

Enste, Dominik; Stettes, Oliver

Research Report

Bildungs- und Sozialpolitik mit Gutscheinen: Zur Ökonomik von Vouchers

IW-Analysen, No. 14

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Enste, Dominik; Stettes, Oliver (2005) : Bildungs- und Sozialpolitik mit Gutscheinen: Zur Ökonomik von Vouchers, IW-Analysen, No. 14, ISBN 978-3-602-14708-3, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/181775>

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.

Dominik Enste / Oliver Stettes

Bildungs- und Sozial- politik mit Gutscheinen

Zur Ökonomik von Vouchers

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 3-602-14708-8

978-3-602-14708-3

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© 2005 Deutscher Instituts-Verlag GmbH
Gustav-Heinemann-Ufer 84–88, 50968 Köln
Postfach 51 06 70, 50942 Köln
Telefon (02 21) 49 81-4 52
Telefax (02 21) 49 81-4 45
Internet: www.divkoeln.de
E-Mail: div@iwkoeln.de

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

Inhalt

1	Einleitung	5
2	Theoretische Grundlagen	6
2.1	Gründe und Formen staatlicher Eingriffe	6
2.1.1	Marktversagen, Paternalismus und Meritorisierung	6
2.1.2	Subjekt- versus Objektförderung	7
2.1.3	Transferarten: Geldleistungen versus Sachleistungen	7
2.2	Gutscheine als politisches Instrument	10
2.2.1	Sicherung der allokativen Effizienz	11
2.2.2	Sicherung der Produktionseffizienz	11
2.2.3	Sicherung gesellschaftlicher Ziele	15
2.3	Leitfaden zur Analyse von Gutscheinmodellen	16
3	Gutscheine in der schulischen Bildung	21
3.1	Anpassungsbedarf in der schulischen Bildung	21
3.1.1	Wahlfreiheit eingeschränkt, Angebot nicht differenziert	22
3.1.2	Effizienter Ressourceneinsatz fraglich	22
3.1.3	Gesellschaftliche Ziele gefährdet	23
3.2	Vor- und Nachteile von Schulgutscheinen	24
3.3	Schulgutscheine im internationalen Vergleich	26
3.3.1	Direkte Gutscheinmodelle	27
3.3.2	Indirekte Gutscheinmodelle	29
3.3.3	Bewertung der Ziele	31
3.4	Schulgutscheine – Lehren für Deutschland	37
3.4.1	Zielkonflikte beachten	37
3.4.2	Nachfragegesteuert finanzieren	40
4	Gutscheine für die Betreuung von Kindern, Behinderten und Pflegebedürftigen	42
4.1	Kinderbetreuung in Deutschland	42
4.1.1	Charakteristika des Finanzierungs- und Steuerungssystems	43
4.1.2	Defizite bei der Zielerreichung	45
4.1.3	Gutscheine als Lösungsansatz	47
4.1.4	Ein Praxisbeispiel	49

4.2	Persönliches Budget für Behinderte	51
4.2.1	Reformbedarf in Deutschland	51
4.2.2	Defizite bei der Zielerreichung	52
4.2.3	Praktische Umsetzung im Modellversuch	52
4.3	Gutscheine für Pflegebedürftige	54
4.3.1	Demographische Entwicklung und Reformbedarf	54
4.3.2	Defizite bei der Zielerreichung	56
4.3.3	Internationale Erfahrungen	57
4.3.4	Pflegebudget oder Gutschein?	60
4.3.5	Case-Manager statt Zweckbindung?	62
5	Zusammenfassung	63
	Literatur	66
	Kurzdarstellung / Abstract	74
	Die Autoren	75

1

Einleitung

Vor genau 50 Jahren, im Jahr 1955, stellte Milton Friedman erstmals seine Ideen zu Gutscheinen im Erziehungs- und Bildungswesen vor. Angesichts der Klagen über ineffiziente und ungerechte Bildungs- und Sozialsysteme hat dieser Vorschlag bis heute nichts an Relevanz eingebüßt.

Eine Vielzahl von theoretischen und empirischen Beiträgen der vergangenen Jahre befasste sich mit den Problemen, den Konsequenzen und der konkreten Anwendung von Gutscheinmodellen. Obwohl sich viele Politikfelder für die Vergabe von Gutscheinen empfehlen würden und politische Entscheidungsträger sogar auf die Erfahrungen mit Gutscheinen in anderen Ländern zurückgreifen könnten, ist dieses Konzept in Deutschland bisher kaum aufgegriffen worden. In den USA, Chile, Neuseeland und Schweden sind in jüngster Zeit verstärkt Gutscheinmodelle – vor allem im Bildungswesen – sowohl auf regionaler als auch nationaler Ebene eingeführt worden.

Es ist deshalb an der Zeit, sich intensiv mit der Ökonomik von Gutscheinen zu beschäftigen und einen Überblick über den Stand der Wissenschaft einerseits sowie der praktischen Umsetzung andererseits zu geben. Außerdem sollten die Vor- und Nachteile staatlicher Transfers in Form von Gutscheinen anhand von Beispielen aus der Praxis beleuchtet werden.

In diesem Beitrag wollen wir nach einer theoretischen Einordnung von Gutscheinen in einen größeren finanzwissenschaftlichen Kontext die Spezifika von Gutscheinen genauer darstellen. Ausgehend von den Zielen werden die Vor- und Nachteile von staatlichen Eingriffen mittels Gutscheinen skizziert; aus dieser Analyse ergibt sich ein Bewertungsschema für die Anwendungsoptionen von Gutscheinen (Kapitel 2). Nach der Theorie betrachten und überprüfen wir den Einsatz von Gutscheinen in der Praxis: Neben dem Kernbereich Schulbildung (Kapitel 3) werden auch Anwendungsmöglichkeiten bei der Kinderbetreuung, in der Behindertenhilfe sowie in der Pflege diskutiert (Kapitel 4). Eine zusammenfassende Bewertung rundet die Analyse von Gutscheinen ab (Kapitel 5).

2

Theoretische Grundlagen

2.1 Gründe und Formen staatlicher Eingriffe

In Finanzwissenschaft und Wirtschaftspolitik gibt es traditionell heftige Kontroversen darüber, welche Aufgaben der Staat übernehmen muss und welche besser dem Markt und dem Wettbewerb überlassen bleiben sollten. In der Wohlfahrtsökonomik wird als Grund für staatliche Eingriffe Marktversagen angeführt: Die Preise führen Angebot und Nachfrage nicht optimal zusammen. Wesentliche Ursachen für derartiges Marktversagen sind externe Effekte, Informationsasymmetrien, natürliche Monopole und ruinöse Konkurrenz (Fritsch et al., 2004). Staatliche Eingriffe werden auch aus Gründen der Umverteilung als gerechtfertigt angesehen. Ziel ist in solchen Fällen, das Existenzminimum für Bedürftige zu sichern sowie weitgehende Startchancengerechtigkeit herzustellen (Bradford/Shaviro, 1999, 4 ff.; zur Begründung von distributiven Eingriffen auch Wolter, 2001 sowie Gradstein, 1999 und Gradstein/Justman, 2000).

2.1.1 Marktversagen, Paternalismus und Meritorisierung

Als Grund für einen staatlichen Eingriff wird häufig die zu geringe oder die zu hohe Nachfrage nach einem Gut genannt, die nicht der gewünschten oder der „richtigen“ Nachfrage entspricht. Als Ursache dafür gelten unvollständige oder fehlende Informationen sowie irrationales Verhalten oder zu niedriges Einkommen der Menschen. Dies spricht jedoch zunächst dafür, dass der Staat – vorausgesetzt, er verfügt überhaupt über bessere Informationen – lediglich die Informationsbasis der Konsumenten verbreitern oder die Ursachen für die postulierte Irrationalität beseitigen sollte. Denn welcher Konsum richtig oder falsch ist, hängt letztlich nicht vom Staat, sondern von der Einschätzung jedes Einzelnen ab. Die Souveränität des Konsumenten markiert einen Grundpfeiler der freiheitlichen Wirtschaftsordnung; ihre Infragestellung durch staatliche Instanzen steht stets unter einem Vorbehalt. Denn andernfalls würde die Begründung, dass bestimmte volkswirtschaftliche Zustände wünschenswert sind und herbeigeführt werden müssen, nicht nur Tor und Tür für staatliche Interventionen in vielen Lebensbereichen öffnen, sondern auch den Missbrauch hoheitlicher Entscheidungsbefugnisse durch Partikularinteressen erleichtern.

Der Staat greift jedoch auch in Fällen ein, in denen er paternalistisch agiert und versucht, vermeintlich falsche Präferenzen seiner Bürger durch Sanktionen zu korrigieren. Der Staat bewertet hierbei einige im Grunde private Güter höher

als andere. Er fördert deren Konsum oder Nutzung (zum Beispiel den Besuch von Kindertagesstätten, Museen und Theatern, die Ausgabe kostenloser Schulumilch), indem er diese selbst anbietet oder subventioniert (Meritorisierung). Alternativ hierzu kann der Staat auch „schlechte“ Güter mit höheren Kosten belegen („Demeritorisierung“). Typisches Beispiel hierfür ist die Verteuerung des Rauchens durch eine (steigende) Tabaksteuer.

2.1.2 Subjekt- versus Objektförderung

Geht man nun beispielsweise im Fall eines Marktversagens davon aus, dass ein staatlicher Eingriff gerechtfertigt ist, stellt sich die Frage nach der geeigneten Form der Intervention. Der Staat kann die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen in Eigenregie übernehmen oder diese privaten Anbietern überlassen. Unabhängig davon kann er den Konsum durch die Förderung der anbietenden Einrichtungen (Objektförderung) oder des einzelnen Nachfragers (Subjektförderung) begünstigen.

Bei der Objektförderung ersetzt der Staat dem jeweiligen Träger einer Einrichtung oder dem Anbieter die gesamten oder einen Teil der anfallenden Kosten gegen entsprechende Nachweise. Durch die engen Abstimmungsprozesse zwischen der jeweiligen staatlichen Behörde und der zu finanzierenden Einrichtung haben Bürokraten und der politische Apparat somit einen erheblichen Einfluss auf Preise, Qualität und Umfang der angebotenen Leistungen. Beispiele für Objektförderung sind das öffentliche Angebot von Kultureinrichtungen (Theater, Museen usw.) oder Schwimmbädern.

Demgegenüber werden bei der Subjektförderung nicht die Anbieter, sondern die Nachfrager gestärkt und finanziell unterstützt. Dabei wird mehr auf marktwirtschaftliche Mechanismen vertraut als auf die Richtigkeit staatlicher Planungen hinsichtlich Kosten und Leistungen. Außerdem kann hier die Finanzierung an die Bedürftigkeit der Person gekoppelt werden. Damit ist eine zielgenauere Unterstützung möglich als bei einer Objektförderung. Steuerliche Absetzungsmöglichkeiten von Aufwendungen, direkte finanzielle Transfers sowie die Ausgabe von Gutscheinen oder Bezugsscheinen sind im weiteren Sinne als Modelle der Subjektförderung zu nennen. Beispiele für eine Subjektförderung sind das Wohngeld, die Eigenheimzulage oder Gutscheine für die Kinderbetreuung.

2.1.3 Transferarten: Geldleistungen versus Sachleistungen

Unter Effizienzgesichtspunkten sollten staatliche Subventionen bei Bedürftigkeit in Form einer Geldleistung („transfer in cash“) getätigt werden, da der Transferempfänger von der freien Verwendung eines Geldbetrags am meisten

profitiert. Nur in Einzelfällen, wenn Menschen ihre Wünsche (zum Beispiel aufgrund von Demenz, Behinderung oder Unmündigkeit) nicht artikulieren können und die Vormundschaft keine gangbare Alternative bietet, ist eine Sachleistung („transfer in kind“) einem „transfer in cash“ vorzuziehen (Varian, 2003).

Gutscheinmodelle

Übersicht 1

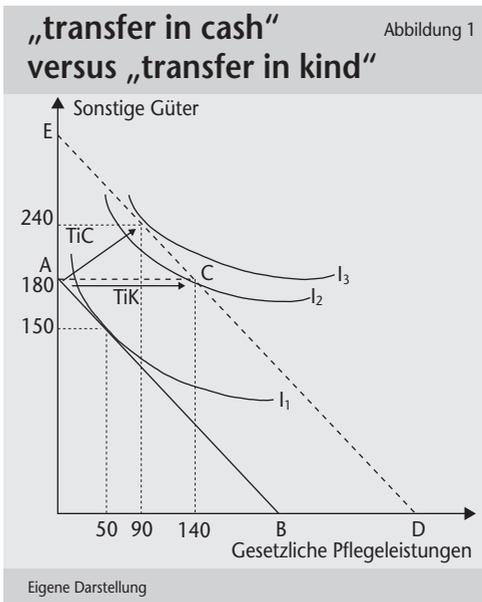
Die Ausgabe von Gutscheinen ist eine Mischform zwischen einer Geld- und einer Sachleistung. Im Unterschied zur Geldleistung ist die Einlösung des Gutscheins an einen bestimmten Verwendungszweck gebunden. Anders als bei einer Sachleistung bleibt dem Empfänger jedoch bei einem Gutschein die Möglichkeit, zwischen verschiedenen Anbietern und Produktvarianten zu wählen. Mit einem Gutschein ist deshalb gewährleistet, dass bei privaten Anbietern die Wettbewerbskräfte erhalten bleiben. Ein allgemein gültiges Gutscheinmodell existiert allerdings nicht; vielmehr variiert die Ausgestaltung von Gutscheinen mit der Gewichtung der unterschiedlichen Ziele, die der staatliche oder private Transfergeber mit seiner Unterstützung verfolgt:

- Gutscheine sollen die Souveränität des Begünstigten als Konsument von Gütern und Dienstleistungen stärken und seine Freiheit, zwischen verschiedenen Angeboten auswählen zu dürfen, aufrechterhalten (allokative Effizienz). Gutscheine leisten damit einen wichtigen Beitrag dazu, dass die Präferenzen und Vorlieben der Begünstigten bei einem staatlichen Eingriff Berücksichtigung finden.
- Gutscheine können außerdem ein wirksames Instrument sein, um das Ziel des staatlichen Eingriffs mit geringeren Kosten umzusetzen, als dies bei einer Bereitstellung der Dienstleistung oder des Gutes durch den Staat der Fall wäre. Die Angebote werden effizient produziert, weil die Wettbewerbskräfte die Anbieter zu einem schonenden Umgang mit den eigenen, aber dennoch öffentlich finanzierten Ressourcen anhalten. Somit wird die Gefahr begrenzt, dass der staatliche Eingriff einen größeren ökonomischen Schaden verursacht als das Problem, das zur Intervention geführt hat.
- Der Staat verfolgt mit der Ausgabe von Gutscheinen darüber hinaus häufig gesellschaftliche Ziele, die bei privaten Transaktionen auf Wettbewerbsmärkten überhaupt nicht oder nach Maßgabe gesellschaftspolitischer Vorstellungen nur unzureichend berücksichtigt werden. Dazu zählt beispielsweise, dass Personen – unabhängig vom eigenen Einkommen – der Zugang zu bestimmten Dienstleistungen und Gütern offen steht (Verteilungs-/Chancengerechtigkeit) oder durch den gemeinsamen Konsum privater Güter der Zusammenhalt in einer Gesellschaft gewahrt bleibt (soziale Kohäsion). Gutscheine leisten damit einen wichtigen Beitrag zur höheren Akzeptanz der marktwirtschaftlichen Ordnung.

Eigene Zusammenstellung

Abbildung 1 veranschaulicht die Effizienzunterschiede zwischen Sachleistungen (TiK) und Geldleistungen (TiC) anhand eines Vergleichs zwischen gebundenen und ungebundenen Transfers in der Pflege. Ausgangspunkt ist die Budgetgerade (AB). Auf ihr liegen alle Güterkombinationen, die der Pflegebedürftige ohne staatliche Unterstützung maximal konsumieren kann. Bei einem „transfer in kind“, zum Beispiel in Form der Zuweisung eines Pflegeplatzes (Budgetgerade ACD), kann ein – verglichen mit der Ausgangssituation I_1 – höheres Nutzenniveau I_2

erreicht werden.¹ Statt 50 Einheiten werden nun 140 Einheiten gesetzliche Pflegeleistungen in Anspruch genommen. Dies ist auf einen Einkommens- und einen Substitutionseffekt zurückzuführen. Denn zum einen erhöht sich das verfügbare Einkommen des Haushalts (Einkommenseffekt), sodass die bisher für die private Inanspruchnahme der Pflegedienstleistung ausgegebenen Mittel nun auch für andere Güter verwendet werden können. Zum anderen wird durch die Bereitstellung der Pflegedienstleistung zum Nulltarif der Konsum anderer



Güter relativ teurer (Substitutionseffekt). Beide Effekte zusammen führen nicht nur zu einer Ausweitung des Konsums im Pflegebereich, sondern auch bei anderen Gütern (von 150 auf 180 Einheiten).

Die Zuweisung eines Geldbetrags in bar (TiC), der einem Pflegeplatz äquivalent ist, entspricht einer reinen Einkommenserhöhung (Budgetgerade ED). Substitutionseffekte treten nicht auf, weil die relativen Preise durch den staatlichen Transfer nicht verzerrt werden. Der Begünstigte kann in diesem Fall das noch höhere Nutzenniveau I_3 erreichen, denn er verfügt souverän über das zusätzliche Geld. Im Beispiel reichen ihm Pflegedienstleistungen in Höhe von 90 Einheiten – zum Beispiel in Form einer ambulanten Pflege. Der Konsum der anderen Güter steigt auf 240 Einheiten statt der 150 Einheiten zuvor. Das Ziel, also die Ausweitung des Konsums der geförderten Pflegedienstleistungen, wird jedoch nur in geringerem Maße erreicht. Die Wertschätzung des Haushalts für die verschiedenen Leistungsbündel unterscheidet sich in diesem Fall deutlich vom staatlichen Willen. Je größer jedoch das Bedürfnis der Haushalte nach den gesetzlichen Pflegedienstleistungen ist, umso größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass sich „transfer in cash“ und „transfer in kind“ entsprechen.

¹ Die Indifferenzkurven I_1 bis I_3 kennzeichnen Gütermengenkombinationen, bei denen das Nutzenniveau des Haushalts jeweils konstant bleibt.

Gutscheine stellen als gebundene Geldleistungen eine Mischform beider Transferarten dar (vgl. Übersicht 1). Gebundene Geldleistungen bieten sich gerade in solchen Fällen an, in denen zwar der Transfer an eine spezifische Verwendung gebunden sein soll, um die Effektivität des staatlichen Eingriffs zu gewährleisten, andererseits aber dem Konsumenten die Souveränität zuerkannt werden darf, das jeweils beste Angebot für sich auszuwählen (Arntz/Spermann, 2004). Obwohl im Vergleich zum „transfer in cash“ die Zweckbindung für den Leistungsempfänger möglicherweise einen geringeren Nutzen mit sich bringt, ist der paternalistische Staat als Transfergeber bei einem Gutschein in der Lage, seine Vorstellungen zum Konsum bestimmter Güter am kostengünstigsten durchzusetzen. Der Transferempfänger „bezahlt“ dies jedoch mit seiner eingeschränkten Wahlfreiheit. Aus Sicht des Staates kann auf diese Weise das Angebot besser geplant und der Konsum feiner gesteuert werden; außerdem ist so eine zielgenauere Auswahl der Transferempfänger möglich. Auch der Wettbewerb zwischen den Leistungserbringern bleibt ungestört, es sei denn, der Gutschein ist so konzipiert, dass er de facto systematisch einzelne Einrichtungen begünstigt (zum Beispiel gemeinnützige oder öffentliche).

2.2 Gutscheine als politisches Instrument

Die bisherigen Ausführungen zeigen, dass die Vergabe von Gutscheinen die Gefahr eines Marktversagens durch die Internalisierung externer Effekte, die Beseitigung von Informationsasymmetrien, die Durchsetzung meritorischer Erwägungen und die Verfolgung von Verteilungsvorstellungen begrenzen kann. Denn durch die Vergabe von Gutscheinen stellen die Anbieter die Dienstleistungen und Güter in einem effizienten Umfang bereit, weil sie sich einer höheren effektiven Nachfrage gegenübersehen. Durch die Zweckbindung des staatlichen Eingriffs kann vermieden werden, dass die Unkenntnis der Begünstigten über die Eigenschaften der Gutscheinleistung zu unerwünschten oder falschen Kaufentscheidungen führt. Schließlich kann der Staat durch Gutscheine gezielt jene Gruppen bevorzugen, bei denen er den Konsum bestimmter Leistungen aus gesellschaftspolitischer Perspektive für besonders förderwürdig erachtet.

Grundsätzlich werden mit Gutscheinen drei Ziele verbunden (Falck, 2004a und 2004b; Levin, 2002; Vandenbergh, 1996; Wolter, 2001; Gill et al., 2001, 24 ff.):

- die Sicherung der allokativen Effizienz durch Konsumentensouveränität und Wahlfreiheit,
- die Sicherung der Produktionseffizienz durch geringe Kosten und Qualitätsverbesserungen und
- die Sicherung gesellschaftlicher Ziele durch Wahrung der (Chancen-)Gleichheit und der sozialen Kohäsion.

2.2.1 Sicherung der allokativen Effizienz

Ein staatlicher Eingriff ist aus Allokationssicht dann effizient, wenn der Nutzen der begünstigten Personen mit der Zweckbindung im größtmöglichen Maß zunimmt. Der Staat müsste dafür die „richtigen“ Güter in der gewünschten Menge auswählen. Er wird jedoch in den wenigsten Fällen einschätzen können, welche spezifischen Eigenschaften die Güter und Dienstleistungen im Detail aufweisen sollten, um die unterschiedlichen individuellen Präferenzen bestmöglich zu erfüllen.

Gutscheine versorgen die Begünstigten mit zusätzlicher Kaufkraft. Zugleich wird deren Souveränität als Konsumenten gestärkt, denn der Staat überlässt ihnen die Freiheit, innerhalb des Verwendungszwecks zwischen den verschiedenen zulässigen Angeboten und/oder Anbietern auszuwählen. Sie erhalten ein Geldäquivalent, das sie innerhalb einer Güter- oder Dienstleistungskategorie einlösen können. Dieser Aspekt gewinnt insbesondere dann an Bedeutung, wenn der Staat als Gutscheingeber sich nicht sicher ist, was und wie viel mehr die Begünstigten konsumieren und wie vielfältig die zulässigen Konsumalternativen sein sollten; er kann also in diesem Fall weder die einzelnen „richtigen“ Güter identifizieren noch die „richtige“ Menge definieren.

Im Beispiel der Abbildung 1 kann der Gutschein zwar lediglich für Pflegeleistungen eingelöst werden – es gilt für den Haushalt im Vergleich zu anderen Gütern die Budgetlinie ACD –, aber innerhalb der Güterkategorie verbleibt dem einzelnen Empfänger ein souveränes Wahlrecht. Im einfachsten Fall eines vorgegebenen Gutscheinwerts kann er sich für wenige Einheiten einer hochpreisigen und qualitativ hochwertigen Pflegeleistung entscheiden oder für viele Einheiten einer kostengünstigeren Variante mit geringerer Qualität. Unveränderlich ist lediglich seine Budgetlinie ED. Jeder Haushalt wählt schließlich jene Kombination, die seinen Präferenzen am besten entspricht. Damit erfüllen Gutscheine eine wichtige Nebenbedingung staatlicher Eingriffe, denn die Garantie der Wahlfreiheit – selbst einer eingeschränkten – gilt bereits als Wert an sich (Bartlett/Le Grand, 1993, 17 f.; Gill et al., 2001, 115 ff.; Wolter, 2001, 67); Gutscheine erfüllen auf diese Weise auch ein zentrales Kriterium der marktwirtschaftlichen Ordnung.

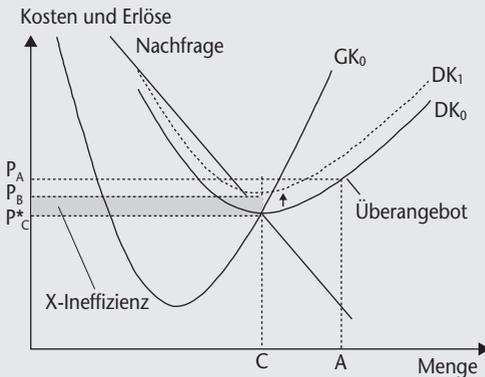
2.2.2 Sicherung der Produktionseffizienz

Der Staat ist kein monolithisches Gebilde, sondern besteht aus Personen mit unterschiedlichsten Interessen. Beschäftigte und Führungskräfte einer Behörde besitzen bei der staatlichen Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen Informationsvorsprünge gegenüber ihren politischen Auftraggebern. Wenn die politischen Entscheidungsträger die effiziente Bereitstellungsmenge nicht kennen,

werden eigennützige Bürokraten die Güter und Dienstleistungen in einem Umfang anbieten, bei dem im Extremfall die Kosten der Produktion der höchstmöglichen öffentlichen Zahlungsbereitschaft für einen öffentlichen Verwendungszweck entsprechen (Niskanen, 1973). Dies ist gerade bei einer Angebotsmenge A der Fall (Abbildung 2): Hier entsprechen die durchschnittlichen Kosten der Bereitstellung (DK_0) gerade dem Durchschnittserlös P_A , den ein Anbieter in der freien

Überangebot und X-Ineffizienz bei öffentlicher Bereitstellung

Abbildung 2



Eigene Darstellung

Wohlfahrtspflege realisieren kann. In dieser Konstellation erzielt der Anbieter keinen Gewinn und es werden mehr Ressourcen eingesetzt, als aus gesellschaftlicher Perspektive sinnvoll ist. Der Zusatznutzen der zuletzt bereitgestellten Güter und Dienstleistungen, der sich an der Nachfragekurve ablesen lässt, ist ab der Angebotsmenge C geringer als die zusätzlich anfallenden Kosten, die von der Grenzkostenkurve GK_0 abgebildet werden. Es existiert ein Überangebot in Höhe der Gütermenge CA.

Nun ist zwar vorstellbar, dass die Politik vertraglich oder per Verordnung die gewünschte Güterart und das anvisierte Volumen (in Abbildung 2 die Menge C) vorgibt. Dem öffentlichen Leistungsanbieter verbleibt dennoch ein Spielraum für opportunistisches Verhalten, indem er die für ihn günstigste Produktionsmethode auswählt. Politik und Öffentlichkeit werden in der Regel nicht erkennen können, ob der Ressourcenaufwand gerechtfertigt ist. Die öffentliche Produktion erfolgt unter Umständen mit einem zu hohen Ressourcenaufwand, also „X-ineffizient“.

