
Whitepaper zu den Kosten und Nutzen einer Politik der frühen Kindheit

Kurzfassung

Zürich und St. Gallen, November 2016

Susanne Stern, Eva Gschwend und Rolf Iten; INFRAS
Monika Bütler und Alma Ramsden; SEW-HSG Universität St. Gallen

Inhalt

1. Vorwort	3
2. Informationen zur Studie und zur Methodik	5
3. Was gehört zu einer Politik der frühen Kindheit?	6
4. Was kostet die Politik der frühen Kindheit?	7
5. Wer trägt die Kosten heute?	8
6. Was kostet ein weiterer Ausbau?	9
7. Wie gross ist der gesamtgesellschaftliche Nutzen?	13
8. Kosten-Nutzen-Bilanz	16
9. Folgerungen	18
Literatur	19

INFRAS

Forschung und Beratung
www.infras.ch

Schweizerisches Institut für Empirische Wirtschaftsforschung

Universität St. Gallen
www.sew.unisg.ch

1. Vorwort

Liebe Leserin, lieber Leser,

Die Schweiz hat in den letzten Jahren einen grossen gesellschaftlichen Wandel erlebt. Besonders der Frühbereich hat sich dank der Anstossfinanzierung des Bundes sehr dynamisch entwickelt. Kinder besuchen immer häufiger eine Kita oder eine Spielgruppe. Eltern werden in der Erziehung ihrer Kinder extern unterstützt und können damit Familie und Beruf besser vereinbaren. Allerdings ist das Thema in der Schweiz noch nicht systemisch verankert. Daher hat es sich die Jacobs Foundation zur Aufgabe gemacht, zur Verbesserung der Rahmenbedingungen beizutragen und eine umfassende Politik der frühen Kindheit voranzubringen. Damit möchten wir Chancengerechtigkeit schaffen und eine hohe Bildungsrendite erzielen.

Unter einer Politik der frühen Kindheit verstehen wir eine Politik, die in erster Linie das Wohl des Kindes und dessen bestmögliche Entwicklung sicherstellt. Sie kommt damit auch den Familien als Ganzes zugute und soll auch dem Arbeitsmarkt nutzen, indem Eltern weiter ihrer beruflichen Tätigkeit nachgehen können. Eine Politik der frühen Kindheit nutzt auch der Volkswirtschaft und der Gesellschaft, indem höhere Steuern eingenommen werden, die Menschen höher qualifiziert sind und weniger Risikoverhalten zeigen. Damit verfolgt eine solche Politik neben individuellen vor allem auch gesamtgesellschaftliche Anliegen wie die soziale Kohäsion und Integration sowie die Entwicklung von sozial verantwortungsbewussten Bürgern.

Es ist erwiesen, dass die ersten Lebensjahre die prägendsten Jahre in der Entwicklung eines Kindes sind. In dieser Zeit werden die Weichen für die motorische, kognitive, emotionale und gesundheitliche Entwicklung eines Menschen gestellt. In den ersten Lebensjahren lernt ein Kind nicht nur zu laufen, zu sprechen und selbständig seine körperlichen Grundbedürfnisse zu befriedigen. Es lernt auch grundlegende Verhaltensmuster und -strategien, um mit anderen Menschen Beziehungen aufzubauen, Freundschaften zu knüpfen, Konflikte zu lösen und seine Emotionen zu kontrollieren. Kurzum ein Kind lernt zu lernen und die Grundlagen für seinen späteren schulischen und beruflichen Erfolg werden gelegt.

Die Eltern sind die ersten und wichtigsten Bezugspersonen eines Kindes. Zugleich wird eine stetig ansteigende Zahl von Kindern in den ersten Lebensjahren familienergänzend betreut; somit spielen Fachpersonen und auch Laien, die in diesem Bereich tätig sind, ebenfalls eine wichtige Rolle in dieser Entwicklungsphase eines Kindes. In der Schweiz ist es für viele Familien nach wie vor schwierig eine bezahlbare familienergänzende Betreuungslösung zu finden, um Beruf und Familie unter einen Hut zu bringen. Die meisten Eltern können sich einen qualitativ hochwertigen Betreuungsplatz nicht aussuchen, sondern müssen trotz der Aufbaufinanzierung des letzten Jahrzehnts immer noch mit dem Vorlieb nehmen, was sie bekommen. Vor allem, wenn sie auf Subventionen angewiesen sind oder ausserhalb einer Grossstadt leben.

Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass die subventionierten Plätze nur selten den bedürftigsten Familien zugutekommen, also den Familien, bei denen wissenschaftlich erwiesen ist, dass die Teilnahme an einem frühkindlichen Betreuungsangebot die grösste Wirkung haben könnte. Zudem sind Unterstützungsmassnahmen für Risikofamilien nach wie vor eher Zufall als System, weshalb weit weniger Familien von diesen Massnahmen profitieren, als Bedarf ist.

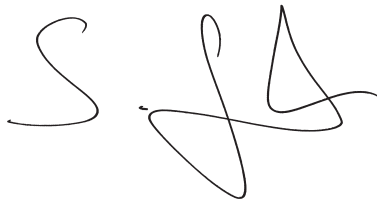
In der Schweiz arbeiten überdurchschnittlich viele Mütter, dafür aber mit unterdurchschnittlich niedrigen Pensen von unter 50 Prozent. Dem gegenüber steht die Debatte des Fachkräftemangels in der Schweiz sowie der langfristigen Sicherung des Wirtschaftsstandorts mit hochkompetenten Fachkräften. Es steht schon länger die Forderung im Raum, qualifizierte Frauen auf dem Arbeitsmarkt zu halten.

Die Jacobs Foundation wollte wissen, ob und wie diese unterschiedlichen Sachverhalte zusammen hängen. Daher haben wir dieses Whitepaper beauftragt, um – auf Grundlage bestehender Daten – herauszufinden, für wen sich eine Politik der frühen Kindheit kurzfristig und langfristig lohnt. Wer profitiert davon und in welcher Form? Wer bezahlt die verschiedenen Elemente einer Politik der frühen Kindheit? Und was würde das bedeuten?

VORWORT

Dieses Whitepaper gibt erste Antworten auf diese Fragen und zeigt auf, wo noch Erkenntnisbedarf besteht. Als Jacobs Foundation werden wir uns in den kommenden Jahren weiter dafür einsetzen, Schritt für Schritt den Boden für eine evidenzbasierte Politik der frühen Kindheit zu stärken.

Wir wünschen Ihnen eine anregende Lektüre und würden uns freuen, Sie als kritischen Wegbegleiter an unserer Seite zu wissen.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large 'S' followed by a stylized 'G' and 'I'.

Sandro Giuliani

Geschäftsführer und Delegierter des Stiftungsrates Jacobs Foundation

2. Informationen zur Studie und zur Methodik

Das Forschungs- und Beratungsbüro INFRAS und das Schweizerische Institut für empirische Wirtschaftsforschung SEW der Universität St. Gallen haben im Auftrag der Jacobs Foundation ein Whitepaper zu den gesamtgesellschaftlichen Kosten und Nutzen einer Politik der frühen Kindheit in der Schweiz verfasst (INFRAS/Universität St. Gallen 2016). Das Whitepaper beleuchtet die Politik der frühen Kindheit aus einer ökonomischen Kosten-Nutzen-Perspektive und liefert Antworten zu vier Hauptfragen:

- Was kostet eine umfassende Politik der frühen Kindheit in der Schweiz?
- Wer trägt diese Kosten heute?
- Welches ist der kurz-, mittel- und langfristige Nutzen für die einzelne Familie, die Gesellschaft und die Wirtschaft?
- Lohnt sich eine umfassende Politik der frühen Kindheit aus volkswirtschaftlicher Perspektive? Wie sieht die ökonomische Kosten-Nutzen-Bilanz aus?

Zur Beantwortung dieser Fragen wurden die verfügbaren Daten wie auch die in- und ausländische Literatur ausgewertet. Für das Whitepaper wurden somit keine neuen Daten erhoben, sondern das vorhandene Datenmaterial zusammengetragen und auf dieser Basis eine Gesamtsicht zu den Kosten und Nutzen einer Politik der frühen Kindheit erstellt.

Es handelt sich nicht um eine Kosten-Nutzen-Bilanz im streng rechnerischen Sinn. Die Kosten einzelner Angebote und Massnahmen wurden zwar für den Ist-Zustand und verschiedene Ausbauszenarien grob abgeschätzt. Auf eine Quantifizierung des Nutzens wurde jedoch mangels genügend belastbarer Daten verzichtet. Der Nutzen, der aus den Investitionen in die frühe Kindheit in der kurz-, mittel- und langfristigen Perspektive resultiert, wird in erster Linie in qualitativer Form anhand der verfügbaren wissenschaftlichen Literatur beschrieben. Auf dieser Basis wird eine Kosten-Nutzen-Bilanz gezogen und der weitere Forschungsbedarf aufgezeigt.

