

I N T E R F A C E

KINDERBETREUUNGSGUTSCHEINE

DISKUSSIONSPAPIER ZUHANDEN DER ZENTRALSTELLE
FÜR FAMILIENFRAGEN

Luzern, den 10. Mai 2005

Andreas Balthasar (Projektleitung)
balthasar@interface-politikstudien.ch

Hans-Martin Binder
binder@interface-politikstudien.ch

Regula Götsch Neukom

INHALTSVERZEICHNIS

ZUSAMMENFASSUNG	4
1 EINLEITUNG	7
2 WARUM KINDERBETREUUNGSGUTSCHEINE?	9
2.1 Definition von Kinderbetreuungsgutscheinen	
2.2 Postulierte Wirkungszusammenhänge	
2.3 Anknüpfung an die Diskussion um Bildungsgutscheine	
3 FORMEN VON KINDERBETREUUNGSGUTSCHEINEN	13
3.1 Kreis der Bezugsberechtigten	
3.2 Anforderungen an Betreuungseinrichtungen	
3.3 Wert und Währung des Gutscheins	
3.4 Berücksichtigung der finanziellen Situation	
3.5 Ergänzungsfähigkeit	
3.6 Verfahrensmässige Handhabung	
3.7 Übersicht	
4 WIRKUNGEN AUF NACHFRAGE, ANGEBOT, KOSTEN	21
4.1 Nachfrageseitige Wirkungen	
4.2 Angebotseitige Wirkungen	
4.3 Betreuungskosten und Entlastungswirkungen	
5 WEITERE ERWARTETE WIRKUNGEN	25
5.1 Auswirkungen auf Qualität und Arbeitsbedingungen	
5.2 Auswirkungen auf die soziale Durchmischung	
5.3 Auswirkungen auf die Angebotsvielfalt	
6 FALLBEISPIELE	27
6.1 England	
6.2 Mannheim	
6.3 Hamburg	
7 OFFENE FRAGEN UND WEITERES VORGEHEN	32
7.1 Offene Fragen	
7.2 Handlungsmöglichkeiten des Bundes	

ANHÄNGE	35
<hr/>	
A1	Literaturverzeichnis
A2	Verzeichnis der kontaktierten Auskunftspersonen
A3	Weitere Anhänge
IMPRESSUM	39
<hr/>	

ZUSAMMENFASSUNG

Im Rahmen ihrer Beurteilung der Vereinbarkeit von Familie und Berufstätigkeit in der Schweiz hat die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung OECD vorgeschlagen, im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung „von der Finanzierung der Anbieter zur Finanzierung der Eltern“ überzugehen und ein System mit Kinderbetreuungsgutscheinen zu prüfen.

Kinderbetreuungsgutscheine stellen eine zweckgebundene Subjektsubventionierung im Bereich der vorschulischen, familienergänzenden Kinderbetreuung dar. Der wesentliche Unterschied zu anderen Formen der Subjektsubventionierung in diesem Bereich (z.B. Kleinkindererziehungsbeiträge, Erziehungsgehalt, allgemeine Steuerabzüge usw.) besteht darin, dass die Subvention in Form eines zweckgebundenen Gutscheins (Voucher) erfolgt, der bei der Betreuungseinrichtung eingelöst wird. Die Eltern können die Betreuungseinrichtung im Prinzip frei wählen. Der Gutschein wird von der öffentlichen Hand ausgegeben. Er kann von der gewählten Betreuungseinrichtung bei dieser gegen Geld eingetauscht werden. Die staatliche Leistung kann also nur für die familienergänzende Kinderbetreuung eingesetzt werden. Die Absicht dieses Systems staatlicher Unterstützung besteht darin, die Marktkräfte so weit als möglich zu stimulieren. Indem die Nachfrage gestärkt wird, sollen das Angebot nach Betreuungsplätzen erweitert und die Kosten gesenkt werden.

Grundsätzlich lassen sich verschiedene Formen von Kinderbetreuungsgutscheinen und verschiedene Ausprägungen von Anspruchsberechtigungen unterscheiden. Von zentraler Bedeutung sind dabei folgende Fragen:

- Welche Anforderungen sollen an Betreuungseinrichtungen, die zur Annahme von Gutscheinen berechtigt sind (Qualitätsanforderungen), gestellt werden?
- Welche Kosten (Investitions- und Betriebskosten) sollen in welchem Umfang (volle oder teilweise Kostendeckung) durch die Gutscheine gedeckt werden?
- Werden die Betreuungsgutscheine in Abhängigkeit der Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Eltern abgegeben?
- Sollen die Gutscheine durch Ergänzungszahlungen der Eltern in ihrem Wert erhöht werden dürfen (egalitärer oder open ended voucher)?
- Soll die finanzielle Unterstützung durch ein effektives Gutscheinpapier oder in der Form von Steuerabzügen beziehungsweise Steuergutschriften gewährt werden?

Das vorliegende Diskussionspapier geht auf diese Aspekte ein und erläutert die Vor- und die Nachteile der verschiedenen Varianten. Weiter legt es die zu erwartenden Auswirkungen eines Systems von Betreuungsgutschriften auf die Nachfrage, das Angebot sowie die Kosten von Betreuungsplätzen dar. Dabei macht es deutlich, dass eine Zunahme der Nachfrage nach Betreuungseinrichtungen zu erwarten ist, wenn Eltern dank Gutscheinen für die familienergänzende Kinderbetreuung weniger bezahlen müssen als heute. Das Ziel, dass Eltern als Nachfrager auf dem Markt auftreten und wegen

der Gutscheine ein ihnen passendes Angebot auswählen können, wird vermutlich erreicht. Durch diese Stärkung der Nachfrage ist zu erwarten, dass sich via Marktmechanismus das Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen vergrössert und qualitativ ausweitet. Inwieweit sich das Gutscheinsystem auf die Kosten der familienergänzenden, institutionalisierten Kinderbetreuung auswirkt, wird jedoch im Wesentlichen von den verlangten Qualitätsstandards der Betreuungseinrichtungen und der Ausgestaltung des Gutscheinsystems abhängen.

Die wesentlichsten Erkenntnisse aus den Abklärungen lassen sich in den folgenden drei Punkten zusammenfassen:

- Es existiert eine Vielzahl von Formen unterschiedlicher Gutscheine. Die Wahl der geeigneten Form muss von den Zielen abhängen, welche mit der Einführung eines derartigen Systems erreicht werden sollen. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass die politischen Zielsetzungen, welche mit diesem Subventionierungssystem verbunden sind, vorgängig geklärt werden. Dabei macht es einen Unterschied, ob die Erleichterung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, die Verbesserung der Chancengleichheit und die Sozialisation der Kinder, die Verbesserung der Chancen von Frauen auf dem Arbeitsmarkt oder die Senkung der Kosten von Betreuungseinrichtungen im Zentrum steht.
- Als besonders bedeutsam erweist sich die Frage nach den Qualitätsstandards, deren Einhaltung von den zugelassenen Betreuungseinrichtungen verlangt wird. Die Möglichkeit zur Ausdehnung des Angebotes und die Kosten, welche mit der Einführung eines derartigen Systems zusammenhängen, werden entscheidend vom verlangten Qualitätsniveau der angebotenen Leistungen beeinflusst. Unter Berücksichtigung aller angebots- und nachfrageseitigen Faktoren kann davon ausgegangen werden, dass ein Vouchersystem zwar das Angebot an Betreuungsplätzen und die Diversifikation des Angebotes erhöht, eine Kostensenkung der familienergänzenden, institutionalisierten Kinderbetreuung aber in erster Linie über eine Reduktion der verlangten Qualitätsstandards bei den Betreuungseinrichtungen erreicht werden kann. Die Erfahrung im Ausland zeigt allerdings, dass die Diskussion um die Einführung von Kinderbetreuungsgutscheinen nicht mit einer Senkung der Qualitätsanforderungen verbunden werden sollte, weil dadurch die politische Akzeptanz des neuen Modells sinkt.
- Die Untersuchung hat schliesslich deutlich gemacht, dass im Ausland Beispiele von Kinderbetreuungsgutschriften bestehen. Die entsprechenden Projekte verfügen jedoch erst über eine kurze Laufzeit. Zudem sind die Erfahrungen in den verschiedenen Wirkungsdimensionen bisher nicht systematisch evaluiert worden.

Abschliessend skizziert das vorliegende Diskussionspapier die Handlungsmöglichkeiten des Bundes:

- *Modellrechnungen erstellen*: Erstens wäre an konkreten Beispielen zu berechnen, wie sich die Kosten für die öffentliche Hand und die Eltern entwickeln, wenn ein Gutscheinsystem eingeführt würde. Die Modellrechnung sollte die verschiedenen möglichen Systeme berücksichtigen. Die Entscheidungsgrundlagen liessen sich durch eine solche Studie erheblich verbessern.

- *Pilotprojekt initiieren:* Zweitens könnte in Partnerschaft mit einer Gemeinde oder einem Kanton ein Pilotprojekt durchgeführt werden, um Erfahrungen zu sammeln, welche den schweizerischen Verhältnissen Rechnung tragen. Das Projekt müsste über einen gewissen Zeitraum angelegt sein, damit die Wirkungen begleitend und abschliessend bilanzierend evaluiert werden können.
- *Steuerabzug einführen:* Drittens hat der Bund im Rahmen des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer die Möglichkeit, einen Steuerabzug in der Art eines Betreuungsgutscheins zuzulassen. Von dieser Gutscheinart wird in der Literatur aber abgeraten.
- *Ausländische Beispiele beobachten:* Viertens kann der Bund bestehende Gutschein-systeme, wie zum Beispiel jenes in Hamburg oder in Mannheim, beobachten und daraus Hinweise auf umsetzungsrelevante Aspekte und mögliche Wirkungen der Einführung eines Gutscheinsystems gewinnen.
- *Qualitätsstandards definieren:* Unabhängig von der Einführung des Gutscheinsystems scheint eine Diskussion über schweizweit verbindliche Qualitätsstandards für Kinderbetreuung sinnvoll, da diese politisch nicht unumstritten sind. Ein erster Schritt dazu wäre eine international vergleichende Untersuchung der geltenden Qualitätsanforderungen für Betreuungseinrichtungen.

I EINLEITUNG

Im Rahmen ihrer Beurteilung der Vereinbarkeit von Familie und Berufstätigkeit in der Schweiz hat die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung OECD vorgeschlagen, im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung „von der Finanzierung der Anbieter zur Finanzierung der Eltern“ überzugehen.¹ Die Absicht dieses Vorschlags besteht darin, den Eltern Kinderbetreuungsgutscheine abzugeben, um sicherzustellen, dass die Anbieter einem echten Wettbewerb ausgesetzt werden. Auf diese Weise sollen einerseits die Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung sinken, was die Nachfrage erhöhen würde. Andererseits sollen Kinderbetreuungsgutscheine dazu beitragen, das Angebot an Betreuungsplätzen zu erweitern.

Ob, wie und mit welchem Erfolg solche Modelle im schweizerischen Kontext funktionieren könnten, ist gegenwärtig weitgehend unbekannt. Aus diesem Grund hat die Zentralstelle für Familienfragen des Bundesamtes für Sozialversicherung Interface Politikstudien beauftragt, diesbezüglich einige generelle Abklärungen zu treffen und ein Diskussionspapier zu diesem Thema zu erarbeiten. Im Einzelnen sollten die folgenden Fragen vertieft bearbeitet werden. Die Ausführungen sind entlang dieser Fragen strukturiert:

- Was sind Kinderbetreuungsgutscheine und welches sind die Wirkungszusammenhänge, welche damit beeinflusst werden sollen? Können aus der Debatte um die Einführung von Bildungsgutscheinen, welche in der Schweiz Mitte der Neunzigerjahre geführt worden ist, relevante Erkenntnisse gewonnen werden (Kapitel 2)?
- Welche Formen von Kinderbetreuungsgutscheinen lassen sich unterscheiden und welches sind die jeweiligen Vor- und Nachteile (Kapitel 3)?
- Welche nachfrage- und angebotsseitigen Effekte sind von der Einführung von Kinderbetreuungsgutscheinen zu erwarten? Wie wirkt sich dies auf die Kosten der Betreuung aus (Kapitel 4)?
- Welche weiteren Auswirkungen sind möglich? Könnte ein Systemwechsel auch Auswirkungen haben zum Beispiel auf die Qualität der Betreuungseinrichtungen, die soziale Durchmischung der betreuten Kinder, die Zugänglichkeit zu Betreuungsangeboten für Eltern mit tieferen Einkommen, die Zahl und die Vielfalt von Betreuungsangeboten sowie die Arbeitsbedingungen des Betreuungspersonals (Kapitel 5)?
- Gibt es konkrete Fallbeispiele, welche mit Betreuungsgutscheinen arbeiten? Wie ist (war) das System in diesen Fallbeispielen organisiert und welche Erfahrungen werden (wurden) gemacht (Kapitel 6)?
- Welche politisch wichtigen Fragen sind noch offen und was könnte der Bund zur Verbreitung der Idee von Kinderbetreuungsgutscheinen unternehmen (Kapitel 7)?

