

11. Februar 2008, Neue Zürcher Zeitung

Gutscheine in der Kinderbetreuung

Ökonomisch sinnvolle Instrumente machen noch keine ökonomisch begründete Politik

Die Frage nach der staatlichen Subventionierung der familienexternen Kinderbetreuung birgt viel Zündstoff. Einige sehen die Lösung in dieser Diskussion in der Vergabe von Betreuungsgutscheinen. Wie der Autor zeigt, bieten solche Gutscheine tatsächlich einige ökonomische Vorteile. Sie geben jedoch keine Antwort darauf, ob und mit welchem Ziel die familienexterne Kinderbetreuung subventioniert werden soll.

Von Alois Stutzer*

Gewöhnlich kommt die Frage der Instrumentenwahl in der wirtschaftspolitischen Diskussion nach der Einigung auf bestimmte wirtschafts- oder gesellschaftspolitische Ziele. Bei der familienexternen Kinderbetreuung scheint dies momentan umgekehrt. Vorgeschlagen wird nicht mehr, wie bisher Betreuungseinrichtungen, insbesondere Kinderkrippen, zu subventionieren, sondern Betreuungsgutscheine abzugeben.

Milton Friedmans Vorschläge

Kinderbetreuungsgutscheine sind eine Form der Subjektsubventionierung im Bereich der vorschulischen, familienexternen Kinderbetreuung. Eltern erhalten eine zweckgebundene, nicht übertragbare Subvention z. B. in Form eines Gutscheins (Vouchers), den sie in einer Betreuungseinrichtung oder bei einer Tagesfamilie ihrer Wahl einlösen können. Die Anbieter lassen sich dann den Betrag des Gutscheins von der Gemeinde, Stadt oder einer privaten Trägerschaft auszahlen. Grundlage für dieses Gutscheinmodell sind die Vorschläge von Milton Friedman für das Bildungssystem.

Im Gegensatz dazu werden heute meist entweder Subventionen auf der Basis von Leistungsaufträgen direkt an Kinderbetreuungseinrichtungen bezahlt (Objektsubventionierung), oder die Gemeinden betreiben eigene Einrichtungen und bieten Plätze verbilligt an. Die Verbilligung ist zum Teil einkommensabhängig wie beispielsweise die Betreuungskostenzuschüsse in der Stadt Zürich.

Mit diesen heutigen Arrangements sind gravierende Probleme verbunden. So müssen sich die Eltern mit einer vorbestimmten Form von Kinderbetreuungsangeboten abgeben, wenn sie von den Subventionen profitieren wollen. Das heisst, wenn sie denn überhaupt einen Platz finden, da noch immer Wartelisten bestehen. Letzteres hängt vor allem damit zusammen, dass heute hohe Hürden für den Markteintritt bestehen. Der Betrieb einer Tagesstätte ist meist mit hohen Auflagen an die Räumlichkeiten und die betreuenden Personen verbunden. Dies verteuert nicht nur das Angebot, sondern verhindert auch eine flexible Anpassung an die Nachfrage.

Gutscheine für den Wettbewerb

Der grosse potenzielle Vorteil von Gutscheinen liegt nun gerade darin, dass Eltern damit ihre Nachfrage nach Betreuungsleistungen besser ausdrücken können. Sie bieten ihre Gutscheine zum Bezug jener Betreuung an, die ihren spezifischen Bedürfnissen z. B. bezüglich Öffnungszeiten, pädagogischer Konzepte, Mahlzeiten, aktiven Einbezugs der Eltern oder kurzfristiger Verfügbarkeit am besten entspricht. Unter den Anbietern entsteht Wettbewerb, und sie werden entsprechend reagieren, indem sie ihre Leistungen den Wünschen der Eltern anpassen. Das Gutscheinsystem trägt den laufenden Bedarfs- und Bedürfnisänderungen der Konsumenten automatisch Rechnung.

Durch das natürliche Kaufverhalten der Eltern wird das Kostenbewusstsein der Anbieter gefördert, und jene Leistungen werden staatlich unterstützt, die von den Haushalten am meisten geschätzt werden. Bei einem Gutscheinmodell haben alle den gleichen Zugang zu Unterstützungsleistungen, und es profitieren nicht nur jene, welche die rationierten verbilligten Leistungen beziehen können.

Indem alle registrierten Leistungserbringer Gutscheine annehmen können, wird die Konsumentensouveränität weiter gestärkt. Dabei sind an die Registrierung keine Auflagen geknüpft, ausser der Bestätigung, dass Kinderbetreuungsleistungen erbracht werden und dass zu keinem Missbrauch mit Betreuungsgutscheinen Hand geboten wird. Dies bedeutet, dass sich Krippen, Tagesfamilien und Anbieter von anderen Formen der Betreuung selber Leistungsstandards setzen und diese gegenüber den Eltern kommunizieren, um die Eltern von ihrem Angebot zu überzeugen.

Dies erleichtert den Markteintritt für neue Anbieter markant. Bei der Kinderbetreuung ist eine substantielle Angebotserweiterung auf dem offiziellen Markt zu erwarten, da bisher viele Leistungen in der inoffiziellen Wirtschaft erbracht wurden. Ein bestehender Nachfrageüberhang kann dadurch reduziert werden.