Die X-Ineffizienz besagt, dass eine bestimmte Gütermenge und -qualität nicht zu den geringsten Kosten gemäß dem ökonomischen Prinzip bereitgestellt wird. Abbildung 2 illustriert auch diesen Fall: Ein Anbieter in der freien Wohlfahrtspflege erhält die Vorgabe, die Angebotsmenge C bereitzustellen. Selbst wenn die Behörde angesichts der Erfahrungen mit einem Überangebot (Menge A) den Durchschnittserlös oder den administrativen Preis für die Pflegeleistung senkt – zum Beispiel von P_A auf P_B –, ist eine effiziente Produktion keineswegs gewährleistet. Da Anbieter der freien Wohlfahrtspflege ihre durchschnittlichen

Kosten in Rechnung stellen dürfen, haben sie bei einem reduzierten Preis P_B den Anreiz, ihre durchschnittlichen Kosten zu erhöhen – von DK_0 auf DK_1 . Denkbar ist beispielsweise eine Anhebung der Vergütungen für die Mitarbeiter, die nicht durch eine entsprechende Produktivitätssteigerung kompensiert wird (so genannte Baumol'sche Kostenkrankheit, vgl. Übersicht 2). Das Ausmaß der X-Ineffizienz wird durch das graue Rechteck abgebildet. Die Leistung wird nicht kostenminimal erstellt, weil der politische Auftraggeber nicht weiß, welche die effizienteste Bereitstellungsmethode ist.

Baumol'sche Kostenkrankheit

Übersicht 2

1966 wiesen Baumol und Bowen für den Bereich der Kunst erstmals darauf hin, dass die Produktivität hier – im Vergleich zur industriellen Fertigung – nur geringfügig gesteigert werden kann. Dieser Sektor sei zum einen durch eine hohe Personalintensität gekennzeichnet. Zum anderen sei die Möglichkeit, Leistungen zu standardisieren, nur in weit geringerem Ausmaß gegeben als bei einer Fließbandfertigung. Denn letztlich hinge die Qualität vor allem vom Zeiteinsatz der Künstler ab. Wenn nun die Lohnkosten stärker stiegen als der Produktivitätsgewinn, nähmen die Stückkosten der Produktion entsprechend zu. Baumol übertrug diese Erkenntnis der so genannten Kostenkrankheit auch auf andere Gebiete, wie Gesundheit, Bildung und Erziehung – und damit auf weite Bereiche sozialer Dienstleistungen. Bei den personalintensiven Gesundheitsleistungen lässt sich das gleiche Problem feststellen, wobei es aufgrund der großen Finanzvolumina besonders gravierende Auswirkungen hat. Denn bereits durchschnittliche Lohn- und Gehaltserhöhungen führen im Gesundheitswesen bei unterdurchschnittlich steigerbaren Arbeitsproduktivitäten zu erheblichen Mehrbelastungen der Sozialversicherungsträger.

Quelle: Baumol/Bowen, 1966

Die Existenz von X-Ineffizienzen und Überangeboten zeigt, dass die Produktionsbedingungen in öffentlichen Einrichtungen häufig nicht kostenminimal sind. Es existiert kein (Leistungs-)Wettbewerb, der den Anbieter diszipliniert. Sanktionen, beispielsweise in Form des Bankrotts, des Arbeitsplatzverlustes oder in Form von Einkommenseinbußen, müssen Beschäftigte und Manager im öffentlichen Dienst in der Regel nicht befürchten; kontrollierende Marktkräfte sind hier weitestgehend ausgeschaltet. Die Folge ist häufig ein zu hoher Personalbestand in öffentlichen Einrichtungen, der lediglich dann offensichtlich wird, wenn ein alternatives privates Angebot einer identischen oder einer ähnlichen Leistung einen Vergleichsmaßstab bietet. Besonders deutlich werden derartige Ineffizienzen, wenn in öffentlichen Einrichtungen das „Dezemberfieber“ grassiert (Färber, 1998), wenn also Restbestände der öffentlichen Kassen noch vor Ende des Haushaltsjahrs ausgegeben werden.

Die höhere Wahlfreiheit und größere Konsumentensouveränität von Gutscheinmodellen sind vor diesem Hintergrund mit einem positiven Nebeneffekt verbunden: Gutscheine garantieren, dass auch bei einem staatlichen Eingriff der Wettbewerb zwischen den Leistungsanbietern gewahrt bleibt oder intensiviert wird und damit die Sanktionsmechanismen des Marktes greifen können. Die Anbieter erhalten zum einen den Anreiz, bei gegebenem Ressourceneinsatz die Qualität zu verbessern, um Gutscheinkunden zu gewinnen oder nicht zu verlieren. Zum anderen können sie bei gegebener Qualität auch eine Reduzierung des Ressourceneinsatzes anstreben. Die Anbieter erzielen einen Gewinn, solange die Gutscheinkunden nicht abwandern und solange der Gutscheinbetrag voll ausgeschöpft wird. Dadurch wächst der Anreiz für potenzielle Wettbewerber, ebenfalls in den Markt einzutreten. Die Anbieter haben aber auch die Möglichkeit, die geringeren Bereitstellungskosten in Form niedrigerer Preise an die Begünstigten weiterzugeben.

Ausmaß und Richtung der von einem Gutscheinsystem ausgelösten Mengen- und Preiseffekte sind nicht eindeutig und hängen letztlich von der Entwicklung von Nachfrage und Angebot auf dem Markt ab (Bradford/Shaviro, 1999, 50 ff.). Unabhängig davon profitiert aber die Gesellschaft von einer effizienten Verwendung der eingesetzten Ressourcen.

Allokations- und Produktionseffizienz sind keine statischen Konzepte. Mit Gutscheinmodellen wird die Hoffnung verbunden, dass sich die Anpassungsfähigkeit an veränderte Rahmenbedingungen und die Flexibilität von Anbietern, Begünstigten/Konsumenten und dem Staat als Auftraggeber erhöhen und so zugleich auch Innovationen und technischer Fortschritt gefördert werden. Gegenüber einer staatlichen Bereitstellung können Gutscheine zudem leichter modifiziert werden, wenn die Notwendigkeit für den staatlichen Eingriff entfällt oder abnimmt, ohne dass dabei das Risiko besteht, dass die Bereitstellung des Gutes gefährdet wird (Falck, 2004b, 79). Dadurch ist auch der politische Widerstand gegen den möglichen Verlust von Besitzständen geringer. Von der Modifizierung des staatlichen Eingriffs profitieren bei einer Vielzahl konkurrierender Anbieter alle Interessengruppen – mit Ausnahme des betroffenen Betriebs –, also Unternehmer, Beschäftigte und Nachfrager/Konsumenten. Damit verlieren wenig stichhaltige Argumente und Forderungen, der drohende Marktaustritt müsse durch staatliche Intervention abgewendet werden, an Überzeugungskraft. Gutscheine erlauben es darüber hinaus, neue Produkte einzuführen, die den Bedürfnissen der Begünstigten besser gerecht werden als etablierte Güter. Der Markt ist somit auch für potenzielle neue Anbieter offen; etablierte Anbieter geraten dann unter Innovationsdruck und müssen ihrerseits neue Wege gehen, um wettbewerbsfähig zu bleiben.

Allokations- und Produktionseffizienz setzen voraus, dass auf dem betrachteten Markt oder Quasi-Markt, auf dem die Gutscheine eingelöst werden können, ein intensiver, funktionsfähiger Wettbewerb entsteht (Bartlett/Le Grand, 1993, 19 ff.). Dies bedeutet nicht nur, dass die Preise auf Veränderungen bei Angebot und Nachfrage reagieren, sondern vor allem, dass eine ausreichend hohe Zahl von Anbietern und Nachfragern existieren muss. Also muss der Marktzutritt für neue Anbieter genauso offen stehen, wie etablierten Anbietern ein Marktaustritt droht, wenn ihre Güter oder Dienstleistungen nicht mehr den Ansprüchen der Nachfrager oder Begünstigten genügen. Die Wettbewerbsintensität hängt dabei auch vom Ausmaß der Informationsasymmetrien und beziehungspezifischen Investitionen zwischen Anbietern und Nachfragern und damit vom Spielraum für opportunistisches Verhalten ab.

2.2.3 Sicherung gesellschaftlicher Ziele

Den beiden Effizienzzielen liegt die Vorstellung zugrunde, dass das eigennützige Streben der Bezieher von Gutscheinen und das Eigeninteresse der Anbieter von Gutscheinleistungen über Wettbewerbsmechanismen miteinander verbunden werden und der Markt auf diese Weise zugleich das Gemeinwohl fördert. Der Staat verfolgt jedoch unter Umständen noch andere Ziele und setzt sich damit über die einzelnen Interessen hinweg, die durch eigennützige Markttransaktionen artikuliert werden.

Zu den gesellschaftlichen Zielen, die mit einem Gutscheinsystem verfolgt werden, zählen insbesondere die Gleichheit oder die Gerechtigkeit im Zugang zu den Dienstleistungen und Gütern sowie der Erhalt der sozialen Kohäsion (Levin, 2002; Wolter, 2001). Die gesellschaftlichen Ziele betonen weniger den Nutzen, der sich aus der individuellen Inanspruchnahme der Gutscheinleistung ergibt, als vielmehr den Nutzen, der aus der Interaktion der Nutzer untereinander und der gemeinsamen Inanspruchnahme erwächst. Diese so genannten Netzwerk-externalitäten existieren vor allem bei Transaktionen, die sich bei vielen oder sogar allen Mitgliedern der Gesellschaft über einen längeren Zeitraum erstrecken (Katz/Shapiro, 1994, 96 f.).

Gesellschaftliche Ziele erweitern den Anforderungskatalog an die Effizienz und Effektivität von Gutscheinsystemen (Bartlett/Le Grand, 1993, 18 ff.). So müssen die Transaktionskosten für die Umsetzung der Gutscheinmodelle relativ niedrig sein, damit potenzielle Kosteneinsparungen beim Erbringen der Leistung nicht aufgehoben werden (Bartlett/Le Grand, 1993, 30; Wolter, 2001, 47 ff.). Ferner stellt sich die Frage, ob die Anreize, die ein Gutschein ausübt, ausreichen, um das gewünschte Verhalten auszulösen. Dies betrifft zum einen die Auswahl, die

die Anbieter vornehmen, und zwar dann, wenn sie ihre Kunden nicht nur nach dem Gegenwert des Gutscheins, sondern auch nach anderen Kriterien aussuchen (Rosinenpicken oder „cropping off“) (Bartlett/Le Grand, 1993, 32). Diese Gefahr besteht vor allem dann, wenn der Aufwand bei der Leistungserstellung maßgeblich von den Eigenschaften der Gutscheinempfänger abhängt. Ähnliches gilt zum anderen auch für die Nachfrager. Diese verfolgen unter Umständen Ziele, die den gesellschaftlichen Absichten eines Gutscheinmodells zuwiderlaufen. Oder sie reagieren möglicherweise nicht auf die finanziellen Anreize: Zum Beispiel hängt die Wahl einer bestimmten Schule weniger von der Höhe des unmittelbar verfügbaren Einkommens ab, sondern eher davon, welche Rolle die Bildung im Bewusstsein der Eltern spielt, welche Beurteilungskriterien sie anwenden und welche Informationen sie über die Qualität der Schule haben. Schulen könnten deshalb durch eine Gutscheinleistung einen Anreiz erhalten, sich lediglich um Kinder aus bildungsnahen Schichten zu bemühen, obwohl aus gesellschaftlicher Perspektive alle Kinder die gleichen Zugangschancen bekommen sollten.

Wenn gesellschaftlich und politisch motivierte Ziele bei der Einführung von Gutscheinsystemen berücksichtigt werden, liegt die Vermutung nahe, dass diese Ziele in Konflikt mit den beiden Effizienzzielen treten könnten. Derartige Konflikte werden vor allem zwischen den Zielpaaren Gleichheit und Produktionseffizienz sowie Allokationseffizienz und soziale Kohäsion vermutet (Levin, 2002; Wolter, 2001). In welcher Form und in welchem Umfang sich Zielkonflikte auf die Beurteilung von Gutscheinmodellen auswirken können, hängt letztlich von zwei Faktoren ab: einerseits von der Bedeutung, die den einzelnen Zielen beim staatlichen Eingriff zugemessen wird und andererseits von der praktischen Gestaltung der Gutscheinsysteme.

2.3 Leitfaden zur Analyse von Gutscheinmodellen

Die Wirkung und die Bewertung von Gutscheinmodellen hängen stark von deren Ausgestaltung ab. Die folgende Systematisierung der möglichen Merkmale von Gutscheinen erleichtert die Analyse der Wirkungen (vgl. Levin, 2002; Gill et al., 2001, 34 ff.; ähnlich, aber kürzer Straubhaar/Winz, 1992; Bradford/Shaviro, 1999; Wolter, 2001).

1. Die Transferhöhe ist ein wichtiges Strukturmerkmal von Gutscheinen. Sie hängt zunächst von der Höhe des Gutscheinwerts und seiner Bezugsgröße ab und ist oftmals an eine Bedürftigkeitsprüfung gekoppelt. So kann der Wert eines Gutscheins eine Pauschalsumme sein oder aber ein Pauschalanteil an dem Preis, den der Begünstigte für die Gutscheinleistung entrichten muss. Unter Umständen beschränkt sich die Kostenerstattung durch den Gutschein auf Teile der Leistung,

Merkmale	Gestaltungskriterien
1. Bedürftigkeitsprüfung und Transferhöhe	Festbetrag; variabel in Abhängigkeit von Bedürftigkeit; anteilige Subventionierung mit Selbstbehalt
2. Empfängerkreis	Auswahl zum Beispiel nach Bedürftigkeit, politischem Willen, erfolgreichem lobbyistischen Druck
3. Zweckbindung und Handelbarkeit	Zum Beispiel Festlegung von Güterkategorie, Gut, Umfang der Nutzung, Konsumzwang, freie Verwendung
4. Transferart	Direkter Gutschein, indirekte Finanzierung (zum Beispiel Budget)
5. Erweiterungsoptionen	Aufstockung der Leistungen gegen Selbstzahlung
6. Vergabeverfahren	Direkte oder indirekte Gutscheinmodelle
7. Anbieter/Angebot	Marktzugangsregelungen; Akkreditierung, Wettbewerb, öffentlich-rechtliches Angebot; Gleichbehandlung aller Anbieter, Kontrahierungszwang
8. Unterstützungssysteme/ Infrastruktur	Informationssysteme; Rechenschaftsberichte; Beratungsstellen; Transportsysteme
9. Kontrollinstanzen	Akkreditierungsinstanz; Case-Manager; Schiedsstellen
10. Finanzierung	Steuern oder Sozialversicherungsabgaben

Eigene Darstellung

die der Begünstigte empfängt. Dies gilt insbesondere beim Bezug von so genannten Güterbündeln. Neben Wertgutscheinen sind auch andere Bezugsgrößen vorstellbar, insbesondere bei Dienstleistungen (Dauer) oder bei geldwerten Sachleistungen (Anzahl). Die Höhe der Gutscheine wird aufgrund des mit steigendem Wert abnehmenden Nutzens in der Regel auf einen Höchstbetrag begrenzt.

2. Das Finanzierungsvolumen und die Reichweite von Gutscheinen werden von der Verteilungsregel oder Bezugsberechtigung beeinflusst. Gutscheine können für einen bestimmten Empfängerkreis reserviert sein, weil dieser bestimmte Merkmale erfüllt. Ausschlaggebend sind häufig die Höhe des selbst erwirtschafteten Einkommens oder die Existenz von spezifischen Bedürfnissen aufgrund von persönlichen Charakteristika (Alter, Gesundheit, Behinderung, Sprachprobleme) und Haushaltsmerkmalen (Familiengröße). Der Wert von Gutscheinen wird meist auch in Abhängigkeit solcher Merkmale differenziert. So enden die staatlichen Transfers unter Umständen bei einer bestimmten Einkommenshöhe oder sie sinken sukzessive mit zunehmendem Einkommen.

3. Der Konsum des durch den Gutschein verbrieften Gutes kann verpflichtend oder freiwillig sein. Gutscheine können deshalb sehr unterschiedliche Wirkungen erzeugen, sodass sie nicht pauschal bewertet werden können:

- Wird beispielsweise ein Betreuungsgutschein ausgegeben und der Konsum ist nicht verpflichtend, der Gutschein sogar handelbar, entspricht der Gutschein de facto einem „transfer in cash“, da er – unter Umständen mit gewissen Abschlägen – zum Beispiel bei Ebay versteigert werden könnte.
 - Unterstützt der Gutschein nur einen in jedem Fall erforderlichen Konsum – zum Beispiel das Wohnen – wirkt er im Wesentlichen ebenfalls eher wie ein Geldtransfer, da die beim betroffenen Gut Wohnen eingesparten Mittel frei verwendet werden können (Mitnahmeeffekt). Auf diese Weise kann möglicherweise sogar die Nachfrage nach dem Gut Wohnen steigen. Zwangsläufig ist diese Wirkung aber nicht, da dies auch von der Intensität der Einkommens- und Substitutionseffekte abhängt (vgl. Abbildung 1).
 - Ist der Gutschein auf den Konsum bestimmter Güter und Dienstleistungen begrenzt, die bisher nicht nachgefragt wurden, wirkt er wie ein „transfer in kind“; der Konsument darf jedoch den Anbieter frei wählen. Würde beispielsweise die Förderung der Theater und Museen auf eine Subjektförderung mit Gutscheinen umgestellt und jedes Kind erhielte zur Geburt Kulturgutscheine, die eine kulturelle Grundversorgung sicherstellen, würden auch bildungsferne Schichten zum Konsum von Kulturstätten angehalten, sofern sie den Gutschein nicht verfallen lassen.
 - Gutscheine in Verbindung zum Beispiel mit einer Schulpflicht reduzieren die Wahlfreiheit der Konsumenten letztlich auf die Auswahl der Anbieter; der Konsum ist jedoch verpflichtend.
4. Gutscheine können grundsätzlich auf zwei Arten ausgegeben werden: Entweder erhalten die Empfänger unmittelbar vom Staat Gutscheine in Form von Wertmarken; diese ersetzen beim Erwerb des Gutes oder der Dienstleistung Bargeld und können vom Anbieter wiederum bei einer staatlichen Einrichtung eingelöst werden. Oder aber die Gutscheine werden indirekt vergeben. In diesem Fall meldet der Anbieter lediglich die realisierte Nachfragemenge an die Behörde, ohne dass er vom Empfänger unmittelbar einen Gutschein als Gegenleistung erhält. Er bezieht stattdessen eine staatliche Finanzzuweisung. Im Unterschied zu Wertmarken sind indirekte Gutscheine grundsätzlich nicht übertragbar und damit auch nicht handelbar.
5. Des Weiteren ist zu klären, ob die Begünstigten den Gutschein durch Eigenmittel aufstocken dürfen, wenn sie ihn einlösen, oder nicht. Ist eine Aufstockung möglich, deckt der Gutschein de facto lediglich einen Mindestumfang der Gutscheinleistung ab. Der Bezug eines darüber hinausgehenden Leistungsumfangs hängt dann von den individuellen Präferenzen und der Einkommenssituation des Einzelnen ab. Ein Aufstockungsverbot berührt jedoch nicht nur den Trans-

ferbegünstigten, sondern auch den Anbieter, weil dieser in seinem Spielraum eingeschränkt ist, ein differenziertes Leistungsangebot bereitzustellen und eine eigenständige Preispolitik zu betreiben.

6. Das Vergabeverfahren von Gutscheinen hängt eng mit der Transferart zusammen. Bei direkten Gutscheinmodellen erhalten die Nachfrager die Gutscheine, während bei indirekten Modellen zum Beispiel die vom Nachfrager in Anspruch genommenen Leistungen zwischen Anbieter und Kostenträger verrechnet werden.

7. In einigen Gutscheinmodellen existieren – neben dem Aufstockungsverbot – zum Teil eine Reihe weiterer Regulierungen für die Bereitstellung der Gutscheinleistung. Dazu zählt zunächst die Abgrenzung des Anwendungsbereichs. Er kann dadurch limitiert sein, dass die Gutscheine lediglich bei öffentlichen Anbietern eingelöst werden dürfen. Denkbar sind aber auch eine Begrenzung auf gemeinnützige Organisationen, eine Berechtigung für private, gewinnorientierte Anbieter sowie Mischlösungen von öffentlichen, gemeinnützigen und gewinnorientierten Anbietern. Unabhängig von der Limitierung enthalten Gutscheinmodelle häufig weitgehende Vorgaben für die Anbieter. So müssen die Gutscheinleistungen unter Umständen festgelegte Eigenschaften aufweisen oder der Anbieter muss bestimmte Kriterien bei der Leistungserstellung erfüllen. Zu Letzterem zählen vor allem Anforderungen an die Personalausstattung, insbesondere die Qualifikationen der Mitarbeiter, sowie Produktionsauflagen (Mindestanforderungen an Einrichtung, Arbeits- und Umweltschutz, Hausordnung usw.). Unter Umständen sind lediglich Anbieter mit einer bestimmten Rechtsform zugelassen.

Ein zentrales Strukturmerkmal für Gutscheinmodelle sind außerdem Vorschriften, die den Zugang eines Begünstigten zur Gutscheinleistung bei einem bestimmten Anbieter vorschreiben und die Vertragsfreiheit begrenzen. Selbst für den Fall, dass der Anbieter keine Preisdiskriminierung betreiben darf, bleibt ihm auf Wettbewerbsmärkten die Option, den Begünstigten oder seinen Gutschein abzuweisen. Anbieter können deshalb ohne zusätzliche Regelungen zu einer unerwünschten Selektion der Nachfrager beitragen. Dem stehen möglicherweise ein uneingeschränkter oder ein beschränkter Kontrahierungszwang entgegen: Während die Anbieter im ersten Fall keinen Begünstigten ablehnen dürfen, bedeutet eine eingeschränkte Vertragspflicht, dass eine Abweisung von Gutscheineingaben unter bestimmten Voraussetzungen zulässig ist. Darunter fallen Kontrahierungszwänge, welche die Einlösung einer vorgegebenen Quote für einen bestimmten Personenkreis festlegen oder lediglich bis zum Ausschöpfen einer definierten Kapazitätsgrenze gelten.

8. Die Rahmenbedingungen auf den Märkten, auf denen Gutscheine zum Einsatz kommen sollen, erzwingen häufig die Implementierung einer unterstützenden

Infrastruktur, damit sich einerseits die Wettbewerbskräfte entfalten, andererseits meritorische oder distributive Ziele effektiv durchgesetzt werden können. Informationsasymmetrien zwischen Anbietern und Nachfragern von Gutscheineleistungen machen es notwendig, Informationssysteme zu etablieren. Dazu zählen die Verpflichtung der Anbieter, Rechenschaftsberichte zu publizieren, wichtige Neuerungen mitzuteilen oder auch Beratungsstellen als Entscheidungshilfe für die Begünstigten einzurichten. Sie sind die Voraussetzung für eine effektive und effiziente Qualitätssicherung. Insbesondere bei ortsgebundenen Dienstleistungen müssen außerdem Transportsysteme gewährleisten, dass die Begünstigten ihre Gutscheine bei dem Anbieter ihrer Wahl tatsächlich einlösen können. Gutscheinmodelle unterscheiden sich auch darin, ob die hierbei entstehenden Kosten von der öffentlichen Hand mitfinanziert werden oder vom Begünstigten selbst getragen werden müssen.

9. Schließlich müssen Schieds- und Kontrollsysteme etabliert werden, die bei Ablehnung oder Verweis des Begünstigten durch den Anbieter die Legitimität eines derartigen Verhaltens prüfen, bei einem Wechsel des Anbieters die Übertragbarkeit von noch nicht verbrauchten Gutscheinbeträgen regeln und die Durchsetzung der Vorgaben garantieren.

10. Die Finanzierungsseite wird in der Regel bei der Analyse von Gutscheinen ausgeblendet, da von einer allokatonsneutralen Finanzierung ausgegangen wird, die für den Vergleich zwischen den Steuerungswirkungen verschiedener Transferformen unerheblich ist. Dennoch muss grundsätzlich beachtet werden, dass die Implementierung von Gutscheinen einer öffentlichen Finanzierung bedarf, die ihrerseits allokatonsverzerrend wirken kann.

Ob und in welcher Form Gutscheine ein geeignetes Instrument staatlichen Handels sind, lässt sich letztlich nur an Umsetzungsbeispielen aus der Praxis klären. Grundsätzlich ist ihr Einsatz in nahezu allen Bereichen der Bildungs- und Sozialpolitik vorstellbar. Die wichtigsten potenziellen Anwendungsbereiche für eine staatliche Förderung über Gutscheine sind jedoch die Kinderbetreuung, das Bildungswesen sowie die Pflege älterer Menschen und Menschen mit Behinderungen.

Bei der folgenden Überprüfung der Einsatzmöglichkeiten von Gutscheinen in der Bildungs- und Sozialpolitik werden wir – basierend auf den Ergebnissen von Kapitel 2 – in drei Schritten vorgehen: Zunächst nehmen wir eine Gewichtung der Ziele allokative Effizienz, Produktionseffizienz, Gleichheit und soziale Kohäsion (gesellschaftliche Ziele) vor, um die Relevanz potenzieller Zielkonflikte abschätzen zu können. Danach werden die Eigenschaften der Gutscheineleistung sowie die Merkmale des spezifischen Marktes identifiziert, um zu prüfen, ob

die Voraussetzungen für die Einführung von Gutscheinmodellen überhaupt vorliegen. Im Mittelpunkt stehen hierbei die Eigenschaften der betreffenden Güter und Dienstleistungen sowie die damit verbundenen Marktunvollkommenheiten. Bei der anschließenden Beschreibung der einzelnen Gutscheinmodelle greifen wir auf den Leitfaden und die in Übersicht 3 genannten Strukturmerkmale von Gutscheinmodellen zurück. Erst sie geben im Endeffekt Aufschluss darüber, ob ein Gutscheinmodell sowohl den Anforderungen der drei Ziele genügt als auch den Marktbedingungen Rechnung trägt.

3

Gutscheine in der schulischen Bildung

Gutscheine in der schulischen Bildung werden in der wissenschaftlichen Literatur am breitesten diskutiert. Zugleich sind sie in einer Reihe von Modellversuchen teilweise flächendeckend getestet worden. Bildungsgutscheine im Schulwesen bieten sich daher in idealer Weise als Ausgangspunkt für eine Analyse von Gutscheinmodellen im Allgemeinen an: Sie illustrieren potenzielle Zielkonflikte, die in der Kinderbetreuung, der beruflichen Bildung, der Hochschulbildung und in der Pflege nicht oder nur in geringerem Umfang auftreten.

