

BACHELOR SEMINAR  
ABTEILUNG INDUSTRIE- UND ARBEITSMARKTÖKONOMIE  
WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTLICHES ZENTRUM  
UNIVERSITÄT BASEL

BETREUENDER DOZENT:  
PROF. DR. GEORGE SHELDON

DER MARKT FÜR KINDERBETREUUNG IN DER SCHWEIZ:  
BESTEHT STAATLICHER HANDLUNGSBEDARF?

TIGRAN AVAKIAN, BASEL  
05-061-544  
8. SEMESTER

BASEL, 27. JANUAR 2009

# INHALTSVERZEICHNIS

## KAPITEL I

1.	Einleitung.....	3
1.1.	Vorgehensweise.....	4

## KAPITEL II – STAATLICHE EINGRIFFE AM BEISPIEL DES KANTONS BASEL-STADT

2.	Das Gut der Kinderbetreuung.....	4
2.1.	Schweizer Markt für Kinderbetreuung.....	5
2.2.	Kinderbetreuungsmarkt im Kanton Basel-Stadt.....	6
2.2.1.	Regulierungen im Kanton Basel-Stadt.....	7
2.2.2.	Betriebsbewilligung im Kanton Basel-Stadt.....	7
2.2.3.	Subventionen.....	8
2.2.4.	Steuererleichterung, Beiträge auf der Nachfrageseite.....	9

## KAPITEL III – MODELLTHEORETISCHE ASPEKTE DES KINDERBETREUUNGSMARKTES

3.	Modelltheoretische Betrachtungen und Marktversagen.....	10
3.1.	Staatliche Regulation.....	13
3.2.	Informationsungleichgewichte und Qualität.....	13
3.2.1.	Qualität.....	13
3.2.2.	Aktuelle Studien.....	14
3.2.3.	Adverse Selection.....	14
3.2.4.	Moral Hazard.....	15
3.2.5.	Schlussfolgerung über Qualität.....	15
3.3.	Externe Effekte.....	15
3.3.1.	Negative externe Effekte.....	15
3.3.2.	Positive externe Effekte.....	16
3.4.	Economies of Scale und Scope.....	16
3.5.	Hang zum Trägerschaftsmonopol.....	16

## KAPITEL IV – BEWERTUNG DER REGULIERUNGSMASSNAHMEN

4.	Richtlinien und Konsequenzen.....	17
4.1.	Kinder-Betreuungspersonal-Schlüssel.....	18
4.2.	Gruppengrösse.....	19
4.3.	Ausbildung des Personals.....	19
4.4.	Hygiene, Sicherheitskonzepte und Raumanforderungen.....	20
4.5.	Qualitätskontrollen und Sanktionierungsmassnahmen.....	20
4.6.	Subventionen.....	20

## KAPITEL V – ZUSAMMENFASSUNG UND FAZIT

5.	Zusammenfassende Betrachtung.....	22
5.1.	Mängel der staatlichen Eingriffe.....	22
5.2.	Mögliche Verbesserungsmassnahmen.....	23
5.3.	Fazit.....	23

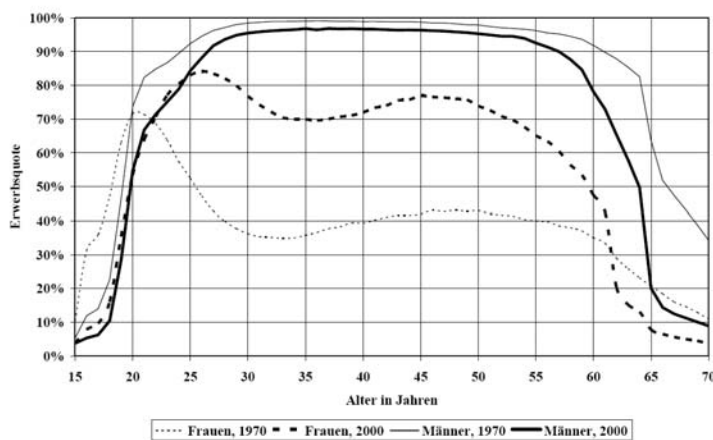
LITERATURVERZEICHNIS.....	24
---------------------------	----

# KAPITEL I

## 1. Einleitung

Das Thema der externen Kinderbetreuung gewinnt nicht nur auf dem politischen Podium an Bedeutung. Die historische Entwicklung zeigt auch auf, dass Schweizerinnen nach der Geburt ihrer Kinder immer mehr einer Erwerbstätigkeit nachgehen und sich auch deshalb der Bedarf an Kinderbetreuungsplätzen verzehnfacht hat<sup>1</sup>. (Abb.1) Auch der Staat bemüht sich kontinuierlich, die externe Kinderbetreuung zu fördern, um die Gleichstellung von Frauen und Männern in der Arbeitswelt zu ermöglichen; also hohe Arbeitsquoten zu erreichen, den demographischen Problemen zu begegnen und den Chancenausgleich von ärmeren gesellschaftlichen Schichten oder auch Migrantenfamilien zu unterstützen. Für den Staat nimmt die externe Kinderbetreuung somit einen höheren Stellenwert ein als noch vor zehn Jahren.<sup>2</sup> Diese aktuelle Thematik wird sowohl politisch wie auch medial gerne rege diskutiert, denn es lässt sich ein internationaler Trend feststellen, dass die externe Kinderbetreuung immer wie mehr als ein öffentliches Gut gesehen wird<sup>3</sup>.

Erwerbsquoten nach Alter und Geschlecht, SchweizerInnen, 1970-2000



(Abb. 1 - Quelle: G. Sheldon, Volkszählung)

Diese Arbeit fokussiert sich auf die staatlichen Eingriffe in diesen Märkten. Sie soll dem Leser klar machen, warum und wie der Staat in diesen Markt eingreift. Auch sollen Probleme wie die Informations-Asymmetrie, externe Effekte, sowie Grössen- und Verbundvorteile dargestellt werden. So sind als Beispiel Subventionen von Kindertageseinrichtungen in der Schweiz die Regel. Um jedoch eine solche Unterstützung zu erhalten, müssen die Betreuungsstrukturen der Krippen an die geforderten Bedingungen angepasst werden. Jedoch haben nicht alle Betreuungsstrukturmerkmale einen Einfluss auf die Betreuungsqualität. Warum ist staatliches Eingreifen erforderlich? Welche Probleme werden damit gelöst? Ist dieses Eingreifen überhaupt sinnvoll oder sind gewisse Regulierungen nur Ressourcenverschwendung? Alles Fragen mit welchen sich diese Arbeit auseinandersetzt.

<sup>1</sup> Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (2002). Parlamentarische Initiative Anstossfinanzierung für familienergänzende Betreuungsplätze.

<sup>2</sup> Dabei ist zu berücksichtigen, dass die durchschnittliche Anzahl Kinder in einem schweizerischen Haushalt 1.81 beträgt. (in einem türkischen Haushalt 2.02, in einem jugoslawischen Haushalt 2.33) (Quelle: Migration und Integration, Juni 2004, Bundesamt für Statistik, BFS)

<sup>3</sup> In Starting Strong II: Early Childhood Education And Care, OECD (2006)

## 1.1. Vorgehensweise

Im zweiten Kapitel soll der Leser in den schweizer Markt für Kinderbetreuung eingeführt werden. Es wird die aktuelle Situation dargestellt und ein Ländervergleich vorgenommen. Weiter werden wir uns auf den Kinderbetreuungsmarkt des Kantons Basel-Stadt fokussieren und die spezifischen Regulierungsmassnahmen des Kantons betrachten. Im dritten Kapitel soll anhand von modelltheoretischen Aspekten eine wohlfahrtstheoretischen Analyse des Kinderbetreuungsmarktes vorgenommen werden. Es sollen die einzelnen Probleme herauskristalisiert werden, um anhand des vierten Kapitels zu zeigen, wie der Staat diesen Problemen begegnet. Dabei sollen gleichzeitig die staatlichen Eingriffe diskutiert und bewertet werden. Im fünften Kapitel wird eine zusammenfassende Betrachtung der Arbeit vorgenommen und mögliche Verbesserungsmassnahmen aufgezeigt.

## KAPITEL II

### 2. Das Gut der Kinderbetreuung

Das Gut der Kinderbetreuung kann man definieren als eine erziehende, beaufsichtigende und pflegende Tätigkeit, also Dienstleistung, die gegen eine monetäre Leistung oder eine Gegenleistung getauscht wird. Anbieter solcher Dienstleistungen tauschen diese auf einem Markt, den wir Kinderbetreuungsmarkt nennen, mit den Nachfragern. Das Gut der Kinderbetreuung wird als ein privates, d.h. ausschliessendes und rivalisierendes Gut gesehen.

Die Nachfrager, also die Eltern der Kinder, erhalten durch diesen Tausch einen Nutzen, der entweder aus höherem Erwerbseinkommen<sup>4</sup>, mehr Freizeit oder der höheren häuslichen Betreuungsqualität<sup>5</sup> besteht. Aus der Sicht der Eltern steigern die Kinder durch erziehende und bildende Leistungen der Pädagogen ihren Humankapitalwert. Wir gehen davon aus, dass Eltern und Kinder Individuen sind, die unabhängig voneinander aktiv ihre nicht-monetären Grössen maximieren.<sup>6</sup> Die Anbieter jedoch maximieren hauptsächlich die monetären Grössen oder minimieren den Verlust. Auf dem Markt der Kinderbetreuung wird das Gut der Kinderbetreuung in einer marktwirtschaftlichen Rahmenordnung getauscht. Natürlich liegt diese Tauschbeziehung auch im Interesse des Staates, der von diesem Tausch nur profitiert, da sowohl Anbieter, Nachfrager als auch die betreuten Kinder zum Staatsvolk gehören, somit mehr Steuereinnahmen, Konsum und Produktion erzielt werden, und die getauschten Güter Erziehungs- als auch Bildungsware darstellen.

Nun gibt es verschiedene Formen des Gutes Kinderbetreuung, die in familieninterne, familienexterne, kostenpflichtige und nicht kostenpflichtige Betreuungskombinationen (Abb.2) eingeteilt werden können. Diese Arbeit befasst sich nur mit der kostenpflichtigen, familienexternen Betreuungsform, die auf dem realen, offenen Markt angeboten und reguliert wird.

Betreuungsformen	Familienintern	Familienextern
Nicht kostenpflichtig	Eltern, Grosseltern	Familiennahe Bekannte
Kostenpflichtig, gegen Entgelt oder Gegenleistung	Verwandte	<b>Kinderkrippen, Tagesmütter, Horte</b>

(Abb. 2 - Quelle: Eigene Darstellung)

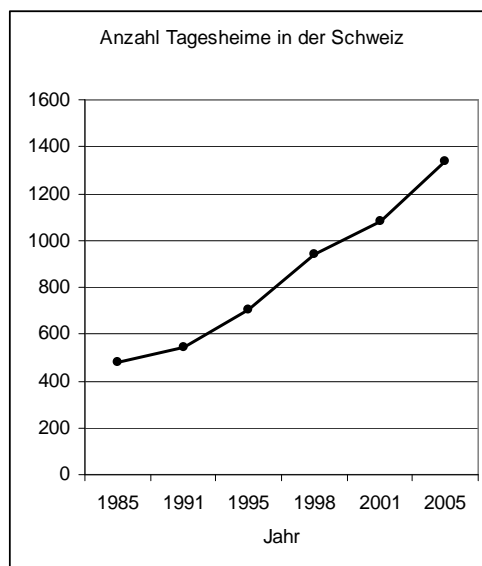
<sup>4</sup> Blau D.M. und Robins P.K. (1991)

<sup>5</sup> Donovan/Watts (1990), Nave-Herz (1990): Nach ihnen führt ein höherer Lebensstandart zu einer Erhöhung der häuslichen Betreuungsqualität. Nach Nave-Herz hängt das Wohl der Kinder von der Verfassung der Eltern ab. Es ist davon auszugehen, dass Eltern, die durch die externe Kinderbetreuung mehr Freizeit konsumieren eine höhere Zufriedenheit aufweisen und sich dies direkt auf die Qualität ihrer Erziehung auswirkt.

<sup>6</sup> Kinder maximieren unabhängig von der Betreuungsform immer die gleichen Faktoren. (Nutzenfaktoren sind z.B. Spielzeit, Hygiene, Nahrungsaufnahme)

## 2.1. Schweizer Markt für Kinderbetreuung

Der schweizer Markt für Kinderbetreuung befindet sich seit jeher im stetigen Wachstum (Abb.3). Im Jahre 2005 zählte man gesamtschweizerisch 1337 Einrichtungen. Der Abdeckungsgrad der formellen, externen Kinderbetreuung betrug in der Schweiz 2001 weniger als 5%<sup>7</sup> und inzwischen dürfte die Abdeckung ca. 7% betragen. Laut der Bundesstatistik<sup>8</sup> entscheiden sich 41% der Elternhaushalte für diese familienexterne Betreuungsform. (In der Deutschschweiz sind es 34%<sup>9</sup>). Auch gibt es in der Schweiz einen grossen familieninternen Betreuungssektor, für welchen sich 65.5% der Elternhaushalte entscheiden.



