

Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertageseinrichtungen in der Region Bern

Kurzfassung

Im Auftrag des Vereins Region Bern VRB

Tobias Fritschi, Silvia Strub und Heidi Stutz

Bern, 1. November 2007

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage.....	1
2	Untersuchungsgegenstand.....	1
3	Beschreibung des untersuchten KITA-Angebots	2
4	Kosten der untersuchten KITAs in der Region Bern	3
5	Nutzen der Betreuung in den KITAs	4
6	Resultate.....	4

1 Ausgangslage

Vor dem Hintergrund von Finanzdiskussionen des Vereins Region Bern VRB mit dem Kanton kamen die Stadt und die Agglomerationsgemeinden zur Überzeugung, dass die sparmotivierte Politik des Kantons die wirtschaftliche Bedeutung der Kinderbetreuungs-Infrastruktur verkenne. Der VRB beauftragte daher das Büro BASS, die Kosten-Nutzen-Verhältnisse der Kindertagesstätten in der Region Bern zu untersuchen. Das Büro BASS hatte 2001 bereits eine entsprechende Studie für die Stadt Zürich durchgeführt (Müller Kucera/Bauer 2001).

2 Untersuchungsgegenstand

Als Untersuchungsgegenstand gelten die Kindertageseinrichtungen, «KITAs» in der Region Bern. Diese stellen ein Betreuungsangebot für Kinder im Alter zwischen 0 und 6 Jahren dar, für welches einkommensabhängige Tarife verlangt werden. Aufgrund der Datenlage nicht in die Analyse einbezogen sind Spielgruppen, Tagesfamilien sowie Betreuungsangebote für Schulkinder. Auch zum Angebot der betrieblichen KITAs sowie der privaten KITAs ohne finanzielle Beteiligung der Gemeinden waren nicht genügend Informationen verfügbar.

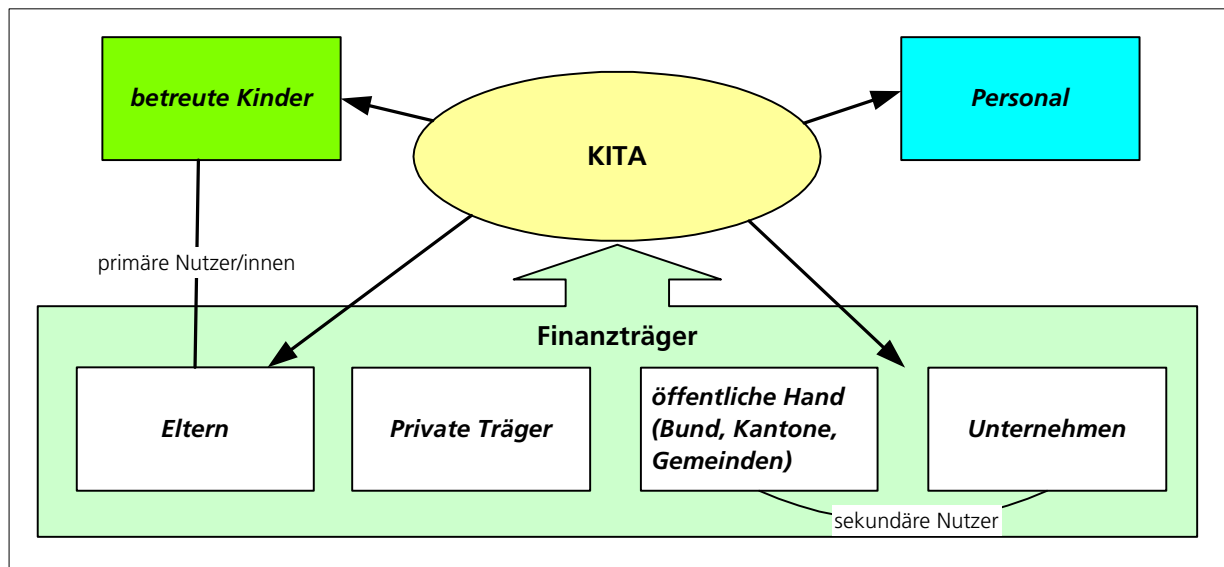
Um Kosten und Nutzen abzuwägen, ist zwischen den Perspektiven der verschiedenen involvierten Akteurguppen zu differenzieren. **Abbildung 1** stellt dar, welche Akteurguppen auf irgendeine Art mit den KITAs zu tun haben. Dabei können verschiedene Gruppen gebildet werden:

■ **Nutzende:** Einerseits werden die Krippen primär von den betreuten Kindern sowie deren Eltern genutzt. Sekundär werden die Krippen von Arbeitgebenden im privaten und öffentlichen Sektor genutzt, welche für ihre Angestellten Krippenplätze einkaufen.

