

**Objekt-/Subjektfinanzierung und Regelungsstrukturen oder:  
Wie sinnvoll ist der Einsatz von Gutscheinen zur Angebots-  
und Nachfragesteuerung im Bereich der  
Kindertagesbetreuung?**

Vortrag beim „Fachforum ‚Kita-Gutscheinsystem‘ – Chancen, Risiken und Nebenwirkungen“ der Arbeitsgemeinschaft der Familienverbände in Niedersachsen (AGF)

25.01.2010

Hannover

# Scheinbar ist doch alles ganz einfach und überzeugend

**Objektfinanzierung**  
(altes System)



**Subjektfinanzierung**  
(System der Zukunft)

=> finanziert werden **Plätze in bestimmten Einrichtungen**, die von den Nachfragern in Anspruch genommen werden müssen, d.h. sie müssen sich dem Angebot anpassen

=> finanziert werden die **Nachfrager**, die sich ein für sie adäquates Angebot suchen und die Anbieter passen sich den Präferenzen der Nachfrager an



=> Öffentlicher Jugendhilfeträger muss das Angebot planen und bereitstellen



=> Öffentlicher Jugendhilfeträger gewährleistet nur noch, die Planung und Bedarfsdeckung läuft über die Träger

# Scheinbar ist doch alles ganz einfach und überzeugend

---

Eine typische ökonomische Argumentation pro Gutscheine geht so:

- ▶ Mit Gutscheinen ausgestattet können Eltern ihre Nachfrage besser ausdrücken
- ▶ Unter den Anbietern entsteht Wettbewerb (um die Gutscheine) und sie werden ihre Angebote den Wünschen der Eltern anpassen (=> +: automatische Anpassung des Angebots an die Bedarfsänderungen der Konsumenten)
- ▶ Das Kostenbewusstsein der Anbieter wird gefördert und nur die Leistungen werden staatlich gefördert, die von den Eltern auch tatsächlich geschätzt/nachgefragt werden
- ▶ Anbieter werden sich selbst Leistungs- und Qualitätsstandards setzen, um mit diesen die Eltern zu überzeugen, das Angebot auch in Anspruch zu nehmen
- ▶ Durch Gutscheine wird der Markteintritt für neue Anbieter markant erleichtert  
- allerdings nur, wenn die Anbieter nicht zu stark reguliert werden

Quelle: Stutzer, A.: Gutscheine in der Kinderbetreuung, in: Neue Zürcher Zeitung, 11.02.2008

---

# Erste Fragen tauchen aber schon bei der Begrifflichkeit auf

---

Das Referenzmodell für „Subjektfinanzierung“ bzw. „Subjektförderung“ ist nicht der dann auch noch zweckgebundene Gutschein, sondern die **direkte monetäre Förderung** des Subjekts, z.B. über eine Steuererleichterung oder einen direkten Zuschuss in Form von Geld

=> idealtypisch wäre also zur *Maximierung der „Konsumentensouveränität“* die **Förderung über eine (nicht-zweckgebundene) Geldleistung**, so dass die Nachfrager frei entscheiden können, ob, wie und für was sie das Geld verwenden

=> *Echoeffekte dieser Konstellation finden sich in der aktuellen Debatte über die Einführung eines „Betreuungsgeldes“ ab 2013 für alle, die keinen staatlich subventionierten Betreuungsplatz für ihr Kind in Anspruch nehmen (wollen)*

Die **Zweckbindung** der Subjektförderung in Form eines Gutscheins, dessen Einlösung an bestimmte zugelassene Anbieter gekoppelt ist, stellt eine Restriktion des ursprünglichen Ansatzes dar – Gutscheine sind somit nur (noch) eine Annäherung an eine „echte“ Subjektförderung, sie sind gewissermaßen schon eine „Vermischung“ mit der Objektförderung

# Vorsicht: Die Tiefen bzw. Untiefen der Debatte über „Kita-Gutscheine“

Normative Überhöhung  
„der“ Gutscheininidee



Überschuss an  
politischen Zielen,  
die mit den  
Gutscheinen  
verwirklicht werden  
sollen

Diskursive Überhöhung  
einer eindeutigen  
Steuerungswirkung  
von Gutscheinen und  
**Ausblendung** der  
ambivalenten  
Steuerungswirkungen

# Klarstellung: Uneindeutigkeiten der Kita-Gutschein-Debatte

---

*Es gibt keine eindeutigen Antworten* auf die Frage, ob Gutscheine ein sinnvolles Instrument für die Angebots- und Nachfragesteuerung sein können oder eben nicht.

Die Antwort muss *schon auf der theoretischen Ebene uneindeutig* ausfallen, wie alle seriösen Auseinandersetzungen mit dem Thema in den vergangenen Jahren betont haben,