**Die vorliegende Kurzversion fasst die wichtigsten Ergebnisse des Whitepapers zusammen.
Die lange Version ist erhältlich unter: www.jacobsfoundation.ch/publikationen**

INFRAS/Universität St. Gallen (2016): Whitepaper zu den gesamtgesellschaftlichen Kosten und Nutzen einer Politik der frühen Kindheit. November 2016.

3. Was gehört zu einer Politik der frühen Kindheit?

Die Politik der frühen Kindheit wird hier relativ umfassend definiert. Das untersuchte Massnahmenspektrum beinhaltet Betreuungs- und Förderangebote wie Kindertagesstätten (Kitas), Tagesfamilien und Spielgruppen, spezifische Unterstützungsangebote für Risikofamilien und Familien mit Migrationshintergrund wie auch Elternurlaub und flexible Arbeitszeitmodelle. Damit leistet die Politik der frühen Kindheit einen Beitrag zu drei prioritären Zielsetzungen:

1. **Förderung des Kindeswohls** durch eine qualitativ hochstehende Betreuung und Förderung von Kindern im Vorschulalter (null bis vier Jahre).
2. **Verbesserung der Chancengerechtigkeit**, indem Familien mit besonderem Förderbedarf in ihrer Erziehungsaufgabe unterstützt werden und ihnen der Zugang zu Angeboten der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) ermöglicht wird.
3. **Ermöglichung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf**, damit Familien ihre Kinder selber betreuen und erwerbstätig sein können.

Abbildung 1: Handlungsfelder einer Politik der frühen Kindheit

POLITIK DER FRÜHEN KINDHEIT		
a. Betreuungs- und Förderangebote für alle Familien — Kindertagesstätten — Tagesfamilien — Spielgruppen	b. Unterstützungsmassnahmen für bestimmte Gruppen — Programme für Risikofamilien — Angebote für Migrationsfamilien	c. Familienfreundliche Arbeitsbedingungen — Flexible Arbeitszeitmodelle — Elternurlaub

Abbildung INFRAS.

Weitere Bereiche, die bisweilen auch zur Politik der frühen Kindheit gezählt werden, wurden im Whitepaper im Sinne einer bewussten Fokussierung ausgeklammert. Es handelt sich dabei etwa um Angebote in der Gesundheitsförderung, z.B. die Mütter- und Väterberatung, oder auch um Massnahmen in der Stadt- und Quartierentwicklung, die ebenfalls einen wichtigen Beitrag zu guten Entwicklungschancen für alle Kinder leisten. Auch die verschiedenen informellen Formen der Kinderbetreuung (Grosseltern, Nachbarschaftshilfe oder Nannys) wurden nicht berücksichtigt.

4. Was kostet die Politik der frühen Kindheit?

Gemäss einer groben Schätzung belaufen sich die Kosten aller untersuchten Massnahmen der Politik der frühen Kindheit für die ganze Schweiz auf rund 2,7 Mrd. CHF pro Jahr (Ist-Zustand oder Basisszenario).

Tabelle 1: Geschätzte Vollkosten für das Jahr 2015 (Total pro Jahr in Mio. CHF, gerundet)

1. Vollkosten Betreuungs- und Förderangebote (Total pro Jahr in Mio. CHF, gerundet)	1'400 (51%)
Kindertagesstätten (Kitas)	1'170
Tagesfamilien	170
Spielgruppen	40
2. Angebote für bestimmte Gruppen (Total pro Jahr in Mio. CHF)	40 (1%)
Programme für Risikofamilien	10
Unterstützungsmassnahmen für Familien mit Migrationshintergrund	10
Sozialpädagogische Familienbegleitung	20
3. Familienfreundliche Arbeitsbedingungen (Total pro Jahr in Mio. CHF, gerundet)	1'300 (48%)
Elternurlaub (Mutterschaftsversicherung)	730
Flexible Arbeitszeitmodelle	580
Gesamttotal Vollkosten (pro Jahr in Mio. CH, gerundet)	2'700 (100%)

Tabelle INFRAS. Quelle: Whitepaper zu den gesamtgesellschaftlichen Kosten und Nutzen einer Politik der frühen Kindheit, 2016.

Die Kosten des ersten Bereichs machen heute rund die Hälfte der geschätzten Gesamtkosten aus. Der grösste Teil sind die Kosten der Kitas. Diese sind im Vergleich zu Tagesfamilien und Spielgruppen viel stärker verbreitet und aufgrund des besser ausgebildeten Personals und des umfassenden Betreuungsangebots auch teurer. Schätzungsweise bestehen in der Schweiz aktuell rund 45'000 Ganztagesbetreuungsplätze – wobei ein Platz inkl. Verpflegung rund 110 CHF pro Tag kostet.

Vergleichsweise tief ist der Kostenanteil der Unterstützungsangebote für bestimmte Gruppen. Dazu zählen wir u.a. Hausbesuchsprogramme wie schritt:weise oder Zeppelin, die sozialpädagogische Familienbegleitung, aber auch Mutter-Kind-Sprachkurse oder Massnahmen, die darauf abzielen, den Zugang der Migrationsbevölkerung zu gewissen Regelstrukturen (z.B. die Mütter- und Väterberatung) zu verbessern. U.a. aufgrund ihrer geringen Verbreitung beträgt ihr Anteil heute erst 1 Prozent der Gesamtkosten.

Im dritten Bereich – den familienfreundlichen Arbeitsbedingungen – fallen im Ist-Zustand zum einen die Kosten der Mutterschaftsversicherung (ohne zusätzliche Elternzeit) und zum anderen die heutigen Kosten von Unternehmen für flexible Arbeitszeitmodelle ins Gewicht. Letztere setzen sich aus den Koordinationskosten pro neu geschaffene Teilzeitstelle und den Kosten, die bei den Unternehmen für die Neubesetzung der wegfallenden Stellenprozente (sogenannte Personalwiederbeschaffungskosten) anfallen, zusammen. Die Kostenschätzung basiert auf der durchschnittlichen Rückkehrquote von Müttern nach dem Mutterschaftsurlaub und dem durchschnittlichen Anteil hoher und tiefer Teilzeitpensen in Schweizer Unternehmen (Schätzung für das Jahr 2015).

5. Wer trägt die Kosten heute?

Ein beträchtlicher Teil der Kosten der Politik der frühen Kindheit tragen heute die **privaten Haushalten**. Kitas, Spielgruppen und Tagesfamilien werden mehrheitlich über Elternbeiträge finanziert – der durchschnittliche Elternanteil beträgt je nach Kanton und Gemeinde bei den Kitas bis zu zwei Drittel der Vollkosten, bei den Spielgruppen sogar bis zu drei Viertel. Familien in der Schweiz sind damit im internationalen Vergleich überdurchschnittlich stark durch Ausgaben für die familienergänzende Betreuung belastet. Die im Whitepaper betrachteten Haushaltstypen geben bis zu 25 Prozent ihres jährlichen Bruttoeinkommens für die Betreuung ihrer Kinder in einer subventionierten Kita aus. Bei einer nicht subventionierten Kita ist die Belastung je nach Einkommen noch wesentlich höher. Die starke finanzielle Belastung führt wiederum zu geringen oder gar negativen Erwerbsanreizen. Das heisst, es lohnt sich für einen Haushalt zumindest in der kurzen Frist nicht, dass beide Elternteile beruflich tätig sind. Des Weiteren beteiligen sich die Haushalte via die Arbeitnehmerbeiträge an die Erwerbsersatzkasse (EO) auch an der Finanzierung der Mutterschaftsversicherung.

Verschiedene Massnahmen und Angebote der Politik der frühen Kindheit werden via **allgemeine Steuermittel** (mit)finanziert. Der grösste Ausgabenposten der öffentlichen Hand ist die Mitfinanzierung der Betreuung in Kitas, Tagesfamilien und Spielgruppen. Dazu kommen noch die Ausgaben im Bereich der Unterstützungsangebote für Risikofamilien und Familien mit Migrationshintergrund. Insgesamt schätzen wir die Ausgaben von **Bund, Kantonen und Gemeinden** für die Politik der frühen Kindheit auf rund 600 Mio. CHF pro Jahr. Dies entspricht einem Wert von 0,1 Prozent des BIP. Im Vergleich dazu betragen die öffentlichen Bildungsausgaben gemäss BFS 33,7 Mrd. (5,3 Prozent des BIP), die öffentlichen Ausgaben für die soziale Sicherheit (z.B. AHV, ALV, KV, UV) 25 Mrd. CHF (3,8 Prozent des BIP).¹ Im europäischen Vergleich sind die Ausgaben der öffentlichen Hand für die Politik der frühen Kindheit relativ tief. Gemäss OECD-Family-Database (2012) betragen die öffentlichen Ausgaben nur für die familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulbereich im OECD33-Durchschnitt 0,3 Prozent des BIP.²

Auch die **Arbeitgebenden** beteiligen sich an der Finanzierung der Politik der frühen Kindheit, und zwar in dreierlei Hinsicht: über direkte Beiträge zur Finanzierung von Kitas und Tagesfamilien, über Arbeitgebendebeiträge an die Erwerbsersatzkasse (EO) und über die Finanzierung von familienfreundlichen Teilzeitarbeitsplätzen. Beim letztgenannten Punkt handelt es sich nicht um eine Finanzierung im engeren Sinn. Vielmehr entstehen den Unternehmen gewisse Kosten, v.a. in der Personalwiederbeschaffung und der Koordination, die letztlich durch den direkten Effekt der vermehrten Rückkehr von Müttern an den Arbeitsplatz und die damit verbundenen Einsparungen wieder gedeckt werden. Stärker ins Gewicht fallen deshalb die Beiträge an die Kosten des Mutterschaftsurlaubs. Die Beiträge der Arbeitgebenden an die Betreuung in Kitas und Tagesfamilien wiederum sind im Vergleich zu den Finanzierungsanteilen von Haushalten und öffentlicher Hand eher gering.

