ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Bünnagel, Vera

Working Paper

Erziehungshoheit der Eltern vs. staatlicher Bildungsauftrag: Die Rolle des Staates bei der Kleinkindbetreuung

Otto-Wolff-Discussion Paper, No. 2010,2

Provided in Cooperation with:
Otto-Wolff-Institut für Wirtschaftsordnung (owiwo), Köln

Suggested Citation: Bünnagel, Vera (2010) : Erziehungshoheit der Eltern vs. staatlicher Bildungsauftrag: Die Rolle des Staates bei der Kleinkindbetreuung, Otto-Wolff-Discussion Paper, No. 2010,2, Otto-Wolff-Institut für Wirtschaftsordnung (owiwo), Köln

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/59123

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Direktoren: Professor Dr. Johann Eekhoff
Professor Achim Wambach, Ph. D.
Geschäftsführer: Dr. Steffen J. Roth

Erziehungshoheit der Eltern vs. staatlicher Bildungsauftrag: Die Rolle des Staates bei der Kleinkindbetreuung

von Vera Bünnagel

Otto-Wolff-Institut Discussion Paper 2/2010

(Mai 2010)

OTTO-WOLFF-INSTITUT für Wirtschaftsordnung Pohligstr.1 (Pohlighaus), 1. Stock 50969 Köln
Tel.: 0221/470-5352 Fax: 0221/470-5350 buennagel@wiso.uni-koeln.de www.otto-wolff-institut.de

Erziehungshoheit der Eltern vs. staatlicher Bildungsauftrag: Die Rolle des Staates bei der Kleinkindbetreuung

Vera Bünnagel*

1. Familienpolitik im Spannungsfeld zwischen Privatsphäre und staatlichem Schutzauftrag

Familienpolitik bedarf der Rechtfertigung, wenn sie die freie Entscheidung der Bürger darüber beeinträchtigt, ob und wie viele Kinder sie zu welchem Zeitpunkt ihres Lebens bekommen möchten. Eine Erweiterung des Handlungsspielraums von Eltern, etwa durch finanzielle Hilfen oder Unterstützung bei der Kinderbetreuung, beeinträchtigt die Lebensplanung anderer Bürger – potenzieller Eltern, die sich gegen Kinder entschieden haben und die Leistungen finanzieren müssen. Da Eltern sich in der Regel freiwillig für die Geburt von Kindern entscheiden, ist aus den damit verbundenen Belastungen und Einschränkungen zunächst kein gesellschaftlicher Unterstützungsbedarf abzuleiten.

Schafft der Staat jedoch an anderer Stelle Institutionen, die Eltern Verpflichtungen auferlegen, kann es ohne spezifische familienpolitische Regelungen zu einer Benachteiligung von Eltern gegenüber kinderlosen Gesellschaftsmitgliedern kommen – etwa bei der Bemessung der elterlichen Leistungsfähigkeit, wenn deren Verpflichtung zur Finanzierung des Existenzminimums ihrer Kinder nicht bei der Bemessung der Einkommensteuer berücksichtigt wird. Nicht jede familienpolitische Regelung ist also als Beeinträchtigung der Entscheidungsfreiheit der Bürger über ihre Familienplanung zu werten. In einigen Fällen ermöglichen sie erst die freie, unverzerrte Entscheidung über die Zahl der Kinder.

Neutralität ist nicht nur hinsichtlich der Entscheidung über das *OB* der Erziehung von Kindern zu fordern, sondern auch hinsichtlich des *WIE*. Im Grundgesetz heißt es sehr deutlich: „Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht.“ (Art. 6 Abs. 2 Satz 1). Dies „...garantiert die Freiheit, über die Gestaltung des ehelichen und familiären Zusammenlebens selbst

---

* Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Otto-Wolff-Institut für Wirtschaftsordnung. Skript zum Vortrag beim interdisziplinären Kongress "Junge Wissenschaft und Praxis" der Hanns Martin Schleyer-Stiftung und der Robert Bosch Stiftung am 31. Mai 2010 in Dresden unter gleichem Titel.

