



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend



FaFo
Familienforschung
Baden-Württemberg



MONITOR FAMILIENFORSCHUNG



Ausgabe Nr. 12

Gutscheine: Gezielte Förderung für Familien

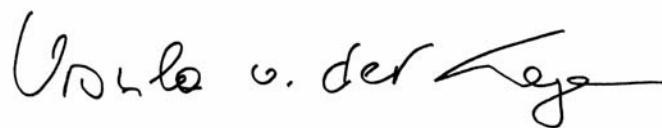
Inhalt	1
Editorial.....	2
Gutscheine: Gezielte Förderung für Familien.....	3
1. Gutscheine als zielgenaue Stärkung der Nachfrage	3
2. Erfahrungen mit Betreuungsgutscheinen.....	5
3. Modellprojekte im frühkindlichen Bereich.....	8
4. Gutscheine als Instrument öffentlicher Sozialpolitik und betrieblicher Personalpolitik	11
Datenquellen und Literatur	13
Impressum	13

Seit einer Reihe von Jahren wird von wissenschaftlicher Seite der Einsatz von Gutscheinen als Instrument einer zielgenauen Bildungs- und Sozialpolitik betont. Hintergrund ist dabei immer, staatliche Leistungen effizienter und bedarfsgerechter anzubieten und eine optimale Mischung aus staatlicher Lenkung, wirtschaftlicher Bereitstellung und Wahlfreiheit zu finden. Dieser Ausgangsbefund ist der Anlass für die vorliegende Darstellung von Sinn und möglichen Effekten eines verstärkten Einsatzes von Gutscheinen.

Der Monitor zeigt Möglichkeiten und Chancen, die in diesem in Deutschland erst langsam beachteten Instrument für Familien liegen. Ich habe im vergangenen Jahr mehrfach darauf hingewiesen, dass es sich gerade im Hinblick auf die Entwicklung einer qualitativ guten Kinderbetreuung lohnt, sich eingehender mit dem Potenzial von Gutscheinanangeboten zu beschäftigen.

Die Einführung von Betreuungsgutscheinen ist eine Möglichkeit, den Wettbewerb um das beste Angebot zu gestalten. Familien können mit ihnen besser entscheiden, welche Einrichtung am besten zu ihren Bedürfnissen passt und den Gutschein dort abgeben. Hamburg beispielsweise macht bereits überwiegend gute Erfahrungen mit diesem System und konnte die Zahl der angebotenen Betreuungsplätze sogar steigern.

Wie wir schließlich durch eine aktuelle Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft erfahren, könnte sich ein Gutscheinsystem nicht nur auf die Qualität in der Kinderbetreuung sondern auf die Volkswirtschaft insgesamt positiv auswirken. Es gibt mithin gute Gründe für eine sorgfältige Debatte.



Ursula von der Leyen

Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Gutscheine: Gezielte Förderung für Familien

Seit vielen Jahren wird von wissenschaftlicher Seite diskutiert, dass und wie Gutscheine als Instrument einer zielgenauen Bildungs- und Sozialpolitik effizienter und bedarfsgerechter eingesetzt werden können. Eine Vielzahl von theoretischen Beiträgen der letzten Jahre befasst sich mit den Problemen, den Konsequenzen und der praktischen Umsetzung von Gutscheinmodellen.

In Deutschland ist das Konzept von der Politik bisher kaum aufgegriffen worden. Dies steht im augenfälligen Kontrast zu vielfältigen Hinweisen darauf, dass in zahlreichen Anwendungsbereichen – wie bei sozialen Dienstleistungen – staatliche Eingriffe mittels Gutscheinen effizienter und zielgenauer erfolgen können als durch direkte staatliche Bereitstellung oder eine Objektförderung.

Vorteile und Grenzen von Gutscheinsystemen werden in diesem Monitor dargestellt. Es soll aufgezeigt werden, wo Gutscheine sinnvoll als Unterstützung für Familien eingesetzt werden können, insbesondere wenn es um Förderung und Betreuung der jüngsten Familienmitglieder geht.

1. Gutscheine als zielgenaue Stärkung der Nachfrage

Subventionen zielgenau eingesetzt

Wenn es um Aufgaben zum Wohle der Allgemeinheit geht, kann sich der Staat entschließen, ein Marktergebnis zu korrigieren und hinsichtlich der Qualität und Quantität zu beeinflussen. Bund, Länder oder Kommunen können dabei auf unterschiedliche Weise in das Marktgeschehen eingreifen:

- Der Staat kann selbst ein Angebot bereitstellen und Dienstleistungen in Eigenregie anbieten, z.B. durch die Kommune betriebene Kindertagesbetreuungseinrichtungen oder durch das Bundesland finanzierte Museen. Diese Option ist in der Regel sehr kostenintensiv (Enste/Stettes 2005).
- Er kann Anbietern einen Teil ihrer Kosten ersetzen, indem er Subventionen im Rahmen einer Objektförderung zahlt. Das heißt, er fördert die Bereitstellung von Angeboten. Subventionen werden direkt an ausgewählte Einrichtungen wie z.B. Theater oder Wohnungsbaugesellschaften geleistet. Allerdings kommt die Subvention dann nicht allen potenziellen Nutzern zugute, sondern nur denjenigen, die sich für einen geförderten Anbieter entscheiden. Der Staat kann über die Subventionierung von Objekten Einfluss auf Kosten, Preise, Qualität und Umfang der Dienstleistungen nehmen (Enste/Stettes 2005, Stutzer/Dürsteler 2005).
- Der dritte mögliche Weg ist die Subjektförderung. Der Staat unterstützt nicht die anbietende Einrichtung mit einer finanziellen Subvention, sondern den Bürger, der diese in Anspruch nimmt. Damit wird nicht die Bereitstellung, sondern die Inanspruchnahme subventioniert. Das heißt, die Bibliotheksbesucher, die Kindergarteneltern oder der Nutzer öffentlicher Verkehrsbetriebe bekommen ei-

ne Unterstützung, um Dienstleistungen in Anspruch nehmen zu können.

Eine Subjektförderung kann in Form von direkten finanziellen Zuwendungen, Steuervergünstigungen oder Sachleistungen geschehen. Der Gutschein ist eine besondere Form. Er ist im Gegensatz zu einer finanziellen Zuwendung verpflichtend an einen bestimmten Zweck gebunden, lässt aber den Nutzern trotzdem die Wahlfreiheit zwischen verschiedenen Angeboten. Die Umsetzung eines Gutscheinsystems verursacht durch einen niedrigeren Verwaltungsaufwand auf staatlicher Seite geringere Kosten und lässt eine hohe Dienstleistungsqualität erwarten.

Für Gutscheine spricht vor allem, dass eine zielgerichtete Förderung möglich ist. Sie kommt direkt den Nutzern zugute. Die zielgenaue Förderung ist auch der Vorteil des Gutscheins gegenüber einer rein finanziellen Förderung. Nach der Auszahlung eines Geldbetrags kann nicht nachverfolgt werden, ob dieser zweckbestimmt ausgegeben wird oder nicht. Der Gutschein hingegen ist zweckgebunden und kann nur für die zuge dachte Art der Dienstleistung eingelöst werden.

Wie funktioniert ein Gutscheinsystem?

Ein Gutschein wendet sich direkt an den Nachfrager. Das heißt, er wird an Bürgerinnen und Bürger, denen man die Nutzung von Gütern und Dienstleistungen ermöglichen will, ausgegeben. Das kann in ganz unterschiedlichen Bereichen der Fall sein, im Wohnungswesen, im Gesundheitsbereich, bei der Nutzung kultureller Angebote, im Bildungsbereich etc. Die Gutscheine können zweckgebunden eingelöst werden: Kinder können die Sportstätten in ihrer Stadt nutzen, Eltern ein Angebot bei einem Bildungsträger auswählen, Migranten einen Sprachkurs nach ihrem Bedarf belegen. Der Anbieter, bei dem der Gutschein eingelöst wurde, erhält sein Geld dann von der gut-

scheinausgebenden Stelle, z.B. der Kommune, zurück (Stutzer/Dürsteler 2005, Prognos 2007).

