

Stellungnahme zur Bundestagsanhörung



Das Betreuungsgeld aus ökonomischer Sicht

Prof. Dr. Axel Plünnecke
Wissenschaftsbereich Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik
Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Köln 4. Juli 2011

1. Einleitung

Die Befürworter des Betreuungsgeldes argumentieren mit Blick auf den bis 2013 geplanten Ausbau der öffentlichen Kindertagesbetreuung, dass das Betreuungsgeld den Eltern eine Wahlfreiheit verschaffen würde. Die Wahl der Eltern, ihre Kinder zu Hause zu erziehen, müsse vom Staat in gleicher Weise unterstützt werden wie die Entscheidung, sie in öffentlichen Einrichtungen betreuen zu lassen. Die These einer Förderunwucht zugunsten der Familienmodelle mit doppelter Erwerbstätigkeit und Nutzung von Betreuungseinrichtungen konnte jedoch von Diekmann et al. (2008) nicht bestätigt werden. So werden Familien mit einer Erwerbstätigkeit gefördert, in dem der nicht erwerbstätige Teil der Familie kostenlos in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung mit versichert wird. Ferner unterstützt die öffentliche Hand das Alleinverdienermodell in der Rentenversicherung. Berücksichtigt man alle Förderleistungen, so zeigt sich, dass der Staat mehr Leistungen zur Verminderung von bereits durch den Erwerbsverzicht entstandenen Opportunitätskosten anbietet, als Leistungen zur Vermeidung der Entstehung dieser Kosten (Diekmann et al., 2008, S. 26).

Die Kosten des Betreuungsgeldes werden in einer Studie des ZEW untersucht. Durch die Einführung eines Betreuungsgeldes von 150 Euro entstehen durchschnittliche Kosten von 2,2 Mrd. Euro jährlich, wenn man die Kosten des Betreuungsgeldes bei bestehender Anzahl an Kindern und aktuellem Erwerbsverhalten der Eltern berechnet (ZEW, 2009, S.60). Bezieht man mögliche Verhaltensveränderungen des Ausbaus der Kinderbetreuung für das Arbeitsangebot der Eltern mit ein, so fallen die Kosten etwas geringer aus. Simulationsrechnungen kommen zu dem Ergebnis, dass 65 Prozent der Familien mit Kindern unter 3 Jahren das Betreuungsgeld in Anspruch nehmen würden. Bei einer Prognose von 600.000 Geburten pro Jahr würde dies jährliche Kosten von 1,4 Mrd. Euro verursachen (ZEW, 2009, S.77 ff). Des Weiteren wird eine Einbuße von ca. 325 Mio. Euro pro Jahr durch fallende Einkommensteuer- und soziale Beitragszahlungen erwartet (ZEW, 2009, S.78 ff.).

Zu den Zielen der Familienpolitik gehören insbesondere die Sicherung der Existenzgrundlage von Familien, die adäquate Förderung der Kinder und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Konkreter formuliert das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: „Die wirtschaftliche und soziale Integration von Familien, die frühe Förderung von Kindern, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die Steigerung der Erwerbstätigkeit von Frauen [und] der Nachteilsausgleich zwischen Familientypen... sind wichtige Kriterien, anhand derer sich der Erfolg nachhaltiger Familienpolitik messen lassen kann“ (BMFSFJ, 2006a).

In dieser Stellungnahme werden Effekte der Einführung des Betreuungsgeldes auf verschiedene familienpolitische Ziele beschrieben.

2. Ziele der Familienpolitik und Wirkungen des Betreuungsgeldes

2.1 Hohe Frauenerwerbstätigkeit

Ein wichtiges Ziel der deutschen Familienpolitik ist das Erreichen einer hohen Frauenerwerbstätigkeit. Dies würde den Frauen eine bessere gesellschaftliche Teilhabe am Arbeitsmarkt ermöglichen, Fachkräfteengpässen entgegenwirken und damit auch das Wirtschaftswachstum fördern. In dem Bereich der Frauenerwerbstätigkeit stellen Diekmann und Plünnecke jedoch fest, dass Deutschland im Vergleich mit ausgewählten OECD-Ländern nur durchschnittlich abschnidet (Diekmann/Plünnecke, 2009 S. 21). Der Ausbau der Betreuungsinfrastruktur kann diesbezüglich die Vereinbarkeit und Familie und Beruf fördern und die realisierte Erwerbstätigkeit in bessere Übereinstimmung mit den Erwerbswünschen von Familien bringen. Die Einführung des Betreuungsgeldes hätte diesbezüglich jedoch negative Auswirkungen, da es Anreize

