



## Finanzierungs- und Organisationsmodelle institutioneller Kinderbetreuung – Analysen zum Status quo und Vorschläge zur Reform

Michaela Kreyenfeld (Max-Planck-Institut für Demografische Forschung Rostock),  
C. Katharina Spieß (DIW Berlin und Technische Universität Berlin) und  
Gert G. Wagner (DIW Berlin und Europa Universität Viadrina, Frankfurt/Oder)

Eine Studie finanziert durch die Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

### Kurzfassung der Studie und aktuelle Schlussfolgerungen

Zum Vorstoß der Bundesregierung, sich an der Finanzierung der Kinderbetreuung zu beteiligen, legt die Studie **Finanzierungs- und Organisationsmodelle institutioneller Kinderbetreuung** Hintergrundzahlen und Simulationen über die Kosten vor. Genau zum richtigen Zeitpunkt wurde das Forschungsprojekt (gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung) vom DIW Berlin abgeschlossen.

Die Studie stellt nicht nur das Ziel der Vereinbarkeit von Beruf und Familie in den Vordergrund, sondern es diskutiert auch die Qualitätssicherung in Kindertageseinrichtungen. Darüber hinaus wird erstmalig eine Verteilungsrechnung der Kinderbetreuungssubventionen in Deutschland durchgeführt, die zeigt, dass der Anspruch vorrangig einkommensschwache Haushalte zu fördern nicht erreicht wird.

Eine bedarfsgerechte Versorgung mit Krippen-, Kindergarten- und Hortplätzen würde allerdings zusätzliche öffentliche Mittel in der Größenordnung von 34 bis 60 Mrd. DM pro Jahr erfordern. Ein solches Förderungsvolumen sollte nicht im Rahmen der bestehenden Strukturen ausgegeben werden, die nicht bedarfsgerecht (und wahrscheinlich auch nicht sparsam) sind. Die Verfasser der Studie schlagen deswegen eine grundlegende Strukturreform der institutionellen Kinderbetreuung in Deutschland vor, die durch Kinderbetreuungsgutscheine die „Nachfragemacht“ von Eltern stärken würde.

Als kurzfristige Reform, die die „Kundenfreundlichkeit“ stärkt, schlagen die Verfasser der Studie vor, dass die vom Bund vorgesehene Unterstützung der Kinderbetreuung in der Größenordnung von 2 Mrd. DM jährlich dazu genutzt wird, um Anreize für alle Kinderbetreuungseinrichtungen zu setzen, eine Betreuung über die Mittagszeit anzubieten. Dies würde für (Teilzeit) erwerbstätige Mütter und auch Väter eine große Erleichterung darstellen. Die 2 Mrd. DM würden ausreichen, um allen Einrichtungen und Grundschulen 2.500 DM pro Monat zur Finanzierung dieser Betreuung anzubieten. Einrichtungen, die bereits ein Mittagessen anbieten, würden „belohnt“ und sie könnten dieses Geld für andere Verbesserungen benutzen.



## Zusammenfassung der Studie

*Die Studie „**Finanzierungs- und Organisationsmodelle institutioneller Kinderbetreuung**“ umfasst 10 größere Untersuchungsabschnitte, deren wichtigsten Untersuchungsziele und Ergebnisse im Folgenden zusammengefasst werden.*

- Die empirischen Ergebnisse beziehen sich weitgehend auf die Mitte der 90er Jahre, da zum Zeitpunkt der Fertigstellung der Studie neuere Zahlen nicht vorlagen. Die Strukturen haben sich seither freilich nicht grundlegend geändert.
- **Zentral sind die Abschnitte 9 und 10.**
- **Das beiliegende DIW Diskussionspapier (Nr. 243) zur Qualitätssicherung vertieft einen Aspekt der Studie.**

Ausgangspunkt der Studie ist die Beobachtung, dass die Förderung von Kindertageseinrichtungen heute vor allem unter dem Aspekt der Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie auf der sozialpolitischen Agenda steht. Außerdem werden gegenwärtig öffentlich finanzierte Betreuungseinrichtungen im Hinblick auf Einsparungsmöglichkeiten in der kommunalen Sozialpolitik bzw. in Form „Neuer Steuerungsmodelle“ diskutiert.

Für eine rationale Politikgestaltung fehlt es im Hinblick auf die institutionelle Kinderbetreuung jedoch nach wie vor an einer systematischen Zieldiskussion und an empirischen Forschungsarbeiten. Es ist unklar, welche sozialpolitischen Ziele überhaupt über die Förderung von Kindertageseinrichtungen erreicht werden sollen und können. Jedoch erst wenn diese sozialpolitischen Ziele präzisiert und Wirkungsketten zwischen Ziel und Zielerreichung aufgezeigt sind, kann eine Verwendung öffentlicher Mittel rational gesteuert werden. In unserer Studie versuchen wir einen Beitrag zu leisten, diese Lücke zu schließen.

Als theoretischen Ansatz unserer Untersuchung verwenden wir Überlegungen aus der Finanzwissenschaft. Ein finanzwissenschaftlicher Ansatz ist für den Bereich der Kinderbetreuung relativ neu, bietet jedoch z.B. gegenüber einem rein pädagogischen Ansatz den Vorteil, dass er die zentrale Frage der optimalen Verwendung begrenzter öffentlicher Ressourcen in den Mittelpunkt stellt.



### Untersuchungsabschnitt 1 - Angebot institutioneller Kinderbetreuung in Deutschland

➡ **Ziel:** Im ersten Untersuchungsschritt wird das Angebot an institutioneller Kinderbetreuung in Deutschland beschrieben. Es werden die mit der Förderung von institutioneller Kinderbetreuung in Deutschland verfolgten Ziele systematisch herausgearbeitet.