3.1 Anpassungsbedarf in der schulischen Bildung

Im Unterschied zur Hochschulbildung oder zur beruflichen Bildung handelt es sich bei der Schulbildung um ein klassisches öffentliches Gut, dessen so genannte Nichtrivalität und Nichtausschließbarkeit sich in der allgemeinen Schulpflicht manifestiert: Zwar sinkt die Qualität des Unterrichts in einer Klasse, wenn die Zahl der Schüler kontinuierlich steigt; zudem ist es jederzeit möglich, einen Schüler vom Unterricht zu suspendieren. Im Gegensatz zum Konsum von privaten Gütern ist aber der Ausschluss vom Schulunterricht aus staatlicher Perspektive nicht sinnvoll, denn alle Jugendlichen sollen in die Lage versetzt werden, sich die Qualifikationen anzueignen, die zur Ausübung einer beruflichen Tätigkeit notwendig sind. Darüber hinaus profitieren alle davon, dass mit zunehmender Zahl ausreichend ausgebildeter Schulabsolventen die Bandbreite der möglichen Berufe größer wird. Deshalb gibt es in den meisten industrialisierten Ländern eine Schulpflicht für neun oder zehn Jahre. Während dieses Zeitraums übernimmt der Staat die Verantwortung bei der Bereitstellung schulischer Bildung für Kinder und Jugendliche. Die internationalen Leistungsvergleichsstudien TIMSS und PISA

(2000 und 2003) sowie das Bildungsbenchmarking Deutschland (Klös/Weiß, 2003) haben aber gezeigt, dass die öffentliche Hand hierzulande ihrer Verantwortung nicht in ausreichendem Umfang nachkommt.

3.1.1 Wahlfreiheit eingeschränkt, Angebot nicht differenziert

Die allokative Effizienz im deutschen Schulwesen ist offenbar in Frage gestellt: Fast einem Viertel der 15-jährigen Jugendlichen ist die Kompetenz abzusprechen, sich jene Kenntnisse und Fähigkeiten anzueignen, die für eine qualifizierte berufliche Tätigkeit erforderlich sind (Blum et al., 2004, 73; Schaffner et al., 2004, 105). Zu dieser Gruppe, deren künftige Beschäftigungs- und Einkommensperspektiven als bedenklich erachtet werden müssen, zählen insbesondere Jugendliche aus bildungsfernen Schichten sowie jene mit nichtdeutscher Herkunft. Den Schulen gelingt es offenkundig nicht, den besonderen Bedürfnissen dieser Schülergruppen durch die Bereitstellung von geeigneten Bildungsangeboten gerecht zu werden.

Außerdem werden viele Schüler zu einem Wechsel auf die nächstniedrigere Schulform gezwungen, weil ihre Leistungen nicht mehr dem Anforderungsprofil der bislang besuchten Schule genügen. In der Spitze beträgt der Anteil mehr als ein Fünftel an den Gymnasien (Bayern und Sachsen-Anhalt) und fast ein Viertel an den Realschulen (Schleswig-Holstein) (Baumert et al., 2002, 66).

Der institutionelle Rahmen, dem die Schulen unterworfen sind, bietet derzeit nur wenig Spielraum für ein passgenaues Bildungsangebot. Der Grad der Schulautonomie ist hierzulande wenig ausgeprägt, zudem ist es nur sehr beschränkt möglich, die Unterrichtsstruktur in den Schulen durch die Wahl des Lehrstoffs sowie die Gestaltung des Fächer- und Kursangebots selbst zu bestimmen und die hierfür notwendigen Personal- und Sachmittel bereitzustellen (Klein/Hüchtermann, 2003, 161 f.; Senkbeil et al., 2004). Den unterschiedlichen Anforderungen im lokalen Umfeld einer Schule wird damit nur unzureichend Rechnung getragen, eine angemessene, flexible und effektive Gestaltung der pädagogischen Arbeit erschwert. Damit erhöht sich die Gefahr, dass Schulen die Interessen und Präferenzen der Bildungsnachfrager verletzen, Begabungen nicht ausreichend fördern und Entwicklungsrückstände bei Kindern und Jugendlichen nicht beseitigen.

3.1.2 Effizienter Ressourceneinsatz fraglich

Der effiziente Einsatz von finanziellen und personellen Ressourcen, der den Kindern und Jugendlichen den Bildungsweg ebnen soll, ist unter den gegebenen institutionellen Rahmenbedingungen nicht gewährleistet (Klös/Weiß, 2003; Weiß, 2002). Dafür spricht vor allem auch die Beobachtung, dass in Deutschland, wie in anderen Ländern auch, trotz der seit den siebziger Jahren gestiegenen

Bildungsausgaben pro Schüler Produktivitätsverbesserungen im Bildungswesen ausgeblieben sind (Gundlach et al., 2001).²

Die Praxis der Nichtversetzung bindet in erheblichem Umfang öffentliche Ressourcen, ohne dass dadurch die künftigen Erfolgsaussichten der Schüler verbessert werden (Klein/Hüchtermann, 2003, 111 ff.). Für den Staat entstehen auf diese Weise Mehraufwendungen von knapp 1,2 Milliarden Euro pro Jahr; das entspricht 20.000 Vollzeitlehrerstellen. Die Kostenbelastung für die Gesellschaft ist jedoch noch höher: Die Verlängerung der tatsächlichen Schulzeit um ein weiteres Jahr bedeutet für den einzelnen Schüler, dass er – bezogen auf seine Lebensarbeitszeit – mit (Opportunitäts-)Kosten in Höhe eines entgangenen Jahreseinkommens belastet wird. Zugleich verzichtet der Staat auf die damit verbundenen Steuereinnahmen.

Darüber hinaus können motivierte und engagierte Beschäftigte im Schulsektor derzeit wegen des öffentlichen Dienstrechts noch nicht flexibel und leistungsorientiert vergütet werden. Ferner müssen Schulleitungen und Lehrkräfte auch bei einem ausbleibenden Lernerfolg der unterrichteten Schüler keine Sanktionen befürchten (Halasz et al., 2004, 23 ff. und 40 ff.): Der Beamtenstatus steht der Entlassung oder Rückstufung einmal eingestellter Lehrkräfte entgegen, selbst für den Fall, dass deren Eignung und Verhalten ihre Tätigkeit als Lehrkraft in Frage stellen.

3.1.3 Gesellschaftliche Ziele gefährdet

PISA 2003 offenbart aufs Neue, dass Deutschland bei der Verfolgung gesellschaftlicher Ziele erhebliche Defizite aufweist. Das hiesige Bildungswesen zählt zu jenen, in denen die soziale Herkunft, insbesondere ein Migrationshintergrund, maßgeblich den Schulerfolg beeinflusst (Ehmke et al., 2004; Ramm et al., 2004). Die Wahrscheinlichkeit, dass Jugendliche eine höhere Schulform besuchen, einen höheren Schulabschluss erzielen und damit ein höheres Niveau schulischer Kenntnisse und umfangreiches Wissen erwerben, steigt mit dem sozialen Status der Herkunftsfamilie. Wenn auf Dauer bestimmten Bevölkerungsschichten günstige Beschäftigungs- und Einkommensaussichten jedoch systematisch verschlossen bleiben, sind Chancengleichheit, Zugangsgerechtigkeit und soziale Kohäsion gefährdet. Damit droht der demokratischen und marktwirtschaftlichen Ordnung eine tragende Säule wegzubrechen: Die Bereitschaft der Bevölkerung, eine Entlohnung entsprechend der Marktleistung zu akzeptieren, nimmt ab; das Interesse, sich als souveränes Mitglied der Gesellschaft aktiv und engagiert am Gemeinwesen zu beteiligen, schwindet.

² Ausnahmen sind die Niederlande und Schweden.

3.2 Vor- und Nachteile von Schulgutscheinen

Vor dem Hintergrund dieser Fehlentwicklungen in Deutschland stellt sich die Frage, ob Bildungsgutscheine Abhilfe schaffen können, um im Schulwesen allokative Effizienz, Produktionseffizienz sowie die gesellschaftlichen Ziele Chancengleichheit und soziale Kohäsion zu verwirklichen (Gill et al., 2001; Hepburn, 1999; Levin, 2002; Straubhaar/Winz, 1992; Wolter, 2001). Der investive Charakter von Bildung und ihre Bedeutung für die künftigen Einkommens- und Berufsperspektiven des Einzelnen, aber auch für die Wachstumsperspektiven von Wirtschaft und Gesellschaft als Ganzes, stellen die gesellschaftlichen Ziele Chancengleichheit und soziale Kohäsion auf eine Stufe mit der Allokations- und Produktionseffizienz: Unabhängig von der sozialen Herkunft sollen Kinder und Jugendliche ihre Begabungen entfalten können, und zwar auf der Basis gemeinsamer Werte und Normen.

Der Implementierung von Gutscheinen liegt in erster Linie die Vorstellung zugrunde, dass sie die Schulen von den Fesseln bürokratischer und verwaltungstechnischer Bevormundung befreien könnten (Chubb/Moe, 1990). Im Wettbewerb um Kinder und Jugendliche werden die Bildungseinrichtungen damit in die Lage versetzt, Schulprogramme eigenständig zu formulieren und ein eigenes, wahrnehmbares Profil an Unterrichtsangeboten zu entwickeln. Die zunehmende Vielfalt stärkt die Wahlfreiheit der eigentlichen Bildungsnachfrager: Entspricht das Angebot einer Schule nicht den Vorstellungen der Jugendlichen oder deren Eltern, steht diesen der Wechsel zu einer anderen Lehranstalt offen.

Mit einem Gutscheinmodell wird deshalb die Hoffnung verbunden, dass der Wettbewerbsdruck einer nachfrageorientierten Bildungsfinanzierung die Schulen zu einem effizienten Umgang mit den eingesetzten Ressourcen zwingt (West, 1997, 85). Attraktive Schulen können über wachsende Einschreibequoten höhere Einnahmen generieren und gleichzeitig – im Fall steigender Skalenerträge – auch für sinkende Durchschnittskosten sorgen. Das Risiko von X-Ineffizienzen nimmt ab, weil der Wettbewerb um Schüler zum einen den Spielraum für eigennütziges Verhalten der Bildungsanbieter begrenzt und zum anderen die Kostentransparenz für die Politik als Bildungsfinancier erhöht. In Aussicht stehende Einnahmewachse bei wachsender Schülerzahl einerseits und Einnahmeneinbußen bei Abwanderung von Schülern andererseits sollen darüber hinaus den Anreiz für Schulen stärken, die Qualität der schulischen Bildung zu verbessern und innovative Unterrichtsideen zu entwickeln (Hoxby, 2003, 14 f.).

Schließlich erhofft man sich von der Einführung von Gutscheinsystemen, dass sie Chancengleichheit herstellen und fördern, indem sie die räumliche Segregation (bei wohnortabhängiger Schulplatzzuweisung) überwinden. Schüler aus sozio-

ökonomisch benachteiligten Gesellschaftsschichten werden durch Gutscheine in die Lage versetzt, dem eigenen ungünstigen lokalen Schulumfeld zu entfliehen und Schulen zu besuchen, deren Schülerschaft sich vorwiegend aus mittleren und höheren Gesellschaftsschichten rekrutiert (Bergström/Sandström, 2002, 19; Gill et al., 2001, 140 ff.; Moe, 1995, 23 ff.; Levin, 1998, 379). Bildungsgutscheine werden deshalb als Instrument angesehen, mit dem der Staat marktconform den Effizienzzielen und den gesellschaftlichen Zielen gleichermaßen gerecht werden kann. Voraussetzung hierfür ist die Existenz eines tragfähigen Wettbewerbs.

Der Wettbewerb unter Schulen weist jedoch einige Besonderheiten auf. Gutscheine etablieren einen (Quasi-)Markt für schulische Bildung, auf dem die Kinder, Jugendlichen und deren Eltern gezwungen sind, die Qualität des schulischen Angebots korrekt einzuschätzen. Nun bieten aber weder vorhandene Preise (Schulgebühren) noch Schulprogramme oder Schulprofile hinreichende Informationen, um für die Auswahlentscheidung unter Qualitätsgesichtspunkten eine verlässliche Grundlage zu liefern. Viele Aspekte, die für eine (quasi-)vertragliche Spezifikation zwischen Anbieter und Nachfrager vor Gutscheinübergabe erforderlich sind, werden erst mit dem Besuch einer Bildungseinrichtung und im Verlauf der Ausbildung offenbar (Wigger/von Weizsäcker, 2000, 275). Die Qualität eines Unterrichtsangebots kann nur der einschätzen, der die Schule besucht. Die Zahl der Alternativen, zwischen denen eine Person im Vorfeld auswählen kann, sinkt, weil bereits vorab Informationen über die Anbieter eingeholt werden müssen, um die Informationsasymmetrien zumindest zu reduzieren (Bartlett, 1993, 143; Nelson, 1970, 317). Diese Informationssuche verursacht Kosten, lohnt sich aber im Nachhinein, wenn sich Kinder und Jugendliche erfolgreich in das Schulumfeld eingewöhnt und die Eltern Erfahrungen über Unterrichtsmethoden gesammelt haben. Bei einem Schulwechsel jedoch gehen Informationskosten und der Nutzen der Eingewöhnung, die bereits stattgefunden hat, unwiederbringlich verloren („sunk costs“). Es entstehen Wechselbarrieren, die den Wettbewerb zwischen den Schulen beeinträchtigen können.

Die Einschätzung der Ausbildungsleistung von Schulen wird auch dadurch erschwert, dass der Bildungserfolg maßgeblich von den persönlichen Merkmalen des Schülers selbst abhängt. Bildung ist ein Vertrauensgut, eine Einschätzung der Qualität selbst nach Besuch einer Bildungseinrichtung mit hoher Unsicherheit verbunden. Die Nachfrager werden deshalb vor allem auf die Reputation der Anbieter vertrauen, um im Vorfeld eine adäquate Wahl zu treffen (vgl. Shapiro, 1983). Eltern und Schüler werden sich dabei an Informationsquellen orientieren, die für sie eine hohe Glaubwürdigkeit besitzen. Neben den eigenen Erfahrungen sind dies Personen aus dem eigenen sozialen Umfeld.

Außerdem zeichnet sich Bildung durch die Besonderheit aus, dass der Lernerfolg eines Schülers nicht nur von seinen eigenen persönlichen Merkmalen bestimmt wird, sondern darüber hinaus auch von den Eigenschaften seiner Mitschüler (Peer-Effekt) (Akerlof/Kranton, 2002; Lazear, 2001; Vandenberghe, 1996). Die Schüler und ihre Eltern, die den bestmöglichen Bildungserfolg anstreben, werden ihre Wahlentscheidung vor allem danach ausrichten, wie die Schülerschaft einer Schule zusammengesetzt und wie das Schulumfeld beschaffen ist.

Damit besteht die Gefahr, dass sich kein qualitätssteigernder und kosteneffizienter Wettbewerb unter den Schulen entfalten kann (Vandenberghe, 1996). Ein Teil der Schulen steht aufgrund günstiger Ausgangsbedingungen (zum Beispiel Reputationsvorsprung) einer Überschussnachfrage nach verfügbaren Plätzen gegenüber und kann die besten Kandidaten auswählen. Der andere Teil der Schulen nimmt die abgewiesenen Schüler auf, die ungünstigere Leistungsvoraussetzungen mitbringen. Die Pfadabhängigkeit der Schulwahl verhindert, dass Marktkräfte die benachteiligten Schulen zu einer Anhebung der Ausbildungsqualität motivieren. Zugleich verhindert die Schulpflicht eine Sanktion der Nachfrager durch Verzicht auf den Schulbesuch. Der eingeschränkte Wettbewerb impliziert dauerhafte Nutzenvorteile für alle Schulen auf Kosten der Gesellschaft und der Schüler und damit die Existenz von X-Ineffizienzen (Vandenberghe, 1996, 105).

Begehrte Schulen haben unter Wettbewerbsbedingungen schließlich einen Anreiz, aus Kostenerwägungen die Jugendlichen weniger anhand der tatsächlich vorhandenen Fähigkeiten und Begabungen auszuwählen als vielmehr aufgrund von persönlichen Eigenschaften, die gemeinhin mit einem höheren Entwicklungspotenzial verbunden werden. Vor einem solchen Hintergrund laufen vor allem Kinder und Jugendliche mit einem benachteiligten sozioökonomischen Hintergrund Gefahr, vom Besuch einer qualitativ hochwertigen Schule ausgeschlossen zu werden (Glennerster, 1991; Lauder et al., 1999).

3.3 Schulgutscheine im internationalen Vergleich

Ein effektives und effizientes Gutscheinmodell muss die Besonderheiten des Bildungsmarktes im Auge behalten. Ob ein nachfragegesteuertes Finanzierungsmodell für das deutsche Schulwesen eine ernsthaft zu erwägende Alternative ist, lässt sich am ehesten mit Blick auf existierende internationale Erfahrungen feststellen. Wir subsumieren dabei unter Gutscheinsystemen auch Modelle freier Schulwahl, bei denen die Schulen ihre Mittelzuweisung auf Basis der eingeschriebenen Schülerzahl erhalten (indirekte Gutscheine). Für die Auswirkungen einer nachfragegesteuerten Bildungsfinanzierung ist es im Grunde unerheblich, ob die gebührenpflichtigen (Privat-)Schulen Coupons von Eltern erhalten, die

sie bei der ausgebenden Einrichtung einlösen, oder ob gebührenfreie (öffentliche oder private) Schulen einfach die Zahl der eingeschriebenen Schüler melden, auf deren Basis sie Pro-Kopf-Leistungen empfangen (Bradford/Shaviro, 1999, 5; West, 1997, 85 ff.).

Mit Blick auf die Einführung von Gutscheinmodellen im Schulwesen haben fünf Länder besondere Aufmerksamkeit erfahren: England, Neuseeland, die Niederlande, Schweden und die USA. Die Übersichten 4 und 5 zeigen schematisch anhand der in Übersicht 3 formulierten Strukturmerkmale Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Nachfragesteuerung im Bildungswesen im internationalen Vergleich.

3.3.1 Direkte Gutscheinmodelle

Direkte Gutscheinmodelle für den Besuch von Privatschulen als Alternative zum Besuch öffentlicher Schulen gibt es in den USA und in Neuseeland und auch dort lediglich in geringem Umfang (Übersicht 4): Die privat und öffentlich finanzierten Modelle in den USA sowie das öffentlich finanzierte TIE-Programm (Targeted Individual Entitlement) in Neuseeland begrenzen die Bezugsberechtigung auf Schüler, die aus niedrigen Einkommensschichten stammen. In Neuseeland existiert darüber hinaus ein Modell, das eine niedrige Pauschalunterstützung für alle Schüler an einer zugelassenen Privatschule vorsieht. In Florida wurde 1999 ein Programm initiiert, bei dem Kindern und Jugendlichen ebenfalls unabhängig vom Einkommen der Eltern ein Gutschein für den Besuch von Privatschulen ausgestellt wird. Die Bezugsberechtigung setzte jedoch voraus, dass die zuständigen öffentlichen Schulen in zwei aufeinander folgenden Jahren eine negative Beurteilung durch die Schulbehörden erhalten hatten.

Öffentlich finanzierte direkte Gutscheinmodelle verbieten in der Regel den einlöseberechtigten Privatschulen, über den Gutscheinbetrag hinaus zusätzliche Gebühren zu erheben.³ In den privaten Initiativen ist hingegen eine Eigenbeteiligung an den Ausbildungskosten obligatorisch. Privatschulen, die an öffentlichen Gutscheinprogrammen beteiligt sind, unterliegen den üblichen Regulierungen für den Betrieb einer Bildungseinrichtung, darüber hinausgehende Vorgaben hinsichtlich der Schülerleistungen und Unterrichtsbedingungen existieren in der Regel nicht.

Das Gesamtvolumen direkter Gutscheinmodelle ist häufig begrenzt und erzwingt die Auswahl von Bewerbern, weil die Zahl der zur Verfügung stehenden Plätze beschränkt ist. Während in den USA private Initiativen die Coupons über-

³ Die Ausnahme ist das Gutscheinprogramm in Cleveland, das eine Eigenbeteiligung der Eltern in Höhe von 10 Prozent des Gutscheinwerts voraussetzt.

wiegend im Zuge des so genannten Windhundverfahrens⁴ vergeben, erhält ein Schüler in den öffentlich finanzierten Programmen seinen Gutschein per Los. In Neuseeland verbleibt das faktische Zulassungsrecht bei den Schulen.

Direkte Gutscheinmodelle im Schulwesen		Übersicht 4
	USA	Neuseeland
1. Bedürftigkeitsprüfung und Transferhöhe	Differenzierter Pauschalbetrag oder Pauschalanteil mit Höchstbetrag	Orientierung an öffentlichen Ausgaben pro Schüler zzgl. Pauschalbetrag (differenziert)
2. Empfängerkreis	Begrenzt (Einkommenshöhe, vorheriger Besuch bestimmter Schulen)	Begrenzt (Einkommenshöhe)
3. Zweckbindung und Handelbarkeit	Ja, nicht handelbar	Ja, nicht handelbar
4. Transferart	Direkt	Direkt
5. Erweiterungsoptionen	Zuschusspflicht in privaten Modellen Voraussetzung, in öffentlichen Modellen teilweise erforderlich	Verboten
6. Vergabeverfahren	In privaten Modellen Lotterie oder Windhundverfahren, in öffentlichen Modellen Lotterie	Keine spezifischen Selektionsregeln
7. Anbieter/Angebot	Privatschulen, keine spezifischen Vorgaben	Privatschulen, Bereitstellungsvorgaben
8. Unterstützungssysteme/ Infrastruktur	Unsystematische Informationssysteme, öffentlicher Transport (teilweise eingeschränkt)	Kein Informationssystem (informell und freiwillig), Bewilligung einer Transportpauschale
9. Kontrollinstanzen	Keine	Keine
10. Finanzierung	Teils öffentlich, teils privat	Öffentlich

Quellen: Gill et al., 2001 (USA); Moe, 1995 (USA); Gaffney/Smith, 2001 (NZ); Ministry of Education New Zealand, 2001 (NZ); Wylie, 1998 (NZ)

Die Unterstützungssysteme direkter Gutscheinmodelle sind nicht voll entwickelt. Die vorhandenen Informationssysteme ermöglichen nur in wenigen Fällen, gut zugänglich und systematisch Informationen über teilnehmende Schulen und über das zugrunde liegende Gutscheinprogramm selbst zu recherchieren. Das Wissen über zur Verfügung stehende Alternativen differiert bei den Nachfragern unter solchen Umständen erheblich und ist abhängig von deren Eigeninitiative und Engagement (Levin, 1998, 379). Die finanzielle Unterstützung der Beförderung zur ausgewählten Schule variiert bei den verschiedenen Gutscheinmodellen. Die

⁴ Beim Windhundverfahren werden die Gutscheine an diejenigen vergeben, die sich zuerst beworben haben.

Bandbreite reicht dabei von der Bereitstellung eines Schulbusses über die Teilsubventionierung des Fahrzeugs bis hin zur völligen Eigenverantwortung.

3.3.2 Indirekte Gutscheinmodelle

Schulwahlssysteme (indirekte Gutscheine) sind viel stärker verbreitet als direkte Gutscheinmodelle; sie erfassen einen weiteren Kreis von Schülern und Schulen (vgl. Übersicht 5). In Schweden, den Niederlanden, England und Neuseeland können alle Eltern und Jugendlichen auf nationaler Ebene frei zwischen den Schulen wählen. Der Berechtigtenkreis ist in den USA begrenzt und beschränkt sich jeweils auf die Schüler mit Wohnsitz in der Gebietskörperschaft, die ein so genanntes Charter-School-Programm implementiert hat.⁵ Die Regelungen in den einzelnen Bundesstaaten unterscheiden sich dabei erheblich, sodass der Grad der Wahlfreiheit von den jeweiligen gesetzlichen Möglichkeiten zur Einrichtung von Charter-Schools bestimmt wird.

Wie Übersicht 5 zeigt, decken staatliche Zuweisungen grundsätzlich die gesamten Kosten der schulischen Ausbildung ab; die Erhebung zusätzlicher Gebühren ist gesetzlich untersagt. In der Regel beschränkt sich die Förderkomponente, die auf Basis der eingeschriebenen Schülerzahl festgelegt wird, auf den laufenden Aufwand für Personal (Personal-/Stellenschlüssel oder Pauschalzuweisungen) und deckt nur teilweise Sachmittel ab. Die Kosten für den Erhalt der Gebäude und für Bauinvestitionen werden dagegen überwiegend unabhängig von der Zahl der aktuell eingeschriebenen Schüler gesondert erstattet. Bei der schülerzahlabhängigen Mittelzuweisung werden Schüler mit bestimmten Merkmalen in der Regel mit einem höheren Gewichtungsfaktor berücksichtigt. So kann der Wert des indirekten Gutscheins für bestimmte Kinder und Jugendliche ansteigen, etwa in Abhängigkeit vom Alter, von einem möglichen Migrationshintergrund oder von persönlichen Eigenschaften, die einen besonderen Förder- oder Ausstattungsbedarf erzwingen, wie Entwicklungsrückstände oder Sprachentwicklungsdefizite.

Die Systeme in den einzelnen Ländern unterscheiden sich darin, ob lediglich öffentliche Einrichtungen (Neuseeland, England und USA) oder auch private Träger zugelassen sind (zum Beispiel in den Niederlanden und Schweden). Während private und öffentliche Schulen zwingend die gleichen Leistungs- und Infrastrukturvorgaben erfüllen müssen, zeichnen sich die quasi-öffentlichen Charter-Schools in den USA durch einen höheren Autonomiegrad aus. Allen Modellen gemein ist ein Aufnahme- oder Kontrahierungszwang der Bewerber. Von der Aufnahmeverpflichtung sind die Schulen allerdings befreit, wenn die

⁵ Charter-Schools sind öffentlich akkreditierte Schulen, die ihren Schulbetrieb außerhalb des herkömmlichen Schulsystems organisieren (Björklund et al., 2004, 101).