für den Austritt aus der Erwerbstätigkeit setzten würde. Die Reduzierung des Arbeitsangebots würde sich besonders stark bei den Müttern zeigen und somit die Frauenerwerbstätigkeit senken.

Für einen Großteil der Mütter würde es zwar zu keiner Verhaltensänderung kommen, da bereits aktuell 71,8 Prozent aller Mütter mit Kleinkindern nicht erwerbstätig sind. Für diese würde ein reiner finanzieller Mitnahmeeffekt entstehen. Bei den aktuell teilzeitbeschäftigten Müttern käme es allerdings nach Berechnungen des ZEW (2009) zu einer starken Reduzierung des Arbeitsangebots: Fast die Hälfte würde aufgrund des Betreuungsgeldes aus der Erwerbstätigkeit austreten. Bei der Vollzeitberufstätigkeit wäre es dagegen nur ein kleiner Anteil (vgl. Tabelle 1). Dies erklärt sich dadurch, dass der relative Einkommensgewinn durch das Betreuungsgeld (verglichen mit dem Gehaltsausfall) für die Teilzeitbeschäftigten höher ist. Insgesamt würden 8 Prozent aller Mütter mit Kleinkind ihr Arbeitsangebot durch die Einführung des Betreuungsgeldes reduzieren.

Tabelle 1: Arbeitsangebot von Frauen vor Reform, nach Einführung des Betreuungsgeld und nach Einführung des Betreuungsgeldes und Aufhebung der Rationierung der Betreuungsplätze (in Prozent)

Arbeitsangebot	Vor den Reformen	Einführung des Betreuungsgeldes	Einführung des Betreuungsgeldes und Aufhebung der Rationierung der Betreuungsplätze
Nichtpartizipation	71,8	80,1	76,5
Teilzeit	14,7	7,5	6,8
Vollzeit	13,5	12,4	16,7

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Daten des ZEW (ZEW Studie, 2009, S.63ff.)

Der bis 2013 geplante Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen könnte diesen Effekt nur bedingt kompensieren, da lediglich knapp 4 Prozent der Mütter mit Kleinkind ihr Arbeitsangebot erhöhen würden (vgl. Tabelle 1).

Außerdem hat das Betreuungsgeld verschiedene starke Einkommenseffekte auf verschiedene Haushaltstypen. Der tatsächliche Einkommensanstieg beträgt im Durchschnitt 128 Euro, für Familien mit niedriger Bildung hingegen 140 Euro (ZEW, 2009, S.58). Es fällt auf, dass ein besonders hoher Anteil der Haushalte mit niedriger Bildung aus dem Arbeitsmarkt austritt (9,4 Prozent), da das Betreuungsgeld, verglichen mit dem geringen Einkommen, einen starken finanziellen Anreiz bietet, aus dem Arbeitsmarkt auszusteigen. Auch wenn die Rationierung der verfügbaren Betreuungsplätze aufgehoben werden würde, kann dieser Effekt nicht kompensiert werden (ZEW, 2009, S. 65). Insgesamt gesehen würde die Frauenerwerbstätigkeit sinken, überproportional stark in den Haushalten mit niedriger Bildung und niedrigem Einkommen.

2.2 Gleichstellung von Frau und Mann

Um Frauen die gleiche gesellschaftliche Teilhabe wie Männern am Arbeitsmarkt zu ermöglichen, sollte es gleiche Berufsmöglichkeiten und Karrierechancen für beide Geschlechter geben. Hier besteht in Deutschland ein politischer Handlungsbedarf vor allem im Bezug auf die geschlechtsspezifische Lohn- und Beschäftigungslücke und dem Frauenanteil in Führungspositionen (Diekmann/Plünnecke, 2009). Dieses Ziel ist ferner auch ökonomisch bedeutend, da vor

dem Hintergrund des demografischen Wandels eine bessere Nutzung aller Fachkräftepotenziale für die Wachstumsperspektiven Deutschlands von entscheidender Bedeutung ist.

