

Graf, Nikolaus; Köppl-Turyna, Monika

Research Report

Längere Öffnungszeiten in der Kinderbetreuung: Effizienzpotenziale nutzen, Leistungen verbessern!

Policy Note, No. 44

Provided in Cooperation with:

EcoAustria – Institute for Economic Research, Vienna (Austria)

Suggested Citation: Graf, Nikolaus; Köppl-Turyna, Monika (2020) : Längere Öffnungszeiten in der Kinderbetreuung: Effizienzpotenziale nutzen, Leistungen verbessern!, Policy Note, No. 44, EcoAustria - Institute for Economic Research, Vienna

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/228672>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

ECO

AUSTRIA

INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Dezember 2020

POLICY NOTE 44

**Längere Öffnungszeiten in der Kinderbetreuung:
Effizienzpotenziale nutzen, Leistungen verbessern!**

POLICY NOTE 44

Längere Öffnungszeiten in der Kinderbetreuung: Effizienzpotenziale nutzen, Leistungen verbessern!

Mag. Nikolaus Graf, EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung

Priv.-Doz. Dr. Monika Köppl-Turyna, EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung

Dezember 2020

Executive Summary

Die Policy Note untersucht Strukturen des Kinderbetreuungswesens. Dabei weist das Kinderbetreuungsangebot, trotz seiner starken räumlichen Ausweitung in der Vergangenheit, auch Mängel auf. Dies betrifft insbesondere die Öffnungszeiten, die in manchen Regionen sehr kurz sind. Das Bundesländer-Benchmarking von EcoAustria zeigt Effizienzpotenziale in der Kinderbetreuung auf. Effizienz und Bedarfsorientierung sind nicht als Ausschlusskategorien zu verstehen und sollten Hand in Hand gehen. In der Policy Note wird gezeigt, dass es möglich ist, bessere Leistungen bereitzustellen, ohne dass die Kosten signifikant steigen.

Die Bedeutung von Kinderbetreuung und Elementarbildung ergibt sich aus positiven gesamtgesellschaftlichen Effekten. Relevant sind dabei aber vor allem die Verfügbarkeit, die Öffnungszeiten sowie auch die Erschwinglichkeit. Zunächst ergeben sich positive Effekte für die Erwerbsbeteiligung der Eltern, insbesondere der Mütter. Solange Kinderbetreuung aber nicht auf einer Vollzeitbasis verfügbar ist, bleibt auch die Vollzeitbeschäftigung der Frauen mit Kindern restringiert. Es kann sogar zu einem statistischen Paradox kommen, wonach der Ausbau der Kinderbetreuung mit einem höheren Gender Gap verbunden ist, sofern dies einen Wechsel von Inaktivität zur Teilzeit, aber nicht zur Vollzeit bedeutet. Der Effekt entsteht, weil inaktive Frauen gar nicht in der Gender Gap Statistik enthalten sind, wohingegen Teilzeitbeschäftigte sehr wohl erfasst werden. Zum Zweiten ergeben sich aus der Elementarbildung positive Effekte auf den späteren Bildungs- und Arbeitsmarkterfolg der Kinder und auf die Bildungsmobilität von Kindern aus bildungsferneren und einkommensschwächeren Familien. Auch hier muss aber ein zeitlich umfassendes Angebot verfügbar sein. Darüber hinaus muss das Angebot auch erschwinglich sein. Dies kann durch Förderungen an die Haushalte erreicht werden. Zum anderen tragen auch hier Effizienzsteigerungen dazu bei, Gesamtkosten und damit auch den Kostenbeitrag der Familien niedrig und erschwinglich zu halten.

Mittels Kostensimulationen wird der Mehraufwand verlängerter Öffnungszeiten für jene Bundesländer geschätzt, die sehr kurze Öffnungszeiten haben. Im zweiten Schritt wird diesem Mehraufwand das Finanzierungspotenzial einer effizienteren Bereitstellung gegenübergestellt.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Ausweitung der Öffnungszeiten insbesondere in Regionen mit sehr kurzen Öffnungszeiten eine kostengünstige Möglichkeit der Ausweitung des Leistungsangebots ist. Der Mehraufwand verlängerter Kinderbetreuung kann durch die Ersparnisse einer effizienteren Bereitstellung von Betreuungseinrichtungen kompensiert werden.

Die positiven Effekte von Kinderbetreuung sind flächendeckend nur realisierbar, wenn ein zeitlich umfassendes Angebot bereitgestellt wird. Dabei ist häufig nicht so sehr die räumliche Verfügbarkeit, sondern insbesondere die Öffnungszeit ein Handicap. Durch Kooperationen und Fusionen von Einrichtungen können Effizienzpotenziale gehoben werden, die dann wieder zur Finanzierung der zeitlichen Ausweitung des Angebots genutzt werden können. Dabei gilt es, die Anreizmechanismen in den Finanzierungs- und Fördersystemen sowie den darin implementierten Anforderungen an die Träger zu überprüfen. Diese Bedingungen sind zwischen Bundesländern sehr heterogen. Weiterhin wird ein großer Teil der Kinderbetreuung aus den allgemeinen Budgets der Gemeinden und damit außerhalb der ursprünglich gewünschten Aufgabenorientierung finanziert. Die Förder- und Beitragssysteme des Bundes und der Länder sind hinsichtlich Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Einzelförderungen zu evaluieren. Systemimmanente Anreize zur Steigerung der Skaleneffizienz werden teilweise durch andere Förderungen wieder ausgehebelt. Wenn Kooperationen angestrebt werden, so muss auch darauf geachtet werden, dass alle an der Kooperation beteiligten Akteure einen Nutzen davon haben. Schließlich stellt sich das Finanzierungssystem selbst als problematisch dar, da die verschiedenen Zahlungsströme kaum überschaubar sind, und diese Komplexität zu Unübersichtlichkeit und schwerer Administrierbarkeit führt.

Inhalt

1.	Einleitung und Hintergrund.....	1
2.	Effekte außerfamiliärer Kinderbetreuung	2
3.	Institutioneller Rahmen der Bereitstellung und Finanzierung	8
4.	Mehraufwand verlängerter Öffnungszeiten	12
5.	Finanzierungs- und Effizienzpotenziale	15
6.	Fazit	20
7.	Literaturverzeichnis	21

1. Einleitung und Hintergrund

Im Bundesländer-Benchmarking betrachtet EcoAustria Effizienzpotenziale in Leistungsbereichen der öffentlichen Hand, darunter auch das Kinderbetreuungswesen (vgl. EcoAustria 2020, S. 14 ff)¹. Auf der Leistungsseite wird den Nettoaussgaben für die verschiedenen Betreuungsformen die Anzahl der betreuten Kinder gegenübergestellt. Die reine Betrachtung der Kosten pro Kind erlaubt dabei noch keinen Effizienzvergleich. Diese werden maßgeblich von strukturellen Aspekten beeinflusst, wie etwa den Öffnungszeiten (vgl. etwa Kaindl et al. 2010, S. 5). Im Benchmarking werden als Kontrollvariable die durchschnittlichen Schließtage pro Einrichtung im Kindergartenjahr 2018/2019 berücksichtigt.² Die statistische Kontrolle dient der Herstellung von „fairen“ Vergleichsbedingungen unter Berücksichtigung der längeren Öffnungszeiten in manchen Bundesländern.

Tabelle 1: Effizienzvergleich der öffentlichen Ausgaben zur Kinderbetreuung 2018

	Ausgaben 2018 in Mio. Euro	Betreute Kinder 2018/2019	Ausgaben pro Kind in Euro	Ausgaben pro Kind bei vergleichb. Struktur der Öffnungszeiten und betreuten Kinder		Kostenmultiplikator zum Benchmark	Effizienz-ausgaben pro Kind in Euro	Effizienz-ausgaben in Mio. Euro	Effizienz-potenzial in Mio. Euro	Effizienz-potenzial in %
B	80,9	10.771	7.509,5	7.847		0,79	5.960	64	17	21
K	127,2	20.476	6.210,0	6.228	MIN	1,00	6.210	127	0	0
N	494,8	67.888	7.289,1	7.446		0,84	6.097	414	81	16
O	429,7	63.010	6.820,3	6.885		0,90	6.170	389	41	10
S	155,1	21.261	7.294,0	7.340		0,85	6.189	132	23	15
St	314,2	37.334	8.416,0	8.170		0,76	6.415	240	75	24
T	181,8	30.975	5.870,2	6.231		1,00	5.868	182	0	0
V	133,9	17.314	7.732,2	7.894		0,79	6.101	106	28	21
W	763,2	96.330	7.923,1	7.025		0,89	7.024	677	87	11
Ö	2.680,8	365.359	7.337,6						352	13

Quelle: EcoAustria auf Grundlage von Statistik Austria.

Die Berechnung der Effizienzpotenziale erfolgt auf Grundlage der Ausgaben je betreutem Kind (siehe Tabelle 1) sowie der relativen Abstände zum „effizientesten“ Wert.³ Über alle Bundesländer ergibt sich auf die Weise ein Effizienzpotenzial von knapp mehr als 13 % bzw. etwa 350 Mio. Euro.

Benchmarking kann eine umfassende Systemevaluierung nicht ersetzen. Optimierung kann allgemein auf der Ausgabenseite – durch Verringerung der Kosten –, aber genauso auf der Outputseite – durch eine Ausweitung oder Verbesserung der Leistungen – oder durch eine Kombination von Input- und Outputverbesserung erfolgen. Die Ergebnisse der Benchmarking-Analyse stellen damit keine Argumentationsgrundlage für eine Reduzierung von öffentlichen Leistungen dar. Gerade die frühkindliche Erziehung weist positive Externalitäten auf. Hier sind etwa die positiven Auswirkungen auf die Erwerbsbeteiligung sowie auch die positiven

¹ Die Ergebnisse des Bundesländer-Benchmarking zum Pflichtschul- und Kinderbetreuungswesen sind in der Policy Note Nr. 40 beschrieben (vgl. EcoAustria 2020, [Weblink](#)).

² Die Öffnungszeiten sind über die Bundesländer mit der Anzahl der Schließtage korreliert, bei einem R² von über 0,7. Der Zusammenhang ist dabei aber stark von Wien getrieben, wo die Kinderbetreuungseinrichtungen im Schnitt nur sieben Schließtage haben. Ein durchschnittliches Kindertagesheim in Österreich hat 22 Betriebstage pro Jahr geschlossen. Die meisten Schließtage fallen in die Sommerferien (durchschnittlich 11,1). (Statistik Austria 2019a, S. 11 bzw. 72).

³ Dabei „profitieren“ die Ergebnisse z.B. für Tirol zunächst von den dort häufigeren Schließtagen und kürzeren Öffnungszeiten. Tirol weist vor der statistischen Korrektur die niedrigsten Ausgaben pro Kind auf. Dieser „Vorteil“ wird rechnerisch ausgeglichen.

pädagogischen oder die integrationspolitischen Effekte zu nennen. Eine Darstellung dieser Effekte erfolgt in Abschnitt 2. Für die effiziente und bedarfsgerechte Bereitstellung der Betreuungsangebote spielen die Anreizmechanismen der Erhalter bzw. der Gebietskörperschaften eine Rolle. Eine Darstellung der institutionellen Grundlagen der Aufgabenerfüllung und Finanzierung erfolgt in Abschnitt 3. Gerade für Regionen mit kurzen Öffnungszeiten stellt deren Verlängerung eine kostengünstige, also effiziente Möglichkeit der Ausweitung des Betreuungsangebots dar. Kostensimulationen zum Mehraufwand einer Verlängerung der Öffnungszeiten sind in Abschnitt 4 enthalten. Zur Finanzierung des Mehraufwands können bestehende Effizienzpotenziale herangezogen werden. Dabei stellt etwa in Bundesländern mit sehr klein strukturierten Einrichtungen und niedrigen Betreuungsschlüsseln deren Erhöhung eine Option dar. Dies kann in Form von Gemeindekooperationen oder Zusammenlegungen von Einrichtungen erfolgen. Ansatzpunkte zur Hebung von Effizienzpotenzialen werden in Abschnitt 5 dargelegt.

