

Maria Hofbauer Pérez

**Der Markt für frühkindliche Betreuung in Deutschland:
Eine Analyse und Evaluierung der staatlichen Interventionen
aus ökonomischer Sicht**

Bachelorarbeit

Themensteller: Dr. Steffen J. Roth

Vorgelegt in der Bachelorprüfung im Studiengang Volkswirtschaftslehre der Wirtschafts- und
Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln

Köln, August 2017

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	III
1. Einführung	1
2. Die staatlichen Rahmenbedingungen und die Ausgestaltung der frühkindlichen Betreuung in Deutschland – ein beschreibender Überblick	2
2.1 Gesetzliche Grundlagen.....	2
2.2 Formen und Träger sowie Finanzierung frühkindlicher Betreuung	3
2.3 Das Angebot und der geschätzte Bedarf an Betreuungsplätzen	4
3. Ökonomische Annahmen über den Markt für frühkindliche Betreuung	5
3.1 Ökonomische Grundprinzipien auf dem Markt für frühkindliche Betreuung: Methodologischer Individualismus und Konsumentensouveränität.....	5
3.2 Charakterisierung des Gutes „frühkindliche Fremdbetreuung“	6
3.3 Einflussfaktoren für Nachfrage und Angebot – Modellierung des Marktes für frühkindliche Betreuung, theoretische Vorhersagen und empirische Ergebnisse	9
4. Allokative Gründe zur Rechtfertigung der Staatseingriffe auf dem Markt für frühkindliche Betreuung	13
4.1 Marktversagen durch externe Effekte.....	14
4.1.1 Definition und Auswirkungen externer Effekte im Kontext frühkindlicher Betreuung	15
4.1.2 Mögliche „positive externe Effekte“ formeller frühkindlicher Betreuung	17
4.2 Marktversagen durch asymmetrische Informationen	26
4.2.1 Definition und Auswirkungen asymmetrischer Informationen im Kontext frühkindlicher Betreuung	27
4.2.2 Evaluierung bestehender staatlicher Instrumente.....	31
5. Distributive Gründe zur Rechtfertigung der Staatseingriffe auf dem Markt für frühkindliche Betreuung	35
5.1 Die ökonomische Diskussion um Gerechtigkeitsvorstellungen	35
5.2 Evaluierung von Subventionen im Kontext effizienter Umverteilung	36
6. Schlussfolgerung und Ausblick: Wie viel staatliche Intervention braucht der Markt für frühkindliche Betreuung?	39
Literaturverzeichnis	41
Internetquellen	46
Erklärung	48

Abkürzungsverzeichnis

BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BNE	Bruttonationaleinkommen
FiBS	Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie
KiföG	Kinderförderungsgesetz
KitaFinHG	Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder
SGB	Sozialgesetzbuch
SGB VIII	Achtes Buch des Sozialgesetzbuches
SOEP	Sozio-Ökonomisches Panel
TAG	Tagesbetreuungsausbaugesetz

1. Einführung

„Gemeinsames Ziel von Bund, Ländern und Kommunen ist, bundesweit ein bedarfsgerechtes und qualitativ gutes Angebot an Betreuungsplätzen insbesondere für Kinder unter drei Jahren zu schaffen.“¹ Nicht erst jetzt nimmt der Staat eine Schlüsselposition in der Ausgestaltung der institutionellen Kinderbetreuung in Deutschland ein: Kindliche Fremdbetreuung in Tageseinrichtungen und Tagespflege wird seit langem stark subventioniert. Gleichzeitig müssen Anbieter von kindlicher Betreuung staatliche Auflagen bezüglich Qualitätsstandards vorweisen. In den letzten Jahren ist besonders die Betreuung von unter Dreijährigen in den Fokus gerückt. So wird im aktuellen Wahlkampf vor der Bundestagswahl 2017 der frühkindlichen institutionellen Kinderbetreuung als familienpolitisches Thema ein hoher Stellenwert beigemessen, wobei der Ausbau der Betreuung, die Verbesserung der Qualität und zum Teil die Abschaffung der Elternbeiträge thematisiert wird.²

Die öffentliche Debatte dominiert vor allem der Mangel an Betreuungsplätzen sowie die Qualitätsverbesserung von Betreuungseinrichtungen, die sich zu wenig an Elternwünschen orientieren. Davon abzugrenzen ist die folgende Arbeit, die sich primär der ökonomischen Rechtfertigung der staatlichen Interventionen durch Subventionierung sowie Markteintrittsbarrieren in Verbindung mit Qualitätsstandards in Bezug auf Tagesbetreuungseinrichtungen für unter Dreijährige aus theoretischer Sicht widmet. Vor dem Hintergrund der Analyse des Marktes für frühkindliche Betreuung soll der Frage nachgegangen werden, inwieweit die Regulierungen aus ökonomischer Perspektive begründbar sind.

Dafür soll die Arbeit zunächst einen Überblick über die Ausgestaltung sowie Finanzierung der frühkindlichen Betreuung in Deutschland geben (Kapitel 2). Nachfolgend soll der Markt für frühkindliche Betreuung ökonomisch charakterisiert und Annahmen für die Analyse getroffen werden (Kapitel 3). Der darauf aufbauende Hauptteil der Arbeit greift die Rechtfertigung der staatlichen Interventionen aus allokativer (Kapitel 4) sowie distributiver Sicht (Kapitel 5) auf. Abschließend werden die Ergebnisse zusammengefasst, die Forschungsfrage für das Fazit der Arbeit nochmals aufgegriffen sowie ein Ausblick im Hinblick auf weitere aufschlussreiche Analysen gegeben (Kapitel 6).

¹ BMFSFJ (2017d).

² Vgl. FAZ Online (2017).

2. Die staatlichen Rahmenbedingungen und die Ausgestaltung der frühkindlichen Betreuung in Deutschland – ein beschreibender Überblick

2.1 Gesetzliche Grundlagen

In Deutschland obliegt die frühkindliche Tagesbetreuung den gesetzlichen Regelungen der Kinder- und Jugendhilfe. Sowohl der Bund als auch die Bundesländer und Kommunen verfügen dabei über Gesetzgebungskompetenzen. Auf Bundesebene werden im Achten Buch des Sozialgesetzbuches (SGB VIII) allgemeine Leitlinien vorgegeben. Die darauf aufbauenden Ausführungsgesetze sind in den jeweiligen Landesgesetzen geregelt. Für die Bestimmungen über die konkrete Umsetzung der gesetzlichen Landesvorgaben sind letztlich die Kommunen zuständig.³

In den letzten Jahren haben Bundesgesetze wegweisende Leitlinien für den Ausbau und die Ausgestaltung der frühkindlichen Tagesbetreuung hervorgebracht.⁴ Mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG), das 2005 in Kraft trat, rückten sowohl der Ausbau und die Qualitätsverbesserung von Betreuungseinrichtungen als auch die öffentlich geförderte Tagespflege für unter Dreijährige in den Fokus.⁵ Das Kinderförderungsgesetz (KiföG) von 2008 konkretisierte und erweiterte die gesetzlichen Zielvorgaben. Ein hier bedeutender Beschluss ist der in § 24 SGB VIII geregelte seit 1. August 2013 geltende rechtliche Anspruch auf einen Betreuungsplatz in einer Betreuungseinrichtung oder Tagespflege für Kleinkinder zwischen ein bis drei Jahren. Hierfür sah das KiföG bis 2013 für die Verantwortlichen der öffentlichen Jugendhilfe einen verpflichtenden „stufenweisen Ausbau des Förderangebots“⁶ vor. Gleichzeitig trat das Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder (KitaFinHG) in Kraft. Seit 2008 bis 2018 unterstützen Investitionsprogramme des Bundes die Bundesländer und Kommunen mit 3,28 Milliarden Euro.⁷ Weitere 100.000 Betreuungsplätze bis 2020 für Kinder bis zum Schuleintritt wurden vom Bundestag mit Beschluss des vierten Investitionsprogramms über 1,1 Milliarden Euro zugesichert. Zusätzlich sollen die durch das Wegfallen des als verfassungswidrig eingestuften Bundesbetreuungsgeldes freiwerdenden Mittel für den Ausbau verwendet werden.⁸ Ebenso fördern seit Anfang 2016 bundesweite Programme u. a. Einrichtungen, die beispielsweise Öffnungszeiten an El-

³ Dieser Abschnitt folgt BMFSFJ (2017c).

⁴ Die Änderungen der jeweiligen Landesgesetze können hier nicht einzeln dargestellt werden.

⁵ Vgl. Deutscher Bundestag (2004).

⁶ Deutscher Bundestag (2008), § 24a, S. 2404.

⁷ Vgl. Deutscher Bundestag (2008), Art. 3, S. 2407-2408.

⁸ Vgl. Bundesregierung (2017).

ternbedürfnisse anpassen.⁹ Außerdem ist von Bund, Ländern und Kommunen ein Qualitätsentwicklungsgesetz geplant, das beispielsweise für mehr Fachkräfte sorgen soll.¹⁰ Bezüglich Qualitätsstandards gibt § 45 SGB VIII das Wohl der Kinder als übergeordnete Leitlinie vor. Darauf aufbauend regeln die einzelnen Landesgesetze und Verordnungen sowie die kommunalen Regelungen konkrete Standards, die zwischen den Ländern variieren und u. a. die Qualifikationen der Fachkräfte und die Gruppengröße festlegen.¹¹

2.2 Formen und Träger sowie Finanzierung frühkindlicher Betreuung

Eltern von Kleinkindern können zwischen Selbstbetreuung oder einer Form der Fremdbetreuung wählen. Abgesehen von der informellen Betreuung durch Verwandte und Freunde, können Kleinkinder in Tageseinrichtungen oder in der öffentlich organisierten Tagespflege bei Tagesmüttern und Tagesvätern formell betreut werden. Laut Statistischem Bundesamt wurde 2016 ein Drittel der unter Dreijährigen in Tageseinrichtungen und Tagespflege fremdbetreut.¹²

Die Organisation der frühkindlichen Betreuung obliegt der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe und wird in sogenannten Bedarfsplänen festgehalten. Tageseinrichtungen und Tagespflegeangebote für frühkindliche Betreuung werden entweder öffentlich oder freige tragen. Öffentliche Träger werden nach § 69 SGB VIII im Landesrecht bestimmt. Dabei handelt es sich um Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise. Sie stehen dem Landesjugendamt als überörtlichen Träger und gesamtplanerische Exekutive der Kinder- und Jugendhilfe auf Landesebene unter.¹³ Laut § 4 SGB VIII sollen öffentliche Einrichtungen erst dann in den Bedarfsplan integriert werden, wenn ungenügend zweckmäßige Einrichtungen in freier Trägerschaft gemäß § 75 SGB VIII dem Bedarfsplan angehören. Freie Träger lassen sich in gemeinnützig und nichtgemeinnützig unterteilen. Gemeinnützige Träger sind u. a. konfessionelle Verbände. Nichtgemeinnützig sind u. a. betriebliche sowie privat-gewerbliche Träger. Rund zwei Drittel der Einrichtungen für frühkindliche Betreuung stehen unter freier und gemeinnütziger Trägerschaft. Rund 22 Prozent sind in öffentlicher Hand, nichtgemeinnützige Träger führen elf Prozent der Einrichtungen.¹⁴ Argumente, die den geringen Anteil an privat-gewerblich

⁹ Für weitere laufende Bundesprogramme siehe BMFSFJ (2017b).

¹⁰ Weitere Zielvorgaben siehe BMFSFJ (2017e).

¹¹ Mindeststandards der einzelnen Länder siehe jeweilige Landesgesetze zur Kinderbetreuung.

¹² Vgl. BMFSFJ (2017a), S. 4.

¹³ Vgl. Nationales Zentrum Frühe Hilfen (2017).

¹⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt (2016).

getragenen Einrichtungen zu erklären versuchen, sind beispielsweise die zum Teil fehlende staatliche Unterstützung für privat-gewerbliche Trägerschaft sowie weitreichende zu erfüllende Auflagen, die den Markteintrittsprozess erschweren.¹⁵

An der Finanzierung der Betreuungseinrichtungen und der Tagespflege¹⁶ der Bedarfspläne sind meist die Eltern mit nach Einkommen und Familienstruktur gestaffelten Beiträgen, aber vor allem die Kommunen und Länder sowie für Investitionen der Bund beteiligt. Wie hoch die Beteiligung der Bundesländer und Kommunen an den laufenden Kosten ist und wie sich diese Beteiligung ausgestaltet, ist im Landesrecht geregelt und je nach Bundesland verschieden. Da die Erfassung der Finanzierungsanteile nicht eindeutig nach Altersstufen und Betreuungsart sowie nur mit zeitlichem Abstand erfolgt, ist nur eine Annäherung an die aktuelle Finanzierungsaufteilung möglich. Laut Berechnungen des Forschungsinstituts für Bildungs- und Sozialökonomie (FiBS) übernahmen in 2012 Kommunen und Länder rund 74 Prozent der Kosten der Betreuung für unter Sechsjährige, während der Bund mit 3 Prozent vor allem Investitionen unterstützte und der Eigenanteil von freien Trägern und Elternbeiträgen bei rund 23 Prozent lag. Schätzungen zur Entwicklung nach 2012 zufolge sind bis 2016 bei der Finanzierungserfassung stetige Kostensteigerungen zu erwarten sowie eine stärkere Beteiligung des Bundes, wobei der frühkindliche Betreuungsausbau ins Gewicht fällt.¹⁷

2.3 Das Angebot und der geschätzte Bedarf an Betreuungsplätzen

Schätzungen zu Betreuungsbedarf und Zahlen zu Betreuungskapazitäten liegen zusammengefasst für Tageseinrichtungen und Tagespflege vor. Für unter Dreijährige ist die Betreuungsquote (Relation von betreuten Kindern an der Gesamtanzahl von unter Dreijährigen) in den letzten Jahren gestiegen und lag 2016 bei 32,7 Prozent. Laut Schätzungen ist auch der Betreuungsbedarf gestiegen. Dieser wird für 2016 auf rund 46 Prozent angesetzt, wobei dieser bei Zweijährigen auf 77,1 Prozent, bei Einjährigen auf 59,7 Prozent und bei unter Einjährigen auf 2,5 Prozent veranschlagt wird. Daraus wird eine Lücke zwischen Bedarf und tatsächlicher Betreuung für unter Dreijährige von 13,3 Prozentpunkten abgeleitet, wobei diese in 2015 auf 10,7 Prozentpunkte geschätzt wurde.¹⁸

¹⁵ Vgl. Amann (2007) und Schäfer (2013).

¹⁶ Vgl. BMFSFJ (2016), S. 9-11.

¹⁷ Vgl. FiBS (2016), S. 106-112.

¹⁸ Dieser Abschnitt folgt BMFSFJ (2017a), S. 4-6.

3. Ökonomische Annahmen über den Markt für frühkindliche Betreuung

3.1 Ökonomische Grundprinzipien auf dem Markt für frühkindliche Betreuung: Methodologischer Individualismus und Konsumentensouveränität

Der methodologische Individualismus ist die fundamentale normative Wertgrundlage ökonomischer Analysen, die das Individuum und seinen persönlichen Nutzen bzw. die Maximierung des persönlichen Lebensglücks in den Mittelpunkt stellt. Auf dessen Grundlage ergibt sich der Wert von Konsum- und Dienstleistungsgütern allein aus dem Nutzen, den die entsprechenden Güter für die Individuen generieren.¹⁹

Kinder im Alter von unter drei Jahren ordnen frühkindlicher Betreuung keinen Wert anhand von Nutzenüberlegungen und Zahlungsbereitschaften zu, auch wenn sie mit Beginn und im Verlauf der Betreuungsperiode möglicherweise durch ihr Verhalten ausdrücken können, ob sie sich beispielsweise gerne in der Fremdbetreuung befinden. Allerdings wird die Betreuungsentscheidung nicht primär von den Kleinkindern getroffen. Daher erwerben sie institutionelle Fremdbetreuung trotz direkter Betroffenheit auch nicht selbst, sondern die Entscheidung bezüglich Fremdbetreuung in einer Tageseinrichtung liegt primär bei den Eltern aufgrund von Kosten-Nutzen-Abwägungen.

An dieser Stelle soll die für den weiteren Verlauf geltende Annahme eingeführt werden, dass Eltern erstens für das Wohl des Kindes sorgen können und daher keine Betreuungsqualitäten wählen, die die Sicherheit des Kindes gefährden. Zweitens soll gelten, dass Eltern altersgerechte Bedürfnisse für die kognitive und soziale Entwicklung gut einschätzen und darauf aufbauend eine geeignete Betreuungsform wählen können.²⁰

Aus den getroffenen Annahmen lässt sich schlussfolgern, dass sich der Wert des Gutes Kinderbetreuung aus ökonomischer Sicht an dem Nutzen orientieren sollte, den Kinderbetreuung für die Eltern der zu betreuenden Kinder generiert. Positiv in die individuelle Nutzenanalyse der Eltern fließen nicht nur beispielsweise Einkommenszuwächse aus Erwerbstätigkeit während der Betreuungszeit ein, sondern auch Einschätzungen der Eltern bezüglich des Nutzens, den Betreuung für die Kinder selbst hat. Denn unter der zuvor getroffenen Annahme können Eltern gut einschätzen, ob ihr Kind beispielsweise in der Betreuung gut versorgt ist, sich gerne mit anderen Kindern in der Einrichtung

¹⁹ Weitere theoretische Ausführungen zum Methodologischen Individualismus siehe Roth (2014), S. 1-3.

