

Kosten-Nutzen-Analyse zu kommunaler Familienzeitpolitik

Teil 5: Kosten-Nutzen-Betrachtung familienzeitpolitischer Maßnahmen

Abschlussbericht

An das
Bundesministerium für Frauen, Senioren, Familie und Jugend
Herr Dr. Thomas Metker
Glinkastraße 24
10117 Berlin

Ansprechpartner:

Dr. Michael Thöne (FiFo Köln)

Köln, 18. September 2017

Kontaktdaten Ansprechpartner

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln)
Wörthstraße 26
50668 Köln

Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Postfach 10 19 42
50459 Köln

Bearbeitung dieses Moduls

Dr. Bernhard Koldert (FiFo Köln)

Dr. Michael Thöne (FiFo Köln)

Unter Mitarbeit von:
Julie Graf, BSc (FiFo Köln)

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	4
2	Fiskalischer Nutzen	5
2.1	Grundlagen.....	5
2.2	Kommunale Finanzausgleiche	8
3	Verbesserte ÖPNV-Angebote	10
3.1	Kosten-Nutzen-Relationen	10
3.2	Fördermöglichkeiten beim Ausbau des ÖPNV.....	11
4	Absicherung der Schulwege.....	13
4.1	Kosten-Nutzen-Relationen	13
4.2	Fördermöglichkeiten bei der Verbesserung der Schulwegsicherung ...	14
5	Ausbau der Betreuungszeiten in Kitas und Kindergärten	16
5.1	Kosten-Nutzen-Relationen	16
5.2	Fördermöglichkeiten beim Ausbau der Kitabetreuung	18
6	Ausbau der Betreuungszeiten in Ganztagschulen	19
6.1	Kosten-Nutzen-Relationen	19
6.2	Fördermöglichkeiten beim Ausbau der Betreuung in Schulen	20
7	Verbesserte Betreuungsangebote in den Randzeiten	22
8	Flexible Gestaltung von Arbeitsbeginn und -ende (ex-post-Szenario).....	24
9	Flexible Gestaltung des Arbeitsortes (ex-post-Szenario).....	26
10	Zusammenfassende Betrachtung	28
11	Literatur	29
	Tabellenverzeichnis.....	31

1 Einleitung

Im Folgenden werden auf der Grundlage der Haushaltsbefragung aus Modul III die fiskalischen Nutzen verschiedener familienzeitpolitischer Maßnahmen ermittelt. Dann werden diese Ergebnisse mit den in Modul IV ermittelten Kosten der einzelnen Maßnahmen zusammengeführt. Die Darstellung bildet die zweite finanzielle Säule dieser Kosten-Nutzen-Analyse, sodass nun die Ergebnisse der Kosten- und der fiskalischen Nutzenbetrachtung einander gegenübergestellt werden können. Damit können die Maßnahmen kommunaler Familienzeitpolitik im Hinblick auf ihre finanzielle Vorteilhaftigkeit für die durchführende Kommune selbst, für die übrigen staatlichen Ebenen und für den Gesamtstaat betrachtet werden. Da kommunale Familienzeitpolitik naturgemäß nicht allein nach fiskalischen Kriterien bewertet werden darf, wird in Modul III auch der Effekt der betrachteten Maßnahmen auf die gesamte Familienzeit dargestellt und diskutiert.

Dieses Modul ist wie folgt strukturiert: Im zweiten Kapitel werden das konzeptionelle Vorgehen und die getroffenen Annahmen zur Ermittlung des fiskalischen Nutzens der verschiedenen familienzeitpolitischen Maßnahmen vorgestellt und diskutiert. Dabei wird auch kurz auf die Rolle des kommunalen Finanzausgleiches eingegangen. In den Kapiteln 3 bis 9 werden die fiskalischen Nutzen verschiedener familienzeitpolitischer Maßnahmen ermittelt und mit den entsprechenden Kosten im Hinblick auf ihre finanzielle Vorteilhaftigkeit für die Kommunen und den Gesamtstaat abgeglichen. Folgende Felder kommunaler Familienzeitpolitik werden exemplarisch betrachtet:

3. Verbesserte ÖPNV-Angebote zu möglichen Arbeits-/Schulzeiten
4. Absicherung der Schulwege
5. Ausbau der Betreuungszeiten in Kitas und Kindergärten
6. Ausbau der Betreuungszeiten in Ganztagschulen
7. Betreuungsangebote in den Randzeiten
8. Flexible Gestaltung von Arbeitsbeginn und -ende
9. Flexible Gestaltung des Arbeitsortes

Zudem wird in den Feldern 3 bis 7 jeweils eine kurze Übersicht über die Förder- und Finanzierungslandschaft in den einzelnen Feldern gegeben. Damit soll nicht unterstellt werden, dass Kommunen ohne Fördermittel keine familienzeitpolitischen Maßnahmen ergreifen würden. Vielmehr verstehen sich die Ausführungen als Hilfestellung für interessierte Kommunen und als Beleg dafür, dass sich Bund und Länder auf vielfältige (indirekte) Weise an der Finanzierung familienzeitpolitischer Maßnahmen beteiligen. Das zehnte Kapitel fasst die Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Betrachtung zusammen.

2 Fiskalischer Nutzen

2.1 Grundlagen

Familienpolitik soll sich *lohnen* – für die Familien, für die Gesellschaft. Wie bei Maßnahmen in zahlreichen anderen Ressorts geht es auch bei der Familienpolitik nicht darum, dass der Staat mit seinen Initiativen Geld verdient. Ökonomisch kann man im Zweifelsfall sogar eher eine gegenteilige Rechtfertigung für staatliches Handeln ableiten: Gerade dort, wo gesellschaftlich wertvolle Leistungen erbracht werden, die sich *nicht* unmittelbar finanziell bezahlt machen – also „öffentliche Güter“ –, ist der Staat gefragt. In Modul I wurden die verschiedenen Nutzendimensionen der Familienzeitpolitik erläutert:

- Bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf / Fachkräftesicherung
- Höhere Attraktivität der Kommune für Familien
- Bessere Teilhabechancen für Kinder und Jugendliche
- Stärkung des sozialen Miteinanders in der Kommune

Zum Teil geht der Nutzen der Familienzeitpolitik mit einem Mehr an wirtschaftlicher Aktivität einher, insbesondere mit einem steigenden Arbeitsangebot der an den zeitlichen Engpässen entlasteten Familien. Die Familienbefragung unserer Studie (Modul III) zeigt sehr klar, dass viele Familien einen nennenswerten Teil der gewonnenen Zeit als zusätzliche Arbeitszeit nutzen würden, aber bei weitem nicht alle Familien und durchweg nicht die ganze gewonnene Zeit. Erfolgreiche Familienzeitpolitik schafft den Familien also auch einfach mehr Zeit, die nicht anderweitig genutzt wird – reine Familienzeit. Dass sich ein stressärmeres familiäres Zusammensein – oder auch einfach ein kleiner Gewinn an individueller Freizeit für Eltern und Erziehende – auf lange Sicht positiv auf Gesundheit und Produktivität auswirken wird, liegt auf der Hand. Aber auch ohne derartige volkswirtschaftlich messbare Effekte ist der *reine* Nutzensgewinn für die Familien ein zentrales Element, wenn es darum geht, den Gemeinwohlbeitrag der Familienzeitpolitik zu würdigen. Das gilt analog für die anderen Nutzendimensionen der Familienzeitpolitik, so bei den Teilhabechancen für Kinder und Jugendliche, wie auch bei der Stärkung des sozialen Miteinanders in der Kommune.

Mögliche positive Nebeneffekte der Maßnahmen kommunaler Familienzeitpolitik sind bei einer umfassenden Würdigung ihres Nutzens mit zu berücksichtigen. In Modul IV wird als exemplarische Maßnahme zum Beispiel die bessere Sicherung von Schulwegen insbesondere für den Fußverkehr betrachtet. Im Rahmen der vorliegenden Studie werden quantitativ nur die hiervon betroffenen Kinder und deren Familien betrachtet. Doch natürlich nutzen sichere Straßenquerungen u. Ä. allen Menschen, die dort zu Fuß unterwegs sind, nicht nur den Schulkindern. Noch deutlicher wird dies bei der anderen verkehrlichen Maßnahme in Modul IV: Eine Erhöhung von Taktfrequenzen im öffentlichen Personennahverkehr – hier am Beispiel von Buslinien illustriert – erhöht die Attraktivität und den Mehrwert des ÖPNV für alle potenziellen Nutzer, nicht nur für Mitglieder von Familien mit minderjährigen Kindern.

Der Nutzen der Familienzeitpolitik ist also vielschichtig und breit gestreut. Diesen Umstand gilt es im Auge zu behalten, wenn im Folgenden lediglich ein Teil des Nutzens der Familienzeitpolitik näher betrachtet wird und dann als Grundlage der Kosten-Nutzen-Betrachtungen herangezogen wird. So werden als Nutznießer ausschließlich die betroffenen Kinder und Familien betrachtet, nicht die im Nebeneffekt erreichten Personen. Diese Beschränkung ist als ein Grundsatz moderner Steuerung sinnvoll, denn jegliche (erwogene) Politikmaßnahme sollte ihre Vorteilhaftigkeit schon mit Blick auf das eigentliche Ziel und die originäre Zielgruppe rechtfertigen. Wenn Nutzen weiter streuen, als die eigentliche Zielgruppe reicht, ist das

eine willkommene Zusatzwirkung. Aber es sollte nicht eines Nebeneffekts bedürfen, um die Vorteilhaftigkeit einer Maßnahme festzustellen – die muss schon allein für das primäre Ziel gewährleistet werden.

Zudem wird hier aus dem Nutzen der Familienzeitpolitik nur die Teildimension quantitativ betrachtet, die man als ihren *fiskalischen Nutzen* bezeichnen kann. Hierunter fallen Steuern und Sozialversicherungsabgaben, die dort entstehen, wo Familienzeitpolitik ein höheres Arbeitsangebot schafft, was zu höherer Beschäftigung und volkswirtschaftlicher Wertschöpfung führt. Die Beschränkung auf diese ökonomische Dimension ist, das soll noch einmal betont werden, *keine Wertung*.

Der Fokus auf die steuerlichen Rückflüsse soll vielmehr bestmöglich die reale politische Entscheidungssituation in vielen deutschen Städten und Gemeinden aufgreifen: Maßnahmen der kommunalen Familienzeitpolitik sind freiwillig – sei es als originär freiwillige Aufgaben, sei es als weit überobligatorische Erfüllung von Pflichtaufgaben. Neue, d.h. zusätzliche freiwillige Aufgaben haben es in der typischen kommunalen Prioritätenliste sehr schwer angesichts ubiquitär steigender pflichtiger kommunaler Sozialleistungen, angesichts wachsender Belastungen aus der kommunalen Beamtenversorgung, angesichts zum Teil klaffender Investitionslücken und – last but not least – in Konkurrenz zu den häufig ohnehin schon arg in der Defensive stehenden, hergebrachten freiwilligen Aufgaben in Kultur, Bildung und Sport.

Vor diesem Hintergrund ist es nur realistisch, Maßnahmen der kommunalen Familienzeitpolitik mit Blick auf ihre „steuerliche Rentabilität“ zu betrachten. Solche Maßnahmen, die sich in der Kosten-Nutzen-Aufrechnung finanziell für die Kommune *lohnen*, sollten auch unter schwierigen Rahmenbedingungen zustimmungsfähig sein.