2. Effekte außerfamiliärer Kinderbetreuung

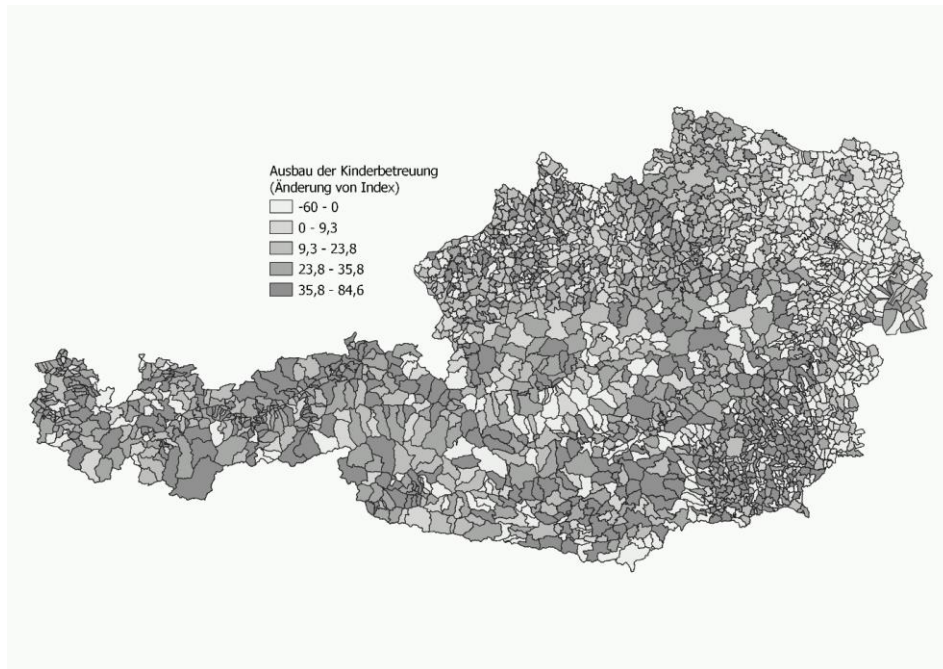
Kinderbetreuung und Berufstätigkeit der Frauen

Wie Kleven et al. (2020) zusammenfassen, findet die vorhandene Literatur über die Auswirkungen der Kinderbetreuungspolitik auf die Arbeitsmarktbeteiligung und weitere sozioökonomisch relevante Outcomes von Müttern gemischte Ergebnisse. Einige Studien schätzen positive und manchmal große Auswirkungen von Kinderbetreuungspolitik auf das Arbeitsangebot von Frauen (z.B. Baker, Gruber und Milligan 2008; Berlinski und Galiani 2007; Cascio 2009). Andere Studien geben eine weitaus weniger optimistische Einschätzung des Potenzials von Kinderbetreuungsangeboten zur Verbesserung des weiblichen Arbeitsangebots ab. Studien aus den USA (Fitzpatrick 2010, 2012; Barua 2014), Norwegen (Havnes und Mogstad 2011a), Frankreich (Goux und Maurin 2010) und Spanien (Nollenberger und Rodríguez-Planas 2015) kommen zu dem Ergebnis, dass der Ausbau der Kinderbetreuung keine signifikanten Verbesserungen bei der Beschäftigung von Müttern bewirkt hat, oder wenn sie es taten, waren die Auswirkungen gering und in der Regel auf alleinerziehende Mütter beschränkt (siehe Kleven et al. 2020).

Kleven et al. (2020) identifizieren auch zwei Gründe dafür, warum der Ausbau der Kinderbetreuung zu keiner Verbesserung der Arbeitsmarktbeteiligung der Frauen führt. Erstens kann institutionelle Kinderbetreuung andere Kinderbetreuungsangebote verdrängen, wie z.B. die Betreuung durch Angehörige. Zweitens können Mütter immer noch mit hohen Ressourcen- und Versorgungskosten für die Erhöhung des Arbeitsangebots konfrontiert sein, selbst wenn die Kinderbetreuung frei verfügbar ist. Diese hohen Kosten können zum Beispiel eine Folge von Präferenzen oder Geschlechternormen bezüglich der Mütterbetreuung sein.

Dennoch ist noch eine dritte Erklärung möglich, und diese ist stark mit der Thematik dieser Policy Note verbunden. Kleven et al. (2020) zeigen einen massiven Ausbau der Kinderbetreuung auf Gemeindeebene, insbesondere in den Jahren 2000 bis 2010 (siehe Abbildung 1).

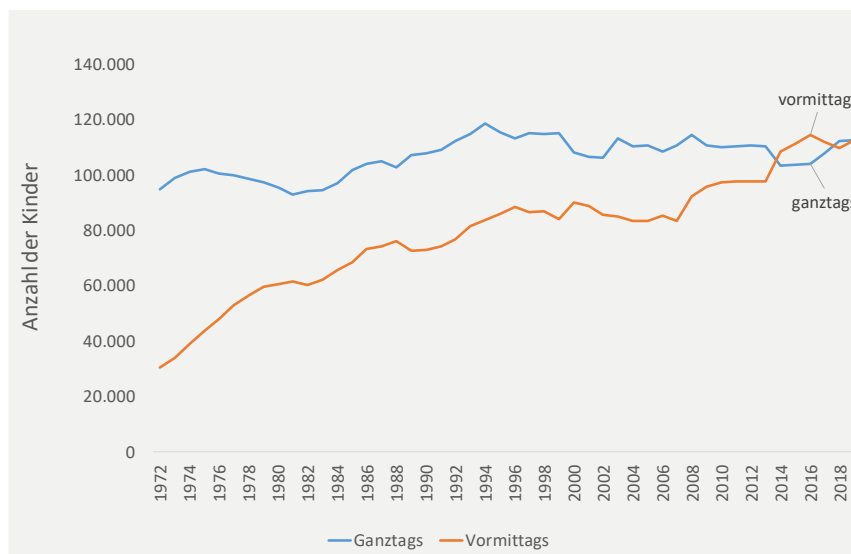
Abbildung 1: Ausbau der Kinderbetreuung zwischen 2000 und 2010, Änderung des Index



Quelle: Kleven et al (2020).

Der Index der Kinderbetreuung ergibt sich aus dem Zusammenspiel zwischen Anzahl der Plätze, Öffnungszeiten und Betreuungsschlüssel, dividiert durch die Anzahl der Kinder im entsprechenden Alter in der Gemeinde. Trotz des massiven Ausbaus der Kinderbetreuung, hat sich die Anzahl der Kinder, die ganztägig betreut werden, in diesem Zeitraum kaum geändert. Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der Anzahl der betreuten Kinder nach Anwesenheit ab dem Jahr 1972. Praktisch der gesamte Anstieg in den Betreuungsquoten bzw. der Anzahl der betreuten Kinder ist auf die Vormittagsbetreuung zurückzuführen.

Abbildung 2: Anzahl der betreuten Kinder in Kindergärten nach Anwesenheitsdauer

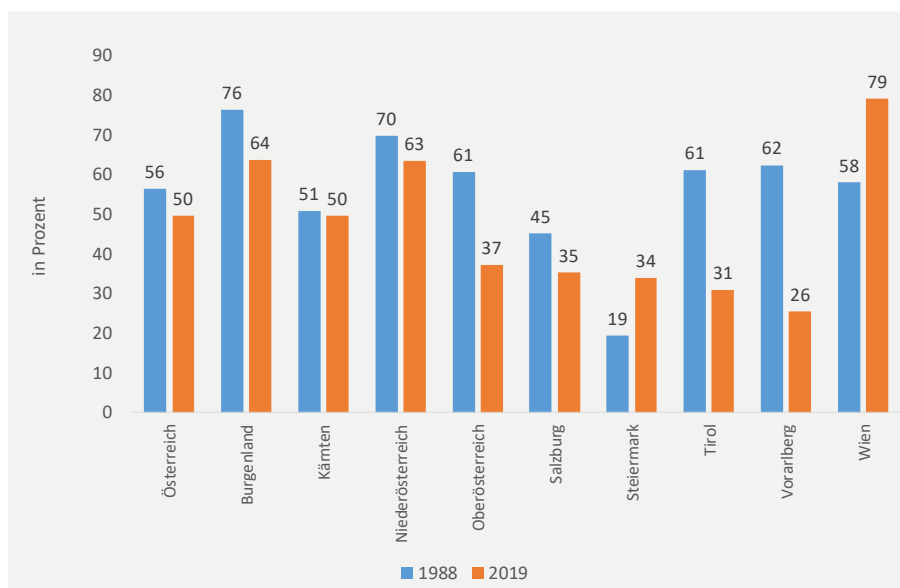


Anmerkung: Fehlende Daten für 2015/2016 wurden interpoliert.

Quelle: Statistik Austria.

So wurden im Jahr 1972 knapp unter 100.000 Kinder ganztags betreut und 30.000 nur vormittags. Im Jahr 2019 betragen die Zahlen jeweils 112.000 für ganztags und vormittags. Prozentuell sank der Anteil der ganztags betreuten Kindern von 75 % auf 50 %. Es ist zu vermuten, dass während in den früheren Jahren gerade die Eltern, die Kinder in Kindergärten betreut haben, eben ein vollzeitiges berufliches Leben geführt hatten, später die Paare dazugekommen sind, wo der zweite Job vollwiegend in Teilzeit stattfand. Die für den Zeitraum 1995 bis 2002 vorhandenen Daten der Statistik Austria belegen diese Hypothese: so haben Mütter von 96.136 Kindergartenkindern im Jahr 1995 in Vollzeit gearbeitet und von 31.600 in Teilzeit, 2002 waren es 86.550 in Vollzeit und 73.038 in Teilzeit – doppelt so viele wie nur 7 Jahre zuvor. Auch innerhalb der Bundesländer kam es zu einer ähnlichen Entwicklung (siehe Abbildung 3). Mit der Ausnahme von Wien und der Steiermark ist der Anteil der ganztags betreuten Kindern überall gesunken. In dieser Statistik für das Jahr 2019 zeigt sich auch ein starkes Ost-West Gefälle: während in Ostösterreich der Anteil der Kinder, die Kindergärten ganztags besuchen, über 50 % liegt, oder sogar bei knapp 80 % in Wien, trifft das in Vorarlberg auf nur jedes vierte Kind zu. In Tirol, der Steiermark und Salzburg hingegen betrifft das jedes dritte Kind. Entsprechend hoch ist auch der Anteil der teilzeitbeschäftigten Frauen.

Abbildung 3: Anteil der ganztags betreuten Kinder 1988 bis 2019 nach Bundesländern



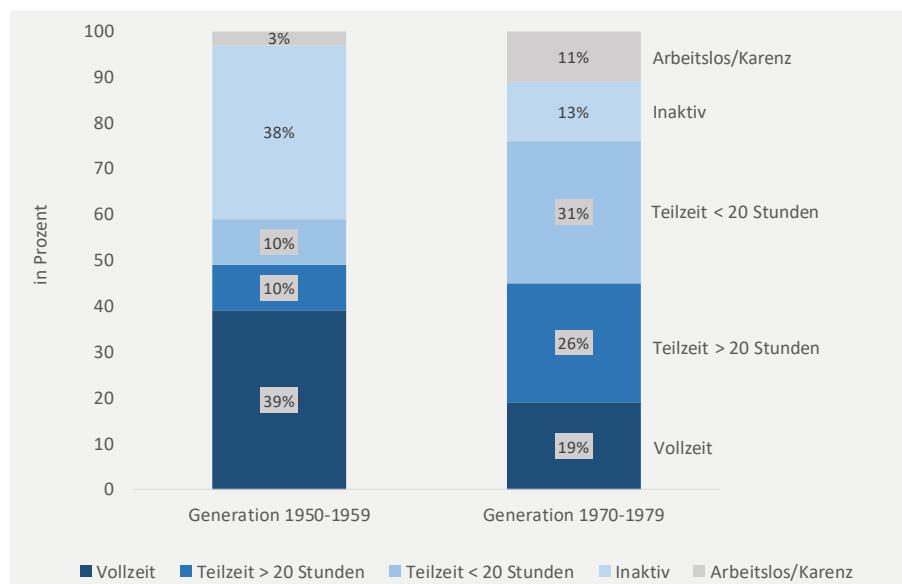
Quelle: Statistik Austria.