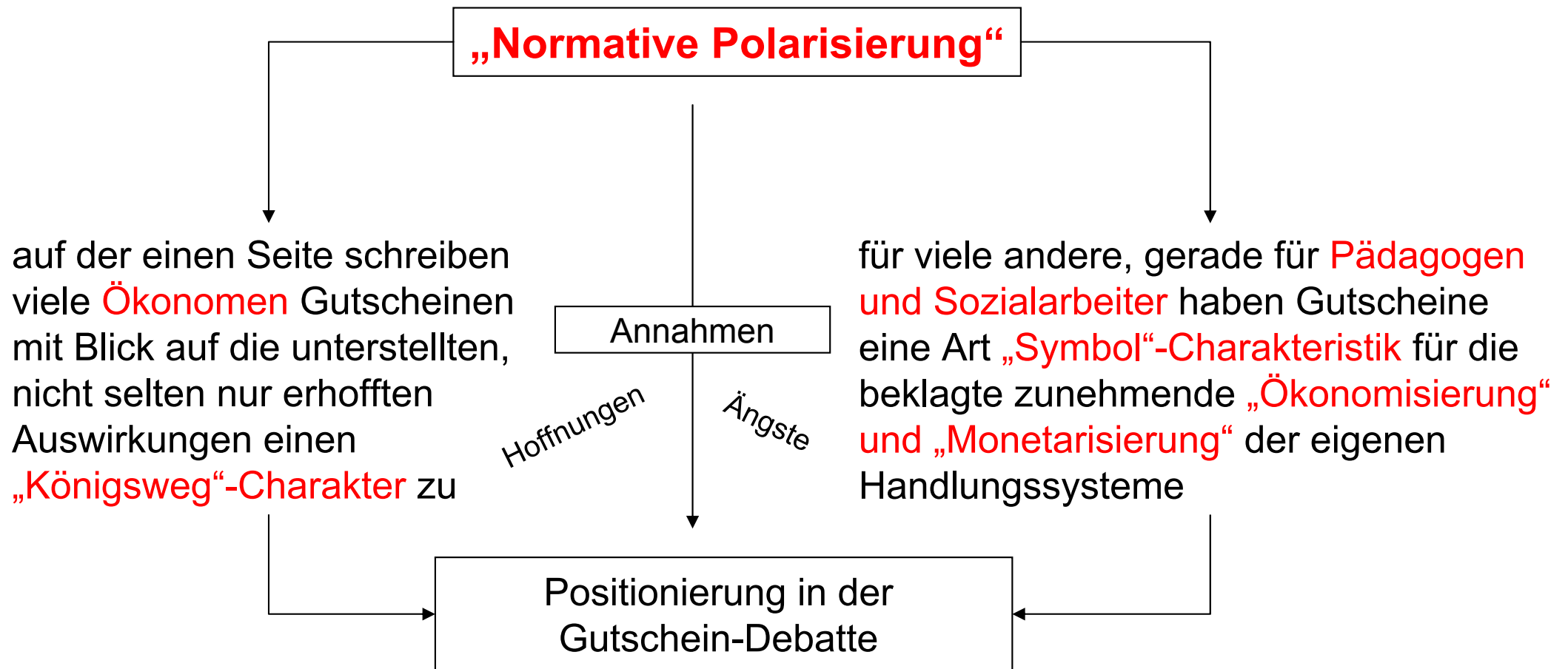
- denn wir bewegen uns einerseits in einem Kontext, in dem **ausreichend empirische Befunde fehlen** bzw. **die vorliegenden Befunde sind widersprüchlich**

☞ „*dass Gutscheine weder eindeutig besser noch eindeutig schlechter abschneiden als andere Finanzierungsinstrumente*“ (Dohmen 2005: 44)

☞ „*Der internationale Vergleich zeigte ... dass Gutscheinsysteme weder als uneingeschränkt erfolgreich noch als uneffektiv bewertet werden können*“ (Gerlach et al. 2007: 143)

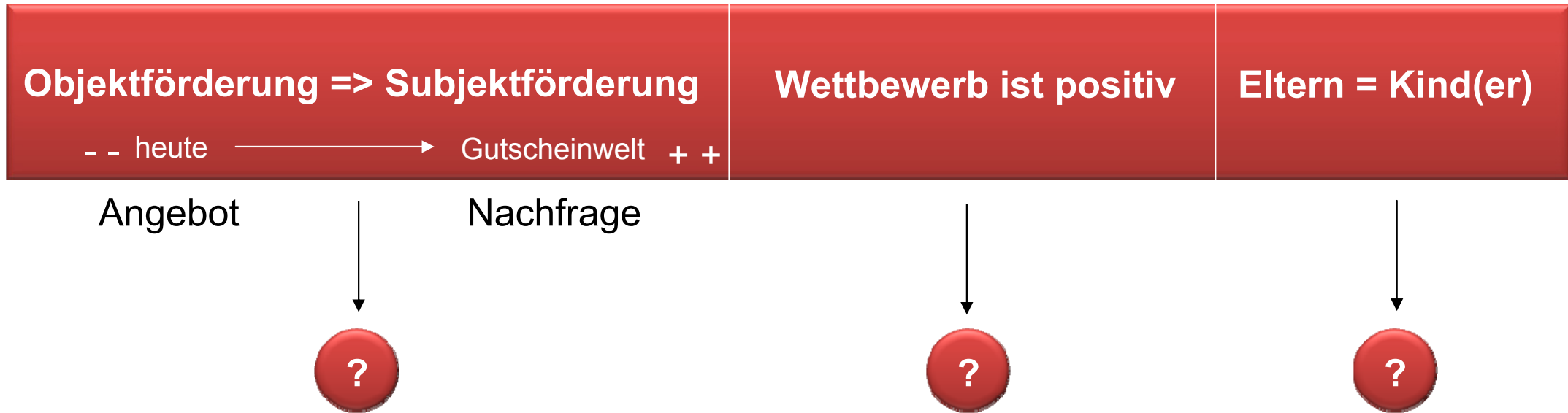
- zum anderen kann die Gewichtung der Vor- und Nachteile von Gutscheinsystemen nicht losgelöst von dem jeweiligen **normativen Hintergrund** gelesen werden.