zu entscheiden.“ – so das Bundesverfassungsgericht in seinem Betreuungsurteil im Jahr 1998. Und konkreter im Hinblick auf die hier untersuchte Fragestellung familienpolitischer Eingriffe in die elterliche Entscheidung über Art und Ort der Betreuung ihrer Kinder: „Die Eltern bestimmen, [...] ob und inwieweit sie andere zur Erfüllung ihres Erziehungsauftrags heranziehen wollen.“

Familienpolitische Eingriffe stehen häufig in einem Spannungsverhältnis zu der damit festgeschriebenen Erziehungshoheit der Eltern. Dies gilt insbesondere für eine selektive Förderung bestimmter Betreuungsformen (etwa institutioneller Betreuungseinrichtungen wie Krippen) und die damit einhergehende Diskriminierung von Eltern und ihren Kindern, die eine andere Betreuungsform gewählt haben (etwa Betreuung durch die Eltern oder eine Tagesmutter). Eine Rechtfertigung der Beeinträchtigung der freien Entscheidung der Eltern über die Erziehung ihrer Kinder könnte aus einer Erfordernis eines Abbaus potenziell bestehender Benachteiligungen oder möglicherweise aus Satz 2 des zitierten Grundgesetzartikels abzuleiten sein, in dem es weiter heißt, dass die staatliche Gemeinschaft über die Betätigung der Eltern wacht. Dem Staat wird also eine Schutzfunktion zugewiesen, die Aufgabe des Schutzes der Bürgerrechte der Kinder.

Um zu untersuchen, inwiefern vor diesem Hintergrund ein staatliches Engagement in der Kinderbetreuung zu rechtfertigen ist, werden nachfolgend vier ausgewählte Ziele kritisch analysiert, die damit derzeit politisch verfolgt werden. Es ist dringend erforderlich, sich Klarheit über das konkrete Ziel des Engagements zu verschaffen, da unterschiedliche Ziele unterschiedliche Eingriffe erfordern. Dabei spielt neben der Betreuungsfunktion im engeren Sinne, die für die politisch verfolgten Ziele der Erhöhung der Geburtenrate und der Erwerbstätigkeit von Eltern entscheidend ist, für die Diskussion externer Effekte und die Chancengleichheit die Bildungsfunktion von Kinderbetreuung eine wichtige Rolle.

2. Politische Ziele der Eingriffe in die Erziehungshoheit der Eltern und ihre oft fragwürdige Rechtfertigung

a. Erhöhung der Geburtenrate

Die Erhöhung der Geburtenrate wird seitens der Politik nach jahrzehntelanger bevölkerungspolitischer Zurückhaltung explizit als Ziel der Subvention institutioneller Kin-

derbetreuung angeführt. Die Entscheidung darüber, ob Menschen eine Familie gründen und ob, wann und wie viele Kinder sie bekommen, ist eine zutiefst private Angelegenheit, der gegenüber der Staat sich neutral zu verhalten hat. Zu prüfen ist, inwiefern über das wie auch immer begründete private Interesse hinaus ein gesellschaftliches Interesse an der Geburt von Kindern besteht, etwa weil Eltern mit der Geburt und Erziehung von Kindern eine Leistung erbringen, von der Dritte profitieren, ob also externe Effekte vorliegen.

Von positiven externen Effekten spricht man, wenn das Handeln eines Akteurs mit einem Nutzen für einen anderen verbunden ist, ohne dass der nutzenstiftend Handelnde eine Kompensation verlangen kann. Die Abwägung der Kosten und des Nutzens des Handelns ist unvollständig, da der externe Nutzen nicht in das individuelle Entscheidungskalkül eingeht. Auch bei familiären Entscheidungen ist davon auszugehen, dass (potenzielle) Eltern die mit ihren Entscheidungen einhergehenden Vor- und Nachteile abwägen. Die Folge externer Effekte könnte sein, dass weniger Kinder geboren werden, als ohne Vorliegen oder bei Internalisierung dieser Effekte. Eine Förderung in entsprechendem Umfang wäre keine verzerrende Lenkung der Entscheidung für oder gegen Kinder, sondern die Neutralität ermöglichende Anlastung der Kosten an die Nutznießer dieser Entscheidung.

