

Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur „Politik der frühen Kindheit“

Bericht im Auftrag der
Jacobs Foundation

Executive Summary

Mai 2020

Auftraggeberin

Jacobs Foundation

Herausgeber

BAK Economics AG

Ansprechpartner

Martin Eichler

Geschäftsleitung, Chefökonom BAK Economics

T +41 61 279 97 14, martin.eichler@bak-economics.com

Redaktion

Alexis Bill-Körber

Martin Eichler

Marco Vincenzi

Lara Voigt

Copyright

Alle Inhalte dieser Studie, insbesondere Texte und Grafiken, sind urheberrechtlich geschützt. Das Urheberrecht liegt bei BAK Economics AG. Die Studie darf mit Quellenangabe zitiert werden („Quelle: BAK Economics“).

Copyright © 2020 by BAK Economics AG

Alle Rechte vorbehalten

Executive Summary

Die ersten vier Lebensjahre gehören zu den wichtigsten in der Entwicklung von Kindern. Häufig werden bereits hier die Weichen für eine erfolgreiche Bildungsbiografie und individuelle Lebenschancen gestellt. Eine «Politik der frühen Kindheit» setzt sich dafür ein, dass Kinder, unabhängig von ihrer Herkunft, ihrem Wohnort oder dem Einkommen ihrer Eltern, ihre Möglichkeiten voll ausschöpfen können.

Die Jacobs Foundation möchte mit ihrer nationalen Advocacy-Strategie dazu beitragen, die Ziele einer Politik der frühen Kindheit zu erreichen. Dabei stellt ein Ausbau der Angebote des Frühbereichs an Kinderkrippen und Plätzen bei Tageseltern einen wichtigen Teil einer Politik der frühen Kindheit dar, hinzugehören aber auch Massnahmen zur Qualitätssteigerung oder begleitende Programme wie Hausbesuche. Eingebettet in diesen Rahmen untersucht die vorliegende Studie in einer Synthese die volkswirtschaftlichen Auswirkungen eines Investitionsprogrammes für den Ausbau der Angebote im Frühbereich. Dabei steht einerseits eine umfassende Analyse der Zusammenhänge von Betreuungsangeboten für Kleinkinder von der Geburt bis zum vierten Lebensjahr mit volkswirtschaftlichen Entwicklungen im Fokus. Diese Analyse setzt bei den Effekten auf individueller Ebene an und zeigt die daraus resultierenden volkswirtschaftlichen Wirkungsketten in einem gesamtwirtschaftlichen Rahmen auf, wobei ein Ziel ist, die Grössenordnung der verschiedenen Effekte für die Schweiz auch zu quantifizieren. Andererseits wird mit einer umfassenden Simulationsrechnung aufgezeigt, wie sich ein konkretes Investitionsprogramm für den Ausbau der Angebote im Frühbereich auf die Schweizer Volkswirtschaft auswirken würde.

Den Eltern wird zusätzliche Erwerbstätigkeit ermöglicht

Ein Kernelement einer Politik der frühen Kindheit ist das Angebot familienexterner Betreuung auch für die noch nicht kindergartenpflichtigen, 0- bis 4-jährigen Kinder. Mit der externen Betreuung ergibt sich eine Entlastung der Eltern. Dieser zusätzliche Spielraum kann für die Aufnahme oder Ausweitung einer Erwerbstätigkeit genutzt werden, wovon kurzfristig die wichtigsten volkswirtschaftlichen Effekte ausgehen. Pro zusätzlich geschaffenen Betreuungsplatz steigt das Arbeitsvolumen um 46 Stellenprozent an. Dabei dürfte es angesichts der vorherrschenden Strukturen vor allem Frauen sein, die zusätzlich am Arbeitsmarkt teilnehmen. Das damit verbundene Einkommen erhöht die Konsum- und Sparmöglichkeiten der betroffenen Familien. Auf volkswirtschaftlicher Ebene entspricht dies einer Ausweitung des Arbeitsangebotes, welches im Produktionsprozess eingesetzt werden kann und dabei das Wachstum der Schweizer Volkswirtschaft stärkt. Hiervon profitiert nicht zuletzt der Staat durch steigende Steuereinnahmen.

Ein weiterer Impuls ergibt sich, da durch die Erwerbsaufnahme zusätzliche Berufserfahrung gewonnen wird. Diese Zunahme des Humankapitals schlägt sich in einer Lohnzunahmen von 2.4 Prozent pro zusätzlichem Jahr Vollzeitbeschäftigung nieder. Volkswirtschaftlich steht dem höheren Lohn eine höhere Produktivität gegenüber. Somit steigt das Bruttoinlandsprodukt (BIP) und der Wohlstand, aber auch die (internationale) Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft.

