

Diekmann, Laura-Christin; Enste, Dominik; Hülskamp, Nicola

Article — Published Version

Kita-Gutscheine: Für eine verbesserte Betreuung und Bildung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Diekmann, Laura-Christin; Enste, Dominik; Hülskamp, Nicola (2008) : Kita-Gutscheine: Für eine verbesserte Betreuung und Bildung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 88, Iss. 10, pp. 666-671, <https://doi.org/10.1007/s10273-008-0853-z>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/43114>

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.

Laura-Christin Diekmann, Dominik Enste, Nicola Hülskamp

Kita-Gutscheine: Für eine verbesserte Betreuung und Bildung

Das Angebot an Kinderbetreuung soll in Deutschland in den nächsten Jahren deutlich ausgebaut werden. In diesem Zusammenhang werden Gutscheine als effizientes Steuerungsinstrument vorgeschlagen. Kritiker befürchten jedoch, dass es damit zu einer sozialen Selektion der Kinder in den Betreuungseinrichtungen komme. Was können Kita-Gutscheine leisten und wo liegen ihre Grenzen?

Die Inanspruchnahme von Betreuungsplätzen für unter Dreijährige hat sich in den vergangenen Jahren besonders in den westlichen Bundesländern deutlich gesteigert (vgl. Abbildung 1), während sie in den östlichen Bundesländern bedingt durch die DDR-Strukturen von jeher auf einem deutlich höheren Niveau liegt. Mit dem Kinderförderungsgesetz (KiföG) hat nun der Bundestag den Ausbau auf 35 Plätze für 100 Kinder dieser Altersgruppe bis 2013 festgeschrieben. Dieser wird vom Bund finanziell mitgetragen werden. Gleichzeitig erkennen immer mehr Länder und Kommunen, dass der bundesweite Rechtsanspruch auf Vormittagsbetreuung für Kinder im Kindergartenalter oft nicht mehr zu den Wünschen von Müttern passt, die wieder in den Beruf einsteigen wollen. So führte in Nordrhein-Westfalen die Einführung der Wahlmöglichkeiten der Eltern zwischen 25, 35 oder 45 Betreuungsstunden pro Woche zum 1. August 2008 zu einer deutlichen Verschiebung hin zur Ganztagesbetreuung: 10% der Eltern buchten 25 Stunden, 50% blieben bei den bisherigen 35 Stunden und 40% wechselten zu 45 Stunden. In Großstädten im Ruhrgebiet wählten statt der erwarteten 20% der Eltern 77% die 45-Wochenstunden-Betreuung.

Hohe Nachfrage – bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf

In diesem Zusammenhang wird immer wieder intensiv über die Vor- und Nachteile eines Gutscheinsystems als Instrument zur effizienten Verteilung von Kindergartenplätzen diskutiert. Kita-Gutscheine fanden 2003 bei ihrer Einführung in Hamburg eine breite öffentliche Beachtung. Die Umsetzung war – aufgrund der gleichzeitigen Kürzung von Mitteln und des großen Widerstands der Einrichtungen und einiger Elterninitiativen – mit einigen Schwierigkeiten verbunden. Die

Verknüpfung des Ganztagesanspruchs mit der Erwerbssituation der Eltern bewirkte, dass zunächst Kinder aus sozial schwachen Verhältnissen, deren Eltern nicht erwerbstätig waren, hinter den Ansprüchen von Kindern berufstätiger Eltern zurückstehen mussten. Hierauf gründet sich der seither immer wieder erhobene Vorwurf, das Gutscheinsystem an sich führe zu einer sozialen Selektion der Kinder, da die Tagesstätten ein Interesse daran hätten, Kinder aus gutbürgerlichen Verhältnissen aufzunehmen und „Problemkinder“ abzulehnen.