Als externer Effekt der Geburt von Kindern wird häufig angeführt, dass Eltern dadurch einen Beitrag zum Fortbestand der Gesellschaft leisten. Der Staat ist jedoch kein Selbstzweck, sondern legitimiert sich durch die Interessen der in ihm lebenden Individuen. Der Staat existiert um der Individuen willen, nicht anders herum. Auch der Fortbestand bestimmter staatlicher Institutionen ist keine hinreichende Rechtfertigung für einen Eingriff in die private Entscheidung über die Kinderzahl und die Herbeiführung einer bestimmten demographischen Entwicklung. Nicht die Bevölkerungsgröße ist an gesellschaftliche Institutionen anzupassen, sondern diese Institutionen sind an die Bevölkerungsentwicklung anzupassen. Die umlagefinanzierten Sozialversicherungssysteme sind unabhängig von der demographischen Entwicklung gestaltbar – etwa durch eine Staffelung der umlagefinanzierten Rentenansprüche nach der Kinderzahl.

Als weiteres Argument werden Wachstumswirkungen der demographischen Entwicklung genannt. Die betrachtete Größe ist dabei die Entwicklung des Bruttonationaleinkommens. Zusätzliche Arbeitskräfte werden gemäß ihrer Wertschöpfung entlohnt. Zusätzliche Löhne erhöhen die Lohnsumme und damit das Bruttonationaleinkom-

men, jedoch zunächst einmal nicht das Einkommen pro Kopf. Erbringt ein Kind später eine Wertschöpfung über dem Durchschnitt, wird es überdurchschnittlich entlohnt. Das statistische Pro-Kopf-Einkommen steigt. Doch auch das erhöht den Wohlstand der anderen nicht: Das Einkommen kommt dem Kind zugute. Ein externer Effekt der Geburt künftiger Arbeitskräfte liegt nicht vor. Sogar das Gegenteil ist denkbar: Sinkt das pro Arbeiter eingesetzte Kapital, sinken die durchschnittliche Produktivität und das Einkommen pro Kopf.

Schließlich wird versucht, aus der Altersstruktur der Gesellschaft eine Rechtfertigung für die Subvention der Geburt künftiger Arbeitskräfte zu konstruieren. Mehr junge, innovative, risikobereite Fachkräfte könnten den technischen Fortschritt und so die Einkommen der anderen erhöhen. Doch auch Innovationskraft und Risikobereitschaft werden zunächst einmal individuell entlohnt. Knappheit erhöht diesen Lohn – und setzt so Anreize, dass ein größerer Teil der Gesellschaft innovativ ist. Einerseits innerhalb der Altersklassen, die auch heute schon am produktivsten sind. Es kommt für technischen Fortschritt nicht unbedingt auf Masse an. Zumal plausibel ist, dass das Wissen pro Kopf zunimmt, wenn die Bevölkerung kleiner wird: Investieren Eltern, die weniger Kinder haben, pro Kind vielleicht mehr? Bekommen Eltern möglicherweise deshalb weniger Kinder? Doch veränderte Knappheiten erhöhen andererseits auch in heute weniger produktiven Altersgruppen die Innovationsanreize. Hinzu kommt, dass Wissen und technischer Fortschritt nicht an nationalen Grenzen aufhören: Dann nutzen die Deutschen eben Wissen, das in anderen, innovativeren Nationen entstanden ist. Natürlich gegen Entlohnung – doch die hätten auch heimische Innovatoren verlangt.

Auch Steuern zusätzlicher Arbeitskräfte sind kein stichhaltiges Argument. Steuern und Abgaben sind keine zu maximierende Größe, sondern der Preis für in Anspruch genommene staatliche Infrastruktur. Die Einnahmen haben sich an den Ausgaben zu orientieren – die in großen Teilen von der Bevölkerungsgröße abhängen. Die wenigsten Einnahmen werden für die Bereitstellung öffentlicher Güter in Reinform verwendet.