Der Ermittlung des fiskalischen Nutzens kommunaler Familienzeitpolitik liegt ihr Effekt auf Erwerbsbeteiligung und -umfang der Familien zugrunde. Konkret stellt sich die Frage, in welchem Umfang Haushalte im Zuge familienzeitpolitischer Maßnahmen ihr Arbeitsangebot ausweiten und wie sich diese zusätzlich geleistete Arbeit in zusätzlichen Steuereinnahmen zugunsten der verschiedenen staatlichen Ebenen niederschlägt. Im Einzelnen ergibt sich daraus für die Modellierung der fiskalischen Nutzen folgendes Vorgehen: Zunächst werden die Ergebnisse der Haushaltsbefragung aus Modul III herangezogen, in der die Ausweitung des Arbeitsangebotes der Haushalte im Zuge der verschiedenen diskutierten Maßnahmen abgebildet wird und aus denen ermittelt werden kann, in welchem Umfang die Haushalte ihr Arbeitsangebot ausdehnen würden, wenn familienzeitpolitische Maßnahmen realisiert würden. Dabei werden Durchschnittswerte herangezogen. Das heißt, es wird zugrunde gelegt, in welchem Umfang ein Haushalt im Durchschnitt sein Arbeitsangebot ausweiten würde.¹ Diese Perspektive passt insofern gut zum Vorgehen bei der Ermittlung der Kosten, als dass dort in gewisser Weise auch von einer durchschnittlichen Nutzungsintensität ausgegangen wurde. Zudem wird die Annahme getroffen, dass dem zusätzlichen Arbeitsangebot der Familien auch eine entsprechende Nachfrage nach Arbeit gegenübersteht. Dies ist zwar nicht immer der Fall, wird aber vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und der guten wirtschaftlichen Lage zunehmend wahrscheinlicher.

¹ Dies schließt natürlich nicht aus, dass in einzelnen Haushalten eine familienzeitpolitische Maßnahme überhaupt keine Auswirkungen auf das Arbeitsangebot hat, da beispielsweise das zusätzliche familienzeitpolitische Angebot von einzelnen Familien nicht wahrgenommen wird. Genauso gut ist vorstellbar, dass eine Maßnahme in einzelnen Familien durchaus Effekte erzielen kann, die deutlich über dem Durchschnittswert liegen.

Wenn die durchschnittliche Ausweitung des jährlichen Arbeitsangebotes je Haushalt für die einzelnen familienzeitpolitischen Maßnahmen bekannt ist, könnten unter Zuhilfenahme der folgenden Systematik die daraus resultierenden Auswirkungen für die Steuereinnahmen und Sozialbeiträge der verschiedenen staatlichen Ebenen einschließlich der Sozialversicherungen ermittelt werden.

Diese Systematik weist für einen Bruttostundenverdienst, in diesem Fall den Bruttostundenverdienst als Durchschnittswert für Deutschland im Jahre 2015, die verschiedenen Steuern und Beiträge aus, die bei der Leistung einer zusätzlichen Arbeitsstunde anfallen. Dabei ist zu beachten, dass ein Teil der Steuern und Abgaben wie beispielsweise Gewerbesteuer und Körperschaftsteuer oder auch die Arbeitgeberbeiträge zu den Sozialversicherungen von den Arbeitgebern getragen werden. Mit anderen Worten ist bei der Ermittlung des Nettostundenverdienstes die Summe der Steuern und Beiträge von 17,30 Euro nicht in Gänze vom Bruttostundenverdienst in Höhe von 20,44 Euro abzuziehen, sondern nur der Anteil, der tatsächlich von den Arbeitnehmern zu zahlen ist. Insofern kann nicht aus dem Bruttostundenverdienst und der Summe der Steuern und Beiträge auf das Nettoeinkommen des Arbeitnehmers geschlossen werden.

Tabelle 1: Durchschnittlich resultierende Auswirkungen für die Steuereinnahmen

Allg. Durchschnitt pro zusätzliche Arbeitsstunde	Gesamt absolut	Bund absolut	Länder absolut	Gemeinde absolut	SozV absolut
Bruttostundenverdienst (2015, EUR)	20,44 €				
Sozialbeiträge AG (2015)	4,54 €				4,54 €
Sozialbeiträge AN (2015)	3,52 €				3,52 €
Werbungskosten					
LSt-Grenzsteuersatz	6,13 €	2,61 €	2,61 €	0,92 €	
Solidarzuschlag	0,34 €	0,34 €			
Nettostundenverdienst (2015, EUR)	10,46 €				
Konsumquote / konsumiertes Einkommen	9,44 €				
USt (mit konsumdurchschnittl. Satz)	1,24 €	0,65 €	0,57 €	0,03 €	
Unternehmenserträge					
KSt pro gesamtwirtschaftl. Arbeitsstunde	0,33 €	0,17 €	0,17 €		
GewSt pro gesamtwirtschaftl. Arbeitsstunde	0,72 €	0,03 €	0,10 €	0,59 €	
ESt veranl. pro gesamtwirtschaftl. Arbeitsstunde	0,49 €	0,21 €	0,21 €	0,07 €	
Summen Steuern und Abgaben	17,30 €	3,99 €	3,64 €	1,61 €	8,05 €

Quelle: Berechnungen FiFo Köln auf Basis mehrerer Gesetze (FAG etc.) und Statistiken (StBA, BMF).

Bei der Ermittlung der Umsatzsteuer wird nicht auf den gesetzlich vorgegebenen Mehrwertsteuersatz von 19% beziehungsweise 7% zurückgegriffen, sondern der konsumdurchschnittliche Satz von 13,2% zugrunde gelegt. Die unterschiedlichen Werte bei den Sozialbeiträgen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer ergeben sich daraus, dass in dem zugrundeliegenden Modell Durchschnittswerte aus der amtlichen Statistik unterstellt werden, die Ausnahme- und Sonderregelungen beispielsweise bei den Minijobs und den Auszubildenden berücksichtigen. Die Verteilung auf die verschiedenen Ebenen folgt den Regeln vertikaler Steuerverteilung des Grundgesetzes und des Finanzausgleichsgesetzes. Auch die weiteren Schätzgrundlagen werden als volkswirtschaftliche Durchschnittswerte des Jahres 2015 ermittelt,

insbesondere die verschiedenen Unternehmenssteuererträge je gesamtwirtschaftlicher Arbeitsstunde.

In dieser Systematik werden im Folgenden für die verschiedenen familienzeitpolitischen Maßnahmen die fiskalischen Nutzen der verschiedenen staatlichen Ebenen ermittelt. Die dargestellten Werte werden pro Familie und pro Jahr ausgewiesen, sodass die fiskalischen Effekte und Kosten der einzelnen Maßnahmen grundsätzlich auch zwischen den verschiedenen untersuchten familienzeitpolitischen Bereichen vergleichbar sind. Zu beachten ist jedoch, dass mit den Maßnahmen in den verschiedenen Bereichen eine unterschiedlich große Zahl von Familien erreicht wird, weshalb solche Vergleiche mit einer gewissen Vorsicht vorgenommen werden sollten. Bei der Ermittlung der Zahlen auf Ebene der einzelnen Haushalte wurde entsprechend den Zahlen des Mikrozensus unterstellt, dass in jeder Familie etwa 1,1 Kinder im schulpflichtigen Alter leben bzw. ein Kind 0,9 Familien entspricht. Des Weiteren werden zu den einzelnen Maßnahmen nicht nur die Kosten und Einnahmen für die Kommunen bzw. öffentlichen Haushalte sondern auch für die Familien ausgewiesen. Zwar kann man davon ausgehen, dass Familien nur Maßnahmen in Anspruch nehmen, die sich für sie lohnen, jedoch können Familien ihre Ausgaben teilweise von der Steuer absetzen und sind daher für die Einnahmen der öffentlichen Hand relevant.

2.2 Kommunale Finanzausgleiche

Der kommunale Finanzausgleich wird in der Betrachtung vernachlässigt, da sich die rechtlichen Rahmenbedingungen von Bundesland zu Bundesland deutlich unterscheiden. Grundsätzlich ist aber festzuhalten, dass der kommunale Finanzausgleich über verschiedene Kanäle Einfluss auf den fiskalischen Nutzen der Kommunen im Zuge der Etablierung familienzeitpolitischer Maßnahmen hat. Zum einen führt der kommunale Finanzausgleich bei den nicht abundanten Kommunen² zu einer Abschöpfung eines Teils der zusätzlich generierten Steuereinnahmen, sofern nicht auch alle anderen Kommunen einen vergleichbaren Aufwuchs der Einnahmen vorweisen. Mit anderen Worten können zwar familienzeitpolitische Maßnahmen einer einzelnen Kommune in dieser zu höheren Steuereinnahmen führen, allerdings werden diese zusätzlichen Einnahmen im Zuge des kommunalen Finanzausgleiches bei der Ermittlung der Steuerkraft dieser Kommune berücksichtigt, was sich in einer geringeren Differenz zwischen Steuerkraft und finanziellen Bedarfen dieser Kommune und damit geringeren Schlüsselzuweisungen niederschlägt.

Unberücksichtigt bleibt zudem, dass sich durch zusätzliche Steuereinnahmen der Länder im Zuge familienzeitpolitischer Maßnahmen das Gesamtvolumen der Schlüsselzuweisungen des Landes und damit auch die Zahlungen an die einzelnen Kommunen erhöhen könnten. In Nordrhein-Westfalen beispielsweise fließen 23% der Verbundsteuern³ in die Verteilungs-

² Als abundante Kommunen werden die Kommunen bezeichnet, deren Steuerkraft größer ist als die im kommunalen Finanzausgleich ermittelten finanziellen Bedarfe, sodass sie je nach Bundesland entweder keinen Anspruch auf Schlüsselzuweisungen des Landes haben (wie beispielsweise in NRW), nur eine Mindestschlüsselzuweisung erhalten (wie in Hessen bis einschließlich 2013) oder aber eine Abundanzumlage, also eine Umlage, aus der finanzschwächere Kommunen Mittel erhalten, zu zahlen haben (wie z. B. in Baden-Württemberg).

³ Die Verbundsteuern umfassen den Anteil des Landes NRW an den Gemeinschaftssteuern (im Wesentlichen Einkommensteuer, Umsatzsteuer, Körperschaftsteuer) und 4/7 der Erträge aus der Grunderwerbsteuer.

masse des kommunalen Finanzausgleiches, sodass von einem Aufwuchs der Steuereinnahmen des Landes indirekt wiederum die Kommunen profitieren.

Betrachtet werden zudem nur die Effekte auf das örtliche Arbeitsangebot. Das heißt, mögliche Umzugsentscheidungen und auch andere Auswirkungen der familienzeitpolitischen Maßnahmen auf die Bevölkerungsentwicklung der Kommunen, wie beispielsweise der Wechsel von Kindern an die Schule in der Nachbargemeinde, die sich auf die Zuweisungen aus den Landeshaushalten auswirken, werden in den Fiskalanalysen nicht berücksichtigt. Diese könnten zwar auf Basis der in der Befragung erhobenen Umzugswahrscheinlichkeiten ermittelt werden, allerdings sind die Werte sehr unsicher. So ist kaum vorstellbar, dass zeitpolitische Maßnahmen Familien tatsächlich zu einem Umzug bewegen. Wechseln diese allerdings ohnehin die Wohnung, können sie für die Wohnortwahl eine entscheidende Rolle spielen.