■ **Finanzierende:** Finanziert werden die Krippen über Beiträge der Eltern und der Arbeitgebenden sowie über Subventionen der öffentlichen Hand. Private Trägerschaften in Form von Vereinen steuern liefern weiteren Beitrag, welcher auch z.T. in unbezahlter Freiwilligenarbeit besteht.

■ **Personal:** Als letzte Gruppe ist das in Krippen angestellte Personal zu nennen, welches für die Erstellung der Dienstleistung verantwortlich ist.

Abbildung 1: Involvierte Akteurguppen



Darstellung BASS

3 Beschreibung des untersuchten KITA-Angebots

An der Untersuchung haben sich 13 Gemeinden aus der Region Bern beteiligt. Die untersuchte KITA-Landschaft (ohne nicht subventionierte private KITAs und Betriebskrippen) ist jedoch stark vom Angebot in der Stadt Bern geprägt. **Tabelle 1** zeigt eine Aufstellung der Anzahl Einrichtungen, Plätze in KITAs sowie die sie nutzenden Familien und Kinder nach den vier untersuchten Bereichen

- städtische KITAs Bern
- private subventionierte KITAs Bern
- Köniz
- weitere Regionsgemeinden

79 Prozent (1'023) aller in der Region Bern bereitgestellten 1'299 KITA-Plätze befinden sich in der Stadt, verteilt auf 34 Institutionen. Weitere 6 Prozent (84) der bereitgestellten Plätze befinden sich in 5 Institutionen der Gemeinde Köniz. Die restlichen 15 Prozent der Plätze (193) werden durch 11 Institutionen in 11 weiteren Agglomerationsgemeinden bereitgestellt. In der Stadt Bern bestehen 59 Prozent der KITA-Plätze in KITAs mit privater Trägerschaft. Die KITAs mit privater Trägerschaft werden ebenso wie die städtischen KITAs durch Kanton, Gemeinde und Bund (Anstossfinanzierung für neue Plätze) mitfinanziert.

Die Plätze in den KITAs werden als Ganztagesplätze für 5 Tage in der Woche gerechnet. Auf einen solchen Ganztagesplatz kommen in der Regel mehrere betreute Kinder, da nur wenige Kinder zu 100 Prozent (während 5 Tagen in der Woche) in einer KITA betreut werden. In Tabelle 1 wird dargestellt, wie viele Kinder durchschnittlich gemeinsam einen Platz nutzen. Dies sind im Gesamtdurchschnitt 1.6 Kinder, der Wert schwankt jedoch von 1.3 (städtische KITAs Bern) bis 1.9 (Regionsgemeinden).

Die durchschnittliche Betreuungsdauer in Prozenten eines KITA-Platzes wird hier als Fremdbetreuungsanteil bezeichnet. Pro Kind werden durchschnittlich 54 Prozent eines Ganztagesplatzes beansprucht. Dies entspricht einer wöchentlichen Betreuungsdauer von 2.7 Tagen. Dieser Wert liegt in den städtischen KITAs von Bern und in den KITAs von Köniz mit rund 60 Prozent (3 Tage) etwas höher.

4 Kosten der untersuchten KITAs in der Region Bern

Tabelle 1: Auswertung der Betreuungsverhältnisse in KITAs der Region Bern

Bereich	Plätze in KITAs	Anteil am Gesamt	Haushalte	Betreute Kinder	Kinder pro Platz	Fremdbetreuungsanteil
Bern städtische KITAs	419	32.2%	457	564	1.3	62%
Bern private KITAs	604	46.4%	859	1'066	1.8	52%
Köniz	84	6.5%	112	137	1.6	57%
Regionsgemeinden	193	14.8%	288	365	1.9	49%
Gesamt	1'299	100.0%	1'716	2'132	1.6	54%

Quelle: Datenerhebung VRB

4 Kosten der untersuchten KITAs in der Region Bern

Die Kosten der untersuchten KITAs in der Region Bern wurden pro KITA erfasst und danach für die vier untersuchten Bereiche zusammengefasst. In **Tabelle 2** wird der Bruttoaufwand von 34.5 Millionen Franken, der im Sinne einer Vollkostenrechnung erfasst ist, aufgeteilt nach den verschiedenen Finanzträgern. Insgesamt finanzieren die Gemeinden rund 37 Prozent des Aufwands, der Kanton 26 Prozent des Aufwands der KITAs. Der Anteil der Gemeinden teilt sich auf in einen über den Lastenausgleich von allen Berner Gemeinden finanzierten Teil von 9.1 Millionen Franken und einen Kostenanteil, welcher nur von den Standortgemeinden selber getragen wird, in der Höhe von 3.6 Millionen Franken. Dieser Kostenanteil macht rund 10 Prozent der Gesamtkosten aus. Die Gemeinden der Region Bern tragen vom Anteil, welcher von den Gemeinden des Kantons über den Lastenausgleich getragen wird, entsprechend ihrem Anteil an der Bevölkerung des Kantons 32 Prozent, dies sind 2.9 Millionen Franken.

Die Elternbeiträge machen einen Anteil von 28 Prozent des Gesamtaufwands aus. Bei den privaten KITAs in Bern sowie in den Regionsgemeinden liegt dieser Anteil bei rund einem Drittel. Nennenswerte Beiträge von Unternehmen sind nur bei den privaten KITAs der Stadt Bern auszumachen (bei diesen Anteil von 14%, insgesamt 6%). Die Anstossfinanzierung des Bundes fällt mit weniger als einem Prozent Anteil an der Gesamtfinanzierung nicht ins Gewicht. Die Beiträge der übrigen Dritten stammen von privaten Trägervereinen und Sponsoren und machen einen Anteil von 2 Prozent am Gesamtaufwand aus.

Weitere Aufwandelemente, welche erfasst wurden, sind Freiwilligenarbeit, z.B. im Vorstand von KITAs, sowie die Gratisbenutzung von Räumen. Letzteres kommt nur in einer Regionsgemeinde vor. Die geleistete Freiwilligenarbeit wird bei den privaten KITAs der Stadt Bern auf 3'900 Stunden pro Jahr geschätzt, bei den Regionsgemeinden werden insgesamt 2'239 Stunden angegeben. Die angegebene Freiwilligenarbeit bezieht sich hauptsächlich auf die unbezahlte Tätigkeit in den Vorständen der KITAs.

Tabelle 2: Finanzaufwand nach Träger in 1'000 CHF

Bereich	Standortgemeinden	Gemeinden Kanton (LA)	Kanton Bern (LA)	Bund	Elternbeiträge	Unternehmen	Übrige Dritte	Bruttoaufwand
Bern städtische KITAs	1'887	3'647	3'647	134	2'524	80	293	12'212
Bern private subventionierte KITAs	1'017	3'465	3'465	63	4'734	2'036	279	15'059
Köniz	359	678	678	0	580	0	34	2'329
Regionsgemeinden	386	1'306	1'306	54	1'812	8	43	4'915
Gesamt	3'649	9'096	9'096	250	9'651	2'124	649	34'515
in %	10.6%	26.4%	26.4%	0.7%	28.0%	6.2%	1.9%	100.0%

Quelle: Datenerhebung VRB

5 Nutzen der Betreuung in den KITAs

Beim methodischen Vorgehen wurde auf der Studie «Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten» (Müller Kucera/Bauer 2001) aufgebaut. Dabei handelt es sich um eine gesellschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse, bei welcher die Vorteile und Nachteile einer politischen Massnahme (hier des Angebots der KITAs) einander gegenübergestellt werden. Insbesondere wurden in der Berner Studie die gleichen Nutzeneffekte wie in der Zürcher Studie von 2001 quantifiziert:

- Die durch die Kinderbetreuung ermöglichte höhere Erwerbsbeteiligung der Eltern und die entsprechende Steigerung ihres **Erwerbseinkommens**,
- die daraus folgenden höheren Beiträge an die **Sozialversicherungen** (AHV/IV/EO, ALV, Pensionskassen, Arbeitnehmende und Arbeitgebende),
- die höheren **Steuereinnahmen** auf den zusätzlichen Einkommen der Eltern und Lohnzahlungen ans KITA-Personal (Gemeinden, Kanton, Bund)
- die durch die höheren Einkommen der Eltern **vermiedenen Sozialhilfe-Kosten**.