Indirekte Gutscheinmodelle im Schulwesen

Übersicht 5

	USA	Schweden	Niederlande	Neuseeland	England
1. Bedürftigkeitsprüfung und Transferhöhe	I.d.R. Orientierung an öff. Ausgaben pro Schüler (Differenzierung)	Schülerzahlabhängige Mittelzuweisung (Differenzierung)	Schülerzahlabhängige Mittelzuweisung (Differenzierung)	Schülerzahlabhängige Mittelzuweisung (Differenzierung)	Schülerzahlabhängige Mittelzuweisung (Differenzierung)
2. Empfängerkreis	Abhängig vom Bundesstaat	Alle Schüler	Alle Schüler	Alle Schüler	Alle Schüler
3. Zweckbindung und Handelbarkeit	Ja, nicht handelbar	Ja, nicht handelbar	Ja, nicht handelbar	Ja, nicht handelbar	Ja, nicht handelbar
4. Transferart	Indirekt, freie Schulwahl	Indirekt, freie Schulwahl	Indirekt, freie Schulwahl	Indirekt, freie Schulwahl	Indirekt, freie Schulwahl
5. Erweiterungsoptionen	Verboten	Verboten	Verboten	Verboten	Verboten
6. Vergabeverfahren	I.d.R. Lotterie	In öff. Schulen Wohnortprivileg, in privaten Schulen Windhundverfahren	Öff. Schulen haben Aufnahmezwang, Konfession bei privaten Schulen und Überschussnachfrage	I.d.R. Wohnortprivileg	Schulspezifische Auswahlverfahren unter der Ägide eines „Code of Practice“
7. Anbieter/Angebot	Charter-Schools (quasi-öff.), Bereitstellungs- und teils Leistungsvorgaben	Öffentliche und private Schulen	Öffentliche und private Schulen	Öffentliche Schulen	Öffentliche Schulen
8. Unterstützungssysteme/Infrastruktur	Unsystematische Informationssysteme, öff. Schultransport (teilweise eingeschränkt)	Informationsrecht der Eltern, öff. zugängliche Selbstevaluation, öff. Schultransport (eingeschränkt)	Ergebnislisten d. Ministeriums, Schulpläne, Schulprospekte, öff. Schultransport (eingeschränkt)	Schulpläne, Schulprospekte, öff. Schultransport (eingeschränkt)	Ergebnislisten d. Ministeriums, Information über Auswahlverfahren, öff. Schultransport (eingeschränkt)
9. Kontrollinstanzen	Keine	Keine	Beschwerde-regel	Keine	Anhörungspflicht
10. Finanzierung	Öffentlich	Öffentlich	Öffentlich	Öffentlich	Öffentlich

Quellen: Gill et al., 2001 (USA); Moe, 1995 (USA); Eurydice, 2005 (NL, SWE, ENG); Ritzen et al., 1997 (NL); Wastereus, 2001 (NL); Patrinos, 2002 (NL); Hepburn, 1999 (NZ); Skolverket, 2004 (SWE); Gaffney/Smith, 2001 (NZ); Ministry of Education New Zealand, 2001 (NZ); Ladd/Fiske, 2001 (NZ); Wylie, 1998 (NZ); Fitz et al., 2002 (ENG); Hirsch, 2002 (ENG)

Zahl der zur Verfügung stehenden Plätze geringer ist als die Zahl der Antragsteller. In solchen Fällen greifen schulspezifische Auswahlverfahren, von denen die Nähe zum Wohnort, die Fähigkeiten des Schülers und das Datum der Bewerbung die gängigsten sind. Eltern und Jugendliche können sich relativ umfassend über Schulen, ihre Programme und Profile sowie zum Teil über Leistungskennzahlen wie Abschlüsse und Testergebnisse informieren. Der Transport bis zur nächstgelegenen Schule wird von der öffentlichen Hand finanziert.

3.3.3 Bewertung der Ziele

Übersicht 6 fasst die Auswirkungen der Gutscheinmodelle auf die drei Ziel-ebenen Allokationseffizienz, Produktionseffizienz und gesellschaftliche Ziele (Chancengleichheit/soziale Kohäsion) schematisch zusammen. Ein (+) kennzeichnet eine gegenüber der Ausgangssituation bessere Umsetzung des jeweiligen Ziel-es, ein (-) entsprechend eine Verschlechterung. Ein (0) steht für keine Auswirkung, für nicht vorhandene empirische Ergebnisse oder für in der wissenschaftlichen Literatur umstrittene Effekte von Gutscheinmodellen.⁶ Bei der Interpretation der Auswirkungen der direkten und indirekten Gutscheinmodelle in den USA sowie des TIE-Programms in Neuseeland ist zu beachten, dass ihre Übertragbarkeit auf ein allgemeines Gutscheinmodell aufgrund ihres begrenzten Berechtigtenkreises grundsätzlich problematisch ist. Dennoch können die Beispiele Anhaltspunkte bieten, worauf bei der Konzipierung umfassender Schulwahl-systeme zu achten ist, damit die erwünschten Wirkungen erzielt und unerwünschte Nebenwirkungen

Wirkung von Gutscheinsystemen auf die Ziele

Übersicht 6

	USA		Schweden	Niederlande	Neuseeland		England
	Direkt	Indirekt	Indirekt	Indirekt	Direkt	Indirekt	Indirekt
Allokationseffizienz							
Wahlfreiheit	+/0	+	+	0	+/0	+	+
Produktvielfalt	0	+/0	+	0	0	+/0	+/0
Produktionseffizienz							
Qualität	+/0	+/0	0	0	-/0	0	+/0
Kosten	0	0	0	0	0	0	+/0
Gesellschaftliche Ziele							
Soziale Integration	+/0	+/0	-	-	+/0	-	-/0
Soziale Kohäsion	0	0	0	0	0	0	0

Quellen: Hoxby, 2003 (USA); Ladd, 2003 (USA); Gill et al., 2001 (USA); Belfield/Levin, 2002 (USA); Dijkstra et al., 2001 (NL); Patrinos, 2002 (NL); Ritzen et al., 1997 (NL); Skolverket, 2004 (SWE); Björklund et al., 2004 (SWE); Ladd/Fiske, 2001 (NZ); Fitz et al., 2002 (ENG); Levacic, 1994 und 2001 (ENG)

⁶ Die Ergebnisse reagieren sensitiv auf die Spezifikation des ökonometrischen Modells.

vermieden werden. Die Niederlande sind ein Spezialfall unter den aufgeführten Beispielländern. Die öffentlich subventionierte freie Schulwahl ist im Unterschied zu Schweden, Neuseeland, England und den USA traditioneller Bestandteil des holländischen Bildungssystems. Veränderungen auf der Zielebene sind daher nicht auf den Wechsel von einem Zuweisungs- auf ein Wahlsystem zurückzuführen, sondern auf Entwicklungen innerhalb des indirekten Gutscheinsmodells.

Allokative Effizienz

Direkte und indirekte Gutscheinsysteme erhöhen die allokativen Effizienz, denn sie bieten den Bildungsnachfragern ein Wahlrecht, das sie bei einer staatlichen Zuweisung von Schulplätzen nach Wohnsitz nicht haben. Zudem äußern Eltern in den USA, deren Kinder – ausgestattet mit öffentlich oder privat finanzierten Gutscheinen – eine Privatschule besuchen, eine höhere Zufriedenheit als Eltern, deren Kinder an einer öffentlichen Schule verbleiben (Greene, 2001, 125). Die höhere Zufriedenheit ist ein Indiz für die effektivere Erfüllung der Präferenzen von Bildungsnachfragern. In welchem Umfang Gutscheinmodelle aber die Effizienz tatsächlich erhöhen, hängt von der Art und der Zahl der verfügbaren Alternativen für eine schulische Bildung ab (Levin, 2002, 105): Je eingeschränkter der Berechtigtenkreis auf der Nachfrageseite oder je niedriger die Zahl der zugelassenen Schulen und Schulformen auf der Angebotsseite, desto geringer die Effizienzgewinne. Die direkten Gutscheinmodelle in den USA und Neuseeland können deshalb allenfalls einen kleinen Beitrag zu einer höheren Allokationseffizienz leisten.⁷ Die Zahl der Kinder und Jugendlichen, die einen Gutschein erhalten, ist deutlich kleiner als die Zahl der Bewerber und der Berechtigten. Die vorhandenen direkten Gutscheinmodelle bergen daher ein relativ hohes Risiko, dass bei abgewiesenen Schülern und ihren Eltern Frustrationspotenzial entsteht. Wohlfahrtsgewinnen bei Nutzern durch die entstandenen Wahlmöglichkeiten und die Entscheidungsfreiheit stehen unter Umständen Wohlfahrtsverluste bei abgewiesenen Eltern gegenüber.

Die aufgeführten indirekten Gutscheinmodelle reduzieren diese Problematik, indem sie den Begünstigtenkreis auf alle Kinder und Jugendlichen ausweiten. In Analogie zu den USA zeigen die Erfahrungen in Schweden exemplarisch, dass Eltern gegenüber der freien Schulwahl vorwiegend positiv eingestellt sind (Skolverket, 2004, 11 f. und 16 ff.). Dies gilt sowohl für ihr Optionsrecht als auch für die sich eröffnenden Möglichkeiten, auf schulische Belange direkt Einfluss zu nehmen.

⁷ Das TIE-Programm erfasst zum Beispiel lediglich 160 Jugendliche (Gaffney/Smith, 2001, 155; Hepburn, 1999, 18).

Die Einlösung indirekter Gutscheine ist jedoch de facto vorrangig ein Privileg von Eltern in Ballungsräumen. In Schweden sind beispielsweise vor allem in den städtischen Regionen Privatschulen als Alternative zu den existierenden staatlichen Schulen gegründet worden (Björklund et al., 2004, 105 f.). Da der Schultransport für Schüler und Eltern außerdem lediglich bis zur nächstgelegenen Schule kostenlos bereitgestellt wird, sind in ländlichen Regionen mit einem größeren Einzugsgebiet sogar die Wahlmöglichkeiten zwischen öffentlichen Schulen eingeschränkt. Dies manifestiert sich auch im Wahlverhalten: Eltern in den ländlichen und dünn besiedelten Regionen Schwedens üben ihr Optionsrecht seltener aus (Skolverket, 2004, 11). Darüber hinaus ist ein freies Wahlrecht nicht mit dem Anspruch auf einen Platz an der favorisierten Schule zu verwechseln (Hirsch, 2002, 17). Dass eine Bildungseinrichtung einen Kandidaten aufgrund zu starker Nachfrage ablehnt, bleibt auch in den generellen indirekten Gutscheinmodellen ein alltägliches, wenn auch selteneres Phänomen als bei den begrenzten direkten Modellen.

Trotz möglicher regionaler Unterschiede bei der Zahl der Alternativen kann das Recht von Eltern und Kindern, die Schule ihrer Wahl frei auszusuchen, insgesamt einen großen Beitrag dazu leisten, dass ihre Belange Gehör finden. Es verwundert daher nicht, dass der Rücknahme einer erst einmal eingeräumten Wahlfreiheit vonseiten des Staates erhebliche Hindernisse entgegenstehen (Hirsch, 2002, 16).

Produktionseffizienz

Der Begriff Produktionseffizienz geht weit über die Frage hinaus, ob die Begünstigten eines Gutscheinmodells bessere Leistungen erzielen oder eine qualitativ hochwertigere Ausbildung genießen als an den bisher besuchten Bildungseinrichtungen. Er umfasst vielmehr auch die Auswirkungen auf jene Schulen, die von den Gutscheinberechtigten verlassen werden oder eine Abwanderung von Schülern zu befürchten haben. Eine allgemeine Einschätzung wird jedoch durch den Umstand erschwert, dass international und zum Teil auch national kein einheitliches Modell der Schulwahl existiert (Hirsch, 2002, 21). Doch selbst bei einem national einheitlichen System steht die Ermittlung von Kosten- und Qualitätseffekten, die sich durch die Implementierung eines Gutscheinsystems ergeben, vor erheblichen methodischen Problemen (Belfield/Levin, 2002; McEwan, 2004).

Der Blick auf Übersicht 6 verrät, dass sich freie Schulwahl und Schulwettbewerb keineswegs zwangsläufig in einer höheren Produktionseffizienz niederschlagen. Für einen eindeutig positiven Befund ist das empirische Material nicht ausreichend (Hirsch, 2002, 21). Zwar zeigen Fallstudien in den USA (Hoxby, 2003; für einen Überblick über eine Vielzahl von Studien vgl. Belfield/Levin,

2002) und in Großbritannien (Levacic, 1994 und 2001), dass Wettbewerbskräfte durchaus positive Entwicklungen anstoßen können. Eine Verallgemeinerung steht aber unabhängig von Einwänden hinsichtlich der Methodik der einzelnen Untersuchungen unter dem Vorbehalt, dass diese allenfalls moderate Verbesserungen aufzeigen und offen bleiben muss, ob sie sich auf ein gesamtes Bildungssystem übertragen lassen (Belfield/Levin, 2002). Allerdings finden sich auch kaum Anhaltspunkte dafür, dass der Wettbewerb zwischen den Schulen zu einer Minderung der Produktionseffizienz führt. Lediglich in Neuseeland existieren hierzu empirische Hinweise (Ladd/Fiske, 2001).

Angesichts der hohen Erwartungen an Gutscheinmodelle sowie der Leistungsfähigkeit der Wettbewerbskräfte auf herkömmlichen Güter- und Dienstleistungsmärkten überraschen die wenig überzeugenden empirischen Befunde. Mehrere Faktoren können hier eine entscheidende Rolle spielen:

1. Die Schulpflicht verhindert, dass nicht wettbewerbsfähige oder qualitativ schlechte Schulen geschlossen werden können (Ladd, 2003, 68). Eine Ausweichoption ist für die in „Restschulen“ gefangenen Schüler häufig nicht vorhanden, weil die Anreize zur Neugründung von Schulen für die betroffene Schülergruppe oder in der entsprechenden Region zu gering sind oder alle Schulplätze in den infrage kommenden Schulen in der Nachbarschaft bereits belegt sind. Die unter Wettbewerbsbedingungen herkömmliche Sanktion eines erzwungenen Marktaustritts ist deshalb für „schlechte“ Schulen keine glaubwürdige Bedrohung.

2. Die Schulsysteme sehen unterschiedliche Mechanismen für die Qualitätssicherung vor, um der Gefahr von Restschulen und einer minderwertigen Ausbildungsqualität vorzubeugen. Es ist daher unklar, ob beobachtbare Qualitätseffekte auf den originären Einfluss von Wettbewerbskräften zurückzuführen sind oder auf die Wirksamkeit staatlicher Regulierungen zur Qualitätssicherung (Ladd, 2003, 74; Dijkstra et al., 2001, 18 f.). Die Ergebnisse empirischer Studien sprechen momentan dafür, dass staatlichen Regulierungen zur Qualitätssicherung die entscheidende Rolle bei der Verbesserung der Schulqualität zukommt. Die Verbreitung von Informationen und das Vertrauen in das Wahlverhalten von Bildungsnachfragern üben dagegen keinen signifikanten Einfluss aus (Hanushek/Raymond, 2004). Der Wirkungszusammenhang zwischen Wahlfreiheit oder Schulwettbewerb und Produktionseffizienz ist außerdem selbst in Ländern mit langer Gutscheinerfahrung im Großen und Ganzen weitgehend unbekannt. So weisen katholische Privatschulen in den Niederlanden gegenüber öffentlichen Schulen, aber auch gegenüber protestantischen Privatschulen, einen Qualitätsvorsprung auf, der weder durch unterschiedliche Lehrmethoden oder Unterrichtsformen noch durch eine Selbstausswahl guter Schüler erklärt werden kann (Levin, 2004).

3. Die Qualitätseffekte von Schulgutscheinen werden in erheblichem Umfang durch Selbstselektions- und Peer-Group-Effekte verzerrt (McEwan, 2004, 69 ff.).

4. Der Anreiz für Schulen, durch innovative Unterrichtsmethoden und -formen die Qualität der schulischen Ausbildung anzuheben, kann relativ begrenzt sein (Lubienski, 2001). Um von Eltern und Schülern wahrgenommen zu werden, werben die Bildungseinrichtungen vor allem mit Schulattributen, die von diesen beobachtet, eingeschätzt und nicht zuletzt wertgeschätzt werden. Dazu zählen insbesondere die Zusammensetzung der Schülerschaft und veröffentlichte Test- und Prüfungsleistungen. Bildungsnachfrager sind empirischen Studien zufolge außerdem in ihrer Einstellung hinsichtlich der gewünschten Unterrichtsmethoden latent konservativ, sodass die Innovationsaktivität von Schulen durch Schulwettbewerb auch abnehmen kann (Hirsch, 2002, 27 ff.; Lubienski, 2001, 25). Außerdem behindert die Vertrauensguteigenschaft von Bildung die Akzeptanz von Innovationen im Bereich der Lehre: Die eigenen Schulerfahrungen bieten Eltern keine hinreichenden Anhaltspunkte für die Einschätzung, ob innovative Unterrichtsmethoden für ihr Kind Vorzüge aufweisen oder mit Nachteilen verbunden sind. Die hohe Unsicherheit kann dazu führen, dass Risiken überschätzt, Chancen hingegen unterschätzt werden. Eltern und Jugendliche profitieren also von den Erfahrungen anderer Schülergenerationen („second mover advantage“). Ein latentes Innovationsmisstrauen ist im Umfeld der Schulbildung insofern problematisch, als dass der Anreiz für Schulen entfällt, die Schulqualität durch innovative Ideen anzuheben. Ihre Reputation und Attraktivität hängen vielmehr von den relativ leicht beobachtbaren Faktoren wie der Zusammensetzung der Schülerschaft und Examensergebnissen ab. Durch die Auswahl von Schülern mit als günstig erachteten Eigenschaften kann eine Schule ihren Ruf deshalb schneller und kostengünstiger erhöhen als durch Innovationen bei Lehrmethoden oder Curricula (vgl. in ähnlichem Zusammenhang Hanushek/Raymond, 2004, 8 f.).

Chancengleichheit und soziale Kohäsion

Übersicht 6 zeigt, dass die indirekten Gutscheinsysteme die Gefahr bergen, dass beim Zugang zu einer qualitativ hochwertigen Schulbildung eine soziale Segregation stattfindet. Den Modellen in den meisten betrachteten Ländern ist gemein, dass sie das Risiko einer herkunftsbedingten Segregation tendenziell erhöhen (Skolverket, 2004, 20 ff.; Hirsch, 2002, 21; Björklund et al., 2004, 107 ff.; Levin, 1998, 382; Lauder et al., 1999, 133 ff.; Ritzen et al., 1997, 333). England bildet zwar auf den ersten Blick die Ausnahme, weil eine zunehmende soziale Segregation nur in der Startphase des indirekten Gutscheinmodells zu verzeichnen war (Fitz et al., 2002, 8). Ein differenzierter Blick auf Schulen, die

schulspezifische Selektionsverfahren anwenden dürfen, offenbart aber ebenfalls Hinweise darauf, dass die Jugendlichen in Abhängigkeit von ihrer sozialen Herkunft ausgewählt werden (Fitz et al., 2002).⁸

Die Schulwahlssysteme in Neuseeland, England und Schweden zeichnen sich im internationalen Vergleich außerdem dadurch aus, dass herkunfts- und wohnortbedingte Merkmale der Schüler bei der Aufnahme an eine Schule die entscheidenden Faktoren bilden (OECD, 2004, 467). Dies gilt für knapp zwei Drittel (62,3 beziehungsweise 62,2 Prozent) der schwedischen und englischen Schüler sowie für 42,5 Prozent der Jugendlichen in Neuseeland. Für ein Drittel der Jugendlichen in Neuseeland und 40,3 Prozent der Schüler in England spielt der gegenwärtige oder frühere Besuch eines anderen Familienmitglieds derselben Schule eine wichtige Rolle bei der Schulwahl.⁹ Die direkten Gutscheinmodelle sowie die Charter-School-Programme in den USA schneiden in dieser Hinsicht günstiger ab, denn sie zielen gerade auf benachteiligte Einkommenschichten.

Grundsätzlich bietet zwar eine Differenzierung der Gutscheinwerte die Möglichkeit, das Risiko der sozialen Segregation zu begrenzen (Levin, 2002; McEwan, 2004, 69 ff.); die zusätzlichen Gewichtungsfaktoren bei der Mittelzuweisung reichen in den Ländern mit freier Schulwahl aber anscheinend nicht aus, um die Nachteile bestimmter Schülergruppen auszugleichen. Zudem besteht häufig die Gefahr, dass das Gebührenverbot in indirekten Gutscheinmodellen umgangen wird, wenn „freiwillige“ Zuwendungen und Spenden zu versteckten Gebühren mutieren (Hirsch, 2002, 10).

Ferner ist in allen untersuchten Ländern zu beobachten, dass die Wahrscheinlichkeit, das eingeräumte Wahlrecht auch aktiv auszuüben, mit zunehmendem Bildungsstand der Eltern ansteigt (Björklund et al., 2004; Levin, 1998; Dijkstra et al., 2001; Skolverket, 2004; Gaffney/Smith, 2001). Sie schätzen nicht nur jene Kriterien der Ausbildungsqualität höher ein, die über den Zugang zu nachfolgenden Bildungsstufen und die künftigen Einkommens- und Beschäftigungsperspektiven entscheiden (Examensergebnisse usw.), sondern sind in der Regel über vorhandene Alternativen auch besser informiert.

Soziale Segregation im Schulwesen ist keine Eigenart von Systemen freier Schulwahl, denn auch bei einer wohnortabhängigen Zuweisung von Schulplätzen findet eine indirekte Selektion statt, und zwar über die Höhe der Immobilien-

⁸ Fallstudien bestätigen, dass vor allem an attraktiven Schulen mit ansteigenden Einschreibezahlen weniger Schüler aus unteren Einkommenschichten unterrichtet werden (Hardmann/Levacic, 1997, 129 ff.).

⁹ In den Niederlanden spielen hingegen die bisherigen Schulleistungen die dominante Rolle. Das bedeutet, dass sich herkunftsbedingte Nachteile bereits in den Schulleistungen manifestiert haben, die über den Besuch weiterführender Schulen entscheiden. Unklar ist jedoch, ob das Ausmaß der sozialen Segregation in den Niederlanden in einem größeren oder kleineren Umfang zugenommen hat als in den anderen Ländern. Der sozioökonomische Hintergrund wurde in der PISA-Studie nicht direkt als Einflussfaktor für die Aufnahme vonseiten der Schule abgefragt.

preise in einem Schulbezirk (Vandenberghe, 1996, 58). Der Schulwechsel wird hier durch die Wahl eines anderen Wohnbezirks bestimmt: Grundstückspreise und Mieten werden in Bezirken mit guten Schulen höher sein als anderswo, weil viele Eltern in diese Kommunen oder Stadtteile streben, um ihren Kindern eine qualitativ hochwertige Schulausbildung zu ermöglichen. Die höheren Mieten oder Immobilienpreise stellen dann die impliziten Kosten eines Schulwechsels dar. Allerdings reduzieren Gutscheinmodelle die Transaktionskosten eines Schulwechsels vor allem von Personen aus der Mittelschicht. Denn für diese sind die Immobilienpreise im gewünschten Schuldistrikt unter Umständen prohibitiv hoch, die Vorteile und die Wahrscheinlichkeit eines Schulwechsels jedoch aus sozioökonomischen Erwägungen relativ groß.

Im Unterschied zur Chancengleichheit ist die soziale Kohäsion durch Gutscheinmodelle hingegen eher nicht gefährdet (Hirsch, 2002; Gill et al., 2001). Rahmenvorgaben des Staates sorgen dafür, dass die Basis gemeinsamer gesellschaftlicher Werte – selbst bei unterschiedlichen Schulprofilen und Präferenzen aufseiten bestimmter Gesellschaftsgruppen – nicht verloren gehen.

3.4 Schulgutscheine – Lehren für Deutschland

3.4.1 Zielkonflikte beachten

Bei der Diskussion über die Einführung von Gutscheinen ist zu bedenken, dass im deutschen Schulsystem bereits einige Strukturelemente eines (indirekten) Gutscheinsystems – wenn auch in modifizierter Form – zu finden sind. Dazu zählen zum Beispiel die Wahlfreiheit im Bereich der weiterführenden Schulen und eine Ausrichtung der Finanzzuweisungen für Personalausgaben an einem schülerzahlabhängigen Stellenschlüssel. Das Ausbleiben von positiven Wirkungen auf Allokations- und Produktionseffizienz sowie auf die Chancengleichheit ist jedoch auf die Unvereinbarkeit derartiger Elemente mit dem derzeitigen institutionellen Gefüge im Schulwesen zurückzuführen. Damit ein indirektes Gutscheinmodell die erhofften Effizienzgewinne bringt, ohne sich zugleich negativ auf die Chancengleichheit auszuwirken, müssen konsistente Rahmenbedingungen geschaffen werden, die den Besonderheiten der schulischen Bildung gerecht werden.

Die Kehrseite, die Gutscheinmodelle durch eine größere Wahlfreiheit für Schüler und Jugendliche sowie ihre Eltern aufweisen, ist der Anreiz für Schulen, durch gezielte Auswahl der geeigneten Kandidaten eine optimale Zusammensetzung der Schülerschaft zu erreichen (Hirsch, 2002, 17). Wenn Schulen systematisch ihre Bewerber diskriminieren, können zwischen den Zielen Allokationseffizienz, Produktionseffizienz und Chancengleichheit unvermeidliche Zielkonflikte

aufzutreten: Allokations- und Produktionseffizienz können miteinander kollidieren, wenn alle Bildungseinrichtungen unabhängig von der Ausgestaltung des Gutscheinmodells die begabtesten Schüler bevorzugen, um Peer-Group-Effekte innerhalb der Schülerschaft zu maximieren und damit die besten Voraussetzungen für den höchstmöglichen Lernerfolg zu schaffen. Eine Ausdehnung der Zahl der angebotenen Schulplätze ist daher auch bei einer Überschussnachfrage nicht im Interesse der jeweiligen Schule (Ladd, 2003, 70; Lubienski, 2001, 38).¹⁰ Schulen werden dann zu exklusiven Klubs, deren Eintrittspreise faktisch von den anfänglichen Kenntnissen und Fähigkeiten der Bewerber abhängen (Vandenbergh, 1996, 131 ff.).¹¹ Unterschiedlich begabte Schüler werden dauerhaft auf verschiedene Schulen verteilt, sodass sich die Leistungspreizung im Zeitablauf aufgrund der Pfadabhängigkeit von Bildungsprozessen vergrößert.

Ob diese Auswahl für die Gesellschaft ein Nullsummenspiel ist oder positive beziehungsweise negative Ergebnisse erzielt und damit den Zielkonflikt zwischen den beiden Effizienzdimensionen heraufbeschwört, bleibt offen und hängt davon ab, wer stärker von Peer-Effekten profitiert, begabte oder unbegabte Schüler (Vandenbergh, 1996, 77). Zumindest lässt sich anhand der internationalen PISA-Vergleichsstudie nicht belegen, dass eine leistungsabhängige Differenzierung der Schüler das durchschnittliche Kompetenzniveau in einem Schulsystem belastet (Prenzel et al., 2004). Vor diesem Hintergrund steht eine leistungs- oder begabungsabhängige Selektion der Implementierung von Bildungsgutscheinen im deutschen Schulwesen nicht grundsätzlich entgegen. Die PISA-Befunde legen allerdings nahe, dass die Formulierung der Schullaufbahneempfehlungen am Ende der Grundschule auf eine solidere Basis gestellt werden muss; diese sollte das faktische Leistungsvermögen eines Schülers besser darstellen. Außerdem sollte die Differenzierung erst zu einem späteren Zeitpunkt – zum Beispiel nach sechs Grundschuljahren – stattfinden.

Die Vermeidung von Effizienzeinbußen bei der Einführung von Schulgutscheinen in Deutschland setzt eine Reform des Besoldungsrechts voraus. In Deutschland werden gegenwärtig Lehrkräfte an Gymnasien in höhere Besoldungsgruppen eingestuft als ihre Kollegen an Grund- und insbesondere an Haupt- und Realschulen. Eine Differenzierung innerhalb einer Schulform gibt es ebenfalls

¹⁰ Können die Schulen die Begabungen der Schüler ex ante nicht kontrollieren, werden sie im Gegenteil sogar die Zahl der Schulplätze im Laufe des Bildungsprozesses reduzieren und nicht geeignet erscheinende Schüler aussondern (Vandenbergh, 1996; ähnlich Hirsch, 2002, 19).

