

Kreyenfeld, Michaela; Wagner, Gert G.

**Working Paper**

Die Zusammenarbeit von Staat und Markt in der Sozialpolitik: das Beispiel Betreuungsgutscheine und Qualitätsregulierung für die institutionelle Kinderbetreuung

DIW Discussion Papers, No. 199

**Provided in Cooperation with:**

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Kreyenfeld, Michaela; Wagner, Gert G. (2000) : Die Zusammenarbeit von Staat und Markt in der Sozialpolitik: das Beispiel Betreuungsgutscheine und Qualitätsregulierung für die institutionelle Kinderbetreuung, DIW Discussion Papers, No. 199, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/18195>

**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.*

# **DIW** Diskussionspapiere Discussion Papers

Diskussionspapier Nr. 199

## **Die Zusammenarbeit von Staat und Markt in der Sozialpolitik: Das Beispiel Betreuungsgutscheine und Qualitäts- Regulierung für die institutionelle Kinderbetreuung\***

von  
Michaela Kreyenfeld\* und Gert G. Wagner\*\*

Berlin, Februar 2000

\*Max-Planck-Institut für demographische Forschung, Rostock. Die Autorin bringt ihre persönliche Meinung zum Ausdruck, die nicht notwendigerweise die Meinung des Institutes darstellt.

\*\* Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin  
Königin-Luise-Str. 5, 14195 Berlin  
Phone: +49-30-89789- 0  
Fax: +49-30-89789- 200  
Internet: <http://www.diw.de>  
ISSN 1433-0210

# **Die Zusammenarbeit von Staat und Markt**

## **in der Sozialpolitik:**

### **Das Beispiel Betreuungsgutscheine und Qualitäts- Regulierung für die institutionelle Kinderbetreuung\***

*von Michaela Kreyenfeld, Rostock und Gert G. Wagner, Berlin und Frankfurt (Oder)*

"Soziale Dienste" wie die institutionalisierte Kinderbetreuung werden in Deutschland vorwiegend vom Staat selbst bzw. von frei-gemeinnützigen Trägern angeboten. Für die Nutzung dieser sozialen Dienste werden dabei in der Regel Gebühren verlangt, die unterhalb der tatsächlichen Kosten liegen. Die Kosten werden vom Staat selbst direkt oder über Objektsubventionen an gemeinnützige Anbieter getragen.

Im Rahmen eines prinzipiell marktwirtschaftlich organisierten Systems ist zum einen zu begründen, warum bestimmte Güter öffentlich finanziert werden sollen; zum anderen warum sie - statt von privaten Anbietern - über staatliche oder subventionierte frei-gemeinnützige Träger angeboten werden sollen.

## **1 Überblick und Problemaufriß**

Die Besonderheit "Sozialer Dienste" wird auf der ökonomischen Ebene mehrdimensional begründet (vgl. für einen Überblick Badelt 1997):

- Viele potentielle Nachfrager nach sozialen Diensten könnten diese nicht aus eigener Tasche finanzieren. Da der Staat diese Nachfrager aber aus paternalistischen Gründen ("Meritorik") für wichtig bzw. sogar für unumgänglich hält, müsse der Preis für derartige soziale Dienste niedrig oder sogar gleich null sein; dies ist am freien Markt nicht zu verwirklichen.
- Bei "sozialen Diensten" handelt es sich um "Vertrauensgüter", d.h., der Konsument kann nicht ex ante (also vor Vertragsabschluß) und teilweise noch nicht einmal ex post (also nach Vertragsabschluß und nach Konsum des Dienstes) beurteilen, ob der erbrachte Dienst den Qualitätsanforderungen entspricht, die - wiederum aus paternalistischen Gründen - der Staat für angemessen hält bzw. der Konsument - freilich in diffuser Weise - erwartet. Deswegen dürfe - so wird argumentiert - das Angebot derart sensibler Dienste nicht dem

---

\* Dieser Beitrag basiert u.a. auf kontroversen Diskussionen in der Arbeitsgruppe "Soziale Dienste" der Enquete-Kommission "Demographischer Wandel" des Deutschen Bundestages (1995-98). Besonders gedankt sei Anita B. Pfäff und Gerhard Naegele für ihr bemerkenswertes Engagement. Das hier vorgestellte Modell einer alternativen Organisation von Kinderbetreuung wurde im Rahmen eines von der Hans-Böckler-Stiftung finanzierten Projektes entwickelt (Fördernummer S 96-812-4 F).

Profitmotiv privat-gewerblicher Anbieter untergeordnet werden, die ihren Informationsvorsprung durch das kostengünstige Angebot schlechter Qualität ausnutzen würden. Der Staat selbst und frei-gemeinnützige Anbieter würden aufgrund einer anderen Anreizstruktur die angemessenere Qualität liefern.

- Schließlich gibt es noch das – in Deutschland politisch gewichtige – Argument, daß frei-gemeinnützige Anbieter – in der Sprache der Wirtschaftswissenschaften ausgedrückt – "positive externe Effekte" produzieren, da die Arbeit ehrenamtlicher Helfer<sup>1</sup> ein nicht ersetzbares Feld für "gelebte Demokratie" darstelle (vgl. Beck 2000); zuweilen wird dieses Argument mit dem Hilfsargument angereichert, daß nur frei-gemeinnützige Anbieter in der Lage seien, die billige Arbeitskraft von ehrenamtlich Tätigen zu mobilisieren, die notwendig seien, da der Staat zu normalen Löhnen die sozialen Dienste nicht mehr finanzieren könne (Fink 1990).

Betrachtet man das Angebot sozialer Dienste in der Praxis, so zeigt sich für Deutschland folgendes Bild (vgl. auch Enquete Kommission Demographischer Wandel 1998):

- Auch die Produktion sozialer Dienste über öffentliche oder frei-gemeinnützige Anbieter kommt nicht ohne staatliche Qualitätssicherung aus. Die Kontrolle der Qualität (sozialer) Dienste läßt sich man in Input- und Output-Kontrollen unterscheiden. Da das Ergebnis (der Output) sozialer Dienste (oft) schwer meßbar ist, werden Inputvorgaben gegeben. Man hofft, daß angemessene Inputfaktoren, wie u.a. die Ausbildung des Personals, gute Ergebnisse gewährleisten. Es sei angemerkt, daß vermehrt Versuche unternommen werden, auch den Output sozialer Dienste zu messen, z.B. mit Hilfe von Experten-Evaluationen.
- Der soziale Dienst "Bildung" wird weit überwiegend direkt vom Staat angeboten, der Input- und Output-Qualität prüft; ehrenamtliche Kräfte spielen nur eine untergeordnete Rolle (in Volkshochschulen, Volkshochschulen und ähnlichen marginalen Anbietern der Erwachsenenbildung).
- Medizinische Versorgung wird vom Staat überaus streng durch Inputstandards reguliert (indem nur entsprechend ausgebildete und zertifizierte Personen derartige Tätigkeiten ausüben dürfen), das Angebot erfolgt freilich ausgesprochen gemischt: zu einem Teil durch den Staat selbst (z.B. in Krankenhäusern, dem staatlichen Gesundheitsdienst) und durch frei-gemeinnützige Einrichtungen, zum anderen Teil durch Freiberufler (niedergelassene Ärzte, Masseur u.ä.), deren Output-Qualität zum Teil vom Staat und zum Teil von den Berufsverbänden kontrolliert wird.
- Kranken- und Altenpflege wurde lange Jahrzehnte vom Staat durch Input-Standards reguliert. Zum einen wurde sie vom Staat selbst angeboten, zum anderen durch frei-gemeinnützige Anbieter, die u.a. mit ehrenamtlichen Kräften (Ordensschwwestern u.ä.) arbeiteten. In jüngster Zeit sind - insbesondere aufgrund der Umstellung des Finanzierungssystems in der Altenpflege – vermehrt auch privat-gewerbliche Anbieter auf einen neu entstehenden Markt für Altenpflege getreten, die vom Staat auf ihre Input- und Output-Qualität kontrolliert werden.
- Außerhäusliche Kinderbetreuung wird zum einen in "institutionalisierter" Form vom Staat und von frei-gemeinnützigen Trägern angeboten. Im Gegensatz zur Kranken- und

---

<sup>1</sup> Ehrenamt wird hier nicht im finanzwissenschaftlichen Sinne benutzt (wir danken Bert Rürup für diesen Hinweis): Der alte finanzwissenschaftliche Begriff des Ehrenamtes bezeichnet eine "Realsteuer", mit der potente Bürger (ohne Entgelt) zu öffentlichen Ämtern gezwungen werden (vgl. Meyer 1986), z.B. noch heute in das Schöffenamtsamt. Der alltagssprachliche Begriff des Ehrenamtes meint hingegen das genaue Gegenteil: ein freiwilliges bürgerschaftliches Engagement für Dritte.

Altenpflege sind bislang in Deutschland noch kaum privat-gewerbliche Anbieter in diesem Bereich anzutreffen. In der institutionellen Kinderbetreuung spielen ehrenamtliche Kräfte nur eine untergeordnete Rolle. Dies gilt auch für den nicht-institutionellen Bereich. Hier wird Kinderbetreuung – ohne daß dies als Ehrenamt gesellschaftlich gewürdigt würde – völlig unkontrolliert von Laien in Form von Nachbarschaftshilfe angeboten (z.B. durch Babysitter, befreundete Mütter usw.).

Bereits diese kurze Übersicht zeigt, daß es zum ersten eine Reihe von sozialen Dienste gibt, die ausschließlich hochprofessionell angeboten werden (Bildung und medizinische Versorgung), wobei einerseits im Bereich der Bildung der Staat der nahezu ausschließliche Anbieter ist (freilich sollte man die zunehmende Zahl von Privatschulen nicht vergessen!), andererseits der hochsensible Dienst "medizinische Versorgung" zu einem großen Teil von gewinnorientierten Freiberuflern (Ärzten) und staatlichen Angestellten, die private Nebeneinnahmen erzielen dürfen (z. B. Chefärzten in öffentlichen Krankenhäusern), erbracht wird. Zum zweiten etabliert sich im Bereich der Altenpflege ein privat-gewerblicher Markt, der von Subjektsubventionen (nämlich den monetären Leistungen der gesetzlichen Pflegeversicherung) gespeist wird. Zum dritten organisieren frei-gemeinnützige Anbieter ihr Angebot zunehmend anhand betriebswirtschaftlicher Kriterien, was insbesondere durch die "Neuen Steuerungsmodelle" induziert wird, mit denen der Staat (hier: die Kommunen) versucht, das Angebot entsprechender sozialen Dienste preisgünstiger produzieren zu lassen, als dies bislang der Fall war.

