

Stutzer, Alois; Dursteler, Reto

Working Paper

Versagen in der staatlichen Krippenförderung - Betreuungsgutscheine als Alternative

CREMA Working Paper, No. 2005-26

Provided in Cooperation with:

CREMA - Center for Research in Economics, Management and the Arts, Zürich

Suggested Citation: Stutzer, Alois; Dursteler, Reto (2005) : Versagen in der staatlichen Krippenförderung - Betreuungsgutscheine als Alternative, CREMA Working Paper, No. 2005-26, Center for Research in Economics, Management and the Arts (CREMA), Basel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/214340>

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.

**Versagen in der staatlichen
Krippenförderung –
Betreuungsgutscheine als Alternative**

Alois Stutzer
Reto Dürsteler

Working Paper No. 2005 - 26

Versagen in der staatlichen Krippenförderung – Betreuungsgutscheine als Alternative

Alois Stutzer und Reto Dürsteler*
Universität Zürich

20. Mai 2005

JEL Klassifikationen: H24, H53, J13

Schlüsselbegriffe: familienergänzende Kinderbetreuung, Subventionierung, Regulierung, Gutscheine

Zusammenfassung: Der familienergänzenden Kinderbetreuung wird grosse wirtschaftspolitische Bedeutung zugemessen, und es fliessen immer mehr staatliche Mittel insbesondere in die Förderung von Kinderkrippen. Mit der Subventionierung geht eine zunehmende Regulierung dieses Marktes einher, der sich durch ausgeprägten Korporatismus auszeichnet. Damit werden Markteintrittshürden geschaffen, welche die offiziellen Betreuungsangebote von einem grossen inoffiziellen Markt trennen. Das knappe subventionierte Angebot wird über Wartelisten zugeteilt - mit entsprechender Ungleichbehandlung der Familien. Wir schlagen vor, Markteintrittshürden abzubauen und finanzielle Unterstützung bedürftigen Eltern direkt über Betreuungsgutscheine zukommen zu lassen, wobei die finanzielle Unterstützung an die Erwerbsarbeit geknüpft werden sollte.

* Korrespondenzadresse: Dr. Alois Stutzer, Institut für Empirische Wirtschaftsforschung, Universität Zürich, Blümlisalpstrasse 10, CH-8006 Zürich, Schweiz. Tel: ++41-44-634 37 29; Fax: ++41-44-634 49 07; E-mail: astutzer@iew.unizh.ch. Wir danken Ruth Bachmann, Tobias Bauer, Christine Benesch, Matthias Benz, Bruno Frey, René Frey, Michaela Kreyenfeld, Simon Lüchinger, Susanne Neckermann, Heidi Stutz und insbesondere Edith Roos-Suter und Bea Troxler vom Sozialdepartement der Stadt Zürich für hilfreiche Kommentare.

1 Einleitung

Die familienergänzende Kinderbetreuung spielt heute in der wirtschaftspolitischen Diskussion in der Schweiz eine wichtige Rolle. Viele nichtberufstätige Frauen würden arbeiten, wenn die externe Kinderbetreuung einfacher wäre.¹ Damit würde einerseits einem Wunsch nach Verbleib im Erwerbsleben entsprochen, andererseits blieben qualifizierte und produktive Arbeitskräfte im Arbeitsmarkt. Darüber hinaus senken externe Betreuungsmöglichkeiten das Risiko von Einelternhaushalten und einkommensschwachen Haushalten, auf Sozialhilfe angewiesen zu sein. Ebenso können sie einen Beitrag leisten zur Integration von Kindern aus Migrationsfamilien. Vermutlich besteht ausserdem ein Zusammenhang mit der Geburtenrate und damit der demographischen Entwicklung.²

Die familienergänzende Kinderbetreuung hat zwei völlig unterschiedliche Gesichter. Auf der einen Seite gibt es einen grossen informellen Sektor der Kinderbetreuung, der wenig bekannt ist und kaum Gegenstand politischer Debatten ist.³ Auf der anderen Seite existiert ein wachsender, öffentlich subventionierter und stark regulierter Bereich der Kinderbetreuung, der mit verschiedenen Problemen zu kämpfen hat. Insbesondere mangelt es an Betreuungsplätzen. Diese Unterversorgung im formellen Sektor besteht trotz hohen staatlichen Subventionen.

In dieser Arbeit wird dargestellt, wie die bestehende Regulierung und Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung zu einer Marktabschottung und den entsprechenden Konsequenzen geführt hat. Damit soll die wirtschaftspolitische Diskussion dahingehend angeregt werden, das fundamentale *Für* und *Wider* staatlicher Einflussnahme in der Betreuung zu überwinden und das *Wie* zu betonen. Wir schlagen vor, Markteintrittshürden abzubauen und finanzielle Unterstützung den bedürftigen Eltern direkt über Betreuungsgutscheine zukommen zu lassen.

¹ In der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung von 1995 geben 50% der nichtberufstätigen Mütter an, dass sie arbeiten würden, wenn bessere Möglichkeiten der familienergänzenden Kinderbetreuung vorhanden wären (Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit 2002).

² Eine weiterführende Diskussion findet sich im OECD (2004) Bericht zu „Babies and Bosses“, worin Politikmassnahmen diskutiert werden, mit denen Erwerbsarbeit und Familienleben vereinbar gemacht werden können.

³ Zwei Drittel aller Frauen mit Kindern im Vorschulalter arbeiten zumindest Teilzeit gemäss der Volkszählung 2000. Die Schweiz verfügt jedoch lediglich über einen Versorgungsgrad an Krippenplätzen von ca. 5 Prozent. Ein Grossteil der Kleinkinder wird entsprechend informell betreut und nicht staatlich unterstützt.

Im folgenden Abschnitt wird die Regulierung des Krippenmarktes einer polit-ökonomischen Analyse unterzogen. Die Regulierungen in der Schweiz werden dabei im internationalen Vergleich und vor dem Hintergrund der bisherigen wissenschaftlichen Literatur dargestellt. Da Stadt und Kanton Zürich eine Vorreiterrolle einnehmen in der Regulierung des Krippenmarktes, stützen wir uns weitgehend auf die Erfahrungen in dieser grössten Agglomeration der Schweiz. Parallel dazu wird die staatliche Förderung über Subventionen analysiert. Die Regulierung des Krippenmarktes in der Schweiz steht in engem Zusammenhang mit der staatlichen Förderung. Ein Reformvorschlag wird in Abschnitt 3 präsentiert. Ein System mit Betreuungsgutscheinen soll eine gezielte Subjektunterstützung erlauben, den Anbietern mehr Freiheiten gewähren und den administrativen Aufwand reduzieren. Abschnitt 4 bietet einige abschliessende Bemerkungen.

2 Finanzierung und Regulierung des Krippenmarktes

Institutionelle Kinderbetreuung ist eine Dienstleistung, bei der Eltern als Käufer für ihre Kinder ein Betreuungsangebot wählen, wobei Rivalität zwischen den Nachfragern besteht. Das Angebot umfasst Kinderkrippen, Horte, Mittagstische und viele andere private Betreuungsformen, von denen Nicht-Zahler ausgeschlossen werden können. Kinderbetreuung ist deshalb primär ein privates Gut, dessen Allokation über den Markt erfolgen kann.⁴

Wer nun erwartet, dass eine erfahrene Mutter in der Schweiz externe Kinderbetreuung für eine Gruppe von Kindern öffentlich anbieten kann, liegt jedoch falsch. Mit der Einführung staatlicher Unterstützung für die familienergänzende Kinderbetreuung kam es auch zu einer staatlichen Regulierung der subventionierten Dienstleistungen. Diese lassen sich auf der Grundlage bisheriger wissenschaftlicher Ergebnisse kaum rechtfertigen. Sie lassen sich jedoch sehr wohl verstehen als Resultat interessenpolitischer Einflussnahme.

2.1 Regulierung des Krippenmarktes und Betreuungsqualität

Institutionelle Kinderbetreuung ist kein standardisiertes Gut und es besteht deshalb potentiell ein Informationsproblem bezüglich Betreuungsqualität zwischen Anbietern und Nachfragern. Befürworter von Regulierungen des Krippenmarktes vertreten die Ansicht, dass Eltern nicht fähig sind, die Qualität einer Betreuungseinrichtung zu beurteilen und ihre Kinder deshalb durch geeignete Regulierungen geschützt werden müssen. Auf einem nicht-anonymen Markt stellt sich jedoch sofort ein Informationsfluss zwischen den Nachfragern ein und Eltern

⁴ Zur ökonomischen Literatur der institutionellen Kinderbetreuung siehe z.B. Blau (2001), Spiess (1998), Kreyenfeld (2000) und Walker (1991).

unterhalten sich über die Betreuungsqualität verschiedener Anbieter. Mauser (1998, 127) spricht bei der institutionellen Kinderbetreuung deshalb von einem Reputationsgut. In ihrer Befragung haben über zwei Drittel der Eltern angegeben, sie hätten eine bestimmte Kindertagesstätte aufgrund von mündlichen Empfehlungen von Bekannten ausgewählt.⁵

Aufgrund der unterschiedlichen Vorstellungen über die Funktionsfähigkeit des Marktes in der Bereitstellung notwendiger Information wird der Qualität der institutionellen Kinderbetreuung in der ökonomischen Literatur zur Kinderbetreuung grosse Bedeutung beigemessen. Sie ist *die* entscheidende Rechtfertigung für das regulatorische Umfeld dieses Marktes.

Tabelle 1 zeigt eine Auswahl von Regulierungspraktiken in verschiedenen Staaten.⁶ Italien, Schweden und die USA verfügen über krippenähnliche Institutionen, die weitgehend ins Bildungssystem integriert sind. In diesen Ländern ist es für alle Kinder möglich, eine solche Einrichtung bereits ab etwa zwei Jahren zu besuchen.

Tabelle 1 Internationaler Vergleich von Regulierungen der institutionellen Kinderbetreuung

	Schweiz*	Österreich	Deutschland	Italien	Schweden	USA
<i>Kind-Personal Schlüssel (0-2-jährige)</i>	2-3:1	8-9:1	5-7,5:1	3:1	5-6:1	4-5:1
<i>Kind-Personal Schlüssel (3-5-jährige)</i>	4:1	7:1	10-14:1	8-9:1	5-6:1	(0-4-jährige)
<i>Gruppengrösse (0-2)</i>	5-7	14	n.v.	n.v.	n.v.	6-20
<i>Gruppengrösse (3-5)</i>	8-10	20	n.v.	n.v.	17	(0-3-jährige)**
<i>landesweiter Versorgungsgrad (0-2)</i>	< 5%	3%	5% (West), 50% (Ost)	6%	48% (1-3-jährige)	10-20 (4-jährige)**
<i>landesweiter Versorgungsgrad (3-5)</i>	< 5%	80%	85%	95%	80%	95% (5-6-jährige)
<i>Regulierungshoheit</i>	Kantone	Bundesländer	Zentral	Zentral	Gliedstaaten	Gliedstaaten

Bemerkungen und Datenquellen: Kamerman (2000, 21ff.). * Der Versorgungsgrad von 5% in der Schweiz bezieht sich auf den Kanton Zürich (Gleichstellungskommission des Kanton Zürich 2004, 14), welcher in der Schweiz den grössten Versorgungsgrad aufweist (Buhmann 2001). Diese 5% sind deshalb als obere Grenze zu betrachten. Die Vorschriften für Kinder zwischen 0 und 3 Jahren ergeben sich aus den Vorgaben für die Altersklasse 3 bis 5 multipliziert mit dem Faktor 1.5 (Betriebsrichtlinien des Schweiz. Krippenverbandes). ** Blau (2001, 175). Eigene Darstellung.