➡ **Ergebnis:** In Deutschland haben sich die Motive zur öffentlichen Finanzierung von institutioneller Kinderbetreuung über die Zeit hinweg gewandelt. Noch Anfang des 20. Jahrhunderts war es das Ziel, dem „moralischen Verfall“ der unbeaufsichtigten Kinder der „Arbeiterfrauen“ entgegenzuwirken. Zu dieser Zeit kam der institutionellen Betreuung in erster Linie eine Aufbewahrungsfunktion zu. In den 60er Jahren waren es in der Bundesrepublik die Bemühungen um Chancengleichheit von Kindern, welche eine Expansion staatlichen Engagements im Kinderbetreuungsbereich hervorriefen. Vor diesem Hintergrund hat sich in Westdeutschland der Kindergarten als Regelinstitution für fast alle Vorschulkinder durchgesetzt, während die Krippe und der Hort in den alten Bundesländern weiterhin das Stigma von Aufbewahrungseinrichtungen für Kinder aus benachteiligten Haushalten behielten.

Heute hat die Diskussion um die institutionelle Kinderbetreuung einen erneuten Richtungswechsel erfahren; diesmal im Zusammenhang mit der Förderung der Frauenerwerbstätigkeit. Insbesondere der Blick auf die östlichen Bundesländer, wo zu Zeiten der DDR die Frauenerwerbstätigkeit u.a. durch ein flächendeckendes System an Betreuungsplätzen gefördert wurde, lässt die Kritik lauter werden, dass in den westlichen Bundesländern das Angebot unzureichend ist. Im Vergleich zu den westlichen Bundesländern lag die Versorgungsquote 1994 für Krippe und Hort in Ostdeutschland etwa zwanzigmal höher (zum Untersuchungszeitpunkt standen keine aktuelleren Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik zur Verfügung). Kindergartenplätze sind in den östlichen Bundesländern fast ausschließlich Ganztagsbetreuungsplätze inklusive Mittagessen, während dies in Westdeutschland eher die Ausnahme ist.

### Untersuchungsabschnitt 2 –

#### Öffentlich Finanzierung von Kindertageseinrichtungen: grundsätzliche Überlegungen

➡ **Ziel:** In diesem Untersuchungsteil gehen wir ausführlich den grundsätzlichen Fragen nach, wie der Bedarf an Kindertageseinrichtungen definiert werden kann und warum er öffentlich zu fördern ist. Dabei stehen Fragen im Mittelpunkt wie: Welche gesellschaftlichen Gruppen sollen gefördert werden? Welcher (zeitliche) Umfang an Kinderbetreuung soll gefördert werden? Welche Qualität an Betreuung ist notwendig?



➔ **Ergebnis:** Das Ergebnis dieses Untersuchungsabschnitts ist, dass mit der Finanzierung von Kindertageseinrichtungen grundsätzlich drei Ziele verfolgt werden können. Diese sind:

- **die Schaffung von Chancengleichheit für Kinder,**
- **die Schaffung von Chancengleichheit für Frauen auf dem Arbeitsmarkt und**
- **die Internalisierung positiver Bildungs- und Sozialisationseffekte.**

Um diese drei Ziele zu erreichen, lassen sich folgende Anforderungen an eine öffentliche Finanzierung von Kindertageseinrichtungen stellen:

- (1) Institutionelle Kinderbetreuung sollte qualitativen Anforderungen genügen, welche die kognitive und soziale Entwicklung der Kinder unterstützen.
- (2) Institutionelle Kinderbetreuung sollte quantitativen Anforderungen (hinsichtlich des zeitlichen Umfangs und der zeitlichen Flexibilität) genügen, damit Frauen ihre Erwerbsvorstellungen realisieren können.
- (3) Institutionelle Kinderbetreuung sollte zu keiner sozialen Ausgrenzung führen, d.h. eine „soziale Mischung“ zum Ziel haben.

Da aus der Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen neben dem öffentlichen Nutzen auch ein privater Nutzen für die Eltern entsteht, lässt sich fordern, dass Eltern sich im Rahmen ihrer Zahlungsfähigkeit an den Kosten für Kindertageseinrichtungen beteiligen; allerdings nur, insoweit dadurch keine „soziale Entmischung“ in den Kindertageseinrichtungen stattfindet, die der Chancengleichheit von Kindern abträglich wäre. Aus diesen Überlegungen ergibt sich im Weiteren, dass

- (4) bei der Förderung der Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen die Einkommensposition der Eltern in begrenzter Weise Berücksichtigung finden sollte.

### **Untersuchungsabschnitt 3 –**

#### **Organisation und Finanzierung institutioneller Kinderbetreuung in Deutschland**

➔ **Ziel:** Auf den Analysen des zweiten Untersuchungsabschnitts aufbauend gehen wir der Frage nach, was die Charakteristika des Finanzierungssystems der institutionellen Kinderbetreuung sind und wie sie in Deutschland organisiert ist.

➔ **Ergebnis:** Das Finanzierungs- und Organisationssystem institutioneller Kinderbetreuung in Deutschland beruht auf zwei wesentlichen Strukturprinzipien. Zum einen werden Kindertageseinrichtungen weitgehend über das kommunale Budget gefördert. Aus diesem Strukturprinzip ergibt sich, angesichts wachsender Sparzwänge der Kommunen, dass nur sehr restriktiv öffentliche Mittel für die Förderung von Tageseinrichtungen zur Verfügung stehen.



Zum zweiten wird die Ausgestaltung des Angebots zentral im politischen Prozess (auf lokaler Ebene) geplant; die Bedarfe der Eltern finden kaum Eingang in die Ausgestaltung des Angebots. Es lässt sich also festhalten, dass im gegenwärtigen deutschen System Eltern nicht danach gefragt werden, welche Dienste, Angebote und Unterstützungen sie benötigen oder wünschen. Vielmehr überwiegt ein Angebot, das von Eltern nur wenig beeinflussbar ist.

#### Untersuchungsabschnitt 4 – Qualität: Wunsch und Wirklichkeit

➡ **Ziel:** In diesem Untersuchungsabschnitt untersuchen und diskutieren wir, wie die Qualität der Betreuung in Kindertageseinrichtungen aktuell in Deutschland definiert und sichergestellt wird.

