

# Kinderbetreuung und Vorschulerziehung sollten flexibel gestaltet werden – Erziehung muss für Eltern keine ökonomische Last sein\*

Von Gert G. Wagner\*\*

**Zusammenfassung:** Durch ein Urteil zum „Familienleistungsausgleich“ hat das Bundesverfassungsgericht im Jahre 2001 die politische Debatte um eine angemessene Familienpolitik in Deutschland neachhaltig belebt. In diesem Beitrag wird freilich gezeigt, dass das Rezept für eine Reform, das Karlsruhe ausgestellt hat, von der Politik tunlichst ignoriert werden sollte. Im Zusammenspiel von Juristen und der sie beratenden Bevölkerungswissenschaftler wird von den Verfassungsrichtern eine weder politisch noch ökonomisch vernünftige Therapie empfohlen, die auf rein finanzielle Vergünstigungen für Kindererziehende hinausläuft. In diesem Aufsatz wird vielmehr gezeigt, dass eine familienpolitische Strategie, die auf eine bessere Vereinbarkeit von Kindererziehung und Erwerbstätigkeit zielt, die (volkswirtschaftlich) Bessere ist als eine weitere Erhöhungen monetärer Transfers. Eine Abschätzung der fiskalischen Kosten dieser Strategie wird vorgestellt.

**Summary:** In the context of a ruling by the Supreme Court of Germany (Bundesverfassungsgericht), this paper discusses the economics of family policy. Based on the premise that opportunity costs of child raising for parents should be minimized, a strategy of public financial support of daycare of children is outlined and an estimate of the fiscal costs is given.

Ziel dieses Beitrags ist die Darstellung eines Konzepts für eine bessere Kinderbetreuung in Deutschland, die neben reinen Betreuungsaspekten auch bildungspolitische Funktionen hat. Der theoretische Rahmen dieses Konzepts wird nur knapp dargestellt, da Berthold und Fehn (in diesem Heft) das zugrunde liegende „ordnungspolitische“ Konzept ausführlich diskutieren. Deswegen beginnt der Beitrag mit einer Auseinandersetzung mit dem Bundesverfassungsgericht.

## 1 Leitlinie aus Karlsruhe?

Das Bundesverfassungsgericht fordert in seinem Urteil vom 3. April 2001 vom Gesetzgeber, den Beitragssatz zur Pflegeversicherung für Kindererziehende und Kinderlose zugunsten von Familien zu differenzieren, da diese für die Pflegeversicherung eine Leistung erbringen würden, die bislang nicht honoriert werde. Außerdem soll dieser Grundgedanke auch für die anderen Sozialversicherungssysteme geprüft werden.<sup>1</sup> Diesem Urteil liegt eine sehr spezielle Sichtweise der Welt zugrunde, nach der es für die Finanzierung der sozialen Sicherung ausreicht, wenn viele Kinder zur Welt kommen. Weswegen dies belohnt werden

\* Der Autor dankt C. Katharina Spieß nicht nur für wichtige Anmerkungen zu diesem Beitrag, sondern insbesondere auch für eine langjährige Zusammenarbeit, ohne die dieser Beitrag nicht möglich gewesen wäre.

\*\* Technische Universität Berlin und DIW Berlin, E-Mail: [gwagner@diw.de](mailto:gwagner@diw.de)

<sup>1</sup> Vgl. BVerfG, 1 BvR 1629/94 vom 3. April 2001, Absatz-Nr. (1–75).

müsse. Abgesehen davon, dass es in dieser Logik auch sinnvoll wäre, dass man Zuwanderung belohnt,<sup>2</sup> wird vergessen, dass auch Kapital notwendig ist, damit Kinder später produktiv tätig sein können. Kinderlose tragen typischerweise mehr zur Kapitalbildung bei als Kindererziehende, und sie zahlen höhere Steuern, die z. B. in die Infrastruktur fließen.

Der Bundesarbeitsminister betont auch zu Recht, dass Kindererziehende durch die Erziehungsjahre, die in der Rentenversicherung gewährt werden, bereits gefördert werden. Außerdem gehören der Kranken- wie der Pflegeversicherung Kinder und nichterwerbstätige Mütter als „mitversicherte Familienangehörige“ kostenfrei an (vgl. z. B. Bäcker et al. 2000). Überdies werden durch das Job-Aktiv-Gesetz seit dem 1. Januar 2002 Mutterschafts- und Erziehungsurlaub bei der Berechnung von Arbeitslosengeld wie Erwerbszeiten im engeren Sinne gezählt. Die Verfassungsrichter behaupten also implizit, dass diese Familienförderung nicht ausreiche. Aber sie belegen dieses apodiktische Urteil in keinsten Weise.

