

# Zur optimalen Höhe von Subventionen für Kinderbetreuung: Ist das Betreuungsgeld überflüssig?

**Die Ausgestaltung der Subventionierung der Kinderbetreuung ist in der Öffentlichkeit sehr umstritten. Die Wahl zwischen elterlicher oder externer Betreuung ist aufgrund der Abgabenbelastung für Zweitverdiener, in der Regel arbeitende Mütter, verzerrt. Idealerweise neutralisieren die Subventionen für externe Kinderbetreuung diese Abgabenbelastung. Ein Betreuungsgeld, das bei Nichtinanspruchnahme subventionierter Betreuung gezahlt wird, erscheint nur dann sinnvoll, wenn (a) die Subvention für externe Betreuung die von der Familie zusätzlich gezahlten Steuern übersteigt oder (b) nur Standardvarianten externer Kinderbetreuung gefördert werden und damit die Wahl zwischen verschiedenen Betreuungsqualitäten verzerrt ist.**

Um die öffentliche Debatte zur optimalen Ausgestaltung der Subventionen für Kinder im Kinderkrippenalter ist es nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts ruhiger geworden. Dieses verwarf 2015 das bundeseinheitliche Betreuungsgeld mit der Begründung, dass dieses Ländersache sei. Eine Stellungnahme zur Sinnhaftigkeit des Betreuungsgelds erfolgte nicht. Das Betreuungsgeld wird allerdings in Bayern fortgeführt, wo analog zum vorher bundeseinheitlichen Betreuungsgeld für Kinder zwischen null und drei Jahren 150 Euro monatlich gezahlt werden, sofern diese keine durch Subventionen geförderte Kinderbetreuungseinrichtung besuchen. Die aktuelle Ausgestaltung setzt entgegen der Bezeichnung der Kritiker als »Herdprämie« keine Betreuung durch die Eltern voraus. Ähnliche Regelungen bestehen in den skandinavischen Ländern. Hinsichtlich der staatlichen Förderung der Kinderbetreuung ist das Muster recht uneinheitlich. Soweit die Kinderkrippen ihre Preise differenzieren, scheint es üblich, von besser verdienenden Eltern höhere Preise zu fordern. Ferner sind Zahlungen für Kinderbetreuung regelmäßig steuerlich abzugsfähig.

Die wissenschaftlichen Untersuchungen zum Betreuungsgeld stellen vor allem auf die Verhaltensänderungen der Eltern ab. Dabei zeigt sich erwartungsgemäß, dass der Bezug von Betreuungsgeld zu einer Verringerung der Erwerbstätigkeit von Zweitverdienern im Haushalt führt. Analog führt eine Erhöhung der Subventionierung der externen Kinderbetreuung zu einem erhöhten Arbeitsangebot von Müttern (vgl. Lefebvre und Merrigan 2008; Bauernschuster und Schlotter 2015). Wenig überraschend ist auch, dass das Betreuungsgeld vor allem dann in Anspruch genommen wird, wenn die alternativ zu er-

zielenden Lohnsätze der Mütter niedrig sind. Sehr unsicher ist, ob die Geburtenzahlen mit derartigen Politiken signifikant zu beeinflussen sind (vgl. Bick 2016; Bauernschuster et al. 2016). Unklar bleibt vor allem aber auch, inwieweit diese Reaktionen dem Kindeswohl nutzen oder schaden. Im Gegensatz zu der überwältigenden Evidenz für einen hohen Ertrag eines Kindergartenbesuchs im Vorschulalter (vgl. Cunha et al. 2006; Heckman et al. 2010) ist es offen, inwieweit eine externe Betreuung für die kognitive und sonstige Entwicklung eines Kindes im Kinderkrippenalter nützlich ist. Angesichts der eingeschränkten Möglichkeiten der verbalen Kommunikation und der sehr individuellen Kombinationen aus Prägungen der Kinder und Talenten der Eltern wäre eine einheitliche Empfehlung hinsichtlich der Art der Betreuung auch sehr überraschend. Am ehesten zeigt sich eine gewisse Tendenz, nach der der Besuch der externen Kinderbetreuung den Kindern aus benachteiligten Familien im Hinblick auf die Entwicklung kognitiver Fähigkeiten hilft und Kindern mit Eltern, die über höhere Bildungsabschlüsse verfügen, schadet (vgl. Baker et al. 2008; Gathmann und Saß 2012; Havnes und Mogstad 2015). Damit bleibt aber die Frage offen, welche Regelungen zur Subventionierung externer Kinderbetreuung und zur Ausgestaltung eines Betreuungsgeldes eigentlich sinnvoll sind. Sollte man auf ein Betreuungsgeld verzichten, oder ist dies zur Wahrung der Neutralität der Entscheidung über die Form der Kinderbetreuung wichtig?