➡ **Ergebnis:** Pädagogische Qualitätsstandards für Kindertageseinrichtungen werden in der Regel auf Landesebene festgesetzt und durch Verordnungen und Erlasse auf kommunaler Ebene spezifiziert, was eine Vielzahl von unterschiedlichen Regelungen innerhalb des Bundesgebiets produziert hat. Damit unmittelbar zusammenhängend variieren die Anforderungen an den Ausbildungsgang „Erzieherin und Erzieher“. Weiterhin lassen sich Zweifel daran hegen, ob die institutionellen Rahmenbedingungen eine fortlaufende Qualifizierung des Betreuungspersonals in Kindertageseinrichtungen ermöglichen. Die „soziale Mischung“ der Kinderbetreuung wird nirgendwo geregelt.

Ungeachtet der Uneinheitlichkeit der Regelungen und der Ineffizienzen in der Regelsetzung zeigen eine Reihe empirischer Studien, dass in Deutschland die pädagogischen Qualitätsstandards in Kindertageseinrichtungen ausreichend sind, um positive Bildungs- und Sozialisationseffekte bei Kindern zu erzielen. Dies schließt jedoch nicht aus, dass die große Mehrzahl westdeutscher Eltern die Ganztagsbetreuung im Kindergarten und die Betreuung in Krippe und Hort als schädlich für ihre Kinder einstufen. Insbesondere wenn das Ziel, Frauenerwerbstätigkeit zu fördern, ernst genommen wird, ist Aufklärungsarbeit über positive und negative Effekte der Ganztagsbetreuung von Kindern angebracht.

Neben Tageseinrichtungen nutzen Eltern insbesondere in Westdeutschland alternative Betreuungsarrangements wie die Tagespflege oder die „betreute Grundschule“. Faktisch werden diese Angebote als Alternativangebot zur Tageseinrichtung genutzt und zum Teil staatlich unterstützt, obwohl keine vergleichbaren Qualitätsstandards für sie existieren. Bisher fehlt es an einer klaren, offiziellen Stellungnahme, wie sich im Hinblick auf politische Zielsetzungen diese unterschiedlichen Qualitätsstandards rechtfertigen lassen.



Untersuchungsabschnitt 5 –

Kinderbetreuung und Frauenerwerbstätigkeit: Empirische Evidenz

➔ **Ziel:** In diesem Studienabschnitt setzen wir uns mit dem Erwerbsverhalten von Müttern und ihren Ansprüchen an die Kinderbetreuung von Kindern in Tageseinrichtungen auseinander.

➔ **Ergebnis:** Es zeigt sich, dass in Westdeutschland Frauen mit Kindern eher Teilzeit als Vollzeit erwerbstätig sind. Im Vergleich zu den Vollzeit erwerbstätigen Müttern sind Mütter in Teilzeiterwerbstätigkeit eher mit ihrer Arbeitszeit zufrieden. In Ostdeutschland sind Frauen mit Kind (im Kindergarten- oder Hortalter) häufiger Vollzeit erwerbstätig. Die meisten, die nicht erwerbstätig sind, wünschen sich erwerbstätig zu sein, sind jedoch – vermutlich – aufgrund der Arbeitsmarktlage und der Betreuungsmöglichkeiten nicht dazu imstande. Frauen mit Kindern unter vier Jahren sind in Ost- und Westdeutschland in der weiten Mehrzahl nicht erwerbstätig.

Aus dem beschriebenen Erwerbsverhalten von Frauen ließe sich schließen, dass für Krippenkinder nur wenig Betreuungsplätze notwendig wären, in Ostdeutschland eine Ganztags- und in Westdeutschland eher eine Halbtagsbetreuung von Kindern im Kindergarten- und Hortalter zur Verfügung zu stellen sei. Diese Schlussfolgerungen verkennen jedoch, dass zum einen Frauen aufgrund fehlender institutioneller Kinderbetreuung nicht in der Lage sind, erwerbstätig zu sein. Zum anderen verkennen sie, dass Einstellungen von institutionellen Rahmenbedingungen geprägt werden. Dies zeigt sich besonders deutlich im Vergleich der westlichen mit den östlichen Bundesländern. Zu Zeiten der DDR wurde die Erwerbstätigkeit von Frauen und mit ihr die institutionelle Kinderbetreuung aktiv gefördert. Auch nach dem Wegfall der politischen Institutionen sind weiterhin signifikant unterschiedliche Einstellungen zur Frauenerwerbstätigkeit und zur institutionellen Kinderbetreuung zu beobachten.

Im zweiten Untersuchungsabschnitt wurde beschrieben, dass es ein sozialpolitisches Ziel sein kann, Frauenerwerbstätigkeit zu fördern. Würde dieses Ziel ernst genommen, so müssten die institutionellen Rahmenbedingungen für Kinderbetreuung so gestaltet werden, dass von ihnen keine negativen Effekte auf die Erwerbstätigkeit von Frauen ausgehen. Dies ist jedoch in Deutschland nicht der Fall: Zum einen setzt das Erziehungsgeld deutliche Anreize für Mütter, nicht erwerbstätig zu sein. Zum anderen wird in Westdeutschland die Betreuung in Krippe und Hort sowie die Ganztagsbetreuung im Kindergarten als Ausnahmeerscheinung betrachtet. **Zur Unterstützung der Frauenerwerbstätigkeit wären zumindest „volle“ Halbtagsbetreuungsplätze für Kinder (inklusive Mittagessen) sowie Ganztagsbetreuungsplätze notwendig.**



#### Untersuchungsabschnitt 6 –

#### Verteilungswirkungen der Nutzung von Kindertageseinrichtungen in Deutschland

➡ **Ziel:** In diesem Studienteil werden die Verteilungswirkungen der Nutzung von Kindertageseinrichtungen in Deutschland empirisch analysiert.

➡ **Ergebnis:** Ein erstes Ziel in diesem Zusammenhang ist es, die Verteilungseffekte der öffentlichen Finanzierung von Kindertageseinrichtungen offen zu legen. Dabei stellen sich folgende Aspekte heraus:

- (1) Haushalte der mittleren Einkommensschicht nehmen signifikant häufiger als andere Haushalte den Kindergarten in Anspruch. Sie nehmen jedoch etwas weniger häufig die Krippe oder den Hort in Anspruch.
- (2) **Elternbeiträge sind zwar einkommensabhängig gestaffelt, jedoch stellen sie für Haushalte der unteren und mittleren Einkommensschichten immer noch eine relativ höhere Belastung dar als für Haushalte der oberen Einkommensschicht.**
- (3) Fügt man die Informationen zur Höhe der Elternbeiträge und Nutzung einer Kindertageseinrichtung zusammen, zeigt sich, dass es in erster Linie Haushalte der mittleren Einkommensschicht sind, die von der derzeitigen öffentlichen Förderung von Kindertageseinrichtungen profitieren.
- (4) Bei einer multivariaten Analyse der sozio-demographischen Faktoren, welche die Nutzung von öffentlichen Kindertageseinrichtungen bestimmen, zeigen sich neben den bekannten Ost-West-erhebliche Stadt-Land-Unterschiede in der Nutzung von Betreuungsplätzen.