Faßt man diese Zustandsbeschreibung zusammen, so gibt es mindestens zwei Gründe zu prüfen, ob das traditionelle nicht-marktlich organisierte Angebot bestimmter sozialer Dienste nicht in Richtung auf den in einer Marktwirtschaft üblichen Wettbewerb organisiert werden könnte:

- Zum ersten ist das Angebot sozialer Dienste ganz offenbar in einer Transitionsphase: Immer weniger Bereiche werden durch ein staatliches bzw. frei-gemeinnütziges Angebot abgedeckt; innerhalb des frei-gemeinnützigen Bereichs verliert das Ehrenamt an quantitativer Bedeutung. Es stellt sich die Frage, ob nicht auch die verbleibenden Bereiche entsprechend umgestaltet werden können.
- Zum zweiten stehen in einer Marktwirtschaft alle Bereiche permanent auf dem Prüfstand, die nicht marktlich organisiert sind, weil sie im Verdacht stehen, knappe Ressourcen zu verschwenden (vgl. z.B. Stiglitz und Schönfelder 1989);

Im folgenden stellen wir ein auf dem Prinzip der Subjektsubventionierung basierendes Steuerungsmodell für den Bereich der institutionellen Kinderbetreuung vor.<sup>2</sup> Dieser Bereich wurde aus rein pragmatischen Gründen gewählt: Es gibt zum ersten eine lang andauernde Debatte über ein unzureichendes Angebot an bedarfsgerechter Kinderbetreuung (vgl. dazu Deutsches Jugendinstitut 1993, Hoffmann und Rauschenbach 1997); zum zweiten wird von mehr oder weniger allen Parteien unter dem Stichwort "bessere Vereinbarung von

---

<sup>2</sup> Im Rahmen dieses Aufsatzes wird auf Fragen der optimalen Finanzierungsquelle des sozialen Dienstes "institutionelle Kinderbetreuung" nicht eingegangen, da ein stärker wettbewerbliches Angebot, das auf Subjektsubventionen beruht, sowohl traditionell von den Kommunen steuerfinanziert werden kann, aber auch eine alternative Steuerfinanzierung (z.B. durch den Bund) ebenso wie eine vom Staat stärker unabhängige parafiskalische Finanzierung (z.B. in Rahmen einer Familien- oder Kinderkasse) ohne weiteres damit kompatibel ist (vgl. dazu Wagner 1998, S. 41f).

Kindererziehung und Erwerbstätigkeit" ein (weiterer) Ausbau der institutionellen Kinderbetreuungsmöglichkeiten angestrebt.<sup>3</sup>

## **2 Status Quo der Kinderbetreuung in Deutschland**

### **2.1 Historischer Rückblick**

In Deutschland entstanden – wie in fast allen westlichen Ländern – die ersten Kindertageseinrichtungen zur Zeit der Industriellen Revolution, als sich alte Herrschaftsgefüge auflösten und es zu erheblichen Wanderungen vom Land in die sich industrialisierenden Städte kam (Damann und Prüser 1987).<sup>4</sup> Im Gegensatz zu den Frauen der bürgerlichen Mittel- und Oberschicht, bei denen sich das Leitbild der nichterwerbstätigen Mutter und Ehefrau durchsetzte, waren die Frauen der Arbeiterschicht aus ökonomischer Notwendigkeit heraus gezwungen, in den Fabriken zu arbeiten. Mit der Trennung von Wohn- und Arbeitsplatz konnte Erwerbsarbeit und Kinderbetreuung nicht mehr simultan ausgeführt werden (Wehler 1989). Es kann vermutet werden, daß die arbeitenden Frauen auf die Hilfe von Verwandten und Freunden bei der Betreuung ihrer Kinder kaum zurückgreifen konnten, da die Wanderungsbewegungen soziale Netzwerke zum Teil aufgelöst hatten (Wehler 1995). Eine Verwahrlosung der unbeaufsichtigten Kinder der Arbeiterfrauen wird in diversen Zeitzeugnissen diskutiert (Damann und Prüser 1987).

Die ersten Kindertageseinrichtungen wurden durch den sozialen und finanziellen Einsatz engagierter Bürger getragen, die bestrebt waren, dem "moralischen Verfall" der unbeaufsichtigten Kindern entgegenzutreten. Obwohl es durchaus auch ein Ziel war, den Arbeiterkindern moralische Werte zu vermitteln, ging es in erster Linie um die Aufbewahrung und weniger um die Sozialisation und Bildung der Kinder. In Deutschland erhielt erst mit dem Gedankengut Friedrich Fröbels die institutionelle Kinderbetreuung in der Form des Kindergartens Sozialisations- und Bildungsfunktionen und wurde damit auch für die mittleren und höheren Schichten interessant (Klattenhoff 1987). Faktisch blieben Kindertageseinrichtungen vorerst jedoch Betreuungseinrichtungen für Kinder aus benachteiligten sozialen Schichten (Reyer 1987).

Erst im Zuge der bundesdeutschen Bildungsreform in den 60er Jahren (des 20. Jahrhunderts) konnte sich in Westdeutschland der Kindergarten als Regelinstitution etablieren. Geleitet von dem Ideal, durch frühzeitige vorschulische Erziehung und Bildung Chancengleichheit herzustellen, wurden vermehrt öffentliche Mittel der institutionellen Betreuung gewidmet (Mörsberger 1987).<sup>5</sup> Der Kindergarten "setzte sich im Bewußtsein der Bevölkerung als

---

<sup>3</sup> Insbesondere die Sozialdemokratische Partei Deutschlands hat in ihrem Wahlprogramm und entsprechenden Äußerungen im Wahlkampf durch ihren Kanzlerkandidaten und die Schatten-Familienministerin eine bessere Kinderbetreuung im Vorschul- und Grundschulalter gefordert.

<sup>4</sup> Für Großbritannien vgl. Cohen (1988), für die USA vgl. Cohen (1996), für Deutschland vgl. Erning (1987).

<sup>5</sup> Es sei angemerkt, daß ein Grund für die Debatte um ein verbessertes Bildungssystem auch auf das wachsende Bewußtsein zurückzuführen ist, daß Bildungsinvestitionen für den internationalen Wettbewerb

wichtiger Sozialisationsort für Kinder durch und nimmt bei unveränderter Zugehörigkeit zur Jugendhilfe als erste Stufe des Bildungssystems (Elementarbereich) inzwischen einen selbstverständlichen Platz unter den Institutionen ein, die den Lebenslauf der Kinder organisieren" (Colberg-Schrader 1993: 160). Indem der Ausbau des Kindergartens insbesondere die Sozialisation der Kinder im Blickpunkt hatte und weniger den Betreuungsaspekt, etablierte sich der Kindergarten als halbtags geöffnete "Sozialisationsinstitution".

Die ganztägige Betreuung von Kindern in Kindergärten sowie die Betreuung von Kindern in Hort und Krippe blieben jedoch in Westdeutschland lange Zeit eine Randerscheinung für Kinder aus benachteiligten Haushalten. Obwohl heute in der Krippe und dem Hort Sozialisations- und Bildungsziele angestrebt werden, tragen beide Einrichtungen weiterhin das Stigma, eine Aufbewahreinstitution von Kindern aus benachteiligten Haushalten zu sein.

Anders sieht es jedoch in den östlichen Bundesländern aus, in denen sich die ganztägige Betreuung von Kindern aller Altersklassen zu Zeiten der DDR etabliert hat. Eines der obersten Prinzipien "real-sozialistischer" Politik war es, die Erwerbstätigkeit von Frauen zu fördern. Um dieses zu gewährleisten, wurde seit der Gründung der DDR das Angebot an institutioneller Kinderbetreuung ausgebaut, "so daß gegen Ende der 80er Jahre ein nahezu flächendeckendes Angebot an Betreuungseinrichtungen für Kinder im Vorschul- und Grundschulalter zur Verfügung stand" (Wagner, Hank und Tillmann 1995: 2). Obwohl seit der Vereinigung zwar die Versorgungsquoten rückläufig sind, kann insbesondere im Vergleich zu Westdeutschland weiterhin von einer flächendeckenden Versorgung mit Betreuungsplätzen gesprochen werden.

## **2.2 Das aktuelle Angebot an institutioneller Betreuung**

### **2.2.1 Versorgung**

Analog zu den unterschiedlichen historischen Hintergründen und politischen Zielsetzungen ist das Angebot an Betreuungsplätzen in Kindertageseinrichtungen in Ost- und Westdeutschland weiterhin höchst divergent. In Tabelle 1 sind die Versorgungsquoten, d.h. die Anzahl der Betreuungsplätze pro 100 Kinder der jeweiligen Alterskohorte für Ost- und Westdeutschland im Vergleich dargestellt.

---

von entscheidender Bedeutung sind. Damit zusammenhängend muß auch der verschärfte Ost-West Konflikt zu Beginn der 60er Jahre gesehen werden (Stichworte: Mauer-Bau, Sputnik-Schock) (Picht 1964, Korte 1987).

**Tabelle 1:** Versorgungsquoten 1994

	<b>Ost</b>	<b>West</b>
<b>Krippe (bis 3,5 Jahre)</b>	<b>25 %</b>	<b>2 %</b>
<b>Kindergarten (3,5–6 Jahre)</b>	<b>96 %</b>	<b>85 %</b>
darunter: Ganztags-Kindergarten mit Mittagessen	92 %	14 %
<b>Hort (6–10 Jahre)</b>	<b>60 %</b>	<b>6 %</b>

Quelle: Kindergarten und Krippe: Statistisches Bundesamt 1996, Hort: Frank und Pelzer 1996.

Wie aus der Tabelle zu ersehen ist, ist für den Krippenbereich die Versorgungsquote in den östlichen Bundesländern mehr als 10 mal so hoch wie in den westlichen Bundesländern: Während in Westdeutschland die Versorgungsquote für Krippenkinder (bis 3,5 Jahre) bei nur knapp 2 Prozent liegt, beträgt sie in Ostdeutschland 25 Prozent. Auch für den Hort, d.h. für Kinder im (Grund-)Schulalter, sieht es ähnlich aus. Für etwa 60 Prozent der Grundschul Kinder steht in Ostdeutschland ein Hortplatz zur Verfügung, in Westdeutschland sind es nur 6 Prozent, wobei überdies die Unterschiede innerhalb des Bundesgebietes zum Teil erheblich sind (Behr 1997).

Mit der Neuregelung des Schwangeren- und Familienhilfegesetzes ist seit dem 1.1.1996 ein "Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz" im Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) verankert. Das Gesetz hat den Ländern vorerst die Möglichkeit gelassen, Übergangsregelungen zu schaffen. Bis spätestens 31. Dezember 1998 jedoch müssen alle Länder und Kommunen für alle Kinder im Vorschulalter einen Platz im Kindergarten zur Verfügung stellen (Knödler und Roscher 1996).

In Ostdeutschland war schon vor Einführung des Rechtsanspruchs eine flächendeckende Versorgung mit Betreuungsplätzen für Kindergartenkinder gegeben. In Westdeutschland hat sich seit den 60er Jahren der Kindergarten als Regelinstitution herausgebildet, was jedoch nicht bedeutet, daß für alle Kinder ein Kindergartenplatz zur Verfügung stand. 1990 lag die Versorgungsquote beispielsweise bei etwa 78 Prozent (Deutsches Jugendinstitut 1993). Angesichts des Drucks des Rechtsanspruchs ist 1996 auch in Westdeutschland eine fast flächendeckende Versorgung mit – vom Gesetz geforderten – Halbtagsbetreuungsplätzen in Kindergärten erreicht (Colberg-Schrader und Zehnbauer 1996).

Obwohl sich damit die Versorgungsquoten mit Kindergartenplätzen in Ost- und Westdeutschland kaum unterscheiden, bleiben erhebliche Unterschiede in der Ausgestaltung des Angebots. Während in Ostdeutschland fast alle Plätze für Kindergartenkinder eine ganztägige Betreuung inklusive Mittagessen bieten, sind dies in Westdeutschland nur 17 Prozent aller Kindergartenplätze (d.h., daß etwa 14 Prozent der Kinder in den entsprechenden Jahrgängen ein Mittagessen bekommen können).