## **Verzerrung durch Lohnabgaben rechtfertigt Staatseingriff**

Dieser Frage geht eine neue Studie von Glomm und Meier (2016) nach. Die Auto-

ren versuchen, die Ausgestaltung optimale Kinderbetreuungssubventionen zu ermitteln, wobei sowohl die Perspektive der betroffenen Eltern als auch die Interessen der Steuerzahler berücksichtigt werden. Sie argumentieren, dass die Lohnsteuer und weitere Sozialabgaben die Wahl zwischen der häuslichen Betreuung durch die Eltern und der externen Betreuung verzerrt. Die Eltern bewerten die Möglichkeit, einer Erwerbsarbeit nachzugehen und das Kind extern betreuen zu lassen, mit dem Nettolohn. Letzterer liegt aber um einiges niedriger als der Beitrag zum Produktionswert. Da die elterliche Betreuung des Kindes nicht besteuert wird, ändern sich die Entscheidungen der Eltern zugunsten eines geringeren Arbeitsangebots und einer Ausweitung der elterlichen Betreuung des Kindes. Man beachte, dass die Betreuungsentcheidung der Eltern unverzerrt ist, wenn sie durch die Betreuung lediglich zusätzliche eigene Freizeit ermöglichen – wie etwa durch einen Babysitter. Da die Freizeit der Eltern nicht besteuert wird, gibt es dann auch keine Rechtfertigung für eine Subventionierung der externen Kinderbetreuung.

### **Optimale Subvention externer Betreuung neutralisiert Lohnsteuer**

Das von Glomm und Meier (2016) vorgeschlagene Verfahren läuft darauf hinaus, für externe Kinderbetreuung eine Subvention zu zahlen, die den Abgaben aus den zusätzlich ermöglichten Arbeitsstunden des Zweitverdieners – meist der Mutter – entspricht. Damit verhält sich der Staat hinsichtlich der Betreuungsentcheidung der Familie wiederum neutral. Sofern die Subvention auf diesem Niveau gewählt wird, gibt es keine Rechtfertigung für ein zusätzliches Betreuungsgeld. Ferner wäre diese Subvention unabhängig von der gewählten Form der Betreuung zu zahlen – also gleichermaßen für Tagesmütter, Kinderkrippen oder Formen von Nachbarschaftshilfe. Dies bedeutet wiederum, dass der Subventionssatz fällt, je teurer die gewählte Alternative ist. Insbesondere erweist sich vor diesem Hintergrund die Abzugsfähigkeit von Kinderbetreuungsausgaben als zweifelhaft. Dieses führt nämlich zu einer Privilegierung teurerer Formen der Kinderbetreuung. Ferner ergibt sich, dass die optimale Kinderbetreuungssubvention entgegen gängiger Formen der Preissetzung von Kinderbetreuungseinrichtungen tendenziell für reichere Haushalte höher ausfällt als für ärmere. Dies liegt daran, dass reichere Haushalte höhere Steuern zahlen als ärmere. Die optimale Betreuungssubvention verteilt nicht etwa von arm nach reich um. Vielmehr finanziert jeder Haushalt seine Betreuungssubvention durch zusätzliche Lohnsteuerzahlungen selbst.

### **Betreuungsgeld zur Wahrung der Interessen der Kinder?**

Ein interessantes Argument der Befürworter des Betreuungsgeldes könnte sein, dass dieses den Interessen der

Kinder dient. Tatsächlich steht zu erwarten, dass viele Eltern von Kindern im Kinderkrippenalter angesichts ihrer besonders starken Motivation eine qualitativ relativ hochwertige Betreuung bieten, die externe Betreuung aber wählen, weil damit das Familieneinkommen nach Abzug von Betreuungskosten gesteigert werden kann. Ein Betreuungsgeld würde in einer derartigen Konstellation aufgrund des teilweisen oder vollständigen Rückzugs vom Arbeitsmarkt tatsächlich den Interessen des Kindes dienen. Allerdings müssen die Interessen der Eltern und des Kindes stets gegeneinander abgewogen werden. Und die übliche Vermutung ist, dass niemand besser als die Eltern auch die Interessen des Kindes vertritt. Sollte es aber trotzdem systematische Gründe geben, aufgrund derer die Eltern die Interessen des Kindes nicht angemessen berücksichtigen, zeigen Glomm und Meier (2016), dass die angemessene Reaktion des Staates nicht in der Einführung eines Betreuungsgeldes liegt, sondern in der Kürzung der Subvention für externe Kinderbetreuung.

