

Wahlfreiheit in der Familienpolitik? Zum Elterngeld und dem Ausbau von Krippenplätzen

Von *Andreas J. Schmidt**

Mit dem Elterngeld und der Diskussion um Krippenplätze haben die Politiker die Familienpolitik wieder entdeckt. Ein Gegensteuern bei der demographischen Entwicklung oder die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind dabei angeführte Ziele. Geht es dabei aber nicht eigentlich um eines der wichtigsten Themen für Familien: Eine gute Erziehung ihrer Kinder? Und hier haben die Menschen sehr unterschiedliche Meinungen davon, was sie für richtig halten. Müssen wir uns hier also nicht zuerst fragen, welche Steuerungsziele der Staat hier legitim verfolgen darf und dann, wie er diese umsetzen sollte?

Bevölkerungsstrukturpolitik durch das Elterngeld?

Der Hinweis auf die demographische Entwicklung dient als bevölkerungs- und wachstumspolitisches Argument für eine gleichzeitige Steigerung der Geburtenrate und der Erwerbstätigkeit gut ausgebildeter Frauen. Schon mit der Einführung des Elterngeldes sollten vor allem diese Frauen mehr Kinder bekommen, unterschwellig deshalb, weil die Entwicklung der Bevölkerungsstruktur kritisch gesehen wird. Der Seltsame ist, dass ein solches Steuerungsansinnen nicht hinterfragt wird: Hat der Staat die Berechtigung, die vertikale und sogar die horizontale Bevölkerungsstruktur zu beeinflussen? Sind es keine äußerst privaten Entscheidungen, wer wie viele Kinder bekommt, arbeiten geht bzw. Kinder selbst erzieht?

Die Folgen einer vertikal unausgewogenen Bevölkerungsstruktur für die Sozialsysteme und die öffentlichen Haushalte sind ebenso wenig von der Hand zu weisen, wie die Wachstumswirkungen höherer Bildungsanstrengungen. Ist es aber nicht vielmehr Aufgabe des Staates dafür zu sorgen, dass die negativen Wirkungen demographischer Entwicklung dort einbezogen werden, wo sie entstehen? (Siehe auch OK 2/2006) Müssen deshalb nicht dann auch dort Maßnahmen wie eine Kapitalstockorientierung, der Einbezug der Kinderzahl in die Rentenversicherung, die Straffung der Ausbildung, die Verlängerung der Lebensarbeitszeit und die Förderung von Humankapitalinvestitionen ergriffen werden? Nur: Dazu bedarf es der politischen Standhaftigkeit, Konzep-

te und Mehrheiten für Strukturreformen zu organisieren, anstatt Leistungspakete zu schnüren. Den Menschen die Folgen eigener Handlungen aufzuzeigen, und an der richtigen Stelle zuzurechnen, ist das Gebot einer verantwortungsvollen Ordnungspolitik. Darüber hinaus geht es den Staat schlichtweg nichts an, a) welche Menschen Kinder bekommen und b) wie viele!

In einem freiheitlich-demokratischen Gemeinwesen obliegt es den Familien, sich gegen oder für Kinder zu entscheiden und, ob sie diese selber betreuen, oder arbeiten und ihre Kinder von denjenigen betreuen lassen, die Ihnen dafür am besten geeignet erscheinen. Was wir also brauchen ist einfach: Wahlfreiheit und eine Neutralität staatlichen Handelns! Die Frage ist vielmehr:

Was ist Wahlfreiheit und wie setzen wir sie um?

Zunächst bedarf es formeller Wahlfreiheit. Noch gibt es keine Pflicht, staatliche Betreuungsleistungen wahrzunehmen. Am zeitlich oberen Ende des Betreuungsbedarfes wird bspw. diskutiert, die Chancengleichheit von Kindern aus „bildungsfernen Schichten“ oder „Migrantenfamilien“ durch ein Pflichtvorschuljahr zu fördern. Das kann man aber nur fordern, wenn 1) Sozialkompetenzen und Wissensgrundlagen dort prinzipiell besser vermittelt werden als in den Familien und 2) die freiwillige Nachfrage nach solchen Betreuungsangeboten zu gering ist. Eine solche „paternalistische“ Pflicht zur frühkindlichen Bildung mag gut gemeint sein. Es ist aber fraglich, ob ein staatliches Angebot unter den üblichen Finanzierungsrestriktionen wirklich besser sein kann. Und abgesehen davon ist ein Zwang vor dem Hintergrund der verfassungsgemäßen Freiheit und dem Schutz der Familie prinzipiell problematisch. Es läuft darauf hinaus, wegen einiger Kinder alle Kinder vor den Entscheidungen ihrer Eltern schützen zu wollen.

Materielle Wahlfreiheit kann hingegen als der prinzipielle Zugang zu einer Fremdbetreuung verstanden werden, um überhaupt berufstätig sein zu können. Hierfür muss zum einen eine Betreuungsmöglichkeit überhaupt existieren. Wenn nicht, muss geklärt werden, ob und warum das nicht der Fall ist und wie dies am besten behoben werden kann. Zum Zweiten muss man sich eine Betreuung finanziell leisten können. Wenn das nicht der Fall ist, ist zu klären, ob es eine staatliche Unterstützung geben sollte. Entweder weil für die Kinder Chancengleich-

heit bei ihrer Entwicklung durch frühkindliche Bildung sichergestellt werden soll. Oder, wenngleich streitbarer, weil man den Eltern, die mit ihrer Erwerbstätigkeit weniger erzielen als eine Betreuung kostet, einen besseren Erhalt ihrer Erwerbsfähigkeit ermöglichen möchte. In beiden Fällen muss man aus ökonomischer Sicht aber hinterfragen, in welcher Form unterstützt werden sollte.

Marktversagen im Betreuungsmarkt?

In Deutschland bieten der Staat und Private Kinderbetreuung an. Tagesmütter, Au-Pair, Betriebskindergärten oder private Initiativen bieten Alternativen zum Staat – häufig sind diese anderen Angebote zusammen mit innerfamiliärer Betreuung viel spezifischer für die Anforderungen der Eltern und ihre Berufstätigkeit geeignet. Das Problem ist: In vielen Regionen gibt es diese Angebote nicht in ausreichendem Maße.

Woran liegt das? Greift hier das erwähnte Externalitäten-Argument und Eltern fragen Erziehungsangebote nicht mit ausreichender Zahlungsbereitschaft nach? Doch schon jetzt werden Eltern vielfach direkt und die Angebote indirekt unterstützt. Führen Informationsasymmetrien zu geringen Zahlungsbereitschaften und dem Zusammenbruch des Angebotes? Dagegen spricht, dass es sich um ein klassisches Reputationsgut handelt: Eltern können Empfehlungen einholen, Anbieter können mit Referenzen Qualität signalisieren und Dritte können mit Zertifikaten Transparenz schaffen. Und nicht zuletzt setzt der Staat schon Mindeststandards. An der Nachfrageseite muss eine private Bereitstellung also nicht scheitern.

Liegt das bislang geringe private Gesamtangebot an mangelnder unternehmerischer Initiative? Betrachtet man die privaten Kindergärten, die Betreuungsunternehmen im Ausland, die Initiativen und Tagesmütter, bestehen berechtigte Zweifel an der Annahme, dass findige Anbieter lohnende Marktchancen nicht erkennen und nutzen würden, Manager sich mit Erziehern organisatorisch nicht zusammenfinden könnten. Vielmehr scheint die derzeitige Koexistenz privater und subventionierter staatlicher Anbieter das Problem. Es lohnt sich für einen Unternehmer abseits der Marktnischen gegenwärtig schlichtweg nicht, einen eigenen Krippenplatz anzubieten. Zum einen gelten die Mindeststandards als Hindernis. Zum anderen wird aber ein privatwirtschaftliches Vollzeitangebot für eine „unter Dreijährigen“-Betreuung auf monatliche Kosten von ca. 1.000 € ge-

schätzt. Wenn der Staat sein Angebot im Preis stark subventioniert (ca. 80%), aber gleichzeitig über Bedarfspläne und Regulierungen die Menge beschränkt, können private unsubventionierte Betreuungsangebote nicht konkurrieren. Im Kern handelt es sich also um Staatsversagen. Die Konsequenz ist: Anstatt staatliche Plätze auszubauen, sollten staatliche und private Anbieter gleichgestellt und so ein differenziertes Angebot und Wettbewerb unter den Anbietern ermöglicht werden.

Betreuung als „Sach- oder Geldleistung“

Besser noch wäre es, die Subventionierung an die Nachfrager auszahlen. Denn Ziel der Subventionierung ist der Zugang zur Betreuung, unabhängig vom Einkommen. Vorausgesetzt, es gäbe keine ein privates Angebot verhindernde Subventionsverzerrung, würde auch eine Geldleistung anstatt der Sachleistung einen sozialen Mindestbetreuungsstandard sicherstellen und gleichzeitig eine differenzierte Nutzung durch die Familien ermöglichen. Als Zwischenlösung mit einer Verwendungsbindung für Betreuung böte sich eine Gestaltung mittels Betreuungsgutscheinen an. Für eine Geldleistung spricht, dass sie das viel diskutierte Problem der Gleichbehandlung von Eigen- und Fremdbetreuung besser löst.

Elterngeld durch Betreuungsgeld ersetzen?

Schon oben wurde das dem Elterngeld zu Grunde liegende Steuerungsziel als anmaßend bewertet. Es wirkt als Entgeltersatz zudem wie eine regressive Subvention der Besserverdienenden. Es geht weit über eine Mindeststandardsicherung hinaus und ist somit sozialpolitisch unbegründbar. Abgesehen davon ist weder argumentativ erkennbar, noch empirisch evident, dass Besserverdienende nicht in der Lage sind, die Opportunitätskosten der Betreuung in den ersten Lebensmonaten intertemporal selber zu tragen und sich deswegen nicht für Kinder entscheiden. Und falls die Anreizstrukturen nicht stimmen, ist doch vielmehr geboten, Ihnen die externen Kosten der Kinderlosigkeit, soweit noch nicht geschehen, anzulasten, anstatt sie zu subventionieren.

Für das Elterngeld sind langfristig etwa 4 Milliarden € jährlich an Finanzierungsvolumen prognostiziert. Das diskutierte gegenwärtig Volumen für den Ausbau von Krippenplätzen soll etwa 3,5 Milliarden € betragen. Warum also nicht einfach das Elterngeld durch ein entsprechendes Betreuungsgeld oder Betreuungsgutscheine für alle ersetzen?

9.080 Zeichen

Dieser Ordnungspolitische Kommentar reflektiert die Meinung des Autors, nicht notwendigerweise die des Instituts für Wirtschaftspolitik. Der Inhalt kann vollständig oder auszugsweise bei Erwähnung des Autors zu Publikationszwecken verwendet werden. Für weitere Informationen und Rückfragen zum Inhalt wenden Sie sich bitte direkt an den Autor.*

* Dipl.-Volksw. Andreas J. Schmidt ist Mitarbeiter von Prof. Dr. Juergen B. Donges am Seminar für Wirtschaftspolitik - **Kontakt:** Tel. 0221-470 3537 oder email: andreas.schmidt@uni-koeln.de. Er dankt cand. rer. pol. Judith Weber für ihre Hilfe und wertvolle Hinweise.