(Abb. 3 – Quelle: Eigene Darstellung Daten: Bundesamt für Statistik)

Der schweizerische Kinderbetreuungsmarkt unterscheidet sich im internationalen Vergleich hauptsächlich durch die starke Strukturqualität betreffende Regulierung, einer sehr geringen Abdeckung als auch einer sehr hohen Nachfrage nach subventionierten Krippenplätzen. Gemäss der NFP52-Studie ist in der Schweiz die Nachfrage erst zu 40% gedeckt. Auf Bundesebene läuft seit 2002 ein Finanzierungsprojekt, das im Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung festgehalten ist und alle neu entstehenden Kinderbetreuungsplätze der lizenzpflichtigen Tageseinrichtungen mit einem Jahresbeitrag unterstützt (5000 CHF pro Vollzeitplatz). Im länderübergreifenden Vergleich (Abb. 4) ist die Schweiz mit dem Angebot an Betreuungsplätzen stark im Rückstand. Dies hat unter anderem auch damit zu tun, dass die meisten kantonalen Gesetze erst in den letzten 6 Jahren entstanden sind, die starke Strukturregulierung das Marktwachstum hemmt<sup>10</sup> und der Staat erst vor ein paar Jahren angefangen hat das Kinderbetreuungsangebot zu subventionieren. (in Basel-Stadt vor 5 Jahren)

In der Schweiz werden die Zulassungs-, Betriebs- sowie Subventionsbedingungen kantonal geregelt. Wir werden anhand des nächsten Abschnitts die verschiedenen Regulierungsmassnahmen am Fallbeispiel des Kantons Basel-Stadt betrachten.

<sup>7</sup> Buhmann (2001)

<sup>8</sup> Bundesamt für Statistik, Schweizerische Arbeitskräfteerhebung, bei zugelassenen Mehrfachnennungen

<sup>9</sup> NFP52 Studie des Schweizer Nationalfonds

<sup>10</sup> Stutzer und Dürsteler (2005)

## Ländervergleich für 0 – 3 jährige Kinder:

Land	Deckung	Gruppengrösse	Kinder pro Betreuungsperson	Subventionen
Schweiz Kt. BS	7%	bis 7	3.3	Einkommensaabhängig
Schweiz Kt. ZH	7%	bis 7	2 bis 3	Einkommensaabhängig
Österreich	3%	bis 14	8	Ja
Frankreich	30%	nicht vorhanden	5 bis 8	max 25% der Kosten
Belgien	30%	nicht vorhanden	bis 3	Einkommensaabhängig
Deutschland	5% West/ 50% Ost	nicht vorhanden	5 bis 7.5	max 20% der Kosten
USA	95%	bis 20	4 bis 5	76% der Kosten

## Ländervergleich<sup>11</sup> für 3 – 6 jährige Kinder:

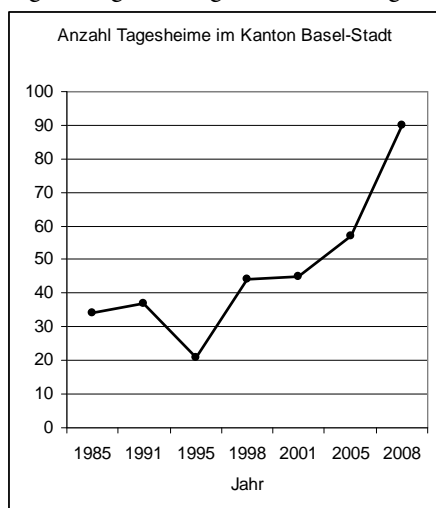
Land	Deckung	Gruppengrösse	Kinder pro Betreuungsperson	Subventionen
Schweiz Kt. BS	7%	bis 10	5	Einkommensaabhängig
Schweiz Kt. ZH	7%	bis 10	4	Einkommensaabhängig
Österreich	80%	bis 20	6.5	Teilsubvention
Frankreich	99%	nicht vorhanden	27	100% der Kosten
Belgien	97%	nicht vorhanden	19	100% der Kosten
Deutschland	85%	nicht vorhanden	10 bis 14	max 20% der Kosten
USA	95%	bis 20	4 bis 20	76% der Kosten

(Abb. 4 – Datenquelle: S. Kamerman, OECD, Spiess, Stutzer, Kant. Richtlinien. Eigene Darstellung)

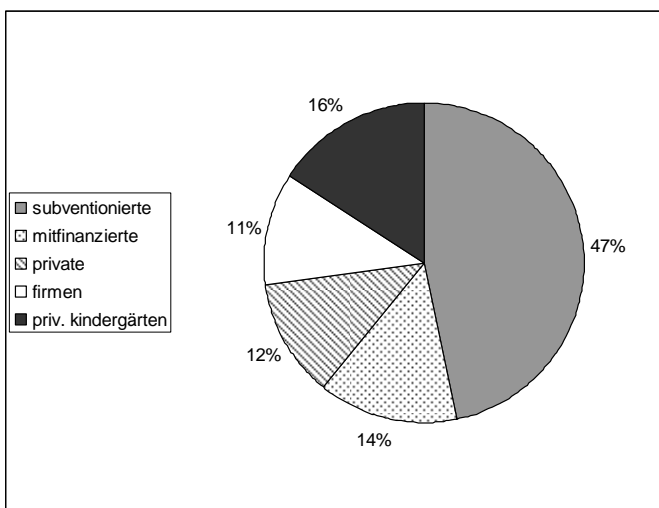
## 2.2 Kinderbetreuungsmarkt im Kanton Basel-Stadt

Auch der Kinderbetreuungsmarkt im Kanton Basel-Stadt ist in den letzten Jahren stark gewachsen (Abb. 5). Aktuell bieten 90 Tagesheime 2666 Krippenplätze an (stand Oktober 2008), wovon 168 nicht belegt sind. Von den Krippenplätzen sind 47% subventionierte Plätze und 14% einzelne mitfinanzierte Plätze. Aktuell werden 64% der Basler Krippenplätze vom Kanton mitfinanziert. Im Kanton Basel-Stadt ist das Erziehungsdepartement das ausführende staatliche Organ, welches über Betriebsbewilligungen und Subventionen entscheidet und regelmässige Qualitätskontrollen durchführt.

Das Erziehungsdepartement lehnt sich dabei auf die gesetzliche Grundlage betreffend der Tagesbetreuung, die seit 2003 in Basel-Stadt besteht. Das Gesetz betreffend der Tagesbetreuung von Kindern regelt die Rahmenbedingungen für kostenpflichtige Tagesbetreuung und die Ergänzungsleistungen auf Nachfragerseite.



(Abb. 5 - Quelle: Eigene Darstellung Daten: BFS)



(Abb. 6 - Quelle: Eigene Darstellung)

<sup>11</sup> Für aktuelle landesübergreifende Strukturvergleiche in Betreuungseinrichtungen sei auf (PF13/PF14) <http://www.oecd.org/els/social/family/database> verwiesen.

### 2.2.1. Regulierungen im Kanton Basel-Stadt

Reguliert werden die Tageseinrichtungen im Kanton Basel-Stadt hauptsächlich durch die Betriebsbewilligung. Im Kanton Basel-Stadt ist der Betrieb einer Kinderkrippe, in welcher mehr als 5 Kinder betreut werden und die länger als 16 Stunden pro Woche geöffnet hat, bewilligungspflichtig. Um eine Betriebsbewilligung zu erhalten, müssen die vom Erziehungsdepartement erlassenen Richtlinien über die Kinderbetreuung erfüllt werden<sup>12</sup>. Obwohl das betreffende Gesetz bundesweit schon seit 1977 besteht und die Regulierungshoheit den Kantonen zuweist, ist im Kanton Basel das betreffende Gesetz erst 2003 eingeführt worden.

### 2.2.2. Betriebsbewilligung im Kanton Basel-Stadt

Die Betriebsbewilligung im Kanton Basel-Stadt wird erteilt, wenn der Abteilung Tagesbetreuung des Erziehungsdepartements ein Betriebskonzept vorgelegt wird, in welchem folgende Punkte schriftlich festgehalten sind:

Der *institutionelle Rahmen* soll Auskunft über die Trägerschaft der Betreuungseinrichtung geben. Jede Einrichtung muss deshalb eine Stiftung, einen Verein, eine Einzelfirma oder den Staat als Trägerschaft aufweisen. Diese hat die Aufgabe, die unterstellte Betreuungseinrichtung strategisch auszurichten, zu leiten und zu überwachen.

Die *pädagogischen Grundsätze* bilden das Fundament aller Lern- und Entwicklungsinhalte. Hier werden die Ziele und Vorgehensweisen schriftlich festgehalten.

In der *allgemeinen Betriebsorganisation* werden diverse Betriebsmerkmale, wie Öffnungszeiten, Tarife, Zielgruppen, Anzahl Plätze, Versicherungen und Ernährungsgrundsätze festgehalten.

Unter *Kindergruppen* werden die Kinder schriftlich in altersdurchmischte Gruppen aufgeteilt, wobei eine Einrichtung prinzipiell nicht mehr als 4 Gruppen haben darf. Zudem gilt die maximale Gruppengrösse von 10 Kindern pro Gruppe, beruhend auf dem Vorschlag des Verbandes schweizer Kindertagesstätten (im folgenden KiTas genannt).

Der *Stellenplan* schreibt einen Kinder-Betreuungspersonen-Schlüssel von 5:1 für die 3-6 jährigen Kinder und ein 3:1 Verhältnis für 0-3 jährige Kinder vor. Auch für das pädagogisch ausgebildete Personal gilt deshalb, nicht mehr als 5 bzw. 3 Kinder gleichzeitig zu betreuen. Man hat sich dabei am Vorschlag des KiTas orientiert. Zudem wird die Leitungsfunktion in Stellenprozent hier definiert. Diese beträgt 30% für eine Gruppe bis zu 100% für vier Gruppen. Ab einem Vollpensum wird die Leitung von Betreuungsaufgaben befreit.

Die *Ausbildungsanforderungen an das Personal* werden in die Kategorien Leitung und Betreuung aufgeteilt. Die Leitung muss mindestens über eine Ausbildung als Kleinkindererzieher verfügen oder eine gleichwertige pädagogische Ausbildung aufweisen und dabei 5 Jahre Berufserfahrung haben. Das Betreuungspersonal gliedert sich in Gruppenleiter, die eine Ausbildung als Kleinkindererzieher haben

---

<sup>12</sup> Richtlinien über die Bewilligung und Aufsicht von Tages- und Halbtagesheimen zur familienergänzenden Betreuung von Kindern gestützt auf das kantonale Tagesbetreuungsgesetz vom 17. 09.2003 und die Tagesbetreuungsverordnung vom 23.12.2003 sowie die eidgenössische Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und Adoption vom 19.10.1977.

müssen, und weiteres Betreuungspersonal ohne Ausbildung, wie Praktikanten, Lehrlinge, erfahrene Mütter oder Väter. Man hält sich dabei wiederum an den Vorschlägen des KiTas.

Die *Räumlichkeiten* müssen zudem pro Gruppe mindestens 60 m<sup>2</sup> aufweisen, aufgeteilt auf zwei verschiedene, tageslichtdurchflutete Zimmer gemäss den Vorschlägen des KiTas. Die Räumlichkeiten müssen kinderfreundlich eingerichtet sein. Auch geeignete Spielmöglichkeiten im Freien sollten in unmittelbarer Nähe vorhanden sein.

*Hygiene und Sicherheit* müssen mit schriftlichen Konzepten und entsprechenden Vorkehrungen gewährleistet sein. So muss die Küche vom Lebensmittelinspektorat genehmigt werden, Feuerlöschutensilien vorhanden und ein Hygieneplan aufgehängt sein. Alle nötigen Versicherungen müssen abgeschlossen werden und ein Sicherheitskonzept muss vorliegen, welches das Vorgehen bei Not-, Brand- und Unfällen regelt.

Ein *Finanzenplan* soll schliesslich Auskunft über die weitere finanzielle Entwicklung der Einrichtung geben, sowie die Löhne und Elternbeiträge schriftlich festhalten.

Weiter unterstehen die Tageseinrichtungen der Aufsicht der Abteilung Tagesbetreuung und müssen dieser jährlich Auskunft über die Anzahl Kinder geben. Es finden regelmässige unangemeldete Aufsichtsbesuche durch ein Inspektionsorgan des Erziehungsdepartements statt.

Eine solche Betriebsbewilligung dient aus staatlicher Sicht in erster Linie dazu, eine *angemessene Qualität* in Kinderbetreuungseinrichtungen sicherzustellen. Dabei kann der Staat die Prozessqualität selber nicht regulieren. Zur Regulierung werden ausschliesslich Faktoren der Strukturqualität verwendet.

Die Arbeit von Stutzer und Dürsteler (2005) zeigt am Fallbeispiel des Kantons Zürich, wie durch diese enormen Strukturregulierungsanforderungen das Marktwachstum gehemmt wird. Sie kommen zum Schluss, dass sich „die schweizer Regulierungsmassnahmen auf Grundlage bisheriger wissenschaftlicher Ergebnisse kaum rechtfertigen lassen“. Auch fällt auf, dass die Schweiz im internationalen Vergleich deutlich strengere Regulierungsvorschriften hat (Abb. 4). Ob diese Regulierungsmassnahmen das Ziel, angemessene Betreuungsqualität zu gewährleisten, auch erreichen können, soll im vierten Kapitel geklärt werden.