Man muss sich auch fragen, ob monetäre Transfers – angesichts von Hunderttausenden Euro, die durch eine Unterbrechung der Erwerbstätigkeit Kindererziehenden entgehen können – überhaupt ausreichen, um Kindererziehende zu „belohnen“ (vgl. Beblo und Wolf, in diesem Heft, sowie Wissenschaftlicher Beirat beim BMFSFJ 2001). Zumal man Familientransfers nicht zu einem „Geschäft“ machen sollte. Ein „Erziehungsgehalt“ wäre nicht nur teuer,<sup>3</sup> sondern für Kinder und die Gesellschaft auch mit unerwünschten Nebenwirkungen verbunden. In den USA kann man beobachten, wohin es führen kann, wenn bedarfsabhängige Transfers an das Vorhandensein von Kindern im Haushalt gebunden werden. Da dort Alleinerziehende zudem höhere Ansprüche haben als vollständige Familien, setzt das Sozialhilfesystem auch noch Anreize, allein zu leben, wodurch die Verantwortung der Väter für ihre Kinder geschwächt wird. Es ist deswegen nicht verwunderlich, dass in den Innenstädten der amerikanischen Metropolen allein erziehende (junge) Mütter die traditionelle Familie „abgelöst“ haben.<sup>4</sup> Zahlt man kein Bargeld, sondern fördert Kinderbetreuung („in-kind transfer“), besteht diese Gefahr nicht – gleichwohl werden Kindererziehende wirksam unterstützt.

Zur Einordnung der Argumente des Verfassungsgerichts ist auch eine neue Untersuchung über die Höhe staatlicher Unterstützung für die Kindererziehung von großer Bedeutung (vgl. Rosenschon 2001). Für Deutschland zeigt sich eine „Förderquote“ von etwa 45 % der Kosten, die minderjährige Kinder – solange sie im elterlichen Haushalt leben – verursachen (vgl. auch Wissenschaftlicher Beirat beim BMFSFJ 2001). Selbst wenn man den Steuer- und Abgabenanteil abzieht, den Eltern selbst aufbringen, verbleibt ein Förderanteil von etwa einem Drittel der Kinder-Kosten.<sup>5</sup> Angesichts dieser Zahlen sollte in einer Gesellschaft, die die Kindererziehung bewusst nicht zu einem „Geschäft“ macht bzw. sie nicht „sozialisiert“, nicht die Frage Priorität haben, wie der Förderanteil insgesamt *ausgeweitet* werden kann, vielmehr drängt sich – angesichts der offensichtlichen Klagen über die Lasten der Kindererziehung und insbesondere deren Vereinbarkeit mit Erwerbstätigkeit – die Frage auf, wie die *Struktur* der Förderung grundlegend verbessert werden kann. Mit ande-

<sup>2</sup> Zum Beispiel, indem man Prämien an Arbeitgeber zahlt, die junge Arbeitskräfte ins Land holen, statt den Arbeitgebern die Kosten für Sprachkurse u. Ä. anzulasten.

<sup>3</sup> Vgl. z. B. das aus der CDU/CSU heraus vorgeschlagene „Familiengeld“ von 1 000 DM pro Kind (vgl. Tagespiegel 1999).

<sup>4</sup> Vgl. Klanberg et al. (1992, 83 ff.), die freilich den Zusammenhang nicht direkt beweisen. Beobachter vermuten sogar, dass in den US-amerikanischen Slums viele Kinder nur deswegen geboren werden, um Sozialhilfe zu beziehen.

<sup>5</sup> Es ist zu vermuten, dass dies im internationalen Vergleich ein sehr hoher Anteil ist.

ren Worten: Es sollte geprüft werden, ob Teile der finanziellen Förderung von Familien überflüssig sind, während wirksame Hilfen bislang unterbleiben.<sup>6</sup>

Die deutschen Verfassungsrichter gehen von der Grundthese aus, dass Kinder eine wirtschaftliche Last darstellen. Dies ist zwar in Deutschland, und auch den USA, sowie in anderen Industrieländern gegenwärtig richtig. Aber es ist kein Naturgesetz. Wäre Kindererziehung mit Erwerbsarbeit völlig vereinbar, gäbe es keine ökonomische „Zusatzlast“, die Kindererziehende tragen.<sup>7</sup> Eltern müssten natürlich nach wie vor für den Konsum der Kinder aufkommen,<sup>8</sup> aber das ist auch sinnvoll, da Kinder – siehe oben – nicht „sozialisiert“ werden sollten.