#### Untersuchungsabschnitt 7 –

#### Möglichkeiten öffentlicher Förderung und Qualitätskontrolle zwischen Markt und Staat

➡ **Ziel:** Im diesem Abschnitt gehen wir der Frage nach, welche Möglichkeiten der öffentlichen Förderung und der Qualitätskontrolle zwischen Markt und Staat existieren. Wir analysieren, welches der in der Diskussion befindlichen Instrumente vor dem Hintergrund bestimmter Kriterien am besten erscheint. Auch die aktuelle Debatte im öffentlichen Dienst um „Neue Steuerungsmodelle“, auf die wir eingehen, setzt sich mit diesem Problem auseinander.

➡ **Ergebnis:** Ziel der ersten Teilabschnitte ist es, die Steuerungsmechanismen bei unterschiedlichen Förderungsprinzipien (der staatlichen Produktion sowie der Objekt- und Subjektsubventionierung) darzustellen, die dafür sorgen, dass die vorher präzisierten Ziele erreicht werden.



Rechtliche Rahmenbedingungen sind bei allen Förderungsprinzipien ein unverzichtbarer Steuerungsmechanismus. Bei der staatlichen Produktion und Objektsubventionierung sind es öffentliche und freie Träger, die im Weiteren über die Ausgestaltung des Angebots bestimmen können. Bei der Subjektsubventionierung wird das Handeln in der Einrichtung vom Eigeninteresse des (privaten oder gemeinnützigen) Trägers bestimmt. Dieses wiederum ist eng verbunden mit den Interessen der Konsumenten, da sich der private Träger über die Nachfrage und damit die artikulierten Bedürfnisse der Konsumenten finanziert. Freilich können sich auch in diesem System Anbieter wie Nachfrager nur in dem Rahmen bewegen, den der Staat durch Regulierung, insbesondere Qualitätskontrolle vorgibt.

Wir diskutierten auch „systemkonforme“ Vorschläge, damit sich – trotz Beibehaltung zentraler Steuerungsmechanismen – das Angebot den Betreuungsbedarfen der Eltern anpasst. Eine Möglichkeit ist es, Eltern größere Mitgestaltungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten zu geben. Im Weiteren diskutierten wir die „Neuen Steuerungsmodelle“, die anstreben, durch „outputorientierte“ Steuerung das Angebot effizienter und bedarfsgerechter bereitzustellen, jedoch die Angebotsplanung bei der öffentlichen Hand belassen. Wie sinnvoll zentrale Steuerungsmechanismen sind, hängt zweifellos von der politischen Zielsetzung ab. Ist es eines der obersten Ziele, das Angebot an die Betreuungsbedarfe der Eltern anzupassen, ist die zentrale Planung des Angebots nicht zwangsläufig sinnvoll, da:

- die öffentliche Hand erhebliche Verwaltungskosten aufwenden muss, um die Bedarfe der Eltern zu ermitteln;
- die öffentliche Hand Kontrollkosten aufwenden muss, um zu gewährleisten, dass freie und öffentliche Träger dieses Angebot effektiv erbringen.

Aus diesem Grund diskutieren wir die Möglichkeiten dezentraler Steuerungsmechanismen in der Kinderbetreuung. Wird Eltern über Subjektsubventionen die Finanzierungsmacht gegeben, bestimmen sie selbst – innerhalb eines staatlich vorgegebenen Regulierungsrahmens – über die Ausgestaltung des Angebots. Bei der Subjektsubventionierung bedarf es nicht der Detailsteuerung zentraler Weisungshierarchien bzw. der lenkenden Wirkung freier und öffentlicher Träger. Diese wird ersetzt durch die steuernde Wirkung des Nachfrageverhaltens der Eltern. Wir schätzen die Subjektsubventionierung als denjenigen Steuerungsmechanismus ein, der am ehesten das Angebot den Betreuungswünschen der Eltern anpassen kann.

Bei einer Subjektsubventionierung der institutionellen Kinderbetreuung hat der Staat wesentliche Aufgaben. Sozialisations- und Bildungsziele sind wesentlich bei der Förderung von Kindertageseinrichtungen; Eltern sind nur eingeschränkt in der Lage, diese über ihr Nachfrageverhalten zu sichern. Aus diesem Grund müssen auch bei dezentraler Steuerung, ebenso wie bei zentraler Steuerung, gesetzliche Qualitätsmindestanforderungen gegeben sein. Bezüglich „sozialer Mischung“ wird unregulierte Nachfrage zur schichtenspezifischen Nutzung von



Kindertageseinrichtungen führen (wie sie in Deutschland durch das Wohnortprinzip bereits heute weitgehend gegeben ist).

**Zentrale und dezentrale Steuerungssysteme unterscheiden sich also nicht, wie viele Befürworter des Staus quo glauben, dadurch, dass im dezentralen Modell auf gesetzliche Qualitätsstandards verzichtet wird. Beide Steuerungsmechanismen unterscheiden sich nur im Hinblick auf die Instrumente zur Zielerreichung: Hierarchische Weisung innerhalb des öffentlichen Dienstes bzw. freigemeinnütziger Einrichtungen einerseits und (regulierte) Marktsignale, die (auch) von privaten Anbietern verarbeitet werden können, andererseits.**

Als konkreten Umsetzungsvorschlag für die Subjektsubventionierung diskutieren wir im Weiteren das Gutscheinmodell. Innerhalb eines Gutscheinmodells gibt es wiederum eine Vielzahl gestaltbarer Parameter. Welches Gutscheinmodell für welchen Zweck optimal ist, hängt entscheidend davon ab, welche politischen Ziele verfolgt werden, d.h. beispielsweise, ob wirtschaftliche Effizienz oder soziale Gerechtigkeit höher bewertet werden.