Wie zuvor erwähnt, würde die Einführung des Betreuungsgeldes zu einem sinkenden Arbeitsangebot von Frauen und zu längeren Erwerbsunterbrechungen führen. Es ist davon auszugehen, dass ein langes Fernbleiben aus der Erwerbstätigkeit insgesamt zu sinkenden Berufschancen und zu einem Lohnabschlag bei Wiedereinstieg führt. Da sich die Effekte des Betreuungsgeldes deutlich stärker auf das Arbeitsangebot von Frauen auswirken, würde es dem politischen Ziel der Gleichstellung von Frau und Mann am Arbeitsmarkt aktiv entgegenwirken. Die Auswirkungen des Betreuungsgeldes könnten den durchschnittlichen geschlechtsspezifischen Lohnunterschied sogar langfristig verfestigen und eventuell vergrößern (ZEW, 2009, S. 80ff). Dies wird von Studien bestätigt, die feststellten, dass Frauen nach der Geburt eines Kindes und der Inanspruchnahme eines Erziehungsurlaubes im Vergleich zu kinderlosen Frauen oder Frauen, die bereits nach einem Jahr zurückkehren, Lohn einbußen hinnehmen müssen (Ejrnaes/Kunze, 2004; Anger/Schmidt, 2008; Schmidt et al., 2009).

Der monetäre Anreiz des nicht einkommensabhängigen Betreuungsgeldes hat einen besonders starken Einfluss auf die Niedrigqualifizierten und Niedrigeinkommensbezieher. Das Betreuungsgeld würde verstärkt die Frauen länger vom Arbeitsmarkt fernhalten, die nach einer langen Nichterwerbstätigkeit mit einem hohen Lohnabschlag bei Wiedereintritt rechnen müssen (ZEW, 2009, S. 81).

Schmidt et al. (2009) zeigen darüber hinaus, dass ein verringertes Arbeitsangebot und längere Erwerbsunterbrechungen mit höheren Einkommenseinbußen verbunden sind. Nach Berechnungen des ZEW (2009) würden 50 Prozent der teilzeitarbeitenden Mütter ihre Tätigkeit bei Einführung des Betreuungsgeldes ganz einstellen, um sich ausschließlich um ihre Kinder zu kümmern. Diese Mütter sind bei Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit der Gefahr hoher Lohn einbußen ausgesetzt. Wenn Frauen nach ihrer Erziehungspause jedoch sehr hohe Lohnverluste erwarten, so erhöht dies ebenfalls die Wahrscheinlichkeit, dass sie die Erwerbstätigkeit nicht wieder aufnehmen und dem Arbeitsmarkt endgültig fernbleiben (Beblo/Wolf, 2004).

Es besteht somit das Risiko, dass die Einführung des Betreuungsgeldes nicht nur das Arbeitsangebot von Frauen reduziert, sondern auf lange Sicht auch die Lohnungleichheiten zwischen Männern und Frauen verfestigt.

2.3 Geringe Familienarmut

Aufgrund des monetären Anreizes des Betreuungsgeldes würden nach Berechnungen des ZEW (2009) vor allem Mütter mit niedriger Bildung den Arbeitsmarkt verlassen. Dennoch wird das Betreuungsgeld den Gehaltsausfall der Mutter nicht völlig kompensieren können. Da viele Familien eine private Kindererziehung der Erwerbstätigkeit vorziehen, könnten sie sich trotz Einkommensausfall zu einer Verringerung der Erwerbsintensität entscheiden. Das verfügbare Einkommen der Familie würde dadurch sinken.

