SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Bedarf, Kosten und Finanzierung des Kita-Ausbaus für die unter 3-Jährigen

Dohmen, Dieter

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Dohmen, D. (2007). *Bedarf, Kosten und Finanzierung des Kita-Ausbaus für die unter 3-Jährigen.* (FiBS-Forum, 38). Berlin: Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie (FiBS). https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-218018

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Dieter Dohmen

Bedarf, Kosten und Finanzierung des Kita-Ausbaus für die unter 3-Jährigen

FiBS-Forum Nr. 38

Berlin, April 2007

ISSN 1610-3548

FORUM

© 2007 Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie, Berlin

Nachdruck und Vervielfältigung – auch auszugsweise – sowie Weitergabe bzw. Verkauf sind nur mit ausdrücklicher schriftlicher Genehmigung der Verfasser gestattet.

Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie

Institute für Education and Socio-Economic Research and Consulting

Reinhardtstr. 31 – 10117 Berlin
Tel.: 030/8471223-0 – Fax: 030/8471223-29

E-mail: fibs@fibs.eu

URL: www.fibs.eu

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung 5

2. Die Ausgangslage 6

2.1 Die Versorgung mit Betreuungsplätzen im Kita-Bereich 6

2.2 Die Struktur der Kita-Plätze 9

2.3 Die durchschnittlichen Ausgaben je Kind und Jahr 9

3. Demografische Entwicklung und Ausbaubedarf für die unter 3-Jährigen 11

4. Kosten des Ausbaus 17

5. Wie kann der Ausbau finanziert werden – oder Wie groß müssen die Beschäftigungseffekte sein, damit sich der Ausbau selbst finanziert? 20

5.1 Minderausgaben beim Kindergeld 20

5.2 Beschäftigungseffekte durch zusätzliche Erwerbstätigkeit der Mütter 21

6. Die Netto-Kosten oder: Wann finanziert sich der Kita-Ausbau selbst? 24

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Versorgungslage der unter 3-Jährigen in den einzelnen Bundesländern 7

Abbildung 2: Versorgungslage der 3- bis 5-Jährigen in den einzelnen Bundesländern 8

Abbildung 3: Struktur der Kindergartenversorgung in den einzelnen Bundesländern 9

Abbildung 4: Kalkulatorische Durchschnittsausgaben je betreutem Kind 10

Abbildung 5: Kalkulatorische Ausgaben je durchschnittlichem Halbtageskindergartenplatz 11

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Versorgung der unter 3-Jährigen mit Betreuungsplätzen 6
Tabelle 2: Versorgung der 3-5 Jährigen mit Betreuungsplätzen 8
Tabelle 3: Kinderzahl im frühkindlichen Bereich bis 2020 13
Tabelle 4: Entwicklung der Zahl der 0- bis 5-Jährigen in den westdeutschen Ländern insgesamt bis 2020 14
Tabelle 5: Entwicklung des Betreuungsbedarfs für die 0- bis 5-Jährigen in den westdeutschen Ländern insgesamt bis 2020 (Versorgungsziel: 35 %) 15
Tabelle 6: Brutto-Ausbaubedarf bis 2013 nach Bundesländern 16
Tabelle 7: Netto-Ausbaubedarf bis 2013 nach Bundesländern 16
Tabelle 8: Gesamtkosten des Kita-Ausbaus (Basis 2013) für 35 % der unter 3-Jährigen (in Mio. Euro) 18
Tabelle 9: Jährliche laufende Ausgaben für den Kita-Ausbau für 35 % der unter 3-Jährigen (in Mio. Euro) 19
Tabelle 10: Laufende öffentliche Ausgaben des Kita-Ausbaus (2013) für 35 % der unter 3-Jährigen (in Mio. Euro) 19
Tabelle 11: Refinanzierung durch demografisch bedingte Minderausgaben beim Kindergeld im Jahre 2013 (Basisszenario) 20
Tabelle 12: Refinanzierung durch demografisch bedingte Minderausgaben beim Kindergeld im Jahre 2013 (oberes Szenario) 21
Tabelle 13: Öffentliche Einnahmen durch einen Beschäftigungseffekte von 140.000 Personen (33 % des Ausbaus) 23
Tabelle 14: Öffentliche Einnahmen durch einen Beschäftigungseffekte von 210.000 Personen (50 % des Ausbaus) 23
Tabelle 15: Öffentliche Einnahmen durch einen Beschäftigungseffekte von 280.000 Personen (67 % des Ausbaus) 24
Tabelle 16: Öffentliche Gesamteinnahmen durch einen Beschäftigungseffekte und Kindergeldeinsparungen (Schwellenwertberechnungen) 26
Tabelle 17: Öffentliche Gesamteinnahmen durch einen Beschäftigungseffekte und Kindergeldeinsparungen (Schwellenwertberechnungen) 26

1. Einleitung

Ganz Deutschland diskutiert endlich über den längst fälligen Ausbau des Kita-Bereichs bei den unter 3-Jährigen. Was in vielen anderen Ländern als selbstverständlich angesehen wird, nämlich dass man(n) bzw. frau Beruf und Familie vereinbaren kann, entpuppt sich auch zu Anfang des 21. Jahrhunderts in Deutschland, und insbesondere in Westdeutschland, häufig als Spießrutenlauf und Karriereende für die Mütter. Betreuungsplätze sind vor allem in Westdeutschland rar, auch wenn man konstatieren kann, dass der Ausbau der Krippenplätze für die unter 3-Jährigen in den letzten Jahren etwas vorangekommen ist, wenn auch nicht mit Siebenmeilenstiefeln, sondern in Trippelschritten.

Neben den Interessen der Eltern, insbesondere der Mütter, gibt es aber auch ein wirtschaftliches oder gesellschaftliches Interesse an einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Im Zuge des demografischen Wandels ist die verstärkte Erwerbstätigkeit von Frauen ein Beitrag zur Schließung der zu erwartenden immensen Fachkräftelücke. Nach Berechnungen des FiBS droht ab 2015 ein beträchtlicher Fachkräftemangel, weil ein beträchtlicher Teil der ausscheidenden Arbeitskräfte – und zwar auf fast allen Qualifizierungsebenen – nicht durch gleichwertig qualifizierte Absolventen ersetzt werden kann. In den neuen Ländern gilt dies noch früher, allerdings ist hier die Versorgungslage im Kita-Bereich deutlich besser als in den alten Ländern; d.h. sie ist dort kein solches Erwerbstätigkeitshemmnis wie im Westen.

Gleich zu Beginn sei ferner darauf hingewiesen, dass Väter und Mütter selbstverständlich eine sehr wichtige Rolle bei der Kindererziehung spielen: Dabei kommt es aber weniger auf die Quantität denn auf die Qualitität an. Viele derer, die sich derzeit kritisch oder ablehnend zum Ausbau der frühkindlichen Betreuung für die unter 3-Jährigen und einer verbesserten Vereinbarkeit von Familie und Beruf äußern, übersehen diesen wichtigen Unterschied – es sei denn, sie sind grundsätzlich gegen die Erwerbstätigkeit von Müttern.

Die folgenden Betrachtungen beginnen mit einer aktuellen Übersicht über die Betreuungssituation im Kita-Bereich und dessen Kosten in den einzelnen Bundesländern. Anschließend wird der Ausbaubedarf abgeschätzt, wobei sich der Beitrag ganz überwiegend auf die westdeutschen Länder konzentriert, da das angestrebte Ausbauziel von 30 oder 35 % der unter 3-Jährigen in den neuen Ländern bereits erreicht ist. Kapitel 0 ermittelt die Kosten, die der Ausbau in den einzelnen Bundesländern verursachen würde, wobei die demografische Entwicklung berücksichtigt wird, die den Ausbaubedarf tendenziell etwas verringert. Kapitel 5 schließlich geht der Frage nach, wie der Ausbau finanziert werden könnte. Hierbei wird sich zeigen, dass ein Großteil der laufenden Kosten bereits durch die zusätzlichen öffentlichen Einnahmen der Beschäftigungseffekte finanziert werden kann. Die zweite

Quelle sind die demografisch bedingten Minderausgaben beim Kindergeld. Unsere Berechnungen sollen vor allem zeigen, welche Beschäftigungseffekte erforderlich wären, um – unter Berücksichtigung der Kindergeldeinsparungen – den Ausbau finanzieren zu können. Und, dies kann schon an dieser Stelle vorweg genommen werden, der Kita-Ausbau würde sich schon bei vergleichsweise moderaten Einkommens- bzw. Beschäftigungswirkungen auf der Ebene der öffentlichen Haushalte, einschl. der Sozialversicherungskassen, (weitgehend) selbst finanzieren.

2. Die Ausgangslage

2.1 Die Versorgung mit Betreuungsplätzen im Kita-Bereich

Deutschland ist im Kita-Bereich immer noch ein zweigeteiltes Land. Während die ostdeutschen Länder fast alle 3- bis 6-Jährigen Kinder mit Ganztagesplätzen versorgen und durchschnittlich rund 40 % der unter 3-Jährigen einen Krippenplatz bekommen können, werden in den westdeutschen Ländern nicht einmal 8 % der unter 3-Jährigen erreicht.