Weiter beteiligen sich auch einzelne **private oder kirchliche Akteure, Stiftungen und Lotterien** an den Kosten von Kitas und Spielgruppen, Unterstützungsangeboten für Risikofamilien oder Massnahmen für Familien mit Migrationshintergrund. Ihr Anteil an den Gesamtkosten lässt sich höchstens sehr grob beziffern. Wir schätzen ihn auf eine Grössenordnung von rund einem Prozent der Gesamtkosten.

¹ Die Gesamtausgaben für soziale Sicherheit (inkl. Beiträge Versicherte und Arbeitgeber) belaufen sich auf 149 Mrd. CHF.

² In Publikationen der OECD wird jeweils der Anteil der formalen Bildungsausgaben auf den verschiedenen Stufen des Bildungssystems (z.B. Frühbereich, Elementarbereich, Primarbereich) in Prozent des BIP ausgewiesen.

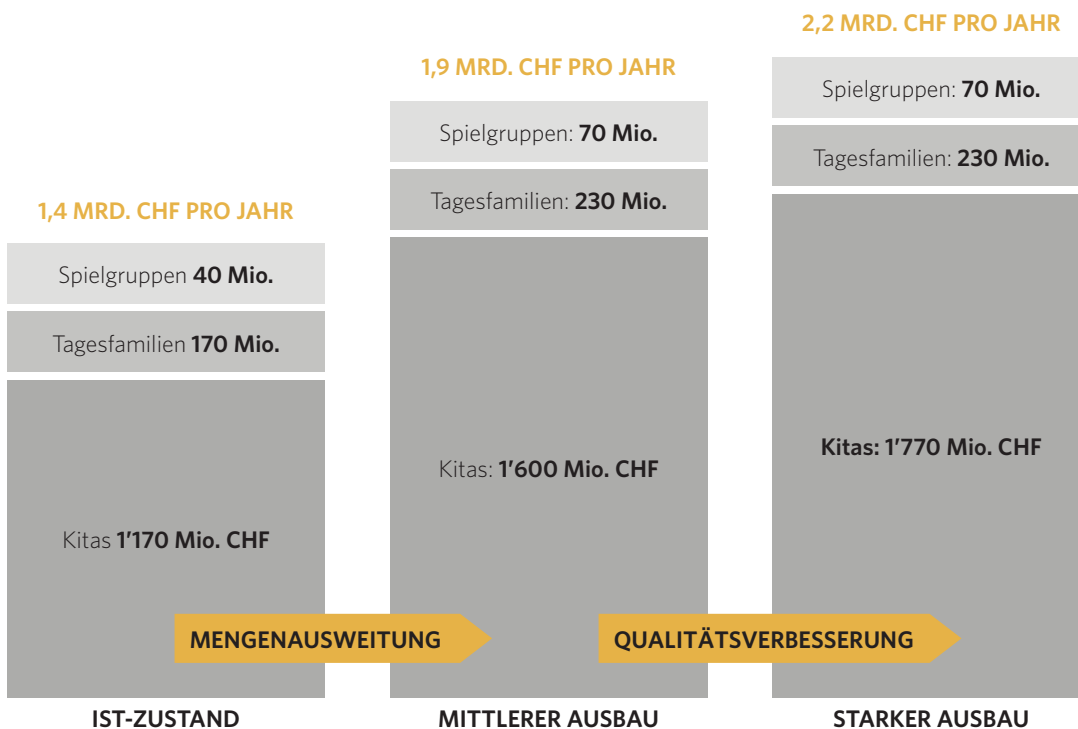
6. Was kostet ein weiterer Ausbau?

In internationalen Vergleichen schneidet die Schweiz regelmässig schlecht ab, wenn es um das familienergänzende Betreuungsangebot im Vorschulbereich geht. Auch beim Elternurlaub ist die Schweiz mit einem bloss 14-wöchigen bezahlten Mutterschaftsurlaub im europäischen Raum eine Ausnahme. Wir orten denn auch in fast allen untersuchten Massnahmen einen weiteren Ausbaubedarf. Um eine Grössenordnung der künftig anfallenden Kosten zu erhalten, wurden zwei Ausbauszenarien definiert:

- Das **mittlere Ausbauszenario** beschreibt eine leichte bis mittlere Ausweitung des Ist-Zustandes. Es stellt einen Zwischenschritt zum starken Ausbau dar und beschreibt ein aus der Sicht von Kindwohl und Vereinbarkeit von Familie und Beruf wünschbares und gleichzeitig mittelfristig umsetzbares Szenario.
- Das **starke Ausbauszenario** zeigt einen weiter gehenden Ausbau, mit dem das Kindwohl, die Chancengerechtigkeit und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Vergleich zu heute deutlich verbessert werden und der in einer längerfristigen Perspektive realisierbar wäre.

Bei den **Kitas, Spielgruppen und Tagesfamilien** bestehen Ausbaupotenziale sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht. Für den mittleren Ausbau wurde eine leichte Mengenausweitung postuliert mit dem Ziel, dass insgesamt zwei Drittel aller Kinder im Vorschulalter an zwei bis drei Tagen pro Woche eine Kita, Tagesfamilie oder Spielgruppe besuchen können. Beim starken Ausbauszenario wurde die Anzahl Betreuungsplätze gleich belassen wie beim mittleren Ausbau, jedoch eine leichte Steigerung der Betreuungsqualität (entweder mittels eines leicht besseren Betreuungsverhältnisses oder einer höheren Qualifikation des Personals) angenommen. Unter diesen Annahmen steigen die Vollkosten im mittleren Ausbauszenario auf jährlich 1,9 Mrd. CHF und im starken Ausbauszenario auf 2,2 Mrd. CHF an.

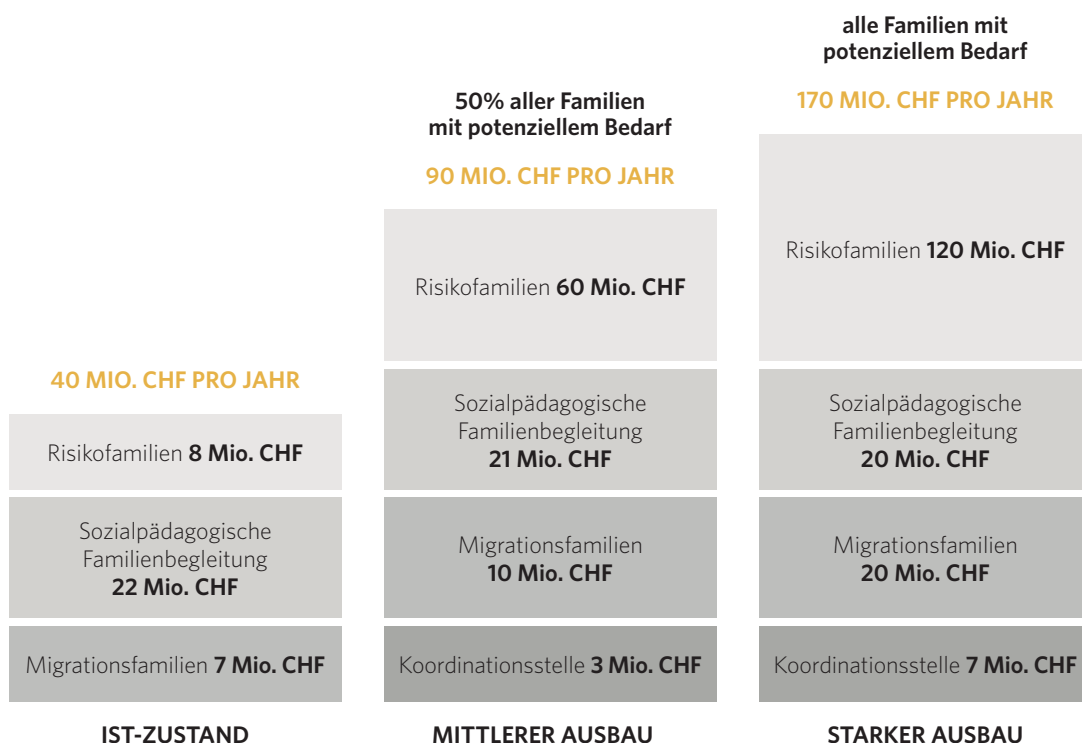
Abbildung 2: Jährliche Kosten Betreuungs- und Förderangebote für alle Kinder



