

Möglichkeiten und Grenzen der Subjektfinanzierung mit Betreuungsgutscheinen

Kinderbetreuungsgutscheine sind ein typisches Beispiel für Subjektfinanzierung und stehen immer wieder im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion. Sie werden von unterschiedlichen politischen Richtungen als mögliche Form der staatlichen Förderung von familienergänzender Kinderbetreuung angeführt. Im Vergleich zur herkömmlichen Objektfinanzierung sind Betreuungsgutscheine ein Mittel, um Eltern und Kinder direkt zu unterstützen, ohne dass der Staat gänzlich auf Regulation verzichten muss. Der vorliegende Artikel erläutert die Idee der Betreuungsgutscheine aus theoretischer Sicht und stellt erste Erfahrungen aus der Praxis vor.



Rahel Zurfluh
Bundesamt für Sozialversicherungen

Warum der Staat familienergänzende Kinderbetreuung subventionieren kann

Die Aufgabenteilung zwischen Staat und Markt wird nicht nur in der Politik, sondern auch in der Wirtschaftswissenschaft regelmässig kontrovers diskutiert. Einer der wichtigsten Gründe für staatliche Eingriffe in den Markt ist das sogenannte Marktversagen. Es liegt vor, wenn Angebot und Nachfrage durch externe Effekte, ungleich verteilte Informationen (Informationsasymmetrien), natürliche Monopole oder ruinöse Konkurrenz nicht optimal zusammenfinden können. Weitere Gründe, warum der Staat in den Markt eingreift, beruhen auf der Umsetzung nationaler politischer oder sozialer Ziele, wie z.B. die Garantie eines Existenzminimums oder die Förderung der Startchancengerechtigkeit für alle Bürgerinnen und Bürger.

Auch auf dem Markt für familienergänzende Kinderbetreuung lässt sich – aus verschiedenen Gründen – eine Art Marktversagen beobachten¹. Das Gut «Kinderbetreuung» weist spezifische Eigenschaften auf, da es sich um ein Erfahrungs- und Vertrauensgut handelt. Die tatsächliche Qualität der Betreuungsinstitution kann von den Eltern in der Regel erst nach einigen Wochen beurteilt werden (Erfahrungsgut). Bis dahin bzw. bei der Auswahl des Betreuungsplatzes müssen sie sich an den sichtbaren Qualitätsmerkmalen, wie Anzahl Betreuerinnen, Betreuungskosten, Platzangebot oder Betreuungsprogramm orientieren. Zusätzlich besteht häufig die Erwartung, dass die Kinder nicht nur gut betreut werden, sondern individuell und in der Gruppe altersgerecht gefördert werden, was sich langfristig positiv auf ihre Integrations- und Bildungschancen auswirken soll. Diese Effekte lassen sich kaum und wenn, nur in einer längeren Perspektive beurteilen. Eltern müssen der ausgewählten Institution vertrauen können, dass die Betreuungspersonen ihren Erwartungen gerecht werden (Vertrauensgut).

Die Informationen über die Qualität der Institution und die Qualität der Betreuung sind also ungleich bzw. asymmetrisch verteilt. Während die Anbieter von Betreuungsplätzen die Qualität ihrer Leistungen kennen, verfügen Eltern nur über wenige Informationen z.B. über die Ausbildung und Berufserfahrung der Betreuungspersonen. Diese Asymmetrie kann verringert werden, indem der Staat eingreift und beispielsweise Mindestanforderungen für die Ausstattung von Betreuungsplätzen oder für die Ausbildung der Betreuungspersonen festlegt und kontrolliert, oder die Transparenz des Angebots fördert.

Die für die Kinderbetreuung festgelegten Mindestanforderungen bewirken, dass auch die Preise für Betreuungsplätze kaum unter ein gewisses Niveau sinken können. Der Marktpreis für Betreuungsplätze liegt damit über dem für einen Grossteil der Nachfrage bezahlbaren Preis. Dies hat zur Folge, dass sich – ohne staatliche Unterstützung – nur bessergestellte Familien leisten können, die Kosten familienergänzender Kinderbetreuung vollumfänglich selbst zu tragen.

