

## Kinderkasse, Qualitätskommission und Betreuungsgutscheine

Ein Reformvorschlag zur öffentlichen Finanzierung, Kontrolle und Steuerung von Kinderbetreuung

Die Gesetzesinitiative, welche jedem Kind im Vorschulalter einen Platz in einem Kindergarten sichern soll, führte in der öffentlichen wie in der wissenschaftlichen Diskussion zu einem stillschweigenden Übereinkommen: daß Kinderbetreuung weiterhin als eine öffentliche Aufgabe zu betrachten ist. Obwohl mit dem »Recht auf einen Kindergartenplatz« offensichtlich die Diskussion um die Finanzierung von Kinderbetreuung eine neue Qualität erreicht hat, wurde trotz der offenkundigen Finanzkrise, die der Erfüllung dieses Rechtsanspruchs faktisch entgegensteht, keine Diskussion eröffnet, die aufzeigt, wie die gesteckten Ziele mit anderen als den traditionellen Mitteln einer kommunal finanzierten Kinderbetreuung zu erreichen sind.

In diesem Aufsatz wird nun geprüft, ob neue Wege denk- und gangbar sind, um die Ziele, welche die öffentliche Finanzierung von Kinderbetreuung anvisiert, besser als bisher zu erreichen. Zu diesem Zweck ist eine Zieldiskussion notwendig. Erst wenn klar ist, welche Ziele durch die öffentliche Finanzierung von Kinderbetreuung erreicht werden sollen, kann der Bedarf, der öffentlich zu fördern ist, bestimmt werden. Anschließend kann dann geklärt werden, ob die Ziele durch die gegebenen Regelungen und deren Umsetzungen erreicht werden können.

Es können im wesentlichen drei Ziele ausgemacht werden, die eine öffentliche Förderung von Kinderbetreuung begründen:

1. Die institutionelle Betreuung von Kindern schafft es, Bildungs- und Sozialisationsdefizite auszugleichen, schafft damit *Startchancengleichheit von Kindern*.
2. Die Sozialisation und Bildung, die Kinder in Tageseinrichtungen erfahren, ist eine *Investition in das Humankapital von Kindern*, spricht der heranwachsenden Generation.
3. Die institutionelle Betreuung von Kindern unterstützt die *Vereinbarkeit von Familie und Beruf*.

### Der Betreuungsbedarf

Akzeptiert man die oben genannten Ziele, so läßt sich daraus herleiten, daß ein Angebot gefördert werden soll, welches

- dem Betreuungsbedarf der Kinder gerecht wird. Nur eine »qualitativ gute« Kinderbetreuung kann gewährleisten, daß positive Sozialisations- und Bildungseffekte erzielt werden. Nur eine »qualitativ gute« Kinderbetreuung kann gewährleisten, daß Sozialisationsdefizite ausgeglichen werden,
- dem Betreuungsbedarf der Eltern gerecht wird, so daß diese ihre Erwerbsvorstellungen realisieren können.

## Steuerungsdefizite im System

Es ist insbesondere der zweitgenannte Bedarf, der durch das gegebene Angebot kaum gedeckt wird. Das Angebot an Plätzen in Kindertageseinrichtungen entspricht (zumindest in Westdeutschland) kaum dem Betreuungsbedarf, welcher sich aus den Erwerbsvorstellungen der Eltern herleitet.

Im weiteren ist diskussionswürdig, ob der Betreuungsbedarf, der sich aus der Forderung nach einer »qualitativ guten« Betreuung der Kinder ergibt, durch das gegebene Angebot befriedigt wird. Es lässt sich hinterfragen, durch wen und wie denn überhaupt »Qualität« definiert wird; dies, soviel lässt sich zumindest sagen, ist im gegebenen System wenig durchsichtig.

Gründe für die wenig bedarfsgerechte Versorgung mit Betreuungsplätzen können vor allem im aktuellen Finanzierungs- und Steuerungssystem der Kinderbetreuung gesucht werden. Charakteristisch für die aktuelle Situation sind zwei Dinge:

- die Abhängigkeit der Kinderbetreuung vom kommunalen Budget,
- die Bereitstellung des Angebots durch die Kommunen und über die Förderung freier Träger.