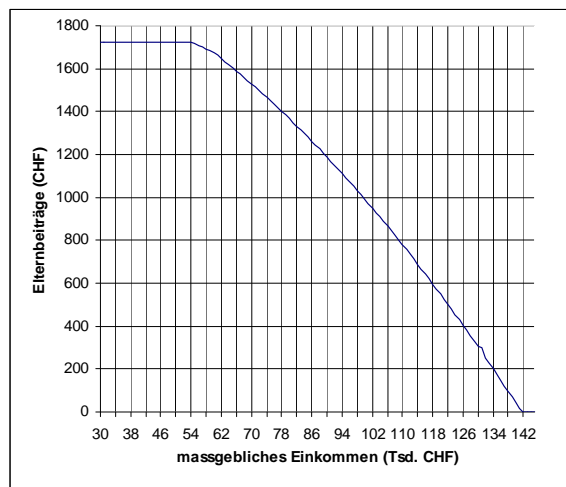
### **2.2.3. Subventionen**

Der Kanton Basel-Stadt kann auf Gesuch einzelne Betreuungsplätze der Tagesbetreuungseinrichtungen mit staatlichen Mitteln subventionieren. Laut dem Kanton werden dabei bis zu 89.5% der Kosten vom Staat getragen und die restlichen 10.5% machen die Elternbeiträge aus. Damit die Betreuungseinrichtungen subventionierte Plätze anbieten können, müssen folgende zusätzliche Auflagen des Kantons erfüllt werden:

- Es muss eine Nachfrage im Quartier oder der Gemeinde bestehen.
- Die Trägerschaft muss als Verein, Stiftung oder gemeinnützige Aktiengesellschaft im Handelsregister eingetragen und darf nicht gewinnorientiert sein. Dies muss in den Statuten vermerkt werden.
- Das leitende Organ (Vorstand, Stiftungsrat, Verwaltungsrat) muss ehrenamtlich arbeiten.
- Das leitende Organ muss sich aus mindestens fünf Personen, die nicht miteinander verwandt sind oder im gleichen Haushalt leben, zusammensetzen.
- Die Geschäftsleitung darf im leitenden Organ nur mit beratender Stimme teilnehmen.

- Wenn die Trägerschaft neben der Tagesbetreuung weitere Angebote führt, darf das leitende Organ nur aus finanziellen Mitteln, die sich nicht aus der Betriebsrechnung der Tagesbetreuung entstammen, entschädigt werden.
- Die Jahresrechnungen der Trägerschaft und die Betriebsrechnung der Einrichtung müssen von einer anerkannten und unabhängigen Revisionsstelle oder von Vereinsrevisoren, die über eine entsprechende Ausbildung verfügen, revidiert werden.
- Wenn mehr als 25 Plätze einer Trägerschaft subventioniert werden, dann muss sich die Trägerschaft dafür bemühen, Lehrstellen zu schaffen und Mitarbeitende als Lehrpersonen zu qualifizieren.

Diese staatlichen Subventionsbeiträge richten sich immer nach dem Einkommens- und den Vermögensverhältnissen der Erziehungsberechtigten und betragen maximal 1'725 CHF bei einer Vollzeitbelegung<sup>13</sup>. Die Eltern müssen jedoch einen Mindestbetrag von 300 CHF für eine Vollzeitbetreuung entrichten. Die zuständige Abteilung entscheidet über die Höhe und die Gewährung des Beitrags. 78% der Betreuungsvollkosten werden bis zu einem Einkommen von 54'000 CHF übernommen. Ab einem Einkommen von 60'000 CHF werden die berechneten Beiträge pro zusätzliche 1000 CHF Einkommen um 0.1% reduziert. (Abb. 7)



(Abb. 7 - Quelle: Eigene Darstellung)

#### 2.2.4. Steuererleichterung und Beiträge auf Nachfragerseite

Wiederum auf Gesuch hin, kann das Erziehungsdepartement den Eltern direkt Betreuungsbeiträge auszahlen, wenn diese ihre Kinder zu Hause selber betreuen, dafür ihre Berufstätigkeit reduziert haben und daher auf finanzielle Unterstützung angewiesen sind.

Ein zusätzlicher Nutzen entsteht für die Eltern auch durch den ermöglichten steuerlichen Abzug der Beträge für die Kinderbetreuung vom Einkommen, um auf das steuerbare Netto-Einkommen zu gelangen. Für eine Vollzeitbelegung eines Kindes ergibt die Reduktion im Durchschnitt 26'000 CHF.

<sup>13</sup> Berechnet sich aus 75% der durchschnittlichen Tageskosten eines subventionierten Platzes. Die maximalen Kosten einer Vollzeitbetreuung betragen im Kanton Basel-Stadt durchschnittlich 2'200 CHF im Monat.

## KAPITEL III

### 3. Modelltheoretische Betrachtungen und Marktversagen

Angenommen, für den Markt der Kinderbetreuung sind die Grundannahmen von ökonomischen Ansätzen gemäss Fritsch et al (1993) erfüllt.<sup>14</sup> Darauf aufbauend können wir den Kinderbetreuungsmarkt im Modell vollkommener Konkurrenz betrachten, in welchem einige restriktive und theoretisch erforderliche Annahmen zu treffen sind.<sup>15</sup> Treffen all diese Annahmen in unserer theoretischen Betrachtung zu, so kann man sagen, dass ein simultanes Tausch- und Produktionsoptimum und somit ein gesamtgesellschaftliches Wohlfahrtsmaximum auf diesem Markt besteht<sup>16</sup>. Wenn einige der Annahmen verletzt werden, auf dem Markt Schwierigkeiten auftreten und sich kein effizientes Gleichgewicht bilden kann, so sprechen wir von Marktversagen.

Die Realität weicht vom Modell in einigen Punkten ab, welche Ursachen für Marktversagen sein können:

- Auf dem Markt für Kinderbetreuung gibt es Transportkosten.
- Das Gut der Kinderbetreuung ist nicht mobil sondern wird stationär angeboten.
- Es existieren Kosten für den Markteintritt (Bewilligungsverfahren, Personalsuche, Spielsachen, Inventar, Raumsuche) und den Marktaustritt (Kündigungsfristen, Bindung an Verträge, Entsorgungskosten).
- Die Betreuungsqualität ist zwar fast nicht festzustellen, jedoch gehen die Eltern immer von einer bestimmten Qualität aus und versuchen, aus Strukturqualitätsmerkmalen<sup>17</sup> oder im Gespräch mit den Betreuungspersonen herauszufinden, welche Qualität tatsächlich angeboten wird. Ist diese angenommene Qualität schlechter als von den Eltern erwünscht, so werden diese ihr Kind in einer anderen Tagesstätte betreuen lassen. Zudem spielt die Distanz zur Einrichtung eine bedeutende Rolle bei der Wahl der Kinderkrippe, denn es herrschen Transportkosten und Opportunitätskosten der Zeit. Auch hören über 66% der Eltern bei der Wahl einer Betreuungseinrichtung auf Ratschläge von Bekannten<sup>18</sup>. Daher kann das Gut der Kinderbetreuung als heterogen angesehen werden.
- Es herrscht keine vollständige Markttransparenz, die Nachfrager müssen Informationen zuerst beschaffen und haben keine zuverlässige Information über die angebotene Qualität, meistens auch nach dem Kauf nicht.
- Das Gut der Kinderbetreuung weist sowohl negative als auch positive externe Effekte auf.

Wenn wir zudem die Durchschnittskostenverläufe von Betreuungseinrichtungen betrachten, dann fällt auf, dass diese monoton fallend sind<sup>19</sup>. (Abb. 8) Als Beispiel kann man sich ein Hochhaus vorstellen, in welchem Liftfahren gratis wäre. In diesem Hochhaus gäbe es nun Bedarf an Kinderbetreuung und im 1. Stock würde eine nicht-regulierte Betreuungseinrichtung eröffnet werden, dann wird diese kostengünstiger produzieren können, als wenn noch weitere Einrichtungen Betreuung anbieten würden und die Gesamtsumme aller Kosten betrachtet würde.

---

<sup>14</sup> Die vier grundlegenden Annahmen laut Fritsch (1993 S.23) sind: 1. Ansatzpunkt der Analysen sind Entscheidungen der einzelnen Individuen oder des Kollektivs, 2. Eigennütziges Handeln dieser Individuen, 3. Rationales Handeln dieser Individuen und 4. Tauschbeziehungen von Anbietern und Nachfragern.

<sup>15</sup> Vgl Spiess (1996) oder Fritsch (1993): keine Verfahrensinnovation, keine Produktinnovationen, gegebene Präferenzen der Individuen, Produktionsfreiheit, Investitionsfreiheit, freie Konsumwahl, Akteure als Nutzenmaximierer, viele Anbieter und Nachfrager mit jeweils verschwindend geringem Marktanteil, homogene Güter, keine persönliche Bevorzugung, keine Transportkosten, vollständige Markttransparenz, keine Mobilitätskosten, keine Kosten für den Marktein- oder Marktaustritt, unendliche Reaktionsgeschwindigkeit, kein Zwang.

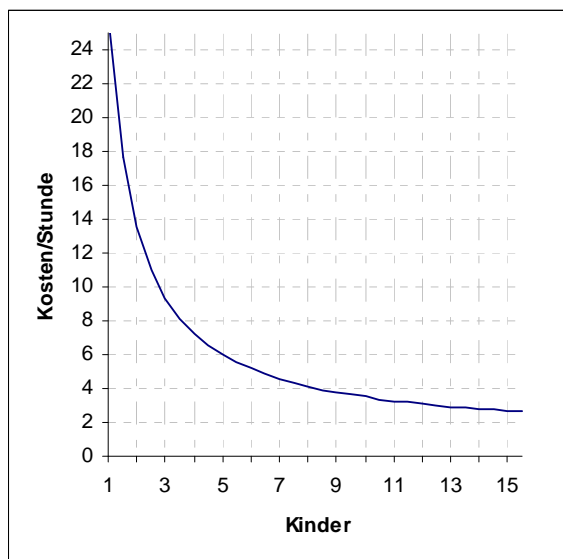
<sup>16</sup> Fritsch (1993), S. 61

<sup>17</sup> Cryer und Burchinal (1995)

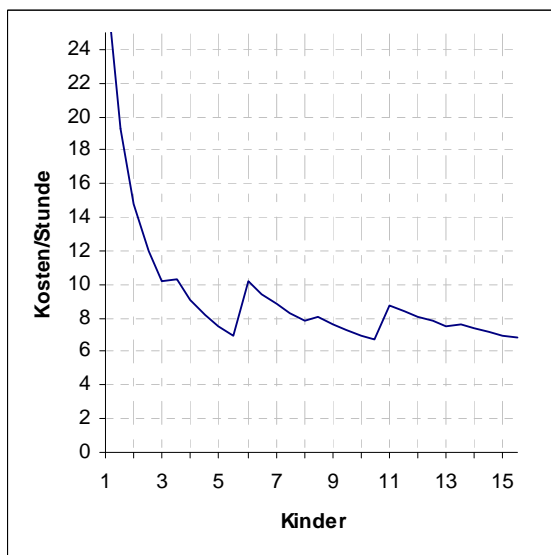
<sup>18</sup> Sutzer und Dürsteler (2005)

<sup>19</sup> Cosgrove (1992) S. 481

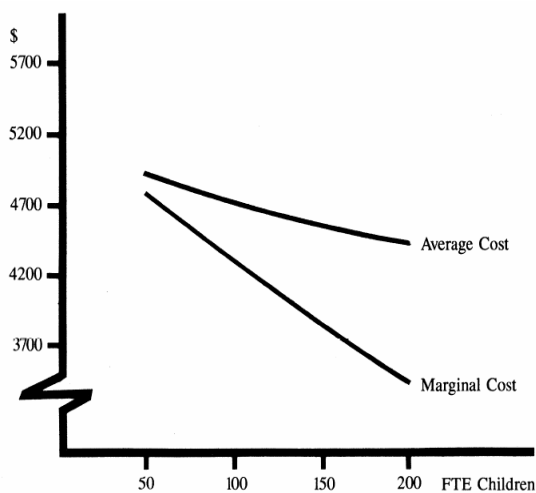
Es gibt einige Studien, die gezeigt haben, dass auf Kinderbetreuungsmärkten Grössen- und Verbundvorteile auftreten<sup>20</sup>. Deshalb tritt auf nicht regulierten Kinderbetreuungsmärkten der Hang zum natürlichen, räumlich begrenzten Monopol auf, so dass es kosteneffizienter wäre, wenn nur ein Anbieter mehrere Betreuungseinrichtungen betreiben würde.



(Abb. 8 – Durchschnittskostenverlauf ohne Regulierungen<sup>21</sup>)



(Abb. 9 – und mit Regulierungen des Kantons)



(Abb. 10 - Quelle: Cosgrove 1992 – Kostenverläufe in Betreuungseinrichtungen  
FTE: Full Time Equivalent Children – Vollzeitbetreute Kinder)

Wenn wir weiter auch noch die auftretenden Markteintrittskosten<sup>22</sup> miteinbeziehen, sollten wir den Kinderbetreuungsmarkt im Modell monopolistischer Konkurrenz betrachten. Dabei nehme ich an, dass jede Betreuungseinrichtung einer individuellen Nachfrage, der Residualnachfrage gegenübersteht. Diese ist abhängig von der Nachfrage im umliegenden Gebiet, dem Angebot anderer Kinderkrippen in der Nähe, dem Ruf der Betreuungseinrichtung, d.h. der angenommenen Qualität, und weiteren Faktoren wie z.B. einer Spezialisierung in einer bestimmten Sprache, einer bestimmten pädagogischen Betreuungsform

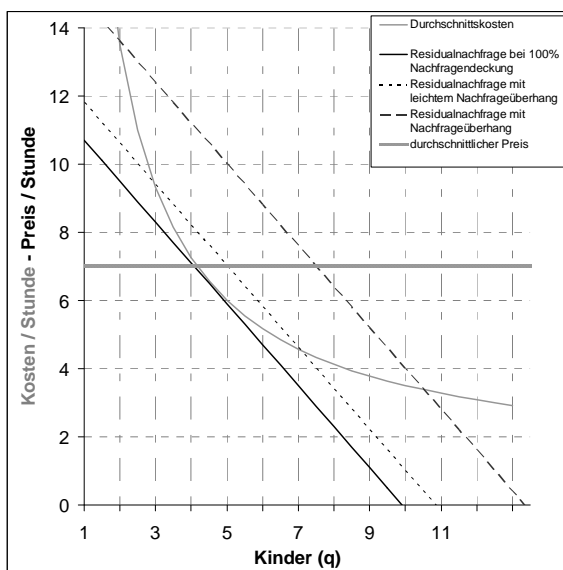
<sup>20</sup> Cosgrove (1992), Mocan (1997)

<sup>21</sup> Modelliert durch  $C(q)/q = (R(q) + E(q) + L(q))/q$ :  $(0.083q + 5000 + 200q)/200q$   
(200 Stunden/Monat: Raumkosten:  $R(q) = 0.083q$  CHF/Monat – Lohnkosten:  $L(q) = 5000$  CHF/Monat – Essensausgaben:  $E(q) = 200q$  CHF/Monat – in der regulierten Abbildung wurden die Lohnkosten gemäss den Bedingungen angepasst.)

<sup>22</sup> Diese werden vom Staat auf 40'000 CHF geschätzt. (Investitionskapital)

(Montessori) oder in Heilpädagogik, beispielsweise für Kinder mit Behinderungen, Verhaltensstörungen oder Sprachproblemen. Die Betreuungseinrichtungen betrachten den Preis somit nicht als gegeben, sondern haben einen preispolitischen Spielraum.

Abbildung 11 zeigt die graphische Darstellung des Kinderbetreuungsmarktes für eine Betreuungseinrichtung, auf Basis des Modells monopolistischer Konkurrenz. Dabei wurde die Nachfragefunktion von einer schweizer Studie des Nationalfonds (NFP52) übernommen. Diese hat die gesamtschweizerische Nachfrage nach Kinderbetreuung ökonometrisch bestimmt und eine Neigung von  $-1.2q$  festgestellt. Es muss jedoch beachtet werden, dass die Nachfrage von Kanton zu Kanton unterschiedlich ist. Ob die betrachtete Einrichtung Betreuungsplätze anbietet oder nicht hängt von ihrem jeweiligen Durchschnittskostenverlauf ab.



(Abb. 11 – Eigene Darstellung des Marktes im Modell monopolistischer Konkurrenz)

Dieses Grafik impliziert, dass, wenn die Nachfrage steigt und der Preis konstant gehalten wird, die Betreuungseinrichtung die Möglichkeit, hat sich anzupassen, d.h. die Anzahl betreuter Kinder zu vergrößern. Dabei entstehen Anpassungskosten, die gegenüber den Opportunitätskosten abgewogen werden müssen. Da die einzelnen Betreuungseinrichtungen jedoch preispolitischen Spielraum besitzen, werden sie bei steigender Nachfrage den Preis erhöhen und ihre Kapazität vorerst nicht vergrößern. Falls der Preis sehr hoch gesetzt wird, und übermässige Gewinne erzielt werden, werden weitere Einrichtungen in den Markt eintreten, d.h. sie werden die Investitionskosten in Kauf nehmen und die Residualnachfrage der anderen Betreuungseinrichtungen wird sinken. So ist die Betreuungseinrichtung im Falle sinkender Nachfrage gezwungen, die Preise oder die Kapazität anzupassen. Aktuell befindet sich der durchschnittliche Preis laut der NFP52-Studie bei 7 CHF pro Stunde. Der Preis für Betreuung ist nicht fix. Es gibt also Angebote die teurer sind, z.B. das Tagesheim Noah (BS) verlangt für eine Stunde Betreuung 10 CHF und andere Angebote die billiger sind. Wie schon erwähnt hat die NFP52-Studie einen Nachfrageüberhang von 60% festgestellt, d.h. erst 40% der Nachfrage werden momentan in der Schweiz gedeckt.

Mit der Betrachtung des Marktes im Modell monopolistischer Konkurrenz werden die Transportkosten, die fehlende Mobilität, die Heterogenität und die Markteintrittskosten des Kinderbetreuungsgutes berücksichtigt. Es blieben für den Staat somit drei wesentliche Probleme zu: Die Qualitätsunkennntnis, der Hang zum Trägerschaftsmonopol, sowie die externen Effekte.

### 3.1. Staatliche Regulation

Um die erwähnten Probleme in den Griff zu bekommen, kann der Staat in Märkte regulativ eingreifen. Ökonomische Gründe für solche Eingriffe sind:

- Wenn es durch diesen Eingriff zu einer effizienteren Allokation des Marktgleichgewichtes kommt.
- Wenn dadurch Wohlfahrtsverluste vermieden werden.
- Wenn durch den Eingriff Kosten vermieden werden oder volkswirtschaftlicher Gesamtnutzen entsteht.

Staatliche Eingriffe sind sicherlich kein perfektes Substitut für Marktversagen, können jedoch zu Wohlfahrtssteigerungen und zur Vermeidung von gesellschaftlichen Zusatzkosten führen. Wir müssen dabei beachten, dass der Staatseingriff per se schon einen Ressourcenverbrauch darstellt und Regulierung auch ineffizient sein kann, wenn der Staat ganz einfach falsch reguliert oder wenn der zusätzliche Nutzen der regulierten Branche kleiner ist als der volkswirtschaftliche Verlust der Regulierung. Der Vorteil von Regulierung ist die vorbeugende präventive Wirkung.

### 3.2. Informationsungleichgewichte und Qualität

Es gibt zahlreiche wissenschaftliche Studien, die sich mit der Qualität in Kinderbetreuungseinrichtungen auseinandersetzen. Vorallem weil in den meisten Ländern die Betreuungsqualität als minimal eingestuft wird. Zentral ist die Qualität in dieser Diskussion deshalb, weil dadurch die meisten regulatorischen Eingriffe erklärt werden. Darum möchte ich den Begriff und die Problemstellung rund um die Qualitätsdiskussion erläutern.

Informations-Asymmetrie, wie wir sie auch von Versicherungsmärkten kennen, kann Marktversagen verursachen. Auf dem Kinderbetreuungsmarkt ist die Unsicherheit der Nachfrager über die angebotene Qualität tatsächlich so stark, dass Marktversagen *guter* Qualität auftritt<sup>23</sup>. Der Grund dafür ist, dass die Qualität von Kinderbetreuung sehr schwer festzustellen ist<sup>24</sup> und der Markt diese Informations-Asymmetrie von selbst durch Signaling oder Screening nicht neutralisieren kann.

#### 3.2.1. Qualität

Unter Qualität von Kinderbetreuung fassen wir verschiedene Anforderungen an die Strukturqualität der Einrichtung und die Prozessqualität der pädagogischen Betreuung der Kinder, wie auch Erziehungs- und Bildungsanforderungen zusammen.

*Betreuungsqualität* wird als die Ergebnis- oder Prozessqualität gesehen<sup>25</sup>. In den USA gibt es einige Studien, die versuchen Faktoren der Prozessqualität zu messen<sup>26</sup>. Gemessen wird die Betreuungsqualität durch Skalen wie den ECERS und ITERS.<sup>27</sup>

*Strukturqualität* wird bestimmt durch Faktoren wie Gruppengröße und Kinder-Betreuungspersonen-Schlüssel, Ausbildung und Erfahrung des Personals, Ausstattung der Tageseinrichtung und Kinderfreundlichkeit der Einrichtung<sup>28</sup>.

---

<sup>23</sup> Spiess (1996)

<sup>24</sup> Walker (1991), Blau (1997)

<sup>25</sup> Vgl. Love (1996)

<sup>26</sup> Walker (1991), Cosgrove (1992), Blau (1997), Blau (1998)

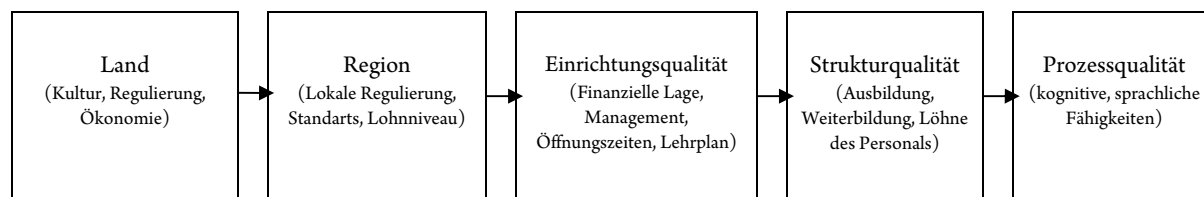
<sup>27</sup> <http://www.fpg.unc.edu/~ECERS/> Early Childhood Environment Rating Scale und Infant/Toddler Environment Rating Scale.

Für einen weiteren Überblick über mögliche Qualitätsskalen vgl. Smith (2005) S. 16.

<sup>28</sup> Ruopp et al. (1979), Francis und Self (1982), Howes (1983), Howes und Rubenstein (1985), Waite, Leibowitz und Witsberger (1988), Howes, Phillips und Whitebook (1989) Philips et al. (1987)

*Prozessqualität* ist anhand von Faktoren wie der Umgang zwischen Betreuungspersonen und Kindern, geplanten Aktivitäten pro Tag, fein- und grobmotorischen Übungen pro Tag, formellem und informellem Sprachgebrauch der Betreuungspersonen, kreativen und künstlerischen Aktivitäten, Spielfreiheit, dem Lerninhalt während der Stunden, der Anzahl von Entwicklungsübungen oder Rollenspielen, Ruhezeiten, bildendem Unterricht und Essensqualität zu messen. Aus dieser Auflistung wird deutlich, dass sich die Einschätzung der Prozessqualität für Eltern sehr schwierig gestaltet. Auch für Experten ist eine objektive Beurteilung der Prozess-, Leistungs- oder Ergebnisqualität oft ziemlich schwierig<sup>29</sup>. Laut der Studie von Mocan (2006) versuchen Eltern, anhand der Strukturqualität die Prozessqualität abzuleiten.<sup>30</sup> Dies führt jedoch dazu, dass die Eltern die Betreuungsqualität der Tageseinrichtungen in den meisten Fällen falsch einschätzen. Eine Qualitätsüberprüfung kann meist nur vor Ort und nur über einen längeren Zeitraum gemacht werden.

Determinanten der Betreuungsqualität:



(Abb.12 – Eigene Darstellung, Quelle: Cryer et al. 1999)

### 3.2.2. Aktuelle Studien

Eine europäische länderübergreifende Studie, die Einflüsse der Strukturqualität auf Prozessqualität misst und in einem Modell beschreibt, ist die von Cryer et al. (1999): „Eine vielversprechende Strategie, um die Betreuungsqualität zu erhöhen, ist die simultane Erhöhung aller Strukturqualitätsmerkmale.“ Es fällt auf, dass sich je nach Land die Strukturmerkmale stark unterscheiden, z.B. höhere Löhne und Ausbildungsrichtlinien in Deutschland; die Prozessqualität jedoch in allen vier Ländern (Deutschland, Portugal, Spanien, USA) gleich ist<sup>31</sup>. Man kann also davon ausgehen, dass viele strenge Richtlinien einen leichten positiven Einfluss auf die Betreuungsqualität haben. Cryer et al. (1999) zeigen jedoch auch, dass einige Merkmale der Strukturqualität, die man lange Zeit für wichtig hielt, wie Gruppengröße, Kinder-Betreuungspersonen-Schlüssel, keinen massgeblichen Einfluss auf die Prozessqualität haben. Was aus der Studie von Cryer et al. hervorzuheben ist, ist die Erkenntnis, dass die „Erfahrung und Ausbildung der Betreuungspersonen einen konsistenten, positiven Effekt auf die Betreuungsqualität haben“, was auch die Erkenntnis der Studie von Blau (1997) oder der Dissertationsarbeit von Smith (2005) ist.

### 3.2.3. Adverse Selection

Aufgrund der Informations-Asymmetrie kommt es auf der Nachfragerseite zu Adverse Selection Verhalten der Eltern<sup>32</sup>. Durch die nicht feststellbare Qualität des Betreuungsgutes werden die Eltern, das klassische Marktmodell angenommen, nicht gewillt sein, die gesamten Kosten guter Betreuungsqualität zu tragen, da sie nur gewillt sind, den Preis für die erwartete Qualität zu zahlen und dieser immer tiefer ist als der Preis guter Betreuungsqualität. Somit bildet sich kein Gleichgewicht guter Betreuungsqualität<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> Howes et al. (1992), Studer (1992), Scarr (1985), Leibowitz, Waite und Witsberger (1988) Howes, Phillips und Whitebook (1989), Blau (1997)

<sup>30</sup> Auch die Ausbildung und Familienverhältnisse der Eltern (auch in Nelson/Krashinsky 1974: 63) sowie die Rassenzugehörigkeit zwischen Eltern und Betreuungspersonal spielt eine Rolle in der Bewertung der Qualität.

<sup>31</sup> Das Qualitätsrating der Länder lag in einem ungenügenden Bereich gemessen am Early Childhood Environment Rating Scale 4-4.5. Das Modell von Cryer et al. beschreibt nicht alle Einflussgrößen der Strukturqualität.