6. WAS KOSTET EIN WEITERER AUSBAU?

Bei den **Unterstützungsmassnahmen für Risikofamilien und Familien mit Migrationshintergrund** wird angestrebt, dass im starken Ausbau alle Familien mit potenziellem Bedarf an präventiven Unterstützungsmassnahmen profitieren. Expertinnen und Experten schätzen, dass rund 10 Prozent aller Kinder in Risikofamilien aufwachsen – bis jetzt profitiert aber weniger als ein halbes Prozent dieser Kinder von solchen Massnahmen. Im Vordergrund stehen präventive Massnahmen, wie sie in den Hausbesuchsprogrammen schrittweise oder Zeppelin bereits erfolgreich erprobt wurden. Wir gehen davon aus, dass bei einem Ausbau dieser präventiven Massnahmen die Ausgaben für sozialpädagogische Familienbegleitung sukzessive zurückgehen. Da mit den Programmen für Risikofamilien bereits relativ viele Migrationsfamilien erreicht werden, braucht es nicht mehr allzu viele zusätzliche Angebote für Migrationsfamilien. Zielführend wäre jedoch eine Koordinationsstelle, die einerseits für die Früherkennung von Risikofamilien und andererseits für die Koordination der verschiedenen Unterstützungsmassnahmen zuständig ist. In den Kostenschätzungen für den mittleren und starken Ausbau wurde berücksichtigt, dass in allen grösseren Schweizer Städten solche Stellen geschaffen werden.

Abbildung 3: Jährliche Kosten Unterstützungsmassnahmen für bestimmte Gruppen

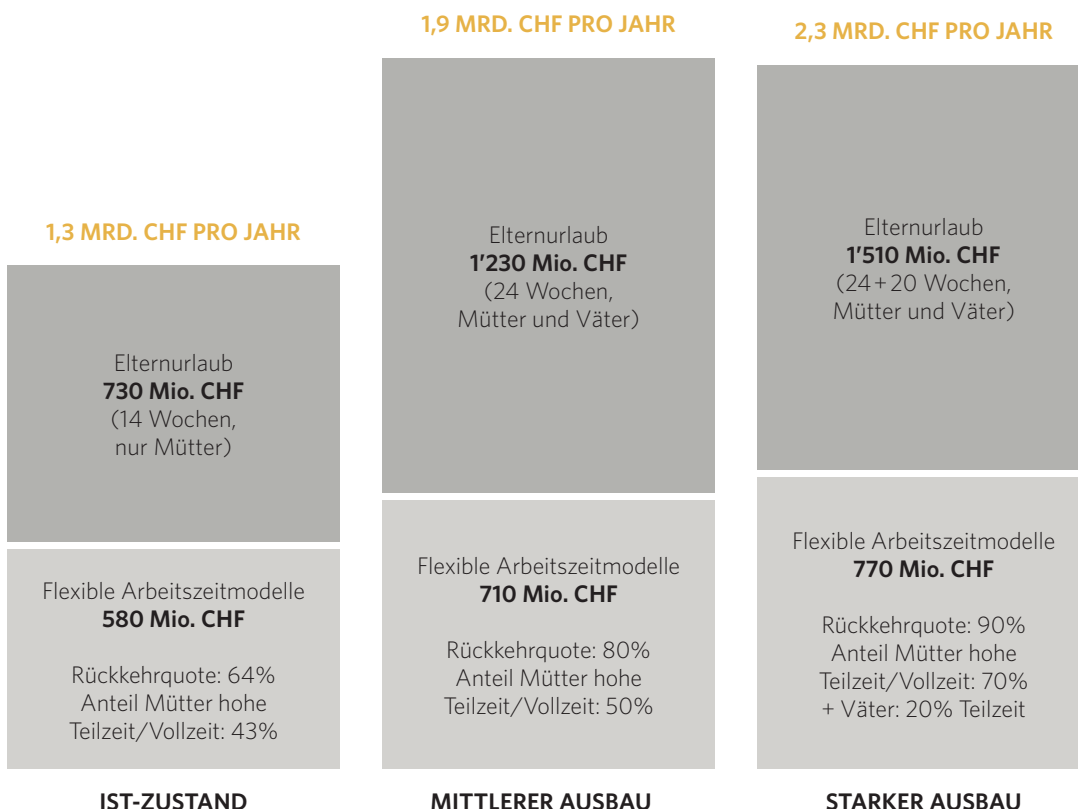


Grafik INFRAS. Quelle: Whitepaper zu den gesamtgesellschaftlichen Kosten und Nutzen einer Politik der frühen Kindheit 2016.

6. WAS KOSTET EIN WEITERER AUSBAU?

Im Bereich der **familienfreundlichen Arbeitsbedingungen** wurden die Kosten der Einführung eines Elternurlaubs betrachtet. Dem mittleren Ausbau wurde das von der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) postulierte Elternurlaubsmodell zugrunde gelegt, das einen insgesamt 24-wöchigen, zwischen den Elternteilen aufteilbaren, bezahlten Urlaub vorsieht. Im starken Ausbau wird eine mögliche Ausweitung auf 44 Wochen vorgeschlagen, wobei die letzten 20 Wochen des Urlaubs nur zum Ansatz der AHV-Minimalrente entschädigt werden. Die Kostenschätzung zu den flexiblen Arbeitszeitmodellen basiert auf der Studie von Prognos (2005), in der Personaldaten verschiedener Schweizer Unternehmen ausgewertet wurden. Auf Basis dieser Unternehmensdaten wird angenommen, dass dank familienfreundlichen Massnahmen zum einen die Rückkehrquote (Anzahl Frauen, die nach einer Geburt wieder an den Arbeitsplatz zurückkehren) steigt und zum anderen eine Verlagerung von tiefen zu hohen Teilzeitpensen stattfindet. Weiter wurde angenommen, dass gleichzeitig auch eine Verlagerung von Vollzeit- zu hohen Teilzeitpensen stattfindet, und zwar sowohl bei den Müttern wie auch bei den Vätern. Entsprechend steigen die Kosten der Unternehmen für die Einführung flexibler Teilzeitmodelle in den beiden Ausbauszenarien sukzessive an. Insgesamt belaufen sich die Kosten im mittleren Ausbauszenario auf rund 1,9 Mrd. CHF und im starken Ausbauszenario auf rund 2,3 Mrd. CHF pro Jahr.

Abbildung 4: Jährliche Kosten familienfreundliche Arbeitsbedingungen

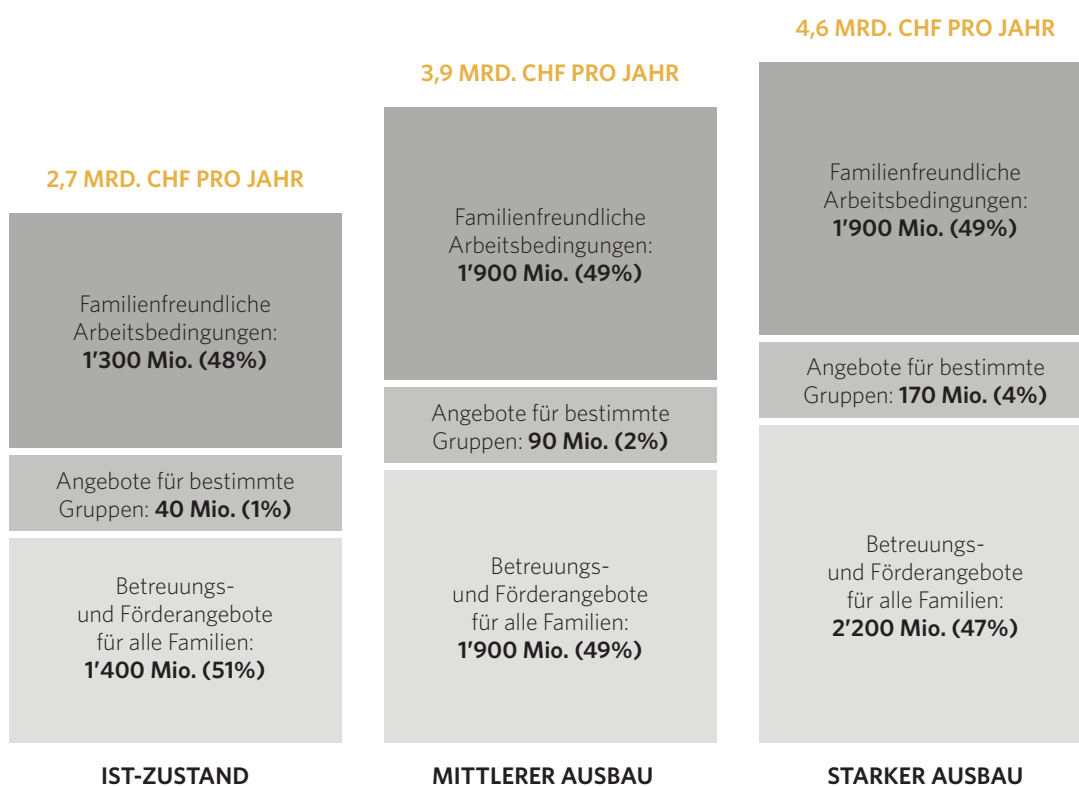


Grafik INFRAS. Quelle: Whitepaper zu den gesamtgesellschaftlichen Kosten und Nutzen einer Politik der frühen Kindheit 2016.