### Abhängigkeit vom kommunalen Budget

Die Kommunen sind dafür zuständig, institutionelle Kinderbetreuung zu organisieren und zu finanzieren. Diese kommunale Zuständigkeit hat historische Gründe: Die öffentliche Beteiligung an der Finanzierung von Kinderbetreuung ist als Teil der Armenfürsorge entstanden, welche prinzipiell den Kommunen überantwortet war und ist.

Die ersten Kindertageseinrichtungen

(sog. Kinderverwahranstalten) entstanden aus dem Engagement sozialpolitisch interessierter Bürger, die bestrebt waren, dem »moralischen Verfall« der unbeaufsichtigten Kinder der Arbeiterfrauen entgegenzuwirken. Getragen wurden diese Einrichtungen von Vereinen, die wohlhabende Bürger für die Vereinszwecke warben. Mit Inkrafttreten des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes (RJWG), dem Vorläufer des heutigen Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG), setzte der Staat im Jahr 1924 erstmalig die rechtlichen Rahmenbedingungen zur institutionellen Kinderbetreuung. Da Kinderbetreuung weiterhin als Teil der Armenfürsorge begriffen wurde, ordnete man sie, wie andere Bereiche der Fürsorge (beispielsweise später die Sozialhilfe), in die kommunale Zuständigkeit ein. Anfänglich erfüllten die Kommunen nur ordnende Funktionen; mit der Zeit kam es jedoch zu vermehrtem finanziellen Engagement, insbesondere in Form finanzieller Unterstützung der Betreuungsvereine.

Heute versteht das KJHG Kinderbetreuung zwar keineswegs mehr als Teil der Armenfürsorge (im Gegenteil: die Ziele des KJHGs sind – soweit wir dies beurteilen können – pädagogisch vorbildlich), aber die Umsetzung des KJHGs obliegt immer noch den Kommunen, d. h. Kinderbetreuung wird nach wie vor aus dem kommunalen Budget (sowie durch Landesmittel) finanziert. Damit hängt die Finanzierung der Kinderbetreuung von öffentlichen Haushalten ab, die, insbesondere in letzter Zeit, von massiver Finanznot geplagt sind. Aufgrund der Finanznot der Städte und Gemeinden wird unter Schlagworten wie »Lean Administration« oder »Neue Steuerungsmodelle« eine Kürzungspolitik betrieben, von der auch die Jugendhilfe nicht verschont bleibt. Da auch in den neuen Bundesländern Kin-

derbetreuung zur kommunalen Aufgabe erklärt und die Finanzierung über Bundesmittel sukzessiv abgebaut worden ist, ist zu befürchten, daß die bislang gute Versorgungslage mit Betreuungsplätzen in den neuen Bundesländern langfristig auch von kommunalen Finanzzwängen bedroht wird.

### Objektsubventionierung und staatlich gelenkte Produktion

Ein weiteres Steuerungsdefizit ergibt sich aus der Art und Weise, wie Kinderbetreuung gefördert wird. Prinzipiell ist es Aufgabe der Kommunen, dafür zu sorgen, daß ein »bedarfsgerechtes« Angebot an Plätzen in Kindertageseinrichtungen bereitgestellt wird. Die Kommunen haben zwei Optionen, das Angebot an Kindertageseinrichtungen zu fördern: Zum einen können sie eigene Kindertageseinrichtungen unterhalten, zum anderen stellen sie freien Trägern öffentliche Mittel zur Verfügung, wenn diese Träger Tageseinrichtungen betreiben.

In der Regel entscheiden die Jugendhilfeausschüsse über die Bezuschussung freier Träger und über den Bau kommunaler Einrichtungen. Die lokalen Jugendämter erstellen zuvor die notwendigen Bedarfsplanungen. Diese Bedarfsplanungen beziehen sich dabei lediglich auf die vage prognostizierte Anzahl der benötigten Plätze, weniger auf die präzisen Betreuungsbedürfnisse der Eltern, wie beispielsweise, ob eine Über-Mittag-Betreuung der Kinder benötigt wird, ob eine Nachmittagsbetreuung für Schulkinder gewünscht wird, welche Öffnungszeiten der Tageseinrichtungen bevorzugt werden etc. Da von unzureichenden Planungsgrundlagen ausgegangen wird, ist die öffentliche Hand kaum in der Lage, ihren Auftrag zu erfüllen, d. h. ein bedarfsge-

rechtes Angebot bereitzustellen bzw. zu fördern. Die differenzierten Betreuungsbedürfnisse der Eltern finden bei der jetzigen Angebotsplanung wenig Berücksichtigung.