Kita-Betreuung unter 3-Jähriger		davon:			Prozentualer Anteil	
Land	Insgesamt	in Einrich-tungen1)	in Tages-pflege	Besuchs-quote	in Einrich-tungen	in Tages-pflege
Baden-Württemberg	25.605	21.193	4.412	8,8%	83%	17%
Bayern	23.017	20.000	3.017	6,9%	87%	13%
Bremen	1.488	1.198	290	9,2%	81%	19%
Hamburg	9.798	7.705	2.093	21,1%	79%	21%
Hessen	15.094	12.515	2.579	9,3%	83%	17%
Niedersachsen	10.750	9.406	1.344	5,1%	87%	13%
Nordrhein-Westfalen	32.785	27.000	5.785	6,6%	82%	18%
Rheinland-Pfalz	9.575	8.957	618	9,4%	94%	6%
Saarland	2.335	2.253	82	10,2%	96%	4%
Schleswig-Holstein	5.504	4.263	1.241	7,6%	77%	23%
Berlin	32.008	29.000	3.008	37,7%	91%	9%
Brandenburg	22.591	20.005	2.586	40,6%	89%	11%
Mecklenburg-Vorpommern	16.507	12.960	3.547	43,1%	79%	21%
Sachsen	32.795	30.632	2.163	33,5%	93%	7%
Sachsen-Anhalt	25.735	25.568	167	50,2%	99%	1%
Thüringen	19.268	18.697	571	37,9%	97%	3%
Deutschland	284.855	251.352	33.503	13,5%	88%	12%
Alte Bundesländer (ohne Berlin)	135.951	114.490	21.461	7,8%	84%	16%
Neue Bundesländer (ohne Berlin)	116.896	107.862	9.034	39,8%	92%	8%

Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle 1: Versorgung der unter 3-Jährigen mit Betreuungsplätzen

Tabelle 1 zeigt die beträchtlichen Unterschiede in den einzelnen Bundesländern, und zwar auch jeweils zwischen den alten bzw. neuen Ländern (siehe auch Abbildung 1). Während z. B. in Hamburg

21 % der unter 3-Jährigen einen Krippenplatz (einschl. Tagespflege) haben, sind dies in Niedersachsen gerade einmal 5 %. Deutlich wird dabei aber zugleich auch, dass die beiden großen Stadtstaaten eine erheblich höhere Versorgungsquote haben als die Flächenländer. Auch in den neuen Ländern ist die Versorgung sehr unterschiedlich. In Sachsen wird gerade einmal jedes dritte Kind unter 3 Jahren betreut, in Sachsen-Anhalt jedes zweite.

In beiden Regionen Deutschlands gibt es ferner beträchtliche Unterschiede in der Bedeutung der Tagespflege. Während sie in Sachsen-Anhalt fast keine Rolle spielt, wird in Mecklenburg-Vorpommern jedes fünfte Kind unter 3 Jahren von einer Tagesmutter betreut. In Westdeutschland werden mit Ausnahme von Rheinland-Pfalz und dem Saarland (6 bzw. 4 %) um die 20 % der Kinder in der Tagespflege betreut.

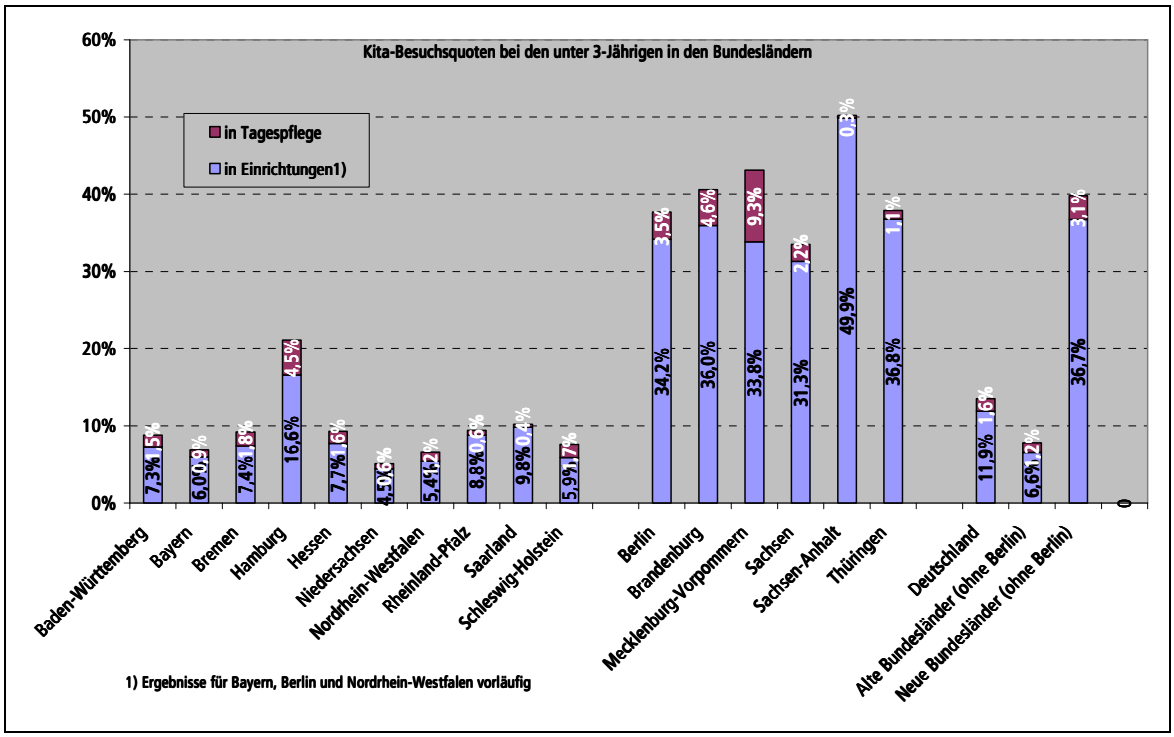

Abbildung 1: Versorgungslage der unter 3-Jährigen in den einzelnen Bundesländern

Im Vergleich zu diesen erheblichen Unterschieden wirkt der Bereich der 3- bis 5-Jährigen fast schon homogen. Tabelle 2 zeigt, dass in allen Ländern mindestens rund 80 % der 3- bis 5-Jährigen durch Kita-Angebote erreicht werden (siehe auch Abbildung 2). Die geringste Versorgungslage weist Niedersachsen aus, während Bayern mit über 98 % den höchsten Wert aller Bundesländer vorweisen kann. Auch hier sind die Schwankungen zwischen den neuen Ländern deutlich geringer (88-95 %) als in den alten (80-98 %). Ferner ist die Tagespflege in allen Ländern von marginaler Bedeutung. Allerdings kommt dafür den (vor-)schulischen Einrichtungen insbesondere in Hamburg eine größere Bedeutung zu, wie die folgende Übersicht zeigt.

Kita-Betreuung der 3-5-Jährigen		davon:			in (vor-)	
Land	Insgesamt	in Einrich-tungen1)	in Tages-pflege	Besuchs-quote2)	schulischen Einrichtungen	Betreuungs-quote3)
Baden-Württemberg	293.231	290.644	2.587	93,8%	4.022	95,1%
Bayern	350.995	350.000	995	98,4%	348	98,5%
Bremen	14.170	13.981	189	85,1%	23	85,2%
Hamburg	35.244	34.025	1.219	79,1%	3.421	86,8%
Hessen	152.139	151.400	739	89,1%	1.355	89,9%
Niedersachsen	185.850	184.905	945	79,5%	307	79,7%
Nordrhein-Westfalen	425.057	423.000	2.057	83,3%	1.960	83,7%
Rheinland-Pfalz	104.916	104.526	390	93,8%	155	94,0%
Saarland	23.566	23.472	94	94,1%	0	94,1%
Schleswig-Holstein	65.708	65.148	560	81,2%	47	81,3%
Berlin	72.545	71.500	1.045	88,0%	915	89,1%
Brandenburg	52.772	52.372	400	92,0%	99	92,1%
Mecklenburg-Vorpommern	35.145	34.471	674	91,8%	25	91,8%
Sachsen	89.062	88.884	178	92,8%	35	92,8%
Sachsen-Anhalt	48.556	48.505	51	91,3%	42	91,4%
Thüringen	48.798	48.777	21	94,9%	15	94,9%
Deutschland	1.997.754	1.985.610	12.144	89,1%	12.769	89,7%
Alte Bundesländer (ohne Berlin)	1.650.876	1.641.101	9.775	88,6%	11.638	89,2%
Neue Bundesländer (ohne Berlin)	274.333	273.009	1.324	92,6%	216	92,7%

Quelle: Statistisches Bundesamt

1) Ergebnisse für Bayern, Berlin und Nordrhein-Westfalen vorläufig
2) Anteil der Kinder in Kindertagesbetreuung an allen Kindern derselben Altersgruppe
3) Anteil der Kinder in Kindertagesbetreuung und in (vor-)schulischen Einrichtungen an allen Kindern derselben Altersgruppe

Tabelle 2: Versorgung der 3-5 Jährigen mit Betreuungsplätzen

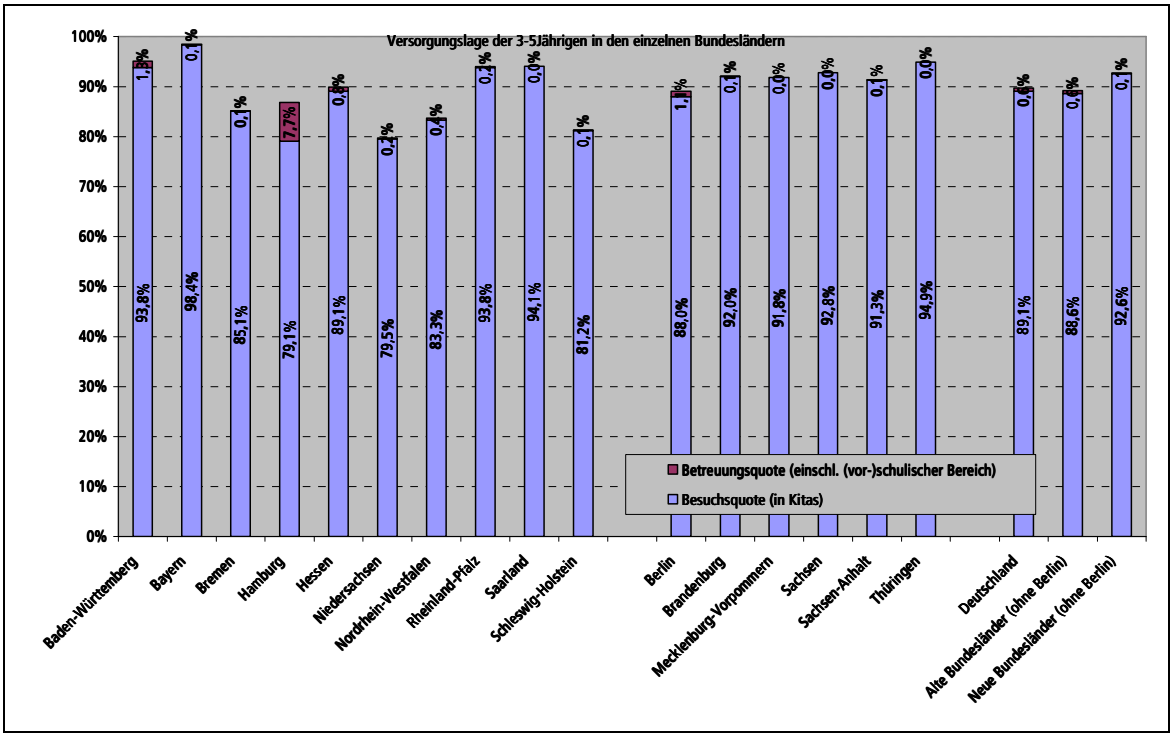

Abbildung 2: Versorgungslage der 3- bis 5-Jährigen in den einzelnen Bundesländern