Wie kommt es dazu, dass der Gender Gap mit der Erweiterung der Kinderbetreuung nicht geschlossen wurde?

Bis in die 1990er Jahre war ein erheblicher Teil der Mütter am Arbeitsmarkt inaktiv (siehe Abbildung 4). Die 1970er und 1980er Jahre betreffen im Großen und Ganzen die Generation 1950 bis 1959. Mütter haben entweder Vollzeit oder eben gar nicht gearbeitet. Die, die inaktiv waren, sind gar nicht in der Gender Gap Statistik erhalten. Die spätere Generation zeigt ein anderes Muster: ein erheblicher Teil der Mütter des Jahrgangs 1970 bis 1979 arbeitet Teilzeit. Diese Kinder werden auch Teilzeit betreut. In der Gender Gap Statistik tauchen diese Frauen

aber sehr wohl auf. Das kann also zu dem statistisch paradoxen Ergebnis führen, dass sich der Gender Gap zusammen mit dem Ausbau der Kinderbetreuung erweitert: je mehr Frauen aus der Inaktivität in die Teilzeit, aber nicht in die Vollzeit wechseln, desto höher ist statistisch der Gap, auch wenn der Effekt auf die Arbeitsmarktteilnahme per se positiv ist. So haben Kaindl und Schipfer (2018) erhoben, dass Mütter der 3- bis 6-Jährigen zu 52,1 Prozent Teilzeit arbeiten, zu 9,0 Prozent Vollzeit und zu 24,5 Prozent inaktiv bleiben. Laut einer Erhebung der Europäischen Kommission geben 57 Prozent der österreichischen Mütter von Kindern im Vorschulalter, die als Grund für ihre Teilzeitbeschäftigung Betreuungspflicht angeben, „keine Verfügbarkeit eines entsprechenden Platzes“ als Hauptgrund dafür an, dass sie nicht Vollzeit arbeiten (Mills et al., 2014, Tabelle 1)⁴.

Abbildung 4: Erwerbsstatus von Müttern, im Generationenvergleich



Quelle: Berghammer und Riederer (2018).

Das Fazit bleibt: Der Ausbau der Kinderbetreuung hat keinen positiven Einfluss auf das Lohngefälle, solange Kindergartenplätze überwiegend in Teilzeit angeboten werden.

Kinderbetreuung und Effekte auf die Kinder

Das Angebot von Kinderbetreuung und insbesondere die Öffnungszeiten haben neben einer höheren Erwerbsbeteiligung von Frauen und einem entsprechend höheren Einkommen einen weiteren wesentlichen Effekt. Die Verfügbarkeit der Kinderbetreuung wirkt positiv auf den Bildungserfolg und die Integration von Kindern. Dabei kommt es, den Ergebnissen der wissenschaftlichen Literatur nach, auf die genaue Ausgestaltung der elementaren Bildung an.

So finden beispielsweise Havnes und Mogstad (2011b), dass die subventionierte Kinderbetreuung große positive Auswirkungen auf die Ergebnisse der betreuten Kinder im

⁴ Dies entspricht 21 % aller in Teilzeit arbeitenden Frauen mit Kindern im Vorschulalter in Österreich (siehe Mills et al., 2014, Tabelle 4).

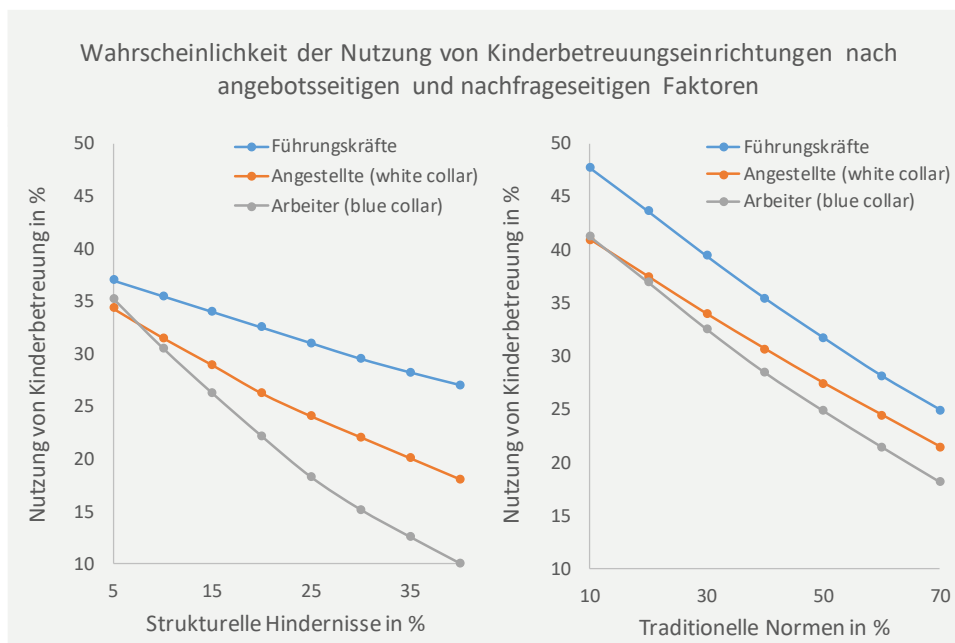
Erwachsenenalter hatte (gemessen in ihren frühen 30er Jahren). Dies gilt sowohl in Bezug auf Bildung und Erwerbsbeteiligung als auch in Bezug auf die Abhängigkeit von der Sozialhilfe. Insgesamt brachten die zusätzlichen 17.500 Kinderbetreuungsplätze in Norwegen etwa 6.200 Jahre Bildung hervor. Der größte Einfluss auf den Bildungserfolg zeigt sich bei Kindern, deren Mütter nur gering ausgebildet waren. Dieser Effekt ist besonders bei Mädchen ausgeprägt. Dies legt nahe, dass ein guter Zugang zu geförderter Kinderbetreuung das Spielfeld ebnet, indem er die Mobilität zwischen den Generationen erhöht und das Lohngefälle zwischen den Geschlechtern verringert.

In einer weiteren Studie finden Havnes und Mogstad (2015), dass die meisten Verdienstzuwächse im Zusammenhang mit dem allgemeinen Kinderbetreuungsprogramm Kinder von Eltern mit niedrigem Einkommen betreffen, während Kinder aus der Oberschicht tatsächlich einen leichten Verdienstaustausch erleiden. In Übereinstimmung mit den unterschiedlichen Auswirkungen nach Familieneinkommen schätzen die Autoren, dass das universelle Kinderbetreuungsprogramm die Einkommensmobilität zwischen den Generationen wesentlich erhöht hat.

Dennoch gibt es ein Problem. So identifiziert die Literatur den so genannten „Matthew-Effekt“ in der Kinderbetreuung (siehe, z.B. Pavolini und Van Lancker, 2018). Damit die oben genannten positiven Ergebnisse der Kinderbetreuung im vollen Ausmaß zum Tragen kommen, muss Kinderbetreuung benachteiligte Kinder auch erreichen. Frühere Forschungen haben aber gezeigt, dass die Nutzung der formalen Kinderbetreuung durch Kleinkinder sozial stratifiziert ist, sodass einkommensschwache oder gering qualifizierte Eltern ihre Kinder seltener in formale Kinderbetreuungsdienste einschreiben als besser gestellte Familien (Van Lancker 2013). Tatsächlich ist die Ungleichheit bei der Nutzung der formalen Kinderbetreuung in den europäischen Ländern die Norm. Eine solche Ungleichheit in den Ergebnissen wurde als Matthew-Effekt bezeichnet.

Wie entsteht der Matthew-Effekt? Dafür gibt es angebots- und nachfrageseitige Erklärungen. Nachfrageseitig liegt es zum Teil an unterschiedlichen Normen bezüglich der Rolle der institutionellen Kinderbetreuung und Mütter in den Familien. Angebotsseitig wird der Effekt durch unterschiedliche Arrangements in der institutionellen Kinderbetreuung erklärt. Pavolini und Van Lancker (2018) (Abbildung 5) zeigen, dass angebotsseitige Effekte wichtiger sind. Während die Normen im Allgemeinen die Niveaus der Nutzung der Kinderbetreuung erklären, sind die angebotsseitigen Effekte dafür schlagend, die Unterschiede zwischen den sozialen Schichten zu erklären. So steigt der Anteil der Kinder in der Kinderbetreuung aus den benachteiligten Familien überproportional stark mit der „Qualität“ der Einrichtungen.

Abbildung 5: Erklärungen für Unterschiede in der Nutzung der Kinderbetreuung zwischen sozialen Gruppen



Quelle: Pavolini und Van Lancker (2018).

Yerkes und Javornik (2019) identifizieren einige Schlüsselfaktoren, die die Nutzung der Kinderbetreuung erklären: Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Erschwinglichkeit, Qualität und Flexibilität. Diese sind vorwiegend zu beseitigen, um dem Matthew-Effekt entgegen zu wirken.

- **Verfügbarkeit** wird normalerweise anhand von Einschreibungsraten operationalisiert, für 0 bis 2-Jährige, und 3 bis 5-Jährige. Während in der jüngeren Gruppe die Einschreibungsraten noch niedrig sind (bei 27,6 Prozent in 2019), liegen diese in der älteren Gruppe österreichweit bei 93,6 % im Jahr 2019 und damit sehr hoch.
- **Zugänglichkeit** wird anhand der Anzahl der verfügbaren Plätze gemessen. Da die Betreuungsquoten bereits recht hoch sind (in der Gruppe der 3 bis 5-Jährigen), stellt Zugänglichkeit somit kein Problem dar, da die Verfügbarkeit ja höher liegen muss als die tatsächlich betreuten Kinder. Anders ist die Situation für 0 bis 2-Jährige, die aufgrund der höheren Eingangskriterien, als weniger zugänglich beschrieben werden kann.
- **Erschwinglichkeit** hängt von der Finanzierung ab. Insbesondere für sozial benachteiligte Gruppen sind Opportunitätskosten der Nachmittagsbetreuung relevant, denn Aufstockung der wöchentlichen Arbeitsstunden von Teilzeit auf Vollzeit könnte für Niedrigverdiener unter Umständen keine Nettoverbesserung darstellen.
- **Qualität** ist ein Aspekt, der schwierig zu messen ist. Institutionelle Indikatoren, wie Betreuungsschlüssel sind hier hilfreich. Und hier sehen wir, dass diese – trotz der im internationalen Vergleich relativ niedrigen gesetzlichen Standards in Österreich (d.h. hoher Betreuungsschlüssel) – in der Praxis deutlich niedriger sind. Das liegt zum großen Teil an der Struktur der kleinen Gemeinden, wo es einfach wenig Kinder in absoluten Zahlen gibt (siehe Abbildung 8). Dieser Aspekt wird ausführlich in den nächsten Kapiteln beschrieben.
- **Flexibilität** betrifft vor allem die Öffnungszeiten, die sich unterschiedlich auf unterschiedliche soziale Gruppen auswirken. Am meisten betroffen sind Eltern, die atypische

oder variable Arbeitszeiten haben, in der Ausbildung stehen oder auf Arbeitssuche sind (Grönlund und Javornik, 2014; Verhoef et al., 2016) oder Eltern mit geringem Einkommen (Singler, 2011).

Aus der Aufzählung sind für Österreich insbesondere die Punkte der Qualität und der Flexibilität entscheidend. Sie werden in den weiteren Kapiteln analysiert.