3 Verbesserte ÖPNV-Angebote

3.1 Kosten-Nutzen-Relationen

Aus der in Kapitel 2 vorgestellten Systematik und auf Grundlage der Haushaltsbefragungen ergeben sich die in folgender Abbildung dargestellten Nutzen der verschiedenen staatlichen Ebenen durch verbesserte ÖPNV-Angebote.⁴

Tabelle 2: Kosten-Nutzen-Relationen für die Verbesserung der ÖPNV-Angebote

Wirkung des Schritts von Stufe ... → ...	Seltener als alle 30 Minuten → Mindestens alle 10 Minuten	Seltener als alle 30 Minuten → Mindestens alle 30 Minuten	Mindestens alle 30 Minuten → Mindestens alle 10 Minuten
Zeitgewinn für Familie (Woche)⁵	4 Stunden 52 Minuten	2 Stunden 24 Minuten	2 Stunden 28 Minuten
Zeitgewinn für Erwerbsarbeit (Woche)⁶	3 Stunden 57 Minuten	1 Stunde 29 Minuten	2 Stunden 27 Minuten
Verdienstgewinn der Familien (Jahr)	2.155 Euro	813 Euro	1.342 Euro
Steuermehrereinnahmen (Jahr)	1.906 Euro, davon <ul style="list-style-type: none"> • Bund: 823 • Länder: 751 • Kommunen: 332 	719 Euro, davon <ul style="list-style-type: none"> • Bund: 311 • Länder: 283 • Kommunen: 125 	1.187 Euro, davon <ul style="list-style-type: none"> • Bund: 513 • Länder: 467 • Kommunen: 207
Mehreinnahmen der öffentlichen Hand gesamt (Jahr)	3.566 Euro	1.345 Euro	2.221 Euro
Kosten der Maßnahme für die öffentliche Hand (Jahr)	Optimistisch: 375 Euro Pessimistisch: 750 Euro	Optimistisch: 75 Euro Pessimistisch: 150 Euro	Optimistisch: 300 Euro Pessimistisch: 600 Euro

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Haushaltsbefragungen und der Angaben in Modul IV der Langfassung

Eine Erhöhung der Taktung im ÖPNV führt zu substanziellen Mehrausgaben für die öffentlichen Haushalte, da zusätzliches Fahrpersonal eingestellt und der Fuhrpark erweitert werden muss. Wie hoch der notwendige Mitteleinsatz dabei genau ist, hängt stark von den konkreten

⁴ Analog zu der Modellierung der Kosten werden bei der Abstufung und Festlegung der Szenarien folgende drei Nutzenabstufungen zugrunde gelegt:

1. Zu den relevanten Zeiten fahren seltener als alle 30 Minuten Busse oder Bahnen
2. Zu den relevanten Zeiten fahren mindestens alle 30 Minuten Busse oder Bahnen
3. Zu den relevanten Zeiten fahren mindestens alle 10 Minuten Busse oder Bahnen

Es wird unterstellt, dass zur Verbesserung der ÖPNV-Anbindung von Stufe 1 auf Stufe 2 zwei zusätzliche Busse je Linie betrieben werden müssen, bei der Verbesserung von Stufe 2 zu Stufe 3 acht Busse und bei einer Verbesserung von Stufe 1 zu Stufe 3 zehn Busse.

Das Einzugsgebiet einer Linie umfasst annahmegemäß zwischen 3.000 und 6.000 Familien. Insofern werden in zwei Szenarien entweder 3.000 Familien (pessimistisches Szenario a) oder 6.000 Familien (optimistisches Szenario b) unterstellt. Diese Unterscheidung hat jedoch keinen Einfluss auf den fiskalischen Nutzen.

⁵ Eine ausführliche Diskussion der Zeiteffekte findet sich in Modul III sowie in der Kurzfassung.

⁶ Eine ausführliche Diskussion der Zeiteffekte findet sich in Modul III sowie in der Kurzfassung.

Gegebenheiten vor Ort ab. Zunächst spielt es eine Rolle, ob auf den Strecken Busse, Straßenbahnen, Bahnen oder Anruf-Sammel-Taxis eingesetzt werden. Bei der Ermittlung der Kosten zusätzlicher ÖPNV-Angebote wurden in der Kosten-Nutzen-Analyse nur Busse betrachtet, da diese überall in Deutschland einsetzbar sind und die Abfahrzeiten in der Regel von Kommunen eigenständig gestaltet werden können. Ein zweiter zentraler Faktor ist die Besiedlungsstruktur. Je dichter die Familien in einer Kommune wohnen und je mehr Personen entsprechend über einen Haltepunkt erreicht werden können, desto weniger zusätzliche Fahrkilometer pro Einwohner sind bei einem Ausbau des Liniennetzes notwendig. Um diesem Fakt Rechnung zu tragen, wurden für die Kosten-Nutzen-Analyse ein optimistisches Szenario mit relativ dichter und ein pessimistisches Szenario mit dünnerer Besiedlungsstruktur gebildet. Dabei sind diese Szenarien nicht mit städtischem und ländlichem Raum gleichzusetzen, da sich auch in ländlichen Gebieten Kernstädte bzw. -orte mit vergleichsweise dichter Besiedlung und in den Städten Randlagen mit dünner Besiedlung finden.

Den Ergebnissen der Kosten-Nutzen-Analysen zufolge übersteigt der gesamtfiskalische Nutzen von rund 3.570 Euro je Familie und Jahr bei einem Übergang von einer Fahrtenhäufigkeit seltener als alle 30 Minuten (bzw. konkret einmal pro Stunde) auf mindestens alle 10 Minuten selbst im pessimistischen Szenario die Kosten in Höhe von 750 Euro um mehr als den Faktor 4. Dabei sind die Rückflüsse aus dem Fahrkartenverkauf, die je nach Tarifsysteem sehr unterschiedlich ausfallen können, noch nicht berücksichtigt. Aus Sicht der Kommunen stellt sich die Lage auf den ersten Blick etwa anders dar. Allerdings ist anzumerken, dass die Kosten für den ÖPNV zum Teil auch von den Ländern getragen werden. Insgesamt lässt sich schließen, dass ein Ausbau des ÖPNV zu typischen Arbeitszeiten aus gesamtstaatlicher Sicht sehr lohnenswert ist und entsprechend vorangetrieben werden sollte, wobei auch eine finanzielle Beteiligung der Bundesebene wünschenswert wäre. Dies gilt umso mehr, da sich die ÖPNV-Nutzung zudem positiv auf die Umwelt auswirkt und die Verkehrssituation in den Städten entlastet. Zudem kommt eine bessere ÖPNV-Taktung nicht nur den hier betrachteten erwachsenen Familienmitgliedern, sondern auch weiteren Personengruppen wie Kinderlosen und Rentnern zugute.

3.2 Fördermöglichkeiten beim Ausbau des ÖPNV

Unterstützungsmöglichkeiten für die kommunale Ebene sind unter anderem die Regionalisierungsmittel zur Anschaffung von Bussen und Stadtbahnen, Entflechtungsmittel für den Aus- und Neubau der Infrastruktur und das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, das den Ländern Förderungen für Großvorhaben für den Ausbau des kommunalen Nahverkehrs gewährt (Ver.di, 2014). Daneben gibt es noch eine Vielzahl von weiteren Förderprogrammen für den Ausbau des ÖPNV. Seit 2012 unterstützt das Bundesumweltministerium mit der Nationalen Klimaschutzinitiative Kommunen und Landkreise, die sich zu einer Treibhausgas-Reduzierung von 95% und einer Senkung des Endenergiebedarfs um 50% bis 2050 verpflichten. In diesem Zusammenhang können Kommunen Fördergelder erhalten, um den ÖPNV aufzuwerten und auszuweiten (BMUB, 2016). Des Weiteren können Kommunen zusätzliche Mittel für den Ausbau des ÖPNV durch länderspezifische Förderprogramme akquirieren. Das Land Berlin fördert im Rahmen des Berliner Programms für Nachhaltige Entwicklung (BENE) mit Unterstützung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) innovative Maßnahmen, Projekte und Initiativen, die zu einem klimaneutralen und umweltfreundlichen Berlin beitragen (BMW, 2016a). Hierrunter fallen unter anderem die Schließung von Netzlücken und punktuelle Netzergänzungen bei der Straßenbahninfrastruktur, die verbesserte Verknüpfung der verschiedenen Systeme des Öffentlichen Personennahverkehrs durch Reduzierungen von Umsteigezeiten und die bessere Vernetzung der Verkehrsmittel

Rad und ÖPNV. Die Förderung erfolgt in Form eines Zuschusses und beträgt in der Regel bis zu 50%. Auch das Land Brandenburg gewährt Zuwendungen für Investitionen in den ÖPNV einschließlich des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) und des übrigen Öffentlichen Personennahverkehrs (üÖPNV) mit einem Zuschuss von bis zu 75% der zuwendungsfähigen Ausgaben (BMW, 2016b). Des Weiteren existiert im Land Bayern das Förderprogramm „Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs (RZÖPNV)“, mit dem Maßnahmen zur Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs in den Bereichen Infrastrukturförderung, Fahrzeugförderung und ÖPNV-Zuweisungen gefördert werden. Auch hier erfolgt die Förderung in Form eines Zuschusses. Die Höhe ist von der jeweiligen Infrastrukturmaßnahme abhängig, beträgt jedoch maximal 90% der zuwendungsfähigen Kosten (BMW, 2016c).