Für die Kinder verbessert sich ihr Bildungsniveau, mit langfristigen Vorteilen

Für die Kinder ermöglicht die Teilnahme an Angeboten im Frühbereich den Auf- und Ausbau ihrer Kompetenzen und Fähigkeiten. Zunächst ist dies vor allem auf individueller Ebene und als gesellschaftliches Ziel wertvoll. Volkswirtschaftlich relevante Effekte treten erst später ein. Mit den dank frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung (FBEE) erworbenen Kompetenzen und Fähigkeiten werden mehr schulische Erfolge möglich und die Kinder steigen mit einem höheren Bildungsniveau und günstigeren Beschäftigungsaussichten ins Erwerbsleben ein. Der durchschnittliche Bildungseffekt für den Besuch eines FBEE-Angebotes liegt bei rund einem halben Jahr zusätzlicher Schulzeit, womit die Kinder zusätzliches Humankapital gewinnen. Dies wirkt sich auf die Einkommensperspektiven aus: Der durchschnittlich zu erwartende Lohn liegt um rund 4 Prozent höher. In einem typisierten Fall kann das Lebensarbeitseinkommen durch die Teilnahme an Angeboten im Frühbereich um CHF 160'000 ansteigen. Damit einher gehen dann auch volkswirtschaftlich relevante Auswirkungen, die – wie dies bereits bei den Eltern beschrieben wurde – über die Produktivität positiv auf Wachstum, Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit wirken.

Die aus einer gesamtwirtschaftlichen Sicht wichtigsten Wirkungsketten der Betreuung im Frühbereich sind damit bereits beschrieben. Es gibt jedoch noch eine Reihe weiterer Effekte, auch wenn diese von ihrer Grössenordnung her nicht die gleiche Bedeutung einnehmen. Durch mit frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung assoziierte individuelle Verhaltensänderungen ändert sich die Prävalenz für verschiedene Krankheiten wie auch die Wahrscheinlichkeit für deviantes, also sozial unerwünschtes Verhalten. Beides, Gesundheitsprobleme und deviantes Verhalten, verursacht volkswirtschaftliche Kosten, deren Umfang reduziert werden kann. Mit Blick auf den Staatshaushalt sind ausserdem die Ausgaben für Sozialhilfe relevant, welche durch die zunehmenden Einkommen limitiert werden können. Dies gilt besonders bei den Eltern, da hier die Einkommenszuwächse individuell kräftiger ausfallen. Der Effekt existiert jedoch auch bei den Kindern. Schliesslich müssen auch die Aufwendungen für die Angebote im Frühbereich berücksichtigt werden: Die entsprechenden Ressourcen stehen für andere Verwendungen nicht mehr zur Verfügung.

Die vielfältigen Aus- und Rückwirkungen werden in einer Simulation erfasst

Die Erfassung der verschiedenen Rückwirkungen von einer frühkindlichen Betreuung im Einzelnen genügt jedoch nicht, um die volkswirtschaftlichen Effekte vollständig zu erfassen. Zum einen müssen die Effekte unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Grössenordnung kombiniert werden. Zum anderen finden im volkswirtschaftlichen Kreislauf zahlreiche Rück- und Wechselwirkungen statt, die ebenfalls beachtet werden müssen. Um alle relevanten Auswirkungen auf volkswirtschaftlicher Ebene gemeinsam zu erfassen, werden daher unter Verwendung des makroökonomischen Modells von BAK Economics für die Schweizer Volkswirtschaft verschiedene Simulationsrechnungen durchgeführt. Dabei werden die Resultate einer Berechnung, in der ein Investitionsprogramm im Frühbereich simuliert wird (das «Investitionsszenario»), mit den Ergebnissen einer Berechnung ohne dieses Investitionsprogramm, aber mit ansonsten identischen Annahmen (dem «Referenzszenario») verglichen. Da dabei auch die Finanzierung des Investitionsprogrammes berücksichtigt wird, lässt sich das Resultat als Nettoergebnis einer volkswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Rechnung interpretieren.

