

Vera Bünnagel, Barbara Henman\*

## Kleinkindbetreuung: Wahlfreiheit durch subventionierte Krippenplätze?

*In der aktuellen Debatte über die Betreuung von Kleinkindern wird über die Wahlfreiheit der Eltern zwischen verschiedenen Betreuungsmöglichkeiten und deren Finanzierung gestritten. Welche Gründe gibt es für die Subventionierung von Krippenplätzen? Wie steht es um ihre ordnungspolitische Rechtfertigung? Ist ein Mangel an Krippenplätzen eine Folge von Marktversagen? Welche Verzerrungen können durch die Subventionierung ausgelöst werden?*

Unter dem Stichwort Wahlfreiheit wird in der aktuellen politischen Debatte die Schaffung von 500 000 zusätzlichen institutionellen Betreuungsplätzen für Kleinkinder unter drei Jahren gefordert. Dreieinhalb Mrd. Euro müsste der Staat dafür Schätzungen des Familienministeriums zufolge jährlich zusätzlich zur Verfügung stellen.<sup>1</sup> Aus ordnungspolitischer Sicht ist die der Subvention zu Grunde liegende Argumentation äußerst fragwürdig. Wahlfreiheit bei der Kleinkindbetreuung bedeutet, den Eltern die freie Entscheidung darüber zu belassen, ihr Kind selbst zu betreuen, zu Oma, Freunden oder einer Tagesmutter zu bringen, oder in einer institutionellen Einrichtung betreuen zu lassen – ob aus pädagogischen Gründen oder um beispielsweise einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Wahlfreiheit heißt nicht, eine bestimmte Betreuungsform oder ein bestimmtes Familienmodell einseitig zu subventionieren. Denn damit einher geht stets automatisch, andere zu diskriminieren.

Der vorliegende Beitrag untersucht, ob ein staatlicher Eingriff in den Markt für Kleinkindbetreuung erforderlich ist, um Wahlfreiheit herzustellen. Dies wird in der öffentlichen Diskussion vor allem mit dem Hinweis auf eine Übernachfrage nach den bestehenden Betreuungsplätzen (Wartelisten) gefordert. Der Beitrag analysiert die Gründe für den „Mangel“: Nur wenn das „fehlende“ Angebot auf ein Marktversagen zurückzuführen ist, ist der Staat gefordert, eine Angebotsausdehnung herbeizuführen. Der Beitrag stellt ein Versagen des Marktes jedoch in Frage und verdeutlicht, dass die Politik Gefahr läuft, mit der Schaffung subventionierter Krippenplätze das Gegenteil des postu-

lierten Ziels zu erreichen – und die elterliche Wahlfreiheit einschränkt. Eine solche Einschränkung (bzw. Verhaltenslenkung) steht in einer freiheitlich organisierten Wirtschaftsordnung, die die Entscheidung über die Art und Weise der Erziehung von Kindern in ihrer Verfassung darüber hinaus explizit den Eltern vorbehält, unter Rechtfertigungszwang.<sup>2</sup> Schließlich maßt der Staat sich damit – wenn auch im vorliegenden Fall implizit bzw. versteckt – an, besser als die Eltern zu wissen, was gut und richtig für ihre Kinder, deren Entwicklung und Sozialisation ist.

Die potenziellen Rechtfertigungsgründe eines lenkenden Eingriffs werden im Anschluss an die Marktversagensdiskussion kurz diskutiert. Während die Grenzen zum Bildungssystem im Kindergartenalter, also im Alter zwischen drei und sechs Jahren, fließend sind und Sozialisationseffekte einen staatlichen Eingriff in die elterliche Erziehungshoheit<sup>3</sup> möglicherweise nahelegen könnten,<sup>4</sup> ist eine Rechtfertigung bei der Kleinkindbetreuung äußerst schwer zu konstruieren.

\* Die Autorinnen danken Benedikt Langner für wertvolle Anregungen und Diskussionen. Der Beitrag entstand im Rahmen des Otto-Wolff-Forschungsprojekts „Die Rolle des Staates bei der Kinderbetreuung“.

<sup>1</sup> Allerdings kursieren unterschiedliche Zahlen. Die SPD berechnet 4,22 Mrd. zuzüglich 750 Mio. Euro für die Qualifizierung von Erzieher(inne)n (vgl. Gute Betreuung ab eins! Unser Konzept für einen Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung, Pressemitteilung 096/07 vom 26.2.2007).

<sup>2</sup> Art. 6 GG stellt die Familie zwar unter den besonderen Schutz der staatlichen Ordnung, stellt jedoch gleichzeitig klar, dass Pflege und Erziehung der Kinder das „natürliche Recht“ der Eltern sind. Noch konkreter wird das Bundesverfassungsgericht: „Art. 6 Abs. 1 GG garantiert als Abwehrrecht die Freiheit, über die Art und Weise der Gestaltung des ehelichen und familiären Lebens selbst zu entscheiden. [...] Demgemäß dürfen die Eltern [...] entscheiden, ob und in welchem Entwicklungsstadium das Kind überwiegend von einem Elternteil allein, von beiden Elternteilen [...] oder von einem Dritten betreut werden soll.“ Sein Wächteramt berechtige den Staat „nicht, die Eltern zu einer bestimmten Art und Weise der Erziehung ihrer Kinder zu drängen“. Vgl. BVerfG, 2BvR 1057/91 vom 10.11.1998, Abs. Nr. 63-64.

<sup>3</sup> Zwar ist der Besuch einer institutionellen Betreuungseinrichtung (bisläng) nicht verpflichtend; eine unbegründete Diskriminierung bestimmter Erziehungsformen kann jedoch durchaus als Eingriff in die Erziehungshoheit betrachtet werden. Zudem wird eine Kindergartenpflicht politisch diskutiert (Vgl. o.V.: Leyen: Ein Jahr Kindergarten ist Pflicht, in: Tagesspiegel Nr. 19171 vom 24.4.2006, S. 1).

*Vera Bünnagel, 30, Dipl.-Volkswirtin, ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Otto-Wolff-Institut für Wirtschaftsordnung und am Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln; Dr. Barbara Henman, 41, ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln.*

ren. In jedem Fall hat eine entsprechende politische Entscheidung nichts mehr mit Wahlfreiheit zu tun. Die tatsächlich zu Grunde liegenden Motive – ob pädagogischer, bevölkerungs- oder arbeitsmarktpolitischer Natur – sollten offen kommuniziert werden.

Zu klären ist allerdings weiterhin, ob diese Ziele ordnungspolitisch begründbar sind, ob die einseitige Subvention institutioneller Betreuung überhaupt ein geeignetes Instrument zu ihrer Erreichung ist, und ob die Ziele nicht auch diskriminierungsfrei erreicht werden könnten.

#### Staatseingriff nur bei Marktversagen

In einem marktwirtschaftlichen System ist der Staat aus ordnungspolitischer Sicht nur zur Setzung von Rahmenbedingungen und zur Behebung von Marktversagen gefordert, sofern sein Eingreifen ein überlegenes Ergebnis hervorbringt. Tatsächlich sind im Status quo für eine Marktwirtschaft unübliche Wartelisten bei den – zumindest in Westdeutschland – wenigen vorhandenen Kinderkrippen zu beobachten. Viele Eltern – insbesondere sind es nach wie vor die Mütter<sup>5</sup> – geben bei Umfragen an, sich mehr institutionelle Betreuungsmöglichkeiten zu wünschen.<sup>6</sup> Die Schlussfolgerung der Politik: Die Möglichkeit der Fremdbetreuung und damit Wahlfreiheit bestünde nicht und müsse durch staatliches Eingreifen hergestellt werden.<sup>7</sup>

Die eigentlichen Ursachen des Auseinanderfallens von Angebot und Nachfrage sind jedoch zunächst zu analysieren, um dann zu entscheiden, ob der Markt tatsächlich versagt und ob es eine staatliche – und staatlich zu bewältigende – Aufgabe ist, Abhilfe zu schaffen. Die zu klärende Frage ist also, welche Hindernisse dem marktlichen Entstehen zusätzlicher Betreuungsangebote im Weg stehen.

Klassische Marktversagenstatbestände, die im Zusammenhang mit der Kleinkindbetreuung in Betracht kommen, sind Informationsdefizite auf Seiten der El-

tern (asymmetrische Information) und die Existenz externer Effekte, also Erträge aus der institutionellen Betreuung, die der Gesellschaft zugutekommen, nicht der Familie. Im Anschluss werden alternative Erklärungsmöglichkeiten diskutiert – wie etwa eine Beeinträchtigung des Preismechanismus.

#### Externe Effekte

Externe Effekte liegen vor, wenn aus der institutionellen Betreuung in Abgrenzung zur Selbstbetreuung durch die Eltern positive Auswirkungen auf die Gesellschaft resultieren, die nicht über einen Marktmechanismus abgebildet werden und daher keinen Eingang in die Kosten-Nutzen-Abwägung der Familie finden. Die Folge ist (bei *positiven* externen Effekten) eine aus gesamtgesellschaftlicher Sicht zu geringe Nachfrage. Der Staat könnte versuchen, die Preise durch Internalisierung der Effekte, d.h. Förderung, zu korrigieren und die Nachfrage auf die aus gesamtwirtschaftlicher Sicht effiziente Menge auszuweiten.

Bei der Diskussion um externe Effekte erscheint es wichtig, zwischen Kleinkindbetreuung und der Betreuung im Vorschulbereich zu unterscheiden. Häufig werden in diesem Zusammenhang die positiven Folgen frühkindlicher Sozialisation und Bildung in Kindergärten angeführt. Es gibt empirische Studien, die für die USA nahelegen, dass der Besuch des letzten Kindergartenjahres den späteren Schulerfolg der Kinder erhöht.<sup>8</sup> Es ist jedoch fraglich, inwieweit diese Überlegungen auf die Betreuung im Kleinkindalter übertragbar sind. Hinzu kommt, dass sich die unterstellten positiven Folgen auch und vorwiegend in den späteren Einkommenszielungsmöglichkeiten der Kinder niederschlagen und somit nicht externalisiert werden. Eine Internalisierung seitens des Staates, d.h. eine staatliche Förderung, ist dann nicht erforderlich.<sup>9</sup>

Zwar gehen mit höheren individuellen Einkommen auch höhere fiskalische Einnahmen einher – es entstehen so genannte fiskalische Effekte. Zu beachten ist allerdings, dass zusätzlichen Abgaben teils zusätzliche Ansprüche gegenüberstehen; darüber hinaus müssen die zur Erreichung der Mehreinnahmen geleisteten Subventionen gegengerechnet werden. Doch selbst wenn Nettomehreinnahmen verbleiben würden: Aus diesen (zusätzlichen) Steuern und Abgaben der

<sup>4</sup> Die Überlegenheit institutioneller Betreuung ist jedoch auch im Kindergartenalter nicht unumstritten. Die Bewertung erfordert teils den Rückgriff auf entwicklungspsychologische und soziologische Einschätzungen – an dieser Stelle stößt die Ökonomik an ihre Grenzen. Aufgabe aus ordnungspolitischer Sicht ist jedoch zumindest der Hinweis auf die zur Rechtfertigung eines staatlichen Eingriffs zu erfüllenden Bedingungen.

<sup>5</sup> Vereinfachend wird daher nachfolgend für die Entscheidungssituation der Frauen argumentiert; die Überlegungen sind selbstverständlich auf Väter übertragbar.

<sup>6</sup> Vgl. beispielhaft Deutsches Jugendinstitut: Wer betreut Deutschlands Kinder?, München 2006. Zur modellierten Nachfrageschätzung vgl. K. Wrohlich: The Excess Demand for Subsidized Child Care in Germany, IZA Discussion Paper Nr. 1515, März 2005. Laut einer bei F. Büchel, K. Spieß: Form der Kinderbetreuung und Arbeitsmarkterhalten von Müttern in West- und Ostdeutschland, Stuttgart 2002, S. 16, zitierten Studie arbeiten 52% der verheirateten Mütter mit Kindern unter sechs Jahren nicht, obwohl nur 6% sich dies wünschen.

<sup>7</sup> Vgl. o.V.: Leyen degradiert Frauen zu Gebärmaschinen, in: Tagespiegel Nr. 19469 vom 23.2.2007, S. 6.

<sup>8</sup> Für Deutschland ist ein Zusammenhang allerdings ausschließlich für Kinder mit Migrationshintergrund nachweisbar. Vgl. K. Spiess, F. Büchel, G. Wagner: Children's School Placement in Germany: Does Kindergarten Attendance Matter?, IZA Discussion Paper Nr. 722, Februar 2003.

<sup>9</sup> Dahinter steht allerdings die Annahme, dass die meisten Eltern das Wohl ihrer Kinder verfolgen und deren Nutzen bei ihren Entscheidungen berücksichtigen. Schließlich organisieren und finanzieren die Eltern die Betreuung ihrer Kinder, ohne dafür verbindliche Ansprüche auf deren spätere Einkommen zu erhalten. Vgl. dazu die Meritorik-Diskussion am Ende des Beitrags.

nachwachsenden Generation einen staatlichen Handlungsbedarf ableiten zu wollen, müsste letztlich zu der Schlussfolgerung führen, jegliche Ausweitung der individuellen Leistungsfähigkeit aller Bürger und jede Erzielung von (zusätzlichem) Einkommen subventionieren zu müssen. Aus ordnungspolitischer Sicht kann an dieser Stelle nicht von externen Effekten gesprochen werden.<sup>10</sup> Die Erzielung staatlicher Einnahmen ist kein Selbstzweck. Zur Behebung struktureller Probleme in den Sozialversicherungen ist es nicht sinnvoll, bevölkerungs- oder bildungspolitische Maßnahmen zu ergreifen. An Stelle dieses Umweges sind strukturelle Reformen der betroffenen Systeme effektiver und effizienter.

Da im Kleinkindalter die Betreuungsfunktion im engeren Sinne die Bildungs- und Sozialisationsfunktion jedoch ohnehin deutlich dominieren dürfte, erscheint die einseitige Unterstützung der Fremdbetreuung in diesem Bereich durch externe Effekte kaum zu rechtfertigen, unabhängig von der abschließenden Beurteilung dieser Frage für den vorschulischen Bereich.<sup>11</sup>

Von den externen Effekten abzugrenzen sind wiederum fiskalische Effekte zusätzlicher Krippenplätze in Folge einer höheren Erwerbstätigkeit der Eltern. Studien für das Familienministerium kommen zu dem Ergebnis, dass die Subventionen der Betreuungsplätze sich teils durch höhere Einnahmen aus Einkommensteuer und Sozialabgaben refinanzieren würden. Zu Grunde gelegt werden Umfragen, denen zufolge viele Mütter gerne (früher) in das Erwerbsleben zurückkehren würden, wenn Krippenplätze zur Verfügung stünden, so dass zusätzliches, abgabenpflichtiges

Familieneinkommen erwirtschaftet würde. Eigentliche Grundlage der Argumentationskette sind hier nicht externe Effekte und damit ein Marktversagenstatbestand, der die Subvention von Krippenplätzen rechtfertigen könnte. Es handelt sich vielmehr um eine Art Renditeberechnung der staatlichen Beeinflussung des Erwerbsverhaltens durch die Investition in Betreuungseinrichtungen. In diese Argumentation spielen das – nachfolgend noch aufgegriffene – arbeitsmarkt- oder frauenpolitische Ziel einer höheren Erwerbsbeteiligung von Müttern hinein sowie das – oben als Begründung für einen Staatseingriff bereits in Frage gestellte – fiskalpolitische Ziel höherer Einnahmen aus Steuern und Abgaben.

### Asymmetrische Information

Wenn die Eltern die Qualität einer Krippe schlechter beurteilen könnten als die Anbieter, letztere also einen Informationsvorsprung hätten, käme ein qualitativ hochwertiges Angebot nicht zu Stande, obwohl die Eltern entsprechende Präferenzen haben: Für die Anbieter bestünde der Anreiz, lediglich Betreuung minderer Qualität anzubieten und dadurch Kosten zu sparen. Die Eltern könnten dies nicht sanktionieren, da sie es mangels Beurteilungsbasis nicht bemerken würden. Betreuung wäre in diesem Fall ein Vertrauensgut. Mit diesem Wissen und die Anreize der Anbieter antizipierend wären Eltern nicht bereit, den Preis für qualitativ hochwertige Betreuung zu zahlen – sie müssten ja damit rechnen, diese nicht zu bekommen. Ein Angebot privatwirtschaftlicher Anbieter, wie es beispielsweise in den USA verbreitet ist, könnte es demnach nicht geben. Der Marktmechanismus würde Angebot und Nachfrage nicht zum Ausgleich bringen. Der Staat könnte versuchen, das „fehlende“ Angebot durch Regulierung oder Subventionierung herbeizuführen.

Doch wer, wenn nicht die Eltern, sollte die Qualität dieser Dienstleistung beurteilen können? Sie haben die Möglichkeit, sich eine Betreuungseinrichtung vor Abschluss eines Vertrages anzusehen. Sie können sich über Betreuungsschlüssel, Erfahrung und Qualifikation der Betreuenden informieren, oder andere Maßstäbe anlegen, die ihnen wichtig erscheinen. Sie können andere Eltern zu ihren Erfahrungen befragen. Das tägliche Hinbringen und Abholen ermöglicht eine regelmäßige Aktualisierung der Eindrücke. Auch ein Vergleich unterschiedlicher Einrichtungen erscheint möglich. Vor allem aber dürfte kaum jemand die Kinder so gut kennen wie ihre Eltern. Die meisten Eltern dürften gut einschätzen können, ob die Betreuung dem Kind gut tut – oder ob es überfordert, unterfordert oder im Anschluss stets völlig verstört ist. Es handelt sich eher um ein Erfahrungs- als um ein Vertrauensgut. Zwar sind entsprechende Reaktionen des Kindes nicht

<sup>10</sup> Vgl. auch U. van Lith: Die Ordnung des Bildungswesens, Berlin 2005, S. 27 f. Will man überhaupt in der Typologie der externen Effekte bleiben, böte sich eher die Kategorie pekuniärer externer Effekte an, die nicht – wie technologische externe Effekte – Folge fehlender Marktbeziehungen sind, sondern Folge einer Marktbeziehung und Zeichen einer Änderung von Knappheitsverhältnissen. Es handelt sich nicht um ein Marktversagen, das einer Korrektur bedürfte (Vgl. zu externen Effekten grundsätzlich M. Fritsch, T. Wein, H.-J. Ewers: Marktversagen und Wirtschaftspolitik, München 2005, S. 88 f.). Übertragen auf das Verhältnis zwischen dem Staat, als Anbieter der Gesamtheit öffentlicher Güter und Infrastruktur, und dem Steuerzahler als Nachfrager des Güterbündels, heißt das: Die zusätzlichen Steuern und Abgaben in Folge erhöhter individueller Leistungsfähigkeit ermöglichen dem Staat bei gegebenem Ausgabenvolumen eine Senkung der Steuersätze (Preise) mit entsprechend entlastender Wirkung für die übrigen Steuer- und Abgabenzahler.

<sup>11</sup> Ein zweites Argument zu externen Effekten durch Bildung in institutionellen Betreuungseinrichtungen ist, dass durch frühzeitige Sozialisation Ausgaben zur Bekämpfung von Kriminalität und zur Unterstützung bei Bedürftigkeit geringer ausfallen könnten als ohne institutionelle Betreuung (Vermeidung *negativer* externer Effekte). Diese Argumentationslinie unterstellt, dass Kinder, die von Eltern oder Verwandten betreut werden, grundsätzlich signifikant häufiger kriminell und arbeitslos werden als institutionell betreute Kinder. Aus ordnungspolitischer Sicht ist auf die Parallele zur obigen Diskussion der fiskalischen Effekte und auf die starken Annahmen hinzuweisen, die einem entsprechenden staatlichen Eingriff zu Grunde liegen würden. Wiederum scheint der Zusammenhang für die Kleinkindbetreuung vernachlässigenswert.

unmittelbar und uneingeschränkt auf eine mangelnde Qualität des konkreten Anbieters zurückzuführen. Abweichende Erfahrungen mit anderen Anbietern und vor allem der Austausch mit anderen Eltern ermöglichen jedoch eine Einordnung entsprechender Erfahrungen. Schlechte Erfahrungen der Eltern zerstören die Reputation einer Krippe und führen dadurch zur Sanktionierung des Anbieters durch Abwanderung zur Konkurrenz. Wenn Wettbewerb besteht, haben minderwertige Angebote keine Chance.

Allerdings besteht im Status quo vielerorts gerade kein Wettbewerb der Betreuungsanbieter, vielmehr ist der Markt stark reguliert und (selektiv) subventioniert. Möglicherweise ist das fehlende Angebot im Status quo jedoch erst auf diese Regulierung zurückzuführen und weder Folge von, noch Ursache für Marktversagen. Dieser Zusammenhang wird im Folgenden weiter untersucht. Im Status quo sind die Anbieter aufgrund der Objektfinanzierung zugleich nur begrenzt darauf angewiesen, ihr Angebot an den Wünschen und Bedürfnissen der Familien auszurichten – und ihnen die gewünschte Qualität und Flexibilität zu bieten. Dies dürfte jedoch Folge der Regulierung sein, nicht eines Marktversagens in Folge asymmetrischer Information.<sup>12</sup>

Es mag sinnvoll sein, die subjektiven Eindrücke der Eltern durch die Veröffentlichung potenziell entscheidungsrelevanter Daten und Fakten zu stützen. Es erscheint plausibel, dass die Eltern selbst entsprechende Informationen nachfragen und einfordern. „Output“ ist schwer zu messen und noch schwerer „objektiv“ zu bewerten – daher bieten sich Input-Faktoren wie Betreuungsschlüssel, Gruppengröße, Quadratmeterzahl, Betreuerausbildung oder Angaben zum pädagogischen Konzept an. Zur besseren Vergleichbarkeit ist es denkbar, dass staatliche Institutionen – etwa die Jugendämter – entsprechende Informationen erheben und sammeln. Zwar dürfte eine Veröffentlichung auch im Interesse der Anbieter liegen, so dass die Notwendigkeit staatlicher Informationsbereitstellung fraglich ist. Sie könnten sich darüber hinaus von den Eltern evaluieren lassen und die Ergebnisse veröffentlichen. Auch ist ein Engagement Dritter zur Vergabe verschiedener Gütesiegel plausibel. Doch das Sammeln und Veröffentlichen einzelner Kennzahlen ist kein weit gehender staatlicher Eingriff, dem große Bedenken entgegenstehen müssten.<sup>13</sup>

Im Status quo geht der staatliche Eingriff jedoch einen Schritt weiter, denn entsprechende Kenngrößen

<sup>12</sup> Selbst beim Fehlen von Konkurrenten kann die Qualität der Betreuung allerdings nicht beliebig abgesenkt werden, da die Eltern gegebenenfalls ganz auf die institutionelle Betreuung verzichten werden. In einigen Regionen besteht in Folge rückläufiger Geburtenzahlen eher ein Überangebot – und Anbieter berichten von Qualitätsdruck.

sind als Mindeststandards festgeschrieben. Das setzt voraus, dass Qualität anhand dieser Merkmale tatsächlich eindeutig zu beurteilen ist – und ihre Nichterfüllung – etwa baulicher Vorgaben – stets tatsächlich das Scheitern einer Initiative rechtfertigt. Es ist fraglich, ob einheitliche staatliche Vorgaben stets alle das Wohl der Kinder und die Präferenzen aller Eltern treffen und zum Abbau asymmetrischer Information erforderlich sind.<sup>14</sup> Eltern können ihren persönlichen Mindeststandard definieren und ihr Kind gegebenenfalls in eine alternative Betreuungseinrichtung geben.

Als unerwünschte Nebenwirkung ist ein Ersticken des privaten Engagements und des Entstehens zusätzlicher Angebote in Folge hoher bürokratischer Hürden denkbar – sowohl im Umfang, als auch in der präferenzgerechten Vielfalt des Angebots. Es ist eine Illusion, durch Mindeststandards mehr qualifizierte Angebote zu schaffen, womöglich noch zum gleichen Preis. Sie ziehen nicht mehr ausgebildete Kinderpflegerinnen in den Markt und bewegen Tagesmütter nur dann zur Fortbildung, wenn es sich für sie finanziell lohnt. Dies ist dann der Fall, wenn es den Präferenzen der Eltern entspricht. Ob und in welcher Form das der Fall ist, kann keine zentrale Instanz entscheiden, sondern nur die Eltern selbst. Sie signalisieren es den Anbietern durch Zahlungsbereitschaft und Wahlentscheidung.

Die Tagesmutter mit abgebrochener Ausbildung, aber umfangreicher Erfahrung und pädagogischem Gespür, oder die Tagesomi, die ihre Erfahrung nicht in Lehrgängen sondern mit einer Schar Enkelkinder gesammelt hat, mag manchen Eltern jedoch lieber sein als theoretisch qualifizierte Betreuer. Anderen nicht. Erforderlich sind Einzelfallentscheidungen, bezüglich der Präferenzen einzelner Eltern wie der Qualität einzelner Betreuer. Ein Mindeststandard kann nur Inputs betreffen und garantiert keine Qualität. Viele im Status quo zugelassenen Betreuungsinstitutionen haben einen schlechten Ruf – obwohl sie Standards erfüllen. Engagement und persönliche Integrität der Betreuer

<sup>13</sup> Damit wäre auch Bedenken Rechnung getragen, dass die Sanktionierung schlechter Anbieter durch Abwanderung erst nach einem gewissen Konsum erfolgt und der einhergehende Betreuerwechsel nachteilig für die Kinder ist (Vgl. K. Spieß, G. Wagner: Ein übersehener Bereich der Sozialpolitik: Staatliche Eingriffe und der Markt für Kinderbetreuung, in: V. Steiner, K. F. Zimmermann (Hrsg.): Soziale Sicherung und Arbeitsmarkt – Empirische Analyse und Reformansätze, Baden-Baden 1996, S. 135-159).

<sup>14</sup> Zwar bewerten Eltern und Entwicklungspsychologen die Qualität von Betreuungseinrichtungen laut einer US-Studie von 1995 unterschiedlich – Eltern schätzten die Qualität geringer ein. Die Studie ist jedoch methodisch umstritten (zu Darstellung und Kritik vgl. N. Samari, D. J. Besharov: „Quality“ Child Care? Assessing the Impact on Child Outcomes, 2000, <http://www.icpr.org/conferences/oldbriefings/quality.pdf>). Schwierig ist ohnehin, Schlussfolgerungen daraus zu ziehen: Denn wer hat Recht? Vor allem genügt die Qualität staatlicher Einrichtungen allerdings oft weder den Vorstellungen von Pädagogen und Psychologen, noch denen der Eltern.

lässt sich nicht vorschreiben. Eine „Gefahrenabwehr“ ist auch durch standardisierte Ausbildung nicht gewährleistet. Insbesondere beschränken bürokratische Auflagen die Möglichkeit, zeitnah auf eine gestiegene Nachfrage zu reagieren. Während ein Versagen des Marktes für Kleinkindbetreuung aufgrund von Informationsdefiziten äußerst unwahrscheinlich ist, ist hier ein Staatsversagen denkbar.<sup>15</sup> Es gilt daher stets abzuwägen zwischen den Kosten und dem Nutzen der jeweiligen Vorgaben.

Die Subvention von Krippenplätzen ist auch aus Gründen asymmetrischer Information nicht abzuleiten. Wartelisten und Übernachfrage sind nicht auf ein Marktversagen in Folge von Informationsproblemen zurückzuführen.<sup>16</sup>

#### **Wahlfreiheit durch mehr subventionierte Krippenplätze?**

Nichtsdestotrotz scheint eine nicht befriedigte Übernachfrage nach Krippenplätzen zu bestehen. Die oben dazu zitierten Studien zeichnen jedoch ein verzerrtes Bild: Sie bilden die Nachfrage nach *subventionierten* Betreuungsplätzen ab. Die Subventionen verzerren die Nachfrage zugunsten der institutionellen Fremdbetreuung in subventionierten Krippen und Tagesstätten gegenüber der Selbstbetreuung und der Betreuung durch nicht oder weniger subventionierte Tagesmütter, Au-Pair-Mädchen oder andere Betreuungspersonen. Zur Abbildung der unverzerrten Wünsche der Eltern bezüglich der Betreuung ihrer Kleinkinder müsste vor der (bzw. für die) Umfrage ein Level-Playing-Field geschaffen werden, das den Eltern den gleichen Förderbetrag zur Verfügung stellt, egal welche Betreuungsform sie wählen – die Selbstbetreuung eingeschlossen. Nur dieser familienpolitische Transfer ist neutral bezüglich der Betreuungsform bzw. der familiären Arbeitsteilung.<sup>17</sup>

In den meisten Fällen ist die Betreuung durch eine – überwiegend allerdings nicht staatlich subventionierte<sup>18</sup> – Tagesmutter durchaus möglich.<sup>19</sup> Die Kosten dafür übersteigen jedoch offenbar die Zahlungsbereitschaft (und nur in einem Teil der Fälle die Zahlungs-

fähigkeit) der betroffenen Eltern; nur im Falle eines Vorrückens auf den Wartelisten für subventionierte Betreuungsplätze würde eine Fremdbetreuung nachgefragt. Offensichtlich ist – sofern eine Erwerbstätigkeit der Grund für die Nachfrage nach Fremdbetreuung ist – entweder der Erwerbswunsch nicht ausgeprägt genug, um ihn auch unter den gegebenen Umständen zu verwirklichen. Oder das (zusätzlich erzielbare und im Haushalt insgesamt verfügbare) Einkommen reicht nicht aus, den Regelbedarf der Familie und die Betreuungskosten zu decken. Dann ist es jedoch auch aus gesellschaftlicher Sicht sinnvoller, dass die Eltern die Betreuung selbst übernehmen.<sup>20</sup> Auch im Fall subventionierter Betreuungsplätze fallen schließlich die gesamten Kosten an – nur werden sie zu großen Teilen von der Solidargemeinschaft getragen. Die gezielte Förderung institutioneller Betreuungsplätze lässt sich hieraus nicht ableiten.

Sollte die Politik das erklärte Ziel verfolgen, Fremdbetreuung für alle „bezahlbar“ zu machen, sind ein ausreichend hohes, einheitliches – und somit selbst betreuende Eltern nicht diskriminierendes – Betreuungsgeld und eine Anpassung der Regelsätze der bedürftigkeitsorientierten Sozialsysteme erforderlich. Der Ausschluss derjenigen 40% der Eltern von der Förderung, die eine Erwerbstätigkeit in den ersten Lebensjahren ihrer Kinder ausschließen, ist nicht zu rechtfertigen.<sup>21</sup>

Es ist – abgesehen von Fällen der Bedürftigkeit – eine rein private Entscheidung, ob beide Eltern am Markt ein Einkommen gemäß ihrer individuellen Produktivität erzielen und ihr Kind von Dritten betreuen lassen, oder ob sie auf ein zweites Markteinkommen verzichten und ihr Kind selbst betreuen – und damit die Kosten einer institutionellen Betreuung einsparen. Die Erzielung von Einkommen liegt grundsätzlich im ureigenen Interesse der potenziellen Arbeitnehmerinnen.

Zugleich liegt eine Erwerbstätigkeit im Interesse der potenziellen Arbeitgeber, wenn ein Mangel an Fachkräften herrscht oder der längerfristige Verlust qualifi-

<sup>15</sup> Problematisch ist in diesem Zusammenhang auch und vor allem die Erfassung der elterlichen Präferenzen/Nachfrage im Rahmen staatlicher Bedarfspläne. Hierauf wird an späterer Stelle eingegangen.

<sup>16</sup> Selbst wenn Informationsprobleme konstatiert würden, wären nicht Subventionen das geeignete Instrument zu ihrer Beseitigung, sondern Informationspflichten oder Standards.

<sup>17</sup> Laut einer vom Familiennetzwerk Deutschland in Auftrag gegebenen Studie (telefonische Repräsentativbefragung durch ipos, März 2007) würden sich mehr als zwei Drittel der Mütter bei „echter Wahlfreiheit“ zwischen einem (allerdings recht hohen) Geldbetrag von 1000 Euro monatlich oder einem subventionierten Krippenplatz für die Selbstbetreuung entscheiden (Vgl. [www.familie-ist-zukunft.de](http://www.familie-ist-zukunft.de)). Eine Allensbach-Umfrage im Landkreis Karlsruhe (Januar 2002) kommt bei einem Geldbetrag von 450 Euro monatlich zu ähnlichen Ergebnissen (Vgl. [www.heidelberger-familienbuero.de](http://www.heidelberger-familienbuero.de)).

<sup>18</sup> Dies ist auf Landes- bzw. kommunaler Ebene unterschiedlich geregelt (vgl. § 23 TAG). Häufig beschränkt sich das Jugendamt auf die Vermittlung und Fortbildung der durch Elternbeiträge privat finanzierten Tagespflege.

<sup>19</sup> Dies gilt insbesondere für die Betreuung während einer Erwerbstätigkeit in Teilzeit. Auch Kinderfrauen und Au-Pair-Mädchen dürften in den meisten Fällen zur Verfügung stehen.

<sup>20</sup> Im Falle von Bedürftigkeit, d.h. wenn in Folge des zeitlichen oder finanziellen Betreuungsaufwandes für Kinder das selbst erzielte Einkommen nicht zur Finanzierung des Lebensunterhaltes der Familie ausreicht, ist der Sozialstaat zur Unterstützung verpflichtet. Die im Sozialrecht verankerte Selbsthilfeverpflichtung und der Erhalt der Erwerbsfähigkeit sprechen in diesem Fall für die Erwerbstätigkeit bei Übernahme der Betreuungskosten an Stelle der Transferunterstützung bei Selbstbetreuung. Diese Entscheidung sollte jedoch im Einzelfall getroffen werden und kann keine flächendeckende Subventionierung institutioneller Betreuung unabhängig von der Bedürftigkeit der Familien begründen.

zierter Mitarbeiterinnen Kosten verursacht.<sup>22</sup> Reicht der angebotene Lohn nicht dazu aus, die Mutter nach Abwägung von Kosten und Nutzen frühzeitig an den Arbeitsplatz zurückkehren zu lassen, müssen gegebenenfalls die Arbeitgeber ihre Zahlungsbereitschaft überdenken und einen höheren Lohn anbieten. Alternative Wege sind die Organisation oder Bezuschussung von Betreuungsplätzen seitens der Arbeitgeber – Alternativen, die eine zunehmende Zahl von Betrieben ihren Mitarbeitern eröffnet. Dies ist jedoch Sache der Marktteilnehmer – es ist keine staatliche Aufgabe, einen Interessensausgleich durch Subventionen künstlich herbeizuführen. Dieser künstliche Ausgleich ist nicht Ausdruck der Schaffung von Wahlfreiheit – er beeinflusst durch Verzerrung der relativen Preise von Fremd- und Selbstbetreuung die Wahlentscheidung einseitig in Richtung Erwerbstätigkeit und Fremdbetreuung. Gleichzeitig belastet der Finanzierungsbedarf die Allgemeinheit.

#### Umverteilung zwischen den Familien

Es ist durchaus denkbar, dass eine Erwerbstätigkeit bei gleichzeitiger institutioneller Fremdbetreuung das verfügbare Nettoeinkommen einer Familie nicht oder nicht deutlich erhöht. Ein unsubventionierter Krippenplatz in qualifizierter Betreuung kostet nach Angaben des Kasseler Kita-Beratungsunternehmens impuls 4,70 Euro pro Stunde; bei fünf Stunden pro Tag und 21 Tagen im Monat sind das knapp 500 Euro.<sup>23</sup> Nicht alle Eltern können diesen Betrag mit einer Halbtags-tätigkeit netto erwirtschaften.<sup>24</sup> Das ist jedoch kein Grund, den Preis staatlicherseits zu drücken oder das verfügbare Einkommen bei Erwerbstätigkeit und Fremdbbe-

treuung auf oder über das Niveau bei Selbstbetreuung zu heben. Es käme zu einer Einkommensumverteilung, die nicht durch Bedürftigkeit gerechtfertigt ist und von Bürgern mitfinanziert wird, deren Leistungsfähigkeit möglicherweise sogar geringer ist als die der Subventionsempfänger. Hierzu dürften viele Familien zählen, die ihre Kinder selbst betreuen und kein zweites Erwerbseinkommen erzielen.

Ist die Erhöhung des verfügbaren Nettoeinkommens das erklärte und ohne Subventionen nicht zu verwirklichende Ziel der Eltern, ist das kein Zeichen fehlender Wahlfreiheit. Unter gegebenen Umständen besteht offenbar kein Erwerbswunsch. Wer eine ausgeprägte Präferenz für den Verbleib im Job hat, kann diese Option auch dann wählen, wenn das verfügbare Nettoeinkommen dadurch nicht (wesentlich) steigt oder sich verringert: um das individuelle Humankapital zu sichern und auszubauen, zur Verwirklichung mittelfristiger Karriereziele und der Vermeidung potenziell negativer Auswirkungen einer Erwerbsunterbrechung, wegen der intellektuellen Herausforderungen oder des Kontaktes zu Kollegen. Entscheidet man sich dagegen, reichen die nicht-monetären Aspekte einer Beschäftigung offenbar nicht aus, sich den Erwerbswunsch zu erfüllen, den man für den Fall zusätzlicher subventionierter Betreuungsplätze und damit finanzieller Arbeitsanreize äußert. Das kann eine individuell rationale Entscheidung sein, die es, sofern keine Bedürftigkeit resultiert, zu akzeptieren gilt, die aber nicht durch Subventionen zu ändern ist.

#### Steuer- und Abgabenkeil als Beschäftigungshemmnis für Eltern?

Gesamtwirtschaftlich sinnvoll ist eine Erwerbstätigkeit mit gleichzeitiger Fremdbetreuung dann, wenn der Elternteil im Beruf eine höhere Produktivität erzielt als bei der Kinderbetreuung. Löhne und Preise sind dafür grundsätzlich geeignete Indikatoren. Der Steuer- und Abgabenkeil zwischen Bruttolohn und Nettolohn dürfte das Ganze jedoch verkomplizieren und Erwerbsentscheidungen verzerren.<sup>25</sup> Dies gilt allerdings für alle

<sup>21</sup> Anteil für Westdeutschland; Vgl. F. Büchel, K. Spieß: Form der..., a.a.O., S. 56 f. Die Verrechnung mit „Vorteilen“ für Einverdiener-Paare durch Ehegattensplitting, Erziehungszeiten in der Gesetzlichen Rentenversicherung oder die beitragsfreie Mitversicherung in Kranken- und Pflegeversicherung ist nicht zulässig (so die Familienministerin in o.V.: „Konservativer Feminismus ist ein spannender Begriff“, in: FAZ Nr. 66 vom 19.3.2007, S. 4). Die ersten beiden Regelungen führen nicht zu Vorteilen, sondern zum Abbau von Benachteiligungen (Vgl. V. Bünnagel: Plädoyer für eine ordnungspolitisch systematische Familienbesteuerung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 86. Jg. (2006), H. 12, S. 786-793; bzw. B. Henman: Zu den ökonomischen Zusammenhängen zwischen Renten-, Familien- und Bildungspolitik, in: List Forum, Bd. 30 (2004), H. 2, S. 167-184). Die Familienversicherung hingegen führt zu fragwürdigen Umverteilungswirkungen, die jedoch nicht über Umwege *ausgeglichen*, sondern durch ihre Abschaffung beseitigt werden sollten. Die Familienversicherung schließt die Inanspruchnahme subventionierter Fremdbetreuung zudem nicht aus. Selbst betreute *privat* versicherte Eltern werden nicht kompensiert.

<sup>22</sup> Vgl. auch Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ): Betriebswirtschaftliche Effekte familienfreundlicher Maßnahmen. Kosten-Nutzen-Analyse, Berlin 2003.

<sup>23</sup> Die Gründer betreiben als Inhaber der Kasseler Gesellschaft zur Förderung von Kindertagesstätten (GFK) gleichzeitig 20 private und öffentliche Kindertagesstätten. Eine Tagesmutter in ähnlichem zeitlichen Umfang findet man in Köln ab 350 Euro monatlich; selbstverständlich gibt es je nach individuellem Anspruch auch teurere Angebote. Die Stadt Hamburg nennt als durchschnittlich pro Monat für einen Betreuungsplatz entstehende Kosten 539 Euro.

<sup>24</sup> Insbesondere hoch qualifizierte potenzielle Mütter, deren Kinderlosigkeit politisch beklagt wird, dürften in der Regel allerdings in der Lage sein, ein Nettoeinkommen zu erzielen, das unsubventionierte Betreuungskosten deckt. Das auch dem Elterngeld implizit zu Grunde liegende bevölkerungspolitische Ziel einer Erhöhung der Geburtenrate hoch Qualifizierter – aus ordnungspolitischer Sicht übrigens höchst fragwürdig – macht die Subvention der Betreuung also kaum erforderlich. Der Verzicht auf Fremdbetreuung ist eine Frage der Prioritäten – ebenso wie eine bewusste Entscheidung gegen Kinder. Sie auf fehlende Betreuungsmöglichkeiten zurückzuführen erscheint fragwürdig. Neben den Kosten ist zu bedenken, dass Kinder die berufliche Flexibilität auch bei gut organisierter Betreuung einschränken und beruflichen Zielen im Wege stehen könnten. Auch könnten eigene Betreuungsansprüche ein Grund sein – eine gefühlte Unvereinbarkeit von Familie und Beruf könnte daraus resultieren, dass Familie für die Frauen selbst untrennbar damit verknüpft ist, im Fall einer Entscheidung für Kinder mehr Zeit für diese haben zu wollen, als mit ihren beruflichen Zielen vereinbar ist.

haushaltsnahen Dienstleistungen. Die angemessene Schlussfolgerung kann nicht sein, den Abgabenteil für ausgewählte Personen durch Subventionen zu überbrücken – und ihn damit durch die zusätzlichen Staatsausgaben für andere letztlich noch zu erhöhen. Man kann sich aus guten Gründen für eine Senkung bestimmter Steuern und Abgaben durch Umfinanzierung oder Abschaffung bestimmter bislang staatlich verfolgter Aufgaben stark machen. Die Entlastung muss aber für die Gesamtheit aller Bürger und für alle Eltern unabhängig von Familienmodell und Betreuungsform gelten.

Die Subvention institutioneller Betreuungsplätze erleichtert Eltern zwar vielleicht die Wahl der Fremdbetreuung, frei ist diese Wahl jedoch nicht mehr. Eltern, die ihr Kind selbst betreuen möchten oder deren Kind noch Zeit braucht, bis es sich auf die Betreuung durch Dritte einlassen kann und will, werden benachteiligt und finanzieren, sofern sie Steuern zahlen, die Subvention der Betreuungsplätze mit.

Dem Vorwurf, dass diese Familien und weitere Bürger, die keine Kinder (mehr) betreuen lassen, die Subvention mitfinanzieren müssen, obwohl sie möglicherweise weniger leistungsfähig sind, werden Refinanzierungsrechnungen entgegengehalten. Oben bereits erwähnte Schätzungen, die den staatlichen Ausgaben für Betreuungsplätze staatliche Einnahmen in Folge der Erwerbstätigkeit bislang betreuender Mütter gegenüberstellen,<sup>26</sup> sind mit Vorsicht zu interpretieren. Zusätzliche Abgaben sind teils mit höheren Leistungsansprüchen verbunden – etwa in der gesetzlichen Rentenversicherung.<sup>27</sup> Zudem geht die Rechnung nur auf, wenn und solange diese Mütter ohne den *subventionierten* Betreuungsplatz auf keinen Fall arbeiten gehen würden. Das ist jedoch nicht auszuschließen. Auch dürfen Eltern, die schon jetzt berufstätig sind und die Betreuung ihrer Kinder ohne die Inanspruchnahme von Subventionen organisiert haben, nicht auf subventionierte Plätze ausweichen – sonst käme

es zu Mitnahmeeffekten ohne Mehreinnahmen. Hinzu kommt, dass zusätzliche Betreuungsplätze vermutlich nicht ausschließlich von Eltern genutzt werden, die arbeiten möchten – sondern auch von Eltern, die ihr Kind aus anderen Gründen einige Stunden täglich betreuen lassen möchten. Eventuell finden auch nicht alle bislang betreuenden Eltern, die arbeiten möchten, ohne weiteres eine Beschäftigung. Die Rechnung ist somit fraglich.

Ohnehin ist jedoch die zu Grunde liegende Argumentation fragwürdig. Die Finanzierung staatlicher Aufgaben richtet sich nach der individuellen Leistungsfähigkeit der Bürger. Die anteilige Mitfinanzierung öffentlicher Leistungen ist im geltenden Rechtssystem kein zu belohnender Tatbestand, sondern eine Bürgerpflicht – es erfolgt in der Regel keine Kompensation individuell gezahlter Steuern durch individuell zugewiesene Gegenleistungen. Im Gegenteil – wo zu rechnenbar, werden staatlich bereitgestellte Leistungen den Nutznießern über Gebühren in Rechnung gestellt, statt die Allgemeinheit der Steuerzahler mit den Kosten zu belasten.

Die dargestellte Argumentation verkehrt diesen Grundsatz ins Gegenteil. Es käme zu einer Ungleichbehandlung gleich leistungsfähiger Bürger: Menschen, denen die ohne Subvention bestehenden marktlichen Arbeitsanreize nicht ausreichen, erhielten für die anteilige Mitfinanzierung der öffentlichen Aufgaben eine zusätzliche Gegenleistung, die den Kinderlosen, erwerbstätigen Eltern älterer Kinder oder erwerbstätigen Eltern, deren Kinder von Oma betreut werden, vorenthalten bleibt. Zwar ist auch die bislang praktizierte, letztlich willkürliche Besserstellung derer, die auch im Status quo einen subventionierten Betreuungsplatz ergattern konnten, gegenüber allen anderen ordnungspolitisch sehr problematisch. Die angemessene Reaktion darauf ist jedoch keine Ausweitung der Ungleichbehandlung, sondern ihre Beseitigung: Wenn gefördert wird, sollten alle Eltern unabhängig von der gewählten Betreuungsform einheitlich gefördert werden – etwa mit dem unten skizzierten Betreuungsgeld.

#### **Fehlende Wahlfreiheit als Folge staatlicher Eingriffe**

Das derzeitige Angebot an Betreuungsplätzen basiert auf staatlichen Bedarfsplänen und wird stark und selektiv subventioniert. Haben Eltern die Aussicht, mit etwas Wartezeit ein hoch subventioniertes Betreuungsangebot in Anspruch nehmen zu können, ist das unsubventionierte Angebot eines privaten Anbieters kaum konkurrenzfähig. Die Zuschüsse decken in der Regel bis zu 80% der Errichtungs- und Betriebskosten. Die Eltern finanzieren über ihre Beiträge also nur

<sup>25</sup> So betont eine noch unveröffentlichte Studie der OECD laut Medienberichten die gegenüber den Betreuungskosten dominanten Steuern und Abgaben als Beweggründe für die Selbstbetreuung. Vgl. M. Dunkel: Deutscher Fiskus bestraft Mütter, in: FTD vom 27.3.2007, S.1.

<sup>26</sup> Vgl. K. Spieß et al.: Abschätzung der (Brutto-)Einnahmeneffekte öffentlicher Haushalte und der Sozialversicherungsträger bei einem Ausbau von Kindertageseinrichtungen, Gutachten des DIW Berlin im Auftrag des BMFSFJ, Bonn, August 2002.

<sup>27</sup> In der gesetzlichen Krankenversicherung und Pflegeversicherung ist ein Teil der Betroffenen auch ohne Zahlung eigener Beiträge im Rahmen der Familienversicherung leistungsberechtigt, sofern der Ehepartner gesetzlich versichert ist. Zusätzliche Beiträge würden die Leistungsansprüche nicht erhöhen. Fragwürdige Umverteilungseffekte sprechen für die Abschaffung dieses Ausgestaltungsmerkmals; im Status quo sind Mehreinnahmen jedoch zu erwarten. Zu berücksichtigen ist allerdings der Anteil der bislang betreuenden Eltern, die privat versichert sind.

etwa 20% der Betreuungskosten.<sup>28</sup> Zwar können seit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz in den meisten Bundesländern auch privatwirtschaftliche Anbieter Zuschüsse beantragen.<sup>29</sup> Vorgeschaltet ist einer Förderung jedoch immer die staatliche Anerkennung als Träger, und über die konkrete Zuteilung der Subventionen entscheiden die Bundesländer und Kommunen.<sup>30</sup> Voraussetzung für einen Zuschuss ist, dass auch laut der durch die örtlichen Jugendämter aufgestellten Bedarfspläne<sup>31</sup> eine Nachfrage nach zusätzlichen Betreuungsplätzen besteht. Das erinnert – ebenso wie die *Zuteilung* der Plätze an bestimmte Eltern – stark an Planwirtschaft. Es ist unwahrscheinlich, dass ein solcher Plan die Präferenzen der Bürger trifft, schon gar nicht zeitnah. Bereits der Umfang des Bedarfes ist schwer zu schätzen,<sup>32</sup> noch schwieriger jedoch die von den Eltern gewünschte pädagogische Ausrichtung und Qualität der Betreuungseinrichtungen, ihre Lage, die Öffnungszeiten und anderes mehr.

Wahlmöglichkeiten zwischen Einrichtungen und ein Wettbewerb um die Eltern als Kunden sind bei einer staatlichen Mengenrationierung kaum zu erwarten. Neueintritte in bestehende, über viele Jahre gewachsene und schwerlich als Markt zu bezeichnende Strukturen sind kaum möglich. Denn ist der Bedarf laut den zentral aufgestellten Plänen gedeckt, fließen keine weiteren Subventionen. Es erscheint naheliegend, dass die zur Erfüllung des Betreuungsplanes in den Haushaltsplänen vorgesehenen Mittel zunächst den ohnehin bereits bestehenden, bei Errichtung möglicherweise bereits staatlich geförderten Einrichtungen zufließen, zumal entsprechende Zuschüsse für Neuanbieter womöglich zusätzlich zu den laufenden Betriebskostenzuschüssen fällig würden. Wer als unsubventionierte Konkurrenz auf den Markt kommt, hat in Anbetracht der hohen Preisdifferenz kaum eine Chance, zumal den Eltern der Umfang der Subventionen

für bestehende Betreuungsplätze selten bewusst sein dürfte.

Es ist plausibel, dass der Staat – wenn er überhaupt Betreuung subventioniert – nicht später ungenutzte Betreuungsangebote finanziert. Dieses Ziel ist jedoch auch mit wettbewerbsfreundlicheren Instrumenten erreichbar. Diskutiert werden in diesem Zusammenhang insbesondere Gutscheinsysteme, die in Hamburg und Berlin inzwischen eingeführt worden sind. Die Subvention fließt als Gutschein zunächst an die Eltern, die sie bei einem Anbieter ihrer Wahl einlösen. Gegen Vorlage des Gutscheins – also nur, wenn der Anbieter Eltern als Kunden gewinnt und ihre Bedürfnisse bezüglich der oben genannten Parameter besser erfüllt als andere – erhält er die staatliche Subvention. Das erhöht den Qualitätsdruck für bestehende Einrichtungen und neue Anbieter kommen leichter in den Markt. Das Ergebnis ist mit deutlich größerer Wahrscheinlichkeit ein Angebot, das den Bedürfnissen der Eltern entspricht.<sup>33</sup>

Belastbare Untersuchungen zur möglicherweise diskriminierenden Bezuschussung von Betreuungseinrichtungen unterschiedlicher Träger existieren nicht. Erschwerend kommt hinzu, dass die Regelungen von Bundesland zu Bundesland variieren und die Kommunen zusätzliche Spielräume bei der konkreten Ausgestaltung haben.<sup>34</sup> Die anekdotische Evidenz von Beispielen aus der Praxis legt die Diskriminierung als eine Ursache für das ausbleibende Schließen der Betreuungslücken durch privatwirtschaftliche Angebote jedoch nahe. In Hamburg sind beispielsweise seit Einführung des Gutscheinsystems, das nicht etablierten Anbietern den Zugang zur Förderung erleichtert, zusätzliche, teils privatwirtschaftlich organisierte Betreuungsplätze entstanden.<sup>35</sup>

#### **Fazit: Wahlfreiheit durch ein einheitliches Betreuungsgeld**

Eine staatliche Subvention von Betreuungsplätzen für Kleinkinder ist zur Behebung eines Marktversagens und zur Herstellung von Wahlfreiheit für die Eltern nicht erforderlich. Weder eine staatliche Bereitstellung von Betreuungsplätzen noch ihre Subventionierung sind aus diesen Gründen zu rechtfertigen. Naheliegend erscheint vielmehr, dass bestehende staatliche Eingriffe einem Funktionieren des Marktes im Wege stehen und die elterliche Wahlfreiheit dadurch einschränken.

<sup>28</sup> Vgl. § 13, § 18 und § 18a des Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder (GTK).

<sup>29</sup> Vgl. § 74a TAG (Tagesbetreuungsbaugesetz), wonach das Landesrecht die Finanzierung von Tageseinrichtungen regelt, sprich bundesrechtliche Vorgaben zur ausschließlichen Förderung freier Träger nicht mehr zur Anwendung kommen. Damit wird auch die Förderung privatwirtschaftlicher Träger, z.B. von Betriebskindergärten, möglich. In einigen Bundesländern ist zur Zulassung jedoch unverändert die Gemeinnützigkeit nachzuweisen (etwa im Saarland).

<sup>30</sup> Den gesetzlichen Rahmen bilden das Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder, das Sozialgesetzbuch VIII (Kinder- und Jugendhilfe) und das Tagesbetreuungsbaugesetz. Die Einzelheiten regelt entweder das Landesrecht oder sie werden auf kommunaler Ebene bzw. vom örtlichen Jugendamt geregelt.

<sup>31</sup> Vgl. § 10 Abs. 4 GTK.

<sup>32</sup> Vgl. allein die unterschiedlichen Bedarfsschätzungen von Bund und Ländern: Während das BMFSFJ eine Versorgungsquote von 30% fordert, sieht Nordrhein-Westfalen den Bedarf bei 20% gedeckt, Vgl. F. Berth, J. Schneider: Mehr Krippenplätze geplant, in: Süddeutsche Zeitung Nr. 75 vom 30.3.2007, S. 5.

<sup>33</sup> In der Hamburger Presse geäußerte Kritik bezieht sich weniger auf die Organisation der Förderung als Gutscheine, als vielmehr auf die durch Budgetrestriktionen bedingte quantitative Beschränkung der Förderung. Vgl. O. Falck: Das Hamburger „Kita-Gutscheinsystem“ besser als sein Ruf?, in: Sozialer Fortschritt, 53. Jg. (2004), H. 3, S. 68-74.

<sup>34</sup> Die mangelnde Überschaubarkeit und die daraus resultierende Unsicherheit einer Aussicht auf Förderung dürfte privatwirtschaftlicher Initiative ebenfalls nicht förderlich sein.

Wenn die Förderung von Familien erklärtes politisches Ziel ist, müssen alle Familien einheitlich gefördert werden. Einheitlich heißt unabhängig vom gelebten Familienmodell und der gewählten Form der Betreuung. Die einseitige Subvention institutioneller Betreuung in Kinderkrippen hingegen diskriminiert Kinder, die zu Hause oder in anderen, nicht förderberechtigten Organisationsformen betreut werden. Vor diesem Hintergrund wäre aus ordnungspolitischer Sicht die Forderung des Familienverbandes zu unterstützen, allen Eltern einen einheitlichen Geldbetrag zur Verfügung zu stellen, den sie eigenverantwortlich entweder zum Einkauf einer Betreuungsform ihrer Wahl oder zur Abmilderung eines Einkommensausfalls bei selbst organisierter Betreuung verwenden können.<sup>36</sup> Dies entspräche einer Erhöhung des Kindergeldes<sup>37</sup> für die ersten drei Lebensjahre oder einer Ergänzung des Kindergeldes um ein Betreuungsgeld.

Die in der politischen Diskussion vorgebrachte Entgegnung, dies sei nicht finanzierbar, ist ordnungspolitisch nicht zu rechtfertigen und insbesondere unter dem Deckmantel der Forderung nach „Wahlfreiheit“ unhaltbar. Finanzierbarkeit darf nicht durch den willkürlichen Ausschluss einiger Familien(modelle) von der Förderung hergestellt werden. Stattdessen muss – wenn ein maximal verfügbares bzw. politisch gewünschtes Ausgabenvolumen für die Familienförderung vorgegeben ist – gegebenenfalls die pro zu betreuendem Kind gezahlte Subvention niedriger ausfallen. Alternativ wäre zu überlegen, andere ordnungspolitisch fragwürdige familienpolitische Instrumente in eine einheitliche, nicht zweckgebundene Förderung zu überführen.<sup>38</sup>

Betreuungskosten fallen für jedes Kind an, sei es in Form von Einkommensausfällen (Opportunitätskos-

ten) bei Selbstbetreuung oder als monetärer Betrag bei Fremdbetreuung.<sup>39</sup> Ein Betreuungsgeld sollte nicht nur unabhängig von der Betreuungsform sein, sondern auch unabhängig von Familienstand, Erwerbsstatus und Einkommen der Familien ausgezahlt werden. Wenn es um das politische Ziel einer Förderung beispielsweise zur Erhöhung der Geburtenrate geht, muss dem Staat jedes Kind unabhängig von den genannten Parametern gleich viel wert sein; jede Ungleichbehandlung bedarf einer Begründung. Weder eine positiv einkommensabhängige Förderung, noch eine negativ einkommensabhängige Förderung ist in diesem Zusammenhang ordnungspolitisch haltbar.<sup>40</sup>

Da es sich nicht um ein Instrument zur Vermeidung von Armut handelt, sondern um eine allgemeine Förderleistung für Familien bzw. Kinder, ist eine Staffelung nach Bedürftigkeit nicht angezeigt. Der Verweis auf das nach den Kosten institutioneller Betreuung verbleibende Nettoeinkommen der Mutter wurde als potenzieller Indikator für die geeignete Förderhöhe oben ausführlich diskutiert und verworfen. Wird die Betreuung als Bestandteil des kindlichen Existenzminimums bewertet, müssen darüber hinaus die Regelsätze der bedürftigkeitsgeprüften Sozialsysteme – im Wesentlichen des Sozialgeldes – entsprechend angepasst werden. Dies entspräche der Begründung des steuerlichen Betreuungsfreibetrages durch das Bundesverfassungsgericht<sup>41</sup> und würde die kaum zu rechtfertigende abweichende Definition des kindlichen Existenzminimums in Steuerrecht und Sozialrecht aufheben.<sup>42</sup>

### Zweckbindung für mehr Chancengleichheit?

Die vorangegangene Untersuchung hat sich auf die politisch diskutierte Frage der Wahlfreiheit beschränkt und Meritorik-Argumente zunächst ausgeklammert.

<sup>35</sup> Vgl. das städtische Infoportal [www.kita.hamburg.de](http://www.kita.hamburg.de) sowie M. Schmidt: Schein-Selbstständig, in: FTD vom 21.3.2007, S. 7. Auch die – natürlich nicht objektiven – Klagen privater Betreiber deuten in diese Richtung (vgl. C. Geinitz: Zwischen Kinderknigge und Reitstunden, in: FAZ Nr. 66 vom 19.3.2007, S. 13). Zu beachten ist allerdings, dass seit Verabschiedung des Tagesbetreuungsausbaugesetzes (Oktober 2004) erst zweieinhalb Jahre vergangen sind. Die Gutscheine können in Hamburg nicht nur in institutionalisierten Betreuungseinrichtungen, sondern auch für eine Tagespflege eingelöst werden. Vielerorts wird die Betreuung durch Tagesmütter hingegen nicht oder nur bedingt gefördert. Dadurch kommt es – in regional unterschiedlichem Ausmaß – zu einer weiteren Diskriminierung von (Fremd-)Betreuungsformen.

<sup>36</sup> Vgl. Pressemitteilung des Deutschen Familienverbandes vom 20.2.2007.

<sup>37</sup> Allerdings ist das Kindergeld im Rahmen des heutigen Optionsmodells zusätzlich mit der Verfolgung steuerpolitischer Zielsetzungen überfrachtet. Ordnungspolitisch wäre eine Trennung von Steuerpolitik und Förderung angezeigt (vgl. V. Bünnagel: Für eine..., a.a.O.). Für das Kindergeld bedeutet das eine Abkehr vom Optionsmodell und die Entkopplung von Kindergeld und Kinderfreibetrag (vgl. J. Eekhoff, B. Henman: Familiengeld und Kindergeld als Instrumente der Familienpolitik, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 51. Jg. (2002), H. 3, S. 269-286).

<sup>38</sup> In Frage kommen allerdings ausschließlich Förderinstrumente. Steuersystematische Regelungen, die Benachteiligungen von Eltern gegenüber Kinderlosen vermeiden – etwa der Kinder- und Betreuungsfreibetrag –, sollten ebensowenig angetastet werden wie das Ehegattensplitting, das Neutralität bezüglich der eheinternen Arbeitsteilung gewährleistet. Auch kinderbezogene Leistungen in den umlagefinanzierten Sozialversicherungssystemen sollten aufrechterhalten werden, soweit sie dem konstitutiven Beitrag der elterlichen Erziehungsleistung für den Fortbestand der Systeme (vgl. das Pflegeurteil des Bundesverfassungsgerichts, 1 BvR 1629/94 vom 3.4.2001) Rechnung tragen. Die anreizneutrale und gerechte Gestaltung dieser Systeme ist einer Kompensation für Benachteiligungen über einen allgemeinen Transfer überlegen: Die Treffsicherheit ist größer, die Finanzierung erfolgt durch die Nutznießer und die Zusammenhänge sind transparenter.

<sup>39</sup> Aus dem Anfallen von Kosten ist allerdings nicht unbedingt eine Förderung abzuleiten. Schließlich handelt es sich um Folgen der freiwilligen, eigenverantwortlichen und privaten Entscheidung für Kinder, von denen die Eltern sich ungeachtet aller resultierenden Kosten offenbar eine Bereicherung ihres Lebens versprochen haben.

<sup>40</sup> Vor diesem Hintergrund ist das positiv einkommensabhängige und an eine Aufgabe oder Reduzierung der Erwerbstätigkeit gekoppelte Elterngeld ordnungspolitisch äußerst fragwürdig. Es führt zu problematischen Umverteilungswirkungen.

<sup>41</sup> Vgl. BVerfG, 2BvR 1057/91 vom 10.11.1998.

Der Staat könnte jedoch – entgegen der offiziell postulierten Standpunkte – das Ziel verfolgen, die Wahlfreiheit der Eltern bewusst einzuschränken und ihr Verhalten in Richtung Inanspruchnahme institutioneller Betreuung zu lenken, indem er zweckgebunden fördert. In diese Richtung wirkt beispielsweise der Vorschlag, Teile des Kindergeldes (bzw. die zu dessen Erhöhung vorgesehenen Mittel) zur Subventionierung von Krippenplätzen zu verwenden.<sup>43</sup> Auch die Ausgabe von Fremdbetreuungsgutscheinen an die Eltern an Stelle eines Geldtransfers würde dem entsprechen; schließlich natürlich auch die direkte Subvention der Betreuungsplätze wie im Status quo.

Die Meritorik-Debatte beschränkt sich im Kleinkindbereich der unter Dreijährigen – auch in der politischen Debatte – auf Problemfamilien, die mit der Betreuung und Förderung ihrer Kinder überfordert sind. Unterstellt wird im Falle einer Zweckbindung jedoch gleichzeitig implizit, dass diese Eltern einen ungebundenen Geldtransfer nicht für die Betreuung verwenden würden.

Für die Rechtfertigung der Zweckbindung ist es erforderlich, die „Bedürftigkeit“ einer Bevormundung festzustellen. Es erscheint äußerst problematisch, dies mit materieller Bedürftigkeit gleichzusetzen – also die Höhe des Haushaltseinkommens als Proxy zu verwenden. Ebenso problematisch ist es jedoch, aus den damit verbundenen Umsetzungsproblemen die Bevormundung aller abzuleiten, also die Betreuung durch die Eltern grundsätzlich zu diskriminieren. Letztlich müssen Einzelfallentscheidungen durch die Jugendämter getroffen werden, die ohnehin für Sorgerechtsfragen zuständig sind. Sie bekämen mit der Möglichkeit, eine Zweckbindung des Betreuungsgeldes zu verfügen, ein zusätzliches Instrument an die Hand.

Die Frage eines Schutzes der Kinder vor den Betreuungsentscheidungen ihrer Eltern und eines Rechtes der Kinder auf altersgerechte Förderung gewinnt im *Kindergartenalter* an Bedeutung, wo – wie oben erläutert – Sozialisations- und Bildungsfunktionen wichtiger werden und Zusammenhänge zum späteren Schul- und Berufserfolg vermutet werden können.

Die Argumentation verläuft analog zur Begründung einer Schulpflicht.<sup>44</sup> Jede frühere Einschränkung der Erziehungshoheit der Eltern – ob durch zweckgebundene und somit diskriminierende Subventi-

onierung oder gar eine Kindergartenpflicht – bedarf jedoch einer gründlichen Überlegung. Sie unterstellt entweder, dass ein Kindergarten stets besser ist als andere Betreuungslösungen. Insbesondere vor dem Hintergrund mangelnder Qualität vieler Betreuungseinrichtungen im Status quo ist das kaum eindeutig zu beantworten.

Zudem werden die unterschiedlichen familiären und persönlichen Lebensumstände des Kindes vernachlässigt; je nach Familiengröße, Verfügbarkeit privater Netzwerke, (fehlender) räumlicher Nähe zu Betreuungseinrichtungen etc. kann die eigenständige oder eigenständig organisierte Betreuung aus Familien- wie aus Gesellschaftssicht vorteilhaft sein. All diese individuell unterschiedlichen und sich im Zeitverlauf ändernden Faktoren kann jedoch nur die Familie selbst sinnvoll berücksichtigen, nicht eine übergeordnete Institution.<sup>45</sup>

Oder die Einschränkung unterstellt, dass die Eltern die institutionelle Betreuung für ihr Kind ohne Zweckbindung einer Förderung auch in den Fällen nicht in Anspruch nehmen, in denen sie für das Kind von Vorteil wäre, weil sie den Nutzen einer institutionellen Betreuung systematisch unterschätzen und damit unbewusst dem Wohl ihres Kindes schaden.<sup>46</sup> Die Eltern wüssten also systematisch nicht, was gut für ihre Kinder ist, und der Staat maßt sich an, es besser zu wissen. Das ist aus ordnungspolitischer Sicht abzulehnen. Ein alternatives Argument wäre, dass die Eltern bewusst nicht im Sinne ihrer Kinder handeln und eine frei verfügbare Förderung wider besseres Wissen zur Befriedigung anderer, möglicherweise eigener Wünsche und Bedürfnisse nutzen. Das ist eine sehr weitgehende Unterstellung, die höchstens in Einzelfällen zutreffen dürfte. Solche Einzelfälle dürfen nicht als Rechtfertigung eines flächendeckenden Eingriffs in die Erziehungsentscheidung der Eltern herangezogen werden.

<sup>44</sup> Wobei die Subvention institutioneller Betreuung selbstverständlich einen geringeren Lenkungseingriff darstellt als ein verpflichtender Besuch; ein verpflichtendes letztes Kindergartenjahr wird jedoch politisch diskutiert.

<sup>45</sup> Nur 10% der 5- bis 6-Jährigen gehen laut Studie des Deutschen Jugendinstituts (DJI) (*Wer betreut...*, a.a.O.) nicht in einen Kindergarten. Möglicherweise haben die Eltern auch pädagogisch gute Gründe, andere Betreuungsformen zu wählen. Kinder mit Migrationshintergrund sind laut DJI gut in die Kindergärten integriert; allerdings besuchten Kinder aus „benachteiligten“ Familien häufiger keinen Kindergarten. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen F. B ü c h e l, K. S p i e ß: *Form der...*, a.a.O., S. 51. Meist sind es nicht erwerbstätige ausländische Mütter, die ihre Kinder selbst betreuen – was mit Qualifikation und erzielbarem Einkommen, aber auch mit Normen und Werten zu tun haben dürfte. Kinder erwerbstätiger ausländischer Mütter werden ebenso häufig institutionell betreut wie Kinder erwerbstätiger deutscher Mütter.

<sup>46</sup> Etwa weil Bildung ein immaterielles Gut ist und ihr Nutzen weit in der Zukunft liegt, vgl. M. F r i t s c h, T. W e i n, H.-J. E w e r s: *Marktversagen ...*, a.a.O., S. 303 ff.

<sup>42</sup> Der Kinderfreibetrag ist am soziokulturellen Existenzminimum orientiert, das im Sozialrecht Anwendung findet. Das Verfassungsgericht ergänzt den steuerlich zu berücksichtigenden kindlichen Bedarf in diesem Urteil um eine zusätzliche Betreuungskomponente, die in die Berechnung des Bedarfs bedürftiger Kinder/Familien keinen Eingang finden.

<sup>43</sup> Vgl. SPD: *Gute Betreuung...*, a.a.O.