# Gutscheine polarisieren



*„Von den meisten Ökonomen geliebt, von den meisten Pädagogen und anderen Professionen gehasst, so könnte man etwas pointiert die Reaktionen auf Bildungsgutscheine zusammenfassen“ (Dohmen 2005: 4)*

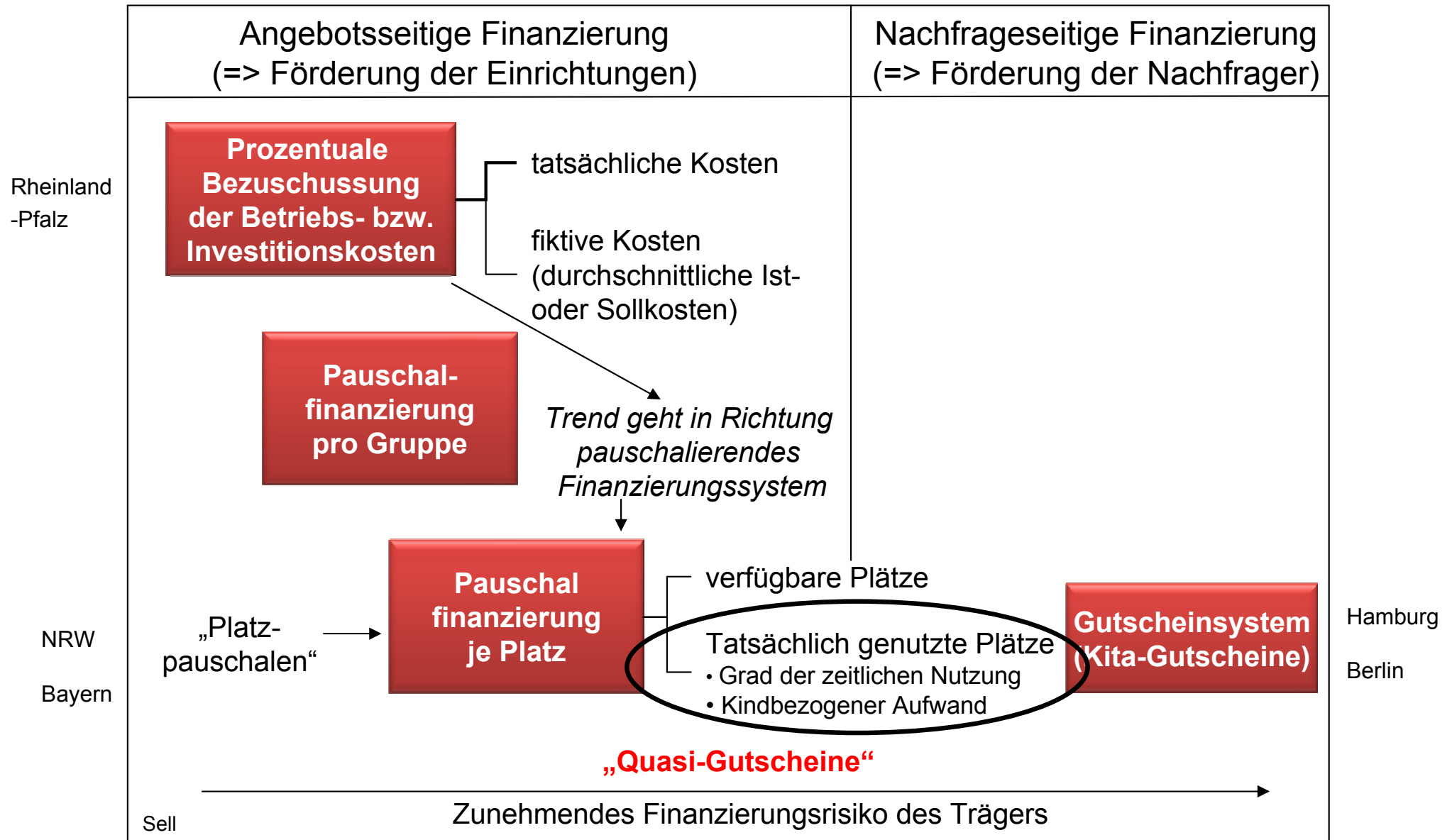
## Mythen und Simplifizierungen komplexer Systeme



Die Wahlentscheidungen der vom öffentlichen Jugendhilfeträger mit „Kaufkraft“ ausgestatteten Eltern sollen für die Angebots- und Qualitätsentwicklung entscheidend werden, so dass die öffentlichen Träger ihren Beitrag auf Rahmensetzung bei Marktregulierung und Qualitätsmanagement sowie die Festlegung fairer Prinzipien bei der Vergabe von Gutscheinen beschränken können → als Vorteil verspricht man sich mehr (Wettbewerbs-)Druck zur Qualitätsentwicklung bei den Trägern