Tabelle 1 ist zu entnehmen, dass die Schweiz im internationalen Vergleich strenge regulatorische Vorschriften aufweist. Mit dem Kind-Personal Schlüssel von 4:1 bei 3- bis 5-jährigen Kindern wird vorgegeben, dass für vier Kinder mindestens eine Betreuungsperson

⁵ Die befragten Eltern wählten dabei nicht aus vorgegeben Antworten aus, womit weitgehend ausgeschlossen ist, dass die Antworten durch das Frageformat induziert wurden.

⁶ Es ist dabei zu beachten, dass verschiedene Datenquellen herangezogen werden und deshalb bloss grobe Vergleiche möglich sind.

notwendig ist.⁷ Im Vergleich dazu liegen die Betreuungsverhältnisse in den umliegenden Ländern Deutschland (10-14:1), Österreich (7:1) und Italien (8-9:1) überall höher. Ebenso ist die maximale Gruppengrösse (8-10 Kinder im Alter zwischen 3 bis 5 Jahren) in keinem Land so tief wie in der Schweiz.

In welchem Zusammenhang steht nun die Inputregulierung mit der Betreuungsqualität? Ist die Betreuungsqualität in Krippen in diesen Ländern um ein Vielfaches schlechter als in der Schweiz? Da uns keine Ländervergleiche bekannt sind, stützen wir uns auf Erfahrungen mit unterschiedlichen Regulierungen in den USA.

Zur Operationalisierung und Messung der Betreuungsqualität existieren verschiedene psychologische und pädagogische Ansätze. Einen Überblick bieten z.B. Philips und Howes (1987) und Hayes et al. (1990). Meist werden die Qualitätskategorien Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität unterschieden (Spiess 1998).

Die Strukturqualität der Gutes Kinderbetreuung umfasst Indikatoren wie die Gruppengrösse, das Kind-Personal-Verhältnis, die Ausbildung des Betreuungspersonals und den Rotationsgrad des Personals. Diese Elemente werden oftmals als die zentralen Bestimmungsfaktoren der Qualität der Betreuung in Kindertagesstätten angesehen (Mauser 1998, 126). Die Struktur der Regulierung in der Schweiz zeigt, dass dies hierzulande genauso zutrifft.

Die Prozessqualität befasst sich mit Merkmalen wie der Intensität der Beziehung zwischen Kindern und dem Betreuungspersonal, zwischen den Kindern selbst und der Anzahl und Art der Aktivitäten, die das Personal mit den Kindern unternimmt (Spiess 1998, 32).

Die Ergebnisqualität betrachtet den Output des Betreuungsprozesses. Damit sind die kognitiven, sozialen, emotionalen, sprachlichen, motorischen und gesundheitlichen Entwicklungen des Kindes gemeint (Spiess 1998, 33).

Letztere Kategorie ist wohl relevanter als die beiden Inputmasse Struktur- und Prozessqualität. Die Ergebnisqualität ist jedoch auch schwieriger zu quantifizieren. Eine Mischung aus Prozess- und Ergebnisqualität versuchen die *Early Childhood Environment Rating Scale*⁸ (ECERS) und die *Infant-Toddler Environment Rating Scale (ITERS)* zu messen

⁷ Dabei wird je unausgebildete Betreuungsperson mindestens eine ausgebildete Betreuerin verlangt (Richtlinien über die Bewilligung von Kinderkrippen des Kantons Zürich vom 1. Dezember 2002 und Betriebsrichtlinien des Schweiz. Krippenverbandes 2003).

⁸ www.fpg.unc.edu/~ecers/ (Stand: 21. Februar 2005).

(Blau 2001, 40). Die ECERS besteht aus 32 Variablen, die bestimmte Routineabläufe des Personals, fein- und grobmotorische Aktivitäten, kreative Tätigkeiten und die soziale Entwicklung von Kindern erfassen. ECERS bezieht sich auf Kinder im Alter von zwei bis sechs. ITERS misst dieselben Variablen, jedoch für Kleinkinder bis zu zwei Jahren (Blau 2001, 40ff.).

Mit Hilfe solcher Masse lassen sich die Beziehungen zwischen der Strukturqualität und der Ergebnis- und Prozessqualität empirisch analysieren. So untersuchte Blau (2001) über 400 Kindertagesstätten in den USA in vier verschiedenen Bundesstaaten. Es wurden für 828 Kinder die ECERS-ITERS-Werte erhoben. Er stellt fest, dass die Gruppengröße und das Kind-Personal-Verhältnis *keinen* signifikanten Einfluss auf die resultierende Betreuungsqualität haben.⁹ Die Ausbildung des Personals und ein geringer Rotationsgrad hingegen beeinflussen die Qualität der Betreuung signifikant positiv (Blau 2001, 144). In einer weiteren Arbeit untersucht Blau (2002) mittels einer Querschnittsanalyse über US Bundesstaaten den Einfluss der Regulierungen des Krippenmarktes auf die Inputs (Personal und Lohn), die Preise und die Qualität von Kindertagesstätten. Er untersucht zudem, ob die Konsumenten (Eltern) gewillt sind, die erhöhten Kosten aufgrund der Regulierungen zu übernehmen oder ob sie auf das Personal in Form von tieferen Löhnen abgewälzt werden. Er findet wiederum, dass Regulierungen keinerlei positiven Einfluss auf die gemessene Betreuungsqualität haben. Die Kosten der Leistungserstellung sind in Staaten mit strenger Regulierung jedoch signifikant höher. Die durch die Regulierung verursachten zusätzlichen Kosten werden zudem über tiefere Gehälter auf das Personal abgewälzt. Blau (2002) erklärt sich deshalb die geringere Betreuungsqualität in einigen Bundesstaaten mit besonders hohen Regulierungen damit, dass sich diese Krippen tendenziell eher schlechter ausgebildetes Personal leisten.

Strukturmerkmale scheinen demnach nicht wesentliche Inputs für die Betreuungsqualität darzustellen. Darüber hinaus vernachlässigen sie auch wichtige Qualitätsaspekte des Gesamtangebots. Insbesondere die Nähe zum Wohnort, die Öffnungszeiten,¹⁰ Spezialdienstleistungen wie Abhol- und Bringdienste von Kindern und die Flexibilität bezüglich der zeitlichen Nutzungsmöglichkeiten sind betreuungsunabhängige Qualitätsmerkmale des Gutes ‚Kinderbetreuung‘, welche Eltern als wichtige

⁹ Die untersuchten Gruppen umfassten zwischen 10 und 25 Kinder.

¹⁰ Abende und Wochenenden sind für Bezieher tiefer Einkommen sehr wichtig, da sie überdurchschnittlich viel während solchen Randzeiten arbeiten.

Entscheidungskriterien wahrnehmen. In der politischen Diskussion ist jedoch stets von der Strukturqualität die Rede und kaum von Qualität im weiteren Sinne.

2.2 Marktabschottung durch die Regulierung des Krippenmarktes am Fallbeispiel Zürich

In der Schweiz bestehen im internationalen Vergleich äusserst strenge Regulierungen des Krippenmarktes (vgl. Tabelle 1). Diese Einschätzung gilt jedoch nicht für alle Kantone gleich, da die Regulierung in der Hoheit der einzelnen Kantone liegt.

Generell gilt in der Schweiz lediglich, dass für die regelmässige Betreuung von fremden Kindern eine Bewilligung der Vormundschaftsbehörde benötigt wird.¹¹ In einigen Kantonen und Gemeinden gelten für die staatliche Unterstützung einer Kinderkrippe ausserdem die Anerkennungsrichtlinien des Schweizerischen Krippenverbandes, welche jedoch gesetzlich meist nicht verankert sind. Es herrscht eine grosse Unübersichtlichkeit, was die gesetzlichen Grundlagen betrifft. Nur der Kanton Freiburg und seit 2002 auch der Kanton Zürich kennen eine gesetzliche Verankerung der ausserhäuslichen Kinderbetreuung. Viele Kantone und Gemeinden übernehmen die Regelungen des Krippenverbandes (Rasonyi 2001). Im Folgenden beziehen wir uns auf den Kanton und die Stadt Zürich. Die Entwicklungen in Kanton und Stadt Zürich haben eine wichtige Signalwirkung für den Rest der Schweiz.

Die Marktabschottung kommt im Kanton Zürich daher, dass externe Kinderbetreuung nur anbieten darf, wer strenge Auflagen erfüllt. Dabei gilt eine Einrichtung als Kinderkrippe, falls sie mehr als fünf Betreuungsplätze anbietet und regelmässig während mehr als fünf halben Tagen pro Woche geöffnet ist (Richtlinien über die Bewilligung von Kinderkrippen des Kanton Zürich vom 1. Dezember 2002). Die Regulierungen beziehen sich also auf alle und nicht nur auf Betreuungsstätten, die sich um Subventionen bemühen.

Im Kanton Zürich sind es die Ausbildungsrichtlinien und die Betriebsrichtlinien, welche den offiziellen vom inoffiziellen Markt trennen. Nur wer die spezifischen beruflichen Qualifikationen mitbringt und eine Kinderkrippe den Vorgaben entsprechend ausstattet, darf die Dienstleistungen einer Kinderkrippe anbieten.

Ausbildungsrichtlinien

Zur Angebotsknappheit auf dem offiziellen Markt für Kinderbetreuung haben massgeblich die Vorschriften über die notwendige Ausbildung des Betreuungspersonals geführt (Troxler

¹¹ Verordnung für die Aufnahme von Pflegekindern vom 19. Oktober 1977.

2001). So wird eine erfahrene Mutter, die selber Kinder grossgezogen hat, nicht als ausreichend qualifiziert betrachtet, um als ausgebildete Betreuungsperson in einer Krippe zu arbeiten, geschweige denn eine Krippe zu führen.¹² Dies geht aus den Ausbildungsrichtlinien hervor, der ersten wichtigen Strukturregulierung, die den Markteintritt einschränkt.¹³ Mit dem sich in der Vernehmlassung befindenden neuen Berufsbildungsgesetz zur eidgenössischen Anerkennung des Berufs der Kleinkindererzieherin dürfte sich diese Einschränkung noch verstärken.

Als ausgebildete Krippenleiterinnen gelten gegenwärtig Kleinkinderzieherinnen (und anerkannte pädagogische Berufsleute) mit zusätzlichem Diplom in Betriebsführung.¹⁴ Die Restriktion, dass die Krippenleitung neben der Ausbildung als Kleinkindererzieherin einen zusätzlichen Leistungsausweis im betriebswirtschaftlichen Bereich erbringen muss, schränkt die Neugründung von Krippen zusätzlich ein. In kaum einer anderen Branche muss ein betriebswirtschaftliches Diplom vorgewiesen werden, um eine Unternehmung zu gründen.