Nach den Anfangsschwierigkeiten ist das Hamburger Kita-Gutscheinsystem jetzt ein Beispiel für eine gelungene Lösung bei der Kinderbetreuung. So ist die Ausstattung der Gutscheine z.B. an soziale Kriterien gekoppelt und nicht nur an die Erwerbstätigkeit, und der Stadtstaat kann mit einer Steigerung der Anzahl der betreuten Kinder in Krippen von 5000 Kindern im Jahr 2002 auf 8100 Kinder im Jahr 2007 einen beachtlichen Ausbau vorweisen. Hamburg hat zudem die höchste Betreuungsquote für unter Dreijährige in den westlichen Bundesländern erreicht. Ist das Gutscheinsystem deshalb die ultimative Lösung für alle Städte und Gemeinde? Welche Vor- und Nachteile haben Gutscheine generell als Steuerungsinstrument? Welche Rahmenbedingungen sind entscheidend für den Aufbau einer flächendeckenden Betreuung und den Erfolg des Systems? Welche theoretischen Überlegungen stehen dahinter und welche weiteren Erfahrungen aus der Praxis gibt es? Diese Fragen beantwortet dieser Artikel.

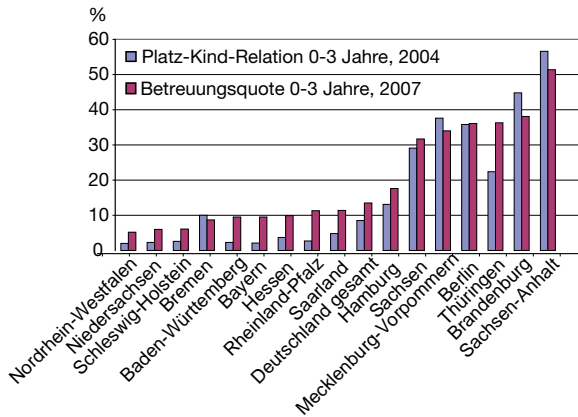
Schwächen des bisherigen Kinderbetreuungssystems

Das bisherige Kinderbetreuungssystem schneidet nach Untersuchungen der OECD im internationalen Vergleich schlecht ab: „Das deutsche System ist komplex und hochgradig dezentralisiert.“¹ Insbesondere

¹ Vgl. OECD: Die Politik der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung in der Bundesrepublik Deutschland, Paris 2004, S. 22.

Laura-Christin Diekmann, 27, Dipl.-Volkswirtin, Dr. Dominik Enste, 41, und Dr. Nicola Hülskamp, 34, sind Referenten des Instituts der deutschen Wirtschaft, Köln.

Abbildung 1
Betreuungsquoten für unter Dreijährige¹
2004 und 2007



¹ Daten zur Betreuungsquote werden erst seit 2006 erhoben, die Platz-Kind-Relation ist aber durch den großen Nachfrageüberhang vergleichbar.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Kindertagesbetreuung regional 2007, Wiesbaden 2008; und Dieter Vesper: Gibt es fiskalische Anreize für die Kommunen zum Ausbau der Kinderbetreuung?, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 3, 2005, S. 42.

die Ausgestaltung der Finanzierung wird kritisiert. Die entscheidenden Defizite im bisherigen System lassen sich wie folgt beschreiben:²

- 1. Beeinträchtigung der Wahlfreiheit (allokative Effizienz):** Die Eltern haben kaum die Möglichkeit, auf das quantitative und qualitative Angebot in Kindertageseinrichtungen Einfluss zu nehmen. Ihnen wird das Angebot zwar überwiegend kostengünstig zur Verfügung gestellt (Objektförderung), da sie nur einen Teil der tatsächlichen Gesamtkosten tragen. Angesichts der bisherigen Angebotsknappheit insbesondere in den westlichen Bundesländern müssen sie aber als „Leistungsempfänger“ agieren, die kaum Möglichkeiten haben, durch ihr Nachfrageverhalten auf das Angebot einzuwirken. Umfragen zeigen darüber hinaus, dass Eltern mehrheitlich eine größere Flexibilität als im bisherigen System möglich beziehungsweise einen anderen Stundenumfang wünschen, als der Staat vermutet.³
- 2. Fehlendes Angebot trotz steigender Nachfrage (geringe Produktionseffizienz):** In Deutschland gehört die einheitliche Angebotsplanung auf regionaler und lokaler Ebene zu den Spezifika der Organisation der Kinderbetreuung. In der Regel wird in den so

² Vgl. D. Enste, O. Stettes: Bildungs- und Sozialpolitik mit Gutscheinen. Zur Ökonomik von Vouchern, Köln 2005, S. 42 ff.