### Ein Reformvorschlag

Im folgenden soll ein alternatives Finanzierungs- und Organisationsmodell für Deutschland vorgestellt werden. Es handelt sich um einen Reformvorschlag, der zum einen die Finanzierung von Kinderbetreuung besser als bisher vor tagespolitischer Kürzungspolitik schützen und zum zweiten den Betreuungswünschen der Eltern gerecht werden möchte.

Kernstücke des alternativen Modells sind:

- Die Finanzierung von Kinderbetreuung über eine Kinderkasse,
- die Regulierung des Angebots über eine Qualitätskommission und
- die Steuerung des Angebots über Betreuungsgutscheine.

#### *Die Kinderkasse*

Grundpfeiler des neuen Systems ist die Finanzierung aller Leistungen durch eine »Kinderkasse«. Wesentlich ist, daß diese Kinderkasse parafiskalisch organisiert ist (d.h. dem *Fiskus nebeneordnet* und von ihm unabhängig) und über »Beiträge« finanziert wird. (Um eine Doppelbelastung des Beitragszahlers zu vermeiden, müßten selbstverständlich Steuern gesenkt werden.) Wie die bisherigen Parafisci (»Neben-Fiskus«: Krankenkassenversicherung, Rentenversicherung etc.) ist die Kinderkasse selbstverwaltet. Da Beiträge in ein separates Budget (einen Parafiskus) gezahlt werden, gibt dies dem Beitragszahler eine langfristige Verlässlichkeit. In Zeiten leerer öffentlicher Kassen werden erfahrungsgemäß eher steuerfinanzierte

Leistungen gekürzt, als daß die Beiträge der Parafisci zweckentfremdet werden. Die Akzeptanz bei den Beitragszahlern dürfte höher sein, da den Beiträgen direkte Leistungen gegenüberstehen.

Es besteht eine allgemeine Beitragspflicht, d. h. jeder Bundesbürger ab dem 18. Lebensjahr bis zum Renteneintritt hat Beiträge an die Kinderkasse zu entrichten. Da jeder, d. h. auch Kinderlose, Beiträge zu zahlen hat, werden Umverteilungseffekte von den Kinderlosen zu den Kindererziehenden erreicht. Bürger ohne Einkommen können von der Beitragspflicht befreit werden. Wenn, wie in der Bundesrepublik, über Parafisci Verteilungspolitik betrieben wird, sollte die Beitragshöhe nach der »Vermögensposition« der Beitragszahler gestaffelt werden, d. h. Gutverdienende zahlen mehr als Bezieher niedriger Einkommen. Arbeitgeber sollen ebenfalls Beiträge (beispielsweise nach Anzahl der beschäftigten Arbeitnehmer) an die Kinderkasse entrichten. Dies kann damit begründet werden, daß Arbeitgeber von der Verfügbarkeit institutioneller Kinderbetreuung profitieren. Aus verteilungspolitischen Gründen kann die Kinderkasse einen Bundeszuschuß erhalten. Dieser Zuschuß darf allerdings nicht die Unabhängigkeit dieses Parafiskusses vom Finanzminister gefährden.

Die Kinderkasse finanziert sowohl Investitionskosten als auch laufende Kosten von Kindertageseinrichtungen (monistische Finanzierung). Die traditionelle Objektsubventionierung freier Träger wird aufgegeben, um den Bedarf an unterschiedlichen Formen von Kinderbetreuung mit Hilfe einer wirklich »pluralen« Angebotsstruktur, die alle Formen alternativer Anbieter (auch privat-gewerbliche Anbieter) einschließt, besser zu decken als bisher.

Eine stärkere »Bedarfsorientierung« er-

fordert jedoch nicht nur mehr Geld in den Händen der Nachfrager (Eltern), sondern vor allem eine verlässliche Qualitätskontrolle.

### *Qualitätskommission*

Wenn Kinderbetreuung kognitive und soziale Defizite ausgleichen bzw. eine Investition in das Humankapital der Kinder sein soll, so ist es wichtig, daß die Betreuung bestimmten Anforderungen genügt. In der Regel werden diese Bedingungen mit Qualität bezeichnet.

Eltern werden nur begrenzt in der Lage sein, diese Qualität zu beurteilen und zu kontrollieren. Zwar sind Eltern sehr wohl in der Lage, Betreuungsaspekte, die ihre Bedürfnisse tangieren (wie beispielsweise Öffnungszeiten, Erreichbarkeit), zu beurteilen; aber nicht allen Eltern ist es möglich, die Qualität einer Kindertageseinrichtung zu bewerten. Hier muß es andere Institutionen geben, die Qualität definieren und sichern.

Wie schon in »klein & groß« (Heft 7-8) ausführlich berichtet wurde, ist es nicht trivial, die Qualität der Betreuung zu definieren und zu sichern. So viel läßt sich jedoch feststellen: Qualität kann gesichert werden, indem Vorgaben in Form von Qualitätsstandards gemacht werden. Beispielsweise ließen sich Faktoren wie der Kind-Erzieher/innen-Schlüssel, die Raumgröße und die Ausstattung mit Spielzeug nennen. Diese Qualitätsstandards sind aber nur Voraussetzungen für eine qualitativ angemessene Betreuung; sie gewährleisten jedoch nicht, daß diese auch geleistet wird. Wichtigster Faktor, welcher die Qualität der Betreuung in einer Kindertageseinrichtung sichert, ist die Qualifikation der Erzieher und Erzieherinnen. Auf Basis der Qualifikationen, die die Erzieher in der Ausbildung vermittelt bekommen

haben, gestalten sie das tägliche Programm, das die Qualität der Betreuung am stärksten prägt.

Um transparente Qualitätsstandards festzulegen, soll eine auf Bundesebene agierende Qualitätskommission geschaffen werden. Diese Kommission ist besetzt durch: Vertreter der Wissenschaft, des Betreuungspersonals, der Gewerkschaften (ÖTV und GEW), der Eltern, der Jugendämter und der Kinderkasse.

Die Einhaltung der von der Qualitätskommission festgelegten Qualitätsstandards müßte von unabhängigen Institutionen geprüft werden. Hier bietet sich an, die Jugendämter mit genügenden Ressourcen auszustatten, damit beispielsweise die jetzigen Fachberater eine unabhängige Qualitätsprüfung durchführen können. Tageseinrichtungen, die Qualitätsstandards erfüllen, erhalten eine Lizenz und sind berechtigt, Kinder zu betreuen. Dies ist völlig unabhängig von der Rechtsform der Einrichtung.

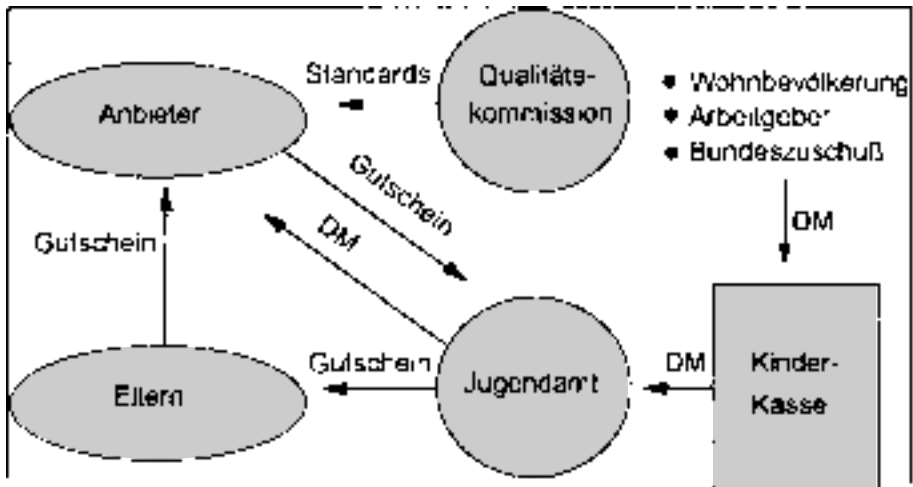
#### *Der Betreuungsgutschein*

Im Unterschied zum jetzigen Finanzierungssystem soll Kinderbetreuung nicht

mehr über staatliche Angebotsplanung und Objektsubventionierung gesteuert werden, vielmehr über die direkte »Nachfragemacht« von Eltern, die zu diesem Zweck »Betreuungsgutscheine« von der Kinderkasse zur Verfügung gestellt bekommen. (Der Begriff des Betreuungsgutscheins ist von dem englischen Begriff des »vouchers« abgeleitet. Praktisch haben Betreuungsgutscheine die gleichen Funktionen wie Dienstleistungsschecks, die beispielsweise in Frankreich für den Bereich der sozialen Dienste von Bedeutung sind.)

Betreuungsgutscheine werden an alle Eltern mit Kindern unter 15 Jahren von den lokalen Jugendämtern ausgegeben. Die Gutscheine sind zweckgebunden, d. h. sie können nur bei Tageseinrichtungen eingelöst werden, welche die durch die Qualitätskommission festgelegten Standards erfüllen.

Die Gutscheine sind in Stunden gestückelt und decken in jedem Fall die Betriebs- und Investitionskosten eines Ganztagsbetreuungsplatzes ab. Da die Kosten eines Betreuungsplatzes je nach Alter des Kindes variieren, hängt der Gegenwert des



Gutscheins vom Alter der Kinder ab.

Für behinderte Kinder sollen zusätzliche Gutscheine oder Gutscheine mit höherem Gegenwert ausgegeben werden, um die Mehrkosten für den Anbieter abzudecken. Unter Umständen sollen auch Eltern mit Kindern in ländlichen Regionen Gutscheine mit höherem Nennwert erhalten, da es aufgrund der geringeren Bevölkerungsdichte teurer ist, in diesen Regionen eine Kindertageseinrichtung zu betreiben.

Eltern können diese Betreuungsgutscheine bei Anbietern ihrer Wahl einlösen, insofern diese Anbieter lizenziert sind. Die Anbieter wiederum können die Gutscheine beim Jugendamt einlösen. Bei der Einlösung der Gutscheine werden dem Jugendamt alle Tageseinrichtungen bekannt. Dies ist von Vorteil, da, wie oben beschrieben, die Jugendämter mit der Qualitätskontrolle betraut sind. »Schwarze« oder »Schattenanbieter« wird es nicht geben, da diese die Gutscheine nicht gegen Geld einlösen können.

### *Konsequenzen*

Der Reformvorschlag würde dazu beitragen, mehr Flexibilität in das System der Kinderbetreuung zu bringen, ohne daß die Qualität der Betreuung darunter leiden würde. Eltern würde »Finanzmacht« gegeben; sie würden aus dem Angebot lizenzierter Tageseinrichtungen diejenige

auswählen, die ihren Bedürfnissen am besten entspricht. Kindertageseinrichtungen würden um Nachfrager konkurrieren. Die Konkurrenzsituation würde ein vielfältiges Angebot hervorbringen, das besser als bisher den Betreuungsbedürfnissen der Eltern angepaßt ist.

Es sei abschließend noch erwähnt, daß die Reformvorschläge betr. Kinderkasse, Qualitätskommission und Betreuungsgutscheine auch unabhängig voneinander betrachtet werden können. Selbst wenn man die Idee einer Qualitätskommission oder die Idee des Betreuungsgutscheins nicht unterstützt, so wäre trotzdem die Reformierung des Finanzierungssystems in Form einer Kinderkasse sinnvoll. Umgekehrt, falls man die Idee der Kinderkasse ablehnt, stellen Betreuungsgutscheine und die Qualitätskommission eine eigenständige Reform dar.

Das hier skizzierte Reformmodell wird im Rahmen eines Projektes der Hans-Böckler-Stiftung näher analysiert und spezifiziert, welches von Prof. Dr. Gert Wagner geleitet wird. Für Diskussionsbeiträge sind die Projektmitarbeiter/innen sehr dankbar (z. Hd. Michaela Kreyenfeld, Lehrstuhl für Sozialpolitik und öffentliche Wirtschaft, Ruhr-Universität Bochum, 44780 Bochum, Tel.: 0237-7002192 oder 70002971, Fax: 0234-7094247).

*Michaela Kreyenfeld, Gert Wagner  
und Susanne Flehmig*

---

### *Berichtigung:*

Im Januarheft (Thema: Himmelskunde) hat die Redaktion den Lesern statt eines Bären einen Löwen aufgebunden: Im Beitrag von Erika Dühnfort (S. 11) rutschte die Legende »Sternbild des Löwen« zum Großen Bären und Wagen. *Red.*