Auf das Angebot an Betreuungspersonal wirken sich noch weitere Einschränkungen restriktiv aus. So ist den Ausbildungsrichtlinien des Schweizerischen Krippenverbandes zu entnehmen, dass unter anderem folgende minimale Voraussetzungen erfüllt sein müssen, um eine Lehre als Kleinkinderzieherin (in einer vom Krippenverband anerkannten Krippe) absolvieren zu können:

- ein mindestens sechsmonatiges Vorpraktikum mit Kindern im Vorschulbereich zur persönlichen Abklärung des Berufswunsches (Praktikum möglich ab 16. Lebensjahr),
- das Mindestalter bei Beginn der Lehre ist 18 Jahre,
- ein Abschluss mit so genannten erweiterten Ansprüchen der dreiteiligen Sekundarstufe der Abteilung A und B (gute Noten); im Kanton Zürich wird ein Sekundarschulabschluss oder ein Realschulabschluss mit der Note 4.5 erwartet.

Das verlangte Vorpraktikum und das Mindestalter (18 Jahre) machen einerseits eine unattraktive Überbrückungszeit notwendig, andererseits verlängert das halbjährige Vorpraktikum faktisch die Lehrzeit mindestens um ein weiteres halbes Jahr. In der Stadt

¹² Dieses Argument besagt nicht, dass jede Mutter eine gute Krippenleiterin wäre. Mütter sollten jedoch nicht wegen mangelnder formeller Ausbildung a priori als nicht ausreichend qualifiziert von den Stellen als Gruppenleiterin oder Krippenleiterin ausgeschlossen werden.

¹³ Die Betriebs- und Ausbildungsrichtlinien des Schweizerischen Krippenverbandes sind unter www.krippenverband.ch einzusehen.

¹⁴ Diplome in Betriebsführung können beispielsweise in zweijährigen berufsbegleitenden Kursen beim Schweizerischen Krippenverband oder beim Marie Meierhofer-Institut erlangt werden.

Zürich sind rund ein Viertel des Betreuungspersonals Praktikantinnen (vgl. Tabelle 4). Es ist anzunehmen, dass das Alter der Praktikantinnen vorwiegend zwischen 16 und 18 liegt, da für die Zulassung zu einem Praktikum nur die obligatorische Schulzeit absolviert werden muss. Aus diesem Grund könnte das Mindestalter wohl auf 16 herabgesetzt werden, ohne dass eine grosse Änderung in der Altersstruktur des Betreuungspersonals zu erwarten wäre.

Betriebsrichtlinien

Die Betriebsrichtlinien über die Bewilligung von Kinderkrippen des Kantons Zürich vom 1. Dezember 2002 stimmen im Wesentlichen mit den Richtlinien des Schweizerischen Krippenverbandes überein. Dies gilt insbesondere für die maximale Gruppengrössen, das Kind-Personal-Verhältnis und die minimal vorgeschriebene Raumgrösse in Quadratmetern (60m^2).

Die Vorgaben für altersgemischte Gruppen gemäss Krippenverband und Bildungsdirektion des Kantons Zürich sind in der Regel zehn Plätze. Für eine Gruppe von acht bis zehn Kindern müssen mindestens zwei Personen anwesend sein, davon eine ausgebildet, was ein Kind-Personal-Verhältnis zwischen 4:1 und 5:1 ergibt. Diese Regelung verlangt folglich, dass zum Beispiel für 16 Kinder zwei Gruppen gebildet werden und vier Betreuerinnen anwesend sein müssen, davon mindestens zwei ausgebildete. Dies gilt obwohl bei gegenseitiger Unterstützung womöglich zwei oder drei Personen ausreichen würden. Die lineare Anwendung der Vorgaben verteuert entsprechend die institutionelle Kinderbetreuung. Umgekehrt würde eine Lockerung der erlaubten Gruppengrössen eine Personal- und damit Kostenreduktion erlauben.

Die vorgeschriebene Raumgrösse (60m^2 auf mindestens zwei Räume verteilt) lässt den Krippenbetreibern wenig Spielraum in Bezug auf die Auswahl geeigneter Räumlichkeiten (Läubli 2002) und schränkt die Neugründung von Krippen ein. Es existiert keine empirische Evidenz, dass eine bestimmte Raumgrösse die Betreuungsqualität massgeblich beeinflusst. Die Bestimmung erschwert auch die Bildung von Kleinkrippen (in kleineren Räumlichkeiten).

Ausbildungs- und Betriebsrichtlinien bilden somit die massgeblichen Regulierungen, welche zur Abschottung eines offiziellen Krippenmarktes beitragen.

2.3 Korporatismus bei der familienergänzenden Kinderbetreuung

Die Regulierung des Krippenmarktes in der Schweiz ist das Resultat eines starken Korporatismus. Auf der Seite der Anbieter gilt es insbesondere die Rolle des Schweizerischen

Krippenverbandes zu verstehen, der als zentraler Interessenvertreter im politischen Prozess auftritt. Im Gegensatz dazu sind die Interessen der Nachfrager sehr schwach organisiert.

Interessenvertretung der Produzenten

Der Schweizerische Krippenverband (SKV) ist die einzige gesamtschweizerische Vereinigung von Kinderkrippen. Der SKV vereinigt Mitglieder, welche alle dieselben ökonomischen Interessen verfolgen. Der Krippenverband zählt über 420 Kindertagesstätten zu seinen Mitgliedern. Das ist rund die Hälfte aller registrierten Einrichtungen in der Schweiz.¹⁵ Der Mitgliederbeitrag beläuft sich jährlich auf 580 Franken (Gönnerbeitrag 200 Franken). Die Erträge aus den Mitgliederbeiträgen betragen zum aktuellen Zeitpunkt rund eine Viertel Million Franken. Hinzu kommen die Beiträge der Gönner und die Subventionen des Bundes. Letztere belaufen sich für das Jahr 2004 auf rund 130'000 Franken. Nach Angaben des SKV machen diese Subventionen zwischen 12 und 15 Prozent des Gesamtbudgets aus. Interessenvertretungen der Nachfrageseite (wie beispielsweise die Schweizerische Vereinigung der Elternorganisationen, ProFamilia oder der Schweizerische Verband allein erziehender Mütter und Väter) können nicht in diesem Ausmass auf staatliche Unterstützungsgelder zurückgreifen. Die Finanzkraft des Krippenverbandes ist deswegen um ein Vielfaches grösser als diejenige von Verbänden der Nachfrageseite.

Obwohl der SKV eine privatrechtliche Organisation ist und über keinerlei staatliche Hoheit verfügt, kommt den Aktivitäten und Leistungen des SKV ein quasi öffentlich-rechtlicher Charakter zu. In der Schweiz sind die gesetzlichen Regelungen für Kindertagesstätten sehr unterschiedlich und oftmals gar inexistent (Bundesamt für Bildung und Wissenschaft 2001). Der Krippenverband hat diese Lücken mit seinen Richtlinien gefüllt. In der Einleitung zu den Ausbildungsrichtlinien des SKV heisst es beispielsweise: „Da es keine andere Institution gibt, die in der Lage wäre, im Bereich der Anerkennung des Berufes übergreifend für die ganze Schweiz eine Ordnungsfunktion zu übernehmen, übernimmt der SKV diese Aufgabe.“ Diese partielle Unsichtbarkeit spricht für eine bereits fortgeschrittene Einbindung dieser Interessengruppen in die staatliche Wirtschaftspolitik durch den Staat, d.h. Korporatismus. Krippen, welche die Betriebsrichtlinien des SKV erfüllen, werben mit dem Label „vom SKV anerkannt“. Dasselbe gilt für das Krippenpersonal, welches die Ausbildungsrichtlinien des SKV zu erfüllen hat. Diese selektiven Anreize, welche faktisch zu einem Beitrittszwang führen, sind Anzeichen einer stabilen und wirkungsvollen Interessengruppe. Die Leistungen des Verbandes werden hierdurch zu einem privaten Gut.

¹⁵ 1998 betrug die Anzahl Kinderkrippen und -horte in der Schweiz 941 (Buhmann 2001).

Eine Produzentengruppe mit starker Interessenvertretung ist kritisch zu betrachten, da sie ihre Position ausnützt, um sich vor Konkurrenz zu schützen und um ihre Vorstellungen von Produktqualität zu fördern. Dies führt zu gesamtwirtschaftlichen Effizienzverlusten und einer Einkommensumverteilung von den schlecht zu den gut organisierten Gruppen. Bei der familienexternen Kinderbetreuung gewinnen entsprechend die Anbieter von Krippenleistungen auf Kosten beispielsweise der Tagesmütter.

Die Interessenvertretung des SKV lässt sich in drei Bereiche zusammenfassen:

(i) Die *selektive Informationsabgabe* kann erklären, weshalb trotz mangelnder empirischer Evidenz zur angeblichen Sicherung der Betreuungsqualität besonderes Gewicht auf die Gruppengrösse (8 bis 10) und das Personal-Kinder-Verhältnis (4:1) gelegt wird. Weiter erwähnt der SKV nicht, welche Konsequenzen es hat, wenn Nicht-Ausgebildete vom SKV nur als Praktikantinnen und Praktikanten betrachtet werden. Dem unausgebildeten Personal können Praktikantenlöhne bezahlt werden (Besoldungsreglement SKV und Ausbildungsrichtlinien SKV) – diese stehen in keinem Verhältnis zum Lohnansatz des ausgebildeten, vom SKV anerkannten Personals. Eine Kleinkindererzieherin verdient im Durchschnitt mehr als das Vierfache einer Praktikantin (vgl. Tabelle 3). Dadurch wird potentiellen Arbeitnehmerinnen, insbesondere erfahrenen Müttern ohne entsprechende Ausbildung der Anreiz genommen, als Kleinkinderbetreuerin zu arbeiten. Für das ausgebildete Personal werden hingegen Mindestlöhne verlangt (Bühler 2003).

Selektive Informationsabgabe gab es auch im Zusammenhang mit dem Übergang zum so genannten Normkostenmodell zur Finanzierung von Kinderkrippen in der Stadt Zürich im Jahr 2001. Durch diese Änderung wurden lediglich noch besetzte Krippenplätze subventioniert und Krippen mussten auf Defizitgarantien und Pauschalsubventionen pro Platz verzichten (Bühler 2003). Der Krippenverband äusserte daraufhin zwei Befürchtungen: Es käme zu einer Qualitätseinbusse und einem Absinken des Lohnniveaus. Beide prognostizierten Auswirkungen sind jedoch nicht eingetreten (Bühler 2003). Je nach Interessenlage sind auch die Ansichten darüber anders, ob Eltern fähig sind, die Qualität einer Betreuungseinrichtung zu beurteilen. Generell wird ihnen diese Fähigkeit abgesprochen, weshalb sie auch durch geeignete Regulierungen geschützt werden sollen. Vertreter von Kinderkrippen in der Schweiz geben in Bezug auf die Zweckmässigkeit der Anstossfinanzierung des Bundes für Kinderkrippen nun jedoch an, dass Kinderkrippen erst nach zwei bis drei Jahren mit einer Vollbesetzung ihrer Plätze rechnen können, da Eltern bei der Eröffnung einer Kinderkrippe zuerst abwarten, um sich von der Bewährung und der

Qualität einer Krippe zu überzeugen (Bachmann und Binder 2001, 14). Eltern werden in diesem Fall doch wieder als fähig betrachtet, sich ein Bild über die Qualität einer Krippe zu machen.