<sup>32</sup> Auch in Mocan (2007) oder Cryer und Burchinal (1995)

<sup>33</sup> Leland: “Open markets with asymmetric information will underprovide quality relative to that which is socially optimal.” Oder vgl. Akerlof (1970)

### 3.2.4 Moral Hazard

Die Informationsunkenntnis der Nachfrager kann von der Anbieterseite in Form von Moral Hazard ausgenutzt werden<sup>34</sup>. Da Eltern versuchen, die Betreuungsqualität anhand der Strukturqualität abzuleiten, z.B. leiten die Eltern laut Cryer und Burchinal (1995) die Betreuungsqualität von der Sauberkeit in der Betreuungseinrichtungen ab, somit haben die Betreuungseinrichtungen den Anreiz, in gute Infrastruktur zu investieren, die Einrichtungen sauber zu halten und die Produktion guter Prozessqualität zu vernachlässigen, da diese sowieso schwer feststellbar ist. Durch den unterstellten Informationsfluss der Nachfrager, d.h. Eltern tauschen Information gegenseitig aus, kann in einem nicht-anonymen Markt somit auch eine falsche Reputation aufgebaut werden. Als Beispiel dient hier die Anerkennung des Verbandes schweizer Kindertagesstätten. Diese wird von der KiTas verliehen, wenn die geforderten Strukturqualitätsbedingungen erfüllt sind. Ob jetzt gute oder schlechte Betreuungsqualität angeboten wird, spielt dabei keine Rolle. Dies ist zu vergleichen mit einem Warensiegel, was nicht hält, was es verspricht.

### 3.2.5. Schlussfolgerung über Qualität

Summa Sumarum machen all diese Faktoren die Betreuungsqualität komplex und schwer messbar. Die Frage jedoch, welcher Betreuungsqualität die Kinder ausgesetzt sind, ist für deren soziale, kognitive und psychologische Entwicklung von entscheidender Bedeutung<sup>35</sup>. Schlechte Betreuungsqualität wirkt sich negativ auf deren Entwicklung aus und viceversa<sup>36</sup>.

## 3.3. Externe Effekte

Im allgemeinen Sinn können externe Effekte bei der Produktion eines Gutes auftreten. Diese sind dadurch definiert, dass der Produzent eines Gutes nicht für die gesamten auftretenden Kosten, also auch Kosten bei externen Individuen, aufkommt oder für den bei externen Individuen entstandenen Nutzen nicht ausbezahlt wird. Auch bei der Betreuungsleistung können solche Effekte auftreten.

### 3.3.1. Negative externe Effekte

Als ein verständliches Beispiel sei hier eine sittenwidrige Betreuung genannt<sup>37</sup>. Man stelle sich vor, in einer Kinderkrippe wird den Kindern gelehrt sich schlecht zu benehmen. Hieraus ist vollkommen klar, dass dies schwerwiegende Konsequenzen für das Kind, die Eltern als auch den Staat hätte. (Angenommen, dass schlechte Erziehung Kriminalität impliziert.) Auch eine zu schlechte Lebensmittelqualität oder Verletzungen in den Tageseinrichtungen sind negative externe Effekte, da dadurch verursachte Kosten (z.B. Spitalkosten) nicht direkt von den Tagesheimenrichtungen getragen werden. Wenn in diesem Fall die Eltern nicht eingreifen oder diese Effekte nicht bemerken, so entstehen Kosten, die durchaus ein untragbares Mass annehmen können, was staatliches Eingreifen, abgesehen von Marktversagen, aufgrund dieser negativen externen Effekte nötig macht. Negative externe Effekte führen nicht zu Marktversagen, da diese Probleme meist auf der Stelle besprochen und gelöst werden können<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> Vgl. Shapiro (1986)

<sup>35</sup> Hayes C. D., Palmer J. L., Zaslow M. L. (1990), Smith (2005), Heckman (2008)

<sup>36</sup> Peisner-Feinberg & Burchinal, (1995): Schlechte Betreuungsqualität kann negative externe Effekte verursachen.

<sup>37</sup> Vgl. Love et al. (1996)

<sup>38</sup> Vgl. Spiess (1996)

### 3.3.2. Positive externe Effekte

Als Gegenbeispiel für positive externe Effekte kann man eine sehr gute Betreuung betrachten, die mit "Bildung" oder pädagogischer Frühförderung verglichen werden kann. Solche positive externe Effekte führen dazu, dass die Gesellschaft einen sozialen und gesellschaftlichen Zusatznutzen<sup>39</sup> in Form einer Humankapitalsteigerung der zukünftigen Wähler, Bürger und Arbeiter, erhält. Dies kann unter anderem zu einer höheren gesamtwirtschaftlichen Produktivität<sup>40</sup>, einer Verringerung von Jugendkriminalität<sup>41</sup>, einer Verringerung der Wahrscheinlichkeit einer Fürsorgeabhängigkeit<sup>42</sup>, erhöhter Erwerbsbeteiligung der zukünftigen Arbeitnehmenden und damit höheren Steuereinnahmen und Einsparungen auf dem Bildungssektor<sup>43</sup>, wie auch systemangepassten Bürgern<sup>44</sup> führen. Andere positive externe Effekte, die aus der Betreuungsleistung resultieren, sind zum Beispiel die höhere Erwerbsbeteiligung der Mütter<sup>45</sup> und daraus höhere Steuereinnahmen<sup>46</sup>. Die Arbeit von Smith (2005) diskutiert auch den Einfluss von guter Kinderbetreuung auf kognitive und nicht-kognitive Entwicklungen, die wiederum Einfluss auf die spätere Lebens- und Personenentwicklung laut Heckman (2008) haben. Falls eine solche Betreuungsqualität tatsächlich angeboten wird, wird die Einrichtung für den verursachten Nutzen nicht ausbezahlt. Dies ist vermutlich auch der Hauptgrund, warum die Betreuungseinrichtungen keinen Anreiz haben eine solche Betreuungsqualität anzubieten und es somit zu Marktversagen guter Betreuungsqualität kommt.

### 3.4. Economies of Scale und Scope

Auch gibt es auf dem Kinderbetreuungsmarkt Grössenvorteile. Laut der Studie von Mocan (1997), die Kostenstrukturen auf dem Betreuungsmarkt untersucht hat, führt ein Anstieg von 10% der Betreuungszeit zu einem 8.8% Anstieg der Kosten. Was man auch berücksichtigen kann, ist, dass das Essen für die Kinder bei einer grösseren Anzahl auch extern zubereitet werden kann. Je mehr man extern nachfragt, desto billiger wird das produzierte Essen, d.h. man erhält als Beispiel Massenrabatt. Cosgrove (1992) untersuchte auch die Kostenfunktionen in Betreuungseinrichtungen und fand Hinweise auf Grössenvorteile, die er wie folgt beschreibt: "Eine 10%ige Erhöhung der Anzahl betreuter Kinder führt zu einer Senkung der Durchschnittskosten um 8%".

Laut Mocan treten auch Verbundvorteile im Kinderbetreuungsmarkt auf, vorallem dort wo Säuglinge und Vorschulkinder zusammen betreut werden oder wo Vorschulkinder und Schulkinder gemeinsam betreut werden.

### 3.5. Hang zum Trägerschaftsmonopol

Grössen-, Verbundvorteile und fallende Durchschnittskostenverläufe sind sicherlich hinreichende Bedingungen für einen Hang zum Monopol. Die Kostensubadditivität ist jedoch eine notwendige Bedingung. Es gibt jedoch keine mir bekannten Studien, die diese im Kinderbetreuungsmarkt untersucht hat. Die fallenden Durchschnittskosten und die Ersparnisse durch Zentralisierung und Zusammenlegung von administrativer Leitung, Backoffice, Küche und Marketingabteilung sind aber, wenn auch nicht robuste, Hinweise dafür, dass ein Hang zum Monopol von Trägerschaften existiert. Das heisst, dass es billiger sein könnte, viele Betreuungseinrichtungen unter einer Führung oder Trägerschaft zu leiten. Auf diesem Gebiet besteht sicherlich noch Forschungsbedarf. Zu beachten sind in diesem Punkt auf jeden Fall

---

<sup>39</sup> Donovan/Watts (1990)

<sup>40</sup> Spiess (1996)

<sup>41</sup> Barnett (1992): S. 298

<sup>42</sup> Perry Preschool Project

<sup>43</sup> Havemann/Wolfe (1984)

<sup>44</sup> Crawford/Pollak (1991)

<sup>45</sup> Connelly (1988), Garfinkel et al. (1990)

<sup>46</sup> Barnett (1992b): S. 79, Donovan/Watts (1990)

die auftretenden Transportkosten und die Heterogenität des Gutes. Man kann hierfür das Kreismodell von Salop betrachten: Existieren in der unmittelbaren Nähe keine weiteren Betreuungseinrichtungen, so hat die Betreuungseinrichtung ein lokales Monopol, hat im Modell monopolistischer Konkurrenz eine dementsprechend hohe Residualnachfrage und wählt deshalb einen Monopolpreis, um die Gewinne zu maximieren. Das gleiche lässt sich auch mit der Heterogenität des Gutes als Distanzvariable darstellen. Existieren in unmittelbarer Nähe jedoch weitere Betreuungsangebote, so steht die Einrichtung einer Konkurrenz gegenüber und dementsprechend sinkt die Residualnachfrage, da sich die Nachfrager nun auf weitere Betreuungseinrichtungen verteilen, je nach Distanz und dem angebotenen Betreuungspreis. Zudem werden so lange Betreuungseinrichtungen in den Markt treten, bis die erzielbaren Gewinne der Betreuungseinrichtungen den Markteintrittskosten entsprechen. Deshalb haben momentan auch die Trägerschaften den Anreiz verschiedene Betreuungseinrichtungen zu gründen, da in manchen Gebieten die Nachfrage nicht gesättigt ist und überdurchschnittliche Gewinne erzielt werden können.

Bedenkt man, dass die Betreuungseinrichtungen ihren Preis gewinnmaximierend bestimmen, treten Aufgrund der lokalen Monopole jeweils Wohlfahrtsverluste auf. Je mehr Betreuungsangebote in der unmittelbaren Umgebung jedoch angeboten werden, desto kleiner sind die Wohlfahrtsverluste. Dies bedeutet, dass aus modelltheoretischer Sicht im langfristigen Gleichgewicht keine Wohlfahrtsverluste mehr auftreten.

## KAPITEL IV – BEWERTUNG DER REGULIERUNGSMASSNAHMEN

### 4. Richtlinien und Konsequenzen

Stutzer und Dürsteler (2005) schreiben, dass all diese Richtlinien, die nur die Strukturqualität der Kinderbetreuungseinrichtungen bestimmen, keinen Einfluss auf die Betreuungsqualität haben. Sie stützen sich weitgehend auf die US Studien von Blau (2001). Ich möchte im folgenden jedoch die einzelnen Richtlinien genauer untersuchen.

Was auf jeden Fall vermieden werden muss, ist die Ausrichtung dieser Richtlinien nach den Vorgaben von Verbänden der Kindertageseinrichtungen, wie es in einigen Schweizer Kantonen gemacht wird. Auch der Kanton Basel-Stadt hat viele Vorgaben des Verbandes schweizer Kindertagesstätten übernommen<sup>47</sup>, so z.B. der Kinder-Betreuungspersonen-Schlüssel, die maximale Gruppengrösse, die Raumanforderungen von 60 m<sup>2</sup> auf zwei Zimmer und die Ausbildungsanforderungen an das Betreuungs- und Leitungspersonal. Es besteht die Gefahr, dass so festgelegte Qualitätsansprüche und Marktbarrieren zu hoch gestellt werden und es durch kartellartige, künstliche Angebotsverknappung zu Effizienz und Wohlfahrtsverlusten kommt<sup>48</sup>.

Mit strengerer Regulierung nehmen die Produktionskosten markant zu. Nehmen wir als Beispiel den Kinder-Betreuungsperson-Schlüssel von 27:1 (Frankreich) und regulieren dies auf das Verhältnis 5:1 (Kanton BS) – ceteris paribus – erhalten wir eine fünffache Produktionskostenzunahme. Was wiederum Einfluss auf den Betreuungspreis, das Betreuungsangebot wie auch auf die Nachfrage hat<sup>49</sup>. Bei der Abwägung dieser Kostenzunahme gegenüber der geringen Qualitätszunahme<sup>50</sup>, wird klar, dass für sinnvolle Regulierungen immer auch das Kosten-Nutzen-Verhältnis und die Konsequenzen auf Angebot und Nachfrage zum Vergleich herangezogen werden müssen.

---

<sup>47</sup> Rasonyi 2001: "So schreibt der Verband in seinen Richtlinien vor, dass auf vier Kinder eine Betreuerin und auf eine Gruppe von zehn bis zwölf Kindern eine ausgebildete Erzieherin anwesend sein muss." Weiter: "Da sich die Kantone dabei im Normalfall an den Richtlinien des Krippenverbands orientieren, werden dessen Vorstellungen häufig indirekt rechtsverbindlich."