Ganz abgesehen von der fragwürdigen Legitimierbarkeit bevölkerungspolitischer Eingriffe ist deren Wirksamkeit sehr fragwürdig. Selbst wenn externe Effekte vorlägen, könnte deren Gewicht so gering sein, dass eine Internalisierung nicht zur Geburt von mehr Kindern führen würde. Das erscheint intuitiv einleuchtend; auch die empirischen Untersuchungen dieses Zusammenhangs sind keineswegs so eindeutig, wie

die Politik gern Glauben macht, sondern deuten einen sehr geringen und unsicheren Effekt an. Insbesondere ist es sowohl theoretisch als auch empirisch fragwürdig, ob die Subvention von Kinderbetreuung ein effektives und effizientes Instrument zur Erreichung bevölkerungspolitischer Ziele ist und ob ein ungebundener „transfer in cash“ nicht eine stärkere Wirkung entfalten würde als dieser „transfer in kind“. Es drängt sich die Frage auf, ob hier nicht eigentlich eine ethisch kaum haltbare selektive Bevölkerungspolitik verfolgt wird, also insbesondere die Geburt von Kindern gut ausgebildeter Eltern gefördert werden soll.

b. Internalisierung externer Effekte frühkindlicher Bildung

Eine weitere Begründung der Subvention institutioneller Kinderbetreuung könnten damit verbundene externe Effekte frühkindlicher Bildung sein. Diese lägen dann vor, wenn die Investition in das Humankapital der Kinder nicht in erster Linie der Familie selbst zu Gute kommt, die die damit verbundenen Kosten trägt, sondern darüber hinaus Dritte profitieren. In erster Linie dürfte sich frühkindliche Bildung jedoch im späteren Einkommen der Kinder auswirken. Wenn ein externer Effekt vorliegt, dürfte dessen Umfang sehr begrenzt sein. Darüber hinaus ist auch hier die Entscheidungsrelevanz eines solchen Effekts äußerst fragwürdig: Wird durch eine Internalisierung tatsächlich eine höhere Menge an frühkindlicher Bildung nachgefragt oder kommt es zum crowding out anderenfalls privat finanzierter Bildungsinvestitionen? Die im vorangegangenen Abschnitt dargelegten Einwände gegen die mit einem höheren individuellen Einkommen verbundenen höheren Abgaben als Rechtfertigungsversuch einer entsprechenden Subvention gelten hier analog.

Ein externer Effekt von Bildung soll hier nicht vollständig ausgeschlossen werden. Als Rolle des Staates bei der Kinderbetreuung wäre daraus eine einheitliche Teilsubventionierung der Betreuungsformen abzuleiten, die diesen Effekt hervorbringen. Eine Diskriminierung der Betreuung durch die Eltern durch einseitige oder stärkere Förderung institutioneller Betreuungseinrichtungen wäre nur dann gerechtfertigt, wenn letztere eindeutig, systematisch und flächendeckend bessere Bildungseffekte hätten. Im Kleinkindbereich ist dies extrem umstritten. Auch für das Gegenteil gibt es theoretische wie empirische Indizien – so weisen US-Studien darauf hin, dass eine Trennung der Kinder von ihrer primären Bezugsperson im frühen Alter und in großem zeitlichen Umfang mit Verhaltensauffälligkeiten einhergehen kann. Flächendeckende Bildungseffekte durch institutionelle Betreuung im Kleinkindalter legen nur US-Studien zu ext-