## 2.2.2 Bedarfsgerechtigkeit

In Westdeutschland sind Frauen mit Kindern (im Kindergarten oder Hortalter) eher in Teilzeit als in Vollzeit erwerbstätig. Im Vergleich zu den vollzeiterwerbstätigen Müttern sind Mütter in Teilzeiterwerbstätigkeit eher mit ihrer Arbeitszeit zufrieden.<sup>6</sup> In Ostdeutschland sind Frauen mit Kind (im Kindergarten- oder Hortalter) stärker vollzeit erwerbstätig. Die meisten, die nicht erwerbstätig sind, wünschen sich erwerbstätig zu sein, sind jedoch aufgrund der Arbeitsmarktlage 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 von den gegebenen institutionellen Rahmenbedingungen das beobachtete Erwerbsverhalten geprägt wird. Um Frauenerwerbstätigkeit nicht zu behindern, sollten die politischen Institutionen zumindest so gestaltet sein, daß sie das Erwerbsverhalten von Frauen nicht negativ beeinflussen. Dies ist jedoch 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. Die Arbeitszeitwünsche zeigen entsprechend eine starke Dominanz der regulären Teilzeitbeschäftigung in Westdeutschland. Zur Unterstützung der Frauenerwerbstätigkeit wären "volle" Halbtagsbetreuungsplätze für Kinder (inklusive Mittagessen) sowie Ganztagsbetreuungsplätze notwendig. Wartelisten für derartige Einrichtungen belegen – allerdings nur als anekdotische Evidenz – die mangelnde Bedarfsgerechtigkeit der institutionellen Kinderbetreuung.

## 2.2.3 Qualitätssicherung

Obwohl Tiezte (1998) durchaus zeigt, daß sich auch im Bereich der Kinderbetreuung und -erziehung Output-Standards operationalisieren lassen, sind es in erster Linie Input-Standards, welche sich gesetzlich regulieren lassen; darunter fallen u.a. (vgl. Kisker und Maynard 1991):

- die Ausbildung der Betreuer
- die Stabilität der Beziehung zwischen Betreuer und Gruppe
- der Kind-Betreuer-Schlüssel
- Vorhandensein eines pädagogischen Programms
- die Raumgröße und die Ausstattung mit Spielzeug.

Qualitätsstandards wie Gruppengröße, Raumausstattung und das Vorhandensein eines formal dargelegten pädagogischen Programms gewährleisten noch nicht, daß Kinder eine qualitativ hochwertige Betreuung erfahren. Wichtigster Faktor, welcher die Qualität der Betreuung sichert, ist die Ausbildung der Betreuer. Aufgrund der Sachkenntnis, die die Betreuer in der Ausbildung vermittelt bekommen haben, gestalten sie das tägliche Programm für die Kinder, welches die Qualität der Betreuung weitgehend prägt.

---

<sup>6</sup> Alle Angaben beziehen sich auf eigene Berechnungen auf Basis des Sozio-Oekonomischen Panels des Jahres 1996.

In Deutschland werden Qualitätsstandards für Kindertageseinrichtungen 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 des Erziehers. Im weiteren lassen sich Zweifel daran hegen, ob die institutionellen Rahmenbedingungen eine fortlaufende Qualifizierung des Betreuungspersonals in Kindertageseinrichtungen ermöglichen.

#### **2.2.4 Anbieterstruktur**

Traditionsgemäß spielen privat-gewerbliche Anbieter von Tageseinrichtungen in Deutschland kaum eine Rolle. Nach Angaben des Statistischen Bundesamts (1996) wurden im Jahr 1994 in Westdeutschland 65 Prozent der Plätze für Kinder unter drei Jahren von öffentlichen Trägern angeboten, der Rest von freien Trägern. Privat-gewerbliche Trägern wurden von der amtlichen Statistik aufgrund ihrer quantitativen Geringfügigkeit nicht aufgeführt.<sup>7</sup> Für Krippen ergibt sich ein Anteil von 59 Prozent für öffentliche Träger und 41 Prozent für freie Träger. Die Plätze für Kinder über sechs Jahren verteilen sich mehrheitlich auf öffentliche Träger. Für Ostdeutschland gilt, daß Krippen, Kindergärten und Horte sich 1994 zu 84 Prozent in öffentlicher Trägerschaft befanden.

Neben Kindertageseinrichtungen gibt es eine Reihe "komplementärer Angebote", die Eltern wählen können, wenn sie ihr Kind betreuen lassen wollen. So stellen beispielsweise Tietze und Roßbach (1991) fest, daß ungefähr 60 Prozent aller Kinder unter sechs Jahren pro Tag zwischen zwei und drei verschiedene Betreuungsformen erleben.<sup>8</sup> Dabei kommt der Betreuung durch soziale Netzwerke – vor allem durch die Großeltern – eine besondere Bedeutung zu. Für Kinder bis drei Jahren spielt die Betreuung in der Tagespflege ebenfalls eine gewisse Rolle; für Kinder im Grundschulalter sind alternative Betreuungsformen wie die "betreute Grundschule" zu nennen.

*Soziale Netzwerke:* Es kann vermutet werden, daß mit wachsender räumlicher Mobilität soziale Netzwerke (wie Großeltern) zur Betreuung von Kindern immer weniger zur Verfügung stehen. Ergebnisse der Zeitbudgeterhebung des Statistischen Bundesamtes weisen jedoch darauf hin, daß durchaus bei der Kinderbetreuung auf soziale Netzwerke zurückgegriffen wird, insbesondere wenn die Eltern erwerbstätig sind. Danach erhalten (in den Jahren 1991/92) 43 Prozent aller Ehepaare mit Kindern unter 6 Jahren und 38 Prozent aller Alleinerziehenden mit Kindern unter 18 Jahren Unterstützung bei der Kinderbetreuung aus sozialen Netzwerken (Schwarz und Wirth 1996). Sind die Eltern erwerbstätig, liegt der Anteil bei 53 Prozent. In erster Linie sind es dabei die Großeltern (64 Prozent), welche die Betreuung übernehmen.

---

<sup>7</sup> Angaben aus früheren Jahren lassen darauf schließen, daß privat-gewerbliche Träger weniger als ein Prozent des Angebots ausmachen (Statistisches Bundesamt 1990).

<sup>8</sup> Diese Angaben beziehen sich auf eine Befragung von 2.500 Kindern in westdeutschen Haushalten aus dem Jahr 1989.

Insbesondere unter fiskalischen Gesichtspunkten erscheint die Förderung sozialer Netzwerke zur Kinderbetreuung eine attraktive Alternative. Allerdings ist zu beachten, daß zwar in der Regel Kinderbetreuung in sozialen Netzwerken unentgeltlich (zu 97 Prozent) in Anspruch genommen wird (Schwarz und Wirth 1996), jedoch nicht unterstellt werden darf, daß eine unentgeltliche Nutzung keine Kosten verursacht. Für die betreuenden Personen mag die Betreuung mit Opportunitätskosten der Zeit verbunden sein, die möglicherweise durch nicht-monetäre innerfamiliäre Transferleistungen ausgeglichen werden (Spieß 1998).

Unter Qualitätsaspekten ist die Betreuung durch soziale Netzwerke kritisch zu beurteilen. Wahrscheinlich reicht die ausschließliche Betreuung von Kindern in sozialen Netzwerken (im Durchschnitt) nicht aus, um positive Sozialisations- und Bildungseffekte bei Kindern zu erzielen, da anzunehmen ist, daß soziale Netzwerke innerhalb der eigenen sozialen Schicht gesponnen werden. Mit dieser Betreuung könnten so kaum schichtspezifische Sozialisationsdefizite ausgeglichen werden. Eine Förderung von Kinderbetreuung in sozialen Netzwerken würde dem Ziel der Chancengleichheit von Kindern damit zuwiderlaufen.

*Tagespflege:* Seit den 70er Jahren kommt der Betreuung von Kindern in Tagespflege eine wachsende Bedeutung zu (Trimpin und Bauer 1996). Im Jahre 1995 sind es in Westdeutschland, nach eigenen Berechnungen auf Basis von Daten des Sozio-oekonomischen Panels, zwei Prozent der Kinder unter sieben Jahren, die in erster Linie in Tagespflege betreut werden. In Ostdeutschland kommt der Tagespflege allerdings gar keine Bedeutung zu, da vermutet werden kann, daß Eltern dort die vorhandenen Plätze in Kindertageseinrichtungen der Tagespflege vorziehen. Neben der Tagespflege im engeren Sinne gibt es im weiteren Babysitter, Au-pairs etc., die ähnliche Aufgaben wie Tagespflegeeltern übernehmen.

Die öffentliche Hand übernimmt die Kosten für Tagespflegeeltern, insofern dies als notwendig erachtet wird, was in den meisten Kommunen für Kinder bis zu drei Jahren alleinerziehender Eltern gilt (Greese et al. 1996).

Von verschiedenen Seiten wird die Betreuung in Tagespflege für Kinder in den ersten drei Lebensjahren, aufgrund der eher familiären Betreuungssituation, als pädagogisch vorteilhafter bewertet als die Betreuung in Tageseinrichtungen (Lakies 1996: 53). Allerdings ist fraglich, ob die aktuelle Qualitätssicherung in der Tagespflege ausreicht, um eine Betreuung zu gewährleisten, die die potentiellen Bildungs- und Sozialisationseffekte tatsächlich ausschöpfen. Zwar wurde in den letzten Jahren versucht, durch eine Vielzahl von privat und öffentlich initiierten Projekten Qualitätsmindeststandards im Bereich der Tagespflege zu implementieren (Schumann 1996, Trimpin und Bauer 1996), jedoch sind die Qualitätsanforderungen in der Tagespflege weiterhin relativ niedrig. Während für Tageseinrichtungen Qualitätsstandards zu Personal und Ausstattung existieren, gibt es im Bereich der Betreuung von Kindern in Tagespflege keine vergleichbar hohen Anforderungen. Öffentlich geförderte und vermittelte Tagespflege sowie Tagespflegestellen, in denen mehr als drei Kinder untergebracht sind, müssen vom Jugendamt auf ihre Eignung geprüft werden, was sich auf die Gesundheit der Betreuungspersonen, Wohnumfeld und Umgang mit Kindern bezieht, jedoch in der Regel keine qualifikatorischen Standards voraussetzt. In den Tagespflegestellen, die nicht öffentlich gefördert oder vermittelt sind und in denen weniger als vier Kinder betreut werden, ist eine Einflußnahme des Jugendamtes überhaupt nicht vorgesehen.

*Betreute Grundschule:* Die dominierende Schulform in Deutschland ist nach wie vor die halbtags geöffnete Schule. Nur eine verschwindend geringe Zahl von einem Prozent aller Kinder im Grundschulalter wird in Ganztagschulen unterrichtet (Bargel und Kuthe 1991). Die halbtags geöffnete Schule garantiert eine vormittägliche Betreuung für alle schulpflichtigen Kinder. Fallen jedoch Randzeiten aufgrund von Krankheit des Lehrers aus, können Kinder von der Schule nach Hause geschickt werden. Zudem beginnen die Unterrichtszeiten nach wie vor nicht immer zur gleichen Zeit, noch enden sie immer zur gleichen Zeit.

Um eine verlässliche vormittägliche Betreuung zu etablieren, haben neue Betreuungsformen, wie "die betreute Grundschule", "die volle Halbtagschule", "Schule von acht bis eins" etc., eine wachsende Bedeutung erlangt (Flehmig 1995). Diese alternativen Betreuungsformen bieten Eltern eine Betreuung ihrer Kinder zu "Kernzeiten" an der Schule. Die Betreuung an der Schule, so folgert u.a. Schäfer (1997), genießt im Vergleich zur Betreuung im Hort bei Eltern und Kindern eine höhere Akzeptanz. Zwischen den einzelnen Bundesländern herrschen je nach Finanzierungsform unterschiedliche Modelle vor, dabei variiert die Versorgungslage und auch die qualitative Form je nach Engagement der Schule, der Eltern, der Kommune und des Landes. So liegt die Versorgung in den verschiedenen Bundesländern mit alternativen Betreuungsformen für Grundschul Kinder zwischen 3 und 35 Prozent. Da additive Konzepte vorherrschen, werden tatsächlich nur zwischen 2 bis 4 Prozent aller Kinder im Grundschulalter in derartigen Betreuungsformen betreut (Frank und Pelzer 1996).