Inwiefern es gelingt, einschränkende Strukturregulierungen abzubauen, ist jedoch entscheidend für die qualitative und quantitative Angebotsausweitung und die Entstehung kostengünstiger Betreuungsangebote. Der Abbau der marktbeschränkenden Regulierungen ist besonders angesagt, da einerseits wissenschaftlich nicht gesichert ist, dass jene Strukturmerkmale, die heute oft reguliert sind, positiv zur Entwicklung der Kinder beitragen. Andererseits kann die Ergebnisqualität, auf die eine Regulierung abzielen könnte, gerade nicht geprüft werden. Die Eltern haben dafür das bessere Gespür und sehen auch, ob zum Beispiel eine Krippe schmutzig ist oder das Betreuungspersonal ständig wechselt.

Die Frage nach dem Zweck

Die konkrete Ausgestaltung der Gutscheine hängt nun stark vom Zweck des staatlichen Engagements ab. Dieser ist bei der bestehenden Objektsubventionierung oft nur unklar. Besteht das Ziel darin, Personen in der Sozialhilfe wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren, bieten Gutscheine eine Alternative zur Zuweisung von staatlichen Krippenplätzen. Ähnliche Empfehlungen ergeben sich, wenn die familienexterne Kinderbetreuung die Integration von Kindern mit Migrationshintergrund erleichtern soll. Die Gutscheine können auf den Namen des Kindes im unterstützten Haushalt ausgestellt werden und ohne weitere Auflagen mit einem bestimmten Wert pro Betreuungstag und der Möglichkeit einer Zuzahlung (open-ended voucher) abgegeben werden. Wird ein Integrationsziel verfolgt, liegt eine Einschränkung auf Krippen oder Tagesfamilien nahe, in denen eine Landessprache gesprochen wird. Den Eltern kann dabei ein physisches Gutscheinpapier abgegeben werden oder, verfahrensmässig weniger aufwendig, ein Steuerabzug oder eine Steuergutschrift gewährt werden.

Zielt die Subventionierung auf eine Erhöhung der Beschäftigung – meist von Frauen – in einkommensschwachen Haushalten, sind die Gutscheine anders auszugestalten. Solche Beschäftigungseffekte sind allerdings empirisch wenig gesichert. Die Frauenerwerbsquote bestimmt sich stark durch familiäre Werte und die Arbeitsnachfrage. Im Weiteren, wie bei anderen Subventionen auch, geht ein Teil der Mittel als Mitnahmeeffekt an die Empfänger und hat keine zusätzliche Anreizwirkung. Sollen Gutscheine dennoch darauf ausgelegt werden, so sind sie einkommensabhängig zu gestalten und an die Erwerbstätigkeit zu

knüpfen. Und zwar so, dass der Rückgang der Subvention bei höherem Einkommen nicht grösser ist als das zusätzlich erzielbare Einkommen. Diese Anforderung erfüllen einkommensabhängige Krippentarife wie jene der Stadt Zürich nicht durchwegs, wie Monika Bütler aufgezeigt hat (NZZ vom 17. 5. 06).

Es gibt auch die Vorstellung, mit der Subventionierung der familienexternen Kinderbetreuung die Geburtenzahl zu erhöhen. Der Wert der Gutscheine sollte dann von der Anzahl Kinder abhängen. Unabhängig von der zweifelhaften Wirkung stellt sich spätestens hier die Frage, ob solch lenkende Eingriffe in private Entscheidungen erwünscht sind. Wie bei jeder Lenkungssubvention werden jene benachteiligt, die sich nicht für die geförderte Form der Kinderbetreuung oder das geförderte Familienmodell entscheiden oder keine Kinder haben wollen oder können. Die Kosten, alternative Betreuungsformen aufzubauen, steigen. Dies gilt insbesondere für private Netzwerke oder traditionelle Einverdienerhaushalte.

Warum subventionieren?

Ökonomisch sinnvolle Instrumente machen also noch lange keine ökonomisch begründbare Politik. Ob mehr oder weniger effizient ausgestaltet, lastet eine Subventionierung der familienexternen Kinderbetreuung einen Teil der Kosten der Erwerbsarbeit der Allgemeinheit an und greift in Entscheidungen ein, die viele privat treffen möchten. Die Frage, wie gefördert werden soll, ist viel einfacher zu beantworten als die viel grundlegendere Frage nach den mit diesen Subventionen verfolgten Zielen. Bleiben die Ziele diffus und weckt der Gedanke an eine stärkere staatliche Lenkung familiärer Entscheide Unbehagen, so ist eine generelle steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern eine attraktive Alternative.

* Alois Stutzer ist Assistenzprofessor für öffentliche Wirtschaft und Finanzwissenschaft am Wirtschaftswissenschaftlichen Zentrum der Universität Basel.

Diesen Artikel finden Sie auf NZZ Online unter:

http://www.nzz.ch/nachrichten/international/gutscheine_in_der_kinderbetreuung_1.669445.html

Copyright © Neue Zürcher Zeitung AG

Alle Rechte vorbehalten. Vervielfältigung oder Wiederveröffentlichung zu gewerblichen oder anderen Zwecken ohne vorherige ausdrückliche Erlaubnis von NZZ Online ist nicht gestattet.