rem hoch qualitativen Betreuungsprogrammen für Kinder aus sehr problematischen Verhältnissen nahe, die mit intensiver Betreuung der Eltern einhergehen und daher nicht zwangsläufig auf die institutionelle Betreuung der Kinder zurückgeführt werden können. Die viel zitierte Studie für die Bertelsmann Stiftung, nach der eine positive Korrelation zwischen Krippenbesuch und Gymnasialbesuch besteht, hat – leider weniger häufig zitierte – Kritik hervorgerufen, da ein Großteil der Korrelation duch die gleichzeitige positive Korrelation von Krippen- und Gymnasiendichte in Ballungsgebieten erklärt werden kann; hinzu kommt die Gefahr von Selektionseffekten, die nicht hinreichend ausgeschlossen werden können: Lassen besonders engagierte Eltern ihre Kinder in Krippen betreuen (oder versuchen sie dies durch besonders intensive Zwendung in der daneben gemeinsam verbrachten Zeit auszugleichen) und ist eine positive Entwicklung primär darauf zurückzuführen? Selbst für die Kinderbetreuung im Vorschulalter legen empirische Studien für Deutschland bislang nur für Kinder mit Migrationshintergrund unter Bildungsaspekten eine Überlegenheit institutioneller Betreuung nahe. Damit soll eine Betreuung durch Dritte an dieser Stelle nicht verteufelt, die Hausfrauenrolle herbeigeredet und die Erwerbstätigkeit von Müttern junger Kinder verteufelt werden – welche Betreuungsform überlegen ist, dürfte von der Persönlichkeit des Kindes und der – wie auch immer sinnvoll zu definierenden – Qualität der zur Wahl stehenden alternativen Betreuungsmöglichkeiten abhängen, ebenso das Ausmaß der Über- oder Unterlegenheit bestimmter Betreuungsformen. Auf dieser Basis kann jedoch für das Kleinkindalter keine flächendeckende Diskriminierung bestimmter Betreuungsformen gerechtfertigt werden.

c. Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Müttern[1]

Weiteres erklärtes Ziel der Subvention institutioneller Kleinkindbetreuung ist eine Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Müttern. In der Regel geht es nicht um die Ermöglichung einer Erwerbstätigkeit, sondern um die finanzielle Attraktivität der Kombination einer Betreuung kleiner Kinder durch Dritte gegen Entgelt bei gleichzeitiger Erzielung eines Erwerbseinkommens gegenüber der Selbstbetreuung durch ein Elternteil. Vielfach ist eine Betreuung durch Tagesmütter möglich, wegen des netto verbleibenden Betrages (oder je nach Einkommenspotenzial sogar finanziellen Verlusts) jedoch nicht gewünscht. Der Ausgleich dieses Betrages ist jedoch keine gesellschaftliche

[1] Der Einfachheit halber wird nachfolgend der in der Realität noch immer überwiegende Fall unterstellt, dass die Mutter ihre Erwerbstätigkeit einschränkt, um sich der Kinderbetreuung zu widmen, die Argumentation ist jedoch ohne weiteres übertragbar auf den Vater.

Aufgabe, es handelt sich um nichts anderes als einen gruppenspezifischen Kombilohn für erwerbstätige Eltern, den andere Bürger finanzieren müssen, so dass deren Nettoeinkommen sinkt.

Gelegentlich wird eine positive Rendite der Subvention der Erwerbstätigkeit von Eltern unterstellt, da die Betroffenen Steuern und Abgaben zahlen. Den Abgaben stehen vielfach Ansprüche gegenüber, die mit Kosten verbunden sind. Neben der Subvention selbst sind die damit verbundenen negativen Anreize für andere Erwerbstätige und damit möglicherweise verbundene Einnahmenausfälle einzubeziehen. Nicht alle Eltern, die einen Betreuungsplatz in Anspruch nehmen, werden einen Job finden.[2] Vielfach dürften Eltern auf die subventionierten Plätze zurückgreifen, die schon jetzt erwerbstätig sind und die Betreuung durch unsubventionierte Betreuungsformen gelöst haben. Die unterstellte positive Rendite ist also keineswegs eindeutig. Ohnehin wäre dies jedoch keine Rechtfertigung einer entsprechenden Subvention der Erwerbstätigkeit von Müttern durch die Subvention institutioneller Betreuung. Steuern und Beiträge werden nach der individuellen Leistungsfähigkeit bemessen und rechtfertigen keine Subvention als Gegenleistung. Andere, gleich leistungsfähige Bürger[3] erhalten keine entsprechende zusätzliche Gegenleistung für ihre Steuern und Abgaben. Private Einkommenserzielung bedarf keiner Förderung. Vor diesem Hintergrund müssten auch Überstunden und jede andere Ausweitung der individuellen Leistungsfähigkeit subventioniert werden und auch die Investition von den Bürgern durch Zwangsabgaben entzogenen Mitteln in renditeträchtige Kapitalanlagen wäre nach dieser Argumentation eine sinnvolle staatliche Aufgabe. Auch als Ausgleich für eine potenzielle Subvention von Einverdienerhaushalten, in denen die Kinder durch ein Elternteil betreut werden, ist die Subvention institutioneller Betreuung nicht zu rechtfertigen. Falls diese Regelungen nicht zur Abbildung der Leistungsfähigkeit der Eltern geeignet sind, sind gegebenenfalls sie abzuschaffen, statt eine Kompensation zu versuchen, die wenig treffsicher ist und die Transparenz des Steuer- und Transfersystems unnötig verschleiert.