Insbesondere additive Betreuungsformen erscheinen für die Länder und Kommunen eine kostengünstige Alternative, um ihr Angebot an Betreuungsmöglichkeiten für Grundschul Kinder auszuweiten (Frank und Pelzer 1996: 13). Dabei muß jedoch berücksichtigt werden, daß in den additiven Konzepten mehr auf die Eigeninitiative der Schule und der Eltern gebaut wird. Eine ungleiche Versorgung ist zwangsläufig vorprogrammiert. Im weiteren kann kritisch bewertet werden, daß in der Regel das Betreuungspersonal keine pädagogischen Voraussetzungen erfüllen muß bzw. daß diese Voraussetzungen höchst ungleich innerhalb des Bundesgebietes geregelt sind. Trotz ihrer niedrigen Qualitätsstandards genießen diese neuen Betreuungsarrangements jedoch eine höhere Akzeptanz bei den Eltern als der Hort (Schäfer 1997).

### **3 Möglichkeiten und Konsequenzen eines alternativen Angebotes von Kinderbetreuung**

In marktwirtschaftlich orientierten Lehrbüchern der Sozialpolitik (vgl. z.B. Barr 1987) wird für soziale Dienste ein grundsätzlich anderes Paradigma formuliert, als es in Deutschland für das Angebot an sozialen Diensten wie der Kinderbetreuung vorherrschend ist. Theoretische Ökonomen argumentieren, daß eine mangelnde effektive Nachfrage für bestimmte soziale Dienste nicht dadurch kompensiert werden muß, indem man Anbietern Subventionen gibt (Objektsubventionen), sondern indem man gezielte Subjektsubventionen an diejenigen gibt, deren Einkommen und Vermögen nicht ausreichen, eine effektive Nachfrage nach bestimmten sozialen Diensten, die der Staat für notwendig hält, zu entfalten. Ob darüber hinaus eine Qualitätskontrolle für Vertrauensgüter notwendig ist, hängt davon ab, inwieweit

Marktversagen zu befürchten ist; dies wäre nicht der Fall, wenn privat-gewerbliche Anbieter sich selbst zu einer hoher Qualität verpflichten, Reputation aufbauen und damit den Konsumenten signalisieren, daß sie ein gutes Angebot bereitstellen.

Damit stellen sich die Fragen, ob ein quantitatives und qualitatives besseres Angebot an institutioneller Kinderbetreuung durch

- Subjektsubvention und
- eine selbst-organisierte Qualitätskontrolle organisiert werden kann.

Darüber hinaus stellt sich in Deutschland die Frage, ob

- durch Subjektsubventionen frei-gemeinnützige Anbieter und Ehrenamtliche "vom Markt gedrängt" würden, wodurch die "Seele der Demokratie" leiden würde.

Die letztgenannte Frage soll zuerst geprüft werden, wobei die Frage pragmatisch formuliert wird: Gibt es in Deutschland gegenwärtig ein Defizit an ehrenamtlich Tätigen, wodurch die Gefahr besteht, daß durch einen Abbau frei-gemeinnütziger Einrichtungen das Defizit noch größer würde? Oder anders formuliert: Gibt es einen Bedarf, Frei-Gemeinnützige noch stärker zu subventionieren, um die "Seele der Demokratie" zu stärken (vgl. Beck 2000)?

### **3.1 Zur Rolle des "Ehrenamtes" als "Seele der Demokratie"**

Es kann überhaupt kein Zweifel daran bestehen, daß bürgerschaftliches, d.h. soziales Engagement die Grundvoraussetzungen für eine funktionierende Demokratie sind. Parlamente können nicht funktionieren, wenn nicht in Vereinen und anderen Organisationen Demokratie, mit all ihren Problemen im Alltag, eingeübt wird. Auch die Wirtschaft kann nur funktionieren, wenn es gelebte Beispiele dafür gibt, daß nicht nur Eigennutz, sondern auch Verlässlichkeit und – wenn man es so nennen will – Solidarität zu einer funktionierenden Gesellschaft gehören<sup>9</sup>. Im Zusammenhang mit der Entwicklung sozialer Dienste stellt sich aber die Frage, ob ehrenamtliche Dienste und deren Förderung als "Instrumente" notwendig sind, um das bürgerschaftliche Engagement in Deutschland am Leben zu erhalten? Dies ist keine philosophische Frage, sondern eine, die empirische beantwortet werden kann.

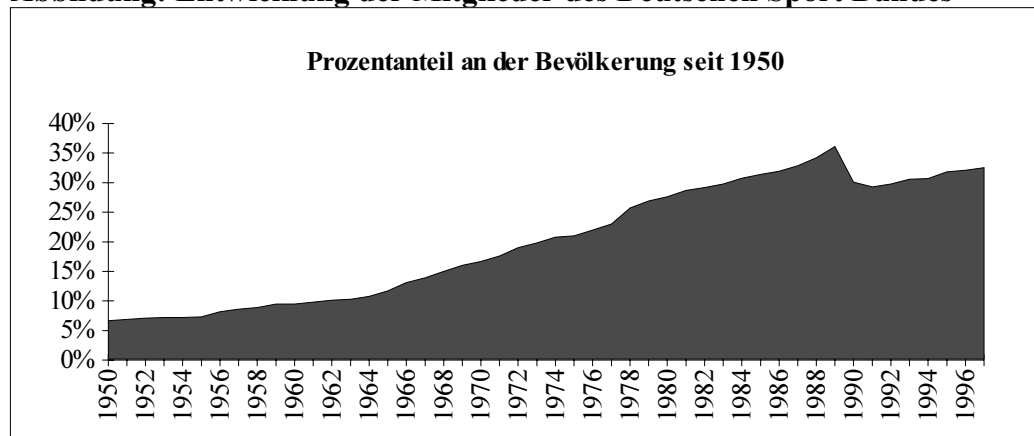
Leider haben wir keine sehr guten Zahlen über die Entwicklung der Zahl von Vereinen und Organisationen. Beispielhaft sei die Entwicklung des Deutschen Sportbundes betrachtet<sup>10</sup>. Für diese große Organisation zeigt sich ein bislang ständiger Anstieg seines Mitgliederanteils an der Gesamtbevölkerung. Der Anteil steigt von 7% an der Bevölkerung im Jahr 1950 auf 33% im Jahre 1997.

---

<sup>9</sup> Wozu ein Mangel an bürgerschaftlichem Engagement führt, kann man z.B. in den USA beobachten, wo die von Etzioni entfesselte Kommunitarismus-Debatte letztendlich nichts anderes fordert, als daß es in den USA so etwas geben sollte wie das "deutsche Vereinswesen". Dies ist jedenfalls unsere Interpretation des Kommunitarismus. Unseres Erachtens benötigen wir diese Debatte in Deutschland nicht, da es bei uns traditionell fein ausgebaute Formen des bürgerschaftlichen Engagements gibt, und dieses Engagement läßt auch keinesfalls nach, wie gleich gezeigt werden wird.

<sup>10</sup> Für Hilfe bei der Suche nach statistischem Material danken wir Ulrike Moersch vom Wissenschaftlichen Stab der Enquete-Kommission "Demographischer Wandel".

**Abbildung: Entwicklung der Mitglieder des Deutschen Sport Bundes**



**Quelle: Deutscher Sportbund; eigene Zusammenfassung und Darstellung.**

Für die letzten zehn Jahre gibt es bessere Zahlen, die im Rahmen des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) erhoben wurden. Im Jahre 1996 waren insgesamt etwa 30% der Bevölkerung in Westdeutschland in einer ehrenamtlichen Tätigkeit engagiert. Dies ist kein Rückgang, sondern im Vergleich zu 1985 hat der Anteil ehrenamtlich Tätiger um zehn Prozentpunkte zugenommen! In Ostdeutschland spielt ehrenamtliches Engagement z.Zt. eine nicht so große Rolle, gleichwohl sind in den neuen Bundesländern im Jahre 1996 mit etwa 20% der Wohnbevölkerung ehrenamtlich tätig.

Betrachtet man die Art des ehrenamtlichen Engagements, so gilt für Ost- wie Westdeutschland gleichermaßen, daß die ehrenamtliche Tätigkeit in Vereinen, Verbänden und sozialen Diensten deutlich ausgeprägter ist als die Mitarbeit in Parteien, Bürgerinitiativen oder Parlamenten. Richtig ist, daß die Zunahme der Aktivitätsraten in Westdeutschland mit einer Abnahme des zeitlichen Umfangs einhergeht. Dies deutet darauf hin, daß es eine "neue Ehrenamtlichkeit" gibt, bei der punktuell und thematisch beschränktes Engagement im Mittelpunkt steht, nicht aber das dauerhafte, auf Mitgliedschaft beruhende Engagement in einer traditionellen Organisation<sup>11</sup>.

Es gibt also – im Gegensatz zur anekdotischen Evidenz – keinerlei Hinweise darauf gibt, daß das bürgerschaftliche Engagement nachgelassen hat! Freilich widerspricht eine derartige Feststellung den Alltagserfahrungen vieler Menschen, die in Vereinen, frei-gemeinnützigen Organisationen und politischen Parteien tätig sind. Dieser Widerspruch läßt sich indes relativ leicht aufklären:

<sup>11</sup> Der Nicht-Rückgang des ehrenamtlichen Engagements dürfte u.a. auch damit zusammenhängen, daß - im Gegensatz zu vielfach zu hörenden Vorurteilen - ehrenamtliches Engagement mit steigender Schulbildung nicht sinkt, sondern ansteigt (vgl. auch Erlinghagen et al. 1997). Mit steigender Bildung und Ausbildung steigt deswegen auch der Anteil von Bürgerinnen und Bürgern, die potentiell für ein ehrenamtliches Engagement zur Verfügung stehen. Zuwanderer haben - u.a. wegen ihrer im Durchschnitt schlechteren Ausbildung - allerdings niedrigere Quoten ehrenamtlichen Engagements; durch das große Ausmaß an Zuwanderung werden die Ehrenamts-Quoten in den nächsten Jahren c.p. sinken.

Wenn in Vereinen und gemeinnützigen Organisationen geklagt wird, daß früher weit mehr junge Menschen bereit waren, Verantwortung zu übernehmen, so ist das auf den einzelnen Verein und die einzelne Organisation bezogen sicherlich richtig. Die Sichtweise eines einzelnen Vereins und einer einzelnen Organisation darf man jedoch nicht mit dem tatsächlichen Engagement der Bevölkerung verwechseln. Denn: "früher" gab es schlichtweg weniger Vereine und Organisationen, in denen man sich engagieren konnte. Wenn die Neigung, sich ehrenamtlich zu engagieren, gleichgeblieben ist, stehen heute pro Verein und Organisation weniger potentielle Ehrenamtliche zur Verfügung als in den fünfziger und sechziger Jahren. Die Alltagserfahrung von Aktiven in Vereinen und Organisationen widerspricht also nicht dem statistischen Befund, der keinen Rückgang des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland zeigt.

Auf Basis der vorliegenden Empirie kann man keinesfalls argumentieren, daß zur "Rettung des Ehrenamtes" soziale Dienste unbedingt notwendig seien. Wenn es notwendig ist, soziale Dienste zu professionalisieren, um deren Qualität und Kundenfreundlichkeit zu steigern, dann steht dem die Notwendigkeit nicht entgegen, das ehrenamtliche Engagement in unserer Gesellschaft aufrecht zu erhalten.

Der berechtigte Wunsch nach ehrenamtlichem Engagement in einer Demokratie kann also nicht als Argument dafür dienen, daß soziale Dienste nicht professionalisiert werden können.