4 Absicherung der Schulwege

4.1 Kosten-Nutzen-Relationen

Aus der in Kapitel 2 vorgestellten Systematik und auf Grundlage der Haushaltsbefragungen ergeben sich die in folgender Abbildung dargestellten Nutzen der verschiedenen staatlichen Ebenen für die Absicherung von Schulwegen.⁷

Tabelle 3: Kosten-Nutzen-Relationen für die Absicherung der Schulwege

Wirkung des Schritts von Stufe ...→ ...	Nicht an allen gefährlichen Stellen gesichert → Durchgehend gesichert	Nicht an allen gefährlichen Stellen gesichert → An gefährlichen Stellen gesichert	An gefährlichen Stellen gesichert → Durchgehend gesichert
Zeitgewinn für Familie (Woche)⁸	1 Stunde 39 Minuten	49 Minuten	49 Minuten
Zeitgewinn für Erwerbsarbeit (Woche)⁹	1 Stunde 31 Minuten	48 Minuten	42 Minuten
Verdienstgewinn der Familien (Jahr)	1.337 Euro	715 Euro	622 Euro
Steuermehrereinnahmen (Jahr)	1.183 Euro, davon <ul style="list-style-type: none"> • Bund: 511 • Länder: 466 • Kommunen: 206 	623 Euro, davon <ul style="list-style-type: none"> • Bund: 273 • Länder: 249 • Kommunen: 110 	551 Euro, davon <ul style="list-style-type: none"> • Bund: 238 • Länder: 217 • Kommunen: 96
Mehreinnahmen der öffentlichen Hand gesamt (Jahr)	2.212 Euro	1.183 Euro	1.029 Euro
Kosten der Maßnahme für die öffentliche Hand (Jahr)	Optimistisch: 94 Euro Pessimistisch: 158 Euro	Optimistisch: 51 Euro Pessimistisch: 101 Euro	Optimistisch: 43 Euro Pessimistisch: 65 Euro

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Haushaltsbefragungen und der Angaben in Modul IV der Langfassung

⁷ Analog zu der Modellierung der Kosten werden bei der Abstufung und Festlegung der Szenarien folgende drei Nutzenabstufungen zugrunde gelegt:

1. Kürzere Strecken und Strecken zu Haltestellen und zur Schule sind nicht an allen gefährlichen Stellen gesichert
2. Kürzere Strecken und Strecken zu Haltestellen und zur Schule sind an allen gefährlichen Stellen gesichert
3. Kürzere Strecken und Strecken zu Haltestellen und zur Schule sind durchgehend gesichert

In Modul IV dieser Studie werden bei der Abschätzung der Kosten sechs verschiedene Maßnahmenbündel (Beispiel: 8 neue Zebrastreifen, 20 neue Beschilderungen, 2 neue Ampeln, 8 Querungsiseln, 2 Schülerlotsen) definiert, mit denen die Verbesserung der Schulwegsicherung in den verschiedenen Nutzenabstufungen realisiert werden können. Die Szenarien 1a, 2a und 3a unterstellen einen höheren Aufwand, beispielsweise aufgrund eines mit längeren und unterschiedlichen Schulwegen verbundenen größeren Einzugsgebiets der Schule im ländlichen Raum oder aufgrund einer größeren Anzahl gefährlicher Abschnitte, während die Szenarien 1b, 2b und 3b einen geringen Aufwand unterstellen, beispielsweise aufgrund eines mit kürzeren Schulwegen verbundenen kleineren Einzugsgebiets der Schule oder aber einer geringeren Zahl gefährlicher Abschnitte. Diese Unterscheidung des Umfangs der Maßnahmen in den Szenarien 1 bis 3 hat jedoch keinen Einfluss auf den fiskalischen Nutzen in den jeweiligen Szenarien.

⁸ Eine ausführliche Diskussion der Zeiteffekte findet sich in Modul III sowie in der Kurzfassung.

⁹ Eine ausführliche Diskussion der Zeiteffekte findet sich in Modul III sowie in der Kurzfassung.

Um die Schulwege abzusichern, sind vorwiegend bauliche Maßnahmen wie der Ausbau der Geh- und Radwege und das Einrichten von Überquerungshilfen, z. B. Ampeln und Zebrastrifen, notwendig. Diese führen einmalig zu substantiellen Investitionskosten. Dann jedoch können die Einrichtungen für viele Jahre ohne oder mit nur geringen weiteren laufenden Kosten genutzt werden, sodass die jährlichen Kosten, die nach der Logik der Doppik Abschreibungen und laufende Kosten beinhalten, deutlich geringer sind. Welche baulichen Maßnahmen konkret notwendig sind, hängt stark von der Besiedlungsstruktur und Verkehrsführung in der Kommune ab, sodass sich auch die Kosten letztlich nur für den konkreten Einzelfall sinnvoll abschätzen lassen. Daher wurden für die Kosten-Nutzen-Analyse zwei Szenarien gebildet, wobei in einem Fall von einem relativ hohen und im anderen von einem relativ niedrigen Bedarf an Sicherungsmaßnahmen ausgegangen wird. Bei den betrachteten Sicherungsmaßnahmen handelt es sich um Ampeln, Zebrastrifen und Querungsiseln sowie Schülerlotsen und im Falle durchgehend gesicherter Wege um Gehwegausbau und Geschwindigkeitsmesser.

Die Kosten-Nutzen-Analysen zeigen, dass sich die Schulwegsicherung selbst im pessimistischen Szenario, für das von einem relativ hohen Bedarf an Sicherungsmaßnahmen ausgegangen wird, langfristig positiv auf den kommunalen Haushalt auswirkt. So steht bei einer durchgehenden Sicherung gegenüber Lücken auch an gefährlichen Stellen den jährlichen Kosten pro Familie von nur 158 Euro ein um mehr als den Faktor 10 höherer Nutzen von 2.212 Euro gegenüber. Zwar sind Fälle denkbar, in denen die Kosten aufgrund einer ungünstigen Besiedlungsstruktur noch höher und die Nutzen niedriger ausfallen, dennoch kann davon ausgegangen werden, dass sich die Schulwegsicherung in den allermeisten Fällen gesamtfiskalisch lohnt und daher in jedem Fall umgesetzt werden sollte. Auch aus Sicht der kommunalen Haushalte ist die Schulwegsicherung lohnenswert. Allerdings ergibt sich für Kommunen mit ungünstiger Haushaltslage das Problem, dass sich die entsprechenden Zahlungsausgänge in der Regel nicht auf die Nutzungsdauer der Anlagen verteilen, sondern einmalig anfallen. Daher kann auch hier eine Investitionsförderung sinnvoll sein. Dennoch zeigt das Beispiel der Schulwegsicherung deutlich, dass gezielte Maßnahmen der Familienzeitpolitik nicht immer mit großen laufenden Mehrbelastungen für die kommunalen Haushalte verbunden sein müssen, um eine spürbare Verbesserung für die Familien zu erzielen, und sich auch allein aus Sicht der kommunalen Haushalte bereits finanziell lohnen können.

Bei durchgehend gesicherten Schulwegen ergibt sich für die Familien ein durchschnittlicher Einkommensgewinn von 1.300 Euro im Jahr. Sind zumindest alle gefährlichen Stellen gesichert, liegt die durchschnittliche Arbeitszeit um rund eine Dreiviertelstunde höher, was zu einem um rund 700 Euro höheren Einkommen führt. Dabei setzen sich diese Werte aus sehr unterschiedlichen Angaben der einzelnen Familien zusammen. So ist die Schulwegsicherung für einige Familien ein entscheidender Faktor dafür, ob der Zweitverdiener oder die Zweitverdienerin eine Erwerbstätigkeit aufnehmen kann, während sie für den Erwerbsumfang anderer Familien überhaupt keine Rolle spielt.

4.2 Fördermöglichkeiten bei der Verbesserung der Schulwegsicherung

Kosten für bauliche Maßnahmen im Rahmen der Schulwegsicherung müssen von den Kommunen nicht immer alleine getragen werden. So haben Kommunen auch die Möglichkeit, Landes- und Bundesfördermittel zu beantragen. Unter anderem gewährt der Bund den Ländern mit dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) Finanzhilfen für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden. Die Förderung beträgt bis zu 90% des Vorhabens (BMJV, 2015). Neben dem Bundesprogramm existieren auch noch

eine Vielzahl an Länderprogrammen. Diese können sich jedoch in Höhe und Art der Förderung zwischen den geplanten Maßnahmen und den Bundesländern unterscheiden, sodass hier jeweils eine Einzelfallbetrachtung von Nöten ist. Förderungen für Maßnahmen im kommunalen Straßenbau durch die Länder werden durch das Finanzausgleichgesetz der Länder (FAG) geregelt. Insbesondere werden hier kleinere Maßnahmen sowie Neu- und Ausbauprojekte gefördert (Verkehrstechnisches Institut der Deutschen Versicherer, 2004). Des Weiteren können Kommunen Fördermittel durch Sonderprogramme der Länder wie zum Beispiel zum Bau der Radwege beantragen. Das Land NRW stellt beispielsweise bis zum Ende 2016 Fördermittel zum Ausbau der Nahmobilität zur Verfügung (Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen, 2014). Gefördert werden unter anderem Rad- und Fußverkehrsanlagen mit bis zu 90% der zuwendungsfähigen Ausgaben. Kommunen haben die Möglichkeit, neben Landes- und Bundesförderprogrammen auch örtliche Sponsoren für Projekte anzusprechen. So konnte zum Beispiel die Stadt Schwerte im Rahmen der Aktion „Sicherer Schulweg“ die örtliche Sparkasse, die Stadtwerke Schwerte und die Stadtentwässerung Schwerte GmbH gewinnen (Stadtwerke Schwerte, 2015).

5 Ausbau der Betreuungszeiten in Kitas und Kindergärten

5.1 Kosten-Nutzen-Relationen

Aus der in Kapitel 2 vorgestellten Systematik und auf Grundlage der Haushaltsbefragungen ergeben sich die in folgender Abbildung dargestellten Nutzen der verschiedenen staatlichen Ebenen für den Ausbau der Betreuungszeiten in Kitas und Kindergärten.¹⁰

Tabelle 4: Kosten-Nutzen-Relationen für den Ausbau der Betreuungszeiten in Kitas und Kindergärten

Wirkung des Schritts von Stufe ... → ...	Bis mittags (z. B. 12:00 Uhr) → Bis abends (z. B. 19:00 Uhr) und samstags	Bis mittags (z. B. 12:00 Uhr) → Bis nachmittags (z. B. 15:00 Uhr)	Bis nachmittags → Bis abends und samstags
Zeitgewinn für Familie (Woche)¹¹	3 Stunden 39 Minuten	1 Stunde 52 Minuten	1 Stunde 46 Minuten
Zeitgewinn für Erwerbsarbeit (Woche)¹²	6 Stunden 51 Minuten	3 Stunden 51 Minuten	2 Stunden 59 Minuten
Verdienstgewinn der Familien (Jahr)*	3.001 Euro	1.472 Euro	1.528 Euro
Steuermehreinnahmen (Jahr)	3.247 Euro, davon <ul style="list-style-type: none"> • Bund: 1.403 • Länder: 1.276 • Kommunen: 568 	1.804 Euro, davon <ul style="list-style-type: none"> • Bund: 780 • Länder: 708 • Kommunen: 316 	1.443 Euro, davon <ul style="list-style-type: none"> • Bund: 623 • Länder: 568 • Kommunen: 252
Mehreinnahmen der öffentlichen Hand gesamt (Jahr)	6.155 Euro	3.442 Euro	2.712 Euro
Kosten der Maßnahme für die öffentliche Hand (Jahr)	Optimistisch: 2.775 Euro Pessimistisch: 3.968 Euro	Optimistisch: 1.295 Euro Pessimistisch: 2.489 Euro	1.479 Euro

* Nach Abzug der für die Verpflegung anfallenden Elternbeiträge

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Haushaltsbefragungen und der Angaben in Modul IV der Langfassung

¹⁰ Analog zu der Modellierung der Kosten werden bei der Abstufung und Festlegung der Szenarien folgende drei Nutzenabstufungen zugrunde gelegt:

1. Kindergärten und Kitas haben in der Kommune nur zwischen 8:00 und 12:00 Uhr geöffnet.
2. Angebote in Kitas und Kindergärten decken mindestens einen Zeitraum von 8:00 Uhr bis 15:00 Uhr ab.
3. Angebote in Kitas und Kindergärten decken mindestens einen Zeitraum von 8:00 Uhr bis 19:00 Uhr ab und umfassen auch den Samstag (8-16 Uhr).