Die Effekte des Betreuungsgeldes beschränken sich nicht nur auf die eigentliche Zeit der Anspruchsberechtigung, sondern gehen über diese hinaus. Kehren die Personen nach einem verhältnismäßig langen Fernbleiben von dem Arbeitsmarkt wieder in die Erwerbstätigkeit zurück, so müssen wie zuvor beschrieben vor allem Niedrigqualifizierte mit hohen Lohnverlusten rechnen (Anger/Schmidt, 2008). Demzufolge käme es zu einer langfristigen Einkommensenkung der Familie und einer steigenden Armutsgefährdung und sinkender Aufstiegsmobilität.

Tabelle 2: Erwerbstätigkeit als Einflussfaktor der Einkommensarmut
Armutsrisikquoten, im Jahr 2007, in Prozent

Erwerbsintensität	Bevölkerung ohne Migrationshintergrund	Bevölkerung mit Migrationshintergrund
Niedrig	22,6	35,7
Mittel	5,5	10,7
Hoch	1,3	5,5

Armutsrisikoquoten: Anteil der Personen mit einem bedarfsgewichteten Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 60 Prozent des Medians; Erwerbsintensität niedrig: maximal Teilzeitbeschäftigung eines Erwachsenen oder zwei Erwachsene geringfügig beschäftigt; hoch: mindestens ein Erwachsener vollzeit- und ein weiterer teilzeitbeschäftigt

Quelle: Hülskamp/Schröder, 2009, 186

Hülskamp/Schröder (2009) zeigen, dass die Armutsgefährdung von Familien entscheidend von der Erwerbstätigkeit abhängt. Sind in einem Haushalt mindestens eine Person vollzeit- und eine zweite teilzeitbeschäftigt, so beträgt die Armutsrisikoquote lediglich 1,3 Prozent bei der Bevölkerung ohne und 5,5 Prozent bei der Bevölkerung mit Migrationshintergrund (Tabelle 2). Wird hingegen auf ein zweites Einkommen verzichtet, so steigt die Armutsgefährdungsquote auf 5,5 Prozent bzw. 10,7 Prozent an. Ist die Erwerbsintensität des Haushalts hingegen niedrig, so dass maximal eine Teilzeitbeschäftigung oder geringfügige Beschäftigungen ausgeübt werden, so steigt das Risiko auf 22,6 Prozent bzw. 35,7 Prozent an.

Insgesamt würde die Einführung des Betreuungsgeldes durch die Reduzierung des Arbeitsangebotes die Armutsgefährdung von Familien erhöhen, insbesondere wenn Haushalte mit geringerer Bildung ihre Erwerbstätigkeit einschränken.

2.4 Hohes Bildungsniveau

Zu den zentralen Zielen der deutschen Bildungspolitik gehören ein hoher allgemeiner Bildungsstand und die Reduzierung von Bildungsarmut. Zwar kann Deutschland im europäischen Vergleich relative Stärken im Bildungsniveau aufweisen und in den letzten Jahren Verbesserungen erzielen, jedoch gibt es immer noch eine hohe Risikogruppe Jugendlicher mit sehr geringen Kompetenzen und die Bildungserfolge der Kinder sind weiterhin (zu) stark von ihrer sozio-ökonomischen Herkunft abhängig (Diekmann/Plünnecke, 2009, S.21).

Eine frühkindliche Betreuung in qualitativ hochwertigen Kindertagesstätten könnte diesen Problemen entgegenwirken und gleichzeitig den allgemeinen Bildungsstand verbessern (Anger/Plünnecke, 2008). Empirische Untersuchungen zeigen, dass in frühen Lebensphasen die größten positiven Effekte auf den Bildungsstand entstehen (Cunha/Heckman, 2007). Studien zeigen weiterhin, dass besonders bei Kindern aus sozio-ökonomisch benachteiligten Elternhäusern und Kindern mit Migrationshintergrund ein positiver Zusammenhang zwischen dem Besuch einer Kindertageseinrichtung und dem späteren Bildungserfolg besteht (Spieß et al. 2003). Der Ausbau und die Nutzung der öffentlichen Kinderbetreuungsinfrastruktur hätten einen doppelt positiven Effekt, indem einerseits die Frauenerwerbstätigkeit und andererseits die Entwicklungs- und Bildungschancen der Kinder gestärkt werden.