## **3.2 Ausgestaltung von Subjektsubventionen**

### **3.2.1 Formen der Subjektsubventionierung**

Subjektsubventionen können alternativ über Transferzahlungen, Steuererleichterungen oder Gutscheine geleistet werden. In den USA werden Steuererleichterungen in Form der *Child Care Tax Credit* geleistet. Diese Form der Subjektsubventionierung hat aus Sicht der Begünstigten den Nachteil, daß zum einen erst am Ende des Jahres die entstandenen Kosten zurückgefordert werden können. Zum anderen haben Steuererleichterungen den Nachteil, daß Haushalte die höher besteuert werden (Haushalte der höheren Einkommensschichten), in der Regel mehr zurückerstattet bekommen. Im Extremfall kommen Haushalte, die aufgrund ihres niedrigen Einkommens keine Steuern zu zahlen haben, überhaupt nicht in den Genuß dieser Subventionen. Zum anderen sind Haushalte der niedrigen Einkommensschichten kaum in der Lage, hohe Vorauszahlungen zu leisten.

Direkte Transferzahlungen können diesen Nachteil ausgleichen. In Australien werden direkte Transferzahlungen in Form der *Child Care Assistance* geleistet (Schofield, Polette und Hardin 1996). Problematisch bei dieser Transferform ist – wie bei fast allen einkommensabhängigen Förderungsprinzipien –, daß sie negative Arbeitsanreize setzten. In diesem Zusammenhang ist die *Child Care Tax Rebate* zu nennen, die Transferzahlungen nur an erwerbstätige Eltern der unteren Einkommensschichten vorsieht.

Transferzahlungen sind monetäre Leistungen an bedürftige Haushalte. Da Geldzahlungen eine höchst liquide Form der Leistungen darstellen, ist es problematisch diese an bestimmte Verhaltensweisen zu binden, bspw. sicherzustellen, daß die Transferzahlungen allein für

Kinderbetreuung verwendet werden<sup>12</sup>. Hier bietet die Ausgabe von Gutscheinen Vorteile, da die Einlösung der Gutscheine keine liquide Kaufkraft, sondern Sachleistungen erbringen.

### 3.2.2 Subjektsubventionierung über Gutscheine

Um die Konsequenzen eines Gutscheinsystems beurteilen zu können, ist zu berücksichtigen, wie das Gutscheinsystem konkret ausgestaltet ist.

Idealtypisch lassen sich Gutscheine danach unterscheiden,

- ob der Wert der Gutscheine variiert, insbesondere ob er an das Einkommen der Haushalte gebunden ist,
- ob die Gutscheine durch private Mittel ergänzt werden können und
- ob die Einlösung des Gutscheins an Auflagen gebunden ist.<sup>13</sup>

*Wert der Gutscheine:* Die Grundidee bei der Ausgabe von Gutscheinen ist, Haushalte mit Kaufkraft auszustatten, damit diese Güter und Dienstleistungen erstehen können, die als politisch wünschenswert definiert worden sind. Dabei können die Gutscheine für alle Haushalte den gleichen Nennwert haben, oder aber an die Einkommensposition des Haushalts gebunden sein. Gutscheine mit gleichen Nennwert haben den Vorteil, daß sie wenig Verwaltungsaufwand bedeuten, da alle Haushalte den gleichen Gutschein erhalten. Im Gegensatz dazu bedeutet eine einkommensabhängige Staffelung der Gutscheine, daß Haushalte ihr Einkommen offenlegen müssen, was zwangsläufig mit Verwaltungsaufwand verbunden ist. Im weiteren ist eine einkommensabhängige Staffelung der Gutscheine mit den gleichen Problemen behaftet, wie andere einkommensabhängige Transfers: Hängt die Höhe der Subventionen/ Transfers vom Haushaltseinkommen ab, setzt dies Anreize, Einkommen zu verschleiern und/ oder das Arbeitsangebot zu reduzieren (Ehrenberg und Smith 1994).

Trotzdem sprechen einige wesentliche Argumente für eine einkommensabhängige Staffelung von Gutscheinen. Van Pauly (1967) bemerkt, daß nur eine einkommensabhängige Staffelung eine optimale Ressourcenallokation bewirken kann. Denn wenn keine einkommensabhängige Staffelung vorgenommen wird, werden Ausgaben, die höhere Einkommensgruppen ohnehin tätigen würden, durch öffentliche Mittel ersetzt, ohne daß damit eine steuernde Wirkung erzielt wird.

Idealtypisch läßt sich im weiteren unterscheiden, ob Gutscheine durch private Finanzmittel ergänzt werden können (*open-ended vouchers*) oder ob nur ein Angebot, welches dem fixen Gegenwert des Gutscheins entspricht, nachgefragt werden kann ("egalitäre Gutscheine") (van Lith 1985).

*Der "egalitäre Gutschein":* "Egalitäre Gutscheine" können nicht durch zusätzliche private Mittel ergänzt werden, so daß die Einkommensposition und die Zahlungsbereitschaft des Haushalts überhaupt keinen Einfluß mehr darauf haben, welche Qualität eine Einrichtung hat, bei der der Gutschein eingelöst wird, d.h. hier, in welchem ein Kind betreut wird. Die

---

<sup>12</sup> Vgl. für bislang übersehene allokativen Vorzüge von Sachleistungen Ott (1999).

<sup>13</sup> Ausgangspunkt dieser Einteilung sind die Vorschläge von van Lith (1985).



Ausgaben pro Haushalt werden durch staatliche Preisfestsetzung bestimmt, so daß prinzipiell einkommensstarke Haushalte sich keine höhere Qualität kaufen können als andere Haushalte (zumindest so lange nicht, wie sie öffentliche Subventionen erhalten wollen). Anbieter haben im Fall "egalitärer Gutscheine" einen Anreiz, möglichst viele Kinder für ihre Einrichtungen zu gewinnen. Dazu müssen sie bei gegebenem Preis versuchen, das Angebot so zu gestalten, daß es die Präferenzen der Nachfrager trifft.

Obwohl der "egalitäre Gutschein" unter Berücksichtigung des Ziels der Chancengleichheit von Kindern effektiv ist, sind einige allokativen Einwände zu nennen. Da die Zahlungsbereitschaft der Eltern völlig unberücksichtigt bleibt, wird es keine alternativen Angebote, die über dem staatlich festgelegten Preis liegen, geben (bzw. nur dann geben, wenn sie komplett durch die Eltern finanziert werden). Kleine Gruppen in Kindertageseinrichtungen, die in der Regel teurer sind als das Regelangebot, könnten damit nicht angeboten werden. Hinzukommt, daß unterschiedliche Kostenstrukturen (bspw. für Kindergärten in ländlichen Regionen) keine Berücksichtigung finden. Ein Durchschnittsangebot würde gefördert, welches eine Angebotsdifferenzierung nur im Rahmen des gegebenen Preises ermöglicht.

Während van Lith (1985) im "egalitären Gutscheinsystem" eine Preisregulierung ausmacht, welche die Innovationsfähigkeit und Flexibilität des Marktes hemmt, sieht Maurer (1994) das "egalitäre" Gutscheinsystem als einzige Variante, um das Ziel der Chancengleichheit bei gleichzeitiger Ausnutzung des Marktmechanismus zu sichern. "Um die negativen Folgen des freien Wettbewerbs zu vermeiden, ist es wichtig, daß jede Familie gleiche Wettbewerbschancen hat. Dies schließt die Möglichkeit selektiver privater Ergänzungsleistungen aus" (Maurer 1994: 40). Ergänzt sollte werden: will man Chancengleichheit über ein "Einheitsangebot" fördern, widerspricht dies der Idee, durch Gutscheine auch einen Kostenwettbewerb zu entfalten. Würde man "egalitäre Gutscheine" ausgeben, müßte ein Angebot, das rein auf privater Kaufkraft beruht, verboten werden.

*Open-Ended Voucher:* Im Gegensatz zum "egalitären" Gutschein bietet der *open-ended voucher* den Vorteil, daß der Preismechanismus seine steuernde Wirkung behält. Anbieter sind weiterhin bestrebt, möglichst kostengünstig ihre Leistungen anzubieten (Im "egalitären" Modell sind sie bestrebt, möglichst gute Qualität zu gegebenem Preis anzubieten.). Durch Zuzahlung (*top-up*) kann ein differenziertes Angebot von Nachfragern erzeugt werden, d.h. zum Beispiel, daß Eltern, die bereit sind, für eine exklusivere Betreuung (bspw. einen niedrigeren Kind-Betreuer-Schlüssel) dazuzahlen, auch die Möglichkeit dazu erhalten. Der Nachteil des *open-ended vouchers* ergibt sich zwangsläufig daraus, daß hierbei die Zahlungsbereitschaft des Haushaltes über die Qualität der Betreuung entscheidet. Dies ist jedoch auch bei Objektsubventionen der Fall, wenn private Zuzahlung erlaubt ist.

*Auflagen:* Entscheidend für die Art des Angebots, das durch Gutscheine hervorgebracht wird, ist die Frage, ob durch öffentliche Institutionen präzise Vorgaben gemacht werden, wie Gutscheine verwendet werden sollen (Regulierung). Um beispielsweise Schwarzhandel der Gutscheine zu vermeiden, ist es möglich, diese mit den Namen der Berechtigten zu versehen (vinkulierte Namenspapiere).

Allgemein sollen mit der öffentlichen Förderung durch die Vergabe von Gutscheinen politische Ziele erreicht werden. Für Kinderbetreuung ist anzustreben, daß sie qualitativen Anforderungen genügt. Die Qualität der Betreuung kann jedoch nicht allein durch das Nachfrageverhalten der Eltern sichergestellt werden. Der Staat muß entsprechend qualitätsregulierend eingreifen.

In Übersicht 1 sind die Vor- und Nachteile der drei Gestaltungsprinzipien von Gutscheinmodellen schematisch dargestellt.

**Übersicht 1:** Vor- und Nachteile verschiedener Gestaltungsprinzipien eines Gutscheinmodells

	<b>Vorteile</b>	<b>Nachteile</b>
<b>Wert</b>		
Einkommensabhängig	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verteilungsgerechtigkeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verwaltungsaufwand</li> <li>• Negativer Arbeitsanreiz</li> </ul>
Einkommensunabhängig	<ul style="list-style-type: none"> <li>• einfache Verwaltung</li> <li>• keine Verzerrung Arbeitsangebot</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mitnahmeeffekte</li> </ul>
<b>Ausschließlichkeit</b>		
Open ended egalitär	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fördert Wettbewerb</li> <li>• Chancengleichheit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soziale Differenzierung</li> <li>• Hemmt Preis-Wettbewerb</li> </ul>
<b>Regulierung</b>		
Ja	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qualitätssicherung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ineffizienzen</li> </ul>
Nein	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Markt als Entdeckungsverfahren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mangelnde Qualität</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung

Der Vorteil des *open ended vouchers* liegt in seiner höheren allokativen Effizienz (im Gegensatz zum "egalitären" Gutschein) und darin, daß durch ihn umfassender Wettbewerb zwischen den Anbietern gefördert wird. Im Gegensatz zum "egalitären" Gutschein bringt der *open ended voucher* zwangsläufig eine soziale Differenzierung mit sich, die jedoch davon abhängt, wie hoch die Gutscheine bemessen sind und wie die Qualitätsregulierung aussieht.

Ein offensichtlicher Vorteil der Ausgabe von Gutscheinen, die nach Einkommen gestaffelt sind, ist die Möglichkeit, Verteilungsziele zu erreichen; allerdings wird diese insbesondere durch einen erhöhten Verwaltungsaufwand und eine mögliche Verzerrung des Arbeitsanreize erkaufte.

Welches Gutscheinmodell für welchen Zweck optimal ist, hängt entscheidend davon ab, welche politischen Ziele verfolgt werden, d.h. beispielsweise, ob allokativen Effizienz oder soziale Gerechtigkeit höher bewertet werden soll. Ziel der folgenden Ausführungen ist es, ein System zu entwickeln, welches einen Zielkompromiß darstellen könnte. Mit anderen Worten: Wir skizzieren ein System, von dem wir mit guten Gründen annehmen, daß es die bestehenden Ziele besser umsetzt als das aktuelle System.