Gerade Familien mit niedrigem Einkommen und Alleinerziehende benötigen jedoch familienergänzende Kinderbetreuung, um für sich selbst und ihre Kinder

¹ Die theoretischen Ausführungen beziehen sich im Wesentlichen auf Enste/Stettes (2005) und Stutzer/Dürsteler (2005)

aufkommen zu können. In den Sozialversicherungen und der Sozialhilfe wird immer stärker darauf hingewirkt, auch sozial Schwächere in den Arbeitsmarkt zu integrieren und ihnen so zu ermöglichen, selbst für ihr Einkommen zu sorgen. Aus diesem Grund liegt es im Interesse eines Staates, der auf Eigenverantwortung der Bürgerinnen und Bürger setzt, familienergänzende Kinderbetreuung im Sinne einer sozialen Investition zu subventionieren. Gemäss Kosten- und Nutzenanalysen kann er damit sogar Folgekosten einsparen und mit höheren Steuereinnahmen rechnen (Bauer/Müller Kucera 2000).

In der Diskussion um den demografischen Wandel wird schliesslich häufig auf die tiefe Geburtenrate in der Schweiz hingewiesen. Es werden Szenarien der Überalterung, eines massiven Fachkräftemangels und steigender Finanzierungsprobleme bei den Sozialversicherungen entworfen – gleichzeitig zeigt eine ökonomische Analyse, dass aufgrund von Fehlanreizen für viele Paare Kinder eine erhebliche finanzielle Belastung darstellen (Bütler 2006). Selbst wenn man sich darauf verlassen möchte, dass Menschen bei der Entscheidung für oder gegen ein Kind nicht nur, oder in erster Linie ökonomische Überlegungen anstellen, sind diese Hürden nicht sinnvoll. Aus diesem Grund wird auch aus wirtschaftsnahen Kreisen staatliche Förderung für familienergänzende Kinderbetreuung gefordert.

Der Staat hat grundsätzlich drei Möglichkeiten, auf ein solches Marktversagen zu reagieren (BMFSJF 2008):

1. Er kann den Markt ausschalten und das Angebot selbst organisieren. (Verstaatlichung des Angebots)
2. Er kann auf der Seite des Angebots eingreifen und den Anbietern einen Teil ihrer Kosten übernehmen. (Objektförderung)
3. Er kann auf der Seite der Nachfrage eingreifen und den Eltern eine Subvention gewähren. (Subjektförderung)

Ein Überblick über die aktuelle Subventionspraxis in der Schweiz ist im Rahmen dieses Artikels nicht möglich, da es sich bei der Förderung von familienergänzender Kinderbetreuung um eine Kantons- oder Gemeindeaufgabe handelt und die Praxis dementsprechend vielfältig ist.

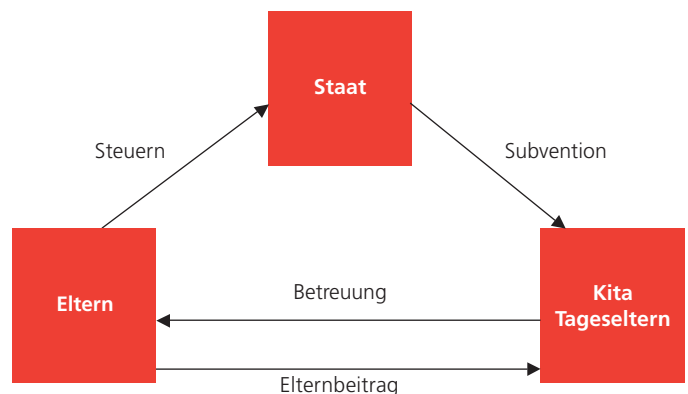
2 Mit den «Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung» fördert der Bund seit 2003 zusätzlich die Schaffung neuer Betreuungsplätze. Sie unterstützen den Aufbau neuer Kindertagesstätten oder den Ausbau bestehender Angebote während höchstens drei Jahren. Damit können die ausserordentlichen Kosten in der Aufbauphase überbrückt werden.