Vor diesem Hintergrund dürfte die geplante Einführung des Betreuungsgeldes dann negative Effekte haben, wenn diese zu einer Reduzierung der Nutzung öffentlicher Betreuungseinrichtungen führen würde. Nach Berechnungen des ZEW (2009) würden insgesamt knapp 9 Prozent der anspruchsberechtigten Familien ihre Betreuungsnachfrage für unter 3-jährige Kinder auf-

grund der Einführung des Betreuungsgeldes reduzieren. Ein großer Teil hiervon sind Familien, die vorher nur eine Halbtagsbetreuung in Anspruch genommen hatten (vgl. Tabelle 3). Die Reduzierung der Betreuungsnachfrage vollzieht sich weitgehend proportional zu der Reduzierung des Arbeitsangebots (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 3: Nachfrage nach Kinderbetreuung (in Prozent)

Nachfrage	Vor den Reformen	Aufhebung der Rationierung	Einführung des Betreuungsgeldes und Aufhebung der Rationierung
Keine	61,3	56,8	65,4
Halb	26,2	27,1	19,6
Ganz	12,5	16,1	15,0

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Daten des ZEW (ZEW, 2009, S.68ff.)

Da der Ausbau der Kinderbetreuung die Nachfrage nach Kinderbetreuung um knapp 5 Punkte erhöht, ist der negative Effekt des Betreuungsgeldes auf die Nachfrage nach Kinderbetreuung größer als der positive Effekt der Aufhebung der Rationierung der Plätze (ZEW Studie, 2009, S.68 ff.).

Problematisch ist vor allem, dass durch das Betreuungsgeld gerade die Kinder die Kindertagesstätte nicht besuchen, die am stärksten von der frühkindlichen Förderung profitieren könnten. So fällt auf, dass nach Berechnungen des ZEW (2009) vor allem Familien mit niedriger Bildung und Familien mit unterdurchschnittlichem Einkommen (1. und 2. Einkommensquartil) ihre Nachfrage nach Kinderbetreuung reduzieren würden.

Diese Ergebnisse zeigen erneut, dass der monetäre Anreiz durch das pauschal gezahlte Betreuungsgeld für gut verdienende Familien deutlich weniger stark ist als für Familien eines geringeren Einkommensniveaus bzw. aus bildungsfernen Schichten. Die Einführung des Betreuungsgeldes würde sich negativ auf die Ziele der Erhöhung des Bildungsniveaus und der Reduzierung der Bildungsarmut auswirken. Der Einfluss der sozialen Herkunft auf die Bildungschancen droht sich eher zu verstärken anstatt gesenkt zu werden.

3. Zusammenfassende Schlussbemerkung

Die oben angeführte Analyse zeigt, dass die geplante Einführung des Betreuungsgeldes wichtigen Zielen der Familienpolitik eher entgegenwirkt als diese unterstützt. Negative Auswirkungen hätte das Betreuungsgeld auf das Arbeitsangebot von Frauen und würde somit dem Ziel einer höheren Erwerbstätigkeit widersprechen. Wenn viele Mütter ihre Elternzeit aufgrund des Betreuungsgeldes signifikant verlängern würden, so müssten sie bei Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt außerdem mit Lohnverlusten rechnen. Dadurch könnte sich langfristig sowohl die geschlechtsspezifische Beschäftigungs- als auch die Lohnlücke ausweiten und verfestigen. Die Einführung wirkt damit politischen Maßnahmen zum Erreichen einer Gleichstellung von Frau und Mann im Berufsleben entgegen.