(ii) Ein weiterer Teil des Rentenstrebens läuft über *Mindestlöhne*. In der Schweiz existieren keine gesetzlichen Regelungen in Bezug auf Mindestlöhne im Kinderkrippenmarkt. Die Lohnvorgaben des SKV hingegen sind oft faktisch als rechtsverbindlich zu betrachten, da sich viele Kantone aufgrund der mangelnden Gesetze an den Vorschriften des Krippenverbandes orientieren (Rasonyi 2001). Der SKV schlägt für Krippenleiterinnen ein minimales Monatseinkommen von Fr. 5200.-, für ausgebildetes Betreuungspersonal von Fr. 4000.- vor (brutto, inkl. 13. Monatslohn gemäss Besoldungsreglement SKV). In der Stadt Zürich besteht ein paradoxes Verhältnis zwischen den Lohnzahlungen und den Subventionszahlungen. Kinderkrippen, welche für das Betreuungspersonal tiefere Löhne bezahlen, als es die Vorgaben des SKV verlangen, müssen Subventionskürzungen in Kauf nehmen (Bühler 2003).¹⁶

(iii) Ein weiteres Anzeichen für erfolgreiches Rentenstreben ist die geringe Bedeutung von *Substitutionsgütern* bei den subventionierten Arten externer Kinderbetreuung. Tagesfamilien und Tagesmütter wären solche Alternativen zu Kinderkrippen. Im Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (2002) bezüglich der Parlamentarischen Initiative ‚Anstossfinanzierung für familienergänzende Betreuungsplätze‘ wird die ungenügende Betreuungsqualität und mangelnde Professionalität von Tagesmüttern hervorgehoben. In diesem Bericht wird erwähnt, dass die Betreuung der Kinder durch Tagesmütter oft zu wünschen übrig lasse (S. 8). Für die Richtigkeit dieser Aussage ist allerdings keinerlei empirische Evidenz zu finden. Eine solche Argumentationsweise unterstützt vielmehr die Interessen der Anbieter von Kindertagesstätten in der Verteilung von staatlichen Mitteln. Tagesmütter werden durch die Anstossfinanzierung des Bundes mit 85 Franken jährlich entschädigt. Dieser Betrag pro Tagesfamilie erscheint sehr bescheiden gegenüber den 5000 Franken, die pro Jahr und Betreuungsplatz (unabhängig ob besetzt oder nicht) für Kindertagesstätten maximal ausgegeben werden (Verordnung über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 9. Dezember 2002).

¹⁶ Gemäss Sozialdepartement der Stadt Zürich wurden bisher noch keine solchen Kürzungen vorgenommen. Ausserdem wurde noch nie einer Krippe die Betriebsbewilligung aufgrund Nichteinhaltens der Richtlinien entzogen (persönliche Auskunft von Edith Roos-Suter, Januar 2005).

Staatliche Akteure

Regulierungsbehörden und Akkreditierungsstellen werden durch den Staat beauftragt, Qualitätsrichtlinien und Mindeststandards zu überprüfen und durchzusetzen. In der Stadt Zürich beispielsweise ist diese Aufsichtsinstanz die Abteilung Jugend- und Familienhilfe des Sozialdepartements. Jede neu zu eröffnende Krippe muss bei ihr eine so genannte Betriebsbewilligung einholen, welche mit bestimmten Auflagen (vgl. Abschnitt über die Betriebsrichtlinien) verknüpft ist. Je mehr nun die Wichtigkeit und Notwendigkeit einer solchen Behörde hervorgehoben werden kann, desto eher kann ihre Verwaltungseinheit auch ausgebaut werden. Deshalb haben solche öffentliche Stellen ein Interesse an einer strengen Regulierung. Dadurch steigen der (Kontroll-)Aufwand und das Begehren, vermehrt Ressourcen zu erhalten, wird in der Öffentlichkeit als legitim wahrgenommen. Falls die Qualitätsüberprüfung dem Markt (Selbstkontrolle der Eltern und Reputationsaufbau) überlassen würde, hätten solche Behörden kaum mehr eine Daseinslegitimation. Aus diesem Grund stehen sie ebenfalls *für* strenge staatliche Regulierungen ein.

Studien, welche von öffentlichen Ämtern durchgeführt werden, stehen im Verdacht, Rechtfertigungsschreiben für die Existenz bestimmter Ämter und für eingeschlagene Politiken zu sein. Die Arbeit von Bauer und Kucera (2001), welche vom Sozialdepartement Zürich in Auftrag gegeben wurde, ist als solche Legitimierung zu betrachten. Die darin angestellte Kosten-Nutzen Analyse wird verwendet, um die Subventionszahlungen an Kinderkrippen zu rechtfertigen. Die Studie war in den Medien sehr präsent (Ihle 2001), obwohl Aussagen zu den Auswirkungen von *zusätzlichen* Subventionen auf die Nettobelastung der Steuerzahler nicht möglich sind.¹⁷

Die Zustimmung der *Politiker* zu grossen Subventionsbudgets in einem relativ engen Bereich wie der externen Kinderbetreuung in Tagesstätten zum heutigen Zeitpunkt ist schwierig zu erklären. Sie lässt sich vermutlich am ehesten als Überschwang an Aktionismus verstehen. Falls ein grosser, mobilisierbarer Teil der Wählerschaft an einem Ausbau von Krippenplätzen

¹⁷ Das Sozialdepartement der Stadt Zürich schreibt in ihrer Beurteilung: „Die Stadt Zürich unterstützte 1999 die Kindertagesstätten mit rund 18 Millionen Franken. Pro Steuerfranken, der in Tagesstätten investiert wird, fließt rund 1.6 Franken an die öffentliche Hand zurück [...]. Somit ist aus rein steuerlicher Betrachtung die Investition in Kindertagesstätten lohnend“ Bauer und Kucera (2001). Diese Aussage suggeriert, dass für jeden *zusätzlich* investierten Steuerfranken 1.6 Fr. zurückfließen. Dem ist jedoch nicht so, da keine Marginalbetrachtung angestellt wurde. Stattdessen wurden alle Rückflüsse an den Staat geteilt durch die städtischen Subventionen. Dabei wurden insbesondere auch alle Rückflüsse eingeschlossen, die aus den privat finanzierten Krippenleistungen stammen. Die privaten Beiträge beliefen sich 1999 auf 21,3 Millionen Franken.

interessiert ist, werden Politiker Schritte in diese Richtung unternehmen, um Aktivität zu signalisieren. Die Verteilung von Subventionsgeldern sind solche aktiven Massnahmen; unabhängig von ihrer Wirkung, wie beispielsweise der Schaffung zusätzlicher Plätze. Im Gegensatz dazu ist der Einsatz für weniger Regulierungen im Krippenmarkt im politischen Prozess wenig attraktiv, da allfällige positive Auswirkungen auf das Angebot nicht sofort sichtbar und deshalb schwierig anrechenbar sind.

Regierungs- und Verwaltungsmitglieder haben Anreize, Kinderkrippen vollumfänglich durch öffentliche Mittel zu finanzieren. Dies erhöht das verfügbare Budget. Sie haben wenig Interesse an der Förderung privater Initiativen, welche die Tätigkeit der Verwaltung in Frage stellen und sie aus ihrer (monopolähnlichen) Stellung verdrängen könnten.

2.4 Folgen der Regulierungs- und Subventionspraxis in der Stadt Zürich

Die staatlichen Subventionen von Kindertagesstätten haben dazu geführt, dass Subventionskriterien aufgestellt wurden. Bei der Ausformulierung dieser Kriterien hat der SKV mit seinen Betriebs- und Ausbildungsrichtlinien erfolgreich die Agenda besetzt und marktabschottende Standards durchgesetzt. Dies führt heute zu hohen Subventionen je Platz. Dies gilt insbesondere auch im Vergleich zu Tagesmüttern. Die starke staatliche Förderung bei gleichzeitig beschränktem Marktzutritt hat insbesondere zu Lohnsteigerungen beim ausgebildeten Krippenpersonal geführt. Neben den Geldern, die an die Krippen fliessen, bringt die gegenwärtige Regulierungs- und Subventionierungspraxis auch beträchtlichen Verwaltungsaufwand mit sich.

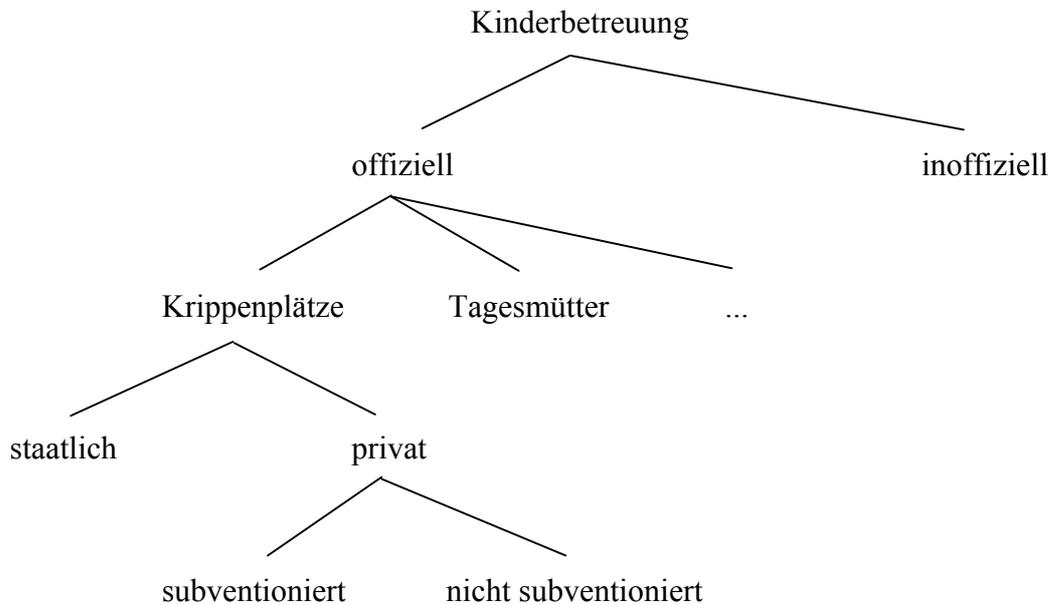
In der nachfolgenden Analyse beschränken wir uns auf die Kinderbetreuung in Krippen, wobei zwischen staatlichen Plätzen, privaten, subventionierten Plätzen und privaten, nicht subventionierten Plätzen unterschieden wird. Abbildung 1 stellt diese Angebote in einem grösseren Rahmen dar.

Subventionierung im Krippenmarkt

In der Schweiz werden Krippen hauptsächlich nach dem so genannten Objektprinzip unterstützt, bei dem die Anbieter (Objekte) für ihre Leistungen finanzielle Unterstützungen vom Staat erhalten. Diese Praxis hat den Nachteil, dass sich das Angebot an den Vorstellungen der Anbieter und nicht an denjenigen der Nachfrager orientiert. In der Objektsubventionierung ist der Mittelfluss abhängig von den im politischen Prozess repräsentierten Interessen und weniger von den Präferenzen der Konsumenten. Im Abschnitt 3

dieser Arbeit wird eine alternative Subventionsform vorgeschlagen, welche diesen Mangel beseitigen soll.

Abbildung 1 Subventionierte Krippenplätze: ein Aspekt der Kinderbetreuung



Quelle: Eigene Darstellung.