In der Ausgestaltung von Gutscheinsystemen bestehen Variationsmöglichkeiten:

- In den meisten Fällen kann der Gutschein nur bei Anbietern eingelöst werden, die mit der gutschein- ausgebenden Stelle eine Vereinbarung getroffen haben. Sie müssen Kriterien erfüllen oder unterlie- gen einer Zertifizierung, z.B. hinsichtlich der bereit- zustellenden Qualität (Dohmen 2002, Stutzer /Dürsteler 2005).
- Gutscheine können namensgebunden ausgegeben werden, um Missbrauch oder Handel zu vermeiden (Enste/Stettes 2005).
- Gutscheine können über einen bestimmten Geld- oder Zeitwert ausgestellt werden (Gerlach 2007).
- Der Gutscheinwert kann für alle Nutzer gleich sein oder unterschiedlich, je nach eingeschätzter Be- dürftigkeit.
- Der Gutschein kann die Gesamtkosten der Leistung abdecken oder nur einen Teil. Das kann z.B. der Teil sein, auf den Rechtsanspruch besteht. Eine Variante ist, dass sich der Gutscheinwert an den durch- schnittlich für diese Leistung anfallenden Kosten or- rientiert (Gerlach 2007).
- Offene Gutscheine lassen für den Nutzer die Mög- lichkeit zu, den Wert des Gutscheins aufzustocken. Dadurch kommt eine Preisbildung zustande, die sich wiederum positiv auf die Vielgestaltigkeit der Angebote auswirkt (Gerlach 2007).
- Man kann Gutscheine durch die potenziellen Nut- zer beantragen lassen oder lässt sie dem Nutzerkreis unaufgefordert zukommen, z.B. über das Einwoh- nermeldeamt bei Geburt eines Kindes oder nach Umzug (Gerlach 2007).

Einsatzmöglichkeiten von Gutscheinsystemen

Zur Unterstützung von Familien ist der Einsatz von Gutscheinen in verschiedenen Aufgabenfeldern denk- bar. Im kommunalen Bereich werden Gutscheine ausgegeben, um Familien die Nutzung kommunaler Einrichtungen zu ermöglichen. Familien, die als be- sonders förderungswürdig angesehen werden, weil sie z.B. kinderreich sind oder nur über niedriges Ein- kommen verfügen, erhalten Gutscheine für Zoo, Thea- ter, Bücherei, Sportstätten etc. Einige Gemeinden ver- geben Gutscheine an Neuzugezogene, um diese für kommunale Angebote zu interessieren. So wurde im Rahmen des Gelsenkirchener Bündnisses für Familie eine Neubürgerbroschüre entwickelt, die Gutscheine

und Vergünstigungen für Familien enthält (Internet- auftritt Lokale Bündnisse).

Im Bildungsbereich besteht eine lange Gutschein- tradition. Seit den sechziger Jahren gibt es in den USA Bildungsgutscheine. Auch in weiteren Ländern wie z.B. Neuseeland werden Gutscheinsysteme genutzt, um Kindern die Möglichkeit einer besseren Schulbil- dung in privaten Schulen zu ermöglichen. Sie sind oftmals eine Reaktion auf die Unzufriedenheit mit der Qualität staatlicher Schulen. In Deutschland werden Gutscheinmodelle im Bildungsbereich von der Bun- desagentur für Arbeit eingesetzt (Gerlach 2007).

In den USA gibt es seit vielen Jahren das Food- Stamp-Programm als Instrument zur Einkommenssi- cherung sozial schwacher Familien. Eine elektronische Gutscheinkarte berechtigt zum Erwerb von Lebens- mitteln. Der Erhalt einer solchen Karte ist an Bedin- gungen geknüpft: z.B. muss die Person arbeitsuchend gemeldet und bereit sein, jede Tätigkeit anzunehmen. Die Höhe der Leistungen wird nach individueller Situ- ation des Haushalts ermittelt. Es gibt einen Selbstbetei- ligungsanteil. Das Verfahren, Lebensmittelgutscheine oder Gutscheine für besondere Anschaffungen zu vergeben, ist in Deutschland aus der Sozialhilfe be- kannt (Gerlach 2007).

In Finnland erhalten Familien Gutscheine, mit de- nen sie eigenständig Pflege und Sozialdienste für älte- re Angehörige beauftragen können. So sollen Zugang und Reichweite von Gesundheitsleistungen verbessert werden (Gerlach 2007).

Weitere Vorteile von Gutscheinsystemen

Neben dem Vorteil, eine besonders zielgenaue För- derung zu ermöglichen, gibt es eine Reihe weiterer Aspekte, die für die Einführung von Gutscheinsyste- men sprechen:

Umsetzung gesellschaftspolitischer Ziele

Durch die Möglichkeit, förderungswürdige Nutzer zielgenau zu erreichen, können gesellschafts- und sozialpolitische Ziele verfolgt werden – z.B. mehr Ge- rechtigkeit und Gleichheit im Zugang zu Gütern und Dienstleistungen. Dieser Aspekt spielt bei Gutscheinen in Entwicklungsländern oder den USA eine tragende Rolle. Über Gutscheine kann z.B. an Bevölkerungs- gruppen mit niedrigem Einkommen wie etwa Allein- erziehende oder kinderreiche Familien umverteilt werden. Es lässt sich gezielt die Aufnahme einer Er- werbstätigkeit beider Elternteile unterstützen, wenn sich die Gutscheinhöhe für eine Kindertagesbetreu- ung an der Anzahl der Arbeitstage der Eltern orien- tiert. (Kreyenfeld/Spieß/Wagner 2001, Dohmen 2002, Stutzer/Dürsteler 2005).

Vorteile von Gutscheinsystemen

- + Zielgenaue Förderung
- + Umsetzung gesellschaftspolitischer Ziele
- + Stärkung der Wahlfreiheit
- + Steigerung der Nachfrageorientierung
- + Steigerung der Qualität
- + Absenkung von Markteintrittsbarrieren
- + Berücksichtigung von Bedürfnissen

Quelle: FaFo Familienforschung Baden-Württemberg 2007

Stärkung der Wahlfreiheit

Obwohl der Staat mit Gutscheinen in den freien Markt eingreift, bleiben Wahlfreiheit und Souveränität des Nutzers als wichtige marktwirtschaftliche Prinzipien gewahrt. Der Nutzer kann selbst wählen, für welches Produkt oder für welchen Anbieter er sich entscheidet. So kann z.B. ein Bildungsgutschein über einen bestimmten Betrag für einen Besuch im Museum, ein Konzert oder eine Aufführung im Theater eingelöst werden. Der Nutzer kann damit für sich einen maximalen Nutzen erreichen (Enste/Stettes 2005, Prognos 2007).

Steigerung der Nachfrageorientierung

Das Gutscheinsystem fördert die Konkurrenz der Anbieter zugunsten des Kunden und stärkt dessen Nachfragemacht. Es ist das wirtschaftliche Interesse eines Anbieters von Gütern oder Dienstleistungen, möglichst viele Nutzer zu überzeugen, das eigene Angebot durch Einlösen von Gutscheinen in Anspruch zu nehmen. Anbieter werden bemüht sein, ihr Angebot so passgenau wie möglich auf die Wünsche ihrer Kunden zuzuschneiden, um Vorteile gegenüber der Konkurrenz zu haben. Damit dieses Prinzip funktioniert, sollte der finanzielle Mehrertrag bei zusätzlichen Nutzern über den Grenzkosten liegen und umgekehrt bei Abwanderung die finanziellen Einbußen höher sein als die Kostenersparnis durch die geringere Nutzerzahl (Dohmen 2004, Prognos 2007).

Steigerung der Qualität

Gutscheinausgebende Stellen lassen in vielen Fällen nur Anbieter zur Auswahl zu, die vorgegebenen Qualitätskriterien entsprechen. Diese haben in der Regel von sich aus das Ziel, ein besonders gutes – nach Möglichkeit besseres – Leistungsangebot als die Mitanbieter für den Gutscheinwert anzubieten. Weniger gute Anbieter geraten unter Veränderungs- und Innovati-

onsdruck, um am Markt bestehen zu können (Dohmen 2002, Dohmen 2004, Enste/Stettes 2005, Stutzer/Dürsteler 2005, Prognos 2007).

Absenkung der Markteintrittsbarrieren

Die bisher meist übliche Objektförderung ist auf staatliche Planung und Marktregulierung ausgelegt. Ein bestimmter Kanon an Einrichtungen oder Anbietern wird gefördert. Oft besteht nur unzureichend Kenntnis über Kundenzufriedenheit und Bedarfe, weshalb zumeist keine Notwendigkeit der Veränderung des Kreises der geförderten Anbieter gesehen wird.

Eine Subjektförderung, d.h. eine Förderung über Gutscheine, ist dagegen marktwirtschaftlich ausgerichtet. Neue Anbieter haben die Möglichkeit, sich am Wettbewerb zu beteiligen. Damit finden neuartige, kundenfreundliche Angebote schneller Eintritt in den Markt. Sie können ihr bedarfsgerechtes Angebot mit einer hohen Inanspruchnahme und Kundenzufriedenheit belegen (Prognos 2007, Gerlach 2007).

Berücksichtigung von Bedürfnissen

Gutscheine bieten Vorteile, wenn der Staat keine gesicherten Informationen über die Bedürfnisse der Empfänger hat oder in Bereichen, in denen sich Erfordernisse schnell ändern. Im Gutscheinsystem kann der Nutzer durch seine Auswahl seine persönlichen Vorstellungen unmittelbar sichtbar machen, indem er das Angebot wählt, das seinem Anliegen am ehesten entspricht. Während eine Familie mit Hilfe des Familienbildungsgutscheins für ihr Einzelkind einen Spielkreis auswählt, benötigt eine andere praktische Tipps zur Säuglingspflege oder Kinderernährung. Gutscheine verhindern, dass hochsubventionierte Angebote wenig oder gar nicht genutzt werden, weil sie an den Bedürfnissen der Nutzer vorbei gehen (Wagner 2001, Stutzer/Dürsteler 2005, Spieß 2007).

2. Erfahrungen mit Betreuungsgutscheinen

Der Einsatz von Gutscheinen als Instrument einer nachhaltigen Familienpolitik wird in Deutschland insbesondere für den Bereich der frühkindlichen Betreuung und Bildung diskutiert. Nicht zuletzt in der Diskussion im und zum 7. Familienbericht spielen die Gutscheine insbesondere durch Beiträge von Prof. Spieß eine Rolle (BMFSFJ 2006).

In den letzten Jahren ist die Bedeutung einer frühen Förderung und Bildung immer sichtbarer geworden. Kinder, die früh gefördert werden, haben in der Schule und in ihrem späteren Lebensverlauf Vorteile (siehe

auch Monitor 9 „Auf den Anfang kommt es an“). In Deutschland wird das in quantitativer und qualitativer Hinsicht häufig nicht bedarfsgerechte Angebot seit vielen Jahren beklagt. Als einer der Gründe für diesen Mangel wird die kommunale und zentrale Angebotsplanung gesehen. Die Subventionierung von Objekten wie Kindertagesstätten kommt bisher nicht allen Kindern zugute, da nicht für alle interessierten Familien Plätze in gewünschtem Umfang zur Verfügung stehen. Eltern haben zumeist keine Wahlfreiheit, weil die Nachfrage deutlich höher ist als die zur Verfügung stehenden Plätze, weil Kinder nicht in Kindergärten aufgenommen werden, die außerhalb der Gemeindegrenze liegen oder weil Plätze vom Jugendamt zugewiesen werden. Von einer Umstellung der gängigen Objektförderung zu einer Subjektförderung auf Gutscheinsbasis kann eine Verbesserung der Situation erwartet werden (Stutzer/Dürsteler 2005, Spieß 2007).

Denkbar wäre, dass Kommunen Betreuungsgutscheine bewilligen, die bei einer anerkannten Tagespflegestelle oder einer Kindertagesstätte eingelöst werden können. Möglich sind auch Gutscheine für frühkindliche Bildung, die für entsprechende Angebote in der Familienbildung Gültigkeit besitzen. Die Betreuungs- und Bildungseinrichtung erhält den Gutscheinbetrag dann vom Staat zurückerstattet. So kann gewährleistet werden, dass die zur Verfügung gestellten Fördergelder sicher in Betreuung und Bildung des Kindes fließen (Stutzer/Dürsteler 2005, Gerlach 2007, Prognos 2007).

Bei der Ausgestaltung des Gutscheinsystems ist über verschiedene Aspekte zu entscheiden:

- Anspruchsvoraussetzungen bei Eltern oder Kindern: Sollen alle Haushalte einen Gutschein erhalten und alle in derselben Höhe? Oder gibt es Kriterien besonderer Bedürftigkeit (z.B. Kinderreichtum, Arbeitslosigkeit der Eltern, Berufstätigkeit beider Elternteile), die sich auf Gutscheinanspruch oder Gutscheinhöhe auswirken (Stutzer/Dürsteler 2005, Gerlach 2007)?
- Gutscheinwert: Soll die ganze Betreuungsleistung über den Gutschein finanziert werden oder nur ein gesetzlicher Mindestanspruch (z.B. Kindergartenbesuch ab dem 3. Lebensjahr)? Bekommt jede Kita ihre individuell geforderten Sätze erstattet oder nur die durchschnittlichen Kosten eines Betreuungsplatzes?
- Betreuungsart: Sind alle Betreuungsleistungen über einen Gutschein abrufbar oder nur bestimmte Arten wie Krippen, Ganztagesplätze oder Tagespflege (Gerlach 2007)?

- Anspruchsvoraussetzungen der Anbieter: Welchen Qualitätsstandards müssen die Anbieter von Kinderbetreuung genügen? Sind alle Anbieter aus dem kommunalen, gemeinnützigen und privatgewerblichen Bereich zugelassen (Spieß 2007, Gerlach 2007)?
- Sozialpolitische Zielsetzung: Die Entscheidung der Ausgestaltung hängt auch von den gesellschaftspolitischen Intention ab. Stellt man z.B. die berufliche Chancengleichheit von Frauen in den Mittelpunkt, möchte man eine soziale Durchmischung von Kindergruppen erreichen oder Kinder mit Migrationshintergrund besonders fördern?

Erwartungen an Betreuungsgutscheine

Eine Förderung von Einrichtungen durch ein Gutscheinsystem, das sich direkt an Eltern und Kinder wendet, scheint sinnvoll, da es eine Reihe von Vorteilen erwarten lässt.

Bessere Qualität

Durch den gleichberechtigten Wettbewerb zwischen den Trägern ist eine Steigerung der Qualität in der institutionalisierten Kinderbetreuung zu erwarten. Das Wohl der Kinder steht für die meisten Eltern im Vordergrund. Sie werden die Kinderbetreuung auswählen, von der sie sich die höchste Qualität erwarten, d.h. die beste Betreuung und Förderung, das beste pädagogische Konzept und das am besten qualifizierte Personal. Gibt es in einem Stadtteil drei Kindergärten, werden die meisten Eltern ihre Gutscheine in der Einrichtung einlösen, von der sie die beste Leistung erwarten. Die beiden anderen Kitas werden sich diesem Qualitätsstandard anpassen müssen, sonst erleiden sie wirtschaftliche Einbußen (Spieß 2007).

Bedarfsgerechter Ausbau

Mit einem Gutscheinsystem soll sich das Angebot durchsetzen, das den Präferenzen der Eltern am meisten entspricht. Eltern gewinnen damit an Mitsprache und können durch ihre Wahlentscheidung gute Angebote fördern und schlechte ignorieren. Neben der pädagogischen Qualität spielen für Eltern weitere Rahmenbedingungen eine Rolle: Wird ein Mittagessen angeboten, wie kompatibel sind die Betreuungszeiten mit den Arbeitszeiten, sind Betreuungszeiten flexibel, z.B. stundenweise oder nur an bestimmten Tagen buchbar? Auch hier werden Eltern Einrichtungen bevorzugen, bei denen das Angebot den Bedürfnissen der Familie am weitesten entgegenkommt. Andere Einrichtungen werden um Verbesserungen bemüht sein. Berufstätigen Eltern wird auf diese Weise in der Regel mehr geholfen als mit finanziellen Zuwendungen. Kinderbetreuungsgutscheine unterstützen die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben

unmittelbar, weil sie strukturelle Änderungen herbeiführen. Denn auch eine kostenfreie Krippe bleibt ungenutzt, wenn sie sich nicht an den Bedarfen der Eltern orientiert. (Spieß 2001, Spieß/Wagner 2001, Dohmen 2004, Spieß 2007, Gerlach 2007, Prognos 2007).

Schnelle Anpassung an veränderte Bedarfe und regionale Besonderheiten

Werden Kitaplätze über staatliche Planung bereitgestellt, besteht die Gefahr, dass Wünschen der Eltern nicht Rechnung getragen wird. Mitunter haben die planenden Behörden keine ausreichenden Informationen über gewünschten Umfang (z.B. Ganztagsplätze ja oder nein) oder Häufigkeit (tägliche oder tageweise Betreuung) des benötigten Angebots.

Veränderte Bedarfe und Wünsche der Eltern können sich durch Zu- oder Abwanderung, durch einen erhöhten Anteil berufstätiger Eltern oder durch neue Qualitätsansprüche ergeben. Im Gutscheinsystem sind die Betreuungseinrichtungen wesentlich intensiver mit den Wünschen der Eltern befasst. Verändern sich diese, liegt es an der Einrichtung, sich darauf einzustellen, wenn sie nicht riskieren will, dass sie die Familie als Kunden verliert. Auch Besonderheiten, die sich aus spezifisch regionalen Bedingungen ergeben, wie z.B. Öffnungszeiten angepasst an einen großen Arbeitgeber vor Ort, können über das Gutscheinprinzip schnell Niederschlag im örtlichen Angebot finden (Birtsch 2004 Enste/Stettes 2007).

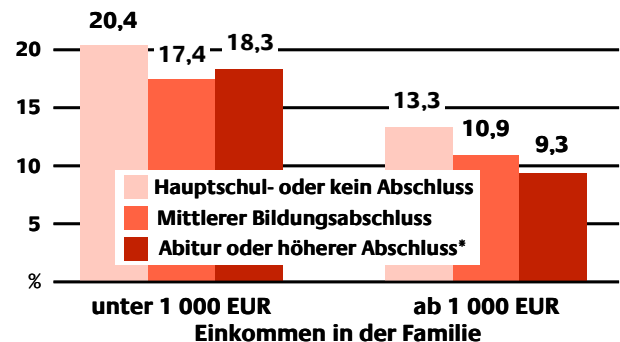
Chancengleichheit

Studien belegen, dass es Zusammenhänge zwischen dem Verzicht auf einen Kindergartenbesuch, der Nutzung von Angeboten der Familienbildung und soziostrukturellen Merkmalen gibt. Insbesondere Kinder aus bildungsfernen Elternhäusern oder Familien mit Migrationshintergrund besuchen seltener solche Angebote. Dafür sind unterschiedliche Ursachen denkbar: Eltern sehen nicht die Notwendigkeit bzw. die positiven Auswirkungen dieser Angebote, oder das Familienbudget ist so knapp, dass nicht die finanziellen Möglichkeiten bestehen, die Kinder an entsprechenden Angeboten zu beteiligen (DJI 2005).

Gerade für diese Kinder ist es im Sinne einer Chancengerechtigkeit von Anfang an wichtig, in Tageseinrichtungen oder über Familienbildungsangebote angeregt und gefördert zu werden. Der internationale Vergleich zeigt, dass diese Eltern über die Ausgabe von Gutscheinen motiviert werden, ihre Kinder stärker an frühkindlicher Betreuung und Bildung zu beteiligen. Mit dem Gutschein wird die finanzielle Last für finanzschwache Familien gemindert. Zum anderen ist die Wertigkeit des Gutscheins selbst Anreiz: Das Kind wird

angemeldet, damit die Leistung des Gutscheins nicht verfällt (Enste/Stettes 2005).

Nicht-Besuch des Kindergartens



Quelle: W. Bien / T. Rauschenbach / B. Riedel (Hrsg.)
Wer betreut Deutschlands Kinder, Weinheim 2006

Vielfältigeres Angebot

Mit der Berücksichtigung sehr differenzierter Elternwünsche werden Angebote breiter und vielfältiger. Neue Anbieter können sich am Markt etablieren – bis 2005 war es für privat-gewerbliche Träger überhaupt nicht möglich, staatliche Subventionen zu erhalten. Über die Gutscheine werden neue Kunden in den Kinderbetreuungsmarkt eintreten und neue Bedarfe anmelden. Die Gutscheine setzen für Anbieter Anreize, Zusatzleistungen anzubieten. Es ist ein erweitertes Angebot, zugeschnitten auf verschiedene familiäre Situationen, zu erwarten (Stutzer/Dürsteler 2005, Gerlach 2007, Spieß 2007).

Erhöhte Inanspruchnahme und volkswirtschaftliche Effekte

Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen, dass die Einführung von Gutscheinen eine stärkere Inanspruchnahme der Kinderbetreuung nach sich zieht. Mehr Kinder könnten von frühkindlicher Förderung profitieren. Für Kommunen brächte die Einführung eines Gutscheinsystems eine Kostenreduktion, weil das bisher aufwendige Planungsverfahren ersetzt wird.

Das hätte volkswirtschaftlich positive Auswirkungen. Zum einen werden Arbeitsplätze im Kinderbetreuungsbereich geschaffen. Zum anderen können Eltern, wenn Ihnen eine bedarfsgerechte Kinderbetreuung zur Verfügung steht, eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Eine höhere Frauenerwerbstätigkeit wird damit gefördert, Leistungen der Schattenwirtschaft werden offiziell. Das bringt positive Einnahmeeffekte für die öffentliche Hand, Mehreinnahmen in den Sozialversicherungen und zusätzliche Steuereinnahmen. Eine detaillierte Aufstellung dieser Folgewirkungen ist

im Monitor Nr. 9 dargestellt (Stutzer/Dürsteler 2005, BMFSFJ 2007, Gerlach 2007).

Kritische Aspekte zur Wirkung von Betreuungsgutscheinen

Voraussetzung für die erfolgreiche Einführung eines Gutscheinsystems ist der umfassend informierte, rational handelnde Akteur, der sich für das bestmögliche Angebot entscheidet. Damit Eltern die beste Einrichtung für Bildung und Betreuung ihrer Kinder auswählen, müssen sie die entsprechenden Informationen haben. Es gibt nicht überall Führer durch die Kinderbetreuungslandschaft, die wichtige Aspekte wie pädagogische Konzepte, Personalschlüssel oder pädagogische Qualifikation des Personals offenlegen. Oft müssen Eltern Informationen mühsam zusammensuchen oder sich auf Mund-zu-Mundpropaganda verlassen. Das birgt die Gefahr, dass Kitas mit besonderer pädagogischer Qualität, die sich nicht entsprechend vermarkten, seltener in Anspruch genommen werden. Auch ist nicht für alle Eltern Qualität der ausschlaggebende Aspekt für ihre Auswahl (Spieß 1998, Dohmen 2004, Gerlach 2007).

Gutscheine können zudem die soziale Segregation fördern, wenn Ober- und Mittelschichteltern ihre Kinder in ausgewählten Einrichtungen anmelden, während für Kinder aus sozialen Problemgebieten sogenannte „Restkindergärten“ bleiben. Meist haben diejenigen Eltern Vorteile, die über bessere Informationsquellen verfügen. Bildungsfernere Eltern können hier leicht ins Hintertreffen geraten. (Kreyenfeld/Wagner/Spieß 2001). Nicht alle Vorteile des Gutscheinsystems können sich zudem im ländlichen Raum voll entfalten, wenn wenige Anbieter quasi eine Monopolstellung innehaben (Dohmen 2004, Diller 2004).

Ein weiterer Einwand ist, dass ein Gutschein im Gegensatz zur finanziellen Leistung eine Bevormundung beinhalten. Es wird dem Nutzer unterstellt, dass er die zuge dachte Leistung nicht eigenverantwortlich zweckbestimmt einsetzt. Beispiel ist die öffentliche Diskussion, ob ein Betreuungsgeld wirklich den Kindern zugute kommt.

Das Gutscheinsystem zwingt Träger zum effektiven Einsatz ihrer Mittel, was grundsätzlich positiv zu werten ist. Das kann dazu führen, dass Eltern mit geringem gewünschtem Betreuungsumfang schwerer einen Platz finden, weil sie wirtschaftlich weniger Einnahmen bringen. Nur wenn die Nachfrage nicht deutlich größer ist als das Angebot, kann das Gutscheinsystem optimal funktionieren. Für die Einrichtungen besteht durch das System insgesamt weniger Verlässlichkeit auf der Einnahmeseite. Das kann dazu

führen, dass weniger Investitionsbereitschaft besteht oder fachliche Anforderungen zurückgefahren werden. Größere Träger können unter diesen Bedingungen evtl. besser existieren als kleinere Träger mit weniger Flexibilität und Ressourcen. (Diller 2004).

3. Modellprojekte im frühkindlichen Bereich

Kita-Gutschein Hamburg

Eines der am längsten erprobten Gutscheinmodelle im Bereich der frühkindlichen Förderung und Betreuung ist der Kita-Gutschein der Hansestadt Hamburg. Seit dem Jahr 2003 besteht in Hamburg ein Rechtsanspruch, der über die bundesweite Regelung hinausgeht. Für Kinder ab 3 Jahren bis zum Schuleintritt besteht, unabhängig von der persönlichen Situation der Eltern, ein Anspruch auf einen Kitaplatz von täglich fünf Stunden. Dieser Anspruch wurde 2005 ausgeweitet: Für jedes Kind zwischen 0-14 Jahren steht ein Platz zur Verfügung, wenn beide Eltern berufstätig sind oder wenn ein besonderer pädagogischer Bedarf (und ggfs. weitere Bedarfslagen) vorliegt.

Zielsetzung

Ziele bei Einführung des Kita-Gutscheins waren u.a., eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf und bessere Förderung von Kindern mit besonderem pädagogischem Bedarf zu ermöglichen. Einrichtungen sollten stärker die Bedürfnisse der Eltern berücksichtigen. Stichproben haben gezeigt, dass der bestehende Zuschnitt der Betreuungsplätze nicht bedarfsgerecht ist. Eltern mit Halbtagesplätzen benötigten mehr Betreuung, Eltern mit Ganztagesplätzen nutzen dagegen die zur Verfügung stehende Betreuungszeit nicht aus. Bedarf bestand nach 6-Stunden-Betreuung und zeitlich flexiblen Angeboten. Auf Trägerseite wurden Unflexibilität und Ineffektivität der zentralen Planung bemängelt. Da die Hansestadt nur begrenzte Finanzen zur Verfügung stellen kann, sollte außerdem der Mitteleinsatz durch die Gutscheine verbessert werden. (Diller 2004, Bange/Arlt/Klipp 2007).

Umsetzung

Die Stadt Hamburg hat vor Einführung des Gutscheins Einrichtungen mit unterschiedlichen Zahlungen je nach Art des Platzangebotes gefördert. Mit dem neuen System wird nun gezielt der Bedarf des einzelnen Kindes abgedeckt. Eltern erhalten den Gutschein für den individuell benötigten Betreuungsbedarf als Äquivalent für den Finanzausschuss der Stadt. In Absprache mit dem Jugendamt wird jetzt nicht mehr ein bestimmter Betreuungsplatz genehmigt, sondern der Betreuungsbedarf individuell mit den Eltern geklärt.

Per Gutschein wird eine Betreuungsleistung genehmigt, die dann in einer Einrichtung ihrer Wahl eingelöst werden kann. Eltern haben die Möglichkeit, den Gutschein bei Inanspruchnahme zusätzlicher Leistungen aufzustocken. Es können alle Kitas oder Kindertagespflegestellen ausgewählt werden, die mit der Stadt Hamburg eine Leistungs- und Qualitätsvereinbarung abgeschlossen haben. Die Einrichtungen bekommen über den Gutschein unabhängig von ihren individuellen Kosten für gleiche Leistung ein gleiches Entgelt (Diller 2004, Bange/Arlt/Klipp 2007).

Erfahrungen

Seit der Einführung des Gutscheinsystems nutzen mehr Eltern das Angebot der frühkindlichen Betreuung. 2006 wurden 71300 Kinder und damit 5500 mehr als 2002 institutionell betreut. Mit einem Anteil von 22 Prozent betreuten Kindern unter drei Jahren nimmt der Stadtstaat Hamburg in Westdeutschland den Spitzenplatz ein. Eine weitere positive Erfahrung ist, dass die Träger seit der Einführung der Gutscheine ihr Angebot erweitert haben und Flexibilität im Hinblick auf Wünsche der Eltern zeigen. Die neue Konkurrenzsituation hat dazu geführt, dass 74 neue Kitas eröffnet und 25 geschlossen wurden. Ganztagesbetreuung wurde weniger in Anspruch genommen, dafür ist Nutzung fünfstündiger Betreuung angestiegen. Jede fünfte Betreuung eines unter 3-jährigen Kindes erfolgt im Rahmen der Tagespflege. In Verbindung mit Einführung des Kitagutscheins wurden verbindliche Bildungspläne eingeführt, die zu einer Qualitätssteigerung des Angebots geführt haben. Für die Kindertagespflege wurden ebenfalls neue Qualitätsanforderungen festgelegt. (Prognos 2007, Gerlach 2007, Bange/Arlt/Klipp 2007).

Es gibt allerdings auch Kritikpunkte. Das Jugendamt orientiert sich bei der Genehmigung der Betreuungsleistungen vor allem an der Erwerbstätigkeit der Eltern und zu wenig am pädagogischen Bedarf der Kinder. So erhalten z.B. Migrantenkinder mit erwerbslosen Eltern keinen Ganztagesplatz, obwohl sie oft besonderen Förderbedarf haben. Dem wird mit der Einrichtung von Eltern-Kind-Zentren in sozialen Brennpunkten begegnet. In problematischen Stadtteilen ist die Anzahl der Ganztagesplätze zurückgegangen, da die Jugendämter bei arbeitslosen Eltern keinen Bedarf gesehen haben. Können diese keine gesicherte Kinderbetreuung nachweisen, sind sie wiederum für potenzielle Arbeitgeber nicht interessant. Schwierig war, dass zunächst die Nachfrage das Angebot bei weitem überstieg. Außerdem führte die Begrenztheit der zur Verfügung stehenden Mittel zu

einem Bewilligungsstopp, d.h. Gutscheine, die über den Rechtsanspruch für Kinderbetreuung hinausgingen, wurden nicht mehr erteilt. Konsequenz war die Aufstockung des bereitgestellten Etats von 296 Mio (2002) auf 377 Mio. Euro (2007) (Diller 2004, Prognos 2007, Bange/Arlt/Klipp 2007, www.kita-gutschein.de)

Kitagutschein Berlin

Seit dem Jahr 2006 gibt es in Berlin den Kitagutschein, der von Eltern beantragt und vom Jugendamt bewilligt wird. Anspruchsberechtigt sind Kinder berufstätiger Eltern und Kinder mit besonderem pädagogischem Bedarf. Einlösbar ist der Gutschein in jeder Kita, die mit dem Land Berlin eine Finanzierungsvereinbarung hat.

Positiv hat sich seitdem niedergeschlagen, dass mit Einführung des Modells den Eltern mehr Mitspracherecht eingeräumt wird, indem sie an wesentlichen Entscheidungen des Trägers zu beteiligen sind. In Eltern-Kind-Gruppen arbeiten Eltern und Erzieher eng zusammen. Außerdem wurde ein verbindlicher Rahmen durch das Berliner Bildungsprogramm als Maßnahme der Qualitätsentwicklung und ein kostenfreies drittes Kindergartenjahr eingeführt. Hauptkritikpunkt des Modells ist, dass das Jugendamt über die Vergabe der Gutscheine und damit den Zugang zu einer Betreuung entscheidet (Gerlach 2007, Prognos 2007).

Modellprojekte in Bayern

In Bayreuth und Landsberg am Lech wurden Modellprojekte durchgeführt, bei denen von der Förderung der Einrichtungen auf Förderung der Kinder umgestellt wurde. Aufgrund positiver Erfahrungen wurde diese Verfahrensweise ab September 2006 in ganz Bayern eingeführt. Kitas erhalten mehr Geld, wenn sie längere Betreuungszeiten anbieten und eine größere Kinderanzahl betreuen. Für Kinder, deren Betreuung zeit- und/oder personalintensiver ist, sind die Pauschalen höher. Diese subjektbezogene Förderung ist allerdings eher ein indirektes Gutscheinmodell. Die neue Regelung soll stärker die Wünsche der Eltern berücksichtigen. Die Eltern vereinbaren mit der Kita individuell eine Nutzungszeit und buchen diese im Rahmen eines Betreuungsvertrags. Parallel dazu ist ein neues Modell der Qualitätssicherung in Kraft getreten (Enste/Stettes 2005, Gerlach 2007).

Projekte aus einzelnen Kommunen

Auf kommunaler Ebene sind Betreuungsgutscheine erst vereinzelt eingeführt, zumeist um in Zeiten des demografischen Wandels besondere Familienfreundlichkeit zu dokumentieren.

Beispiel für die Ausgestaltung eines Betreuungsgutscheins durch die Stadt Heidelberg

So erhalten Sie den Betreuungsgutschein...

Voraussetzungen

- Ihr Kind ist unter 3 Jahre alt.
- Ihr Kind hat seine Hauptwohnung in Heidelberg.
- Ihr Kind wird in einer Kinderkrippe oder bei einer Tagespflegeperson betreut. Die Betreuung kann auch außerhalb Heidelbergs erfolgen.
- Die Betreuung umfasst im Durchschnitt mindestens 4 Stunden täglich (gebuchte Betreuungsstunden pro Woche durch 5 Tage teilen).
- Das bereinigte Bruttoeinkommen der Bedarfsgemeinschaft (alle Haushaltsmitglieder), in der Ihr Kind lebt, übersteigt 7.000,- € monatlich nicht. Eine Hilfe zur Ermittlung dieses Einkommens finden Sie auf den Seiten 9 und 10.

Verfahren

- 1 Bitte füllen Sie auf der Umschlagseite und den folgenden Seiten alle gelb hinterlegten Felder sorgfältig und gut lesbar aus.
- 2 Bitte lassen Sie, bevor Sie zum Bürgeramt gehen, das Betreuungsverhältnis von der Kindertageseinrichtung /Tagespflegeperson bestätigen (Seite 6).
- 3 Das Bürgeramt stellt Ihnen anschließend den Betreuungsgutschein sofort aus.
- 4 Der Gutscheinbetrag wird vom Kinder- und Jugendamt direkt an die Kindertageseinrichtung / Tagespflegeperson ausgezahlt. Sie zahlen nur noch den um den Gutscheinbetrag reduzierten Elternbeitrag an die Kindertageseinrichtung / Tagespflegeperson.

Hinweise

Spätestens nach einem Jahr verliert der Gutschein seine Gültigkeit. Haben Sie danach weiterhin Anspruch auf einen Gutschein, so stellen Sie bitte frühestens drei Monate, spätestens einen Monat, bevor der Gutschein seine Gültigkeit verliert, einen Folgeantrag.

Quelle: Internetangebot der Stadt Heidelberg

Das Beispiel Finnland

Andere Länder haben erfolgversprechende Erfahrungen mit Betreuungsgutscheinen gemacht. In Finnland können Eltern bspw. entweder einen Betreuungsgutschein in Anspruch nehmen oder bekommen einen entsprechenden Geldbetrag bei Betreuung des Kindes zu Hause. Die Einführung der Gutscheine hat die Nachfrage nach institutioneller Kinderbetreuung steigen lassen – sogar in den Regionen, in denen das Kinderbetreuungsangebot bereits als bedarfsdeckend angesehen wurde. Es gab einen landesweiten Anstieg der Inanspruchnahme um 3-6% und parallel dazu eine Erhöhung der Müttererwerbstätigkeit regional um bis zu 5%. Diese Ergebnisse treffen allerdings nur auf Mütter zu, deren Kinder mindestens zwei Jahre alt sind.

Das Beispiel Milwaukee, Wisconsin

In der US-amerikanischen Stadt Milwaukee hat die Öffnung des Kinderbetreuungsmarktes eine Reihe von positiven Auswirkungen nach sich gezogen. Das Angebot wurde ausgebaut und hat sich stärker an den Bedürfnissen der Eltern orientiert. Neue innovative Zusatzangebote wie Ernährungskurse, Familienberatung, sportliche oder musische Schwerpunkte, Spezi-

alangebote für Teenagereltern konnten sich auf dem Markt etablieren. Das Engagement der Eltern ist gestiegen (Gerlach 2007).

Gutscheine in der Familienbildung

Modellprogramm „STÄRKE“ in Baden-Württemberg

Das Land Baden-Württemberg entwickelt zur Zeit ein Programm "STÄRKE", das zum Ziel hat, die elterlichen Erziehungskompetenzen zu stärken und möglichst mehr Familien als bisher den Zugang zu Familien- und Elternbildungsveranstaltungen zu ebnet. Nach der derzeitigen Planung sollen anlässlich der Geburt von Kindern ab September 2008 auch Gutscheine ausgegeben werden, die Eltern für Bildungsveranstaltungen einlösen können. Die Gutscheine müssen bei Veranstaltern eingelöst werden, die eine Selbstverpflichtung zur Einhaltung thematischer Zielvorgaben und Qualitätsstandards für ihr Kursangebot unterzeichnet haben (Ministerium für Arbeit und Soziales Baden-Württemberg 2007).

Bildungsgutscheine im Rahmen der Lokalen Bündnisse für Familie

Das Berliner Bündnis für Familien plant als Pilotprojekt eine Familienbildungskarte in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft. Betriebe sollen Inhouse oder über kooperierende Familienbildungsträger ein Bildungsangebot bereitstellen, das über den an Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen ausgegebenen Gutscheinen genutzt werden kann (Internetauftritt Lokale Bündnisse).

Im Rahmen des Borkener Präventionsprojektes „Young“ erhalten frischgebackene Eltern ein Starter-set. Es enthält erziehungsrelevante Informationen und Gutscheine für die Teilnahme an der Elternfortbildung (Internetauftritt Lokale Bündnisse).

Ein Bildungsgutschein des Lokalen Bündnisses für Familien in Velbert ermöglicht Familien die Teilnahme an Veranstaltungen zu Familienthemen, z.B. Prager-Eltern-Kind-Programm (PEKiP), bei ausgewählten Bildungsträgern. Diese Gutscheine werden Neubürgern geschenkt, können aber auch von lokalen Unternehmen erworben und an die Mitarbeiter weitergegeben werden (Internetauftritt Lokale Bündnisse).

Fazit aus der Praxis

Gutscheine können eine sinnvolle Alternative zur bisherigen Subventionierung ausgewählter Einrichtungen für das deutsche Kinderbetreuungssystem sein. Sie lassen mehr Bedarfsgerechtigkeit und einen Ausbau des Angebots erwarten und sind damit ein wichtiges Instrument, um die notwendige und/oder gewünschte Erwerbstätigkeit beider Elternteile zu ermöglichen.

Der Wettbewerb der Einrichtungen untereinander kann zu einer Steigerung der Qualität in der Kinderbetreuung führen und ist damit wichtiger Bestandteil der frühen Förderung von Kindern. Zudem ist es möglich, über Gutscheine auch eine stärkere Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Kinderbetreuung sicherzustellen. Zusammen mit einer effektiveren Mittelverwendung, die durch ein Gutscheinsystem zu erwarten ist, stehen mehr Ressourcen zur Verfügung, die den Familien in Deutschland zugute kommen (Spieß 2007).

4. Gutscheine als Instrument öffentlicher Sozialpolitik und betrieblicher Personalpolitik

Neueste Erkenntnisse über die Effekte eines verstärkten Einsatzes von Gutscheinen als Instrument sowohl der öffentlichen Sozialpolitik wie auch der betrieblichen Personalpolitik liegen in einer Studie des IW Köln vor. Ziel dieser Untersuchung war es, belastbare Antworten auf Fragen zu finden, welche sozialpolitischen Leistungen sich mit Gutscheinen effizienter als bisher anbieten lassen, welche volkswirtschaftlichen Effekte ein verstärkter Einsatz von Gutscheinen auslösen kann und welche Einsatzmöglichkeiten Gutscheine einer auf Mitarbeiterbindung bedachten betrieblichen Personalpolitik bieten (IW 2008).

Gutscheine als Instrument der öffentlichen Sozialpolitik

Folgende volkswirtschaftliche Effekte lassen sich nach Einführung eines Gutscheinsystems bei sozialen Dienstleistungen wie Kinderbetreuung, Pflegeleistungen oder der Behindertenhilfe ermitteln:

- Bürokratiekosten: Kurzfristig ist durch die Umstellung der bestehenden Systeme zwar mit hohen Einführungskosten zu rechnen. Mittel- bis langfristig ergeben sich jedoch deutliche Einspareffekte.
- Qualität: Durch die Restrukturierung in den Bereichen Finanzierung und Angebot ist übergangsweise mit geringfügigen Qualitätseinbußen zu rechnen, die aber im Zeitablauf schnell mehr als ausgeglichen werden.
- Wahlfreiheit: Unmittelbar positiv beeinflusst werden – bei entsprechender Bereitstellung von Informationen und ggf. Infrastruktur – Auswahl, Vielfalt, Kreativität und Innovation der Angebote.
- Effektivität: Für den Staat bieten sich Vorteile durch die Differenzierung nach Bedürftigkeit, Höhe und Art der Leistungen, so dass einzelne Gruppen zielgenau gefördert werden können. Dazu gehören

Sprachförderkurse, bedarfsgemäßer Stundenumfang für die Kinderbetreuung oder auch die bessere Ernährung durch Schulesen. Damit kann die Chancengerechtigkeit verbessert und die Gleichbehandlung aller entsprechend der Bedürftigkeit sichergestellt werden. Mitnahmeeffekte und überflüssige Angebote werden hingegen vermieden.

- Gesamtwirtschaftliche Effekte: Positiv wirken sich Gutscheine letztlich auch auf Beschäftigung und Wachstum aus – nicht zuletzt durch die Verringerung der Schwarzarbeit aufgrund der Verringerung der Regulierungsdichte und Legalisierungseffekten.

Forschungsergebnisse und Reformdividenden von Gutscheinen in ausgewählten sozialpolitischen Feldern

Effizienzbaustein	Kinderbetreuung	Pflege*	Behindertenhilfe*	Grundsicherung
1. Produktionseffizienz				
- Theoretische Wirkungserwartung	+++	+++	+++	+++
- Bürokratiekosten kurzfristig	---	x	-	+
- Bürokratiekosten langfristig	+++	x	x	+
- Kosten (allg.)	++	x	x	x
- Qualität kurzfristig	-	x	x	++
- Qualität langfristig	++	x	x	++
2. Allokationseffizienz				
- Theoretische Wirkungserwartung	++	++	++	++
- Wahlfreiheit	++	+	+	++
- Innovationsdruck	x	x	x	x
3. Effektivität				
- Theoretische Wirkungserwartung	++	++	++	++
- Differenzierung (Einzelfallgerechtigkeit)	+	x	++	+
- Partizipationsgerechtigkeit	-	x	x	-
- Gleichbehandlung	+++	x	x	x
4. Volkswirtschaftliche Effekte				
- Beschäftigung	++	x	x	x
- Wachstum	o	x	x	x
- Schattenwirtschaftsbekämpfung	++	++	x	x
5. Transfervolumen				
in Mio. Euro	18.840	10.790	11.290	11.130
6. Reformdividende				
in Prozent	5 - 25	5 - 25	5 - 30	5 - 15
in Mio. Euro	942	540	564	556
	- 4.710	- 2.697	- 3.387	- 1.670

Basis für Bewertung: * Modellversuche
 +++/++/+/- = positive Effekte; ---/--/- = negative Effekte;
 o = neutral; x = keine Daten

Quelle: IW-Zusammenstellung und IW-Schätzungen 2008

Die genannten Effizienzeffekte lassen sich zu einer Reformdividende zwischen 5 und 30 Prozent summieren. Bezogen auf die jeweiligen Transfervolumina in den ausgewählten Bereichen Kinderbetreuung, Pflegeleistungen, Behindertenhilfe sowie Leistungen im Bereich der Grundsicherung entspricht dies einer aggregierten Reformrendite von 2,6 bis 12,5 Mrd. Euro, die durch Qualitätsverbesserungen und Kosteneinsparungen entstehen. In den einzelnen Bereichen lassen sich Reformrenditen zwischen rund 500 Mio. und 4,7 Mrd. Euro berechnen (vgl. Übersicht).

Die komplexen Zusammenhänge im Bereich der sozialen Dienstleistungen können zunächst nur vereinfacht skizziert werden. Das genaue Ausmaß hängt stark von der Art der Ausgestaltung der Gutscheine ab und bedarf einer weiteren empirischen Überprüfung durch soziale Modellversuche oder die Evaluation von Gutschein- bzw. Quasigutscheineinführungen in Hamburg, Berlin oder Bayern.

Fazit: Bislang gab es zwar eine umfangreiche theoretische Auseinandersetzung über die Möglichkeiten und Chancen eines Gutscheinsystems, die jedoch erst in Ansätzen empirische Überprüfungen erlaubt. Das Gutachten des IW liefert einen ersten Überblick über die bisher vorliegenden empirischen Ergebnisse und zeigt mit einem Forschungsraaster Bereiche auf, die weiterer Untersuchungen bedürfen.

Gutscheine als Instrument der betrieblichen Personalpolitik

Mit der Einführung eines Gutscheinsystems erwartet das IW auch Effekte in der betrieblichen Personalpolitik. Neben der monetären Vergütung gewinnt in den Unternehmen ein Sozialleistungsmanagement zur Erhöhung der Arbeitszufriedenheit und Produktivität der Beschäftigten an Bedeutung für die Mitarbeiterbindung. Bereits im Jahr 2000 boten fast 70 Prozent aller Unternehmen mindestens eine Form betrieblicher Zusatzleistungen an. Eine Variante ist die Gewährung von Essensgutscheinen, denen im Grundsatz folgende Vorzüge als Instrument einer betrieblichen Personalpolitik bescheinigt werden können, die hier beispielhaft für andere Varianten dargestellt werden:

- Essensgutscheine tragen als Baustein der betrieblichen Gesundheitsförderung zum Erhalt der Arbeitsfähigkeit der Beschäftigten bei.
- Essensgutscheine bieten den Unternehmen eine (steuer-)günstige Option der Gehaltserhöhung für ihre Beschäftigten.
- Essensgutscheine können betriebsinterne Ungleichbehandlungen zwischen Hauptstelle (mit Kantine) und Niederlassungen (ohne Kantine) vermeiden, da Gutscheine allen eine vergünstigte Mit-

tagsversorgung ermöglichen. Indirekt werden so Peripheriestandorte aufgewertet und für Mitarbeiter attraktiver. Bisher haben rund 80 Prozent der Arbeitnehmer keine Möglichkeit, von der steuerbegünstigten Mittagsverpflegung zu profitieren.

Essensgutscheine können sich angesichts der demografischen Entwicklung zu einem an Bedeutung gewinnenden Faktor der Unternehmensbindungsprogramme weiterentwickeln und im Rahmen freiwilliger betrieblicher Sozialleistungen als Teil des Cafeteria-Systems von Unternehmen angeboten werden. Bislang bezahlen jedoch in Deutschland lediglich 1,8 Prozent der Beschäftigten ihre Verpflegung am Arbeitsplatz mit Essenschecks. In anderen Ländern liegt diese Quote deutlich höher, zum Beispiel in Österreich und Italien bei 10 Prozent bis zu 80 Prozent in Ungarn. Nach vorliegenden Markterhebungen und Umfragen in Unternehmen und Betrieben wird das tatsächliche Potenzial, welches zusätzlich für Gutscheine aktivierbar ist, realistischerweise auf 3 bis 9 Prozent des Gesamtvolumens von 19,7 Milliarden Euro taxiert.

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht bieten Essensgutscheine ebenfalls Vorteile, die sich u.a. aus der Gleichbehandlung aller Arbeitnehmer und Bürokratiekosteneinsparungen ableiten lassen. Die gesamtwirtschaftlichen Effizienz- und Effektivitätsvorteile belaufen sich schätzungsweise auf 3 bis 11 Prozent. Durch die Essensgutscheine können bisher in Schattenwirtschaft erbrachte Restaurantleistungen zumindest partiell legalisiert werden, da über Gutscheine im Gegensatz zur Barzahlung eine Dokumentation der Verkäufe erfolgt. Dies kann zur Verringerung der Schwarzarbeit und der Schattenwirtschaft beitragen. Ergänzend führt die mögliche Verringerung von Bürokratie und Regulierung durch ein Gutscheinsystem dazu, dass das Schattenwirtschaftsvolumen insgesamt um rund 1,8 Milliarden Euro gesenkt werden kann.

Essensgutscheine sind darüber hinaus ein auch als Teil der staatlichen Sozialpolitik einsetzbares Instrument. Ein mögliches Feld zum sozialpolitisch intendierten Einsatz von Gutscheinen könnte die Bekämpfung von Kinderarmut und Mangelernährung in Form von Essensgutscheinen sein. Die Gutscheine könnten ergänzend an bedürftige Haushalte mit Kindern ausgegeben und zum Beispiel für ein gesundes Schulesen eingelöst werden. Die Verwendungsmöglichkeiten lassen sich beschränken, so dass die Gutscheine nicht für andere Konsumartikel benutzt werden könnten. Dabei ist es möglich, auf bereits erfolgreich eingeführte Systeme bei Essensgutscheinen zurückzugreifen, so dass eine teure und kostspielige Neukonzeption und -einführung vermieden werden können und auch kurzfristige Erfolge zu erwarten sind (IW 2008).

Falls nicht anders angegeben, handelt es sich um Auswertungen der amtlichen Statistik. Die FaFo Familienforschung Baden-Württemberg stellt im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend für den Monitor aktuelle Daten und Forschungsergebnisse zusammen.

Bange, D./Arlt, S./Klipp, B.: Das Hamburger „Kita-Gutschein-System“, Eine erste Bilanz nach vier Jahren – Teil 1, in: KiTa aktuell 7-8/2007

Birtsch, V.: Die Hamburger „Kita-Card“, in: Diller, A./Leu H.R./Rauschenbach T. (Hrsg.): Kitas und Kosten. Die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen auf dem Prüfstand, München 2004

BMFSFJ: Monitor Familienforschung Nr. 9, Auf den Anfang kommt es an – Familien mit kleinen Kindern wirksam fördern, 2007

BMFSFJ: 7. Familienbericht. Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit, Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik, 2006

BMFSFJ: Monitor Familienforschung Nr. 5, Haushaltsnahe Dienste – neue Formen der Familienförderung, 2006

Diller, A./Leu H.R./Rauschenbach T. (Hrsg.): Kitas und Kosten. Die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen auf dem Prüfstand, München 2004

Diller, A.: Die Kita-Card: das nachfrageorientierte Gutscheinsystem in Hamburg, in: Diller, A./Leu H.R./Rauschenbach T. (Hrsg.): Kitas und Kosten. Die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen auf dem Prüfstand, München 2004

DJI: Highlights der vom BMFSFJ geförderten DJI-Kinderbetreuungstudie, München 2005

Dohmen, D.: Kita-Gutscheine – einige Anmerkungen zur aktuellen Diskussion, in: Diller, A./Leu H.R./Rauschenbach T. (Hrsg.): Kitas und Kosten. Die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen auf dem Prüfstand, München 2004

Dohmen D./Clevers B.A. (Hrsg.): Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung, Bielefeld 2002

Enste, D./Stettes, O.: Bildungs- und Sozialpolitik mit Gutscheinen, Zur Ökonomik von Vouchers, Forschungsberichte aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Nr. 14, Köln 2005

Falck, O.: Das Hamburger „Kita-Gutscheinssystem“ besser als sein Ruf, in: Sozialer Fortschritt 3/2004, Berlin

Gerlach, I.: Politische Rahmenbedingungen bei der Einführung von Betreuungsgutscheinen, unveröffentlichtes Manuskript, Münster 2007

Internetauftritt der Stadt Heidelberg: www.heidelberg.de

Internetauftritt der Lokalen Bündnisse für Familie: www.familienbuendnisse.de

Internetauftritt: www.kita-gutschein.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln: Gutscheine als Instrument einer effizienten und effektiven Sozialpolitik sowie betriebliche Personalpolitik – Bestandsaufnahme und Analyse von betrieblichen Nutzen und volkswirtschaftlichen Effekten verschiedener Gutscheinsysteme, Köln 2008

Kreyenfeld, M./Spieß K./Wagner, G.: Finanzierungs- und Organisationsmodelle institutioneller Kinderbetreuung, Neuwied 2001

Ministerium für Arbeit und Soziales Baden-Württemberg: Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Arbeit und Soziales zur Förderung der Elternkompetenzen im Rahmen des Programms STÄRKE, Stuttgart 2007

Prognos AG: Machbarkeitsstudie zur verwaltungsmäßigen Umsetzung des Ausbaus der Kinderbetreuung in Deutschland, unveröffentlichtes Manuskript, Basel/Berlin 2007

Prognos AG: Subjektbezogene Förderung der Kinderbetreuung am Beispiel der Gutscheinmodelle in Hamburg und Berlin und der kindbezogenen Förderung in Bayern, Basel 2007

Spieß, K.: Zweckgebundene Transfers aus ökonomischer Perspektive – Überlegungen zu Betreuungs- und Bildungsgutscheinen, Berlin 2007

Spieß, K.: Staatliche Eingriffe in Märkte für Kinderbetreuung. Theorie und Empirie im deutsch-amerikanischen Vergleich, Frankfurt 1998

Spieß K./Wagner, G.: Nachfrageorientierung und Wettbewerb hilft auch Familien – ein Plädoyer für Kinderbetreuungsgutscheine, in: Zentralblatt für Jugendrecht, Heft 7/2001

Steuerle, E./Ooms, V./Peterson G./Reischauer, R. (ed.): Vouchers and the Provision of Public Services. Washington 2000

Stutzer, A./Dürsteler, R.: Versagen in der staatlichen Krippenförderung – Betreuungsgutscheine als Alternative, Working Paper Nr. 26, Basel 2005

Impressum

Herausgeber:

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Alexanderstraße 3
10178 Berlin

Telefon: 03018/555 – 0
Telefax: 03018/555 - 41 03
Internet: www.bmfsfj.de

Verantwortlich i.S.d.P.:
Iris Bethge

Redaktion und Gestaltung:

FaFo Familienforschung Baden-Württemberg
Erich Stutzer, Heike Lipinski
Böblinger Straße 68
70199 Stuttgart
Internet: www.fafo-bw.de

Stand: Januar 2008