#### Untersuchungsabschnitt 8 – Internationaler Vergleich

☞ **Ziel:** In einem internationalen Vergleich zeigen wir alternative Formen der Ausgestaltung der Finanzierung von Kindertageseinrichtungen am Beispiel der ehemaligen DDR, der USA, Schwedens und Großbritanniens auf. Ziel dieses Untersuchungsschritts ist es also, vier „Regime der Kinderbetreuung“ gegenüberzustellen.

☞ **Ergebnis:** Die DDR wird als Beispiel eines Systems vorgestellt, in dem institutionelle Kinderbetreuung durch den Staat produziert wird. Charakteristisch für dieses System ist die zentrale Finanzierung und Festlegung von Qualitätsstandards. Positiv für das Betreuungssystem der DDR ist zu vermerken, dass durch die zentralstaatliche Finanzierung und die politischen Bemühungen, durch institutionelle Kinderbetreuung Frauenerwerbstätigkeit zu fördern, eine flächendeckende Versorgung mit Betreuungsplätzen erreicht wird. Negativ ist hingegen zu beurteilen, dass die zentral vorgegebenen Qualitätsstandards nicht den zeitgemäßen pädagogischen und entwicklungspsychologischen Standards entsprechen. Ebenso wenig haben die Eltern die Möglichkeit, zwischen verschiedenen Angeboten zu wählen.

Schweden wird als ein System staatlicher Produktion und Objektsubventionierung vorgestellt, in dem bei der Angebotsplanung die Betreuungsbedarfe der Eltern in großem Umfang berücksichtigt werden. Neben der Orientierung an der Erwerbstätigkeit der Eltern wird der Erfüllung von Qualitätsstandards, die fachwissenschaftlichen Standards entsprechen, eine hohe Priorität eingeräumt. Problematisch am schwedischen Modell ist insbesondere die Finanzierung über das kommunale Budget, welche angesichts kommunaler Sparzwänge – wie es in Deutschland der Fall ist – langfristig zu einem restriktiveren Angebot führen kann.



Die USA stehen für ein System, in dem – im Gegensatz zu den meisten Staaten – ein „Markt für institutionelle Kinderbetreuung“ existiert. Die Kinderbetreuungspolitik in den USA bezieht sich insbesondere auf Subjektsubventionen in Form des Child Care Tax Credits, welcher es Eltern erlauben, Kinderbetreuungskosten von der Steuer abzusetzen. Das Angebot wird bestimmt durch privat-gewerbliche und gemeinnützige Anbieter, die sich zum großen Teil über Elternbeiträge finanzieren, was zu hohen Kosten für die Eltern führen kann. Insbesondere für Haushalte der unteren Einkommensschichten stellt dies eine erhebliche Belastung dar. Zwar existieren für diese Einkommensschichten spezielle Programme, wie z.B. das Head Start Program, diese tragen jedoch zur Segregation von Kindern aus unteren Einkommensschichten bei.

In einem System, in dem der Staat die Rolle des Produzenten verlässt und als Regulator des Marktgeschehens fungieren soll, kommt der Qualitätssicherung eine bedeutende Rolle zu. Eine Anhebung der Qualitätsstandards muss jedoch die Zahlungsfähigkeit der Eltern berücksichtigen bzw. diese unterstützen. Das US-amerikanische Kinderbetreuungssystem krankt insbesondere an der halbherzigen Durchsetzung angemessener Qualitätsstandards, da die öffentliche Hand damit unter Zugzwang geraten würde, untere Einkommensschichten durch Subjektsubventionen zu unterstützen.

Das britische Nursery Education Voucher Schemes ist eines der wenigen Beispiele für ein Gutscheinmodell. Die Erfahrungen mit dessen Umsetzung zeigen auf, welche Faktoren bei der Einführung eines Gutscheinsystems besonders beachtet werden müssen. Entscheidend ist, dass in Großbritannien der Wert der Gutscheine zu gering bemessen war, um eine „gute“ Betreuungsqualität zu gewährleisten, und eine solche auch nicht vom Staat gefordert wurde. Hinzu kommt eine Besonderheit des britischen Schulsystems. Anstatt privaten Anbietern eine Markteintrittschance zu geben, floss der größte Teil des Geldes für das Gutscheinsystem in die Kassen öffentlicher Schulen, die in der Betreuung von Vorschulkindern eine zusätzliche Finanzierungsquelle sahen. Die Schulen konnten Eltern leicht dafür gewinnen, ihre Kinder durch sie betreuen zu lassen, da sie ihnen gleichzeitig einen späteren Platz für ihre Kinder in der jeweiligen Schule zusichern konnten. Bei solchen wettbewerbsverzerrenden Möglichkeiten, die nur einer Anbietergruppe zur Verfügung stehen, ist das Ergebnis des britischen Umsetzungsversuchs wenig überraschend.

Aus dem Scheitern des Nursery Education Voucher Schemes in Großbritannien lässt sich jedoch nicht schließen, dass derartige Systeme grundsätzlich unsinnig sind. Vielmehr kann dieses „Realexperiment“ viele hilfreiche Hinweise darauf geben, was die notwendigen Voraussetzungen für eine gelungene Umsetzung eines Gutscheinmodells sind.



**Untersuchungsabschnitt 9 –**

**Reformvorschlag für ein besseres System der institutionellen Kinderbetreuung in Deutschland und beispielhafte Zahlen zu dessen Kosten- und Verteilungseffekten**

➔ **Ziel:** In diesem Untersuchungsabschnitt entwickeln und diskutieren wir – im Hinblick auf Kosten- und Verteilungseffekte – einen Reformvorschlag für eine bedarfsgerechte Kinderbetreuung in Deutschland.