3. Institutioneller Rahmen der Bereitstellung und Finanzierung

Die bisherigen Ergebnisse zeigen, dass die Bereitstellung von Kinderbetreuung nicht immer effizient erfolgt. Zugleich zeigen sich insbesondere in Hinblick auf die Öffnungszeiten Mängel bei der Qualität und Bedarfsorientierung. Für eine sowohl effiziente als auch bedarfsorientierte Kinderbetreuung können Gemeindekooperationen sinnvoll sein. Eine Studie zu solchen Kooperationen in Vorarlberg (vgl. Jochum und Strele 2009, S. 16) betont, dass dadurch Grundbedürfnisse der Kinderbetreuung besser abgedeckt oder sogar Zusatzleistungen erbracht werden können. Kooperationen führen zu besserer Auslastung, Qualität und Flexibilität. Praxisbeispiele für Kooperationen finden sich vielerorts. Eine Publikation des Landes Oberösterreich (2008) berichtet über eine Gemeindekooperation der Stadt Grieskirchen mit ihren Umlandgemeinden Tollet und St. Georgen. Letztere beteiligten sich an den Errichtungskosten. Auf diese Weise war es für die beiden kleineren Gemeinden möglich, „ein Vollprogramm im Kindergarten“ zu bieten. Zu einer ähnlichen Kooperation fanden sich, Medienberichten zufolge, 2017 die Waldviertler Gemeinden Gutenbrunn und Bärnkopf zusammen.⁵ Die neue Einrichtung in Gutenbrunn wird von der Nachbargemeinde mitgenutzt. Schon seit längerem besteht eine bereichsübergreifende Kooperation von mehreren, zum Teil kleineren Vorarlberger Gemeinden im Bezirk Feldkirch zur Region Vorderland. Diese umfasst auch die Kinderbetreuung in der „Villa Kamilla“.⁶ Hier wird ganztägige Kinderbetreuung für unter 3-jährige Kinder von 7 bis 17 Uhr angeboten. Geschlossen ist die Kindertagesstätte lediglich in den beiden Wochen zu Weihnachten und in der letzten Woche der Sommerferien. Das Leistungsangebot richtet sich an alle Familien mit Wohnsitz in einer der 8 Vorderlandgemeinden. Auch wenn Praxisbeispiele für Kooperationen existieren, so bleiben diese häufig die Ausnahme. Für effiziente und bedarfsgerechte Betreuungsangebote sind auch finanzielle und institutionelle Anreize relevant. Die Rahmenbedingungen in Österreich wirken diesem Ziel zum Teil entgegen:

- Die **Mischfinanzierung** über verschiedene gebietskörperschaftliche Ebenen sowie über verschiedene Förder- und Beitragssysteme führt zu einer hohen Komplexität von Zahlungsströmen. Dies hat Intransparenz, schwere Administrierbarkeit und Unübersichtlichkeit der Finanzierung zur Folge.
- Die in der 15a B-VG Vereinbarung (siehe Textbox 1) verankerten Zweckzuschüsse des Bundes sowie die darin vorgesehenen Kofinanzierungen der Länder decken nur einen Teil der

⁵ Siehe NÖN vom 27. September 2017 ([Weblink](#)).

⁶ Siehe hierzu den Informationsfolder der „Villa Kamilla“ (2020) unter dem [Weblink](#).

Nettokosten ab. Ein großer Teil der Ausgaben wird weiter aus den **allgemeinen Haushalten der Gemeinden** finanziert. Die 15a B-VG Vereinbarung sieht zwar qualitative Anforderungen als Voraussetzung für die Mittelvergabe aus den darin verankerten Zweckzuschüssen vor⁷, dies betrifft u.a. Öffnungszeiten, als Instrument zur Erreichung bundesweiter einheitlicher qualitativer Standards ist dies aber nicht ausreichend.

- Die Finanzierung über die Budgets der Gemeinden bietet nur sehr indirekte **einnahmenseitige Anreize** zur Bereitstellung eines vollzeitigen Betreuungsangebots. Die Erträge einer verstärkten Erwerbsbeteiligung fallen in Form höherer Einnahmen aus Einkommensteuer oder Kommunalsteuer an. Diese sind für die Wohnortgemeinden nicht immer unmittelbar haushaltsrelevant.
- Zwischen Bundesländern bestehen **unterschiedliche qualitative Anforderungen**. Dies gilt auch im Hinblick auf überregional relevante Aspekte, wie Betreuungsschlüssel, Gruppengrößen oder Öffnungszeiten (siehe Textbox 2). Die Überprüfung der unterschiedlichen Standards geht mit hohen administrativen Kosten einher.
- Einzelförderungen sind nicht immer abgestimmt. In manchen Landesbeiträgen sind Anreize zur Skaleneffizienz implementiert, jedoch können diese durch andere Einzelförderungen, etwa zur Förderung neuer Kindergärten oder für bauliche Maßnahmen, wieder „ausgehebelt“ werden. Dadurch können **adverse Anreize zur Systemeffizienz** entstehen.
- Die **Kooperationserlöse**, die sich aus erhöhter Skaleneffizienz ergeben, sind nicht immer auf alle Kooperationspartner aufgeteilt. Dadurch ergibt sich immanant der Anreiz, die eigenen Strukturen zu erhalten.

Das Kinderbetreuungswesen fällt zu weiten Teilen in die Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz der Bundesländer und Gemeinden. Dementsprechend gibt es neun verschiedene und teils sehr unterschiedliche Systeme (siehe Textbox 1). Auf Grundlage von 15a B-VG Vereinbarungen wurden in der Vergangenheit Schritte der Harmonisierung gesetzt. Auf diese Weise wurde beispielsweise die halbtägige beitragsfreie Besuchspflicht im letzten Jahr vor Schuleintritt⁸, eingeführt. Hier wird einerseits Finanzierungsvolumen seitens des Bundes und der Länder bereitgestellt. Andererseits sind hier auch strukturelle Vorgaben und Qualitätskriterien verankert. Da das Finanzierungsvolumen im Rahmen der 15a B-VG Vereinbarung und darüber hinausgehende Beiträge der Länder nur einen Teil der Kosten decken, werden weite Teile der Finanzierung aber weiterhin von den Gemeinden getragen (siehe Textbox 1).

Zu weiten Teilen übernehmen die Gemeinden auch die Aufgabe der Kinderbetreuung.⁹ Dies geschieht im Rahmen von landesgesetzlichen Vorgaben und führt zu österreichweit

⁷ Vgl. hierzu auch die schriftliche Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage durch Bundesminister Univ.-Prof. Dr. Heinz Faßmann (3199/AB 1 von 5 vom 23.10.2020, XXVII. GP, [Weblink](#)).

⁸ Die Besuchspflicht gilt für Kinder ab dem vollendeten fünften Lebensjahr (siehe Art. 5 der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über die Elementarpädagogik für die Kindergartenjahre 2018/19 bis 2021/22).

⁹ Neben den Gebietskörperschaften und insbesondere den Gemeinden wird in Österreich Kinderbetreuung auch von privaten Einrichtungen, Vereinen, Betrieben angeboten. Private Träger erhalten für den Betrieb ihrer Einrichtungen Förderungen. Diese sind in den betrachteten öffentlichen Ausgaben inkludiert. Für die Versorgung sind, insbesondere im ländlichen Raum, jedoch zum größten Teil die Gemeinden zuständig. Dabei werden im Kindergartenjahr 2018/2019

unterschiedlichen Angeboten (siehe Textbox 2). Eine Verankerung der dezentralen Ebene scheint in der Elementarbildung zunächst sinnvoll, da so lokale Präferenzen und Bedürfnisse abgedeckt werden (vgl. Strohner 2015). Eine umfassende Standardisierung oder sogar Zentralisierung kann der Berücksichtigung lokaler Bedarfslagen und Präferenzen entgegenwirken. In Teilbereichen, in denen überregionale Ziele verfolgt werden, sollten jedoch auch einheitliche Mindeststandards implementiert werden.¹⁰ Im Bildungsbereich finden sich zahlreiche Beispiele für Standards. Bildungsökonomische Beiträge (vgl. etwa Wößmann 2007) zeigen im Schulbereich positive Effekte einer Autonomie am (Schul-)Standort mit überregionalen Bildungsstandards und deren Überprüfung. In der Elementarbildung sind wesentliche Qualitätsanforderungen und Standards jedoch weiterhin auf landesgesetzlicher Ebene angesiedelt.

Textbox 1: Übersicht über institutionelle Grundlagen des Kinderbetreuungswesens in Österreich

Nach Art. 14 der Bundesverfassung¹¹ sind im Kindergartenwesen die Länder für die Gesetzgebung und Vollziehung zuständig. Auf Basis ihrer Landesgesetze betrauen die Länder die Gemeinden mit dem Kinderbetreuungswesen (vgl. hierzu Bauer et al. 2010, S. 82). Sie führen Einrichtungen entweder selbst oder betrauen private Träger und fördern diese. Der größere Teil der Ausgaben entfällt auf die Gemeinden. Ohne Wien¹² trugen die Gemeinden 2018 etwa $\frac{3}{4}$ der Nettoausgaben. Dabei variiert der Anteil der Gemeinden von 57 % in Niederösterreich bis über 94 % in Tirol.

Ein Teil der öffentlichen Ausgaben wird durch Beiträge und Förderungen der anderen Gebietskörperschaften gedeckt. Im aktuellen Finanzausgleich wurde ursprünglich Aufgabenorientierung für die Kinderbetreuung vereinbart.¹³ Die Rahmenbedingungen und Kriterien für die Finanzierung sind dann aber stattdessen in einer 15a B-VG Vereinbarung zwischen Bund und Ländern über die „Elementarpädagogik für die Kindergartenjahre 2018/19 bis 2021/22“ festgeschrieben, also außerhalb des Finanzausgleichsgesetzes. Zur Finanzierung der darin vorgesehenen „Maßnahmen“ leistet der Bund Zweckzuschüsse von 125 bzw. 145 Mio. Euro. Die Bundesländer leisten eine Kofinanzierung im Ausmaß von 52,5% der Zweckzuschüsse des Bundes. Die Mittel sind zweckgewidmet zu verwenden. Dabei finden sich qualitative, strukturelle, bauliche Vorgaben, auch zu den Öffnungszeiten (siehe etwa Art. 15 und 17 der Vereinbarung).

Das Finanzierungsvolumen aus Zweckzuschüssen des Bundes und Kofinanzierungen der Länder im Rahmen der 15a B-VG Vereinbarung deckt nur einen Teil der Ausgaben. Darüber hinaus leisten die Bundesländer im Rahmen ihrer landesgesetzlichen Bestimmungen und Fördersysteme weitere Förderungen. In Summe betragen die Nettoausgaben im Jahr 2018 etwa 2,68 Mrd. Euro. Die nach Zweckzuschüssen und Landesbeiträgen bzw. -förderungen verbleibenden Nettoausgaben werden von den Gemeinden finanziert.

Implizit beinhaltet die Ausgestaltung des Landesbeitrags als Zuschlagsförderung für jede weitere Gruppe in einer Einrichtung, wie im Beispiel Kärntens (siehe Textbox 2), einen Hebel für Skaleneffizienz, damit auch einen Anreiz zu Kooperationen und Fusionen von Einrichtungen zu mehreren Gruppen pro Einrichtung.¹⁴ Bei der Ausgestaltung der Landesbeiträge und

österreichweit etwa 55,6 % der Kindertagesheime von Gebietskörperschaften, insbesondere von den Gemeinden, betrieben (vgl. Statistik Austria 2019a, S. 66). Der Anteil privater Erhalter hingegen variiert stark zwischen den Bundesländern, von über 70 % in Wien bis etwa 11 % in Niederösterreich oder 9 % im Burgenland.

¹⁰ Damit geht einher, dass es in Fällen, in denen tatsächlich kein entsprechender Bedarf etwa nach vollzeitiger Kinderbetreuung gegeben ist, zu einem „überschießenden“ Angebot, das dann nicht genutzt wird, kommen kann.

¹¹ Siehe Art. 14 (4) b des B-VG.

¹² Aufgrund des Doppelstatus von Wien als Land und Gemeinde ist hier eine Aufteilung der Ausgaben nicht möglich.

¹³ Siehe Paktum zum Finanzausgleich 2017 ([Weblink](#) des BMF – Bundesministerium für Finanzen).

¹⁴ Demgegenüber darf gemäß § 4 des niederösterreichischen Kindergartengesetzes ([Weblink](#)) ein Kindergarten nicht mehr als vier Gruppen haben. Lediglich mit Genehmigung der Landesregierung kann ein Kindergarten auf bis zu acht Gruppen erweitert werden.

