
Whitepaper zur Investition in die frühe Kindheit: Fokus volkswirtschaftlicher Nutzen

Mai 2020

Inhalt

1. Das Wichtigste in Kürze	5
2. Ausgangslage und Ziele	9
2.1 Ausgangslage	10
2.2 Zielsetzung der Studie	10
2.3 Vorgehensweise der Studie	11
2.4 Aufbau des Whitepapers	11
3. Bisherige Erkenntnisse zu den volkswirtschaftlichen Wirkungen	12
3.1 Wirkungen bei den Eltern	13
3.2 Wirkungen bei den Kindern	14
4. Annahmen zur Modellierung von Kosten und Nutzen	18
4.1 Eckwerte der Szenarien	19
4.2 Kosten und Finanzierung	20
4.3 Wirkungsweisen und Grenzen eines Simulationsmodells	22
5. Ergebnisse der Modellrechnungen	23
5.1 Welchen Einfluss hat der Ausbau auf das Wirtschaftswachstum?	24
5.2 Welche Faktoren sind im Zeitverlauf für das Wirtschaftswachstum verantwortlich?	26
5.3 Wie gross ist die Bedeutung der einzelnen Effekte auf lange Sicht?	28
5.4 Was passiert, wenn man besonders in die Qualität der Betreuung investiert?	29
5.5 Welche Effekte hat die besondere Förderung benachteiligter Kinder?	31
5.6 Was bedeutet das Programm für den Staatshaushalt?	33
5.7 Wie zuverlässig sind die Ergebnisse?	34
6. Empfehlungen	35
6.1 Empfehlungen für die Politik	36
6.2 Empfehlungen für die Forschung	37
7. Literatur	39

Vorwort der Jacobs Foundation

Liebe Leserin, lieber Leser,

Die ersten Lebensjahre eines Kindes sind entscheidend für dessen weitere Entwicklung. Dasselbe gilt für die Rahmenbedingungen, die diesen Lebensabschnitt begleiten sollten. Sie sind unerlässlich, um Chancengerechtigkeit für jedes Kind zu gewährleisten und es in die Lage zu versetzen, sein Potenzial zu entfalten. Wenn jedes Kind schon vor dem Schuleintritt in seiner Entwicklung unterstützt wird, unabhängig von seiner familiären Situation und seinem Hintergrund, dann sind die langfristigen Vorteile gegeben: für das Kind in Bezug auf Bildung und berufliche Entwicklung, für die Eltern in Bezug auf den Zugang zum Arbeitsmarkt und das Lohneinkommen und schließlich auch für den Staat selbst.

Das vorliegende White Paper der Jacobs Foundation ist ein Novum: Zum ersten Mal wird für die Schweiz aufgezeigt, dass ein Ausbau der Betreuungsangebote im Frühbereich auch positive Auswirkungen auf die Schweizer Volkswirtschaft hat. Die Jacobs Foundation hat die diesem White Paper zugrundeliegende Studie von BAK-Economics und die darin durchgeführten Simulationen von verschiedenen namhaften Ökonomen und Politikern und Politikerinnen begleiten lassen, um einen qualitativ hochwertigen Prozess sicherzustellen.

Diese Studie ist das finale Projekt der Forschungsagenda der Jacobs Foundation, ein wesentliches Element ihrer Strategie 2016–2020 zur Verbesserung der Rahmenbedingungen im Bereich der frühen Kindheit in der Schweiz. Eine Strategie, die sowohl auf die Politik als auch auf die Wirtschaft abzielt, damit in unserem Land eine echte Politik der frühen Kindheit entwickelt werden kann.

Die in diesem White Paper zusammengefasste Studie zielt nicht darauf ab, eine solche umfassende Politik zu definieren, sondern als einen Teilbereich davon die volkswirtschaftlichen Auswirkungen eines 10-jährigen Investitionsprogramms im Bereich der Kleinkinderbetreuung darzustellen. Darüber hinaus werden die erwarteten – ebenfalls positiven – Auswirkungen zusätzlicher Investitionen in die Qualität der Angebote sowie in Programme für Kinder aus besonders vulnerablen Familien extrapoliert.

Die Covid-19-Krise hat uns auf eindrucksvolle Weise vor Augen geführt, dass sich die Wirtschaft auf familienexterne Kinderbetreuung verlassen können muss, um zu funktionieren und dass den Akteuren in diesem Bereich eine überragende Bedeutung zukommt. Die frühe Kindheit ist von systemischer Bedeutung. Dieser Status muss von den politischen Entscheidungsträgern anerkannt und durch die Etablierung einer Politik der frühen Kindheit mit finanziellen Mitteln für alle beteiligten Akteure unterstützt werden.

Wir wünschen Ihnen eine anregende Lektüre!



Philine Zimmerli
Lead Early Childhood Programs Europe



Muriel Langenberger
Ehem. Head of Programs Europe

1.

Das Wichtigste in Kürze

1. DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Frühe Kindheit – volkswirtschaftlich gedacht

Die ersten vier Lebensjahre gehören zu den wichtigsten in der Entwicklung von Kindern. In dieser Zeit werden die Weichen für eine erfolgreiche Bildungsbiografie und für individuelle Lebenschancen gestellt. Eine Politik der frühen Kindheit setzt sich dafür ein, dass Kinder von Geburt bis zu ihrem vierten Lebensjahr ihre Möglichkeiten bereits voll ausschöpfen können; unabhängig von ihrer Herkunft, ihrem Wohnort oder dem Einkommen ihrer Eltern. Zu einer solchen Politik gehört nicht nur eine flächendeckende Bereitstellung qualitativ hochwertiger und für alle zugänglicher Angebote im Frühbereich wie Kindertagesstätten, Tageseltern und Spielgruppen. Wichtig sind auch Unterstützungsangebote in Erziehungsfragen, wie Hausbesuchsprogramme oder Mütter-/Väterberatung, Angebote in Gesundheitsfragen, Familienzentren sowie kulturelle, sprachliche und gesellschaftliche Integrationsaktivitäten, Elternurlaube und ein familienfreundlicher Städtebau.

BAK Economics hat die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Entwicklung eines Teils einer umfassenden Politik der frühen Kindheit untersucht, nämlich den Ausbau von Kindertagesstätten (Kitas) und Tagesfamilien sowie von begleitenden Förderprogrammen für benachteiligte Kinder. Ausgangspunkt bildet das «Referenzszenario», das die Fortsetzung der heutigen Angebote im Frühbereich und deren Finanzierung im heutigen Ausmass abbildet. Im «Referenzszenario» stehen 67'000 Kinderbetreuungsplätze zur Verfügung. Diesem Szenario wurden drei Ausbauszenarien gegenübergestellt:

- Das «Investitionsszenario» geht davon aus, dass über einen Zeitraum von zehn Jahren je 10'500 zusätzliche Betreuungsplätze bei Kitas und bei Tagesfamilien geschaffen werden; also insgesamt 21'000 neue Plätze. Zudem werden in diesem Szenario die Elternbeiträge für alle Betreuungsplätze – also auch für die bereits bestehenden – reduziert. Dieses Szenario kostet den Staat jährlich rund 794 Millionen Franken.

Die Berechnungen des «Investitionsszenarios» werden durch Modellierung von zwei zusätzlichen Szenarien ergänzt:

- Das «Szenario Qualitätsausbau» geht davon aus, dass weitere Investitionen im Umfang von rund 535 Millionen Franken pro Jahr zu Gunsten der Qualität der Angebote im Frühbereich getätigt werden. Diese zusätzlichen Mittel können beispielsweise in die Qualifikation des Betreuungspersonals investiert werden.
- Das «Szenario Förderprogramm Benachteiligte» baut ebenfalls auf dem «Investitionsszenario» auf. In diesem Szenario wird ergänzend angenommen, dass jene 10 Prozent der Kinder, die besonders benachteiligt sind, mittels eines begleitenden Förderprogramms zusätzlich speziell unterstützt werden. Davon profitieren beispielsweise Kinder aus einem bildungsfernen, sozial benachteiligten Umfeld oder Kinder mit Migrationshintergrund. Dafür werden rund 160 Millionen Franken pro Jahr eingesetzt.

Alle Ausbauszenarien gehen davon aus, dass die zusätzlichen Investitionen hälftig mittels Staatsverschuldung und Erhöhung der Einkommensteuer getragen werden.

BAK Economics zeigt mit einer umfassenden, quantitativ fundierten Simulationsrechnung auf, wie sich die Ausbauszenarien konkret auf die Schweizer Volkswirtschaft auswirken. In die Analyse wurden alle relevanten Auswirkungen auf volkswirtschaftlicher Ebene miteinbezogen. Die Simulationsanalysen basieren auf einem makroökonomischen Gesamtmodell für die Schweizer Volkswirtschaft und berücksichtigen die Rückkopplungen im gesamtwirtschaftlichen System. Nicht eingeschlossen sind gesellschaftliche oder sozialpolitische Aspekte des Ausbaus, wie beispielsweise die Auswirkung eines Besuchs von Angeboten im Frühbereich auf die Lebenszufriedenheit oder auf die persönliche Entfaltung von Eltern und Kindern.

Entlastung der Eltern von Betreuungsaufgaben steigert Produktion und Wachstum

Den ersten Effekt eines Ausbaus von Angeboten im Frühbereich bildet die zeitliche Entlastung der Eltern bei der Betreuung der Kinder. Die dadurch gewonnene Zeit kann in die Aufnahme oder Erweiterung einer Erwerbstätigkeit fliessen. Hiervon gehen wichtige volkswirtschaftliche Effekte auf Ebene der Eltern aus. Studien zeigen, dass das Arbeitsvolumen pro zusätzlich geschaffenem Kita-Betreuungsplatz um 46 Prozent einer Vollzeitbeschäftigung steigt. Ist der Vollaufbau des von BAK Economics untersuchten «Investitionsszenarios» erreicht, steigt das potenzielle Arbeitsvolumen um rund 9'700 Vollzeitstellen oder 0,2 Prozent der Beschäftigung in der Schweiz an. Dieser Effekt mag klein wirken. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass es sich bei dem untersuch-

1. DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

ten Programm um eine – im volkswirtschaftlichen Massstab – kleine Massnahme handelt. Die permanente Erhöhung des Arbeitsangebots führt im Laufe der Zeit jedoch über verschiedene volkswirtschaftliche Anpassungsmechanismen zu einer Erhöhung der Wirtschaftskraft pro Kopf und somit des Wohlstandes.

Ausgebaute Erwerbstätigkeit der Eltern erhöht nicht nur den Lohn, sondern auch das Humankapital

Eltern – in den meisten Fällen werden es Mütter sein –, die früher oder in grösserem Umfang erwerbstätig sein können, sammeln zusätzliche Berufserfahrung und gewinnen berufliche Kompetenzen. Dies stärkt ihre Stellung am Arbeitsmarkt und ist lohnrelevant. Die zusätzliche Berufstätigkeit führt zudem zu einer Steigerung von Erfahrungen, was zu einer höheren Produktivität und nochmals höherem Lohn führt. Während kurzfristig durch das Programm also vor allem das Arbeitsangebot von Eltern mit Kindern steigt, verbessert sich längerfristig auch deren Arbeitsproduktivität. Mit der Produktivitätssteigerung erhöht sich auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft.

Förderung der Kompetenzen der Kinder zahlt sich in Form einer Bildungsrendite aus

Durch den Besuch eines Angebots im Frühbereich können Kinder ihre Kompetenzen und Fähigkeiten auf- und ausbauen. Volkswirtschaftlich relevant wird dies, wenn die Kinder 15 bis 20 Jahre später ins Erwerbsleben eintreten. Die Stärkung der frühkindlichen Entwicklung führt nämlich zu einer Erhöhung des individuellen Kompetenzniveaus. Auch wenn die genauen kausalen Wirkungsketten umstritten und das Ausmass unsicher ist, so lässt sich aus der Auswertung der Literatur doch ableiten, dass mit qualifizierter frühkindlicher Betreuung eine Verbesserung der schulischen Leistung und des Bildungsabschlusses erreichbar sind. Umgerechnet in Bildungsjahre kann geschätzt werden, dass die Dauer der Bildung nach dem Besuch von Angeboten im Frühbereich um 0,45 Jahre ansteigt. Dabei gehen die Berechnungen von der Annahme aus, dass Kinder im Vorschulalter im Durchschnitt an zwei bis drei Tagen pro Woche familienergänzend betreut werden. Mehr Bildung bedeutet höhere Kompetenzen, und damit wächst auch das Einkommenspotential. Man spricht in diesem Zusammenhang von der Bildungsrendite. BAK Economics geht von einem durchschnittlichen jährlichen Einkommensanstieg von 3,8 Prozent als Folge des Besuchs eines Angebots im Frühbereich aus. Dies stärkt die Wachstumskräfte der Volkswirtschaft und letztendlich den Wohlstand pro Kopf.

Kompetenzerwerb der Kinder senkt deren Gesundheits- und Sozialkosten

Der Besuch eines Angebots im Frühbereich kann sich auch positiv auf verschiedene gesundheitsrelevante Faktoren auswirken. Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass Kinder, die von einem dieser Angebote profitiert haben, besser verstehen, worauf es ankommt, wenn man länger gesund bleiben möchte. Zudem absolvieren Kinder, die Angebote im Frühbereich besucht haben, oftmals eine höhere Ausbildung, was sich ebenfalls positiv auf deren Gesundheitsverhalten und später auch auf deren Gesundheitskosten auswirken kann. Höhere Bildungsabschlüsse tragen zudem dazu bei, dass die Kinder – wenn sie erwachsen sind – seltener Sozialhilfe beziehen müssen. Auch kann der Besuch von Angeboten im Frühbereich in vielen Fällen zur Reduktion von gesellschaftlich unerwünschtem (z.B. kriminell) Verhalten beitragen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang insbesondere der positive Einfluss guter Betreuung im Frühbereich auf die Persönlichkeitsentwicklung. Das alles ist für die Volkswirtschaft positiv. Allerdings kommen diese Zusammenhänge erst viele Jahre nach der Zeit zum Tragen, während der die Kinder Angebote im Frühbereich in Anspruch genommen haben.

Die Investition in den Ausbau des Frühbereichs steigert das Wirtschaftswachstum merklich

Der Ausbau des Angebots an Plätzen in Kindertagesstätten und bei Tagesfamilien, verbunden mit einer Reduktion der Elterntarife, lohnt sich für die Schweizer Volkswirtschaft. Das machen die Resultate der Berechnungen des «Investitionsszenarios» deutlich. Langfristig, wenn alle Effekte wirksam sind und ein neues Gleichgewicht in der Volkswirtschaft erreicht wird, ist das Schweizer Bruttoinlandsprodukt um rund 0,5 Prozent höher als ohne den Ausbau. Dies macht in heutigen Werten ausgedrückt rund 3,4 Milliarden Franken aus. Diese Zahl entspricht in etwa der Bruttowertschöpfung, die aktuell pro Jahr die Branche «Verlagswesen und Mediengewerbe» schweizweit erzielt. Sie ist nur wenig kleiner als die Bruttowertschöpfung der gesamten Schweizer Land- und Forstwirtschaft, aber deutlich grösser als jene des Schweizer Luftfahrtsektors.

1. DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

In gewissen Konstellationen lohnt sich die Investition für den Staat bereits nach gut zehn Jahren

Die Kosten des hier untersuchten beispielhaften «Investitionsszenario» belaufen sich für den Ausbau der Betreuungsmöglichkeiten auf 794 Millionen Franken pro Jahr. Diese zusätzlichen Investitionskosten werden gemäss Modellannahmen mehr oder weniger hälftig zwischen den Steuerzahlenden – in Form erhöhter Einkommenssteuern – und dem Staat – in Form von befristeten Schulden – aufgeteilt. Kurzfristig investiert der Staat also erheblich, indem er den Ausbau der frühkindlichen Betreuung mitfinanziert und die Betreuung stärker subventioniert als heute. Dies führt zunächst zu einem Defizit. Über zusätzliche Steuereinnahmen profitiert der Staat im Laufe der Zeit aber immer stärker von der wirtschaftlichen Dynamik. Im beispielhaften Investitionsprogramm entstehen schon zehn Jahre nach Programmstart erste Überschüsse. Langfristig nimmt die Verschuldung des Staates somit nicht zu. Im Gegenteil, auch die Staatsfinanzen profitieren von der Investition.

Investition in die Qualität lohnt sich besonders

Die Wirkung des Besuchs von Angeboten im Frühbereich hängt massgeblich von der Betreuungsqualität ab: Je höher die Qualität, desto besser ist dies für die Entwicklung der Kinder. Die Berechnungen von BAK Economics zeigen, dass es sich unter den getroffenen Annahmen auch aus volkswirtschaftlicher Sicht lohnt, in den Ausbau der Qualität der Betreuung («Szenario Qualitätsausbau») zu investieren. Gelingt es, mit einem Paket von Qualitätsmassnahmen den Nutzen der familienexternen Betreuung für die Kinder zu steigern, können die positiven volkswirtschaftlichen Effekte insgesamt fast verdoppelt werden. Im langfristigen Gleichgewicht läge das Bruttoinlandsprodukt um rund 3 Milliarden Franken höher als im «Investitionsszenario». Es beträgt dann nicht 3,4 Milliarden Franken, sondern 6,5 Milliarden Franken. Der zusätzliche Impuls fällt auch deswegen so gross aus, weil alle Kinder, die Angebote im Frühbereich besuchen, von der Qualitätsverbesserung profitieren. Da sich der Qualitätsausbau hauptsächlich mit dem Erwerbseintritt der Kinder volkswirtschaftlich niederschlägt, manifestieren sich die Vorteile erst in der langen Frist.

Gezielte Unterstützung von besonders benachteiligten Kindern zahlt sich ebenfalls aus

Wie eine weitere Berechnung unter plausiblen Annahmen zeigt, wäre es volkswirtschaftlich ebenso lohnend, die 10 Prozent der besonders benachteiligten Kinder gezielt mittels eines begleitenden Förderprogramms, welches das «Investitionsszenario» ergänzt, zu unterstützen («Szenario Förderprogramm Benachteiligte»). Bei den Kindern, die davon profitieren, erhöht sich – so die Annahme – der Nutzen in Form der Bildungsrendite gegenüber dem «Investitionsszenario». Im langfristigen Gleichgewicht könnte auf diese Weise das Bruttoinlandsprodukt um 1,5 Milliarden Franken höher ausfallen als im «Investitionsszenario». Es beträgt dann nicht 3,4 Milliarden Franken, sondern 4,9 Milliarden Franken. Trotz aller Unsicherheiten in den Annahmen und in den Berechnungen zeigt die Simulation, dass die positiven volkswirtschaftlichen Auswirkungen des Investitionsprogramms durch eine Ergänzung von Angeboten für besonders benachteiligte Kinder nochmals deutlich gesteigert werden können.

Jetzt investieren lohnt sich auf jeden Fall!

Die Berechnungen von BAK Economics haben sich auf einen Teil einer umfassenden Politik der frühen Kindheit beschränkt, nämlich auf Kindertagesstätten, Tagesfamilien und begleitende Förderprogramme für benachteiligte Kinder. Weitere wichtige Elemente, wie Spielgruppen oder Mütter-/Väterberatung, wurden nicht berücksichtigt. Dennoch zeigen die Ergebnisse klar, dass der Ausbau von Angeboten im Frühbereich in jedem Fall einen positiven Effekt auf das Schweizer Bruttoinlandsprodukt hat. Dies gilt von Anfang an und notabene unter Berücksichtigung der Kosten des Programmes. Dies macht die nachfolgende Tabelle 1 zusammenfassend deutlich.

1. DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Tabelle 1: Zusammenfassung der Investitionen und des langfristigen volkswirtschaftlichen Nutzens der verschiedenen Szenarien

	REFERENZ- SZENARIO	INVESTITIONS- SZENARIO	SZENARIO QUALITÄTS- AUSBAU	SZENARIO FÖRDERPROGRAMM BENACHTEILIGTE
Charakteristiken der Ausbauvarianten				
Durchschnittlicher Elternanteil an Vollkosten (bei Kitas)	67%	von 67% auf 44%	von 67% auf 37%	von 67% auf 42%
Betreuungsplätze	67'000	+ 21'000	wie «Investitions-szenario»	wie «Investitions-szenario»
Betreute Kinder	160'000	+ 50'000	wie «Investitions-szenario»	wie «Investitions-szenario»
Qualität (Anteil qualifiziertes Personal in Kitas)	60%	60%	100%	60%
Besonders benachteiligte Kinder, die speziell unterstützt werden				21'000
Investition der öffentlichen Hand pro Jahr		794 Mio. Fr.	794 Mio. Fr. + 535 Mio. Fr.	794 Mio. Fr. + 160 Mio. Fr.
Langfristiger Einfluss auf die Volkswirtschaft				
Jährliche Zunahme des Bruttoinlandsprodukts		3'390 Mio. Fr.	6'500 Mio. Fr.	4'890 Mio. Fr.
Jährliche Zunahme des Bruttoinlandsprodukts		0,49%	0,95%	0,71%
Entwicklung der Beschäftigung		+ 0,23%	+ 0,25%	+ 0,24%
Entwicklung der Arbeitslosenquote		- 0,02%	- 0,06%	- 0,03%

Quelle: BAK Economics.

Die Investition in den Ausbau von Angeboten in Frühbereich lohnt sich volkswirtschaftlich. Im «Investitionsszenario» steigt das Bruttoinlandsprodukt langfristig gegenüber dem «Referenzszenario» um rund 0,5 Prozent. Dies macht in heutigen Werten ausgedrückt rund 3,4 Milliarden Franken aus. Wird zudem – wie dies das «Szenario Qualitätsausbau» vorsieht – systematisch in den Ausbau der Qualität investiert, erhöht sich das Bruttoinlandsprodukt sogar um 6,5 Milliarden Franken. Wenn besonders benachteiligte Kinder gezielt unterstützt werden («Szenario Förderprogramm Benachteiligte»), so beträgt die zusätzliche Wertschöpfung gegenüber dem «Referenzszenario» 4,9 Milliarden Franken. Alle Ausbauszenarien tragen zudem langfristig zur Erhöhung der Beschäftigung und zur Reduktion der Arbeitslosenquote bei den Eltern und bei den erwachsenen Kindern bei. Dies wirkt sich positiv auf die Sozialhilfe, die Arbeitslosenversicherung und auf die übrigen Sozialwerke aus.

Die Simulationsrechnungen wurden vor März 2020, also vor der Corona-Krise, durchgeführt. Dementsprechend berücksichtigen sie die wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie und des darauffolgenden Lockdowns nicht. Es stellt sich daher die Frage, ob die Simulationsresultate auch unter den neuen Rahmenbedingungen Gültigkeit haben. BAK Economics hat dazu Überlegungen gemacht und ist zum Schluss gekommen, dass nur sehr geringfügige Auswirkungen auf die Simulationsresultate zu erwarten sind. Abgesehen von einem späteren Startzeitpunkt für die Umsetzung des Investitionsprogramms behalten die Schlussfolgerungen somit auch unter Berücksichtigung der Corona-Krise ihre Gültigkeit.

2.

Ausgangslage und Ziele

2. AUSGANGSLAGE UND ZIELE

2.1 Ausgangslage

Es ist das Ziel der Jacobs Foundation, bessere Entwicklungsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen sowie gerechte Chancen auf Bildung zu erreichen. Alle Kinder, unabhängig von ihrer Herkunft, ihrem Wohnort oder dem Einkommen ihrer Eltern, sollen ihr Potenzial voll ausschöpfen können. Gerade die ersten vier Lebensjahre gehören zu den wichtigsten in der Entwicklung von Kindern. Häufig werden in dieser Phase die Weichen für eine erfolgreiche Bildungsbiografie und individuelle Lebenschancen gestellt. Entsprechend will die Jacobs Foundation durch die Bereitstellung fundierter wissenschaftlicher Informationen zur Entwicklung und Etablierung einer umfassenden Politik der frühen Kindheit beitragen. Zu einer solchen Politik gehört auch, aber nicht nur, eine flächendeckende Bereitstellung qualitativ hochwertiger und für alle zugänglicher Angebote im Frühbereich, wie Kindertagesstätten und Tageseltern. Die Jacobs Foundation hat bereits mehrere Studien veranlasst, die sich mit einzelnen Aspekten einer Politik der frühen Kindheit auseinandersetzen.¹

Insgesamt sind die Angebote im Frühbereich in der Schweiz im Vergleich zu anderen hochindustrialisierten Ländern schlecht ausgebaut. Schätzungen zufolge gab es im Jahr 2017 rund 67'000 Vollzeit-Plätze in Kindertagesstätten und bei Tagesfamilien (Bieri et al. 2017). Diese Plätze reichen nicht aus, um dem Bedarf der Eltern, die berufstätig sein möchten, gerecht zu werden (Infras 2018). Zudem sind die Elternbeiträge für einen Betreuungsplatz vielerorts sehr hoch, was den Zugang besonders für einkommensschwächere Familien erschwert.

Qualitativ hochwertige und finanzierbare Angebote im Frühbereich sind jedoch nicht nur für jedes einzelne Kind und für deren Eltern wichtig. Sie haben auch eine grosse volkswirtschaftliche Bedeutung. Diese Angebote ermöglichen es den Eltern – in den meisten Fällen werden es Mütter sein –, berufstätig zu bleiben oder Weiterbildungen zu absolvieren. Davon profitiert auch die Volkswirtschaft: Einerseits, indem die Mütter mehr Einkommen erwirtschaften und Steuern zahlen können. Andererseits sind gut geförderte und begleitete Kinder als Erwachsene besser qualifiziert, was sich ebenfalls in höheren Steuererträgen und zusätzlich in geringerem Risikoverhalten zeigen kann. Diese Zusammenhänge sind aus der internationalen und in Teilbereichen auch aus der schweizerischen Forschung bekannt. Unbekannt ist jedoch der volkswirtschaftliche Nutzen dieser Angebote für die Schweiz. Lohnt sich eine Investition der öffentlichen Hand in diese Angebote aus volkswirtschaftlicher Sicht? Dies ist die Kernfrage des vorliegenden Whitepapers. Es beruht auf einer umfassenden Studie, die von BAK Economics realisiert wurde (BAK 2020).

2.2 Zielsetzung der Studie

Hauptziel der Studie ist die Berechnung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen des Ausbaus von Angeboten im Frühbereich für die Schweiz. Folgenden Fragen wird vertieft nachgegangen:

- Welchen Einfluss hat ein Ausbau von Angeboten im Frühbereich auf das Wirtschaftswachstum?
- Welche Faktoren sind im Zeitverlauf für das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts verantwortlich?
- Wie gross ist die Bedeutung der einzelnen Faktoren auf lange Sicht?
- Wie verändern sich die Ergebnisse, wenn mit zusätzlichen Mitteln besonders in die Qualität der Betreuung investiert wird?
- Wie verändern sich die Ergebnisse, wenn die 10 Prozent besonders benachteiligter Kinder speziell gefördert werden?
- Wie wirkt sich ein Ausbau der Angebote im Frühbereich auf den Staatshaushalt aus?
- Wie zuverlässig sind die durchgeführten Berechnungen?

Grundlage der Studie sind umfassende Simulationsrechnungen. Zentraler Anspruch ist die Erfassung der relevanten Einflüsse von Angeboten im Frühbereich auf volkswirtschaftliche Kenngrössen. Durch einen Vergleich mit einer Simulationsrechnung für die Schweizer Volkswirtschaft mit und ohne einen Ausbau im Frühbereich zeigt die Studie die volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Investitionen in die frühe Kindheit auf. Da auch die Kosten des Programms in den Simulationsrechnungen berücksichtigt werden, sind Aussagen zum Verhältnis von Kosten und Nutzen eines Ausbaus von Angeboten im Frühbereich möglich.

¹ <https://jacobsfoundation.org/>

2. AUSGANGSLAGE UND ZIELE

Mit der Beschränkung auf die Angebote im Frühbereich, das heisst insbesondere auf Kindertagesstätten und Tagesfamilien, konzentriert sich die Studie nur auf einen Teil einer umfassenden Politik der frühen Kindheit. Andere Elemente einer solchen Politik, wie Spielgruppen, Unterstützungsangebote in Erziehungsfragen (z.B. Hausbesuchsprogramme oder Mütter-Väterberatung), kulturelle, sprachliche und gesellschaftliche Integration, Aus- und Weiterbildungen von Müttern, flexible Arbeits- und Teilzeitmodelle für Mütter und Väter, Elternurlaub sowie familienfreundlicher Städtebau, werden nicht in die Untersuchung einbezogen (vgl. dazu Jacobs Foundation 2018).

2.3 Vorgehensweise der Studie

Die von BAK Economics durchgeführte Analyse umfasst im Wesentlichen zwei Arbeitsschritte.

Arbeitsschritt 1 beschäftigt sich mit den direkten Auswirkungen eines Ausbaus der Angebote im Frühbereich auf die Eltern und die Kinder. Basierend auf einer umfassenden nationalen und internationalen Literaturrecherche wurde Evidenz zum Zusammenhang zwischen dem Besuch von Angeboten im Frühbereich und wichtigen volkswirtschaftlichen Kenngrössen gesammelt, ausgewertet und die Effekte quantifiziert. Einbezogen wurden einerseits Studienergebnisse zur Frage, wie sich die Erwerbsbeteiligung der Eltern dank familienergänzender Kinderbetreuung entwickeln kann und was dies für das Einkommen der Eltern in einer kurz-, mittel- und langfristigen Perspektive bedeutet. Ebenso wichtig waren wissenschaftlich fundierte Aussagen zu den Effekten dieser Entwicklungen auf die Steuereinnahmen und die Sozialausgaben der öffentlichen Hand. Andererseits wurde recherchiert, was die Forschung bezüglich volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Angeboten im Frühbereich für die Kinder aussagen kann. Dabei spielte das Konzept der Bildungsrendite eine wichtige Rolle. Wissenschaftliche Studien zeigen nämlich, dass frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung dazu beitragen kann, dass Kinder besser ausgebildet werden. Dies wiederum führt zu langfristig höheren Einkommen, wovon die öffentliche Hand ebenfalls profitiert.

Arbeitsschritt 2 beinhaltet umfassende Modellberechnungen inklusive Sensitivitätsanalysen zur Zuverlässigkeit der Ergebnisse. Um die Effekte eines Ausbaus der Angebote im Frühbereich quantifizieren zu können, war die Definition und die Berechnung von verschiedenen Szenarien notwendig: Ausgangspunkt der Berechnungen war ein «Referenzszenario». Es beschreibt die Entwicklung der Schweiz ohne eine Änderung der Politik der frühen Kindheit (Status Quo). Dieses Szenario wird zuerst dem «Investitionsszenario» gegenübergestellt, das die Entwicklung der Schweizer Volkswirtschaft im gleichen Zeitraum beschreibt, wenn die Angebote im Frühbereich ausgebaut werden. Zusätzlich wurde in zwei Vertiefungen berechnet, was die volkswirtschaftlichen Auswirkungen wären, wenn zusätzliche Mittel eingesetzt würden; einerseits, um die Qualität der Betreuung gezielt zu erhöhen und andererseits, um die besonders benachteiligten Kinder zusätzlich zu fördern.

2.4 Aufbau des Whitepapers

Die wichtigsten Erkenntnisse aus der Studie von BAK Economics werden im vorliegenden Whitepaper vorgestellt. Das Whitepaper hat den folgenden Aufbau: In Kapitel 3 werden bisherige Erkenntnisse zu den volkswirtschaftlichen Wirkungen von Angeboten im Frühbereich für die Eltern und die Kinder dargelegt. In Kapitel 4 werden die Modellrechnungen und ihre zugrundeliegenden Annahmen beschrieben. Kapitel 5 beinhaltet die Ergebnisse der Modellrechnungen. In Kapitel 6 werden Folgerungen für Politik und Forschung formuliert. Links zur vollständigen Studie finden sich auf der Website der Jacobs Foundation.

3.

Bisherige
Erkenntnisse zu
den volkswirt-
schaftlichen
Wirkungen von
Investitionen in
den Frühbereich

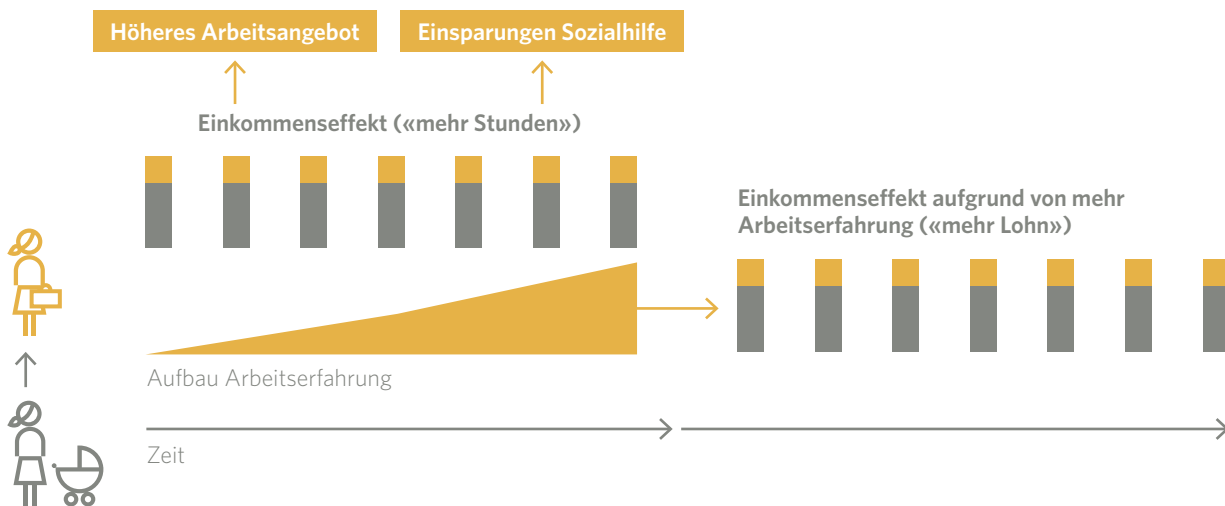
3. BISHERIGE ERKENNTNISSE ZU DEN VOLKSWIRTSCHAFTLICHEN WIRKUNGEN VON INVESTITIONEN IN DEN FRÜHBEREICH

Ein Ausbau von Angeboten im Frühbereich wirkt sich volkswirtschaftlich auf zwei Ebenen aus: Bezüglich *Eltern* ist die Vereinbarkeit zwischen Arbeit und Familie entscheidend, bezüglich *Kinder* geht es in erster Linie darum, ihre Chancen auf einen guten Bildungsabschluss zu erhöhen.

3.1 Wirkungen bei den Eltern

Aus Sicht der Eltern bieten Angebote im Frühbereich in erster Linie eine zeitliche Entlastung bei der Betreuung der Kinder. Diese kann mit der Aufnahme oder Ausweitung einer Erwerbstätigkeit oder mit einer Weiterbildung verbunden sein, wovon wichtige volkswirtschaftliche Effekte ausgehen. Im Grundsatz lässt sich die Wirkungslogik wie folgt beschreiben: Wenn das Betreuungsangebot für Kinder ausgebaut wird, können Eltern im Erwerbsprozess bleiben, ihr Pensum eventuell erhöhen oder neu eine Erwerbsarbeit aufnehmen. Mit der Steigerung der Erwerbstätigkeit steigt das Einkommen. Dies ist bereits ein kurzfristiger Effekt. Die Steigerung der Erwerbstätigkeit sowie die Tatsache, dass Eltern die Möglichkeit haben, kontinuierlich im Arbeitsprozess zu bleiben, wirkt sich über die Arbeitserfahrung auch langfristig aus. Dies hat zur Folge, dass der Lohn der Eltern steigt. Auf diese Weise nehmen Umfang und Produktivität der volkswirtschaftlichen Leistungen zu. Davon profitiert auch der Staat, indem kurz-, mittel- und langfristig die Steuereinnahmen steigen und Einsparungen bei Sozialleistungen möglich werden. Grundsätzlich gelten diese Effekte für beide Elternteile. In der Schweiz sind es jedoch insbesondere die Mütter, die ihr Erwerbspensum zugunsten der Betreuungsarbeit einschränken müssen. *Abbildung 1* stellt diese Zusammenhänge grafisch dar.

Abbildung 1: Erwerbsbeteiligung Eltern: Volkswirtschaftlich relevante Aspekte



Quelle: BAK Economics.

3. BISHERIGE ERKENNTNISSE ZU DEN VOLKSWIRTSCHAFTLICHEN WIRKUNGEN VON INVESTITIONEN IN DEN FRÜHBEREICH

Erhöhung der Erwerbstätigkeit

Wie sich familienergänzende Kinderbetreuung auf die Vereinbarkeit von Familie und Arbeit in der Schweiz mit Blick auf das Arbeitskräftepotenzial auswirkt, zeigt eine Reihe von Untersuchungen. Darunter sind auch zwei Studien, die von der Jacobs Foundation in Auftrag gegeben und in einem Whitepaper zusammengefasst wurden (INFRAS 2018; B,S,S 2018; Jacobs Foundation 2018). Die Modellierungen von BAK Economics stützen sich zu grossen Teilen auf diese Studien.

Fasst man die Ergebnisse dieser Studien für die hier untersuchte Fragestellung zusammen, so zeigt sich ein klar positiver Zusammenhang zwischen der Verfügbarkeit von Kinderbetreuung und dem Erwerbsangebot von Müttern. Dabei sind sowohl die Verfügbarkeit von Betreuungsplätzen als auch deren Kosten relevant für den Arbeitsmarkentscheid der Mütter. In der Summe der Resultate deutet einiges darauf hin, dass bei einer Ausweitung des Betreuungsangebots in der Schweiz pro neuem Vollzeit-Betreuungsplatz mit einem zusätzlichen Arbeitsangebot von etwa einer halben Vollzeitstelle zu rechnen ist. Etwas grösser ist die Unsicherheit bezüglich des Umfangs der Reaktion auf eine Kostenänderung der Betreuung. Plausibel erscheint, dass eine Senkung der Kosten der Kinderbetreuung um 10 Prozent eine Ausweitung der Arbeitstätigkeit von Müttern um 1,5 bis 3 Prozent auslösen würde.

Erhöhung des jährlichen Haushaltseinkommens und des Humankapitals

Die erhöhte Erwerbstätigkeit der Mütter führt dazu, dass ein höheres Haushaltseinkommen erzielt wird. Langfristig mindestens ähnlich wichtig ist, dass mit der Erwerbstätigkeit Berufserfahrung, Fähigkeiten und Qualifikationen gesammelt werden, die das Lohnniveau nach oben verschieben. Wer mehr Berufserfahrung, Fähigkeiten und Qualifikationen hat, der kann seine Arbeitszeit produktiver einsetzen.

Keht somit eine Mutter dank familienexterner Betreuung früher wieder in die Erwerbstätigkeit zurück und/oder erhöht sie ihr Pensum, profitiert sie somit doppelt: Neben dem direkten Zusatzeinkommen während der zusätzlichen Erwerbstätigkeit erhält sie auch einen höheren Lohn. Die Lohnerhöhung liegt gemäss verfügbaren Studien im Bereich von 2,5 Prozent pro zusätzlichem Jahr Vollzeiterwerbstätigkeit.

Einsparungen in der Sozialhilfe

Im Zusammenhang mit den oben beschriebenen Wirkungen steht auch die Reduktion von Sozialausgaben als Folge eines ausgebauten Angebots im Frühbereich. Eltern, die selber ein höheres Einkommen erzielen können, sind weniger auf Sozialhilfe angewiesen. Dies machen verschiedene Studien deutlich (Müller Kucera et al. 2000; BASS 2007).

3.2 Wirkungen bei den Kindern

Die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung dient dem Ziel, die Startchancen von Kindern zu verbessern. Eine qualitativ hochwertige Betreuung für Kinder im Vorschulalter kann einen grossen Einfluss auf die weitere Entwicklung der Kinder haben und ihnen bessere Chancen für ihren zukünftigen Bildungsweg ermöglichen (Lüscher et al. 2010).

Die volkswirtschaftlichen Wirkungen des Besuchs von Angeboten im Frühbereich auf die Entwicklung der Kinder sind ausgesprochen vielschichtig. Klar ist jedoch, dass diese erst mit grosser zeitlicher Verzögerung – teilweise erst nach Jahrzehnten – auftreten. Dies hängt damit zusammen, dass Kinder, die Angebote im Frühbereich besucht haben, erst 15 bis 20 Jahre später ins Berufsleben eintreten. Die Analyse der verfügbaren Literatur macht deutlich, dass bei der Bestimmung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen vereinfachend drei Aspekte unterschieden werden können (siehe *Abbildung 2*).

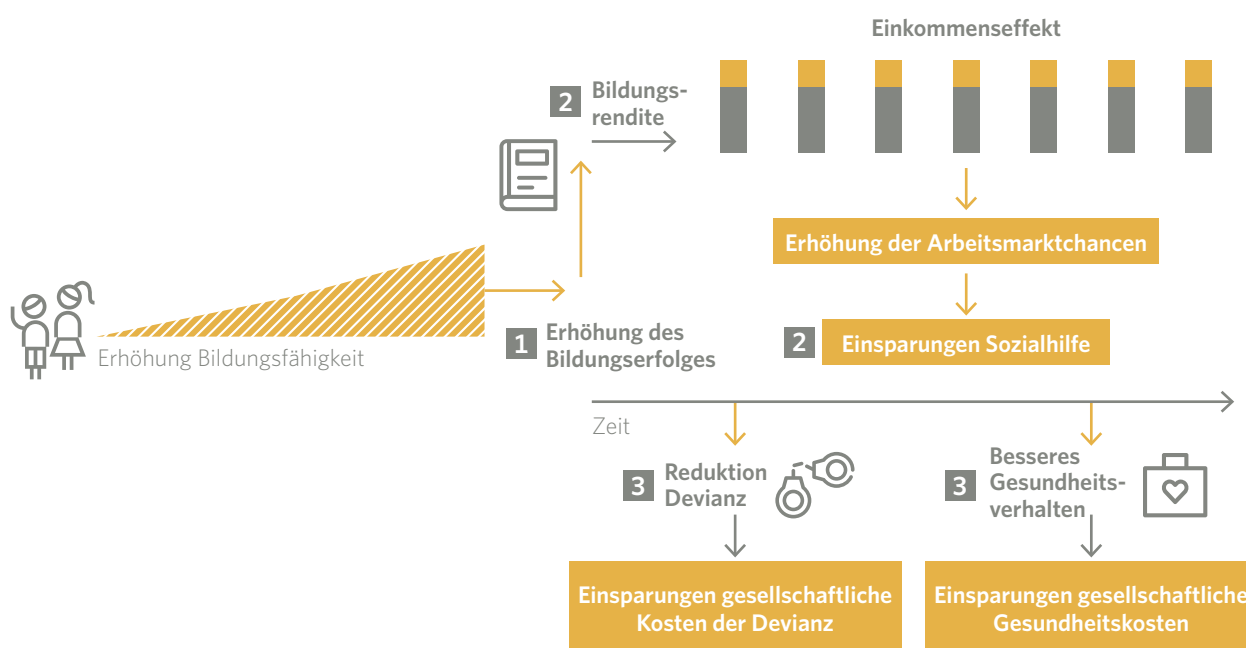
3. BISHERIGE ERKENNTNISSE ZU DEN VOLKSWIRTSCHAFTLICHEN WIRKUNGEN VON INVESTITIONEN IN DEN FRÜHBEREICH

Den *ersten Aspekt* stellen die direkten Auswirkungen einer Teilnahme an Angeboten im Frühbereich auf ein Kind dar. Ergebnisse aus verschiedenen Forschungen zeigen, dass Kinder, die bereits im Vorschulalter von qualitativ hochstehender frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung profitieren, später leichter und schneller lernen können. Ihre Bildungsfähigkeit und damit verbunden ihre Bildungsaussichten und ihr Bildungserfolg in Form der schulischen Leistung nehmen zu. Diese Effekte können quantifiziert werden. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass sowohl die Art und die Qualität der Angebote im Frühbereich wie auch der sozioökonomische Hintergrund der Kinder einen Einfluss auf die Höhe dieser Effekte haben kann.

Den *zweiten Aspekt* bildet die Einkommensperspektive, die sich aus den verbesserten Bildungsaussichten ergibt. Je höher der Bildungserfolg eines Kindes ist, desto besser ist die Einkommensperspektive. Dieser Effekt ist die Rendite, die sich aufgrund der zusätzlichen Bildung ergibt («Bildungsrendite»). Ähnlich wie bei den Eltern nimmt zudem mit dem höheren Einkommen das Risiko ab, dass Kinder auf Sozialhilfe zurückgreifen müssen.

Der *dritte Aspekt* ergibt sich aus dem positiven Zusammenhang zwischen Bildungserfolg auf der einen Seite und der langfristigen gesundheitlichen Entwicklung sowie dem Ausmass von gesellschaftlich unerwünschtem Verhalten (Devianz) auf der anderen Seite. Eine höhere Ausbildung trägt zur Verbesserung des Gesundheitsverhaltens und zur Reduktion von gesellschaftlich unerwünschtem Verhalten (Devianz) bei.

Abbildung 2: Frühkindlich geförderte Kinder: volkswirtschaftlich relevante Aspekte



Quelle: BAK Economics.

Die ausgeführten Zusammenhänge sind zwar durch zahlreiche Studien belegt. Deren Resultate sind jedoch nicht immer direkt auf den vorliegenden Kontext anwendbar. Entsprechend hat BAK die volkswirtschaftliche Relevanz der Zusammenhänge und insbesondere ihre Quantifizierung indirekt bestimmen müssen.²

² Detailliertere Ausführungen finden sich in BAK 2020.

3. BISHERIGE ERKENNTNISSE ZU DEN VOLKSWIRTSCHAFTLICHEN WIRKUNGEN VON INVESTITIONEN IN DEN FRÜHBEREICH

Wirkungen auf den Bildungserfolg der Kinder

Den ersten Schritt der Wirkungskette von der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung der Kinder zu den volkswirtschaftlichen Effekten stellt der Bildungserfolg dar, der von dem Besuch eines Angebots im Frühbereich erwartet wird. Tomasik & Helbling (2019) stellen für die Schweiz einen positiven Effekt familienergänzender Kinderbetreuung auf die Wahrscheinlichkeit, ein Gymnasium zu besuchen, fest. Bei Kindern, die an mindestens 2,5 Tagen pro Woche extern betreut werden, verdoppelt sich die Wahrscheinlichkeit, ein Gymnasium zu besuchen. Ausgehend von dieser Grundlage und unter Einbezug weiterer Literaturquellen schätzt BAK Economics, dass der Besuch eines Angebots im Frühbereich einen Effekt von ungefähr 0,45 zusätzlichen Bildungsjahren hat.

Die Forschung weist darauf hin, dass Kinder aus benachteiligten Verhältnissen besonders stark vom Besuch von Angeboten im Frühbereich profitieren können. Dies gilt insbesondere, wenn die Angebote eine hohe Qualität aufweisen (Melhuish et al. 2015). Vorteile bringen diese Angebote insbesondere Kindern mit Migrationshintergrund, indem beispielsweise Sprachkompetenzen, die soziale Integration und das Lernen bereits vor dem Kindergarten erleichtert werden (Grob et al. 2019). Familienergänzende frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung kann Unterschiede im Schulfähigkeitsgrad ausgleichen, den späteren Bedarf an Unterstützungsmassnahmen und Förderungen reduzieren und das Risiko von Klassenrepetition verringern. Keine eindeutige empirische Evidenz gibt es aber zu allfälligen unterschiedlichen Effekten von Kindertagesstätten und Tagesfamilien auf den Bildungserfolg.

Wirkungen auf den späteren Einkommenspfad der Kinder

Es ist unbestritten, dass der Bildungserfolg – oder die hinter dem Bildungserfolg stehenden Kompetenzen – die Chance auf ein höheres Einkommen verbessern. Bildung ist eine Form der Investition. Diese Investition steigert die Produktivität und den Lohn einer Person. Das zusätzliche Einkommen fliesst über Konsumausgaben und höhere Steuerzahlungen wieder in die Gesamtwirtschaft. Die Investition in die Bildung verbessert zudem die Arbeitsmarktchancen beziehungsweise verringert das Risiko der Erwerbslosigkeit, was sich volkswirtschaftlich ebenfalls positiv auswirkt.

In der Schweiz wird die «Bildungsrendite» für ein zusätzliches Bildungsjahr aktuell auf rund 8,5 Prozent geschätzt (SKBF 2018). Dies bedeutet, dass ein zusätzliches Jahr an Bildung im Durchschnitt zu einer Erhöhung des Lohnniveaus von 8,5 Prozent führt. Da der Besuch eines Angebots im Frühbereich im Durchschnitt zu 0,45 zusätzlichen Bildungsjahren führt, kann von der Teilnahme an solchen Angeboten somit ein durchschnittlicher jährlicher Einkommensanstieg von 3,8 Prozent abgeleitet werden. Diese Überlegungen gehen davon aus, dass Kinder im Vorschulalter im Durchschnitt an zwei bis drei Tagen pro Woche familienergänzend betreut werden. Die Nutzung eines Angebots im Frühbereich führt zu einer positiven Einkommensverschiebung, die ein Berufsleben lang wirkt. Das summiert sich zu erheblichen Beträgen: Bei einer Person mit Tertiärabschluss (z.B. höhere Fachschule, Fachhochschule oder Universität) und einem Monatseinkommen von 8'000 Franken macht dies beispielsweise ein rund 160'000 Franken höheres Lebenseinkommen aus.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht kann man zusammenfassend sagen, dass Kinder, die ein qualitativ gutes Angebot im Frühbereich besucht haben, im Erwachsenenalter bessere Chancen auf mehr Erwerbstätigkeit, höhere Produktivität, höhere Löhne und höhere Konsumausgaben haben. Davon profitiert die Volkswirtschaft.

3. BISHERIGE ERKENNTNISSE ZU DEN VOLKSWIRTSCHAFTLICHEN WIRKUNGEN VON INVESTITIONEN IN DEN FRÜHBEREICH

Wirkungen auf die Gesundheit der Kinder

Vielfältige und abwechslungsreiche Beschäftigung der Kinder – dazu gehören körperliche und geistige Aktivitäten und Stimulationen – fördern gemäss BAG (2018) eine gute gesundheitliche Entwicklung. Wenn hierdurch zukünftige Verhaltensmuster beeinflusst werden, kann dies auf die gesundheitliche Entwicklung bis ins hohe Lebensalter weiterwirken. Zudem zeigt die Forschung, dass ein höheres Bildungsniveau genauso wie ein höheres Einkommen mit einem verbesserten Gesundheitszustand einhergehen. Einerseits wird durch die Bildung das Wissen über die wichtigen gesundheitsrelevanten Zusammenhänge gestärkt, was auch zu einem bewussteren Umgang mit gesundheitlichem Risikoverhalten und zu einer gesünderen Lebensweise führen kann. Andererseits verbessert ein höheres Einkommen den Zugang zu Gesundheitsleistungen und Informationen und damit zu medizinischer Versorgung. Gerade für Kinder aus einem sozial benachteiligten Umfeld können diese Effekte von erheblicher Bedeutung sein (Spiess & Schnyder-Walser 2018).

Auch diese Arten von Effekten fliessen in die Modellierung von BAK Economics ein. Der direkte Zusammenhang zwischen einem Besuch von Angeboten im Frühbereich und dem Gesundheitszustand ist wissenschaftlich bisher nicht ausreichend untersucht worden, um quantitative Zusammenhänge ableiten zu können. Es wurde deshalb ein indirektes Vorgehen gewählt. Den ersten Baustein liefern die Ergebnisse zum Zusammenhang zwischen dem Besuch von Angeboten im Frühbereich und Bildungserfolg. Der zweite Baustein basiert auf empirischen Ergebnissen zum Zusammenhang zwischen Bildungserfolg und Gesundheitszustand. Es konnte genügend empirische Evidenz dafür gefunden werden, dass zusätzliche Bildungsjahre die Prävalenz der drei wichtigsten nicht übertragbaren Krankheiten Diabetes, Herz-Kreislauf-Erkrankungen und Krebs reduzieren (z.B. Mielck et al. 2012). BAK Economics nahm diesen Zusammenhang als Grundlage für die Berechnung der Wirkungen von Angeboten im Frühbereich auf die Gesundheitskosten: Kinder, die Angebote im Frühbereich besuchen, haben gute Chancen auf mehr Bildungsjahre. Mehr Bildungsjahre senken das Risiko, an nicht übertragbaren Krankheiten zu erkranken. Dies wirkt reduzierend auf die Gesundheitskosten.

Wirkungen auf unerwünschtes Sozialverhalten der Kinder

Unerwünschtes Sozialverhalten und insbesondere Kriminalität verursachen erhebliche volkswirtschaftliche Kosten. Auch diese Zusammenhänge sind soweit möglich in die Studie einbezogen worden. Es gibt zwar einige Untersuchungen zur Auswirkung eines Besuchs von Angeboten im Frühbereich auf die Kriminalität, diese beziehen sich aber überwiegend auf Projekte, die besonders intensive Förderprogramme mit Langzeitbegleitung für Risikogruppen darstellen und häufig aus den USA stammen (z.B. Bartik et al. 2016). Um eine robuste empirische Basis für die Modellierung der volkswirtschaftlichen Effekte der frühen Förderung in der Schweiz zu erhalten, wurde, ähnlich wie für den Bereich Gesundheit, eine indirekte Bestimmung der Effekte gewählt. Den ersten Baustein liefern wiederum die Ergebnisse, die einen Zusammenhang zwischen dem Besuch von Angeboten im Frühbereich und dem Bildungserfolg nahelegen. Der zweite Baustein basiert auf empirischen Ergebnissen zum Zusammenhang zwischen Bildungserfolg und Devianz. Es konnte genügend empirische Evidenz dafür gefunden werden, dass zusätzliche Bildungsjahre die Kriminalität reduzieren (z.B. Lochner & Moretti 2004, Machin 2010).

Wirkungen auf den Bezug von Sozialleistungen der Kinder

Ein Ausbau des Angebots im Frühbereich wird längerfristig auch bei den Kindern zu Mehreinkommen führen. Somit kann auch bei den Kindern davon ausgegangen werden, dass der Besuch von Angeboten im Frühbereich die öffentlichen Ausgaben für die Sozialhilfe reduzieren wird. Die Wirkungsweise folgt den ähnlichen Argumentationslinien wie bei den Eltern. Auf Basis von Literaturrecherchen und öffentlichen Statistiken errechnet BAK Economics das jährliche Einsparungspotenzial von Sozialhilfekosten bei Personen, die ein Angebot im Frühbereich in Anspruch genommen haben.

Die Ausführungen in diesem Kapitel haben die verfügbaren Erkenntnisse zum Zusammenhang zwischen dem Besuch von Angeboten im Frühbereich und wichtigen wirtschaftlich relevanten Grössen aufgezeigt. Im nächsten Kapitel werden diese Zusammenhänge in ein volkswirtschaftliches Simulationsmodell integriert.

4.

Annahmen zur Modellierung von Kosten und Nutzen

4. ANNAHMEN ZUR MODELLIERUNG VON KOSTEN UND NUTZEN

Die Modellierung der Entwicklung von Kosten und Nutzen von Angeboten im Frühbereich über einen längeren Zeitraum muss auf zahlreichen Annahmen aufbauen. Diese betreffen die geplanten Investitionsszenarien sowie die Kosten und die Finanzierung der Investition. Weiter gilt es, den Beobachtungszeitraum festzuhalten. Zudem wird in diesem Kapitel auf die Wirkungsweise und die Grenzen des Simulationsmodells eingegangen.

4.1 Eckwerte der Szenarien

BAK Economics führte umfassende Simulationsrechnungen durch mit dem Ziel, das Verhältnis von volkswirtschaftlichen Kosten und Nutzen von Angeboten im Frühbereich für die Schweiz unter Einbezug aller wichtigen volkswirtschaftlichen Grössen zu berechnen. Grundlage dieser Berechnungen bilden vier Szenarien:

- Als «Referenzszenario» wurde eine Fortführung der Angebote im Frühbereich und deren Finanzierung im heutigen Ausmass angenommen.
- Das «Investitionsszenario» geht von einem starken Ausbau der Plätze und einer Reduktion der Elternbeiträge aus. Heute müssen die Eltern im Schweizer Durchschnitt 67 Prozent der Vollkosten für einen Betreuungsplatz übernehmen. Diese Annahme liegt dem «Referenzszenario» zugrunde. Das «Investitionsszenario» geht von Elternbeiträgen von 44 Prozent der Vollkosten bei Kindertagesstätten und 50 Prozent bei Tagesfamilien aus. Zudem werden 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen. Mit dem «Investitionsszenario» wird weitgehend der Betreuungsbedarf abgedeckt, wie er 2018 mit einer umfassenden Elternbefragung erhoben wurde (Infras 2018). Die zusätzlichen Investitionskosten betragen in diesem Szenario 794 Millionen Franken pro Jahr.
- Das «Szenario Qualitätsausbau» geht ergänzend zu den Annahmen des «Investitionsszenarios» davon aus, dass weitere Investitionen im Umfang von rund 535 Millionen Franken pro Jahr zu Gunsten der Qualität der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung getätigt werden. Dies entspricht einer Erhöhung von 20 Prozent der Vollkosten pro Betreuungsplatz. Diese Mittel werden beispielsweise in die Qualifikation des Betreuungspersonals investiert.
- Das «Szenario Förderprogramm Benachteiligte» baut ebenfalls auf dem «Investitionsszenario» auf. Ergänzend wird angenommen, dass benachteiligte Kinder, wie beispielsweise Kinder aus einem bildungsfernen, sozial benachteiligten Umfeld oder Kinder mit Migrationshintergrund besonders von frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung profitieren können. Dazu sollen die 10 Prozent der am meisten benachteiligten Kinder von speziellen Fördermassnahmen profitieren. Dafür werden zusätzlich zu den 794 Millionen Franken des «Investitionsszenarios» rund 160 Millionen Franken pro Jahr investiert.

Durch einen Vergleich des «Referenzszenarios» mit den anderen Szenarien mittels Simulationsrechnungen wird das volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Verhältnis von Investitionen in den Ausbau der Angebote im Frühbereich für die Schweizer Volkswirtschaft berechnet. Für alle Ausbauszenarien gilt, dass 10 Jahre benötigt werden, bis sie vollständig umgesetzt sind. Die wichtigsten Parameter der einzelnen Szenarien werden in Tabelle 2 zusammengefasst:

4. ANNAHMEN ZUR MODELLIERUNG VON KOSTEN UND NUTZEN

Tabelle 2: «Referenzszenario» und Ausbauszenarien des Angebots im Frühbereich

		REFERENZ- SZENARIO	INVESTITIONS- SZENARIO	SZENARIO QUALITÄTS- AUSBAU	SZENARIO FÖRDER- PROGRAMM BENACHTEILIGTE
Kosten					
Vollkosten in CHF pro Tag	Kita	135	135	162	135
	Tagesfamilie	100	100	120	100
Elternanteil Vollkosten (CHF pro Tag)	Kita	67% (90)	44% (60)	37% (60)	44% (60)
	Tagesfamilie	75% (75)	50% (50)	42% (50)	50% (50)
Qualität					
Anteil pädagogisch qualifiziertes Personal mit EFZ oder Tertiärabschluss	Kita	60%	60%	100%	60%
	Tagesfamilie	nicht pädagogisch qualifiziert	nicht pädagogisch qualifiziert	pädagogisch weitergebildet	nicht pädagogisch qualifiziert
Betreuungsplätze					
Der Ausbau erfolgt je hälftig bei Kitas und Tagesfamilien		67'000	88'000 (Δ: + 21'000)	88'000 (Δ: + 21'000)	88'000 (Δ: + 21'000)
Anzahl betreute Kinder		160'000	210'000	210'000	210'000
Förderprogramm Benachteiligte		Nein	Nein	Nein	Ja, für 21'000 Kinder

Legende: EFZ = Eidgenössisches Fähigkeitszeugnis.
Quelle: BAK Economics.

4.2 Kosten und Finanzierung

Der modellierte Ausbau der Angebote im Frühbereich verursacht Kosten, die finanziert werden müssen.

Kosten

Kostenseitig geht das von BAK Economics verwendete «Investitionsszenario» von einem quantitativen Ausbau der Betreuungsplätze und von einer finanziellen Entlastung der Eltern durch zusätzliche öffentliche Mittel aus. Das «Investitionsszenario» sieht einen Ausbau um 21'000 Plätzen vor (siehe Abschnitt 4.1). Aufgrund verfügbarer Unterlagen geht BAK Economics bei den Kitas von Gesamtkosten pro zusätzlichen Betreuungsplatz von 31'526 Franken pro Jahr aus, während sich die Vollkosten bei den Tagesfamilien auf 23'073 Franken belaufen.

Die Vollkosten der Betreuung werden heute zwischen Eltern und öffentlicher Hand aufgeteilt. Als Teil des Investitionsprogramms wird angenommen, dass die öffentliche Hand ihren Anteil an den Kosten erhöht (siehe Tabelle 3.) Die neue Aufteilung gilt sowohl für die neu geschaffenen wie auch die bisher bereits bestehenden Plätze. Der reduzierte Elternbeitrag beträgt neu 60 Franken pro Tag statt bisher 90 Franken pro Tag für Kitas; 50 Franken pro Tag statt bisher 75 Franken pro Tag für Tagesfamilien. Die Vollkosten pro Betreuungstag ändern sich nicht. Dies bedeutet, dass die Staatsausgaben steigen. Zu berücksichtigen ist, dass die erhöhte Subventionierung permanent angelegt ist und für alle, auch die bereits bestehenden Betreuungsplätze, ausgerichtet wird. Für die Berechnung der Kosten muss daher einerseits beachtet werden, dass 21'000 Plätze neu geschaffen werden, deren Kosten gemäss dem neuen Schlüssel zwischen Eltern und Staat aufgeteilt werden. Andererseits muss auch die Kostenverlagerung von den Eltern zur öffentlichen Hand für die schon bestehenden Plätze in die Berechnung einbezogen werden.

4. ANNAHMEN ZUR MODELLIERUNG VON KOSTEN UND NUTZEN

Die zusätzlichen Ausgaben der öffentlichen Hand für Betreuungsausbau und Kostenentlastung im «Investitionsszenario» betragen 794 Millionen Franken pro Jahr (siehe Tabelle 3). Davon sind 468 Millionen Franken Kosten eine Folge der Übernahme bisher von den Eltern getragenen Kosten. 326 Millionen Franken sind der Anteil an den Kosten für den Ausbau der Plätze in der Kinderbetreuung, den der Staat übernimmt.

Tabelle 3: Ausgaben der öffentlichen Hand für Betreuungsausbau und Kostenentlastung im «Investitionsszenario»

	KOSTEN BETREUUNGSausBAU		KOSTENENTLASTUNG
	Zusätzliche Plätze	Anteil öffentliche Hand in Mio. Franken/Jahr	Reduktion der Elternbeiträge in Mio. Franken/Jahr
Kita	+ 10'500	197	442
Tagesfamilien	+ 10'500	129	26
Total	+ 21'000	326	468

Quelle: BAK Economics.

Die Szenarien «Qualitätsausbau» und «Förderprogramm Benachteiligte» sehen zusätzliche Mittel im Umfang von 535 respektive von 160 Millionen Franken vor, die spezifisch für den Qualitätsausbau beziehungsweise für Massnahmen zu Gunsten benachteiligter Kinder eingesetzt werden.

Finanzierung

Bezüglich der für den Ausbau notwendigen Finanzierung seitens des Staats wird folgendes Finanzierungsszenario betrachtet: Der Staat übernimmt die Hälfte der Zusatzkosten selber, indem er Schulden macht. Die andere Hälfte der zusätzlichen Kosten wird durch höhere Einkommensteuereinnahmen finanziert.³ Der Staat ermittelt hierzu die notwendige Erhöhung des Einkommensteuersatzes. Diese Steuersatzerhöhung wird über zehn Jahre gestreckt eingeführt und anschliessend dauerhaft auf dem neuen Niveau beibehalten. Die Steuererhöhung zeigt schon für sich genommen gesamtwirtschaftliche Effekte. Diese Mechanismen sind in den Modellrechnungen abgebildet.

³ Im «Investitionsszenario», das dem Hauptteil der Berechnungen von BAK Economics zugrunde liegt, wird davon ausgegangen, dass die Investitionen des Staates ausschliesslich über Schulden finanziert werden. Dies kann zu leicht abweichenden Ergebnissen führen gegenüber dem hier vorgestellten «Investitionsszenario». Vergleiche BAK Economics 2020.

4. ANNAHMEN ZUR MODELLIERUNG VON KOSTEN UND NUTZEN

Projektionszeitraum

Eine volkswirtschaftliche Betrachtung des Frühbereichs muss langfristig angelegt sein. Dies liegt insbesondere daran, dass die Kosten dafür vor allem zu Beginn der Investition anfallen, während die Effekte – insbesondere jene, die über die Kinder wirken – erst nach vielen Jahren eintreten werden. Beispielsweise führt die Verbesserung der Bildungschancen erst 15 bis 20 Jahre nach dem Besuch eines Betreuungsangebots möglicherweise zu besseren Bildungsabschlüssen. Und der Effekt dieses besseren Bildungsabschlusses wird sich erst in den folgenden Jahren in Form eines höheren Einkommens und einer höheren Produktivität positiv auf die Volkswirtschaft auswirken. Es ist davon auszugehen, dass erst etwa 60 Jahre nach dem Ausbau ein neuer volkswirtschaftlicher Gleichgewichtszustand erreicht wird. Um die Ergebnisse der Modellierung differenziert betrachten zu können, werden drei Phasen unterschieden:

- *Phase 1 (2020–2029)*: Die ersten zehn Jahre stellen die Aufbauphase des Programms dar. Diese Zeitspanne wird durch zwei Hauptaspekte geprägt. Zum einen zeitigen die Investitionen in die frühkindliche Bildung für sich genommen volkswirtschaftliche Effekte, beispielsweise über die Schaffung neuer Stellen in Kindertagesstätten. Zum anderen führen die mit dem Aufbau verbundenen Verbesserungen bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu einer aktiveren Erwerbsbeteiligung insbesondere von Müttern. Phase 1 endet damit, dass das frühkindliche Investitionsprogramm vollständig umgesetzt ist.
- *Phase 2 (2030–2065)*: In den darauffolgenden rund 35 Jahren nimmt die Beschäftigung von Müttern weiter zu. Erwerbsbeteiligung und Lohn der Mütter steigen stetig an. Gleichzeitig wird die Gruppe der frühkindlich geförderten Personen immer grösser und diese Personen treten nach und nach ins Erwerbsleben ein. Zunächst profitiert die Wirtschaft also vor allem von der Elterngeneration, im Laufe der Zeit jedoch immer mehr von der Generation der Kinder.
- *Phase 3 (ab den 2090er Jahren)*: Langfristig, wenn alle Effekte wirksam sind und ein neues Gleichgewicht in der Volkswirtschaft erreicht wird, ist der Entwicklungsprozess abgeschlossen. Es gibt keine zusätzlichen Impulse oder weiteren Anpassungsprozesse mehr. Diese Phase tritt ein, wenn die erste Generation der frühkindlich geförderten Personen, die vom voll aufgebauten Investitionsprogramm profitiert hat, in Rente geht. Zusätzlich werden in dieser Berechnung auch die Effekte der Themenfelder Gesundheit und Devianz mit einbezogen. Volkswirtschaftlich betrachtet tritt ein neuer Gleichgewichtszustand ein.

4.3 Wirkungsweisen und Grenzen eines Simulationsmodells

Unter einer Simulation versteht man im Zusammenhang mit makroökonomischen Modellen die Betrachtung der wirtschaftlichen Entwicklung unter geänderten Rahmenbedingungen. Der Fokus liegt darauf, welche Änderungen in den interessierenden Variablen durch die Simulationsvorgaben verursacht werden. Die Betrachtung innerhalb eines gesamtwirtschaftlichen Simulationsmodells stellt nicht nur sicher, dass indirekte und dynamische Auswirkungen erfasst werden. Sie vermeidet auch Doppelzählungen.

Die *Vorteile* solcher Simulationsmöglichkeiten liegen darin, kurz-, mittel- und langfristige Effekte ermitteln, theoretisch mögliche Modellannahmen zu treffen, internationale Verflechtungen zu berücksichtigen sowie in der Chance, verschiedene Szenarien berechnen zu können.

Solche Simulationsmodelle haben auch *Grenzen*. Erstens stellen sie ein vereinfachtes Abbild makroökonomischer Zusammenhänge dar. Beispielsweise kann nicht oder nur teilweise abgebildet werden, wenn die Qualifikationen des Arbeitsangebots nicht mit jenem der Arbeitsnachfrage übereinstimmen. Zweitens könnten die ökonometrischen Schätzungen unzutreffend sein. Derartige Modelle basieren notwendigerweise auf vergangenen Entwicklungen und besitzen – in Abhängigkeit von den gewählten Annahmen – nur einen gewissen Gültigkeitsbereich für die Schwankungen der erklärenden Variablen. Drittens vermag ein makroökonomisches Modell nur volkswirtschaftlich relevante, nicht aber gesellschafts- oder sozialpolitische Effekte abzubilden.

5.

Ergebnisse der Modellrechnungen

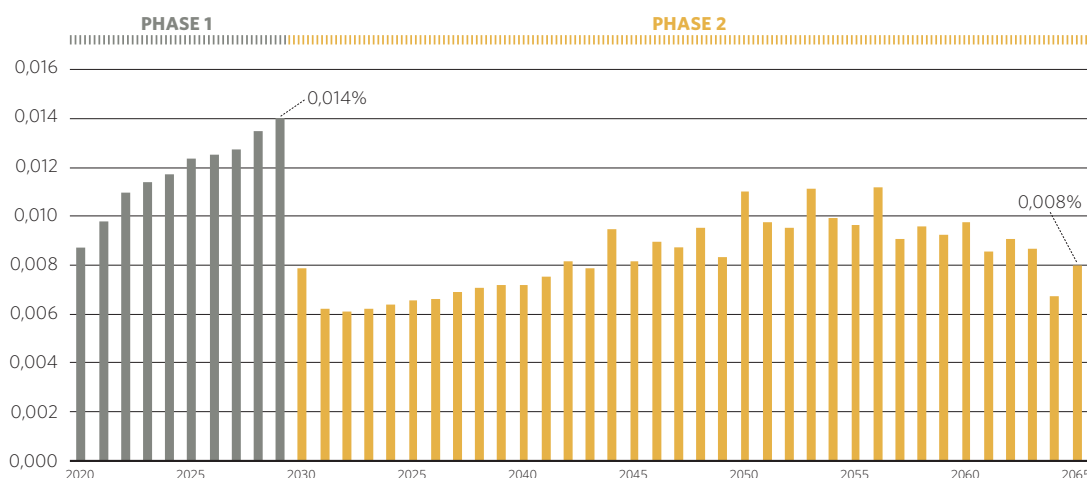
5. ERGEBNISSE DER MODELLRECHNUNGEN

Wenden wir uns nun den Ergebnissen der Modellrechnungen zu.

5.1 Welchen Einfluss hat der Ausbau auf das Wirtschaftswachstum?

Die nachfolgende *Abbildung 3* zeigt die volkswirtschaftlichen Effekte des Investitionsprogramms auf. Sie bildet die jährlichen Veränderungen in den Wachstumsraten der Volkswirtschaft ab. Es zeigt sich, dass der stärkste Einfluss auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum in der Anfangsphase des Programms (Phase 1) stattfindet. Die Wachstumsraten liegen dann in den einzelnen Jahren zwischen 0,009 und 0,014 Prozentpunkten höher als in der Situation ohne Ausbau. In der Phase 2 liegen die zusätzlichen Wachstumsimpulse zwar gegenüber der Phase 1 tiefer, sie sind jedoch immer positiv. Der temporäre Rückgang des Wachstumsimpulses durch das Investitionsprogramm hat primär damit zu tun, dass mit dem Ende des staatlichen Programms 2030 die direkten Effekte der staatlichen Investition (z.B. Ausbau der Kitaplätze) und der Effekt der regelmässigen Erhöhung des Arbeitsangebots der Mütter wegfallen.

Abbildung 3: Jährliche Veränderung der Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts aufgrund des Investitionsprogramms (in Prozent)

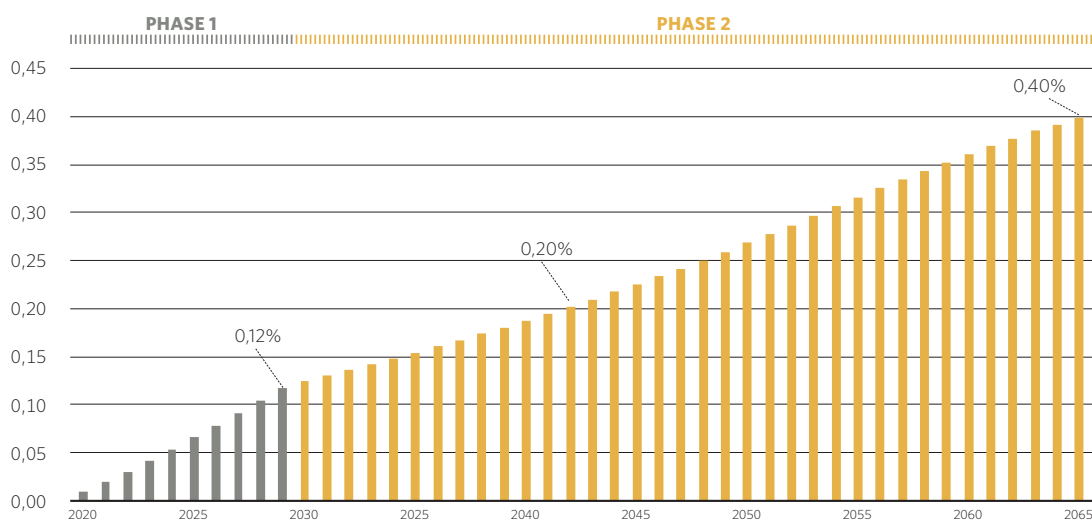


Quelle: BAK Economics.

Da die zusätzlichen Wachstumsraten in jedem Jahr positiv sind, ergibt sich ein von Jahr zu Jahr höheres Niveau der gesamtwirtschaftlichen Leistung. Das summiert sich im Laufe der Jahre zu einer spürbaren Differenz. Dies macht nachfolgende *Abbildung 4* deutlich. Die Höhe der Säulen gibt für die einzelnen Jahre an, um wieviel Prozent das Niveau der gesamtwirtschaftlichen Produktion durch das Investitionsprogramm gegenüber einer Situation ohne Ausbau angehoben wird. Bis 2029 liegt das Bruttoinlandsprodukt der Schweiz durch das Investitionsprogramm bereits um 0,12 Prozent höher, als dies ohne das Investitionsprogramm der Fall gewesen wäre. 40 Jahre nach dem Start des Programms beträgt das zusätzlich ausgelöste Wachstum 0,40 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

5. ERGEBNISSE DER MODELLRECHNUNGEN

Abbildung 4: Einfluss des Investitionsprogramms auf das Niveau des Bruttoinlandsprodukts (in Prozent)



Quelle: BAK Economics.

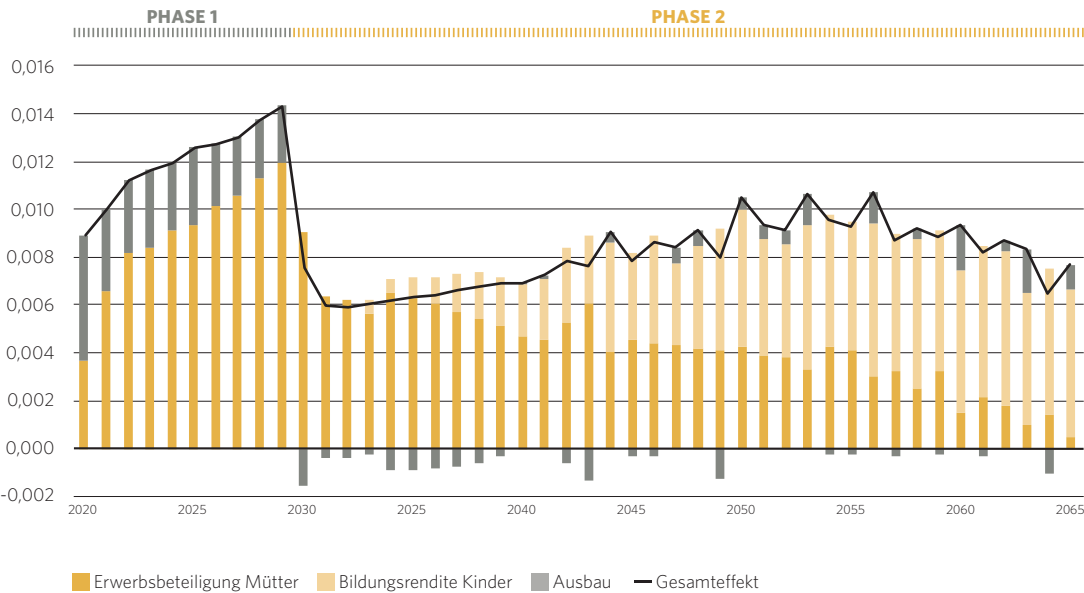
Langfristig, wenn alle Effekte wirksam sind und ein neues Gleichgewicht in der Volkswirtschaft erreicht wird, liegt das Bruttoinlandsprodukt um rund 0,5 Prozent höher als ohne den Ausbau. Dies entspricht in heutigen Werten ausgedrückt einem rund 3,4 Milliarden Franken höheren Bruttoinlandsprodukt, als wenn es dieses Programm nicht gegeben hätte. Dieser Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts berücksichtigt die ganze für das Programm benötigte Finanzierung. Diese Zahl entspricht gemäss Bundesamt für Statistik in etwa der Bruttowertschöpfung, die aktuell pro Jahr durch die Branche «Verlagswesen und Mediengewerbe» schweizweit erzielt wird. Sie ist nur wenig kleiner als die Bruttowertschöpfung der gesamten Schweizer Land- und Forstwirtschaft, aber grösser als jene des Schweizer Luftfahrtsektors.

Zusätzlich entwickelt sich gemäss dem «Investitionsszenario» die Beschäftigung positiv. Sie nimmt um 0,23 Prozent zu, während sich die Arbeitslosenquote um 0,02 Prozent reduziert. Diese Effekte mögen klein erscheinen. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass es sich bei dem untersuchten Programm um eine – im volkswirtschaftlichen Massstab – kleine Massnahme handelt.

5.2 Welche Faktoren sind im Zeitverlauf für das Wirtschaftswachstum verantwortlich?

Welche Faktoren sind die massgeblichen Treiber des Wirtschaftswachstums in den einzelnen Phasen? Drei Einflusskanäle können unterschieden werden: der Ausbau des Betreuungsangebots, die Erwerbsbeteiligung der Mütter und die Bildungsrendite der Kinder. Die relative Bedeutung der Kanäle ist in *Abbildung 5* ersichtlich. Die grüne Linie kennzeichnet die summierte Rückwirkung aller Effekte auf das Wirtschaftswachstum. Die Höhe der Säulen gibt an, welcher Anteil des Wachstumsimpulses auf den jeweiligen Einflusskanal zurückzuführen ist.

Abbildung 5: Einfluss des Ausbauprogramms auf die Wachstumsrate der Wirtschaft (in Prozent)



Quelle: BAK Economics.

Der Einflusskanal «Ausbau»

Der mit «Ausbau» gekennzeichnete Einflusskanal beinhaltet die Effekte, die direkt mit den zusätzlichen Investitionen in die frühkindliche Bildung verbunden sind. Diese Effekte sind vor allem in der Phase 1 volkswirtschaftlich relevant – der grösste Effekt tritt im ersten Jahr des Ausbaus ein. Sie kommen einerseits vor allem dadurch zustande, dass der Staat Geld ausgibt, um Betreuungsplätze zu schaffen. Andererseits ist relevant, dass die privaten Haushalte höhere Subventionen für Kinderbetreuung erhalten. Diese Effekte stellen für sich genommen jedoch keine Erhöhung des Wachstumspotenzials dar. Es handelt sich vielmehr vor allem um eine Umverteilung von vorhandenen Ressourcen für alternative Verwendungen. Da die Zusatzausgaben zum Teil auch über Schulden der öffentlichen Hand finanziert werden, kommt es zu den anfänglich positiven Impulsen des Ausbaus zu entsprechenden Gegenbewegungen. Beispielsweise steigt das allgemeine Lohn-, Preis- und Zinsniveau durch die verstärkten staatswirtschaftlichen Aktivitäten – bei einem ansonsten unverändertem Produktionspotenzial – mittelfristig an. Dies hat vorübergehend negative Effekte für die Wettbewerbsfähigkeit, denn es hemmt das Investitionsverhalten der privatwirtschaftlichen Akteure. Allerdings sind diese Effekte sehr klein und zeitlich befristet.

5. ERGEBNISSE DER MODELLRECHNUNGEN

Der Einflusskanal «Erwerbsbeteiligung der Mütter»

Der Einflusskanal «Erwerbsbeteiligung der Mütter» beinhaltet alle Einflüsse auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum, die in der Simulationsrechnung auf die aktivere Arbeitsmarktpartizipation der Mütter zurückzuführen sind. Diese Einflüsse setzen mit Beginn des Investitionsprogramms ein und sie wachsen bis zum Ende der Ausbauphase 2030 kontinuierlich. Eine der Ursachen für die Stimulierung des Wachstums liegt in der Tatsache, dass dank des Investitionsprogramms mehr Mütter aktiv am Erwerbsleben teilnehmen, als dies in einer Situation ohne Ausbau der Fall wäre. Eine weitere Ursache liegt darin begründet, dass Mütter aufgrund der zusätzlichen Kompetenzen in Folge einer längeren Berufserfahrung produktiver werden und mehr verdienen. Auf lange Frist sind der Einkommenseffekt und der Erfahrungseffekt ungefähr hälftig für das Wachstum verantwortlich.

Die grössten positiven Effekte, die auf die Erwerbsbeteiligung der Mütter zurückgehen, fallen in der Aufbau-phase (Phase 1) an. In dieser Zeit erweitern die Mütter ihr Arbeitsvolumen aufgrund der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Hinzu treten in der Phase 2 immer stärker die positiven Rückwirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Produktivitätsniveau, wenn immer mehr Mütter von einer längeren Berufserfahrung profitieren. Die mit dem Gewinn an Berufserfahrung verbundenen Wachstumsimpulse flachen im späteren Simulationszeitraum wieder ab. Ausschlaggebend dafür ist, dass eine zunehmende Anzahl der Mütter, die vom Programm profitiert hat, in Rente geht. Bis zum Jahr 2065 sind die gesamtwirtschaftlichen Anpassungsprozesse, die mit der höheren Erwerbsbeteiligung der Mütter verbunden sind, weitgehend abgeschlossen, da sich nun die Mütter, die neu in den Arbeitsmarkt eintreten, mit den Austritten aus dem Berufsleben die Waage halten. Ab diesem Zeitpunkt sind seitens der Mütter keine nennenswert positiven oder negativen Effekte für die gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten mehr feststellbar.

Das Simulationsmodell berücksichtigt auch die Tatsache, dass eine höhere Erwerbsbeteiligung der Mütter die Ausgaben für die Sozialhilfe senken wird. Basierend auf den Annahmen hat BAK Economics das gesamte Einsparpotenzial in der Sozialhilfe bei vollem Programmausbau auf rund 80 Millionen Franken pro Jahr geschätzt.

Der Einflusskanal «Bildungsrendite Kinder»

Die «Bildungsrendite Kinder» gibt die gesamtwirtschaftlichen Effekte wieder, die seitens der zusätzlich geförderten Kinder entstehen. Kinder, die bereits im Vorschulalter von qualitativ hochstehender frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung profitieren, können später leichter und schneller lernen. Ihre Aussichten auf Bildungserfolg nehmen zu. Je höher der Bildungserfolg eines Kindes ist, desto besser ist die Einkommensperspektive. Man spricht in diesem Zusammenhang von der Bildungsrendite. Die Bildungsrendite ist der Haupttreiber der langfristigen Wachstumsimpulse des Programmausbaus über den Einflusskanal der Kinder. Der mit der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung verbundene Kompetenzaufbau wirkt langfristig positiv auf die Wachstumsraten der Wirtschaft. Volkswirtschaftlich relevant wird dies aber erst, wenn die Kinder 15 bis 20 Jahre nach dem Besuch eines Angebots im Frühbereich in das Erwerbsleben eintreten. Ihre volle Kraft entfalten diese Impulse rund 30 Jahre nach dem Start des Programms. Dies macht *Abbildung 5* deutlich.

Das Simulationsmodell von BAK Economics hat neben den direkten Effekten der Bildungsrendite in Form von höherem Lohn auch berücksichtigt, dass die Angebote im Frühbereich die öffentlichen Ausgaben für die Sozialhilfe der Kinder reduzieren werden. Die Wirkungsweise folgt den ähnlichen Argumentationslinien wie bei den Eltern. Auf Basis von Literaturrecherchen und öffentlichen Statistiken errechnet BAK Economics ein Einsparungspotenzial von Sozialhilfekosten von knapp 24 Millionen Franken pro Jahr.

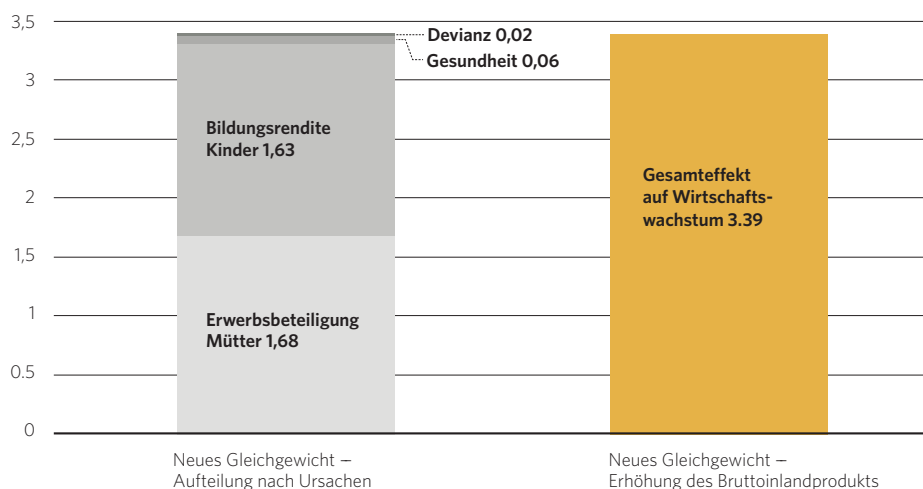
5. ERGEBNISSE DER MODELLRECHNUNGEN

5.3 Wie gross ist die Bedeutung der einzelnen Effekte auf lange Sicht?

Langfristig wird der gesamtwirtschaftliche Impuls des Investitionsprogramms in ein neues Gleichgewicht führen. Dieses wird sich aber erst rund 60 Jahre nach Programmstart einstellen, wenn die erste Generation der zusätzlich frühkindlich geförderten Personen in Rente geht. Bis dahin erhöht sich noch jedes Jahr die Zahl an Personen, die ein höheres Kompetenzniveau aufweisen, als es ohne Ausbau der Angebote im Frühbereich der Fall wäre. Solange dieser Prozess andauert, gibt es positive Impulse auf die gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten.

Abbildung 6 zeigt die finanzielle Dimension der gesamtwirtschaftlichen Impulse des Programms im Gleichgewichtszustand. Es lässt sich erkennen, dass das Investitionsprogramm im langfristigen Gleichgewicht zu einem um jährlich rund 3,4 Milliarden Franken höheren Niveau des Bruttoinlandsprodukts führt. Die höhere Erwerbsbeteiligung der Mütter und die Kompetenzverbesserungen der zusätzlich geförderten Kinder tragen hierzu jeweils rund 1,6 Milliarden Franken bei.

Abbildung 6: Langfristiger Einfluss des Ausbaus der Betreuung auf das Niveau des Bruttoinlandsprodukts (in Mrd. Franken)



Quelle: BAK Economics.

Das Simulationsmodell berücksichtigt auch den Umstand, dass Angebote im Frühbereich positive wirtschaftliche Effekte aufgrund einer verbesserten Gesundheit der geförderten Kinder und der Reduktion von gesellschaftlich unerwünschtem Verhalten erwarten lassen:

- *Verbesserung der Gesundheit*: Basierend auf verschiedenen Studien geht BAK Economics davon aus, dass frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung durch Verhaltensänderungen die Prävalenz von nicht übertragbaren Krankheiten wie Diabetes, Herz-Kreislauf-Erkrankungen und Krebs reduzieren kann. Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass diese Kinder besser verstehen, was eine gesunde Lebensweise ist. BAK Economics berechnet, dass das untersuchte Investitionsprogramm die gesamtgesellschaftlichen Gesundheitskosten um zwischen 40 bis 220 Millionen Franken pro Jahr reduzieren kann. Die Berechnungen von BAK gehen von einer Kostenreduktion von 60 Millionen Franken pro Jahr aus.
- *Reduktion von gesellschaftlich unerwünschtem Verhalten (Devianz)*: Eine Politik der frühen Kindheit kann auch zur Reduktion von gesellschaftlich unerwünschtem Verhalten wie Kriminalität oder Gewalt führen. Darauf wurde in Kapitel 2 bereits hingewiesen. BAK Economics fasst die Angaben aus verfügbaren Studien zusammen und folgert, dass die Angebote im Frühbereich gesamtgesellschaftliche Kosten der Kriminalität um 0,2 bis 0,8 Prozent senken können. Dies würde einer Reduktion der gesamtgesellschaftlichen Kosten der Devianz um rund 15 bis 50 Millionen Franken pro Jahr entsprechen. Die Modellrechnungen gehen von einer Reduktion um 20 Millionen Franken pro Jahr aus.

5. ERGEBNISSE DER MODELLRECHNUNGEN

Diese Schätzungen sind mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Bezüglich Gesundheitsverhalten werden nur drei – wenn auch sehr bedeutende – Krankheiten berücksichtigt. Insofern stellt dies eher eine Untergrenze dar. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass sich Gesellschaften ganz erheblich im Gesundheitsbewusstsein und Gesundheitsverhalten, dem Präventionssystem und weiteren relevanten Aspekten unterscheiden. Bezüglich Devianz wird insbesondere auf die Statistiken zur Kriminalität abgestützt. Andere Kosten von gesellschaftlich unerwünschtem Verhalten, wie beispielsweise die Kosten der Unterstützung und Betreuung von verhaltensauffälligen Jugendlichen, sind nicht einbezogen worden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Ausbauprogramm im langfristigen Gleichgewicht zu einem um jährlich rund 3,4 Milliarden Franken höheren Niveau des Bruttoinlandsprodukts führt. Die höhere Erwerbsbeteiligung der Mütter und die Kompetenzverbesserungen der zusätzlich geförderten Kinder tragen hierzu ungefähr zur Hälfte bei. Darin eingeschlossen ist der Effekt der Reduzierung der Sozialhilfekosten. Rund 60 Millionen Franken ergeben sich darüber hinaus aufgrund positiven Rückwirkungen auf die Gesundheit der zusätzlich geförderten Kinder und 20 Millionen Franken aufgrund einer Reduktion von gesellschaftlich unerwünschtem Verhalten bei den geförderten Kindern.

5.4 Was passiert, wenn man besonders in die Qualität der Betreuung investiert?

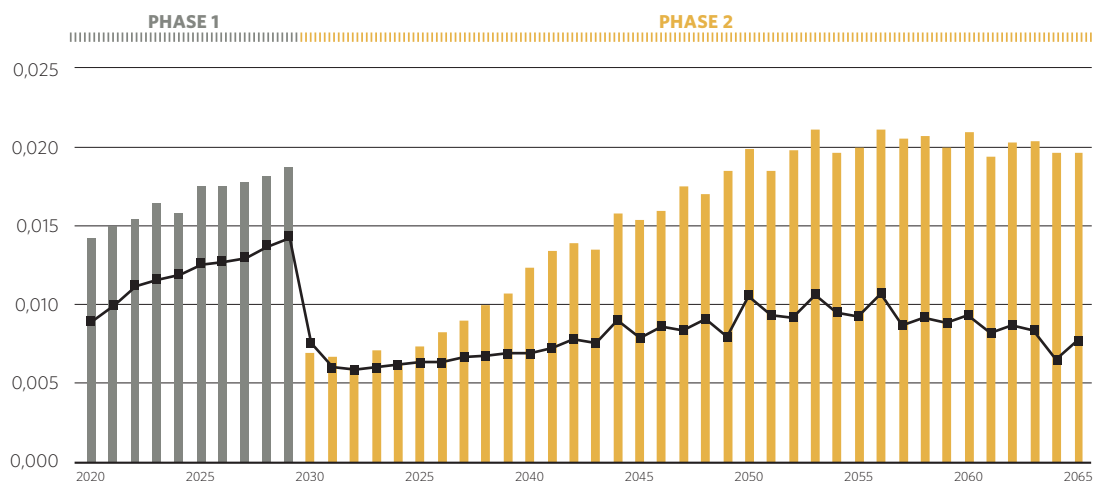
Die Wirkung des Besuchs von Angeboten im Frühbereich hängt massgeblich von der Betreuungsqualität ab: Je höher die Qualität, desto mehr profitieren die Kinder (Balthasar und Kaplan 2019, S.7)! Letztendlich gilt es daher insbesondere in die Qualität zu investieren, damit regelmässige und intensive familienergänzende Kinderbetreuung in den frühen Jahren auch für die Entwicklung des Kindes positive Wirkungen entfalten kann. Dabei ist sowohl auf Erziehungsziele, pädagogische Grundhaltungen und -werte (Orientierungsqualität), wie auch auf Rahmenbedingungen, Ausbildungsniveau, Betreuungsschlüssel (Strukturqualität) und Interaktion zwischen Mitarbeitenden und Kindern der Betreuung (Prozessqualität) zu achten.

BAK Economics hat die volkswirtschaftlichen Effekte einer gezielten zusätzlichen Investition in die Qualität der Angebote im Frühbereich geschätzt («Szenario Qualitätsausbau»). Alle Modellvorgaben für das «Investitionsszenario» wurden übernommen. Zusätzlich wurden zum einen Investitionen im Umfang von rund 535 Millionen Franken pro Jahr zu Gunsten der Betreuungsqualität integriert. Diese Grösse führt zu einer Kostensteigerung von 20 Prozent pro Betreuungsplatz. Es wurde angenommen, dass die zusätzlichen Mittel in die Qualifikation des Betreuungspersonals investiert werden. Zum anderen wurden die Schätzungen für die Bildungsrenditen der Kinder angepasst. Es wurde angenommen, dass diese zusätzlichen Qualitätsmassnahmen den Nutzen, den die Kinder aus der familienexternen Betreuung ziehen, um 40 Prozent erhöhen.⁴ Grundlage für diese Annahme sind Studien, die sich mit dem Zusammenhang zwischen der Qualität familienergänzender Kinderbetreuung und dem Nutzen, den die Kinder daraus ziehen, befassen (z.B. Siraj et al 2017). Es gilt aber anzumerken, dass die Informationsgrundlagen zu den quantitativen Auswirkungen von Qualitätsverbesserungen auf die Bildungsrendite sehr unsicher sind.

Abbildung 7 stellt die Veränderung der Wachstumsraten der Volkswirtschaft gemäss «Szenario Qualitätsausbau» (graue und gelbe Säulen) der Situation des «Investitionsszenarios» (schwarze Linie) gegenüber. Für das Jahr 2020 lässt sich beispielsweise erkennen, dass die jährliche Wachstumsrate im «Szenario Qualitätsausbau» (graue Säule) rund 0,014 Prozent höher ist, als wenn kein Programm gestartet worden wäre. Weiter ist ersichtlich, dass die jährliche Wachstumsrate im «Szenario Qualitätsausbau» rund 0,005 Prozentpunkte höher ist als im «Investitionsszenario» (schwarzer Punkt).

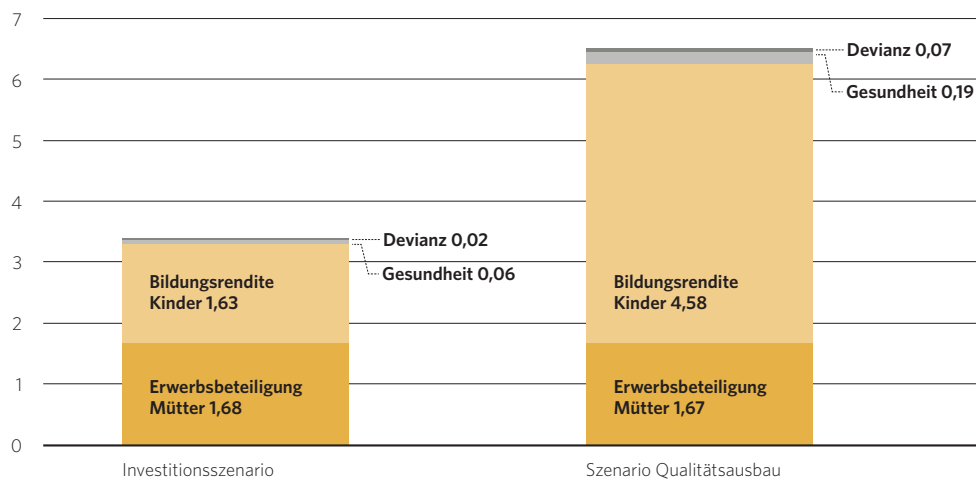
⁴ Bei Tagesfamilien wurde in allen Ausbauszenarien von einem gegenüber Kindertagesstätten leicht kleineren Nutzen ausgegangen.

5. ERGEBNISSE DER MODELLRECHNUNGEN

Abbildung 7: «Szenario Qualitätsausbau»: Entwicklung des Wirtschaftswachstums (in Prozent)

Quelle: BAK Economics.

Wie sich zeigt, verlaufen die gesamtwirtschaftlichen Wachstumsimpulse bei einer Erhöhung der Qualität der Angebote im Frühbereich bereits in der Aufbauphase sichtbar dynamischer als im «Investitionsszenario» ohne spezielle Erhöhung der Qualität. Ausschlaggebend sind vor allem die kurzfristig wirksamen Wachstumsimpulse seitens der staatlichen Investitionen in die höhere Qualität des Betreuungsangebots. Langfristig entstehen deutliche Zusatzimpulse aus der Bildungsrendite der Kinder. Der Einfluss der Bildungsrendite auf die Wachstumsraten wird durch die zusätzlichen Massnahmen in den Qualitätsausbau im späteren Simulationsverlauf weit mehr als verdoppelt. Dies macht *Abbildung 8* deutlich. Die starke Zunahme des Effekts liegt unter anderem daran, dass alle Kinder, die ein Angebot im Frühbereich nutzen, von der Qualitätssteigerung profitieren werden.

Abbildung 8: «Szenario Qualitätsausbau»: langfristige Veränderung des Niveaus des Bruttoinlandsprodukts nach Ursachen (in Mrd. Franken)

Quelle: BAK Economics.

5. ERGEBNISSE DER MODELLRECHNUNGEN

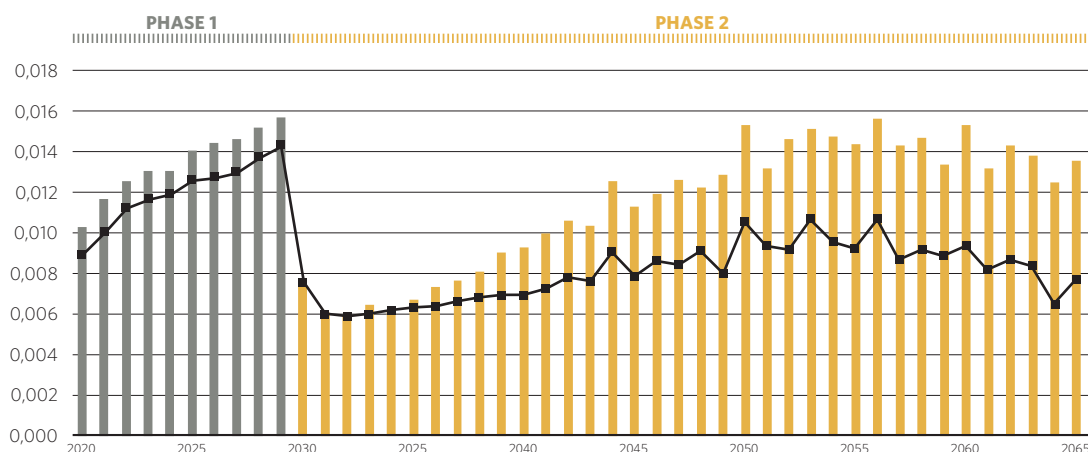
5.5 Welche Effekte hat die besondere Förderung benachteiligter Kinder?

Die Forschung zeigt, dass Angebote frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung bei Kindern aus einem bildungsfernen oder einem sozial benachteiligten Umfeld oder für Kinder mit Migrationshintergrund einen besonders wertvollen Beitrag zur Erreichung von Chancengerechtigkeit leisten können. In einer speziellen Simulation hat BAK Economics daher untersucht, welche Veränderungen die Resultate zeigen, wenn es gelingt, die Chancengerechtigkeit für die 10 Prozent am meisten benachteiligten Kinder weiter zu verbessern. Hierzu wird festgelegt, dass neben den in der Hauptanalyse erfassten Massnahmen zusätzliche Massnahmen zur gezielten Förderung von benachteiligten Kindern umgesetzt werden. Es wird vermutet, dass diese Massnahmen die positiven Auswirkungen des Besuchs eines Angebots im Frühbereich auf die Entwicklung dieser Kinder und ihre Bildungschancen speziell verstärken. Konkret wird einerseits von der Annahme ausgegangen, dass 5'000 besonders benachteiligte Kinder durch das Ausbauprogramm *neu* familienextern betreut werden und von den begleitenden Fördermassnahmen besonders profitieren. Ausserdem wird davon ausgegangen, dass auch benachteiligte Kinder, die bereits im «Referenzszenario» eine Kita beziehungsweise Tagesfamilie besuchen, *neu auch* von dieser Massnahme profitieren. Die Modellierung geht davon aus, dass es sich dabei um rund 16'000 Kinder handelt. Bei diesen Kindern erhöht sich – so die Annahme – der Nutzen gegenüber dem «Investitionsszenario» ebenfalls, jedoch in kleinerem Ausmass als bei den Kindern, die bisher noch nicht familienextern betreut wurden. Insgesamt profitieren also 21'000 Kinder von der speziellen, zusätzlichen Unterstützung.

Für die Kosten der zusätzlichen Massnahmen wird die Annahme getroffen, dass diese bei 7'500 Franken pro Kind und Jahr liegen. Das heisst, das Förderprogramm für benachteiligte Kinder investiert zusätzlich rund 160 Millionen Franken pro Jahr. Zur Festlegung der Höhe dieser Kosten wurde auf einen Vergleich mit den Kosten der bereits existierenden Hausbesuchsprogramme Zeppelin und schrittweise abgestellt (vgl. Infrastat 2016: S. 24f). Diese Programme sind sogenannte präventive Angebote, die potenzielle Risikofamilien bereits zu einem frühen Zeitpunkt unterstützen. Der aktuelle Stand der Forschung deutet darauf hin, dass diese Art von Programmen ein besonders effektives Massnahmenpaket für Kinder mit starkem Förderbedarf darstellt.

Zunächst werden in *Abbildung 9* die Effekte auf das Wirtschaftswachstum betrachtet. Dargestellt ist die Abweichung der Wachstumsraten der Volkswirtschaft gegenüber einer Situation ohne zusätzliche Investitionen in die frühkindliche Bildung. Die schwarze Linie zeigt die Wachstumsimpulse des bisher betrachteten Investitionsprogramms. Die Balken geben die Effekte des Programms inklusive der begleitenden Fördermassnahmen bei benachteiligten Kindern wieder.

Abbildung 9: «Szenario Förderprogramm Benachteiligte»: Entwicklung des Wirtschaftswachstums (in Prozent)

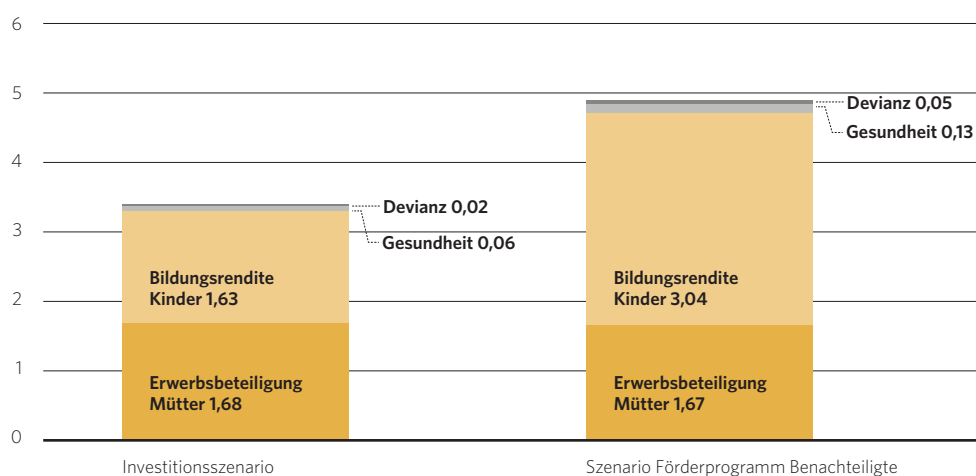


5. ERGEBNISSE DER MODELLRECHNUNGEN

Wie sich zeigt, verlaufen die gesamtwirtschaftlichen Wachstumsimpulse bei einer zusätzlichen Förderung bereits in der Ausbauphase etwas dynamischer. Ausschlaggebend sind die vor allem kurzfristig wirksamen Mehrausgaben des Staats. Auch mittelfristig ist der Effekt des Investitionsprogramms mit zusätzlicher Förderung auf das Niveau des volkswirtschaftlichen Wachstums deutlich höher als ohne die begleitenden Fördermassnahmen für benachteiligte Kinder.

Schliesslich zeigen sich auch langfristig deutlich positive volkswirtschaftliche Effekte der speziellen Förderung. Und dies gilt auch unter Berücksichtigung der damit verbundenen Investitionskosten. Dies macht die nachfolgende *Abbildung 10* deutlich. Der zusätzliche volkswirtschaftliche Impuls gegenüber dem «Investitionsszenario» ohne spezielle Förderung beträgt rund 1,5 Milliarden Franken. Der anhaltende Zusatzimpuls geht zu mehr als 90 Prozent auf die Verbesserungen bei der Bildungsrendite der Kinder zurück. Allerdings tritt diese Wirkung erst langfristig ein. Zudem sind die Ergebnisse stark abhängig von der Annahme einer höheren Bildungswirkung. Diese Annahme ist plausibel, jedoch lässt sich die exakte Grösse nur grob schätzen. Das «Szenario Förderprogramm Benachteiligte» zeigt aber klar, dass eine deutliche Verbesserung der volkswirtschaftlichen Rendite eines Ausbaus von Angeboten im Frühbereich möglich ist, wenn man der Gruppe der benachteiligten Kinder besondere Bedeutung beimisst. Keinen Effekt hat dieses Ausbauszenario auf die Erwerbsbeteiligung der Mütter.

Abbildung 10: «Szenario Förderprogramm Benachteiligte»: Langfristige Veränderung des Niveaus des Bruttoinlandsprodukts nach Ursachen (in Mrd. Franken)



Quelle: BAK Economics.

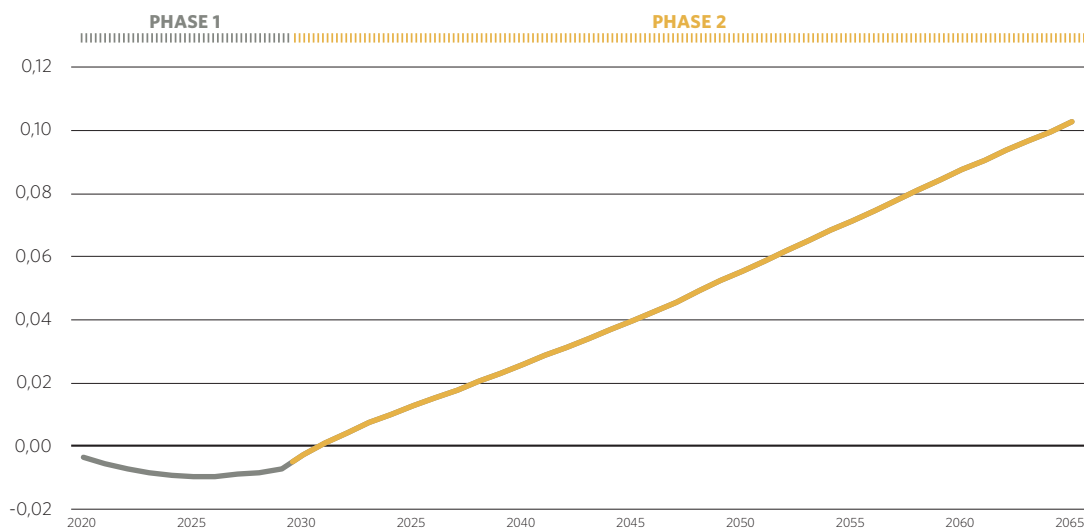
5. ERGEBNISSE DER MODELLRECHNUNGEN

5.6 Was bedeutet das Programm für den Staatshaushalt?

Die simulierten volkswirtschaftlichen Effekte eines Ausbaus im Frühbereich sind nur möglich, wenn die öffentliche Hand kräftig investiert. Wie in Kapitel 4.2 dargelegt wurde, betragen die zusätzlich durch das Investitionsprogramm verursachten Gesamtkosten – also ohne Qualitätsverbesserungsmassnahmen und zusätzliche Förderung besonders Benachteiligter – für den Staat 794 Millionen Franken pro Jahr. Davon sind 468 Millionen Franken eine Folge der Übernahme bisher von den Eltern getragenen Kosten. 326 Millionen Franken sind der Anteil an den zusätzlichen Investitionen in die Kinderbetreuung. Die Berechnungen gehen davon aus, dass der Staat die Hälfte dieser Kosten durch Schulden finanziert. Die andere Hälfte der zusätzlichen Staatsaufwendungen wird durch höhere Einnahmen bei den Einkommensteuern gedeckt.

In der Simulationsrechnung bewirkt die Annahme, dass das Investitionsprogramm zur Hälfte über eine Erhöhung der Einkommenssteuer finanziert wird, zunächst eine Umverteilung finanzieller Mittel von den privaten Haushalten zum Staat. Die privaten Haushalte haben im Umfang der Steuererhöhung weniger Spielraum für private Konsumausgaben. Dies schwächt das Wirtschaftswachstum. Zudem resultiert auf Seite des Staates in den ersten Jahren des Programms jeweils ein kleiner Ausgabenüberschuss. Dieser wächst trotz stetigem Ausbau des Programms in den ersten zehn Jahren aber nur langsam, weil der Staat schon wenige Jahre nach Programmbeginn von höherer Beschäftigung mit zusätzlichem Einkommen profitiert. Die Berechnungen zeigen, dass bereits kurz nach dem Ende der ersten Phase die Einnahmen und die Ausgaben des Staates, die das Investitionsprogramm ausgelöst hat, wieder ausgeglichen sind. *Abbildung 11* stellt die Wirkungen des «Investitionsszenarios» auf den Staatsaushalt grafisch dar.

Abbildung 11: Veränderung des Budgetsaldos der öffentlichen Hand in Prozent des Bruttoinlandsprodukts («Investitionsszenario», in Prozent)



Quelle: BAK Economics.

BAK Economics hat auch berechnet, wie sich das Investitionsprogramm für die öffentliche Hand auswirken würde, wenn dieses ausschliesslich durch den Staat finanziert würde; wenn also auf eine Erhöhung der Einkommenssteuer verzichtet würde. In diesem Fall würde der öffentliche Schuldenstand stärker ansteigen. Während im «Investitionsszenario» mit Erhöhung der Einkommensteuer die durch das Programm verursachten Zusatzkosten nach rund 15 Jahren zurückbezahlt wären, so träfe dies ohne Einkommenssteuererhöhung erst nach 60 Jahren zu. Allerdings würde die Mitfinanzierung über Steuern in der Anfangsphase zu einer leichten Dämpfung des zusätzlichen Wachstums führen. Langfristig hätte diese Finanzierungsform jedoch eine leicht

5. ERGEBNISSE DER MODELLRECHNUNGEN

höhere Wachstumsdynamik zur Folge. Allerdings sind die Unterschiede zwischen den Finanzierungsvarianten im Hinblick auf die Wachstumseffekte gering. Unabhängig von der Finanzierungsform resultieren für jedes Jahr positive Effekte.

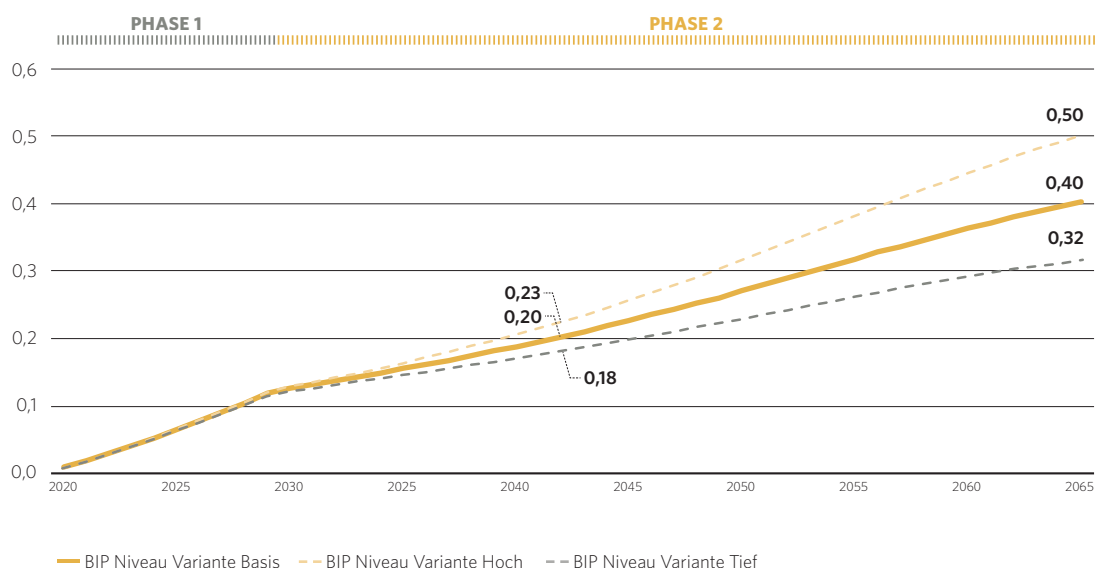
5.7 Wie zuverlässig sind die Ergebnisse?

Bei den vorgestellten Ergebnissen handelt es sich um langfristig angelegte Simulationsrechnungen, die auf zahlreichen Annahmen aufbauen. Die Modellannahmen wie auch der lange Betrachtungszeitraum führen dazu, dass die einzelnen Zahlen des Ergebnisses mit Vorsicht zu interpretieren sind. Auch wenn BAK Economics den aktuellen Stand der Forschung umfassend recherchiert und die verfügbaren Ergebnisse in die Modellrechnungen einbezogen hat, gibt es zahlreiche Unsicherheiten. Diese betreffen zum Beispiel den Zusammenhang zwischen dem Besuch von Angeboten im Frühbereich und den damit erzielbaren Kompetenzverbesserungen der geförderten Kinder oder den Einfluss von Qualitätsverbesserungen bei den Angeboten auf den Nutzen, den die Kinder daraus ziehen können. Sie stehen aber auch im Zusammenhang mit den Rückwirkungen der Förderung auf die Gesundheit und das Sozialverhalten der Kinder. Unsicherheiten ergeben sich zudem bezüglich der zu erwartenden Effekte aus einer höheren Erwerbsbeteiligung der Mütter. Das gilt vor allem für den Zusammenhang von Berufserfahrung und Produktivität.

Die Analyse hat den mit den erwähnten und weiteren Unsicherheiten verbundenen Herausforderungen dadurch Rechnung getragen, dass zusätzlich zum Hauptergebnis auch Sensitivitätsanalysen durchgeführt wurden. Dabei wurde untersucht, wie sich die Ergebnisse verändern, wenn grundlegende Vorgaben variiert werden. Der für die Resultate wohl zentralste Unterschied betrifft die Annahmen zur Höhe der Bildungsrendite.

Die Sensitivitätsanalysen in *Abbildung 12* zeigen, dass Unsicherheiten die volkswirtschaftlichen Effekte des Impulsprogramms massgeblich beeinflussen. Jedoch liegen die Effekte in allen Varianten im positiven Bereich. Die Unsicherheiten, die bezüglich der genauen Effekte bestehen, sind also bezogen auf die volkswirtschaftlichen Überlegungen kein Grund, aus Risikoabwägungen auf einen Ausbau der Angebote im Frühbereich zu verzichten: In allen berechneten Varianten resultiert ein klar positiver Impuls auf das Bruttoinlandsprodukt.

Abbildung 12: Einfluss des Ausbauprogramms auf das Niveau des Bruttoinlandsprodukts – Spannweiten der zu erwartenden Effekte (in Prozent)



Quelle: BAK Economics.

6.

Empfehlungen

6.1 Empfehlungen für die Politik

Die Resultate sind eindeutig: Die Investitionen in den Frühbereich lohnen sich auch ökonomisch in jedem Fall! Die Studie von BAK Economics belegt einen gesamthaft klar positiven Effekt eines solchen Ausbaus auf die Schweizer Wirtschaftsentwicklung. Zusätzlich sind Angebote im Frühbereich auch aus gesellschafts- und sozialpolitischer Sicht von hoher Bedeutung. Sie tragen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie und damit auch zur Gleichstellung der Geschlechter bei.

In den Ausbau von Angeboten im Frühbereich investieren

Die Resultate legen es auch aus ökonomischer Sicht nahe, befristet während 10 Jahren in den Ausbau von Angeboten im Frühbereich zu investieren. Mit öffentlichen Mitteln von jährlich 794 Millionen Franken kann das Bruttoinlandsprodukt um rund 3,4 Milliarden Franken beziehungsweise um 0,5 Prozent erhöht werden. Diese Summe ist grösser als jene, die der Schweizer Luftfahrtsektor erwirtschaftet. Es gibt aus gesamtwirtschaftlicher Sicht keinen Grund, auf diese Wohlfahrtsgewinne zu verzichten.

Die Qualität der Angebote im Frühbereich systematisch fördern

Die Ergebnisse machen deutlich, dass es sich besonders lohnt, in die Qualität der Angebote im Frühbereich zu investieren. Qualität ist wichtig, damit auch regelmässige und intensive familienergänzende Kinderbetreuung in den frühen Jahren auf die Entwicklung des Kindes positive Wirkungen entfalten kann. Gelingt es, mit einem Paket von Qualitätsmassnahmen den Nutzen der Angebote im Frühbereich für die Kinder zu steigern, können die positiven volkswirtschaftlichen Effekte insgesamt fast verdoppelt werden. Beispiele solcher Qualitätsmassnahmen sind: höhere Anforderungen an die Ausbildung des Betreuungspersonals, mehr Zeit für deren Weiterbildung, usw.

Besonders benachteiligte Kinder sollen speziell gefördert werden

Angebote frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung leisten besonders bei Kindern aus einem bildungsfernen oder einem sozial benachteiligten Umfeld oder bei Kindern mit Migrationshintergrund einen Beitrag zur Chancengerechtigkeit. Die Studie von BAK Economics zeigt, dass es sich auch volkswirtschaftlich rechnet, besonders benachteiligte Kinder gezielt mittels eines begleitenden Förderprogramms zu unterstützen. Es lohnt sich, Eltern zu Hause in ihrer Elternrolle zu stärken. Ein flächendeckendes Angebot von Hausbesuchsprogrammen, die potenzielle Risikofamilien bereits zu einem frühen Zeitpunkt unterstützen (wie Zeppelin oder schrittweise), ist besonders zielführend. Dies gilt insbesondere, weil sich dadurch auch die gesellschaftliche Integration dieser Kinder und Familien verbessert. Davon profitiert die Schweiz nicht allein wirtschaftlich, sondern auch gesellschaftlich stark.

Auch die langfristige Perspektive berücksichtigen

Der Ausbau von Angeboten im Frühbereich ist am Anfang mit relevanten zusätzlichen Staatsausgaben verbunden. Dennoch – die positiven Effekte der Investition setzen bereits im ersten Jahr des Programms ein: Der Staat ermöglicht mit dem Geld die Schaffung zusätzlicher Stellen in der familienergänzenden Kinderbetreuung und entlastet die Haushalte durch höhere Subventionen für Kinderbetreuung. Zwar hat das Wachstum der Staatsausgaben zu Beginn auch negative volkswirtschaftliche Auswirkungen. Diese werden aber durch die Steigerung der Erwerbstätigkeit, insbesondere von Müttern, mehr als wettgemacht. Dazu kommen mit den Jahren zusätzliche Wachstumsimpulse, weil Mütter, welche die Möglichkeit hatten, kontinuierlich im Arbeitsprozess zu bleiben, produktiver sind. Zu den Effekten der höheren Erwerbsbeteiligung und der grösseren Berufserfahrung der Mütter gesellen sich später die gesamtwirtschaftlichen Effekte durch den gestärkten Kompetenzaufbau bei den Kindern. Volkswirtschaftlich relevant werden diese, wenn die Kinder 15 bis 20 Jahre nach dem Besuch eines Angebots im Frühbereich in das Erwerbsleben eintreten. Ein Ausbau von Angeboten im Frühbereich lohnt sich somit kurz-, mittel- und langfristig.

6. EMPFEHLUNGEN

Angebote im Frühbereich sollten als systemrelevant anerkannt werden

Die Studie von BAK Economics belegt die wirtschaftliche Bedeutung von Angeboten im Frühbereich. Dies legt es der Politik nahe, solche Angebote als systemrelevant zu anerkennen. Qualifizierte familienergänzende Kinderbetreuung ist eine Bedingung für das Funktionieren der Wirtschaft und damit ein Sektor von systemischer Bedeutung. Das hat die durch Covid-19 verursachte Krise akut deutlich gemacht. Dieser Status muss von der Politik anerkannt und finanziert werden.

6.2 Empfehlungen für die Forschung

Die Studie zeigt zum ersten Mal die Grössenordnung der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen eines Ausbaus eines Teils der Politik der frühen Kindheit in der Schweizer Volkswirtschaft auf. Damit die entsprechenden Berechnungen möglich waren, musste BAK Economics einerseits stark auf ausländische Resultate zurückgreifen. Andererseits mussten zahlreiche Annahmen getroffen werden, da wichtig Zusammenhänge wissenschaftlich bisher in der Schweiz kaum erforscht wurden. Um politische Entscheidungen zu Gunsten einer Politik der frühen Kindheit evidenzbasiert abstützen zu können, sind daher weitere Forschungen notwendig. Folgende Forschungslücken haben sich als besonders gross erwiesen:

Zusammenhang von Berufserfahrung und Produktivität der Mütter

Es fehlt aktuell an Untersuchungen, welche die langfristigen Effekte einer höheren Erwerbsbeteiligung der Mütter analysieren. Das gilt vor allem für den Zusammenhang zwischen Ausbildungsniveau, Berufserfahrung und Produktivität der Mütter. Mehr Wissen zu diesen Zusammenhängen ist von grosser Relevanz. Die internationale Forschung hat nämlich gezeigt, dass es einen messbaren Zusammenhang zwischen dem Ausbildungsniveau von Müttern und der Entwicklung der Kinder gibt. Zu untersuchen wäre zum Beispiel auch, in welchem Umfang die zeitliche Entlastung der Mütter durch Betreuungsangebote nicht nur für Berufsarbeit, sondern auch für Weiterbildungen genutzt wird und wie sich dies auf die Produktivität auswirkt. Insbesondere quantitativ angelegte Studien, die analysieren, wie sich Qualifikation und Berufserfahrung von Müttern auf die Volkswirtschaft auswirken, wären wertvoll.

Zusammenhang zwischen Angeboten der frühen Kindheit und späterem Bildungserfolg

Der Zusammenhang zwischen frühkindlicher familienergänzender Betreuung und späterem Bildungserfolg ist bisher noch ungenügend erforscht. Hierin liegt einer der wichtigsten Faktoren für die grosse Spannweite der Ergebnisse der Berechnungen von BAK Economics. Es ist wichtig, Studien zum Bildungserfolg von Kindern mit und ohne familienergänzender Betreuung durchzuführen. Diese Studien müssen die Unterschiede der Kinder aufgrund von individuellen Eigenschaften wie Persönlichkeitsmerkmalen und sozioökonomischem Hintergrund ebenso berücksichtigen wie unterschiedliche Betreuungsformen (Kindertagesstätten, Tagesfamilien oder andere Formen) sowie unterschiedliche Dauer und Umfang der Betreuung. Auch besteht ein grosser Bedarf an Schweizer Studien, welche die langfristigen Effekte von Interventionsprogrammen für Kinder aus einem bildungsfernen oder einem sozial benachteiligten Umfeld oder bei Kindern mit Migrationshintergrund analysieren.

Einfluss der Qualität der Betreuung auf den Kompetenzaufbau bei den Kindern

Den Einfluss der Qualität der Betreuung auf den Kompetenzaufbau der Kinder ist im Prinzip unbestritten. Nach wie vor fehlt es aber an wissenschaftlichen Belegen für diesen Zusammenhang. Es müsste untersucht werden, welche qualitätsbezogenen Massnahmen die Entwicklung der Kinder wie beeinflussen. Ausländische Studien postulieren, dass sowohl das Betreuungsverhältnis (Anzahl Kinder pro Betreuungsperson) wie auch die Qualifikation des Personals ausschlaggebende Faktoren für die Qualität der Betreuung und damit für das Kindeswohl sind (z.B. Felfe und Lalive 2012). Es fehlt aber an wissenschaftlichen Studien, die diese Zusammenhänge belegen oder gar quantifizieren. Eine dringend notwendige Voraussetzung für diese Forschungen ist eine flächen-deckende Bestandesaufnahme der Qualität unterschiedlicher Angebote nach einheitlichen Kriterien.

6. EMPFEHLUNGEN

Auswirkungen der Angebote im Frühbereich auf das Gesundheitsverhalten der Kinder

Die Tatsache, dass Kinder, die zwischen Geburt und dem vierten Altersjahr lernen, auf die Gesundheit zu achten, später auch weniger hohe Gesundheitskosten auslösen, leuchtet ein. Auch belegt eine Reihe von Studien den Zusammenhang von Bildungsniveau und gesundheitsrelevantem Risikoverhalten (z.B. Spiess und Schnyder-Walser 2018). Was fehlt, sind jedoch Studien, die für die Schweiz den Zusammenhang zwischen Angeboten im Frühbereich und späterem Gesundheitsverhalten analysieren. Die Planung und Überprüfung von Massnahmen für die Gesundheit von Kindern braucht jedoch Daten. Diese fehlen in der Schweiz zurzeit weitgehend. Wertvoll wäre zum Beispiel eine nationale Kinder- und Jugend-Kohorte, eine regelmässige Gesundheitsbefragung für die Altersgruppe von 0 bis 15 Jahren sowie die digitale Erfassung der schulärztlichen und schulpsychologischen Untersuchungen.⁵

Verbesserung der Datenbasis für Langzeitstudien

Die Studie von BAK Economics hat einmal mehr deutlich gemacht, dass die wichtigste Voraussetzung für aussagekräftige Analysen eine gute Datenbasis ist. Die Variablen zur vorschulischen und schulischen Entwicklung müssen systematisch, qualitativ gut, einheitlich und zentral erfasst werden. Insbesondere fehlt es in der Schweiz an Grundlagen, welche Langzeitbeobachtungen der Entwicklung von Kindern zulassen und auch das Vorschulalter einschliessen. Eine Möglichkeit, dieses Ziel zu erreichen, wäre es, Kinder, die Angebote im Frühbereich nutzen, systematisch mittels AHV-Nummer zu erfassen. Seit 2012 wird die AHV-Nummer in sämtlichen Erhebungen im Bildungsbereich gesammelt und für Längsschnittanalysen genutzt. Solche Analysen sollten um Daten aus dem Frühbereich ergänzt werden. Gute Datengrundlagen tragen dazu bei, dass künftige Massnahmen der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung noch sorgfältiger analysiert und dadurch wirkungsvoll und effizient optimiert werden können. Wissenschaftlich gut basierte Studien haben die besten Chancen, die Gestaltung zukünftiger Investitionsprogramme in den Angebotsbereich der frühen Kindheit wirksam zu optimieren und damit deren gesellschaftlichen Nutzen zu maximieren.

⁵ Dieses Anliegen entspricht der Forderung «Daten für Taten» des Manifests «Gesunde Kinder und Jugendliche» von Public Health Schweiz 2019.

Literatur

Den vollständigen Bericht der im Whitepaper vorgestellten Studie von BAK Economics kann unter folgendem Link eingesehen werden:
<https://jacobsfoundation.org/studien-broschueren/>

Vorgestellte Studie

BAK (2020): Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur Politik der frühen Kindheit. Bericht im Auftrag der Jacobs Foundation, BAK Economics AG, Basel.

Zitierte Studien

Averdijk, M.; Ribeaud, D.; Eisner, M. (2019):

Externe Kinderbetreuung und Entwicklung bis ins Erwachsenenalter in der Schweiz. Langfristige Zusammenhänge mit Sozialverhalten und Bildung bis zum 20. Lebensjahr. Zürich.

BAG (2018): Gesundheitsförderung und Prävention in der frühen Kindheit. Bundesamt für Gesundheit, Bern.

Balthasar, A.; Kaplan, C. (2019): Whitepaper zum Engagement in der frühen Kindheit: Fokus Kind, Jacobs Foundation, Zürich 2019.

Bartik, T. J.; Gormley, W. T.; Belford, J. A.; Anderson, S. (2016): A benefit-cost analysis of the Tulsa universal pre-K program. Working Paper, No. 16–261, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, Michigan.

BASS (2007): Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertageseinrichtungen in der Region Bern. Im Auftrag des Vereins Region Bern VRB, Bern.

Bieri, O.; Felfe, C.; Ramsden, A. (2017): Evaluation «Anstossfinanzierung». Entspricht das bestehende Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung der Nachfrage? Schlussbericht zuhanden des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV), Interface Politikstudien Forschung Beratung und Universität St. Gallen, Luzern/St. Gallen.

B,S,S (2018): Familienergänzende Kinderbetreuung: Auswirkung auf die Elternberufstätigkeit. Studie im Auftrag der Jacobs Foundation, Basel.

Felfe, C.; Lalive, R. (2012): Early Child Care and Child Development: For Whom it Works and Why. CESIFO Working Paper

Grob, A.; Schächinger, L. T.; Bühler, J. C.; Segerer, R. K. (2019): Erste Erkenntnisse zur Wirksamkeit

früher Sprachdiagnostik- und Sprachfördermassnahmen bei Kindern mit Deutsch als Zweitsprache. Überprüfung mittel- und langfristiger Effekte der flächendeckenden Sprachstanderfassung vor und nach der obligatorischen Sprachförderung im Kanton Basel-Stadt im Hinblick auf schulische Entwicklungsverläufe zwischen 2009 und 2018. Wissenschaftlicher Bericht. Universität Basel.

INFRAS; Universität St.Gallen (2016): Whitepaper zu den Kosten und Nutzen einer Politik der frühen Kindheit. Im Auftrag der Jacobs Foundation, Zürich und St. Gallen.

INFRAS (2018): Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit: Was sich Eltern wünschen. Studie im Auftrag der Jacobs Foundation, Zürich.

Jacobs Foundation (2018): Whitepaper zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf: Zwischen Wunsch und Realität, Zürich.

Lochner, L.; Moretti, E. (2004): The effect of education on crime: Evidence from prison inmates, arrests, and self-reports. *American Economic Review*, 94(1), 155–189.

Lüscher, K.; Stoffel, M.; Zürcher, M. (2010): Auf dem Weg zu einer Generationenpolitik. Im Auftrag des Netzwerks Generationenbeziehungen, Schweizerische Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften, Bern.

Machin, S.; Marie, O.; Vujic, S. (2010): The crime reducing effect of education. Centre for Economic Performance, London.

Melhuish, E.; Ereky-Stevens, K.; Petrogiannis, K;

Ariescu, A.; Penderi, E.; Rentzou, K.; Tawell, A.;

Slot, P.; Broekhuizen, M.; Leseman, P. (2015): CARE Curriculum quality analysis and impact review of European early childhood education and care (ECEC). Brussels: ECEC.

Mielck, A.; Lungen, M.; Siegel, M.; Korber, K.

(2012): Folgen unzureichender Bildung für die Gesundheit. Im Auftrag der Bertelsmannstiftung, Gütersloh.

Müller Kucera, K.; Bauer, T. (2000): Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten: welchen Nutzen lösen die privaten und städtischen Kindertagesstätten in der Stadt Zürich aus? Schlussbericht zuhanden des Sozialdepartementes des Stadt Zürich, Bern.

Public Health Schweiz (2019):

Manifest «Gesunde Kinder und Jugendliche»:
www.gesundheitsmanifest.ch.

SKBF (2018): Bildungsbericht Schweiz 2018. Aarau:
 Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung.

Siraj, I.; Kingston, D.; Neilsen-Hewett, C.; Howard, S. J.; Melhuish, E.; De Rosnay, M.; Luu, B. (2017):

A review of the current international evidence considering quality in early childhood education and care programmes in delivery, pedagogy and child outcomes. NSW, Australia: Department of Education.

Spiess, M.; Schnyder-Walser, K. (2018): Chancengleichheit und Gesundheit – Zahlen und Fakten für die Schweiz. Hintergrunddokument. Bern: socialdesign ag, im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit (BAG).

Tomasik, M. J.; Helbling, L. A. (2019): Von der Kinderkrippe über die Schule zur Berufsbildung: Wirkungen der frühen Förderung in der Zürcher Lernstandserhebung. Bericht zuhanden der Jacobs Foundation. Zürich.

Impressum

Autoren

Balthasar, Andreas, Prof. Dr.
 Ritz, Manuel, MA
 Interface Politikstudien Forschung Beratung GmbH
www.interface-pol.ch

Auftraggeberin

Jacobs Foundation

Verantwortliche seitens Auftraggeberin

Philine Zimmerli
 Jacobs Foundation
 Seefeldquai 17, Postfach
 8034 Zürich
philine.zimmerli@jacobsfoundation.org

Zitiervorschlag

Balthasar, A.; Ritz, M.: Whitepaper zur Investition in die frühe Kindheit: Fokus volkswirtschaftlicher Nutzen. Jacobs Foundation, Zürich 2020.

Layout und Design

BLYSS Brand Identity, Zürich

Jacobs Foundation

Seefeldquai 17

Postfach

CH-8034 Zürich

www.jacobsfoundation.org