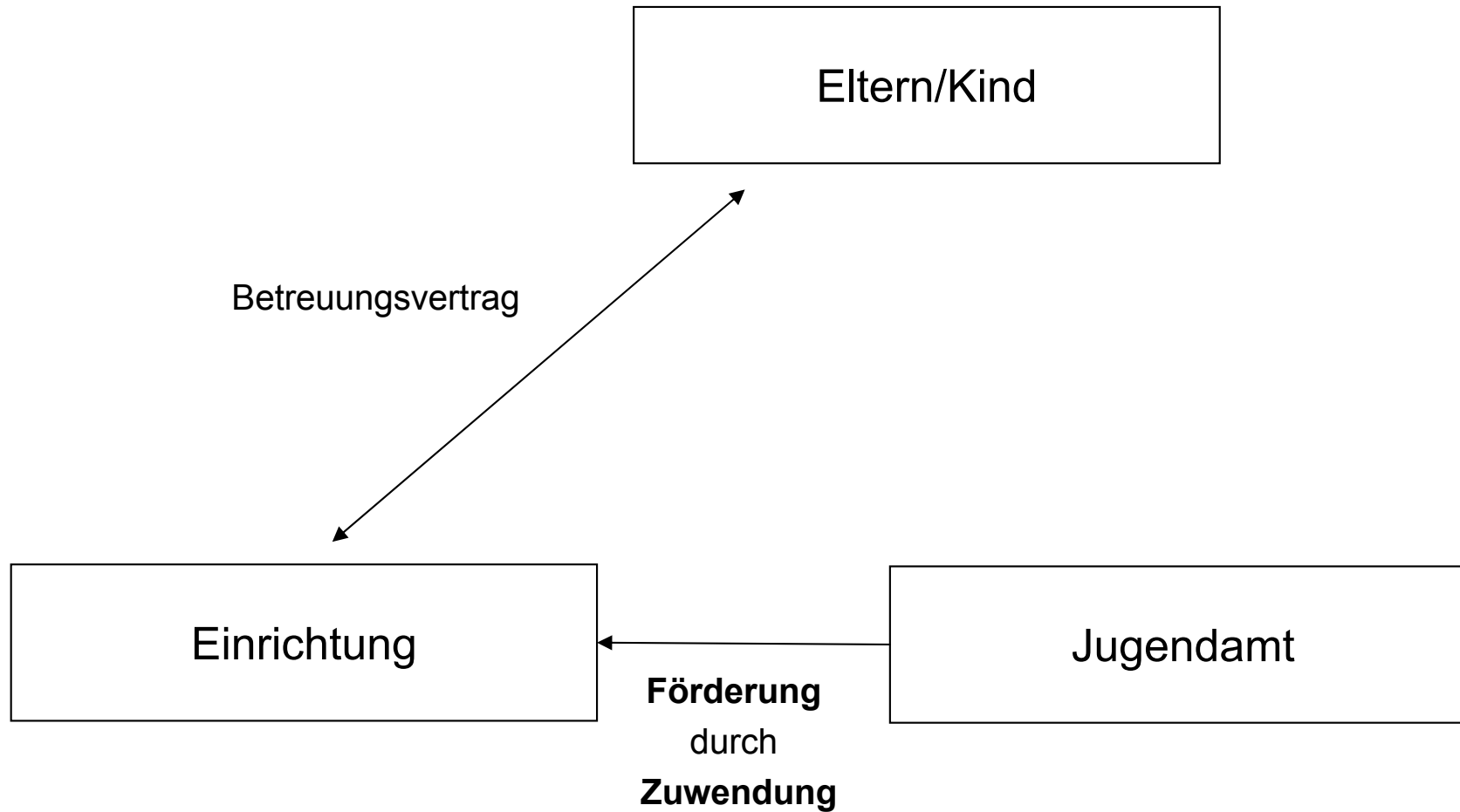
# Entwicklungslinien der Finanzierung von Kindertageseinrichtungen



Eine Pauschalfinanzierung je tatsächlich genutzter Plätze ist eine nachfrageorientierte Finanzierung, dazu braucht man das Instrument der Gutscheine nicht zwingend!

# Ganz früher : Traditionelles Finanzierungssystem

---



## Der Sprung in den „Regelleistungsbereich“

---

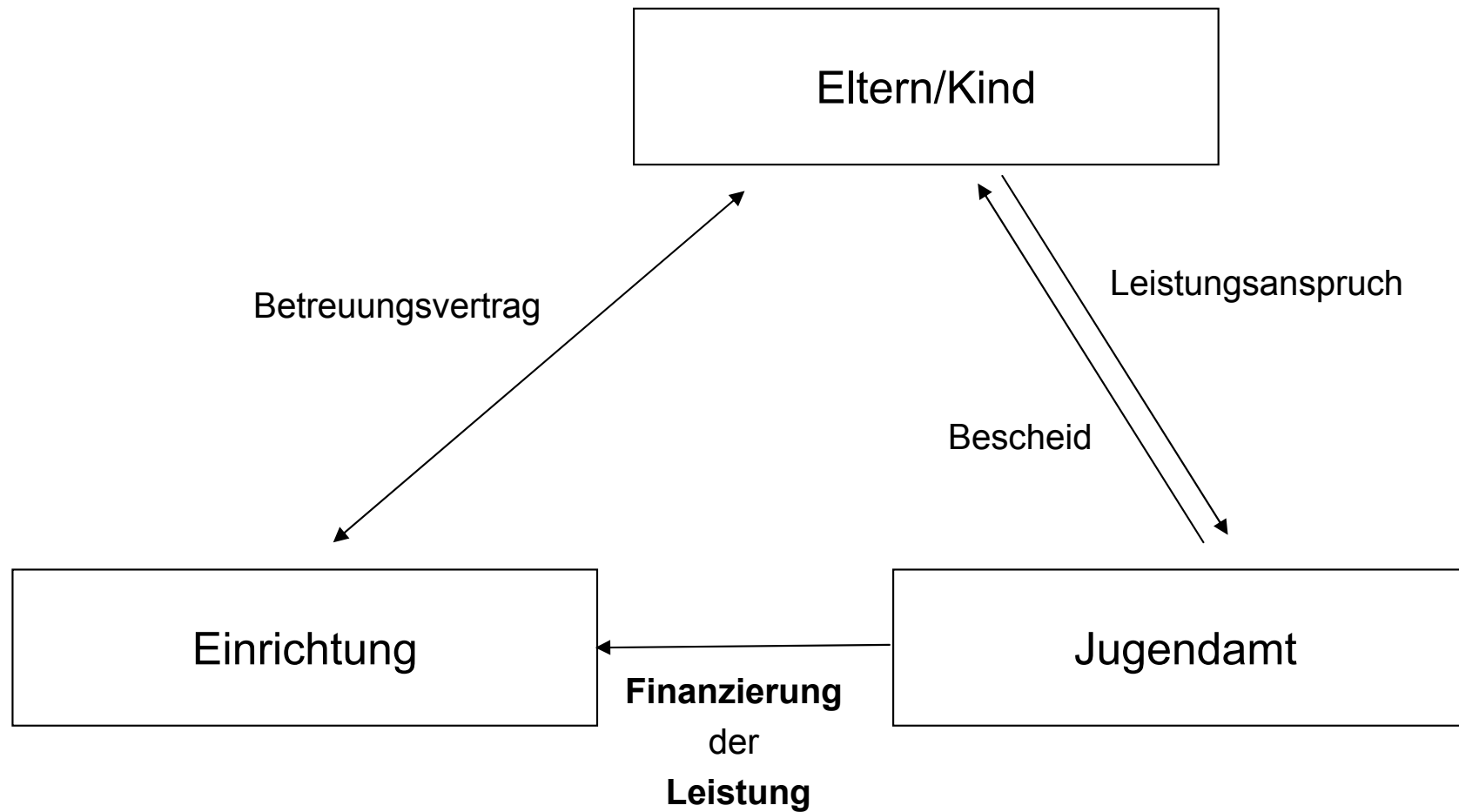
Die Kindertagesbetreuung entwickelte sich zu einem allgemeinen Angebot mit subjektiven Rechten (=> Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz)