---

[2] Diejenigen, die aus anderen Gründen als einer Erwerbstätigkeit einen Betreuungsplatz in Anspruch nehmen, müssten in dieser Argumentation von der Subvention ausgenommen werden.

[3] Die Frage der Berücksichtigung von Betreuungskosten als Werbungskosten kann hier nicht vertieft werden, wird aber ohnehin unabhängig von der Subvention institutioneller Betreuungsplätze diskutiert.

d. Schutz der Kinderrechte/Chancengleichheit

Die Frage, ob und ab welchem Alter eine Betreuung in institutionellen Einrichtungen für die Entwicklung von Kindern vorteilhaft ist, wurde oben bereits andiskutiert. Für das Krippenalter kann eine flächendeckende systematische Überlegenheit nahezu ausgeschlossen werden. Die durchschnittliche Qualität staatlich geförderter Betreuungseinrichtungen ist entspricht nur bedingt international proklamierten Standards hinsichtlich Betreuungsschlüssel, Gruppengröße und Qualifikation des Personals.[4] Besonders gute und engagierte Eltern könnten ihren Kindern möglicherweise auch im Vergleich zu qualitativ besonders hochwertigen Einrichtungen bessere Entwicklungsmöglichkeiten bieten. Anders herum halten Entwicklungspsychologen eine frühe und zeitlich umfassende Trennung von ihren primären Bezugspersonen insbesondere für Kinder aus problematischen Verhältnissen für schwierig zu verkraften. Ob eine Förderung der Kinder während einiger Stunden am Tag in einer institutionellen Einrichtung die Chancen dieser Kinder nachhaltiger verbessert als eine Familienhilfe in Form einer gemeinsamen Betreuung und Förderung von Eltern und Kindern erscheint fraglich – auch für diese Zielgruppe sind alternative, überlegene Instrumente denkbar. Eine Betreuung in einer institutionellen Einrichtung mag für die Lebenschancen einiger Kinder vorteilhaft sein – eine flächendeckende Überlegenheit ist jedoch kaum belastbar anzunehmen.

Hinter der Forderung staatlichen Engagements in der Kinderbetreuung zum Schutz der Kinderrechte können verschiedene Motive stehen.

Handeln Eltern gegen das Wohl ihrer Kinder, weil sie nicht wissen, was das Beste für diese ist? Es ist schwer vorstellbar, dass eine zentrale Entscheidung die individuellen pädagogischen Erfordernisse besser abbilden kann als die Entscheidung der Eltern. Gegebenenfalls wäre die Aufklärung der Eltern das Mittel der Wahl.

Eine weitere Möglichkeit ist die Annahme, dass Eltern nicht ausreichend altruistisch sind, ihren Kindern die als vorteilhaft erkannte Erziehung und Betreuung zukommen zu lassen, und andere Prioritäten setzt. Auch dies ist nicht flächendeckend anzunehmen. Eine flächendeckende Zweckbindung an Problemfällen auszurichten, für

[4] Wie Betreuungsqualität definiert und gemessen werden kann – inwiefern dies also aussagekräftige Qualitätsmerkmale sind – kann hier nicht vertieft werden. Die Evaluierung von Betreuungsqualität über andere als Inputfaktoren ist extrem aufwendig und kostenintensiv und realistischerweise kaum umsetzbar. Auch die Problematik einer zentralen Bewertung unterschiedlicher pädagogischer Erziehungsstile kann an dieser Stelle nicht vertieft werden.

die dies zutrifft, ist fragwürdig - vielmehr müsste ein Transfer in begründeten Fällen seitens des Jugendamtes zweckgebunden werden. Allerdings ist fraglich, ob eine Teilfinanzierung institutioneller Betreuung für diese Gruppe stets zielführend ist und tatsächlich zu deren Inanspruchnahme führt. Eine flächendeckende Subvention kann mit dem Versuch der Erreichung dieser Gruppe darüber hinaus kaum gerechtfertigt werden, da es zu enormen Mitnahmeeffekten kommt.

Eine dritte Gruppe sind Eltern, denen die Zahlungsfähigkeit für eine institutionelle Betreuung ihrer Kinder fehlt, die also finanziell bedürftig sind. Vor diesem Hintergrund wäre die Subvention an die Bedingung eines entsprechenden Nachweises zu knüpfen und auf Bedürftige zu beschränken.

3. Fazit

Bevölkerungspolitische Ziele und eine Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Eltern sind als Legitimation einer Subvention institutioneller Betreuung verworfen worden.

Die Annahme externer Effekte ist vage. Wenn externe Effekte unterstellt werden, wäre eine für alle einheitliche Teilfinanzierung das richtige Mittel zu ihrer Internalisierung. Es ist nicht plausibel, dass externe Effekte im Kleinkindbereich flächendeckend in größerem Umfang bei institutioneller Betreuung anfallen als bei einer Betreuung durch die Eltern. Vor dem Hintergrund dieses Arguments müssten alle Betreuungsformen gleich behandelt werden – werden Krippen subventioniert, steht Eltern ein Betreuungsgeld in gleicher Höhe zu, wenn nicht im Einzelfall plausibel gemacht werden kann, dass keine entsprechende Leistung zu Gunsten der Gesellschaft (kein externer Effekt) erbracht wird. Mit zunehmendem Alter der Kinder kann sich das ändern, im Vorschulbereich müsste eine Beweislast möglicherweise umgekehrt werden.

Die Wahrung der Grundrechte der Kinder legt am Ehesten eine gewichtige Rolle des Staates bei der Kleinkindbetreuung nahe. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass der Großteil der Eltern im Interesse ihrer Kinder handelt. Sonderfälle sollten als solche behandelt werden: Sonderlösungen für Sonderfälle sind zielführender und vermeiden Mitnahmeeffekte sowie eine ungerechtfertigte Diskriminierung bestimmter Elterngruppen und Erziehungs- bzw. Betreuungsformen. Da nicht davon auszugehen ist, dass institutionelle Betreuung für alle Kinder systematisch überlegen ist, müssten Kriterien entwickelt werden, wann dies der Fall ist, wann also quasi aus pädagogischer Sicht Bedürftigkeit vorliegt. Das Einkommen der Eltern ist dazu kein geeigneter Indikator. Pädagogische Fähigkeiten sind schwer objektiv zu bewerten. Eine Mög-

lichkeit der Bedürftigkeitsfeststellung könnte die Sprachentwicklung der Kinder sein, deren Messbarkeit jedoch nicht einfach ist. Vermutlich ist eine an Kriterien orientierte Einzelfallbewertung durch die Jugendämter erforderlich, denen mit einer Zweckbindung von Transfers oder einer Verpflichtung zum Besuch einer institutionellen Einrichtung ein zusätzliches Instrument an die Hand gegeben werden könnte.

Wird Bedürftigkeit der Kinder konstatiert – also bei elterlichem Versagen – , wäre ein allgemein gewährter Betreuungstransfer mit einer Zweckbindung zu versehen oder der Besuch einer institutionellen Einrichtung verpflichtend zu machen und in Fällen finanzieller Bedürftigkeit solidarisch zu finanzieren.

Um auf dem Markt für Kinderbetreuung die Vorteile des Wettbewerbs nutzen zu können, der Einrichtungen dazu anhält, sich gemäß den Wünschen und Bedürfnissen ihrer Kunden zu entwickeln, wäre eine Subvention nachfrageseitig zu gewähren, im Falle einer Zweckbindung also als Gutschein.