6. WAS KOSTET EIN WEITERER AUSBAU?

Die Kosten aller drei Bereiche einer Politik der frühen Kindheit zusammengenommen belaufen sich bei mittlerem Ausbau auf rund 3,9 Mrd. CHF und bei starkem Ausbau auf rund 4,7 Mrd. CHF pro Jahr. Es ist nicht auszuschliessen, dass in der Schätzung der Gesamtkosten gewisse Überschneidungen enthalten sind. So könnten sich z.B. die Kosten der Betreuungs- und Förderangebote leicht reduzieren, wenn der Elternurlaub eingeführt würde und Eltern ihre Kinder im ersten Jahr vermehrt selber betreuten. Angesichts der sehr groben Grössenordnung der vorliegenden Schätzungen sind solche Effekte jedoch vernachlässigbar.

Abbildung 5: Jährliche Gesamtkosten einer Politik der frühen Kindheit



Grafik INFRAS. Quelle: Whitepaper zu den gesamtgesellschaftlichen Kosten und Nutzen einer Politik der frühen Kindheit 2016.

In der politischen Diskussion wird häufig die Frage nach Sparpotenzialen aufgeworfen. Dies vor allem in Bezug auf die Kosten der familienergänzenden Betreuungsangebote, die einen grossen Teil der Gesamtkosten ausmachen. Aktuelle Untersuchungen zeigen jedoch höchstens geringfügige Einsparmöglichkeiten: Drei Viertel der Betriebskosten einer Kita sind Personalkosten, und die Löhne des Betreuungspersonals sind im Vergleich zu anderen Berufsgruppen in der Schweiz bereits eher tief. Zudem sind die Kosten eines Krippenplatzes in der Schweiz – in der kaufkraftbereinigten Betrachtung – nicht teurer als im benachbarten Ausland (siehe INFRAS/Universität St. Gallen 2015). Wichtige Determinanten der Vollkosten sind das Betreuungsverhältnis – das heisst die Anzahl Kinder pro Betreuungsperson – und der Anteil an qualifiziertem Personal. Dies sind gleichzeitig entscheidende Faktoren für die Betreuungsqualität. Sie beeinflussen z.B. die Möglichkeiten des Personals, individuelle Bedürfnisse der Kinder zu erkennen und zu berücksichtigen, und auch die Zeit, sich mit jedem Kind einzeln zu beschäftigen. Mit anderen Worten leiden bei möglichen Kosteneinsparungen durch eine Anpassung des Betreuungsverhältnisses oder der Qualifikationsanforderungen an das Personal die Zeit und die Möglichkeiten des Personals, auf die individuellen Bedürfnisse der Kinder einzugehen. Wenn die Qualitätsanforderungen eines Labels wie QualiKita erreicht werden sollen, dürften in vielen Schweizer Krippen die Kosten sogar nochmals leicht ansteigen. Ein leichtes Optimierungspotenzial ortet eine Studie von Ecoplan (2016) bei den Regulierungen in der Eröffnungsphase einer Kinderkrippe. Diese dürften die laufenden Betriebskosten jedoch nur unwesentlich beeinflussen.

7. Wie gross ist der gesamtgesellschaftliche Nutzen?

Aus der ökonomischen Perspektive bringt die Politik der frühen Kindheit vor allem dreierlei Nutzen, wie verschiedene empirische Studien aus dem In- und Ausland belegen:

1. Humankapitaleffekte bei den Familien und Kindern, die die Angebote nutzen,
2. Kosteneinsparungen bei den Unternehmen,
3. Kosteneinsparungen und Mehreinnahmen bei der öffentlichen Hand.

Auf der **Ebene der Haushalte resp. der einzelnen Familien** vergrössert die Politik der frühen Kindheit das Humankapital durch Effekte bei den Eltern (v.a. Müttern) einerseits und bei den Kindern andererseits. Kurz- und mittelfristig stehen die **Effekte auf das Humankapital der Mütter** im Vordergrund, indem diese stärker am Arbeitsmarkt partizipieren, höhere Löhne erzielen und ihre Karrierechancen verbessern. Aufgrund der verfügbaren empirischen Evidenz ist davon auszugehen, dass ein Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung zusammen mit der Förderung familienfreundlicher Arbeitsbedingungen die Arbeitsmarktpartizipation von Müttern erhöht. Bei den Frauen mit Kindern unter sieben Jahren, die mit einem Partner zusammenleben, ist heute die Mehrheit entweder mit einem Teilzeitpensum von unter 50 Stellenprozenten oder gar nicht erwerbstätig. Die Erhöhung der Arbeitsmarktpartizipation von Müttern ist denn auch einer der Schwerpunkte der Fachkräfteinitiative des Bundes. Diese sieht vor, das Arbeitspotenzial der Mütter durch bessere Bedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf vermehrt auszuschöpfen. Für die Schweiz gibt es bislang vor allem zwei Studien, die den Effekt einer Ausweitung des Kinderbetreuungsangebots auf die Erwerbstätigkeit von Müttern untersucht haben. Ramsden (2015) zeigt am Beispiel der Stadt Luzern, dass die Einführung der Betreuungsgutscheine signifikant positive Effekte auf das Einkommen und die Arbeitsmarktpartizipation von Müttern hatte. Auch die Nationalfondsstudie von INFRAS/SEW (2013) findet einen signifikanten positiven Effekt einer Ausweitung des Betreuungsangebots auf die Arbeitsbeteiligung von Müttern. Dennoch dürfte es auch gewisse Mitnahme- und Substitutionseffekte geben, z.B. indem Familien von einer informellen zu einer formellen Betreuungslösung wechseln, ohne den Erwerbsumfang substantiell zu erhöhen. Qualitative Befragungen zeigen jedoch, dass Frauen eher bereit sind, in einem höheren Erwerbsumfang zu arbeiten, wenn sie ein formelles Betreuungsangebot zur Verfügung haben (INFRAS/SEW 2013).

Längerfristig sind zudem die **Humankapitaleffekte bei den Kindern** von Bedeutung. Insbesondere Kinder aus sozial benachteiligten oder bildungsfernen Familien können von früher Förderung profitieren. In der kürzeren Frist gleichen sich ihre schulischen Leistungen, in der längeren Frist ihre späteren Einkommen jenen von Kindern aus sozioökonomisch begünstigten Familien an (siehe u.a. Havnes and Mogstad 2011a; Felfe und Lalive 2012; Fritschi et al. 2008). Wie das Forschungsprojekt Zweitsprache im Kanton Basel-Stadt zeigt, ist der Besuch einer Kindertagesstätte für fremdsprachige Kinder die wirkungsvollste Massnahme, um Deutsch zu lernen (Grob et al. 2014). Dabei spielt auch die Qualität der Angebote eine zentrale Rolle: Betreuung, die eine hohe Qualität aufweist, beeinflusst die Kindesentwicklung positiv, während sich eine schlechte Angebotsqualität schädlich auswirken kann (siehe Melhuish et al. 2015).

Zu denken gibt jedoch, dass gerade Kinder aus sozial benachteiligten Familien die familienergänzenden Betreuungsangebote unterdurchschnittlich nutzen. Für die Schweiz zeigt Schlanser (2011), dass Krippen vor allem von Familien mit höheren Einkommen genutzt werden. Es findet also ein Selektionsmechanismus in der frühkindlichen Betreuung statt, der Kinder aus Familien mit hohem sozioökonomischem Status favorisiert (siehe auch Felfe und Lalive 2012). U.a. spielt hier die Höhe der Elterntarife eine Rolle. Bonoli et al. (2012) zeigen in ihrer Untersuchung für den Kanton Waadt, dass ein signifikanter Zusammenhang zwischen der Ausgestaltung der Tarifsysteme und dem Anteil Kinder aus einkommensschwachen Familien besteht. Gemeinden mit Tarifsystemen, die tiefe Einkommen stärker subventionieren, weisen einen höheren Anteil einkommensschwacher Familien in den Krippen auf.