Das Prinzip der Subjektfinanzierung mit Gutscheinen im Vergleich zur Objektfinanzierung

In der Objektfinanzierung werden Anbieter vom Staat dafür subventioniert, dass sie ein bestimmtes Angebot bereitstellen (Grafik G1). Damit anerkennt der Staat, dass die Anbieter von familienergänzender Kinderbetreuung eine gesellschaftlich wichtige Aufgabe überneh-

Objektfinanzierung

G1



Quelle: eigene Darstellung

men und entschädigt sie dafür, dass sie die Leistungen zu Preisen unter dem marktwirtschaftlichen Optimum anbieten, Kinder von Eltern aufnehmen, die den vollen Preis nicht bezahlen könnten oder Plätze für Notfallbetreuung freihalten. Über die Subventionierung erhält der Staat Einflussmöglichkeiten auf die Elternbeiträge, Qualität und Umfang des Angebots. So kann er etwa die Anzahl angebotener Plätze fördern², spezifische Zusatzangebote verlangen oder höhere Qualitätsstandards einfordern. Die Objektfinanzierung kommt jedoch nur Kindern zu Gute, die einen Platz in einer unterstützten Einrichtung finden oder zugeteilt bekommen.

Die Objektfinanzierung hat einen grossen wirtschaftlichen Nachteil: es wird häufig nicht überprüft, ob das unterstützte Angebot überhaupt den Bedürfnissen der Eltern entspricht und ob die Einrichtungen ihre Ressourcen effizient einsetzen. Grundsätzlich weiss niemand besser, welches Angebot gewünscht ist als jene, die es benutzen möchten. Statt einseitig Betreuungsplätze zur Verfügung zu stellen, bei denen man z.B. durch eine Befragung der Eltern prüfen müsste, ob sie wirklich deren Bedürfnissen entsprechen, könnten die Subventionen für familienergänzende Kinderbetreuung auch direkt an die Eltern ausbezahlt werden. Auf diese Weise könnte man sicherstellen, dass nur jene Leistungen angeboten werden, für die auch eine Nachfrage existiert. Das ist der Gedanke hinter der Subjektfinanzierung.

Am meisten Entscheidungsfreiheit hätten die Eltern, wenn man ihnen einen bestimmten Geldbetrag als Subvention für die Kinderbetreuung zusprechen würde, den sie einsetzen könnten, wie sie wollen. Wenn es darum ginge, Eltern und Kindern die uneingeschränkt freie Wahl der Betreuung zu ermöglichen, könnte der entsprechende Betrag den Eltern direkt vergütet werden. Die Eltern könnten so völlig frei entscheiden, für welche Betreuungsleistungen sie das Geld ausgeben wollen – Kita, Tageseltern oder Eigenbetreuung. Da der Staat die Verwendung der Gelder nicht bei jeder einzelnen Familie überprüfen kann, ist es jedoch möglich, dass Eltern die zusätzlichen Einnahmen für andere Zwecke und nicht für die Kinderbetreuung einsetzen.

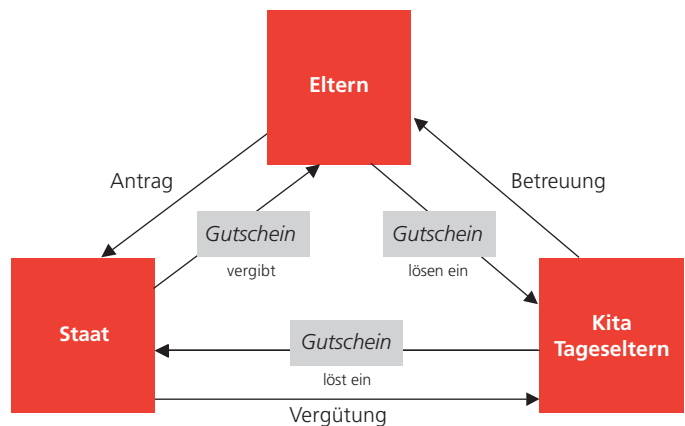
Mit der Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung will der Staat nicht nur Eltern und Kinder unterstützen, meist verfolgt er auch weiterreichende gesellschaftliche Ziele: Zum Beispiel soll die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtert, die Erwerbsquote der Frauen erhöht oder die Chancengleichheit von Kindern gestärkt werden. Welche Ziele im Vordergrund stehen und wie sie gewichtet werden, entscheidet letztlich die Politik. Setzt man voraus, dass mit familienergänzender Kinderbetreuung irgendeine Art von gesellschaftlichen Zielen verfolgt wird, sind direkte Geldzahlungen nicht mehr das beste Mittel. Man müsste sich darauf verlassen, dass die Eltern diese Ziele teilen und die Kinderzulagen nicht nur für sich persönlich, sondern auch für die Gesellschaft optimal einsetzen. Das ist eher unwahrscheinlich, gleichzeitig ist es legitim, dass der Staat Subventionen an Bedingungen knüpft.