Entsprechend erfordert eine Verbesserung der Kitabetreuung von Stufe 1 auf Stufe 3 „drei Stunden mehr Betreuung über Mittag“, eine Verbesserung von Stufe 2 auf 3 „vier Stunden mehr Betreuung am Nachmittag sowie Samstagsbetreuung von 8-16 Uhr“ und eine Ausweitung der Kita-Betreuung von Stufe 1 auf Stufe 3 eine „Ausweitung der Betreuung um 7 Stunden über Mittag sowie Samstagsbetreuung von 8-16 Uhr“.

In den Szenarien 1 und 3 erfolgt eine Differenzierung dahingehend, ob Baumaßnahmen erforderlich sind, um Kochmöglichkeiten und Schlafgelegenheiten bereitstellen zu können. Daher werden diese Szenarien in die Kategorien a) Anbau (Küche und Schlafmöglichkeiten) notwendig, und b) kein Anbau notwendig unterteilt.

¹¹ Eine ausführliche Diskussion der Zeiteffekte findet sich in Modul III sowie in der Kurzfassung.

¹² Eine ausführliche Diskussion der Zeiteffekte findet sich in Modul III sowie in der Kurzfassung.

Der Ausbau der Betreuungszeiten bedeutet substantiell höhere Ausgaben für die öffentliche Hand, da insbesondere der Personalbedarf in den Einrichtungen steigt. Im Falle von Kitas und Kindergärten müssen diese allein von den Kommunen getragen werden. Hinzukommen können einmalige Investitionen, wenn Einrichtungen nicht über genügend Kapazitäten im Küchenbereich und bei Aufenthalts- oder Schlafmöglichkeiten verfügen, die auch von den Kommunen finanziert werden müssen. Bei einem Ausbau der Betreuungszeiten von bis zum Mittag auf bis zum Abend und am Samstag ergeben sich so Kosten für die öffentliche Hand von 2.780 Euro bis 3.970 Euro. Reichen die Betreuungszeiten zuvor bereits bis zum Nachmittag liegen die Kosten bei rund 1.480 Euro.

Diesen Kosten stehen substantielle Mehreinnahmen für die öffentliche Hand gegenüber, da der höhere Erwerbsumfang der erwachsenen Familienangehörigen auch zu höheren Steuerzahlungen und Sozialabgaben führt. Insgesamt ergibt sich so bei einer Ausweitung der Betreuungszeiten von bis zum Mittag auf bis zum Abend ein Wert von 6.160 Euro, sodass der gesamtfiskalische Nutzen die Kosten eines Ausbaus der Betreuungszeiten bei weitem übersteigt. Mit 2.900 Euro fällt rund die Hälfte dieser Mehreinnahmen für die öffentliche Hand bei den Sozialversicherungen an, was deutlich macht, welchen großen Beitrag eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf für eine Stabilisierung des Sozialversicherungssystems leisten kann. Die zusätzlichen Einnahmen für Bund, Länder und Kommunen belaufen sich auf insgesamt 3.250 Euro, wovon 1.400 Euro auf den Bund, 1.280 Euro auf die Länder und 570 Euro auf die Kommunen entfallen. Vergleicht man diese Werte mit den Kosten, zeigt sich, dass ein Ausbau der Betreuungszeiten zu einer spürbaren Mehrbelastung für die kommunalen Haushalte führt, wenn er nicht von Bund und Ländern mitfinanziert wird.

Reichten die Betreuungszeiten bis zum späteren Abend (also etwa bis 19 Uhr) und umfassten auch den Samstag, würden die erwachsenen Familienmitglieder ihrer eigenen Einschätzung nach insgesamt rund sieben Stunden in der Woche mehr arbeiten als wenn die Betreuungszeit nur bis zum Mittag (also etwa bis 12 Uhr) reichte. Hieraus ergibt sich ein Einkommensgewinn für die Familien von rund 3.000 Euro im Jahr, bei dem die anfallenden höheren Elternbeiträge bereits abgezogen sind. Reichten die Betreuungszeiten zuvor bereits bis zum Nachmittag, also etwa bis 15:00 Uhr, würden die Familien bei einem entsprechenden Ausbau der Betreuungszeiten in Kitas und Kindergärten knapp vier Stunden in der Woche mehr arbeiten, woraus sich immer noch ein Einkommensgewinn von rund 1.530 Euro im Jahr ergäbe. Würden die Betreuungszeiten von bis mittags auf bis nachmittags ausgebaut, ergäben sich ein Arbeitszeiteffekt von rund drei Stunden und ein Einkommenseffekt von rund 1.470 Euro.

Obschon Entscheidungen über familienpolitische Maßnahmen auf kommunaler Ebene nicht allein aus wirtschaftlichen Erwägungen getroffen werden sollten und werden, kann es für Kommunen, die sich mit einer schwierigen Haushaltslage konfrontiert sehen, sehr schwierig sein, vergleichsweise teure familienpolitische Leistungen umzusetzen, die sich nicht unmittelbar fiskalisch für sie rechnen. Daher ist eine weitere Intensivierung der Förderung des Ausbaus von Betreuungsangeboten durch Bund und Länder sehr sinnvoll. Hierfür kann die finanzielle Beteiligung des Bundes bei der Einrichtung von Betreuungsplätzen für unter 3-Jährige, die infolge der auf dem Krippengipfel 2007 getroffenen Entscheidung für einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz ab 12 Monaten beschlossen wurde, als Vorbild dienen.

5.2 Fördermöglichkeiten beim Ausbau der Kitabetreuung

Den Ausbau der Kinderbetreuung, insbesondere der Betreuung der unter Dreijährigen, wurde in den letzten Jahren in bisher drei Investitionsprogrammen vom Bund gefördert. Von 2008 bis 2013 wurden Mittel zum Ausbau von Betreuungsplätzen im U3-Bereich für investive sowie auch laufende Kosten in Höhe von insgesamt 4 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt (BMFSFJ, 2014). Mit dem zweiten Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung“ in den Jahren 2013 bis 2014 stellte der Bund weitere 580,5 Millionen Euro für Investitionen bereit und erhöhte die finanzielle Beteiligung für die Kosten des laufenden Betriebs um 18,75 Millionen Euro in 2013 und um 37,5 Millionen Euro in 2014. Des Weiteren wurde die finanzielle Beteiligung für die laufenden Kosten anschließend auf dauerhaft 75 Millionen Euro pro Jahr erhöht. Mit dem Gesetz zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab 2015 hat der Bund abermals seinen Beitrag zur Finanzierung der Betriebskosten erhöht sowie das bestehende Sondervermögen auf insgesamt 1 Milliarde Euro aufgestockt und den Ländern so weitere Investitionsmittel zur Verfügung gestellt. Des Weiteren fördert der Bund verschiedene Sonderprogramme wie zum Beispiel das Bundesprogramm „Schwerpunkt-Kitas Sprache und Integration“ (BMFSFJ, 2015a) sowie das Bundesprogramm „KitaPlus“, mit dem Kitas ab Januar 2016 für 3 Jahre Fördermittel in Höhe von insgesamt 100 Millionen Euro zur Verfügung gestellt werden, um die Öffnungszeiten der Einrichtungen flexibler zu gestalten und somit die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu unterstützen. Im Rahmen des Förderprogramms „KitaPlus“ können Kitas Fördermittel bis zu 200.000 Euro im Jahr und Tagespflegepersonen bis zu 15.000 Euro pro Jahr erhalten (BMFSFJ, 2015b). Da die Frühkindliche Bildung zu den Aufgaben der Länder gehört, gelten in den einzelnen Bundesländern unterschiedliche Gesetze, die die Basisfinanzierung der Kitas regeln. So regelt beispielsweise in NRW das Kinderbildungsgesetz (Kibiz) die Bezuschussung von Kitas durch das Jugendamt (bis zu 88% der Kindpauschale bei Kitas von Kirchen oder Religionsgemeinschaften des öffentlichen Rechts und 91% bei anerkannten freien Trägern der freien Jugendhilfe) und durch die Länder (Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen, 2016). Auch das Land Niedersachsen gewährt Kindertagesstätten finanzielle Unterstützung. Im Kita-Jahr 2015/2016 wurden Kitas unter anderem mit einer Jahreswochenstundenpauschale von 1.162 Euro je sozialpädagogischer Fachkraft, 998 Euro je sonstiger Fach- und Betreuungskraft und 555 Euro je Berufspraktikant für Sozialpädagogik gefördert (Niedersächsische Landesschulbehörde, 2016). Neben den Bundesförderprogrammen und den gesetzlich geregelten Bezuschussungen können Kitas auch finanzielle Mittel durch Landesförderung erhalten. Auch hier unterscheidet sich die Höhe der Förderung in den Ländern jedoch stark. In Sachsen-Anhalt können Kommunen mit der Förderung von Investitionen in Energieeffizienz, erneuerbare Energien und Klimaschutz in Kindertagesstätten und Schulen (STARK III) Bau-, Umbau- und Ausstattungsmaßnahmen zum Ausbau und der Sanierung von Kitas in Höhe von bis zu 75% der zuwendungsfähigen Ausgaben erhalten (BMW, 2016d). Neben Bundes- und Länderförderprogrammen können Kitas auch durch andere Institutionen oder durch Körperschaften des öffentlichen Rechtes wie zum Beispiel Krankenkassen Förderungen erhalten. So unterstützt beispielsweise die Techniker Krankenkasse Kitas mit einem Förderbeitrag von bis zu 5.000 Euro dabei, gesundheitsfördernde Lebens- und Arbeitsbedingungen für Kinder, Erzieher und Eltern zu schaffen (Techniker Krankenkasse, 2013).

Insgesamt gibt es also eine breite Landschaft von Förderprogrammen auf Bundes- und Landesebene. Besonders im Rahmen des Ausbaus der U3-Betreuung in den letzten Jahren wurden bereits viele Fördermittel für den laufenden Kitabetrieb sowie auch für investive Maßnahmen bereitgestellt.

6 Ausbau der Betreuungszeiten in Ganztagschulen

6.1 Kosten-Nutzen-Relationen

Aus der in Kapitel 2 vorgestellten Systematik und auf Grundlage der Haushaltsbefragungen ergeben sich die in folgender Abbildung dargestellten Nutzen der verschiedenen staatlichen Ebenen für den Ausbau der Betreuungszeiten in Ganztagschulen.¹³

Tabelle 5: Kosten-Nutzen-Relationen für den Ausbau der Betreuungszeiten in Ganztagschulen

Wirkung des Schritts von Stufe ... → ...	Bis mittags (z. B. 12:00 Uhr) → Bis abends (z. B. 19:00 Uhr) und samstags	Bis mittags (z. B. 12:00 Uhr) → Bis nachmittags (z. B. 15:00 Uhr)	Bis nachmittags → Bis abends und samstags
Zeitgewinn für Familie (Woche)¹⁴	3 Stunden 39 Minuten	1 Stunde 52 Minuten	1 Stunde 46 Minuten
Zeitgewinn für Erwerbsarbeit (Woche)¹⁵	6 Stunden 51 Minuten	3 Stunden 51 Minuten	2 Stunden 59 Minuten
Verdienstgewinn der Familien (Jahr)*	3.071 Euro	1.532 Euro	1.539 Euro
Steuermehrereinnahmen (Jahr)	3.255 Euro, davon <ul style="list-style-type: none"> • Bund: 1.407 • Länder: 1.279 • Kommunen: 569 	1.811 Euro, davon <ul style="list-style-type: none"> • Bund: 783 • Länder: 711 • Kommunen: 317 	1.444 Euro, davon <ul style="list-style-type: none"> • Bund: 624 • Länder: 568 • Kommunen: 252
Mehreinnahmen der öffentlichen Hand gesamt (Jahr)	6.163 Euro	3.450 Euro	2.713 Euro
Kosten der Maßnahme für die öffentliche Hand (Jahr)	Optimistisch: 2.476 Euro Pessimistisch: 3.655 Euro	Optimistisch: 1.084 Euro Pessimistisch: 1.264 Euro	1.391 Euro

* Nach Abzug der für die Verpflegung anfallenden Elternbeiträge

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Haushaltsbefragungen und der Angaben in Modul IV der Langfassung

Die Maßnahmen zur Ausweitung der Betreuung in den Ganztagschulen weisen sehr ähnliche quantitative fiskalische Nutzeneffekte je Familie auf wie die entsprechenden Maßnah-

¹³ Analog zu der Modellierung der Kosten werden bei der Abstufung und Festlegung der Szenarien folgende drei Nutzenabstufungen zugrunde gelegt:

1. Grundschulen haben in der Kommune nur zwischen 8:00 und 12:00 Uhr geöffnet; für Grundschüler gibt es keine Ganztagschulen.
2. Angebote in Ganztagschulen decken mindestens einen Zeitraum von 8:00 Uhr bis 15:00 Uhr ab.
3. Angebote in Ganztagschulen decken mindestens einen Zeitraum von 8:00 Uhr bis 19:00 Uhr ab.