Förderungen ist jedoch auch das Wechselverhältnis zu anderen Förderungen zu beachten. So kann es sein, dass Anreize zur Skaleneffizienz durch andere Förderbestimmungen, wie etwa die Förderungen zusätzlicher einzelner Einrichtungen, „ausgehebelt“ werden. In Vorarlberg etwa werden nach § 7 der Förderrichtlinie¹⁵ bauliche Maßnahmen in Einrichtungen gefördert. Der Förderungszuschlag ist dabei degressiv mit der Einwohnerzahl der Gemeinde definiert, d.h. gerade kleinere Gemeinden erhalten einen höheren Förderungszuschlag.

Textbox 2: Übersicht über Regelungen zu Öffnungszeiten und Gruppengröße in Landesgesetzen

Zur Gruppengröße hält etwa das Vorarlberger Kinderbetreuungsgesetz¹⁶ in § 14 eine maximale Gruppengröße von 16 Kindern fest, bei zwei Kindergartenpädagoginnen eine Obergrenze von 23 Kindern. Die tägliche Öffnungszeit gemäß § 16 ist an Werktagen auf 7.30 Uhr bis 12.30 Uhr festgelegt, beträgt also 5 Stunden. Das oberösterreichische Kinderbetreuungsgesetz¹⁷ wiederum hält in § 7 eine höhere Obergrenze von 23 Kindern für Kindergartengruppen fest. Betreffend die tägliche Öffnungszeit ist in Oberösterreich in § 7 Oö. KBBG ein längerer Zeitraum von 7.30 Uhr bis 13.30 Uhr, also 6 Stunden, vorgesehen. Eine andere, mindestens gleich lange Öffnungszeit ist dabei zulässig. In Kärnten, wo Öffnungszeiten im Durchschnitt sehr lange sind (siehe unten), ergeben sich diese indirekt aus der Ausgestaltung des Landesfinanzierungsbeitrags. In § 38 des K-KBBG¹⁸ ist für jede Gruppe zunächst ein Basisbetrag von 31.800 Euro vorgesehen. Für jede weitere Gruppe gestaltet sich der Landesbeitrag degressiv, abhängig u.a. von der Öffnungszeit. Dabei verdoppelt sich der Beitrag noch für jede zweite Gruppe einer Einrichtung, sofern diese eine Öffnungszeit von mindestens 40 Stunden hat. Bei fünf Öffnungstagen entspricht dies einer täglichen Öffnungszeit von 8 Stunden¹⁹. Bei kürzerer Öffnungszeit und für jede dritte und weitere Gruppe sinkt der Beitrag. In ähnlicher Weise ist auch der Landesbeitrag in Oberösterreich (siehe § 30 des Oö. KBBG) geregelt.²⁰ In Salzburg bestimmt sich die Landesförderung nach § 53 des S. KBBG²¹ nach Maßgabe des Personalaufwands, wobei für jede Betreuungskraft ab einer Gruppengröße von 20 Kindern 43 % des Ausgangsbetrags gefördert werden. Bei Führung von nur einer Kindergartengruppe in einer Einrichtung werden 60 % des Ausgangsbetrags vom Land gefördert. In Vorarlberg sind Kooperationsanreize in der entsprechenden Richtlinie etwa in § 6 verankert. Bei neuen gemeindeübergreifenden Einrichtungen ist in Vorarlberg eine entsprechend höhere Förderung der Betreuungspersonalkosten vorgesehen.

Bei der Ausgestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen ist auch darauf zu achten, dass Anreize zur gemeindeübergreifenden Kooperation auf alle teilnehmenden Partner verteilt werden. Dies ist nicht zwingend der Fall, wenn etwa eine Gemeinde aufgrund einer Kooperation ihre Einrichtung schließen muss und dadurch der Anspruch auf Förderungen verloren geht. Dabei sind auch politikökonomische Aspekte zu berücksichtigen, da die Schließung von Einrichtungen womöglich auf Ablehnung durch die örtliche Bevölkerung stößt. Dabei scheint wichtig, dass der Nutzen der Kooperation der Bevölkerung sichtbar gemacht wird und an diese kommuniziert wird (vgl. Jochum und Strele 2009, S. 16).

¹⁵ Richtlinie der Vorarlberger Landesregierung zur Förderung von Kinderbetreuungseinrichtungen ([Weblink](#)).

¹⁶ Gesetz über das Kindergartenwesen (Kindergartengesetz) (siehe RIS [Weblink](#)).

¹⁷ Oberösterreichisches Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz - Oö. KBBG (siehe RIS [Weblink](#)).

¹⁸ Kärntner Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz – K-KBBG (siehe RIS [Weblink](#)).

¹⁹ Gemäß Kindertagesheimstatistik haben alle Kärntner Einrichtungen eine Öffnungszeit von 5 Tagen pro Woche, lediglich eine Einrichtung hat 6 Tage pro Woche geöffnet. Siehe hierzu Statistik Austria (2019), Kindertagesheimstatistik 2018/2019, Tabelle 2, S. 67.

²⁰ Um eine Aufspaltung in Kleinstgruppen zu vermeiden, sind in Oberösterreich in § 7 des Oö. KBBG Mindestgruppengrößen normiert.

²¹ Salzburger Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz (siehe RIS [Weblink](#)).

Die Finanzierung aus den allgemeinen Haushalten der Gemeinden bietet wenig einnahmenseitige Anreize für ganztägige Kinderbetreuung. Die Erträge einer verstärkten Erwerbsbeteiligung fallen in Form höherer Abgaben an. Die Steuereinnahmen fließen jedoch zum überwiegenden Teil als ausschließliche oder gemeinschaftliche Bundesabgaben dem Bund, den Ländern oder den Gemeinden entsprechend den Verteilungsschlüsseln zu. Die Erträge aus der Kommunalsteuer entfallen, wenn keine Vereinbarung mit anderen Gemeinden vorliegt²², auf die Betriebsstättengemeinde. Gerade bei den kleineren Gemeinden deckt sich diese häufig nicht mit dem Wohnort.²³ Eine unmittelbare Zuordenbarkeit zwischen einem zeitlich erweiterten Betreuungsangebot und den Erträgen daraus fehlt in weiten Teilen.

Schließlich ist auf die Transparenz und die Administrierbarkeit der Finanzierung zu achten. In Oberösterreich etwa können nach Angaben des Landesrechnungshofs aus dem Jahr 2017 (LRH Oö. 2017, S. 28) bis zu 10 verschiedene Förderungen von Trägern beantragt werden. Die zu erfüllenden Förderkriterien, die jeweiligen Verwendungsnachweise und die damit verbundene Administration sind umfangreich. Insbesondere kritisiert der oberösterreichische LRH 2017 die Zersplitterung der Zahlungsströme. Dies hat zur Konsequenz, „dass keiner der Akteure einen Überblick über das Gesamtsystem und die Gesamtkosten eines einzelnen Kindergartens bzw. der Kindergärten insgesamt hat“ (LRH 2017, S. 28). Zudem kritisiert der LRH, dass Anreize zur sparsamen Mittelverwendung fehlen. Dabei „wäre auf Anreize für eine sparsame Mittelverwendung zu achten. Unter diesem Aspekt wären auch Maßnahmen zu treffen, um Gruppenzusammenlegungen in Randzeiten zu forcieren“ (LRH 2017, S. 32).

4. Mehraufwand verlängerter Öffnungszeiten

Die Verfügbarkeit von Kinderbetreuung hat positive externe Effekte. Neben der rein örtlichen Verfügbarkeit stellen dabei aber die Öffnungszeiten häufig ein Hindernis dar. Im Folgenden werden die durchschnittlichen Öffnungszeiten nach Bundesländern aus der Kindertagesheimstatistik abgeleitet.²⁴ Dabei weist Wien das umfassendste Betreuungsangebot

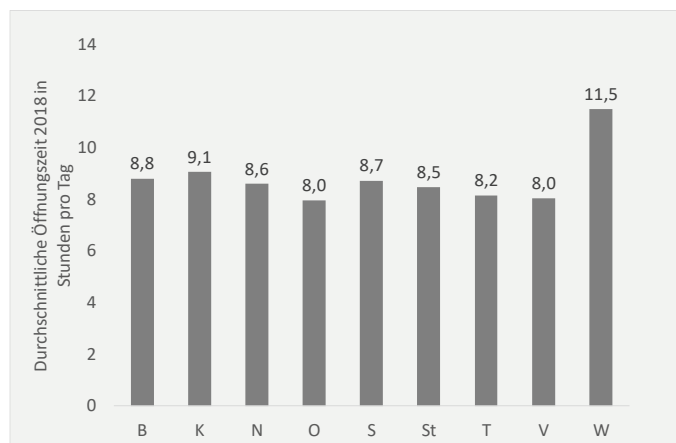
²² Das aktuelle Finanzausgleichsgesetz sieht in § 19 die Möglichkeit einer Vereinbarung zwischen Gemeinden zur Verteilung der Erträge aus der Kommunalsteuer „im Zusammenhang mit gemeinsamen Investitionen in die Schaffung oder Erhaltung von Betriebsstätten“ vor (siehe [Weblink](#)). Wenn Beschäftigte zwischen Wohnort und Arbeitsort pendeln, dann ergibt sich aus der aktuellen Rechtslage keine Möglichkeit einer interkommunalen Aufteilung von Mehrerträgen aus der Kommunalsteuer im Zusammenhang mit vollzeitiger Kinderbetreuung. Die Wohnortgemeinde hat vor diesem Hintergrund auch keinen zusätzlichen Anreiz, in vollzeitige Betreuung zu investieren. Es ist anzudenken, die Möglichkeit eines interkommunalen Ausgleichs auch auf solche Fälle auszudehnen.

²³ Nach Maßgabe der abgestimmten Erwerbsstatistik für das Jahr 2018 betrug der Anteil der Erwerbsspendler über die Gemeindegrenze an den gesamten Erwerbstätigen am Wohnort bei Gemeinden bis 1.000 EinwohnerInnen über 70 %, während dieser Anteil bei allen anderen Gemeinden bei etwa 51 % lag.

²⁴ Die Annäherung der durchschnittlichen täglichen Öffnungszeit für 2018 erfolgt anhand der Verteilung der Kindertagesstätten nach geöffneten Stunden. Informationsgrundlage ist die Kindertagesheimstatistik 2017/2018 und 2018/2019 (Tabelle 6). Die Werte für 2018 ergeben sich als Durchschnitt der Jahre 2017/2018 und 2018/2019. In der Kindertagesheimstatistik sind die Kindertagesstätten nach geöffneten Stunden ausgewiesen. Die Berechnung der durchschnittlichen Öffnungszeiten erfolgt unter der Annahme, dass Kindergärten mit einer Öffnungszeit von weniger als 4 Stunden in allen Bundesländern 3 Stunden geöffnet haben, weiterführend Kindergärten mit Öffnungszeiten von 4 bis 5 Stunden 4 ½ Stunden, solche mit Öffnungszeiten von 5 bis 6 Stunden 5 ½ Stunden geöffnet haben und so weiter. Bei Kindertagesstätten mit Öffnungszeiten von mehr als 12 Stunden wird eine Öffnungszeit von 14 Stunden angenommen.

auf. An zweiter Stelle folgt Kärnten, bereits mit deutlich kürzeren Zeiten, aber einem ausgedehnteren Angebot als etwa Oberösterreich oder Vorarlberg. Es ist anzumerken, dass eine Öffnungszeit von unter 9 Stunden am Tag im Allgemeinen keine Vollzeitarbeit beider Elternteile ermöglicht.²⁵

Abbildung 6: Durchschnittliche Öffnungszeit pro Tag 2018

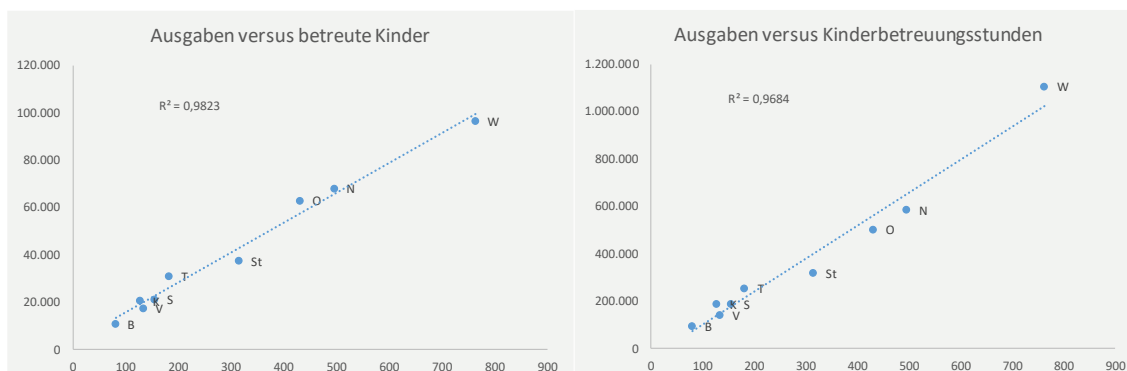


Quelle: Statistik Austria 2019a, Tabelle 6, S. 71.