Das Projektteam hat die Fragestellungen vornehmlich auf der Basis verfügbarer schriftlicher Unterlagen bearbeitet. Ergänzend sind per Email Informationen bei vier auslän-

¹ OECD 2004, S. 111.

dischen Spezialistinnen und Spezialisten eingeholt worden. Wesentliche Beiträge gehen auch auf Gespräche mit der Auftraggeberin zurück. Wir möchten allen Beteiligten für ihre Unterstützung danken.

2 WARUM KINDERBETREUUNGSGUTSCHEINE?

In den nachfolgenden Ausführungen wenden wir uns zuerst der Frage zu, was genau unter Kinderbetreuungsgutscheinen zu verstehen ist (Abschnitt 2.1). Danach konkretisieren wir die Wirkungszusammenhänge, welche damit beeinflusst werden sollen (Abschnitt 2.2). Schliesslich klären wir ab, ob aus der Debatte um die Einführung von Bildungsgutscheinen, welche in der Schweiz Mitte der Neunzigerjahre geführt wurde, Erkenntnisse für die Diskussion bezüglich subjektfinanzierter Betreuungseinrichtungen gewonnen werden können (Abschnitt 2.3).

2.1 DEFINITION VON KINDERBETREUUNGSGUTSCHEINEN

Die Idee der Subjektfinanzierung auf der Basis eines Gutscheinsystems geht auf den Wirtschaftswissenschaftler Milton Friedmann zurück. Er schlug 1962 vor, die direkte Finanzierung von Schulen durch die Abgabe von Bildungsgutscheinen an die Eltern abzulösen und somit von einer Objekt- zu einer Subjektsubventionierung überzugehen.² Seither wird das Thema der Subjektfinanzierung durch zweckgebundene Gutscheine (Voucher) in den Bereichen Bildung und Betreuung immer wieder aufgegriffen. Was Mangold, Oelkers und Rhyn über das Konzept eines Bildungsgutscheins darlegen, lässt sich auch auf die Kinderbetreuung übertragen: „Das Konzept [...]Gutschein geht von einer Subjektfinanzierung aus und will die direkte Finanzierung von Institutionen abschaffen. Bei den Gutscheinen handelt es sich um ein vinkuliertes Namenspapier. Sie sind auf den Namen des Inhabers ausgestellt und nicht auf andere Personen übertragbar. Der [...]Gutschein berechtigt den Besitzer, bestimmte [...]Leistungen in Anspruch zu nehmen. Emittent ist in der Regel der Staat oder eine öffentlich-rechtliche Körperschaft, bisweilen auch private Trägerschaften (...). Vom Inhaber wird der [...]Gutschein an einer frei gewählten, staatlich akkreditierten [...]Einrichtung abgegeben, die ihrerseits den Gutschein beim Staat einlöst. [...]Gutscheine werden üblicherweise ganz oder teilweise über Zwangsbeiträge, das heisst über Steuermittel finanziert. Aus diesem Grund haben sie den Charakter von staatlichen Transferzahlungen an Haushalte bei definierter Verwendungsaufgabe.“³

Kinderbetreuungsgutscheine sind somit eine zweckgebundene Subjektsubventionierung im Bereich der vorschulischen, familienergänzenden Kinderbetreuung. Der wesentliche Unterschied zu anderen Formen der Subjektsubventionierung in diesem Bereich (z.B. Kleinkindererziehungsbeiträge, Erziehungsgehalt, allgemeine Steuerabzüge usw.) besteht darin, dass die Subvention in Form eines zweckgebundenen Gutscheins (Voucher) erfolgt, der bei der Betreuungseinrichtung eingelöst wird. Die Eltern können die Betreuungseinrichtung im Prinzip frei wählen. Der Gutschein wird von der öffentlichen Hand ausgegeben. Er kann von der gewählten Betreuungseinrichtung bei dieser wieder gegen Geld eingetauscht werden. Die staatliche Leistung kann also nur für familienergänzende Kinderbetreuung eingesetzt werden.

² Friedman 1962.

³ Mangold, Oelkers und Rhyn 2000, S. 41.

Im Gegensatz zu diesem System der Subjektfinanzierung profitiert heute ein Teil der familienergänzenden Kinderbetreuungseinrichtungen von staatlicher Unterstützung in Form einer Objektfinanzierung. Während diese Subventionen früher meist mittels Gewährung von Defizitgarantien erfolgte, beruht die heute übliche Praxis der Finanzierung von Kinderbetreuungseinrichtungen durch die öffentliche Hand auf der Basis von Leistungsverträgen. Dabei kaufen Gemeinden bei bestehenden Betreuungseinrichtungen eine bestimmte Zahl von Betreuungsplätzen auf der Basis definierter Qualitätsanforderungen zu einem vertraglich ausgehandelten Preis ein. Dies bedeutet, dass im heutigen Finanzierungssystem in der Regel keine Objektfinanzierung nach dem „Giesskannenprinzip“, sondern eine bedarfsorientierte Angebotsfinanzierung erfolgt.

2.2 POSTULIERTE WIRKUNGSZUSAMMENHÄNGE

Von den Kinderbetreuungsgutscheinen erhofft man sich, dass – im Gegensatz zum üblichen System der Objektsubventionierung, also der Subventionierung der Anbietenden – ein Marktmechanismus in Gang gesetzt wird. Der angenommene Wirkungszusammenhang lässt sich zusammenfassend wie folgt beschreiben: Eltern werden durch einen Gutschein in die Lage versetzt, den Betreuungsplatz für ihr Kind frei zu wählen. Dadurch entsteht ein Wettbewerb unter den Anbietenden. Dasjenige Angebot, das den Bedürfnissen der Eltern am besten entspricht, verzeichnet den grössten Zulauf, kann also am meisten Gutscheine einlösen und kann demzufolge den grössten Gewinn erwirtschaften. Weniger rentable Anbietende müssen entweder ihr Angebot anpassen oder verschwinden vom Markt. Es resultiert ein den Bedürfnissen der Eltern optimal angepasstes Angebot zu den tiefstmöglichen Kosten.

Damit dieser theoretisch erwartete Mechanismus tatsächlich spielen kann, müssen gemäss Mangold, Oelkers und Rhyn mindestens folgende drei Bedingungen erfüllt sein:

- die flächendeckende Abgabe von Gutscheinen an alle Berechtigten;
- die freie Wahl der Betreuungseinrichtung;
- der Zugang der Eltern zu allen nötigen Informationen.⁴

Kreyenfeld und Wagner weisen explizit darauf hin, dass insbesondere die letztgenannte Bedingung nicht gegeben ist, da nicht alle Eltern ausreichend in der Lage seien, die Qualität der angebotenen Kinderbetreuung zu beurteilen. Es müsse daher ein eigentliches Marktversagen angenommen werden, was einen Steuerungseingriff des Staates in Form von Qualitätsstandards, die durch die Anbietenden zu erfüllen sind, rechtfertige.⁵

Wann und inwieweit diese theoretisch erwarteten Wirkungen eintreten, ist sehr schwer abzuschätzen. Die bisherige Erfahrung mit dem Bundesprogramm zur Anstossfinanzierung von Betreuungseinrichtungen zeigt, dass der angestrebte Ausbau des Krippenangebotes weit langsamer erfolgt als angenommen. Zwar liegen die Ergebnisse der externen Evaluation, von der man sich entsprechende Erklärungen erwartet, noch nicht vor. Es wird aber vermutet, dass es längere Zeit dauern kann, bis sich die Eltern auf die

⁴ Mangold, Oelkers und Rhyn 2000.

⁵ Kreyenfeld, Wagner 2000, S. 18 ff.

neue Situation einstellen können. Zudem bestehen gesellschaftliche und politische Widerstände in nicht urbanen Räumen, welche die erwartete Marktentwicklung überlagern und eine rasche Angebotsentwicklung hemmen.

2.3 ANKNÜPFUNG AN DIE DISKUSSION UM BILDUNGSGUTSCHEINE

Konzeptionell gibt es keinen Unterschied zwischen den in der Schweiz Mitte der Neunzigerjahre debattierten Bildungsgutscheinen und den Kinderbetreuungsgutscheinen. Beide zielen darauf ab, durch die Stärkung der Marktkräfte Einfluss zu nehmen auf die Qualität, den Preis und die Angebotsmenge von Dienstleistungen, die vornehmlich von der öffentlichen Hand erbracht werden.

Da Bildungsgutscheine und Betreuungsgutscheine jedoch in ganz unterschiedlichen Kontexten stehen, ist es kaum möglich, aus der Debatte um die Einführung von Bildungsgutscheinen relevante Erkenntnisse bezüglich subjektfinanzierte Betreuungseinrichtungen zu gewinnen:

- *Erstens* geht die Diskussion um die Bildungsgutscheine auf die Kritik am staatlich bereitgestellten und finanzierten Schulsystem zurück, die darauf abzielte, dass der Staat mit seinem Angebot einen Durchschnitt beziehungsweise die Mittelmässigkeit des Angebotes normiert und wenig flexibel sei. Darauf weisen Mangold, Oelkers und Rhyn in ihrem Artikel „Bildungsfinanzierung durch Bildungsgutscheine“ hin.⁶ Diese Probleme sollten durch Bildungsgutscheine gelöst werden. Ähnlich wie bei den Betreuungsgutscheinen wurden von den Bildungsgutscheinen die Bereitstellung eines den Elternpräferenzen entsprechenden Bildungsangebots sowie ein innovationsfördernder und effizienzsteigernder Wettbewerb erwartet.
- *Zweitens* besteht ein grosser Unterschied zwischen den diskutierten Betreuungsgutscheinen und den Bildungsgutscheinen darin, dass der Schulbesuch obligatorisch ist im Gegensatz zur familienergänzenden Betreuung. Vor diesem Hintergrund hat in der Diskussion um die Bildungsgutscheine die Frage immer eine grosse Bedeutung, ob auch Privatschulen Bildungsgutscheine einlösen dürften. Dieses Problem stellt sich zwar bei den Kinderbetreuungseinrichtungen auch, denn es muss auch hier entschieden werden, welche Kinderbetreuungsstätten zum Einlösen von Betreuungsgutscheinen berechtigt werden sollen. Die Fragestellung hat aber im Bereich der Kinderbetreuung weniger Brisanz als im Schulbereich, da private Kinderkrippen und -horte bereits heute üblich sind und nicht wie die Privatschulen mit dem Ruf des Elitären zu kämpfen haben.

Ein Rückgriff auf Erkenntnisse aus der Diskussion um die Bildungsgutscheine ist auch daher schwierig, weil ein theoretisch fundiertes Abwägen von Pro und Contra bezüglich der Bildungsgutscheine fehlt. Mangold et al. weisen darauf hin, dass die Gesamturteile immer stark von ideologischen Positionen gefärbt sind und dass sich die Standpunkte unversöhnlich – und wohl auch ideologisch geprägt – gegenüber ständen. Auch sei die empirische Basis zur Beurteilung von Gutscheinsystemen sehr schmal. Die

⁶ Mangold, Oelkers und Rhyn 2000.

durchgeführten Projekte entsprächen dem Ideal des Gutscheins nicht, da sie zum Beispiel streng begrenzte Teilnehmerzahlen hatten und lokal begrenzt waren: „Insgesamt wird deutlich, dass die Fülle ideologischer Vorstellungen um die positiven Effekte bei Einführung von Bildungsgutscheinen einer äusserst dürftigen Grundlage gegenübersteht (...).“⁷

Die Autoren gehen auf die Frage ein, ob mit der Einführung von Bildungsgutscheinen die Ausgaben für Bildung reduziert werden können. Sie weisen auf eine amerikanische Studie hin, welche zur Erkenntnis kam, dass die Kosten um rund 25 Prozent steigen würden, wenn in den USA das öffentliche Schulwesen vollständig durch ein Gutscheinsystem ersetzt würde. Ursache dafür ist, dass die Transportkosten stark ansteigen würden (ausgelöst durch die freie Schulwahl), dass neu auch Schüler aus Privatschulen unterstützt würden und dass zusätzliche Kosten für Administration, Überwachung und Evaluation des Gutscheinsystems anfallen würden. Mangold, Oelkers und Rhyn weisen im Weiteren auf eine Machbarkeitsstudie hin, welche der Kanton Luzern 1995 für den Bereich der beruflichen Weiterbildung in Auftrag gegeben hatte und die zu einem ähnlichen Ergebnis kam.⁸

⁷ Mangold, Oelkers und Rhyn 2000, S. 54.