Entsprechend bilden die Szenarien analog zum Vorgehen bei dem Ausbau der Kita-Betreuung eine Ausweitung der täglichen Betreuung um drei Stunden, vier Stunden beziehungsweise sieben Stunden ab. In den Szenarien 1 und 3 erfolgt eine Differenzierung dahingehend, ob ein Anbau des Schulgebäudes notwendig ist oder nicht.

¹⁴ Eine ausführliche Diskussion der Zeiteffekte findet sich in Modul III sowie in der Kurzfassung.

¹⁵ Eine ausführliche Diskussion der Zeiteffekte findet sich in Modul III sowie in der Kurzfassung.

men in der Kita-Betreuung. Allerdings fallen im Bereich der Schulen deutlich geringere Kosten je Haushalt an als bei den Kitas, was durch unterschiedliche Betreuungsschlüssel und auch unterschiedliche Anforderungen an die Gebäudeinfrastruktur erklärt werden kann. Dennoch sind die qualitativen Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Betrachtungen für die Schulen und die Kitas recht ähnlich.

Auch beim Ausbau der Ganztagsbetreuung entstehen substanziell höhere Ausgaben für die öffentliche Hand, da insbesondere der Personalbedarf in den Einrichtungen steigt. Bei Ganztagschulen kommt es darauf an, von wem und in welcher Form das zusätzliche Angebot erfolgt, da der Lehrkörper von den Ländern, das weitere Personal jedoch von den Kommunen finanziert wird. Hinzukommen können einmalige Investitionen, wenn Einrichtungen nicht über genügend Kapazitäten im Küchenbereich und bei Aufenthaltsmöglichkeiten verfügen, die auch von den Kommunen finanziert werden müssen. Bei einem Ausbau der Betreuungszeiten von bis zum Mittag auf bis zum Abend ergeben sich so Kosten für die öffentliche Hand von 2.480 Euro bis 2.660 Euro. Reichen die Betreuungszeiten zuvor bereits bis zum Nachmittag liegen die Kosten bei 1.400 Euro.

Insgesamt ergeben sich so bei einer Ausweitung der Betreuungszeiten von bis zum Mittag auf bis zum Abend Mehreinnahmen der öffentlichen Hand von 6.160 Euro, sodass der gesamtfiskalische Nutzen die Kosten eines Ausbaus der Betreuungszeiten bei weitem übersteigt. Die zusätzlichen Einnahmen für Bund, Länder und Kommunen belaufen sich auf insgesamt 3.260 Euro. Diese verteilen sich auf 1.410 Euro beim Bund, 1.280 Euro bei den Ländern und 570 Euro bei den Kommunen. Vergleicht man diese Werte mit den Kosten, zeigt sich, dass ein Ausbau der Betreuungszeiten zu einer spürbaren Mehrbelastung für die kommunalen Haushalte führt, wenn er nicht von Bund und Ländern mitfinanziert wird. Dabei ist anzumerken, dass sich diese Werte auf die kommunalen Haushalte insgesamt beziehen. Insofern ist es wichtig, verlässliche Betreuungsangebote für ältere Kinder, insbesondere im Schulalter, zu schaffen, die die Betreuungsbedarfe der Familien sowohl quantitativ als auch mit Blick auf ihre zeitliche Lage befriedigen.

Reichten die Betreuungszeiten bis zum späteren Abend (also etwa bis 19 Uhr) und umfassen auch den Samstag, ergäbe sich hieraus ein Einkommensgewinn für die Familien von rund 3.070 Euro im Jahr, bei dem die anfallenden höheren Elternbeiträge bereits abgezogen sind. Reichten die Betreuungszeiten zuvor bereits bis zum Nachmittag, also etwa bis 15:00 Uhr, würden die Familien bei einem entsprechenden Ausbau der Betreuungszeiten in Kitas und Kindergärten knapp vier Stunden in der Woche mehr arbeiten, woraus sich immer noch ein Einkommensgewinn von rund 1.540 Euro im Jahr ergäbe. Würden die Betreuungszeiten von bis mittags auf bis nachmittags ausgebaut, ergäben sich ein Arbeitzeiteffekt von rund drei Stunden und ein Einkommenseffekt von rund 1.530 Euro.

6.2 Fördermöglichkeiten beim Ausbau der Betreuung in Schulen

Mit dem Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ (2003-2009) förderte der Bund bereits den bundesweiten Auf- und Ausbau von Ganztagschulen mit insgesamt 4 Milliarden Euro. Finanziert wurden insbesondere bauliche Maßnahmen (BMWi, 2015). Nach Ablauf des Bundesprogramms wurden eigene länderspezifische Finanzierungsmodelle beziehungsweise Förderungsinstrumente entwickelt, um das Ganztagsschulangebot weiter zu erhalten und auszubauen. Daher ist die Finanzierung und Förderung in den Bundesländern grundsätzlich unterschiedlich geregelt. Des Weiteren unterscheiden sich die Zuschüsse der

Länder hinsichtlich der Art der Ganztagschule (gebundene oder offene Ganztagschule). So wird zum Beispiel im Saarland der gebundene Ganztags mit mindestens neun Lehrerwochenstunden pro Klasse gefördert, während der offene Ganztags mit mindestens fünf Lehrerwochenstunden gefördert wird. Zudem ist bei gebundenen Ganztagschulen ein jährliches Personalbudget von 300 Euro pro Klasse im Grundschulbereich möglich und in der offenen Ganztagschule eine finanzielle Zuwendungen von 5.000 bis 20.000 Euro pro Gruppe und Schuljahr (Ministerium für Bildung und Kultur Saarland, 2013). In Hessen erhalten gebundene Ganztagschulen einen Zuschlag von maximal 30% auf die Grundzuweisung für Lehrkräfte und offenen Ganztagschulen einen Zuschlag von bis zu 20% auf das Stellensoll (Hessisches Kultusministerium, 2011). Im Durchschnitt der Länder erhält eine Ganztagschulklasse eine Förderung von 23.000 Euro pro Jahr zusätzlich. Die Spanne reicht jedoch von 9.000 Euro zusätzlich pro Jahr in Bremen bis zu 52.000 Euro im Saarland (Himmelrath, 2016).

7 Verbesserte Betreuungsangebote in den Randzeiten

Aus der in Kapitel 2 vorgestellten Systematik und auf Grundlage der Haushaltsbefragungen ergeben sich die in folgender Abbildung dargestellten Nutzen der verschiedenen staatlichen Ebenen für verbesserte Betreuungsangebote in den Randzeiten.¹⁶

Tabelle 6: Kosten-Nutzen-Relationen für verbesserte Betreuungsangebote in den Randzeiten

Wirkung des Schritts von Stufe ...→ ...	Keine Koordinierung → Bezuschussung	Keine Koordinierung → Koordinierung ohne Bezuschussung
Zeitgewinn für Familie (Woche)¹⁷	2 Stunden 22 Minuten	1 Stunde 29 Minuten
Zeitgewinn für Erwerbsarbeit (Woche)¹⁸	3 Stunden 6 Minuten	1 Stunde 53 Minuten
Verdienstgewinn der Familien (Jahr)*	3.071 Euro	1.532 Euro
Steuermehreinnahmen (Jahr)	1.175 Euro, davon <ul style="list-style-type: none"> • Bund: 510 • Länder: 452 • Kommunen: 213 	418 Euro, davon <ul style="list-style-type: none"> • Bund: 184 • Länder: 149 • Kommunen: 85
Mehreinnahmen der öffentlichen Hand gesamt (Jahr)	2.491 Euro	1.216 Euro
Kosten der Maßnahme für die öffentliche Hand (Jahr)	1.670 Euro	62 Euro

* Nach Abzug der für die Betreuung anfallenden Elternbeiträge

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Haushaltsbefragungen und der Angaben in Modul IV der Langfassung

Welche Kosten den Kommunen für eine Förderung der Betreuungsangebote zu Randzeiten entstehen, hängt stark davon ab, wie die Maßnahmen konkret umgesetzt werden und lässt sich daher nicht pauschal sagen. Für die Kosten-Nutzen-Analysen wird davon ausgegangen,

¹⁶ Analog zu der Modellierung der Kosten werden bei der Abstufung und Festlegung der Szenarien folgende drei Nutzenabstufungen zugrunde gelegt:

1. Es gibt kein ausreichendes koordiniertes Betreuungsangeboten zu Randzeiten und bei Krankheit des Kindes. Die Familie muss selbst eine Lösung finden.
2. Das Angebot ist privatwirtschaftlich und wird von kommunalen Stellen koordiniert (Bereitstellung von Kontakten für Tageseltern, Babysitter, Au-pair etc.) ohne Bezuschussung.
3. Die Kommunen stellen bezuschusste Angebote bereit.

Die Verbesserung der Betreuung in den Randzeiten von Nutzenstufe 1 auf Nutzenstufe 2 erfordert den Aufbau einer Internetplattform mit allen möglichen Kontakten und deren Pflege einschließlich einer Überprüfung und Betreuung der potentiellen Betreuungspersonen.

Eine Verbesserung der Qualität von Nutzenstufe 1 auf Nutzenstufe 3 erfordert den Aufbau einer Internetplattform mit allen möglichen Kontakten und deren Pflege, die Organisation und Koordination eines Betreuungsnotdienstes sowie ein bezuschusstes Betreuungsangebot durch die Kommune in Form von Rahmenverträgen. Unterstellt wird, dass die Kommunen Kosten in Höhe von 33 Prozent übernehmen.

¹⁷ Eine ausführliche Diskussion der Zeiteffekte findet sich in Modul III sowie in der Kurzfassung.