²⁰ Für eine Diskussion zu staatlichen Eingriffen für den Fall, dass Eltern nicht im Sinne des Wohles des Kindes entscheiden, siehe beispielsweise Bünnagel (2013), S. 200-214.

aufhält sowie kognitiv und sozial gefördert wird oder ob es überwiegend unter der Fremdbetreuung leidet, wobei letzteres das Nutzenkalkül negativ beeinflussen würde.²¹

Das Grundprinzip der Konsumentensouveränität baut auf dem Prinzip des methodologischen Individualismus auf und vermittelt, dass im Allgemeinen jedes Individuum selbst am besten die eigenen Präferenzen und den eigenen Nutzen aus Gütern und Dienstleistungen kennt, sodass kein anderes Individuum anordnen darf, welche Art von Gütern und Dienstleistungen in welcher Menge konsumiert werden sollten. Zur Bestimmung der Wohlfahrt einer Gesellschaft ist daher der sich aus dem Nutzen ergebende Wert, den KonsumentInnen Gütern und Dienstleistungen zuweisen, zu berücksichtigen.²²

Da hier analog unter Dreijährige keine Zahlungsbereitschaften formulieren und Kinderbetreuung nicht selbst bewusst nachfragen, bezieht sich das Souveränitätsprinzip in erster Linie auf die Eltern.

Annahmegemäß gilt hier, dass Eltern am besten wissen, ob formelle oder informelle Fremdbetreuung zu mehr Nutzen als Eigenbetreuung führt und welche Form und Menge an Betreuung den eigenen und den Präferenzen der Kinder entspricht. Daher ist der Wert, den Eltern Kinderbetreuung beimessen, für die Wohlfahrtsanalyse relevant.

Für die weitere Analyse ist festzuhalten, dass sich aus den beiden Leitprinzipien im Falle ökonomischer Analysen zunächst Vorbehalte gegenüber staatlichen Eingriffen ergeben, die die Entscheidungen der Eltern bezüglich Kinderbetreuung beeinflussen. Denn aus Sicht des methodologischen Individualismus und der Konsumentensouveränität sind staatliche Entscheidungen, zunächst unvereinbar mit der Fokussierung auf die Maximierung des individuellen Nutzens und der Souveränität von KonsumentInnen. Unter welchen Bedingungen staatliche Eingriffe dennoch ökonomisch gerechtfertigt sind, wird in Kapitel vier und fünf diskutiert.

3.2 Charakterisierung des Gutes „frühkindliche Fremdbetreuung“

Das Gut „frühkindliche Betreuung“ ist eine Dienstleistung, die von Eltern nachgefragt wird, die Kinder jedoch direkt betrifft. Laut § 22 SGB VIII soll die Betreuungsdienstleistung Kinder nicht nur beaufsichtigen, sondern auch die gesellschaftliche Sozialisation fördern, eine zusätzliche Erziehungs- und Bildungsfunktion übernehmen und Eltern bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf unterstützen. Auch mit Blick auf die nach-

²¹ Vgl. dazu auch Bünnagel (2013), S. 8.

²² Weitere theoretische Ausführungen zur Konsumentensouveränität siehe Roth (2014), S. 3-5.

folgende Analyse soll gelten, dass bei der qualitativen Bewertung der Betreuung nicht nur die Beaufsichtigungsfunktion, sondern auch die zusätzlich genannten Funktionen eine Rolle spielen.

Charakteristisch für Dienstleistungen ist im Allgemeinen, dass mit der Feststellung der Qualität im Vergleich zu Konsumgütern in der Regel Unsicherheit und ein erhöhter Informationsgenerierungsaufwand verbunden ist und die Qualität oft erst nach Ende des Konsums festgestellt werden kann. Im Fall von Kinderbetreuung kann für die Eltern als Nachfrager abgesehen von relativ leicht beobachtbaren Inputfaktoren wie die Gruppengröße längerfristig nicht eindeutig sein, ob die Betreuung neben der Beaufsichtigung, die für die Unversehrtheit der Kinder sorgt, die Funktionen der Sozialisation, Bildung und Erziehung, die in die Beurteilung der Qualität mit einfließen, präferenzgerecht erfüllt. Die möglicherweise daraus resultierenden Informationsmängel auf Nachfrageseite werden in Kapitel vier im Kontext asymmetrischer Informationen genauer aufgegriffen, wobei dann auch eine Charakterisierung von Qualität in der Kinderbetreuung erfolgt.

Daran anknüpfend und bereits hier relevant ist die Diskussion um die Einordnung von frühkindlicher Betreuung in die Kategorie der Vertrauens- oder Erfahrungsgüter. Während definitionsgemäß die Qualität von Vertrauensgütern auch nach Vertragsschluss und Konsum für die Nachfrager ungewiss bleibt, wird die Qualität von Erfahrungsgütern im Laufe bzw. nach dem Konsum erkennbar.²³

Ordnet man frühkindliche Betreuung in die Kategorie der Vertrauensgüter ein, ist die Qualität, die von Eltern erwartet wird, sowohl vor Beginn als auch nach Ende der Betreuung trotz beobachtbarer Inputfaktoren und Konsumerfahrungen nicht hinreichend festzustellen. Ein Argument dafür ist, dass Kinder unter drei Jahren nur begrenzt und unvollständig ihre Eltern, die während der Betreuungszeit nicht vor Ort sind, über die nicht einfach zu beobachtbaren Merkmale der Betreuung informieren, sodass sich Informationsmängel bei den Eltern ergeben, die nach Ende der Betreuung weiterbestehen. Zudem wird die qualitative Beurteilung der Eltern dadurch erschwert, dass die Auswirkungen der Fremdbetreuung, die sich in kindlichen Verhaltensmerkmalen und Entwicklungsprozessen bemerkbar machen können, möglicherweise erst später auftreten und meist nicht eindeutig auf die Qualität der Fremdbetreuung zurückzuführen sind, sondern auch von anderen Faktoren des Umfeldes beeinflusst werden. Daraus folgt, dass Eltern

²³ Vgl. Fritsch (2011), S. 253.

auch nach Ende der Betreuungszeit nicht wissen, ob die Kinder von der Fremdbetreuung profitiert und sich die eigenen qualitativen Erwartungen erfüllt haben.²⁴

Wird frühkindliche Betreuung als Erfahrungsgut kategorisiert, sind die Eltern durchaus in der Lage, die Qualität pädagogischer Konzepte zur altersgerechten Sozialisation, Bildung und Erziehung über relativ leicht beobachtbare Inputfaktoren hinaus im Laufe und vor allem am Ende der Betreuung zu beurteilen. Für die Einordnung als Erfahrungsgut spricht, dass sich Eltern täglich mit den kindlichen Reaktionen bezüglich der Betreuungssituation auseinandersetzen sowie im Kontakt mit den Betreuungspersonen und im Erfahrungsaustausch mit Eltern anderer betreuter Kinder stehen, sodass eine umfangreiche Qualitätseinschätzung möglich wird.²⁵ Wie sich die Fremdbetreuung langfristig auf die Entwicklung des Kindes auswirkt, bleibt jedoch nach Konsumende ebenso weitgehend ungewiss.

Das Gut „frühkindliche Betreuung“ ist aufgrund der oben genannten Argumente eher als Erfahrungsgut und weniger als Vertrauensgut zu kategorisieren, wobei ein gewisser Teil der Betreuungsqualität für Eltern von Kleinkindern trotzdem unvollständig bleiben kann, da mögliche Auswirkungen erst später auftreten können.

Zusätzlich zur Kategorisierung als Erfahrungsgut ist frühkindliche Betreuung grundsätzlich als privates Gut anzusehen, sodass der private Handel ohne Staatseingreifen aus theoretischer Sicht grundsätzlich möglich ist. Zum einen können Nachfrager von Kinderbetreuung mit einer zu geringen Zahlungsbereitschaft vom Konsum ausgeschlossen werden. Zum anderen besteht im Hinblick auf Betreuungsplätze mit Sozialisations-, Bildungs- und Erziehungsfunktion Rivalität, da es nicht nur begrenzte Aufnahmekapazitäten gibt, sondern sich Betreuungspersonen auch einzelnen Kindern weniger widmen können je mehr Kinder betreut werden.²⁶ In der Diskussion wird Kinderbetreuung häufig als Gut mit öffentlichem Charakter bezeichnet. Oder es wird von einem meritorischen Gut gesprochen, was unabhängig von ökonomischen Argumenten Kinderbetreuung als staatlich zu förderndes Gut einstuft.²⁷ Die Beschäftigung mit positiven externen Effekten in Kapitel vier greift den öffentlichen Charakter auf, das Konzept der Meritorik wird in dieser Arbeit jedoch nicht genauer berücksichtigt.

²⁴ Dieser Abschnitt folgt Kreyenfeld/Wagner (2000), S. 310 und Spieß/Wagner (1996), S. 138.

²⁵ Vgl. Bünnagel (2013), S. 123-124.

²⁶ Vgl. Bünnagel (2013), S. 7 und Langner (2007), S. 3.

²⁷ Vgl. Lloyd (2014), S. 402, Muehler (2010), S. 3 und Paull (2014), S. 409.

3.3 Einflussfaktoren für Nachfrage und Angebot – Modellierung des Marktes für frühkindliche Betreuung, theoretische Vorhersagen und empirische Ergebnisse

Weiterhin grundlegend für die folgende Analyse ist die theoretische Beschäftigung mit Determinanten von Nachfrage und Angebot des Marktes für frühkindliche Betreuung.

Der ökonomischen Theorie zufolge ergibt sich die Marktnachfrage aus der Aggregation der individuellen Nachfragen, die auf den Nutzenmaximierungsproblemen der einzelnen Nachfrager basieren.²⁸ Für die Nachfrage nach frühkindlicher Betreuung ist dieses Problem komplex, da mehrere teils schwer beobachtbare Einflussfaktoren eine Rolle spielen und Nachfrage nach Kinderbetreuung mit der Arbeitsangebotsentscheidung der Mutter verbunden wird. In Anlehnung an Arbeiten des Ökonomen David M. Blau soll im Folgenden die Nachfrage und das Angebot auf dem Markt für frühkindliche Betreuung anhand eines sehr einfachen Grundmodells modelliert werden, um mögliche Wirkungsmechanismen und Vorhersagen herauszuarbeiten.²⁹

Im Modell ist die Mutter während ihrer Freizeit die primäre Betreuungsperson und trifft die Entscheidung bezüglich Kinderbetreuung. Ihr Nutzen ergibt sich aus der Maximierung der Freizeit, des Familiennettoeinkommens nach Abzug der Kinderbetreuungskosten sowie aus der individuell wahrgenommenen Qualität der Betreuung. Die Mutter teilt ihre Gesamtzeit in Erwerbs- und Freizeit auf. Sowohl in der Wahl der Arbeitsstunden zum gegebenen Lohnsatz, als auch in der Wahl der Betreuungsstunden ist sie flexibel. Für die Zeit ihrer Erwerbstätigkeit entscheidet sie sich zwischen einer informellen Betreuung (z. B. Großmutter) – wobei sie die Freizeit der informellen Betreuungsperson maximiert – und einer formellen Betreuung, die sie auf dem Markt zu gegebenen Preisen nachfragt. Der Lohnsatz entspricht den Opportunitätskosten der Kinderbetreuung, bzw. dem Einkommen, das der Mutter im Fall von Selbstbetreuung entgeht.³⁰ Das Arbeitsangebot hängt lediglich vom Lohnsatz ab, Kapitaleinkommen und ggf. das Vollzeiteinkommen einer zweiten Person im Haushalt beeinflussen die Entscheidung nicht. Die Qualität der Selbstbetreuung und die der informellen Fremdbetreuung sind exogen gegeben. Hierbei entstehen lediglich Opportunitätskosten. Auf dem Markt können unterschiedliche Qualitäten zum jeweils entsprechenden Preis nachgefragt werden. Der Preis ergibt sich aus einem angenommenen linearen Zusammenhang zwischen einer

²⁸ Für eine ausführliche Erklärung der Theorie der Haushalte siehe Roth (2014), S. 27-84.

²⁹ Für eine komplexere (mathematische) Darstellung des Problems von Blau siehe Blau und Robins (1988), S. 375. Hier wird lediglich ein wörtlicher Überblick gegeben.

³⁰ Vgl. Merkle/Zimmermann (1992), S. 353.

qualitätsunabhängigen und einer qualitätsabhängigen Komponente ($P = \alpha + \beta Q$). Letztlich hängt die Entscheidung der Mutter bezüglich Art und Menge von Kinderbetreuung von ihrer Maximierung des Nutzens unter Berücksichtigung der Zeit- und Budgetrestriktion ab.

Von Interesse sind Vorhersagen des Modells bei Veränderungen von Preis- und Lohnveränderungen, wobei Substitutions- und Einkommenseffekte eine Rolle spielen.³¹

Kommt es beispielsweise zu Preissteigerungen bewirkt der Substitutionseffekt, dass formelle Betreuung relativ teurer wird, was zu Ausweichreaktionen auf informelle Fremdbetreuung sowie Selbstbetreuung oder auf formelle Betreuung mit geringerer Qualität führen kann. Der Einkommenseffekt bewirkt für den Fall, dass formelle Betreuung ein normales Gut ist, eine Reduktion der Nachfrage nach formeller Betreuung in Verbindung mit einer Reduktion des Arbeitsangebotes. Für den Fall, dass es sich um ein inferiores Gut handelt, kann es zu Nachfragesteigerungen in Verbindung mit Arbeitsangebotssteigerungen kommen.

Analog bewirkt der Substitutionseffekt bei Subventionen, die wie eine Preisreduktion wirken, dass formelle Betreuung relativ günstiger wird. In Abhängigkeit von der präferierten Qualität ist folglich eine Substitution von informeller Fremdbetreuung und Selbstbetreuung durch formelle Betreuung bzw. ein Ausweichen auf formelle Betreuung höherer Qualität denkbar. Der Einkommenseffekt bewirkt, je nachdem ob formelle Betreuung ein normales oder inferiores Gut ist, eine Erhöhung oder eine Reduktion der Nachfrage nach formeller Betreuung in Verbindung mit einer Erhöhung bzw. Reduktion des Arbeitsangebotes.

Eine Lohnsatzsteigerung entspricht einer Steigerung der Opportunitätskosten der Selbstbetreuung. Laut Substitutionseffekt wird Selbstbetreuung damit relativ teurer. Daher steigt der Anreiz Arbeit anzubieten bzw. das Arbeitsangebot zu erweitern und damit Fremdbetreuung nachzufragen. Der Einkommenseffekt bewirkt eine Nachfragesteigerung nach Betreuung, sofern formelle Betreuung ein normales Gut ist und eine Nachfragereduktion, wenn es sich um ein inferiores Gut handelt.³²

Rein theoretisch zeigt sich, dass Reaktionen der Nachfrage auf Preis- und Lohnveränderungen nicht eindeutig vorhersagbar sind, da unterschiedliche Betreuungsformen in Ab-

³¹ Die Theorie zu Substitutions- und Einkommenseffekt findet sich in Roth (2014), S. 66-74.

³² Der gesamte Abschnitt folgt der Modellbeschreibung von Blau (2001), S. 47-53.

hängigkeit von der Qualität möglich sind und formelle Betreuung sowohl ein normales als auch ein inferiores Gut sein kann.

Empirisch lassen sich diese Zusammenhänge durch Kosten- bzw. Lohnelastizitäten³³ beschreiben.

Hierfür modelliert beispielsweise Wrohlich (2011) das Maximierungsproblem im deutschen Kontext. Sie berücksichtigt die staatlichen Regulierungen bezüglich der formellen Betreuungsangebote, wobei sich eine Rationierung der formellen subventionierten Betreuungsplätze für unter Dreijährigen ergibt. Laut ihren Ausführungen bedeutet ein rationierter subventionierter Markt für formelle Betreuungsplätze für unter Dreijährige, dass für rund ein Drittel aller unter Dreijährigen, für die Eltern gerne einen Betreuungsplatz nachfragen würden, kein Platz verfügbar ist.