³ Vgl. K. Spiess, K. Wrohlich: Wie viele Kinderbetreuungsplätze fehlen in Deutschland?, in: DIW-Wochenbericht, 72. Jg. (2005), Nr. 14, S. 223-227.

genannten Jugendhilfeausschüssen darüber entschieden, ob die Kommune eigene Tageseinrichtungen baut oder ob sie freie Träger beim Bau und der Unterhaltung von Einrichtungen unterstützt bzw. ob Einrichtungen geschlossen werden. Die örtlichen Jugendämter sind die hauptverantwortlichen Institutionen, die den Bedarf ermitteln, wobei sie den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz berücksichtigen müssen. Ein effizienter und effektiver Ausgleich von Angebot und Nachfrage ist aufgrund von Datenmängeln und Informationsdefiziten kaum möglich. Der gesellschaftliche Wandel hin zu einer größeren Vereinbarkeit von Familie und Beruf, der zu einer stark steigenden Nachfrage nach Betreuungsplätzen auch für die unter Dreijährigen geführt hat, ist bisher nicht durch ein adäquat steigendes Angebot aufgefangen worden. Eltern tragen sich daher bei verschiedenen Institutionen auf Wartelisten ein, was wiederum bei der Vergabe der Plätze zu Ineffizienzen führt.

- 3. Gefährdung der Erreichung gesellschaftlicher Ziele:** Das bisherige System der Elternbeiträge führt oftmals zu einer Umverteilung von unten nach oben und trägt zudem nicht zu mehr Startchancengerechtigkeit bei. Nutznießer sind insbesondere die mittleren Einkommensschichten, die Kita-Angebote am meisten nutzen, aber auch die oberen Einkommensschichten, die relativ geringe Elternbeiträge (in % vom Einkommen) zahlen müssen.⁴ Da das Angebot, die Ausgestaltung, die Öffnungszeiten und der Umfang der tatsächlichen Erfüllung des Rechtsanspruchs zwischen den Bundesländern stark variiert, findet zudem eine Ungleichbehandlung innerhalb Deutschlands statt.

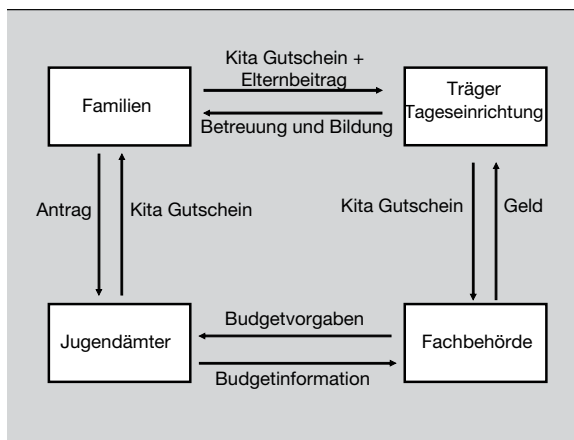
Gutscheine als Lösungsansatz

Die Verwendung von Gutscheinen ist ein Mittelweg, um neben der größtmöglichen Effizienz (aus Sicht der Transferempfänger) auch eine größere Effektivität (Zielerreichung aus Sicht der Transfergeber) zu gewährleisten. Vor rund 50 Jahren hat Milton Friedman erstmals seine Ideen zu Gutscheinen im Erziehungs- und Bildungswesen vorgestellt. Sie haben sich bisher aber nicht flächendeckend durchsetzen können.

Der Hauptgedanke des Gutscheinsystems ist die Stärkung der Nachfragemacht, in diesem Falle also eine Aufwertung der Elterninteressen. Während im bisherigen System ein Kindergarten, der einmal die Hürde der ersten Zulassung genommen hat, von der Gemeinde häufig unabhängig von der Zahl der betreu-

⁴ Vgl. u.a. A. Diller, H. R. Leu, T. Rauschenbach: Kitas und Kosten – Die Finanzierung von Kindertagesstätten auf dem Prüfstand, Wiesbaden 2004; vgl. auch D. Enste, O. Stettes, a.a.O. S. 45 ff.