Um in der Stadt Zürich Beiträge für Betreuungsplätze zu erhalten, muss eine Kindertagesstätte einen individuellen Vertrag mit dem Sozialdepartement der Stadt Zürich schliessen.¹⁸ Ein solcher Kontrakt kann geschlossen werden, wenn ein Bedarf an Krippenplätzen im jeweiligen Schulkreis besteht und die zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel eine Finanzierung zulassen (Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich vom 9. Mai 2001, 6). Die subventionierte Betreuungseinrichtung verpflichtet sich, die Betreuungspreise gemäss dem Elternbeitragsreglement – zwischen rund 20 und 120 Franken pro Tag – festzusetzen. Es werden also Mindest- und Höchstpreise vorgeschrieben.

Die Analyse von Zahlenmaterial im Krippenmarkt gestaltet sich sehr schwierig, da der formelle Kinderbetreuungsmarkt aus zwei Teilmärkten besteht: aus subventionierten (und städtischen) Krippen und aus privaten Krippen, welche keine staatlichen

¹⁸ Jede Kinderkrippe – unabhängig davon, ob unterstützt oder nicht - muss zudem im Besitz einer Betriebsbewilligung sein, die an die diskutierten Betriebsrichtlinien geknüpft ist.

Unterstützungsleistungen erhalten.¹⁹ In der Stadt Zürich bieten diese Teilmärkte je rund 50 Prozent der Leistungen an (Sozialdepartement der Stadt Zürich 2004, 15). Offizielle Angaben zur Anzahl der Betreuungsplätze beziehen sich aber stets auf beide Teilmärkte zusammen. Zahlen, welche die öffentlichen Ausgaben betreffen, beziehen sich hingegen nur auf die städtischen und subventionierten Krippen, also nur auf 50 Prozent des Angebotes. Eine Aufteilung in zwei Teilmärkte ist sinnvoll, da sich diese beiden Teilmärkte aufgrund ihrer Preisstruktur erheblich unterscheiden. Bei den privaten Krippen ist augenfällig, dass die Betreuungspreise hoch sind und dass sie keine einkommensabhängigen Preise kennen. Die hohen Preise sind zudem Ausdruck der hohen Markteintrittshürden. Staatlich nicht unterstützte Krippen werden deshalb von höheren Einkommensschichten nachgefragt. Bei einer Lockerung der Regulierung und einer damit einhergehenden Kostensenkung könnten auch diese Krippen tieferen Einkommensschichten zugänglich gemacht werden.

Die Tabelle 2 zeigt die Finanzierungsstruktur des Teilmarktes ‚unterstützte Krippen‘ und die Anzahl der Krippenplätze in beiden Teilmärkten in der Stadt Zürich im Jahre 2003. Die Subventionen pro Platz sind bei den städtischen Krippen deutlich höher als bei den subventionierten privaten Krippen, obwohl die durchschnittlichen Elternbeiträge je Platz bei den städtischen Krippen höher sind. Es liegt die Vermutung nahe, dass städtische Krippen aufgrund einer faktischen Defizitgarantie durch den Staat kostenintensiver produzieren als private Institutionen. Vergleicht man die durchschnittlichen jährlichen Erträge pro Platz, verzeichnen städtischen Krippen einen totalen Ertrag (als Approximation zu den Kosten) von durchschnittlich Fr. 33'000.- pro Platz und Jahr. Subventionierte Krippen weisen rund Fr. 21'000.- pro Platz an jährlichen Erträgen auf. Die Erträge von städtischen Krippen sind also um rund 50 Prozent höher als diejenigen von unterstützten Krippen.

Das Sozialdepartement der Stadt Zürich, das über die Vergabe von Subventionen befindet, teilte im April 2004 mit, dass sich die Ausgaben im Jahre 2003 für die Bereitstellung von rund 3100 Vollzeitplätzen auf ungefähr 32 Millionen Franken belaufen haben.²⁰ Damit haben sich die Ausgaben gegenüber 2001 um rund 8 Millionen Franken erhöht.²¹ Die höheren Subventionen verteilen sich auf 400 zusätzlich unterstützte Betreuungsplätze. Im Jahr 2003

¹⁹ Dabei sind in subventionierten Krippen nicht notwendigerweise alle Plätze subventionierte Plätze.

²⁰ Persönliche Auskunft von Edith Roos-Suter vom Sozialdepartement der Stadt Zürich im Oktober 2004.

²¹ Zwischen 1999 (18 Millionen Franken) und 2003 (32 Millionen Franken) ist eine Ausgabensteigerung von 80 Prozent zu verzeichnen.

ergibt dies Ausgaben von Fr. 16'640.- pro subventionierten Platz (ohne Elternbeiträge und Bundessubventionen).

Tabelle 2 Subventionen an Kindertagesstätten in der Stadt Zürich, 2003

	<i>Subventionierte Krippenplätze</i>			<i>Krippenplätze ohne Subventionen</i>	<i>Total Krippenplätze</i>
	<i>Städtische Krippen</i>	<i>Private Krippen</i>	<i>Zwischen-total</i>	<i>Private Krippen</i>	<i>Total</i>
<i>Subventionen (in Mio. CHF)</i>	7,242	22,378	29,620 (70%)		
<i>Elternbeiträge (in Mio. CHF)</i>	2,775	9,665	12,440 (30%)		
<i>Anzahl Plätze</i>	300 (ca.)	1480 (ca.)	1780	1720	3500 (inkl. Teilzeitplätze)
<i>Ø Subventionen pro Platz und Jahr in CHF</i>	24'140.-	15'120.-			-
	16'640.-				-

Quelle: Sozialdepartement der Stadt Zürich (2004, 14). Eigene Darstellung.

Subventionierte Kinderkrippen erhalten in der Stadt Zürich seit 2003 pro geleisteten Betreuungstag und Kind maximal Fr. 71.50 (Normkosten für 8 Stunden pro Tag bei 251,6 geöffneten Tagen). Dazu kommen Zulagen für Raumkosten, Betreuungsintensität (behinderte Kinder und Säuglinge) und Ausbildungsplätze. Falls eine Krippe länger als 8 Stunden pro Tag geöffnet ist, erhält sie zusätzlich pro weitere Stunde maximal Fr. 8.50 pro Kind vergütet. Jede Krippe kommt auf diese Weise zu einem so genannten individuellen Beitragssatz von maximal Fr. 85.- bis Fr. 100.- pro Tag und Kind (ohne eventuelle Bundessubventionen). Diesen Subventionsbetrag erhalten die Krippen für Kinder aus der untersten Einkommensklasse, die den minimalen Elternbeitrag von Fr. 11.70 pro Tag bezahlen. Die Erträge pro Betreuungstag von zwischen Fr. 97.- und Fr. 112.- entsprechen in etwa den errechneten Selbstkosten einer Krippe pro Tag und Kind von zwischen Fr. 90.- und Fr. 100.- im Jahr 2001 (Bachmann und Binder 2001).

Die Subventionen sind nicht die einzigen staatlichen Ausgaben im Zusammenhang mit der gewählten Förderung von Kindertagesstätten. Vielmehr kommen die Kosten der Administration des Systems dazu. Für die Berechnung der Subventionen und die Überprüfung der Angaben der Krippen wird ein grosser öffentlicher Verwaltungsaufwand betrieben: In der Stadt Zürich wird jede einzelne Erfolgsrechnung einer Krippe, ihre Öffnungszeiten und die

geleisteten Betreuungstage überprüft, woraufhin die Subventionen ausbezahlt werden. Dazu kommt die Überprüfung der gemäss dem Elternbeitragsreglement ausgefüllten Anträge der Eltern für reduzierte Krippengebühren. Dazu müssen ungefähr 3000 Anträge mit den Angaben in der Steuererklärung verglichen werden. Diese indirekten Kosten der Subventionierung sind schwierig abzuschätzen. Sie stecken implizit in den Löhnen des Personals und der Grösse der verantwortlichen Behörden.

Offizielle alternative Anbieter von familienergänzender Betreuung von Kindern im Vorschulalter sind die Tagesmütter. Sie nehmen in der Schweiz eine sehr wichtige Stellung ein. Sie werden wesentlich schlechter entlohnt als Kinderkrippenpersonal (Bundesamt für Bildung und Wissenschaft 2001, 40). Teilweise werden sie ebenfalls durch den Staat finanziell unterstützt, erhalten jedoch deutlich weniger. Sie kommen daher den Gemeinden und Kantonen billiger zu stehen als Kinderkrippen. Der Kanton Zürich subventionierte 2003 die Leistungen von Tagesmüttern im Kanton mit rund einer Million Franken. In der Stadt Zürich werden gemäss Schätzungen des Tagesfamilien-Vereins Zürich rund 1000 Kinder durch Tagesmütter betreut. Im selben Zeitraum hat die Stadt Zürich gemäss Angaben des Sozialdepartementes 32 Millionen Franken für die Finanzierung von rund 3000 Betreuungsplätzen in Kinderkrippen ausgegeben. Die durchschnittliche Subvention beträgt im Falle der Tagesmütter demnach etwa Fr. 1'000.- pro Jahr, während sie bei Krippen Fr. 10'000.- pro Platz und Jahr ausmacht. Dieser Vergleich lässt vermuten, dass die geleisteten Subventionszahlungen für ein Kind aus vergleichbaren finanziellen Verhältnissen ganz anders ausfallen, je nach dem ob es durch eine Tagesmutter oder in einer Tagesstätte betreut wird.

Lohnstruktur und –entwicklung im Krippenmarkt

Die Entwicklung der Löhne auf dem Krippenmarkt ist aus mindestens zwei Gründen bemerkenswert. Einerseits kann sie mit den Mindestlohnforderungen des SKV verglichen werden. Andererseits kann sie aufzeigen, in welchem Ausmass die Subventionserhöhungen der letzten Jahre in höhere Löhne flossen anstatt in den Ausbau der Anzahl Plätze. Es werden in einem ersten Schritt die regulatorischen Eingriffe und anschliessend die subventionsbezogenen Aspekte der Lohnstruktur im Krippenmarkt analysiert.

Die Gehälter des Personals müssen gemäss Krippenverband der beruflichen Ausbildung entsprechen. Die Empfehlungen des SKV dürfen nicht mehr als 15 Prozent unterschritten werden. Wie oben erwähnt, macht sich der SKV genauso wie der Stadtzürcher Stadtrat politisch für Mindestlöhne für das Krippenpersonal stark. Dem Besoldungsreglement (Empfehlungen zu Anstellungsbedingungen und Besoldung) des SKV ist zu entnehmen, dass

Kleinkindererzieherinnen mindestens ein monatlicher Bruttolohn von Fr. 4'000.-, der ausgebildeten Krippenleitung mindestens Fr. 5'200.- zu bezahlen sind. Nachdem die Löhne des städtischen Krippenpersonals erhöht worden sind, ist in der Stadt Zürich 2003 der so genannte Beitragssatz (Subvention pro Tag und Kind) für unterstützte, private Kindertagesstätten von Fr. 68.- auf Fr. 71.50 angehoben worden, um auch beim Personal in subventionierten, privaten Krippen eine Lohnerhöhung zu erreichen (Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich vom 9. Juli 2003, Nr. 1096).

Tabelle 3 zeigt die durchschnittlichen Jahreslöhne nach Funktionsgruppen für die Jahre 2001 und 2004.²²

Tabelle 3 Bruttolöhne pro Jahr in Kindertagesstätten in der Stadt Zürich, 2001 und 2004

	2001		2004		Lohnwachstum zw. 2001 und 2004	
	□□□	□□□□□□□□□□□□□□□□	1. Dezil	9. Dezil	abs.	rel.
	∅	∅	10% der Löhne liegen unter Fr. ... über Fr. ...			
<i>Krippenleiterin</i>	74'133.-	83'832.-	67'600.-	101'530.-	9'699.-	13,08%
<i>Gruppenleiterin</i>	62'200.-	66'128.-	55'640.-	77'441.-	3'928.-	6,32%
<i>Kleinkinder- erzieherin</i>	56'932.-	61'119.-	48'300.-	73'814.-	4'187.-	7,35%
<i>Praktikantin</i>	12'283.-	12'467.-	9'750.-	14'300.-	184.-	1,50%
<i>Auszubildende</i>	15'450.-	16'696.-	11'700.-	19'279.-	1'246.-	8,06%

Quelle: Sozialdepartement der Stadt Zürich (2004). Lohnerhebung Kindertagesstätten, Federas Beratung AG. Eigene Berechnungen.

Dabei fallen insbesondere drei Punkte auf:

(i) Die Löhne beim 1. Dezil (d.h. die Löhne, welche an der Grenze zu den 10% am schlechtesten entlohnten Angestellten bezahlt werden) entsprechen bereits dem angestrebten Mindestlohnansatz für die Krippenleiterinnen (13 x Fr. 5'200.- = Fr. 67'600.-) und liegen für Gruppenleiterinnen bereits über diesem Ansatz von Fr. 52'000.- (13 x Fr. 4'000.-). Lediglich für Kleinkindererzieherinnen, die keine Gruppe leiten, liegen die Löhne beim 1. Dezil noch

²² Die Daten der Tabelle 3 wurden von der Federas Beratungen AG im Auftrag des Sozialdepartementes der Stadt Zürich im Rahmen der ‚Lohnerhebung Kindertagesstätten‘ erhoben. 2004 wurden 113 Kindertagesstätten angeschrieben. Die Rücklaufquote betrug 84% (95 Kindertagesstätten).

unter dem angestrebten Ansatz. Die Forderung nach Mindestlöhnen ist deshalb wohl am ehesten als Rhetorik für eine materielle Besserstellung der am Markt tätigen über das Mindestlohniveau hinaus oder als Markteintrittsbarriere zu verstehen.

(ii) Das Lohnwachstum des Krippenpersonals von 2001 bis 2004 zeigt, dass die Krippenleitungen absolut das grösste Lohnwachstum zu verzeichnen haben. Mit einem Wachstum von 13% in drei Jahren ist auch die relative Zunahme deutlich höher als in den anderen Kategorien. Im Vergleich dazu sind die Löhne im Gesundheits- und Sozialwesen gegenüber dem Vorjahr im Jahr 2002 1,8% und 2003 2,2% gestiegen (Bundesamt für Statistik 2004).

(iii) Zwischen den gemäss Richtlinien ausgebildeten Angestellten und den Nicht-Ausgebildeten und Praktikantinnen besteht eine grosse Lohndifferenz. Kleinkindererzieherinnen verdienen mit jährlich durchschnittlich Fr. 61'119.- mehr als das Vierfache von Praktikantinnen, die durchschnittlich 12'467.- pro Jahr verdienen. Die geringen Löhne für die letztere Gruppe geben Krippen einen starken Anreiz, möglichst viele Praktikantinnen einzustellen. Dies ist jedoch eine Angestelltenkategorie mit grosser Fluktuation (Rasonyi 2001), was sich entsprechend negativ auf die Betreuungsqualität auswirken kann.

Tabelle 4 zeigt die Anteile der einzelnen Funktionsgruppen des Krippenpersonals. Die Praktikantinnen stellen zusammen mit den Gruppenleiterinnen mit rund 25 Prozent den grössten Teil des Personals.

Tabelle 4 Krippenpersonal nach Funktionsgruppen, Stadt Zürich, 2001 bis 2003

<i>Funktion</i>	<i>2001</i>		<i>2002</i>		<i>2003</i>	
	abs.	rel.	abs.	rel.	abs.	rel.
<i>Krippenleiterin</i>	83	13.09%	82	11.85%	93	10.90%
<i>Gruppenleiterin</i>	174	27.44%	177	25.58%	198	23.21%
<i>Kleinkinderzieherin</i>	104	16.40%	129	18.64%	195	22.86%
<i>Praktikantin</i>	155	24.45%	182	26.30%	206	24.15%
<i>Auszubildende</i>	118	18.61%	122	17.63%	161	18.87%
<i>Total</i>	634	100%	692	100%	853	100%

Quelle: Sozialdepartement der Stadt Zürich (2003). Lohnerhebung Kindertagesstätten, Federas Beratung AG. Eigene Berechnungen.

Zusammenfassend widerspiegelt die heutige Situation der familienexternen Kinderbetreuung ein Versagen der Finanzierung und Regulierung dieses Marktes. Die korporatistische

Regulierung im Krippenmarkt hat einerseits zu hohen Markteintrittshürden in den formellen subventionierten Markt geführt. Andererseits sind die angebotenen Betreuungsleistungen bezüglich Art, Strukturqualität und Preis stark vorgegeben, was die Berücksichtigung von Elternwünschen einschränkt und keine Anreize zu kostengünstiger Leistungserstellung bietet. Das formelle Angebot nimmt nur ungenügend zu und vermag die Nachfrage nicht zu decken. Zusätzliche Subventionen fließen zum Teil lediglich in höhere Löhne, insbesondere für die Krippenleitung. Ebenso profitieren Familien sehr ungleich von der öffentlichen Finanzierung, je nachdem ob sie subventionierte Plätze kriegen oder nicht.

3 Betreuungsgutscheine als alternative Finanzierungsform der institutionellen Kinderbetreuung

Die Grundidee von Betreuungsgutscheinen ist, dass die Unterstützung direkt an die dazu berechtigten Haushalte geht. Gutscheine können damit Subventionen ersetzen, die ganz allgemein das Angebot von bestimmten Leistungen verbilligen.²³ Der zentrale Vorteil von Subjektsubventionen besteht darin, dass sie *direkt* der bedürftigen Zielgruppe zugute kommen. Sozialpolitische Ziele lassen sich dadurch fokussiert angehen. Die Eltern erhalten Wahlfreiheit bei den von ihnen nachgefragten Betreuungsleistungen sowohl bezüglich Form als auch bezüglich verschiedener Dimensionen der Qualität. Anbieter erhalten dadurch einen verstärkten Anreiz auf die Bedürfnisse der Eltern einzugehen. Betreuungsgutscheine überwinden zudem die bestehende Ungerechtigkeit, dass lediglich jene Haushalte von den Subventionen profitieren, die auch einen subventionierten Platz erhalten. Eltern von Kindern auf der Warteliste gehen dagegen leer aus. Mit Gutscheinmodellen sind Lösungen möglich,

²³ Das Gutscheinmodell ist eine Form der so genannten Subjektsubvention. Grundlagen für dieses Gutscheinmodell für Kinderkrippen sind die Vorschläge ausgehend von Friedman (1955) für das Bildungssystem (Bildungsgutscheine) (für eine Übersicht siehe Sawhill and Smith 2000) und von Baumol (1979) für Kulturgutscheine. Unter Subjektsubventionen versteht man alle Arten von funktionsbezogenen finanziellen Unterstützungsleistungen, welche den einzelnen Nachfragern (= Subjekten) direkt zukommen.

die einen geringeren Verwaltungsaufwand ausweisen²⁴ und weniger dem Rentenstreben von Interessengruppen ausgesetzt sind als Objektsubventionen.²⁵

Im Weiteren werden die Vorteile von Betreuungsgutscheinen gegenüber traditionellen Subventionsformen sowie alternative Ausgestaltungsmöglichkeiten von Betreuungsgutscheinen kurz diskutiert. Damit verknüpft wird ein eigener Vorschlag für ein Gutscheinmodell skizziert.

3.1 Vorteile des Gutscheinmodells

Beim Gutscheinmodell werden die Eltern direkt und nicht die Anbieter finanziell unterstützt: Jeder bedürftige Haushalt erhält Gutscheine, welche in einer beliebigen registrierten Kindertagesstätte und/oder bei einer registrierten Tagesmutter in Zahlung gegeben werden können.²⁶ Die Betreuungseinrichtung erhält dann die mit dem Gutschein verbundene Gutschrift vom Staat zurückerstattet. Die Einlösung der vom Staat an die Haushalte abgegebenen Gutscheine ermöglicht den Eltern, externe Kinderbetreuung zu verbilligten Konditionen (je nach Wert der Gutscheine) zu konsumieren. Eltern sollen durch ihre freie Wahlentscheidung gute Angebote belohnen und schlechte bestrafen können, wodurch das Marktergebnis an die Wünsche der Eltern herangeführt wird. Die drei zentralen allokativen Vorteile von Gutscheinmodellen sind deshalb, dass sie (i) den Konsumenten durch die Wahl der Kindertagesstätte ermöglichen, ihre Präferenzen besser auszudrücken, (ii) dass durch den Wettbewerb eine effizientere Allokation der Ressourcen erreicht wird und (iii) dass das Angebot erweitert wird. Ein vierter Vorteil ist die Gleichbehandlung von Subventionsberechtigten.

- (i) *Berücksichtigung der Wünsche der Eltern.* Beim Gutscheinsystem wird von einer vorhandenen Konsumentensouveränität ausgegangen. Die Eltern können entscheiden, für welche Leistungen sie ihre Gutscheine einsetzen wollen, das heisst, welche Art von

²⁴ In unserem Fall der ausserhäuslichen Kinderbetreuung müssen beispielsweise keine Kontrakte mit den einzelnen Krippen mehr geschlossen werden und die Erfolgsrechnung, die Öffnungszeiten, die Anzahl betreute Kinder, Auslastungsgrad und die Einhaltung der Betriebs- und Ausbildungsrichtlinien müssen nicht mehr überprüft werden.

²⁵ Eine weiterführende Diskussion von Betreuungsgutscheinen für die externe Kinderbetreuung findet sich u.a. in Blau (2000), Kreyenfeld und Wagner (2000) und Besharov und Samari (2000).

²⁶ An die Registrierung werden keine Auflagen geknüpft, ausser der Bestätigung, dass Kinderbetreuungsleistungen erbracht werden und dass zu keinem Missbrauch mit Betreuungsgutscheinen Hand geboten wird. Dies bedeutet, dass sich Anbieter von Krippenplätzen und anderen Formen der Betreuung selber Leistungsstandards setzen und diese gegenüber den Eltern kommunizieren, um die Eltern von ihrem Angebot zu überzeugen.

Angebot an familienexterner Kinderbetreuung ‚gefördert‘ werden soll. Die Anbieter von Kinderbetreuung haben Anreize, den Präferenzen der Konsumenten so gut wie möglich entgegen zu kommen, um möglichst viele Gutscheine zu erhalten. Die Eltern fördern durch ihr natürliches Kaufverhalten bedürfnisgerechte Einrichtungen. Mit dem Gutscheinsystem wird den Bedarfs- und Bedürfnisänderungen der Konsumenten insbesondere auch langfristig Rechnung getragen. Die dezentrale Allokation der Mittel führt zu einer stetigen Anpassung des Angebotes an die Nachfrage. Es wird dabei den Eltern überlassen, wie viel „Strukturqualität“ (vgl. Abschnitt 2.1) sie nachfragen. Die Anbieter erhalten einen Anreiz, Zusatzleistungen anzubieten. Hol- und Bringservice von Kindern, spezielle Mahlzeiten, Öffnungszeiten während Randzeiten oder kurzfristig verfügbare Betreuungsplätze können beispielsweise solche zusätzliche Dienstleistungen darstellen. Durch die Einführung von Gutscheinen als alternative Finanzierungsform von Kinderbetreuung wäre demzufolge ein diversifizierteres Angebot als bisher zu erwarten.

- (ii) *Effiziente Allokation der Ressourcen.* Die effizientere Allokation der Mittel ist der zentrale Vorteil von Betreuungsgutscheinen im Vergleich zur Objektsubventionierung. Durch den Wettbewerb um Kunden werden die staatlichen Mittel dahin gelenkt, wo die bedürftigen und zahlenden Haushalte die von ihnen am meisten geschätzten Leistungen beziehen können (und nicht dorthin, wo sie die Anbieter haben wollen).
- (iii) *Erweiterung des Angebots.* Gutscheinmodelle bewirken nicht nur ein qualitativ breiteres Angebot, sondern auch eine quantitative Ausweitung. Die starke Regulierung des Angebots bei Objektsubvention kann wegfallen, womit der Markteintritt für neue Anbieter erleichtert wird. Bei der Kinderbetreuung ist eine substantielle Angebotserweiterung auf dem offiziellen Markt zu erwarten, da bisher viele Leistungen in der „Schattenwirtschaft“ erbracht wurden. Damit kann ein bestehender Nachfrageüberhang reduziert werden.
- (iv) *Gleicher Zugang zu Unterstützungsleistungen.* Bei Gutscheinmodellen wird vorweg festgelegt, welche Haushalte in welchem Ausmass unterstützt werden sollen. Danach haben alle Haushalte den gleichen Zugang zu Unterstützungsleistungen. Im Gegensatz dazu profitieren bei den nach dem heutigen Objektprinzip subventionierten Leistungen nur jene, welche die Leistungen auch tatsächlich erhalten. Häufig besteht nämlich eine Übernachfrage. Bei der familienexternen Kinderbetreuung in der Stadt Zürich wird geschätzt, dass auf jeden subventionierten Krippenplatz ein Kind auf einer Warteliste

kommt (Gleichstellungskommission des Kantons Zürich 2004). Die subventionierten Leistungen sind deshalb rationiert, wobei die Knappheit über Wartelisten verwaltet wird und zu ungleicher Behandlung von Eltern führt.

3.2 Ausgestaltung eines Gutscheinmodells für die familienexterne Kinderbetreuung

Vor der Ablösung einer irgendwie gearteten Unterstützung oder Subventionierung von Leistungen durch Gutscheine ist der Zweck des staatlichen Engagements zu formulieren. Häufig geht dieser aus der bestehenden Objektsubventionierung nur unklar hervor. In der nachfolgenden Diskussion wird davon ausgegangen, dass den Vorstehern von einkommensschwachen Haushalten mit Kindern erleichtert werden soll einer Beschäftigung nachzugehen. Davon profitieren insbesondere Mütter und einige Väter, die als Zweitverdienerinnen und Zweitverdiener zurück auf den Arbeitsmarkt möchten, sowie allein erziehende Mütter und Väter, die sich selbständig den Lebensunterhalt finanzieren möchten.

- (i) *Einkommensabhängige Staffelung der Betreuungsgutscheine.* Da gezielt einkommensschwache Haushalte unterstützt werden sollen, kann mit einkommensabhängigen Gutscheinen mit geringeren Mitteln mehr Haushalten geholfen werden als mit Pauschalgutscheinen.
- (ii) *Abhängigkeit von Erwerbstätigkeit.* Gutscheine werden häufig eingesetzt, um Umverteilung subjektbezogen umzusetzen. Bei der familienexternen Kinderbetreuung besteht neben dem Umverteilungsziel jedoch auch ein Beschäftigungsziel. Die Erwerbstätigkeit soll durch die Unterstützung bei der Kinderbetreuung erleichtert werden. Betreuungsgutscheine sind unter diesen Umständen an die Erwerbstätigkeit zu knüpfen. Die Anzahl Gutscheine bemisst sich nach der Anzahl Arbeitstage, wobei das Anrecht beispielsweise ab einer täglichen Arbeitszeit von 4 Stunden gewährt werden kann. Haushalte mit einem Haushaltsvorstand (allein erziehende Mütter und Väter) können ab dem ersten Arbeitstag Betreuungsgutscheine beantragen. Sorgen zwei erwerbsfähige Personen für den Familienunterhalt, kann der Zweitverdiener Gutscheine beantragen. Eine flexible Umsetzung ermöglicht den Bezug von Gutscheinen für jene Arbeitstage, die über die Schwelle von beispielsweise 230 Arbeitstagen (46 Wochen x 5 Tage) geleistet werden.
- (iii) *Verknüpfung von Einkommens- und Erwerbsabhängigkeit.* Soll die Subjektunterstützung sowohl vom Einkommen als auch von der Erwerbstätigkeit abhängen, haben beide Faktoren simultan in die Bemessungsgrundlage für die Gutscheine einzufließen.

Dies ist am einfachsten, wenn für den Haushalt ein Einkommen je geleisteten Arbeitstag berechnet wird. Dazu werden alle Einnahmen aus Erwerbsarbeit durch die geleisteten Arbeitstage geteilt. Andere Einkommen (insbesondere allfällige Alimente) und das Vermögen können separat berücksichtigt werden.

- (iv) *Art der Gutscheine.* Da im hier diskutierten Fall die Unterstützung abhängig vom Einkommen sein soll, schlagen wir offene Gutscheine vor (open-ended vouchers). Die Eltern zahlen zum Gutschein hinzu, um die von ihnen gewünschten Betreuungsleistungen zu erhalten.²⁷
- (v) *Wert der Gutscheine.* Der Wert der Gutscheine kann von der Ausgabestelle für jeden Berechtigten individuell berechnet werden. Wichtig ist, dass die Beiträge kontinuierlich von der Bemessungsgrundlage abhängen. Werden die Werte der Gutscheine mit grossen Sprüngen abgestuft, kann es sein, dass Subventionsberechtigte durch ein höheres Tageseinkommen mehr an Unterstützung verlieren als sie zusätzlich verdienen.²⁸
- (vi) *Ausgabe und Einlösung der Gutscheine.* Gutscheine können entweder unaufgefordert den Berechtigten zugestellt oder aber auf Anfrage hin ausgestellt werden. Mit einer einfachen Beantragung kann der Zugang gewährleistet werden, ohne dass die Berechtigten ungefragt mit ihrer staatlich berechneten Bedürftigkeit konfrontiert werden. Die Ausgabe und Einlösung der Gutscheine kann über eine bestehende Stelle bei der Sozial- oder Finanzabteilung der jeweiligen Gemeinde oder Stadt abgewickelt werden. Falls wie hier vorgeschlagen einkommensabhängige Gutscheine vorgesehen sind, sollte eine solche Stelle in engem Kontakt mit der Steuerbehörde stehen. Die Ausgabe der Gutscheine kann über den Postversand geschehen.

Personen, die Gutscheine beantragen, können dies auf der Grundlage der Steuererklärung machen oder ihre aktualisierten Erwerbsverhältnisse angeben. Dies gilt insbesondere beim beruflichen Wiedereinstieg. Das vorgeschlagene Vorgehen ist insbesondere bei stabilen Haushaltsverhältnissen anwendbar. Ändert sich kurzfristig die Haushaltssituation beispielsweise durch Trennung (und der Verweigerung von finanzieller Unterstützung an die die Kinder betreuende Person) kann eine Person

²⁷ Nicht geeignet wären egalitäre Gutscheine, die zu einer Leistung im Gegenwert des Gutscheins berechtigen. Sie zielen darauf ab, dass alle Nachfrager ein Gut von ähnlicher Qualität konsumieren.

²⁸ Alternativ und verwaltungstechnisch einfach könnten Einheitsgutscheine ausgestellt werden, welche durch einkommensabhängige Gebühren bezahlt würden.

plötzlich auf finanzielle Unterstützung angewiesen sein. In diesem Falle kann das Sozialamt Betreuungsgutscheine bewilligen, die dann von der Sozial- oder Finanzabteilung ausgestellt werden.

Damit die Steuerbehörde das durchschnittliche Einkommen je Arbeitstag berechnen kann, muss mit der Steuererklärung auch angegeben werden, an wie vielen Tagen – wie hier vorgeschlagen – mehr als vier Stunden Erwerbsarbeit geleistet wurde. Zusammen mit der Veranlagung der Steuern werden auch die Betreuungsgutscheine abgerechnet.²⁹

- (vii) *Handel der Gutscheine.* Da beim vorliegenden Vorschlag ein Beschäftigungsziel mit den Betreuungsgutscheinen verbunden ist und Gutscheine je Arbeitstag vergeben werden, sind sie automatisch an die Person (Eltern, Kinder) gebunden.³⁰
- (viii) *Staatliches Angebot.* Gutscheinmodelle sind unabhängig davon möglich, ob Leistungen zum Teil staatlich oder rein privat angeboten werden. Ein staatliches Angebot kann in der Übergangsphase helfen, dass Personen, die besonders auf die externe Kinderbetreuung angewiesen sind (z.B. Sozialhilfeempfänger bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt) ihre Plätze gesichert haben.
- (ix) *Auswirkungen auf die Staatsausgaben.* Mit welchen staatlichen Ausgaben das Gutscheinmodell verbunden ist, hängt entscheidend von der Ausgestaltung der Gutscheine und insbesondere von der einkommensabhängigen Abstufung der Beträge ab. Sollen die heute nicht mit subventionierten Krippenleistungen bedienten Eltern in gleichem Ausmass profitieren wie jene Eltern, die heute ihre Kinder in subventionierte Krippen bringen, dann sind zusätzliche staatliche Mittel notwendig. Durch die Umstellung auf Betreuungsgutscheine können mit den gleichen Mitteln jedoch auch mehr Eltern unterstützt werden, da ein breiteres Angebot an Betreuungsleistungen entsteht, die zum Teil kostengünstiger sind. Zudem ist es möglich, über eine stärker

²⁹ Da die Abrechnung zeitlich verzögert geschieht, können allfällige Nachzahlungen oder Rückerstattungen die finanziellen Verhältnisse der Eltern über die Zeit hinaus beeinflussen, in der Gutscheine in Anspruch genommen werden.

³⁰ Alternative Modelle sehen Gutscheine vor, die entweder auf den Namen ausgestellt werden und nicht übertragbar sind, oder als übertragbare „Wertpapiere“ ausgestellt werden. Falls primär Mittel an untere Einkommensschichten übertragen werden sollen, kann Eltern, die die Gutscheine nicht nutzen wollen oder können, eine Entschädigung geboten werden oder die Gutscheine können als frei handelbar ausgestaltet werden.

progressive Abstufung der Gutscheine, mit den heutigen Mitteln alle berechtigten Eltern zu unterstützen.

- (x) *Übergang.* Beim Übergang zu einem Gutscheinmodell erfolgt auch ein Wechsel von der verwalteten Knappheit subventionierter Leistungen mit Warteschlangen zum Markt als Allokationsmechanismus. Welche Preise sich für Betreuungsdienstleistungen nach dem Übergang ergeben, hängt davon ab, wie stark die Nachfrage durch Betreuungsgutscheine erweitert wird und welches Angebot durch die Marktöffnung generiert wird. In der kurzen Frist wird das Angebot an krippenähnlichen Betreuungsformen vermutlich recht unelastisch sein, falls nichts Weiteres unternommen wird. Es ist deshalb wichtig, dass das Gutscheinmodell im Voraus deutlich angekündigt wird und klar gemacht wird, dass die bisherigen Regulierungen sowohl für das etablierte subventionierte Angebot als auch für neue Anbieter wegfallen. Regulierungen können auch bereits vorweg aufgehoben werden, um ein klares Signal zu geben. Der Wert der Gutscheine kann vorerst auch zurückhaltend festgelegt werden, so dass sich keine abrupten Preissteigerungen ergeben. Eine gezielte Information der Eltern kann übertriebene Erwartungen in der kurzen Frist dämpfen. Da mit Systemumstellungskosten zu rechnen ist, sollte die Finanzierung des Übergangs separat geregelt werden.

4 Schlussfolgerungen

Die familienexterne Kinderbetreuung scheint zum Schlüssel zahlreicher wirtschaftspolitischer Probleme geworden zu sein. Die Wachstumsschwäche in einigen kontinental europäischen Volkswirtschaften soll durch eine höhere Frauenerwerbstätigkeit überwunden, die Finanzierung der Altersvorsorge über mehr Kinder gesichert und die Fürsorge über „welfare to work“ entlastet werden. Bei allen drei Diskussionen wird auf die gegenwärtige (Un-)Vereinbarkeit von Kindern mit Erwerbsarbeit verwiesen.

Zusammen mit den Bestrebungen um die Gleichstellung der Frau im Erwerbsleben hat sich daraus die politische Forderung nach einer staatlichen Unterstützung der familienexternen Kinderbetreuung ergeben. Dies hat die familienexterne Kinderbetreuung stark verändert. Mit der Subventionierung wurde eine zunehmende Regulierung ausgelöst. So ist es heute in einigen Kantonen nicht mehr erlaubt, Krippenleistungen anzubieten, ohne dafür eine Betriebsbewilligung zu haben, die mit entsprechenden Auflagen verbunden ist. Dies hat dazu geführt, dass die Kinderbetreuung auf zwei verschiedenen Märkten angeboten wird: auf

einem offiziellen mit hohen Markteintrittshürden und auf einem inoffiziellen. Der offizielle Markt mit starken Strukturregulierungen und entsprechenden Kosten wird finanziell über Subventionen stark unterstützt. In der Stadt Zürich wurden im Jahr 2003 pro Platz und Jahr durchschnittlich Fr. 16500.- ausgegeben. Das regulierte Angebot bei der gegenwärtigen finanziellen Unterstützung reicht jedoch nicht aus und es bestehen lange Warteschlangen um Krippenplätze, wodurch sich eine sehr ungleiche Zuteilung der Unterstützungsgelder ergibt. Die Entwicklung lässt sich als Resultat eines ausgeprägten Korporatismus verstehen, bei dem die organisierten Anbieterinteressen ihren Einfluss ausspielten.

Diese Situation ist unerwünscht, da ein bezüglich Form, Strukturqualität und Preis spezifisches Angebot der familienexternen Betreuung geschützt und gefördert wird. Dadurch werden zum einen die Wahlmöglichkeiten der Eltern eingeschränkt. Zum andern profitieren die Anbieter von Krippenleistungen auf Kosten von Anbietern alternativer Betreuungsformen. Zudem haben Krippen geringere Anreize zu einer kostengünstigen Leistungserstellung. Diese Effizienzverluste bei der familienexternen Betreuung stellen die Eltern insgesamt schlechter.

Wir schlagen vor, dass das gegenwärtige und in einigen Kantonen im Aufbau begriffene Subventionierungs- und Regulierungsmodell durch Betreuungsgutscheine ersetzt wird. Vom Tageseinkommen abhängige Betreuungsgutscheine können frei bei Anbietern von familienexternen Betreuungsleistungen eingelöst werden. Damit wird es den Eltern möglich Leistungen nach ihren Wünschen nachzufragen, was die Anbieter veranlasst die Konsumentenpräferenzen ernst zu nehmen. Dadurch ist eine effizientere Allokation der Unterstützungsgelder möglich. Anbieter erhalten Anreize ihr Angebot qualitativ wie auch quantitativ zu erweitern, was der gegenwärtigen Übernachfrage entgegenwirkt. Zudem werden bedürftige Haushalte gleichgestellt, da nicht mehr ein Krippenplatz über die finanzielle Unterstützung entscheidet.

Die Art der Finanzierung und Regulierung der familienexternen Kinderbetreuung ist entscheidend dafür, inwieweit sich die in diese Form der Betreuung gesteckten Erwartungen auch erfüllen. Eine vertiefte wirtschaftspolitische Diskussion scheint sehr lohnend.

Literatur

- Bachmann, Ruth und Hans-Martin Binder (2001). Finanzierungsmodalitäten betreffend Starthilfe für familienergänzende Betreuungseinrichtungen. Expertise im Auftrag der Zentralstelle für Familienfragen und der parlamentarischen Subkommission zur Behandlung der Parlamentarischen Initiative Fehr. Luzern: Interface.
- Bauer, Tobias und Karin Kucera-Müller (2001a). Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten. Edition Sozialpolitik Nr. 5. Zürich: Sozialdepartement der Stadt Zürich (Hrsg.).
- Bauer, Tobias und Karin Kucera-Müller (2001b). Kindertagesstätten zahlen sich aus. Jeder eingesetzte Franken bringt drei bis vier Franken an die Gesellschaft zurück. Edition Sozialpolitik Nr. 5a. Zürich: Sozialdepartement der Stadt Zürich (Hrsg.).
- Baumol, William J. (1979): On Two Experiments in the Pricing of Theatre Tickets. In: Michael J. Boskin (Hrsg.). *Economics of Human Welfare*. New York: Academic Press: 41-58.
- Besharov, Douglas J. and Nazanin Samari (2000). Child-Care Vouchers and Cash Payments. In: C. Eugene Steuerle, Van Doorn Ooms, George E. Peterson and Robert D. Reischauer (Hrsg.). *Vouchers and the Provision of Public Services*. Washington D.C.: Brookings Institution Press: 195-223.
- Blau, David M. (2000). Child Care Subsidy Programs. NBER Working Paper No. W7806.
- Blau, David M. (2001). *The Child Care Problem. An Economic Analysis*. New York: Russell Sage Foundations.
- Blau, David M. (2002). The Effect of Input Regulations on Input Use, Price and Quality: The Case of Child Care. Mimeo, University of North Carolina at Chapel Hill.
- Bühler, Urs (2003). Höhere Elternbeiträge für Betreuungsplätze Folge der Lohnerhöhung für Krippen- und Hortpersonal. *Neue Zürcher Zeitung*, 14. August 2003: 46.
- Buhmann, Brigitte (2001). Zahlen und Fakten zur haushaltsexternen Kinderbetreuung in der Schweiz. *SAKE-News* 16.
- Bundesamt für Bildung und Wissenschaft und Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (Hrsg.) (2001). Schweizer Beitrag für die Datenbank Eurybase – the Information Database on Education in Europe. Bern: IDES.
- Bundesamt für Statistik (Hrsg.) (2004). Lohnentwicklung 2003. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- Friedman, Milton (1955). The Role of Government in Education. In: Robert A. Solo (Hrsg.). *Economics and the Public Interest*. Piscataway, NJ: Rutgers University Press.
- Gleichstellungskommission des Kantons Zürich (Hrsg.) (2004). Betreuungsindex Kanton Zürich. Ergebnisse der Pilotphase. Zürich: Gleichstellungskommission des Kantons Zürich.
- Hayes, Cheryl D., John L. Palmer und Martha J. Zaslow (1990). *Who Cares For America's Children?* Washington DC: National Academic Press.
- Ihle, Pascal (2001). Aus einem Franken werden drei oder vier /Studie belegt den gesellschaftlichen Nutzen von Kindertagesstätten. *Neue Zürcher Zeitung*, 23. Februar 2001: 47.

- Kamerman, Sheila B. (2000). Early Childhood Education and Care (ECEC): An Overview of Developments in the OECD Countries. *International Journal of Education* 33(1): 7-29.
- Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (2002). Parlamentarische Initiative Anstossfinanzierung für familienergänzende Betreuungsplätze. Bern.
- Kreyenfeld, Michaela und Gert G. Wagner (2000). Die Zusammenarbeit von Staat und Markt in der Sozialpolitik: Das Beispiel Betreuungsgutscheine und Qualitätsregulierung für institutionelle Kinderbetreuung. In: Winfried Schmähl (Hrsg.). *Soziale Sicherung zwischen Markt und Staat*. Berlin: Duncker & Humbolt: 309-46.
- Mauser, Elizabeth (1998). The Importance of Organizational Form: Parent Perceptions versus Reality in the Day Care Industry. In: Walter W. Powell und Elisabeth S. Clemens (Hrsg.). *Private Action and the Public Good*. New Haven und London: Yale University Press: 124-33.
- OECD (2004). *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life*. New Zealand, Portugal and Switzerland, volume 3. Paris: OECD.
- Philips, Deborah und Carollee Howes (1987). Indicators of Quality Child Care. Review of Research. In: Deborah A. Philips (Hrsg.). *Quality in Child Care: What Does Research Tell Us?* Washington D.C.: National Association for the Education of Young Children: 1-19.
- Rasonyi, Peter (2001). Wie nachhaltig ist der Krippenboom? Drohende Engpässe beim regulatorisch erforderlichen Personal. *Neue Zürcher Zeitung*, 7. November 2001: 79.
- Sawhill, Isabel V. und Shannon L. Smith (2000). Vouchers for Elementary and Secondary Education. In: C. Eugene Steuerle, Van Doorn Ooms, George E. Peterson and Robert D. Reischauer (Hrsg.). *Vouchers and the Provision of Public Services*. Washington D.C.: Brookings Institution Press: 251-291.
- Sozialdepartement der Stadt Zürich (Hrsg.) (2004). Lohnerhebung Kindertagesstätten 2004. Zürich: Sozialdepartement der Stadt Zürich.
- Spiess, Katharina C. (1998). *Staatliche Eingriffe in Märkte für Kinderbetreuung. Theorie und Empirie im deutsch-amerikanischen Vergleich*. Frankfurt/Main: Campus Verlag.
- Steuerle, C. Eugene, Van Doorn Ooms, George E. Peterson and Robert D. Reischauer (eds) (2000). *Vouchers and the Provision of Public Services*. Washington D.C.: Brookings Institution Press
- Troxler, Irene (2001). Umstrittene Krippenrichtlinie des Kantons - Eltern gelangen ans Bundesgericht. *Neue Zürcher Zeitung*, 28. Juni 2001: 43.