Die Nutzenmaximierung der Mutter wird auch hier in Verbindung mit der Arbeitsangebotsentscheidung modelliert, jedoch unter Verwendung bestimmter Kategorien für das Arbeitsangebot (z. B. Voll- oder Teilzeit). Beachtung finden auch empirische Ergebnisse, die zeigen, dass es Mütter gibt, die trotz teilweiser Fremdbetreuung keiner Erwerbstätigkeit nachgehen oder im Falle von Erwerbstätigkeit informelle Betreuung wählen. Berücksichtigung findet auch, dass für manche Mütter Fremdbetreuung ein sogenanntes „Schlecht“ ist, also dass Selbstbetreuung gegenüber Fremdbetreuung präferiert wird. Zusätzlich werden demografische Variablen (z. B. Alter des Kindes) in das Modell mit aufgenommen.

Für die Nachfrage nach Kinderbetreuung von Müttern mit dem jüngsten Kind unter drei Jahre findet die Autorin eine negative Elastizität bezüglich erwarteter Betreuungskosten und eine positive Elastizität bezüglich des Lohnsatzes. Konkret führt die Modellierung einer Steigerung der erwarteten Kosten um ein Prozent zu einem Rückgang der Nachfrage nach formeller Betreuung um durchschnittlich 0,05 Prozentpunkte, während eine Zunahme des Lohnsatzes um ein Prozent zu einem Anstieg der Nachfrage um 0,05 Prozentpunkte führt.³⁴

Müller et al (2013) findet eine durchschnittliche Elastizität formeller Betreuung für unter Dreijährige bezogen auf Kostensteigerungen von -0,04, wobei sich die Kostensteigerungen bei Betreuung von Kindern zwischen einem und drei Jahren im Hinblick auf die Betreuungsentscheidung deutlicher auswirken und zu einer teilweisen Substitution durch informelle Betreuung führt. Bei einer einprozentigen Lohnerhöhung der Mutter

³³ Vgl. Müller et al (2013), S. 71.

³⁴ Dieser Abschnitt folgt Wrohlich (2011), S. 3-11 und S. 18-22.

steigt formelle Betreuung unter Dreijähriger um durchschnittlich 0,04 Prozentpunkte. Interessant an dieser Studie ist weiterhin, dass Simulationen ohne Subventionen erfolgen, wobei lediglich die Eltern mit Beiträgen für die Kosten der Betreuung aufkommen. Hierbei wird der Rückgang der formellen Betreuung bei unter Dreijährigen auf durchschnittlich 13,3 Prozentpunkte geschätzt. Besonders stark betrifft der Rückgang Kinder im Alter von zwei bis drei Jahren. Gleichzeitig würde sich das generelle Arbeitsangebot von Müttern mit Kindern unter drei Jahren um 1,6 Prozentpunkte verringern, wobei die durchschnittlichen Arbeitsstunden pro Woche um 8,1 Prozentpunkte zurückgehen würden.³⁵

Die empirischen Ergebnisse deuten auf eine mögliche Sensibilität der Nachfrage nach formeller Betreuung bezüglich Betreuungskosten und Lohnsätzen hin. Mit Blick auf die weitreichenden möglichen Reaktionen, wenn Subventionen nicht berücksichtigt werden, kann zusätzlich angeführt werden, dass, wie auch einige Studien argumentieren, ökonomische Anreize bezogen auf Preise und Löhne umso weniger die Betreuungsentcheidung beeinflussen je höher die Subventionen sind.³⁶ Man kann bei hohen Subventionen daher von einem teilweise ausgeschalteten Preismechanismus sprechen.³⁷ Gewichtiger werden dann soziodemografische Charakteristika. Zum Beispiel ist eine Fremdbetreuung umso wahrscheinlicher, je älter das Kind ist. Positiv wirkt sich auch die deutsche Staatsbürgerschaft der Mutter aus. Ebenfalls signifikant ist der Bildungsstand unabhängig vom Arbeitsangebot der Mutter, wobei ein höherer Bildungsstand die Wahrscheinlichkeit einer externen Betreuung steigert. Auch der Wohnort spielt eine Rolle, was auf die Verfügbarkeit von formellen Plätzen weist.³⁸ Eine niederländische Studie von Gameren (2012) schlussfolgert, dass unter diesen Umständen Präferenzen zu Fremdbetreuung und Erwerbstätigkeit gewichtiger als finanzielle Anreize sind.³⁹

Anknüpfend an die Modellierung der Nachfrage, lässt sich auch die Angebotsseite darstellen. Anbieter von Kinderbetreuung maximieren ihren Nutzen, der sich aus Profitmaximierung und der Zufriedenheit aus der Bereitstellung qualitativ hochwertiger Kinder-

³⁵ Vgl. Müller et al (2013), S. 69-70, S. 112 und S. 116.

³⁶ Vgl. Althammer (2000), S. 100 und Gameren (2013), S. 305 und S. 309.

³⁷ Vgl. Akgunduz/Plantenga (2015), S. 9-10, Althammer (2000), S. 100 und Bünnagel (2013), S. 5.

³⁸ Vgl. Krapf/Kreyenfeld (2013), S. 27-31 und Wrohlich (2011), S. 16. Weitere mögliche soziodemografische Einflussfaktoren siehe z. B. Gameren (2013), S. 306.

³⁹ Vgl. Gameren (2013), S. 309 (bestätigt die Aussage der amerikanischen Studie von Joesch/Hiedemann (2002) für niederländische Daten).

betreuung unter Einsatz von Arbeit und weiteren Ressourcen ergibt. Profit- und Qualitätsmaximierung wird von jedem Anbieter individuell gewichtet. Der Preis, den die Anbieter erhalten, ergibt sich aus der oben genannten linearen Funktion, wobei die Anbieter beliebig die Qualität wählen, während sich der Preis auf dem Markt bildet. Das Marktangebot folgt dann aus der Addition der angebotenen Qualität jedes Nachfragers zum entsprechenden Preis.⁴⁰

Das Modell impliziert u. a., dass bei einer höheren Wertschätzung der Qualität durch die Nachfrager, die Anbieter mehr Ressourcen für die Qualität aufwenden werden. Steigerungen der Kosten für Ressourcen wie z. B. Arbeit wird die angebotene Qualität der Anbieter senken. Weitet sich die Nachfrage aus, sind die Anbieter in der Lage diese durch Kapazitätsausweitungen zu bedienen.⁴¹ In der Praxis wird die Angebotsseite jedoch von staatlich ausgearbeiteten Bedarfsplänen mit Markteintrittsbarrieren in Verbindung mit Qualitätsstandards dominiert und ist daher im Bereich der öffentlich geförderten Angebote wenig flexibel.

Es lässt sich also festhalten, dass erstens Wohlfahrtsanalysen und Bewertungen von Staatseingriffen unter der getroffenen Annahme, dass Eltern am besten wissen welche Betreuungsform den Bedürfnissen des Kindes entspricht, sich an den individuellen Nutzen der Eltern orientieren sollten. Daraus resultiert ein gewisser Vorbehalt gegenüber Staatseingriffen. Zweitens ist frühkindliche Betreuung ein privates Gut, das eher als Erfahrungsgut kategorisiert werden kann und dennoch oftmals als öffentlich zu förderndes Gut bezeichnet wird. Drittens weist die Modellierung von Angebot und Nachfrage auf komplexe Wirkungsmechanismen der Nachfrage hin, die nicht nur finanziell motiviert sind. Eine Sensibilität der formellen Betreuungsnachfrage bezüglich finanzieller Anreize kann jedoch empirisch gefunden werden.

4. Allokative Gründe zur Rechtfertigung der Staatseingriffe auf dem Markt für frühkindliche Betreuung

Laut ökonomischer Theorie führen freie Märkte unter vollständigem Wettbewerb im Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage zu effizienten Marktallokationen sowie dem höchsten sozialen Überschuss. Langfristig vertreiben diejenigen Anbieter Güter und Dienstleistungen, die am wenigsten Ressourcen und Kosten aufwenden, um die Nach-

⁴⁰ Für eine ausführliche Erklärung der Theorie der Unternehmen siehe Roth (2014), S. 85-104.

⁴¹ Vgl. Braun (2001), S. 53-57.

frage nach begrenzten Gütern und Dienstleistungen präferenzgerecht zu bedienen. Gleichzeitig werden Nachfrager mit der höchsten Zahlungsbereitschaft die Güter und Dienstleistungen erhalten. Das Allokationsergebnis hängt dabei von der Anfangsausstattung der einzelnen Marktteilnehmenden ab.⁴²

Perfekt funktionierende Märkte sind eher selten zu finden, da es häufig zu Marktversagen kommt, wobei eine optimale Marktallokation ausbleibt. Liegt Marktversagen vor, führen staatliche Eingriffe zu Wohlfahrtssteigerungen, wenn der Staat Allokationsverbesserungen zu geringeren Internalisierungskosten erreicht als dies für marktförmige Mechanismen wie private Verhandlungen möglich wäre. Um Staatseingriffe zu rechtfertigen muss also Marktversagen festgestellt und gleichzeitig dargelegt werden, dass es nicht zu staatlichem Versagen bei der Internalisierung kommt.⁴³

Für den Fall des deutschen Marktes für frühkindliche Betreuung muss im ersten Schritt, ausgehend von einem von Beginn an stark regulierten Markt sowie vor dem Hintergrund eines geringen Anteils an wettbewerblichen Strukturen und staatlich geplanten Bedarfsplänen, argumentiert werden, ob Marktversagen vorläge, wenn der Markt frei agierte. Hierbei relevant sind die zu Marktversagen führenden und zu diskutierenden positiven externen Effekte sowie asymmetrische Informationen.⁴⁴

4.1 Marktversagen durch externe Effekte

In der Ökonomie spricht man allgemein von externen Effekten, wenn sich der private Konsum bzw. die Produktion von Gütern und Dienstleistungen direkt auf die Konsum- bzw. Produktionsentscheidungen anderer Marktteilnehmender auswirkt, ohne dass der Effekt durch den Preis berücksichtigt wird. Bezogen auf die Gesamtwirtschaft sind die getroffenen Marktentscheidungen daher im Ergebnis nicht effizient, wobei Wohlfahrtssteigerungen möglich wären. Konkret gibt es sowohl positive als auch negative externe Effekte. Im Falle von frühkindlicher Betreuung spielen lediglich positive externe Effekte eine Rolle.⁴⁵

⁴² Vgl. dazu die Ausführungen von Roth (2014), S. 140-141 und Fritsch (2011), S. 21 und S. 60.

⁴³ Vgl. Roth (2014), S. 147-150 und Fritsch (2011), S. 75.

⁴⁴ Die Marktversagenstatbestände Unteilbarkeit und Marktmacht finden in dieser Arbeit keine Beachtung, da sie in der Literatur als hierfür nicht relevant eingestuft werden (vgl. Spieß (1998), S. 99).

⁴⁵ Vgl. Roth (2014), S. 161-162. Negative externe Effekte werden nicht erörtert.

4.1.1 Definition und Auswirkungen externer Effekte im Kontext frühkindlicher Betreuung

Im Bereich des Marktes für frühkindliche Betreuung wird in der öffentlichen Diskussion und in der Literatur von positiven (externen) Effekten der frühkindlichen Betreuung für die gesamte Gesellschaft gesprochen. Diese werden zur Rechtfertigung staatlicher Subventionen angeführt, bedürfen jedoch einer analytischen Auseinandersetzung.

Laut ökonomischer Definition liegen positive externe Effekte dann vor, wenn aus individueller Sicht nicht berücksichtigt wird, dass eine höhere Produktion oder ein höherer Konsum des Gutes bzw. der Dienstleistung gesamtwirtschaftlich den Nutzen bzw. den Gewinn steigert. Folglich wird also zu wenig konsumiert bzw. produziert und die Marktallokation ist nicht optimal. Eine Internalisierung des gesamtwirtschaftlich positiven externen Effektes in die individuellen Entscheidungen durch eine Subvention nach Pigou kann zu mehr Konsum bzw. Produktion führen und daher die Gesamtwohlfahrt steigern,⁴⁶ sofern es sich um technologische externe Effekte handelt und nicht um Preisänderungen, die sich auf dem Markt durch Angebot- und Nachfrageänderungen ergeben.⁴⁷

Im übertragenen Sinne würden die Eltern zum einen als Nachfrager im Falle positiver externer Effekte auf dem Markt für frühkindliche Betreuung nicht berücksichtigen, dass der Konsum von formeller Kinderbetreuung unabhängig von dem Nutzen, den sie dieser selbst beimessen, einen gesamtgesellschaftlichen Nutzen besitzt. Folglich würden sie ihre Kinder zu wenig formell betreuen lassen, da sie für den gesellschaftlichen Nutzen bei den Kosten für Betreuung nicht kompensiert werden.⁴⁸ Zum anderen könnten die Anbieter von frühkindlicher Betreuung nicht beachten, dass das Bereitstellen von Betreuungsplätzen bereits einen positiven externen Effekt auf die Gesamtwirtschaft hat. An dieser Stelle erscheint es sinnvoll lediglich die Beschäftigung mit positiven Effekten aus Konsum in den Blick zu nehmen.⁴⁹

Ob es sich bei angeführten Effekte tatsächlich um positive externe Effekte aus Konsum bei frühkindlicher Betreuung handelt, ist weniger eindeutig zu argumentieren als im

⁴⁶ Folgt Roth (2014), S. 162 und S. 166.

⁴⁷ Vgl. Fritsch (2011), S. 81 und Bünnagel (2013), S. 37-38.

⁴⁸ Spieß/Wagner (1996), S. 139.

⁴⁹ Folgt Spieß (1998), S. 98. Liefert eine ausführliche Erklärung, warum eine Beschäftigung mit externen Effekten aus der Produktion von Betreuungsplätzen nicht sinnvoll erscheint.

Beispiel vom Markt für Impfstoffe gegen ansteckende Krankheiten. Hier profitieren Dritte bzw. die Gesellschaft entschieden davon, wenn sich ein Individuum impfen lässt, da die gesellschaftliche Ansteckungs- und Krankheitsgefahr sinkt.⁵⁰ Im Fall frühkindlicher Betreuung bestehen daher Zweifel, ob die Nutzenfunktionen Dritter direkt positiv beeinflusst werden, was eine Internalisierung rechtfertigen kann. Bei frühkindlicher Betreuung wird bezogen auf positive externe Effekte nicht von wenigen Nutznießern gesprochen, sondern die möglichen positiven Effekte werden auf die gesamte Gesellschaft bezogen.

An dieser Stelle ist daran zu erinnern, dass formelle Betreuung nicht nur die Funktion der Beaufsichtigung in Abwesenheit der Eltern übernimmt, sondern auch Erziehung, Sozialisation und Bildung von Kleinkindern leisten soll.

Während die Beaufsichtigung dazu führt, dass Eltern in der Betreuung entlastet werden und während der Betreuungszeit einer Erwerbstätigkeit nachgehen können, zielen die anderen Funktionen darauf ab, die frühkindliche Sozialisation, Bildung und Entwicklung zu fördern. Von diesen sollen nicht nur die Kinder selbst im Laufe ihres Lebens profitieren, sondern auch die Gesellschaft. Ebenso soll sich allein aus der Betreuung sowie aus der Erwerbstätigkeit der Mutter, die häufig die primäre Betreuungsperson ist, laut Diskussion positive externe Effekte ableiten lassen.⁵¹ Im Folgenden sollen ausgewählte und als positive externe Effekte bezeichnete gesamtgesellschaftliche Auswirkungen von frühkindlicher Betreuung vor dem Hintergrund der ökonomischen Definition positiver externer Effekte evaluiert werden.

Lassen sich eindeutig positive externe Effekte auf dem Markt für frühkindliche Betreuung beobachten, könnten staatliche Subventionen gerechtfertigt sein, solange das Argument gilt, dass eine marktförmige Berücksichtigung der positiven Effekte zu höheren Internalisierungskosten führen würde als eine staatliche Intervention. Mögliche marktförmige Mechanismen zur Erreichung der allokativen Effizienz sind Verhandlungen, die zwischen den Verursachern des gesamtgesellschaftlichen Nutzens und den Begünstigten stattfinden. Im Fall von frühkindlicher Betreuung müssten alle Gesellschaftsmitglieder mit den Eltern der formell betreuten Kinder in Verhandlung treten. Dies würde zu hohen Transaktionskosten für eine Einigung bezüglich des Konsums von formeller Kinderbe-

⁵⁰ Das Beispiel findet sich bei Burger (1997), S. 93-94.

⁵¹ Folgt Paull (2014), S. 15 und S. 18.

betreuung führen, die sicherlich mögliche Wohlfahrtssteigerungen durch höheren Konsum von formeller Betreuung übersteigen würden.⁵²

4.1.2 Mögliche „positive externe Effekte“ formeller frühkindlicher Betreuung

Als positive externe Effekte, die aus der Betreuungsfunktion resultieren, werden die Erhöhung der Geburtenrate, sogenannte fiskalische Effekte sowie die Vermeidung der Abwertung von Humankapital von Frauen angeführt.