2.2 Die Struktur der Kita-Plätze

Neben diesen zusammenfassenden Werten sind die großen Unterschiede im täglichen Umfang der Betreuung zu beachten.[1] Abbildung 3 verdeutlicht, dass in den neuen Ländern fast alle Plätze als „echte" Ganztagsplätze[2] ausgestaltet sind. Demgegenüber überwiegen die „unechten" Ganztagsplätze in den meisten westdeutschen Flächenländern. In Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland machen sie zwischen zwei Drittel und drei Viertel der Plätze aus, in Baden-Württemberg gar 80 %. Von den westdeutschen Ländern weist nur Hamburg eine „echte" Ganztagesquote von über 50 % auf. Auf der anderen Seite überwiegt in Bremen (57 %), Schleswig-Holstein (73 %) und insbesondere Niedersachen (81 %) die Halbtagsbetreuung, mit oder ohne Mittagessen.

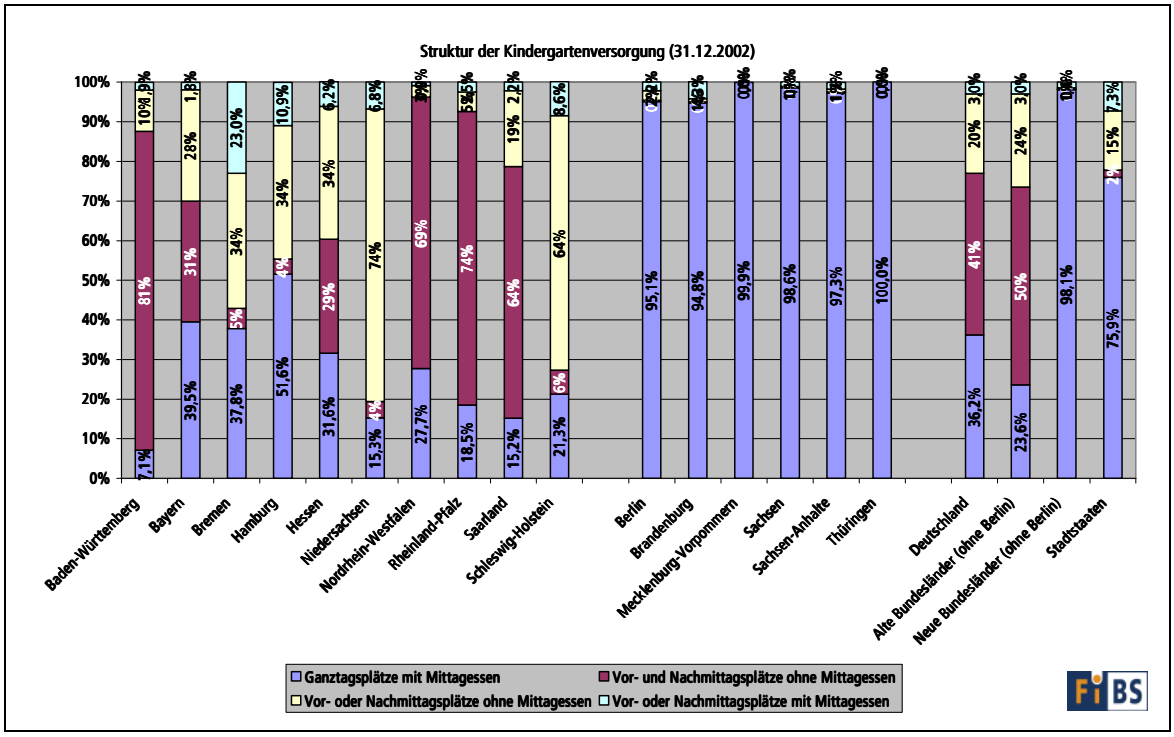

Abbildung 3: Struktur der Kindergartenversorgung in den einzelnen Bundesländern

2.3 Die durchschnittlichen Ausgaben je Kind und Jahr

Diese unterschiedlichen Ausstattungsniveaus sollten sich auch in den durchschnittlichen Ausgaben je Platz bzw. Kind widerspiegeln (siehe Abbildung 4). So wäre zu erwarten, dass die durchschnittlichen Ausgaben je Kind in den neuen Ländern höher sind als in den Alten, was u.a. aufgrund der deut-

1 Die aktuellsten Daten beziehen sich auf das Jahr 2002.

2 Als „echte" Ganztagsplätze werden die Plätze angesehen, die neben der Vor- und nachmittäglichen Betreuung ein Mittagessen enthalten, während dies bei den „unechten" Ganztagsplätzen, d.h. Vor- und Nachmittagsbetreuung ohne Mittagessen, nicht der Fall ist.

lich geringeren Gehaltsstruktur und der etwas größeren Erzieher-Kind-Relation aber nicht der Fall ist. Stattdessen haben die Stadtstaaten Hamburg und Berlin mit € 8.300 bzw. € 8.200 die höchsten Ausgaben, gefolgt von Bremen (€ 7.700) und Rheinland-Pfalz (€ 7.600). Die niedrigsten Ausgaben je Kind haben Baden-Württemberg und Bayern mit knapp € 5.000 bzw. € 3.600.[3]

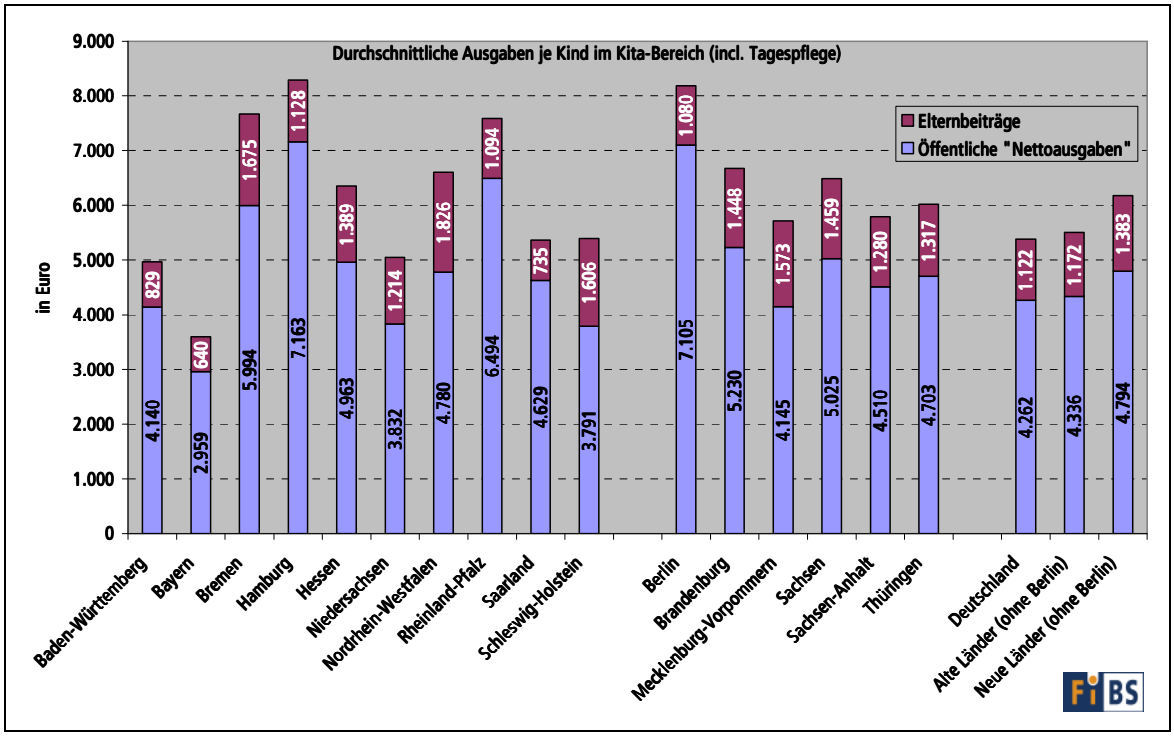

Abbildung 4: Kalkulatorische Durchschnittsausgaben je betreutem Kind[4]

Da die vorstehende Berechnung die unterschiedlichen Strukturen in den einzelnen Ländern allerdings nicht berücksichtigt, sondern so tut, alles wären diese in allen Bundesländern gleich, erscheint eine modifizierte Betrachtung sinnvoll, die diese Differenzen ausgleicht. Zur Bereinigung der Strukturunterschiede wird die Anzahl der Kinder jeweils mit einem „Gewicht" versehen, das den unterschiedlichen Betreuungsumfang berücksichtigt. In Anlehnung an einen Vorschlag des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung wird von folgenden Faktoren ausgegangen:

Halbtagsplatz 1,0, Ganztagsplatz 1,5, Krippenplatz (für unter 3-Jährige) 2,0 und Hortplatz 1,0.[5]

---

3 Es sei darauf hingewiesen, dass die Eigenleistungen der freien Träger in diesen Beträgen nicht enthalten sind.

4 Es ist beim Vergleich mit anderen Berechnungen, die sich auf die Kinder- und Jugendhilfestatistik zu beachten, dass die in der Kinder- und Jugendhilfestatistik ausgewiesenen Ausgaben um den in Bayern gezahlten Personalkostenzuschuss erhöht wurden, der in der Statistik nicht enthalten ist. Insofern ergeben sich andere Durchschnittswerte als aus den (unkorrigierten) Angaben der Kinder- und Jugendhilfestatistik.Der daraus resultierende Wert beläuft sich bezüglich der Brutto-Ausgaben je Kind auf € 5.124 und bei den öffentlichen Ausgaben auf € 4.262.