⁸ Im September 2004 hat die Eidgenössische Berufsbildungskommission der Durchführung des Pilotprojektes „Bildungsgutscheine in der Weiterbildung“ zugestimmt. Damit besteht die Möglichkeit, dass die Diskussion in diesem Zusammenhang die Nutzen- und Wirkungsfrage von Bildungsgutscheinen aktualisiert. Ob daraus Erkenntnisse für die Anwendung des Gutscheinsystems im Betreuungsbereich gewonnen werden können, lässt sich zum heutigen Zeitpunkt nicht abschätzen.

3 FORMEN VON KINDERBETREUUNGSGUTSCHEINEN

Auf theoretischer Ebene lassen sich sehr viele mögliche Formen von Kinderbetreuungsgutscheinen unterscheiden. Um sich für eine Form entscheiden zu können, müssen im Wesentlichen die folgenden Fragen geklärt werden:

- Welche Nutzer (Eltern) sind berechtigt, einen Betreuungsgutschein zu beziehen?
- Welche Anbieter dürfen einen Betreuungsgutschein entgegennehmen?
- Wie hoch soll der Wert des Gutscheins bemessen sein, und in welcher „Währung“ (Betrag oder Anzahl Betreuungsstunden) soll er ausgestellt werden?
- Sollen die Gutscheine mit eigenen finanziellen Mitteln der Eltern ergänzt werden können?
- Soll das Einkommen und das Vermögen der Eltern bei der Abgabe von Gutscheinen eine Rolle spielen?
- Wie ist das Verfahren der Abgabe und der Einlösung der Gutscheine zu gestalten?

Nachfolgend gehen wir auf die einzelnen Aspekte ein und erläutern die jeweiligen Vor- und Nachteile.

3.1 KREIS DER BEZUGSBERECHTIGTEN

Kinderbetreuungsgutscheine können danach unterschieden werden, welche Eltern welcher Kinder zum Bezug berechtigt sein sollen.

3.1.1 VORGABEN BETREFFEND DIE KINDER

In der Literatur wird davon ausgegangen, dass der Gutschein auf den Namen eines Kindes lauten sollte, damit mit dem Gutschein nur für dieses Kind Betreuungsleistung eingekauft werden können (vinkuliertes Namenspapier). Dennoch stellt sich die Frage, wie alt die Kinder sein müssen, damit ihre Eltern einen Kinderbetreuungsgutschein beziehen können:

- Festzulegen ist einerseits das Maximalalter. Wir gehen davon aus, dass es um die familienergänzende Betreuung bis zum Schul- beziehungsweise Kindertarteneintritt geht. Der Kreis der Bezugsberechtigten würde also auf Eltern von vorschulpflichtigen Kindern beschränkt.
- Andererseits ist zu entscheiden, ab welchem Alter frühestens Betreuungsgutscheine bezogen werden können. Beim Versuch in England wurden die Gutscheine für alle vierjährigen Kinder abgegeben, der Schuleintritt erfolgt dann mit fünf Jahren. Die Beschränkung auf die vierjährigen Kinder dürfte vor allem einen finanziellen Hintergrund gehabt haben.

Im Rahmen der „Machbarkeitsstudie Kinderbetreuungscheck“⁹ in Österreich wurde vorgeschlagen, Betreuungsgutscheine für alle Kinder ab vier Jahren bis zum Schuleintritt abzugeben. Dies sollte – anders als das für jüngere Kinder bezahlte Kindergeld – dazu führen, dass tatsächlich Kinder vermehrt ausserhäuslich betreut werden.¹⁰ Das Anliegen wurde mit der Bedeutung dieses Alters für die Entwicklung der Gruppenfähigkeit begründet.

Bei der Diskussion um die Frage, für welche Alterskategorie von Kindern Betreuungsgutscheine bezogen werden können, müsste bedacht werden, dass unter der Zielsetzung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie alle Kinder im Vorschul- beziehungsweise Vorkindergartenalter bezugsberechtigt sein müssten. Eine Beschränkung auf Kinder ab vier Jahren würde das Betreuungsproblem der Eltern in keiner Weise lösen.

3.1.2 VORGABEN BETREFFEND DIE ELTERN

Ebenfalls festzulegen ist, ob alle Eltern der definierten Kategorie von Kindern zum Bezug eines Gutscheins berechtigt sein sollen. Es wäre denkbar, Gutscheine nur an besonders bedürftige Eltern abzugeben. Praktische Erfahrungen weisen allerdings darauf hin, dass diese Eingrenzung dazu führen kann, dass sich kein Marktmechanismus entwickelt, wenn der Kreis der Berechtigten zu klein ist.¹¹

3.2 ANFORDERUNGEN AN BETREUUNGSEINRICHTUNGEN

Im Zusammenhang mit der Ausgabe von Betreuungsgutscheinen ist zu klären, welche Art von Betreuung damit finanziert werden kann.

3.2.1 QUALITÄTSANFORDERUNGEN AN EINRICHTUNGEN

Grundsätzlich ist es natürlich möglich, keine speziellen Qualitätsanforderungen an Betreuungseinrichtungen zu stellen, welche Gutscheine entgegennehmen dürfen. In der Literatur wird aber darauf hingewiesen, dass es für die Eltern sehr schwierig ist, die Qualität der Kinderbetreuung zu beurteilen. Ihnen fehlt das dazu notwendige Wissen und sie haben zu wenig Einblick in den Betreuungsalltag und in die Arbeit der Betreuungspersonen. Allein schon aus diesen Gründen wird es als sinnvoll erachtet, dass der Staat gewisse Qualitätsanforderungen stellt. Zudem kann der Staat kein Interesse daran haben, schlechte Angebote zu unterstützen.

Aus diesem Grund sind sich alle Autorinnen und Autoren einig, dass die Betreuungseinrichtungen, welche Gutscheine beim Staat einlösen dürfen, in irgendeiner Form lizenziert werden müssen. Die öffentliche Hand wird also auf jeden Fall Rahmen- und Qualitätsbedingungen formulieren müssen, die Anbietende zu erfüllen haben, damit sie die Berechtigung zum Einlösen von Gutscheinen erlangen. Welche Qualitätsstandards in der familienergänzenden Kinderbetreuung zu erfüllen sind, muss auf der berufspoli-

⁹ Schattovits (Hrsg.) 2000.

¹⁰ Das Element Betreuungsgutschein, das einen Teil des Kinderbetreuungschecks dargestellt hätte, wurde aber nicht eingeführt.

¹¹ Vgl. Mangold et al. 2000, S. 55.

tischen Ebene unter Einbezug von Fachleuten aus dem Praxisfeld der Kinderbetreuung diskutiert und definiert werden.

Im Hinblick auf derartige Qualitätsstandards wird im Allgemeinen unterschieden zwischen so genannten Input-Standards (z.B. Gruppengrößen, Verhältnis der Anzahl Betreuungspersonen zur Anzahl betreuter Kinder, Ausbildung und Qualifikation des Personals, Räume) und Output-Standards. Output-Standards haben den Vorteil, dass sie sich effektiv zur Qualität der Betreuung äussern, während Input-Standards nur die Bedingungen festhalten, welche ausreichende Qualität ermöglichen sollen. Im Fallbeispiel England, auf welches wir in Abschnitt 6.1 eingehen werden, sind Output-Standards definiert worden, wie Kreativität, soziale, mathematische und sprachliche Fähigkeiten, der bewegungstechnische Entwicklungsstand sowie kulturelles Wissen. Die Prüfung der Einhaltung dieser Standards hat sich allerdings als sehr schwierig erwiesen.

3.2.2 ART DER BETREUNGSLEISTUNG

Bei der Ausgabe von Betreuungsgutscheinen ist mindestens so entscheidend, ob beispielsweise nur Kinderkrippen und -horte als geeignete Betreuungseinrichtungen betrachtet werden oder ob auch die Betreuung durch Tagesfamilien in Frage kommt.

Die Zulassung unterschiedlicher Arten von Betreuung hängt wesentlich von den Zielen ab, die durch die familienergänzende Betreuung angestrebt werden. Ist die soziale Durchmischung in Kindergruppen ein wichtiges Ziel, sollte die Förderung der Betreuung in Tagesfamilien eher nicht finanziert werden. Steht aber die berufliche Chancengleichheit der Frauen im Vordergrund, kann dieses Ziel durchaus auch durch Betreuung in Tagesfamilien erreicht werden. Zu beachten ist, dass die Betreuung durch Tagesfamilien in ländlichen Gebieten eine grössere Bedeutung haben könnte. Einerseits ist zu vermuten, dass in peripheren Gebieten für die Einrichtung von Krippen oder Horten zu wenige Kinder leben. Andererseits ist das Bedürfnis nach Kinderbetreuungseinrichtungen in ländlichen Regionen auf Grund eines traditionelleren Familienbildes möglicherweise kleiner als in städtischen Gebieten.

3.3 WERT UND WÄHRUNG DES GUTSCHEINS

Grundsätzlich muss die Frage geklärt werden, ob der Betreuungsgutschein die gesamten Vollkosten eines Betreuungsplatzes (Investitions- und Betriebskosten) decken soll oder ob er nur einen Beitrag an die Kosten darstellt. Zudem stellt sich die Frage, ob der Gutschein auf einen Betrag oder eine bestimmte Anzahl Betreuungsstunden lauten soll.

3.3.1 VOLLE KOSTENDECKUNG

Damit die Eltern in der Wahl der Betreuungseinrichtung tatsächlich frei sind, sollte der Betreuungsgutschein die durchschnittlichen Vollkosten eines Betreuungsplatzes decken.¹² Das heisst aber nicht, dass nicht auch die Eltern einen Beitrag zu leisten hätten.

¹² Vgl. Kreyenfeld et al. 2001.

Kreyenfeld schlägt vor, dass mittels Stichproben die durchschnittlichen Vollkosten eines Betreuungsplatzes errechnet werden und dass sich die Höhe des Gutscheins daran orientiert. So würden günstigere Anbieter profitieren und teurere Anbieter dazu animiert, ihr Angebot günstiger zu erbringen. Die daraus entstehende Entwicklung sinkender Kosten würde begrenzt durch die Qualitätsstandards, die in jedem Fall erfüllt werden müssen.

Eine volle Kostendeckung durch den Betreuungsgutschein stellt auch sicher, dass die Einführung des Gutscheinsystems nicht zu Lasten sozial schwacher Familien geht, welche heute vor allem von der objektorientierten Finanzierung profitieren. Dieser Aspekt kann sehr wichtig sein, um der Skepsis der Bevölkerung gegenüber solchen Gutscheinsystemen zu begegnen.¹³

3.3.2 TEILWEISE DECKUNG DER KOSTEN

Mit einer nur teilweisen Deckung der Kosten eines Betreuungsplatzes könnte die öffentliche Hand gegenüber dem heutigen Zustand eventuell Kosten einsparen. Ob und in welchem Umfang dies möglich wäre, hängt von der Höhe der Gutscheine ab. Es ist aber auch denkbar, dass die öffentliche Hand die Finanzierung der Betreuungsinstitutionen über das Gutscheinsystem durch eine Objektsubvention ergänzt. Ein solches Modell könnte sich auch die OECD vorstellen, insbesondere dort, wo spezielle Bedürfnisse abgedeckt werden müssen (z.B. im Falle von behinderten Kindern oder in ländlichen Gegenden).¹⁴

Zentrale Frage eines Gutscheinmodells mit nur teilweiser Deckung der Kosten ist, ob die verbleibenden Kosten über Elternbeiträge gedeckt werden können. Wenn die Kosten für die Eltern im Vergleich zum bestehenden Zustand steigen, können sich vermutlich gewisse Eltern die institutionelle, ausserhäusliche Kinderbetreuung nicht mehr leisten. Dies könnte dazu führen, dass Betreuungseinrichtungen schliessen müssten. Bleibt der Anteil der Kosten, den die Eltern zu tragen haben aber gleich, wird vermutlich der erwartete nachfragesteigernde Effekt des Gutscheinsystems ausbleiben.