### 3.2.3 Ein konkreter Vorschlag: Betreuungsgutscheine in der Kinderbetreuung

Für die institutionelle Kinderbetreuung in Deutschland schlagen wir ein System vor, in dem Betreuungsgutscheine an Eltern mit Kindern im Krippen-, Kindergarten- und Hortalter ausgegeben werden (also für Kinder bis zum Ende des Grundschulbesuchs). Die Gutscheine sind zweckgebunden, d.h., sie können nur für die Betreuung in lizenzierten Tageseinrichtungen eingelöst werden, welche die durch eine qualitätsregulierende Instanz (siehe unten) festgelegten Standards erfüllen.

*Gegenwert des Gutscheins:* Die Gutscheine werden mit dem Namen und dem Alter des Kindes versehen und sind nicht übertragbar (vinkulierte Namenspapiere), um einen "Schwarzhandel" mit Gutscheinen zu verhindern. Ein Gutschein muß in jedem Fall die gesamten Kosten (Betriebs- und Investitionskosten) eines Betreuungsplatzes, dessen Anforderungen an Qualität und Quantität politisch definiert werden müssen, abdecken. Da abhängig vom Alter die Kosten eines Betreuungsplatzes variieren, hängt der Gegenwert des Gutscheins vom Alter des Kindes ab.

Maurer (1994) schlägt für die Hochschulen vor, daß die Gegenwert des Gutscheins an den durchschnittlichen Kosten, die bisher für das staatliche Hochschulsystem anfallen, bemessen werden. Dies würde für Kindertageseinrichtungen bedeuten, daß ausgehend vom Status quo der Gegenwert eines Gutscheins den Kosten eines durchschnittlichen Betreuungsplatzes in Kindergarten, Krippe und Hort entspricht, so wie er momentan von öffentlichen und privaten Träger angeboten wird.

Faktisch hängt der Preis eines Betreuungsplatzes insbesondere von dessen Qualität ab. Damit sollte die Festsetzung des Gegenwerts des Gutscheins im Zusammenhang mit der Festsetzung von Qualitätsstandards getroffen werden. Darüber hinaus muß die Festlegung in Abhängigkeit des zeitlichen Umfangs der Betreuung, die gefördert werden soll, spezifiziert werden.

*Gutscheine und Chancengleichheit:* Da ein Ziel der öffentlichen Förderung von Kinderbetreuung ist, Chancengleichheit von Kindern zu gewährleisten, muß das Gutscheinsystem so gestaltet sein, daß verteilungspolitische Grundsätze berücksichtigt werden. Wie oben gezeigt wurde, bietet der "egalitäre" Gutschein diese Vorzüge, hat jedoch den Nachteil allokativer Ineffizienzen, da Preise staatlich vorgegeben sind. *Open-ended vouchers* bieten die Möglichkeit, daß Eltern für höhere Qualität extra zahlen können. Dadurch wird Chancengleichheit gefährdet. Es gibt jedoch eine einfache Lösung des Zielkonflikts: Je höher *open-ended vouchers* bemessen sind, um so weniger besteht die Gefahr der sozialen Differenzierung über Kinderbetreuung, denn um so mehr ähnelt der *open-ended vouchers* dem "egalitären" Gutschein. Aus diesem Grund wird eine *open-ended voucher* vorgeschlagen, der jedoch einen so hohen Gegenwert hat, daß er auch für die meisten Eltern höherer Einkommenschichten keine nennenswerten Anreize setzt, Zuzahlungen zu leisten.

*Konkrete Ausgestaltung des Gutscheins:* Es läßt sich überlegen, ob der Gutschein nach Preis oder nach Betreuungsmenge gestaltet wird (vgl. Kreyenfeld et al. 1997). Wird der Gutschein nach dem Preis gestaltet, so ist allein festgelegt, daß der Gutschein einen bestimmten Wert hat. Ob Eltern diesen Gutschein für 10, 20 oder 40 Betreuungsstunden verwenden, bleibt ihrer

eigenen Entscheidung überlassen, da es Eltern bzw. Mütter mit unterschiedlichen Betreuungsbedarfen gibt. Mütter, die teilzeit erwerbstätig sind, brauchen u.U. nur für etwa 20-30 eine externe Betreuung ihrer Kinder. Mütter, die vollzeit erwerbstätig sind, brauchen hingegen eher eine Betreuung ihrer Kinder von bis zu 50 Stunden (falls sie auf keine anderen Betreuungsarrangements zurückgreifen können). Werden Preisgutscheine ausgegeben, ist es naheliegend anzunehmen, daß teilzeit erwerbstätige Mütter den gesamten Wert des Gutscheins für nur 20 Betreuungsstunden aufwenden, während vollzeit erwerbstätige Mütter den Betreuungsgutschein für 50 Stunden verwenden müssen. Eine qualitative Segregierung der Kinder vollzeit und teilzeit erwerbstätiger Mütter wäre die Folge. Aus diesem Grund ist es vorzuziehen, Gutscheine nicht nach Preis, sondern nach Menge (Betreuungsstunden) auszugeben.

*Zusätzliche Gutscheine:* Für behinderte Kinder sollen Gutscheine mit höherem Gegenwert oder zusätzliche Gutscheine ausgegeben werden, um die Mehrkosten für den Anbieter abzudecken. Es muß geprüft werden, ob für Kinder in ländlichen Regionen Gutscheine mit höherem Nennwert ausgegeben werden sollen. Aufgrund der geringeren Bevölkerungsdichte ist die Errichtung und der Betrieb einer Kindertageseinrichtung in ländlichen Regionen teurer. Alternativ dazu können auch *Transportgutscheine* ausgegeben werden, die es Kindern in ländlichen Regionen ermöglichen, zu zentral gelegenen Kindertageseinrichtungen zu gelangen.

*Einkommensabhängige Staffelung der Gutscheine:* Wie oben gezeigt, sprechen distributive Gründe dafür, eine einkommensabhängige Staffelung des Gutscheins vorzunehmen. Dies kann dadurch erreicht werden, daß der Wert der Gutscheine invers zum Einkommen gestaffelt wird, oder daß bei der Ausgabe der Gutscheine "Gebühren" verlangt werden, die abhängig vom Einkommen gestaffelt werden.

*Ausgabe und Einlösung der Gutscheine:* Die Gutscheine können durch einen neu geschaffene Abteilung, welche am lokalen Jugendamt angesiedelt ist, ausgegeben und eingelöst werden. Bei der Einlösung der Gutscheine werden dem Jugendamt zwangsläufig alle (subventionierten) Anbieter von Kinderbetreuung bekannt. Dies ist ein großer Vorteil, da die Jugendämter mit der Qualitätskontrolle beauftragt sind (siehe unten) und ihm damit alle (subventionierten) Anbieter bekannt werden (Spieß 1998). Daß es daneben "Schwarzanbieter" gibt, die ihre Qualität nicht prüfen lassen wollen, ist unwahrscheinlich, da deren Preis ceteris paribus deutlich höher sein müßte als die der öffentlichen Anbieter.

### **3.3 Qualitätssicherung**

#### **3.3.1 Marktversagen in der Qualitätssicherung**

Im folgenden setzen wir uns mit der Frage auseinander, ob die Qualität des Angebotes an institutioneller Kinderbetreuung dem freien Markt überlassen bleiben kann oder Marktversagen vorliegt (vgl. Spieß 1998). Eine Steuerung der pädagogischen Qualität des Angebots über das Nachfrageverhalten der Eltern setzt voraus, daß Eltern ein Interesse daran haben, sich über pädagogische Aspekte der Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen zu informieren. Die meisten Eltern werden damit schlicht überfordert sein. So fragt beispielsweise Jansen (1994): "Was aber, wenn Eltern gar nicht

gebildet werden wollen, wenn viele von ihnen zur Mitarbeit keine Zeit haben und 'nur' froh sind, ihr Kind gut betreut zu wissen?" Blau (1993) argumentiert, daß Eltern zwar eine genaue Vorstellung über Aspekte der Kinderbetreuung haben, die sie selbst direkt betreffen, wie bspw. die Erreichbarkeit, Öffnungszeiten und ob ein Mittagessen bereitgestellt wird. Darüber hinaus haben sie jedoch keine konkrete Vorstellungen, wie eine "gute" Betreuung ihres Kindes auszusehen hat (vgl. neuerdings Hagy 1998).

In empirischen Studien zur Einschätzung der Qualität der Kindertageseinrichtungen, die Eltern für ihr Kind gewählt hatten, kommen Forscher zu dem Schluß, daß die Meinung der Eltern über die Qualität der Betreuung und die Qualität wie sie nach fachwissenschaftlichen Standards gemessen wird, nicht korrelieren (Cost, Quality & Child Outcome Study Team 1995). *"These findings (...) suggest that parents are not well-informed consumers and (...) that it cannot be assumed that parents will purchase high-quality child care because they want the best for their children"* (Helburn/ Howes 1996: 70).

Im weiteren ist es für Eltern selbst nach der "Kaufentscheidung" nur eingeschränkt möglich, die Qualität der Betreuung in einer Kindertageseinrichtung zu beurteilen. Beim Kauf der Dienstleistung "Kinderbetreuung" sind Käufer und Konsument nicht identisch. Kinder erfahren als Konsumenten die Dienstleistung und damit auch die Qualität direkt. Insbesondere jüngere Kinder können jedoch die Qualität der Betreuung kaum umfassend bewerten und ihre Unzufriedenheit den Eltern mitteilen. Eltern hingegen sind nur begrenzt in der Lage, die Qualität der Kinderbetreuung zu bewerten, da sie während des Betreuungsprozesses meist nicht anwesend sind (Walker 1990). Sie treffen ihre Kaufentscheidungen auf Basis einer unzureichenden Informationsgrundlage; Fehlentscheidungen können negative Konsequenzen für die Entwicklung der Kinder bedeuten. So stellen Hofferth und Philipps (1991: 2) fest: *"In contrast to many other transactions of goods and services child care services may have impacts on their beneficiaries – the children – with long-term as well as short-term consequences. Many of these impacts are unknown or unanticipated at the time of purchase."*

### **3.3.2 Möglichkeiten staatlich organisierter Qualitätssicherung**

Als Beispiel einer Liste von ausdifferenzierten Qualitätsstandards zur Strukturqualität läßt sich die *Early Childhood Environment Rating Scale* nennen, die von Harms und Clifford (1980) entwickelt wurde. Tietze, Schuster und Roßbach (1997) haben daraufhin eine deutsche Fassung der Skala entwickelt. Um die Einhaltung dieser Standards zu gewährleisten, hat die öffentliche Hand die Möglichkeit, Lizenzen zu vergeben (siehe Lowenberg/ Tinnin 1992). Nur Institutionen, die bestimmte Standards erfüllen, erhalten eine Lizenz und sind damit berechtigt, Kindertageseinrichtungen zu betreiben.

### 3.3.3 Ein Vorschlag: Qualitätsdefinition durch eine Qualitätskommission und staatlich organisierte Kontrollen

In Deutschland ist eine Reformierung der aktuellen Qualitätsdefinition und -sicherung ist, wie Tietze (1998) nachweist, längst überfällig. Das Instrument der "Qualitätskommission" stellt, nach unseren Einschätzungen, einen Weg dar, transparente, einheitliche und zeitgemäße Qualitätsstandards zu definieren.

*Qualitätskommission:* Es wird vorgeschlagen, Qualitätsstandards über eine (öffentlich agierende) Qualitätskommission anzustreben. Eine Qualitätskommission ist ein Kreis von Akteuren, von denen angenommen werden kann, daß sie das Fachwissen und das Interesse haben, pädagogische Qualitätsstandards definieren zu können. Folgende Akteure werden vorgeschlagen, die in der Qualitätskommission vertreten sein sollen:

- Vertreter der Wissenschaft (Pädagogen, Kinderpsychologen)
- Vertreter des Betreuungspersonals (z.B. Gewerkschaftsvertreter)
- Vertreter der Eltern
- Vertreter der Jugendämter
- Vertreter der Kinderkasse

Alle bisherigen Vorgaben, die bis dahin die Qualität der Betreuung geregelt haben, sollen aufgehoben werden und neu über den Aushandlungsprozeß in der Qualitätskommission festgelegt werden. Gesetzlich soll festgelegt sein, wie die Qualitätskommission besetzt ist und nach welchem Wahlmechanismus ihre Vertreter bestimmt werden.

Theoretisch spricht alles für eine zentrale, d.h. bundesweit zuständige Qualitätskommission, da nicht einzusehen ist, warum es Qualitätsunterschiede bei der Kinderbetreuung geben sollte. Angesichts vieler offener pädagogischer Fragen (vgl. Tietze 1998) und durchaus auch unterschiedlicher kultureller Präferenzen, spielt allerdings bei der Einführung eines solchen Systems wiederum die gesamte Erfahrung mit gesellschaftlich geregelten Qualitätsvorgaben (so z.B. im Gesundheits- und Pflegebereich) für einen föderalen Wettbewerb<sup>14</sup>. Das heißt, daß es zwar ein Bundesgesetz geben sollte, das Qualitätskommissionen zwingend vorschreibt, die Ausgestaltung aber den Ländern (und Kommunen) überlassen würde. Allenfalls am Endpunkt eines längeren Experimentierprozesses könnte eine Bundes-Qualitätskommission stehen.

*Kontrolle und Lizensierung:* Eine Standardsetzung sichert noch nicht, daß diese Standards auch in der Praxis eingehalten werden. Dieses Ziel kann nur durch eine Kontrolle und Lizensierung der Anbieter erreicht werden. Nur Institutionen, die bestimmte Standards erfüllen, erhalten eine Lizenz und sind damit berechtigt, Kinderbetreuung anzubieten.

Mit der Aufgabe der Qualitätsprüfung könnten die lokalen Jugendämter betraut werden (bspw. die jetzigen Fachberater). Sind Qualitätskriterien erfüllt, kann daraufhin eine Lizenz (Betriebslaubnis) vergeben werden. Den Jugendämtern müßten jedoch ausreichend Ressourcen gegeben werden, eine unabhängige Qualitätskontrolle durchzuführen. Sollte es

---

<sup>14</sup> Die AutorInnen bedanken sich bei Günter Neubauer für diese wichtige Überlegung, die er in der Diskussion des diesem Aufsatz zugrundeliegenden Vortrags dringend empfahl.

nicht möglich sein, die Jugendämter auszubauen, wäre das "Out-sourcing" dieser Aufgabe eine Möglichkeit (vgl. das Beispiel Großbritannien; Kreyenfeld und Wagner 1998).

Wenn Ergebnisse für die USA auf Deutschland übertragbar sein sollten, dann sollte zur Qualitätssicherung auch "education of consumers" gehören, also die Aufklärung über die Konsequenzen guter und schlechter Qualität von Kinderbetreuung (vgl. Hagy 1998). Ohne das Zur-Verfügung-Stellen entsprechender Indikatoren, die Eltern die Beurteilung von Qualität einer Einrichtung ermöglichen, wäre allerdings auch Verbraucheraufklärung nicht effektiv.

### 3.4 Finanzielle Aspekte

Auf die naheliegende Frage, was ein flächendeckendes System von Subjektsubventionen für eine umfassende bedarfsgerechte institutioneller Kinderbetreuung kostet, wird hier nicht eingegangen<sup>15</sup>, da bei realistischer Betrachtung die Frage nach den fiskalischen Kosten eines umfassenderen staatlich alimentierten Kinderbetreuungssystems – weitgehend – unabhängig von der Form der Subvention ist. Wenn die Gesellschaft es will und der Staat beschließt, institutionelle Kinderbetreuung stärker staatlich zu alimentieren, dann kostet dies unabhängig von der Subventionierungsform Geld. Grundsätzlich kann man vermuten, daß eine Subjektsubventionierung fiskalisch günstiger ist, da sie verteilungspolitisch zielgerichteter erfolgen kann und bei entsprechender Ausgestaltung die Anbieter effizienter arbeiten als objektsubventionierte Anbieter. Verfechter einer Subjektsubventionierung erwarten sich dadurch große Effizienzgewinne. Wir halten dies für wenig bedeutsam. Wichtiger ist, daß das Angebot effektiver, d. h. zielgerichteter sein wird.

Es gibt jedoch auch die Möglichkeit, daß Objektsubventionen kostengünstiger sind als Subjektsubventionen. Dies ist zum einen der Fall, wenn es den subventionierten Anbietern gelingt, sehr billige Arbeitskräfte (bspw. in Form ehrenamtlich Tätiger) zu rekrutieren. Wie bereits erwähnt, ist dies für die institutionelle Kinderbetreuung nicht der Fall, da kaum auf ehrenamtliches Personal zurückgegriffen wird. Zum anderen, für die institutionelle Kinderbetreuung bedeutsamer, ist es möglich, daß objektsubventionierte Anbieter auf eigene Mittel zurückgreifen.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Wir wollen hier auch nicht der Frage nachgehen, ob und inwieweit ausschließliche häusliche Betreuung von Kindern staatlich gefördert werden sollte (z. B. durch Erziehungsurlaub; vgl. dazu z. B. Wingen 1997, S. 571).

<sup>16</sup> Daß dies im Fall der institutionellen Kinderbetreuung eher unwahrscheinlich ist, zeigt sich an der Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz. Gerade als die Kommunen durch die Umsetzung des Rechtsanspruch unter finanziellen Druck geraten sind, verlangten die freien Träger eine erhöhte Subventionierung (DER STÄDTETAG 1997).

## **4 Zusammenfassung und Ausblick**

### **4.1 Der Reformvorschlag**

Eltern erhalten zweckgebundene Gutscheine, mit denen sie institutionelle Kinderbetreuung nachfragen können. Diese Gutscheine decken die Kosten eines regulären Betreuungsplatzes ab. Von den Anbietern können die Gutscheine beim Jugendamt eingelöst werden. Qualitätsstandards, die Anbieter von Kinderbetreuung einhalten müssen, werden von unabhängigen Qualitätskommissionen gesetzt, die auf Basis eines Bundesgesetzes von den Ländern eingesetzt werden. Die lokalen Jugendämter sind dafür verantwortlich, die Einhaltung der Qualitätsstandards zu überprüfen.

Die Einführung dieses Systems würde dazu beitragen, daß die pädagogische Qualität der Betreuung steigt, da zum einen der entwickelte Indikatorenkatalog für eine Mindestqualität sorgt, zum anderen Qualität zum Wettbewerbsparameter wird.

Da Eltern bei den Betreuungseinrichtungen ihrer Wahl Gutscheine einlösen können, würden auch vermehrt privat-gewerbliche Anbieter auf den Markt treten. Dabei würden die traditionellen gemeinnützigen Anbieter keineswegs diskriminiert; sie hätten sogar, da sie bereits im Markt sind, exzellente Wettbewerbschancen, um ein bedarfsgerechtes Angebot bereitzustellen. Ziel des Vorschlags ist es ja auch nicht, private Anbieter zu fördern, sondern das Angebot den Betreuungsvorstellungen der Nachfrager anzupassen.

- So könnten z.B. Schulen die Finanzierung durch Gutscheine nutzen, um sich durch ein flexibles Angebot von Betreuung ein neues "Profil" zu geben. Dabei ist u.a. an Betreuungsformen wie die "Schule von 8 bis 1" gedacht, die somit auf eine verlässliche Finanzierungsgrundlage gestellt würde und nicht mehr von inkrementalistischer Landes- und Kommunalpolitik abhängig wäre.
- Betriebe, die bisher nicht in allen Bundesländern bei der Einrichtung eines Betriebskindergartens unterstützt werden, hätten einen Anreiz neue Tagesstätten 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 können, sondern auch Anbieter von Jugendfreizeiten, die die explizit formulierten qualitativen Standards erfüllen.

*Fazit:* Ein derartig regulierter Wettbewerb könnte ein vielfältiges Angebot hervorbringen, welches die verschiedenen Präferenzen der Eltern und Kinder befriedigt. Ein gleichberechtigter Wettbewerb zwischen privaten Anbietern und freien und öffentlichen Trägern wäre gegeben.



## 4.2 Sozialpolitische Bewertung

Grundsätzlich bleibt festzuhalten, daß ein Subjektsubventions-Szenario keineswegs als "Privatisierung der Kinderbetreuung" oder als "Ökonomisierung sozialer Dienste" denunziert werden kann. "Wirtschaftlichkeitsmaximen", die z. B. von Backhaus-Maul (1998) "hinterfragt" werden, sind in einer Welt außerhalb des Paradieses sinnvoll, da sie helfen, die Verschwendung knapper Mittel, die an anderer Stelle besser gebraucht werden, zu verhindern. Henke (1997) hat nicht unrecht, wenn er argumentiert, daß Effizienz auch eine ethische Dimension hat, da sie die Verschwendung knapper Ressourcen vermeidet. Insofern ist auch der von Schneider (1998) konstruierte Gegensatz "Gemeinwohlorientierung versus Renditesteuern" falsch: wenn die Rendite ein Maß für (dynamische) Effizienz ist und sie innerhalb eines am "Gemeinwohl" orientierten Regulierungs- und Subventionierungs-Rahmens maximiert wird, hilft das allen: sowohl den Empfängern sozialer Dienste als auch den Beitrags- und Steuerzahlern. Richtig ist zweifellos aber auch, daß es auf die Details der Regulierung und Subventionierung ankommt. "Mehr Markt" für soziale Dienste ist per se noch keine Errungenschaft.

Soziale Dienste, die über Subjektsubventionen gesteuert werden, sind nach wie vor von staatlichen Geldern abhängig und faktisch sind es nach wie vor Sachleistungen. Auch sind staatlich organisierte Indikatorensysteme zur Beurteilung der Qualität und staatlich organisierte Qualitätskontrollen unumgänglich. Aber es besteht die Chance, daß durch "Trägerkonkurrenz" vor allem die Qualität verbessert wird und vielleicht auch die Kosten gesenkt werden.

Angesichts der qualitativen und quantitativen Schwächen des bestehenden "Systems" der institutionellen Kinderbetreuung in Deutschland ist ein Gutscheinsystem zweifellos diskussions- und erprobungswürdig.

## Literatur

- Backhaus-Maul, Holger (1998): Trägerkonkurrenz und Wirtschaftlichkeitsmaximen im Sozialsektor. Nachrichtendienst des deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (9), 280-286.
- Badelt, Christoph (Hrsg.) (1997): Soziale Dienstleistungen als Herausforderung an einen Umbau des Sozialstaats. Handbuch der Nonprofit Organisation: Strukturen und Management. Stuttgart.
- Barr, Nicholas (1987): The Economics of the Welfare State. Oxford - New York.
- Beck, Ulrich (2000): Die Seele der Demokratie - Bezahlte Bürgerarbeit, in: U. Beck (Hrsg.), Die Zukunft von Arbeit und Demokratie, Frankfurt am Main, 416-447.
- Behr, Karin (1997): Tageseinrichtungen für Kinder, in: Rauschenbach/ Schilling (Hrsg.), Die Jugendhilfe und ihre Statistik, Band II, Neuwied et al., 321-366.
- Blau, David (1993): The Quality of Child Care: An Economic Perspective, in: D. Blau (Hrsg.), The Economics of Child Care, New York.
- Cohen, Abby J. (1996): A brief history of federal financing for child care in the United States. Financing Child Care, The Future of Children, Vol. 6 No. 2, Summer/ Fall, 26-40.
- Cohen, Bronwen (1988): Caring for children. Services and Policies for Childcare and Equal Opportunities in the United Kingdom. Report of the European Commission's Childcare Network, London.
- Colberg-Schrader, Hedi (1993): Einrichtungen für Kinder als unverzichtbarer Teil der sozialen Infrastruktur, in: G. Bäcker. und B. Stolz-Willig (Hrsg.), Kind, Beruf, Soziale Sicherung, Köln, 155-176.
- Colberg-Schrader, Hedi/ Zehnbauer, Anne (1996): Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz. Bedarfsplanung, Notlösungen, alternative Angebote, Deutsches Jugendinstitut (Hrsg.), München.
- Cost, Quality & Child Outcome Study Team (1995): Cost, Quality, and Child Outcome on Child Care Centers, Public Report, Denver: Economics Department, University of Colorado at Denver.
- Deutsches Jugendinstitut (1993): Tageseinrichtungen für Kinder. Zahlenspiegel, München.
- Damann, Elisabeth/ Prüser, Helga (1987): Namen und Formen in der Geschichte des Kindergartens 18-28.
- Ehrenberg, Ronald/ Smith, Robert (1993): Modern Labor Economics. 5<sup>th</sup> edition, New York.
- Enquete-Kommission Demographischer Wandel (1998): Zweiter Zwischenbericht der Enquete-Kommission "Demographischer Wandel" - Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und die Politik, Reihe "Zur Sache", Nr. 8/98, Bonn.
- Erlinghagen, Marcel, Karin Rinne und Johannes Schwarze (1997), Ehrenamtliche Tätigkeiten in Deutschland - komplementär oder substitutiv? Analysen mit dem Sozio-oekonomischen Panel 1985 bis 1996, Diskussionspapier Nr. 97-10 aus der Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität, Bochum.

- Erning, Günter (1987): Geschichte der öffentlichen Kleinkinderziehung von den Anfängen bis zum Kaisertum, in: G. Erning et al. (Hrsg.), Geschichte des Kindergartens, Band II, Freiburg im Breisgau, 9-42.
- Fink, Ulf (1990): Die neue Kultur des Helfens: nicht Abbau, sondern Umbau des Sozialstaats, München - Zürich.
- Flehmig, Susanne (1995): Institutionelle Grundlagen der Ganztagsbetreuung von Schulkindern. Diskussionspapier aus der Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum, Nr. 95-16.
- Frank, Kerstin/ Pelzer, Susanne (1996): Hort, Schule - und was noch? Deutsches Jugendinstitut (Hrsg.), München.
- Greese, Dieter/ Grimm, Otto/ Nitzsche, Anke/ Trappe, Susanne (1996): Auftrag und Praxis der öffentlichen Jugendhilfe in der Tagespflege, in: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), Kinderbetreuung in Tagespflege, 473-497.
- Hagy, Alison P. (1998): The Demand For Child Care Quality - A Hedonic Price Theory Approach. *Journal of Human Resources*, 33(3), 683-710.
- Harms, Thomas/ Clifford, R. M. (1980): Early Childhood Environment Rating Scale. New York.
- Helburn, Suzanne W. /Howes, Carollee (1996): Child Care Cost and Quality. *Financing Child Care*, Vol. 6 No. 2, Summer/Fall, 62-82.
- Henke, Klaus-Dirk (1997): Quo vadis Gesundheitswesen? Diskussionspapier Nr. 1997/04 der wirtschaftswissenschaftlichen Dokumentation der TU, Berlin.
- Hofferth, Sandra L./ Philipps, Deborah A. (1991): Child Care Policy Research. *Journal of Social Issues* Vol. 47 No. 2, 1-13
- Hoffmann, Hilmar/ Rauschenbach, Thomas (1997): Der Blick in die Zukunft. klein & groß Nr. 1, 7-11.
- Jansen, Frank (1994): Eltern als Kunde. *Welt des Kindes* Nr. 5, 16-19.
- Kisker, Ellen/ Maynard, Rebecca (1991): Quality, Cost, and Parental Choice of Child Care, in: D. Blau (Hrsg.), *The Economics of Child Care*, New York, 127-143.
- Klattenhoff, Klaus (1987): Pädagogische Aufgaben und Ziele in der Geschichte der öffentlichen Kleinkinderziehung, in: G. Erning et al. (Hrsg.), *Geschichte des Kindergartens*, Band II, Freiburg im Breisgau, 106-119.
- Knödler, Hermann/ Roscher, Roland (1996): Zur gesamtgesellschaftlichen Bedeutung von Kindergärten. *Zeitschrift für Öffentliche und Gemeinnützige Unternehmen* Heft 4, 446-450.
- Korte, Hermann (1987): Eine Gesellschaft im Aufbruch. Die Bundesrepublik Deutschland in den sechziger Jahren. Frankfurt am Main.
- Kreyenfeld, Michaela/ Flehmig, Susanne/ Spieß, Katharina/ Wagner, Gert (1997): Ein neues Organisationsmodell in der Kinderbetreuung: Kinderkasse, Betreuungsgutscheine und Qualitätskommissionen. Diskussionspapier aus der Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum, Diskussionspapier Nr. 97-05.

- Kreyenfeld, Michaela/ Wagner, Gert (1998): Der gescheiterte "Gutscheinversuch" für Kinderbetreuung in Großbritannien. Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit (im Druck).
- Lakies, Thomas (1996) Rechtsgrundlagen der Tagespflege. In: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), Tagesmütter-Handbuch, Stuttgart (et al.), 53-77.
- Lowenberg, Anton D./ Tinnin, Thomas D. (1992): Professional versus consumer interests in regulation: the case of the US child care industry. Applied Economics Nr. 24, 571-580.
- Maurer, Matthias (1994): Der Bildungsgutschein: Finanzierungsverfahren für eine freie Bildung, Stuttgart, Erziehung vor dem Forum der Zeit, Nr. 20.
- Meyer, Christian (1986): Wie die Athener ihr Gemeinwesen finanzierten - Die Anfänge der Steuerpolitik in der griechischen Antike, in: U. Schultz (Hrsg.), Mit dem Zehnten fing es an - Eine Kulturgeschichte der Steuer, München, 25-37.
- Mörseberger, Heribert (1987): Die Situation der vorschulischen Erziehung in der Bundesrepublik Deutschland, in: H. Mörseberger (Hrsg.), Der Kindergarten, Band I, Freiburg, 1-51.
- Ott, Notburga (1999): Haushaltsnahe Dienstleistungen zwischen Markt, Staat und Eigenproduktion, erscheint in: W. Schmähl (Hrsg.), Sozialpolitik zwischen Markt und Staat, Berlin (in Druck).
- Picht, Georg (1964): Die deutsche Bildungskatastrophe. Analyse und Dokumentation. Olten - Freiburg im Breisgau.
- Reyer, Jürgen (1987): Entwicklung der Trägerstruktur in der öffentlichen Kleinkinderziehung, in: G. Erning et al. (Hrsg.), Geschichte des Kindergartens, Band II, Freiburg im Breisgau, 40-66.
- Schäfer, Wolfgang (1997): Neue Wege gehen: Mehr Ganztagsangebote für Schulkinder. Nachrichten des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge Nr. 9, 276-278.
- Schofield, Deborah/ Polette, Josh/ Hardin, Alexis (1996): Australia's child care subsidies: A distributional analysis. National Centre for Social and Economic Modelling (ed.), Discussion Papers No.10.
- Schneider, Ulrich (1998): Gemeinwohlorientierung versus Renditesteuern. Nachrichtendienst des deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (8), 244-248.
- Schumann, Marianne (1996): Beratung in der Tagespflege – zur Umsetzung des gesetzlichen Anspruchs, in: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), Kinderbetreuung in Tagespflege. Tagesmütter-Handbuch, Stuttgart, 437-468.
- Schwarz, Norbert/ Wirth, Norbert (1996): Netzwerkhilfen als Teil der Haushaltsproduktion, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Zeit im Blick. Ergebnisse einer repräsentativen Zeitbudgeterhebung, Wiesbaden, 141-167.
- Schuppert, Gunnar Folke (1994): Die Privatisierungsdiskussion in der deutschen Staatsrechtslehre. Staatswissenschaften und Staatspraxis 5, 541-564.
- Spieß, Katharina (1998): Theorie und Empirie - Staatliche Eingriffe in Märkte für Kinderbetreuung. Frankfurt am Main - New York.

- Städtetag (1997): Kindergarten-Rechtsanspruch unter Druck. Der Städtetag Nr. 11, 743-744.
- Statistisches Bundesamt (1990): Sozialleistungen. Einrichtungen und tätige Personen in der Jugendhilfe. Fachserie 13, Reihe 6.3., Stuttgart.
- Statistisches Bundesamt (1996): Sozialleistungen. Einrichtungen und tätige Personen in der Jugendhilfe. Fachserie 13, Reihe 6.3., Stuttgart.
- Stiglitz, Joseph E./ Schönfelder, Bruno (1989): Finanzwissenschaft. 2. Auflage, München.
- Tietze, Wolfgang (1998): Wie gut sind unsere Kindergärten ? Neuwied.
- Tietze, Wolfgang/ Roßbach, Hans-Günther (1991): Die Betreuung von Kindern im vorschulischen Alter. Zeitschrift für Pädagogik 37, 555-579.
- Tietze, Wolfgang/ Schuster, K. M./ Roßbach, Hans-Günther (1997): Kindergarten-Einschätz-Skala (KES). Neuwied (et al.).
- Trimpin, Ursula/ Bauer, Hanne (1996): Der Tagesmütter-Bundesverband für Kinderbetreuung in Tagespflege e.V., in: Bundesministerium für Familien, Senioren und Jugend (Hrsg.), Kinderbetreuung in Tagespflege, Stuttgart (et al.), 527-548.
- Van Pauly, Marc (1967): Mixed Public and Private Financing: Efficiency and Feasibility. American Economic Review 57, 120-130.
- Van Lith, Ulrich (1985): Der Markt als Ordnungsprinzip des Bildungsbereichs, München.
- Wagner, Gert (1998): Zentrale Aufgaben beim Um- und Ausbau der Gefahrenvorsorge - Ein Versuch die Vertragstheorie sowie die Theorie des Markt- und Staatsversagens für die Sozialpolitik nutzbar zu machen, in: R. Hauser (Hrsg.), Reform des Sozialstaats II - Theoretische, institutionelle und empirische Aspekte, Berlin, 11-51
- Wagner, Gert/ Hank, Karsten/ Tillmann, Katja (1995): Außerhäusige Kinderbetreuung in Ostdeutschland - 1990 und 1994 im Vergleich zu Westdeutschland, Diskussionspapier aus der Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum, Nr. 95-18.
- Walker, James R. (1990): Public Policy and the Supply of Child Care Services. Paper prepared for the Carolina Public Policy Conference on the Economics of Child Care. Kenan Center, University of North Carolina at Chapel Hill.
- Wehler, Hans-Ulrich (1989): Deutsche Gesellschaftsgeschichte. 2. Band: Von der Reformära bis zur industriellen und politischen "Deutschen Doppelrevolution" 1815-1845/49. 2. Auflage, München.
- Wehler, Hans-Ulrich (1995): Deutsche Gesellschaftsgeschichte. 3. Band: Von der "Deutschen Doppelrevolution" bis zum Ende des Ersten Weltkriegs 1849-1914, München.
- Wingen, Max (1997): Strukturelle Benachteiligung von Familien als Herausforderung im Umbau des Sozialstaats. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 216(4+5), 561-573.