## 2 Was sind die Ziele?

Um Kindererziehung zu keiner unangemessenen ökonomischen Last werden zu lassen, reicht es nicht aus, wenn der Staat durch zweckungebundene monetäre Transfers das Familieneinkommen erhöht, aber Familien Strukturen vorfinden, die durch eine höhere individuelle Kaufkraft nicht zu ändern sind. Es reicht noch nicht einmal aus, wenn die Kindertagesstätte kostenfrei ist – solange dieses kostenfreie Angebot nicht auf die Bedürfnisse der Nachfrager abgestimmt ist (vgl. Kreyenfeld et al. 2001). Hilfreich ist nur eine an den Präferenzen junger Menschen ansetzende Familienpolitik, die den zunehmenden Wunsch vieler Eltern berücksichtigt, Familie und Beruf flexibel und entsprechend individueller Vorstellungen miteinander vereinbaren zu wollen.

Dass viele Eltern mit den gegenwärtigen Möglichkeiten der außerhäusigen Kinderbetreuung in Deutschland unzufrieden sind, lässt sich nicht nur theoretisch herleiten, sondern auch empirisch belegen. Zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie wünschen sich – so zeigt die Repräsentationserhebung „Sozio-ökonomisches Panel“ – in Westdeutschland mehr Mütter flexiblere Öffnungszeiten von Kindertageseinrichtungen als flexiblere Arbeitszeiten (vgl. Kreyenfeld et al. 2001, 77). Für Frauen in Westdeutschland ist es außerdem von Bedeutung, dass ihre Kinder im Kindergartenalter auch in den häufig langen Ferienzeiten der Kindergärten betreut werden, während sich ostdeutsche erwerbstätige Frauen insbesondere einen bis abends durchgehend geöffneten Kindergarten wünschen. Für erwerbstätige Frauen mit Schulkindern ist es in Westdeutschland dagegen wichtig, dass eine Betreuung durch die Schule auch am Nachmittag gewährleistet ist, während Frauen in Ostdeutschland sich insbesondere eine Betreuung der Kinder im Betrieb wünschen.<sup>9</sup>

Zu diesem Befund passt die Beobachtung, dass die im Jahre 2001 vorgenommene Erhöhung des Kindergeldes – also die Verbesserung der finanziellen Situation – auch nicht ein-

**6** Unabhängig von dieser Kritik besteht ein weiteres Problem des Karlsruher Urteils darin, dass die Verfassungsrichter auch nicht das beste Instrument vorschlagen, um ihr eigenes Ziel umzusetzen. Wenn man Kindererziehende finanziell unterstützen will, sind gezielte Steuerentlastungen und staatliche Transfers viel sinnvoller als nach der Kinderzahl differenzierte Beitragssätze in den Sozialversicherungen. Diese wirken einerseits in allen Einkommensbereichen pauschal, und andererseits werden sie nicht von allen Einkommensbeziehern finanziert. Mit der Rentenreform wird übrigens bereits ein Schritt in die richtige Richtung getan: Die Zuschüsse für die private Altersvorsorge hängen u. a. von der Kinderzahl ab. Vgl. <http://www.bma.de/de/neuerente/frame.asp>.

**7** Kindererziehung ist natürlich eine anspruchsvolle „Tätigkeit“. Aber wenn diese nur zu Lasten der Freizeit statt zu Lasten der Erwerbstätigkeit geht, entsteht keine ökonomische Last in Form von Opportunitätskosten.

**8** Die Kosten für die Ausbildung sollten – da es keine perfekten Kreditmärkte gibt, mit deren Hilfe Kinder ihre Ausbildung selbst finanzieren können – von einem von den Eltern unabhängigen Versicherungs- und Transfer-system übernommen werden. Vgl. z. B. Berthold und Fehn in diesem Heft.

**9** Ergebnisse einer Erhebung des IAB. Vgl. Engelbrech und Jungkunst (1998).

hellig begrüßt wurde, sondern etliche Politiker haben darauf hingewiesen, dass 15 Euro mehr pro Monat den meisten Familien wenig helfen, im Alltag zurechtzukommen (vgl. z. B. Bergmann 2001).

Bei der Gestaltung der Förderung der Kindererziehung sind neben den Interessen der Eltern an „Familienlastenausgleich“ auch erziehungswissenschaftliche Standards und pädagogische Ziele im Interesse der Kinder und der restlichen Gesellschaft bzw. der Volkswirtschaft zu berücksichtigen.<sup>10</sup> Dabei ist zu bedenken, dass in der deutschen Bildungspolitik das Problem schlecht auf die Schule vorbereiteter Kinder diskutiert wird. Diese Diskussion hat durch die Ergebnisse der international vergleichenden PISA-Studie zur „Basiskompetenz“ von Schülerinnen und Schülern enorm an Bedeutung gewonnen (vgl. Baumert et al. 2001).