Bereits heute leisten Eltern in Krippen und Horten Beiträge zur Deckung der Betreuungs- und Verpflegungskosten – in den allermeisten Fällen auf der Basis einkommensabhängiger Beitragsmodelle. Der Grundsatz, dass Eltern an die Betreuungskosten einen finanziellen Beitrag liefern, ist grundsätzlich akzeptiert und anerkannt. Es bestehen aber keine empirischen Untersuchungen darüber, ob und wie viele Eltern dadurch, dass sie Elternbeiträge leisten müssen, von der Nutzung familienergänzender Kinderbetreuung abgehalten werden. Weil diesbezüglich nur Vermutungen bestehen, könnte eine empirische Überprüfung in der Form von Nachbefragungen potenzieller Nutzer/-innen von Kinderbetreuungseinrichtungen interessante Hinweise über die Einstellung und Bereitschaft der Eltern gegenüber Beitragszahlungen ergeben.

¹³ Der Versuch in England wurde nach dem Wahlerfolg von Labour sofort wieder eingestellt. In Amerika scheiterte die Einführung von Bildungsgutscheinen an verschiedenen Orten am Widerstand der Bevölkerung.

¹⁴ OECD 2002.

3.3.3 WÄHRUNG

Betreuungsgutscheine können entweder auf einen bestimmten Geldbetrag oder auf eine bestimmte Anzahl Betreuungsstunden ausgestellt werden. Wird der Gutschein auf einen Betrag ausgestellt, kann sich eine Familie je nach Kosten des gewählten Betreuungsplatzes mit dem Gutschein mehr oder weniger Betreuungsstunden kaufen. Ein besonders grosser Unterschied ergibt sich, wenn auch die Betreuung in der günstigeren Tagesfamilie mit dem Gutschein bezahlt werden könnte. Um die Tagesfamilien nicht zu bevorzugen, müssten daher vermutlich für Tagesfamilien spezielle Gutscheine abgegeben werden.

Kreyenfeld et al. plädieren dafür, den Gutschein auf eine bestimmte Anzahl Betreuungsstunden auszustellen.¹⁵ Je nach Betreuungseinrichtung und -art könnten dann bei der Einlösung der Gutscheine durch die öffentliche Hand verschiedene Ansätze gelten. Der klare Nachteil dieses System besteht in der fehlenden Kostentransparenz.

3.4 BERÜCKSICHTIGUNG DER FINANZIELLEN SITUATION

Betreuungsgutscheine unterscheiden sich auch dadurch, ob sie abhängig oder unabhängig von der finanziellen Situation der Eltern abgegeben werden.

3.4.1 KEINE EINKOMMENS- UND VERMÖGENSABHÄNGIGKEIT

Wenn allen Eltern unabhängig von ihrer Einkommens- und Vermögenssituation ein Gutschein in derselben Höhe abgegeben wird, ist dies sicherlich aus administrativen Gründen von Vorteil. Die Kontrolle der finanziellen Verhältnisse der Familie fällt weg, das administrative Verfahren ist entsprechend einfach. Zudem könnte angeführt werden, dass es kein explizites Ziel des Betreuungsgutscheins ist, einen Umverteilungseffekt zu erzielen. Für die Einkommensunabhängigkeit könnte auch das Argument sprechen, dass damit keine falschen Anreize für die Berufstätigkeit von Frauen gegeben werden, weil ein höheres Einkommen zu einer kleineren Subvention führt.

Allerdings liegt auch der Nachteil dieser Bemessungsgrundlage auf der Hand: Bei einem hohen Wert des Gutscheins werden Eltern mit hohem Einkommen mehr unterstützt, als dies nötig ist. Bei einem tiefen Wert des Gutscheins werden dagegen Eltern mit tiefen Einkommen eventuell ungenügend unterstützt, so dass sie sich den Betreuungsplatz trotz Gutschein nicht leisten können.

3.4.2 EINKOMMENS- UND VERMÖGENSABHÄNGIGKEIT

Wenn der Wert eines Betreuungsgutscheins dagegen mit der Einkommens- und Vermögenssituation einer Familie verknüpft wird, können Familien mit tiefen Einkommen mehr unterstützt werden als Familien mit hohem Einkommen. In der Literatur werden in diesem Zusammenhang verschiedene Formen von Gutscheinen diskutiert: So können für die Gutscheine zum Beispiel einkommensabhängig definierte Preise verlangt wer-

¹⁵ Kreyenfeld et al. 2001.

den. Denkbar wäre, dass der Nominalwert des Gutscheins in Abhängigkeit von den Einkommens- und Vermögensverhältnissen variiert wird.

Der Vorteil der Einkommensabhängigkeit der Gutscheine liegt in der höheren Sozialverträglichkeit sowie in der Kostenersparnis gegenüber einem einkommensunabhängigen System, da höhere Einkommen nicht stark unterstützt werden. Demgegenüber ist der administrative Aufwand eines solchen Modells grösser als bei einer einkommens- und vermögensunabhängigen Regelung.

3.5 ERGÄNZUNGSFÄHIGKEIT

Kinderbetreuungsgutscheine können so ausgestellt sein, dass die Zuzahlungen durch die Eltern nicht erlaubt ist (egalitärer Gutschein) oder dass sie die Option zulassen, den Voucherbetrag aus eigenen Mitteln zu erhöhen (open ended voucher).

3.5.1 EGALITÄRER GUTSCHEIN

Beim egalitären Gutschein ist es nicht gestattet, den Wert des Gutscheins mit eigenen Mitteln aufzustocken. Das heisst, die Betreuungseinrichtungen dürften keine über dem Wert des Gutscheins liegenden Tarife verlangen.¹⁶ Dies hat den Vorteil, dass nicht der Preis die Entscheidung der Eltern für eine Einrichtung bestimmt, sondern dessen Anpasstheit an die Bedürfnisse der Eltern. Zudem würde keine auf dem Preis basierende soziale Segregation stattfinden, da alle Eltern jedes Angebot benutzen könnten.

Der Nachteil dieser Form von Gutscheinen liegt jedoch darin, dass keine Preisbildung via Marktmechanismus stattfinden kann. Die Folge wäre zwar ein qualitativ hochstehendes beziehungsweise den Bedürfnissen der Eltern optimal angepasstes Angebot sowie eine gute soziale Durchmischung. Die fehlende Preisbildung führt aber zu tendenziell überhöhten Preisen. Wird der Wert des Gutscheins tief angesetzt, um dem zu hohen Preis entgegenzuwirken, sinkt vermutlich die Qualität der Betreuung und/oder das Angebot nimmt ab.

3.5.2 OPEN ENDED VOUCHER

Das Problem der fehlenden Preisbildung kann dadurch umgangen werden, dass Eltern den Gutschein mit eigenen Mitteln ergänzen können. Der Nachteil, den man sich dadurch einhandelt, besteht in der Gefahr der sozialen Segregation. Es ist nämlich zu erwarten, dass sich Eltern aus höheren Einkommensschichten ein besseres Angebot leisten werden als Eltern aus unteren Einkommensschichten. Es wird daher vorgeschlagen, den Wert des Gutscheins so hoch anzusetzen, dass für gut verdienende Eltern der Anreiz, den Gutschein zu ergänzen, sehr klein wird.¹⁷ Zu überlegen ist dann allerdings, ob dieses Modell nicht wiederum preistreibend wirken würde.

¹⁶ Erhöhte Tarife könnten nur von Eltern verlangt werden, die auf den Betreuungsgutschein verzichten und die gesamten Kosten selber tragen.

¹⁷ Kreyenfeld et al. 2000.

3.6 VERFAHRENSMÄSSIGE HANDHABUNG

Auch hinsichtlich der verfahrensmässigen Handhabung sind verschiedene Formen von Betreuungsgutscheinen möglich. Unterschieden wird zwischen eigentlichen Gutscheinpapieren und indirekten Verfahren über Steuerabzüge beziehungsweise Steuergutschriften.

3.6.1 GUTSCHEINPAPIER

Bei einem System mit Gutscheinpapieren erhalten die Eltern ein Dokument – auf Antrag oder automatisch – zugestellt, welches auf den Namen des berechtigten Kindes lautet. Sie geben dieses Papier der gewählten Betreuungseinrichtung ab und diese löst den Gutschein bei der öffentlichen Hand gegen Geld ein. Dieses Vorgehen ist verfahrensmässig relativ aufwändig. Auf der anderen Seite ist ein (Schwarz-)Handel mit den Gutscheinen ausgeschlossen. Zudem ist auf diese Weise die Qualitätskontrolle direkt möglich, weil die Betreuungseinrichtungen in irgendeiner Form eine Berechtigung zur Einlösung von Gutscheinen erlangen müssen. Schliesslich sehen die Eltern bei diesem System sofort, dass und in welcher Höhe sie vom Staat bei der Kinderbetreuung unterstützt werden. So werden sie direkt zur erwünschten Verhaltensänderung – mehr familienergänzende Betreuung in Anspruch zu nehmen – angeregt (hohe Anreizwirkung).

3.6.2 STEUERABZUG ODER STEUERGUTSCHRIFT

Die gleiche finanzielle Unterstützung wie diejenige über reale Gutscheine kann auch in der Form eines Steuerabzuges oder einer Steuergutschrift gewährt werden. Dieses Verfahren ist administrativ weniger aufwändig und ermöglicht es, den Mittelstand gezielt zu entlasten. Es ist jedoch mit dem Nachteil verbunden, dass mit diesem System eine Qualitätskontrolle der anbietenden Betreuungsinstitutionen nicht mehr möglich ist.

Die steuerliche Entlastung kann entweder durch einen Abzug vom steuerbaren Einkommen (per Steuererklärung) oder durch einen Abzug vom tatsächlich geschuldeten Steuerbetrag (per Steuerrechnung) gewährt werden. In beiden Fällen müssen die Eltern die Betreuungskosten vorfinanzieren, was zu Liquiditätsproblemen führen kann, welche die Nutzung des Angebots verhindern. Zudem ist in diesem System die Unterstützung der öffentlichen Hand weniger direkt sicht- und spürbar, als dies bei den Betreuungsgutscheinen der Fall ist. Dies beeinflusst die Anreizwirkung, so dass vermutlich ein kleinerer Teil der Eltern das Angebot nutzen werden. Besonders geringe Wirkungen sind bei einem Abzug vom steuerbaren Einkommen zu erwarten, da in diesem Fall die Entlastungswirkung am wenigsten transparent ist. Demgegenüber würde ein Abzug vom Steuerbetrag die Sichtbarkeit der Unterstützung gewährleisten. Bei Eltern mit niedrigen Einkommen, deren Steuerbetrag kleiner ist als die zu erwartende Unterstützung, wären allerdings spezielle Probleme zu lösen.

Aus Sicht der schweizerischen Bundespolitik hätte ein Steuerabzug den Vorteil, dass er im Zuge der allfälligen Gesetzesrevision über die direkte Bundessteuer in der Kompetenz des Bundes eingeführt werden könnte.

3.7 ÜBERSICHT

Aus den vorangegangenen Ausführungen wird deutlich, dass die Palette der Formen von Betreuungsgutscheinen sehr gross ist. In der nachfolgenden Übersicht fassen wir die wichtigsten Aspekte mit ihren Vor- und Nachteilen zusammen.