5 In Ergänzung dazu werden noch zwei weitere Gewichtungen vorgenommen: Ein Vor- *und* Nachmittagsplatz ohne Mittagessen wird mit dem Faktor 1,4 und ein Vor- *oder* Nachmittagsplatz mit Mittagessen wird mit dem Faktor 1,1 gewichtet.

Erwartungsgemäß ergeben sich in diesem Fall erhebliche Verschiebungen, allerdings zugleich auch beträchtliche Annäherungen. So verursacht ein Kind, das einen „normierten" Halbtagsplatz hat, nunmehr in Hamburg (€ 5.500) und Rheinland-Pfalz (€ 5.300) die höchsten öffentlichen Kosten, dicht gefolgt von Bremen € 5.250) und Berlin (€ 5.200). Bayern hat mit € 2.500 wiederum die niedrigsten Ausgaben. Alle anderen Länder liegen mit ihren Ausgaben je „normiertem" Halbtagsplatz bei Beiträgen zwischen € 3.400 und € 4.400 pro Jahr.

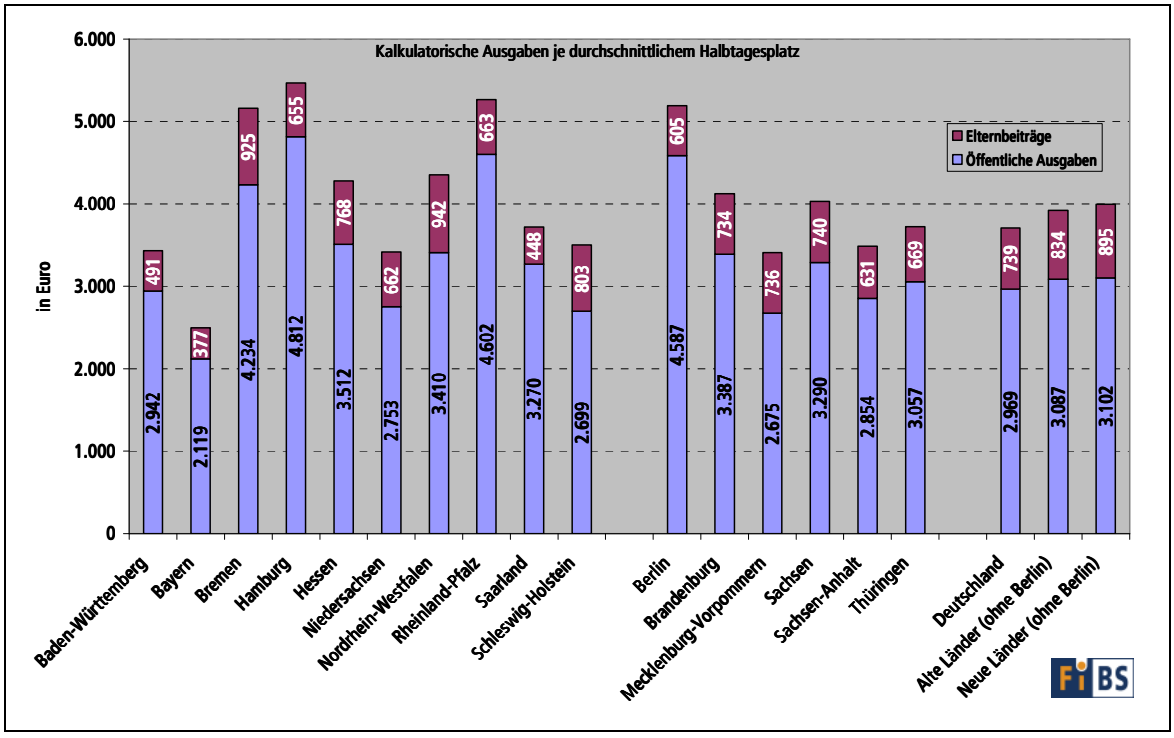

Abbildung 5: Kalkulatorische Ausgaben je durchschnittlichem Halbtageskindergartenplatz

Dass die hier ausgewiesenen durchschnittlichen Kosten niedriger sind als die vorher genannten Beträge ist dabei zwangsläufig, da hier die Ausgaben für einen durchschnittlichen Halbtagesplatz ausgewiesen werden, während die vorhergehenden Berechnungen in unterschiedlichem Umfang auch Ganztagsplätze beinhalteten. Dies gilt insbesondere für die neuen Ländern. Auf der Grundlage dieser „normierten" Kosten für einen Halbtagsplatz können weiter unten auch die Kosten für einen zusätzlichen Krippenplatz berechnet werden (siehe Kapitel 4).

3. Demografische Entwicklung und Ausbaubedarf für die unter 3-Jährigen

Wie im vorhergehenden Abschnitt beschrieben, ist die Versorgungslage bei den unter 3-Jährigen in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich. Im Rahmen des Tagesbetreuungsausbaugesetzes (TAG) ist ein Ausbau um 250.000 Plätze bis 2010 vorgesehen. Vor kurzem brachte die Bundesfa-

milienministerin einen Ausbau um 500.000 Plätze bis 2013 in die Diskussion; dadurch sollte eine Versorgungsquote von gut einem Drittel der unter 3-Jährigen erreicht werden.

Bevor wir allerdings den Ausbaubedarf in den kommenden Jahren anhand eigener Berechnungen ermitteln, ist kurz auf die demografische Entwicklung bzw. die damit verbundene Geburtenrate einzugehen, da diese auch Einfluss auf den zukünftigen Ausbaubedarf hat. Ausgangspunkt für die Betrachtung der zukünftigen (zu erwartenden) Zahl der 0- bis 3-Jährigen ist die Ende 2006 veröffentlichte 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes, in der verschiedene Szenarien zur möglichen zukünftigen Bevölkerungsentwicklung berechnet werden. Es ist naheliegend und zwangsläufig, dass unterschiedliche Annahmen z.B. über die Geburtenrate oder die Zuwanderung auch Auswirkungen auf die Anzahl der unter 3-Jährigen bzw. der 3- bis 5-Jährigen und damit den Bedarf an Kita-Plätzen haben. Es werden daher im Folgenden zwei unterschiedliche Szenarien betrachtet, von denen das erste als Basisszenario von einer unveränderten und das zweite von einer leichten Steigerung Geburtenrate ausgeht. Hinsichtlich der Zuwanderung wird in beiden Szenarien von einer Netto-Zuwanderung von 100.000 Personen ausgegangen, was den derzeitigen Zahlen am nächsten kommt.[6] Die Folge dieser unterschiedlichen Annahmen zur Geburtenrate ist, dass der Rückgang der Kinderzahlen beim zweiten Szenario weniger stark ausfällt als beim ersten.[7]

Bei unveränderter Geburtenrate sinkt die Zahl der 0- bis 3-Jährigen bis 2010 von derzeit 2,062 Mio. auf 1,964 Mio. und bis 2013 auf 1,954 Mio. (siehe Tabelle 3); danach sinkt die Zahl nur noch geringfügig. Dies entspricht einer Abnahme der Kinderzahl um rund 108.000 Kinder in den nächsten 7 Jahren; d.h. pro Jahr wären es rund durchschnittlich 15.000 Kinder weniger. Die in der zweiten Variante angenommene leichte Erhöhung der Geburtenrate führt dazu, dass sich die Kinderzahl weniger stark verringert. In diesem Fall wäre 2010 von 2,017 Mio. und 2013 von 2,055 Kindern auszugehen; in den nachfolgenden Jahren läge die Kinderzahl über dem aktuellen Wert von 2,062 Mio. D.h. nach diesem Szenario wäre für die Zeit ab 2013 sogar ein weiterer Ausbau erforderlich.

Etwas anders verläuft die Entwicklung bei den 3- bis 5-Jährigen. Im Basisszenario sinkt die Zahl bis 2010 von derzeit knapp 2,18 Mio. auf 2,02 Mio., d.h. um rund 155.000, und bis 2013 auf 1,97, also gut 200.000. Im zweiten Szenario fällt der Rückgang wiederum etwas schwächer aus. Bis 2010 verringert sich die Zahl um 150.000 auf 2,03 Mio. und verharrt in den nachfolgenden Jahren mit

6 Es handelt sich dabei um die Varianten V1-W1 und V4-W1 der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes. Die Netto-Zuwanderung betrug 2004 82.500 und 2005 79.000 Personen.

7 Um die Effekte solch unterschiedlicher Annahme einmal anschaulich in Größenordnungen darzustellen: Bereits 20.000 Geburten pro Jahr mehr oder weniger machen bei der Gruppe der unter 3-Jährigen insgesamt einen Unterschied von 60.000 Kindern aus. Bezogen auf einen Bedarf von 35 % an Krippenplätzen ergäbe sich daraus bei einer angestrebten Versorgungsquote von einem Drittel ein bundesweiter zusätzlicher Bedarf von 20.000 Plätzen.

leichten Schwankungen auf diesem Niveau. Erst ab 2015 ergibt sich eine sukzessive Steigerung, die aber auch 2020 noch deutlich unter dem heutigen Niveau bleibt.

Jahr	0- bis 3-Jährige		3- bis 5-Jährige		0- bis 5-Jährige	
	V1-W1	V4-W1	V1-W1	V4-W1	V1-W1	V4-W1
2006	2.062	2.062	2.178	2.178	4.240	4.240
2007	2.016	2.022	2.144	2.144	4.160	4.166
2008	1.989	2.005	2.108	2.108	4.097	4.113
2009	1.974	2.008	2.068	2.068	4.042	4.076
2010	1.964	2.017	2.022	2.027	3.986	4.044
2011	1.961	2.026	1.994	2.011	3.955	4.037
2012	1.957	2.041	1.981	2.014	3.938	4.055
2013	1.954	2.055	1.970	2.023	3.924	4.078
2014	1.954	2.070	1.966	2.032	3.920	4.102
2015	1.953	2.085	1.962	2.047	3.915	4.132
2016	1.952	2.097	1.960	2.061	3.912	4.158
2017	1.950	2.109	1.960	2.076	3.910	4.185
2018	1.945	2.119	1.960	2.091	3.905	4.210
2019	1.941	2.125	1.958	2.103	3.899	4.228
2020	1.932	2.128	1.956	2.115	3.888	4.243

Quelle: 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung

Tabelle 3: Kinderzahl im frühkindlichen Bereich bis 2020

Fasst man die bisher getrennt betrachteten Entwicklungen für die unter 3- und die 3- bis 5-Jährigen zusammen, dann zeigt sich in beiden Szenarien ein Rückgang der Kinderzahlen im Kita-Bereich. Danach sinken die Zahlen bis 2010, je nach Szenario, von derzeit 4,240 Mio. auf 3,986 bzw. 4,044 Mio. und bis 2013 auf 3,924 bzw. 4,078 Mio. D.h. bis 2010 ist von einem Rückgang der Zahl der Kinder im Kindergartenalter um 200-250.000 bis 2013 zwischen 160-315.000 auszugehen.