Eine höhere Geburtenrate soll sowohl einen Rückgang als auch eine Überalterung der Bevölkerung verhindern, wobei Betreuungsmöglichkeiten besonders für Kinder unter drei Jahren die Rate positiv beeinflussen sollen.⁵³ Zu klären ist, ob mehr Geburten einen gesamtwirtschaftlichen Nutzen haben, der bei der individuellen Familienplanung nicht berücksichtigt wird, sodass Staatseingriffe in frühkindliche Betreuungsmärkte mit dem Ziel, die Kosten der Kinderbetreuung zu senken, um eine höhere Geburtenrate zu erreichen, gerechtfertigt wären.

Theoretisch bewirken allein der Fortbestand bzw. die Vergrößerung und die Verjüngung einer Gesellschaft an sich noch keinen gesamtwirtschaftlich positiven externen Effekt. Denn aus der Berücksichtigung der Maxime der Orientierung an den einzelnen individuellen Präferenzen der Gesellschaftsmitglieder folgt, dass im Falle positiver externer Effekte jedes Gesellschaftsmitglied allein durch die Vergrößerung und Verjüngung der Bevölkerung direkt positiv im eigenen Nutzen beeinflusst werden müsste. Davon kann grundsätzlich nicht ausgegangen werden, da im Hinblick konkreter demografischer zu verfolgender Ziele ein gesellschaftlicher Konsens schwer zu erreichen ist, um jedes Gesellschaftsmitglied besser zu stellen.⁵⁴ Dann kann gemäß Methodologischem Individualismus argumentiert werden, dass die individuellen Präferenzen von Eltern bezüglich der Familienplanung, auch wenn sie nicht zur Bevölkerungsausweitung und Verjüngung beitragen, prinzipiell staatlich akzeptiert werden sollten,⁵⁵ wobei folglich demografisch motivierte Staatseingriffe nicht gerechtfertigt sind.

Oft wird eine höhere Geburtenrate mit steigendem Wirtschaftswachstum in Verbindung gebracht. Bekannte Maße zur Messung von wirtschaftlichem Wachstum ist die Entwicklung des Bruttonationaleinkommens (BNE). Aussagekräftiger bezüglich gesamtge-

⁵² Vgl. Spieß (1998), S. 97.

⁵³ Vgl. BMFSFJ (2005), S. 7.

⁵⁴ Vgl. Bünnagel (2013), S. 44-45.

⁵⁵ Vgl. Hackmann (2005), S. 37.

sellschaftlicher positiver externer Effekte aufgrund von Wirtschaftswachstum ist das BNE pro Kopf. Unter der Annahme, dass Individuen ihr Einkommen maximieren, könnte es einen positiven externen Effekt formeller Betreuung geben, wenn sowohl ein positiver Zusammenhang zwischen formeller Betreuung und Geburtenrate als auch ein positiver Zusammenhang zwischen einer steigenden Geburtenrate und dem BNE pro Kopf existiert. Zunächst soll der erste Zusammenhang anhand zweier ausgewählter empirischer Studien evaluiert werden. Die Berechnungen von Rainer et al (2011) basieren auf Daten des Sozio-Ökonomischen Panels (SOEP) von 1996 bis 2009, der Studie „Familien in Deutschland“ aus 2010 und Statistiken des Statistischen Bundesamtes im Zeitraum von 2001 bis 2009. Sie ergeben, dass ein Anstieg der formellen staatlich geförderter Betreuungsplätze in Zusammenhang mit einem Anstieg der Betreuungsquote von unter Dreijährigen um 10 Prozentpunkte im darauf folgenden Jahr zu einem Anstieg der Geburtenrate um rund 2,4 Prozent führt. Im zweiten darauf folgenden Jahr steigt die Geburtenrate um 3,5 Prozent.⁵⁶ Haan und Wrohlich (2010) stützen sich ebenfalls auf Daten des SOEP von 2000 bis 2007. Ihre Simulationen ergeben, dass allein eine Erhöhung staatlich geförderter formeller Kindertagesbetreuung durchschnittlich zu keiner statistisch signifikanten Erhöhung der Geburten führt.⁵⁷ Studien, die diesen Zusammenhang in der Argumentation aufgreifen, resümieren, dass der Zusammenhang nicht eindeutig ist und Ungewissheit darüber bleibt, inwieweit dieser überhaupt existiert.⁵⁸ Daher kann auch hier keine klare Aussage darüber gemacht werden, ob und ggf. wie stark formelle staatliche geförderte Betreuung auf die Geburtenrate wirkt.

Auch wenn der erste Zusammenhang nicht eindeutig ist, kann der zweite Zusammenhang unabhängig davon evaluiert werden, für den Fall, dass der Zusammenhang zwischen formellen Betreuungsplätzen und Geburtenrate tatsächlich existiert.

Den Ausführungen der Projektstudie zum Zusammenhang von Geburtenrate und Wirtschaftswachstum des Research Institute for the Economics of Aging von 2002 zufolge ist der Zusammenhang einer höheren Geburtenrate – in der Studie 1,8 pro Frau (derzeit liegt die Geburtenrate bei rund 1,5 pro Frau⁵⁹) – kurz- und mittelfristig empirisch nicht eindeutig. Kurzfristig entstehen der Gesellschaft durch mehr Geburten theoretisch mehr Kosten für z. B. die Ausbildung der Neugeborenen. Durch eine folglich geringere Akkumulation von Kapital, sinkt die Produktion und das BNE pro Kopf. Eine zusätzliche

⁵⁶ Vgl. Rainer et al (2011), S. 232.

⁵⁷ Vgl. Haan/Wrohlich (2010), S. 4.

⁵⁸ Vgl. Kreyenfeld (2004), S. 6.

⁵⁹ Vgl. Statistisches Bundesamt (2017).

Reduktion erfolgt, da dieses nun auf mehr Köpfe zu verteilen ist. Mittelfristig, wenn die zusätzlichen Kinder in das Erwerbsleben einsteigen, steigt theoretisch die Wachstumsrate des BNE pro Kopf vorerst wieder. In einem Wachstumsmodell mit exogen gegebenem konstantem technologischem Fortschritt verschwindet der positive Effekt langfristig, wenn die Neugeborenen in das Rentenalter eintreten. Dagegen berücksichtigt das endogene Wachstumsmodell, dass der technologische Fortschritt durch die Akkumulation von Humankapital bzw. Produktivitätssteigerungen gefördert werden kann, insofern die neugeborenen Kinder ein höheres Humankapital aufweisen. Damit würde das BNE pro Kopf auch langfristig steigen. Allein eine höhere Anzahl von Kindern führt daher aber laut dieser Studie nicht zu langfristigem Wachstum, sondern nur in Verbindung mit einer stärkeren Humankapitalakkumulation bzw. Produktivitätssteigerung der zusätzlichen Kinder.⁶⁰

Vor diesem erweiterten Hintergrund bleibt zu argumentieren, ob die Erhöhung der Geburtenrate ein über den Markt für frühkindliche Betreuung zu internalisierender positiver externer Effekt ist. Abgesehen davon, dass allein eine Erhöhung der Geburtenrate nicht automatisch zu Wirtschaftswachstum führt, ist Wirtschaftswachstum bereits durch höhere Löhne internalisiert. Auch sind mögliche Produktivitätssteigerungen durch Akkumulation von Humankapital prinzipiell bereits durch das staatlich geförderte Bildungssystem ab der Grundschule bis hin zur Universität internalisiert. Ob frühkindliche formelle Betreuung einen zusätzlichen Bildungseffekt erzeugt, der zu einem höheren gesellschaftlichen Humankapital in Verbindung mit Produktivitätssteigerungen führt, wird im späteren Verlauf diskutiert. Für die Geburtenrate lässt sich daher schlussfolgern, dass allein ihre Erhöhung aufgrund demografischer Zielsetzungen kein zu internalisierender Effekt ist.

Die sogenannten fiskalischen Effekte werden abgeleitet von den Auswirkungen, die sich aus einem möglichen positiven Zusammenhang von Erwerbstätigkeit von Müttern und formeller Kinderbetreuung für den Staat als Wirtschaftssubjekt ergeben können.

Angeführt wird, dass nicht nur mehr staatliche Einnahmen über Steuern von erwerbstätigen Müttern sowie zusätzlichen Betreuungspersonen im formellen Betreuungssektor generiert werden, sondern auch zusätzliche Sozialversicherungsbeiträge die umlagefinanzierten Sozialversicherungssysteme entlasten und sich die Auszahlungen staatlicher

⁶⁰ Die vollständige Argumentation findet sich in Berkel et al (2002), S. 2 und S. 10-14.

Unterhaltsunterstützung verringern, was die Ausgaben des Staates mindert und die SteuerzahlerInnen entlastet.⁶¹ Außerdem sollen die Steuereinnahmen erwerbstätiger Mütter die zuvor getätigten öffentlichen Investitionen in die Bildung der Frauen wieder ausgleichen. Ob staatliche Mehreinnahmen, die für die staatliche Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen, zum Ausgleich zuvor getätigter Bildungsinvestitionen oder für steuerliche Erleichterungen verwendet werden, sowie stabilere soziale Sicherungssysteme als positive externe Effekte bezeichnet werden können ist umstritten. BefürworterInnen argumentieren, dass stabile Sozialversicherungssysteme und staatliche Mehreinnahmen einen gesamtgesellschaftlichen Nutzen hervorrufen, wenn beispielsweise mehr staatliche Infrastruktur bereitgestellt wird oder die gesamtgesellschaftliche Steuerlast sinkt.⁶² Aus ordnungspolitischer Sicht zählt die Generierung von staatlichen Mehreinnahmen unabhängig von ihrer Verwendung aber nicht zu den Zielen im ökonomischen Kontext, weshalb fiskalische Effekte auch keine positiven externen Effekte sind, die ein staatliches Eingreifen rechtfertigen würden.⁶³ Bezüglich der Stabilisierung von Sozialversicherungssystemen ist zu betonen, dass diese genannten fiskalischen Effekte Auswirkungen staatlich-institutioneller und nicht marktförmiger Wirkungsmechanismen sind und daher hier nicht mit positiven externen Effekten argumentiert werden kann, da es sich nicht um Effekte handelt, die vom Preismechanismus des Marktes unberücksichtigt bleiben.⁶⁴ Daher ist auch hier die Schlussfolgerung, dass fiskalische Effekte nicht als positive externe Effekte bezeichnet werden können, die eine Internalisierung durch Staatseingriffe auf dem Markt für frühkindliche Betreuung rechtfertigen würde. Daher ist eine empirische Betrachtung, inwiefern die Zusammenhänge tatsächlich bestehen, für die Schlussfolgerung in diesem Fall nicht von Bedeutung.

Ein weiteres zu diskutierendes Argument ist, dass durch die Möglichkeit zur Erwerbstätigkeit durch Kinderbetreuung das Humankapital von Frauen nicht mit der Zeit abgewertet wird, sondern sich durch eine aktive Beteiligung am Arbeitsmarkt sogar erweitert und zum allgemeinen Wirtschaftswachstum beiträgt.⁶⁵

⁶¹ Vgl. BMFSFJ (2010), S. 7 und Rainer et al (2011), S. 194.

⁶² Vgl. beispielsweise Spieß/Wagner (1996), S. 139.

⁶³ Vgl. Langner (2007), S. 10.

⁶⁴ Vgl. Bünnagel (2013), S. 57-58.

⁶⁵ Vgl. Spieß/Wagner (1996), S. 139. Die Analyse schließt den Humankapitalakkumulationsprozess im Bildungssektor aus und bezieht sich ausschließlich auf Steigerungen des Humankapitals durch Erwerbstätigkeit.

Der Argumentation endogener Wachstumsmodelle folgend steigert Humankapitalakkumulation nicht nur die Produktivität der Frauen, sondern kann durch sogenannte Strahleffekte des Humankapitals positive externe Effekte für die gesamtwirtschaftliche Produktivität erzeugen und damit das BNE pro Kopf steigern. Aus Sicht von positiven externen Effekten würden Frauen daher in ihrer individuellen Entscheidung nicht berücksichtigen, dass sich ihr Humankapital gesamtwirtschaftlich produktivitätssteigernd auswirkt, sodass sie zu wenig ihres Humankapitals auf dem Arbeitsmarkt einsetzen und durch das Erwerbsleben weiterhin darin investieren. In der Literatur sind Humankapitalakkumulationen während der Erwerbstätigkeit unter den Begriffen Training-on-the-Job⁶⁶ oder Fortbildungen⁶⁷ bekannt. Produktivitätssteigerungen, die die Frauen selbst betreffen, werden durch höhere Löhne bereits internalisiert und bedürfen dementsprechend keiner Internalisierung über den Markt für frühkindliche Betreuung. Gesamtgesellschaftliche Produktivitätssteigerungen, können – sofern dieser Effekt empirisch zu finden ist – eine Internalisierung rechtfertigen, für den Fall, dass ein positiver Zusammenhang zwischen formeller Betreuung und Frauenerwerbstätigkeit besteht.⁶⁸

Einer empirischen Studie von Sala und Silva (2013) zufolge führt eine zusätzliche Fortbildungsstunde pro ArbeitnehmerIn zu einer Arbeitsproduktivitätssteigerung von 0,55 Prozentpunkten. Allerdings beziehen sich die Ergebnisse auf den Durchschnitt von 21 ausgewählten europäischen Staaten bezogen auf 16 unterschiedliche Sektoren. Laut ihren Daten nehmen 30 Prozent der deutschen ArbeitnehmerInnen der Sektoren an Fortbildungen teil. Pro ArbeitnehmerIn fallen neun Stunden jährlich an Fortbildung an. Die Autoren weisen jedoch darauf hin, dass der Zusammenhang empirisch noch nicht gesichert ist.⁶⁹ Die Studie von Grund und Martin (2012) findet zudem, dass Frauen signifikant weniger an Fortbildungsmaßnahmen teilnehmen.⁷⁰ Für diesen Zusammenhang fällt eine eindeutige Schlussfolgerung daher schwer.

Für den Fall aber, dass Frauen im Erwerbsleben weiterhin Humankapitalinvestitionen tätigen und diese sich gesamtwirtschaftlich positiv auswirken, scheint es sinnvoll den Zusammenhang zwischen Frauenerwerbstätigkeit und formelle Betreuung in den Blick zu nehmen. Mit dem Zusammenhang von formeller Betreuung und Erwerbstätigkeit von

⁶⁶ Vgl. Langner (2007), S. 15.

⁶⁷ Vgl. Sala/Silva (2013), S. 31.

⁶⁸ Dieser Abschnitt folgt Farhauer (2002), S. 7.

⁶⁹ Vgl. Sala/Silva (2013), S. 32-33 und S. 40.

⁷⁰ Vgl. Grund/Martin (2012), S. 3553.

Frauen beschäftigen sich mehrere Studien auf unterschiedliche Art und Weise. Kreyenfeld und Hank beziehen sich in ihrer Studie von 2000 auf Westdeutschland und untersuchen den Zusammenhang von der Verfügbarkeit an formellen aber auch informellen Betreuungsplätzen und Erwerbstätigkeit. In der Simulation basierend auf Daten des SOEP und des Statistischen Bundesamtes finden sie keinen signifikanten Effekt der Verfügbarkeit formeller Betreuungsplätze und der Erwerbstätigkeit von Müttern.⁷¹

Rainer et al (2011) finden in ihren Simulationen, dass es um 34,9 Prozentpunkte wahrscheinlicher ist, dass eine Mutter arbeitet, wenn das Kind unter drei Jahren in der Tagesbetreuung fremdbetreut wird.⁷² Das Ergebnis vernachlässigt hier jedoch, dass sich die Mutter zunächst für eine formelle Fremdbetreuung entscheiden muss.

Müller et al (2013) simulieren die Auswirkungen des Wegfalls von Subventionen für die Erwerbstätigkeit von Müttern. Laut ihren Simulationen würden rund zehn Prozent der Mütter von Kindern im Alter von ein bis drei Jahren nicht mehr am Erwerbsleben teilnehmen. Unter gegebenen Elternbeiträgen kommen sie zu dem Ergebnis, dass – gegeben für jedes Kind steht ein formeller Betreuungsplatz zur Verfügung – rund drei Prozent mehr Mütter von Kindern unter drei Jahren arbeiten würden.⁷³ Trotz wenig eindeutiger Ergebnisse scheint formelle Betreuung einen positiven Effekt auf die Erwerbstätigkeit von Frauen auszuüben. Ob es sich aber aufgrund des Arguments bezogen auf das Humankapital rechtfertigen lässt, formelle Betreuungsplätze zu subventionieren, bedarf einer abschließenden Evaluierung. Die Erträge aus Humankapital, also die Produktion von Wissen und technischem Fortschritt werden bereits von den Löhnen auf dem Markt berücksichtigt bzw. durch beispielsweise Patente internalisiert. Tätigkeiten in der Grundlagenforschung, die einen positiven externen Effekt im Hinblick auf die wachstumsfördernde technologische Entwicklung hat, sind bereits durch die dortigen Subventionen internalisiert und spiegeln sich ebenfalls in den Löhnen wider.⁷⁴ Daher kann eine Internalisierung des angeführten Effektes auf dem Markt für frühkindliche Betreuung über Subventionen im Hinblick auf dieses Argument nicht gerechtfertigt werden.