3.1 ÜBERSICHT ÜBER DIE MERKMALE VON GUTSCHEINEN

Aspekt	Form	Vorteile	Nachteile
Bezugsberechtigung	Alle Eltern von Kindern im Vorschulalter erhalten einen Gutschein	Menge der Nachfragenden ist gross genug, damit Marktmechanismen spielen können	Finanzieller Aufwand gross bei grosser Nachfrage
	Nur bestimmte Eltern (z.B. solche mit tiefen Einkommen) erhalten einen Gutschein	Geringerer finanzieller Aufwand	Marktmechanismen spielen nicht, Vorteile der Subjektsubvention gehen verloren
Berechtigung zur Entgegennahme	Alle Einrichtungen der familienergänzenden Kinderbetreuung sind berechtigt; keine Qualitätskontrolle	Markt spielt ohne Einschränkung; geringer administrativer Aufwand; tiefere Betreuungskosten	Teilweise schlechte Betreuungsqualität; soziale Segregation
	Berechtigte Einrichtungen unterliegen einer Qualitätskontrolle	Qualität wird gesichert, auch wenn Eltern diese nicht richtig beurteilen können	Administrativer Aufwand; höhere Kosten
	Tagesfamilien sind zum Einlösen von Gutscheinen berechtigt	Geringerer finanzieller Aufwand	Fehlen der sozialen Kontakte in der Kindergruppe
	Tagesfamilien sind zum Einlösen von Gutscheinen nicht berechtigt	Verbesserung der sozialen Fähigkeiten durch das Gruppenerlebnis in der Krippe	Es werden nicht alle Betreuungsbedürfnisse abgedeckt
Wert und Währung des Gutscheines	Volle Kostendeckung bei Abschaffung der Objektsubvention	Wahlfreiheit der Eltern wird gesichert, was eine Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des Marktes ist	Höhere Kosten für die öffentliche Hand
	Teilweise Deckung der Kosten bei Abschaffung der Objektsubvention	Einsparungen der öffentlichen Hand	Verteuerung für die Eltern, sinkende Nachfrage, sinkendes Angebot
	Teilweise Deckung der Kosten plus teilweise Objektsubvention	Geringerer (politischer) Widerstand	Marktwirtschaftliche Preisbildung eingeschränkt; doppelter administrativer Aufwand
	Ausstellen des Gutscheins auf Betreuungsstunden	Politische Definition möglich, wie viele Betreuungsstunden finanziert werden sollen	Administrativer Aufwand bei der Abrechnung mit den Betreuungseinrichtungen
	Ausstellen des Gutscheins auf einen Geld-Betrag	Bezüger nehmen Höhe der Unterstützung deutlicher wahr	Je nach gewählter Einrichtung können mehr oder weniger Betreuungsstunden gekauft werden
Berücksichtigung der finanziellen Situation der Eltern	Alle Eltern erhalten unabhängig von Einkommen und Vermögen Gutscheine zum selben Preis	Geringer administrativer Aufwand	Fehlende Möglichkeit, nur die finanziell Benachteiligten zu unterstützen (Giesskanensystem); Mehrkosten
	Eltern erhalten abhängig von Einkommen und Vermögen Gutscheine in derselben Höhe, aber zu unterschiedlichen Preisen	Gezielte Unterstützung von einkommensschwachen Familien möglich	Grösserer administrativer Aufwand
Ergänzungsfähigkeit	Egalitärer Gutschein (Zuzahlung aus privaten Mitteln nicht erlaubt)	Maximale Anpasstheit des Angebotes an die Bedürfnisse; gute soziale Durchmischung	Fehlende Preisbildung
	Open ended voucher (Zuzahlung aus privaten Mitteln erlaubt)	Preisbildung kann stattfinden	Soziale Segregation
Verfahrensmässige Handhabung	Aushändigen eines Gutschein-Papiers	Keine Vorfinanzierung durch die Eltern; Unterstützung ist direkt wahrnehmbar; direkte Qualitätskontrolle möglich	Grösserer administrativer Aufwand
	Steuerabzug oder Steuergutschrift	Geringerer administrativer Aufwand; auf Bundesebene realisierbar	Vorfinanzierung durch Eltern; vermutlich keine Anreizwirkung, nur indirekte Qualitätskontrolle möglich

4 ERWARTETE WIRKUNGEN AUF NACHFRAGE, ANGEBOT, KOSTEN

Von einem Übergang von der Finanzierung der Anbieter zur Finanzierung der Eltern wird erwartet, dass die Nachfrage nach Betreuungsplätzen steigt. Dies wiederum soll einen Einfluss auf das Angebot und auf die Kosten der Betreuung haben. In diesem Abschnitt gehen wir der Frage nach, ob und unter welchen Bedingungen die erwarteten Zusammenhänge auch wirksam sein können.

4.1 NACHFRAGESEITIGE WIRKUNGEN

Von den Kinderbetreuungsgutscheinen wird erwartet, dass sie die Nachfrage nach Betreuungsplätzen stimulieren. Diese Erhöhung der Nachfrage kann aus verschiedenen Gründen erwünscht sein:¹⁸

- Schaffung von Chancengerechtigkeit durch gute Betreuungsqualität und soziale Durchmischung von Kindergruppen;
- Chancengerechtigkeit von Frauen auf dem Arbeitsmarkt;
- Internalisierung positiver Bildungs- und Sozialisationseffekte, die sich aus der Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen ergeben;
- Schaffung befriedigender verteilungspolitischer Konsequenzen der drei erstgenannten Ziele;
- Erleichterung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

Durch die Abgabe von Betreuungsgutscheinen an die Eltern sollen diese befähigt werden, als Nachfrager auf dem Markt aufzutreten und das Angebot auszuwählen, das ihnen am ehesten zusagt. Damit „steuern“ sie das Angebot. Indem die öffentliche Hand einen Betrag bestimmt, den sie für diesen Zweck auszugeben bereit ist, wird jedoch im voraus festgelegt, in welchem Umfang familienergänzende Kinderbetreuung gewünscht wird und wie stark diese vom Staat für welche Bevölkerungsteile unterstützt werden soll.

Es ist zu erwarten, dass die Nachfrage nach Betreuungseinrichtungen steigt, wenn Eltern nach Einführung des Gutscheinsystems für die familienergänzende, institutionelle Kinderbetreuung weniger ausgeben müssen als vorher. Dies hängt – wie wir ausgeführt haben – insbesondere von der Höhe der Gutscheine und vom Kreis der Berechtigten ab. Die Nachfrage kann zusätzlich dadurch stimuliert werden, dass die Eltern die Unterstützung durch die öffentliche Hand bewusster wahrnehmen. Möglicherweise werden auf diese Weise mehr Familien dazu animiert, familienergänzende Kinderbetreuung in Anspruch zu nehmen, weil sie nicht auf etwas verzichten wollen, auf das sie Anspruch haben. Am stärksten ist dieser Effekt, wenn alle berechtigten Eltern automatisch einen Gutschein erhalten.

¹⁸ Vgl. dazu: Kreyenfeld et al. 2001.

Die Nachfrage hängt aber nicht allein von den Kosten für die Betreuung ab. Wichtig sind auch systemunabhängige Faktoren, wie die folgenden:

- *Wohnumfeld und regionale Zugehörigkeit:* Auf Grund unterschiedlicher Kulturen, familiärer Wertsysteme und sozialer Netzwerke hat die familienergänzende Kinderbetreuung eine unterschiedliche Bedeutung in ländlichen Gegenden oder in städtischen Zentren und Agglomerationen sowie in der Romandie, dem Tessin oder der Deutschschweiz. Dieser Umstand wirkt sich – unabhängig vom Subventionierungssystem der öffentlichen Hand – auf die Nutzung familienergänzender Kinderbetreuung aus.
- *Weltanschauliche Einstellung:* Eltern, die der Meinung sind, es sei für ihr Kind das Beste, wenn es in den ersten Lebensjahren ausschliesslich zu Hause (meistens von der Mutter) betreut wird, werden sich auch durch ein attraktives Anreizsystem nicht zur Nutzung familienergänzender Kinderbetreuung entscheiden.
- *Wirtschaftliche Situation:* Die konjunkturelle Situation und die Art des Bedarfs an Arbeitskräften beeinflussen die Möglichkeiten der Frauen zur Berufstätigkeit und damit den Bedarf nach Betreuungsplätzen.

4.2 ANGEBOTSEITIGE WIRKUNGEN

Von den Betreuungsgutscheinen wird durch die Stärkung der Nachfrage – via Marktmechanismus – auch eine Ausdehnung des Angebotes erwartet. Gegenwärtig werden Betreuungsplätze entweder direkt durch die öffentliche Hand angeboten oder sie werden durch private Trägerschaften bereitgestellt und vom Staat direkt subventioniert (Objektsubvention). Beide Formen haben den Nachteil, dass die Bedürfnisse der Eltern nur indirekt – zum Beispiel auf politischem Weg – Eingang in die Steuerung des Angebotes finden.

Durch die Einführung eines Gutscheinsystems werden die Bedürfnisse der Eltern zum zentralen Steuerungsinstrument. Das Angebot der Betreuungseinrichtungen muss sich an den Wünschen der Eltern orientieren, da sonst keine Einnahmen möglich sind. Zu erwarten ist eine Diversifizierung des Angebotes und eine bessere Anpassung an die Bedürfnisse der Eltern. Sie treten dank der Betreuungsgutscheine in vermehrtem Masse als Nachfrager auf dem Markt auf und wählen das ihnen zusagende Angebot. Bisher waren sie zum grössten Teil gezwungen, das vorhandene Angebot zu nutzen. Ob der postulierte Mechanismus auch tatsächlich so wirkt, wird von verschiedenen Faktoren beeinflusst:

- *Einerseits* muss das Angebot auf die nachfrageseitigen Impulse überhaupt reagieren *können*. Dies hängt davon ab, wie einfach oder aufwändig es ist, ein neues Angebot zu schaffen. Eine wichtige Rolle spielen in diesem Zusammenhang die Bedingungen, welche eine Betreuungseinrichtung zu erfüllen hat, um Betreuungsgutscheine einlösen zu können. Je minimaler die einzuhaltenden Bedingungen sind, desto schneller wächst vermutlich das Angebot. Die gegenwärtig laufende Evaluation des Bundesprogramms zur Anschubfinanzierung für Kinderbetreuungseinrichtungen wird hoffentlich näheren Aufschluss über die Wirkungszusammenhänge

geben können, welche im Zusammenhang mit dem Aufbau von Betreuungseinrichtungen zu beachten sind.¹⁹

- *Andererseits* muss das Angebot auf die nachfrageseitigen Impulse auch reagieren *wollen*. Das Angebot ist direkt abhängig von der Höhe der Gutscheine. Betreuungsplätze werden nur geschaffen, wenn sie Aussicht auf kostendeckende Beiträge haben. In ländlichen Gegenden stellt sich die Frage, ob – trotz des Gutscheinsystems – die Nachfrage genügend gross ist, um eine Betreuungseinrichtung kostendeckend zu führen. Die Literatur weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass in ländlichen Gebieten ein „technisches Monopol“ bestehen könnte.²⁰ Damit ist die Tatsache gemeint, dass in diesen Gebieten möglicherweise gar nicht genügend Kinder wohnen, um eine Betreuungseinrichtung betreiben zu können. Es wird daher vorgeschlagen, in diesen Fällen die Kombination eines Betreuungs- und Transportgutscheins zu prüfen, damit an einem zentraler gelegenen Ort so viele Kinder zusammenkommen, dass sich die Errichtung einer Krippe oder eines Hortes lohnt. In die Überlegungen einbezogen werden muss auch der Gedanke, dass für ländliche Regionen die Betreuung in Tagesfamilien von grösserer Bedeutung sein könnte als in städtischen Gebieten.

4.3 BETREUUNGSKOSTEN UND ENTLASTUNGSWIRKUNGEN

Die Auswirkungen eines Systemwechsels auf die Kosten der Betreuung sind von grossem Interesse. Insbesondere stellt sich die Frage, ob der Mittelstand bei gleich bleibenden Subventionen und bei gleich bleibender Qualität der Betreuung dank der neuen Finanzierungsform entlastet werden kann.

4.3.1 BETREUUNGSKOSTEN

Längerfristig ist zu erwarten, dass die Betreuungskosten sinken, wenn die Anbieter durch den Wettbewerb auf dem Markt dazu animiert werden, ihr Angebot zu den tiefstmöglichen Kosten zu erbringen. Wie stark dieser Effekt sein kann, hängt im Wesentlichen von zwei Faktoren ab:

- *Erstens* werden die Kosten massgeblich von den Qualitätsstandards bestimmt, welche anerkannte Betreuungseinrichtungen zu erbringen haben. Werden die Qualitätsanforderungen gesenkt, ist zu erwarten, dass auch die Kosten sinken. Allerdings kann dadurch auch die Nachfrage beeinflusst werden, da zu erwarten ist, dass die Eltern Wert legen auf eine gute und professionelle Betreuung ihrer Kinder. Wenn die Eltern nicht davon überzeugt sind, dass ihr Kind optimal betreut wird, werden sie wenn möglich auf familienergänzende Betreuung verzichten.
- *Zweitens* hängt die Entwicklung der Kosten auch von der Ausgestaltung – insbesondere dem Wert – des Gutscheins ab. Eine Kostensenkung für die Eltern würde auch dann eintreten, wenn angenommen wird, dass der Gutschein die durch-

¹⁹ Im Auftrag der Zentralstelle für Familienfragen des Bundesamtes für Sozialversicherung wird gegenwärtig eine entsprechende Evaluation durchgeführt. Ergebnisse sind Mitte 2005 zu erwarten.

