

1 Einleitung

Der Wunsch deutscher Unternehmen nach kürzeren Auszeiten ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Kindern auf der einen Seite sowie das Bedürfnis einer steigenden Anzahl an Eltern kleiner Kinder nach besserer Vereinbarkeit von Familie und Beruf auf der anderen Seite führten 2008 zur Verabschiedung des Kinderförderungsgesetzes (KiföG) durch den Deutschen Bundestag. Damit ist, durch eine Änderung des § 24 Sozialgesetzbuch VIII (SGB VIII), jedem Kind ab dem vollendeten ersten Lebensjahr ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz in einer Kindertagesstätte oder bei einer Tagespflegeperson eingeräumt worden. Dieser Rechtsanspruch besteht seit dem 01. August 2013 und seine bisherige Realisierung in Form eines bundesweit geplanten Platzausbaus für lediglich 39% der betroffenen Kinder hat zu einer kontroversen Debatte über die Kinderbetreuung in Deutschland geführt. Die im November 2012 erfolgte Verabschiedung des Betreuungsgeldes belebte die Diskussion zusätzlich. Dabei handelte es sich um eine monatliche Geldleistung für Eltern, die keinen Anspruch mehr auf Elterngeld hatten und deren Kinder, geboren nach dem 1. August 2012, keine öffentlich geförderten Betreuungsplätze nutzten. Das Gesetz zum Betreuungsgeld wurde am 21. Juli 2015 vom Bundesverfassungsgericht einstimmig als verfassungswidrig und damit nichtig erklärt, da der Bund in diesem Fall keine Gesetzgebungskompetenz hatte (BVerfG, 2015).

Die geführte Debatte drehte sich in weiten Teilen um die Erreichung des vom KiföG vorgesehenen Ausbauziels in Form von Plätzen für Kinder unter drei Jahren von zunächst 35%, später dann 39%, und der gesellschaftspolitischen Vernunft des Betreuungsgeldes. Die Qualität der geschaffenen Plätze trat in der öffentlichen Wahrnehmung hinter dem Mengenziel zurück und der Weg von Eltern zu einem für sie adäquaten Platz, der ihnen mit einem Wahlrecht nach § 5 SGB VIII zusteht, wurde allenfalls am Rande anhand von Einzelfällen beleuchtet.

Der langfristige Nutzen einer hohen Qualität in der Kleinkinderbetreuung für das betreute Kind und die Gesellschaft, vor allem bei Kindern aus sozial benachteiligten Familien, ist durch viele Studien, insbesondere in den USA, belegt (vgl. Schweinhart & Weikart, 1997; Tietze, Hundertmark-Mayser & Rossbach, 1999; Spieß, Büchel & Wagner, 2003; Schweinhart, Montie, Xiang, Barnett, Belfield & Nores, 2005; OECD, 2006; Belsky, Vandell, Burchinal, Clar-

ke-Stewart, McCartney & Owen, 2007; Heckman, 2008; Cunha & Heckman, 2010; Cunha, Heckman & Schennach, 2010a; Schweinhart, Heckman, Moon, Pinto & Yavitz, 2010; Heckman, 2011). Cunha et al. (2010a) konnten z.B. für eine Stichprobe mit 2.207 amerikanischen Kindern zeigen, dass die Förderung kognitiver Fähigkeiten vor dem Grundschulalter deutlich wirkungsvoller war als danach. Schlotter (2011) fand in einer Stichprobe 875 deutscher Kinder positive Effekte längerer Kinderbetreuung (in Monaten) für ihre Fähigkeit, Freundschaften zu schließen, und für ihr Durchsetzungsvermögen.