Abbildung 2
Funktionsweise eines Kita-Gutscheinsystems



Quelle: In Anlehnung an die Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz in Hamburg (2008).

ten Kinder und der Qualität der Betreuung institutionell gefördert wird (Objektförderung), wird im Gutscheinsystem die Förderung in Form des Gutscheines direkt an die Eltern ausgegeben (Subjektförderung). Dies führt dazu, dass sich die Kindergärten in Konkurrenz zueinander um die Gunst der Eltern bemühen müssen, weil sie bei einer zu geringen Auslastung in ihrer Existenz bedroht sind. Sie werden daher schneller auf Elternwünsche wie längere Öffnungszeiten oder bessere Bildungsangebote reagieren, als es heute der Fall ist. Allerdings bedarf auch die Subjektförderung staatlicher Vorgaben und Rahmensetzung, da entschieden werden muss, für welchen Bedarf und in welcher Höhe der Staat den Gutschein ausstellt. Im Gegensatz zur staatlichen Bereitstellung und zur Objektförderung ist der Staat dabei jedoch gezwungen, seine Ziele besser mit denen der Nutzer abzustimmen. Über den Wettbewerb zwischen den Anbietern ist eine höhere Qualität und größere Angebotsvielfalt zu erreichen.

Die Ausgestaltung des Kita-Gutscheinsystems kann unterschiedlich sein. Grundsätzlich verfolgt es den Zweck, dass Eltern, die einen Anspruch auf Kinderbetreuung haben, einen an das Kind gebundenen Gutschein vom Jugendamt erhalten, den sie bei einer akkreditierten Kinderbetreuungseinrichtung ihrer Wahl einlösen können. Gegen Vorlage des Gutscheins erhält der Träger die entsprechende Kostenerstattung (vgl. Abbildung 2).

Kita-Gutscheine und politische Zielsetzung

Für den Erfolg des Gutscheinsystems ist die Realisierung politischer Ziele über die jeweilige Ausstattung

der Gutscheine entscheidend. Dazu gehören die Verbesserung der Chancengerechtigkeit durch frühkindliche Bildung und die bessere Integration von Menschen mit Migrationshintergrund und Sprachschwierigkeiten. Die Ausgabe der Gutscheine kann in der Zahl der Stunden und der Höhe der Vergütung an verschiedene Kriterien wie Erwerbstätigkeit der Eltern, Behinderung oder sozialer Hintergrund der Kinder geknüpft werden. Die Höhe der Elternbeiträge kann wie bisher nach sozialen Kriterien gestaffelt werden. Die Gutscheine sollten für die Finanzierung der durchschnittlichen Betriebs- und Investitionskosten eines Betreuungsplatzes – dessen Anforderungen an Qualität und Quantität politisch definiert werden müssen – ausreichen. Dabei müssen auch die Finanzierung der Fixkosten und der Zeiten für die Weiterbildung des Personals oder für die Vor- und Nachbereitung bildungsrelevanter Angebote in den Kindergärten berücksichtigt werden. Da die Kosten eines Betreuungsplatzes abhängig vom Alter des betreuten Kindes variieren, sollte der Gegenwert des Gutscheins ferner vom Alter des Kindes abhängen.

Eine zielgenaue Steuerung ist es etwa, die Gutscheine für Kinder mit besonderem Betreuungsaufwand mit einem höheren Geldbetrag auszustatten und damit die Kosten für eine intensivere Betreuung zu berücksichtigen. Ohne diese Differenzierung bergen Gutscheinsysteme die Gefahr, dass sich Kindergärten vor allem um Kinder aus unproblematischen Elternhäusern bemühen werden, da sie in diesem Fall mit dem zugewiesenen Betrag besser wirtschaften können. Das Gutscheinsystem macht diesen höheren Kostenaufwand transparent. Die Umstellung auf eine Subjektförderung muss daher nicht mit einer sozialen Selektion oder der Aufgabe von Qualität einhergehen. Vielmehr lässt sich gerade ein Gutscheinmodell mit sozialen Zielen und einer staatlich garantierten Mindestqualität kombinieren, oder es kann in ein System der staatlichen Qualitätssicherung und -kontrolle eingebunden werden.⁵

Weitere Strukturelemente von Gutscheinen sind die Möglichkeit der Aufstockung der Stückzahl durch Selbstzahlung sowie die Zweckbindung. Eine individuelle Aufstockung der Leistungen gegen Selbstzahlung über das staatlich geförderte Niveau hinaus sollte hier möglich sein. Damit wird die Nachfragemacht der Eltern gestärkt, die zudem bei schlechten Leistungen mit Abwanderung drohen können. Es können zusätzliche Leistungen angeboten werden, die oftmals einen

⁵ Vgl. K. Spieß, G. Wagner, M. Kreyenfeld: Kindertagesstätten-einrichtungen in Deutschland – Ein neues Steuerungsmodell bei der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen, in: DIW Wochenbericht, 67. Jg. (2000), Nr. 18, S. 269-275.

Tabelle 1
Rechtsanspruch und Gutscheinsysteme
auf Landesebene

	Rechtsanspruch, der über das Bundesrecht hinausgeht	Rechtsanspruch in Abhängigkeit vom Bedarf der Eltern	Gutscheine im Land verwendet?
Baden-Württemberg	nein		ja
Bayern	nein		nein, aber Förderung pro Kind
Berlin	ab zwei Jahre	längere Betreuung für unter Dreijährige und für Grundschul-kinder	ja
Brandenburg	sechs Stunden täglich	jüngere und ältere Kinder und längere Zeiten	
Bremen	nein		
Hamburg	fünf Stunden täglich, wahlweise mit Mittagessen	längere Betreuung bis 14. Lebensjahr	ja
Hessen	nein		
Mecklenburg-Vorpommern	sechs Stunden täglich	Ganztagesplatz	
Niedersachsen	nein		
Nordrhein-Westfalen	nein		nein, aber seit 2008 Förderung pro Kind
Rheinland-Pfalz	Ganztagesplatz, gilt ab 2010 ab zwei Jahre		
Saarland	nein		
Sachsen	nein		
Sachsen-Anhalt	fünf Stunden täglich	ganztags	
Schleswig-Holstein	nein		
Thüringen	ab zwei Jahre bis Abschluss Grundschule	unter zwei Jahre	ja
Deutschland gesamt	Vormittagsplatz ab 3. Geburtstag bis Schuleintritt		

Quelle: www.bildungsserver.de und verschiedene Landesgesetze, Stand 2006.

Clubgutcharakter (z.B. Theater AG, Spielgeräte, Gartengestaltung) haben, so dass alle Kinder profitieren können. Außerdem ist eine Zweckbindung empfehlenswert, wenn der Staat sicherstellen möchte, seine gesellschaftlichen Ziele zu erreichen. Um einen „Schwarzmarkt“ und damit die Umwandlung des gebundenen Transfers in einen de facto ungebundenen, weil handelbaren Transfer zu verhindern, sollten die Gutscheine deshalb nicht übertragbar sein („vinkulizierte Namenspapiere“).

Rahmenbedingungen: Rechtsanspruch, Kostendeckung und Marktöffnung

Gutscheine sind ein effizientes System zur effektiven Bereitstellung und effizienten Zuteilung der bestehenden Plätze. Sie setzen Anreize dafür, dass besonders gute Betreuungseinrichtungen ihr Angebot ausweiten, wenn sie dauerhaft mit einer hohen Nachfrage rechnen können. Statt ausschließlich auf die finanziellen Anreize zu vertrauen, setzen zahlreiche Länder zusätzlich auf rechtliche Maßnahmen und haben einen Rechtsanspruch der Eltern auf einen Betreuungsplatz eingeführt. Die fünf neuen Bundesländer und Hamburg haben den bundesweit bestehenden Rechtsanspruch einer Vormittagsbetreuung ab dem 3. Geburtstag des Kindes sogar noch ausgeweitet. Eltern haben Anspruch auf mehr Betreuung oder auf Betreuung ab einem jüngeren Alter der Kinder, wobei berufstätige Eltern teilweise sogar einen Anspruch auf einen Ganztagesplatz haben (vgl. Tabelle 1).