Betreuungsgutscheine lösen dieses Dilemma. Sie lassen die Entscheidung, wofür die Subvention eingesetzt wird (familienergänzende Kinderbetreuung und nicht etwa Kinderkleidung, Selbstbetreuung oder Urlaub), bei der öffentlichen Hand, während die Eltern bestimmen können, wohin es fließt (z.B. in Kita X und nicht an Tagesmutter Y oder Hort Z).

In der Theorie funktioniert es ganz einfach: alle Kinder, die unterstützt werden sollen, erhalten einen Gutschein ausgestellt, der entweder über einen bestimmten Betrag oder eine bestimmte Anzahl Betreuungsstunden läuft. Die Eltern können sich danach einen Kita- oder Tagesbetreuungsplatz für ihr Kind suchen und mit dem Gutschein bezahlen. Die Einrichtung wiederum kann den Gutschein beim Staat einlösen und erhält so das Entgelt für ihre erbrachten Leistungen (Grafik G2). Neben dieser Form der Subjektfinanzierung sind auch andere Varianten der Ausgabe und Verrechnung von Gutscheinen möglich. Das System wird komplizierter, wenn der Gutschein nicht die vollen Kosten der Betreuung übernimmt. In diesem Fall muss entschieden werden, ob die Eltern ihre Beiträge direkt dem Staat oder direkt beim Anbieter bezahlen. Betreuungsgutscheine sind meistens auf den Namen des Kindes ausgestellt (per-

Subjektfinanzierung³

G2



Quelle: eigene Darstellung

sönlich) und können in der Regel nicht für etwas anderes verwendet (zweckgebunden) oder an jemanden anderen verkauft werden (nicht handelbar).

Wenn Eltern für ihre Kinder mehr Stunden oder qualitativ bessere und umfangreichere Betreuung wollen, als der Gutschein ihnen ermöglicht, können sie diese auf eigene Kosten dazukaufen (open-ended Voucher). Es bestünde auch die Möglichkeit, eine solche Aufstockung nicht zu erlauben (ended Voucher), zum Beispiel um für alle Eltern bzw. für alle Kinder die gleiche Ausgangslage zu schaffen. Der Gutschein selbst garantiert den Eltern aber noch keinen Betreuungsplatz für ihr Kind oder genau den Platz, den sie am liebsten hätten. Er gibt den Eltern lediglich ein Anrecht darauf, dass die öffentliche Hand die Kosten für die familienergänzende Betreuung (teilweise) übernimmt.

Im Gutscheinsystem muss der Staat auch die Angebotsseite nicht vollständig dem Markt überlassen. Er kann zum Beispiel festlegen, welche Bedingungen oder Mindeststandards eine Einrichtung erfüllen muss, damit sie Gutscheine annehmen darf. In diesem Fall müssten sich Kindertagesstätten, Tageseltern und Horte akkreditieren⁴ lassen. Das gibt den Eltern ein Mindestmass an Sicherheit, dass die Einrichtung, der sie ihr Kind anvertrauen, sich gut um das Kind kümmert. Trotzdem sollen die Eintrittsschwellen in den Markt durch die Mindestanforderungen nicht zu hoch sein, um auch neuen Anbietern den Einstieg zu ermöglichen. Schliesslich ist es wichtig, in einem Gutscheinsystem dafür zu sorgen, dass Informationen über die Anbieter für die Eltern zugäng-

³ Auch in diesem Modell bezahlen die Eltern natürlich Steuern, mit denen die Gutscheine finanziert werden. Der Übersicht halber wurden sie in dieser Darstellung jedoch weggelassen.

⁴ Im Akkreditierungsverfahren werden die Einrichtungen auf die Mindestanforderungen überprüft und nur dann in die Liste aufgenommen, wenn sie diese erfüllen. Betreuungseinrichtungen, die nicht eingetragen sind, können keine Gutscheine entgegennehmen.

lich und transparent sind, um die eingangs erwähnte Informationsasymmetrie nicht zum Hindernis werden zu lassen.

Welche Vorteile das Gutscheinsystem bringt

Wirtschaftlich gesehen sind Gutscheine in doppelter Hinsicht effizienter als die herkömmliche Objektfinanzierung: Sie verhindern, dass staatliche Mittel in Angebote investiert werden, die gar nicht gefragt sind (allokative Effizienz) und sorgen dafür, dass die Anbieter die Beiträge, die man ihnen zur Verfügung stellt, effizient nutzen, da sie mit anderen in Konkurrenz stehen (produktive Effizienz). So kann der Staat sicher sein, dass die Mittel, die er für familienergänzende Kinderbetreuung aufwendet, richtig investiert sind.

Aus gesellschaftlicher Sicht teilt das Gutscheinsystem einige Vorteile mit der Objektfinanzierung. Es erlaubt dem Staat, trotz mehr Wettbewerb in einem sensiblen Bereich, weiterhin gesellschaftliche Ziele mit familienergänzender Kinderbetreuung zu verfolgen. Je nach Ziel kann der Zugang zu Gutscheinen erleichtert, erschwert oder an weitere Bedingungen geknüpft werden. Soll zum Beispiel die Chancengleichheit aller Kinder gestärkt werden, kann die Kostenbeteiligung der Eltern einkommensabhängig gestaltet werden, sodass sich auch einkommensschwache Eltern familienergänzende Kinderbetreuung leisten können. Die Erwerbsquote der Frauen zu erhöhen ist ein weiteres Ziel, das häufig mit der Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie verfolgt wird. In diesem Fall kann die Gutscheinvorgabe an die Bedingung geknüpft werden, dass beide Eltern erwerbstätig sind.

Nicht alle Vorteile des Gutscheinsystems zeigen sich in der Praxis auf Anhieb. Das Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung kann nur sehr langsam auf eine gestiegene Nachfrage reagieren. Räumlichkeiten und genügend ausgebildetes Personal, um die geforderten Qualitätsstandards einhalten zu können, sind manchmal schwierig oder nur zu vergleichsweise hohen Preisen zu finden. In der Startphase muss man damit rechnen, dass die Nachfrage grösser ist als das Angebot (Nachfrageüberhang). Das heisst, dass – je nach gewähltem System – nicht alle Gutscheine tatsächlich eingelöst werden können und die Wahlfreiheit der Eltern eingeschränkt wird. Dies kann dazu führen, dass in der Einführungsphase die Qualität des Angebots sich nicht verändert bzw. verbessert, da sich auch Anbieter im Markt halten können, die nicht den Bedürfnissen der Eltern entsprechen. Langfristig wird jedoch erwartet, dass ein Gutscheinsystem den Wettbewerb und damit auch die Qualität des Angebots fördert (BMFSJF 2008).

Schliesslich kann es in ländlichen Regionen mit stark schwankenden oder sehr niedrigen Geburtenzahlen

und geringer räumlicher Konzentration schwierig sein, Kindertagesstätten aufzubauen bzw. langfristig rentabel zu führen. Betreuung in Tagesfamilien ist hier in manchen Fällen eine Alternative – dass sich ein Markt mit einem ausreichenden Angebot bildet, ist aber unwahrscheinlich, wenn die Nachfrage strukturbedingt zu klein ist.