Ein obligatorisches Vorschuljahr wurde bereits von der „Zukunftskommission Gesellschaft“ (1999, 92 f.) der Baden-Württembergischen Landesregierung gefordert. Auch hat jüngst die bayerische Kultusministerin Hohlmeier ein „Kindergarten-Pflichtjahr“ gefordert (vgl. SZ 2001). Für das Saarland wurden ein Konzept und Modellversuche für eine Kindergarten-Pflichtjahr sogar bereits angekündigt (vgl. AP 2001).

### 3 **Subjekt-Subventionen als Instrument zur besseren Erreichung bildungs- und familienpolitischer Ziele**

Eine bedarfsgerechte und qualitätsgeprüfte Kinderbetreuung wird nicht dadurch erreicht, indem schlicht und einfach mehr öffentliche Gelder bereitgestellt werden. Vielmehr müssen die Anbieter von Kindertageseinrichtungen auch Anreize erhalten, sich zum einen an dem Bedarf ihrer Kunden zu orientieren und zum anderen hohe pädagogische Qualität anzustreben.<sup>11</sup> Im gegenwärtigen System der Kinderbetreuung finden im Kita-Bereich unterschiedliche Wünsche und Bedürfnisse der Eltern nach Betreuung und pädagogischen Konzepten jedoch kaum Eingang. Die so genannte Bedarfsplanung bezieht sich in der Regel lediglich auf die Ermittlung der Anzahl der benötigten Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen in bestimmten kleinräumig abgegrenzten Gebieten. Diese Zahlen werden meist auf Basis von nichtstandardisierten Bevölkerungsprognosen und Erfahrungswerten festgelegt.

Kernpunkt einer wirksamen Reform sollte sein, dass die Nachfrager in die Lage versetzt werden, im Hinblick auf ihren Bedarf die Betreuung *ihrer Wahl* zu kaufen. Die Grenzen der Flexibilität werden allerdings erreicht, wenn die Gesellschaft es für richtig hält, dass ab einem bestimmten Alter eines Kindes dieses in eine vorschulähnliche Einrichtung bzw. eine Vorschule besuchen muss, damit z. B. bei der Einschulung alle Kinder ausreichende deutsche Sprachkenntnisse und „soziale Kompetenz“ besitzen. Das heißt, Plätze müssen – im Rahmen eines von der Erziehungswissenschaft festzulegenden Rahmens – nach Öffnungszeiten am Morgen und Nachmittag sowie über die Ferienzeit variieren, um den unterschiedlichen Präferenzen der Eltern gerecht zu werden. Insoweit es keine eindeutig optimalen erziehungswissenschaftlichen Standards gibt, sollten auch unterschiedliche pädagogische Konzepte von Eltern ausgewählt werden können.

<sup>10</sup> Vgl. zur entsprechenden Analyse positiver externer Effekte Spieß (1998, 87 ff.).

<sup>11</sup> Für die eine ausführliche Darstellung der Kritik und des dargestellten Konzeptes vgl. Kreyenfeld et al. (2001, 178 ff.); Spieß und Tietze (2002).

In der internationalen Volkswirtschaftslehre wird das richtige Instrument diskutiert (vgl. Bradford und Shaviro 2001, 40–91), bislang fehlt in Deutschland der Politik aber – von Ausnahmen abgesehen – der Mut, es einzusetzen! Das geeignete Instrument sind zweckgebundene Transfers, z. B. in Form von Kinderbetreuungsgutscheinen.

Kinderbetreuungsgutscheine sollten den Nachfragern, d. h. den Eltern, vom Staat in die Hände gegeben werden, damit sie Kinderbetreuung bei qualitätsgeprüften und lizenzierten Anbietern nachfragen können. Die Gutscheine sollten die Kosten eines regulären Betreuungsplatzes abdecken. Die Anbieter wiederum können die Gutscheine beim Jugendamt einlösen (siehe Abbildung 1). Außerdem sollten die Gutscheine *allen* Eltern zugute kommen – der Wert des Gutscheins sollte allerdings von der Einkommensposition des Haushaltes abhängen. Dadurch wird die Zahlungsbereitschaft gut verdienender Eltern ausgenutzt, wie sie sich in Umfragen immer wieder zeigt (vgl. Engelbrech und Jungkunst 1998). Wenn ein Pflicht-Vorschuljahr eingeführt würde, würde der Gutschein im entsprechendem Alter des Kindes kostenfrei abgegeben werden.

Kinderbetreuungsgutscheine würden Eltern genau mit der Nachfragemacht ausstatten, die es ihnen ermöglicht, eine individuell bedarfsgerechte Kinderbetreuung nachzufragen, die Beruf und Familie vereinbaren lässt und eine sowohl erziehungswissenschaftlichen Standards wie individuellen pädagogischen Wünschen angemessene Vorschulbetreuung und -erziehung ermöglicht. Das kann man weder über eine Gebührenfreiheit für Kitas noch über eine steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten erreichen.<sup>12</sup> Fest steht aber auch, dass der Staat die Kindertageseinrichtung nicht nur den Wünschen der Eltern überlassen darf, sondern er muss selbst für die Sicherung einer Mindestqualität sorgen<sup>13</sup> (siehe Abbildung 1).

Kinderbetreuungsgutscheine, die bei lizenzierten Kindertageseinrichtungen eingelöst werden können, hätten noch den zusätzlichen Vorteil, dass Kinder mit Kindern zusammengebracht werden – eine pädagogische Notwendigkeit, die gerade in einer Welt mit abnehmender Geschwistererfahrung und in einer Arbeitswelt mit zunehmender Bedeutung von Sozialkompetenz immer wichtiger wird. Eine steuerlich begünstigte Kinderfrau, die das Einzelkind allein daheim betreut, ist ja zurzeit ohnehin nur deshalb notwendig, weil die Kinderbetreuungseinrichtungen nicht flexibel genug sind.

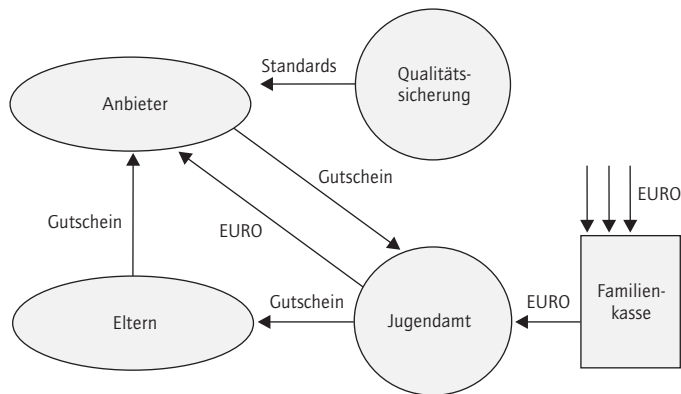
Um diese Flexibilität zu schaffen, muss die Nachfragemacht gestärkt werden – die Eltern müssen als Kunden ein Instrument in die Hand bekommen, um das die Kitas mit ihrer Flexibilität, ihrer erziehungswissenschaftlichen Qualität und ihrem pädagogischen Konzept werben. Warum also Kinderbetreuungskosten nur steuerlich absetzbar machen, statt gleich den Eltern einen Gutschein zu geben? Ein solcher Gutschein hat nichts mit Fürsorge zu tun, sondern er ist ein effizientes Instrument, um ein allgemein als wichtig erachtetes Ziel zu

**12** Letztere hat zudem noch den Nachteil, dass sie nicht allen Bevölkerungsgruppen zugute kommt. So profitieren z. B. Sozialhilfebezieher, häufig allein erziehende Mütter, die gerade aufgrund fehlender Kinderbetreuungsmöglichkeiten nicht erwerbstätig sein können, von steuerlichen Instrumenten überhaupt nicht. Leider setzt die Bundesregierung durch das zweite Gesetz der Familienförderung und den damit verbundenen Möglichkeiten der steuerlichen Absetzbarkeit von erwerbsbedingten Kinderbetreuungskosten für *alle* Eltern seit dem 1. Januar 2002 Geld ein, das sie für die direkte Förderung der Kinderbetreuung effektiver einsetzen könnte (vgl. auch Spieß 2001 a; Kirner, Bach und Spieß 2001).

**13** Für eine ausführliche Darstellung dieses Arguments der durch den Staat gewährleisteten Qualitätsmindestsicherung vgl. Spieß und Tietze (2002).

Abbildung 1

## Ein Reformvorschlag: Familienkasse und Betreuungsgutscheine



Quelle: nach Kreyenfeld et al. (2001).

erreichen.<sup>14</sup> In der Bildungspolitik wird derartige Flexibilität auch diskutiert (vgl. DIW Berlin 2000). Da eine bessere und eventuell obligatorische Vorschulzerziehung in Deutschland ohnehin erst aufgebaut werden muss, könnte ein Gutscheinsystem im Vorschulbereich leichter umsetzbar sein als in Schulen, die traditionell völlig anders organisiert werden.<sup>15</sup>

Es sei noch einmal daran erinnert: Wenn ein Pflicht-Vorschuljahr eingeführt würde – wofür vieles spricht –, dann sollten die Gutscheine für die Pflicht-Vorschulzeit ohne jede Gebühr an Eltern abgegeben werden. Gegenüber einem traditionellen Schulsystem würde Eltern mehr Wahlfreiheit gegeben werden.

#### 4 Die Finanzierung einer besseren Kinderbetreuung und Vorschulzerziehung sind wichtig

Das Kindergeld, einschließlich des steuerlichen Kinderfreibetrages, kostet pro Jahr etwa 27 Mrd. Euro – allein die letzte Erhöhung des Kindergeld-Systems wurde mit 1,5 Mrd. Euro zusätzlichen Kosten veranschlagt.<sup>16</sup> Für das bestehende System der Kinderbetreuung werden hingegen zurzeit ca. 9 Mrd. Euro öffentliche Mittel ausgegeben. Wie könnte es (schrittweise) ausgebaut werden?

Man könnte bereits mit 1 Mrd. Euro pro Jahr in allen Kindertageseinrichtungen und Grundschulen eine Betreuung über die Mittagszeit organisieren. Damit wäre schlagartig eine enorme Verbesserung im Alltag von Kindererziehenden erreicht. Wenn die Bundesregie-

<sup>14</sup> Es gibt Hinweise, dass die Bundesregierung die steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuung nur deswegen verbessert hat, weil dies im Rahmen der föderalen Gliederung der Bundesrepublik Deutschland dem Bund direkt möglich ist, während die Verbesserung des Angebots an Kinderbetreuung in die Zuständigkeit der Länder und Kommunen fällt. Angesichts der Bedeutung der Kindererziehung und -betreuung sollte der Bund jedoch keine ineffizienten Instrumente einsetzen, sondern nach politischen Wegen für eine sachlich angemessene Lösung suchen.

<sup>15</sup> Berthold und Fehn (in diesem Heft) weisen zu Recht darauf hin, dass grundsätzlich auch Schulen und insbesondere Hochschulen für ein „Gutschein-Modell“ infrage kommen.

<sup>16</sup> Vgl. Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Familienförderung vom 29.05.2001. Bundestagsdrucksache 14/6160.

rung jeder Kita und jeder Grundschule einen Zuschuss von 12 500 Euro im Jahr zahlen würde, würde das die genannte Summe von 1 Mrd. Euro ergeben. Damit könnten ein Mittagessen und die dazugehörige Betreuung *organisiert* werden. Das Essen selbst würden die Eltern – wie auch zu Hause – selbst zahlen. Nicht zuletzt aufgrund der „Essen-auf-Rädern“-Aktion stehen Dienstleister überall bereit, Essen zu liefern.<sup>17</sup> Einrichtungen, die bereits ein Mittagessen anbieten, würden belohnt und könnten das frei werdende Geld für andere Zwecke benutzen. Dies wäre der erste Schritt zu einem System, das auf mehr Wettbewerb bei der Kinderbetreuung setzt.

Ein insgesamt bedarfsgerechtes Betreuungsangebot wird aufgrund des unzureichenden Status quo deutlich teurer, als lediglich die flächendeckende Möglichkeit zu schaffen, in Kitas und Grundschulen ein Mittagessen einnehmen zu können. Das DIW Berlin schätzt, dass eine bedarfsgerechte Betreuung (einschließlich Mittagessen) aller Krippen-, Kindergarten- und Grundschulkinder im Jahre 2006 etwa 21 Mrd. Euro jährlich kosten würde. Gegenüber dem Status quo wären das fast 12 Mrd. Euro zusätzlich (Spieß 2001b).

Solange man ein obligatorisches Vorschuljahr im Kindergartenbereich ansiedeln würde, wären die Kosten in der obigen Schätzung enthalten.<sup>18</sup> Die größte Position würde die Nachmittagsbetreuung von Schulkindern, deren Ausbau über 9 Mrd. Euro kosten würde.

Um das notwendige Finanzvolumen für eine bedarfsgerechte Kita- und Grundschulbetreuung von insgesamt etwa 19 Mrd. Euro per annum auf eine nachhaltige Grundlage zu stellen, könnte man es im Rahmen einer beitrags- und steuerfinanzierten „Familienkasse“ (nach französischem Vorbild) aufbringen.<sup>19</sup> Eine als Parafiskus ausgestaltete Familienkasse, die auch die Aufbringung und Verteilung der familienbezogenen monetären Transfers übernehmen sollte, hätte gegenüber einer reinen Steuerfinanzierung familienbezogener Leistungen den Vorteil, dass die Selbstverwaltung eines Parafiskus es dem Finanzminister bzw. dem Gesetzgeber erschwert, durch Ad-hoc-Eingriffe die Verlässlichkeit von familienbezogenen Leistungen zu untergraben. Eine hohe Verlässlichkeit ist angesichts der zwei Jahrzehnte und mehr dauernden „Selbstbindung“, die Eltern bei der Geburt ihrer Kinder eingehen, von besonderer Bedeutung. Die höhere Stetigkeit einer parafiskalischen Lösung ist gegen deren – gemessen an einer allgemeinen Steuerfinanzierung – grundsätzlich weniger befriedigenden Verteilungswirkungen abzuwägen. Werden alle erwachsenen Wohnbürger zu Zahlungen in eine Familienkasse verpflichtet, sind die Verteilungswirkungen allerdings – gemessen an den üblichen verteilungspolitischen Zielen – besser als die der gegenwärtigen Sozialversicherungen, die gut verdienende Gruppen (und alle Beamten) von der Beitragsleistung freistellen.

Abschließend sei angemerkt, dass das sozio-kulturell notwendige Einkommen von Familien (d. h. ein Einkommen, das auch eine längere Schulbildung ermöglicht) auf jeden Fall vom Staat gesichert werden muss. Auch eine gute Kita- und Arbeitsmarktpolitik kann nicht verhindern, dass es immer einen „harten Kern“ von Familien, insbesondere von Ein-Eltern-Familien, geben wird, der auf staatliche „Grundsicherung“ angewiesen sein wird (vgl. auch Klanberg et al. 1992, 120). Wenn es gelingt, durch eine geeignete Kita- und Arbeitsmarktpolitik diesen Kern so klein wie möglich zu halten, sollte ihm im Interesse der Kinder großzügig

**17** Dieses Essen wird vielfach ernährungsphysiologisch ausgewogener sein als ein zu Hause zubereitetes Fast-food-Gericht. Vielfach würden Eltern z. B. auch die Möglichkeit haben, Bio-Kost gezielt für ihr Kind zu wählen.

**18** Da eine nahezu 100-%ige Versorgung mit Kindergartenplätzen unterstellt wird.

**19** Vgl. Kreyenfeld et al. (2001, 179 ff.); siehe auch Abbildung 1.



geholfen werden. Die Ausgestaltung der Grundsicherung ist aber nicht das Thema dieses Beitrags (vgl. ebd., S. 188 ff.).

## 5 **Betreuungsgutscheine und Bundesbeteiligung sind die richtigen Ansätze**

Es ist erfreulich, dass das Bundesverfassungsgericht die politische Debatte um eine angemessene Familienpolitik in Deutschland nachhaltig belebt hat. Aber das Rezept für eine Reform, das Karlsruhe ausgestellt hat, sollte die Politik tunlichst ignorieren. Im Zusammenspiel von Juristen und der sie beratenden Bevölkerungswissenschaftler wird von den Verfassungsrichtern eine weder politisch noch ökonomisch vernünftige Therapie empfohlen, die auf rein finanzielle Vergünstigungen für Kindererziehende hinausläuft. In diesem Aufsatz wird vielmehr gezeigt, dass eine familienpolitische Strategie, die auf eine bessere Vereinbarkeit von Kindererziehung und Erwerbstätigkeit zielt, die (volkswirtschaftlich) Bessere ist als eine weitere Erhöhungen monetärer Transfers.

Die öffentlichen Mehrausgaben, die für eine bedarfsgerechte Kinderbetreuung und eine bessere Vorschulerziehung notwendig werden, sind signifikant – aber sie liegen nicht außerhalb finanzierbarer Größenordnungen. Verbesserungen bedürfen allerdings ohne Zweifel einer anderen politischen Prioritätensetzung, als sie bislang gegeben ist, da ein solches Reformwerk nicht durch marginale Änderungen organisierbar und finanzierbar ist.

Es gibt Hinweise, dass die Bundesregierung die steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuung nur deswegen verbessert hat, weil dies im Rahmen der föderalen Gliederung der Bundesrepublik Deutschland dem Bund direkt möglich ist, während die Verbesserung des Angebots an Kinderbetreuung in die Zuständigkeit der Länder und Kommunen fällt. Angesichts der Bedeutung der Kindererziehung und -betreuung sollte der Bund jedoch keine ineffizienten Instrumente einsetzen, sondern nach politischen Wegen für eine sachlich angemessene Lösung suchen.

Betreuungsgutscheine, die vom Bund finanziert werden, sind nicht nur das kurzfristig beste Instrument, eine bedarfsgerechte Kinderbetreuung von Krippen- bis zum Grundschulalter zu erreichen. Betreuungsgutscheine, die ja nicht unmittelbar in die länderspezifische und kommunale Gestaltung des Angebots an Kinderbetreuung eingreifen, könnten auch ein Weg sein, auf dem der Bund hier gestaltend tätig wird, ohne seinen Aufgabenbereich, der ihm im Rahmen der föderalen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland zugewiesen wird, zu überschreiten.