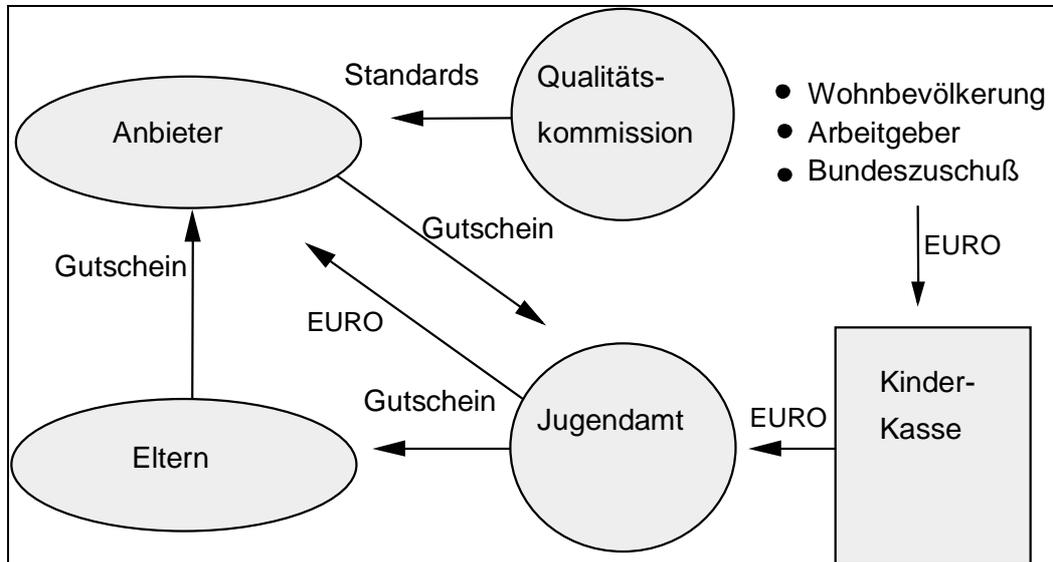
➔ **Ergebnis:** Das von uns vorgeschlagene Reformpaket „Kinderkasse, Qualitätskommissionen, Betreuungsgutscheine“ beinhaltet folgende Überlegungen:

- **Finanziert** wird institutionelle Kinderbetreuung nicht mehr wie bisher in Form einer „Fürsorge“ über das kommunale Budget, sondern über eine explizite „Vorsorgefinanzierung“ in Form einer parafiskalisch organisierten Kinderkasse. An die Kinderkasse werden von allen erwachsenen Bundesbürgern einkommensabhängige Beiträge entrichtet. Im Weiteren könnten die Arbeitgeber an der Finanzierung der Kinderkasse beteiligt werden.
- **Qualitätsmindeststandards, die Anbieter von Kinderbetreuung einhalten müssen, werden von einer zentralen oder mehreren unabhängigen Qualitätskommissionen gesetzt. Den lokalen Jugendämtern wird die Aufgabe übertragen, die Lizenzierung von Anbietern durchzuführen und die laufende Einhaltung der Qualitätsstandards zu überprüfen.**
- **Eltern erhalten zweckgebundene Gutscheine, mit denen sie Kinderbetreuung nachfragen können. Diese Gutscheine decken die Kosten eines regulären Betreuungsplatzes ab (monistische Finanzierung). Die Gutscheine werden von den Anbietern beim Jugendamt eingelöst.**

Im folgenden Schaubild werden die wesentlichen Aspekte des Reformvorschlags zusammengefasst, wobei betont werden soll, dass alle drei Elemente unabhängig voneinander eingeführt werden können. Das Gutscheinsystem kann auf jeden Fall unabhängig von der Finanzierung über die Kinderkasse eingeführt werden. Umgekehrt gilt, dass auch die traditionellen Objektsubventionen durch eine Kinderkasse übernommen und verstetigt werden könnten. Insbesondere die unabhängige Qualitätskommission ist auch für das jetzige System ein sinnvoller (um nicht zu sagen: überfälliger) Reformvorschlag.



**Schaubild:** Der Reformvorschlag: Kinderkasse, Qualitätskommissionen, Betreuungsgutscheine



Quelle: Eigene Darstellung

Freilich könnte die Qualitätssicherung in einem Gutscheinsystem zur Not auch vom bestehenden System der lokalen Qualitätskontrolle übernommen werden, wenn der Gesetzgeber keine Änderung wünscht oder nicht stark genug ist, eine Änderung durchzusetzen.

Wir bieten also ein Paket von Reformbausteinen an, auf das der Gesetzgeber flexibel zurückgreifen könnte. Jedes einzelne Element enthält wiederum eine Vielzahl gestaltbarer Parameter. Prinzipiell kann der Staat durch die Nutzung des Marktmechanismus eine wesentlich wichtigere Rolle übernehmen als dies im Status quo der Fall ist.

Das Gesamtpaket hätte freilich große Vorzüge. Es würde dazu beitragen, dass

- die pädagogische Qualität der Betreuung steigt, da Qualität unabhängig kontrolliert und zugleich ein Wettbewerbsparameter wird,
- das Angebot sich flexibel an den Wünschen der Konsumenten orientiert und
- die Finanzierung von Kinderbetreuung verstetigt und damit verlässlicher wird.

Da Eltern bei den Betreuungseinrichtungen ihrer Wahl Gutscheine einlösen können, würden wahrscheinlich vermehrt privat-gewerbliche Anbieter auf den Markt treten. Durch dieses System würden weder Elterninitiativen noch die traditionellen frei-gemeinnützigen Anbieter diskriminiert; sie hätten sogar, da sie bereits im Markt sind, exzellente Wettbewerbschancen, durch Flexibilität ein bedarfsgerechtes Angebot bereitzustellen.

- So könnten z.B. Schulen die Finanzierung durch Gutscheine nutzen, um sich durch ein flexibles Angebot von Betreuung ein neues „Profil“ zu geben. Davon würden auch Betreuungsformen wie



die „Schule von 8 bis 1“ profitieren, die somit auf eine verlässliche Finanzierungsgrundlage gestellt würden und nicht mehr von inkrementalistischer Landes- und Kommunalpolitik abhängig wären. Darüber hinaus würde Ganztagsbetreuung in Grundschulen möglich werden.