7. WIE GROSS IST DER GESAMTGESELLSCHAFTLICHE NUTZEN?

Auch präventive Unterstützungsprogramme für Familien mit einer spezifischen Risikokonstellation – sei dies, weil die Eltern aufgrund gesundheitlicher Probleme bei der Erziehung überfordert sind oder weil sie schlecht integriert sind und die Landessprache nur ungenügend beherrschen – können das Humankapital der Kinder positiv beeinflussen. Insbesondere die Kombination von familienergänzenden Betreuungsangeboten mit zusätzlicher Unterstützung für die Familie, z.B. in Form von Hausbesuchen, erweist sich als wirksam (siehe Melhuish et al. 2015). Evaluationen der in der Schweiz realisierten Programme – z.B. Zeppelin oder schritt:weise – zeigen klar positive Wirkungen (Zeppelin 2016, a:primo 2011). Dank diesen Programmen gelingt es, die sprachlichen, kognitiven und nicht kognitiven Kompetenzen der Kinder zu verbessern und den Übertritt in den Kindergarten zu erleichtern. Die meisten Studien für die Schweiz analysieren jedoch nur die kurze bis mittlere Frist. Es besteht somit ein Bedarf an Studien, die die langfristigen Effekte von Interventionsprogrammen für Kinder aus Risikofamilien und Familien mit Migrationshintergrund in der Schweiz analysieren.

Auf der **Ebene der einzelnen Unternehmen** drückt sich der Nutzen der Politik der frühen Kindheit in erster Linie in Form von Kosteneinsparungen aus. Die Unternehmen profitieren davon, dass mehr Frauen nach der Geburt wieder an ihren Arbeitsplatz zurückkehren und ihr Pensum weniger stark reduzieren. Wie weiter vorne gezeigt wurde, entstehen den Unternehmen durch die Schaffung von Teilzeitarbeitsplätzen zwar gewisse Kosten. Gleichzeitig sparen sie durch die Weiterbeschäftigung von Müttern aber auch Kosten ein. Während die zusätzlichen Kosten die Einsparungen im mittleren Ausbauszenario noch leicht übersteigen, ist die Bilanz beim starken Ausbau bereits positiv, und die eingesparten Personalwiederbeschaffungskosten übertreffen die zusätzlichen Ausgaben (siehe Tabelle 2):

Tabelle 2: Einsparung bei den Personalwiederbeschaffungskosten beim Ausbau der flexiblen Teilzeitmodelle

Zusätzlich Rückkehrende im Vergleich zum Basisszenario*	Vermiedene Personalwiederbeschaffungskosten aufgrund der Rückkehrenden (Einsparungen)	Personalwiederbeschaffungskosten aufgrund der Teilzeitarbeit (Ausgaben)	Nettokosten
Mittleres Ausbau-szenario: 8'700	450 Mio. CHF	670 Mio. CHF	220 Mio. CHF
Starkes Ausbau-szenario: 14'000	730 Mio. CHF	700 Mio. CHF	-30 Mio. CHF

* Während im Ist-Szenario 35'800 Mütter nach dem Mutterschaftsurlaub an den Arbeitsplatz zurückkehren, sind dies im mittleren Ausbau 44'500 und im Vollausbau 49'800.

Tabelle INFRAS. Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der Zahlen von Prognos (2005).

Zusätzlich profitieren die Unternehmen auch vom sogenannten Attraktivitätseffekt, der ihnen die Rekrutierung neuer Mitarbeitender erleichtert. Weiter deuten Untersuchungen darauf hin, dass die Mitarbeitenden auch insgesamt zufriedener, motivierter und produktiver sind und weniger Fehlzeiten aufweisen (Forschungszentrum für familienbewusste Personalpolitik 2013).

7. WIE GROSS IST DER GESAMTGESELLSCHAFTLICHE NUTZEN?

Auf der **Ebene der öffentlichen Hand (Bund, Kantone, Gemeinden)** schliesslich führt die Politik der frühen Kindheit zu höheren Steuereinnahmen einerseits und zu geringeren Ausgaben im Sozial- und Bildungswesen andererseits (siehe Fritschi et al. 2008 für eine Studie zu Deutschland und Fritschi et al. 2007 für eine Studie zur Schweiz). Die höheren Steuereinnahmen sind eine direkte Folge der erhöhten Erwerbstätigkeit von Müttern aufgrund der verbesserten Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die erhöhte Erwerbstätigkeit von Müttern wiederum senkt das Sozialhilferisiko bei Scheidung oder Arbeitslosigkeit des Partners und führt damit zu Einsparungen bei den Sozialausgaben. Ein relevanter mittel- und langfristiger Nutzen der besser ausgebauten Kinderbetreuung ist auch die bessere soziale Absicherung von Frauen im Alter. Frauen erhalten heute durchschnittlich deutlich tiefere Renten als Männer. Insbesondere bei der beruflichen Vorsorge wirken sich Lücken aufgrund eines vorübergehenden oder dauerhaften Rückzugs aus dem Erwerbsleben oder einer Reduktion des Beschäftigungsumfangs direkt auf die Altersvorsorge aus. Wenn Frauen aufgrund eines besser ausgebauten Betreuungsangebots vermehrt erwerbstätig sein können, dürften sich künftig auch die Rentenunterschiede zwischen Frauen und Männern verringern (Berner Fachhochschule Soziale Arbeit 2015).

Auch die Kinder, die von der frühen Förderung profitieren, haben später ein geringeres Risiko, arbeitslos oder sozialhilfeabhängig zu werden, was mittel- und langfristig weitere Einsparungen im Sozialbereich mit sich bringt. Die Politik der frühen Kindheit ist damit ein zentraler Ansatzpunkt für die Armutsprävention. Zudem können in der mittleren und langen Frist auch im Bildungssystem (weniger Stütz- und Fördermassnahmen) und im Justizsystem (weniger straffällige Jugendliche und Erwachsene) Einsparungen erzielt werden. Entsprechende Langfriststudien für die Schweiz gibt es jedoch noch keine, und es besteht ein Bedarf, diese Einsparpotenziale genauer abzuschätzen.

8. Kosten-Nutzen-Bilanz

Rentieren sich nun die Investitionen in die Politik der frühen Kindheit? Diese Frage brennt vielen unter den Nägeln. Auf eine Quantifizierung des Nutzens und die Berechnung eines Return on Investment wurde in der vorliegenden Studie bewusst verzichtet. Um den Nutzen in Franken und Rappen ausweisen zu können, müssten sehr viele Annahmen getroffen werden, für die letztlich die nötige empirische Evidenz für die Schweiz fehlt. Da die Wirkungen einer Politik der frühen Kindheit in der Schweiz erst ansatzweise erforscht sind und aussagekräftige Daten und Statistiken immer noch Mangelware sind, wäre es aus wissenschaftlicher Sicht heikel, ein quantitatives Kosten-Nutzen-Verhältnis auszuweisen. Es gibt zwar ausländische Studien, die den Return on Investment von einzelnen Programmen oder Massnahmen der Politik der frühen Kindheit berechnen. Deren Ergebnisse variieren jedoch relativ stark, und sie lassen sich auch nicht telquel auf die schweizerischen Verhältnisse übertragen. Doch auch ohne den Return on Investment genauer quantifizieren zu können, gehen wir insgesamt von einer klar positiven Kosten-Nutzen-Bilanz aus:

- Der Bereich der **Betreuungs- und Förderangebote** macht rund die Hälfte der ausgewiesenen Kosten aus. Aufgrund der verfügbaren empirischen Evidenz ist davon auszugehen, dass ein weiterer Ausbau des Betreuungsangebots eine wirksame Massnahme ist, um die Arbeitsmarktpartizipation von Frauen zu erhöhen. Dies wirkt sich wiederum positiv auf die Unternehmen aus. Sie sparen Personalkosten und ziehen in Zeiten des Fachkräftemangels einen direkten Nutzen aus dem grösseren inländischen Arbeitskräfteangebot. Auch die öffentliche Hand profitiert dank zusätzlichen Steuereinnahmen und Einsparungen im Bereich der sozialen Sicherheit. Mittel- und langfristig dürften sich so die Investitionen in die Betreuungs- und Förderangebote bereits auszahlen. Neben dem direkten Nutzen, der sich aus der zusätzlichen Erwerbstätigkeit von Frauen ergibt, wirken sich die untersuchten Betreuungs- und Förderangebote auch auf die kognitiven und nicht kognitiven Fähigkeiten der Kinder mehrheitlich positiv aus, wie weiter oben gezeigt wurde. Krippen und Spielgruppen sind somit wichtige Angebote, um insbesondere Kinder aus sozial benachteiligten Familien auf den Kindergarten vorzubereiten und ihre Bildungschancen zu verbessern.
- Gezielte **Massnahmen zur Unterstützung von Risikofamilien und Familien mit Migrationshintergrund** sind ein weiterer wichtiger Pfeiler einer Politik der frühen Kindheit. Im Vergleich zu den Kosten des ersten Bereichs sind die Kosten der spezifischen Unterstützungsangebote viel tiefer, v.a. weil sie eine viel kleinere Zielgruppe betreffen. Die in diesem Bereich betrachteten Massnahmen sind jedoch eng gekoppelt mit den Massnahmen des ersten Bereichs. Dank Programmen wie Zeppelin oder schritt:weise können Eltern dazu motiviert werden, ihr Kind in eine Kita oder eine Spielgruppe zu schicken. Ein gut ausgebautes und bezahlbares Betreuungsangebot ist somit eine wichtige Voraussetzung, damit die Unterstützungsangebote für Risiko- und Migrationsfamilien Früchte tragen. Die spezifischen Unterstützungsmassnahmen für bestimmte Gruppen sind notwendig, damit sozial benachteiligte oder bildungsferne Gruppen die Betreuungsangebote verstärkt nutzen. Mit vergleichsweise geringem Aufwand kann hier eine relativ grosse Wirkung erzielt werden, jedoch unter der Bedingung, dass Angebote wie Kitas oder Spielgruppen bereits zur Verfügung stehen. Die Investitionen in diesen Bereich sind somit eher als zusätzliche Investitionen zu verstehen, um die Wirksamkeit der Investitionen in die Betreuungs- und Förderangebote für alle Kinder zu verbessern.

8. KOSTEN-NUTZEN-BILANZ

- Im Bereich der **familienfreundlichen Arbeitsbedingungen** fallen vor allem die Kosten des Elternurlaubs ins Gewicht, da bei den flexiblen Teilzeitmodellen die anfallenden Kosten durch die entsprechenden Einsparungen wieder aufgewogen werden, wie weiter oben gezeigt wurde. Wie sich die Einführung eines Elternurlaubs auf Eltern und Kinder auswirkt, ist jedoch schwierig zu beurteilen. Die empirische Evidenz zu den Wirkungen verschiedener Elternurlaubsmodelle müsste dazu vertieft ausgewertet werden. Zudem sind die ausländischen Erfahrungen nur bedingt auf die Schweiz übertragbar. Es kann vermutet werden, dass ein Ausbau der Elternzeit den Bedarf an familienergänzender Kinderbetreuung im ersten Lebensjahr leicht reduziert und somit im Bereich der Kitas etwas geringere Kosten anfallen. Grundsätzlich sind die beiden Handlungsfelder - Betreuungsangebote auf der einen und familienfreundliche Arbeitsbedingungen auf der anderen Seite - stark miteinander verzahnt. Für eine gelingende Vereinbarkeit von Familie und Beruf braucht es beides: Ein qualitativ hochstehendes familienergänzendes Betreuungsangebot **und** familienfreundliche Rahmenbedingungen am Arbeitsplatz. Ohne Kitas und Spielgruppen ist eine erhöhte Arbeitsmarktpartizipation der Frauen kaum denkbar – doch ein Ausbau der familienergänzenden Betreuung allein genügt nicht, denn die meisten Eltern wollen ihr Kinder nach wie vor zu einem grossen Teil selber betreuen. Um die Wirkungspotenziale der Politik der frühen Kindheit voll auszuschöpfen, bedarf es somit Investitionen in beiden Bereichen.

Die Kosten-Nutzen-Bilanz zeigt, dass die Politik der frühen Kindheit beträchtliche Investitionen erfordert, die aber mittel- und langfristig wieder amortisiert werden dürften. Die vorliegende Auslegeordnung zeigt jedoch auch einen Bedarf, die potenziellen Wirkungen der verschiedenen Politikmassnahmen vertieft zu untersuchen und genauer abzuschätzen. Für eine genauere Kosten-Nutzen-Analyse braucht es mehr empirische Evidenz, und auch mit Blick auf die Weiterentwicklung der Politik der frühen Kindheit sind viele Fragen offen. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über den weiteren Forschungsbedarf rund um die Politik der frühen Kindheit.

8. KOSTEN-NUTZEN-BILANZ

Tabelle 3: Weiterer Forschungsbedarf

Themenfelder	Mögliche Untersuchungsgegenstände und Forschungsfragen
Ausgestaltung der Massnahmen und Angebote	<ul style="list-style-type: none"> — Qualität der Betreuungs- und Förderangebote — Evaluation der Qualität der Betreuungsangebote in der Schweiz — Bestimmung der relevanten Qualitätsfaktoren (z.B. optimaler Betreuungsschlüssel und Qualifikationsmix) — Fachkräftebedarf im FBBE-Bereich <ul style="list-style-type: none"> — Schätzung des künftigen Fachkräftebedarfs — Handlungsansätze zur Sicherstellung des Bedarfs — Zugang und Nutzungshemmnisse <ul style="list-style-type: none"> — Analyse der hemmenden und der förderlichen Faktoren für den Zugang von sozial benachteiligten Kindern/Familien zu den FBBE-Angeboten — Handlungsansätze zum Abbau der Nutzungshemmnisse — Übergang Vorschul-/Schulbereich <ul style="list-style-type: none"> — Analyse der Art und des Ausmasses der Problemlagen am Übergang zum Kindergarten/Schulbereich — Bestandesaufnahme von Projekten in Kantonen und Gemeinden; Identifikation von Erfolg versprechenden Massnahmen — Familienfreundliche Massnahmen in Unternehmen <ul style="list-style-type: none"> — Analyse von förderlichen und hemmenden Faktoren für deren Verbreitung in Unternehmen (z.B. Teilzeitmöglichkeiten für Männer) — Handlungsansätze, Good-Practice-Beispiele
Finanzierung der Massnahmen und Angebote	<ul style="list-style-type: none"> — Übersicht zu bestehenden Finanzierungs- und Tarifmodellen von Betreuungseinrichtungen in der Schweiz — Erhebung zur Beteiligung von Unternehmen an den Betreuungskosten, Analyse der verschiedenen Modelle — Bestimmung des Einflusses verschiedener Finanzierungs-, Tarif- und Steuermodelle auf die Erwerbsanreize von Haushalten — Ausarbeitung geeigneter Finanzierungsmodelle mit einer angemessenen Aufteilung zwischen Eltern, öffentlicher Hand und Arbeitgebenden
Kurz-, mittel- und langfristige Wirkungen	<ul style="list-style-type: none"> — Effekte formeller Kinderbetreuung auf das Arbeitsangebot von Männern und Frauen (z.B. Höhe der Erwerbsspenden, Rückkehrquoten) <ul style="list-style-type: none"> — Einfluss der Preise und der Qualität auf die Erwerbentscheide — Mögliche Mitnahme- und Substitutionseffekte — Quantitative Schätzungen zu den Auswirkungen eines Angebotsausbaus auf die Verfügbarkeit von inländischen Fachkräften — Effekte von FBBE-Angeboten auf die Entwicklung und das Wohl der Kinder <ul style="list-style-type: none"> — Langzeitstudien zu den Wirkungen von Kitas in der Schweiz — Studien zu langfristigen Effekten von Interventionsprogrammen für Kinder aus Risikofamilien — Effekte familienfreundlicher Arbeitsbedingungen <ul style="list-style-type: none"> — Effekte auf Zufriedenheit, Motivation und Produktivität der Beschäftigten — Umfassende Aufarbeitung der empirischen Evidenz zu den Effekten von verschiedenen Elternzeitmodellen — Effekte auf die öffentliche Hand <ul style="list-style-type: none"> — Quantitative Abschätzung der potenziellen Einsparungen aufgrund der erhöhten Erwerbstätigkeit von Frauen — Quantitative Abschätzung der potenziellen Einsparungen durch einen Kitabesuch von Kindern aus sozial benachteiligten Familien

9. Folgerungen

Aufgrund der verfügbaren Daten und Studien zur Politik der frühen Kindheit wird deutlich, dass es zur Erreichung der eingangs genannten Zielsetzungen – Förderung des Kindeswohls, Verbesserung der Chancengerechtigkeit und Ermöglichung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf – in der Schweiz noch weit reichende Anstrengungen braucht. Die geschätzten Gesamtkosten der Politik der frühen Kindheit belaufen sich je nach Ausbaustadium auf 2,7 bis 4,6 Mrd. CHF pro Jahr. Diesen Kosten steht ein beträchtlicher volkswirtschaftlicher Nutzen gegenüber: Durch die Summe der Humankapitaleffekte bei Müttern und Kindern stärkt die Politik der frühen Kindheit zum einen die Wettbewerbsfähigkeit und die Produktivität der Schweizer Wirtschaft und leistet einen relevanten Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels. Zum anderen tragen die untersuchten Massnahmen auch zu einer gerechteren Verteilung von Bildung und Einkommen und damit zur Armutsprävention bei. Neben diesen Aspekten des ökonomischen Nutzens fallen auch viele weitere positive Nutzen an, z.B. mit Blick auf die Integration der ausländischen Bevölkerung, die Gleichstellung der Geschlechter, die Volksgesundheit und ganz generell die Lebensqualität der Bevölkerung.

Das Whitepaper zeigt auch, dass ein grosser Teil der anfallenden Kosten heute von den Eltern selber getragen wird. Die finanzielle Belastung der Haushalte – insbesondere durch die Kosten für familienergänzende Betreuung – ist enorm. Im Gegenzug ist ersichtlich, dass sich die öffentliche Hand im internationalen Vergleich nur in einem geringen Umfang an den Kosten beteiligt. Um mit den anderen europäischen Ländern gleichzuziehen, müsste die öffentliche Hand in der Schweiz rund 3,5 Mal so viel wie heute für den Frühbereich ausgeben. Mit dieser Summe könnten die hier geschätzten Kosten für den Vollausbau der familienergänzenden Betreuung (Bereich 1) und der Unterstützungsangebote für spezifische Gruppen (Bereich 2) zu rund 80 Prozent finanziert werden. Eine stärkere Beteiligung der öffentlichen Hand an den Betreuungskosten würde die finanzielle Belastung der Familien reduzieren und deren Zugang zu den Angeboten erleichtern. Auch eine Beteiligung der Arbeitgebenden an den Betreuungskosten scheint sinnvoll, weil sowohl der Staat wie auch die Wirtschaft direkte Nutzniesser der höheren Erwerbsbeteiligung von Frauen und der verbesserten schulischen Leistungen bildungsferner Kinder sind. Es stellt sich somit die Frage, wie die Politik der frühen Kindheit künftig finanziert werden soll. Dazu ist eine breite Debatte unter Beteiligung von Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft nötig. Denn es lohnt sich sowohl für Arbeitgebende wie auch für die öffentliche Hand, stärker in die frühe Kindheit zu investieren.

Frühe Interventionen und Fördermassnahmen versprechen im Vergleich zu späteren «Korrekturmassnahmen» ein besonders gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis. Nichtsdestotrotz braucht es auch gute Anschlusslösungen für die Kinder im Kindergarten- und Primarschulalter. Gerade in der schulergänzenden Betreuung gibt es in der Schweiz einen grossen Nachholbedarf. Auf ein gut ausgebautes Kita-Angebot folgt heute oft ein Schulsystem ohne Betreuungsmöglichkeiten. Vielerorts werden höchstens Mittagstische an wenigen Tagen organisiert, eine Betreuung während der Schulferien fehlt ganz. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf kann aber nur dann nachhaltig sichergestellt werden, wenn es auch für die älteren Kinder flächendeckende und qualitativ hochstehende Betreuungsangebote gibt. Viele Kinder brauchen zudem Unterstützung, um die Herausforderungen beim Übergang vom Frühbereich in die Schule resp. den Kindergarten zu meistern. Dies kann insbesondere für Kinder mit ungenügenden Sprachkenntnissen oder einem Rückstand in der kognitiven oder sozialen Entwicklung schwierig sein. Deshalb haben einzelne Gemeinden Projekte lanciert, um die Betreuung der Kinder beim Eintritt in den Kindergarten zu verbessern, und es gibt in einzelnen Kantonen umfassende Programme, die den speziellen Bedingungen von Schulen mit vielen fremdsprachigen Kindern über die ganze Primarschulzeit Rechnung tragen. Solche Programme werden auch künftig sehr wichtig bleiben, um den Schulerfolg von Kindern aus bildungsfernen Familien oder mit Migrationshintergrund zu verbessern. Es ist zu hoffen, dass dereinst die Anstrengungen einer entschlossenen Politik der frühen Kindheit Früchte tragen und den Förderbedarf auf der Kindergarten- und Primarstufe mittel- und längerfristig reduzieren. Der Weg dahin sollte nun Schritt für Schritt angegangen werden.

Literatur

- a:primo (2011):** Kurzbericht zur Basisevaluation des Programms schrittweise in der Deutschschweiz. http://www.arkadis.ch/upload/cms/user/schrittweise_Basisevaluation.pdf abgerufen am 3. März 2016.
- Berner Fachhochschule Soziale Arbeit 2015:** Gender Pension Gap in der Schweiz. Geschlechtsspezifische Unterschiede bei den Altersrenten. Schlussbericht.
- Bonoli, G., und Vuille, S., 2012:** L'accueil de jour des enfants dans le Canton de Vaud. Lausanne, Fondation pour l'Accueil de Jour de Enfants (FAJE).
- Diez Grieser, M.T., und Simoni, H., 2008:** Zusammenfassung zur wissenschaftlichen Begleitung der Sprachförderung von Kindern mit Migrationshintergrund und/oder aus bildungsfernen Familien Projekt Spielgruppeplus. Amt für Jugend- und Berufsberatung und Volksschulamt der Bildungsdirektion des Kantons Zürich (Hrsg.).
- Ecoplan 2016:** Regulierungen für die Eröffnung einer Einrichtung der familienergänzenden Kinderbetreuung. Wissenschaftlicher Bericht. Im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen BSV, Bern, 2016.
- Felfe, C., und Lalive, R., 2012:** Early Child Care and Child Development: For Whom it Works and Why. CESIFO Working Paper.
- Fritschi, T., und Strub, S., 2007:** Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertageseinrichtungen in der Region Bern.
- Fritschi, T., Tom, O., Stein, A., und Bock-Famulla, K., 2008:** Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland. Bern, BASS.
- Forschungszentrum Familienbewusste Personalpolitik FFB 2013:** Status quo der Vereinbarkeit von Beruf und Familie in deutschen Unternehmen sowie betriebswirtschaftliche Effekte einer familienbewussten Personalpolitik. Ergebnisse einer repräsentativen Studie.
- Grob, A., Keller, K., und Trösch, L., 2014:** Zweitsprache. Mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergarten. Wissenschaftlicher Abschlussbericht.
- Havnes, T., und Mogstad, M., 2011:** No child left behind: Universal child care and children's long-run outcomes. American Economic Journal.
- INFRAS/Universität St. Gallen 2013:** Familienergänzende Kinderbetreuung und Gleichstellung. Schlussbericht des gleichnamigen NFP60-Forschungsprojekts.
- INFRAS/Universität St. Gallen 2015:** Analyse der Vollkosten und der Finanzierung von Krippenplätzen in Deutschland, Frankreich und Österreich im Vergleich zur Schweiz. In: Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht 3/15, Bundesamt für Sozialversicherungen (Hrsg).
- Melhuish, E., Ereky-Stevens, K., Petrogiannis, K., Ariescu, A., Penderi, E., Rentzou, K., Tawell, A., Leseman, P., und Broekhuisen, M., 2015:** CARE: A Review of Research on the Effects of Early Childhood Education and Care (ECEC) upon Child Development. Brussels, European Commission, <http://ecec-care.org/>
- Prognos 2005:** Betriebswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse familienfreundlicher Unternehmenspolitik.
- Ramsden, A., 2015:** Labour Market Effects of Child Care Vouchers: Evidence from a Quasi-Natural Experiment. Working Paper/Dissertation HSG
- Schlanser, R., 2011:** Wer nutzt in der Schweiz Kinderkrippen? UNIL/IDHEAP, Lehrstuhl Sozialpolitik, Soziale Sicherheit CHSS 3/2011, S.139-143.
- Zeppelin 2016:** Zürcher Equity Präventionsprojekt Elternbeteiligung und Integration. Förderung ab Geburt: Vorstellung der Ergebnisse der ZEPPELIN-Studie. <http://www.zeppelin-hfh.ch/publikationen/>, abgerufen am 3. März 2016.

Impressum

Whitepaper zu den gesamtgesellschaftlichen Kosten und Nutzen
einer Politik der frühen Kindheit
Kurzfassung
Zürich und St. Gallen, November 2016

Auftraggeber

Jacobs Foundation

Autorinnen und Autoren

Susanne Stern, Eva Gschwend und Rolf Iten
INFRAS, Binzstrasse 23, CH-8045 Zürich
www.infras.ch
T +41 44 205 95 95

Monika Bütler und Alma Ramsden
Schweizerisches Institut für Empirische Wirtschaftsforschung
Universität St. Gallen
Varnbühlstrasse 14, CH-9000 St. Gallen
www.sew.unisg.ch
T +41 71 224 23 20

Layout und Design

BLYSS Brand Identity, Zürich

Jacobs Foundation

Seefeldquai 17

Postfach

CH-8034 Zürich

www.jacobsfoundation.org