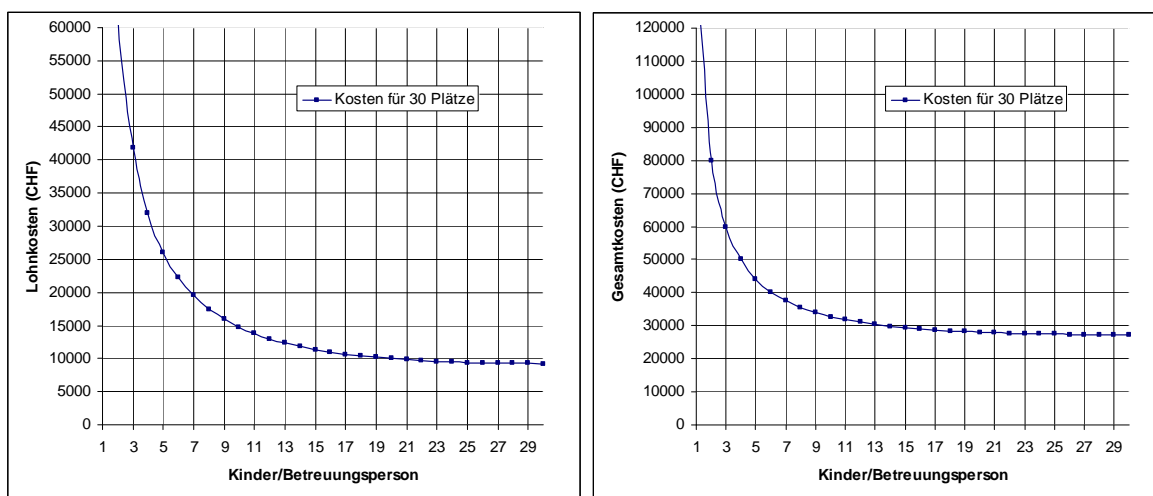
<sup>48</sup> Leland (1979)

<sup>49</sup> Blau (2006) S. 530

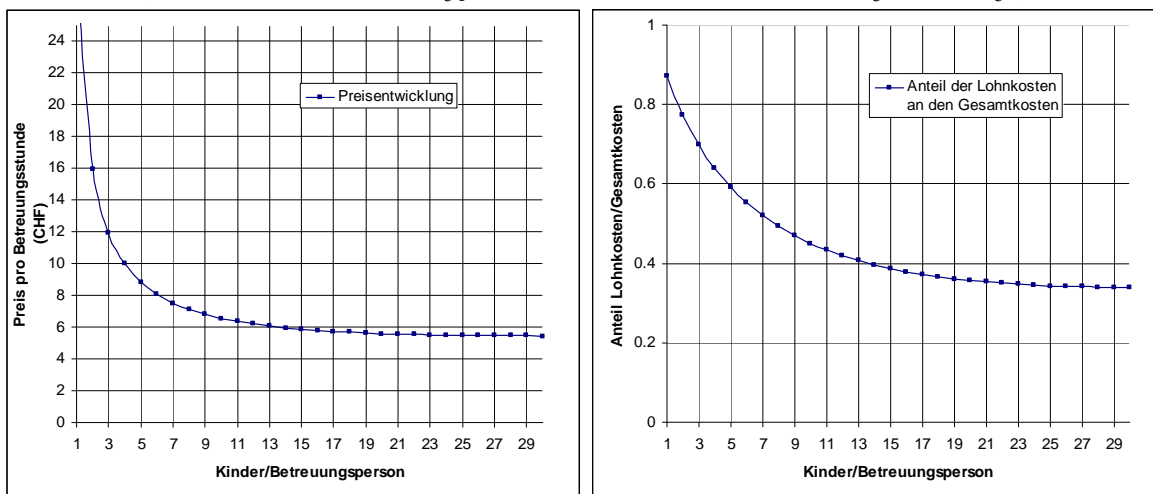
<sup>50</sup> Vgl. Regressionsergebnisse von Blau (2001) oder Cryer et al. (1999), Phillips, McCartney & Scarr, (1987), Broberg et al (1997), Kontos & Fiene (1987), Zill et al. (2003)

#### 4.1. Kinder-Betreuungsperson Schlüssel

Die Sensitivitätsanalyse in Abbildung 13 zeigt, mit der ceteris paribus Bedingung, die Lohn- und Gesamtkostenentwicklung in einer Kinderkrippe bei einem variablen Kinder-Betreuungsperson-Schlüssel. Würde man im Kanton Basel-Stadt eine Deregulierung des Kind-Betreuungspersonen-Schlüssels auf z.B. 11:1 veranlassen, so würden die Lohnkosten um 50% und die Gesamtkosten um 30% gesenkt werden<sup>51</sup>. Der Preis für eine Betreuungsstunde würde nach meiner Hochrechnung um mehr als 2 CHF fallen. (Abb. 14) Was nicht nur zu einer höheren Nachfrage führen würde, sondern auch zu mindestens 30% niedrigeren Subventionsausgaben für die gleiche qualitative Leistung<sup>52</sup>.



(Abb. 13 Einfluss von Kinder/Betreuungsperson Verhältnis auf Lohn-/Gesamtkosten. Quelle: Eigene Berechnungen)



(Abb. 14 Einfluss von Kinder/Betreuungsperson Verhältnis auf Preis und Lohn-/Gesamtkosten Verhältnis. Quelle: Eigene Berechnungen)

Zudem ist der hohe Anteil an Praktikantenstellen im Kinderbetreuungssektor, der immerhin 25% aller Personalstellen beträgt, also gleich viel wie der Anteil an Gruppenleiterinnen<sup>53</sup>, auf diese Regulierung zurückzuführen. Die kostengünstigste Zusammensetzung, um 10 Kinder zu betreiben ein Praktikant (5 Kinder) und ein Gruppenleiter (5 Kinder – 10 Kinder in der Gruppe) ist. Dies gibt durchschnittliche

<sup>51</sup> Vgl. US Amerikanische Studie von Cosgrove (1992): "Senkt man das durchschnittliche Verhältnis von Kind/Betreuungsperson von z.B. 11:1 auf 10:1 erhöhen sich die Gesamtkosten um 3.4%"

<sup>52</sup> Laut Blau (1997) und Cryer et al. (1999) ändert sich die Betreuungsqualität nicht signifikant, wenn der Kinder-Betreuungspersonen-Schlüssel geändert wird. Die Studie von Blau sei hier besonders empfohlen, da er verschiedene Qualitätsaspekte in Abhängigkeit von Gruppengröße und Kinder-Betreuungspersonen-Schlüssel graphisch und verständlich dargestellt hat.

<sup>53</sup> Stutzer und Dürsteler (2005)

monatliche Lohnkosten von 6500 CHF. Ignoriert wird dabei die Tatsache, dass Praktikanten weder Erfahrung noch eine Ausbildung mitbringen, einen sehr tiefen Lohn erhalten<sup>54</sup> und eine sehr hohe Fluktuationsrate aufweisen, alles Faktoren, die die Betreuungsqualität signifikant negativ beeinflussen<sup>55</sup>.

Es gibt diverse Studien, die zeigen, dass der Kinder-Betreuungspersonen-Schlüssel keinen Einfluss auf die Betreuungsqualität hat<sup>56</sup>. Und solche, die eine Abhängigkeit festgestellt haben. Zum Beispiel die Studie von Phillips et al. (1987), die einen Einfluss auf die sprachliche Entwicklung der Kinder von 3-10% feststellte, Howes (1997) der einen Zusammenhang zwischen dem Kinder-Betreuungspersonen-Schlüssel und den Lesefertigkeiten fand und die Studie von NICHD Early Child Care Research Network (2002), die eine Erhöhung der Wechselbeziehungen zwischen Betreuungspersonen und Kindern bei einer Verringerung des Kinder-Betreuungspersonen-Schlüssels fand.

Zusammenfassend kann also gesagt werden, dass es keine konsistenten Beweise dafür gibt, dass das Kinder-Betreuungspersonen-Schlüssel einen Einfluss auf die Betreuungsqualität hat und dass mit diesem Regulierung die Betreuungsqualität von zwei Effekten dominiert wird. Erstens ist es die hohe Praktikantenquote, die sich schlecht auf die Betreuungsqualität auswirkt, und zweitens ist es die Begrenzung der Betreuungskapazität, die indirekt einen leichten, aber nicht konsistenten positiven Einfluss auf die Betreuungsqualität hat. Zudem ist es die Regulierung, welche die Kosten am meisten künstlich in die Höhe treibt, was sich wiederum im Preis pro Betreuungsstunde und in der Nachfrage nach nicht subventionierten Krippenplätzen widerspiegelt.

## 4.2. Gruppengrösse

In der wissenschaftlichen Forschung hat die Gruppengrösse einen sehr geringen, nicht signifikanten Einfluss auf die Entwicklung der Kinder<sup>57</sup>. Blau (1997) hat in seiner Studie jedoch gezeigt, wie mit zunehmender Gruppengrösse die aktiven Tätigkeiten innerhalb der Gruppe zunehmen, die Betreuungsperson strenger und weniger einfühlsam wird und sie, ab 15 Kinder pro Gruppe, deutlich mehr Abstand zu den Kindern gewinnt. Es ist aber durchaus denkbar die Gruppengrösse auf 15 Kinder, ohne Qualitätseinbussen, zu erhöhen<sup>58</sup>.

## 4.3. Ausbildung des Personals

Diese Regulierung ist von allen die sinnvollste, da gezeigt wurde, dass die pädagogische Ausbildung des Personals die Betreuungsqualität signifikant beeinflusst<sup>59</sup>. Und zwar dominiert dieser Faktor die Betreuungsqualität so stark, dass auch Smith (2005) alle anderen Faktoren als vernachlässigbar klein betrachtet. Die Arbeit von Burchinal et al. (2000) zeigt eine Korrelation von 0.41 zwischen Ausbildungsgrad der Betreuungsperson und der sprachlichen Ausdrucksfähigkeit der Kinder, gemessen an der SICD Skala (Sequenced Inventory of Communication Development); weiter auch eine Korrelation von 0.64 zwischen Ausbildungsgrad und ECERS & ITERS Werten<sup>60</sup>. Zill et al. (2003) stellen einen Einfluss auf die Sprach-, Lese- und Lernfähigkeiten der Kinder fest. Diese Fähigkeiten werden auch durch einen hohen Umfang von Bildungsinhalten in Lehrplänen beeinflusst. In der Schweiz besteht bezüglich der Lerninhalte jedoch keine Regulierung.

---

<sup>54</sup> Zill et al. (2003) haben gezeigt, dass der Lohn von Betreuungspersonen direkten Einfluss auf die Lese- und Lernfähigkeiten der Kinder hat.

<sup>55</sup> Blau (1997), Blau (2001) und Cryer et al. (1999)

<sup>56</sup> Phillips, McCartney und Scarr (1987), Broberg et al (1997), Kontos & Fiene (1987), Zill et al. (2003)

<sup>57</sup> Broberg et al. (1997), NICHD Early Child Care Research Network (1999), Burchinal et al. (2002), Burchinal et al. (2000)

<sup>58</sup> Für Gruppen von 2.5 - 6 Jahren.

<sup>59</sup> Smith (2005), Burchinal et al. (2002), Cryer et al. (1999), Blau (1997), Howes (1997)

<sup>60</sup> <http://www.fpg.unc.edu/~ECERS/> Early Childhood Environment Rating Scale und Infant/Toddler Environment Rating Scale

Auch die Ausbildung und die Erfahrung des Personals hat Auswirkungen auf die Gesamtkosten. Cosgrove (1992) schreibt: "Erhöht man die Ausbildungsdauer des Personals um ein weiteres Jahr, so erhöhen sich die Gesamtkosten in der Kinderbetreuung um 3.4%" und weiter: "Erhöht man die Erfahrung des Betreuungspersonals um 1 Jahr, so führt das zu einer Senkung der Gesamtkosten um 0.6%".

Der Ausbildungsgrad und die Erfahrung des Personals haben den weit stärkeren Einfluss auf die Betreuungsqualität<sup>61</sup> als andere Strukturmerkmale. Laut Currie und Hotz (2004) sinkt die Unfallrate der Kinder mit höherer Ausbildung des Betreuungspersonals. Zudem hat Burchinal et al. (2002) festgestellt, dass Betreuungspersonen mit einem Hochschulabschluss konstant bessere Betreuungsqualität produzieren, als solche mit einem Lehrabschluss, auch mit zusätzlichen Weiterbildungen. Laut Smith (2005) sind Fachhochschulabschlüsse für Betreuungspersonen und hohe Löhne die wesentlichsten Merkmale, um gute Betreuungsqualität überhaupt erst anzubieten.

#### **4.4. Hygiene, Sicherheitskonzepte und Raumanforderungen**

Diese Richtlinien dienen der Risikoverminderung und der Schadensbegrenzung. Im Kanton Basel-Stadt heisst dies konkret, dass in jedem Tagesheim ein Hygieneplan hängen muss, in welchem eingetragen wird, wann was geputzt wurde, für die Erteilung einer Betriebsbewilligung durch das Lebensmittelinspektorat, und dass die feuerpolizeilichen Vorkehrungen, wie Feuerlöscher, Löschdecke am richtigen Platz, sowie Notfalladressen und der Ablauf in einem Notfall sichtbar aufgehängt, getroffen wurden.

Diese Massnahmen haben keine direkte Wirkung auf die Betreuungsqualität, können im Notfall jedoch lebensrettend sein. Auch die Kosten sind im Verhältnis zum Nutzen vernachlässigbar klein.

#### **4.5. Qualitätskontrollen und Sanktionierungsmassnahmen**

Qualitätskontrollen bilden einen wichtigen Pfeiler regulatorischer Eingriffe. Sie sollten unangemeldet, während einem längeren Zeitraum und bei Anwesenheit der Kinder erfolgen. Dies gibt dem Staat direkt die Möglichkeit, Mängel aufzudecken und verbessernd einzugreifen.

#### **4.6. Subventionen**

Aus Sicht von Entwicklungspsychologen und Pädagogen wird das Gut der Kinderbetreuung als ein Bildungs- und somit Investitionsgut gesehen. Daher lohnt sich die Investition in den Vorschulbereich vor allem wegen der sehr hohen Bildungsfähigkeit von Kindern in diesen Jahren und derer positiven Spätfolgen<sup>62</sup>, die natürlich auch Einfluss auf die Volkswirtschaft haben. Jedoch lohnen sich die Investitionen in den Kinderbetreuungsbereich auch aus volkswirtschaftlicher Sicht<sup>63</sup>. Laut der NFP52 Studie könnte der volkswirtschaftliche Nutzen noch weiter erhöht werden, wenn die Subventionsausgaben steigen.

Die Objektsubventionierung der Anbieterseite könnten jedoch gemäss dem Modell des monopolistischen Wettbewerbs von Kapitel III eine direkte Wirkung auf die Residualnachfrage der nicht-subventionierten Anbieter haben. Der Staat geht dabei von einem Betreuungspreis von 10 CHF pro Stunde bei Vollzeitbetreuung aus. Der Staat übernimmt die Kosten entsprechend dem Erwerbseinkommen der Eltern, um bis zu 89%. Somit bezahlen die Eltern mindestens 11%, also 1 CHF. Die Nachfrage nach diesen subventionierten Plätzen steigt, und ist auch im Kanton Basel-Stadt tatsächlich sehr gross. Dementsprechend lang sind auch die Wartelisten (Aktuell: 405 Kinder) für subventionierte Plätze. Angenommen die Residualnachfrage der nicht-subventionierten Plätze knicken unter einem Preis

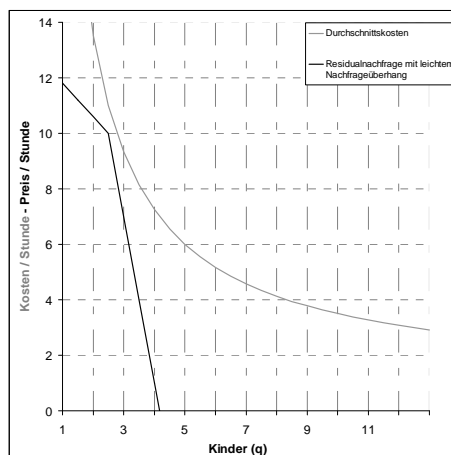
---

<sup>61</sup> Smith (2005), Scarr et al. (1994), Burchinal et al. (2000), Phillips et al. (2000), Burchinal et al. (2002), Holloway et al. (2001), Dunn (1993), Zill et al. (2003)

<sup>62</sup> Heckman (2008) oder Cunha et al. (2005)

<sup>63</sup> Vgl. NFP52 Nationalfonds-Studie oder Starting Strong II: Early Childhood Education And Care, OECD (2006)

von 10 CHF (Abb. 15), da nun erwerbsschwache Nachfrager die Möglichkeit haben, ihr Kind zu einem billigeren Preis betreuen zu lassen, könnte dies a) zu höheren Preisen bei nicht-subventionierten Plätzen, b) zu kleineren Betreuungseinrichtungen, c) zu Verdrängung einzelner privater Krippenanbieter führen.



(Abb. 15 – Annahme: Residualnachfrage knickt unter einem Preis von 10 CHF, Einrichtung bietet keine Betreuung an.)

Es gibt jedoch keine mir bekannte Studie, die einen solchen Effekt untersucht. Dieses Problem könnte jedoch durch die Subjektsubventionierung, z.B. mit Kinderbetreuungsgutscheinen, gelöst werden. Es gibt einige Studien, die dieses Gutscheinsystem unterstützen<sup>64</sup>.

Weiter sind es die strengen Bedingungen, die es den privaten Betreuungseinrichtungen fast verunmöglichen Subventionen zu beziehen. Die gesetzliche Bedingung, dass z.B. nur non-profit orientierte Trägerschaften unterstützt werden<sup>65</sup>, ist aus wissenschaftlichen Gesichtspunkten nicht gerechtfertigt. Diese Regelungen dienen nur dazu, die Subventionsbeiträge zu schützen. Als Folge davon wird das Marktwachstum gehemmt. Dabei kann man die Subventionsbeiträge so anpassen, dass sie den Durchschnittskosten entsprechen und damit keine Gewinne erzielt werden. Zudem gibt es Studien, die zeigen, dass nicht-profit orientierte Einrichtungen bis zu 10% höhere Kosten aufweisen und es keinen qualitativen Unterschied gibt<sup>66</sup>. Sie ist eine reine Barrierenregulierung, um den Zugang zu Subventionsleistungen zu beschränken. Mocan schreibt, dass sich auch nicht-profit orientierte Tageseinrichtungen profitmaximierend verhalten, da ihr Produktions- und Angebotsverhalten gleich ist. Dieses Problem würde bei einer Subjektfinanzierung wegfallen.

<sup>64</sup> Stutzer und Dürsteler (2005), Interface Studie (2005), Starting Strong II: Early Childhood Education And Care, OECD (2006)

<sup>65</sup> Verordnung zum Gesetz betreffend die Tagesbetreuung von Kindern (Tagesbetreuungsverordnung) S. 6 §20

<sup>66</sup> Mocan (1997)

## KAPITEL V – ZUSAMMENFASSUNG UND FAZIT

### 5. Zusammenfassende Betrachtung

Der Staat kann seiner Volkswirtschaft helfen, indem er der externen Kinderbetreuung hilft, da diese immer mehr zum Schlüssel vieler Probleme geworden ist. Dass Investitionen in die externe Kinderbetreuung weitreichende positive Konsequenzen nach sich ziehen, ist mittlerweile belegt<sup>67</sup>. Auch die Schweiz hat vor wenigen Jahren angefangen die Kinderbetreuung zu fördern. Daher befinden sich die Schweizer Betreuungsmärkte im Wachstum. Jedoch haben wir auch gesehen, dass die Abdeckung in der Schweiz noch unzureichend ist, ein Nachfrageüberhang von 60% besteht und es sicherlich Ausbaubedarf gibt.

Weiter haben wir uns auf den Markt des Kantons Basel-Stadt fokussiert und die einzelnen Regulierungsvorschriften angeschaut. Dabei haben wir bemerkt, dass diese Vorschriften meist aus den Vorschlägen des Verbandes schweizer Kindertagesstätten entstammen und im internationalen Vergleich zu hoch gesetzt sind, was dazu führt, dass höhere Betriebskosten anfallen, die Löhne nach unten gedrückt werden und das Marktwachstum gehemmt wird.

Anschliessend haben wir modelltheoretische Aspekte des Marktes diskutiert. Dabei haben wir zuerst das Modell vollkommener Konkurrenz und anschliessend, aufgrund sinkender Durchschnittskosten und den Markteintrittskosten, das Modell monopolistischer Konkurrenz betrachtet. Daraus haben wir die verschiedenen Probleme, wie der Informations-Asymmetrie, dem Hang zum Trägerschaftsmonopol und den externen Effekten, des Kinderbetreuungsmarktes abgeleitet.

Im vierten Kapitel haben wir uns mit der Bewertung dieser Regulierungsmassnahmen auseinandergesetzt und mögliche Verbesserungs- und Kostensenkungsmassnahmen vorgestellt. Dabei ist herausgekommen, dass vermehrt auf eine hochwertige Ausbildung des Personals geachtet werden muss und die Regulierung des Kinder-Betreuungspersonal-Schlüssels auf 11:1 30% tiefere Gesamtkosten impliziert und bis zu 50% des Personals für neue Einrichtungen zur Verfügung gestellt werden könnte. Damit kann das Marktwachstum stärker angeregt werden und auch die Subventionen würden ihre Wirkung erhöhen. Eine aktuelle Studie von Blau (2006) z.B., hat die Auswirkungen verschiedener Qualitätsregulierungen untersucht und ist zum Schluss gekommen, dass diese die Betreuungsqualität nicht beeinflussen.

#### 5.1 Mängel der staatlichen Eingriffe

Staatliche Eingriffe haben zwar das Ziel, die Betreuungsqualität zu erhöhen, verfehlen jedoch in einigen Punkten ihre Wirkung. Es ist empirisch bewiesen, dass strenge Regulierungen tiefere Löhne verursachen<sup>68</sup>, da der damit verbundene Kostenanstieg auf die Löhne überwälzt wird. Die Löhne hingegen sind ein massgeblicher Indikator für gute Betreuungsqualität. Für Smith (2005) geben hohe Löhne und eine gute Ausbildung der Betreuungspersonen erst die Möglichkeit, gute Betreuungsqualität anzubieten.

Wie Leland (1979) schon herausgefunden hat, dürfen Qualitätsmindeststandarts nicht nach privaten Verbänden ausgerichtet werden, da es sonst zu hohen Marktbarrieren und somit zu Angebotsverknappung kommt. In der Schweiz ist es jedoch so, dass viele Kantone die Vorschläge des KiTas zu ihren eigenen Regulierungen gemacht haben. Wenn der Staat schon eingreift, dann sollen diese Eingriffe gut begründet und mit dem nötigen Kosten-Nutzen Vergleich durchgeführt werden. Der Staat kann auch mit Strukturqualitätsmindeststandarts den Eltern keine gute Betreuungsqualität garantieren. Wie länderübergreifende Studien gezeigt haben, unterscheidet sich die Betreuungsqualität im europäischen

---

<sup>67</sup> Heckman (2008) Lanfranchi (2002), Hank et al. (2003), OECD (2006)

<sup>68</sup> Blau (2006)

und amerikanischen Raum kaum, beträgt gemäss Experten den knapp minimalen Anforderungen, wo hingegen grosse Unterschiede in den Strukturmerkmalen und Regulierungen festgestellt wurden<sup>69</sup>.

Zudem ist zu hinterfragen, ob der Staat mit den Mitteln die Strukturqualität zu regulieren wirklich bessere Betreuungsqualität schafft. Er kann das Problem der Informations-Asymmetrie mit seinen Regulierungen nicht lösen und die Betreuungseinrichtungen für sehr gute Betreuungsqualität nicht ausbezahlen, die somit auch keinen Anreiz haben gute Betreuungsqualität anzubieten, beides Ursachen die Marktversagen guter Betreuungsqualität herbeiführen.

## 5.2 Mögliche Verbesserungsmaßnahmen

Der Staat sollte keine Kinderbetreuungseinrichtungen führen, sondern nur die *kontrollierende, informative und vermittelnde Rolle* übernehmen, damit Interessens- und Kontrollkonflikte ausbleiben.

Qualitätskontrollen lösen das Moral Hazard Verhalten der Tageseinrichtungen nicht und können auch die Betreuungsqualität in der Tageseinrichtung nicht zuverlässig kontrollieren<sup>70</sup>. Denkbar wäre eine *unabhängige Organisation*, wie beispielsweise in der Gastroindustrie üblich, die die einzelnen Tagesheime nach ihrer Betreuungsqualität durch Experten bewertet, und die Information den Nachfragern zur Verfügung stellt.

Die *hohe Praktikanten- bzw. Arbeiterfluktuationsrate* in den Tagesstätten sollte möglichst minimiert werden. Diese beeinflusst die Betreuungsqualität direkt negativ.

Wenn der Staat die Betreuungsqualität steigern möchte, sollte er auch vermehrt in eine qualitativ *hochwertige Ausbildungsmöglichkeiten* für Betreuungspersonen investieren.

Die Ausgaben für Subventionen könnten ihre Wirkung um ein vielfaches erhöhen, wenn die Regulierungen über die Gruppengrösse und dem Kinder-Betreuungspersonen-Schlüssel im Rahmen angepasst wird. So könnte die Regulierung dieses Schlüssels für die 3 – 6 jährigen Kinder, ohne grössere Qualitätsverluste, auf 15:1 ermöglichen, dass mit dem gleichen Subventionsbetrag mehr als doppelt so viele Kinderplätze subventioniert würden und das Marktwachstum verdoppelt werden könnte.

## 5.3 Fazit

Die Frage ob staatlicher Handlungsbedarf besteht, kann sicherlich mit Ja beantwortet werden. Es gibt tatsächlich Marktversagen guter Betreuungsqualität und es ist für Kinder durchaus wichtig solche auch zu erhalten. Jedoch gibt es keine Anreize für die Betreuungseinrichtungen diese anzubieten. Anreize sollten geschaffen werden. Auch eine qualitativ hochwertige Ausbildung der Betreuungspersonen kann die Betreuungsqualität signifikant erhöhen. Betreuungsqualität lässt sich messen und sollte, wenn nicht von einer unabhängigen Organisation, dann vom Staat gemessen werden. Vielleicht werden die Betreuungseinrichtungen dadurch einen Anreiz haben sich zu profilieren, denn die Nachfrage nach ihrem Betreuungsangebot hängt auch stark von ihrem Ruf ab.

Momentan befindet sich der staatliche Eingriff in der Anfangsphase, denn die Regulierungsanforderungen wurden von einem privaten Berufsfachverband übernommen. Die staatlichen Stellen müssen sich vermehrt selber mit den einzelnen Regulierungsmassnahmen auseinandersetzen und auch Kosten-Nutzen Vergleiche anstellen, um Effizienzverluste durch zu strikte Regulierungen zu vermeiden.