Die sogenannte Bildungs- sowie die Erziehungs- und Sozialisationsexternalität werden von der Sozialisations-, Erziehungs- und Bildungsfunktion frühkindlicher Bildung abge-

⁷¹ Vgl. Kreyenfeld/Hank (2000), S. 317-318 und S. 334.

⁷² Vgl. Rainer et al (2011), S. 38.

⁷³ Vgl. Müller et al (2013), S. 112-114.

⁷⁴ Vgl. Langner (2007), S. 6-8.

leitet, die annahmegemäß formelle Kinderbetreuung erfüllt. Ebenso muss hier evaluiert werden, ob es sich dabei um zu internalisierende positive externe Effekte handelt.

Bezogen auf die Bildungsexternalität wird argumentiert, dass formelle Betreuung zu höheren Bildungsabschlüssen führt und sich daher mit Blick auf die Gesamtwirtschaft gesamtgesellschaftlich über Wirtschaftswachstum positiv auswirkt. Vor dem Hintergrund dieser Argumentation gilt der Bildungseffekt als positive Externalität, die über Subventionen zu internalisieren sei.⁷⁵

Zunächst muss evaluiert werden, inwieweit der Zusammenhang von höheren Bildungsabschlüssen und frühkindlicher Betreuung empirisch gefunden werden kann. Schätzungen von Fritschi und Oesch (2008) ergeben aufgrund von Daten des SOEP eine Erhöhung der Wahrscheinlichkeit das Abitur abzuschließen und ein hohes Einkommen zu erzielen um 11,8 Prozentpunkte bei einer Betreuung in einer Tageseinrichtung für unter Dreijährige. Dabei wirkt der Bildungseffekt bei betreuten Kindern aus sozioökonomisch schwachen Familien deutlicher. Die Autoren weisen jedoch darauf hin, dass der Besuch einer formellen Tageseinrichtung Kinder aus besser und schlechter situierten Familien bei Bildungschancen nicht gleich ausstattet, da weiterhin beispielsweise die Bildungsabschlüsse der Eltern eine gewichtige Rolle für die Bildung der Kinder spielen. Jedoch profitieren laut ihren Ausführungen alle Kinder – wenn auch von unterschiedlichen Bildungsstandpunkten vorgeprägt durch das Elternhaus kommend – von der formellen Betreuung in Form von Bildungseffekten.⁷⁶

Wesentlich für die Bildung ist laut Schlotter und Wössmann mehr die Qualität der Betreuung beispielsweise gemessen an der Ausbildung der Betreuungspersonen als die Betreuung in einer Tageseinrichtung an sich. In ihrer Schlussfolgerung weisen die Autoren zudem darauf hin, dass empirisch gefundene positive Zusammenhänge von frühkindlicher Betreuung und Bildungseffekten von unberücksichtigten und schwer zu erfassenden Faktoren abhängig sein können, weshalb Ergebnisse nur sehr vorsichtige Interpretationen erlauben. Primär hänge die Bildung von Kindern von der familiären Herkunft ab und würde sich in höheren Schichten auch durch frühkindliche Betreuung nicht weiter erhöhen. Hingegen weisen auch sie darauf hin, dass Kinder aus schwächer gestellten Familien einen positiven Bildungseffekt aus frühkindlicher Betreuung ziehen können.⁷⁷

⁷⁵ Vgl. Spieß/Wagner (1996), S. 139-140.

⁷⁶ Vgl. Fritschi/Oesch (2008), S. 48-49 und S. 52.

⁷⁷ Vgl. Schlotter/Wössmann (2010), S. 110 und S. 116-118.

Der empirische Zusammenhang ist daher schwer zu erfassen. Prinzipiell kann jedoch mit Vorsicht festgehalten werden, dass sich besonders bei Kindern aus sozioökonomisch schwächer gestellten Familien die Wahrscheinlichkeit erhöht, höhere Bildungsabschlüsse durch den Besuch einer qualitativ guten formellen Betreuungseinrichtung zu erreichen. Dies rechtfertigt jedoch noch nicht eine staatliche Subvention aufgrund von positiven externen Effekten.

Von höheren Bildungsabschlüssen in Verbindung mit höheren Einkommen profitieren primär die betreuten Kinder.⁷⁸ Anzumerken ist, dass es nicht die Kinder sind, die sich selbst für eine frühkindliche formelle Betreuung entscheiden, sondern die Eltern. Doch unter der Annahme, dass Eltern im Sinne ihrer Kinder handeln und am besten wissen, mit welcher Form von Betreuung sie ihre Kinder bestmöglich fördern können, um einen hohen Bildungsstand zu erreichen, würden die Eltern die Bildungserträge in ihre Entscheidung bezüglich formeller Betreuung berücksichtigen und damit internalisieren.

Bezogen auf die wachstumsfördernde Wirkung höherer Bildungsabschlüsse mit höherem Humankapital unabhängig davon, ob frühkindliche Betreuung tatsächlich zu höheren Bildungsabschlüssen in Verbindung mit höherem Humankapital führt, kann ähnlich wie bei Wachstumseffekten des Humankapitals von Frauen argumentiert werden. Erträge aus Humankapitalsteigerung in Verbindung mit Produktivitätssteigerungen werden zum einen bereits über die Löhne und durch bereits genannte anderweitig vorhandene staatliche Regulierungen internalisiert. Zum anderen ist anzumerken, dass Humankapital, das mögliche Strahleffekte auf die Wirtschaft ausüben kann, wahrscheinlich erst während des Schul- und Universitätsbesuchs akkumuliert wird. Schulen und Universitäten werden dabei schon staatlich bereitgestellt, wobei für bestimmte Jahre eine Schulpflicht besteht, um die Akkumulation von Humankapital für mögliche Wachstumseffekte zu fördern. Daher kann resümiert werden, dass der Bildungseffekt kein auf dem Markt für frühkindliche Betreuung zu internalisierender Effekt aufgrund von positiven externen Effekten ist.

Der Erziehungs- und Sozialisationseffekt soll dazu beitragen, dass sich Kinder zu demokratischen und gesellschaftsfähigen Persönlichkeiten entwickeln, was nicht nur ihnen selbst nützt, sondern gesamtgesellschaftlich positiv wirkt.⁷⁹

Dass die Gesellschaft von derartigen Persönlichkeiten profitiert, ist kaum in Frage zu stellen. Ob es sich aber rechtfertigen lässt, dass der Staat aus allokativer Perspektive die

⁷⁸ Vgl. Bünnagel (2008), S. 3 und Langner (2007), S. 19.

⁷⁹ Vgl. Bünnagel (2008), S. 3.

formelle frühkindliche Betreuung deshalb in großem Umfang subventioniert, kann in Frage gestellt werden.

Zunächst ist anzuführen, dass eine empirische Analyse des Zusammenhangs kaum möglich erscheint. Ob sich Kinder zu sozialen und gesellschaftsfähigen Persönlichkeiten entwickeln, hängt von vielen Faktoren ab, wobei die Wirkung frühkindlicher Betreuung kaum isoliert davon betrachtet werden kann. Allein die Operationalisierung von Variablen, um Gesellschaftsfähigkeit zu messen ist komplex. Es gibt Studien, die aufzeigen, dass beispielsweise die Wahrscheinlichkeit krimineller Aktivitäten für Kinder abnimmt, die frühkindlich betreut werden, wobei der Effekt bei Kindern aus sozioökonomisch schwächer gestellten Familien ausgeprägter zu sein scheint.⁸⁰ Aufgrund der Komplexität der empirischen Betrachtung lassen sich empirische Zusammenhänge kaum festhalten. Auch kann hier argumentiert werden, dass sozialisierte und gesellschaftsfähige Personen primär selbst davon Nutzen tragen.⁸¹ Eltern profitieren ebenso, wenn sich ihre Kinder zu gesellschaftsfähigen Personen entwickeln, daher internalisieren sie bereits den möglichen Sozialisations- und Erziehungseffekt frühkindlicher formeller Betreuung unter der Annahme, dass sie im Sinne ihrer Kinder handeln.⁸²

Eine Subventionierung der frühkindlichen formellen Betreuung kann daher aus der Perspektive positiver externer Effekte in Verbindung mit Erziehungs- und Sozialisationsseffekten nicht gerechtfertigt werden.

Zusätzlich zur vorangegangenen Analyse, die herausstellt, dass angeführte positive Effekte keine zu internalisierenden positiven externen Effekte sind, kann ein weiterer Aspekt in Bezug auf die ökonomische Rechtfertigung der Subventionen aufgrund positiver externer Effekte angeführt werden. Aktuell zielen die Subventionen in den meisten Bundesländern⁸³ hauptsächlich auf formelle Betreuungsangebote ab, die in die Bedarfspläne integriert sind. Informelle Betreuung wird überwiegend nicht subventioniert.

Anzuführen ist, dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass lediglich formelle und in Bedarfspläne integrierte Betreuung angeführte Effekte hervorrufen kann. Beispielsweise können Bildungs- und Erziehungseffekte auch durch Selbstbetreuung und informelle Betreuung sowie anderweitiger nicht subventionierter Betreuung z. B. durch ein

⁸⁰ Vgl. Anders (2013), S. 43.

⁸¹ Vgl. Bünnagel (2008), S. 3.

⁸² Vgl. Bünnagel (2013), S. 97.

⁸³ Das Bundesland Bayern zahlt ein Betreuungsgeld an Eltern aus, die ihre Kinder zuhause betreuen.

Au-Pair hervorgerufen werden. Es kann daher nicht davon ausgegangen werden, dass die Vermittlung von Werten sowie kognitiven und sozialen Kompetenzen effektiver durch formelle Betreuung geschieht. Es muss grundsätzlich gefragt werden, ob formelle Betreuung unter Dreijährige generell besser fördert als informelle Betreuung. Zwar weisen Studien daraufhin, dass nach derzeitigem Forschungsstand Kinder, die frühkindlich betreut werden, sich nicht schlechter entwickeln als Kinder, die nicht in einer Tageseinrichtung betreut werden, dies heißt jedoch nicht, dass formelle Betreuung grundsätzlich Kinder besser fördert.⁸⁴

Es kann zwar argumentiert werden, dass Sozialisation nur in der Gruppe in einer Tageseinrichtung funktioniert, jedoch kann auch informelle Betreuung oder Selbstbetreuung Kinder mit anderen Kindern in Kontakt bringen und durch beispielsweise gemeinsame Spielplatznachmittage die sozialen Kompetenzen stärken. Die Effekte, die in Verbindung zur Frauenerwerbstätigkeit stehen, können prinzipiell auch durch eine informelle Betreuung entstehen. Die Subvention lediglich formeller Betreuung ist daher ökonomisch nicht gerechtfertigt.⁸⁵

Für die allokativen Betrachtung lässt sich also zusammenfassen, dass aus ökonomischer Sicht die erwähnten Effekte aus der Betreuungs- sowie Bildungs-, Sozialisations- und Erziehungsfunktion nicht als positive externe Effekte charakterisiert werden können, die einer Internalisierung auf dem Markt für frühkindliche Betreuung durch Subventionen prinzipiell bedürfen. Es kann argumentiert werden, dass es sich eher um als externe Effekte bezeichnete politisch motivierte Ziele handelt, wobei hier oftmals der Zusammenhang zwischen dem Effekt und einer Förderung von formeller Kinderbetreuung empirisch nicht eindeutig ist. Demnach kann auf Basis positiver externer Effekte dem Markt für frühkindliche Kinderbetreuung unter den getroffenen Annahmen kein Marktversagen attestiert werden.

4.2 Marktversagen durch asymmetrische Informationen

Liegt auf dem Markt eine asymmetrische Verteilung der Information vor, kann der Markt ebenso versagen. Ob dies für den Markt für frühkindliche Betreuung zutrifft, soll Gegenstand des nachfolgenden Abschnittes sein.

⁸⁴ Vgl. Anders (2013), S. 261-262.

⁸⁵ Vgl. Bünnagel (2008), S. 3 und Langner (2007), S. 13.

Der ökonomischen Theorie zu Folge verfügt bei asymmetrischer Information eine Marktseite über einen systematischen Informationsvorteil. Dies kann zu Adverser Selektion und Moral Hazard führen und ein Versagen des Marktes bedeuten.

Adverse Selektion findet vor Vertragsschluss statt. Da die besser informierte Marktseite – beispielsweise die Angebotsseite – mehr Informationen über die Qualität von Gütern und Dienstleistungen hat und diese nicht preisgeben muss, wird die schlechter informierte Marktseite – hier die Nachfrageseite – Erwartungswerte über die Qualität bilden, was ihre Zahlungsbereitschaft beeinflusst. Dabei schließen Nachfrager den Kauf guter Qualitäten durch die Erwartungswertbildung aus. Nach und nach kommt es lediglich zu Tauschgeschäften von Gütern und Dienstleistungen mit geringer Qualität. Tauschgeschäfte mit guten Qualitäten, die auf einem funktionierenden Markt verwirklicht werden könnten, werden unterbunden, wobei Wohlfahrtsgewinne verloren gehen. Von Moral Hazard spricht man, wenn der besser informierte Akteur nach Vertragsschluss sein Verhalten ändert und dem Vertragspartner damit schadet. Der weniger informierte Akteur ist dabei nicht in der Lage die Änderung des Verhaltens zu prüfen und zu sanktionieren.

Auch bei dieser Art von Marktversagen müssen staatliche Eingriffe nicht die primär einzusetzenden Instrumente sein. Zwar kann der Staat versuchen, asymmetrische Informationen zu reduzieren, indem er für mehr Informationen sorgt, allerdings gilt auch hier, dass ein Staatseingriff nur gerechtfertigt ist, wenn dieser im Gegensatz zu einer marktförmigen Bereitstellung von mehr Informationen kostengünstiger ist. Dabei muss der Nutzen, der durch mehr Informationen generiert wird, größer sein als der Nutzenverlust derer, die keinen Vorteil aus der Bereitstellung des Gutes bzw. der Dienstleistung ziehen, weil sie dieses nicht nachfragen, jedoch sich durch Steuergelder an den Kosten der Informationsbeschaffung beteiligen. Private Maßnahmen gegen asymmetrische Information sind Signaling und Screening. Signaling ist die Bereitstellung von Informationen durch die besser informierten Akteure, Screening wird von schlechter informierten Akteuren zur Informationsgewinnung initiiert.⁸⁶

4.2.1 Definition und Auswirkungen asymmetrischer Informationen im Kontext frühkindlicher Betreuung

Im Fall frühkindlicher Betreuung könnten Informationsmängel bezüglich der Betreuungsqualität auf der Nachfrageseite bzw. bei den Eltern der zu betreuenden Klein-

⁸⁶ Für eine detaillierte Erklärung siehe Roth (2014), S. 188-197.

kinder vorliegen.⁸⁷ Ursprung dafür ist, dass frühkindliche Betreuung überwiegend als Erfahrungsgut einzuordnen ist, wobei jedoch Teile der Betreuung auch langfristig in der Qualitätsbewertung unsicher bleiben. Dazu zählen beispielsweise die Auswirkungen der Betreuung auf die langfristige kindliche Entwicklung, die sich möglicherweise erst später zeigen, aber dann aufgrund unterschiedlicher Einflüsse auch nicht explizit der Betreuung zugeordnet werden können. Zudem sind Eltern als Nachfrager während der Betreuungszeit nicht anwesend. Die Beschäftigung mit Qualitätsinformationsasymmetrien ist deshalb relevant, da Qualität ein wesentlicher Faktor der Zahlungsbereitschaft und damit der Nachfrage ist.

Um Informationsmängel bezüglich der Qualität zu analysieren, ist zunächst eine definitorische Annäherung an Qualität im frühkindlichen Betreuungssektor erforderlich.

Betreuungsqualitätsanalysen lassen sich grundlegend auf vier Dimensionen verteilen: Struktur, Orientierung, Prozess und Ergebnis.⁸⁸

Strukturqualität umfasst beobachtbare Inputfaktoren. Beispiele hierfür sind der Betreuungsschlüssel, die räumliche Ausstattung sowie die Betreuungs- und Erziehungsqualifikation des Personals. Unter Orientierungsqualität versteht man Leitlinien der Betreuung wie zum Beispiel individuelle Betreuungskonzepte der einzelnen Einrichtungen, die je nach Anbieter unterschiedlich sein können. Daran anknüpfend beschreibt die Prozessqualität die Umsetzung der pädagogischen Zielsetzungen und die interaktiven Beziehungen zwischen den betreuten Kindern sowie zwischen Kindern und Betreuungspersonen, die Impulse zur kindlichen Weiterentwicklung setzen sollen.⁸⁹ Schlussendlich ist die Ergebnisqualität von Interesse, da sich diese langfristig auf die Entwicklung im Bereich kognitiver, sozialer, sprachlicher und emotionaler Fähigkeiten des Kleinkindes auswirkt.⁹⁰

Es zeigt sich also, dass Betreuungsqualität mehrdimensional und auch zum Teil individuell ausgelegt werden kann.⁹¹ Während die Inputfaktoren der Strukturqualität leichter zu beobachten sind, erhöht sich, je weiter zur Dimension der Ergebnisqualität vorangeschritten wird, der Aufwand der Informationsbeschaffung und es kann zu Unterschieden in den individuellen Qualitätsvorstellungen kommen. Sogar wissenschaftliche ExpertInnen sind sich nicht im Detail einig, da Betreuungsqualität in bestimmten Dimensio-

⁸⁷ Informationsmängel auf der Angebotsseite werden hier ausgeschlossen.