²⁰ Friedman 1962, S. 117.

schnittlichen Vollkosten eines Betreuungsplatzes deckt. Ein Anbieter, der mit tieferen Kosten arbeitet, hat dann einen Vorteil, weil er mit den Gutscheinen einen mehr als kostendeckenden Beitrag vergütet erhält. Allerdings ist zu beachten, dass mit steigendem Wert des Gutscheins auch die Kosten für die öffentliche Hand wachsen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Einführung eines Gutscheinsystems nicht zu tieferen Betreuungskosten führt, wenn die Qualität der Betreuung über entsprechende Angebotsstandards auf dem bisherigen Niveau gehalten wird. Die Frage der Einführung eines Systems der Subjektfinanzierung durch die Abgabe von Betreuungsgutscheinen – das zeigt auch die verfügbare Literatur – orientiert sich primär am Ziel, das Angebot der Nachfrage besser anzupassen.

4.3.2 AUSWIRKUNGEN AUF DEN MITTELSTAND

Verschiedene Autoren legen Modellrechnungen vor und versuchen, die Auswirkungen der Umstellung auf ein Gutscheinsystem auf die verschiedenen Einkommensschichten darzustellen.²¹ Die Ergebnisse sind aber wegen der unterschiedlichen Ausgangsbedingungen nicht direkt auf schweizerische Verhältnisse übertragbar. Immerhin zeigen sie deutlich, dass die Ausgestaltung des Gutscheins und die Festlegung des Gutscheinwertes bestimmend dafür sind, wer in welchem Ausmass belastet beziehungsweise entlastet wird. Wollte man den Mittelstand entlasten, wäre das durch eine entsprechende Gutscheingestaltung ohne weiteres und sehr gezielt möglich. Bei gleich bleibender Betreuungsqualität würde dies allerdings zu höheren Kosten entweder für die öffentliche Hand oder für Familien ausserhalb des Mittelstandes führen, weil man von ihnen höhere Elternbeiträge verlangen müsste.

²¹ Zum Beispiel Kreyenfeld et al. 2000 und Schattovits 2000.

5 WEITERE ERWARTETE WIRKUNGEN

Kinderbetreuungsgutscheine haben nicht nur Auswirkungen auf das Angebot und die Nachfrage nach Betreuungsplätzen. Auch die Qualität der Einrichtungen sowie die Arbeitsbedingungen des Betreuungspersonals, die soziale Durchmischung der betreuten Kinder, die Zugänglichkeit zu Betreuungsangeboten für tiefere Einkommen sowie die Vielfalt des Betreuungsangebotes können tangiert werden.

5.1 AUSWIRKUNGEN AUF QUALITÄT UND ARBEITSBEDINGUNGEN

Die Frage nach den Auswirkungen auf die Qualität und – damit verbunden – die Arbeitsbedingungen für das Betreuungspersonal lässt sich nicht generell beantworten. Beides wird davon abhängen, welche Standards von den Anbietenden verlangt werden, damit sie berechtigt sind, Betreuungsgutscheine einzulösen (vgl. Abschnitt 3.2). Sind die Qualitätsanforderungen hoch, wird dies vermutlich auch die Arbeitsbedingungen des Betreuungspersonals positiv beeinflussen. Negative Auswirkungen auf die sozialpädagogische Qualität müssen nur dann befürchtet werden, wenn diesbezüglich keine Anforderungen an die Einrichtungen definiert werden, welche Betreuungsgutscheine entgegennehmen können.

5.2 AUSWIRKUNGEN AUF DIE SOZIALE DURCHMISCHUNG

Ob und in welcher Weise die soziale Durchmischung der Betreuungseinrichtungen beeinflusst wird, hängt von der Art der Gutscheine ab, welche ausgegeben werden. Den grössten positiven Effekt auf die soziale Durchmischung hätte ein Gutschein, der für alle Eltern gleich hoch ist (egalitärer Gutschein), kombiniert mit dem Verbot von Zahlungen (ended voucher). In diesem Fall hat der Preis keinen Einfluss auf die Entscheidung der Eltern, in welcher Einrichtung sie ihr Kind betreuen lassen wollen. Ausschlaggebend wäre hingegen das Qualitätskriterium. Falls die Abgabe eines Gutscheins aber tatsächlich zu einer Ausweitung der Nachfrage führen würde, hätte allein schon diese Tatsache einen Effekt auf die soziale Durchmischung, weil mehr Kinder ausserhalb der Familie betreut würden und so mit anderen Kindern und Familien zusammenträfen.

Im heutigen System profitieren Eltern mit tiefem Einkommen in der Regel von den geltenden Tarifsystemen. Bei einem Übergang zu einem Gutscheinsystem erleichtert ein egalitärer Voucher, der die Vollkosten eines Betreuungsplatzes deckt, die Zugänglichkeit für tiefere Einkommen markant.

5.3 AUSWIRKUNGEN AUF DIE ANGEBOTSVIELFALT

Es ist zu erwarten, dass die Vielfalt des Betreuungsangebotes mit der Einführung eines Gutscheinsystems vergrößert wird. Da die Eltern durch den Betreuungsgutschein in ihrer Rolle als Nachfragende gestärkt werden, wird sich das Angebot stark an ihren Bedürfnissen orientieren müssen. Da diese unterschiedlich sind, wird auch das Angebot differenzierter werden. Allerdings zeigen die Erfahrungen in England, auf welche wir in Abschnitt 6.1 zu sprechen kommen, dass dieser Effekt massgeblich von der Ausgestaltung des Gutscheins und den Rahmenbedingungen der Einführung abhängt.

Die Recherchen haben nur wenige Fälle ergeben, in denen tatsächlich ein Modell mit Betreuungsgutscheinen eingeführt wurde. Zudem funktionierte keines der gefundenen Modelle über eine so lange Zeit, dass bereits eine ausführliche Evaluation möglich wäre. Es ist aber interessant zu sehen, wie unterschiedlich die Idee der Betreuungsgutscheine umgesetzt wurde.

6.1 ENGLAND

In England führte die konservative Regierung 1996 einen „Nursery Education Voucher“ für alle vierjährigen Kinder – zuerst probeweise – in fünf Bezirken ein. Unter dem Zeitdruck der anstehenden Wahlen wurde das System sehr kurzfristig auf ganz England ausgedehnt. Die Wahl wurde allerdings von Labour gewonnen. Nach nur zwei Monaten wurde der Versuch wieder abgebrochen. Die Versuchsphase war damit zu kurz, um mehr als kurzfristige Effekte des Vouchersystems beurteilen zu können.²²

Ziele

Mit der Einführung des Vouchers sollten alle vierjährigen Kinder eine Kinderbetreuungsstätte besuchen können. Zudem sollten die Wahlfreiheit der Eltern gestärkt und die Qualität der Vorschulerziehung verbessert werden.

Modell

Alle vierjährigen Kinder hatten Anspruch auf den Voucher. Der Voucher konnte bei Tagesstätten eingelöst werden, welche über eine Lizenz verfügten. Um diese zu erhalten, mussten sie gewisse Qualitätskriterien erfüllen. Auch Schulen waren berechtigt, für Kinder, die mit vier Jahren vorzeitig eingeschult wurden, Gutscheine entgegenzunehmen. Für sie wurden keine speziellen Qualitätsanforderungen definiert. Zuzahlungen von Eltern waren erlaubt, sofern eine private Betreuungseinrichtung gewählt wurde. An Einrichtungen der öffentlichen Hand waren keine Zuzahlungen erlaubt.

Verfahren

Die Eltern erhielten automatisch einen Antrag zugestellt und mussten diesen bei der Gemeindebehörde einreichen. Dann wurde geprüft, ob sie berechtigt sind. Wenn dies der Fall war, erhielten sie ihren Gutschein zugestellt. Der Gutschein wurde von der gewählten Tagesstätte wiederum bei der Behörde eingereicht und die Berechtigung der Tagesstätte wurde geprüft. Wenn alles in Ordnung war, wurde ausbezahlt.

Zahlen

Es wurde für die Implementierung im ersten Jahr mit Gesamtkosten von rund 750 Millionen Pfund gerechnet. Diese Kosten wurden zu 75 Prozent aus Geldern finanziert, die vorher an Anbietende von Betreuungsplätzen bezahlt wurden. 25 Prozent waren zusätzliche Mittel. Es muss erwähnt werden, dass zur Zeit der Einführung dieses Modells

²² Über die aktuelle Situation wird die OECD im 4. Band des „Babies and Bosses“-Berichts orientieren, der im Frühsommer 2005 erscheinen soll.

die Versorgung mit institutionellen Kinderbetreuungsstätten in England sehr gering war.

Der Wert des Gutscheins hätte die Kosten für zweieinhalb Stunden tägliche Betreuung während eines Jahres abdecken sollen. Allerdings wurden die tatsächlichen Kosten nie systematisch erhoben und es wurde auch nicht abgeklärt, ob der Betrag dem angenommenen Betreuungsumfang entsprach.

Beurteilung

Angesichts der kurzen Laufzeit des Versuchs ist es nicht möglich eine generelle Beurteilung vorzunehmen. Immerhin lässt sich feststellen, dass sich das Angebot weder differenzierte noch erhöhte, weil die Schulen vermehrt vierjährige in Einsteigerklassen einschulden und sich damit die entsprechenden Gutscheine sicherten. Unter anderem wurden die Eltern mit dem Argument „geködert“, dass allenfalls kein Schulplatz zur Verfügung steht, wenn das Kind erst ein Jahr später eingeschult werde.

Auch eine Zunahme der sozialen Durchmischung konnte nicht festgestellt werden. Zwar konnten sich mehr Eltern dank dem Gutschein eine formelle Betreuung leisten. Die Testphase war aber zu kurz, um später auftretende Effekte feststellen zu können. Auffällig war jedoch, dass die Nachfrage in wirtschaftlich „benachteiligten“ Regionen deutlich geringer war als in den übrigen Gebieten.

Ein Rückblick zeigt, dass die Gutscheine zwar die Wahlmöglichkeit der Eltern verbesserten. Dies führte aber nicht automatisch dazu, dass genügend Betreuungsplätze angeboten wurden. Ein wichtiges Problem ergab sich zudem im Zusammenhang mit der Überprüfung der Qualitätsstandards. Im vorliegenden Modell standen Output-Standards im Vordergrund, deren Einhaltung nicht zuverlässig überprüft werden konnte, da die dazu geeigneten Fachleute fehlten.

6.2 MANNHEIM

Die Stadt Mannheim gibt seit dem 1. September 2001 für alle Kinder einen Betreuungsgutschein ab.²³ Das Projekt steht im Rahmen des Mannheimer *Bündnisses für Familien*.

Ziele

In der Absicht, Lebensbedingungen von Familien noch stärker in den Mittelpunkt kommunalpolitischen Handelns zu rücken, wurde das Mannheimer *Bündnis für Familien* ins Leben gerufen. Ziele des Bündnisses sind die Stärkung und Verbesserung der Lebenssituation von Familien in Mannheim, die Bündelung und stärkere Vernetzung der bisherigen familienpolitischen Massnahmen sowie die Entwicklung einer familienpolitischen Leitlinie. In diesem Zusammenhang wurde ein System von Kinderbetreuungsgutscheinen eingeführt.

²³ Siehe Anhang.

Modell

Die Stadt Mannheim gibt 50 Euro monatlich für Kinder aus, die in einer Krippe betreut werden, und 35 Euro für Kinder, die in einen Kindergarten gehen. Unabhängig vom Einkommen und vom Vermögen der Eltern gibt es für alle Kinder Gutscheine in derselben Höhe. Einzige Bedingung ist Wohnsitz in Mannheim. Kinder in Tagespflege können den Gutschein nicht einlösen. Es handelt sich also um einen Gutschein mit einheitlichem Nominalwert. Bedürftige Eltern können aber Antrag auf Reduktion oder Erlass der Gebühren stellen. Die Kindertagesstätten werden weiterhin direkt subventioniert, so dass Objekt- und Subjektsubventionierung verbunden werden.

Verfahren

Die Eltern können bei der Stadt den Gutschein bestellen, füllen ihn aus und lassen sich die Angaben dann von den Bürgerdiensten der Stadt bestätigen. Die Verwaltungsaufwendungen sind dadurch gering. Die Eltern geben den Gutschein bei der Kindertagesstätte ab und diese zieht den Betrag des Gutscheins monatlich vom Elternbeitrag ab.

Zahlen

Für das erste Kind bezahlen die Eltern für die Ganztagesbetreuung inklusive Verpflegung in der Krippe 145 Euro monatlich, für das zweite Kind werden 132 Euro verlangt und ab dem dritten Kind ist die Betreuung kostenlos. Für die Ganztagesbetreuung im Kindergarten, inklusive Verpflegung, bezahlen die Eltern für das erste Kind 175 Euro und für das zweite Kind 144 Euro.

Beurteilung

Das gewählte Gutscheinsystem ist vom Verwaltungsaufwand her sehr einfach zu handhaben. Es verbindet Subjekt- und Objektsubventionierung, wie dies auch die OECD in ihrer Studie vorgeschlagen hat. Eine Besonderheit ist die nur geringe Berücksichtigung der Einkommens- und Vermögenssituation der Eltern (Reduktion nur auf Antrag). Es wird interessant sein zu beobachten, wie Angebot und Nachfrage auf die Einführung des Betreuungsgutscheins reagieren und wie sich die Nutzung von Betreuungseinrichtungen durch die verschiedenen Bevölkerungsteile entwickelt. Entsprechende Untersuchungen sind jedoch bisher nicht verfügbar.

6.3 HAMBURG

Im August 2003 wurden die Betreuungsgutscheine in Hamburg eingeführt. Die Absicht bestand darin, die Nachfrage zu stärken, um das Angebot weiter zu entwickeln. Es kam zu einigen Problemen, die unter dem Titel „Kita-Krise“ sogar zum Rücktritt des verantwortlichen Senators geführt haben.

Ziele

Der Übergang von der Objekt- zur Subjektfinanzierung sollte in Hamburg die Finanzierung der Kindergartenplätze (Kinder im Alter von drei bis sechs Jahren) stärker am Grundsatz des Leistungsentgelts ausrichten. Die Anbieter sollten motiviert werden, ihre Leistungen, Angebote und Produkte zu differenzieren.

Modell

Kinder haben ab drei Jahren bis zur Einschulung Anspruch auf einen Gutschein für eine Betreuung von fünf Stunden täglich inklusive Mittagessen. Dazu gibt es auch die Alternative einer fünfstündigen Betreuung ohne Mittagessen oder einer vierstündigen Betreuung. Die Betreuung erfolgt in einer dazu berechtigten Kindertagesstätte (Kita). Berechtig sind Leistungsträger, die mit der Stadt eine Leistungsvereinbarung, eine Qualitätsentwicklungsvereinbarung und eine Grundsatzvereinbarung über die Leistungsentgeltberechnung abschliessen.

Kindern unter drei Jahren kann ein Gutschein nur bewilligt werden, wenn eine Betreuung für mindestens 21 Stunden in der Woche benötigt wird. Ist der Bedarf geringer, ist Tagespflege möglich. Allen Kindern, deren persönliche Entwicklung sehr stark beeinträchtigt oder deren familiäres Umfeld so schwierig ist, dass sie dringend eine Tagesbetreuung benötigen, wird ein Gutschein garantiert.

Zusätzlich zum Gutschein bezahlen die Eltern je nach Einkommen und Familiengrösse den so genannten Elternbeitrag. Es ist möglich, dass Eltern mit dem Anbieter einen Tarif vereinbaren, der über den Wert des Gutscheins hinausgeht. Es handelt sich also um einen open ended voucher mit einem festen Nominalwert, dessen Preis von Einkommen und Familiengrösse abhängt.

Verfahren

Die Eltern müssen den Gutschein beantragen und dabei über ihr Einkommen Auskunft erteilen. Auf Grund dieser Angaben wird der Preis für den Gutschein berechnet. Den Kita-Platz müssen die Eltern selber suchen. Finden sie innerhalb von drei Monaten keinen Platz, ist die Bezirksbehörde verpflichtet, einen freien Kita-Platz in zumutbarer Nähe zur Wohnung nachzuweisen. Gelingt dieser Nachweis nicht, wird die Behörde für Soziales und Familie eingeschaltet, die Abhilfe schaffen soll.

Die Betreuungseinrichtungen schliessen mit den Eltern einen so genannten Förderungs- und Betreuungsvertrag ab. Dieser enthält unter anderem die Darstellung des pädagogischen Konzepts der Einrichtung, die von der Tageseinrichtung dem Kind gegenüber zu erbringenden Leistungen, insbesondere hinsichtlich der Art, des Inhalts und des Umfangs der Leistungen sowie die Qualifikation der in der Einrichtung beschäftigten Personen.

Die Stadt bezahlt die Betreuungseinrichtung in der Höhe des durchschnittlichen Leistungsentgeltes zum Zeitpunkt des Beginns der Inanspruchnahme. Wenn das Kind eine Kita der Stadt Hamburg besucht, erfolgt keine Kostenrückerstattung, da die Stadt hier selber Anbieterin ist.

Zahlen

Der Elternbeitrag richtet sich nach dem Einkommen und der Familiengrösse. Er liegt zwischen 30 Euro und dem Höchstbetrag von 249 Euro monatlich für eine fünfstündige Betreuung einschliesslich Mittagessen. Die durchschnittlichen Kosten, welche die Stadt für eine sechsstündige Betreuung in der Elementarstufe (Kinder ab drei Jahren bis zur Einschulung) an den Leistungserbringer bezahlt, belaufen sich auf rund 600 Euro monatlich.

Beurteilung

2003 war die Hamburger Regierung mit der „Kita-Krise“ konfrontiert. Sie ging darauf zurück, dass die Stadt für die benötigten Plätze viel zu wenig Geld zur Verfügung gestellt hatte, so dass bereits zwei Monate nach der Einführung keine Betreuungsgutscheine mehr ausgestellt werden konnten. Ausserdem gehörte zu den Bewilligungskriterien, dass die Eltern berufstätig, in Ausbildung oder in arbeitsmarktlichen Massnahmenprogrammen integriert sein mussten. Wenn sie arbeitslos oder von der Sozialhilfe abhängig waren, wurde erwartet, dass sie ihre Kinder selber betreuen. Dadurch sank die Nachfrage nach Betreuungsplätzen – und in der Folge auch das Angebot – gerade in denjenigen Stadtteilen, wo sie aus sozialen Gründen besonders nötig gewesen wären.

Eine wichtige Erfahrung aus Hamburg ist, dass sich der Widerstand der Bevölkerung und der betroffenen Angestellten als grosses Hindernis bei der Einführung oder Umsetzung eines Gutscheinsystems erweisen kann. Aus diesem Grund ist es entscheidend, die Einführung des neuen Systems nicht mit der Diskussion von Qualitätsstandards zu verknüpfen.

Ab dem 1. Januar 2005 gilt nun ein überarbeitetes Gesetz. Neu haben beispielsweise alle Kinder ab drei Jahren bis Schuleintritt Anspruch auf einen Gutschein, unabhängig von der Berufstätigkeit der Eltern. Zudem garantiert die Stadt die Ausstellung der Kita-Gutscheine. Allerdings wurde im Vorfeld der Neulancierung der Kita-Gutscheine Kritik laut, weil offenbar im überarbeiteten Gesetz die Qualitätsstandards stark gesenkt wurden mit dem Ziel, Kosten zu sparen. Die Verhandlungen über die Qualitätsstandards sind noch im Gang.

7 OFFENE FRAGEN UND WEITERES VORGEHEN

Die bisherigen Ausführungen haben deutlich gemacht, dass das Konzept der Kinderbetreuungsgutscheine in vielerlei Hinsicht attraktiv ist. Bis es jedoch umgesetzt werden kann, ist noch ein weiter Weg zu gehen. Nachfolgend halten wir zuerst die dringendsten politischen Fragen fest, welche gegenwärtig aus schweizerischer Sicht offen sind und in der weiteren Auseinandersetzung mit der Thematik geklärt werden müssen. Zudem skizzieren wir die Handlungsmöglichkeiten des Bundes.

7.1 OFFENE FRAGEN

Nach unserer Einschätzung gibt es Klärungsbedarf auf drei Ebenen, um die Diskussion um die Kinderbetreuungsgutscheine gezielt weiterführen zu können.

7.1.1 WELCHE ZIELE SOLLEN ANGESTREBT WERDEN?

Die Idee des Systems der Betreuungsgutscheine wurde von der OECD im Kontext der Diskussion um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie lanciert. In der nachfolgenden Debatte wurde jedoch der Katalog der politischen Absichten, die mit der Einführung von Kinderbetreuungsgutscheinen verbunden werden, erweitert. Aus unserer Sicht gilt es nun vornehmlich auf politischer Ebene zu klären, welche Ziele mit einem allfälligen Systemwechsel in der Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung verbunden werden:

- Geht es vornehmlich um die Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie?
- Sollen in erster Linie das Angebot an Betreuungseinrichtungen ausgedehnt und die Vielfalt der Dienstleistungen so erhöht werden, dass sie den Bedürfnissen der Eltern besser entsprechen?
- Besteht die Absicht vor allem in der Verbesserung der Chancengerechtigkeit von Kindern durch gute Betreuungsqualität und soziale Durchmischung von Kindergruppen?
- Geht es um die Internalisierung positiver Bildungs- und Sozialisationseffekte, die sich aus der frühen Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen ergeben?
- Oder geht es darum, die vermeintlich hohen Kosten von Betreuungseinrichtungen durch ein marktorientiertes Modell zu senken?

Die Beantwortung der Frage nach den Zielen wirkt sich auf die Wahl des Gutscheinmodells aus. Dem Hauptziel der verbesserten Vereinbarkeit von Familie und Beruf würde ein vom Wert her möglichst hoher Gutschein, den alle Eltern automatisch erhalten, am meisten entsprechen. Damit trotz dieser Steuerung Marktmechanismen wirken können, sollte der Gutschein ergänzungsfähig sein. Darüber hinaus wäre eine einkommensabhängige Abstufung sinnvoll. Dies einerseits aus Gründen der Finanzierbarkeit,

andererseits weil mit einem solchen Modell denjenigen Eltern finanziell geholfen werden kann, die diese Unterstützung aus wirtschaftlichen Gründen auch tatsächlich benötigen.

7.1.2 WELCHE QUALITÄTSANFORDERUNGEN WERDEN GESTELLT?

Weiter ist die Frage nach den von den Einrichtungen geforderten Qualitätsstandards von zentraler Bedeutung. Die Möglichkeit zur Ausdehnung des Angebotes und die Kosten, welche mit der Einführung eines derartigen Systems zusammenhängen, werden entscheidend davon beeinflusst. Die Erfahrungen im Ausland haben gezeigt, dass diesem Aspekt bei der Implementation grosse Beachtung beizumessen ist. Die Verringerung der Kosten darf nicht zu Lasten der Betreuungsqualität gehen. Wenn die Eltern nicht davon überzeugt sind, dass ihr Kind optimal betreut wird, werden sie wenn möglich auf die familienergänzende Betreuung verzichten.

In der politischen Diskussion werden die in der Schweiz üblichen Qualitätsstandards – entsprechend den Empfehlungen des Schweizerischen Krippenverbandes – immer wieder als übertrieben und kostentreibend apostrophiert.²⁴ Allerdings ist das Wissen über die Qualitätsanforderungen an Betreuungseinrichtungen im internationalen Vergleich heute relativ gering in der Schweiz.

7.1.3 WELCHE ROLLE KANN DER BUND ÜBERNEHMEN?

Diskutiert und geklärt werden müssen zudem die Rollen der drei Ebenen Gemeinde, Kanton und Bund bei der Einführung eines Gutscheinsystems. Gegenwärtig liegt die Zuständigkeit für die vorschulische Kinderbetreuung bei den Kantonen und den Gemeinden. Vor diesem Hintergrund sind die Handlungsmöglichkeiten des Bundes zwar bescheiden, es gibt jedoch Optionen, auf welche wir im Folgenden eingehen.

7.2 HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN DES BUNDES

Vor dem Hintergrund der heute geltenden gesetzlichen Regelungen skizzieren wir abschliessend die Handlungsmöglichkeiten des Bundes in groben Zügen.