Das Betreuungsgeld hätte allerdings nicht nur auf die Situation der Frauen, sondern auch auf die Entwicklung der Kinder aus bildungsfernen Schichten negative Auswirkungen. Um den Kindern eine möglichst positive Entwicklung zu ermöglichen, ist die Vermeidung von Familienarmut ein zentraler Punkt der Familienpolitik. Die Einführung des Betreuungsgeldes würde die Familienarmut allerdings dann erhöhen, wenn das Arbeitsangebot der Familie damit auch langfristig

reduziert werden würde. Da bei einem Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt nach einer längeren Erwerbsunterbrechung mit Lohnverlusten gerechnet werden muss, dürften einige Personen aus diesem Grund ganz auf eine Rückkehr in die Erwerbstätigkeit verzichten. Diese Lohnausfälle würden das Gesamteinkommen der Familien reduzieren. Auch auf das bildungspolitische Ziel der Vermeidung von Bildungsarmut hätte das Betreuungsgeld negative Auswirkungen. Eine qualitativ hochwertige Betreuung und Förderung im frühkindlichen Alter eröffnet insbesondere Kindern aus bildungsfernen Schichten Bildungschancen und reduziert den Einfluss der sozialen Herkunft auf die Bildungsbiografie der Kinder. Aufgrund der durch das Betreuungsgeld induzierten Verhaltensänderungen würden Förderangebote in Kinderbetreuungseinrichtungen jedoch gerade die Kinder nicht erreichen, die am stärksten davon profitieren könnten. Die Betreuungsnachfrage würde vor allem bei Haushalten mit niedrigem Einkommen, niedrigem Bildungsstand und mit Migrationshintergrund sinken.

Vor dem Hintergrund der familienpolitischen Ziele sollte das Betreuungsgeld nicht eingeführt werden.

Literaturverzeichnis:

Anger, Christina / Plünnecke, Axel, 2008, Frühkindliche Förderung – ein Beitrag zu mehr Wachstum und Gerechtigkeit. IW-Positionen, Nr. 35, Köln

Anger, Christina / Schmidt, Jörg, 2008, Gender Wage Gap und Familienpolitik, in: IW-Trends, Nr. 2, S. 55-68.

Beblo, M. / Wolf, E., 2003, Chancengleichheit und Vereinbarkeit von Familie und Beruf – Faktoren des betrieblichen Engagements, WSI-Mitteilungen 57, S. 561-567.

BMFSFJ, 2006a, Erziehung, Haushalt und Beruf: Anforderungen und Unterstützungen für Familien, In: Monitor Familienforschung – Beiträge aus Forschung, Statistik und Familienpolitik, Ausgabe 4-8, URL: <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/monitor-4-8-jahr-2006-werteorientierte-erziehung-haushalt-und-beruf,property=pdf,bereich=,rwb=true.pdf> [Stand: 14.07.2010]

BMFSFJ, 2006b, 7. Familienbericht. Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit, Berlin.

Cunha, Falvio / Heckman, James, 2007, The Technology of Skill Formation, The American Economic Review, Vol. 97, Nr. 2, S. 31-47.

Diekmann, Laura-Christin / Plünnecke, Axel, 2009, Familienfreundlichkeitsindex. Deutsche Familienpolitik im europäischen Vergleich, IW-Analysen, Nr. 56, Köln.

Diekmann, Laura-Christin / Plünnecke, Axel / Seyda, Susanne, 2008, Sozialbilanz Familie. Eine ökonomische Analyse mit Schlussfolgerungen für die Familienpolitik, IW-Analysen, Nr. 40, Köln.

Ejrnaes, M. / Kunze, A., 2004, Wage Dips and Drops around First Birth, IZA Discussion Paper Nr. 1011.

Hülkamp, Nicola / Schröder, Christoph, 2009, Einkommensungleichheit und –armut in Deutschland, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.): Agenda 20D. Wege zu mehr Wachstum und Verteilungseffizienz, S. 169-96

Schmidt, Jörg / Diekmann, Laura-Christin / Schäfer, Holger, 2009, Die Lohnungleichheit zwischen Männern und Frauen. Indikatoren, Ursachen und Lösungsansätze, IW-Analysen, Nr. 51, Köln

Spieß, C.K. / Büchel, F. / Wagner, G.G., 2003, Children's School Placement in Germany: Does Kindergarten Attendance Matter?, In: Early Child Research Quarterly 18, S.255-270.

ZEW, 2009, Fiskalische Auswirkungen sowie arbeitsmarkt- und verteilungspolitische Effekte einer Einführung eines Betreuungsgeldes für Kinder unter 3 Jahren; Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen.