

Dominik Enste / Oliver Stettes

Bildungs- und Sozial- politik mit Gutscheinen

Zur Ökonomik von Vouchers

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 3-602-14708-8

978-3-602-14708-3

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© 2005 Deutscher Instituts-Verlag GmbH
Gustav-Heinemann-Ufer 84–88, 50968 Köln
Postfach 51 06 70, 50942 Köln
Telefon (02 21) 49 81-4 52
Telefax (02 21) 49 81-4 45
Internet: www.divkoeln.de
E-Mail: div@iwkoeln.de

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

Inhalt

1	Einleitung	5
2	Theoretische Grundlagen	6
2.1	Gründe und Formen staatlicher Eingriffe	6
2.1.1	Marktversagen, Paternalismus und Meritorisierung	6
2.1.2	Subjekt- versus Objektförderung	7
2.1.3	Transferarten: Geldleistungen versus Sachleistungen	7
2.2	Gutscheine als politisches Instrument	10
2.2.1	Sicherung der allokativen Effizienz	11
2.2.2	Sicherung der Produktionseffizienz	11
2.2.3	Sicherung gesellschaftlicher Ziele	15
2.3	Leitfaden zur Analyse von Gutscheinmodellen	16
3	Gutscheine in der schulischen Bildung	21
3.1	Anpassungsbedarf in der schulischen Bildung	21
3.1.1	Wahlfreiheit eingeschränkt, Angebot nicht differenziert	22
3.1.2	Effizienter Ressourceneinsatz fraglich	22
3.1.3	Gesellschaftliche Ziele gefährdet	23
3.2	Vor- und Nachteile von Schulgutscheinen	24
3.3	Schulgutscheine im internationalen Vergleich	26
3.3.1	Direkte Gutscheinmodelle	27
3.3.2	Indirekte Gutscheinmodelle	29
3.3.3	Bewertung der Ziele	31
3.4	Schulgutscheine – Lehren für Deutschland	37
3.4.1	Zielkonflikte beachten	37
3.4.2	Nachfragegesteuert finanzieren	40
4	Gutscheine für die Betreuung von Kindern, Behinderten und Pflegebedürftigen	42
4.1	Kinderbetreuung in Deutschland	42
4.1.1	Charakteristika des Finanzierungs- und Steuerungssystems	43
4.1.2	Defizite bei der Zielerreichung	45
4.1.3	Gutscheine als Lösungsansatz	47
4.1.4	Ein Praxisbeispiel	49

4.2	Persönliches Budget für Behinderte	51
4.2.1	Reformbedarf in Deutschland	51
4.2.2	Defizite bei der Zielerreichung	52
4.2.3	Praktische Umsetzung im Modellversuch	52
4.3	Gutscheine für Pflegebedürftige	54
4.3.1	Demographische Entwicklung und Reformbedarf	54
4.3.2	Defizite bei der Zielerreichung	56
4.3.3	Internationale Erfahrungen	57
4.3.4	Pflegebudget oder Gutschein?	60
4.3.5	Case-Manager statt Zweckbindung?	62
5	Zusammenfassung	63
	Literatur	66
	Kurzdarstellung / Abstract	74
	Die Autoren	75

1

Einleitung

Vor genau 50 Jahren, im Jahr 1955, stellte Milton Friedman erstmals seine Ideen zu Gutscheinen im Erziehungs- und Bildungswesen vor. Angesichts der Klagen über ineffiziente und ungerechte Bildungs- und Sozialsysteme hat dieser Vorschlag bis heute nichts an Relevanz eingebüßt.

Eine Vielzahl von theoretischen und empirischen Beiträgen der vergangenen Jahre befasste sich mit den Problemen, den Konsequenzen und der konkreten Anwendung von Gutscheinmodellen. Obwohl sich viele Politikfelder für die Vergabe von Gutscheinen empfehlen würden und politische Entscheidungsträger sogar auf die Erfahrungen mit Gutscheinen in anderen Ländern zurückgreifen könnten, ist dieses Konzept in Deutschland bisher kaum aufgegriffen worden. In den USA, Chile, Neuseeland und Schweden sind in jüngster Zeit verstärkt Gutscheinmodelle – vor allem im Bildungswesen – sowohl auf regionaler als auch nationaler Ebene eingeführt worden.

Es ist deshalb an der Zeit, sich intensiv mit der Ökonomik von Gutscheinen zu beschäftigen und einen Überblick über den Stand der Wissenschaft einerseits sowie der praktischen Umsetzung andererseits zu geben. Außerdem sollten die Vor- und Nachteile staatlicher Transfers in Form von Gutscheinen anhand von Beispielen aus der Praxis beleuchtet werden.

In diesem Beitrag wollen wir nach einer theoretischen Einordnung von Gutscheinen in einen größeren finanzwissenschaftlichen Kontext die Spezifika von Gutscheinen genauer darstellen. Ausgehend von den Zielen werden die Vor- und Nachteile von staatlichen Eingriffen mittels Gutscheinen skizziert; aus dieser Analyse ergibt sich ein Bewertungsschema für die Anwendungsoptionen von Gutscheinen (Kapitel 2). Nach der Theorie betrachten und überprüfen wir den Einsatz von Gutscheinen in der Praxis: Neben dem Kernbereich Schulbildung (Kapitel 3) werden auch Anwendungsmöglichkeiten bei der Kinderbetreuung, in der Behindertenhilfe sowie in der Pflege diskutiert (Kapitel 4). Eine zusammenfassende Bewertung rundet die Analyse von Gutscheinen ab (Kapitel 5).

2

Theoretische Grundlagen

2.1 Gründe und Formen staatlicher Eingriffe

In Finanzwissenschaft und Wirtschaftspolitik gibt es traditionell heftige Kontroversen darüber, welche Aufgaben der Staat übernehmen muss und welche besser dem Markt und dem Wettbewerb überlassen bleiben sollten. In der Wohlfahrtsökonomik wird als Grund für staatliche Eingriffe Marktversagen angeführt: Die Preise führen Angebot und Nachfrage nicht optimal zusammen. Wesentliche Ursachen für derartiges Marktversagen sind externe Effekte, Informationsasymmetrien, natürliche Monopole und ruinöse Konkurrenz (Fritsch et al., 2004). Staatliche Eingriffe werden auch aus Gründen der Umverteilung als gerechtfertigt angesehen. Ziel ist in solchen Fällen, das Existenzminimum für Bedürftige zu sichern sowie weitgehende Startchancengerechtigkeit herzustellen (Bradford/Shaviro, 1999, 4 ff.; zur Begründung von distributiven Eingriffen auch Wolter, 2001 sowie Gradstein, 1999 und Gradstein/Justman, 2000).

2.1.1 Marktversagen, Paternalismus und Meritorisierung

Als Grund für einen staatlichen Eingriff wird häufig die zu geringe oder die zu hohe Nachfrage nach einem Gut genannt, die nicht der gewünschten oder der „richtigen“ Nachfrage entspricht. Als Ursache dafür gelten unvollständige oder fehlende Informationen sowie irrationales Verhalten oder zu niedriges Einkommen der Menschen. Dies spricht jedoch zunächst dafür, dass der Staat – vorausgesetzt, er verfügt überhaupt über bessere Informationen – lediglich die Informationsbasis der Konsumenten verbreitern oder die Ursachen für die postulierte Irrationalität beseitigen sollte. Denn welcher Konsum richtig oder falsch ist, hängt letztlich nicht vom Staat, sondern von der Einschätzung jedes Einzelnen ab. Die Souveränität des Konsumenten markiert einen Grundpfeiler der freiheitlichen Wirtschaftsordnung; ihre Infragestellung durch staatliche Instanzen steht stets unter einem Vorbehalt. Denn andernfalls würde die Begründung, dass bestimmte volkswirtschaftliche Zustände wünschenswert sind und herbeigeführt werden müssen, nicht nur Tor und Tür für staatliche Interventionen in vielen Lebensbereichen öffnen, sondern auch den Missbrauch hoheitlicher Entscheidungsbefugnisse durch Partikularinteressen erleichtern.

Der Staat greift jedoch auch in Fällen ein, in denen er paternalistisch agiert und versucht, vermeintlich falsche Präferenzen seiner Bürger durch Sanktionen zu korrigieren. Der Staat bewertet hierbei einige im Grunde private Güter höher

als andere. Er fördert deren Konsum oder Nutzung (zum Beispiel den Besuch von Kindertagesstätten, Museen und Theatern, die Ausgabe kostenloser Schulmilch), indem er diese selbst anbietet oder subventioniert (Meritorisierung). Alternativ hierzu kann der Staat auch „schlechte“ Güter mit höheren Kosten belegen („Demeritorisierung“). Typisches Beispiel hierfür ist die Verteuerung des Rauchens durch eine (steigende) Tabaksteuer.

2.1.2 Subjekt- versus Objektförderung

Geht man nun beispielsweise im Fall eines Marktversagens davon aus, dass ein staatlicher Eingriff gerechtfertigt ist, stellt sich die Frage nach der geeigneten Form der Intervention. Der Staat kann die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen in Eigenregie übernehmen oder diese privaten Anbietern überlassen. Unabhängig davon kann er den Konsum durch die Förderung der anbietenden Einrichtungen (Objektförderung) oder des einzelnen Nachfragers (Subjektförderung) begünstigen.

Bei der Objektförderung ersetzt der Staat dem jeweiligen Träger einer Einrichtung oder dem Anbieter die gesamten oder einen Teil der anfallenden Kosten gegen entsprechende Nachweise. Durch die engen Abstimmungsprozesse zwischen der jeweiligen staatlichen Behörde und der zu finanzierenden Einrichtung haben Bürokraten und der politische Apparat somit einen erheblichen Einfluss auf Preise, Qualität und Umfang der angebotenen Leistungen. Beispiele für Objektförderung sind das öffentliche Angebot von Kultureinrichtungen (Theater, Museen usw.) oder Schwimmbädern.

Demgegenüber werden bei der Subjektförderung nicht die Anbieter, sondern die Nachfrager gestärkt und finanziell unterstützt. Dabei wird mehr auf marktwirtschaftliche Mechanismen vertraut als auf die Richtigkeit staatlicher Planungen hinsichtlich Kosten und Leistungen. Außerdem kann hier die Finanzierung an die Bedürftigkeit der Person gekoppelt werden. Damit ist eine zielgenauere Unterstützung möglich als bei einer Objektförderung. Steuerliche Absetzungsmöglichkeiten von Aufwendungen, direkte finanzielle Transfers sowie die Ausgabe von Gutscheinen oder Bezugsscheinen sind im weiteren Sinne als Modelle der Subjektförderung zu nennen. Beispiele für eine Subjektförderung sind das Wohngeld, die Eigenheimzulage oder Gutscheine für die Kinderbetreuung.

2.1.3 Transferarten: Geldleistungen versus Sachleistungen

Unter Effizienzgesichtspunkten sollten staatliche Subventionen bei Bedürftigkeit in Form einer Geldleistung („transfer in cash“) getätigt werden, da der Transferempfänger von der freien Verwendung eines Geldbetrags am meisten