Konsequenzen:

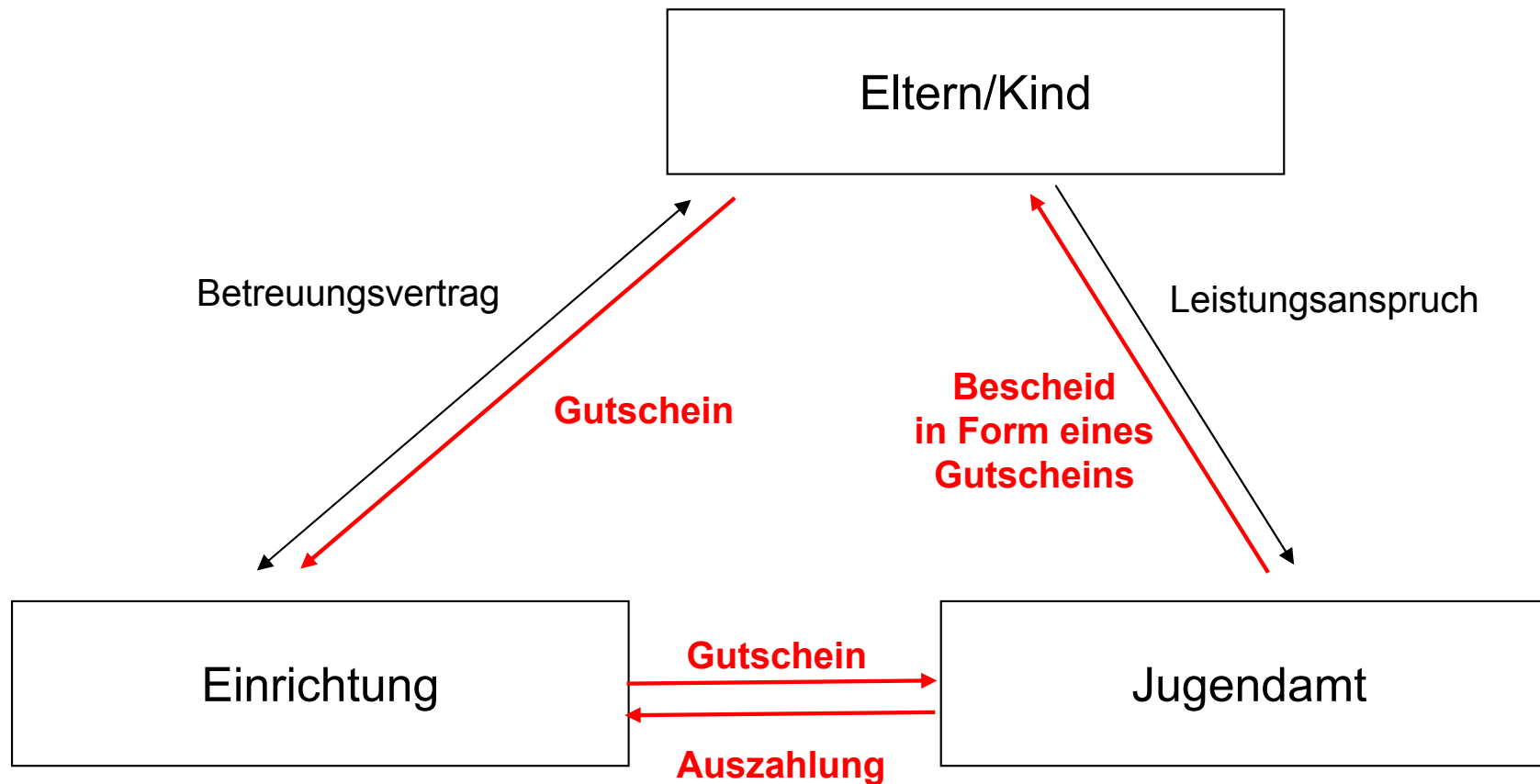
=> Wo ein individueller Rechtsanspruch besteht, ist dieser unmittelbar zu beanspruchen und zuzuweisen – und zwar durch Verwaltungsakt

=> Wo die öffentliche Jugendhilfe eine Leistung gewährt, muss sie diese bezahlen, wenn ein anderer diese Leistung erbringt: Aus der Förderung wird eine Finanzierungsverpflichtung mit einem entsprechenden Anspruch des Leistungserbringers

# Das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis wird erkennbar



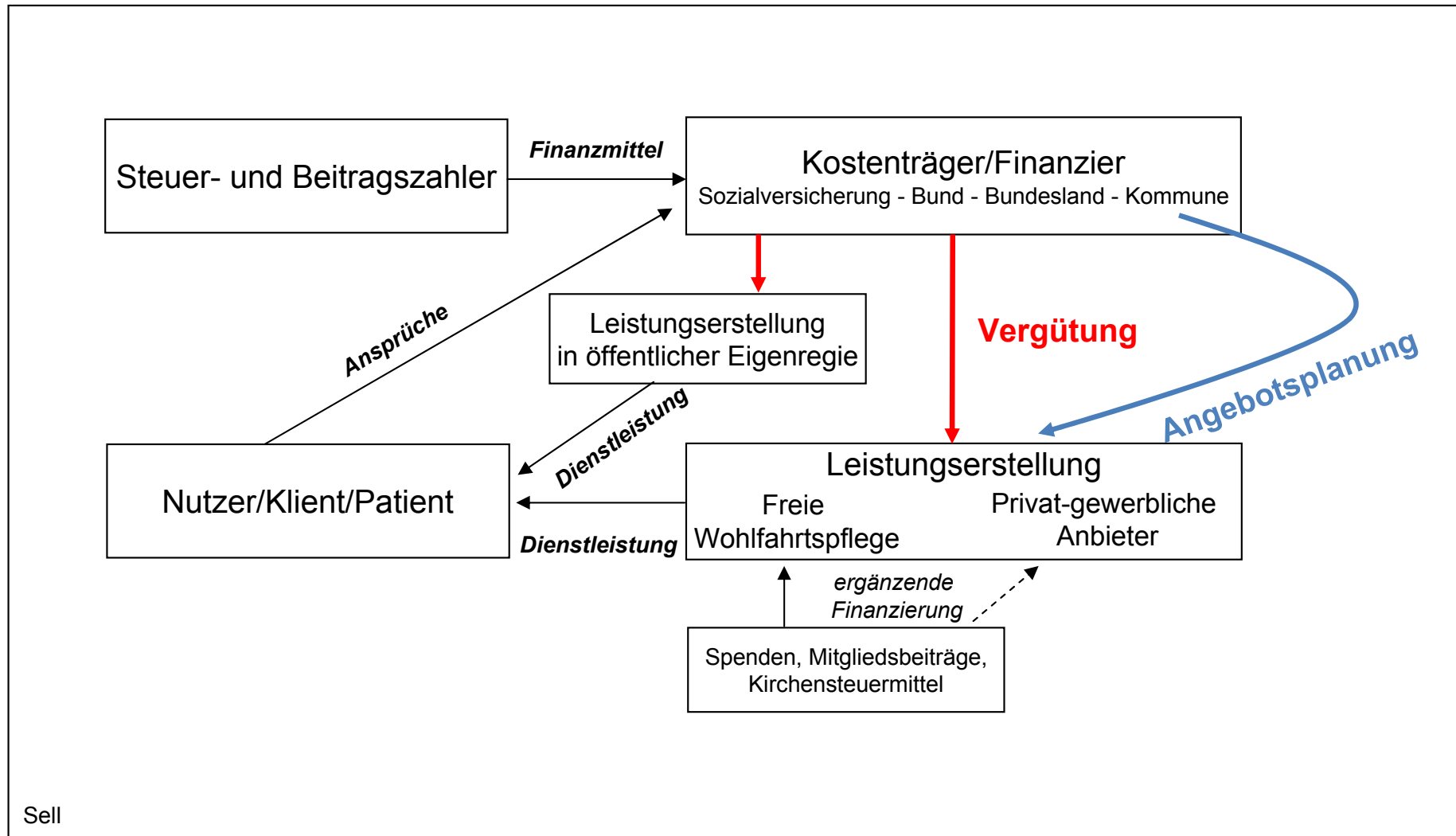
# Eine „verwaltungstechnische“ Entmystifizierung des Gutscheinmodells



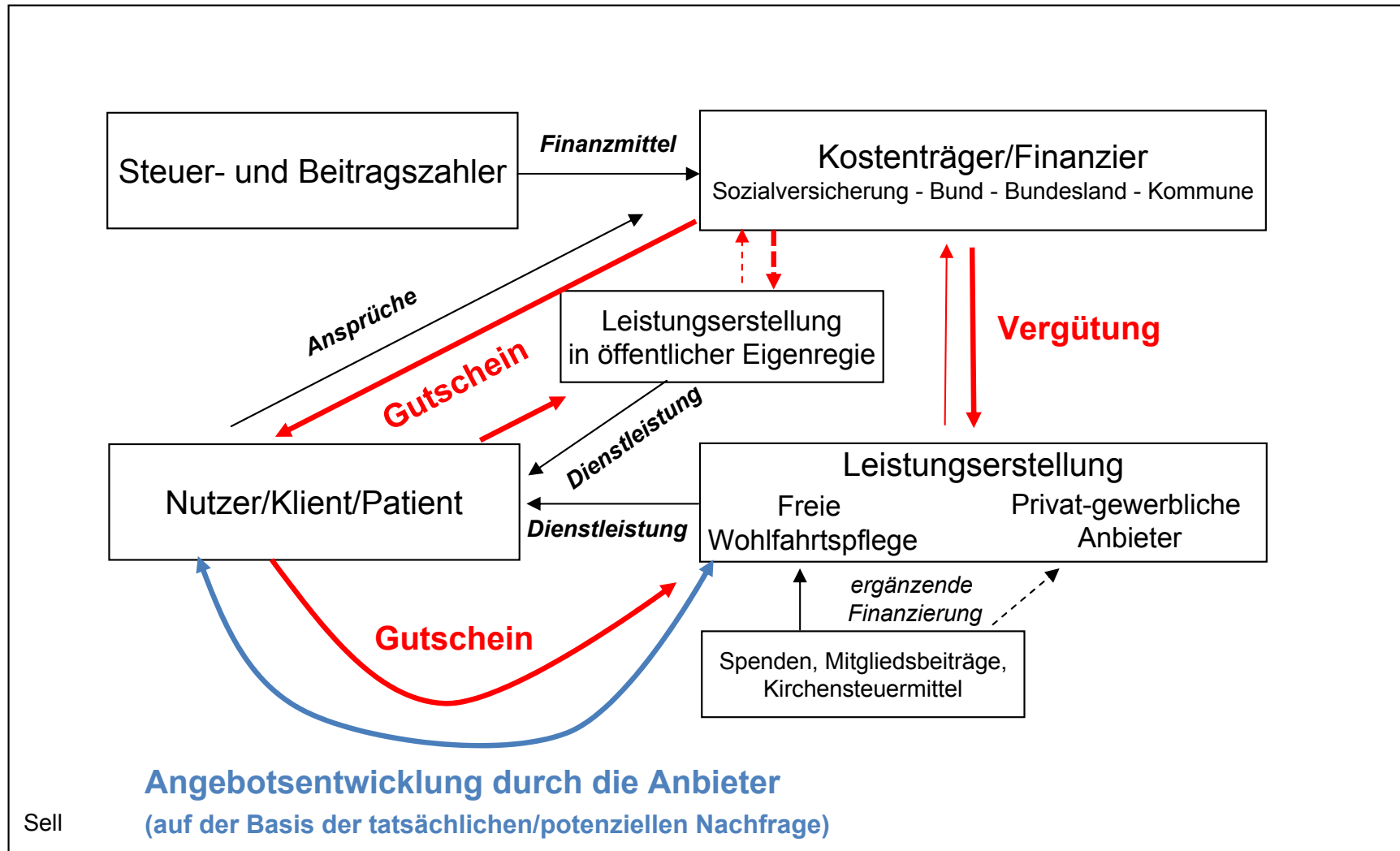
Der „Kita-Gutschein“ ist somit nichts anders als

- ein „**symbolisch aufgeladener Leistungsbescheid**“ an den Leistungsempfänger und
- Ausdruck der Finanzierungszusage** des öffentlichen Trägers an den Leistungserbringer

# Wird das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis substantziell verändert?



# Wird das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis substantziell verändert?



# Offene Fragen unter besonderer Berücksichtigung der Strukturen in Niedersachsen

**Wettbewerb**



**Angebotsoligopol / Monopol**

In **großen Städten** könnte ein Gutscheinsystem durchaus erhebliche Wettbewerbseffekte generieren (=> Hamburg, Berlin)

In **ländlichen Räumen** gibt es im Regelfall gar keine Grundlage für Wettbewerb, sondern eher das Problem einer Angebotssicherstellung bei rückläufigen Kinderzahlen

**Budgetvolumen  
für die Gutscheine**

> Bedarf 😊

= Bedarf

< Bedarf ☹️



## Welche Angebotsformen werden als förderungsfähig definiert?

=> Hier geht es nicht nur um die Frage der (unterschiedlichen?) Behandlung von Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege, sondern generell um die Öffnung des förderfähigen Angebotsspektrums, um die innovativen Potenziale eines Gutscheinsystems zu heben, zugleich aber besteht die Gefahr von Verdrängungseffekten

**Welche Kosten sollen wie in einem Gutscheinsystem abgebildet werden?**



**Ist- oder Sollkosten? Übergangslösung?**



**Duale oder monistische Finanzierung?**



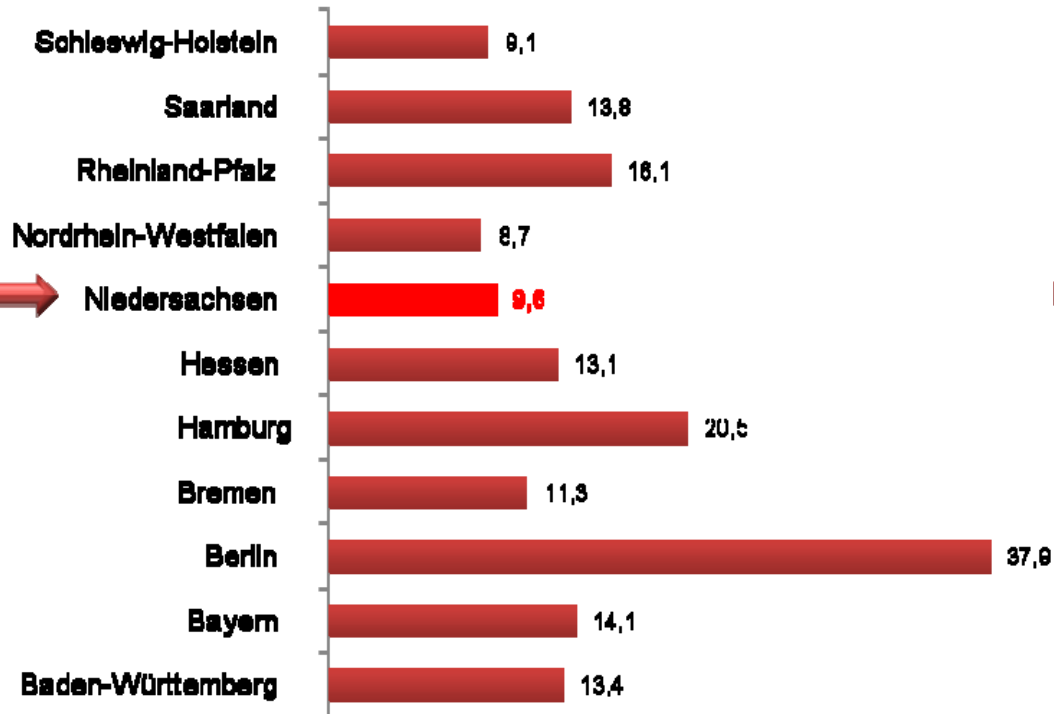
**„Betreuungsstundenfinanzierung“ oder auch Berücksichtigung von Einzel- und Komplexleistungen, von Kooperations- und Managementaufwendungen sowie von besseren Standards (Personalschlüssel)?**



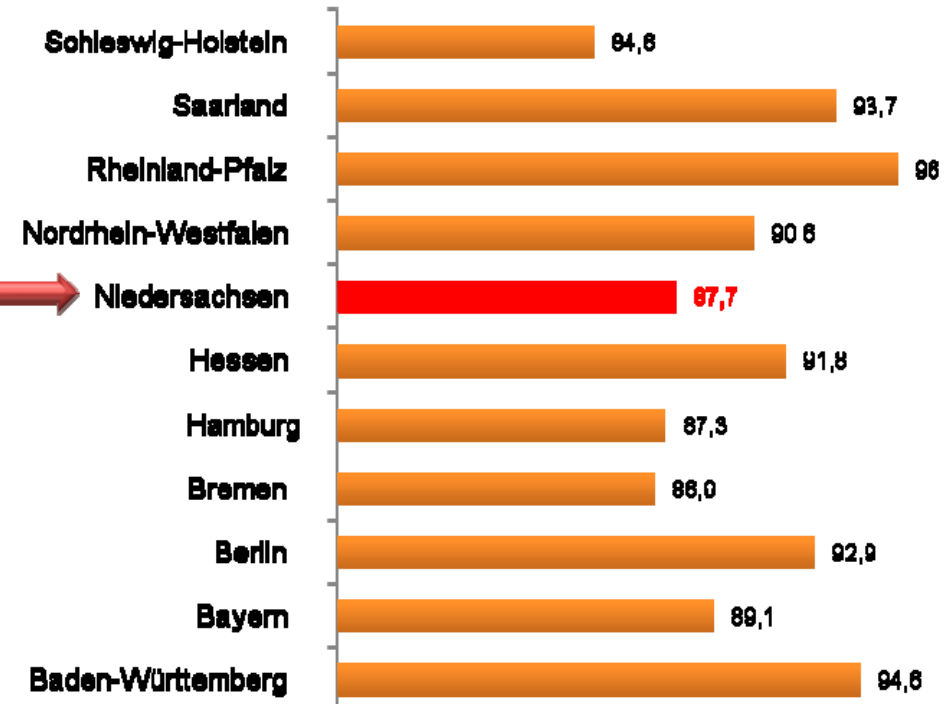
**Parallelsystem einer objektorientierten „Sicherstellungsfinanzierung“ in ländlichen Räumen?**

# Niedersachsen gehört definitiv zu den Schlusslichtern – auch im Kindergartenbereich

Betreuungsquoten bei den unter 3-Jährigen



Betreuungsquoten bei den 3-6-Jährigen



Die Daten beziehen sich auf 2009 (nur Kindertageseinrichtungen)\*. Nach den bisherigen Planungen auf der Basis des Krippengipfels 2007 sollen im Jahr **2013** – wenn der individuelle Rechtsanspruch ab dem vollendeten ersten Lebensjahr scharf gestellt wird – **mindestens 35%** im U3-Bereich erreicht werden. Bei den 35% handelt es sich lediglich um eine Planungsgröße. Es gilt der Rechtsanspruch. (\* 2,3% der Kinder unter 3 Jahren befanden sich 2009 in Kindertagespflege)

## Fazit

---

- => In Niedersachsen gibt es derzeit und auf absehbare Zeit einen **erheblichen Nachhol- und Entwicklungsbedarf** allein schon auf der ausschließlich quantitativen Ebene der notwendigen Bedarfsdeckung, hinzu kommen **erhebliche Defizite bei der Ausgestaltung der Betreuungsangebote** (z.B. Ganztagsplätze usw.) und gerade im U3-Bereich **defizitäre Personalschlüssel**, die sich im unteren Drittel bewegen und den Standards der Fachdiskussion bei weitem nicht entsprechen => vor diesem Hintergrund erscheint mittelfristig ein Systemwechsel hin zu einem Gutscheinsystem illusorisch
  
- => Der Aktivitätsgrad des Bundeslandes ist auch und gerade im Vergleich zu anderen westdeutschen Flächenländern nur sehr niedrig – notwendig wäre mit Blick auf die erforderlichen Ausbau- und Entwicklungssprünge eine „**aktive Föderalisierung**“, wie sie z.B. von Rheinland-Pfalz in den vergangenen Jahren betrieben worden ist
  
- => Wenn es nicht anders geht, dann machen Sie einen (möglichst überschaubaren) **Modellversuch**, der mindestens eine Laufzeit von drei Jahren haben sollte und natürlich ordentlich evaluiert werden muss (☺), dann sehen wir weiter ...

**Lesen bildet: In diesen Tagen erscheint der folgende Sammelband mit vielen Beiträgen sowohl von Befürwortern wie auch Gegnern einer Gutscheinformfinanzierung**