¹⁸ Eine ausführliche Diskussion der Zeiteffekte findet sich in Modul III sowie in der Kurzfassung.

dass für die Koordinierung des Angebots eine Online-Plattform und eine zusätzliche Stelle je 500 Familien notwendig sind und dass bei der Bezuschussung ein Drittel der Kosten übernommen werden. Unter diesen Maßgaben ergeben sich Kosten von 60 Euro ohne und 1.670 Euro mit Bezuschussung je Familie und Jahr. Diesen stehen Mehreinnahmen für die öffentliche Hand von 1.220 Euro und 2.500 Euro gegenüber, sodass sich gesamtfiskalisch beide Alternativen lohnen, sofern noch kein koordiniertes Angebot vorliegt. Allerdings kommen den kommunalen Haushalten hiervon nur 85 Euro bei einem nicht bezuschussten und 215 Euro bei einem bezuschussten Angebot zugute, sodass sich aus ihrer Sicht die Bezuschussung nicht lohnt. Daraus lässt sich ableiten, dass Kommunen, die noch über kein koordiniertes Betreuungsangebot zu Randzeiten verfügen, dieses zunächst ohne Bezuschussung auf den Weg bringen sollten.

Insbesondere für Haushalte mit geringeren Einkommen lohnen sich aufgrund der Elternbeiträge die Betreuungsangebote in rein finanzieller Hinsicht nicht. Da neben der Einkommenserzielung auch andere Aspekte für die Familien für die Randzeitenbetrachtung wichtig sind, ist die Nachfrage nach diesen Angeboten dennoch gegeben. Zeigt sich, dass einkommensschwächere Familien das Angebot aufgrund der Kosten nicht in Anspruch nehmen, sollte eine finanzielle Förderung in Betracht gezogen werden. Diese sollte dann in der Regel allerdings nicht, wie in den Musterrechnungen angenommen, pauschal, sondern bedarfs- bzw. einkommensabhängig erfolgen, sodass die Kosten weniger hoch ausfallen. Bei der Entscheidung darüber, ob und in welcher Höhe eine Bezuschussung erfolgen soll, sollten zudem die Betreuungszeiten in den Betreuungseinrichtungen in den Blick genommen werden. Je größere Zeitfenster diese bereits abdecken, desto seltener und in geringerem Umfang sind die Familien auf die Angebote von Tageseltern und Babysittern angewiesen.

8 Flexible Gestaltung von Arbeitsbeginn und -ende (ex-post-Szenario)

Wie bereits in Modul IV dargestellt, sind die Potentiale in diesem Feld der Familienzeit aufgrund vielfältiger Maßnahmen in der Vergangenheit zu einem nicht unerheblichen Teil bereits gehoben. Insofern hat die folgende Analyse eher den Charakter einer ex-ante-Analyse, bei der in der Vergangenheit durchgeführte Maßnahmen rückblickend auf ihre Vorteilhaftigkeit untersucht werden. Entsprechend sind in den folgenden Tabellen die Arbeitszeit- und Verdiensteffekte einer flexiblen Gestaltung von Arbeitsbeginn und -ende aufgeführt.¹⁹ Dabei wird zwischen Personen mit höherem und Personen mit niedrigerem Erwerbsumfang differenziert:

Tabelle 7: Kosten-Nutzen-Relationen für die flexible Gestaltung von Arbeitsbeginn und -ende

Zutreffend auf Person mit niedrigerem Erwerbsumfang

Wirkung des Schritts von Stufe ... → ...	Keine Gestaltungsmöglichkeiten → Weitgehende Gestaltungsmöglichkeiten	Keine Gestaltungsmöglichkeiten → Ein bis zwei Stunden	Ein bis zwei Stunden → Weitgehende Gestaltungsmöglichkeiten
Alle			
Zeitgewinn für Familie (Woche)²⁰	1 Stunde 6 Minuten	33 Minuten	33 Minuten
Zeitgewinn für Erwerbsarbeit (Woche)²¹	1 Stunde 4 Minuten	34 Minuten	40 Minuten
Verdienstgewinn der Familien (Jahr)	582 Euro	309 Euro	364 Euro
Wenn flexible Arbeitszeiten vom Beruf her möglich sind			
Zeitgewinn für Familie (Woche)²²	2 Stunden 57 Minuten	1 Stunde 28 Minuten	1 Stunde 28 Minuten
Zeitgewinn für Erwerbsarbeit (Woche)²³	2 Stunde 55 Minuten	1 Stunde 6 Minuten	1 Stunde 49 Minuten
Verdienstgewinn der Familien (Jahr)	1.591 Euro	600 Euro	991 Euro

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Haushaltsbefragungen und der Angaben in Modul IV der Langfassung

¹⁹ Analog zu der Modellierung der Kosten werden bei der Abstufung und Festlegung der Szenarien folgende drei Nutzenabstufungen zugrunde gelegt:

1. Die Uhrzeiten für Arbeitsbeginn und -ende werden vom Arbeitgeber festgelegt.
2. Die Arbeitszeiten können im Rahmen eines Gleitzeitmodells selbst festgelegt werden, wobei für Arbeitsbeginn und -ende Korridore von bis zu zwei Stunden bestehen.
3. Die Arbeitszeiten können zum größten Teil selbst gestaltet werden.

²⁰ Eine ausführliche Diskussion der Zeiteffekte findet sich in Modul III sowie in der Kurzfassung.

²¹ Eine ausführliche Diskussion der Zeiteffekte findet sich in Modul III sowie in der Kurzfassung.

²² Eine ausführliche Diskussion der Zeiteffekte findet sich in Modul III sowie in der Kurzfassung.

²³ Eine ausführliche Diskussion der Zeiteffekte findet sich in Modul III sowie in der Kurzfassung.

Tabelle 8: Kosten-Nutzen-Relationen für die flexible Gestaltung von Arbeitsbeginn und -ende

Zutreffend auf Person mit höherem Erwerbsumfang

Wirkung des Schritts von... → ...	Nicht möglich → Regelmäßig möglich	Nicht möglich → Fallweise möglich	Fallweise möglich → Regelmäßig möglich
Alle			
Zeitgewinn für Familie (Woche)²⁴	1 Stunde 35 Minuten	45 Minuten	50 Minuten
Zeitgewinn für Erwerbsarbeit (Woche)²⁵	1 Stunde 19 Minuten	33 Minuten	45 Minuten
Verdienstgewinn der Familien (Jahr)	718 Euro	300 Euro	409 Euro
Wenn Arbeiten von zuhause vom Beruf her möglich sind			
Zeitgewinn für Familie (Woche)²⁶	2 Stunden 56 Minuten	1 Stunde 23 Minuten	1 Stunde 28 Minuten
Zeitgewinn für Erwerbsarbeit (Woche)²⁷	2 Stunden 26 Minuten	1 Stunde 1 Minuten	1 Stunde 24 Minuten
Verdienstgewinn der Familien (Jahr)	1.327 Euro	555 Euro	764 Euro

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Haushaltsbefragungen und der Angaben in Modul IV der Langfassung

Die Maßnahmen in diesem Feld sind aus fiskalischer Sicht für die Kommunen durchweg positiv, was schlichtweg daran liegt, dass die Maßnahmen von den Unternehmen durchgeführt werden und auf der staatlichen Seite keine Kosten anfallen. Die Kosten der Unternehmen ergeben sich bei einer Flexibilisierung der Arbeitszeiten im Wesentlichen aus zusätzlichen Abstimmungsprozessen in der Organisation.

Aus einer Flexibilisierung der Arbeitszeiten ergeben sich je nach Szenario jährliche Mehreinnahmen für die Familien, für die flexible Arbeitszeiten berufsbedingt in Frage kommen, in einer Größenordnung zwischen 550 Euro und rund 1.600 Euro. Flexible Arbeitszeiten wirken sich also nicht nur auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sehr positiv aus, sondern stärken auch die finanzielle Basis der Familien deutlich.

²⁴ Eine ausführliche Diskussion der Zeiteffekte findet sich in Modul III sowie in der Kurzfassung.

²⁵ Eine ausführliche Diskussion der Zeiteffekte findet sich in Modul III sowie in der Kurzfassung.

²⁶ Eine ausführliche Diskussion der Zeiteffekte findet sich in Modul III sowie in der Kurzfassung.

²⁷ Eine ausführliche Diskussion der Zeiteffekte findet sich in Modul III sowie in der Kurzfassung.

9 Flexible Gestaltung des Arbeitsortes (ex-post-Szenario)

Wie bereits in Modul IV dargestellt, sind die Potentiale in diesem Feld der Familienzeit aufgrund vielfältiger Maßnahmen in der Vergangenheit zu einem nicht unerheblichen Teil bereits gehoben. Insofern hat die folgende Analyse eher den Charakter einer ex-ante-Analyse, bei der in der Vergangenheit durchgeführte Maßnahmen auf ihre Vorteilhaftigkeit untersucht werden. Die Arbeitsangebots- und Einkommenseffekte der Maßnahmen zur flexiblen Gestaltung des Arbeitsortes sind in folgenden Abbildungen dargestellt.²⁸ Dabei wird zwischen Personen mit höherem und Personen mit niedrigerem Erwerbsumfang differenziert:

Tabelle 9: Kosten-Nutzen-Relationen für die flexible Gestaltung des Arbeitsortes

Zutreffend auf Person mit niedrigerem Erwerbsumfang

Wirkung des Schritts von... → ...	Nicht möglich → Regelmäßig möglich	Nicht möglich → Fallweise möglich	Fallweise möglich → Regelmäßig möglich
Alle			
Zeitgewinn für Familie (Woche)²⁹	46 Minuten	19 Minuten	27 Minuten
Zeitgewinn für Erwerbsarbeit (Woche)³⁰	47 Minuten	17 Minuten	30 Minuten
Verdienstgewinn der Familien (Jahr)	427 Euro	155 Euro	273 Euro
Wenn Arbeiten von zuhause vom Beruf her möglich sind			
Zeitgewinn für Familie (Woche)³¹	4 Stunden 13 Minuten	1 Stunde 43 Minuten	2 Stunden 30 Minuten
Zeitgewinn für Erwerbsarbeit (Woche)³²	3 Stunden 3 Minuten	1 Stunde 6 Minuten	1 Stunde 57 Minuten
Verdienstgewinn der Familien (Jahr)	1.664 Euro	600 Euro	1.064 Euro

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Haushaltsbefragungen und der Angaben in Modul IV der Langfassung

²⁸ Analog zu der Modellierung der Kosten werden bei der Abstufung und Festlegung der Szenarien folgende drei Nutzenabstufungen zugrunde gelegt:

1. Arbeiten von zu Hause ist grundsätzlich nicht möglich.
2. Arbeiten von zu Hause ist im Ausnahmefall (z. B. bei Krankheit des Kindes) möglich.
3. Arbeiten von zu Hause ist regelmäßig möglich.

Die für eine Flexibilisierung des Arbeitsortes notwendigen Maßnahmen umfassen im Wesentlichen die Einrichtung eines Telearbeitsplatzes (Anschaffung von Arbeitsgeräten wie Laptop durch die Unternehmen) sowie den laufenden Aufwand zur Bereitstellung von Mobiltelefon und Notebook mit UMTS/LTE.

²⁹ Eine ausführliche Diskussion der Zeiteffekte findet sich in Modul III sowie in der Kurzfassung.

³⁰ Eine ausführliche Diskussion der Zeiteffekte findet sich in Modul III sowie in der Kurzfassung.

³¹ Eine ausführliche Diskussion der Zeiteffekte findet sich in Modul III sowie in der Kurzfassung.

