ORIENTIERUNGEN

ZUR WIRTSCHAFTS- UND GESELLSCHAFTSPOLITIK

115

März 2008

- **Gewerkschaftskonkurrenz:**
  Zur Zukunft der Tarifpolitik
- **50 Jahre Bundeskartellamt:**
  Wächter über das GWB
- **Internationales Patentrecht:**
  Im Konflikt mit Menschenrechten
- **Deutschland:**
  Vor und nach der Wiedervereinigung
- **Frankreich:**
  Blick auf den deutschen Nachbarn

LUDWIG - ERHARD - STIFTUNG BONN

Inhalt

Ordnungspolitische Positionen

Wolfgang Schroeder — Gewerkschaftskonkurrenz: Gefahr und Chance zugleich 2

Hagen Lesch — Ist Gewerkschaftskonkurrenz effizient? 7

Wolfgang Franz — Tarifeinheit oder Tarifpluralität? 12

Wirtschaftsforschung

Stefan Voigt — Der Vergleich von Wirtschaftssystemen – Forschungsprogramm mit Zukunft 16

Wettbewerbsordnung

Ulf Böge — 50 Jahre Bundeskartellamt – 50 Jahre Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen 21

Klaus Liebig — Internationales Patentrecht und das Menschenrecht auf Gesundheit: Ein Konflikt 26

Deutsche Einheit

Philip Plickert — Die unvorbereitete Wiedervereinigung 31

Juergen B. Donges — Deutschland im Globalisierungsprozess: Zur wirtschaftlichen Entwicklung seit 1990 38

Familien- und Bildungspolitik

Vera Bünnagel/Johann Eekhoff — Zur Diskussion um die Einführung eines Betreuungsgeldes 45

Hans Dietrich/Martin Dietz/ Michael Stops/Ulrich Walwei — Ausbildungsmarkt: Mehr Schwung durch neue Regelungen? 51

Außenansicht

Henrik Uterwedde — Vorbild oder unbequemer Nachbar? – Die deutsche Wirtschaftspolitik aus französischer Sicht 57

Buchbesprechung

Lars Vogel — Gesellschaft neu gedacht: Einkommen für alle Zu einem Buch von Götz W. Werner 63

Zur Diskussion um die Einführung eines Betreuungsgeldes

Diplom-Volkswirtin Vera Bünnagel/Prof. Dr. Johann Eekhoff
Otto-Wolff-Institut für Wirtschaftsordnung/Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln

Seit dem Beschluss der Bundesregierung, staatlich geförderte Betreuungsplätze für Kinder im Alter von bis zu drei Jahren auszubauen, findet in Politik und Öffentlichkeit eine Auseinandersetzung über die Einführung eines Betreuungsgeldes statt. Es soll Eltern gezahlt werden, die keine staatlich geförderten Betreuungsangebote in Anspruch nehmen, sondern ihre Kinder selbst betreuen oder die Betreuung privat organisieren.

Die Befürworter des Betreuungsgeldes argumentieren mit der elterlichen Wahlfreiheit zwischen den unterschiedlichen Betreuungsmöglichkeiten. Auch die Gegner eines Betreuungsgeldes, vielfach zugleich Verfechter eines einseitigen Krippenausbaus, führen die Wahlfreiheit ins Feld; allerdings in einer ökonomisch ungewöhnlichen Form. Sie behaupten, die Wahlfreiheit sei nicht gegeben, weil es sehr teuer sei, Betreuungsplätze anzubieten, und weil viele Eltern sich vollständig selbst zu finanzierende Betreuungsplätze nicht leisten könnten. Deshalb sei der Staat verpflichtet, die Kosten für Betreuungsplätze weitgehend zu übernehmen. Extrem ausgedrückt besteht Wahlfreiheit in diesem Sinne nur, wenn sich alle Eltern jede Form der Kinderbetreuung leisten können. Diese extreme Forderung müsste dann allerdings auch die staatliche Gewährleistung der Möglichkeit umfassen, sich den Verzicht auf ein Einkommen leisten zu können, um die Kinder ganztags selbst zu betreuen. Außerdem werden bildungspolitische und arbeitsmarktpolitische Argumente für den Ausbau staatlich geförderter Kinderkrippen und gegen die Einführung eines Betreuungsgeldes vorgebracht.

Wie ist ein Betreuungsgeld aus ordnungspolitischer Sicht zu beurteilen? Was steckt hinter den Argumenten der Befürworter und der Gegner?

Tatsache ist, dass der Staat erhebliche Zuschüsse zur Betreuung in institutionellen Einrichtungen zahlt. Etwa 80 Prozent der Investitionskosten sowie der laufenden Aufwendungen staatlich geförderter Betreuungsplätze in Kinderkrippen und Kindergärten werden aus öffentlichen Mitteln finanziert. Zu fragen ist, wie diese massive gesellschaftliche Beteiligung an den Betreuungskosten zu rechtfertigen ist. Außerdem ist die spezifische Frage zu stellen, warum Eltern, die eine andere Form der Kinderbetreuung wählen, keine Förderung bekommen und über das Steuersystem sogar zur Finanzierung der staatlich geförderten Betreuungseinrichtungen herangezogen werden. Hier wird deutlich, dass die Frage nach einem Betreuungsgeld untrennbar mit der Frage der Subvention institutioneller Betreuung verknüpft ist. Zu fragen ist, ob es Argumente gibt, die eine einseitige Förderung institutioneller Betreuung und die Diskriminierung häuslicher Betreuung rechtfertigen. Nur dann könnte man die Krippensubvention aufrecht erhalten und ausbauen, ohne selbst betreuende Eltern in gleichem Maße zu fördern.

Subvention institutioneller Betreuung als Unterstützung Bedürftiger?

Es gibt einen breiten Konsens, dass Menschen, die ihren Lebensunterhalt nicht selbst finanzieren können, eine steuerfinanzierte Unterstützung erhalten sollen. Als Unterstützung Bedürftiger sind die Zuschüsse zur institutionellen Kinderbetreuung aber nicht zu rechtfertigen, zumal die Förderung nicht an der individuellen Situation der Eltern ausgerichtet ist, sondern objektbezogen gewährt wird. Der mit Abstand größte Teil der Subventionen kommt allen Nutzern der Einrichtungen unabhängig vom Einkommen zugute. Nur ein kleiner Teil wird über einkommensabhängige Elternbeiträge finanziert. Bei vollständig gebührenfreien Betreuungsplätzen entfällt sogar diese geringe Differenzierung unter den Nutzern.

Eltern, die ihre Kinder nicht in öffentlich geförderte Krippen geben wollen oder können, werden vollständig von der Unterstützung ausgeschlossen,

aber mit einem Teil der Kosten belastet. Hinzu kommt, dass die Bedürftigkeit nicht nur am Einkommen gemessen werden kann: Erforderlich ist die Erfassung der Leistungsfähigkeit unter Berücksichtigung aller Einkommensarten, Vermögen und Verpflichtungen analog zum Sozialrecht. Und schließlich sollten Umverteilungsziele nicht über die Verbilligung bestimmter Produkte verfolgt werden, sondern über allgemeine Transfers. Preise sollen die Knappheit und die gesamtwirtschaftlichen Kosten anzeigen. Werden die Preise durch Subventionen kräftig verringert, nehmen die Nachfrager die Leistungen auch dann in Anspruch, wenn der Nutzen vergleichsweise gering ist. Beschließt die Gesellschaft, dass ein gewisser Umfang an Kinderbetreuung zum soziokulturellen Existenzminimum gehört, wären nicht einzelne Formen der Kinderbetreuung zu verbilligen, sondern die Höhe der allgemeinen Transfersätze zu erhöhen.

Positive externe Effekte durch institutionelle Betreuung?

Die Subvention institutioneller Kinderbetreuung könnte weiterhin mit „positiven externen Effekten" begründet werden. Positive externe Effekte liegen vor, wenn der Nutzen einer Aktivität nicht vollständig denjenigen zugute kommt, die die Kosten tragen. Die Nutzer stellen den Kosten nur ihren eigenen Nutzen gegenüber und fragen eine gesamtgesellschaftlich gesehen zu geringe Menge nach. Der Staat könnte durch eine teilweise Übernahme der Kosten – die Internalisierung der externen Effekte – die Nachfrage auf die gesamtgesellschaftlich optimale Menge erhöhen.

Im Fall der Kinderbetreuung werden gelegentlich Bildungs- und Sozialisationseffekte angeführt, die nicht nur der Familie zugute kämen, sondern den anderen Kindern und der Gesellschaft insgesamt – indem die betreuten Kinder sich zu gebildeten, aufgeklärten, in den Arbeitsmarkt und das soziale Umfeld integrierten Gesellschaftsmitgliedern entwickeln. Es ist jedoch äußerst fraglich, ob es sich dabei tatsächlich um externe Effekte handelt.[1] Ganz vorwiegend dürften die Kinder selbst von Bildungs- und Sozialisationsvorteilen profitieren. Es erscheint daher fragwürdig, massive staatliche Subventionen der Betreuung damit zu begründen.

Hinzu kommt, dass positive externe Effekte nur dann eine einseitige Subvention institutioneller Betreuung rechtfertigen würden, wenn diese Effekte durch privat organisierte Betreuung durch die Eltern, Freunde, Nachbarn oder Angehörige nicht entstehen würden. Insbesondere im derzeit diskutierten Kleinkindalter ist die – im Schulalter realistisch zu unterstellende – Überlegenheit institutioneller Betreuung jedoch äußerst umstritten. Nach einigen Studien kann eine sehr frühzeitige institutionelle Betreuung sogar negative Auswirkungen haben.[2]

Da die Ergebnisse widersprüchlich sind, ist es nicht zu rechtfertigen, die Entscheidung der Eltern flächendeckend durch finanzielle Anreize in Richtung einer bestimmten Betreuungsform zu lenken. Ohnehin dürfte die Eignung institutioneller Betreuung im Krippenalter von Kind zu Kind sehr unterschiedlich ausfallen und stark von der Qualität den konkret zur Verfügung stehenden Alternativen abhängen.[3] Der Staat sollte sich aus dieser Frage daher grundsätzlich heraushalten und sie den Eltern überlassen – sofern kein begründeter Verdacht ihrer Überforderung vorliegt. Dies entspricht der verfassungsrechtlich in Artikel 6, Absatz 2 Grundgesetz festgeschriebenen Erziehungshoheit der Eltern: „Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht."

Keine einseitige Subvention der Kinderbetreuung

Aus der angestrebten Wahlfreiheit der Eltern lässt sich keine Bevorzugung staatlich geförderter Betreuungsplätze ableiten. Im Gegenteil, die einseitige Subvention dieser Einrichtungen schränkt die Wahlfreiheit in erheblichem Maße ein. Wollte man den Eltern die freie Wahl bei der Betreuung der Kinder lassen, müsste man zuerst an eine Aufsto-

1 Vgl. dazu Benedikt Langner, Externe Effekte der Bildungsfinanzierung: Mythos oder Rechtfertigung für öffentliche Bildungsfinanzierung? Otto-Wolff-Institut Diskussionspapier 2/2007, Köln.

2 Für einen Überblick vgl. Christian Müller, Frühkindliche Bildung und Betreuung in Tageseinrichtungen als Staatsaufgabe, in: ORDO (Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft), 58. Jahrgang, 2007, Seiten 131–147.

3 Nur wenige Kindertagesstätten weisen heute ein von Pädagogen und Eltern als qualitativ hochwertig eingeschätztes Angebot auf. Insbesondere den für subventionierte Krippenplätze diskutierten Betreuungsschlüssel von einem Betreuer für fünf Kinder halten Pädagogen für unzureichend. Auch für Kinder aus Problemfamilien ist eine Überlegenheit institutioneller Betreuung keineswegs naheliegend: Emotional weniger gefestigte Kinder leiden Studien zufolge tendenziell eher unter einer frühzeitigen Trennung von ihren Eltern (vgl. Christian Müller 2007, a. a. O.), Hilfe zur Lösung der Probleme im Elternhaus wäre möglicherweise zielführender. Ihre Betreuung ist zudem häufig anstrengender und aufwendiger, die Beschäftigung mit fröhlichen, pflegeleichten Kindern für Betreuer attraktiver, was letzteren mehr Aufmerksamkeit bescheren könnte.

ckung des Kindergeldes denken. Da es um die Betreuung in den ersten drei Lebensjahren geht, könnte die Aufstockung auf diesen Lebensabschnitt der Kinder begrenzt werden. Das Kindergeld sollte aber nicht im sogenannten Optionsmodell gewährt werden, wonach kein Kindergeld mehr gezahlt wird, wenn die Entlastung aufgrund des Kinderfreibetrags höher ist. Zumindest der Aufstockungsbetrag sollte nicht auch noch mit dem Kinderfreibetrag verrechnet werden.[4]

Hält man die Beschlüsse zur Förderung von Kinderkrippen für unumkehrbar – das scheint der gegenwärtige Stand der Diskussion zu sein –, dann sollte die Förderform im Zusammenhang mit einem Betreuungsgeld geändert werden. Die Absicht, die Zahlung eines Betreuungsgeldes davon abhängig zu machen, dass keine geförderte Einrichtung genutzt wird, löst neue Nachweis- und Kontrollprobleme aus. Besser wäre es, für jedes Kind bis zum Alter von drei Jahren ein einheitliches Betreuungsgeld zu gewähren und es für alle Betreuungsformen zu nutzen – einschließlich der geförderten Einrichtungen.

Geht man beispielsweise davon aus, dass ein Halbtagsplatz in einer Kinderkrippe 500 Euro im Monat kostet[5] und der Staat diesen Platz mit 400 Euro fördert, so haben die Eltern durchschnittlich 100 Euro zu tragen. Würde ein Betreuungsgeld in Höhe von 150 Euro für jedes Kind gewährt, könnten die Eltern den Eigenanteil damit ohne finanzielle Mehrbelastung auf 250 Euro aufstocken und der Staat könnte die Objektförderung um 150 auf 250 Euro pro Betreuungsplatz kürzen. Dies hätte den Vorteil, dass der Verzicht auf die Inanspruchnahme eines solchen Betreuungsplatzes nicht nachgewiesen und kontrolliert werden müsste. Denn das Betreuungsgeld stünde allen Eltern zu, auch denen, die einen – dann weniger stark subventionierten – Betreuungsplatz in öffentlichen Einrichtungen in Anspruch nehmen. Ein weiterer Vorteil wäre, dass für die Eltern die Kosten besser sichtbar würden, obwohl immer noch die Hälfte davon vom Steuerzahler getragen würde.

Selbstverständlich muss beim Betreuungsgeld – wie bei der Förderung der Kinderkrippenplätze – die Finanzierungsfrage gestellt werden. Aber diese Frage kann nicht so beantwortet werden, dass für ein Betreuungsgeld keine Mittel mehr vorhanden sind, weil die Förderung der Krippenplätze so teuer ist. Nach den hier angestellten Überlegungen wäre eine Gleichverteilung der Mittel auf alle Formen der Betreuung vorzuziehen. Wenn eine solche Neuorientierung im Augenblick nicht erwünscht ist, bleibt die Möglichkeit, den Eigenteil der Eltern bei der Inanspruchnahme geförderter Krippenplätze zu erhöhen und den Staat beispielsweise nur noch mit einem Viertel an den Kosten zu beteiligen. Auch auf diesem Wege würde die Diskriminierung verringert.

Überforderte und verantwortungslose Eltern?

Schwere Kindesmisshandlungen haben eine Diskussion in Richtung verstärkter staatlicher Verantwortung für die Kindererziehung ausgelöst. Der Eindruck ist entstanden, dass ein erheblicher Anteil der Eltern mit der Erziehung der Kinder überfordert ist. Obwohl die Berichte in den Medien einen breiten Raum einnehmen, dürfte eine solche Überforderung nur in Einzelfällen vorliegen.[6] Das Versagen einzelner Eltern kann nicht als Rechtfertigung für eine flächendeckende Verhaltenslenkung herangezogen werden, Kinder verstärkt in staatlich kontrollierten Einrichtungen zu betreuen.

Aus den schlimmen Einzelfällen kann auch nicht der Schluss gezogen werden, es müsse ein flächendeckendes Angebot an geförderten oder unentgeltlichen Einrichtungen zur Betreuung von Kleinkindern geschaffen und Eltern durch Subventionen zu ihrer Inanspruchnahme angehalten werden. Im Zweifel werden gerade die Eltern nicht erreicht, die tatsächlich überfordert sind. Hier müssen andere Wege gefunden werden, um frühzeitig Informationen über Problemfälle zu erhalten und unmittelbar eingreifen zu können.

4 Im Optionsmodell bekommen alle Eltern zunächst Kindergeld, müssen im Umfang des Kindergeldes jedoch auf die Gewährung des Kinderfreibetrags verzichten. Durch die Verrechnung hat nur ein sehr geringer Teil des Kindergeldes tatsächlich Fördercharakter, beim Rest handelt es sich um Erstattungen für die unzulässige Besteuerung des kindlichen Existenzminimums. Von den 2006 gezahlten knapp 35 Milliarden Euro Kindergeld sind lediglich knapp 16 Milliarden Euro als Förderung zu werten. Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Datensammlung zur Steuerpolitik, Berlin 2006, Seite 57. Die Verrechnung führt zu einem verteilungspolitisch willkürlichen Förderverlauf und impliziert eine viel umfassendere Unterstützung, als tatsächlich gewährt wird.

5 Zugrunde gelegt sind Kosten von 4,70 Euro pro Stunde bei fünf Stunden täglich und 21 Tagen im Monat, beruhend auf Kalkulationen privater Krippenbetreiber.

6 Laut Kriminalstatistik des Bundeskriminalamts liegt eine grobe Vernachlässigung von Kindern nur in 0,07 Prozent der Familien vor. Unterstützung in Erziehungsfragen könnte in größerem Umfang hilfreich sein, auch dann dürfte jedoch die individuelle Hilfe zur Lösung der in der Familie bestehenden Probleme hilfreicher sein als die subventionierte Betreuung in einer Kindertagesstätte. Zumindest muss diese Hilfe begleitend stattfinden – und bei der Erfordernis individueller Lösungen erübrigt sich ein flächendeckender Eingriff.

Mit der Diskussion über verantwortungslose Eltern ist die Frage wieder hochgekommen, ob die Eltern frei verfügbare Mittel sinnvoll im Interesse der Kinder einsetzen. Sie bestimmt nicht nur einen Teil der Kritik am Betreuungsgeld, sondern auch die aktuell diskutierte Frage, ob Sachleistungen wie Schulessen statt eines (höheren) Kindergeldes gewährt werden sollten. Sachleistungen mögen in Extremfällen erforderlich sein. Doch auch in der Sozialhilfe, beim Arbeitslosengeld II und beim Wohngeld wird zu Recht an der zweckungebundenen Transferzahlung und einer Wahlmöglichkeit der Empfänger staatlicher Unterstützungsleistungen festgehalten. In begründeten Einzelfällen wird ein Teil der Transferleistungen unmittelbar an den Leistungserbringer ausgezahlt, beispielsweise wenn der Begünstigte seine Miete nicht zahlt. Aber selbst in diesen Fällen handelt es sich um eine vom Transferempfänger ausgesuchte Wohnung und Wohnform, also nicht um eine Sachleistung. Die gezielte und einseitige Förderung institutioneller Betreuungseinrichtungen an Stelle eines frei verwendbaren Betreuungsgeldes lässt sich aus diesen Überlegungen nicht ableiten.

Vor einem Weg, den Eltern in einem Teilbereich systematisch die Kompetenz und Verantwortung abzusprechen, ist zu warnen. Stellt man die Entscheidungskompetenz der Eltern bei der Kinderbetreuung infrage, ist es fast zwingend, sich auch um die Entscheidung der Eltern bei der Ernährung, der Auswahl des Freundeskreises und der Ausbildungs- und Berufswahl zu kümmern. Es ist jedoch mehr als zweifelhaft, ob Behörden auch nur annähernd so gut wie die Eltern beurteilen können, was gut und sinnvoll für die Kinder ist. Das schließt keineswegs Hilfestellungen der Jugendämter und eine Einschränkung des Sorgerechts in begründeten Einzelfällen aus. Aktuell wird jedoch die flächendeckende Bevormundung anhand pauschaler Standards diskutiert, die den Einzelfällen selten gerecht werden dürften.

Ein Schritt in Richtung Zweckbindung und Bevormundung ist die alternativ zum Betreuungsgeld diskutierte Einführung von Gutscheinen für Eltern, die keinen Betreuungsplatz nutzen. Diese Überlegungen verbessern zwar die Situation gegenüber dem Status quo und einem reinen Ausbau der Krippenplätze, der nur ausgewählte, in staatlich aufgestellten Bedarfsplänen enthaltene Einrichtungen mittels Objektförderung subventioniert. Stattdessen würden – wenn auch geringere – staatliche Zuschüsse auch zu anderen Förderangeboten für Kinder gezahlt. Die Gutscheinlösung entspringt jedoch ebenfalls dem Misstrauen gegenüber den Eltern. Sie erfordert die Diskriminierung von Verwendungsformen, die im Einzelfall überlegen sein können, insbesondere die Förderung und Betreuung unmittelbar durch die Eltern. Es muss zentral entschieden werden, dass beispielsweise Babyschwimmen, Sportvereine und Musikschulen förderfähig sind, die privat organisierte Mutter-Kind-Gruppe hingegen nicht (auch dort fallen Kosten an: neben offensichtlichen Ausgaben die Opportunitätskosten der Mütter). Gehören Englischkurse für Kleinkinder im Krippenalter und Nachhilfe im Schulalter zu den förderwürdigen Bereichen, die dem Kindswohl dienen, oder zum Privatvergnügen ehrgeiziger Eltern? Hinzu kommt der administrative Aufwand einer Zertifizierung von Anbietern, bei denen Gutscheine eingelöst werden können sollen.[7]

Ähnliche Überlegungen gelten für die aktuell diskutierten Bestrebungen, Sachtransfers in Form von Schulessen an die Stelle monetärer Transfers in Form eines höheren Kindergeldes oder Regelsatzes des Sozialgeldes für Kinder zu stellen. Es mag Kinder geben, für die dies eine sinnvolle Lösung ist. Viele andere sind dagegen mit der Verköstigung zu Hause besser versorgt, insbesondere wenn die Möglichkeit besteht, Mahlzeiten mit Eltern und Geschwistern gemeinsam einzunehmen. Jede Diskriminierung steht unter Rechtfertigungsvorbehalt. Zunächst ist zu zeigen, dass eine Erhöhung monetärer Transfers tatsächlich durch die Eltern zweckentfremdet und nicht zugunsten der Kinder genutzt wird. Einzelne Negativbeispiele reichen dazu nicht aus.

Hohe Abgaben als Rechtfertigung für ein Betreuungsgeld?

Die Gegner eines Betreuungsgeldes halten einem solchen allgemeinen Transfer entgegen, dass die institutionelle Betreuung bei gleichzeitiger Erwerbstätigkeit gegenüber der privat organisierten Betreuung durch die Eltern benachteiligt sei, weil Betreu-

7 Wägt man hingegen die aktuell praktizierte Objektförderung von Kindergärten gegenüber Gutscheinlösungen ab – also einen Ersatz der Objekt- durch eine Subjektsubvention – fällt ihre Beurteilung anders aus als beim Vergleich der Gutscheine mit einem nicht zweckgebundenen Betreuungsgeld. Die geäußerten Vorbehalte gegenüber der Zweckbindung bestehen fort, sind jedoch bei der Objektförderung des Status quo noch immenser als bei Gutscheinen, da die Wahlfreiheit durch die administrativ aufgestellten Bedarfspläne noch stärker eingeschränkt und Wettbewerb behindert wird. Auch hier käme jedoch als dritte, überlegene Alternative ein nicht zweckgebundener Transfer infrage. Vgl. dazu ausführlicher Vera Bünnagel/Barbara Henman, Wahlfreiheit durch subventionierte Krippenplätze? In: Wirtschaftsdienst, 87. Jahrgang, Heft 5, 2007, Seiten 309–318.

ungsplätze aus versteuertem Einkommen bezahlt werden müssen. Dies rechtfertige die einseitige Krippensubvention. Das Betreuungsgeld hingegen würde diese Schieflage noch verstärken.

Um diesen Einwand beurteilen zu können, muss man sich die allgemeine Regelung anschauen: Jeder Arbeitsfähige kann – soweit sein Existenzminimum gesichert ist – entscheiden, in welchem Umfang er eine offizielle Beschäftigung ausüben und welche Zeit er für Tätigkeiten im eigenen Haus und Garten verwenden möchte. Dazu gehört auch die Entscheidung, Kinder selbst zu betreuen oder Dritte damit zu beauftragen – dann in der Regel gegen Entgelt.

Richtig ist, dass es einen Abgabenkeil zwischen privater und offizieller Arbeit gibt. Das bedeutet: Wer eine offizielle Tätigkeit aufnimmt, vergleicht das Nettoentgelt einer Arbeitsstunde mit dem Nutzen aus einer Stunde privater Tätigkeit oder Freizeit. Gesamtgesellschaftlich wird somit die offizielle Tätigkeit zu niedrig bewertet. Es kommt tendenziell zu einer zu geringen Beschäftigung außerhalb der Privatsphäre, weil der Staat dem Beschäftigten einen Teil der Erträge aus offizieller Arbeit in der Form von Steuern und Abgaben entzieht.[8] Das gilt generell für die Entscheidung, zu Hause zu kochen, zu waschen, zu bügeln, den Garten zu pflegen und eben auch Kinder zu betreuen – oder alternativ die Leistungen in einem Restaurant, einer Wäscherei, Gärtnerei oder Krippe zu kaufen und die gewonnene Zeit für eine steuerpflichtige Tätigkeit zu verwenden.

Angesichts einer solchen generellen Regelung ist es nicht sinnvoll, einzelne haushaltsnahe Leistungen – wie etwa die Kinderbetreuung – staatlich zu subventionieren und zu einem Bruchteil der Kosten anzubieten, um die Entscheidung der Eltern zugunsten der Betreuung in der geförderten Einrichtung statt innerhalb der Familie zu verändern. Mit dieser Argumentation müsste der Staat alle Leistungen subventionieren und verbilligen, die alternativ im Haushalt erbracht werden können. Aber nicht einmal das würde ausreichen. Vielmehr müsste auf alle Steuern und steuerähnlichen Abgaben verzichtet werden, die unmittelbar die Arbeit betreffen oder mittelbar den Konsum erworbener Güter verteuern.

Die Entscheidung für ein hoch subventioniertes Angebot von Kinderkrippen ist gefallen. Damit verbunden ist die Subvention der Elternentscheidung für die steuerpflichtige Tätigkeit und gleichzeitige Nachfrage institutioneller Betreuung. Was die gesamtgesellschaftliche Beschäftigungswirkung betrifft, ist allerdings nicht einmal sicher, ob der tendenziell positive Effekt durch das subventionierte Angebot externer Betreuungsleistungen größer ist als der negative Effekt der dafür notwendigen Steuererhöhungen. Dennoch bleibt die Frage, warum zur Kompensation des Abgabenkeils gerade Erziehungsleistungen statt Reinigungsarbeiten, Malerarbeiten und Gartenarbeiten mit hohen Subventionen aus den Haushalten ausgegliedert werden sollen – denn in diese Richtung wird die Entscheidung der Eltern durch eine stärkere Subvention von Plätzen in Kinderkrippen und Kindertagesstätten verzerrt. Ein Betreuungsgeld, das auch bei einer Betreuung durch die Eltern gezahlt wird, würde die Subvention der Krippenplätze und die Verzerrung der Entscheidung teilweise kompensieren. Es würde nicht, wie gelegentlich kritisch vorgebracht, negative Arbeitsanreize setzen, sondern die Elternentscheidung ein Stück weit neutral gestalten.

Pädagogische Rechtfertigungsversuche einer Aufrechterhaltung der Schieflage wurden insbesondere für die unter Dreijährigen bereits weiter oben infrage gestellt. Ein weiteres Argument der Befürworter sind die Einnahmen aus Steuer- und Abgabenzahlungen der potenziell berufstätigen Eltern.

Positive fiskalische Effekte durch Erwerbstätigkeit der Eltern?

In der Förderung von Krippenplätzen wird eine mittelbare Förderung der Berufstätigkeit der Eltern gesehen, quasi ein kinderbezogener Kombilohn, der ihre Entscheidung zugunsten einer Berufstätigkeit beeinflussen soll. Die Befürworter dieser Kombilohn-Variante rechnen die Steuern und Sozialabgaben aufgrund der Berufstätigkeit gegen die Ausgaben für die Förderung der Krippenplätze auf. Wegen der zusätzlichen Beschäftigung – so die Argumentation – würden sich die negativen und positiven fiskalischen Effekte weitgehend aufheben („fiskalische Neutralität“).[9]

8 Gemeint sind die Abgaben, denen keine gleichwertige Gegenleistung gegenübersteht. Bei den Steuern ist zu berücksichtigen, dass ein Teil der Kinderbetreuungskosten bei Erwerbstätigkeit bei der Einkommensteuer als Werbungskosten geltend gemacht werden kann.

9 Vgl. C. Katharina Spieß et. al., Abschätzung der (Brutto-)Einnahmeeffekte öffentlicher Haushalte und der Sozialversicherungsträger bei einem Ausbau von Kindertageseinrichtungen, Gutachten des DIW Berlin im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn 2002.

Diese Rechnung ist jedoch problematisch und es ist fraglich, ob sie aufgeht. Sie ist für all die Fälle falsch, in denen sich die Menschen auch ohne staatlichen Zuschuss für die Erwerbstätigkeit entschieden hätten. Es ist mit erheblichen Mitnahmeeffekten zu rechnen. Viele Eltern, die eine Betreuung ihrer Kinder bislang ohne staatliche Förderung organisieren, dürften auf subventionierte Plätze ausweichen. Zudem werden auch Eltern die geförderte Betreuung in Anspruch nehmen, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen wollen oder keine passende Beschäftigung finden. Und schließlich stehen den Sozialabgaben – etwa zur gesetzlichen Rentenversicherung – zumindest teilweise Ansprüche entgegen, deren Finanzierung einkalkuliert werden muss.

Unabhängig davon ist es systematisch falsch, der Argumentation der fiskalischen Neutralität zu folgen. Sie läuft auf die Empfehlung hinaus, allen nichtbeschäftigten Eltern die Steuern und Sozialabgaben zu erlassen, soweit diese einen steuerähnlichen Charakter haben, um ihnen einen finanziellen Anreiz zu geben, eine Beschäftigung aufzunehmen.[10] Alternativ könnte der Staat jegliche Ausweitung der steuerpflichtigen Aktivitäten in dem Umfang subventionieren, wie er dadurch Steuereinnahmen erwartet. Damit würde das Prinzip der Besteuerung gemäß der individuellen Leistungsfähigkeit aufgegeben. Die allgemeine Bürgerpflicht, sich an der Finanzierung der öffentlichen Aufgaben zu beteiligen, würde den Bürgern erlassen, die glaubhaft machen, sie würden andernfalls keiner Beschäftigung nachgehen. Im speziellen Fall der Steuererstattung durch die Förderung von Krippenplätzen würden gleich leistungsfähige Bürger, die keine Kinder im Krippenalter haben oder deren Betreuung ohne subventionierte Krippenplätze organisieren, voll von der Steuer- und Abgabenlast getroffen. Das Kombilohnargument ist also in hohem Maße problematisch.

Auch die gelegentlich angestellte Verrechnung der Förderung institutioneller Kinderbetreuung mit der angeblichen „Förderung“ der Betreuung durch die Eltern im Rahmen des Ehegattensplittings und der beitragsfreien Mitversicherung in den Sozialversicherungen[11] ist nicht tragfähig. Diese Regelungen sind aus anderen Gründen eingeführt worden.

Das Ehegattensplitting dient der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit und damit der Vermeidung ungerechtfertigter Überbesteuerung und Diskriminierung, nicht der Förderung. Es schafft – so die Interpretation des Bundesverfassungsgerichts – Neutralität, nicht einseitige Vorteile für Einverdiener-Ehen. Kritischer ist die beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnern in den umlagefinanzierten Sozialversicherungen zu sehen. Auch sie sollte man jedoch nicht zu kompensieren versuchen – sondern entweder systematisch rechtfertigen oder abschaffen. Erstens wäre eine Kompensation inkonsequent und ginge zulasten von Systematik und Transparenz. Zweitens würde sie nie vollständig gelingen: Die Mitversicherung schließt die Inanspruchnahme subventionierter Betreuungsplätze nicht aus. Zugleich würden privat versicherte Eltern, die ihre Kinder zu Hause betreuen, nicht kompensiert. In der privaten Krankenversicherung gibt es keine beitragsfreie Mitversicherung.

Mängel im Steuersystem oder im System der Sozialversicherungen können nicht als Begründung für die einseitige Förderung von Krippenplätzen im Vergleich zu anderen Formen der Kinderbetreuung genutzt werden. Sie können durch die Förderung der Berufstätigkeit nicht aufgehoben oder kompensiert werden. Falls es gute Gründe gibt, sie zu beseitigen, muss das unabhängig von der Diskussion über die Kosten und die Form der Kinderbetreuung geschehen.

Eine Diskriminierung selbst betreuender Eltern ist nicht zu rechtfertigen

Entscheidet man sich als Gesellschaft für eine Förderung von Familien und Kinderbetreuung, müssen alle gleich behandelt werden – unabhängig vom gewählten Erwerbs- und Familienmodell. Abweichungen sind als unzulässige Diskriminierung und Bevormundung zu werten, die belastbarer Begründungen bedürfen. Für die Betreuung von Kleinkindern steht diese Begründung bislang aus. Wird Krippenbetreuung gefördert, müssen Familien in gleichem Maße unterstützt werden, wenn sie die Betreuung selbst organisieren. ■

10 Die Möglichkeit einer Beschäftigungsaufnahme bei gleichzeitiger nicht subventionierter Betreuung, etwa durch eine Tagesmutter, ist meist gegeben. Allerdings ist sie finanziell häufig nicht attraktiv, es geht also lediglich darum, den finanziellen Anreiz zu erhöhen. Zugleich sind viele Eltern nicht bereit, die Kosten für unsubventionierte Betreuung zu tragen, da die Vergleichsbasis subventionierte Angebote sind und Hoffnung besteht, ein solches viel günstigeres Angebot zu erhalten. Dies ist zugleich ein wichtiger Grund dafür, dass sich kein florierender Markt privater Kinderbetreuungseinrichtungen entwickelt. Vgl. auch dazu ausführlich Vera Bünnagel/Barbara Henman, a. a. O.

11 So beispielsweise Familienministerin Ursula von der Leyen im Interview mit der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 19. März 2007, Seite 4.