Unberechenbarkeit der Nachfrage

Die grösste Herausforderung in der Systemumstellung von Objektfinanzierung zu einem Gutscheinsystem ist die Unberechenbarkeit der Nachfrage. Die Nachfrage nach familienergänzender Kinderbetreuung steigt, wenn alle Kinder automatisch einen Gutschein erhalten, oder wenn sehr viele Kinder ein Anrecht darauf haben. Das hat verschiedene Gründe. Das Gutscheinsystem macht die Nachfrage jener Eltern sichtbar, die ihr Kind bereits vor der Umstellung gerne hätten betreuen lassen, aber entweder das Angebot nicht kennen, die verfügbaren Plätze zu teuer waren oder sie sich ausrechneten, dass sie keinen Platz zugeteilt bekommen würden.

Während in der Objektfinanzierung nur jene Kinder vom subventionierten Angebot profitieren, die einen Platz in einer entsprechenden Einrichtung haben, können im Gutscheinsystem auch jene Eltern Unterstützung beantragen, die ihr Kind vorher in einer privaten Einrichtung betreuen liessen. Das ist eine bereits existierende Nachfrage, die in einem objektfinanzierten System nicht berücksichtigt wird.

Psychologische Effekte steigern die Nachfrage zusätzlich: Einen Gutschein lässt man ungern verfallen – ein klares Anrecht auf Unterstützung will man einfordern. Nicht zuletzt erhöht die direkte Unterstützung von Kindern die Sensibilität oder das Interesse für das Thema auch bei jenen Eltern, die vorher wenig über die Möglichkeiten familienergänzender Kinderbetreuung wussten.

Erste Erfahrungen aus der Praxis: Wie Hamburg und Berlin das Gutscheinsystem umgesetzt haben

Hamburg hat als erstes Bundesland in Deutschland im Jahr 2003 ein flächendeckendes Gutscheinsystem für Kinderbetreuung eingeführt. Es nimmt damit eine Pionierrolle in Europa ein.

Das Hamburger System ist sehr nahe an der Theorie. Die Gutscheine lauten auf eine bestimmte Anzahl Betreuungsstunden. Sie zeigen an, wie viele Stunden pro Woche das Kind damit betreut werden kann und wie hoch die Kostenbeteiligung der Eltern ist. Pro weiteres

Kind in der Familie gibt es zusätzliche Vergünstigungen. Diese Eigenbeiträge bezahlen die Eltern direkt an den Anbieter; den Rest des Beitrages erhält die Einrichtung, wenn sie den Gutschein beim Jugendamt einlöst. Grundsätzlich haben alle Kinder zwischen drei Jahren und dem Schuleintritt Anspruch auf einen Gutschein über fünf Betreuungsstunden pro Tag, inklusive Mittagessen⁵. Wird auf das Mittagessen verzichtet, werden nur vier Stunden bewilligt (Stadt Hamburg 2008).

Zusätzlich haben alle Kinder von 0 bis 14 Jahren Anspruch auf einen Gutschein über die Anzahl Stunden, in denen kein Elternteil sie zu Hause betreuen kann – sei es wegen Berufstätigkeit beider Eltern oder des alleinerziehenden Elternteils, Ausbildung oder die Teilnahme an arbeitsmarktlichen Massnahmen im Rahmen der Arbeitslosenhilfe. Dieser Anspruch muss beim Jugendamt nachgewiesen werden. Schliesslich besteht ein Anrecht auf einen Gutschein, wenn das Kind aus Gründen des Kindeswohls oder des Kindesschutzes ausserhalb seiner Familie betreut werden muss oder einen dringenden sozialen oder pädagogischen Bedarf hat. Auch dieser Anspruch muss auf dem Jugendamt nachgewiesen und begründet werden. In Hamburg wird der Gutschein nicht automatisch, sondern über ein komplexes Prioritätensystem vergeben, bis die verfügbaren Mittel verbraucht sind (Stadt Hamburg 2008).