7.2.1 MODELLRECHNUNGEN ERSTELLEN

Sinnvoll wäre es, vertiefte Erkenntnisse über die Wirkungen des Gutscheinsystems zu gewinnen. Damit könnte an einigen konkreten Beispielen berechnet werden, wie sich die Kosten für die öffentliche Hand und die Eltern entwickeln, wenn ein Gutscheinsystem eingeführt wird und welche Wirkungen die verschiedenen Systemvarianten haben. Am besten würden die Berechnungen für Gemeinden gemacht, die über ein einigermaßen grosses Angebot verfügen.

²⁴ Zum Beispiel Somm 2005.

7.2.2 PILOTPROJEKT INITIIEREN

Solche Modellrechnungen können eine Grundlage darstellen, um in Partnerschaft mit einer Stadt oder einem Kanton ein Pilotprojekt zu initiieren. Das Projekt müsste über einen gewissen Zeitraum Bestand haben, damit die Wirkungen begleitend und abschliessend bilanzierend evaluiert werden können.

7.2.3 STEUERABZUG EINFÜHREN

Sofern das primäre familienpolitische Ziel in der finanziellen Entlastung des Mittelstandes besteht, könnte der Bund im Rahmen einer Revision des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer eine Steuergutschrift für die Betreuungskosten der Kinder zulassen. Die steuerliche Entlastung kann entweder durch einen Abzug vom steuerbaren Einkommen oder durch einen Abzug vom tatsächlich geschuldeten Steuerbetrag gewährt werden. Eine Anreizwirkung ist insbesondere bei einem Abzug vom Steuerbetrag zu erwarten, da in diesem Fall die Entlastungswirkung besonders sicht- und spürbar ist. Die Kosten und die Modalitäten eines entsprechenden Steuerabzugs bedürfen weiterer Abklärungen.

7.2.4 AUSLÄNDISCHE ENTWICKLUNGEN BEOBACHTEN

Bestehende Gutscheinsysteme, wie zum Beispiel jenes in Hamburg oder in Mannheim liefern Hinweise auf umsetzungsrelevante Aspekte und mögliche Wirkungen bei der Einführung eines Gutscheinsystems. Der Bund könnte diese Entwicklungen systematisch beobachten oder eine vergleichende Untersuchung dazu veranlassen.

Allgemeine Hinweise über die Wirkung eines Gutscheinsystems könnte eventuell auch die sorgfältige Evaluation des erwähnten Pilotprojekts der Eidgenössischen Berufsbildungskommission liefern (vergleiche dazu Abschnitt 2.3).

7.2.5 QUALITÄTSSTANDARDS DEFINIEREN

Unabhängig von der Einführung des Gutscheinsystems erscheint die Diskussion über die akzeptierten Qualitätsstandards für Kinderbetreuung zweckmässig, zumal die geltenden Anforderungen zum Teil in Frage gestellt werden. Diese Klärungen sollten unabhängig von einem Systemwechsel diskutiert werden. Entsprechende verbindliche Vorgaben würden die Diskussion um einen Systemwechsel wesentlich entlasten. Allfällige Veränderungen der Qualitätsanforderungen werden sich unabhängig vom Subventionssystem auf die Kosten der Betreuung auswirken.

Ein erster Schritt zur Lancierung einer Diskussion über Qualitätsstandards könnte eine international vergleichende Untersuchung der geltenden Qualitätsanforderungen für Betreuungseinrichtungen darstellen. Dadurch könnten die in der Schweiz geltenden Anforderungen im Hinblick auf deren Verhältnismässigkeit sowie deren pädagogische, erzieherische und gesundheitspräventive Bedeutung beurteilt werden.

ANHÄNGE

A I LITERATURVERZEICHNIS

Behörde für Soziales und Familie, Freie und Hansestadt Hamburg (2004): Diverse Informationsbroschüren für Eltern zum Thema Betreuungsgutschein.

Bundesgesetzblatt der Republik Österreich (2001): Erlassung eines Kinderbetreuungsgeldgesetzes.

Couchepin, P. (2004): Für eine nachhaltige Familienpolitik. Rede anlässlich des Petersinsel-Anlasses 2004.

Department for Education and Skills (revised edition 2003): National standards for under 8s day care and childminding.

Dörfler, S. (2004): Außerfamiliäre Kinderbetreuung in Österreich – Status Quo und Bedarf, Österreichisches Institut für Familienforschung, Paper Nr. 43/2004.

Eidgenössische Berufsbildungskommission (EBBK), Beschlussprotokoll 2/2004, Sitzung vom 23. September 2004.

Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Bildung und Sport (BBS), Amt für Kindertagesbetreuung, Abteilung Trägerberatung (2002): Qualitätsentwicklung in Hamburger Kindertageseinrichtungen. Dokumentation zu einer Fachtagung.

Friedman, M. (1962): Capitalism and Freedom. Piper Verlag, München, deutsche Ausgabe 2004.

Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt (2004): Gesetz zur Neuregelung der Hamburger Kinderbetreuung.

Kreyenfeld, M. (1998): Neue Wege in der Finanzierung sozialer Dienste: Kinderbetreuungsgutscheine in Großbritannien. Diskussionspapier Nr. 98-1 aus der Fakultät für Sozialwissenschaft, Ruhr-Universität, Bochum.

Kreyenfeld, M.; Wagner, G.G. (2000): Betreuungsgutscheine und Qualitätsregulierung für die institutionelle Kinderbetreuung. Diskussionspapier Nr. 199 des Deutschen Institutes für Wirtschaftsförderung.

Kreyenfeld, M.; Spiess, C. K.; Wagner, G. G. (2001): Finanzierungs- und Organisationsmodelle institutioneller Kinderbetreuung. Analysen zum Status quo und Vorschläge zur Reform. Luchterhand, Berlin.

Mangold, M.; Oelkers, J.; Rhyn, H. (2000): Bildungsfinanzierung durch Bildungsgutscheine. Modelle und Erfahrungen. Zeitschrift für Pädagogik 46, Heft 1, S. 39-59.

OECD, (2002): Babies and Bosses. Reconciling work and family life. Volume 1, Australia, Denmark and the Netherlands, Chapter 3-5.

OECD, (2004): Babies and Bosses. Reconciling work and family life. Volume 3, New Zealand, Portugal and Switzerland.

Schattovits, H. (Hrsg.) (2000): Kinderbetreuungsscheck: Modellentwicklung und Analysen. Machbarkeitsstudie Kinderbetreuungsscheck. Österreichisches Institut für Familienforschung ÖIF, Wien.

Somm, M.: „Liebe muss sich wieder lohnen!“, in: weltwoche.ch (Stand: 7.3.2005).

Stadt Mannheim, der Oberbürgermeister, Informationsvorlage (2002): Entlastung Elternbeiträge/-gebühren, Finanzbedarf Betreuungsgutschein 2002.

Torhorst, F., (2004): Kitas in Hamburg. Aus “des crèches Krippenjournal” Nr. 1-04, S. 14-15.

www.brandenburg.de/media/1234/personalstandards.pdf (Stand: 20.3.2005).

A2 VERZEICHNIS DER KONTAKTIERTEN AUSKUNFTSPERSONEN

Adema, Willem: Verantwortlicher für die „Babies and Bosses“-Reihe der OECD, Paris, Willem.ADEMA@oecd.org

Müller, Elga: Sekretariat Fachbereich Kinder, Jugend und Familie, Abteilung Tageseinrichtungen und Tagespflege, Elga.Mueller@mannheim.de

Neuwirth, Sybille: Abteilung Kindertagesbetreuung der Behörde für Soziales und Familie, Hamburg, Sybille.Neuwirth@bsf.hamburg.de

Rille-Pfeiffer, Christiane: Österreichisches Institut für Familienforschung ÖIF, christiane.pfeiffer@oif.ac.at

A 3 WEITERE ANHÄNGE

Muster Betreuungsgutschein der Stadt Mannheim

Informationsflyer der Stadt Mannheim

Informationsflyer der Stadt Hamburg

IMPRESSUM

ANDREAS BALTHASAR, DR. RER. POL.

Dr. Andreas Balthasar ist Institutsleiter und Gründer von Interface Politikstudien. Er ist hauptsächlich als Evaluationsberater tätig. Daneben bilden Forschung und Beratung in der Sozial- und Gesundheitspolitik Schwerpunkte seiner Tätigkeit. Er unterstützte das Bundesamt für Sozialversicherung bei der Konzipierung, der Umsetzung und der Auswertung der Evaluation des Krankenversicherungsgesetzes. Seit 1987 nimmt er einen Lehrauftrag am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern wahr. Er ist Präsident der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft SEVAL.

HANS-MARTIN BINDER, LIC. PHIL. I

Hans-Martin Binder war während zwölf Jahren als Selbstständigerwerbender im Bereich sozialwissenschaftliche Forschung und Evaluation politischer Programme tätig. Seit 1999 ist er Bereichsleiter Bildung und Familie bei Interface Politikstudien. Die Schwerpunkte seiner Tätigkeit liegen bei Evaluationen und Beratungen in den Bereichen Schulentwicklung, Volksschul- und Gymnasialreform. Im Bereich Familienpolitik beschäftigt er sich vor allem mit der Erarbeitung und Umsetzung von Konzepten für schul- und familienergänzende Betreuungseinrichtungen sowie mit Strategien und Massnahmen zur Förderung von Familienfreundlichkeit in Gemeinden und Städten. H.-M. Binder war verantwortlicher Projektleiter für die Ist-Zustandserhebung der Familienpolitik auf kantonaler und kommunaler Ebene im Rahmen des Schweizerischen Familienberichtes (2004). Er war zudem mitverantwortlich für verschiedene Expertisen im Zusammenhang mit der Konzeption des Bundesprogramms zur Anschubfinanzierung von Kinderbetreuungseinrichtungen.

REGULA GÖTSCH

Regula Götsch ist als externe Mitarbeiterin für Interface Politikstudien tätig. Neben ihrem Engagement in der Politik (Kantons- und Gemeinderätin), der Familie (zwei Söhne im Alter von neun und zehn Jahren) sowie der Geschäftsführung einer Stiftung für politische Erwachsenenbildung, studiert Regula Götsch Soziologie und Volkswirtschaft an der Fern-Universität Hagen.

WEITERE INFORMATIONEN

INTERFACE

Institut für Politikstudien

Seidenhofstr. 12

CH-6003 Luzern

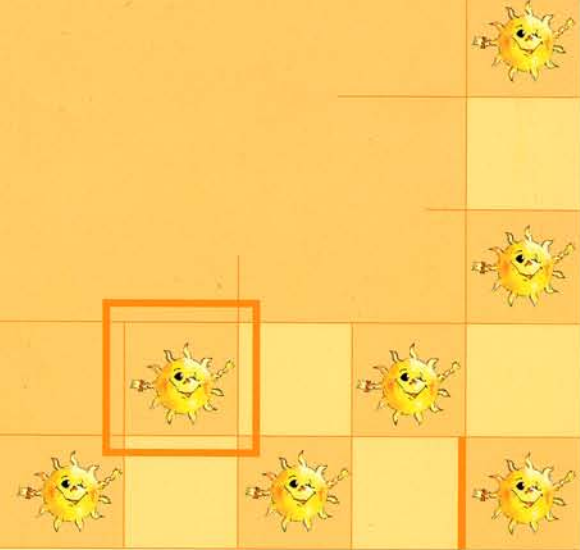
Tel. +41 (0)41 412 07 12

www.interface-politikstudien.ch

PROJEKTREFERENZ

Luzern, 10. Mai 2005

Projektnummer: P05-03



Betreuungsgutschein 2005



Name und Vorname des Kindes:

Geburtsdatum des Kindes:

Anschrift des Kindes:

Das Kind hat seinen Wohnsitz in Mannheim.

Wird vom Bürgerdienst ausgefüllt

Datum · Bürgerdienst Mannheim

Stempel Bürgerdienst Mannheim



Die Betreuung des Kindes, für das ein Beitrag oder eine Gebühr zu entrichten ist, wird für folgende Monate im Jahr 2005 bestätigt:

Eingangsdatum

Kinderkrippe

Kindergarten

Januar

April

Juli

Oktober

Februar

Mai

August

November

März

Juni

September

Dezember

Wird von der Tageseinrichtung ausgefüllt

Datum · Unterschrift der Einrichtungsleitung

Stempel der Tageseinrichtung