## **Literaturverzeichnis**

- AP* (2001): Kindergarten-Pflicht. In: *Der Tagesspiegel*, Nr. 17623, 19.12.2001, 27.
- Bäcker*, Gerhard, Reinhard *Bispinck*, Klaus *Hofemann* und Gerhard *Naegle* (2000): *Sozialpolitik und Soziale Lage in Deutschland*, Bd. (3. Aufl.): *Gesundheit und Gesundheitssystem, Familie, Alter, Soziale Dienste*. Wiesbaden.
- Baumert*, Jürgen et al. (Hrsg.) (2001): *PISA 2000: Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich*. Opladen.
- Bergmann*, Christine (2001): *Kinder sind keine reine Privatsache*. In: *Netzeitung*, 19. Juli 2001 ([www.netzeitung.de](http://www.netzeitung.de)).



- Bradford*, David F., und Daniel N. *Shaviro* (2000): The Economics of Vouches. In: C. Eugene Stenale, Van Doorn Ooms, Georg Peterson und Robert D. Reischauer (Hrsg.): *Vouchers and the Provision of Public Services*. Washington, D. C., 40–91.
- Bundesverfassungsgericht* (2001): Entscheidung vom 3. April 2001, Aktenzeichen: 1 BvR 1629/94.
- DIW Berlin* (2000): Wohnungs-, Bildungs- und Familienpolitik sollten im Sinne eines „sozialen Risikomanagements“ verändert werden. In: *Wochenbericht des DIW Berlin*, Nr. 47/2000.
- Engelbrech*, Gerhard, und Maria *Jungkunst* (1998): Erwerbsbeteiligung von Frauen und Kinderbetreuung in ost- und westdeutschen Familien. In: *IAB-Werkstattbericht*, Nr. 2 vom 16.1.1998.
- Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Familienförderung vom 29.05.2001 (2001): *Bundestags-Drucksache 14/6160*.
- Kirner*, Ellen, Stefan *Bach* und C. Katharina *Spieß* (2001): Stellungnahme des DIW Berlin zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 20. Juni 2001 zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Familienförderung der Fraktionen SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN vom 29.05.2001.
- Klanberg*, Frank, Peter *Krause* und Aloys *Prinz* (1992): Einkommenssicherung in Familien mit einem Elternteil. In: Notburga Ott und Gert Wagner (1992) (Hrsg.): *Familie und Erwerbstätigkeit im Umbruch*. Berlin, 83–124.
- Kreyenfeld*, Michaela, C. Katharina *Spieß* und Gert G. *Wagner* (2001): Finanzierungs- und Organisationsmodelle für institutionelle Kinderbetreuung. Analysen zum Status quo und Vorschläge zur Reform. Neuwied.
- Rosenschon*, Astrid (2001): Familienförderung in Deutschland – eine Bestandsaufnahme, Kieler Arbeitspapier Nr. 1071. Kiel.
- Spieß*, C. Katharina (1998): Staatliche Eingriffe in Märkte für Kinderbetreuung. Frankfurt a. M.
- Spieß*, C. Katharina (2001a): „Chancengleichheit von Frauen auf dem Arbeitsmarkt und was eine öffentliche Förderung der Kinderbetreuung dazu beitragen kann.“ Stellungnahme im Auftrag der Equality-Arbeitsgruppe „Vereinbarkeit von Beruf und Familie“ beim Bündnis für Arbeit. Düsseldorf.
- Spieß*, C. Katharina (unter Mitarbeit von Barbara *Müller-Unger* und Jens *Schmidt-Ehmke*) (2001b): Abschätzung des Finanzierungsbedarfs für die Bereitstellung einer bedarfsgerechten Versorgung mit Kindertageseinrichtungen. Kurzgutachten des DIW Berlin für die Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen. Berlin.
- Spieß*, C. Katharina, und Wolfgang *Tietze* (2002): Qualitätssicherung in Kindertageseinrichtungen. Gründe, Anforderungen und Umsetzungsüberlegungen für ein Gütesiegel. In: *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 5, 139–162.
- SZ* (2001): Monika Hohlmeier für Kindergarten-Pflichtjahr. In: *Süddeutsche Zeitung*, 57 (290), 1.
- Tagesspiegel* (1999): 1 000 Mark Familiengeld pro Kind im Monat. In: *Der Tagesspiegel*, 7. Dezember 1999.
- Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend* (2001): Gerechtigkeit für Familien – Zur Begründung und Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs. Schriftenreihe des BMFSFJ, Bd. 202. Stuttgart.
- Zukunftskommission Gesellschaft 2000* (1999): Solidarität und Selbstverantwortung – Bericht und Empfehlungen der Zukunftskommission Gesellschaft 2000 der Landesregierung Baden-Württemberg. Stuttgart.