Die Gutscheine funktionieren wie «open-ended vouchers» – Eltern können ihre Kinder länger als die bewilligte Anzahl Stunden betreuen lassen, müssen diese Stunden aber zum vollen Preis selbst übernehmen. Diese Regelung hat in Hamburg für viel Unmut gesorgt, weil Eltern mit wenig Betreuungsstunden plötzlich übermässig viel bezahlen mussten, wenn sie ihre Kinder an Ausflügen oder ausserordentlichen Feiern in der Kita teilnehmen lassen wollten.

Schwierige Systemumstellung

Die Systemumstellung von der klassischen Objektfinanzierung auf Subjektfinanzierung mit Betreuungsgutscheinen verlief in Hamburg zunächst sehr schwierig. Niemand schien richtig auf die Veränderungen eingestellt zu sein. Die Nachfrageeffekte der Systemumstellung wurden völlig unterschätzt und zahlreiche Eltern fanden trotz Gutschein keinen Betreuungsplatz. Gleichzeitig war das Projekt viel zu ambitioniert, da man mit einer einzigen Systemumstellung nicht nur das Finanzierungsmodell ändern und den Anspruch erweitern, sondern auch noch die Qualitätsanforderungen erhöhen und Kosten sparen wollte. Damit hatte man das System überfordert. Die Schwierigkeiten wurden jedoch bereits im Jahr 2004 weitgehend beseitigt und der verfügbare Etat für Kinderbetreuung aufgestockt. Das Gutscheinsystem läuft jetzt mehr oder weniger reibungslos und erfolgreich. In Hamburg werden im Vergleich zu anderen westdeutschen Bundesländern über-

durchschnittlich viele Kinder zumindest Teilzeit familienextern betreut. Es fehlen aber immer noch Plätze. Der Markt spielt auch vier Jahre nach der Einführung des Gutscheinsystems noch nicht in allen Quartieren wie in der Theorie vorgesehen.

Mit der Hamburger Kita-Befragung 2006 (Hilgers/Kastner/Strehmel 2007) sind erste Resultate über die Auswirkungen des Gutscheinsystems bekannt geworden. Das wichtigste Ergebnis betrifft die Entwicklung der Qualität und die Bewältigung sozialer Unterschiede. Das Gutscheinsystem wirkt sich stark differenzierend und tendenziell negativ auf die Qualität des Angebots aus, wie es die Theorie zumindest in der Anfangsphase erwartet. Solange Nachfrageüberhang herrscht, erhalten auch ineffiziente Anbieter genügend Gutscheine, um im Markt zu bleiben. Die Qualitätsschere öffnet sich: Einrichtungen mit einem guten Ruf werden mit Anfragen überhäuft, führen lange Wartelisten und können die Qualität des Angebots erhöhen, während die anderen sparen müssen. Wenn der Markt seine Aufgabe nicht erfüllen kann und die qualitativ ungenügenden Anbieter nicht verdrängt werden, muss sich ein Teil der nachfragenden Eltern gegen ihren Wunsch mit einer geringeren Qualität zufrieden geben. Die Anbieter mit einem guten Ruf befinden sich oft in gutsituierten Quartieren – und Eltern aus höheren gesellschaftlichen Schichten fällt es meist leichter, die vorhandenen Informationsquellen zu nutzen und die besten Angebote für ihre Kinder herauszusuchen. Das Gutscheinsystem hat deshalb trotz spezieller Förderung von fremdsprachigen Kindern zu einer stärkeren sozialen Segregation in den Kindertagesstätten in Hamburg geführt.

Grosses Angebot an Betreuungsplätzen

Im Januar 2006 hat Berlin als zweites deutsches Bundesland auf Kinderbetreuungsgutscheine umgestellt. Das System ist vergleichbar mit jenem in Hamburg. Die Vorbereitungen für die Umstellung wurden in Berlin jedoch bereits 1995 mit den ersten Gesetzesrevisionen getroffen und behutsamer eingeführt als in Hamburg. Die Erfahrungen in Berlin könnten entscheidende Einsichten über die Wirksamkeit des Gutscheinmodells in der Praxis liefern, denn im Gegensatz zu Hamburg verfügt Berlin, besonders im ehemaligen Ost-Berlin, über ein ausreichend grosses Angebot an Betreuungsplätzen. Die ersten Ergebnisse von Evaluationen werden frühestens Mitte 2008 erwartet. Bereits jetzt wird in Berlin die erhöhte Kostentransparenz für alle Beteiligten hervorgehoben.