Die Verlängerung der Öffnungszeiten stellt eine vergleichsweise „günstige“ Option dar, das Betreuungsangebot auszuweiten. Die folgenden Diagramme in Abbildung 7 zeigen die gesamten öffentlichen Ausgaben auf der x-Achse sowie auf der y-Achse, links die Anzahl der Kinder bzw. rechts die Kinderbetreuungsstunden. Kinderbetreuungsstunden sind dabei definiert als das Produkt aus der Anzahl der Kinder und der durchschnittlichen täglichen Öffnungszeit. Dargestellt ist hier der Zusammenhang zwischen den öffentlichen Gesamtausgaben und der Zahl der betreuten Kinder auf Bundesländerebene. Dabei erfolgt die Darstellung des Outputs links ohne Berücksichtigung der Öffnungszeiten und rechts mit dieser. Die Öffnungszeiten haben dabei keinen besonders relevanten Einfluss auf den Zusammenhang. Wie am jeweils hohen R^2 erkennbar ist, werden in beiden Fällen die Ausgaben sehr gut erklärt, links durch die Anzahl der betreuten Kinder und rechts durch die Kinderbetreuungsstunden.

²⁵ Siehe auch den Vereinbarkeitsindikator für Familie und Beruf (VIF).

Abbildung 7: Zusammenhang zwischen öffentlichen Ausgaben für Kinderbetreuung anhand Gesamtausgaben 2018 und der Anzahl der betreuten Kinder bzw. Kinderbetreuungsstunden 2018



Quelle: EcoAustria auf Grundlage der Kindertagesheimstatistik bzw. der Bildungsausgabenstatistik (Statistik Austria).

Für jene Bundesländer, die sehr niedrige Öffnungszeiten haben (siehe Abbildung 6), kann eine Ausweitung eine Option darstellen, das Leistungsangebot kostengünstig zu erweitern. In den folgenden Kostensimulationen²⁶ werden Oberösterreich, Vorarlberg und Tirol mit den jeweils kürzesten Öffnungszeiten herausgegriffen. Dabei wird zunächst eine moderate Erhöhung zum Durchschnitt der Bundesländer sowie eine stärkere Erhöhung zum „Spitzenreiter“ Wien simuliert.²⁷ In den Simulationen werden die getätigten Investitionen aus den Ausgaben im Jahr 2018 herausgerechnet. Die Ausgaben je Kind bilden also den „laufenden“ öffentlichen Aufwand für die Kinderbetreuung ohne Investitionen ab.²⁸

Oberösterreich

In Oberösterreich betragen die Öffnungszeiten 2018 im Schnitt weniger als acht Stunden (7,95) pro Tag. Im Durchschnitt aller Bundesländer sind die täglichen Öffnungszeiten mit fast 52 Minuten um fast eine Stunde länger als in Oberösterreich. Unter den Annahmen der statistischen Analyse wäre eine Ausweitung der Öffnungszeiten auf das Durchschnittsniveau aller Bundesländer mit einem Anstieg der laufenden öffentlichen Ausgaben je Kind von etwa 6.336 Euro auf etwa 6.693 Euro verbunden. In Summe würden die gesamten Ausgaben des Landes und der Gemeinden von etwa 400 Mio. Euro auf etwa 422 Mio. Euro um etwa 22,5 Mio. Euro ansteigen. Dies entspricht einem Kostenanstieg um etwa 5,6 %. Eine stärkere Erhöhung der Öffnungszeiten auf den Vergleichswert von Wien im Umfang von 11 ½ Stunden impliziert für Oberösterreich eine recht

²⁶ Die Kostensimulationen setzen am Bundesländervergleich an. Dabei wird bei der Beobachtung der öffentlichen Ausgaben je Kind anhand der Öffnungszeiten sowie in Abschnitt 5 anhand der Betreuungsschlüssel über Strukturunterschiede abstrahiert. Diese können ebenfalls maßgeblich für Unterschiede zwischen Bundesländern sein. Dies gilt etwa für den Anteil der privaten Träger, die privaten Ausgaben, insbesondere Kostenbeiträge der Familien, oder für die Qualifikationsstruktur des Personals. Die Ausarbeitung dieser Strukturunterschiede wird Gegenstand weiterer Arbeiten bei EcoAustria zum Thema Kinderbetreuung sein, würde aber den Rahmen dieser Policy Note sprengen.

²⁷ Der statistische Effekt der Abweichung von der durchschnittlichen Öffnungszeiten auf die Ausgaben je Kind wird diesen zugeschlagen. Damit wird die Ausgabenwirkung einer Erhöhung der Öffnungszeiten zum Durchschnittswert simuliert. Für Bundesländer mit unterdurchschnittlichen Öffnungszeiten erhöhen sich die Ausgaben je Kind. Ähnlich ist der Ansatz im zweiten Szenario. Hier wird eine Verlängerung zu den Wiener Öffnungszeiten simuliert, indem die Ausgaben je Kind im Ausmaß des Effekts der Abweichung gegenüber den Öffnungszeiten in Wien erhöht werden.

²⁸ Gerade im Jahr 2018 wurden in einigen Bundesländern intensiv Investitionen getätigt. Dabei variieren die Investitionen als Anteil an den Nettoausgaben von 17 % in Vorarlberg oder 16 % in Tirol bis 3,3 % im Burgenland bzw. 3,2 % in Kärnten. Die Investitionen erhöhen die öffentlichen Gesamtausgaben in einigen Bundesländern damit beträchtlich und verzerren die für die Kostensimulationen relevanten Ausgaben.

deutliche Ausweitung um mehr als 3 ½ Stunden (3,55). Unter den Annahmen der statistischen Analyse wäre dies mit einer Erhöhung der öffentlichen Ausgaben um etwa 93 Mio. Euro bzw. um etwa 23 % auf etwa 492 Mio. Euro verbunden.

Vorarlberg

In Vorarlberg betragen die Öffnungszeiten 2018 im Schnitt 8 Stunden pro Tag. Über den Durchschnitt aller Bundesländer sind die Öffnungszeiten um etwa eine ¼ Stunde länger (47 Minuten). Dabei wäre eine Ausweitung der Öffnungszeiten auf das Durchschnittsniveau mit einem Anstieg der laufenden öffentlichen Ausgaben von etwas mehr als 111 Mio. Euro auf etwa 117 Mio. Euro, also etwa 5,6 Mio. Euro, verbunden. Dies entspricht einem Kostenanstieg um knapp mehr als 5 %. Eine stärkere Erhöhung der Öffnungszeit auf den Vergleichswert von Wien im Umfang von 11 ½ Stunden impliziert für Vorarlberg eine noch deutlichere Verlängerung um durchschnittlich 3 ½ Stunden. Dies wäre mit einer Erhöhung der Ausgaben um etwa 25 Mio. Euro bzw. um etwa 22 % auf 136 Mio. Euro verbunden.

Tirol

In Tirol machen die Öffnungszeiten 2018 etwa 8,2 Stunden aus. Der Durchschnitt aller Bundesländer weist um fast 40 Minuten längere Öffnungszeiten auf. Eine Ausweitung der Öffnungszeiten zum Durchschnitt wäre für Tirol mit einem Anstieg der Ausgaben ausgehend von etwas weniger als 154 Mio. Euro auf etwa 162 Mio. Euro verbunden. Dies entspräche einer Steigerung um etwa 8,5 Mio. Euro oder 5,5 %. Der Vergleichswert von Wien impliziert für Oberösterreich eine deutlichere Ausweitung um durchschnittlich 3 Stunden und 20 Minuten. Dies wäre mit einer Erhöhung der öffentlichen Ausgaben um etwa 43 Mio. Euro bzw. um etwa 28 % auf rund 197 Mio. Euro verbunden.

Tabelle 2: Mehraufwand aus der Verlängerung von Öffnungszeiten
Ergebnisse der Kostensimulationen

	Szenario Verlängerung der Öffnungszeit zum Durchschnitt		Szenario Verlängerung der Öffnungszeit zu Wien	
	in Prozent	in Mio. Euro	in Prozent	in Mio. Euro
Oberösterreich	5,6%	22,5	23,3%	93,0
Tirol	5,5%	8,5	28,1%	43,2
Vorarlberg	5,0%	5,6	22,4%	25,0

Quelle: EcoAustria.

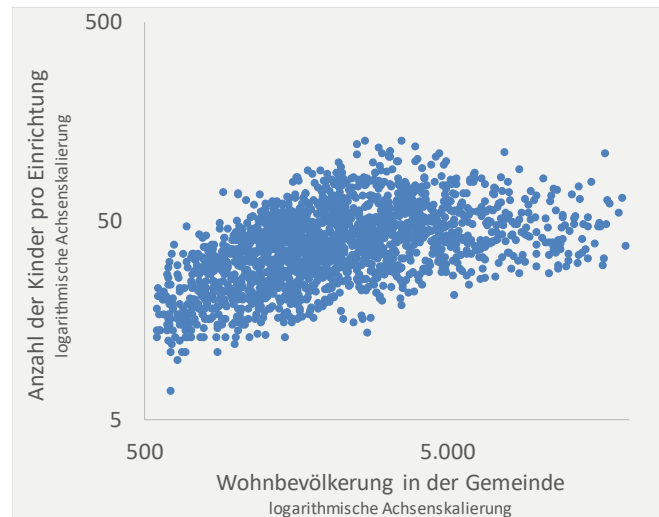
Die Kostensimulationen zeigen, dass die Ausweitung der Öffnungszeiten einen nur geringen Einfluss auf die öffentlichen Ausgaben hat. Dabei ist zwar ein kostensteigernder Effekt erkennbar, in der statistischen Analyse haben die Öffnungszeiten aber nur geringen Einfluss auf die Kostenfunktion. Für Bundesländer mit unterdurchschnittlichen Öffnungszeiten stellt die Ausweitung eine relativ günstige Option für eine Ausweitung des Betreuungsangebots dar.

5. Finanzierungs- und Effizienzpotenziale

Die Finanzierung der Mehrausgaben aus der Ausweitung von Öffnungszeiten könnte durch Effizienzpotenziale erfolgen. Gerade in den weniger dicht besiedelten Gemeinden bestehen oft

sehr kleinstrukturierte Betreuungsangebote. Abbildung 8 zeigt die Beziehung zwischen Gemeindegröße und den betreuten Kindern pro Einrichtung für Gemeinden bis 20.000 EinwohnerInnen²⁹. Kleinere Gemeinden verfügen häufig über kleine Einheiten. Gerade für diese stellen sich Kooperationen als möglicher Effizienzhebel dar.