¹¹ In den USA existiert eine Preisdiskriminierung mit niedrigeren (Schul-)Klubgebühren für talentiertere Schüler. Indirekte Gutscheinmodelle unterliegen zwar einem offiziellen Gebührenverbot, erlaubte „freiwillige Zuwendungen“ können jedoch zu einer impliziten Schulgebühr mutieren (Ritzen et al., 1997, 333). Bei einem Verbot von Schulgebühren reagieren Schulen mit einer Kapazitätsbeschränkung, um den optimalen Mix der Schülerschaft aufrechtzuerhalten.

nicht. Trotz günstigerer Betreuungsrelationen an Haupt- und Realschulen sind die Ausgaben pro Schüler an den Gymnasien daher im Bundesdurchschnitt deutlich höher (Statistisches Bundesamt, 2005b). Damit verstößt die existierende Vergütungsstruktur jedoch gegen eine Grundvoraussetzung für ein effizientes Gutscheinmodell: Demnach müssen bei einer begabungsabhängigen Differenzierung die Ausgaben pro Schüler an den „schlechten“ Schulen, das heißt an Haupt- und Realschulen, oder stellvertretend die Einkommen der dort beschäftigten Lehrer, höher ausfallen als an den „guten“ Schulen, also den Gymnasien (Vandenbergh, 1996, 80). Auch innerhalb jeder Schulform müssten die Besoldungen stärker differenziert werden können.

Auf kurze Sicht gibt es weder rechtliche Möglichkeiten, bei den bestehenden Beschäftigungsverhältnissen eine derartige Differenzierung vorzunehmen, noch sind die Ressourcen vorhanden, um die Lehrergehälter an Haupt- und Realschulen separat aufzuwerten. Als ein erster Schritt könnte die Ausweitung der Finanzautonomie an den Schulen in Form von Globalbudgets die Einführung differenzierter Gutscheine erleichtern. Die Gutscheine sollten dabei in Analogie zu den Modellen in den vorgestellten Ländern indirekt ausgegeben werden, um den unterschiedlichen Bedürfnissen der Schulen gerecht werden zu können. Die Schulleiter könnten unter diesen Voraussetzungen bei der Einstellung neuer Lehrkräfte und bei der Sondervergütung bereits angestellter Lehrer die Besoldung entsprechend den eigenen Anforderungen differenzieren. Dies erlaubt vor allem Schulen mit einer problematischen Schülerklientel, durch die Anhebung der Bezüge besonders motivierte und begabte Lehrkräfte an die Schule zu locken, um damit einer Selbstselektion „guter“ Lehramtsbewerber an Gymnasien und „schlechter“ Lehramtsbewerber an Haupt- und Realschulen vorzubeugen.¹²

Ein Konflikt zwischen Allokations- und Produktionseffizienz auf der einen und Chancengleichheit auf der anderen Seite tritt auf, wenn die Aufnahme von Schülern weniger von ihren tatsächlichen Begabungen, sondern vielmehr von ihrer sozialen Herkunft abhängt. Schulen und Bildungsnachfrager ziehen persönliche Attribute oder Herkunftsmerkmale als Proxy für die Begabung eines Schülers heran, um Transaktionskosten bei der Filterung geeigneter Bewerber einzusparen. Dieser Zielkonflikt ist grundsätzlich nicht auflösbar, da die Eigenschaft von Bildung als Positionsgut dazu führt, dass die ethnische und sozioökonomische Zusammensetzung der Schülerschaft eine wichtige Einflussgröße für das Wahlverhalten von Eltern in Bildungsprozessen darstellt (Gill et al., 2001, 172 ff.; Schneider/Buckley, 2002; Gaffney/Smith, 2001, 160; Belfield/Levin, 2002, 37;

¹² Die Selbstselektion bezieht sich nicht nur auf die einkommensinduzierte Berufswahl, sondern auch auf eine mögliche Übergewichtung fachbezogener gegenüber pädagogischen und didaktischen Qualifikationen.

Lubienski, 2001, 12 f.; Ladd, 2003, 69). Es steht weniger die absolute Ausstattung, sondern vielmehr die relative Ausstattung im Vordergrund. Positionsgut bedeutet in diesem Zusammenhang, dass aus eigennütziger, individueller Perspektive die eigenen Arbeitsplatz- und Einkommensperspektiven umso günstiger aussehen, je größer die Zahl der anderen Personen ist, die ein geringeres Bildungsniveau aufweisen.

3.4.2 Nachfragegesteuert finanzieren

Die Implementierung von Schulgutscheinen setzt voraus, dass herkunftsbedingte Nachteile durch eine frühzeitige und rechtzeitige Förderung kompensiert und zugleich die geeigneten Rahmenbedingungen geschaffen werden:

- 1.** Schulen müssen sich an schulformspezifisch verbindlichen Mindeststandards messen lassen. Anhand standardisierter Kompetenz- und Leistungstests, ähnlich wie bei PISA, kann der besondere Förderbedarf festgestellt werden. Darüber hinaus bietet die Vorgabe derartiger Bildungsziele für eine einzelne Schule erst die Grundlage für effektive Sanktions- und Fördermaßnahmen, wenn der angestrebte Lernerfolg ausbleibt. Mindeststandards beugen der Gefahr vor, dass Schulen mit einer besonders problematischen Klientel zu Restschulen degenerieren, die im Wettbewerb um gute Schüler keine Chancen haben und denen daher der Anreiz fehlen würde, sich qualitativ zu verbessern. Eine adäquate Ausgestaltung von Schulgutscheinen, welche die Leistung der Lehrer besonders an diesen Problemschulen honoriert, kann das Erreichen der Bildungsziele systematisch unterstützen.
- 2.** Die Rechenschafts- und Informationspflicht gegenüber der Öffentlichkeit muss ausgebaut werden. Die Problematik, dass sich die Veröffentlichung von Test- und Prüfungsleistungen auf das Wahlverhalten von Eltern und Schülern auswirken kann, ist kein hinreichender Grund, Fehlentwicklungen in einer Schule gegenüber der Öffentlichkeit zu verschweigen. Im Gegenteil: Die Rechenschafts- und Informationspflicht ermöglicht erst eine Schulwahl auf Basis allgemein zugänglicher formaler Informationen. Sie erhöht die Wahrscheinlichkeit, die soziale Segregation zu überwinden, weil Insiderwissen über die Qualität von Schulen in informellen sozialen Netzwerken entwertet wird. Kinder und Jugendliche aus bildungsfernen Schichten erhalten zumindest die Chance, Informationen über die verschiedenen Schulen zu gewinnen.
- 3.** Die Schulen müssen größere Entscheidungsspielräume erhalten, um ihre pädagogische Arbeit selbstständig und eigenverantwortlich auszugestalten. Verbindlichkeit von Vorgaben, Rechenschaftspflicht und Autonomie befinden sich in Deutschland jedoch noch in den Kinderschuhen, während sie in anderen Ländern mit freier Schulwahl weiter vorangeschritten sind.

4. Die Ausweitung der Wahlfreiheit auf Grund- und Hauptschulen ist schließlich aus Allokationsperspektive zu empfehlen. Die adäquate Ausgestaltung der Aufnahmebedingungen, zum Beispiel in Form von Lotterien, und die Bereitstellung der erforderlichen Transport- und Informationsinfrastruktur können die Gefahr einer zunehmenden herkunftsbedingten Selektion der Schüler vermindern.

Um die Qualität der schulischen Ausbildung anzuheben, die Kosteneffizienz zu erhöhen und die Innovationsfähigkeit der Schulen zu stärken, muss vor dem Hintergrund der internationalen Erfahrungen in erster Linie ein systematisches staatliches Monitoring- und Evaluierungssystem aufgebaut und das Beamtenrecht geändert werden. Gutscheine mit unterschiedlichem Wert können unter den skizzierten Rahmenbedingungen dann die Anreize für Schulen erhöhen, die Qualität der schulischen Bildung ressourcenschonend für alle Schüler zu verbessern. Dies impliziert, dass die öffentlichen Zuwendungen je Schüler für Gymnasien niedriger ausfallen sollten als zum Beispiel für die Hauptschulen. Darüber hinaus sollten die Schulen Sonderzuwendungen erhalten, wenn sie überproportional viele Schüler unterrichten, die spezifisch gefördert werden müssen, um so den Mindestanforderungen für einen effektiven Unterricht in der betreffenden Schulform zu genügen.

Exkurs: Gutscheine in der Hochschul- und der beruflichen Bildung

Die Einführung von Gutscheinen in der beruflichen Bildung und der Hochschulbildung unterscheidet sich in zwei wesentlichen Punkten von einer möglichen Etablierung des Modells im Schulwesen: Erstens gibt es keine Schul- oder Ausbildungspflicht und zweitens konnten sich die Begabungen der Kinder und Jugendlichen in einem funktionierenden Schulsystem idealerweise unabhängig von der sozialen Herkunft entfalten, um in einer nachfolgenden beruflichen oder akademischen Ausbildung verfeinert und weiterentwickelt zu werden. Damit sinkt bei der Bewertung eines Gutscheinmodells das Gewicht gesellschaftspolitischer Ziele, insbesondere der Chancengleichheit, gegenüber den beiden Effizienzzielen beträchtlich. Lediglich für den Bereich der beruflichen Bildung, in dem allgemein bildende Schulabschlüsse nachgeholt werden, sind ähnliche Gesichtspunkte zu beachten wie in der schulischen Bildung. Dieser grundsätzliche Unterschied zur schulischen Bildung impliziert, dass eine Differenzierung der Gutscheinhöhe in Abhängigkeit von persönlichen Merkmalen der Bildungsteilnehmer in der beruflichen und in der Hochschulbildung nicht mehr erforderlich ist. Ein identischer Pauschalbetrag für alle Teilnehmer ist vielmehr effizient: Gerade in der Hochschulausbildung, aber auch in der beruflichen Bildung erhält die Förderung von Leistungs- und Begabungseliten ein hohes Gewicht. Sie schafft die Voraussetzungen dafür, dass sich die Unternehmen in Deutschland im Innovations-, Qualitäts- und Standortwettbewerb zwischen entwickelten Volkswirtschaften auch behaupten können. Ein Ausgleich von Leistungsunterschieden, die aufgrund unterschiedlicher Begabungen zustande kommen, ist einem Leistungs- und Qualitätswettbewerb zwischen den Bildungseinrichtungen daher abträglich und widerspricht dem Gedanken von Investitionen in besondere Talente.

Die berufliche Aus- und Weiterbildung unterscheidet sich zudem von der schulischen Bildung insofern, dass neben der Bildungseinrichtung und dem Teilnehmer zusätzlich auch der Arbeitgeber

die Beziehung zwischen Anbieter und Nachfrager beeinflusst. Informationsasymmetrien, welche die Qualitätseinschätzung der Nachfrager beeinträchtigen, können durch die Zwischenschaltung des Arbeitgebers deutlich reduziert werden: Zum einen können die Betriebe ihre Informationen über berufliche Bildungsangebote nutzen, um die Effektivität des Reputationsmechanismus zu stärken. Im Unterschied zu den einzelnen Teilnehmern besitzen sie bereits häufig Erfahrungen mit den infrage kommenden Anbietern oder können eine langfristige Kooperation in Aussicht stellen. Außerdem sinkt der Anreiz eines Bildungsanbieters, seinen Informationsvorsprung zulasten des Teilnehmers auszunutzen. Zum anderen erleichtert die Anwendbarkeit der vermittelten Kenntnisse und Fähigkeiten am Arbeitsplatz sowie die kürzere Dauer, insbesondere in der beruflichen Weiterbildung, die Kontrolle, ob die in Aussicht gestellte Bildungsdienstleistung auch in der versprochenen Qualität angeboten worden ist und zum gewünschten Erfolg geführt hat. Der Zusammenhang zwischen Bildungsmaßnahme und individuellem Bildungsertrag ist deutlich enger als in der schulischen Bildung.

In der Hochschulbildung fehlt in der Regel ein Intermediär, der vergleichbar ist mit dem Arbeitgeber in der beruflichen Bildung. Es ist daher sinnvoll, vor einer Implementierung von Gutscheinmodellen parallel ähnliche institutionelle Reformen umzusetzen wie im Schulwesen. Dazu zählen Maßnahmen zur Absicherung von Mindeststandards für eine qualitativ angemessene akademische Ausbildung, zum Beispiel die Akkreditierung und Evaluierung, aber auch die Einführung von konsekutiven Bachelor- und Masterstudiengängen. Sie erlauben den Bildungsnachfragern, nach Abschluss des ersten Studiengangs die Hochschule zu wechseln, und stellen eine ernstzunehmende potenzielle Sanktionsdrohung bei opportunistischem Verhalten der Hochschule im ersten Studiengang dar. Die Abwanderungsdrohung wird insbesondere in Kombination mit der Einführung von Studiengebühren glaubhaft, weil der einzelne Bildungsteilnehmer einen hohen Anreiz erhält, die Qualität der akademischen Ausbildung zu überprüfen und die hierfür erforderlichen Informationsanstrengungen auf sich zu nehmen.

4

Gutscheine für die Betreuung von Kindern, Behinderten und Pflegebedürftigen

4.1 Kinderbetreuung in Deutschland

Kinderbetreuung und Jugendhilfe werden aus familien- und bildungspolitischen Gründen staatlich gefördert, insbesondere um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erleichtern. Dies ist mit Blick auf die demographische Entwicklung, den Arbeitsmarkt und den prognostizierten Fachkräftemangel gerechtfertigt. Kindertagesstätten spielen außerdem eine wichtige Rolle bei der Integration, Sozialisation und Ausbildung von Kindern. Das heißt allerdings nicht, dass die bisher praktizierte Kindergartenförderung und das große Angebot staatlicher Kindertagesstätten der richtige Weg sind. Mit dem gleichen Aufwand könnte eine bessere Betreuung gewährleistet werden, wenn eine andere Form der Finanzierung oder Subventionierung gewählt würde.

4.1.1 Charakteristika des Finanzierungs- und Steuerungssystems

In Deutschland wird die Kinderbetreuung durch eine Objektförderung bestimmter Anbieter vom Staat mitfinanziert, verbunden mit staatlichen Zuschüssen für Kinderbetreuungsdienste. Objektförderung bedeutet in diesem Zusammenhang, dass freie und gemeinnützige Träger (in erster Linie Kirchengemeinden und Wohlfahrtsverbände) unmittelbar gefördert werden: Sie erhalten öffentliche Zuwendungen von den Kommunen. Private Träger erhalten nur unter bestimmten Bedingungen Zuschüsse, zum Beispiel wenn die Kinderbetreuung von Elternvereinen organisiert wird. Neben den Kommunen beteiligen sich die Länder nur teilweise an einzelnen Aufgaben mit Pauschalbeträgen; beim Ausbau der Ganztagsbetreuung ist dies zum Beispiel der Fall. Von den freien Trägern wird erwartet, dass sie einen Eigenanteil einbringen (vgl. Kreyenfeld et al., 2001).

Finanzierung und Steuerung sind dabei hoch komplex und intransparent. Das stellt auch die OECD (2004, 21 ff.) in ihrem Länderbericht fest: Der Bund habe bei der Kinder- und Jugendhilfe, einschließlich der Kinderbetreuung, das Recht zur konkurrierenden Gesetzgebung und könne Anregungen geben. Die Finanzierung verantworten jedoch vornehmlich die Kommunen, wobei die Länder die Möglichkeit haben, das Bundesgesetz durch eigene Gesetze zu konkretisieren. Davon haben bisher alle Länder Gebrauch gemacht. Ein einheitliches deutsches Finanzierungssystem gibt es daher nicht. Die Kommunen sind nicht nur für die Planung und Umsetzung der Kinderbetreuung und Jugendhilfe verantwortlich, sondern erbringen auch eigene Leistungen in Form von eigenen Einrichtungen. Das Fazit der OECD (2004, 22): „Das deutsche System ist also komplex und hochgradig dezentralisiert.“ Positiv betrachtet ist dadurch viel Raum für Differenzierung vorhanden. Negativ formuliert herrschen Kompetenzstreitigkeiten, Umsetzungschaos, Intransparenz und Ineffizienz. Auch das Familienministerium (BMFSFJ, 2003) sieht Reformbedarf.

Obwohl in Deutschland weitgehend Konsens darüber besteht, dass der Staat dafür verantwortlich ist, die Betreuung in Kindertageseinrichtungen zu finanzieren, übernimmt er die Kosten nicht vollständig (Hülkamp/Seyda, 2004). Land und Kommune tragen durchschnittlich 75 bis 80 Prozent der Kosten, die Eltern etwa 14 Prozent und die freien Träger den Rest (OECD, 2004, 35). Diese Werte weichen in den Bundesländern allerdings stark voneinander ab. Zudem verringert sich der Eigenanteil der Träger stetig, sodass Vesper (2005) bereits für das Jahr 2001 Elternanteile von gut 15 Prozent in West- und 18 Prozent in Ostdeutschland errechnet hat. Das Statistische Bundesamt (2004, 45 f.) hat ermittelt, dass im früheren Bundesgebiet fast jeder vierte Euro (23 Prozent) der laufenden Ausgaben (ohne Investitionen) über Gebühren finanziert wird, in den neuen Ländern

jeder fünfte Euro. Die Eigenbeteiligung der Eltern hängt von Art und Umfang der Betreuung sowie von der Zahl ebenfalls betreuter Geschwister ab. Aus verteilungspolitischen Gründen richten sich die Beiträge nach dem Einkommen der Eltern; die Beitragshöhe variiert je nach Bundesland.

Aktuellen Schätzungen auf Basis der Daten des Sozioökonomischen Panels (SOEP) aus dem Jahr 2004 und des Statistischen Bundesamts (2004) zufolge betragen die Kosten pro Platz in einer Kindertageseinrichtung im Schnitt jährlich gut 3.200 Euro. Je nach Träger und Einrichtungsart (Krippe, Kindergarten, Hort) schwanken die Kosten allerdings stark. Erwartungsgemäß ist die Betreuung jüngerer Kinder am teuersten. Öffentliche Träger kommen durchschnittlich sogar auf fast 4.000 Euro pro Platz: Die Bandbreite liegt zwischen 2.878 Euro in Bayern und 11.186 Euro in Hamburg (Schilling, 2004, 33 ff.). Insgesamt haben die öffentlichen Kassen im Jahr 2002 gut 11,2 Milliarden Euro brutto für Kindertageseinrichtungen ausgegeben; die Zahl der betreuten Kinder belief sich in jenem Jahr auf rund drei Millionen.

Detaillierte Daten über die Eigenbeteiligung der Eltern liegen nur für ausgewählte Regionen vor; für Gesamtdeutschland sind sie nicht repräsentativ. Auf einer Stichprobe beruhende Daten des SOEP von 1996 und 2002 weichen bei der Berechnung der Elternbeiträge erheblich von den Daten der amtlichen Statistik ab: Auf Basis von Daten des SOEP betragen die monatlichen Elternbeiträge im Jahr 1996 durchschnittlich 60 Euro für die Betreuung ihrer Kinder in Tageseinrichtungen. Der entsprechende Wert der amtlichen Statistik liegt mit 28 Euro demgegenüber deutlich darunter. Eigene Berechnungen ergeben für das Jahr 2002 einen Mittelwert von 70 Euro für die Tagesbetreuung in Kindergarten, Hort und Krippe sowie 127 Euro für eine Tagesmutter. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR, 2004, Tz. 590) geht sogar von einem durchschnittlichen Monatsbeitrag von 150 Euro für die Betreuung der Fünf- bis Sechsjährigen aus.

Das Beispiel Hamburg zeigt die großen Unterschiede bei den Elternbeiträgen je nach Wohnort, Einkommen und Umfang der Betreuung: Am 1. Januar 2005 lagen die Elternbeiträge zwischen mindestens 25 Euro (für vier Stunden Betreuung ohne Mittagessen) für einen Drei-Personen-Haushalt mit unter 1.329 Euro Monatseinkommen und 396 Euro (für zehn oder mehr Stunden Betreuung) für einen Drei-Personen-Haushalt mit einem monatlichen Einkommen über 2.900 Euro. Trotzdem findet keine Umverteilung zugunsten der einkommensschwächsten Haushalte statt, weil insbesondere die mittleren Einkommensgruppen Kindertageseinrichtungen nutzen. Untere und obere Einkommensschichten nehmen die geförderten Kindertageseinrichtungen sehr viel weniger in Anspruch. Hinzu

kommt, dass, relativ betrachtet, Geringverdiener mit rund 4 Prozent ihres Einkommens sogar mehr zahlen als das obere Fünftel, die durchschnittlich 2 Prozent ihres Einkommens aufbringen müssen (vgl. Spieß et al., 2000).

Zur spezifischen Struktur der Kinderbetreuung in Deutschland gehört neben den Elternbeiträgen die zentrale Angebotsplanung auf regionaler und lokaler Ebene. In der Regel wird in Jugendhilfeausschüssen darüber entschieden, ob die Kommune eigene Tageseinrichtungen baut, ob sie freie Träger beim Bau und der Unterhaltung von Einrichtungen unterstützt oder ob Einrichtungen geschlossen werden. Wie gefördert wird, soll sich am Bedarf der Eltern orientieren; das Gesetz legt dies als Pflichtaufgabe unter dem Stichwort „Förderung der Bedarfsplanung“ fest. Den Bedarf ermitteln hauptverantwortlich die örtlichen Jugendämter, sie müssen dabei den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz berücksichtigen. Weil sie unterbesetzt sind, können die Ämter ihre Aufgaben häufig nur unzureichend bewältigen (vgl. zum Beispiel Colberg-Schrader/Zehnauer, 1996; Werthmanns-Reppekus, 1996). Sie beschränken sich deshalb in der Regel darauf, die benötigten Betreuungsplätze in Kindergärten zu ermitteln. Diese Zahlen werden meist auf Basis von Erfahrungswerten und nicht standardisierten Bevölkerungsprognosen festgelegt (vgl. zum Beispiel die Empfehlungen zur Bedarfsplanung des Ministeriums für Arbeit und Soziales des Landes Baden-Württemberg, 2005). Ein effizienter und effektiver Ausgleich von Angebot und Nachfrage ist unter diesen Umständen kaum möglich.

4.1.2 Defizite bei der Zielerreichung

Die drei entscheidenden Defizite im bisherigen System lassen sich nach überwiegender Einschätzung der Experten wie folgt beschreiben:

- 1. Beeinträchtigung der allokativen Effizienz/Wahlfreiheit:** Eltern haben kaum eine Möglichkeit, auf das quantitative und qualitative Angebot in Kindertageseinrichtungen Einfluss zu nehmen. Zwar steht ihnen ein überwiegend kostengünstiges Angebot zur Verfügung (Objektförderung); angesichts der bisherigen Angebotsknappheit – insbesondere in den westlichen Bundesländern – müssen sie aber als „Leistungsempfänger“ agieren. Ihre Nachfrage wirkt sich kaum auf das Angebot aus, und dies, obwohl sie zum Teil beträchtliche Elternbeiträge leisten. Auch Umfragen zeigen, dass Eltern mehrheitlich eine größere Flexibilität des bisherigen Systems wünschen (Spieß/Wrohlich, 2005).
- 2. Geringe Produktionseffizienz/fehlender Wettbewerb:** Das bestehende System bevorzugt gemeinnützige Anbieter und diskriminiert damit gleichzeitig privatgewerblich organisierte Kindertageseinrichtungen, die deshalb kaum eine Rolle spielen (OECD, 2004, 35). Dadurch wird der Wettbewerb verzerrt und es fehlt ein

Kinderbetreuung in Deutschland nach Bundesländern*

Tabelle 1

Land	Plätze je 100 Kinder		
	unter 3 Jahren	3 bis unter 6½ Jahren	6½ bis unter 10 Jahren
Deutschland insgesamt	8,5	89,8	14,3
Westdeutschland (ohne Berlin)	2,7	88,1	7,3
Ostdeutschland (ohne Berlin)	37,0	105,1	68,5
Baden-Württemberg	2,3	103,7	5,5
Bayern	2,1	87,5	8,2
Berlin	35,8	80,6	38,4
Brandenburg	44,8	96,8	83,4
Bremen	10,0	82,0	21,0
Hamburg	13,1	64,8	28,6
Hessen	3,7	92,9	11,4
Mecklenburg-Vorpommern	37,6	95,4	73,4
Niedersachsen	2,3	83,0	5,1
Nordrhein-Westfalen	2,0	78,1	6,0
Rheinland-Pfalz	2,7	105,7	5,4
Saarland	4,8	101,2	7,4
Sachsen	29,1	105,0	91,0
Sachsen-Anhalt	56,6	100,8	71,4
Schleswig-Holstein	2,6	82,1	6,3
Thüringen	22,4	126,3	5,1

* Verfügbare Plätze in Tageseinrichtungen je 100 Kinder;
Quelle: Statistisches Bundesamt (2004)

ganz wesentliches Instrument der Kostenkontrolle (Enste, 2004). Die Kosten sind kaum transparent, was der Mangel an belastbaren Daten in diesem Bereich bestätigt (Diller et al., 2004). Die Folge: Ressourcen werden verschwendet, denn mit den gleichen Mitteln könnten mehr Kinder besser betreut werden.

3. Gefährdung der Erreichung gesellschaftlicher Ziele: Das in Deutschland bestehende System der Elternbeiträge führt zu einer Umverteilung von unten nach oben. Nutznießer sind insbesondere die mittleren Einkommensschichten, die Kita-Angebote am meisten wahrnehmen. Aber auch die oberen Einkommensschichten profitieren, weil sie vergleichsweise geringe Elternbeiträge (in Prozent vom Einkommen) zahlen. Die Ungleichbehandlung verstärkt sich darüber hinaus

noch durch die großen Unterschiede in Angebot, Ausgestaltung, Öffnungszeiten und Umfang je nach Bundesland. Der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz wird deshalb nur sehr uneinheitlich erfüllt. In der Diskussion über soziale Gerechtigkeit und die Angleichung der Lebensverhältnisse wird dies jedoch allzu oft übersehen (Tabelle 1).

Alle drei Ziele werden nicht erreicht. Daraus folgt, dass das bestehende Finanzierungs- und Steuerungssystem zwingend reformiert werden muss (Diller et al., 2004). Dafür ist wichtig zu klären, welche Zielkonflikte vorhanden sind, welche Prioritäten gesetzt werden sollten und ob Gutscheinmodelle die Probleme auch tatsächlich lösen können.

4.1.3 Gutscheine als Lösungsansatz

Vor der Analyse müssen die Gutseigenschaften der Kinderbetreuung bestimmt werden. Anders als im Bildungsbereich steht bei Kleinkindern die Betreuung im Mittelpunkt. Neuere Erkenntnisse der Entwicklungspsychologie legen jedoch nahe, dass der Übergang zur Bildung fließend ist (Trautner, 2002; Haug-Schnabel/Bensel, 2005; Oerter/Montada, 2002). Eine eindeutige Abgrenzung ist dabei schwierig. Hilfsweise wird hier davon ausgegangen, dass die Betreuung bis zum sechsten Lebensjahr anteilmäßig überwiegt. Kinderbetreuung ist dabei eher ein Erfahrungs- als ein Vertrauensgut: Die Qualität der Betreuung lässt sich meist schon nach wenigen Wochen feststellen, während die Güte der (Grund-)Schulbildung oft erst in der weiterführenden Schule oder beim Studium offensichtlich wird (vgl. Kapitel 3). In der Kinderbetreuung haben Effizienzziele Priorität; wichtige gesellschaftliche Ziele der Bildungspolitik, wie Chancengerechtigkeit oder soziale Kohäsion, sind weniger von Belang. Allerdings weist zum Beispiel Dohmen (2004) darauf hin, dass auch die Kinderbetreuungsgutscheine differenzierte Wertigkeiten aufweisen sollten. So dürften Kinder mit Behinderungen oder schwierigem sozialen Hintergrund nicht benachteiligt werden, nur weil sie unter Umständen höhere Kosten in den Einrichtungen verursachen. Auch solle auf diese Weise ein Rosinenpicken der Einrichtungen verhindert werden (vgl. zur Argumentation Kapitel 3; vgl. für ein Beispiel aus Bayern Krauß, 2002).