### **Wann ist ein Betreuungsgeld sinnvoll?**

Entgegen der Auffassung der Befürworter des Betreuungsgeldes ist dieses grundsätzlich nicht notwendig, um eine effektive Wahlfreiheit zu erreichen. Die Neutralität des Staates wird wie oben beschreiben durch eine angemessene Subvention für externe Kinderbetreuung wieder hergestellt. Trotzdem sind Umstände vorstellbar, unter denen ein Betreuungsgeld sinnvoll erscheint. Erstens ist es möglich, dass die Subvention für externe Kinderbetreuung das optimale Maß überschreitet. In diesem Fall hat der Staat zu starke Anreize gesetzt, sich für externe Kinderbetreuung in Verbindung mit einer Erwerbstätigkeit zu entscheiden. Allerdings ist es naheliegend, in einem derartigen Fall anstelle der Einführung des Betreuungsgeldes die Subvention für externe Kinderbetreuung zu reduzieren. Zweitens kann es vorkommen, dass der Staat ausschließlich oder vor allem eine standardisierte Form der Kinderbetreuung bezuschusst, etwa eine Kinderkrippe, andere Formen aber nicht. Dies mag darin seine Ursache haben, dass die Qualitätskontrolle und die Verhinderung von Subventionsbetrug bei einer ausschließlichen Förderung von Kinderkrippen leichter fallen. In diesem Fall ist die Entscheidung der Eltern hinsichtlich der verschiedenen Formen externer Kinderbetreuung verzerrt, und zwar sowohl zu Lasten preiswerterer Formen als auch zu Lasten qualitativ höherwertiger Varianten. Bei derartig selektiver Subventionierung externer Kinderbetreuung kann ein Betreuungsgeld eine wichtige Funktion erfüllen, nämlich die Entscheidung zwischen den verschiedenen Formen der externen Kinderbetreuung annähernd neutral zu gestalten. Dass damit auch die Kinderbetreuung durch die Eltern mit gefördert wird, ist nach dem oben Gesagten ein eher unerwünschter Nebeneffekt.

## Betreuungsgeld geringer als Förderung externer Betreuung

Sofern ein Betreuungsgeld gewährt wird, erweist es sich im Allgemeinen als richtig, dieses vergleichsweise niedrig anzusetzen – und zwar niedriger als die durchschnittliche Subvention für externe Kinderbetreuung. Ein wesentlicher Vorteil des Betreuungsgeldes könnte nämlich darin liegen, das staatliche Budget netto zu entlasten. Während dieses durch Mitnahmeeffekte belastet wird seitens der Eltern, die ihre Kinder ohnedies nicht in einer geförderten Einrichtung betreuen lassen, kann es zu einer Entlastung kommen, sofern Eltern aufgrund des Betreuungsgeldes auf die für den Staat teureren geförderten Plätze verzichten. Dieser Entlastungseffekt verringert sich tendenziell mit steigender Höhe des Betreuungsgeldes. Ferner ist mit Steuerausfällen aufgrund des Betreuungsgeldes zu rechnen, weil einige Eltern sich für eine Verringerung der Erwerbstätigkeit zugunsten einer eigenen Betreuung des Kindes entscheiden. In dem Szenario, dass der Staat ausschließlich Kinderkrippen mit erheblichen Beträgen fördert, ist nach Glomm und Meier das Betreuungsgeld so niedrig anzusetzen, dass der letzte Euro Betreuungsgeld für den Staatshaushalt eine entlastende Wirkung hat.

## Fazit

Das Betreuungsgeld erscheint als ein zweifelhaftes Instrument der Familienförderung. Bevor dieses eingeführt wird, wäre zunächst eine Absenkung der Förderung externer Betreuung zu prüfen. Reformen hinsichtlich der Subventionierung der Kinderbetreuung sollten darauf zielen, alle Formen der externen Kinderbetreuung annähernd gleichmäßig zu fördern. Die Orientierungsmarke für die angemessene Höhe der Subvention ist durch die aufgrund des zusätzlichen Arbeitsangebots sich ergebende zusätzliche Lohnsteuer gegeben. Diese Eigenschaft spricht dafür, Kinderbetreuungssubventionen im Rahmen der Einkommensteuererklärung abzuwickeln.

## Literatur

Baker, M., J. Gruber und K. Milligan (2008), »Universal child care, maternal labor supply and family wellbeing«, *Journal of Political Economy* 116(4), 709–745.

Bauernschuster, S., T. Hener und H. Rainer (2016), »Children of a (policy) revolution: the introduction of universal child care and its effect on fertility«, *Journal of the European Economic Association* 14(4), 975–1005.

Bauernschuster, S. und M. Schlotter (2015), »Public child care and mother's labor supply: evidence from two quasi-experiments«, *Journal of Public Economics* 123, 1–16.

Bick, A. (2016), »The quantitative role of child care for female labor participation and fertility«, *Journal of the European Economic Association* 14(3), 639–668.

Cunha, F., J.J. Heckman, L. Lochner und D.V. Masterov (2006), »Interpreting the evidence on life cycle skill formation«, in: E. A. Hanushek und F. Welch (Hrsg.), *Handbook of the Economics of Education*, Vol. 1. Elsevier, Amsterdam, 697–812.

Gathmann, C. und B. Saß (2012), »Taxing childcare: effects on family labor supply and children«, CESifo Working Paper Nr. 3776.

Glomm, G. und V. Meier (2016), »Modes of child care«, CESifo Working Paper Nr. 6287.

Havnes, T. und M. Mogstad (2015), »Is universal child care leveling the playing field?«, *Journal of Public Economics* 127, 100–114.

Heckman, J.J., S.H. Moon, R. Pinto, P.A. Savelyev und A. Yavitz (2010), »The rate of return to the HighScope Perry Preschool Program«, *Journal of Public Economics* 94(1–2), 114–124.

Lefebvre, P. und P. Merrigan (2008), »Child care policy and the labor supply of mothers with young children: a natural experiment from Canada«, *Journal of Labor Economics* 26(3), 519–548.