- Betriebe, die bisher nicht in allen Bundesländern bei der Einrichtung eines Betriebskindergartens unterstützt werden, hätten einen Anreiz neue Einrichtungen zu schaffen, die auf die speziellen Bedürfnisse ihrer Mitarbeiter abgestimmt sind.
- Es ließen sich auch Zentren denken, die verschiedene Dienstleistungen rund um die Kinderbetreuung als zusätzlichen Vorteil böten, z.B. einen Hol- und Bring-Dienst, die ärztliche Versorgung des Kindes während der Betreuung u.ä..
- Für ältere Kinder wird die Finanzierung alternativer Angebote möglich, da nicht nur Horte den Betreuungsgutschein einlösen könnten, sondern auch Anbieter von Jugendfreizeiten, die bestimmte qualitative Standards erfüllen.

Die soziale Mischung als ein Bestandteil der Förderung von Chancengleichheit würde von einem Gutscheinsystem im Vergleich zum Status quo vermutlich kaum geändert. Für Eltern würde Wohnortnähe auch bei einem Gutscheinmodell ein wichtiges Kriterium bei der Auswahl einer Einrichtung sein. So ist für eine nicht geringe Anzahl von Eltern zu erwarten, dass sie bestrebt sind, die Transportkosten (auch in Form der Opportunitätskosten der Zeit) zu minimieren. Um jedoch sicherzustellen, dass nicht nur einkommensstarke Haushalte ihre Kinder in bestimmte Kindertageseinrichtungen transportieren, wäre zur Aufhebung einer eventuellen sozialen Differenzierung auch an die Vergabe von Transportgutscheinen zu denken. Um soziale Selektion zu vermeiden, könnten Anbieter einem Kontrahierungszwang unterworfen werden (wie z.B. Autohaftpflichtversicherungen), d.h., sie könnten nicht – ohne Angabe von sachlich nachvollziehbaren Gründen – Kinder (bzw. Eltern) ablehnen.

Somit lässt sich als Fazit festhalten: Der regulierte Wettbewerb mittels Gutscheinen würde ein vielfältiges Angebot hervorbringen, welches die verschiedenen Präferenzen der Eltern und Kinder befriedigt. Ein gleichberechtigter Wettbewerb zwischen privat-gewerblichen Anbietern sowie freien und öffentlichen Trägern wäre gegeben.

Auf diesem Reformvorschlag aufbauend werden Kosten und Verteilungseffekte alternativer Finanzierungsmodelle für eine Förderung institutioneller Kinderbetreuung simuliert und diese den Kosten und Verteilungseffekten des bisherigen deutschen Systems gegenübergestellt.

Wir zeigen, dass bei der derzeitigen öffentlichen Bereitstellung von Kindertageseinrichtungen durch Elternbeiträge untere Einkommensschichten relativ stärker belastet werden. Es ließe sich argumentieren, dass die Zahlungsfähigkeit oberer Einkommensschichten nicht ausgenutzt wird und damit die Möglichkeiten der öffentlichen Hand, Mittel einzunehmen, nicht voll ausgeschöpft werden. (Unsere Zahlen beziehen sich auf das Jahr 1996. Auch die seither da und dort stattgefundenen



Veränderungen der Elternbeiträge dürften diese Situation nicht verändert haben. Insbesondere undifferenzierte Anhebungen der Beiträge haben nichts strukturell verändert).

**Die Ergebnisse unserer Mikrosimulationsmodelle zeigen, dass eine Änderung der Einkommensstaffelung des bisherigen Systems mit Einsparungen für die öffentliche Hand verbunden sein können. Eine Ausdehnung der öffentlich geförderten Betreuungszeiten würde gleichwohl – wie zu erwarten – einen Mehraufwand für die öffentliche Hand mit sich bringen, der zwischen 34 bis 60 Mrd. DM liegen würde.**

Abschließend sei noch einmal darauf hingewiesen, dass die verwendeten Parameter (u.a. zur Einkommensstaffelung der Elternbeiträge) bislang nur reine Diskussionsvorschläge darstellen und im Zuge einer weiteren Umsetzungsdiskussion präzisiert werden müssten.

#### Untersuchungsabschnitt 10 – Einige Umsetzungsprobleme des Reformvorschlags

➡ **Ziel:** In diesem letzten Abschnitt werden die Umsetzungsprobleme unseres Reformvorschlages „Kinderkasse, Qualitätskommissionen und Betreuungsgutscheine“ zusammengefasst und erste Ansätze zu deren Lösung skizziert. Letztendlich hängt die konkrete Umsetzung unseres Reformvorschlages jedoch zum einen von bestimmten politischen Vorabentscheidungen ab und zum anderen sind weitere umsetzungsorientierte Forschungsprojekte hilfreich und sinnvoll, um einige der noch offenen Fragen besser als bislang zu klären.

➡ **Ergebnis:** Umsetzungsprobleme, welche in unserer Studie konkret angesprochen werden, befassen sich mit den folgenden Fragestellungen: Ist angesichts der Diskussion über zu hohe „Lohnnebenkosten“ in Deutschland der Vorschlag, eine „Kinderkasse“ durch Beiträge zu finanzieren, nicht extrem unrealistisch? Ist die Finanzierung der Gutscheine, also die Subjektsubventionierung, nicht viel anfälliger gegenüber Kürzungen durch den Finanzminister als dies bei Objektsubventionen der Fall ist? Fördert ein Gutscheinsystem soziale Segregation? Hätten Elterninitiativen in einem Gutscheinsystem überhaupt noch eine Chance weiter zu bestehen bzw. würde „mehr Markt“ bei der institutionellen Kinderbetreuung nicht zur Zerstörung der ehrenamtlichen Arbeit in Deutschland beitragen? Führt ein Gutscheinmodell nicht dazu, dass in kleineren Gemeinden bzw. ländlichen Regionen keine ausreichende Nachfrage zustande kommt und somit sich dort kein Anbieter niederlässt? Kann ein Gutscheinsystem überhaupt berücksichtigen, dass die derzeitigen Kosten von Kindertageseinrichtungen aufgrund des Bundesangestelltentarifs (BAT) vom Alter des Personals abhängen? Könnten Gutscheine die bereits getätigten Investitionen im Vergleich zu Neuinvestitionen neuer Anbieter berücksichtigen? Ist der ganze „Aufwand“ ein Gutscheinsystem einzuführen überhaupt notwendig? Könnte man mehr Bedarfsgerechtigkeit nicht auch im bestehenden System erreichen, indem z.B. nur belegte Plätze gefördert werden?