Der gesellschaftliche Nutzen einer qualitativ hochwertigen Betreuung, insbesondere von Kindern aus sozial benachteiligten Familien, übertraf die Kosten der Bereitstellung in allen Untersuchungen um ein Vielfaches (vgl. Heckman & Masterov, 2007; Heckman, et al., 2010; Rolnick & Grunewald, 2003; Schweinhart et al., 2005). Schweinhart et al. (2005) rechnen z.B. für das High/Scope Perry Preschool Program mit einem Gewinn von 16 Dollar je investiertem Dollar, wobei der Großteil (12,90 Dollar) der Gesellschaft durch Einsparungen im Justizsystem, im Bildungssystem, bei sozialen Transferleistungen und durch höhere Steuereinnahmen zugute kam. Für Deutschland liegen leider bisher keine Studien vor, die Aussagen zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen über einen so langen Zeitraum zulassen.

Das Angebot an Kinderbetreuung hat ohne Zweifel Auswirkungen auf das Angebot an Arbeitskräften auf dem Arbeitsmarkt. In Familien, deren nicht-schulpflichtige Kinder nicht betreut werden, können in der Regel nicht beide Eltern arbeiten. Mit Blick auf den sich in Deutschland vollziehenden demographischen Wandel wird jede zusätzliche erwerbstätige Person eine spürbare Entlastung bringen. Der Anteil der Bevölkerung im Alter von 15 bis 67 Jahren wird bis 2050 von aktuell 69,2% auf schätzungsweise 61,6% fallen und gleichzeitig wird der Anteil der Bevölkerung über 67 Jahre von 17,8% auf 26,5% ansteigen (Statistisches Bundesamt, 2015a). In diesem Szenario, das bereits eine Zuwanderung von ca. 8,5 Millionen Menschen bis 2050 berücksichtigt, werden die verbleibenden Erwerbstätigen im Vergleich zur heutigen Situation erheblich mehr zur Versorgung der älteren Bevölkerung leisten müssen. Außerdem könnte ein größeres Angebot an Kinderbetreuung die Geburtenrate positiv beeinflussen, da für Eltern die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Kindern verbessert würde (vgl. Klüsener et al., 2013). Insofern sind Betreuungsplätze wichtig, um potentiellen Eltern die Entscheidung für Kinder zu erleichtern und dann eine Berufstätigkeit beider Partner zu ermöglichen. Ganz abgesehen von der wirtschaftlichen Bedeutung ermöglicht erst ein aus-

reichendes Angebot an Kinderbetreuung Eltern die Wahl zwischen verschiedenen Familienmodellen mit oder ohne Berufstätigkeit beider Partner.

Kinderbetreuung wirkt, wie das gesamte Umfeld in den ersten Lebensjahren, auf die Ausbildung kognitiver und sozial-emotionaler Fähigkeiten. Dabei zeigen Studien, dass das familiäre Umfeld eines Kindes eine deutlich größere Bedeutung hat als außerfamiliäre Kinderbetreuung (z.B. Tietze et al., 1999; Belsky et al., 2007; Feinstein, 2003). In einer Studie von Tietze et al. (1999) war die Bildungsqualität des familiären Umfelds deutscher Kinder im Vorschulalter beispielsweise für fast fünfmal soviel Varianz in den Ergebnissen des Peabody Picture Vocabulary Test (PPVT) verantwortlich wie die Bildungsqualität der Kinderbetreuung. Je schlechter die Ausbildung der Eltern, desto weniger bildungsnah verläuft in der Regel die Entwicklung ihrer Kinder im Vergleich zu Kindern besser ausgebildeter Eltern (z.B. Feinstein, 2003; Schütz et al., 2008). Trotzdem oder gerade deswegen bedarf die Qualität in der Kinderbetreuung eines besonderen Fokus. Zum einen ist gute Kinderbetreuung ein Weg, ungünstige Effekte des familiären Hintergrunds zu reduzieren (vgl. Röhr-Sendlmeier, 2007; Schütz et al., 2008). Zum anderen zeigt ein Blick auf die große Zahl der betreuten Kinder, welche Relevanz der Bereich der Kinderbetreuung hat. Am 01. März 2014 sind in Deutschland mehr als 2,9 Millionen Kinder unter 6 Jahren in Kindertageseinrichtungen oder öffentlich geförderter Kindertagespflege betreut worden (Statistisches Bundesamt, 2014a). Dies entsprach 32,3% der Kinder unter drei Jahren und 93,6% der Kinder zwischen drei und sechs Jahren. Durch den Ausbau der Betreuungsplätze für Kinder unter 3 Jahren ist zunächst mit einem weiteren Anstieg zu rechnen.

Neben dem Wissen um die Folgen schlechter Kinderbetreuung und der Verbesserung der Qualität ist Transparenz entscheidend. Gute und schlechte Einrichtungen müssen unterscheidbar sein. Nicht nur für den Staat, sondern insbesondere für Eltern, die zunächst die beste Einrichtung für ihr Kind suchen (sollten). Die Eigenschaften des Kinderbetreuungsmarktes in Deutschland lassen jedoch darauf schließen, dass die Kundenstellung von Eltern als Empfänger einer Dienstleistung und die damit normalerweise einhergehenden Möglichkeiten der Einflussnahme nur äußerst gering ausgeprägt sind. Es fehlen beispielsweise für den öffentlich geförderten Teil der Plätze Preissignale, die vor der Wahl einer Einrichtung erste Hinweise auf unterschiedliche Qualität geben könnten. Der großen Mehrheit der Eltern fehlt außerdem ausreichend pädagogisches Fachwissen (Spieß & Tietze, 2002; Cryer, Tietze &

Wessels, 2002; Meyers & Jordan, 2006), um Einrichtungen korrekt bewerten zu können.

Verschiedene Autoren weisen auf die besondere Komplexität der Elternentscheidung für eine Betreuungseinrichtung hin (Cryer & Burchinal, 1997; Emlen, 1998; Cryer, Tietze & Wessels, 2002; Meyers & Jordan, 2006; Kim & Fram, 2009). Insbesondere ist nicht jeder verfügbare Betreuungsplatz für alle Eltern in gleichem Maße hilfreich. Abgesehen von unterschiedlichen Präferenzen bezüglich der pädagogischen Ausrichtung spielen weitere Aspekte praktischer Natur eine Rolle. Emlen (1998) richtet den Blick z.B. auf ein Grundbedürfnis zeitlicher und räumlicher Flexibilität von Familien, um auf ungeplante Ereignisse und familiäre Notfälle reagieren zu können. Diese Flexibilität können Eltern aus den drei Lebensbereichen Arbeit, Familie und Kinderbetreuung beziehen. Bietet einer der Bereiche wenig Flexibilität (z.B. Arbeit), müssen die anderen Bereiche dies ausgleichen (z.B. flexible Kinderbetreuungszeiten oder Betreuung durch Familienmitglieder). Ein angebotener Halbtagsplatz wird einer Familie, in der beide Elternteile voll berufstätig sein wollen, nicht helfen bzw. sie zu Kompromissen zwingen.

Bisher gibt es keine nennenswerten Forschungsarbeiten, die in Deutschland die Kriterien, nach denen Eltern Kinderbetreuung aussuchen, untersucht haben. Die vorhandene Literatur beschäftigt sich vor allem mit der Verbesserung der pädagogischen Qualität (z.B. Spieß & Tietze, 2002) oder den volkswirtschaftlichen Effekten eines Ausbaus der Betreuungsplätze (z.B. Wrohlich, 2007). Der hiesigen Vernachlässigung der Erforschung der Elternpräferenzen steht die äußerst wichtige Rolle der Eltern gegenüber. Sie allein treffen die Entscheidung, ob und wo ihre Kinder betreut werden. Diese kann und sollte ihnen nicht von pädagogischen Experten oder staatlichen Einrichtungen abgenommen werden. Eine Betreuung ihrer Kinder, die den eigenen Präferenzen widerspricht, werden Eltern nur wählen, wenn ihnen aus familiären oder beruflichen Gründen keine Alternative bleibt. Betreuung, mit der Eltern unzufrieden sind, kann allerdings keine dauerhafte Lösung sein und hätte außerdem aller Voraussicht nach negativen Einfluss auf ihre weitere Familienplanung und die anderer Paare ohne Kinder. Es ist daher unabdingbar, die unterschiedlichen Lebenssituationen und Präferenzen von Eltern zu berücksichtigen und das Angebot an Kinderbetreuung entsprechend zu gestalten.

Auf der Basis vorhandener Studien in anderen Ländern, insbesondere den USA, lassen sich Faktoren identifizieren, die für Eltern bei der Auswahl einer Einrichtung auch in Deutschland eine Rolle spielen könnten. Daraus wurde

für die vorliegende Untersuchung ein Wahlmodell mit objektiven und subjektiven Kriterien für die Auswahl und die Bewertung einer Einrichtung entwickelt. Die Relevanz der objektiv messbaren Faktoren auf der Seite der Einrichtungen wurde durch eine Befragung von 498 deutschen Eltern, deren Suche nach einem Betreuungsplatz gerade lief, bald beginnen sollte oder innerhalb der letzten 6 Jahre stattgefunden hatte, überprüft. Ferner wurden die Eltern zum Aufwand der Informationsbeschaffung und dem Nutzen unterschiedlicher Informationsquellen befragt. Dies diente der Untersuchung der These, dass Eltern ihren Informationsbedarf bei der Suche nach einem Betreuungsplatz nicht zufriedenstellend decken können, der deutsche Kinderbetreuungsmarkt also intransparent ist.

Meine Tätigkeit als Vorstand einer neu gegründeten Kindertagesstätte vor Beginn der vorliegenden Studie führte mir fast täglich vor Augen, wie abhängig Eltern von der Kommunikation einer Einrichtung sind und wie schwierig sich durch diese asymmetrische Informationsverteilung sowohl die Suche nach einem Platz als auch die Beurteilung der geleisteten Betreuung gestaltet. Dieser Informationsnachteil war in fast allen Fällen mit der Sorge gepaart, überhaupt einen Betreuungsplatz zu finden, und Eltern wollten weder ihren Kindern noch sich selbst mehrere Einrichtungswechsel und die jeweils notwendige Eingewöhnung zumuten. Der Druck, die richtige Wahl zu treffen, war dementsprechend groß. Die vorliegende Dissertation über Transparenz in der Kinderbetreuung soll einen Beitrag dazu leisten, Eltern bei der Suche nach der für sie passenden Kinderbetreuung zu unterstützen. Die vorgenommene Untersuchung der Markttransparenz ist ein erster Schritt, um diesen in Deutschland bisher kaum untersuchten Bereich besser zu verstehen. Die entwickelten Instrumente können sowohl in weiteren Untersuchungen der Präferenzen als auch zur besseren Information suchender Eltern eingesetzt werden.

Der Aufbau der Arbeit ist wie folgt: In Abschnitt 2.1 wird zunächst ein Überblick über das quantitative Ausmaß der Kinderbetreuung in Deutschland und die davon betroffenen Arbeitsplätze gegeben. In Abschnitt 2.2 folgt ein Überblick über die wichtigsten Studien zu kurz- und langfristigen Folgen der Kinderbetreuung. In Abschnitt 2.3 werden die Ergebnisse der Studien dargestellt und in Abschnitt 2.4 folgt eine Untersuchung der individuellen und gesellschaftlichen Renditen frühkindlicher Bildung. In Abschnitt 3.1 wird die Struktur des Kinderbetreuungsmarktes beschrieben und auf Marktversagen untersucht und in Abschnitt 3.2 folgt die Beschreibung der durchgeführten

Studie sowie die Interpretation der Ergebnisse. Abschnitt 4 schließt mit der Diskussion.