⁸⁸ Vgl. Fröhlich-Gildhoff et al (2014), S. 7.

⁸⁹ Vgl. Tietze (2008), S. 18.

⁹⁰ Vgl. Althammer (2000), S. 102.

⁹¹ Vgl. Paull (2014), S. 21.

nen individuell von den Bedürfnissen des zu betreuenden Kindes abhängig ist.⁹² Eine allgemeine gesellschaftlich konsensfähige Definition von Betreuungsqualität auf allen Dimensionen scheint daher kaum erreichbar.

Anbieter von Betreuung bieten unterschiedliche Konzepte an, die sich je nach Träger auf den zuvor vorgestellten Dimensionen unterscheiden können. Auf der Strukturqualitätsdimension sind zum Beispiel Öffnungszeiten variabel gestaltbar. Auf der Dimension der Orientierungsqualität befinden sich beispielsweise Betreuungskonzepte nach Montessori oder Waldorf sowie Konzepte konfessionell geprägter Einrichtungen, die wiederum die Prozessqualität beeinflussen bzw. auch möglicherweise für die Ergebnisqualität eine Rolle spielen. Unterschiedliche Betreuungskonzepte können daher zu einer präferenzgerechten Bereitstellung von Betreuungsqualität beitragen.

An dieser Stelle sei noch einmal daran erinnert, dass weiterhin die Annahme gilt, dass es die Eltern sind, die mit Blick auf das Wohl und die individuellen Bedürfnisse ihrer Kinder am besten entscheiden können, welche Qualitätsmaßstäbe für sie individuell von Bedeutung sind.

Bei Betrachtung des Marktes für frühkindliche Betreuung spielen asymmetrische Informationsverteilungen bevor private oder ggf. staatliche Informationsgenerierungsprozesse in Gang gesetzt werden eine Rolle, da Anbieter vorerst besser wissen, welche Inputfaktoren die Strukturqualität prägen, welche Betreuungskonzepte verwendet werden und wie sich diese auf den Prozess also die Interaktionen zwischen Kindern und Betreuungspersonen auswirken. Hier kann von einem Informationsvorsprung der Anbieterseite gesprochen werden. Die Ergebnisqualität ist von beiden Seiten schwer festzumachen, da die Förderung der kindlichen Entwicklung nicht nur von der Betreuung an sich, sondern von sehr unterschiedlichen Faktoren abhängt. Im Sinne der Charakterisierung als Erfahrungsgut auf den ersten drei Ebenen, können Eltern die Struktur- und Orientierungsqualität relativ leicht und weitgehend bereits zu Beginn der Betreuung in Erfahrung bringen. Die umfassende Einschätzung der Prozessqualität kann im Vergleich zu den ersten zwei Dimensionen mehr Zeit in Anspruch nehmen. Allerdings bezieht sich diese Argumentation auf den Zeitraum nachdem ein Betreuungsvertrag abgeschlossen wurde. Diese Argumentation ist für die Analyse relevant, inwiefern Moral Hazard auf dem Markt eine Rolle spielen kann. Für adverse Selektion spielt allerdings eine Rolle, inwiefern vorvertraglich asymmetrische Informationen zu Marktversagen führen.

⁹² Vgl. Bünnagel (2013), S. 108 und S. 115.

Gemäß adverser Selektion würden Eltern auf einem nicht regulierten Markt vor Vertragsschluss ihre Zahlungsbereitschaft für Betreuung so anpassen, dass diese der durchschnittlich angebotenen Betreuungsqualität entspricht. Da Anbieter überdurchschnittlicher Qualitäten ihre Kosten durch den Preis für Kinderbetreuung, der sich an der durchschnittlichen Qualität orientiert, nicht mehr decken können, ziehen diese ihr Betreuungsangebot zurück. Die Durchschnittsqualität verringert sich und es folgt eine weitere Anpassung der Zahlungsbereitschaft bis nur noch geringe Betreuungsqualitäten angeboten werden oder der Markt für frühkindliche Betreuung sogar zusammenbricht.⁹³ Vor dem Hintergrund der Kategorisierung von frühkindlicher Betreuung als Erfahrungsgut haben Anbieter zwar vor Vertragsschluss vor allem mit Blick auf die ersten drei Dimensionen einen Informationsvorsprung. Auf einem nicht staatlich regulierten Markt werden an dieser Stelle jedoch sehr wahrscheinlich die marktintegrierten Instrumente zur Informationsgenerierung ansetzen.

Unter der getroffenen Annahme bezüglich des Verhaltens von Eltern, kann davon ausgegangen werden, dass Eltern, die einen Betreuungsplatz für ihr Kind suchen, ein Screening des Marktes für frühkindliche Betreuung vornehmen. In der Regel ist es möglich im Vorfeld Kontakt zur Betreuungseinrichtung aufzunehmen und sich über Informationsmaterial sowie im Erfahrungsaustausch mit Eltern über das Betreuungsangebot zu informieren. Dabei sind vor allem die Inputfaktoren auf der Dimension der Strukturqualität relativ leicht in Erfahrung zu bringen, insofern die Eltern bereit sind Suchkosten, auch in Form von Opportunitätskosten, auf sich zu nehmen. Unter der Annahme, dass Eltern in der Regel im Sinne ihre Kinder handeln, kann man davon ausgehen, dass Eltern diese Kosten hinnehmen und basierend auf den gewonnenen Informationen entscheiden können, welches pädagogische Betreuungskonzept den Bedürfnissen ihres Kind entspricht.⁹⁴

Gleichzeitig werden die Anbieter im Wettbewerb um zu betreuende Kinder, möglichst viele Informationen über die Qualität bereitstellen, um Eltern über die Qualität des Betreuungsangebotes zu informieren. Sie werden daher Signaling betreiben und dafür beispielsweise Informationsmaterial digital bereitstellen, ein persönliches Beratungsgespräch mit gegebenenfalls einer Besichtigung der Räumlichkeiten führen oder eine Hospitanz anbieten. Die Informationen können dabei helfen, sich an den tatsächlichen

⁹³ Vgl. Bünnagel (2013), S. 120.

⁹⁴ Vgl. Bünnagel (2013), S. 122.

Betreuungsalltag anzunähern und eine präferenzgerechte Entscheidung zu treffen. Fehlerhafte Informationen werden dadurch begrenzt, dass Anbieter von Kinderbetreuung auf ihre Reputation achten, die vor allem im Austausch zwischen den Eltern weitergegeben wird.

Bei Moral Hazard ist die theoretische Befürchtung, dass gewinnorientierte Anbieter als besser informierte Marktakteure auf einem nicht regulierten Markt nach Vertragsschluss über die Betreuungsdienstleistung Kosten einsparen und damit die Qualität senken, ohne dass die Eltern die Kosteneinsparung beobachten und sanktionieren können.⁹⁵

Dieser nachvertraglich einsetzende Wirkungsmechanismus wäre auf einem nicht über Markteintrittsbarrieren bzw. Qualitätsstandards regulierten Markt wahrscheinlich vermeidbar. Eltern können im Zeitverlauf beobachten, wenn sich die Qualität verschlechtert, nicht nur, weil sie tag täglich mit der Betreuungseinrichtung, den Betreuungspersonen in Kontakt stehen, sondern sich auch mit anderen Eltern austauschen und die Reaktionen der Kinder deuten können. Eine Kostenreduktion, die zu drastischen Verschlechterungen in der Qualität führt (z. B. weniger Betreuungspersonen) würde daher sehr wahrscheinlich von den Eltern wahrgenommen werden. Obwohl häufige Betreuungswechsel für die kindliche Entwicklung als negativ anzusehen sind⁹⁶, würden die Eltern bei drastischen Qualitätseinbußen, die u. a. das Wohl des Kindes gefährden, einen Betreuungswechsel initiieren und damit den Anbieter unter der Annahme, dass eine Alternative vorhanden ist, für die Verhaltensänderung sanktionieren.

Aus dieser Analyse lässt sich folgern, dass unter den getroffenen Annahmen, Informationsasymmetrien vorhanden sind, aber marktförmige Instrumente, die diese reduzieren und den Eltern eine präferenzgerechte Entscheidung ermöglichen, sehr wahrscheinlich in Gang gesetzt werden würden. Ob der Staat die Informationen zu geringeren Kosten bereitstellen und damit die Suchkosten der Eltern reduzieren kann, ist noch zu diskutieren. Der folgende Abschnitt knüpft an die Diskussion an und evaluiert die existierenden Instrumente mit Blick auf die Reduzierung asymmetrischer Informationen.

4.2.2 Evaluierung bestehender staatlicher Instrumente

Die nachfolgend betrachteten staatlichen Eingriffe sind Markteintrittsbarrieren in Verbindung mit Qualitätsstandards. Dabei stellt sich die Frage, inwieweit die staatliche Re-

⁹⁵ Siehe auch Bünnagel (2013), S. 124-125.

⁹⁶ Vgl. Anders (2013), S. 249.

gulierung kostengünstiger asymmetrische Informationsverteilungen in den ersten drei Dimensionen abbaut und damit Marktversagen verhindert.

Eine Tageseinrichtung für Kinderbetreuung bedarf laut § 45 SGB VIII einer Betriebserlaubnis durch die zuständigen örtlichen Behörden gemäß § 46 SGB VIII, in der u. a. das Betreuungskonzept, die Ausstattung sowie die Eignung des Betreuungspersonals einer Prüfung unterzogen wird, die mindestens die auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene gesetzlich festgelegten Qualitätsstandards erfüllen müssen. Diese betreffen beispielsweise die Gruppengröße oder die Ausbildung der Betreuungspersonen. Mit der Integration in den Bedarfsplan der örtlichen Behörde erfolgt dann eine staatliche Subventionierung der Betreuungsplätze.

Markteintrittsbarrieren in Verbindung mit Qualitätsstandards sollen für eine bestimmte Mindestqualität sorgen und verhindern, dass Anbieter unter Wettbewerbsdruck auf einem nicht regulierten Markt Anreize haben die Betreuungsqualität zu mindern, um Kosten zu senken. Die automatische gesetzliche Anerkennung von nicht gewinnorientierten bzw. gemeinnützigen sowie konfessionellen Anbietern als Träger, soll gewinnorientiertes Verhalten ebenfalls vermeiden.⁹⁷

Wie aus der Diskussion um die Charakterisierung deutlich wurde, kann die Bewertung von Betreuungsqualität in bestimmten Aspekten unterschiedlich ausfallen, da Eltern individuelle Vorstellungen beispielsweise in der Orientierungs- oder Prozessqualität haben können. Eine konsensgeprägte Einigung auf allumfassende Standards in allen Dimensionen ist daher herausfordernd. Folglich können im Sinne einer Steigerung des gesellschaftlichen Nutzens nur diejenigen Standards festgelegt werden, die für die betroffenen Individuen als mindeste Bedingungen guter Betreuungsqualität angesehen werden. Daher sind nur sogenannte staatlich kontrollierte Standards, die eine Mindestqualität festlegen, unter der kein Nachfrager – gemäß der bereits bekannten Annahme, dass Eltern im Sinne ihrer Kinder handeln – Betreuung konsumiert, weil es das Wohl

⁹⁷ Träger, die einer staatlich anerkannten Kirche oder Religionsgemeinschaft angehören, und Freie Wohlfahrtspflegeverbände sind gemäß § 75 Abs. 3 SGB VIII Träger der freien Jugendhilfe. Privat-gewerbliche Träger müssen erst die Voraussetzungen gemäß § 75 Abs. 1 und 2 SGB VIII wie z. B. die Verfolgung gemeinnütziger Ziele erfüllen. Daher kann privat-gewerblichen Anbietern mit Verweis auf die fehlende Orientierung an gemeinnützigen Zielen die Trägerschaft verweigert werden. Davon unberührt bleibt die Betriebserlaubnis nach § 45 SGB VIII, jedoch verfällt die privilegierte Zusammenarbeit mit der örtlichen Behörde für Jugendhilfe (z. B. finanzielle Förderung) (vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2009a), S. 7 und S. 11 sowie Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2009b), S. 4) und kann daher im Vergleich zu subventionierten Betreuungsangeboten benachteiligt sein.

des Kindes gefährden würde, ökonomisch begründbar. Bezüglich Inputfaktoren können relativ leicht Standards gefunden werden, denen allen Eltern, die sich um das Wohl des Kindes sorgen, zustimmen würden. Dies betrifft zum Beispiel den Bereich der kindlichen Sicherheit, sodass zum Beispiel Treppen ganz vermieden oder mit Barrieren versehen werden, um die Verletzungsgefahr zu minimieren. Allerdings kann unter den getroffenen Annahmen auch argumentiert werden, dass selbst auf einem Markt ohne gesetzlich geregelte Mindeststandards langfristig Qualitäten unterhalb dessen, was Nachfrager als Mindestqualität sehen, aus dem Markt ausscheiden, da im Erfahrungsaustausch und mit Hilfe der bereitgestellten und selbst erworbenen Informationen nur die Qualitäten ausgewählt werden, die zumindest das Wohl des Kindes nicht gefährden. Annahmegemäß sind Eltern in der Lage Betreuungsplätze, die das Wohl des Kindes gefährden, auszuschließen.⁹⁸ Dagegen sind allgemeingültige Standards zum Beispiel in der Orientierungsqualität nicht zu begründen, sofern Eltern unterschiedliche Präferenzen haben, was diesbezüglich als wahrscheinlich gilt. Zum Beispiel kann es Eltern geben, die ihr Kind in der Tageseinrichtung eine Fremdsprache lernen lassen möchten, während andere Eltern lieber eine Tageseinrichtung bevorzugen, in der ausschließlich in der Muttersprache mit dem Kind kommuniziert wird. Einheitliche Standards würden in diesem Fall einem präferenzgerechten Angebot an frühkindlicher Betreuung entgegenwirken und damit die Konsumentensouveränität einschränken.

Wie aus der Argumentation des vorangegangenen Abschnittes geschlussfolgert wurde, sind Signaling und Screening zum Abbau von asymmetrischen Informationen bevor ein Vertrag zustande kommt und während des Betreuungsverhältnisses sehr wahrscheinlich. Sie verursachen jedoch private Transaktionskosten bei der Generierung und Bereitstellung von Informationen. Daneben ist die Festlegung von Standards, auf die sich alle Eltern einigen können ökonomisch begründbar. Daraus folgt, dass durch gesetzlich festgelegte Mindeststandards, die im übertragenen Sinne mit einer Bereitstellung von Informationen gleichzusetzen sind, die Transaktionskosten der Informationsbereitstellung und Generierung reduziert werden können, da sowohl Nachfrager davon ausgehen können, dass diese Standards gelten, als auch Anbieter diese Informationen nicht mehr explizit machen müssen. Über Mindeststandards hinaus, auf die sich die Nachfrager von Betreuung einigen können, sollte aus ökonomischer Perspektive keine Festlegung erfolgen. Hieran sollten dann die privaten Mechanismen der Informationsgenerierung und

⁹⁸ Vgl. Bünnagel (2008), S. 6.

Bereitstellung anknüpfen. Die Festlegung von Mindeststandards verursacht allerdings wiederum auf Seiten des Staates Kosten durch die gesetzliche Festlegung der Standards sowie in der zuständigen Verwaltung, die die Einhaltung der Standards in den Tageseinrichtungen kontrolliert, die von der Gesamtheit der SteuerzahlerInnen, also auch von denjenigen, die keinen Bezug zu Kinderbetreuung haben, getragen werden. Folglich ist es die Aufgabe des Staates diejenigen Standards festzulegen, die von allen Eltern mitgetragen werden. Diese müssen jedoch zunächst identifiziert werden, wobei Informationen über die Präferenzen der Nachfrager benötigt werden und staatliche Fehleinschätzungen passieren können.

Vor diesem Hintergrund lässt sich daher aus dieser Argumentation heraus nicht abschließend argumentieren, ob gesetzliche Mindeststandards tatsächlich unter der Annahme, dass private Informationsmechanismen sehr wahrscheinlich funktionieren und Eltern unter einer bestimmten Mindestqualität Betreuungsangebote nicht konsumieren im Abbau von Informationsasymmetrien im Bereich der Inputqualität effizienter sind. Bezüglich der Orientierungs- und Prozessdimensionen sind Standards nicht begründbar und daher auch nicht für den Abbau asymmetrischer Informationen gerechtfertigt. Bei diesen Dimensionen sind es die privaten Mechanismen, die die Informationsasymmetrien reduzieren können.