Dieser Untersuchungsabschnitt zeigt, dass alle diese Fragen keineswegs dazu führen, dass unser Reformvorschlag nicht umsetzbar ist.

Für weitere Details steht Ihnen Dr. C. Katharina Spieß zur Verfügung:

DIW Berlin, Königin-Luise-Str. 5, 14195 Berlin, Tel. 030/897 89 254, Email: [kspiess@diw.de](mailto:kspiess@diw.de).

### **BUCHPUBLIKATION**

**Michaela Kreyenfeld, C. Katharina Spieß und Gert G. Wagner**  
**Finanzierungs- und Organisationsmodelle institutioneller Kinderbetreuung.**

**Luchterhand Verlag 2001**

**ISBN 3-472-04518-3**  
**38 DM**



**Ausgewählte Tabellen**

**Tabelle 1**

Versorgungsquoten mit Plätzen in Kindertageseinrichtungen 1998 (Plätze für 100 Kinder in der jeweiligen Altersgruppe)

Plätze in	Gesamt- deutschland	Ost-	West-
	1998	1998 (1994)	1998 (1994)
<b>Krippen (unter 3 Jahre)</b>	7	36 (41)	3 (2)
<b>Kindergärten (3 bis unter 6 Jahre)</b>	105	132 (117)	102 (85)
Kindergärten ganztags mit Mittagessen	31	n.v. (97)	n.v. (17)
Kindergärten halbtags mit Mittagessen	2	n.v.	n.v.
<b>Horte (6-14 Jahre)</b>	6	19	3

Anmerkung: n.v. = Zahlen für 1998 noch nicht verfügbar.

Quelle: Deutsches Jugendinstitut (1998), Statistisches Bundesamt (2001), eigene Berechnungen.

**Tabelle 2**

Wunsch nach flexibleren Öffnungszeiten, Arbeitszeiten und Kinderbetreuungsmöglichkeiten 1996 – nur Mütter  
(in Prozent aller Mütter)

	Ost	West
<b>Flexiblere Öffnungszeiten von Kindergarten wichtig/ sehr wichtig zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf</b>	55	71
<b>Flexiblere Arbeitszeiten wichtig/ sehr wichtig zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf</b>	69	68
<b>Sorgen, um Kinderbetreuungsmöglichkeiten</b>	57	47

Quelle: SOEP 1996, eigene Berechnungen.



**Tabelle 3**

Einstellungen zur „Erwerbstätigkeit in Zukunft“ von nicht-erwerbstätigen Müttern mit Kindern im Kindergarten- und Hortalter 1996 (Spaltenprozent)

	<b>Ost</b>	<b>West</b>
<b>Nein, ganz sicher nicht</b>	4	27
<b>Eher unwahrscheinlich</b>	5	19
<b>Wahrscheinlich</b>	25	32
<b>Ganz sicher</b>	67	22
<b>Insgesamt</b>	100	100

Quelle: SOEP 1996, eigene Berechnungen.

**Tabelle 4**

Öffentliche Ausgaben für Kindertageseinrichtungen 1994 (in Mrd. DM)

	<b>Öffentliche Träger</b>	<b>Freie Träger</b>	<b>Insgesamt</b>
<b>Betriebskosten</b>	10,61	5,34	15,95
<b>Investitionskosten</b>	1,69	0,72	2,41
<b>Insgesamt</b>	12,3	6,06	18,36

Quelle: Statistisches Bundesamt (1996), eigene Zusammenstellung.



**Tabelle 5**

Kosten eines Betreuungsplatzes (1994)

	<b>Gesamtkosten (in Mrd. DM)</b>	<b>Kosten pro Platz (in DM)</b>
<b>Krippe</b>	1,63	10.839
<b>Kindergarten (halbtags)</b>	8,73	5.420
<b>Kindergarten (ganztags)</b>	6,99	8.129
<b>Hort</b>	2,33	5.420
<b>Insgesamt</b>	19,67	6.450

Quelle: Statistisches Bundesamt (1997 und 1996), eigene Berechnungen.

**Tabelle 6**

Haushaltsäquivalenzeinkommen und Elternbeiträge (von Haushalten mit mindestens einem Kind in Kindertageseinrichtungen) sowie Subventionen (pro Jahr) nach Haushaltsäquivalenzeinkommen 1996

<b>Haushalts- äquivalenzeinkommen (in DM)</b>	<b>Anteil der Elternbeiträge am Haushalts- äquivalenzeinkommen (in Prozent)</b>	<b>Netto- Subventionen (in DM)</b>	<b>Brutto- Subventionen (in DM)</b>
<b>Bis unter 1.500</b>	8,1	2.200	2.600
<b>1.500 – unter 2.000</b>	6,4	2.800	3.500
<b>2.000 und mehr</b>	6,0	2.100	2.800
<b>Insgesamt</b>	6,5	2.300	2.900

Quelle: SOEP 1996, eigene Berechnungen.



**Tabelle 7**

Aktuelle und geschätzte Kosten des Status Quo und von sechs „Gutschein-Szenarien“ (in Mrd. DM)

	Status quo	Szenario (1)		Szenario (2)		Szenario (3)	
		(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)
<b>Brutto-Subventionen</b>	21,0	21,0	21,0	58,5	58,5	74,7	74,7
<b>Elternbeiträge</b>	4,7	5,9	9,6	15,0	24,7	15,0	24,6
<b>Netto-Subventionen</b>	16,3	15,0	11,4	43,5	33,9	59,6	50,0

Quelle: Eigene Mikrosimulation auf Basis des SOEP.

Szenario (1) Veränderung der ***Einkommensstaffelung bei Elternbeiträgen***,  
keine Verhaltensänderung

Szenario (2) Gutscheine für ***Halbtagsbetreuung***, mit Verhaltensänderung

Szenario (3) Gutscheine für ***Ganztagsbetreuung***, mit Verhaltensänderung

Szenario (a) Proportionale Belastung

Szenario (b) Progressive Belastung