Letztlich hängt aber auch bei einem Rechtsanspruch der Umfang der nachgefragten Betreuung entscheidend von der Höhe der Elternbeiträge ab, die je nach Stadt oder Gemeinde sehr unterschiedlich sind.⁶ Die völlige Beitragsfreiheit des letzten Kindergartenjahres setzt starke Anreize für die Eltern, ihr Kind in den Kindergarten zu schicken und trägt somit frühzeitig zu mehr Startchancengerechtigkeit gerade von Kindern mit Migrationshintergrund bei. Damit lassen sich auch die hohen Kosten rechtfertigen. Das Gleiche gilt für die Ausgestaltung der Beiträge für Geschwisterkinder etc. Hier haben sich die Länder bisher unterschiedlich positioniert. Private Betreuungseinrichtungen fördern zusätzlich den Wettbewerb, können so für eine bessere Qualität sorgen und zum Aufbau einer flächendeckenden Betreuung beitragen. Damit lassen sich die unterschiedlichen Wünsche der Eltern bedarfs- und nachfragegerecht erfüllen. Für einen fairen Wettbewerb ist dabei Voraussetzung, dass es keine Unterschiede zwischen privaten, frei-gemeinnützigen und öffentlichen Einrichtungen gibt und alle die gleichen Förderbeiträge bekommen. Im Gutscheinsystem muss also gewährleistet sein, dass der Gutschein von den Eltern bei allen Einrichtungen unabhängig vom Träger eingelöst werden kann oder dass beispielsweise die Beitragsfreiheit für Geschwisterkinder auch dann greift, wenn das Geschwisterkind bei einer privaten Tagesmutter oder Krippe untergebracht ist. Dabei kann die Gemeinde bei der Zulassung der Betreuungseinrichtung über die Zulassungskriterien ihre Qualitätsvorstellungen umsetzen.

⁶ Vgl. Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft: Kindergartenmonitor, www.insm-kindergartenmonitor.de.

Tabelle 2
Merkmale von Gutscheinen

Merkmale	Ausgestaltung/ Kriterien	Vorteile	Nachteile
Empfängerkreis: wer erhält einen Gutschein?	Alle Eltern von Kindern im Vorschulalter Nur ausgewählte Eltern (z.B. Erwerbstätige, Bedürftige, nur mit Kindern bestimmter Altersgruppen)	Marktmechanismen funktionieren, da große Anzahl Nachfrager Zielgenaue Förderung	- Höhere Kosten, sofern Objektförderung parallel weiter besteht
Transferhöhe: wie hoch ist der Wert des Gutscheins?	Festbetrag: Alle Eltern erhalten unabhängig von Einkommen und Vermögen Gutscheine mit gleichem Wert Variable Höhe: in Abhängigkeit von Bedürftigkeit (z.B. Behinderung), Erwerbstätigkeit, Kinderzahl, anteilige Subventionierung mit bestimmtem Eigenbehalt	Geringer administrativer Aufwand Gezielte Unterstützung von einkommensschwachen Familien oder gemäß anderer Kriterien möglich (höhere Effektivität)	Fehlende Möglichkeit, nur die finanziell Benachteiligten zu unterstützen (Gießkannensystem); Mehrkosten; unspezifische Förderung Größerer administrativer Aufwand (geringere Effizienzgewinne)
Anbieter/Angebot: wo können die Gutscheine eingelöst werden?	Alle Einrichtungen der ergänzenden Kinderbetreuung sind berechtigt; keine Qualitätskontrolle Berechtigte Einrichtungen unterliegen einer Qualitätskontrolle Tagesfamilien sind zum Einlösen von Gutscheinen berechtigt Tagesfamilien sind zum Einlösen von Gutscheinen nicht berechtigt	Geringer administrativer Aufwand; geringere Betreuungskosten Qualität wird unabhängig von der Kompetenz der Eltern gesichert Vielfalt des Angebotes deckt unterschiedliche Betreuungsbedürfnisse -	Teilweise schlechte Betreuungsqualität; soziale Segregation; Problem bei Informationsasymmetrien Administrativer Aufwand; höhere Kosten Qualität ist im privaten Bereich schwerer zu kontrollieren Es werden nicht alle Betreuungsbedürfnisse abgedeckt
Erweiterungsoptionen: Kann der Gutschein durch Eltern aufgestockt werden?	Egalitärer Gutschein (Zuzahlung aus privaten Mitteln nicht erlaubt) Open ended voucher (Zuzahlung aus privaten Mitteln erlaubt)	Maximale Anpasstheit des Angebotes an die Bedürfnisse, gute soziale Durchmischung Preisbildung kann stattfinden; Flexibilität: Betreuung aus einer Hand möglich, statt mehrerer Betreuungsverhältnisse; Clubgüter können von allen – auch von Kindern aus einkommensschwachen Familien genutzt werden	Fehlende Preisbildung; massive Bevormundung der Eltern; Bildung von Schwarzmärkten -

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis von A. Balthasar, H.-M. Binder, R. Götsch Neukom: Kinderbetreuungsgutscheine. Diskussionspapier zuhanden der Zentralstelle für Familienfragen, Interface, Luzern 2005; und D. Enste, O. Stettes: Bildungs- und Sozialpolitik mit Gutscheinen. Zur Ökonomik von Vouchers, Köln 2005.

Gutscheinlösungen aus Sicht der deutschen Praxis

Obwohl Gutscheine im deutschen Kita-System nicht auf einer langjährigen und breiten empirischen Basis fußen, kann man doch auf einige Praxisbeispiele aus Stadtstaaten und deutschen Städten zurückgreifen. Gutscheine für Kinderbetreuung gibt es unter anderem in Hamburg, Berlin, Heidelberg, Mannheim und Erfurt. In Bayern wird in einem Modellversuch ebenfalls von einer Objekt- auf eine Subjektförderung umgestellt, bei der jedoch keine Gutscheine ausgegeben werden. Tabelle 2 liefert Kriterien für die Unterscheidung und Bewertung von Gutscheinen und veranschaulicht, dass Gutscheine sehr variable Instrumente sind. Daher ist es von großer Bedeutung, vorab die genauen Ziele im Rahmen eines politischen Diskurses festzulegen und das System auf dieser Basis zu gestalten. Dabei können etwa in besonderem Maße die Frauenerwerbstätigkeit gefördert werden, Kinder mit Migrationshintergrund besser auf die Schule vorbereitet

und integriert werden, oder der Zuzug junger Familien kann eine zentrale Rolle spielen. Diese Vielfalt spiegelt die bisherige deutsche Praxis wider. Mit Gutscheinen können diese politischen Ziele differenziert und effektiv verfolgt werden, da diese dementsprechend ausgestaltet werden können (vgl. Tabelle 2). Gleichzeitig werden aber Ineffizienzen vermieden, da in jedem Fall die Anbieter im Wettbewerb stehen und die Eltern freie Auswahlmöglichkeiten innerhalb der politischen Rahmensetzung haben.

Die von strukturellen Änderungen betroffenen, bereits bestehenden Einrichtungen wehren sich häufig gegen die Einführung von Gutscheinen, da sie zusätzliche Konkurrenz und eine Verschlechterung der Qualität fürchten. Kritisiert wird von Praktikern häufig auch die konkrete Ausgestaltung aufgrund der politischen Vorgaben. Die enge Bindung eines Kita-Platzes an die Erwerbstätigkeit der Eltern führt teilweise zu absurden Ergebnissen (die aber nicht dem Gutscheinsystem angelastet werden können, sondern auf politischen Ent-

scheidungen basieren): So verliert ein Krippen- oder Schulkind beispielsweise in Hamburg seinen Anspruch auf einen Ganztagesplatz nach vier Monaten, wenn ein Elternteil nach der Geburt eines weiteren Kindes Elternzeit genommen hat oder arbeitslos geworden ist. Arbeitsuchende Eltern haben bei unter dreijährigen Kindern das Problem, dass sie aufgrund ihrer Nicht-Erwerbstätigkeit keinen Kita-Platz zugewiesen bekommen, so dass sie das Arbeitsamt nicht als „für den Arbeitsmarkt verfügbar“ einstufen kann.

Des Weiteren steht in der Kritik, dass sich – z.B. in Hamburg – der Personalschlüssel verschlechtert habe, eine soziale Segregation stattfinde und es zur Reduktion pädagogischer Angebote komme. So sei beispielsweise in der Ausstattung der Gutscheine nicht überall gewährleistet, dass selbst bei einer guten Auslastung mit Kindern auch Zeiten für vor- oder nachbereitende Arbeit finanziert werden können.

Die Praxis zeigt daher vor allem Umsetzungsmängel auf, die nichts mit dem Gutscheinsystem selber zu tun haben. Die Kritik aus der Praxis, dass Erzieher und Erzieherinnen stärker mit flexiblen Verträgen teilzeitbeschäftigt sind und es zu Überlappungszeiten aufgrund der Flexibilisierung der Öffnungszeiten komme, ist ebenfalls nur mittelbar dem Gutscheinsystem geschuldet. Hintergrund ist die – politisch gewollte – stärkere Berücksichtigung der Elternwünsche nach flexibleren Betreuungszeiten, die gegenüber den Interessen der Erzieher und Erzieherinnen abgewogen werden müssen. Ob ein Gutscheinsystem auch im ländlichen Raum sinnvoll einsetzbar ist, wenn aufgrund einer niedrigen Besiedlungsdichte kein breites Angebot zu erwarten ist, müssen Erfahrungswerte zeigen.

Auf einer Fachtagung des Deutschen Jugendinstitutes in München zum Thema Kita-Gutscheine im Juli 2008 wurde von Praktikern aber auch betont, dass mit dem Kita-Gutscheinsystem eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf gewährleistet wird. Gutscheinsysteme erleichtern den bedarfsgerechten Ausbau der Betreuung sowie den Ausbau der vorschulischen Bildung und ermöglichen eine größere Trägervielfalt sowie die stärkere Förderung von Kindern mit sozialem oder pädagogischem Betreuungsbedarf. Des Weiteren zeigen Gutscheine ihre Vorteile in der Bedarfsorientierung. So können ungenutzte Ressourcen aufgedeckt werden, wenn Eltern nicht mehr nur zwischen einem Halb- oder Ganztagsplatz wählen, sondern stunden- und tageweise sich ihren persönlichen Betreuungsbedarf zusammenstellen können. Von Seiten der Kindertagesstätten ist eine bessere Planbarkeit gegeben, da Eltern ihre Kinder nicht mehr auf

die Wartelisten von vielen Institutionen setzen lassen, sondern ihrenutschein gezielt einmal bei einer Institution einreichen. Im Berliner Modell wurden insbesondere die Elternrechte gestärkt, indem die Eltern per Gesetz sowohl dem pädagogischen Konzept der Kita als auch Reformmaßnahmen, die mit einer finanziellen Mehrbelastung der Eltern verbunden sind, zustimmen müssen. Die Qualität der Betreuung gewährleistet eine Qualitätsvereinbarung.

Schlussfolgerungen und Ausblick

Gutscheine sind effiziente Politikinstrumente, um Nachfrage und Angebot bei der Kinderbetreuung aufeinander abzustimmen. Sie sind eine Möglichkeit, um die Wünsche der Eltern in Bezug auf Qualität und Betreuungszeiten besser zu berücksichtigen. Sie fördern den Wettbewerb unter den Betreuungseinrichtungen, und schaffen so ein vielfältiges Angebot und eine gute Qualität. Aus Sicht der Träger wird durch eine bessere Steuerung unnötiger bürokratischer Mehraufwand durch Mehrfachanmeldungen von Kindern vermieden. Gutscheine sind flexibel einsetzbar, hängen damit aber in ihrem Erfolg wesentlich von den politischen Zielen und der konkreten Ausgestaltung ab. Je nach politischer Zielsetzung kann beispielsweise die Erwerbstätigkeit von Müttern, die Integration von Kindern mit Migrationshintergrund, die Betreuung von Kindern aus sozial schwachen Milieus oder von Kindern mit Behinderung erreicht werden. Gutscheine zwingen damit die Politik zur Offenlegung ihrer Ziele und Prioritäten.

Letztlich entscheidend sind die finanziellen Anreize, mit denen die Gutscheine ausgestattet werden: Wenn die Einführung des Systems mit einem Sparprogramm verbunden wird, können Gutscheine ihre positive Wirkung nicht entfalten, denn anfangs fallen zusätzliche Umstellungskosten an. Mittelfristig kann aber durch das Gutscheinsystem eine Ersparnis von bis zu 15% erzielt werden.⁷ Das heißt, die Leistungen werden entsprechend effizienter (weniger Ressourcenverschwendung durch nicht präferenzgerechte Angebote wie z.B. bei Öffnungszeiten) und effektiver (zielgerichteter) erbracht. Damit ist nicht unbedingt eine Kostenersparnis in dieser Höhe verbunden, sondern eine Verbesserung von Leistungen und Gegenleistungen innerhalb des Gesamtsystems. Profitieren können somit alle Beteiligten, von den Eltern über die Kinder bis hin zu den Kostenträgern und Einrichtungen, wengleich insbesondere von den Einrichtungen und ihren Angestellten in der Umstellungsphase eine größere Flexibilität verlangt wird.

⁷ Vgl. D. Enste, N. Hülskamp, H. Schäfer: Familienunterstützende Dienstleistungen, IW Analyse, 2008 (im Erscheinen).