Bis zum Ende des Betrachtungszeitraumes 2020 ist nur unter der Annahme einer leicht steigenden Geburtenrate davon auszugehen, dass die heutige Kinderzahl bei den 0- bis 5-Jährigen wieder erreicht wird. Die Kommunen stehen somit vor der Aufgabe, das Betreuungsangebot für die unter 3-Jährigen aus- und für die 3- bis 5-Jährigen abzubauen. Für die nachfolgenden Betrachtungen bedeutet dies zugleich, dass mögliche Umwidmungseffekte von der Betreuung der 3- bis 5-Jährigen zugunsten der unter 3-Jährigen berücksichtigt werden müssen, soweit diese nicht für eine verbesserte Versorgung der 3- bis 5-Jährigen benötigt werden.

Weiterhin ist bei den folgenden Ausführungen zu berücksichtigen, dass der Ausbaubedarf bei den unter 3-Jährigen fast ausschließlich in den westdeutschen Bundesländern besteht.[8] Daher konzentrieren sich die Betrachtungen auch ausschließlich auf diese Länder.

8 Von den neuen Ländern hätte aktuell lediglich Sachsen bei einer angestrebten Versorgungsquote von 35 % einen Ausbaubedarf von 1.500 Plätzen.

Vor diesem Hintergrund ist die demografische Entwicklung in den alten Ländern von der der neuen Länder zu differenzieren, was insofern von Bedeutung ist, als sich die Geburtenzahl in den neuen Ländern in den kommenden Jahren nach den entsprechend differenziert vorliegenden Bevölkerungsvorausberechnungen tendenziell nur wenig verändern wird. D.h. die sinkenden Kinderzahlen entfallen nahezu vollständig auf die alten Länder.

Die folgende Tabelle 4 zeigt, dass die Zahl der 0- bis 5-jährigen Kinder in den westdeutschen Ländern (ohne Berlin) bis 2010 voraussichtlich von derzeit knapp 3,5 Mio. auf 3,22 bis 3,28 Mio. und bis 2013 auf 3,15 bis 3,31 Mio. absinken wird.

Jahr	0- bis 3-Jährige		3- bis 5-Jährige		0- bis 5-Jährige	
	V1-W1	V4-W1	V1-W1	V4-W1	V1-W1	V4-W1
2006	1.686	1.686	1.805	1.805	3.491	3.491
2007	1.637	1.643	1.772	1.772	3.409	3.415
2008	1.607	1.623	1.735	1.735	3.342	3.358
2009	1.589	1.623	1.693	1.693	3.283	3.317
2010	1.576	1.629	1.645	1.650	3.221	3.279
2011	1.572	1.637	1.614	1.631	3.186	3.268
2012	1.569	1.653	1.599	1.632	3.168	3.285
2013	1.569	1.670	1.584	1.637	3.154	3.308
2014	1.574	1.690	1.579	1.645	3.153	3.335
2015	1.579	1.711	1.576	1.661	3.155	3.372
2016	1.584	1.729	1.577	1.678	3.161	3.407
2017	1.590	1.749	1.581	1.697	3.171	3.446
2018	1.594	1.768	1.586	1.717	3.180	3.485
2019	1.600	1.784	1.590	1.735	3.190	3.519
2020	1.603	1.799	1.596	1.755	3.199	3.554

Quelle: Berechnungen des FiBS auf Basis Statistisches Bundesamt

Tabelle 4: Entwicklung der Zahl der 0- bis 5-Jährigen in den westdeutschen Ländern insgesamt bis 2020

Unter Berücksichtigung einer angestrebten Versorgungsquote von 35 % für die unter 3-Jährigen ergäbe sich 2010 ein Brutto-Bedarf von insgesamt 550.000 bis 570.000 Plätzen in den alten Ländern (ohne Berlin) (siehe Tabelle 5). Tatsächlich stehen dort derzeit jedoch insgesamt nur knapp 136.000 Plätze zur Verfügung. D.h. der Ausbaubedarf an Krippenplätzen beliefe sich auf 415.000 bis 435.000 Plätze. Die Zahlen für 2013 unterscheiden sich lediglich beim oberen Szenario mit einer leicht ansteigenden Geburtenrate, bei dem 15.000 zusätzliche Plätze erforderlich wären, insgesamt wären dies als 450.000

Bei den 3- bis 5-Jährigen besteht 2010 unter der Annahme einer angestrebten Vollversorung ein Bedarf von knapp 1,65 Mio. Plätzen und 2013 von 1,58 bis 1,64 Mio. Bei einer Zahl von derzeit rund 1,65 Mio. betreuten Kindern in den westdeutschen Ländern bedeutet dies bis 2010 einen im Prinzip unveränderten Bedarf, der erst in den Jahren danach leicht sinkt. Im Ergebnis könnten also zwischen 15.000 und 65.000 Plätze bei den 3- bis 5-Jährigen abgebaut und zugunsten der unter 3-Jährigen

umgewidmet werden. Zu beachten ist dabei allerdings, dass der Betreuungsbedarf bei den unter 3-Jährigen deutlich höher und somit der Erzieher-Kind-Schlüssel nur halb so hoch ist. Unter Berücksichtigung dieser Umwidmungsmöglichkeiten verringert sich der Ausbaubedarf bei den unter 3-Jährigen auf rund 390.000 im Basisszenario und 405.000 im zweiten Szenario.

Zusammenfassend kann daher unter Vernachlässigung dieser vergleichsweise geringen Unterschiede ein Netto-Ausbaubedarf von rund 400.000 Plätzen in den alten Bundesländern konstatiert werden.[9]

Jahr	0- bis 3-Jährige		3- bis 5-Jährige		0- bis 5-Jährige	
	V1-W1	V4-W1	V1-W1	V4-W1	V1-W1	V4-W1
2006	590	590	1.805	1.805	2.395	2.395
2007	573	575	1.772	1.772	2.345	2.347
2008	563	568	1.735	1.735	2.298	2.303
2009	556	568	1.693	1.693	2.250	2.261
2010	552	570	1.645	1.650	2.196	2.220
2011	550	573	1.614	1.631	2.164	2.204
2012	549	579	1.599	1.632	2.148	2.210
2013	549	585	1.584	1.637	2.134	2.222
2014	551	591	1.579	1.645	2.130	2.237
2015	553	599	1.576	1.661	2.128	2.260
2016	554	605	1.577	1.678	2.131	2.283
2017	556	612	1.581	1.697	2.137	2.309
2018	558	619	1.586	1.717	2.144	2.336
2019	560	624	1.590	1.735	2.150	2.359
2020	561	630	1.596	1.755	2.157	2.384

Quelle: Berechnungen des FiBS auf Basis Statistisches Bundesamt

Tabelle 5: Entwicklung des Betreuungsbedarfs für die 0- bis 5-Jährigen in den westdeutschen Ländern insgesamt bis 2020 (Versorgungsziel: 35 %)

Rechnet man dieses Ergebnis auf die ungefähren Ausbaubedarfe in den einzelnen Bundesländern um, dann ergeben sich die in der folgenden Tabelle 6 dargestellten Werte hinsichtlich der insgesamt neu benötigten Plätze. Nordrhein-Westfalen müsste mit rund 130.000 Plätzen das größte Ausbauvolumen bewältigen, gefolgt von Bayern und Baden-Württemberg mit rund 85.000 bzw. etwas etwa 70.000. In absoluten Zahlen gesehen, sind die Ausbaubedarfe in Bremen, Hamburg und dem Saarland mit jeweils um die 5.000 am geringsten, allerdings sind diese Länder auch deutlich kleiner.

Berücksichtigt man, dass ein in begrenztem Umfang aus demografischen Gründen nicht mehr benötigte Plätze von den 3- bis 5-Jährigen zu Krippenplätzen umgewidmet werden können, dann reduziert sich der Bedarf an vollständig neu zu errichtenden Plätzen um etwa 5 %.. Somit verbliebe noch

9 Eine Überprüfung dieses Ergebnisses ausgehend von einer Hochrechnung auf der Basis der aktuellen Versorgungslage bestätigt dieses Resultat unter Einbeziehung der hier ausführlich beschriebenen demografischen Entwicklung. Dies gilt auch für die nachfolgenden Werte auf Länderebene.

ein Bedarf von 390.000 bis 425.00 Plätzen, die „netto" neu zu errichten wären. Hiervon müsste Nordrhein-Westfalen mit rund 120.000 Plätzen das größte Ausbauvolumen bewältigen, gefolgt von Bayern und Baden-Württemberg mit etwa 80.000 bzw. rund 65.000. In absoluten Zahlen gesehen, sind die Ausbaubedarfe in Bremen, Hamburg und dem Saarland mit jeweils um die 5.000 am geringsten, allerdings sind diese Länder auch deutlich kleiner.

Zusätzlicher Ausbaubedarf	**2013**	
(brutto)	V1 W1	V4 W1
Baden-Württemberg	65.000	71.000
Bayern	81.000	88.000
Bremen	3.000	4.000
Hamburg	5.000	6.000
Hessen	36.000	39.000
Niedersachsen	55.000	60.000
Nordrhein-Westfalen	123.000	133.000
Rheinland-Pfalz	22.000	24.000
Saarland	5.000	5.000
Schleswig-Holstein	17.000	19.000
Alte Bundesländer (ohne Berlin)	**412.000**	**449.000**

Quelle: Berechnungen des FiBS

Tabelle 6: Brutto-Ausbaubedarf bis 2013 nach Bundesländern

Zusätzlicher Ausbaubedarf	**2013**	
(netto)	V1 W1	V4 W1
Baden-Württemberg	62.000	68.000
Bayern	77.000	84.000
Bremen	3.000	4.000
Hamburg	5.000	5.000
Hessen	34.000	37.000
Niedersachsen	53.000	57.000
Nordrhein-Westfalen	116.000	126.000
Rheinland-Pfalz	21.000	23.000
Saarland	4.000	5.000
Schleswig-Holstein	16.000	18.000
Alte Bundesländer (ohne Berlin)	**391.000**	**427.000**

Quelle: Berechnungen des FiBS

Tabelle 7: Netto-Ausbaubedarf bis 2013 nach Bundesländern

4. Kosten des Ausbaus

Die Kosten des Ausbaus können nunmehr auf der Basis der jeweiligen durchschnittlichen Länderausgaben für die einzelnen Bundesländer und damit natürlich auch insgesamt ermittelt werden (siehe Tabelle 10).[10] Hierbei ist zwischen den Brutto-Ausgaben und den öffentlichen Netto-Ausgaben zu unterscheiden. In den Brutto-Ausgaben sind die Elternbeiträge enthalten; in den Netto-Ausgaben sind diese nicht enthalten, da sie von den Eltern finanziert werden.

Ferner ist die Frage zu diskutieren, wie die investiven Ausgaben berücksichtigt werden sollen, die in den Ausgaben, die in der Kinder- und Jugendhilfe enthalten sind, vermutlich nur einen geringen Teil ausmachen. Da diese investiven Ausgaben mit Anschaffungen verbunden sind, die über einen längeren Zeitraum genutzt werden können, erscheint es angebracht, diese auch entsprechend ihres „ökonomischen Verbrauchs" in die Berechnungen einzubeziehen. D.h. sie werden mit ihren jährlichen Verbrauchswert bei den jeweiligen Ausgaben berücksichtigt.

Betrachtet man die aktuellen Diskussionen zwischen den verschiedenen politischen Gliederungen bzw. Vertretern, dann gibt es dabei aber sehr unterschiedliche Auffassungen über die Höhe der investiven Ausgaben je Platz (siehe z.B. Handelsblatt vom 30.3.2007). Aber selbst wenn man von den vergleichsweise hoch erscheinenden investiven Ausgaben des Landkreistages ausgehen würde, der € 40.000 pro Platz ansetzt, sind die Auswirkungen auf die jährlichen Ausgaben begrenzt. Unter realistischen Abschreibungsraten für die einzelnen Güter ergibt sich eine Größenordnung von um die € 1.500 pro Jahr und Platz.[11] Da dieser Ansatz aber ausgesprochen hoch erscheint,[12] dürfte ein realistischerer Ansatz vermutlich in einer Größenordnung von € 1.000 pro Jahr und Platz liegen.[13] Auf dieser Grundlage weist Tabelle 8 jährliche Gesamtkosten für das Jahr 2013 von € 3,3 bis 3,6 Mrd. aus. Der Vergleich mit der nachfolgenden Tabelle 9 zeigt, dass der auf die Investitionen entfallende Anteil bei rund € 400 Mio. liegt.

10 In Analogie zum Vorgehen bei der Ermittlung der „normierten" durchschnittlichen Kosten für einen Halbtagsplatz werden hier die dabei ermittelten Beträge verdoppelt.i

11 Werden beispielsweise € 30.000 an Gebäudeinvestitionen über 50 Jahre abgeschrieben, wie dies durchaus üblich ist, € 5.000 für Einrichtungsgegenstände über 15 Jahre und die restlichen € 5.000 für sonstige Anschaffungen über 10 Jahre, dann ergibt sich ein Betrag von rund € 1.430 pro Jahr und Kind. Geht man hingegen bei konstanten Abschreibungszeiten von einer Verteilung von € 25.000 für die Gebäudeerrichtung, € 10.000 für Einrichtung und € 5.000 für Sonstiges aus, dann ergibt sich ein Betrag von € 1.670 pro Platz und Kind.

12 Bei einer sechsköpfigen Gruppe würde dieser Betrag in Gesamtkoten von € 240.000 resultieren.

13 Dies gilt insbesondere auch mit Blick darauf, dass in den hier ermittelten durchschnittlichen Ausgabenbeträgen, die auf den Angaben der Kinder- und Jugendhilfestatistik aufbaut, bereits investive Ausgaben enthalten sind, soweit diese in den vergangenen Jahren angefallen sind.

Ausbaukosten 2013	Gesamt-Ausgaben (incl. Elternbeiträge + Investitionskosten)	
Länderspezfische Werte je Platz	V1 W1	V4 W1
Baden-Württemberg	488	535
Bayern	461	503
Bremen	34	45
Hamburg	60	60
Hessen	325	354
Niedersachsen	415	446
Nordrhein-Westfalen	1.126	1.223
Rheinland-Pfalz	242	265
Saarland	34	42
Schleswig-Holstein	128	144
Alte Bundesländer (ohne Berlin)	**3.313**	**3.617**

Quelle: Berechnungen des FiBS

Tabelle 8: Gesamtkosten des Kita-Ausbaus (Basis 2013) für 35 % der unter 3-Jährigen (in Mio. Euro)

Konzentriert man sich auf die laufenden Gesamtausgaben (siehe Tabelle 9), die der Ausbau jährlich verursachen würde, dann ergibt sich eine Größenordnung von € 2,9 bis 3,2 Mrd. pro Jahr (Basis 2013), wovon die Elternbeiträge rund € 530 bis 580 Mio. ausmachen, d.h. der anstehende Ausbau würde die Länder insgesamt € 2,4 bis 2,6 Mrd. an laufenden Ausgaben kosten (siehe Tabelle 10).

Wie wir weiter unten noch genauer zeigen werden, besteht ein grundlegendes Problem der bestehenden Kita-Finanzierung darin, dass vor allem die Kommunen und – in geringerem Umfang die Länder – den Ausbau finanzieren müssten, an den daraus resultierenden Mehreinnahmen durch Erwerbstätigkeit der Mutter aber nur geringfügig partizipieren. Ein Ausweg aus dem bestehenden „Finanzierungsdilemma" könnte insofern darin liegen, dass der Bund die Investitionskosten trägt,[14] und die Länder und Kommunen vor allem die laufenden Kosten übernehmen.

Geht man von diesem Ansatz aus, dann kämen – ohne eine weitergehende Neuregelung der Finanzierungsverteilung für den Kita-Bereich – auf die Länder und Kommunen jährliche Netto-Mehrausgaben von € 2,4 bis 2,6 Mrd. zu (siehe Tabelle 10), die aufgrund des Ausbaus zusätzlich finanziert werden müssten. Fast ein Drittel dieser Mehrausgaben entfallen mit gut € 800 Mio. auf Nordrhein-Westfalen, gefolgt von Baden-Württemberg und Bayern mit bis zu € 400 Mio. bzw. rund 340 Mio. D.h. fast zwei Drittel der Gesamtausbaukosten entfallen auf diese drei Länder.

14 Soweit ersichtlich ist die zumindest zu 90 % möglich.

Ausbaukosten 2013	Laufende Gesamt-Ausgaben (incl. Elternbeiträge)	
Länderspezfische Werte je Platz	V1 W1	V4 W1
Baden-Württemberg	426	467
Bayern	384	419
Bremen	31	41
Hamburg	55	55
Hessen	291	317
Niedersachsen	362	389
Nordrhein-Westfalen	1.010	1.097
Rheinland-Pfalz	221	242
Saarland	30	37
Schleswig-Holstein	112	126
Alte Bundesländer (ohne Berlin)	**2.922**	**3.190**

Quelle: Berechnungen des FiBS

Tabelle 9: Jährliche laufende Ausgaben für den Kita-Ausbau für 35 % der unter 3-Jährigen (in Mio. Euro)

Ausbaukosten 2013	Öffentliche Netto-Ausgaben	
Länderspezfische Werte je Platz	V1 W1	V4 W1
Baden-Württemberg	365	400
Bayern	326	356
Bremen	25	34
Hamburg	48	48
Hessen	239	260
Niedersachsen	292	314
Nordrhein-Westfalen	791	859
Rheinland-Pfalz	193	212
Saarland	26	33
Schleswig-Holstein	86	97
Alte Bundesländer (ohne Berlin)	**2.391**	**2.613**

Quelle: Berechnungen des FiBS

Tabelle 10: Laufende öffentliche Ausgaben des Kita-Ausbaus (2013) für 35 % der unter 3-Jährigen (in Mio. Euro)

5. Wie kann der Ausbau finanziert werden – oder Wie groß müssen die Beschäftigungseffekte sein, damit sich der Ausbau selbst finanziert?

Für den Krippenausbau stehen neben allgemeinen Steuermitteln insbesondere zwei Quellen zur Verfügung. Dies sind einmal die Minderausgaben beim Kindergeld, die durch sinkende Kinderzahlen – wie die vorstehenden Betrachtungen gezeigt haben – in den westdeutschen Ländern bedingt sind, und zum anderen die zusätzlichen Einnahmen, die sich durch die zusätzliche Erwerbstätigkeit der Eltern, insbesondere der Mütter ergeben.

5.1 Minderausgaben beim Kindergeld

Wie bereits weiter oben ausgeführt, ist in den kommenden Jahren von sinkenden Kinderzahlen bei den 0- bis 5-Jährigen auszugehen, wodurch sich zwangsläufig auch die Ausgaben für das Kindergeld verringern werden. Geht man zunächst im Rahmen des Basisszenarios von weitgehend unveränderten Geburtenraten aus, dann ergeben sich bundesweit Minderausgaben beim Kindergeld von € 627 Mio., von denen jeweils rund € 266 Mio. auf den Bund und die Länder entfallen und € 94 Mio. auf die Kommunen (siehe Tabelle 11). Es wird dabei unmittelbar deutlich, dass die Einspareffekte vor allem beim Bund und bei den Ländern anfallen, und nur in vergleichsweise geringem Umfang bei den Kommunen.