Untersucht wird ein Investitionsprogramm, welches zu einem Ausbau der Betreuungskapazitäten für null- bis vierjährige Kinder um 21'000 Vollzeit-Betreuungsplätze führt. Dieser Ausbau ist signifikant, die Betreuungsquote steigt dadurch von 46 auf 60 Prozent. Gleichzeitig wird für alle Eltern der Elternbeitrag von heute 90 CHF auf 60 CHF gesenkt (Tagesfamilien von 75 CHF auf 50 CHF). Es werden zwei verschiedene Arten untersucht, wie der Staat die für das Programm nötigen Ausgaben finanzieren kann. Entweder erfolgt die Finanzierung vollständig über zusätzliche Schulden («Investitionsprogramm mit Defizitfinanzierung»), oder aber die Hälfte der Ausgaben für das Programm wird durch eine Erhöhung der Einkommenssteuern gegenfinanziert («Investitionsprogramm mit Gegenfinanzierung»). Es wird unterstellt, dass dieses Investitionsprogramm gleichmässig über zehn Jahre umgesetzt wird, beginnend 2020; diese letzte Annahme ist für die Ergebnisse jedoch nicht entscheidend, sondern dient vorrangig der Illustration.

Die Gesamtwirtschaft profitiert mit einer kontinuierlich höheren Dynamik des BIP

Die Simulationsergebnisse zeigen, dass das Investitionsprogramm für Angebote im Frühbereich einen positiven Effekt auf das Schweizer Bruttoinlandsprodukt (BIP) hat. Dies gilt nota bene unter Berücksichtigung der Kosten für diese Investition. Langfristig, wenn alle Effekte wirksam sind und ein neues Gleichgewicht in der Volkswirtschaft erreicht wird, liegt das BIP der Schweiz bei Defizitfinanzierung um ca. 0.48 Prozent höher als ohne das Investitionsprogramm. Dies entspricht – in heutigen Werten ausgedrückt – rund 3.25 Milliarden Franken. Die volkswirtschaftliche Nettorendite der zusätzlichen Investition in die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung ist somit positiv. Dieser neue Gleichgewichtszustand wird allerdings erst sehr langfristig, nach ca. 80 Jahren erreicht.

Die Volkswirtschaft profitiert jedoch bereits vorher. Mit dem Investitionsprogramm mit Defizitfinanzierung liegt das BIP in jedem Jahr der Simulationsrechnung höher als im Referenzszenario, auch bereits im ersten Jahr der Umsetzung. Die Entwicklung über die Zeit ist dabei recht gleichmässig, fällt doch auch die BIP-Wachstumsrate praktisch in jedem Jahr höher aus als im Referenzszenario. Die grössten Wachstumseffekte treten dabei bereits in den Jahren der Programmeinführung auf. Bis 2029, dem Jahr der vollständigen Umsetzung des Investitionsprogramms, liegt das BIP der Schweiz bereits um 0.14 Prozent höher. Einerseits wird hier das BIP durch mit dem Investitionsprogramm mit Defizitfinanzierung anfallenden zusätzlichen Ausgaben angetrieben. Derartige defizitfinanzierten Zusatzausgaben führen typischerweise zu einem vorübergehenden Wachstumsimpuls. Andererseits erfolgt die Ausweitung des Arbeitsangebots der Eltern parallel mit der Programmeinführung: Mit vollständiger Umsetzung des Programmes liegt das Arbeitsangebot um rund 9'700 Vollzeitstellen höher, was ca. 0.2 Prozent der Beschäftigung in der Schweiz entspricht. Das volkswirtschaftliche System benötigt zwar eine gewisse Zeit, dieses zusätzliche Potential voll auszunutzen, jedoch wird der Effekt schnell auch in zusätzlichem BIP-Wachstum sichtbar.

Während in der Phase der Programmeinführung vor allem eine Volumenausweitung stattfindet, sind die Auswirkungen später stärker vom steigenden Humankapital geprägt. Zunächst fallen diese Effekte zwar recht klein aus und sind auf die Eltern beschränkt. Da jedoch mit jedem Jahr eine zusätzliche Kohorte profitiert, nehmen sie von Jahr zu Jahr an Bedeutung zu. Diese Dynamik wird nochmals verstärkt, wenn neben den Eltern die ersten Kinder in den Arbeitsmarkt eintreten und ebenfalls von diesen

Qualifikationseffekten profitieren. Die höchste Zusatzdynamik durch Qualifikation wird daher ca. 30 Jahre nach Programmeinführung erreicht. Danach nimmt die Wachstumsdifferenz zwischen den beiden Szenarien wieder ab, bis sich die Wachstumsraten von Referenzszenario und Investitionsszenario im neuen Gleichgewichtszustand wieder angeglichen haben. Wie bereits erwähnt, weist das Investitionsszenario mit Defizitfinanzierung dabei jedoch ein um 0.48 Prozent höheres BIP- und somit auch ein höheres Wohlstandsniveau auf.