---

<sup>69</sup> Cryer et al. (1999)

<sup>70</sup> Spiess (1996): S. 103

## LITERATURVERZEICHNIS

<b>Autoren</b>	<b>Titel</b>
Ackermann S. R. (1983)	Unintended Consequences: Regulating the Quality of Subsidized Day Care in <i>Journal of Policy Analysis and Management</i> , Vol. 3, No. 1 (1983), S. 14-30
Akerlof G. (1970)	The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism. <i>The Quarterly Journal of Economics</i> , Vol. 84, No. 3 (Aug., 1970), S. 488-500
Barnett S. W. (1992)	The benefits of Compensatory Preschool Education in <i>The Journal of Human Resources</i> , (1992), Vol. 27, S.279-311
Barnett S. W. (1992b)	An Introduction to the Economics of Family Day Care in Peters and Pence (Hg.), <i>Family Day Care, Current Research for Informed Public Policy</i> , New York, S. 72-91
Blau D. M. (1997)	The Production of Quality in Child Care Centers in <i>The Journal of Human Resources</i> , Vol. 32, No.2 (1997), S. 354-387
Blau D. M. (2001)	<i>The Child Care Problem: An Economic Analysis</i> . New York: Russell Sage Foundation, 2001.
Blau D. M. (2006)	Unintended consequences of child care regulations <a href="http://www.elsevier.com/locate/econbase">www.elsevier.com/locate/econbase</a>
Blau D. M. und Hagy A. P. (1998)	The Demand for Quality in Child Care in <i>The Journal of Political Economy</i> , Vol. 106, No. 1 (1998), S. 104-146
Blau D.M. und Robins P.K. (1991)	Child Care Demand and Labor Supply of Young Mothers over Time in <i>Demography</i> Vol. 28 S. 287-299
Broberg A. G., Wessels H., Lamb M.E. und Hwang C.P. (1997)	Effects of day care on the development of cognitive abilities in 8-years olds: A longitudinal study. <i>Developmental Psychology</i> Vol. 33(1), S. 62 - 69
Buhmann B. (2001)	Zahlen und Fakten zur haushaltsexternen Kinderbetreuung in der Schweiz in <i>Frauenfragen</i> Vol. 2
Burchinal M. R., Mocan H., Morris J. und Helburn S.	Models of quality in center child care in S. Helburn (Au.), <i>Cost, quality and child outcomes in child care centers: Technical report</i> S. 279-303 Denver: University of Colorado, Department of Economics, Center for Research in Economic Social Policy.
Burchinal M.R. & Cryer D. (2003)	Diversity, child care quality, and developmental outcomes in Early Childhood Research Quarterly, Vol. 18, S. 401-426.

- Burchinal M.R., Cryer D., Clifford R.M. und Howes C. (2002) Caregiver training and classroom quality in child care centers. *Applied Developmental Science*, Vol. 6(1), S. 2 - 11
- Burchinal M.R., Roberts J.E., Riggins R., Zeisel S.A., Neebe E., Bryant D. (2000) Relating quality of center-based child care to early cognitive and language development longitudinally. *Child Development*, Vol. 71(2), S. 339-357
- Connelly R. (1988) Utilizing Market Child Care: An Economic Framework for Considering the Policy Issues, Unpublished manuscript, Bowdoin College.
- Cosgrove J., Powell I. (1992) Quality and Cost in Early Childhood Education in *The Journal of Human Resources*, Vol. 27, No. 3 (Summer, 1992), S. 472-484
- Crawford D. L. Und Pollak R. A. (1991) Child Care Policy, University of Washington, Seattle in Spiess K. (Au.) Staatliche Eingriffe in Märkte für Kinderbetreuung: Theorie und Empirie im deutsch-amerikanischen Vergleich, Campus Verlag, New York/Frankfurt 1996
- Cryer D., Burchinal M., (1995) Parents as child care consumers. In: Helburn, S.W. (Au.), Cost, Quality and Child Outcomes in Child Care Centers, Technical Report. Department of Economics, University of Colorado at Denver, S. 203–219.
- Cryer D., Tietze W., Burchinal M, Leal T., Palacios J. (1999) Predicting Process Quality from Structural Quality in Preschool Programs: A Cross-Country Comparison in *Early Childhood Research Quarterly*, 14, No. 3, 339–361 (1999)
- Cunha F., Heckman J., Lochner L., und Masterov D.V. (2005) Interpreting the Evidence of Life-Cycle Skill Formation in IZA Discussion Paper Series No. 1575, Institute for the Study of Labour, Bonn, Deutschland
- Currie J., Hotz J. V. (2004) Accidents will happen? Unintentional childhood injuries and the effects of child care regulations in *Journal of Health Economics* 23 (2004) 25–59
- Donovan S. und Watts H. (1990) What can Child Care do for Human Capital? In *Population Research and Policy Review*, Vol. 9 S. 5- 23
- Dunn L. (1993) Proximal and distal features of day care quality and children's development. *Early Childhood Research Quarterly*, Vol. 8, S. 167 – 192
- Francis P. und Self P. (1982) Initiative Responsiveness of Young Children in Day Care and Home Settings: The Importance of the Child to Caregiver Ratio." *Child Study Journal* 12(2):121-37.
- Fritsch, Wein, Ewers (1993) Marktversagen und Wirtschaftspolitik, Verlag Vahlen, 1993
- Garfinkel I., Meyer D., Wong P. (1990) The Potential of Child Care Tax Credits to Reduce Poverty and Welfare Reciprocity in *Population Research and Policy Review*, Vol. 9, S.46 - 63

- Hank K., Kreyenfeld M. und Spiess K. (2003) Kinderbetreuung und Fertilität in Deutschland. Max-Planck-Institut für demographische Forschung. Working Paper 2003-002
- Havemann R. und Wolfe B. (1984) Schooling and Economic Well-Being: The Role of Nonmarket Effects in The Journal of Human Resources, Vol. 19, S. 375-407
- Hayes C. D., Palmer J. L., und Zaslow M. L. (1990) Who Cares for America's Children? Child Care Policy for the 1990s, National Academy Press, 1990
- Heckman J. J. (2008) Schools, Skills, and Synapses in IZA DP No. 3515, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Institute for the Study of Labor
- Holloway S.D., Kagan S.L, Fuller B., Tsou L. und Carroll J. (2001) Assessing child care quality with a telephone interview. Early Childhood Research Quarterly, Vol. 16, S. 165 – 189
- Howes C. (1983) Caregiver Behavior in Center and Family Day Care in Journal of Applied Developmental Psychology Vol. 4(4) S. 421-38.
- Howes C. (1997) Children's experiences in center-based child care as a function of teacher background and adult:child ratio. Merrill Palmer Quarterly Vol. 43, pp 404-425
- Howes C. und Rubenstein J. (1985) Determinants of Toddlers' Experience in Daycare: Age of Entry and Quality of Setting in Child Care Quarterly Vol. 14(2) S. 140-51.
- Howes C., Phillips D., Whitebook M. (1989) Who Cares? Child Care Teachers and the Quality of Care in America, Executive Summary of the National Child Care Staffing Study. New York: Child Care Employee Project
- Howes C., Phillips D.A. und Whitebook M. (1992) Thresholds of quality: Implications for the social development of children in center-based child care in Child Development, Vol. 63, S. 449-460.
- Interface Studie (2005) Kinderbetreuungsgutscheine, Diskussionpapier zuhanden der zentralstelle für Familienfragen. www.interface-politikstudien.ch
- Jorgenson W. und Fraumeni. B. (1992) Investment in Education and U.S. Economic Growth in Scandinavian Journal of Economics 94, S. 51–70.
- Kamerman S. (2000) Early Childhood Education and Care: An Overview of Developments in the OECD Countries. International Journal of Education Vol. 33 S. 7 - 29
- Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (2002) Parlamentarische Initiative: Anstossfinanzierung für familienergänzende Betreuungsplätze.
- Kontos S. und Fiene R. (1987) Child care quality, compliance with regulations, and children's development: The Pennsylvania study. In Phillips (Au.), Quality in Child Care: What Does Research Tell Us? Research Monographs of the National Association for the Education of Young Children, Volume 1, S. 57 – 79. NAEYC: Washington, DC

- Lanfranchi A. (2002) Schulerfolg von Migrationskindern. Die Bedeutung familienergänzender Betreuung im Vorschulalter. Reihe Familie und Gesellschaft, Band 28.
- Leland Heyne E. (1979) Quacks, Lemons, and Licensing: A Theory of Minimum Quality Standards in *The Journal of Political Economy*, Vol. 87, No. 6 (1979), S. 1328-1346
- Love J.M., Schochet P.Z. und Meckstroth A.L. (1996) Are they in any real danger? What research does—and doesn't—tell us about child care quality and children's well-being, *Mathematica Policy Research*, Princeton, NJ (1996).
- Mocan, N. (1997) Cost Functions, Efficiency, and Quality in Day Care Centers in *The Journal of Human Resources*, Vol. 32, No. 4 (1997), S. 861-891
- Mocan, N. (2007) Can consumers detect lemons? An empirical analysis of information asymmetry in the market for child care in the *Journal of population economics*. 20(4) 2007 October, 743-780.
- Nave-Herz R. (1990) Die institutionelle Kleinkind-Betreuung in den neuen und den alten Bundesländern - ein altes, doch weiterhin hochaktuelles Problem für Eltern - in *Frauenforschung* 28, S. 45 - 59
- Nelson R. und Krashinsky M Public Control and Economic Organization of Day Care for Young Children in *Public Policy*, John Wiley and Sons Inc (Hg.) New York, Vol. 22 Iss. 1 S. 53-75
- NICHD Early Child Care Research Network (1999) Child outcomes when child care center classes meet recommended standards for quality. *American Journal of Public Health*, Vol. 89(7), S. 1072 – 1077.
- NICHD Early Child Care Research Network (2002) Child-care structure to process outcome: Direct and indirect effects of child-care quality on young children's development. *Psychological Science*, Vol. 13(3), S. 199-206
- OECD (2006) Starting Strong II: Early Childhood Education And Care, OECD Publishing 2006
- Peisner-Feinberg E.S. und Burchinal, M.R. (1995) Child care quality and children's developmental outcomes. In Helburn S. (Au.), *Cost, Quality and Child Outcomes in Child Care: Technical Report*. Denver: University of Colorado, Department of Economics, Center for Research in Economic Social Policy
- Peisner-Feinberg E.S. und Burchinal, M.R. (1997) Relations between preschool children's child-care experiences and concurrent development: The cost, quality, and outcomes study. *Merrill-Palmer Quarterly*, Vol. 43(3), S. 451 – 477.
- Peisner-Feinberg, E., und Burchinal, M. (1995) Child care quality and children's developmental outcomes. In S. Helburn (Ed.), *Cost, quality and child outcomes in child care centers: Technical report*. Denver: University of Colorado, Department of Economics, Center for Research in Economic Social Policy
- Phillips D., McCartney K. und Scarr S. (1987) Child-care quality and children's social development. *Developmental Psychology*, Vol. 23(4), S. 537 – 543.
- Phillips D., Mekos D., Scarr S., McCartney K. & Abbott-Shim M. (2000) Within and beyond the classroom door: Assessing quality in child care centers. *Early Childhood Research Quarterly*, Vol. 15(4), S. 475 – 496.

- Phillips, D. A., & Howes, C. (1987). Indicators of quality in child care: Review of research. In D. A. Phillips (Ed.), *Quality in child care: What does the research tell us?* (S. 1–19). Washington DC: National Association for the Education of Young Children.
- Rasonyi P. (2001) *Wie nachhaltig ist der Krippenboom? Drohende Engpässe beim regulatorisch erforderlichen Personal.* NZZ, 7. Nov. 2001. S. 70
- Ruopp R., Travers J., Glantz F., und C. Coelen. 1979 *Children at the Center: Final Report of the National Day Care Study.* Cambridge: Abt Associates.
- Scarr S., Eisenberg M. und Deater-Deckerd K. (1994) *Measurement of quality in child care centers in Early Childhood Research Quarterly, Vol. 9, S. 131 – 151.*
- Schweizerische Nationalfondsstudie NFP52 (2005) *Familienergänzende Kinderbetreuung in der Schweiz: Aktuelle und zukünftige Nachragepotenziale, Infrac, Mecop Università della Svizzera italiana, Tassinari Beratungen, 2005*
- Shapiro C. (1986) *Investment, Moral Hazard, and Occupational Licensing in The Review of Economic Studies, Vol. 53, No. 5 (Oct., 1986), S. 843-862 Published by: The Review of Economic Studies Ltd.*
- Smith W. E. (2005) *Structural Characteristics that Predict Quality in Preschool-Age Classrooms in Child Care Centers, University of Pittsburgh*
- Spiess K. (1996) *Staatliche Eingriffe in Märkte für Kinderbetreuung: Theorie und Empirie im deutsch-amerikanischen Vergleich, Campus Verlag, New York/Frankfurt 1996*
- Studer M. (1992) *Quality of Center Care and Preschool Cognitive Outcomes: Differences by Family Income in Sociological Studies of Child Development Vol. 5 S. 49 - 72*
- Stutzer A. Und Dürsteler R. (2005) *Versagen der staatlichen Krippenförderung - Betreuungsgutscheine als Alternative. CREMA, www.crema-research.ch /Working Paper 2005 - 26*
- Waite L., Leibowitz A. und Witsberger C. (1988) *What Parents Pay For: Quality of Child Care and Child Care Costs. In Cosgrove, Powell (1992) Quality and Cost in Early Childhood Education in The Journal of Human Resources, Vol. 27, No. 3 (1992), S. 472-484*
- Walker J.R. (1991) *Public policy and the supply of child care services. In D. Blau, (Au.), The Economics of Child Care, The Russell Sage Foundation, New York (1991), S. 51–78.*
- Walker J.R. (1992) *New Evidence on the Supply of Child Care: A Statistical Portrait of Family Providers and an Analysis of Their Fees in The Journal of Human Resources, Vol. 27, No. 1, Special Issue on Child Care (Winter, 1992), S. 40-69*
- Zill N., Resnick G., Kim K., O'Donnell K., Sorongon A., McKey R.H., Pai-Samant S., Clark C., O'Brien R. und D'Elio, M.A. (2003) *Head Start Faces 2000: A whole-child perspective on program performance. Report prepared for the Administration for Children and Families, U.S. Department of Health and Human Services.*