Auch in der Schweiz ist eine solche Umstellung vorstellbar. Im Wechsel von der Objekt- zur Subjektfinanzierung im Rahmen eines Gutscheinsystems sieht der

⁵ Es müsste eigentlich heissen: sie haben Anspruch auf eine Kostenbeteiligung des Staates an fünf Betreuungsstunden pro Tag.

Bundesrat die Möglichkeit, den Wettbewerb zwischen den Anbietern zu fördern und eine neue Dynamik ins System der familienergänzenden Kinderbetreuung zu bringen. Seit Oktober 2007 können Kantone und Gemeinden, die ein Pilotprojekt mit Betreuungsgutscheinen für Kindertagesstätten durchführen wollen, vom Bund finanziell und zeitlich begrenzt unterstützt werden. Konkret beteiligt sich der Bund im Rahmen des Impulsprogramms «Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung» finanziell an Pilotprojekten von Kantonen, Gemeinden oder Gemeindeverbänden, begleitet sie fachlich, evaluiert die Projekte und macht die daraus gewonnenen Erkenntnisse allgemein zugänglich.⁶

Fazit

Die theoretischen Überlegungen und die ersten Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass Subjektfinanzierung, mit Betreuungsgutscheinen oder eventuell auch durch entsprechende Steuerabzüge, Angebot und Nachfrage und damit den Wettbewerb auf dem «Markt für familienergänzende Kinderbetreuung» beeinflussen können. Die Integration marktwirtschaftlicher Elemente erleichtert neuen, eltern- und kinderfreundlichen Angeboten den Eintritt in den Markt und ermöglicht Eltern, ihre Betreuungsbedürfnisse bei der Suche nach einem Betreuungsplatz vermehrt in den Vordergrund zu stellen.

Die Erfahrungen aus Hamburg zeigen auch, dass ein System mit Betreuungsgutscheinen funktionieren kann. Es erscheint jedoch wichtig, die Umstellung genau vorzubereiten, ihr genügend Zeit einzuräumen, allenfalls flankierende Massnahmen zu erlassen und sich auf wenige, genau definierte Ziele zu einigen.

Literatur

Bauer, T./ Müller Kucera, K. (2000): Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten. Schlussbericht zuhanden des Sozialdepartements der Stadt Zürich.

BMFSFJ (2008): Gutscheine: Gezielte Förderung für Familien, in: Monitor Familienforschung Nr. 12.

Bütler, M. (2006): Arbeiten lohnt sich nicht – ein zweites Kind noch weniger, in: Discussion Paper no. 2006/05. Universität St.Gallen, Departement of Economics.

Eltern für eine familiengerechte Betreuung: Internetauftritt. www.kitagutschein.de/ Stand: 24.6.2008

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

Hilgers, A./Kastner, J./Strehmel, P. (2007): Die Lage der Kitas im Jahr 2006. Band 1, Endbericht für die Max-Traeger-Stiftung, Hamburg. www.gew-hamburg.de/Binaries/Binary1034/Fragebogen_Kita-Befragung_2006.pdf

Stadt Hamburg: Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit u. Verbraucherschutz <http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/bsg/familie/kita/start.html>, Stand: 24.6.2008

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

Verordnung vom 9. Dezember 2002 über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (SR 861.1)

Rahel Zurfluh, lic. ès. sc. pol., Bereich Forschung und Evaluation der Abteilung Mathematik, Analysen, Statistik (MAS), BSV.
E-Mail: rahel.zurfluh@bsv.admin.ch

⁶ Nähere Informationen finden sich unter www.bsv.admin.ch/praxis/kinderbetreuung/01778/index.html?lang=de