³² Eine ausführliche Diskussion der Zeiteffekte findet sich in Modul III sowie in der Kurzfassung.

Tabelle 10: Kosten-Nutzen-Relationen für die flexible Gestaltung des Arbeitsortes

Zutreffend auf Person mit höherem Erwerbsumfang

Wirkung des Schritts von... → ...	Nicht möglich → Regelmäßig möglich	Nicht möglich → Fallweise möglich	Fallweise möglich → Regelmäßig möglich
Alle			
Zeitgewinn für Familie (Woche)³³	1 Stunde	27 Minuten	32 Minuten
Zeitgewinn für Erwerbsarbeit (Woche)³⁴	48 Minuten	17 Minuten	31 Minuten
Verdienstgewinn der Familien (Jahr)	436 Euro	155 Euro	282 Euro
Wenn Arbeiten von zuhause vom Beruf her möglich sind			
Zeitgewinn für Familie (Woche)³⁵	3 Stunden 51 Minuten	1 Stunde 46 Minuten	2 Stunden 5 Minuten
Zeitgewinn für Erwerbsarbeit (Woche)³⁶	4 Stunden 20 Minuten	1 Stunde 34 Minuten	2 Stunde 46 Minuten
Verdienstgewinn der Familien (Jahr)	2.364 Euro	855 Euro	1.509 Euro

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Haushaltsbefragungen und der Angaben in Modul IV der Langfassung

Die Maßnahmen sind aus fiskalischer Sicht für die öffentliche Hand positiv, da die Maßnahmen von den Unternehmen durchgeführt werden und auf der kommunalen Ebene keine Kosten anfallen. Die Einkommensgewinne liegen in den Fällen, wo eine Arbeit von zu Hause aus möglich ist, zwischen 600 Euro und rund 2.360 Euro pro Jahr.

³³ Eine ausführliche Diskussion der Zeiteffekte findet sich in Modul III sowie in der Kurzfassung.

³⁴ Eine ausführliche Diskussion der Zeiteffekte findet sich in Modul III sowie in der Kurzfassung.

³⁵ Eine ausführliche Diskussion der Zeiteffekte findet sich in Modul III sowie in der Kurzfassung.

³⁶ Eine ausführliche Diskussion der Zeiteffekte findet sich in Modul III sowie in der Kurzfassung.

10 Zusammenfassende Betrachtung

Mit dem abschließenden Modul V der Untersuchung zur kommunalen Familienzeitpolitik wurden die Kosten und fiskalischen Nutzen einzelner familienzeitpolitischer Maßnahmen zueinander in Bezug gesetzt. Auf der Grundlage der resultierenden Kosten-Nutzen-Relationen werden Aussagen darüber abgeleitet, welche familienzeitpolitischen Maßnahmen sich durch steuerliche Mehreinnahmen refinanzieren und wie sich diese Rechnungen für die kommunalen Entscheider darstellen.

Es wird deutlich, dass sich familienzeitpolitische Maßnahmen auch aus einer fiskalischen Perspektive lohnen. In einem überwiegenden Teil der betrachteten Szenarien sind die Mehreinnahmen der öffentlichen Hand größer als die anfallenden Kosten. Allerdings refinanzieren sich die betrachteten Maßnahmen nicht in jedem Fall in vollem Umfang für die Gemeinden, den Hauptträger der Kosten. Dies gilt insbesondere für den Ausbau der Ganztagesbetreuung.

Maßnahmen zur Verbesserung von Arbeitszeit und Arbeitsort waren in der Vergangenheit für die Kommunen recht attraktiv, weil sie durchaus nennenswerte fiskalische Effekte generiert haben, die Maßnahmen selbst jedoch von den Unternehmen umgesetzt wurden und dort auch die Kosten anfielen. Allerdings zeigen sowohl die im Rahmen dieser Studie durchgeführten Befragungen als auch andere Untersuchungen wie beispielsweise der Unternehmensmonitor Familie, dass die Potentiale der Flexibilisierung der Arbeitswelt zu einem nicht unerheblichen Teil gehoben sind.

Bei der Bewertung dieser Ergebnisse ist jedoch stets zu beachten, dass kommunale Familienzeitpolitik hauptsächlich den Familien und ihrer Lebensqualität dient; die fiskalischen und wirtschaftlichen Effekte stehen hinter diesem Ziel zurück. Zudem handelt es sich hier stets um exemplarische Durchschnittsbetrachtungen, sodass die zugrunde gelegten Zahlen sich nicht in jeder Gemeinde so wiederfinden werden. Mit Blick auf die Anwendung in einzelnen Kommunen sind die Kostensätze allerdings eher als „Platzhalter“ aufzufassen, die bei individueller Vorteilhaftigkeitsprüfung durch eigene, ortsangepasste Schätzungen ersetzt werden sollten.³⁷

³⁷ Im Anhang erfolgt ein Abgleich der im Rahmen der in der folgenden Kostenbetrachtung getroffenen Annahmen mit den Erfahrungen der befragten Kommunen. Diese von den interviewten Kommunen bereitgestellten Daten können die getroffenen Annahmen bestätigen oder Varianzen abbilden.

11 Literatur

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2015, Gute Bildung in Ganztagschulen, <https://www.bmbf.de/de/gute-bildung-in-ganztagschulen-83.html> [4.10.2016]

BMBF, 2016, Neue KMK-Statistik für Ganztagschulen 2014/2015, <http://www.ganztagschulen.org/de/11159.php> [4.10.2016]

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2014, Gesetzliche Grundlagen für den Ausbau der Kinderbetreuung, <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/kinder-und-jugend,did=118992.html> [4.10.2016]

BMFSFJ, 2015a, Bundesprogramm „Schwerpunkt-Kitas Sprache & Integration“, <http://sprach-kitas.fruehe-chancen.de/programm/ueber-das-programm/rueckschau-schwerpunkt-kitas/> [4.10.2016]

BMFSFJ, 2015b, Neues Bundesprogramm "KitaPlus" fördert passgenaue Betreuungsangebote, <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/neues-bundesprogramm--kitaplus--foerdert-passgenaue-betreuungsangebote/89746?view=DEFAULT> [4.10.2016]

BMJV – Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, 2015, Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz – GVFG)

BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, 2016, Masterplan-Kommunen 100 Prozent Klimaschutz, <https://www.klimaschutz.de/de/zielgruppen/kommunen/foerderung/masterplan-kommunen> [4.10.2016]

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2016a, Förderdatenbank Förderprogramme und Finanzhilfen des Bundes, der Länder und der EU, Berliner Programm für Nachhaltige Entwicklung (BENE) – Förderschwerpunkt 4: Maßnahmen zur nachhaltigen Mobilität, insbesondere zum Bau und Ausbau von Anlagen des ÖPNV und von Radverkehrsanlagen, <http://www.foerderdatenbank.de/Foerder-DB/Navigation/Foerderrecherche/suche.html?get=7bfd042a2b848c706906a9dfcf3b5350;views:document&doc=12906> [4.10.2016]

BMWi, 2016b, Förderdatenbank Förderprogramme und Finanzhilfen des Bundes, der Länder und der EU, Investitionen für den öffentlichen Personennahverkehr im Land Brandenburg (RiLi ÖPNV-Invest), <http://www.foerderdatenbank.de/Foerder-DB/Navigation/Foerderrecherche/suche.html?get=7bfd042a2b848c706906a9dfcf3b5350;views:document&doc=9208> [4.10.2016]

BMWi, 2016c, Förderdatenbank Förderprogramme und Finanzhilfen des Bundes, der Länder und der EU, Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs (RZÖPNV), <http://www.foerderdatenbank.de/Foerder-DB/Navigation/Foerderrecherche/suche.html?get=7bfd042a2b848c706906a9dfcf3b5350;views:document&doc=10452> [4.10.2016]

BMWi, 2016d, Förderdatenbank Förderprogramme und Finanzhilfen des Bundes, der Länder und der EU, Förderung von Investitionen in Energieeffizienz, erneuerbare Energien und Klimaschutz in Kindertagesstätten und Schulen (STARK III ELER-Richtlinie), <http://www.foerderdatenbank.de/Foerder-DB/Navigation/Foerderrecherche/suche.html?get=7bfd042a2b848c706906a9dfcf3b5350;views:document&doc=11780> [4.10.2016]

Hessisches Kultusministerium, 2011, Ganztägig arbeitende Schulen

Himmelrath, Armin, 2016, So mangelhaft sind Ganztagschulen, <http://www.spiegel.de/lebenundlernen/schule/ganztagschulen-ganz-und-gar-nicht-zufriedenstellend-a-1089615.html> [4.10.2016]

Klemm, Klaus, 2016, Finanzierung und Ausstattung der deutschen Grundschulen. Gutachten im Auftrag des Grundschulverbandes e.V.

Ministerium für Bildung und Kultur Saarland, 2013, Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen für Freiwillige Ganztagschulen im Saarland

Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen, 2014, Richtlinien zur Förderung der Nahmobilität in den Städten, Gemeinden und Kreisen des Landes Nordrhein-Westfalen (Förderrichtlinien Nahmobilität FöRi-Nah), https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=10000000000000000239 [4.10.2016]

Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen, 2016, Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern (Kinderbildungsgesetz - KiBiz), https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=10000000000000000386 [4.10.2016]

Niedersächsische Landesschulbehörde, 2016, Finanzhilfe nach dem KiTa-Gesetz neu, <https://www.landesschulbehoerde-niedersachsen.de/themen/fruehkindliche-bildung/finanzhilfe-nach-dem-kita-gesetz> [4.10.2016]

Stadtwerke Schwerte, 2015, Bildung und Beruf, Aktion "Sicherer Schulweg" – Mit Paul und Pauline sicher unterwegs zur Schule, <http://www.schwerte.de/bildung-und-beruf/schulen/sicher-zur-schule.html> [4.10.2016]

Techniker Krankenkasse, 2013, TK-Förderung für Kitas

Ver.di, 2014, Hintergrundinformationen zur ÖPNV-Finanzierung. Bundesfachgruppe Straßenpersonenverkehr

Verkehrstechnisches Institut der Deutschen Versicherer, 2004, Schulwegsicherung

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Durchschnittlich resultierende Auswirkungen für die Steuereinnahmen	7
Tabelle 2: Kosten-Nutzen-Relationen für die Verbesserung der ÖPNV-Angebote	10
Tabelle 3: Kosten-Nutzen-Relationen für die Absicherung der Schulwege	13
Tabelle 4: Kosten-Nutzen-Relationen für den Ausbau der Betreuungszeiten in Kitas und Kindergärten	16
Tabelle 5: Kosten-Nutzen-Relationen für den Ausbau der Betreuungszeiten in Ganztagschulen	19
Tabelle 6: Kosten-Nutzen-Relationen für verbesserte Betreuungsangebote in den Randzeiten	22
Tabelle 7: Kosten-Nutzen-Relationen für die flexible Gestaltung von Arbeitsbeginn und -ende	24
Tabelle 8: Kosten-Nutzen-Relationen für die flexible Gestaltung von Arbeitsbeginn und -ende	25
Tabelle 9: Kosten-Nutzen-Relationen für die flexible Gestaltung des Arbeitsortes	26
Tabelle 10: Kosten-Nutzen-Relationen für die flexible Gestaltung des Arbeitsortes	27