Die Betrachtung der staatlichen Eingriffe auf dem Markt für frühkindliche Betreuung aus allokativer Sicht zeigt zum einen, dass die diskutierten Effekte frühkindlicher Betreuung nicht als auf dem Markt für frühkindliche Betreuung zu internalisierende positive externe Effekte bezeichnet werden können. Daher kann aus dieser Perspektive nicht von Marktversagen gesprochen werden, wodurch die Subventionierung der frühkindlichen Betreuung im Status quo nicht gerechtfertigt ist.

Asymmetrische Informationen sind grundsätzlich auf dem Markt zu finden, wobei Signaling und Screening diese abbauen können. Die staatliche Festlegung von Inputstandards, auf die sich alle Eltern einigen, können Transaktionskosten in der Informationsbereitstellung dieser Dimension reduzieren. Dies führt jedoch noch nicht zu einem effizienteren Abbau von Informationsasymmetrien, da auch dem Staat dabei Kosten entstehen. In den Dimensionen der Orientierungs- und Prozessqualität sind Standards nicht zu begründen und deshalb sei hier auf die privat einsetzenden Mechanismen der Informationsbeschaffung und -bereitstellung verwiesen.

5. Distributive Gründe zur Rechtfertigung der Staatseingriffe auf dem Markt für frühkindliche Betreuung

Die vorangegangene allokative Betrachtung abstrahiert von Verteilungsfragen. Markteingriffe aus distributiver Sicht können unter bestimmten Bedingungen jedoch wohlfahrtssteigernd und somit ökonomisch begründbar sein.⁹⁹

5.1 Die ökonomische Diskussion um Gerechtigkeitsvorstellungen

Vor dem Hintergrund des methodologischen Individualismus lässt sich ökonomisch keine allgemeingültige Gerechtigkeitsvorstellung ableiten, da Individuen einer Gesellschaft unterschiedlicher Auffassungen bezüglich Gerechtigkeit an sich und Verteilungsfragen sind. Dennoch sollen mögliche Gedanken aus der ökonomischen Diskussion zu distributiven Regulierungen bezüglich Einkommen kurz aufgegriffen werden.

Während der Markt, in dem sich der Preis frei bildet, die sogenannte Leistungsgerechtigkeit bezüglich Einkommen hervorbringt, wird der gesellschaftliche Diskurs von der Forderung nach Chancengerechtigkeit dominiert. Das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit richtet sich im Grunde nach dem, was Individuen bereit sind für die Arbeitsleistung anderer zu bezahlen und weniger danach, wie sehr sich ein Individuum anstrengt oder wie hoch seine gesellschaftliche Verantwortung ist. Leistungsgerechtigkeit bei Einkommen orientiert sich daher eher nach den Ergebnissen, die von Individuen erbracht werden und setzt damit Anreize die eigenen Fähigkeiten so zu nutzen, dass sie den übrigen Marktteilnehmenden am meisten Nutzen stiften. Forderungen nach Chancengerechtigkeit können leicht auf Ergebnisgerechtigkeit abzielen, wobei die Gleichstellung aller Individuen bezüglich Einkommen die Konsequenz daraus ist. Dies würde jedoch in Betracht beispielsweise unterschiedlicher Fähigkeiten möglicherweise auch nicht als gerecht wahrgenommen werden. Damit Leistungs- und Chancengerechtigkeit kompatibel sind, muss Umverteilung an der Anfangsausstattung der Individuen ansetzen und die Anfangsbedingungen zumindest so angleichen, dass jedes Individuum beispielsweise gleiche Zugangschancen zu Bildung hat.¹⁰⁰

⁹⁹ Vgl. Roth (2014), S. 202.

¹⁰⁰ Dieser Abschnitt folgt Roth (2014), S. 202 und Roth (2009), S. 15-19. Hier finden sich weitere und ausführlichere Anregungen zur Diskussion um den Gerechtigkeitsbegriff aus ökonomischer Sicht.

5.2 Evaluierung von Subventionen im Kontext effizienter Umverteilung

Damit Umverteilung wohlfahrtssteigernd ist, müssen Umverteilungsmaßnahmen folgende drei Kriterien erfüllen. Gemäß Methodologischem Individualismus müssen erstens die einzelnen Individuen im Mittelpunkt bezüglich Umverteilungsmaßnahmen stehen. Zweitens ist eine Umverteilung dann wohlfahrtssteigernd, wenn sie sich auf Bedürftigkeit aus materieller Sicht bezieht. Daher ist eine Umverteilung nur von reichen zu armen Individuen gerechtfertigt. Drittens soll die Umverteilungsmaßnahme effizient, also zu möglichst geringen Kosten umsetzbar sein sowie Preise als Knappheitsinformations- und Anreizsystem möglichst unverzerrt lassen. Daher sollte weniger direkt in Märkte eingegriffen, sondern über Steuern und Transfers umverteilt werden.¹⁰¹

Subventionen auf dem Markt für frühkindliche Kinderbetreuung sollen allen Familien den Zugang zu frühkindlicher Betreuung ermöglichen. Da zur Finanzierung Steuermittel herangezogen werden, können diese als Umverteilungsmaßnahme angesehen werden. Anhand der zuvor genannten Effizienzkriterien soll im Folgenden die Evaluierung der Umverteilung durch die Subventionen des Status Quo erfolgen.

Bezogen auf die Forderung, dass sich Umverteilungsinstrumente auf Individuen zu beziehen haben, ist festzustellen, dass die Subventionen das Kriterium nicht erfüllen, da diese in den meisten deutschen Kommunen objektbezogen und nicht subjektbezogen ausgestaltet sind. Konkret bedeutet dies, dass die einzelnen Betreuungsplätze subventioniert werden und nicht Individuen, die diese Plätze im Anspruch nehmen, eine staatliche Förderung erhalten.

Da jeder Platz subventioniert wird, richtet sich die Subventionierung auch nicht primär nach der materiellen Bedürftigkeit der Eltern. Zwar gibt es aktuell nach Einkommen gestaffelte Elternbeiträge, jedoch tragen diese nur zu einem geringen Bruchteil zur Finanzierung der laufenden Kosten bei. Der Großteil der Kosten wird durch staatliche Förderung gedeckt.¹⁰² Daraus lässt sich folgern, dass auch Haushalte mit hohem Einkommen von der Subvention profitieren, was aus Sicht des zweiten Kriteriums nicht gerechtfertigt ist. Mit Verweis auf die Opportunitätskosten als Entscheidungskriterium bei der Wahl von Kinderbetreuung steigt die Wahrscheinlichkeit, formelle Betreuung in

¹⁰¹ Vgl. Roth (2014), S. 203-205, 211.

¹⁰² Laut Berechnungen von Müller et al (2014, S. 54) liegen die Gesamtkosten eines Ganztagsbetreuungsplatzes für unter Dreijährige durchschnittlich bei 1.150 Euro pro Kind. Durch Subventionen und ggf. Zuschüssen freier Träger liegt der durchschnittliche Elternbeitrag bei 161 Euro pro Kind.

Anspruch zu nehmen, je höher das Erwerbseinkommen ist, das auf dem Markt erzielt werden kann, gegeben eine informelle Betreuung wird ausgeschlossen und Fremdbetreuung überhaupt in Erwägung gezogen. Daher können die Nutznießer der Subvention auch Eltern mit hohen Einkommen sein, die die Kinderbetreuung auch ohne Subvention nachfragen würden.¹⁰³ Letztendlich ist auch die Erfüllung des Effizienzkriteriums fraglich, wenn man beachtet, dass hohe Summen von Steuereinnahmen in die Subventionierung fließen, ohne dass die vorherigen Kriterien erfüllt werden.

Aus distributiver Sicht sind subjektbezogene Transfers Alternativen zu objektbezogenen Subventionen, die sich je nach Ausgestaltung der Erfüllung der Kriterien annähern. Objektsubventionen werden dem ersten Kriterium, also der expliziten Orientierung der Umverteilung an Individuen, gerechter.

Innerhalb der Umverteilung über das Steuersystem, gibt es zwei alternative Ausprägungen von Transfers, die unter Transfers in cash oder Transfers in kind bekannt sind. Ein Transfer in cash ist nicht an den Konsum eines bestimmten Gutes gebunden, wird ohne Bedingungen an dessen Verwendung gewährt und monetär an die entsprechenden Individuen transferiert. Dagegen ist ein Transfer in kind an den Konsum gebunden und erst dann wirksam, wenn das entsprechende Gut auch nachgefragt wird. Analytisch kann gezeigt werden, dass ungebundene Transfers sowohl einen höheren Nutzen bei den Individuen erzielen, als auch effizienter in der Umverteilung sind.¹⁰⁴

Mit Bezug auf den Markt für frühkindliche Betreuung können sogenannte staatlich geförderte Betreuungsgutscheine zu den Transfers in kind eingeordnet werden, die in formellen Betreuungseinrichtungen eingelöst werden können, wobei die staatliche Förderung je nach materieller Bedürftigkeit Teile der Betreuungskosten bzw. ggf. sogar den Gesamtbetrag übernimmt.¹⁰⁵ Das heißt, dass Nachfrager von Betreuung einen Gutschein erhalten, wenn sie die Kriterien der materiellen Bedürftigkeit erfüllen. Je nach Familieneinkommen erhalten sie dann unterschiedliche Vergünstigungen. Über eine gewisse Einkommensgrenze sollten Eltern keinen Anspruch auf einen Gutschein mehr haben, um Umverteilung in obere Einkommensklassen zu vermeiden.¹⁰⁶

¹⁰³ Vgl. Althammer (2000), S. 103; Bünnagel (2008), S. 2; Spieß/Wagner (1996), S. 141.

¹⁰⁴ Vgl. Roth (2014), S. 208-211.

¹⁰⁵ Gutscheine werden von deutschen Behörden bereits vergeben (vgl. Kita-Gutscheinsystem in Hamburg und Berlin), weisen jedoch unterschiedliche Charakteristika auf und können von den Kriterien für effiziente Umverteilung abweichen.

¹⁰⁶ Vgl. dazu auch Kreyenfeld/Wagner (2000), S. 17.

Gegenüber Objektsubventionen wäre daher die Umverteilung über an materielle Bedürftigkeit geknüpfte Betreuungsgutscheine zu bevorzugen. Allerdings verzerren auch gebundene Transfers je nach Ausgestaltung den Preis für frühkindliche Betreuung, da diese direkt in den Markt eingreifen und daher Ineffizienz bewirken. Hinzukommt, dass Betreuungsgutscheine mit einem erhöhten Verwaltungsaufwand verbunden sind, wenn die einzelnen Ansprüche der Eltern auf Subventionen evaluiert werden müssen. Außerdem gibt es einen Anreiz zur Verschleierung der Einkommen. Schließlich würden lediglich formelle und nicht informelle Betreuungsangebote finanziell gefördert werden, was bezogen auf Analyseergebnisse der Diskussion bezüglich positiver externer Effekte nicht gerechtfertigt ist.

Effizienter und wohlfahrtssteigernder sind dagegen ungebundene Transfers, d. h. Transfers, die ohne jedwede Bedingungen an deren Verwendung an materiell bedürftige Eltern geleistet werden. Zudem stehen sie im Einklang mit der Annahme, dass Eltern am besten wissen, welche Art von Betreuung für das Kind geeignet ist sowie mit der Argumentation, dass die einseitige Subventionierung von formeller Betreuung nicht gerechtfertigt ist. Da hier kein direkter Eingriff in den Markt für frühkindliche Betreuung erfolgt, bleibt auch der Preis als Anreiz- und Informationsmechanismus unverzerrt.

Im Status quo ist durch überwiegend Objektsubventionierung wenig Effizienz und Effektivität in der Umverteilung gegeben. Die vorgestellten Alternativen von Subjektsubventionen in Abhängigkeit von materieller Bedürftigkeit sind dementsprechend vorzuziehen, wobei Transfers in cash effizienter und wohlfahrtssteigernder sind.^{107 108}

¹⁰⁷ Qualitativ hochwertige frühkindliche Betreuung wird als Schlüsselfaktor im Abbau von Bildungsbarrieren gesehen. Bereits zitierte Studien weisen darauf hin, dass gute frühkindliche Betreuung die Wahrscheinlichkeit höherer Bildungsabschlüsse bei Kindern aus sozioökonomisch schlechter gestellten Familien erhöht. Daher kann Umverteilung sozioökonomisch schwächer gestellten Familien ermöglichen, Kinder formell betreuen zu lassen und damit möglicherweise laut aktuellen Studien einen Beitrag zur Schaffung von gleichen Zugangschancen zu Bildung leisten. Allerdings sollte diese Anmerkung nicht als Forderung verstanden werden, Kinder aus derartigen Familien generell formell betreuen zu lassen, denn die Betreuungsentscheidung sollte primär von den Eltern getroffen werden.

¹⁰⁸ Öffentlich diskutiert wird der Mangel an Betreuungsplätzen besonders in Ballungsräumen, wobei aktuell rund 293.000 frühkindliche Betreuungsplätze fehlen (vgl. Institut der deutschen Wirtschaft (2017)) sowie eine mangelnde Anbietervielfalt. Laut einer Elternbefragung von infratest dimap (2016, S. 2) geben 84 Prozent an, sich eine Stärkung der Anbietervielfalt zu wünschen. Dies könnte eine mögliche Konsequenz der Markteintrittsbarrieren sein.

6. Schlussfolgerung und Ausblick: Wie viel staatliche Intervention braucht der Markt für frühkindliche Betreuung?

Der Markt für frühkindliche Betreuung in Deutschland ist durch hohe Subventionen und Markteintrittsbarrieren in Verbindung mit Qualitätsstandards stark reguliert. Das Gut frühkindliche Betreuung wird in der Diskussion als öffentlich zu förderndes Gut eingestuft, das positive gesellschaftliche Effekte hervorruft und dessen Qualität durch Markteintrittsbarrieren basierend auf zu erfüllende Qualitätsstandards zu sichern sei. Ziel dieser Arbeit war die Interventionen – unter der Annahme, dass Eltern im Sinne des Kindeswohls handeln und die für das Kind beste Betreuungsform wählen – aus ökonomischer Perspektive mit Blick auf frühkindliche Tageseinrichtungen zu evaluieren und ihre Rechtfertigung zu prüfen.

Die Analyse des Gutes „frühkindliche Betreuung“ und des zugehörigen Marktes zeigt, dass die Betreuungsqualität mehrdimensional und in bestimmten Aspekten individuell bestimmbar ist. Frühkindliche Betreuung kann als Erfahrungsgut charakterisiert werden, wobei die qualitative Bewertung mit einem erhöhten Informationsaufwand verbunden und zum Teil erst im Laufe des Konsums möglich ist. Auch der Markt an sich weist Besonderheiten auf. Zwar zeigen empirische Analysen eine Sensibilität bezüglich finanzieller Anreize (Betreuungskosten und Erwerbslohn) auf, allerdings beeinflussen auch soziodemografische Faktoren und Betreuungspräferenzen die Betreuungsentscheidung.

Die Analyse von Marktversagen aufgrund von positiven externen Effekten ergibt, dass die diskutierten gesellschaftlichen Effekte ökonomisch nicht als positive externe Effekte betrachtet werden können, die eine Internalisierung über den Markt durch einseitige Subventionierung formeller Betreuung rechtfertigen würden. Asymmetrische Informationen sind zwar dem Markt zuzurechnen, Signaling und Screening setzen jedoch sehr wahrscheinlich ein und erhöhen den Informationsstand. Ökonomisch zu begründen sind lediglich Standards, auf die sich alle Eltern einigen können. Die staatliche Festlegung dieser Standards könnte allerdings die Suchkosten der Eltern reduzieren, insofern die staatlichen Kosten der Setzung von Mindeststandards gering sind.

Die überwiegende Objektsubventionierung des Status Quo kann aus distributiver Sicht nicht gerechtfertigt werden, da diese die Effizienzkriterien nicht erfüllt. Effizienter sind an materielle Bedürftigkeit geknüpfte Subjektsubventionen, wobei Wohlfahrtssteigerungen möglich sind.

Die Zusammenfassung der Analyseergebnisse vor dem Hintergrund der Verhaltensannahme der Eltern zeigt, dass die derzeitige staatliche Intervention durch Subventionen aufgrund von Marktversagen ökonomisch nicht gerechtfertigt ist. In dieser Arbeit nicht berücksichtigt wurde das Konzept der Meritorik, das eine öffentliche Förderung unabhängig von Marktversagen umfasst, wobei die Steigerung des Konsums formeller frühkindlicher Betreuung gesellschaftlich als wünschenswert angesehen werden könnte. Inwieweit das Konzept auf den Bereich der formellen frühkindlichen Betreuung zutrifft, ist ein möglicher Gegenstand weiterführender Analysen. Auch im Bereich empirischer Studien bezüglich frühkindlicher Betreuung und ihrer Effekte ist weiterhin Forschung relevant, um die empirischen Zusammenhänge deutlicher herauszuarbeiten.

Bezüglich Qualitätsstandards können staatliche Mindeststandards ökonomisch begründbar sein, insofern der Staat die Kosten der Informationsbeschaffung im Vergleich zu Signaling und Screening reduziert und lediglich die Standards festlegt, auf die sich alle Eltern einigen können. Darüber hinaus sollte der Staat unter der Beobachtung, dass Betreuungsqualität von Eltern in bestimmten Aspekten unterschiedlichen definiert wird, keine Qualitätsstandards festlegen, um nicht einer präferenzgerechte Bereitstellung von formellen Betreuungsplätzen entgegenzuwirken. Inwieweit die Knappheit von Betreuungsplätzen besonders in Ballungsräumen und die fehlende aber gewünschte Anbietervielfalt von den Markteintrittsbarrieren aufgrund von Qualitätsstandards beeinflusst wird und inwieweit dies mit dem geringen Anteil an privat-gewerblichen Anbietern zusammenhängt, kann ebenso in weiterführenden Arbeiten umfassender behandelt werden. Hierbei könnte auch ein Vergleich mit anderen Ländern, die in der Organisation der frühkindlichen Betreuung gut abschneiden, Aufschlüsse bieten.

Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass die Verhaltensannahme an die Eltern, die die Analyseergebnisse dieser Arbeit prägt, durchaus in Frage gestellt werden kann, wobei sich dann von dieser Arbeit abweichende Schlussfolgerungen ergeben können. Auch hier sind weitere Argumentationen denkbar und aufschlussreich, um sich der Beantwortung der Frage, wie viel staatliche Intervention auf dem Markt für formelle frühkindliche Betreuung tatsächlich benötigt wird, umfassender zu nähern.

Literaturverzeichnis

- Akgunduz, Y. und Plantenga, J. (2017). Child care Prices and Maternal Employment: A Meta-Analysis. U.S.E Diskussion Paper Series, Nr. 15-14.
- Althammer, J. (2000). Ökonomische Theorie der Familienpolitik. Theoretische und empirische Befunde zu ausgewählten Problemen staatlicher Familienpolitik. Physica-Verlag, Heidelberg.
- Anders, Y. (2013). Stichwort: Auswirkungen frühkindlicher institutioneller Betreuung und Bildung. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, Bd. 16(2), S. 237-275.
- Berkel, B.; Börsch-Supan, A.; Ludwig, A. und Winter, J. (2002). Sind die Probleme der Bevölkerungsalterung durch eine höhere Geburtenrate lösbar?. Mannheim.
- Blau, D. M. (2001). The Child Care Problem. An economic analysis. Russell Sage Foundation, New York.
- Blau, D. M. und Robins, P. K. (1988). Child-Care Costs and Family Labor Supply. *The Review of Economics and Statistics*, Bd. 70(3), S. 374-381.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2005). Monitor Familiendemographie. Wer betreut Deutschlands Kinder?. Ausgabe Nr. 2, Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2010). Wohlfahrtsstaatliche Einflussfaktoren auf die Geburtenrate in europäischen Ländern, Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2016). Kindertagespflege: die familiennahe Alternative. Ein Leitfaden für Tagespflegepersonen, Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2017a). Kindertagesbetreuung Kompakt. Ausbaubestand und Bedarf 2016, Berlin.
- Bünnagel, V. (2013). Die Rolle des Staates bei der Kinderbetreuung. Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik, Bd. 137, Universität zu Köln.

- Bünnagel, V. und Eekhoff, J. (2008). Zur Diskussion um die Einführung eines Betreuungsgeldes. Otto-Wolff-Institut Diskussionspapiere, Nr. 2.
- Burger, C. (1997). Marktversagen bei Gesundheitsgütern: Ein Überblick mit besonderer Berücksichtigung medizinischer Prävention. *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften/ Review of Economics*, Bd. 48(1), S. 89-112.
- Deutscher Bundestag (2004). Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder (Tagesbetreuungsausbaugesetz – TAG). Bundesgesetzblatt, Jg. 2004, Teil I, Nr. 76 (31.12.2004), S. 3852-3854.
- Deutscher Bundestag (2008). Gesetz zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz – KiföG). Bundesgesetzblatt, Jg. 2008, Teil I, Nr. 57 (15.12.2008), S. 2403-2409.
- Farhauer, O. (2002). Folgt aus der Theorie des endogenen Wachstums eine neue Wirtschaftspolitik?. Diskussionspapier Technische Universität Berlin, Nr. 3.
- Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie (FiBS) (2016). Finanzierungsfragen der Kindertagesbetreuung im Rahmen der AG Frühe Bildung. Endbericht (27.07.2016), Berlin.
- Fritsch, M. (2011). Marktversagen und Wirtschaftspolitik. Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns. 8., überarbeitete Auflage, München.
- Fritschi, T. und Oesch, T. (2008). Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland: eine ökonomische Bewertung langfristiger Bildungseffekte des Besuchs von Kindertageseinrichtungen, Bern.
- Fröhlich-Gildhoff, K.; Weltzien, D; Kirstein, N.; Pietsch, S. und Rauh K. (2014). Expertise: Kompetenzen früh-/kindheitspädagogischer Fachkräfte im Spannungsfeld von normativen Vorgaben und Praxis. *Frühe Bildung*, Bd. 3(3), S. 173-174.
- Gameren, E. van (2013). The Role of Economic Incentives and Attitudes in Participation and Childcare Decisions. *Journal of Family and Economic Issues*, 34(3), S. 296-313.

- Grund, M. und Martin, J. (2012). Determinants of further training - evidence for Germany. *The International Journal of Human Resource Management*, Bd. 23(17), S. 3536-3558.
- Haan, P. und Wrohlich K. (2010). Kinderbetreuung versus Kindergeld: Sind mehr Geburten und höhere Beschäftigung möglich?. DIW Wochenbericht, Nr. 30, S. 2-4.
- Hackmann, J. (2005). Die Bestimmung der optimalen Bevölkerungsgröße als (wirtschafts-) ethisches Problem. Diskussionspapier, Nr. 37, Helmut-Schmidt-Universität Hamburg.
- Infratest dimap (2016). Kita-Qualität in Deutschland – Was wünschen sich Eltern? Ergebnisse einer bundesweiten Elternbefragung.
- Joesch, J. und Hiedemann, B. (2002). The demands for nonrelative child care among families with infants and toddlers: A double-hurdle approach. *Journal of Population Economics*, Bd. 15(3), S. 495-526.
- Krapf, S. und Kreyenfeld, M. (2013). Soziale Unterschiede in der Nutzung externer Kinderbetreuung für Ein- bis Sechsjährige: Gibt es Veränderungen im Zeitraum 1984 bis 2009? Kinder- und Jugendhilfe in neuer Verantwortung, in: Sachverständigenkommission 14. Kinder und Jugendbericht (Hrsg.). Kinder- und Jugendhilfe in neuer Verantwortung.
- Kreyenfeld, M. (2004). Sozialstruktur und Kinderbetreuung. MPIDR Working Paper, Nr. 9.
- Kreyenfeld, M. und Hank, K. (2000). Does the Availability of Child Care Influence the Employment of Mothers? Findings from Western Germany. *Population Research and Policy Review*, Bd. 19(4), S. 317-337.
- Kreyenfeld, M. und Wagner, G. (2000). Die Zusammenarbeit von Staat und Markt in der Sozialpolitik: Das Beispiel Betreuungsgutscheine und Qualitäts-Regulierung für die institutionelle Kinderbetreuung, in: Schmähl, W. (Hrsg.). Soziale Sicherung zwischen Markt und Staat. Schriften des Vereins für Sozialpolitik. Bd. 275, S. 309-337.

- Langner, B. (2007). Externe Effekte der Bildung: Mythos oder Rechtfertigung für öffentliche Bildungsfinanzierung? Diskussionspapier, Nr. 2, Otto-Wolff-Institut für Wirtschaftsordnung.
- Lloyd, E. (2014). Can government intervention in childcare be justified? Comments and rejoinder. Comment: We need to change the childcare subsidy system. *Economic Affairs*, 34(3), 402-405.
- Merkle, L. und Zimmermann, K. F. (1992). Kinderbetreuung in familienökonomischer Sicht, in: Gräbe, S. (Hrsg.). Der private Haushalt im wissenschaftlichen Diskurs Frankfurt am Main/ New York, S. 349-370.
- Muehler, G. (2008). Consequences of mixed provision of child care: An overview on the German market. ZEW Discussion Papers, 08-077.
- Müller, K.; Spieß K.; Tsiasioti, C.; Wrohlich, K.; Bügelmayer, E.; Haywood, L.; Peter, F.; Ringmann, M. und Witzke, S. (2013). Evaluationsmodul: Förderung und Wohlergehen von Kindern. Enbericht: Studie im Auftrag der Geschäftsstelle für die Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Maßnahmen und Leistungen in Deutschland, Prognos AG, für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und das Bundesministerium der Finanzen, DIW Berlin: Politikberatung kompakt, Nr. 73.
- Paull, G. (2014). Can government intervention in childcare be justified? Comments and rejoinder. Rejoinder. *Economic Affairs*, Bd. 34(3), S. 408-410.
- Rainer, H.; Bauernschuster, S.; Auer, W.; Danzer, N.; Hener, T.; Holzner, C. und Reinkowski, J. (2011). Kinderbetreuung. ifo Forschungsberichte 59, München.
- Roth S. J. (2009). Eine ökonomische Annäherung an den Begriff der Gerechtigkeit und mögliche Implikationen für gesellschaftliches Handeln, in: Roman-Herzog-Institut (Hrsg.): Was ist Gerechtigkeit - und wie lässt sie sich verwirklichen? Antworten eines interdisziplinären Diskurses. Diskussionspapier, Nr. 11, S. 15-19.
- Roth, S. J. (2014). VWL für Einsteiger. 4., überarbeitete Auflage, Konstanz und München.

- Sala, H. und Silva, J. I. (2013). Labor productivity and vocational training: evidence from Europe. *Journal of Productivity Analysis*, Bd. 40(1), S. 31-41.
- Schlotter, M. und Wössmann, L. (2010). Frühkindliche Bildung und spätere kognitive und nichtkognitive Fähigkeiten: Deutsche und internationale Evidenz. *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, Bd. 79, S. 99-120.
- Spieß, K. (1998). Staatliche Eingriffe in Märkte für Kinderbetreuung: Theorie und Empirie im deutsch-amerikanischen Vergleich, Frankfurt/New York.
- Spieß, K. und Wagner, G. (1996). Ein übersehener Bereich der Sozialpolitik: Staatliche Eingriffe und der Markt für Kinderbetreuung, in Steiner, V. und Zimmermann, K. (Hrsg.). *Soziale Sicherung und Arbeitsmarkt - Empirische Analyse und Reformansätze*, Bd. 6, S. 135-159.
- Statistisches Bundesamt (2016). Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2016, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2017). Geburtenziffer in Deutschland weiterhin unter EU-Durchschnitt. Pressemitteilung vom 15. Mai 2017 - 159/17, Wiesbaden.
- Tietze, W. (2008). Qualitätssicherung im Elementarbereich, in: Klieme, E. und Tippelt, R. (Hrsg.): *Qualitätssicherung im Bildungswesen. Zeitschrift für Pädagogik*, Bd. 53, Beiheft, S. 16-35.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2009a). Zur Frage der Anerkennung privat-gewerblicher Träger von Kindertageseinrichtungen als Träger der freien Jugendhilfe nach Bundes- und Landesrecht, WD 9 – 3000/032/09.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2009b). Bundes- und landesrechtliche Voraussetzungen zur Erteilung einer Betriebserlaubnis für privat-gewerbliche Träger von Kindertageseinrichtungen, WD 9 - 3000 - 045/09.
- Wrohlich, K. (2011). Labor supply and child care choices in a rationed child care market, DIW Discussion Papers, Nr. 1169.

Internetquellen

Amann, S. (2007). Gute Geschäfte mit der Kita-GmbH, in: [spiegel.de](http://www.spiegel.de), 05.05.2007.
<http://www.spiegel.de/wirtschaft/kinderbetreuung-gute-geschaefte-mit-der-kita-gmbh-a-480302.html>, abgerufen am 13.07.2017.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2017b). Aktuelle Bundesprogramme, in: [fruehe-chancen.de](http://www.fruehe-chancen.de).

<http://www.fruehe-chancen.de/qualitaet/aktuelle-bundesprogramme/>, abgerufen am 27.05.2017.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2017c). Die föderale Organisation, in: [fruehe-chancen.de](http://www.fruehe-chancen.de).

<http://www.fruehe-chancen.de/themen/kinderbetreuung-international/bildungs-und-betreuungssysteme/das-bundesdeutsche-system/die-foederale-organisation/>, abgerufen am 26.05.2017.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2017d). Gute Kinderbetreuung, in: [bmfsfj.de](http://www.bmfsfj.de), 29.06.2017.

<https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/kinderbetreuung/gute-kinderbetreuung/73518>, abgerufen am 29.07.2017.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2017e). Ministerinnen und Minister einigen sich auf gemeinsamen Weg für bessere Qualität in der Kindertagesbetreuung, in: [bmfsfj.de](http://www.bmfsfj.de).

<https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/presse/pressemitteilungen/ministerinnen-und-minister-einigen-sich-auf-gemeinsamen-weg-fuer-bessere-qualitaet-in-der-kindertagesbetreuung/116398>, abgerufen am 27.05.2017.

Bundesregierung (2017). Mehr Geld für Kitas, in: [bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de), 27.04.2017.

<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/12/2016-12-14-kitaausbau.html>, abgerufen am 27.05.2017.

FAZ Online (2017). SPD will Familien mit Kleinkindern entlasten, in: [faz.net](http://www.faz.net), 03.04.2017.

<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/wahlkampf-spd-will-familien-mit-kleinkindern-entlasten-14955652.html>, abgerufen am 14.08.2017.

Institut der deutschen Wirtschaft (2017). Bund muss Kita-Lücken schließen, in: iwd.de (18.05.2017).

<https://www.iwd.de/artikel/bund-muss-kita-luecken-schliessen-319262/>,
abgerufen am 13.07.2017.

Nationales Zentrum Frühe Hilfen (2017). Glossar: Träger der öffentlichen und freien Jugendhilfe, in: fruehehilfen.de.

http://www.fruehehilfen.de/serviceangebote-des-nzfh/glossar/?tx_contagged%5Bsource%5D=default&tx_contagged%5Buid%5D=198&tx_contagged%5Bindex%5D=T&tx_contagged%5Bcontroller%5D=Term&cHash=48bf1a2e7bcae7914d10b214c66bc8f8, abgerufen am 29.05.2017.

Schäfer, C. (2013). Kommerzielles Kinderhüten, in: faz.net (02.01.2013).

<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/kinderbetreuung-kommerzielles-kinderhueten-12012307.html>, abgerufen am 13.07.2017.

Erklärung

1. Hiermit versichere ich an Eides statt, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig und ohne die Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäß aus veröffentlichten und nicht veröffentlichten Schriften entnommen wurden, sind als solche kenntlich gemacht. Die Arbeit ist in gleicher oder ähnlicher Form oder auszugsweise im Rahmen einer anderen Prüfung noch nicht vorgelegt worden. Ich versichere, dass die eingereichte elektronische Fassung der eingereichten Druckfassung vollständig entspricht.

2. Ich bin darüber informiert, dass meine Abschlussarbeit (gegebenenfalls anonymisiert) zum Zweck der Überprüfung mittels der Software zur Entdeckung von Plagiarismus „Turnitin“ (iParadigms LLC.) (kurzfristig) elektronisch gespeichert und verarbeitet, also untersucht, und anschließend dort gelöscht wird. Zu diesem Zweck reiche ich zeitgleich zur Abgabe meiner schriftlichen Ausarbeitung dieselbe Arbeit in elektronischer Form als Microsoft Word- oder pdf-Datei per mail an meinen betreuenden Mitarbeiter ein. Ich versichere, dass es sich bei der elektronischen Fassung exakt um dieselbe Version und Fassung der Arbeit handelt.

Ort, Datum

Unterschrift

3. Darüber hinaus bin ich damit einverstanden, dass meine Arbeit unter Nennung meines Namens als Urheber des Textes und des Speicherdatums in der Datenbank der Plagiat-Erkennungs-Software Turnitin dauerhaft gespeichert bleibt und so der Universität zu Köln zum Abgleich künftiger uploads anderer Arbeiten zur Verfügung steht. Sollte ich nicht mit der Speicherung meiner Arbeit zum Zweck der künftigen Plagiatserkennung einverstanden sein, entstehen mir daraus keine Nachteile. Ich kann dieses Einverständnis jederzeit mit Wirkung für die Zukunft widerrufen; meine Arbeit wird dann aus der turnitin-Datenbank gelöscht.

- Ja, ich bin mit der dauerhaften Speicherung mit Nennung meiner Urheberschaft einverstanden.
- Nein, ich bin nicht mit der dauerhaften Speicherung mit Nennung meiner Urheberschaft einverstanden.

Ort, Datum

Unterschrift