Abbildung 8: Größenstruktur der Kinderbetreuungsstätten 2018/2019 nach Wohnbevölkerung zu Jahresbeginn 2019 bei Gemeinden bis 20.000 EinwohnerInnen

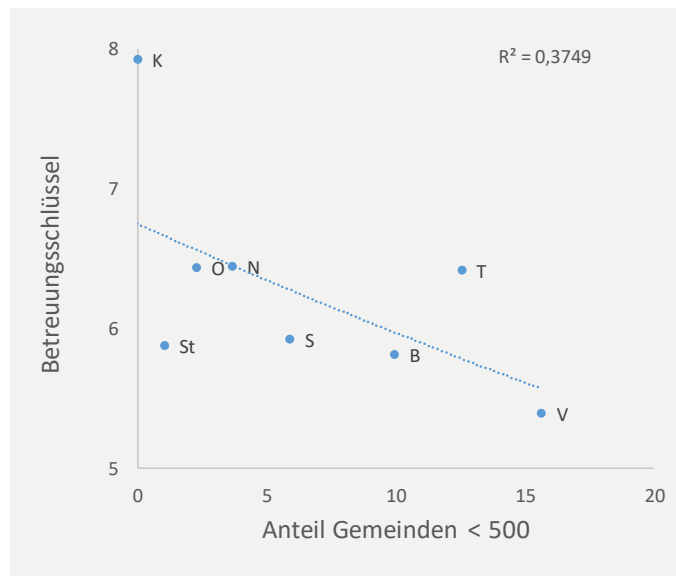


Quelle: Statistik Austria Kindertagesheime, Gruppen und Kinder nach Gemeinden 2019 sowie Bevölkerung zu Jahresbeginn 2019.

In Bundesländern mit niedrigem Betreuungsschlüssel ist eine moderate Erhöhung denkbar (vgl. unten). Die Abbildung 9 zeigt die Beziehung, die zwischen der Größenstruktur der Gemeinden und dem Betreuungsschlüssel besteht. Der Betreuungsschlüssel scheint gerade in jenen Bundesländern, die einen hohen Anteil von Kleinstgemeinden mit weniger als 500 EinwohnerInnen haben, niedrig. Dies gilt insbesondere für Vorarlberg und das Burgenland. Ein niedriger Betreuungsschlüssel ist hier oft auch Ergebnis regionaler Gegebenheiten sowie geringer Betreuungskapazitäten. Diese schlagen sich auch häufig in kurzen Öffnungszeiten nieder. Damit gehen die in Abschnitt 2 beschriebenen Probleme einher.

²⁹ In städtisch geprägten und größeren Gemeinden interveniert die Politik oftmals in Richtung kleinerer Einheiten und niedrigerer Betreuungsschlüssel. Dies geschieht aus elementarpädagogischen und integrationspolitischen Überlegungen (siehe hierzu etwa das Regierungsübereinkommen Wien SPÖ-Grüne 2015). Aus diesem Grund erfolgt die Abbildung nur für Gemeinden bis 20.000 EinwohnerInnen. Der statistische Zusammenhang bleibt aber auch unter Berücksichtigung aller Gemeinden grundsätzlich bestehen, wobei in diesem Fall eher eine invers U-förmige Beziehung unterstellt werden muss.

Abbildung 9: Verhältnis des Anteils der Kleinstgemeinden bis 500 EinwohnerInnen und Betreuungsschlüssel in Kinderbetreuungseinrichtungen nach Bundesland (ohne Wien) ³⁰



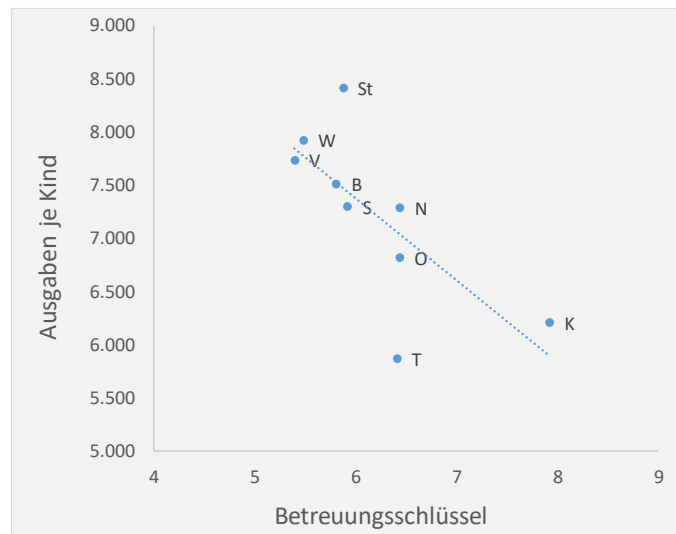
Quelle: Statistik Austria

Deutlich erkennbar ist eine Kostendegression anhand des Betreuungsschlüssels (siehe Abbildung 10). Der Betreuungsschlüssel wird auf Grundlage des Betreuungspersonals in Kinderbetreuungseinrichtungen nach Bundesländern zur Anzahl der betreuten Kinder berechnet. Grundlage ist das Kindergartenjahr 2018/2019 gemäß Kindertagesheimstatistik. Ein niedrigerer Betreuungsschlüssel ist dabei mit höheren Ausgaben je Kind verbunden.

In einer ausschließlich ökonomischen Betrachtung ermöglicht ein höherer Betreuungsschlüssel eine kosteneffizientere Bereitstellung. Demgegenüber ist zu berücksichtigen, dass die Arbeitsbelastung mit der Zahl der betreuten Kinder steigt bzw. die Qualität der Betreuung im Durchschnitt sinken kann. Die Literatur zu den Effekten der Betreuungsschlüssel auf die Bildungserfolge ist unschlüssig (siehe z.B. Angrist und Lavy, 1999, Ding und Leher, 2010, Hoxby 2000). Während manche Studien positive – auch wenn zugleich eher kleine – Effekte finden, kann ein großer Teil keinen signifikanten Effekt nachweisen. Es lässt sich aus Literatur herauslesen, dass wenn positive Effekte eintreten, diese eher auf jüngere Kinder konzentriert sind. Aber auch dieses Statement ist nicht schlüssig. So finden beispielsweise Milesi und Gamoran (2006) keinen nachweisbaren Effekt kleinerer Gruppen im Kindergartenbereich. Eine Erhöhung des Schlüssels muss unter Berücksichtigung pädagogischer und qualitativer Aspekte erfolgen, kann aber für jene Regionen eine Option sein, in denen der Betreuungsschlüssel aufgrund der Siedlungsdichte und Gemeindegröße sehr niedrig ist. Daraus können sich Effizienzgewinne ergeben, die wiederum zur anderweitigen Ausweitung des Leistungsangebots, etwa der Öffnungszeiten, verwendet werden könnten.

³⁰ Die Darstellung erfolgt ohne Wien, weil hier, wie auch in anderen größeren Städten, insbesondere bildungs- und integrationspolitische Strategien auf einen niedrigen Betreuungsschlüssel hinwirken.

Abbildung 10: Kostendegression im Kinderbetreuungswesen anhand des Betreuungsverhältnisses und der öffentlichen Ausgaben je Kind



Quelle: EcoAustria Policy Note Nr. 40, S. 18 sowie Statistik Austria 2019a, Tabelle 21.1, S. 89 bzw. Tabelle 10, S. 76.

Die Bundesländer mit dem niedrigsten Betreuungsverhältnis sind Vorarlberg, die Steiermark und das Burgenland (siehe Abbildung 10). Die Bundeshauptstadt Wien hat zwar den zweitniedrigsten Wert, hier ist aber nicht die Siedlungsdichte relevant, sondern eher bildungs- und integrationspolitische Zielsetzungen.³¹ In den folgenden Kostensimulationen werden die Bundesländer mit den niedrigsten Betreuungsschlüsseln, Vorarlberg, die Steiermark und das Burgenland herausgegriffen. Dabei wird auf Grundlage einer Regressionsanalyse zunächst eine moderate Erhöhung des Betreuungsschlüssels an den Durchschnitt der Bundesländer sowie eine stärkere Erhöhung an den „Spitzenreiter“ Kärnten mit dem höchsten Betreuungsschlüssel simuliert.³²

Vorarlberg

Vorarlberg hat den niedrigsten Betreuungsschlüssel. Gleichzeitig weist Vorarlberg aber nach Oberösterreich auch die kürzesten Öffnungszeiten auf (siehe Abbildung 6). In Vorarlberg entfallen auf eine Person aus dem Betreuungspersonal etwa 5,4 Kinder, im Durchschnitt aller Länder sind es 6,2 Kinder, also um fast ein Kind (0,8) mehr. In Kärnten entfallen auf eine Person aus dem Betreuungspersonal sogar fast acht Kinder, also um 2 ½ Kinder mehr. Vorarlberg und Kärnten stellen ein Gegensatzpaar dar. Kärnten hat den höchsten Betreuungsschlüssel, jedoch nach Wien die längsten Öffnungszeiten. Vorarlberg hat den niedrigsten Betreuungsschlüssel, dies aber bei den nach Oberösterreich kürzesten Öffnungszeiten. Eine Erhöhung des Betreuungsschlüssels nur zum Durchschnitt aller Bundesländer wäre für Vorarlberg mit einer

³¹ Siehe hierzu das Regierungsübereinkommen Wien SPÖ-Grüne 2015, etwa S. 45.

³² Ähnlich wie bei den Öffnungszeiten wird der Effekt der Abweichung des Betreuungsschlüssels vom Durchschnitt aus den Kosten je Kind „herausgerechnet“. Länder mit einem niedrigeren Betreuungsschlüssel als der Durchschnitt werden also im Szenario günstiger, weil hier der „Kostennachteil“ des niedrigeren Betreuungsschlüssels herausgerechnet wird und die „günstigeren“ Ausgaben je Kind bei einem durchschnittlichen Betreuungsschlüssel simuliert werden. Im zweiten Szenario wird der Kostenanteil im Ausmaß der Abweichung zum Kärntner Vergleichswert aus den Kosten je Kind herausgerechnet.

Reduzierung der laufenden öffentlichen Aufwendungen von etwas mehr als 111 Mio. Euro auf etwa 103 Mio. Euro verbunden. Dies entspricht einem Finanzierungspotenzial von etwa 8,2 Mio. Euro bzw. 7,4 %. Eine Erhöhung zum maximalen Betreuungsschlüssel Kärntens ist dabei sogar mit einem Effizienzpotenzial von etwa 23 % bzw. etwa 26 Mio. Euro verbunden. Am Beispiel Vorarlbergs zeigt sich, dass die Effizienzgewinne einer Erhöhung des Betreuungsschlüssels nur zum Durchschnitt der Länder (8,2 Mio. Euro) die Mehrausgaben verlängerter Öffnungszeiten (5,6 Mio. Euro, siehe Tabelle 2), ebenfalls nur zum Durchschnitt, kompensieren.

Steiermark

In der Steiermark wäre eine moderate Ausweitung des Betreuungsschlüssels zum Durchschnitt mit einer Erhöhung um etwa 0,3 Kinder verbunden. Daraus ergibt sich für die Steiermark ein Effizienzpotenzial von etwa 7 Mio. Euro bzw. 2,4 %. Die Ausgaben würden von insgesamt etwa 291 Mio. Euro auf etwa 284 Mio. Euro sinken. Eine Ausweitung zum Kärntner Maximum wäre sogar mit einer Erhöhung um mehr als 2 Kinder verbunden. Unter dem Kärntner Betreuungsschlüssel ergibt sich ein Effizienzpotenzial von sogar etwa 15,6 % bzw. etwa 45,4 Mio. Euro. Hier würden die Gesamtausgaben auf rund 245 Mio. Euro zurückgehen.

Burgenland

Im Burgenland wäre eine moderate Ausweitung des Betreuungsschlüssels zum Durchschnitt mit einer Erhöhung um etwa 0,4 Kinder verbunden. Noch stärker würde sich eine Ausweitung zum Maximalwert Kärntens mit einer Erhöhung um mehr als 2,1 Kinder auswirken. Aus der moderaten Ausweitung ergibt sich ein Effizienzpotenzial von etwa 2,4 Mio. Euro bzw. 3,1 %. Damit würden die laufenden Ausgaben von insgesamt etwas mehr als 78 Mio. Euro auf etwa 76 Mio. Euro sinken. Im Kärntner Szenario ergibt sich für das Burgenland ein Effizienzpotenzial von sogar etwa 17,3 % bzw. etwa 13,5 Mio. Euro. Hier würden die Gesamtausgaben auf etwa 65 Mio. Euro zurückgehen.