Effekte schwanken stark je nach Annahmen

Wie die Studie auch aufzeigt, sind die Unsicherheiten bezüglich der Effekte eines Ausbaus der Angebote im Frühbereich gross. Daher wird zusätzlich zum Hauptergebnis auch eine Spannbreite ermittelt, innerhalb derer die Effekte trotz aller Unsicherheiten mit hoher Wahrscheinlichkeit liegen dürften. Die Spannbreite der im langfristigen Gleichgewicht erreichbaren BIP-Zunahme variiert für das Investitionsszenario mit Defizitfinanzierung zwischen 0.35 Prozent und 0.64 Prozent. Der Effekt für das Schweizer BIP ist somit in allen Berechnungsvarianten positiv. Aus volkswirtschaftlicher Sicht lohnt sich das Investitionsprogramm in jedem Fall, Unsicherheit besteht nur bezüglich der Grösse des Effekts.

Staatsfinanzen profitieren vom Investitionsprogramm mit Defizitfinanzierung

Ein positiver Effekt ergibt sich langfristig auch für den Staatshaushalt. Zwar muss der Staat das Investitionsprogramm mit Defizitfinanzierung mit der Inkaufnahme eines zusätzlichen Defizits zunächst vorfinanzieren. Im Laufe der Zeit profitiert der Staat jedoch über steigende Steuereinnahmen immer stärker von der zusätzlichen wirtschaftlichen Dynamik. Nach ca. 30 Jahren übersteigen die zusätzlichen Einnahmen die mit dem Investitionsprogramm verbundenen jährlichen Ausgaben des Staats. Die anfallenden Überschüsse können verwendet werden, um die zuvor aufgelaufene Verschuldung wieder abzubauen. Es bedarf allerdings eines langen Zeithorizonts von fast 60 Jahren, um die Schulden wieder vollständig abzutragen.

Investitionsprogramm mit Gegenfinanzierung günstiger für Staatsfinanzen

Wird als alternative Finanzierung die Hälfte des Aufwands des Staats von Anfang an über eine Erhöhung der Einkommensteuern sichergestellt, entstehen bereits in den Jahren nach vollständiger Programmumsetzung erste Überschüsse, und 2035, also bereits 6 Jahre nach vollständiger Programmumsetzung, wäre die Staatsverschuldung wieder auf das Niveau zurückgeführt, wie es auch ohne Investitionsprogramm der Fall wäre. Abgesehen vom Staatshaushalt unterscheiden sich die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der beiden Szenarien mit Defizit- oder Gegenfinanzierung kaum. So liegt das BIP im langfristigen Gleichgewicht für das Investitionsprogramm mit Gegenfinanzierung um 0.49 Prozent höher als im Referenzszenario, während der BIP-Zuwachs für das Investitionsprogramm mit Defizitfinanzierung 0.48 Prozent beträgt.

Zusätzliche Massnahmen verstärken positive Effekte der Angebote im Frühbereich

Neben einem Ausbau an Betreuungsplätzen werden auch immer wieder Massnahmen zur Qualitätsverbesserungen oder parallele Begleitprogramme diskutiert. Die Analyse

des aktuellen Forschungsstands zeigt jedoch noch kein klares Bild dazu, in welchem Ausmass derartige Massnahmen die Effekte der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung verändern können. Daher wurden diese Aspekte separat in zwei Exkursen untersucht.

Unter quantitativ plausiblen Annahmen könnte ein Paket von Massnahmen zur Qualitätsverbesserung in der frühkindlichen Betreuung, welche den Nutzen, den die Kinder aus der Teilnahme ziehen, erhöht, den positiven BIP-Effekt fast verdoppeln: Im langfristigen Gleichgewicht läge bei der Kombination des Investitionsprogramms mit Defizitfinanzierung mit solchen qualitätsverbessernden Massnahmen das BIP um 0.93 Prozent höher als im Referenzszenario. Die zusätzlichen Massnahmen zur Qualitätsverbesserung verdoppeln somit den Effekt des Investitionsprogrammes beinahe bzw. erhöhen das BIP um weitere rund 3 Milliarden Franken. Der zusätzliche Impuls auf das BIP fällt im Vergleich auch deswegen so gross aus, da alle Kinder, die Angebote im Frühbereich besuchen, von dieser Qualitätsverbesserung profitieren.

Zusätzliche Mittel könnten auch in ein spezielles, den Kita-Besuch begleitendes Förderprogramm für besonders benachteiligte Kinder investiert werden. Die Forschung zeigt, dass Kinder aus benachteiligten Verhältnissen verstärkt von einer frühkindlichen externen Betreuung profitieren und dass dieser Nutzen durch zusätzliche begleitende Massnahmen nochmals verstärkt werden kann. In welcher Art und in welchem Umfang genau dies der Fall ist, ist jedoch noch nicht abschliessend geklärt, weswegen ein solches begleitendes Förderprogramm für die zehn Prozent der besonders benachteiligten Kinder in der Schweiz in einem zweiten Exkurs untersucht wurde. Auch diese Form der Kombination des Investitionsprogramms mit Defizitfinanzierung mit zusätzlichen Massnahmen würde sich unter plausiblen Annahmen positiv im BIP niederschlagen: Im langfristigen Gleichgewicht liegt das BIP um 0.69 Prozent höher als im Referenzszenario, was nochmals rund 0.2 Prozentpunkte oder 1.5 Mrd. CHF mehr sind als im Investitionsszenario ohne spezielle Fördermassnahmen für benachteiligte Kinder. Obwohl das zusätzliche Programm zunächst höhere Investitionen benötigt und sich die positiven Effekte erst langfristig durch die Bildungsrendite und Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Kinder manifestieren, lohnt sich diese Investition praktisch von Anfang an. Die gilt selbst bei vollständiger Defizitfinanzierung auch für den Staatshaushalt, der durch die höherer Wirtschaftsdynamik die zwischenzeitlich höheren Schulden durch das Zusatzprogramm mit den Begleitmassnahmen sogar wieder etwas schneller zurückführen kann als im Szenario ohne diese Begleitmassnahmen.

Die beiden Exkurse zeigen, dass unter plausiblen Annahmen davon ausgegangen werden kann, dass die positiven volkswirtschaftlichen Auswirkungen eines Investitionsprogramms durch zusätzliche Massnahmen für die Qualitätsverbesserung bzw. ergänzende Begleitmassnahmen nochmals gesteigert werden können. Die volkswirtschaftliche «Rendite» des Investitionsprogramms verbessert sich dadurch. Hier besteht allerdings noch weiterer Forschungsbedarf, um die Art und Umfang der Qualitäts- bzw. Begleitmassnahmen und ihre genauen Auswirkungen exakter bestimmen zu können.

Die volkswirtschaftliche Nettorendite von Investitionen in den Frühbereich ist positiv

Die Resultate dieser Studie zeigen die zahlreichen Wirkungen, Interaktionen und Rückkopplungen eines Ausbaus der Angebote des Frühbereichs und somit einer Politik der

frühen Kindheit im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang auf. Zentral für die gesamthaft klar positiven Effekte auf die Schweizer Wirtschaftsentwicklung sind vor allem zwei Mechanismen: Einerseits steigt das verfügbare Arbeitsangebot, da die Eltern von Betreuungsaufgaben entlastet werden. Dies kann für zusätzliche Produktion und Wachstum genutzt werden. Andererseits verbessert sich das Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte, und zwar sowohl in der Elterngeneration über die Berufserfahrung wie auch bei der Kindergeneration über deren Kompetenzen und Bildung. Dies wird erst längerfristig wirksam, trägt dann jedoch zum Produktivitätswachstum der Schweiz bei und erhöht somit neben dem BIP auch den Wohlstand und die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz. Aus volkswirtschaftlicher Sicht lohnt sich eine Umsetzung des Investitionsprogrammes. Dies gilt unter Einbezug der Kosten des Programmes mit unterschiedlichen Finanzierungsvarianten und auch unter Berücksichtigung der derartigen Berechnungen inhärenten Unsicherheiten. Darüber hinaus unterstützen die beobachteten Effekte die Schweizer Wirtschaft dabei, aktuelle Herausforderungen wie den mit dem demographischen Wandel verbundenen Rückgang an Erwerbspersonen oder den Fachkräftemangel zu bewältigen. Neben volkswirtschaftlichen Aspekten werden mit einer Politik der frühen Kindheit auch verschiedene sozial- und gesellschaftspolitische Ziele verfolgt. Die Wirkungen auf diese Zielsetzungen, die hier nicht untersucht wurden, müssen für eine Gesamtbetrachtung ebenfalls berücksichtigt werden.