Die quantifizierten Effekte stellen einen direkten Nutzen für die öffentliche Hand sowie für die Eltern der betreuten Kinder dar. Daneben bestehen auch indirekte Nutzeneffekte, welche im Rahmen der vorliegenden Studie nicht berechnet werden konnten. Insbesondere konnten die Bildungseffekte bei den betreuten Kindern nicht berücksichtigt werden, welche gemäss internationalen Untersuchungen höhere künftige Erwerbseinkommen dieser Kinder ermöglichen und einen gewissen Anteil an der gesamten Nutzenwirkung von vorschulischer Bildung und Betreuung ausmachen.

Bei der Auswertung wurde das Schwergewicht auf die fiskalischen Kosten-Nutzen-Wirkungen des KITA-Angebots gelegt, also auf Nutzeneffekte in der Form von Steuereinnahmen und Einsparungen bei der Sozialhilfe. Das fiskalische Kosten-Nutzen-Verhältnis wurde nach den staatlichen Ebenen Gemeinde, Kanton und Bund differenziert betrachtet. Der Zusammenhang zwischen Betreuung in KITAs und dem dadurch ermöglichten zusätzlichen Beschäftigungsvolumen der Eltern ist für die Berechnung aller berücksichtigten Nutzeneffekte zentral. Aber wie das Erwerbsvolumen sich ohne KITAs verändern würde, ist nicht direkt beobachtbar. Deshalb wurde hier mit zwei Szenarien gerechnet:

■ **Maximal-Szenario:** Ableitung des zusätzlichen Erwerbsvolumens aus dem Betreuungsvolumen. Es wird ein linearer Zusammenhang zwischen Erwerbsvolumen und Betreuungsvolumen angenommen. Einfach gesagt wird angenommen, dass ein Tag mehr Kinderbetreuung bedeutet, dass das Erwerbsvolumen des Haushalts um einen Tag steigt.

■ **Minimal-Szenario:** Empirische Feststellung der Differenz des durchschnittlichen Erwerbsvolumens bei Haushalten mit und ohne familienergänzende Kinderbetreuung. Dazu wurden repräsentative Daten für die Schweiz ausgewertet. Haushalte, welche familienergänzende Kinderbetreuung in Anspruch nehmen, weisen verglichen mit dem Betreuungsvolumen nur ein der Hälfte desselben entsprechend höheres Erwerbsvolumen auf als Haushalte ohne familienergänzende Kinderbetreuung.

Die zwei Szenarien bilden die Eckpunkte, innerhalb deren sich der berechnete Nutzen bewegt.

6 Resultate

Insgesamt wurden durch die KITAs in der Region Bern im Jahr 2006 **Nutzeneffekte** in der Höhe von **89.3 bis 122.0 Millionen Franken** ausgelöst. Die Nutzeneffekte können grob in vier Blöcke unterteilt werden: Die zusätzlichen Elterneinkommen (48.3 bis 63.2 Mio. Franken) machen einen durchschnittlichen Anteil von 53 Prozent aus, die zusätzlichen Sozialversicherungsbeiträge (19.2 bis 28.0 Mio. Franken) einen Anteil von 22 Prozent, die zusätzlichen Steuereinnahmen (13.5 bis 16.9 Mio. Franken) einen Anteil von 14 Pro-

zent und die eingesparten Sozialhilfekosten (8.3 bis 14.0 Mio. Franken) einen Anteil von 10 Prozent am Gesamt des quantifizierten Nutzens.

Tabelle 3: Aggregation der Nutzeneffekte (in 1'000 CHF)

Nutzeneffekt	Szenario		Anteil
	min	max	
Steuern Gemeinde	3'729	4'769	4.0%
Steuern Kanton	7'409	9'475	8.0%
Steuern Bund	2'362	2'619	2.4%
Sozialversicherungsbeiträge	19'195	27'963	22.2%
eingesparte Sozialhilfekosten	8'311	14'038	10.4%
zusätzliche Nettoeinkommen	48'342	63'185	52.9%
Gesamt Nutzeneffekte	89'350	122'049	100.0%

Quelle: Darstellung BASS

Die eingesparten Sozialhilfekosten werden zu je 50 Prozent von Kanton und Gemeinden getragen. Die zusätzlichen Sozialversicherungsbeiträge werden für die Eltern als Nutzen gerechnet, da sie eine zusätzliche Absicherung gegen Risiken wie Alter, Invalidität und Arbeitslosigkeit darstellen.

In **Tabelle 4** werden die Nutzenwirkungen nach Finanzträgern aufsummiert und den im Jahr 2006 angefallenen **Kosten** für die KITAs in der Region Bern in der Höhe von insgesamt **34.5 Millionen Franken** gegenübergestellt. Das **Verhältnis von Nutzen zu Kosten** beträgt für die **öffentliche Hand** (Gesamt Fiskus) **kurzfristig 0.7 bis 1.1, langfristig 1.0 bis 1.4**. Dies bedeutet, dass langfristig bis zu 40 Prozent mehr Einnahmen an die öffentliche Hand zurückfliessen, als die KITA-Finanzierung kostet. Das Nutzen-Kosten-Verhältnis ist besonders positiv für den Bund, welcher sich an den Kosten der KITAs nur mit Beiträgen zur Anstossfinanzierung beteiligt, und für den **Kanton**, bei welchem **30 bis 80 Prozent mehr Einnahmen** zurückfliessen, als er für die KITA-Betreuung ausgibt.

Für die **Gemeinden** ist die Kosten-Nutzen-Bilanz weniger positiv. Sie erreichen insgesamt eine **Refinanzierung von 60 bis zu 90 Prozent** ihrer für KITAs ausgegebenen Mittel. Allerdings ist diese Betrachtung aufgrund des Verteilschlüssels des Lastenausgleichs auf alle Gemeinden des Kantons Bern bezogen. Wird die Analyse nur auf die Gemeinden der Region Bern beschränkt und dabei berücksichtigt, dass diese für die bereitgestellte KITA-Betreuung netto rund 2.7 Mio. CHF aus dem Lastenausgleich zurückerstattet erhalten, liegt das **Nutzen-Kosten-Verhältnis** der **Standortgemeinden** bei **0.8 bis 1.2** (vgl. Abbildung 2).

Stark profitieren von der Kinderbetreuung in KITAs können die **Eltern**. Das von ihnen zusätzlich realisierte Nettoeinkommen ist kurzfristig 3.5 bis 4.8 Mal höher als die Beiträge, die sie für die Betreuung zahlen. Langfristig liegt das Kosten-Nutzen-Verhältnis für die Eltern bei 1 zu 7 bis 1 zu 9.4. Die Nutzenwirkungen, die für **Unternehmen** anfallen, die sich an Betreuungskosten beteiligen, konnten im Rahmen dieser Untersuchung nicht gemessen werden. Deshalb sind die entsprechenden Werte auf Null gesetzt. Es ist jedoch aus anderen Studien (z.B. Prognos 2005) bekannt, dass die Gesamtrechnung aufgrund der Erhaltung von Know-how in den Betrieben und aufgrund von Produktivitätssteigerungen auch aus der Sicht der Unternehmen aufgeht.

Das Nutzen-Kosten-Verhältnis der Kinderbetreuung in der Region Bern liegt für die **Gesamtgesellschaft** (Zeile Gesamt in Tabelle 4) insgesamt **kurzfristig bei 1.5 bis 2 Franken**, die pro investiertem Franken zurückfliessen, und **langfristig bei 2.6 bis 3.5 Franken**. Dies bestätigt die Resultate der Studie «Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten» für die Stadt Zürich aus dem Jahr 2001.

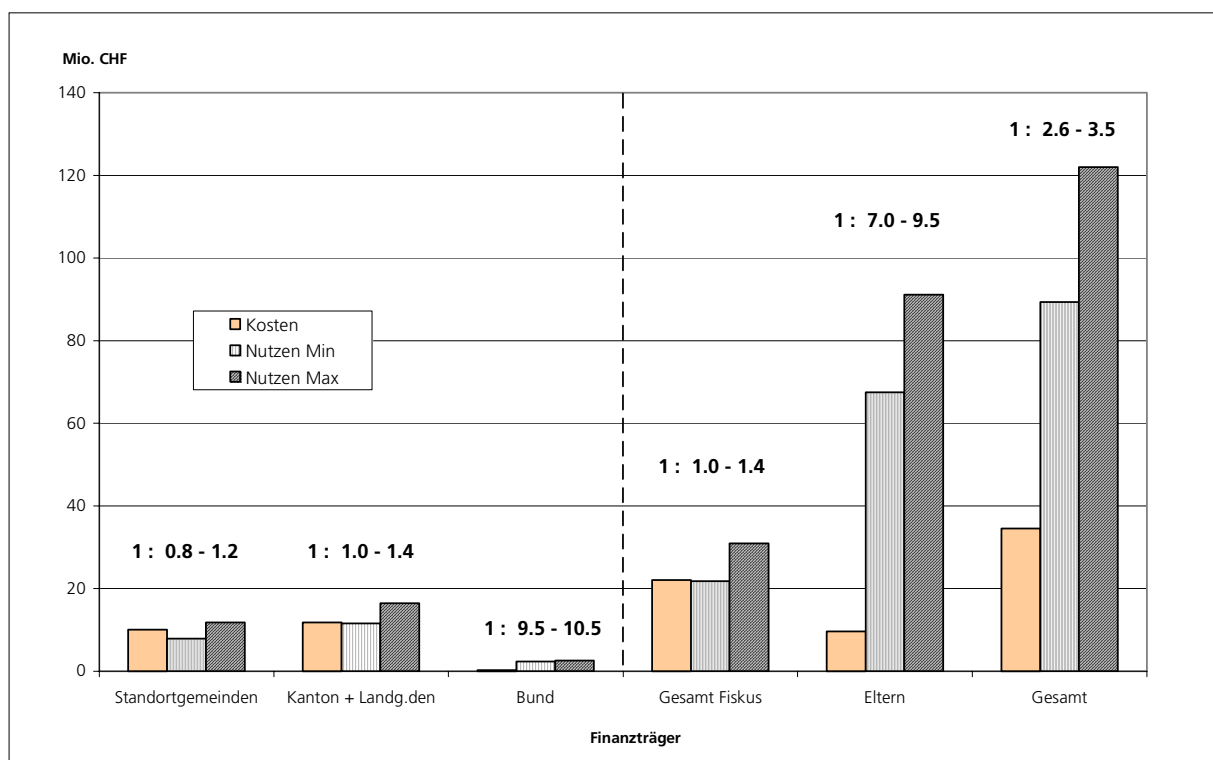
Tabelle 4: Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen (in Mio. CHF) für das Jahr 2006

Träger	Nutzen kurzfristig		Nutzen Gesamt		Anteil Gesamt in %	Kosten	Verhältnis kurzfristig		Verhältnis Gesamt	
	Min	Max	Min	Max			Min	Max	Min	Max
Gemeinden	6.4	9.8	7.9	11.8	9.2%	12.7	0.5	0.8	0.6	0.9
Kanton	8.6	12.5	11.6	16.5	13.2%	9.1	0.9	1.4	1.3	1.8
Bund	1.3	1.5	2.4	2.6	2.4%	0.2	5.3	5.8	9.5	10.5
Gesamt Fiskus	16.3	23.7	21.8	30.9	24.9%	22.1	0.7	1.1	1.0	1.4
Eltern	34.0	45.9	67.5	91.1	75.1%	9.7	3.5	4.8	7.0	9.4
Unternehmen etc.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0%	2.8	0.0	0.0	0.0	0.0
Gesamt	50.3	69.7	89.3	122.0	100.0%	34.5	1.5	2.0	2.6	3.5

Quelle: Berechnungen BASS

In **Abbildung 2** wird der Kosten-Nutzen-Vergleich nach Finanzträgern grafisch dargestellt. Die Kosten werden den Nutzen im Minimal- wie im Maximalszenario gegenübergestellt. Dabei wird auf der linken Seite der Abbildung ein separater Vergleich der verschiedenen staatlichen Ebenen gezogen, welche auf der rechten Seite zum Gesamt Fiskus konsolidiert werden und dem Kosten-Nutzen-Vergleich für die Eltern sowie für die Gesamtgesellschaft gegenübergestellt werden.

Abbildung 2: Kosten-Nutzen-Vergleich nach Finanzträger für das Jahr 2006 (in Mio. CHF)



Quelle: Darstellung BASS

Anmerkung: die Zahlen über den Balkengruppen geben das Verhältnis von Kosten zu Nutzen an.

Die in den kantonalen Lastenausgleich eingebundenen öffentlichen Finanzträger wurden für die Darstellung wie folgt abgegrenzt: In der ersten Balkengruppe in Abbildung 2 werden Kosten und Nutzen nur für die Standortgemeinden analysiert, dabei wird der Nettoeffekt des Lastenausgleichs berücksichtigt (vgl. vorangehende Seite). In der zweiten Balkengruppe wird die fiskalische Bilanz für den Kantonshaushalt sowie für die Nicht-Standortgemeinden (hier vereinfachend als «Landgemeinden» bezeichnet) zusammengefasst.