Tabelle 3: Effizienzpotenziale aus der Erhöhung der Betreuungsschlüssel
Ergebnisse der Kostensimulationen

	Szenario Erhöhung des Betreuungsschlüssels zum Durchschnitt		Szenario Erhöhung des Betreuungsschlüssels zu Kärnten	
	in Prozent	in Mio. Euro	in Prozent	in Mio. Euro
Burgenland	-3,1%	-2,4	-17,3%	-13,5
Steiermark	-2,4%	-6,9	-15,6%	-45,4
Vorarlberg	-7,4%	-8,2	-23,4%	-26,0

Quelle: EcoAustria.

Die Kostensimulationen zeigen, dass die Ausweitung des Betreuungsschlüssels für Bundesländer mit sehr niedrigem Betreuungsverhältnis ein mögliches Effizienzpotenzial darstellt. Eine Erhöhung des Schlüssels muss qualitative und pädagogische Ziele berücksichtigen. Nichtsdestotrotz können sich aus einer Realisierung von Effizienzpotenzialen wieder Finanzierungspotenziale für Leistungsausweitungen, wie etwa der Verlängerung von Öffnungszeiten, ergeben.

6. Fazit

Das Bundesländer-Benchmarking von EcoAustria zeigt Effizienzpotenziale für die Kinderbetreuung auf. Die Ergebnisse sind nicht als Aufruf zum „Rückbau“ der Leistungen zu verstehen. Gerade die Kinderbetreuung hat positive gesamtgesellschaftliche Externalitäten. Dabei kann mithilfe von Effizienzpotenzialen das Leistungsniveau auch gesteigert werden. Gerade für jene Bundesländer, die kurze Öffnungszeiten haben, stellt deren Ausweitung eine günstige Option zur Erweiterung des Betreuungsangebots dar. Mehrausgaben verlängerter Kinderbetreuung könnten durch Effizienzpotenziale finanziert werden. Eine mögliche Option ist die verstärkte Kooperation über mehrere Gemeinden. Dies hat eine Vergrößerung der Einrichtungen in Regionen mit siedlungsbedingt sehr kleinen Strukturen zur Folge. Eine solche Effizienzsteigerung kann nicht nur unter wirtschaftlichen Aspekten gesehen werden, sondern muss auf qualitative und pädagogische Prioritäten Rücksicht nehmen. Die Effizienzsteigerung kann aber wieder zu Finanzierungspotenzialen einer anderweitigen Ausweitung des Angebots beitragen, wie etwa der Verlängerung der Öffnungszeiten. Gerade der Bereich der Elementarbildung ist mit positiven Externalitäten verbunden. Hierzu zählen die Vereinbarkeit von Beruf und Familie oder integrationspolitische, wie auch bildungspolitische Ziele. Eine effiziente und bedarfsgerechte Bereitstellung von Kinderbetreuung „zahlt“ sich also für die Gesellschaft insgesamt aus, setzt aber bestimmte Strukturen der Zugänglichkeit, der Erschwinglichkeit oder der Verfügbarkeit von ganztägiger Betreuung voraus. Für die Bereitstellung eines effizienten und bedarfsorientierten Kinderbetreuungsangebots sind dabei auch die institutionellen Anreize für die Leistungsbereitstellung und Finanzierung relevant. Im System des Finanzausgleichs sowie angesichts einer Vielzahl von intergouvernementalen Transfers und Förderungen sind die Grundlagen nicht immer anreizkompatibel ausgestaltet. Es fehlen Anreize für die Kooperation von Gemeinden und Trägern. Die Transparenz der Finanzierung sowie Administrierbarkeit der Leistungsüberprüfung ist in einem System der Mischfinanzierung und zahlreicher unterschiedlicher Zahlungsströme nicht immer gewährleistet. Weiterhin erfolgt ein großer Teil der Finanzierung außerhalb der für die Elementarbildung ursprünglich angestrebten Aufgabenorientierung.

7. Literaturverzeichnis

- Angrist, J. D., & Lavy, V. (1999). Using Maimonides' rule to estimate the effect of class size on scholastic achievement. *The Quarterly journal of economics*, 114(2), 533-575.
- Baaske W.E. (2013). Verwaltungsreform mit größeren und leistungsfähigeren Kommunen und Bezirken, Modellrechnungen von Ausgabensparnissen. Studie im Auftrag der Industriellenvereinigung.
- Baker, M., J. Gruber und K. Milligan (2008). Universal child care, maternal labor supply, and family well-being. *Journal of political Economy*, 116(4), 709-745.
- Barua, R. (2014). Intertemporal substitution in maternal labor supply: Evidence using state school entrance age laws. *Labour Economics*, 31, 129-140.
- Bauer H., P. Biwald, J. Bröthaler, M. Getzner, N. Hochholdingner, S. Reis, U. Schuh und L. Strohnner (2010). Grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs: Verstärkte Aufgabenorientierung. Anreizmechanismen, aufgabenorientierter Finanzausgleich. Studie von IHS, KDZ und Wirtschaftsuniversität Wien im Auftrag des BMF.
- Berlinski, S., und S. Galiani (2007). The effect of a large expansion of pre-primary school facilities on preschool attendance and maternal employment. *Labour Economics*, 14(3), 665-680.
- Bröthaler J. (2005). Die Verwaltungsausgaben der österreichischen Gemeinden. In: *Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft*, Nr. 92.
- Cascio, E. U. (2009). Maternal labor supply and the introduction of kindergartens into American public schools. *Journal of Human resources*, 44(1), 140-170.
- Ding, W., & Lehrer, S. F. (2010). Estimating treatment effects from contaminated multiperiod education experiments: The dynamic impacts of class size reductions. *The Review of Economics and Statistics*, 92(1), 31-42.
- EcoAustria (2018). Effizienzpotenziale im Bereich der Länder und Gemeinden heben. Ergebnisse des EcoAustria Bundesländer-Benchmarking 2018. In: *EcoAustria Policy Note No. 28/2018*.
- EcoAustria (2019). EcoAustria Europa Benchmarking: Bessere Leistungen mit weniger Ausgaben erreichen. Eine Effizienzanalyse von Staatsausgaben im europäischen Vergleich. In: *EcoAustria, Policy Note No. 35/2019*.
- EcoAustria (2020). Effizienzpotenziale in Pflichtschule und Kinderbetreuung: Ergebnisse des EcoAustria Bundesländer-Benchmarking. In: *EcoAustria Policy Note Nr. 40*.
- Fitzpatrick, M. D. (2010). Preschoolers enrolled and mothers at work? The effects of universal prekindergarten. *Journal of Labor Economics*, 28(1), 51-85.
- Goux, D. und E. Maurin (2010). Public school availability for two-year olds and mothers' labour supply. *Labour Economics*, 17(6), 951-962.
- Grönlund, A. und J. Javornik (2014). Great expectations. Dual-earner policies and the management of work-family conflict: the examples of Sweden and Slovenia. *Families, Relationships and Societies*, 3(1), 51-65.
- Havnes, T. und M. Mogstad (2011a). Money for nothing? Universal child care and maternal employment. *Journal of Public Economics*, 95(11-12), 1455-1465.
- Havnes, T. und M. Mogstad (2011b). No child left behind: Subsidized child care and children's long-run outcomes. *American Economic Journal: Economic Policy*, 3(2), 97-129.
- Havnes, T. und M. Mogstad (2015). Is universal child care leveling the playing field?. *Journal of public economics*, 127, 100-114.
- Hoxby, C. M. (2000). The effects of class size on student achievement: New evidence from population variation. *The Quarterly Journal of Economics*, 115(4), 1239-1285.
- Jochum E. und M. Strele (2009). Gemeindeförderungen in der Kinderbetreuung, Systemische Analyse. Bericht im Auftrag der Vorarlberger Landesregierung.
- Kaindl M. und R. Schipfer (2018). Familien in Zahlen 2018. Österreichisches Institut für Familienforschung an der Universität Wien.

- Kaindl M., E. Festl, R. K. Schipfer und G. Wernhart (2010). Kosten der Kinderbetreuung, Höhe und Struktur der Ausgaben der Träger. In: ÖIF – Österreichisches Institut für Familienforschung, Working Paper, Nr. 74/2010.
- Kleven, H., C. Landais, J. Posch, A. Steinhauer und J. Zweimüller (2020). Do Family Policies Reduce Gender Inequality? Evidence from 60 Years of Policy Experimentation. NBER Working Paper, (w28082).
- Land Oberösterreich, Amt der Oö. Landesregierung, Direktion Inneres und Kommunales (IKD) (2008). Gemeindekooperation, 16 ausgewählte Projekte.
- Milesi, C., & Gamoran, A. (2006). Effects of class size and instruction on kindergarten achievement. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 28(4), 287-313.
- Mills, M., P. Präg, F. Tsang, K. Begall, J. Derbyshire, L. Kohle, L., ... und S. Hoorens (2014). Use of childcare in the EU Member States and progress towards the Barcelona targets: Short Statistical Report No. 1.
- Mitterer K. und A. Haindl (2015). Aufgabenorientierter Finanzausgleich am Beispiel der Elementarbildung Modellentwürfe einer aufgabenorientierten Mittelverteilung für die vorschulische Kinderbetreuung. Studie des KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung.
- Mitterer K. und A. Haindl (2015a). Finanzierung der Kinderbetreuung. In: *Forum Public Management* 2015, 1, S. 17-20. ([Weblink](#))
- Nollenberger, N. und N. Rodríguez-Planas (2015). Full-time universal childcare in a context of low maternal employment: Quasi-experimental evidence from Spain. *Labour Economics*, 36, 124-136.
- Oö LRH – Oberösterreichischer Landesrechnungshof (2017). System der Kinderbetreuung im Vorschulalter. In: *Initiativprüfung LRH-Bericht*, LRH-100000-31/11-2017-FU.
- Pavolini, E. und W. Van Lancker (2018). The Matthew effect in childcare use: a matter of policies or preferences?. *Journal of European Public Policy*, 25(6), 878-893.
- Riederer, B. und C. Berghammer (2020). The Part-Time Revolution: Changes in the Parenthood Effect on Women's Employment in Austria across the Birth Cohorts from 1940 to 1979. *European Sociological Review*, 36(2), 284-302.
- Schmid K. (2015). Schulgovernance – Eckpunkte für einen Paradigmenwechsel, Ableitung eines idealtypischen Modells für Österreich anhand internationaler Evidenz; ibw-Kurzexpertise 2015.
- Singler, R. (2011). *Open all hours? Flexible childcare in the 24/7 era*. London: Daycare Trust.
- Statistik Austria (1995), *Standard-Dokumentation, Metainformationen, Definitionen, Erläuterungen, Methoden, Qualität, Bildungsausgabenstatistik*. Bearbeitungsstand 29.1.2020. ([Weblink](#))
- Statistik Austria (2017). *Kindertagesheimstatistik 2016/2017*.
- Statistik Austria (2018). *Bildung in Zahlen, Tabellenband, 2016/2017*.
- Statistik Austria (2018a). *Kindertagesheimstatistik 2017/2018*.
- Statistik Austria (2019). *Bildung in Zahlen, Tabellenband, 2017/2018*.
- Statistik Austria (2019a). *Kindertagesheimstatistik 2018/2019*.
- Strohner L., H. Bauer, P. Biwald, J. Bröthaler, M. Getzner, N. Hochholdinger, S. Reis und U. Schuh (2010). Grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs: Verstärkte Aufgabenorientierung. Studie des IHS, KDZ und der TU-Wien.
- Verhoef, M., M. Tammelin, V. May, A. Rönkä und A. Roeters (2016). Childcare and parental work schedules: a comparison of childcare arrangements among Finnish, British and Dutch dual-earner families. *Community, work & family*, 19(3), 261-280.
- Yerkes, M. A. und J. Javornik (2019). Creating capabilities: Childcare policies in comparative perspective. *Journal of European Social Policy*, 29(4), 529-544.