Minderausgaben beim Kindergeld durch demografischen Wandel	**unveränderte Geburtenrate , Wanderung 100.000**			
(in Mio. Euro)	insg.	Bund	Land	Kommune
Baden-Württemberg	-104	-44	-44	-16
Bayern	-119	-51	-51	-18
Bremen	-6	-2	-2	-1
Hamburg	-17	-7	-7	-2
Hessen	-58	-25	-25	-9
Niedersachsen	-75	-32	-32	-11
Nordrhein-Westfalen	-178	-75	-75	-27
Rheinland-Pfalz	-36	-15	-15	-5
Saarland	-8	-3	-3	-1
Schleswig-Holstein	-26	-11	-11	-4
Alte Bundesländer (ohne Berlin)	**-627**	**-266**	**-266**	**-94**

Quelle: Berechnungen des FiBS

Tabelle 11: Refinanzierung durch demografisch bedingte Minderausgaben beim Kindergeld im Jahre 2013 (Basisszenario)

Sollte es zu einer leichten Erhöhung der Geburtenrate kommen, dann verringern sich die Einsparungen beim Kindergeld um fast € 290 Mio. auf annähernd € 340 Mio. Selbst eine nur leichte Erhö-

hung der Geburtenrate hätte somit gegenläufige Effekte. Einerseits würde sich der Ausbaubedarf gegenüber dem Basisszenario mit einer unveränderten Geburtenrate erhöhen, wodurch auch die Ausbaukosten steigen würden und andererseits würden sich die Minderausgaben beim Kindergeld verringern.

Minderausgaben beim Kindergeld durch demografischen Wandel (in Mio. Euro)	**leicht erhöhte Geburtenrate , Wanderung 100.000**			
	insg.	Bund	Land	Kommune
Baden-Württemberg	-56	-24	-24	-8
Bayern	-64	-27	-27	-10
Bremen	-3	-1	-1	0
Hamburg	-9	-4	-4	-1
Hessen	-31	-13	-13	-5
Niedersachsen	-41	-17	-17	-6
Nordrhein-Westfalen	-96	-41	-41	-14
Rheinland-Pfalz	-20	-8	-8	-3
Saarland	-4	-2	-2	-1
Schleswig-Holstein	-14	-6	-6	-2
Alte Bundesländer (ohne Berlin)	**-338**	**-144**	**-144**	**-51**

Quelle: Berechnungen des FiBS

Tabelle 12: Refinanzierung durch demografisch bedingte Minderausgaben beim Kindergeld im Jahre 2013 (oberes Szenario)

5.2 Beschäftigungseffekte durch zusätzliche Erwerbstätigkeit der Mütter

Schwieriger als die Minderausgaben beim Kindergeld ist eine dezidierte Betrachtung der möglichen Effekte auf die öffentlichen Haushalte infolge der zu erwartenden Beschäftigungseffekte, die durch die bessere Betreuung mögliche werden können. Diese aus den neuen bzw. zusätzlichen Beschäftigungsverhältnissen resultierenden Einnahmeeffekte auf die öffentlichen Haushalte und die Sozialversicherungskassen sind von verschiedenen Entwicklungen und Faktoren abhängig. Hierzu zählt z.B. zunächst die Frage, wie viele Elternteile, insbesondere Mütter, werden tatsächlich eine zusätzliche Erwerbstätigkeit aufnehmen, welchen zeitlichen Umfang werden diese Beschäftigungsverhältnisse durchschnittlich haben, und wie hoch werden die daraus resultierenden Bruttoeinkommen sein. Für die Abschätzung der Einnahmen der öffentlichen Haushalte ist dann noch die familiäre bzw. steuerliche Konstellation von erheblicher Bedeutung, da die Steuerlast bei gleichem Einkommen eine völlig andere ist, je nachdem, ob von Alleinstehenden bzw. Alleinerziehenden oder Verheirateten ausgegangen wird. Bei letzten kommt dann noch die Frage der Lohnsteuerklasse und der Einkommensverteilung zwischen beiden Ehepartnern hinzu.

Da es im vorliegenden Beitrag bzw. Abschnitt weniger darum geht, bis ins letzte Detail präzisierte Berechnungen über mögliche Beschäftigungs- und Einkommenseffekte vorzunehmen, sondern vor allem intendiert ist, mögliche Größenordnungen bzw. Schwellenwerte zu ermitteln, welche Beschäftigungseffekte für eine Refinanzierung der Mehrausgaben notwendig wären, erscheint es ausreichend, unterschiedliche Szenarien zu betrachten und diese einander gegenüber zu stellen. Statt einer Betrachtung unterschiedlicher Modellvarianten mit abweichenden Verhaltensannahmen wird ein anderer Weg gewählt.

Da die Zielsetzung des Krippenausbaus auch darin besteht, Eltern eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu ermöglichen, erscheint es plausibel, davon auszugehen, dass ein erheblicher Teil der Eltern ein Interesse daran hat, dass auch der zweite Elternteil eine Beschäftigung aufnehmen kann. Vor diesem Hintergrund wird das untere Szenario mit einem Beschäftigungseffekt von einem Drittel, das mittlere mit einem von 50 % und das obere von zwei Drittel der zusätzlichen Plätze anzusetzen, um zu sehen, welche Einnahmeeffekte in den öffentlichen Haushalten daraus resultieren würden. Dieses Verfahren umgeht sie Setzung bestimmter Annahmen dahingehend, was wohl passieren wird, sondern ermöglicht vielmehr die Betrachtung von Schwellenwerten, die erreicht werden müssten, um eine Refinanzierung zu gewährleisten.

Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Qualifikationsanforderungen, Arbeitsvolumina und Vergütungsstrukturen erscheint es ferner sinnvoll, mit unterschiedlich hohen durchschnittlichen Bruttoeinkommen zu rechnen. Geht man dabei von einer durchschnittlichen Halbtagsbeschäftigung aus, erscheint wiederum ein unteres Durchschnittseinkommen von € 1.000, ein mittlere von € 1.250 und ein oberes von € 1.500 plausibel.[15]

Bei einem Bruttoausbaubedarf von insgesamt rund 420.00 Plätzen[16] beliefen sich die durchschnittlichen Beschäftigungseffekte somit bei einem Drittel der zusätzlichen Plätze auf rund 140.000 und bei 50 % auf 210.000 und bei zwei Drittel auf 280.000 zusätzliche Erwerbspersonen.

Bei einem durchschnittlichen Bruttoeinkommen von € 1.000 (€ 1.250; € 1.500) pro Monat werden bei Steuerklasse V[17] Lohnsteuern von (gerundet) € 193 (€ 299; € 390) monatlich (einschließlich Solidaritätszuschlag) fällig sowie Sozialabgaben von rund € 420 (€ 525; € 630) (jeweils einschl. Arbeitge-

15 Um einen Eindruck über die damit verbundenen Größenordnungen zu vermitteln, seien diese Beträge durch Beispiele konkretisiert: Um ein Bruttoeinkommen von € 1.000 zu erzielen, ist bei einer Teilzeitbeschäftigung von 20 Stunden pro Woche ein Stundenlohn von ca. € 11,50 erforderlich; bei 25 Stunden wären es € 9,25. Für € 1.250 müsste bei 20 Stunden ein Stundenlohn von 14,50 gezahlt werden. € 1.500 entspricht ungefähr einer halben BAT IIa -Stelle.

16 Anders als bei den Ausbaukosten, bei dem die Umwidmung von Plätzen ein wichtiger und zugleich kostensenkender Aspekt ist, ist hier von den zusätzlichen Plätzen für die unter 3-Jährigen auszugehen, da für die Beschäftigungseffekte unerheblich ist, wie die Plätze im Einzelnen zustande kommen.

17 Lohnsteuerklasse V ist üblicherweise die Steuerklasse für den geringer verdienenden Ehepartner.

beranteil) (siehe Tabelle 13). Bei einem Beschäftigungseffekt von 140.000 Personen ergäben sich somit zusätzliche Steuereinnahmen von € 320 Mio. (€ 504 Mio., € 655 Mio.) sowie Sozialversicherungsbeiträge von € 705 (€ 880; € 1.058) Mio. pro Jahr. Fasst man die beiden Positionen, Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge, zusammen, dann ergeben sich öffentliche Gesamteinnahmen von € 1,0 bis € 1,7 Mrd.

Zusätzliche Beschäftigung	Bruttomonats-einkommen (in Euro)	Steuer-einnahmen	Bund	Länder	Kommunen (in Mio. Euro)	SV-Beiträge	**Steuern und SV-Beiträge**
140.000	1.000	319	136	136	48	706	**1.025**
140.000	1.250	504	214	214	76	882	**1.386**
140.000	1.500	655	278	278	98	1.058	**1.714**

Tabelle 13: Öffentliche Einnahmen durch einen Beschäftigungseffekte von 140.000 Personen (33 % des Ausbaus)

Würde jeder zweite zusätzliche Kita-Platz einem Elternteil eine Beschäftigungsaufnahme ermöglichen, dann würden sich aus den drei oben unterstellten Einkommenskonstellationen Steuereinnahmen von € 480, € 756 und € 983 Mio. pro Jahr ergeben. Zusammen mit den Sozialversicherungseinnahmen von € 1.060, 1.320 bzw. 1.590 Mio., beliefen die sich öffentlichen Einnahmen auf € 1,5 bis 2,6 Mrd. (siehe Tabelle 14).

Zusätzliche Beschäftigung	Bruttomonats-einkommen	Steuer-einnahmen	Bund	Länder	Kommunen		SV-Beiträge		**Steuern und SV-Beiträge**
	(in Euro)	(in Mio. Euro)							
210.000	1.000	479	203	203	72		1.058		**1.537**
210.000	1.250	756	321	321	113		1.323		**2.079**
210.000	1.500	983	418	418	147		1.588		**2.570**

Tabelle 14: Öffentliche Einnahmen durch einen Beschäftigungseffekte von 210.000 Personen (50 % des Ausbaus)

Würden sogar zwei Drittel der neuen Plätze zu einer zusätzlichen Erwerbstätigkeit führen, dann würden sich die öffentlichen Einnahmen bereits bei einem durchschnittlichen Monatseinkommen von € 1.000 auf € 640 Mio. und die Sozialversicherungsbeiträge auf € 1,4 Mrd. belaufen; d.h. die Gesamteinnahmen betrügen € 2,05 Mrd. Bei einem Einkommen von durchschnittlich € 1.250, mit Steuereinnahmen von gut € 1,0 Mrd. und Sozialversicherungseinnahmen von € 1,76 Mrd. wären die erforderlichen laufenden Ausbaukosten mehr als finanziert; zusammen mit den Kindergeldeinsparungen sogar die gesamten Ausbaukosten, einschließlich der Investitionen.

Zusätzliche Beschäftigung	Bruttomonats-einkommen (in Euro)	Steuer-einnahmen	Bund	Länder	Kommunen (in Mio. Euro)	SV-Beiträge	**Steuern und SV-Beiträge**
280.000	1.000	638	271	271	96	1.411	**2.050**
280.000	1.250	1.008	428	428	151	1.764	**2.772**
280.000	1.500	1.310	557	557	197	2.117	**3.427**

Tabelle 15: Öffentliche Einnahmen durch einen Beschäftigungseffekte von 280.000 Personen (67 % des Ausbaus)

Auf einen ganz zentralen Aspekt muss abschließend allerdings nachdrücklich hingewiesen werden, nämlich die Verteilung der öffentlichen Einnahmen zwischen den föderalen Ebenen und den Sozialversicherungen. In allen dargelegten Berechnungsbeispielen fließen rund zwei Drittel der Einnahmen an die Sozialversicherungen und nur 5 % an die Kommunen, die unter den bestehenden Regelungen den Ausbau aber überwiegend finanzieren müssten. Selbst der Bund und die Länder erhalten über die Steuereinnahmen jeweils nur höchstens 15 %.

6. Die Netto-Kosten oder: Wann finanziert sich der Kita-Ausbau selbst?

In den vorhergehenden Abschnitten wurde zunächst der Ausbaubedarf für eine bessere Betreuung der unter 3-Jährigen ermittelt. Hierbei zeigte sich, dass bei einer angestrebten Betreuungsquote von 35 % – unter Berücksichtigung geringfügiger Umwidmungseffekte von Plätzen für die 3- bis 5-Jährigen zugunsten der unter 3-Jährigen – ein Nettoausbaubedarf von knapp 400.000 Plätzen besteht. Wird dieses Ausbauziel erreicht, dann könnten 2013 über 550.000 unter 3-jährige Kinder in den alten Bundesländern versorgt werden; heute sind es nicht einmal 140.000.

Dieser Ausbau erfordert insgesamt jährliche Mehrkosten von € 3,3 bis 3,6 Mrd., von denen rund € 400 Mio. auf die erforderlichen Investitionen in die Errichtung der zusätzlichen Kapazitäten entfallen. Da die Eltern zudem über fast € 550 Mio. pro Jahr durch Elternbeiträge tragen würden, belaufen sich die zusätzlichen laufenden Ausgaben, die nach den bestehenden Finanzierungsregelungen durch Länder und insbesondere Kommunen finanziert werden müssten, auf € 2,4 bis 2,6 Mrd. Euro, wenn man von den derzeitigen durchschnittlichen Ausgaben der jeweiligen Länder für einen Platz ausgeht.

Für die Finanzierung dieser (laufenden) Mehrausgaben wurden in der vorliegenden Studie vor allem zwei Optionen betrachtet, die Minderausgaben beim Kindergeld, die durch geringere Kinderzahlen in der relevanten Altersgruppe freiwerden, und Mehreinnahmen bei der Einkommensteuer und in den Sozialversicherungen.

Geht man bei der Berechnung der Minderausgaben beim Kindergeld von den Zahlen der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes im Basisszenario von einer unveränderten Geburtenrate aus, dann führt dies im Jahre 2013 zu Minderausgaben beim Kindergeld

von knapp € 630 Mio., von denen je € 266 Mio. auf den Bund und die westdeutschen Länder und € 94 Mio. auf die dortigen Kommunen entfallen. Ein leichter Anstieg der Geburtenraten würde diesen Einspareffekt auf knapp € 340 Mio. reduzieren.

Zum anderen ist davon auszugehen, dass mit einer besseren Versorgung mit Betreuungsplätzen eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf einhergeht und sich dadurch die Zahl (insbesondere) der Mütter erhöht, die meist Teilzeit erwerbstätig sein wird. In welchem Umfang dies letztlich der Fall sein wird, welche Einkommen dabei durchschnittlich erzielt werden, lässt sich mit den derzeit vorliegenden Daten ex-ante kaum abschätzen. Da es in der vorliegenden Arbeit auch weniger darum geht, diese Effekte detailgenau abzuschätzen, sondern vielmehr intendiert ist, Größenordnungen zu ermitteln, die eine Refinanzierung der Mehrkosten ermöglichen würden, ist es ausreichend, wenn von vereinfachenden Annahmen ausgegangen wird.

In Kapitel 5.2 waren unterschiedliche Betrachtungen auf der Basis von Durchschnittswerten vorgenommen wurden. Unter Berücksichtigung der Minderausgaben beim Kindergeld von € 630 MIo. wären noch Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen von rund € 1,8 bis € 2,0 Mrd. erforderlich, um die Ausbaukosten vollständig zu refinanzieren.

Dies wäre z.B. der Fall, wenn in jeder zweiten Familie, die nunmehr einen der zusätzlichen Plätzen erhält, ein weiterer Elternteil, meist die Mutter, erwerbstätig würde und dabei durchschnittlich etwa € 1.200 im Monat verdienen würde. Würde nur jeder dritte Mutter einen Arbeitsplatz finden, dann müsste das Einkommen mit durchschnittlich € 1.500 schon entsprechend höher sein; im Falle, dass zwei Drittel zusätzlich arbeiten würden, dann müsste das durchschnittliche Einkommen nicht einmal € 1.000 betragen, um über die Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen die laufenden Ausbaukosten refinanzieren zu können. Beliefen sich in diesem Fall die durchschnittlichen Bruttomonatseinkommen auf € 1.250, dann könnte sogar die Gesamtkosten des Ausbaus finanziert werden.

Die vorstehenden Überlegungen zeigen – unabhängig vom konkreten Szenario – vor allem eines: Selbst bei moderaten Beschäftigungseffekten können die nach Abzug der Minderausgaben verbleibenden Ausbaukosten in beträchtlichem Umfang refinanziert werden.

Es gibt allerdings ein ganz zentrales Problem dabei: Die Einnahmen fallen nicht bei denen an, die nach den geltenden Regelungen die Kosten zu tragen haben. Der Ausbau müsste nämlich vor allem durch die Kommunen und – meist in geringerem Umfang – durch die Länder finanziert werden. Der Hauptnutznießer der Einnahmen durch zusätzliche Beschäftigung wären die Sozialversicherungen und der Bund, die beide an den Kosten eines Ausbaus nicht beteiligt wären. Auch die Einsparungen beim Kindergeld kommen nur zu einem geringeren Anteil bei den Kommunen an (15 % bzw. € 94 Mio. von insgesamt € 627 Mio.).

Fasst die bisherigen Berechnungen zusammen, dann wäre eine vollständige Refinanzierung aller Brutto-Mehrkosten (Investitionen und laufende Ausgaben abzgl. Elternbeiträge) von rund € 2,9 Mrd. durch die beiden Quellen, Kindergeldeinsparungen und öffentliche Einnahmen durch Beschäftigungseffekte, bei den in Tabelle 16 beschriebenen Beschäftigungseffekte vollständig refinanziert.

Zusätzliche Beschäftigung	Bruttomonats-einkommen	Steuer-einnahmen	Kindergeld	Bund	Länder	Kommunen		SV-Beiträge		**Steuern und SV-Beiträge**
	(in Euro)	(in Mio. Euro)								
410.000	1.000	935	627	663	663	234		2.066		**3.001**
300.000	1.250	1.080	627	459	459	162		1.890		**2.970**
245.000	1.500	1.147	627	487	487	172		1.852		**2.999**

Quelle: Berechnungen des FiBS

Tabelle 16: Öffentliche Gesamteinnahmen durch einen Beschäftigungseffekte und Kindergeldeinsparungen (Schwellenwertberechnungen)

Auf die Kommunen entfallen von diesen Beträgen zwischen 5 und 8 %, auf Bund und Länder jeweils 15 bis 22 % und auf die Sozialversicherungen rund zwei Drittel.

Beschränkt man sich auf die Refinanzierung der laufenden Mehrausgaben von rund € 2,5 Mrd., die bisher vor allem durch Länder und Kommunen zu tragen sind, dann reduziert sich notwendige Beschäftigungseffekt um gut 15 % (siehe Tabelle 17). Somit müssten beispielsweise rund 250.000 Personen durchschnittlich € 1.250 im Monat brutto verdienen. An der Einnahmeverteilung zwischen den betrachteten öffentlichen Haushalten würde sich dadurch allerdings wenig ändern; d.h. das Grundproblem des Auseinanderfallens von Kosten und Erträgen bliebe bestehen..

Die Hauptaufgabe der Politik besteht insofern darin, einen Verteilungsmodus zwischen den föderalen Ebenen und den Sozialversicherungen zu finden, der zu einem Ausgleich von Ausgaben und Einnahmen führt. Nur, wenn dies gelingt, ist wirklich mit einem Ausbau in dem hier beschriebenen Umfang von 400.000 zusätzlichen Plätzen zu rechnen, der das Betreuungsniveau für die unter 3-Jährigen in den westdeutschen Bundesländern auf europäisches Durchschnittsniveau heben würde. Ein erster Schritt könnte darin bestehen, dass der Bund die Investitionskosten soweit möglich übernimmt. Allerdings dürfte dieser Schritt alleine nicht ausreichen, um den erforderlichen Ausbau wirklich so weit voranzubringen, wie von der Bundesfamilienministerin voranzubringen.

Zusätzliche Beschäftigung	Bruttomonats-einkommen	Steuer-einnahmen	Kindergeld	Bund	Länder	Kommunen		SV-Beiträge		**Steuern und SV-Beiträge**
	(in Euro)	(in Mio. Euro)								
350.000	1.000	798	627	605	605	214		1.764		**2.562**
250.000	1.250	900	627	383	383	135		1.575		**2.475**
200.000	1.500	936	627	398	398	140		1.512		**2.448**

Quelle: Berechnungen des FiBS

Tabelle 17: Öffentliche Gesamteinnahmen durch einen Beschäftigungseffekte und Kindergeldeinsparungen (Schwellenwertberechnungen)