Hinsichtlich der Finanzierung lässt sich die Effizienz durch einen Wechsel von der Objektförderung und staatlichen Produktion hin zur Subjektförderung steigern. Der entscheidende Vorteil dieses Modells besteht darin, dass das Angebot nicht über eine einseitige Mittelzuwendung gesteuert wird, sondern über die Nachfrage des Konsumenten. Der Verbraucher bekommt dadurch mehr Nachfragemacht. Der Anreiz für die Einrichtungen, sich am Bedarf der Eltern und Kinder zu orientieren und beispielsweise längere Betreuungszeiten oder spezielle Förderprogramme anzubieten, ist hoch. Allerdings muss auch die Subjektförderung in gewissem Umfang zentral geplant und dabei entschieden werden, für welchen Bedarf und in welcher Höhe der Staat zahlen soll. Im Gegensatz zur staatlichen Produktion und zur Objektförderung sind die Behörden jetzt jedoch gezwungen, die Ziele enger mit denen der Eltern abzustimmen.

Der konsumentenfreundlichste Weg der Subjektförderung wäre eine Aufstockung des Kindergelds. Nach Boss/Rosenschon (2002, 42) ist es „erwägenswert, einen Aufschlag auf das Kindergeld zu gewähren, statt die bestehenden Institutionen, die sich meist in der Hand von Kirchen und Wohlfahrtsverbänden befinden und staatlich reglementiert sind, über Personalkostenzuschüsse oder Pauschalen für Kindergruppen zu fördern. Dann haben die Eltern mehr Wahlmöglichkeiten

und es entsteht Angebotsvielfalt [...]. Insgesamt wird beim Übergang von der Objekt- zur Subjektförderung die private Verantwortlichkeit für und die private Einflussnahme auf die Kindererziehung gestärkt.“ In diesem Fall kann der Staat jedoch keine bildungs- und familienpolitischen Ziele verfolgen. Gutscheine eignen sich als Mittelweg, um neben der größtmöglichen Effizienz (aus Sicht der Transferempfänger) auch eine höhere Effektivität (Zielerreichung aus Sicht der Transfergeber) zu gewährleisten.

Ökonomen fordern schon seit Jahrzehnten den Einsatz von Gutscheinen im Erziehungssystem und in der vorschulischen Kinderbetreuung, um gesellschaftliche Ziele wie die Förderung der Sprach- und Sozialkompetenz zu erreichen. Das gilt insbesondere für bildungsferne Schichten und Ausländer, die ein höheres Kindergeld nicht unbedingt für die Betreuung ihrer Kinder in Tagesstätten verwenden würden.

Das Kita-Gutscheinsystem kann unterschiedlich gestaltet werden. Grundsätzlich sollten Eltern mit Anspruch auf Kinderbetreuung auf diese Weise einen an das Kind gebundenen Gutschein vom Jugendamt erhalten, den sie bei einer akkreditierten Einrichtung ihrer Wahl einlösen können. Gegen Vorlage des Gutscheins bekommt der Träger seine Kosten erstattet. Voraussetzung für die Akkreditierung sind bestimmte Qualitäts- und Leistungsstandards. Zwischen privaten oder gemeinnützigen Trägern wird nicht unterschieden, sofern sie die Mindeststandards erfüllen. „Eine Objekt- und eine Subjektförderung unterscheiden sich also nicht dadurch, dass – wie viele Befürworter des Status quo annehmen – bei einer Subjektförderung auf gesetzliche Qualitätsstandards verzichtet werden muss. Vielmehr lässt sich gerade ein Gutscheinmodell mit einer staatlich garantierten Mindestqualität kombinieren, oder es kann in ein System der staatlichen Qualitätssicherung und -kontrolle eingebunden werden. Somit könnten staatliche Qualitätsmindeststandards mit einer effektiven Förderung der Bedarfsgerechtigkeit des Angebots kombiniert werden“ (Spieß et al., 2000, 275).

Die Anforderungen an Qualität und Quantität eines Betreuungsplatzes müssen politisch definiert werden. Die Gutscheine sollten für die Finanzierung der durchschnittlichen Betriebs- und Investitionskosten eines Betreuungsplatzes ausreichen. Diese Kosten variieren abhängig vom Alter des betreuten Kindes. Daher muss der Gegenwert des Gutscheins auch das Alter des Kinds berücksichtigen. Auch muss er den zeitlichen Leistungsumfang spezifizieren.

Darüber hinausgehender Betreuungsbedarf könnte dann privat in der Einrichtung hinzugekauft werden. Wenn Eltern Leistungen über das staatlich geförderte Niveau hinaus erwerben können, wird ihre Nachfragemacht gestärkt. Bei schlechten Leistungen können sie mit Abwanderung drohen oder aber es entstehen zusätz-

liche Angebote, die oftmals einen Clubgutcharakter (zum Beispiel Theater AG, Spielgeräte, Gartengestaltung) haben, sodass alle Kinder davon profitieren.

Die regionalen Jugendämter könnten die Gutscheine an die Eltern ausgeben. Die Eltern lösen dann den Gutschein in der von ihnen ausgewählten akkreditierten Kindertageseinrichtung ein. Diese wiederum gibt den Gutschein an das Jugendamt und bekommt den Gegenwert erstattet. Dieses Modell hat vor allem einen psychologischen Vorteil, da der Nachfrager den Gutschein aktiv als eine Art Scheck übergeben kann (Dohmen, 2004, 129). Ob der Gutschein tatsächlich den Besitzer wechselt (analog zum Scheckverfahren) oder durch Finanzmittel (analog zum Überweisungsverfahren) zugewiesen wird, hat keine grundsätzlich unterschiedlichen ökonomischen Wirkungen.

Ein weiteres Strukturelement neben der Möglichkeit der Aufstockung durch Selbstzahlung ist die Zweckbindung. Diese ist empfehlenswert, wenn der Staat seine gesellschaftlichen Ziele sicher erreichen will. Gutscheine sollten deshalb nicht übertragbar sein („vinkulierte Namenspapiere“). Das ist notwendig, um einen „Schwarzmarkt“ und damit die Umwandlung des gebundenen Transfers in einen de facto ungebundenen, weil handelbaren Transfer zu verhindern. Die Umwandlung eines bestehenden Systems in ein neues Steuerungsmodell birgt jedoch Komplikationen und bedarf der sorgfältigen Planung. Dies verdeutlicht das folgende Beispiel aus der Praxis.

4.1.4 Ein Praxisbeispiel

Hamburg führte im August 2003 nach ausführlicher Diskussion ein Kita-Gutscheinsystem ein. Trotz anfänglich heftiger Kritik, die auch heute immer wieder laut wird, hat sich das System weitgehend bewährt. Zwar ging die Qualität der Leistungen zurück; das liegt jedoch nicht am neuen System, sondern an Mittelkürzungen, die gleichzeitig mit der Reform durchgesetzt werden sollten. Die daraus resultierenden Schwächen wurden aber fälschlicherweise auf das Gutscheinsystem zurückgeführt. Aus ökonomischer Sicht ist das System trotz Umstellungs- und Einführungsschwierigkeiten positiv zu bewerten (Falck, 2004a und 2004b; Straubhaar/Hardege, 1999) und kann anderen Bundesländern als Beispiel dienen. Einige handwerkliche Fehler müssten korrigiert und regionale Besonderheiten bei der Ausgestaltung berücksichtigt werden. In ländlichen Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte etwa fehlen die Voraussetzungen für einen erfolgreichen Wettbewerb, weil Unterstützungssysteme und Infrastruktur zu wenig ausgebildet sind.

Nach zwei Jahren Praxiserfahrung ist das neue System weitgehend akzeptiert und in der Lage, eine adäquate Betreuung zu gewährleisten. Kritik gibt es weiterhin

(vgl. www.kita-gutschein.de). Sie richtet sich vor allem gegen Mittelkürzungen und höhere Elternbeiträge, immer weniger aber gegen das System selbst. Über das Kita-Gutscheinsystem werden in Hamburg derzeit 52.952 Kinder betreut. Für die Betreuung in den Krippen wurden 5.663, in den Kitas 33.663 und in den Horten 13.626 Gutscheine vergeben. Die Sach- und Fachausgaben für die Kindertagesbetreuung stiegen von 280 Millionen Euro im Jahr 2001 auf 333 Millionen Euro im Jahr 2005. Hamburg nimmt damit unter den westdeutschen Großstädten eine Spitzenstellung ein: Alle Kinder berufstätiger Eltern im Alter von null bis 14 Jahren können laut Angaben der Hamburger Behörde für Soziales und Familie betreut werden (vgl. www.kita.hamburg.de, Stand: 1. Juli 2005). Alle Kinder von drei bis sechs Jahren haben einen Rechtsanspruch auf eine fünfständige Betreuung mit Mittagessen (im Gegensatz zum Bundesanspruch auf vier Stunden ohne Mittagessen). Die Versorgung liegt im Elementarbereich bei 99,0 Prozent (2004) und übertrifft bei den Krippen und Horten mit 20,7 und 19,3 Prozent (2004) alle anderen westdeutschen Länder. Zugleich bieten die Einrichtungen einen höheren Anteil an Ganztagsplätzen als die anderen westdeutschen Länder. Viele Einrichtungen haben ganztätig zwölf Stunden pro Tag geöffnet.

Die Stadt Hamburg stellt ihre Mittel auf einem wettbewerblich organisierten Markt bereit. Das Angebot an Kinderbetreuungsleistungen ist inzwischen recht transparent; die offizielle staatliche Hamburger Informationsseite (www.kitainfo-hamburg.de) liefert einen ersten Überblick. Umfassender noch ist die Homepage der Vereinigung Hamburger Kitas: Die Internetseite www.kitas-hamburg.de stellt 173 Kindertagesstätten individuell vor. Die Einrichtungen haben sich auf qualitative Mindeststandards und allgemeine Grundsätze geeinigt. Individuelle Elemente und Schwerpunkte, wie die Integration von Kindern mit Behinderungen, erweitern das Programm. Informationen über Räumlichkeiten, Personal, Leitung und Lage der Einrichtung sind im Internet abrufbar, außerdem das Alter der betreuten Kinder. Eltern, die sich informieren wollen, finden Ansprechpartner für ihre Fragen. Angeboten wird auch eine Onlineabfrage nach freien Plätzen, die eine Suche nach Postleitzahl, Ort und Altersgruppe ermöglicht. Auch zu rechtlichen Fragen erhalten Interessierte umfassende Informationen: Anspruchsberechtigung auf einen Betreuungsplatz, Höhe der Elternbeiträge, Preise für den Zukauf von Betreuungsstunden sowie flexible Angebote für Ad-hoc-Betreuung in Notfällen. Nach Startschwierigkeiten funktioniert der Markt für Kindertagesstätten inzwischen gut; die Voraussetzungen für den Wettbewerb sind jetzt gegeben (unter anderem Informationstransparenz, Autonomie für die Einrichtungen; vgl. Dohmen, 2004). Die anschaulichen Beschreibungen der einzelnen Einrichtungen zeigen die hohe Transparenz und die Anreize, das eigene Haus umfassend darzustellen.

Das Beispiel verdeutlicht, dass unter bestimmten Bedingungen Wettbewerb auch bei sozialen Dienstleistungen wie der Kinderbetreuung funktionieren kann. Die Internetseite der Hamburger Kita-Vereinigung ähnelt einer guten Kombination aus Hotelreservierungssystem und Informationen rund um die Kinderbetreuung. In anderen Städten dagegen ist eine mühsame Abfrage bei verschiedenen Ämtern erforderlich. Eine Ausnahme ist Köln: Hier hat ein Forschungsinstitut (www.fibs-koeln.de) eine „Kinderkarte“ entwickelt, eine Broschüre mit einer wertungsfreien Zusammenstellung der örtlichen Kinderbetreuungseinrichtungen. Damit sollen die Informationen für die Eltern transparent bereitgestellt werden; alle Institutionen haben zudem ein Forum, in dem sie sich präsentieren können.

4.2 Persönliches Budget für Behinderte

Auch in der Pflege und Betreuung von Behinderten diskutieren Wissenschaft und Praxis den Einsatz von Gutscheinen. Die Betreuung von Behinderten sowie die Versorgung von Pflegebedürftigen sind trotz oder gerade wegen der staatlichen Eingriffe und der staatlichen Pflegeversicherung kostspielig und zugleich oftmals unbefriedigend.

4.2.1 Reformbedarf in Deutschland

Die Unterstützung von Menschen mit Behinderungen bei ihrer Eingliederung in die Gesellschaft ist in Deutschland mittlerweile der teuerste Teil der Sozialhilfe. Im Jahr 2003 wurden nach Angaben des Statistischen Bundesamts insgesamt 10,9 Milliarden Euro brutto ausgegeben, um Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz an Menschen mit Behinderungen zu zahlen. Das sind 43 Prozent der Sozialhilfeausgaben insgesamt. Auf die so genannte Hilfe zum Lebensunterhalt, also die Sozialhilfe im engeren Sinne, entfielen lediglich 39 Prozent. Hinzu kommen weitere Vergünstigungen im alltäglichen Leben (öffentliche Verkehrsmittel, Parkgebühren usw.). Seit Einführung des Bundessozialhilfegesetzes im Jahr 1962 sind die Ausgaben der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen kontinuierlich gestiegen. In den vergangenen zehn Jahren haben sie sich nahezu verdoppelt; 1993 betragen die Bruttoausgaben noch 5,7 Milliarden Euro.

Das bedeutet in der Praxis: Sobald Menschen mit Behinderungen oder deren Eltern entscheiden, in eine Wohngruppe (WG) oder ein Heim zu ziehen, wird ein Gutachten über den Behinderten erstellt. Stimmt der zuständige Sachbearbeiter zu, bewilligt die Behörde die Kosten für das Heim oder die WG. Mit dem Amt verhandeln die Geschäftsführer der Institution dann über den Preis des Wohnplatzes pro Monat und bekommen den Geldbetrag direkt überwiesen. Dies entspricht dem klassischen Dreieck der Leistungserbringung in der Sozialpolitik

(Enste, 2004, 147 ff.): Der Leistungsträger, in der Regel die zahlende Behörde, schließt einen Vertrag gemäß § 93 BSHG mit dem Leistungserbringer, also dem Träger von Einrichtungen der Behindertenhilfe. Der Behinderte ist hier lediglich Antragsteller auf Kostenübernahme gegenüber der Behörde und schließt darüber hinaus einen Vertrag mit dem Träger der Einrichtung, deren Hilfe er in Anspruch nimmt. Ansprüche an die Qualität der Hilfen bestehen erst seit Einführung der neuen Leistungsvereinbarungen. Ihre Einhaltung überwacht der Kostenträger. Die Meinung der Nutzer aber bleibt meist unberücksichtigt.

4.2.2 Defizite bei der Zielerreichung

Insbesondere die folgenden Ziele werden im derzeit bestehenden System nicht oder nur schlecht erreicht:

- 1. Allokative Effizienz/Wahlfreiheit:** Behinderte und ihre Betreuer haben wenig Einfluss auf das Angebot in den Einrichtungen. Zwar sind die Angebote überwiegend kostengünstig oder kostenlos (Objektförderung), die Nachfrager können jedoch Art und Umfang des Angebots nicht bestimmen. Angesichts der Vielzahl unterschiedlicher Behinderungen ist außerdem besonders problematisch, dass die individuelle Bedürftigkeit nicht berücksichtigt wird.
- 2. Produktionseffizienz/Wettbewerb:** Ein Wettbewerb zwischen den einzelnen Einrichtungen fehlt weitestgehend, dadurch kommt es zu Ressourcenverschwendung. Dabei könnte den Behinderten mit dem gleichen Aufwand sehr viel besser geholfen werden: Best-Practice-Beispiele können als Modell übernommen werden, ein systematisches Benchmarking könnte Einsparpotenziale signalisieren. Behinderte könnten außerdem Druck auf die Einrichtungen ausüben, indem sie androhen, zu einem anderen Anbieter zu wechseln.
- 3. Gesellschaftliche Ziele:** Die menschenwürdige Versorgung und Betreuung der Menschen mit Behinderungen sowie ihre Integration in die Gesellschaft sind die wichtigsten Ziele der Behindertenhilfe. Dass sie nicht mit Effizienzzielen kollidieren müssen, zeigt die Diskussion über die Einführung von Persönlichen Budgets (Kapitel 4.3).

4.2.3 Praktische Umsetzung im Modellversuch

Die Neuregelung von § 17 im Sozialgesetzbuch IX ermöglicht seit 1. Juli 2004, Persönliche Budgets statt Sachleistungen für Menschen mit Behinderungen zu erproben (Gesetz zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung schwerbehinderter Menschen gemäß BGBl. I, 606 vom 23. April 2004). Nach erfolgreichen regionalen Versuchen werden sie jetzt auch bundesweit in Modellprojekten getestet (Sack, 2003). Das Persönliche Budget ist ein fester monatlicher

Geldbetrag, eine Pauschale, die Menschen mit Behinderung erhalten können. Das Persönliche Budget soll vor allem dazu führen, dass auch Behinderte am Leben in der Gemeinschaft teilnehmen können. Die Höhe richtet sich nach dem jeweiligen individuellen Bedarf. Das Persönliche Budget ist keine neue Zuwendung, sondern vielmehr eine Alternative zur bisherigen Sachleistung. Es handelt sich um eine Komplexleistung, an der gegebenenfalls mehrere Rehabilitationsträger beteiligt sind (trägerübergreifendes Budget). Dazu zählen die Agentur für Arbeit, die gesetzliche Kranken-, Unfall-, Pflege- und Rentenversicherung sowie die Sozialhilfe (Eingliederungshilfe).

Budgetfähige Leistungen beziehen sich auf alltägliche, regelmäßig wiederkehrende und staatlich anerkannte Bedarfe und werden als Geldleistung oder als Gutschein erbracht. Der Antragsteller ist für mindestens sechs Monate an seine Entscheidung für die eine oder andere Alternative gebunden. Das Persönliche Budget finanziert Dienstleistungen in folgenden Bereichen:

- Wohnen und Haushalt,
- Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben,
- Bildung und Freizeit,
- Kommunikation und Information sowie
- Mobilität.

Einzelne Landesregierungen wie das Sozialministerium Baden-Württemberg und seit neuestem auch die Landeshauptstadt Düsseldorf (www.duesseldorf.de – Pressemitteilung vom 20. Juli 2005) versprechen sich vom Persönlichen Budget mehr Konkurrenz der Anbieter zum Vorteil aller: Der Wettbewerb wird sich zugunsten der Kostenträger regulierend auf die Preisgestaltung auswirken (verbesserte Produktionseffizienz) und zugleich die Wahlmöglichkeiten der Budgetnehmer erhöhen (Steigerung der allokativen Effizienz). Die positiven Auswirkungen auf die subjektive Lebensqualität der Betroffenen (ein gesellschaftliches Ziel) beschreibt Tesch-Römer (2002). Eine juristische Bewertung des Persönlichen Budgets nimmt Fuchs (2004) vor.

Die Betroffenen und ihre Interessenvertreter fordern das Persönliche Budget zum Teil schon seit langem, um die Wahlfreiheit (allokative Effizienz) zu verbessern. Sie begrüßen ausdrücklich, dass Regelungen, die in Großbritannien und Schweden bereits Mitte der neunziger Jahre eingeführt wurden, nun auch in Deutschland erprobt werden (vgl. Westecker, 1999; Kaas, 2002). Statt vorgeschriebener Sachleistungen kann der Bedürftige in diesem Fall weitgehend selbst entscheiden, welche Leistungen er in Anspruch nehmen möchte. Damit können die Betroffenen – finanziert über das Steuersystem – ihre Bedürfnisse direkt über den Markt befriedigen.

In einigen Bereichen wird trotzdem weiterhin an der Objektförderung festgehalten. Damit sind der vollständigen Wahlfreiheit der Betroffenen de facto nach wie vor Grenzen gesetzt. Eine vollständige Subjektförderung böte zwar keine Ermäßigungen (zum Beispiel bei der Kfz-Steuer für bestimmte Schwerbehinderte oder günstige Bahn- und Nahverkehrstickets für Behinderte); stattdessen würden die Beträge unmittelbar an die Behinderten zur freien Verwendung ausgezahlt. Allerdings würde auf diese Weise die Wahlfreiheit der Betroffenen gestärkt: Wer die Vergünstigungen nicht nutzen will oder kann, würde nicht diskriminiert. Auch verdeckte Subventionen würden vermieden. Vor allem Verkehrsbetriebe haben bislang einen hohen Anreiz, eine zu hohe Zahl beförderter Menschen mit Behinderungen anzugeben. Letztlich würde die Produktionseffizienz erhöht, weil die tatsächlichen Kosten des öffentlichen Nahverkehrs offenkundig würden.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass es sich beim Persönlichen Budget letztlich um eine Gutscheinelösung im weiteren Sinne handelt. Weil die Behinderten zwar zwischen zweckgebundenen, aber zahlreichen alltäglichen Dienstleistungen wählen können, verfügen sie über eine hohe Wahlfreiheit. Die gesellschaftlichen Ziele werden dennoch umgesetzt. Das zeigen internationale Erfahrungen, aber auch die Ergebnisse der Modellversuche, sodass nichts gegen Persönliche Budgets – selbst ohne besondere Zweckbindung – spricht. Bei Menschen mit geistigen Behinderungen sind Gutscheine nur dann sinnvoll, wenn nicht sicher ist, ob der Vormund im Sinne des Betroffenen handelt. Wenn die Vormundschaft hingegen genau auf den geistig Behinderten abgestimmt ist, können die individuellen und sehr speziellen Bedürfnisse des Behinderten besser als mit einheitlichen Gutscheinelösungen befriedigt werden.

4.3 Gutscheine für Pflegebedürftige

4.3.1 Demographische Entwicklung und Reformbedarf

Der Gesundheits- und Pflegebereich ist angesichts des demographischen Wandels und des Ausgabenvolumens gesamtwirtschaftlich von noch größerer Bedeutung als die Behindertenhilfe, denn die Finanzierung über Sozialbeiträge stößt an ihre Grenzen: Der Beitragssatz zur Pflegeversicherung wird sich ohne Reform der Leistungserbringung von 1,7 Prozent auf bis zu 4 Prozent (für einige Bevölkerungsschichten auch darüber) erhöhen müssen. Nach neuesten Daten des Statistischen Bundesamts (2005a) haben sich die Ausgaben für Pflege von 25,4 Milliarden Euro 1994 auf über 43 Milliarden Euro 2003 fast verdoppelt. Durch die Einführung der Pflegeversicherung wurden die Sozialhilfeträger zwar kurzfristig entlastet; dieser Effekt ist nun aber verpufft, die Ausgaben der Kom-

munen liegen mit 25,5 Milliarden Euro wieder auf dem Niveau von 1994 – jetzt jedoch zuzüglich der Leistungen aus der Pflegeversicherung in Höhe von insgesamt 17,5 Milliarden Euro. Viele Pflegebedürftige benötigen zur Finanzierung ihres Eigenanteils zusätzlich die so genannte Hilfe zur Pflege von den Sozialhilfeträgern. Auf Pflegeversicherung und Kommunen kommen durch die demographische Entwicklung zukünftig weit höhere Ausgaben zu (BMGS, 2003).

Gut zwei Drittel der mehr als zwei Millionen Pflegebedürftigen werden zu Hause versorgt, knapp ein Drittel in Heimen. Obwohl etwa die Hälfte von Angehörigen gepflegt wird (47 Prozent), beanspruchen die Anbieter sozialer Dienstleistungen bereits heute einen wachsenden Anteil der Ausgaben der Pflegeversicherung. Die Zahlungen für die vollstationäre Pflege stiegen von 1997 bis 2003 von 6,41 Milliarden Euro um 28 Prozent auf 8,21 Milliarden Euro. Der Anteil der Geldleistungen sank von 4,32 Milliarden Euro um 5 Prozent auf 4,11 Milliarden Euro. Damit fließt die Hälfte der Ausgaben in die vollstationäre Pflege. Bei einer schrumpfenden jüngeren Bevölkerung wird die professionelle Pflege weiter an Bedeutung gewinnen und die Zahl der auf ambulante Dienste angewiesenen Menschen zunehmen (Ottnad, 2004). Diese Entwicklung deutete sich bereits von 1999 bis 2003 an (Tabelle 2).

Pflegebedürftige, Pflegeheime und Pflegedienste im Jahr 2003

Tabelle 2

	Betreute Pflegebedürftige	Davon zu Hause von Angehörigen betreut	Davon zu Hause von ambulanten Pflegediensten betreut	Davon in Heimen betreut (in vollstationärer Dauerpflege)
Anzahl 2003	2.076.935	986.520	450.126	640.289 (612.183)
Veränderung gegenüber 1999 in Prozent	+ 3,0	- 0,4	+ 8,4	+ 11,7 (+ 10,5)

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2005a

Zwischen 1999 und 2003 ist der Heimplatzbedarf um jährlich rund drei Prozent gestiegen. Die üblichen Prognosen zur Zahl der Pflegeheimplätze gehen hingegen sowohl von einer konstanten Pflegewahrscheinlichkeit als auch einer konstanten Heimquote aus. Beide steigen jedoch. Selbst unter der Annahme, dass sich die Dynamik auf jährlich 1 Prozent in den folgenden Jahren abschwächt, läge der Pflegeheimbedarf im Jahr 2040 bei 1,8 Millionen Heimplätzen und damit deutlich über den bisherigen Prognosen (BMGS, 2003).

Subjektförderung in Form von Gutscheinen und Persönlichen Budgets statt einer Objektförderung können zusammen mit Reformen auf der Finanzierungs-

seite die Kosten begrenzen. Auch die Weltbank (2005) empfiehlt mittlerweile Gutscheine nicht nur für Pflegebedürftige, sondern – innerhalb einer wettbewerblichen Rahmenordnung – für das Gesundheitswesen insgesamt. Vor allem Entwicklungsländer könnten nach Ansicht der Weltbank von Gutscheinen profitieren und nachfrageorientierte Gesundheitssysteme einführen. Aber auch Industrieländer können ihre Sozialsysteme mithilfe von Gutscheinmodellen reformieren.

4.3.2 Defizite bei der Zielerreichung

Der Reformbedarf in Deutschland erstreckt sich auf alle Bereiche der Versorgung von Pflegebedürftigen. Aufgrund der hohen Kosten und der steigenden Bedeutung steht jedoch die stationäre Pflege im Zentrum der Kritik (Meyer, 2003). Wie eine detaillierte Analyse der Angebotsstrukturen und der Defizite zeigt, müssen Einrichtungen reformiert und die Rahmenordnung neu gestaltet werden (Enste, 2004; 2005). Die wesentlichen Kritikpunkte lauten, dass das Gemeinnützigkeitsrecht und die Investitionsförderung den Wettbewerb beschränken und die staatliche Regulierung Bürokratie und Inflexibilität fördert. Hinzu kommen die nicht leistungsorientierte Entlohnung innerhalb der Einrichtungen der freigemeinnützigen Träger (Anlehnung an BAT) sowie die geringe Innovationskraft. Damit sind Defizite bei der Zielerreichung verbunden, die durch die länderspezifischen Regelungen bei der Investitionsförderung (Übersicht 7) noch verstärkt werden. Dies gilt auch für die oftmals auf Landesebene ausgehandelten Pflegeentgelte.

Investitionsförderung im Pflegebereich in Deutschland

Übersicht 7

- Pauschale Förderung oder spezifische Projektförderung auf Einzelantrag;
- Im Regelfall Gewährung eines verlorenen Zuschusses, der den direkt vom Bauherrn aufzubringenden Kapitalbedarf unmittelbar mindert. Darüber hinaus sind zinsbegünstigte Darlehen (Hamburg) möglich;
- Mit Ausnahme von Brandenburg und Thüringen (100 Prozent Förderung) wird eine anteilige Subvention zwischen 60 und 80 Prozent des Investitionsbedarfs gezahlt;
- Die Subvention wird üblicherweise im Verhältnis von 2:1 oder 1:1 zwischen Land und Kreis geteilt;
- Es gelten Festbetragsregelungen oder Baukostenrichtwerte (77.000 bis 93.000 Euro) zur Vermeidung von Luxusbauten und Verschwendung;
- Ausgenommen von der Förderung sind in der Regel der Erwerb und die Erschließung von Grundstücken (Ausnahme: Baden-Württemberg, Bremen und Rheinland-Pfalz);
- Teilweise ist die Förderung an eine Mindest- oder Höchstkapazität des geförderten Heims geknüpft;
- Von der Möglichkeit, statt einer Investitionsförderung eine reine Subjektförderung zu gewähren, macht nur Bremen Gebrauch, obwohl diese die ökonomisch sinnvollste Variante darstellt.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Meyer, 2003, 50 f., 115–137; BMGS, 2001

Die bislang praktizierte Art der Förderung ist wenig zielgenau und geht häufig an den Interessen der Betroffenen vorbei. Pflegeentgelte und Investitionsförderung könnten deshalb besser in einem persönlichen Gutschein oder ein Persönliches Pflegebudget integriert werden. Bezogen auf die drei Ziele ist dabei Folgendes festzuhalten:

1. Allokative Effizienz/Wahlfreiheit: Staatliche Planung und beschränkter Marktzutritt bis hin zu Kartellabsprachen verhindern den Ausgleich von Angebot und Nachfrage über den Markt und führen demzufolge zu Ineffizienzen. Die Schaffung einer wettbewerblichen Ordnung würde dagegen die Konsumentenouveränität stärken und überdies zu einer besseren Kostenkontrolle beitragen (Monopolkommission, 1998).

2. Produktionseffizienz/Wettbewerb: Die Rationalisierungspotenziale und Produktivitätsfortschritte bei sozialen Dienstleistungen sind aufgrund der hohen Arbeitsintensität geringer als in anderen Bereichen. Steigende Arbeitskosten schlagen damit besonders stark zu Buche. Der Flexibilisierung der Entlohnungssysteme kommt deshalb eine besondere Bedeutung zu. Die Produktionseffizienz leidet bisher jedoch vor allem unter unzureichenden externen Prüfungen, unprofessionellem Management (zum Teil durch Laien), zu kleinen Betriebsgrößen oder falschen Anreizen, die sich durch die unterschiedlichen Träger der Investitions- und Betriebskosten ergeben (Wiemeyer, 2001, 127 ff.; Gabriel, 2001). Gutscheinsysteme würden demgegenüber die Nachfragemacht stärken und mehr Wettbewerbsdruck erzeugen.

3. Erreichung gesellschaftlicher Ziele: Die Probleme älterer Menschen in einer individualisierten Gesellschaft nehmen zu: Die gestiegenen Mobilitätsanforderungen und der demographische Wandel stellen die Gesellschaft vor große Herausforderungen. Der Spagat zwischen der Begrenzung der finanziellen Belastungen für zukünftige Generationen und der menschenwürdigen Versorgung und Pflege der älteren Generation wird schwieriger. Dabei muss das Ziel der angemessenen Pflege nicht zwangsläufig Effizienzzielen entgegenstehen.

4.3.3 Internationale Erfahrungen

Mit Gutscheinen oder Persönlichen Budgets lassen sich – je nach Konzeption der Modelle – entweder bei gleichen Kosten bessere Leistungen erzielen oder Kosten bei gleicher Leistung einsparen. Auf diese Weise können die oben genannten Ziele besser erreicht werden. Entscheidend ist, wie die Gutscheine gestaltet sind. Dies zeigt eine Befragung in den Niederlanden. Die Preise für soziale Dienstleistungen sinken, sobald Einsparungen bei der Leistungserbringung dem Empfänger zugute kommen. Wenn ihm Preisverhandlungen keinen Gewinn

Personengebundene Budgets im internationalen Vergleich

Übersicht 8

	Großbritannien	Niederlande	Schweden
1. Bedürftigkeitsprüfung und Transferhöhe	<p>Sozialamt legt Hilfebedarf, Budgethöhe und eventuellen Bedarf an Beratungshilfen fest; PGB kann versagt werden, falls Budgetempfänger nicht nachweisen kann, die Direktzahlung alleine oder mit Hilfe verwalten zu können.</p> <p>Höhe der Direktzahlungen und einkommensabhängige Zuzahlung wird mit örtlichem Sozialamt verhandelt, die Obergrenze bilden die Kosten einer stationären Unterbringung.</p>	<p>1. Antrag bei regionaler Krankenkasse; 2. Interdisziplinäres und unabhängiges regionales Indikationsorgan (RIO) stellt Hilfebedarf fest; 3. Krankenkassen genehmigen Bedarf</p> <p>Einteilung in Budgetkategorien (bemessen am wöchentlichen Hilfebedarf in Stunden): – 2.400 bis 18.700 + 1.100 Euro Grundbetrag pro Jahr; – PGB 80 Prozent der Hilfe in Sachleistungen; – Je nach Einkommen Eigenanteil von max. 120 Euro/Woche</p>	<p>Beurteilung des Hilfebedarfs (Stunden/Woche) durch Mitarbeiter der staatlichen Sozialversicherung, keine medizinische Begutachtung; Menschen über 65 Jahre verhandeln mit lokalen Behörden über Budget; kein rechtlicher Anspruch auf Direktzahlungen; Einkommensunabhängige Höhe der Direktzahlungen wird mit den Sozialbehörden u. a. durch Vertreter verhandelt.</p>
2. Empfängerkreis	Menschen mit nachgewiesenem Hilfebedarf im Alter von 18 bis 65 Jahren in den teilnehmenden Kommunen	Menschen jeden Alters mit einer körperlichen, psychischen oder geistigen Behinderung und einem Hilfebedarf von mehr als drei Monaten	Menschen mit einer „stark herabgesetzten Funktionsfähigkeit“ unter 65 Jahren und einem Hilfebedarf von mehr als 20 Stunden/Woche
3. Zweckbindung und Handelbarkeit	Mittel dürfen nur für den mit dem Sozialamt vereinbarten Zweck verwendet werden. Buchführungszwang und Kontrollen durch die Sozialämter	Ja, keine freie Verfügungsberechtigung	Monatliche Offenlegungspflicht der verwendeten und nicht verwendeten Mittel gegenüber der Sozialversicherung
4. Transferart	Wahlmöglichkeit zwischen Sachleistungen und Direktzahlungen (PGB), falls örtliches Sozialamt Direktzahlungen für den Hilfebedürftigen grundsätzlich vorsieht	Nach Bedarfsfeststellung und Genehmigung Wahlmöglichkeit zwischen Sachleistungen (Hilfe in Naturalien) und PGB	Grundsatz „Geld vor Sachleistungen“

5. Erweiterungs- optionen	Zukauf möglich	Zukauf möglich	Zukauf möglich
6. Vergabe- verfahren	Direktauszahlung	Budget wird nicht direkt an den Budgetinhaber gezahlt. Budgetinhaber hat lediglich Verfügungsrechte über spezielles Konto und muss die Bank anweisen, Zahlungen an Hilfsdienste auszuführen.	Direktzahlungen werden an Budgetempfänger ausgezahlt oder auf Anforderung an zuständigen Dienst überwiesen.
7. Anbieter/ Angebot	k. A.	k. A.	k. A.
8. Unter- stützungs- systeme/ Infrastruktur	Festlegung der notwendigen Beratungshilfen bei der Bedarfsfeststellung durch den Sozialarbeiter (Case-Manager); Angehörige, Interessenvertretungen und unabhängige Berater können als Hilfen vereinbart werden.	Keine Koppelung von PGB und Beratungsleistungen; zahlreiche Angebote durch Interessenvertretungen sowie sozialpädagogische Dienste (SD); diese müssen jedoch aus dem PGB bezahlt werden.	Beratung im Sinne eines Case-Managements nicht explizit vorgesehen. Beratungsleistungen zum Beispiel Feststellung des Bedarfs, Hilfe bei Antragstellung, Hilfe beim Umgang mit Dienstleistungen
9. Kontroll- instanzen	Sozialarbeiter, Case-Manager	Kontrolle der Banküberweisungen	Sozialversicherung (monatlich)
10. Finanzie- rung	Finanzierung innerhalb des lokalen Sozialamts-etats; dieser speist sich aus Geldern des Bundes und aus Kommunalsteuern.	Regierung genehmigt jährlich Gesamtetat für PGB, der nach der Anzahl der Einwohner auf die Kreise verteilt wird, die wiederum das regionale Budget verwalten.	Steuerfinanzierte Sozialversicherung

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Arntz/Spermann, 2004

bringen, weil die eingesparten Mittel an die Versicherung oder die Kommune fließen, sind die Preise höher (van den Berg/Hassink, 2005). Dies ist auf ein Moral-Hazard-Verhalten nach Erhalt des Gutscheins zurückzuführen: Der Konsum wird so lange ausgedehnt, bis der Wert des Gutscheins oder das nur für diese Verwendung vorgesehene Budget erschöpft ist. Ist der Marktzutritt offen, lassen sich Kosten und Preise gleichermaßen senken. Der Preiswettbewerb unter den Anbietern erhöht dann auch die allokativen Effizienz.

Ein internationaler Vergleich zeigt die Vielfalt von Persönlichen oder personen- gebundenen Budgets (PGB) (Übersicht 8). Die PGB werden seit 1994 in Schweden sowie seit 1996 in den Niederlanden und Großbritannien getestet. In allen drei Ländern sind sie de facto eher als Gutscheinsysteme zu bezeichnen, denn durch die Zweckbindung des Budgets (Punkt 3) und die Verwendungsnachweise findet kein „transfer in cash“ mehr statt, wie dies die Bezeichnung personengebundenen Budget nahe legt. Die praktizierte Vergabeform ist für die Wirkungsanalyse somit entscheidender als ihre Bezeichnung.

4.3.4 Pflegebudget oder Gutschein?

Regionale Modellversuche mit dem persönlichen Pflegebudget gibt es auch in Deutschland. Bis zu 1.000 Personen in sieben Regionen erhalten die Chance, die neue Konsumentensouveränität zu testen (vgl. www.pflegebudget.de). Mit der Experimentierklausel des § 8 Abs. 3 SGB XI, die durch das Pflegeleistungs- Ergänzungsgesetz eingefügt wurde, fördern die Spitzenverbände der sozialen Pflegeversicherung das Projekt „Persönliches Budget“. Neben dem Einsatz von Budgets in der Behindertenhilfe werden damit auch Patientenbudgets in der integrierten Versorgung der gesetzlichen Krankenversicherungen ausgehandelt. Sowohl die Herzog-Kommission (2003) als auch die Rürup-Kommission (2003) empfehlen die Erprobung von Budgets in der Pflegeversicherung.

Je nach ihrer Ausgestaltung können sich sowohl Pflegebudgets als auch Gutscheine positiv auf gesellschaftliche Ziele und Effizienzziele auswirken:

- 1.** Beide Formen tragen zur Flexibilisierung der Leistung und damit zur größten Konsumentensouveränität Pflegebedürftiger bei. Dies kann besonders für Menschen mit Demenz vorteilhaft sein. Die Investitionsförderung soll dabei abgeschafft und in eine Subjektförderung überführt werden (allokative Effizienz) (Meyer, 2003).
- 2.** Wenn die Autonomie Pflegebedürftiger und ihrer Angehörigen unterstützt und ihre Kundenposition gestärkt wird, sorgt dies für mehr Wettbewerb. Bei diesen Rahmenbedingungen ist für bessere Qualität zum gleichen Preis gesorgt (allokative und Produktionseffizienz).
- 3.** Ausbau und Flexibilisierung der häuslichen Versorgung können eine frühzeitige Heimaufnahme vermeiden helfen und so die Produktionseffizienz steigern. Voraussetzung ist die Einführung von Gutscheinen oder Budgets, die keine zu engen Verwendungsvorgaben machen. Alternativ können Case-Manager, welche die Betroffenen beraten, für eine angemessene Verwendung des Budgets sorgen.
- 4.** Darüber hinaus fördert der Wettbewerb die Kreativität und gibt Impulse für eine Weiterentwicklung der pflegerischen und betreuenden Infrastruktur im

Bereich der häuslichen Versorgung (dynamische Effizienz). Modellprojekte werden dann nicht mehr bürokratisch am grünen Tisch entworfen und getestet, sondern von gewinnorientierten Unternehmen entwickelt und dem Markttest durch die Betroffenen unterzogen. Fehlentwicklungen oder nicht nachfrageorientierte Angebote werden so unmittelbar mit dem Ausscheiden aus dem Markt bestraft. Kostspielige Angebote, die aus rein politischen Gründen aufrechterhalten werden, gehören dann der Vergangenheit an.

5. Auch das wichtigste gesellschaftliche Ziel wird erreicht (BMFSFJ, 2002): Die individuelle Lebensqualität von Betroffenen und Angehörigen kann deutlich erhöht werden. Dies kann durchaus auch mit geringeren Kosten erreicht werden, wie ein aktueller europäischer Vergleich dokumentiert (Börsch-Supan et al., 2005). Es fällt auf, dass das subjektive Gesundheitsempfinden in Deutschland geringer ist als in fast allen anderen Ländern (mit Ausnahme von Spanien), obwohl hierzulande die Gesundheitskosten in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) nach der Schweiz am zweithöchsten sind. Objektiv, das heißt anhand von empirischen Befunden bewertet, geht es den Deutschen gesundheitlich jedoch ähnlich gut wie den Dänen, Niederländern oder Österreichern.

Beim Persönlichen Budget spielen die Rahmenbedingungen eine besondere Rolle, denn diese müssen bei frei verwendbarem Budget sicherstellen, dass gesetzliche Mindeststandards bezüglich Pflege und Betreuung eingehalten werden. Das Persönliche Budget muss außerdem dem Pflegebedürftigen tatsächlich auch zugute kommen (Vermeidung von Moral-Hazard-Effekten). Informationsasymmetrien zwischen Versicherung und Pflegebedürftigem könnten sonst dazu führen, dass eine bestimmte Pflegestufe künstlich herbeigeführt wird oder dass Angehörige dem moralischen Risiko erliegen, das Geld für sich statt für den Pflegebedürftigen auszugeben. Dieses Risiko ist bei Sachleistungen sehr viel geringer. Bei Gutscheinelösungen kann es, allerdings auf Kosten der Wahlfreiheit des Pflegebedürftigen, minimiert werden.

Ansichts der komplexen Ursachen für Pflegebedürftigkeit ist es unwahrscheinlich, dass Versicherte ihr Schadensrisiko ex ante manipulieren können. Entscheidend ist eine objektivierete und sorgfältige Prüfung der Anspruchsberechtigung. Anreize für die Mitarbeiter der prüfenden Instanz müssen jedoch sicherstellen, dass effizienzmindernde Vereinbarungen vermieden werden. Eine ausreichende Eigenbeteiligung und die korrekte Bedarfsfeststellung gewährleisten, dass mindestens der bereitgestellte Betrag für Pflegeleistungen aufgewandt wird (vgl. Arntz/Spermann, 2004). Eine Ex-post-Zweckentfremdung der Mittel ist daher nur bei Vollfinanzierung denkbar. Gutscheine oder Budgets mit weitreichender Zweckbindung sind somit in den meisten Fällen überflüssig.

Wenn die Persönlichen Budgets flächendeckend und für eine größere Zahl von Menschen eingeführt werden und nicht auf einzelne Projekte zeitlich und regional begrenzt sind, entstehen innerhalb dieser Rahmenbedingungen innovative und gemischte Pflegearrangements – auch unter Beteiligung von ehrenamtlich Engagierten. Größenvorteile können bei kleinen Fallzahlen kaum genutzt werden und die Angebotsvielfalt bleibt begrenzt, weil es sich für private Anbieter nicht lohnt, auf dem Markt aktiv zu werden. Dementsprechend nutzen überwiegend etablierte Anbieter die Modellprojekte. Anbieter benötigen viel Freiraum für die Ausgestaltung der Pflegeleistungen. Die Inputkontrolle (Personalschlüssel, Qualifikation usw.) sollte daher durch eine Outputkontrolle (Qualität der Leistungen) ersetzt werden. Hierbei helfen Stichprobenprüfungen sowie Kontrollen nach Kundenbeschwerden.

4.3.5 Case-Manager statt Zweckbindung?

In den Modellprojekten wird gemäß den Vorstellungen des Gesetzgebers das Pflegebudget als Geldbetrag in Höhe der Sachleistung je Pflegestufe ausbezahlt und dient dem Einkauf von Versorgungsleistungen. Dabei sind sowohl die Pflegebedürftigen als auch die Pflegedienste vom Verrichtungsbezug des § 14 SGB XI befreit, das heißt, das Leistungsspektrum kann ausgeweitet und dem individuellen Bedarf und den Bedürfnissen angepasst werden; es ist keine direkte Zweckbindung vorgesehen und Zuzahlungen für ergänzende Leistungen sind erlaubt. Allerdings ist die Nutzung eines Case-Managements, das bei der individuellen Zusammenstellung der Leistungspakete hilft, vorgeschrieben. Nicht vorgesehen ist die Übernahme von Kosten für häusliche Krankenpflege oder Eingliederungshilfe, da ein integriertes Budget bisher nicht geplant ist.

Beim Einkauf von Versorgungsleistungen kann der Pflegebedürftige relativ frei entscheiden. Das Pflegebudget darf zwar nicht für die Entlohnung von Angehörigen oder zur Bezahlung von Schwarzarbeit eingesetzt werden, ansonsten aber gibt es keine Beschränkung auf zugelassene Pflegedienste oder vorgegebene Preise. Die Qualität der Pflege und Betreuung sichern Case-Manager. Sie helfen auch bei den notwendigen Absprachen mit den Pflegediensten und vertreten die Interessen der Pflegebedürftigen und ihrer Familien. Die Leistungen rechnen die Krankenkassen direkt mit den Pflegediensten ab.

Statt einer Zweckbindung des Gutscheins an die Einlösung bei akkreditierten Diensten und Einrichtungen wird hier versucht, die gewünschte Verwendung durch Case-Manager sicherzustellen. Die Funktion des Case-Managers kann dabei sehr unterschiedlich geregelt sein: Die Bandbreite reicht von der reinen anwaltschaftlich-strategischen Beratung (Advocacy) ohne Einfluss auf die Ressourcenzuteilung

oder Finanzverantwortung bis hin zur Budgetverwaltung durch Case-Manager (Gate-Keeper) (Wissert, 2005). Der Erfolg hängt letztlich stark vom Case-Manager ab und davon, wie gut er seine Steuerungs- und Informationsfunktion erfüllt. Das ist zu begrüßen, sofern Case-Manager vor allem beraten, denn der Ansatz ist flexibler und weniger bürokratisch als die Ausgabe von Gutscheinen für spezifische Leistungen, die nur bei vorher zu prüfenden Diensten eingelöst werden können (Arntz/Spermann, 2004).

5

Zusammenfassung

Die Analyse der unterschiedlichen Einsatzmöglichkeiten von Gutscheinen in den Bereichen schulische Bildung, Kinderbetreuung sowie in der Hilfe für Menschen mit Behinderungen und Pflegebedürftige hat vor allem eines verdeutlicht: Eine pauschale Bewertung, ob Gutscheinmodelle generell positive oder negative Auswirkungen haben, ist nicht möglich. Sowohl theoretische Überlegungen als auch empirische Befunde belegen, dass Gutscheine vor allem dann sinnvoll eingesetzt werden können, wenn Effizienzgesichtspunkte im Mittelpunkt stehen. Dies hängt nicht nur vom Anwendungsbereich, sondern auch von den jeweils verfolgten Zielen ab. Kommen andere gesellschaftspolitische Aspekte hinzu, ist ein differenzierterer Abwägungsprozess notwendig. In Abhängigkeit von den Merkmalen, die das betreffende Gut und der betroffene Markt aufweisen, treten unterschiedliche Probleme auf. Sie stehen einer Gutscheinlösung jedoch nicht unbedingt im Weg, sondern können durch die adäquate Ausgestaltung der Rahmenbedingungen oftmals behoben werden. Übersicht 9 fasst zusammen, in welchen Bereichen und unter welchen Bedingungen Bildungs- und Sozialpolitik mit Gutscheinmodellen betrieben werden kann. Dabei werden die Bereiche Schulbildung, Krankenpflege, Alten- und Behindertenpflege, die Kinderbetreuung und Jugendhilfe sowie die Unterstützung für Personen in besonderen Lebenslagen thematisiert.

Das Schulwesen ist ein schwieriges Umfeld für den Einsatz von Gutscheinen. Die schulische Bildung ist ein Vertrauensgut, bei dessen Bereitstellung nicht nur die eigenen persönlichen Merkmale für den Lernerfolg eine zentrale Rolle spielen, sondern auch jene der Mitschüler. Hier müssen zunächst adäquate institutionelle Rahmenbedingungen geschaffen werden. Nur unter bestimmten – derzeit noch nicht erfüllten – Voraussetzungen können die Wettbewerbskräfte die Wahlmöglichkeiten aller Bildungsnachfrager verbessern, die Qualität der schulischen Ausbil-

derung anheben und einen effizienten Ressourceneinsatz gewährleisten, ohne dabei die Chancengleichheit unter den Kindern und Jugendlichen zu gefährden:

1. Die Implementierung von (Bildungs-)Mindeststandards senkt das Risiko, dass sich Restschulen herausbilden.
2. Eine strenge Informations- und Rechenschaftspflicht der Schulen gegenüber der Öffentlichkeit beseitigt nicht nur Informationsasymmetrien zwischen Bildungsanbietern und -nachfragern, sondern auch zwischen Bildungsnachfragern aus unterschiedlichen sozioökonomischen Schichten. Darüber hinaus schafft sie die Grundlage für ein effektives staatliches Monitoring- und Sanktionssystem, das eine größere Schulautonomie erlaubt.
3. Die Bereitstellung einer adäquaten Transportinfrastruktur gewährleistet, dass insbesondere auch Bildungsnachfrager in ländlichen Regionen eine Wahlfreiheit haben. So können wertmäßig differenzierte Gutscheine – sowohl zwischen als auch innerhalb der Schulformen – einen wertvollen Beitrag zu mehr Effizienz und Chancengleichheit im Bildungswesen leisten. Die damit verbundene Wahlfreiheit der Schüler und Eltern sollte auf alle Schulformen ausgedehnt werden.

In der beruflichen und akademischen Bildung sind die Voraussetzungen für die Einführung von Gutscheinen als Steuerungsinstrument besser als in der schulischen Bildung. Dies gilt für den Einsatz von Gutscheinen bei der Kinderbetreuung und -erziehung gleichermaßen. Gutscheine sollten dort bundesweit eingeführt und mit einer kostenlosen Bereitstellung der Kinderbetreuung ab dem vierten Lebensjahr kombiniert werden. Auch verteilungspolitische Ziele könnten eher umgesetzt werden, wenn Eltern mit einem niedrigeren sozio-ökonomischen Status Betreuungsleistungen stärker in Anspruch nehmen. Finanziert werden könnten die Gutscheinmodelle durch die Einführung von Studiengebühren und die Einsparungen für die öffentlichen Haushalte, die sich daraus ergeben.

In der Hilfe für Menschen mit Behinderungen kann das Gutscheinmodell im engeren Sinn erweitert und die Geldleistung als ungebundener Transfer in Form eines Persönlichen Budgets gezahlt werden. Auf den Pflegebereich trifft dies in ähnlicher Weise zu. Dort sollte ergänzend eine sorgfältige Bedarfsprüfung und Unterstützung durch Case-Manager stattfinden, die individuelle Lösungen für den Begünstigten konzipieren. Bei standardisierten Leistungen ist aber auch der Einsatz von Gutscheinen zu prüfen, da sie in diesem Fall eine kostengünstigere Alternative zu einem Case-Management bieten. Mehr Wahlfreiheit wird letztlich auch zu geringeren Produktionskosten und niedrigeren staatlichen Ausgaben führen, da die Angebote zielgenauer und nachfrageorientiert gestaltet werden können und sich die Anbieter im Wettbewerb behaupten müssen. Die Einführung von Gutscheinen ist somit vor allem für die Sozialpolitik eine wichtige Option.

Einsatzfelder für Gutscheinmodelle und Persönliche Budgets in Deutschland

Übersicht 9

Dienstleistung	Einrichtungen/ Bereitstellung	Mögliche Finanzierungsart ¹³	Probleme
Schulbildung	Öffentliche und private Schulen	Indirektes Gutscheinmodell/ nachfrageorientierte Finanzierung	Vertrauensgut, externe Effekte, Chancengerechtigkeit, Informationsasymmetrien
Krankenhäuser (med. Behandlung, Pflege, Reha)	Allgemeine KKH, Fach-KKH, Kurkliniken, Sanatorien	Privat, Sozialkassen, Versicherungen, Gutscheine für Bedürftige (zum Beispiel für Vorsorge)	Vorhaltung von Kapazitäten für Notfälle, Vertrauensgut
Altenhilfe (Pflege, Wohnen, Beratung, Essen)	Altenheime/Altenwohnheime, Pflegeheime, Tagesstätten, ambulante Dienste, Mahlzeitendienste	Privat, Sozialkassen, Versicherungen, Gutscheine von Versicherungen, Sozialämter bei Bedürftigkeit	Qualitätssicherung, Erfahrungsgut, Informationsasymmetrien
Behindertenhilfe	Behindertenheime/-werkstätten, Sonderschulen/Kitas, Beratungsstellen	Privat, Sozialkassen, Persönliches Budget	Eingeschränkte Konsumentensouveränität
Kinder- und Jugendhilfe	Kitas, Jugend-/Kinderwohnheime, Jugendberufshilfe, Beratungsstellen	Privat, Gutscheine	Externalitäten durch Prävention, Zwang/ Zweckbindung ggf. notwendig
Hilfe für Personen in besonderen Lebenslagen	Beratungsstellen für Familien, Verbraucher, Erziehung, Jugend, Drogen- und Suchtkranke, Heime, Bahnhofsmision, Flüchtlingsheime	Privat, staatliche Subventionen, Subventionen zur Prävention, Beratungsgutscheine oder Medikamente auf Gutschein	Positive externe Effekte, Informationsasymmetrien

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Insgesamt zeigt die Analyse der Gutscheinmodelle: Jenseits der Diskussionen über die Art der Finanzierung, die Höhe der Beitragssätze und die Zahl der Berechtigten kann die Berücksichtigung der Verwendungsseite wesentliche Impulse geben, um Kosten ohne Qualitätseinbußen zu senken. Ein verkürzter Blick auf das Sozialversicherungs- oder das Bildungssystem ignoriert die Effizienzpotenziale, die eine wettbewerbliche Rahmenordnung in Verbindung mit Gutscheinen schaffen kann. Die 50 Jahre alte Idee von Milton Friedman kann also noch heute wegweisend sein.

¹³ Die derzeitigen sozialrechtlichen Grundlagen der Leistungserbringung und -finanzierung sind in den verschiedensten Gesetzen geregelt, unter anderem im Gesundheitsstruktur- und -reformgesetz, Krankenhausfinanzierungsgesetz, SGB III/ IV/ V/ VI/ VII/ VIII/ VVI/ XI BSHG (Bundessozialhilfegesetz), Pflegeversicherungsgesetz, Mutterschutzgesetz, Bundesbildungsförderungsgesetz und in Gesetzen, die Fördermaßnahmen für Personen in besonderen Lebenslagen regeln.

Literatur

Akerlof, George A. / **Kranton**, Rachel E., 2002, Identity and schooling: Some lessons for the economics of education, in: *Journal of Economic Literature*, 40. Jg., Nr. 4, S. 1167–1201

Arntz, Melanie / **Spermann**, Alexander, 2004, Wie lässt sich die gesetzliche Pflegeversicherung mit Hilfe personengebundener Budgets reformieren?, in: *Sozialer Fortschritt*, 53. Jg., Heft 1, S. 11–22

Bartlett, Will, 1993, Quasi-markets and educational reforms, in: Bartlett, Will / Le Grand, Julian (Hrsg.), *Quasi-markets and social-policy*, Hongkong, S. 125–153

Bartlett, Will / **Le Grand**, Julian, 1993, The theory of quasi-markets, in: Bartlett, Will / Le Grand, Julian (Hrsg.), *Quasi-markets and social-policy*, Hongkong, S. 13–34

Baumert, Jürgen et al. (Hrsg.), 2002, *PISA 2000 – Die Länder der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich: Zusammenfassung zentraler Befunde*, Berlin

Baumol, William G. / **Bowen**, William J., 1966, *Performing Arts – The Economic Dilemma*, New York

Belfield, Clive R. / **Levin**, Henry M., 2002, The effects of competition between schools on educational outcomes: a review for the United States, in: *Review of Educational Research*, 72. Jg., Nr. 2, S. 279–341

Bergström, Fredrik / **Sandström**, Mikael, 2002, School choice works! The case of Sweden, Indianapolis

Björklund, Anders / **Edin**, Per-Anders / **Fredriksson**, Peter / **Krueger**, Alan, 2004, Education, equality, and efficiency – An analysis of Swedish school reforms during the 1990s, Uppsala

Blum, Werner et al., 2004, Mathematische Kompetenz, in: Prenzel, Manfred (Hrsg.), *PISA 2003: Der Bildungsstand der Jugendlichen in Deutschland – Ergebnisse des zweiten internationalen Vergleichs*, Münster, S. 47–92

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2002, Risiken, Lebensqualität und Versorgung Hochaltriger – unter besonderer Berücksichtigung demenzieller Erkrankungen, 4. Altenbericht, Berlin

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2003, Perspektiven zur Weiterentwicklung des Systems der Tageseinrichtungen für Kinder in Deutschland, Berlin

BMGS – Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, 2001, Zweiter Bericht über die Entwicklung der Pflegeversicherung, Bonn

BMGS – Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, 2003, Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme – Bericht der Rürup-Kommission, Bonn

Boeßenecker, Karl-Heinz, 2005, Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in der BRD. Eine Einführung in Organisationsstrukturen und Handlungsfelder, 3. Auflage, Weinheim

Börsch-Supan, Axel / **Brugiavini**, Agar / **Jürges**, Hendrik (Hrsg.), 2005, Health, Ageing and Retirement in Europe – First Results from the Survey Health, Ageing and Retirement in Europe, Mannheim Research Institute for Economics of Ageing, Mannheim

Boss, Alfred / **Rosenschon**, Astrid, 2002, Subventionen in Deutschland: Quantifizierung und finanzpolitische Bewertung, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 392/393, Institut für Weltwirtschaft, Kiel

Bradford, David F. / **Shaviro**, Daniel N., 1999, The economics of vouchers, NBER Working Paper No. 7092, Cambridge

Chubb, John E. / **Moe**, Terry M., 1990, Politics, markets and America's schools, Washington

Colberg-Schrader, Hedi / **Zehnbauer**, Anne, 1996, Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz. Bedarfplanung, Notlösungen, alternative Angebote, Deutsches Jugendinstitut (Hrsg.), München

Dijkstra, Anne B. / **Dronkers**, Jaap / **Karsten**, Sjoerd, 2001, Private schools as public provision for education – School choice and marketization in the Netherlands and elsewhere in Europe, Teacher College Columbia University, Occasional Paper No. 20, New York

Diller, Angelika / **Leu**, Hans Rudolf / **Rauschenbach**, Thomas, 2004, Kitas und Kosten – Die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen auf dem Prüfstand, Wiesbaden

Dohmen, Dieter, 2004, Kita-Gutscheine – einige Anmerkungen zur aktuellen Diskussion, in: Diller / Leu / Rauschenbach, 2004, S.127–140

Dohmen, Dieter / **Cleuvers**, Birgitt A. (Hrsg.), 2002, Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung. Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule, Bielefeld

Ehmke, Timo / **Hohensee**, Fanny / **Heidemeier**, Heike / **Prenzel**, Manfred, 2004, Familiäre Lebensverhältnisse, Bildungsbeteiligung und Kompetenzerwerb, in: Prenzel, Manfred (Hrsg.), PISA 2003: Der Bildungsstand der Jugendlichen in Deutschland – Ergebnisse des zweiten internationalen Vergleichs, Münster, S. 225–253

Enste, Dominik H., 2004, Die Wohlfahrtsverbände in Deutschland – Eine ordnungspolitische Analyse und Reformagenda, IW-Analysen, Nr. 9, Köln

Enste, Dominik H., 2005, Soziale Dienstleistungen – vom Kosten- zum Wachstumsfaktor, in: Sozialer Fortschritt, 54. Jg., Heft 7, S. 77–82

Eurydice, Das Informationsnetz zum Bildungswesen in Europa, Online-Ressource, URL: <http://www.eurydice.org> [Stand: 2005-09-20]

Färber, Gisela, 1998, „Dezemberfieber“, in: WiSt, 27. Jg., Heft 12, S. 601

Falck, Oliver, 2004a, Das Hamburger „Kita-Gutscheinsystem“ besser als sein Ruf? – Eine ökonomische Betrachtung, in: Sozialer Fortschritt, 53. Jg., Heft 3, S. 68–74

- Falck**, Oliver, 2004b, Gutscheine als bildungs- und familienpolitisches Instrument – Milton Friedmans Sozialpolitik, in: Pies, Ingo / Leschke, Martin (Hrsg.), Milton Friedmans ökonomischer Liberalismus, Tübingen
- Fitz**, John, / **Gorard**, Stephen / **Taylor**, Chris, 2002, Markets in education: The impact of twelve years of school choice and diversity policies in the UK, Paper presented to the Annual Conference of the Australian Association for Research in Education, Brisbane
- Fritsch**, Michael / **Wein**, Thomas / **Evers**, Hans-Jürgen, 2004, Marktversagen und Wirtschaftspolitik: mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, 5. Auflage, München
- Fuchs**, Harry, 2004, Praxiskommentar zu § 17 SGB IX Ausführung von Leistungen zur Teilhabe, in: Bühr, Dietrich / Fuchs, Harry / Krauskopf, Dieter / Ritz, Hans-Günther (Hrsg.), SGB IX – Kommentar und Praxishandbuch
- Gabriel**, Karl, 2001, Die soziale Herausforderung des Sozialstaates und die kirchlichen Wohlfahrtsverbände, in: Gabriel, Karl (Hrsg.), Herausforderungen kirchlicher Wohlfahrtsverbände, Band 25, Berlin, S. 61–72
- Gaffney**, Michael / **Smith**, Anne B., 2001, An evaluation of New Zealand's Targeted Individual Entitlement scheme, in: Hepburn, Claudia R. (Hrsg.), Can the market save our schools, Vancouver, S. 151–166
- Gill**, Brian / **Timpane**, Michael / **Ross**, Karen / **Brewer**, Dominic, 2001, Rhetoric Versus Reality: What We Know and What We Need to Know About Vouchers and Charter Schools, Santa Monica
- Glatter**, Ron / **Woods**, Philip, 1994, The impact of competition and choice on parents and schools, in: Bartlett, Will (Hrsg.), Quasi-markets in the welfare state, Bristol, S. 56–77
- Glennerster**, Howard, 1991, Quasi-markets for education, in: The Economic Journal, 101. Jg., S. 1268–1276
- Gradstein**, Mark, 1999, An economic rationale for public education: the value of commitment, CESifo Working Papers No. 209, München
- Gradstein**, Mark / **Justman**, Moshe, 2000, Human capital, social capital, and public schooling, in: European Economic Review, 44. Jg., Nr. 4–6, S. 879–890
- Greene**, Jay P., 2001, A survey of results from voucher experiments: Where we are and what we know, in: Hepburn, Claudia R. (Hrsg.), Can the market save our schools, Vancouver, S. 121–149
- Gundlach**, Erich / **Wöstmann**, Ludger / **Gmelin**, Jens, 2001, The decline of schooling productivity in OECD countries, in: The Economic Journal, 111. Jg., S.135–147
- Halasz**, Gabor et al., 2004, Anwerbung, berufliche Entwicklung und Verbleib von qualifizierten Lehrerinnen und Lehrern – Länderbericht Deutschland, OECD, Paris
- Hanushek**, Eric A. / **Raymond**, Margaret E., 2004, Does school accountability lead to improved student performance?, NBER Working Paper No. 10591, Cambridge
- Hardmann**, Jason / **Levacic**, Rosalind, 1997, The impact of competition on secondary schools, in: Glatter, Ron / Woods, Philip A. / Bagley, Carl (Hrsg.), Choice and diversity in schooling – perspectives and prospects, London

- Haug-Schnabel**, Gabriele / **Bensel**, Joachim, 2005, Grundlagen der Entwicklungspsychologie, Freiburg
- Hepburn**, Claudia R., 1999, The case for school choice, Vancouver
- Herzog-Kommission**, 2003, Bericht der Kommission „Soziale Sicherheit“ zur Reform der sozialen Sicherungssysteme, Berlin
- Hirsch**, Donald, 2002, What works in innovation in education?, OECD/CERI – Organisation for Economic Co-operation/Centre for Educational Research and Innovation, Working Paper, Paris
- Hoxby**, Caroline M., 2003, School choice and school competition: Evidence from the United States, in: Swedish Economic Policy Review, 10. Jg., Nr. 2, S. 9–65
- Hülkamp**, Nicola / **Seyda**, Susanne, 2004, Staatliche Familienpolitik in der sozialen Marktwirtschaft – Ökonomische Analyse und Bewertung familienpolitischer Maßnahmen, IW-Positionen, Nr. 11, Köln
- Kaas**, Susanne, 2002, Persönliche Budgets für behinderte Menschen, Evaluation des Modellprojektes „Selbst bestimmen – Hilfe nach Maß für behinderte Menschen“ in Rheinland-Pfalz, Baden-Baden
- Katz**, Michael L. / **Shapiro**, Carl, 1994, System competition and network effects, in: The Journal of Economic Perspectives, 8. Jg., Nr. 2, S. 93–115
- Klein**, Helmut E. / **Hüchtermann**, Marion, 2003, Schulsystem: Indikatoren für Leistung und Effizienz, in: Klös, Hans-Peter / Weiß, Reinhold (Hrsg.), Bildungsbenchmarking Deutschland, Köln, S. 87–207
- Klös**, Hans-Peter / **Weiß**, Reinhold (Hrsg.), 2003, Bildungsbenchmarking Deutschland, Köln
- Krauß**, Günther, 2002, Erprobung eines neuen Fördermodells für Kindertagesstätten in Bayern, in: Dohmen, Dieter / Cleuvers, Birgitt A. (Hrsg.), Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung. Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule, Bielefeld
- Kreyenfeld**, Michaela / **Spieß**, C. Katharina / **Wagner**, Gert G., 2001, Finanzierungs- und Organisationsmodelle institutioneller Kinderbetreuung – Analysen zum Status quo und Vorschläge zur Reform, Neuwied/Berlin
- Ladd**, Helen F., 2003, Comment on Caroline M. Hoxby: School choice and school competition: Evidence from the United States, in: Swedish Economic Policy Review, 10. Jg., Nr. 2, S. 67–76
- Ladd**, Helen F. / **Fiske**, Edward B., 2001, Does competition generate better schools? Evidence from New Zealand, Terry Sanford Institute Working Paper SAN01-16, Durham
- Lauder**, Hugh et al., 1999, Trading in futures – why markets in education don't work, Buckingham/Philadelphia
- Lazear**, Edward P., 2001, Educational production, in: Quarterly Journal of Economics, 116. Jg., Nr. 3, S. 777–803

- Levacic**, Rosalind, 1994, Evaluating the performance of quasi-markets in education, in: Bartlett, Will (Hrsg.), Quasi-markets in the welfare state, Bristol, S. 35–55
- Levacic**, Rosalind, 2001, An analysis of competition and its impact on secondary school examination performance in England, Teachers College Columbia University, Occasional Paper No. 34, New York
- Levin**, Henry M., 1987, Education as a public and private good, in: Journal of Policy Analysis and Management, 6. Jg., Nr. 4, S. 628–641
- Levin**, Henry M., 1998, Educational vouchers: Effectiveness, choice, and costs, in: Journal of Policy Analysis and Management, Band 17, Nr. 3, S. 373–392
- Levin**, Henry M., 2002, A comprehensive framework for evaluating educational vouchers, in: Educational Evaluation und Policy Analysis, Band 24, Nr. 3, S. 159–179
- Levin**, Jesse, 2004, Differences in educational production between Dutch public and religious schools, Occasional Paper No. 93, Teacher College Columbia University, New York
- Lubienski**, Chris, 2001, The relationship of competition and choice to innovation in education markets: A review of research on four cases, Teacher College Columbia University, Occasional Paper No. 26, New York
- McEwan**, Patrick J., 2004, The potential impact of vouchers, in: Peabody Journal of Economics, 79. Jg., Nr. 3, S. 57–80
- Meyer**, Dirk, 2003, Für mehr Wettbewerb im stationären Altenhilfesektor – Handlungsbedarf aufgrund Kapazitätsprognose 2050, Berlin
- Ministerium für Arbeit und Soziales Baden-Württemberg**, 2005, Hinweise und Empfehlungen – Bedarfsplanung für die Tagesbetreuung von Kindern unter 3 Jahren zur Umsetzung des Tagesbetreuungsausbaugesetzes (TAG) in Baden-Württemberg, Stuttgart
- Ministry of Education New Zealand**, 2001, Schooling in New Zealand – a guide, Wellington
- Moe**, Terry M. (Hrsg.), 1995, Private vouchers, Stanford
- Monopolkommission**, 1998, Marktöffnung umfassend verwirklichen, 12. Hauptgutachten – 1996/97, Bonn
- Nelson**, Phillip, 1970, Information and consumer behavior, in: The Journal of Political Economy, 78. Jg., Nr. 2, S. 311–329
- Niskanen**, William A., 1973, Bureaucracy – servant or master?: lessons from America, Wolverhampton
- OECD** – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2004, Die Politik der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung in der Bundesrepublik Deutschland, Paris
- Oerter**, Rolf / **Montada**, Leo, 2002, Entwicklungspsychologie, Weinheim

- Otnad**, Adrian, 2004, Systemwechsel in der gesetzlichen Pflegeversicherung. Notwendigkeit und Möglichkeit einer Umstellung auf Kapitaldeckung, in: *WiSt*, 33. Jg., Heft 8, S. 495–500
- Patrinus**, Harry A., 2002, Private education provision and public finance – The Netherlands as a possible model, Teachers College Columbia University, Occasional Paper No. 59, New York
- Prenzel**, Manfred et al., 2004, PISA 2003: Der Bildungsstand der Jugendlichen in Deutschland – Ergebnisse des zweiten internationalen Vergleichs, Münster
- Ramm**, Gesa / **Prenzel**, Manfred / **Heidemeier**, Heike / **Walter**, Oliver, 2004, Soziokulturelle Herkunft: Migration, in: Prenzel, Manfred (Hrsg.), PISA 2003: Der Bildungsstand der Jugendlichen in Deutschland – Ergebnisse des zweiten internationalen Vergleichs, Münster, S. 254–272
- Ritzen**, Jozef M. M. / **van Dommelen**, Jan / **Vijlder**, Frans J., 1997, School finance and school choice in the Netherlands, in: *Economics of Education Review*, 16. Jg., Nr. 3, S. 329–335
- Rürup-Kommission**, 2003, Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, Bericht der Kommission, Berlin
- Sack**, Rudi, 2003, Geld statt normierter Hilfe, in: *Blätter der Wohlfahrtspflege*, 150. Jg., Nr. 2, S. 61–64
- Schaffner**, Ellen / **Schiefele**, Ulrich / **Drechsel**, Barbara / **Artelt**, Cordula, 2004, Lesekompetenz, in: Prenzel, Manfred (Hrsg.), PISA 2003: Der Bildungsstand der Jugendlichen in Deutschland – Ergebnisse des zweiten internationalen Vergleichs, Münster, S. 93–110
- Schilling**, Matthias, 2004, Berechnungen der Platzkosten als finanzielle Grundlage für den quantitativen und qualitativen Ausbau; in: Diller, Angelika / Leu, Hans-Rudolf / Rauschenbach, Thomas, S. 31–54
- Schneider**, Mark / **Buckley**, Jack, 2002, What do parents want from schools? Evidence from the internet, in: *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 24. Jg., Nr. 2, S. 133–144
- Senkbeil**, Martin et al., 2004, Merkmale und Wahrnehmungen von Schule und Unterricht, in: Prenzel, Manfred (Hrsg.), PISA 2003: Der Bildungsstand der Jugendlichen in Deutschland – Ergebnisse des zweiten internationalen Vergleichs, Münster, S. 296–313
- Shapiro**, Carl, 1983, Optimal pricing of experience goods, in: *The Bell Journal of Economics*, 14. Jg., Nr. 2, S. 497–507
- Skolverket**, 2004, School choice and its effects in Sweden: Offprint of report 230 – a summary, Stockholm
- Spieß**, C. Katharina / **Wagner**, Gert G. / **Kreyenfeld**, Michaela, 2000, Kindertageseinrichtungen in Deutschland – Ein neues Steuerungsmodell bei der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen, in: *DIW-Wochenbericht*, 67. Jg., Nr. 18, S. 269–275
- Spieß**, C. Katharina / **Wrohlich**, Katharina, 2005, Wie viele Kinderbetreuungsplätze fehlen in Deutschland, in: *DIW-Wochenbericht*, 72. Jg., Nr. 14, S. 223–227

Statistisches Bundesamt, 2004, Kinderbetreuung in Deutschland – Einrichtungen, Plätze, Personal und Kosten 1990–2002, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2005a, Bericht: Pflegestatistik 2003 – Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung – Deutschlandergebnisse, Bonn

Statistisches Bundesamt, 2005b, Ausgaben je Schüler, Pressemitteilung vom 27. April 2005, Wiesbaden

Straubhaar, Thomas / **Winz**, Manfred, 1992, Reform des Bildungswesens, Bern

Straubhaar, Thomas / **Hardege**, Stefan, 1999, Zu den Marktmechanismen einer über Betreuungsschecks gesteuerten Nachfrage nach Leistungen in Kindertageseinrichtungen, Hamburg

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2004, Jahresgutachten 2004/05, Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland, Wiesbaden

Tesch-Römer, Clemens, 2002, Lebensqualität im hohen Alter – Herausforderungen für Forschung und Praxis, in: Blätter der Wohlfahrtspflege, 149. Jg., Nr. 5, S. 165–168

Tietze, Wolfgang / **Rosbach**, Hans-Günther / **Roitsch**, Karin, 1993, Betreuungsangebote für Kinder im vorschulischen Alter. Ergebnisse einer Befragung von Jugendämtern in den alten Bundesländern, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Frauen und Jugend, Stuttgart

Trautner, Hanns M., 2002, Allgemeine Entwicklungspsychologie, Stuttgart

van den Berg, Bernard / **Hassink**, Wolter H. J., 2005, Moral Hazard and Cash Benefits in Long-Term Home Care, IZA Discussionpaper No. 1532, Bonn

Vandenberghe, Vincent, 1996, Functioning and regulation of educational quasi-markets, Louvain-la-Neuve

Varian, Hal R., 2003, Grundzüge der Mikroökonomik, Oldenbourg

Vesper, Dieter, 2005, Gibt es fiskalische Anreize für die Kommunen zum Ausbau der Kinderbetreuung?, in: DIW-Wochenbericht, 72. Jg., Nr. 3, S. 41–48

Wastereus, Jacob M., 2001, Incentive in Secondary Education, Amsterdam

Weiß, Manfred, 2002, Bildungsfinanzierung und Steuerung des Bildungswesens, in: Niedersächsische Staatskanzlei (Hrsg.), Empfehlungen für eine neue Finanzierung und Organisation des Schulsystems, Hannover, S. 17–25

Weltbank, 2005, A Guide to Competitive Vouchers in Health, Washington

Werthmanns-Reppokus, Ulrike, 1996, Jugendhilfeplanung und Neue Steuerungsmodelle, in: Bundesvereinigung Kulturelle Jugendbildung e.V.: Das Neue Steuerungsmodell, Remscheid

West, Edwin G., 1997, Education vouchers in principle and practice: A survey, in: The World Bank Observer, 12. Jg., Nr. 1, S. 83–103

Westecker, Mathias, 1999, Die Selbstbestimmung finanzieren. Erfahrungen mit dem Persönlichen Budget in Großbritannien und den Niederlanden, Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, Hamburg

Wiemeyer, Joachim, 2001, Ökonomische Herausforderungen für kirchliche Wohlfahrtsverbände, in: Gabriel, Karl (Hrsg.), Herausforderungen kirchlicher Wohlfahrtsverbände, Band 25, Berlin, S. 125–154

Wigger, Berthold U. / **von Weizsäcker**, Robert K., 2000, Öffentliche oder private Umsetzung des staatlichen Bildungsauftrags?: Eine Analyse auf Grundlage der Theorie unvollständiger Verträge, in: von Weizsäcker, Robert K. (Hrsg.), Schul- und Hochschulorganisation, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. 273, S. 275–291

Wissert, Michael, 2005, Case Management – Aufgaben, Rollen, Qualifikationen, URL: <http://www.pflegebudget.de> [Stand: 2005-01-28]

Wolter, Stefan C., 2001, Bildungsfinanzierung zwischen Markt und Staat, Chur

Wylie, Cathy, 1998, Can vouchers deliver better education? A review of the literature with special reference to New Zealand, Wellington

Kurzdarstellung

Der Einsatz von Gutscheinen in der Bildungs- und Sozialpolitik wird in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften kontrovers diskutiert. Eine pauschale Bewertung von Gutscheinmodellen ist nicht möglich. Ihre Effizienz und Effektivität hängt stark von den Eigenschaften der geförderten Güter und Dienstleistungen sowie von den Rahmenbedingungen ab. In vielen Politikfeldern, wie der Kinderbetreuung, der Hochschul- und beruflichen Bildung, der Behindertenhilfe sowie bei der Pflege älterer Menschen, können Gutscheine zu mehr Allokations- und Produktionseffizienz beitragen, ohne dass andere gesellschaftliche Ziele dadurch gefährdet würden. Im Gegenteil: Größere Konsumentensouveränität geht oftmals Hand in Hand mit einer besseren, präferenzorientierten Versorgung. Im Bereich der schulischen Bildung zeigen jedoch sowohl die theoretische Analyse als auch die internationalen Erfahrungen, dass hier insbesondere zwischen Chancengerechtigkeit, sozialer Integration und den Effizienzzielen Konflikte entstehen können. Damit hier eine nachfragegesteuerte Finanzierung möglich ist, müssen zunächst geeignete Rahmenbedingungen geschaffen werden.

Abstract

The use of vouchers in education and social policy is a subject of heated debate in the economic and social sciences. It is impossible to assess the value of voucher models as a whole, as their efficiency and effectiveness depend to a high degree on the characteristics of the goods and services they are used to promote and on the conditions in which they are implemented. In many policy areas, such as child care, tertiary education, vocational training, support for the disabled, and nursing for the elderly, vouchers can contribute to efficiency of allocation and production without jeopardising a society's other goals. Indeed, a higher degree of consumer empowerment often goes hand in hand with improved, preference-oriented supply. In the case of primary and secondary education, however, both theoretical analysis and international experience show that conflicts can arise, particularly between equality of opportunity, social integration and the efficiency targets. To make demand-oriented financing in this context possible, it is necessary to establish the appropriate parameters first.

Die Autoren

Dr. rer. pol. **Dominik H. Enste**, Jahrgang 1967; Ausbildung zum Bankkaufmann; Studium der Volkswirtschaftslehre in Köln, Dublin und Fairfax, Virginia; wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand am Wirtschaftspolitischen Seminar der Universität zu Köln und Lehrbeauftragter an der Fachhochschule Köln (1996–2001); Vorstandsassistent im Gerling-Konzern (2001–2003); seit April 2003 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Forschungsfeld „Rechts- und Institutionenökonomik/Wirtschaftsethik“ innerhalb des Wissenschaftsbereichs I – Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik; seit 2004 Lehrbeauftragter an der Europa Fachhochschule Fresenius.

Dr. rer. pol. **Oliver Stettes**, Jahrgang 1970; Ausbildung zum Industriekaufmann; Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität zu Köln; von 1999 bis 2003 wissenschaftlicher Mitarbeiter und Promotion am Lehrstuhl für VWL, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik der Universität Würzburg; seit 2004 wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Forschungsfeld „Industrielle Beziehungen und Personalökonomie“ innerhalb des Wissenschaftsbereichs I – Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik.