

## **Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages am 14.9.2012**

### **Fragenkatalog zum Thema „Einführung eines Betreuungsgeldes“**

#### **Ansprechpartner:**

Prof. Dr. Axel Plünnecke

**Kontakt Daten Ansprechpartner**

Prof. Dr. Axel Plünnecke  
Telefon: 0221 4981-701  
Fax: 0221 4981-99701  
E-Mail: [pluennecke@iwkoeln.de](mailto:pluennecke@iwkoeln.de)

Institut der deutschen Wirtschaft Köln  
Postfach 10 19 42  
50459 Köln

## Frage 1 und Frage 2

Keine Antwort

### Frage 3:

**Wie bewerten Sie es, dass der Gesetzentwurf die Gewährung eines Betreuungsgeldes für diejenigen Eltern vorsieht, die für ihr Kind auf die Inanspruchnahme einer öffentlich geförderten Kindertageseinrichtung oder Kindertagespflege verzichten?**

Das Argument dafür, den Eltern, die auf eine Inanspruchnahme einer öffentlich geförderten Kindertageseinrichtung verzichten, ein Betreuungsgeld zu zahlen, ist häufig, 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 von Betreuungseinrichtungen konnte jedoch von Diekmann et al. (2008) nicht bestätigt werden. So werden Familien mit einer Erwerbstätigkeit beispielsweise gefördert, in dem der nicht erwerbstätige Teil der Familie kostenlos in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung mit versichert wird. 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, 26).

Darüber hinaus kann die Gewährung eines Betreuungsgeldes Fehlanreize für die familienpolitischen Ziele einer Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit, der besseren Gleichstellung von Frau und Mann und einer Reduzierung der Familienarmut schaffen.

Ein wichtiges Ziel der deutschen Familienpolitik ist die Realisierung der Erwerbswünsche von Frauen und damit das Erreichen einer höheren 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 schneidet Deutschland im Vergleich mit ausgewählten OECD-Ländern durchschnittlich ab. Der Ausbau der Betreuungsinfrastruktur kann diesbezüglich die Vereinbarkeit von 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 setzen würde. Die Reduzierung des Arbeitsangebots würde sich besonders stark bei den Müttern zeigen und somit die Frauenerwerbstätigkeit senken.

Ein langes Fernbleiben aus der Erwerbstätigkeit kann in der Folge zu sinkenden Berufschancen und zu einem Lohnabschlag bei Wiedereinstieg führen. Da sich die Effekte des Betreuungsgelds deutlich stärker auf das Arbeitsangebot von Frauen auswirken, würde es dem politischen Ziel der Gleichstellung von Frau und Mann am Arbeitsmarkt entgegenwirken. Die Auswirkungen des Betreuungsgeldes könnten den durchschnittlichen geschlechtsspezifischen Lohnunterschied sogar langfristig verfestigen und eventuell vergrößern (ZEW, 2009, 80 ff.). 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 dabei 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, 81). 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.

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 Einkommensreduzierung der Familie und einer steigenden Armutsgefährdung und sinkender Aufstiegsmobilität.

Hülkamp/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. 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.

**Frage 4:**

**Wie bewerten Sie die Zielsetzung des Gesetzgebers, entwicklungsfördernde Angebote wie Kindertageseinrichtungen und Tagespflegepersonen finanziell zu fördern, auszubauen und weiter zu qualifizieren (z. B. Kinderschutz) und nun mit dem Betreuungsgeld einen Anreiz zu schaffen, auf solche öffentlich geförderten Angebote zu verzichten?**

Zu den zentralen Zielen der Familien- und 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, 21).

Das Erlernen von Fähigkeiten und Fertigkeiten ist nicht nur auf die Veranlagung, sondern zu einem großen Teil auch auf die Rahmenbedingungen und das Lernumfeld in der frühen Kindheit zurückzuführen (Cunha/Heckman, 2007). Es gibt einige entscheidende Phasen im Leben eines Kindes, in denen sich bestimmte Fähigkeiten herausbilden beziehungsweise leichter erlernen lassen als zu einem späteren Zeitpunkt. Kinder verschiedener sozioökonomischer Gruppen wachsen in einem unterschiedlichen Umfeld auf, sodass bereits in frühester Kindheit Unterschiede in den Entwicklungsperspektiven entstehen. Studien haben gezeigt, dass Investitionen in die Bildung benachteiligter Kinder in einem frühen Lebensstadium größere Effekte und damit eine weitaus höhere Rendite mit sich bringen als solche, die in einem späteren Stadium getätigt werden. Allerdings ist auch festgestellt worden, dass eine Betreuung im frühen Kindesalter ohne zusätzliche Fördermaßnahmen im weiteren Lebensverlauf keine nachhaltige Wirkung haben (z. B. Cunha/Heckman, 2007; Hanushek/Wößmann, 2008; Heckman/Masterov, 2004; Ehlich et al., 2007).

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; Fritschi/Oesch, 2008). 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.

**Frage 5:**

**Welche Kinder aus welchen sozialen Milieus werden durch die Einführung eines Betreuungsgeldes aus den Systemen der kindlichen Frühförderung ferngehalten und mit welchen Auswirkungen auf den Lebensverlauf dieser Kinder – unter Berücksichtigung ihrer sozialen Herkunft – ist zu rechnen bzgl. Schulverlauf, Ausbildung/Studium und Einstieg in das Erwerbsleben? Sind hierbei besondere Tendenzen für Kinder von Alleinerziehenden zu erwarten?**

Es ist zu erwarten, 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 unterdurchschnittlichen Einkommen (1. und 2. Einkommensquartil) ihre Nachfrage nach Kinderbetreuung reduzieren würden. Diese Ergebnisse dürften in qualitativer Hinsicht auch für den neuen Gesetzentwurf gelten. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen Gathmann/Sass (2012), die betonen, dass Geringqualifizierte und Alleinerziehende dann geringere Anreize haben, ihre Kinder institutionell betreuen zu lassen. Der Einfluss der sozialen Herkunft auf die Bildungschancen droht sich somit eher zu verstärken anstatt gesenkt zu werden. Damit besteht auch die Gefahr, dass die Bildungsarmut zunimmt oder zumindest nicht reduziert werden kann. Bildungsarmut und schlechte schulische Leistungen erschweren den Übergang ins Erwerbsleben. Betroffene Jugendliche finden seltener einen Ausbildungsplatz und sind in ihrem späteren Leben häufiger von Transferleistungen abhängig. Um diesen jungen Menschen dennoch die Teilhabe im Erwerbsleben zu ermöglichen, werden beim Übergang von der Schule in das Berufsleben vielfältige Nachqualifizierungsmaßnahmen im Bereich der Berufsorientierung, Berufsvorbereitung, Ausbildungsförderung und Integration von Jugendlichen mit Problemen beim Übergang in den Arbeitsmarkt angeboten. Durch die Vermeidung von Bildungsarmut kann ein Teil der Nachqualifizierungskosten eingespart werden.

Der Nichtbesuch einer Kindertagesstätte kann insbesondere für Kinder von Alleinerziehenden negative Auswirkungen haben. Mithilfe einer logistischen Regression kann der Zusammenhang zwischen einer Betreuung im Alter von unter drei Jahren und der Wahrscheinlichkeit, ein Gymnasium zu besuchen, untersucht werden (Anger et al., 2012). In Tabelle 1 sind die entsprechenden Ergebnisse dargestellt.

Tabelle 1  
**Effekte von frühkindlicher Betreuung auf die Wahrscheinlichkeit, ein Gymnasium zu besuchen**

	Mutter des Kindes mind. ein Jahr alleinerziehend	Kind ausschließlich in Paarfamilie
Vor dem dritten Lebensjahr in Betreuung	0,098	0,016
	(0,080)	(0,058)
Mindestens ein Jahr in vorschulischer Ganztagsbetreuung	0,037	0,088
	(0,080)	(0,058)
Mindestens zwei Jahre während der Grundschule in Ganztagsbetreuung	0,186	0,147
	(0,116)	(0,093)
Mutter mit beruflichem Abschluss	0,388***	0,065
	(0,087)	(0,065)
Mutter mit Hochschulabschluss	0,558***	0,378***
	(0,159)	(0,086)
Durchschnittliches Haushaltseinkommen	0,056	0,082***
	(0,057)	(0,027)
Durchschnittliche Haushaltsgröße	-0,025	-0,038
	(0,053)	(0,028)
Migrationshintergrund des Kindes	0,228***	-0,063
	(0,077)	(0,053)
Geschlecht des Kindes weiblich	-0,009	0,022
	(0,076)	(0,044)
Bundesland-Dummys	ja	ja
Geburtsjahr-Dummys	ja	ja
Wohnumfeld(2010)-Dummys	ja	ja
Beobachtungen	122	682
Pseudo-R <sup>2</sup>	0,384	0,229

Zum Verständnis: die Wahrscheinlichkeit, ein Gymnasium zu besuchen, ist für Kinder von Alleinerziehenden um 9,8 Prozentpunkte höher, wenn das Kind bis zum dritten Lebensjahr einen Kindergarten besucht hat (nicht signifikant).

Wohnumfelder sind: Ein- bis Zweifamilienhaus, Drei- bis Achtfamilienhaus, größere Wohneinheiten und Sonstige/ohne Angabe

Die betrachteten Kinder entstammen den Geburtsjahrgängen 1995 bis 1999.

Die ausgewiesenen marginalen Effekte resultieren aus logistischen Regressionen, die Standardfehler sind in Klammern.

\*\*\* = signifikant auf dem 1 %-Niveau; \*\* = signifikant auf dem 5 %-Niveau; \* = signifikant auf dem 10 %-Niveau

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des SOEP 1995 bis 2010

Für den Zusammenhang zwischen einer vorschulischen Betreuung im Alter bis zu drei Jahren und der Wahrscheinlichkeit, später ein Gymnasium zu besuchen, ergibt die Schätzung einen Wert von 0,098. Das bedeutet, dass unter sonst gleichen Bedingungen die Übergangswahrscheinlichkeit auf ein Gymnasium um 9,8 Prozentpunkte höher ist, wenn ein Kind im Alter von unter drei Jahren eine frühkindliche Betreuung genossen hat. Kinder, die

bereits Betreuungseinrichtungen im Alter von unter drei Jahren besucht haben, weisen damit eine höhere Wahrscheinlichkeit auf, in der Sekundarstufe I ein Gymnasium zu besuchen. Allerdings ist der Schätzwert mit einem Standardfehler von 0,08 sehr unsicher und statistisch nicht signifikant. Es ist jedoch zumindest kein negativer Effekt zwischen einer frühkindlichen Förderung auch schon im Alter von unter drei Jahren und dem Bildungserfolg festzustellen. Ein Blick auf die Koeffizienten in Tabelle 1 verdeutlicht ferner, dass die Effekte des Besuchs der Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur für Kinder von Alleinerziehenden tendenziell größer sind als bei Kindern aus Paarfamilien. Insbesondere Kinder von Alleinerziehenden, die häufiger Risiken im Bildungsverlauf begegnen, können somit vom Besuch der frühkindlichen Bildung und Betreuung profitieren.

Analysen über das Wohlergehen von Kindern in den Bereichen Gesundheit und soziale Entwicklung sowie subjektives Wohlbefinden zeigen zudem, dass ein Ausbau der frühkindlichen Betreuung keine negativen Effekte hat, sondern vielmehr sogar mit positiven Effekten auf das Wohlergehen und somit auch auf die Zukunftschancen von Kindern zu rechnen wäre. Bedingt durch die Trennung der Eltern sind Kinder von Alleinerziehenden einem stärkeren Risiko ausgesetzt, gesundheitlich und psychosozial zu leiden. Eine adäquate Kinderbetreuung kann ein stabiles soziales Umfeld für diese Kinder schaffen und sie in ihrer Entwicklung unterstützen, etwa indem sie sie zu einer gesunden Ernährung anleitet (Anger et al., 2012).

Neben diesen direkten Effekten auf das Wohlergehen der Kinder kann Ganztagsbetreuung auch zu mehr materiellem Wohlstand für die Kinder Alleinerziehender führen, sofern ihre Eltern in stärkerem Ausmaß am Erwerbsleben teilhaben. Alleinerziehende sind in höherem Maße als andere Haushaltstypen armutsgefährdet. Allerdings hängt das Ausmaß der Armutsgefährdung sehr stark von Erwerbsstatus und Bildungsstand des Alleinerziehenden ab. So sind 52 Prozent der nichterwerbstätigen und knapp 56 Prozent der arbeitslosen Alleinerziehenden armutsgefährdet, wohingegen die Armutsgefährdungsquote unter den vollzeiterwerbstätigen Alleinerziehenden nur 5,2 Prozent beträgt. Mobilitätsanalysen zeigen zudem, dass durch einen Wechsel von Nichterwerbstätigkeit in eine Vollzeiterwerbstätigkeit die Armutsgefährdung von Alleinerziehenden bereits im ersten Jahr um 29,4 Prozentpunkte sinkt. Gelingt innerhalb einer Periode der Sprung in eine Teilzeiterwerbstätigkeit, so nimmt die Armutsgefährdung um 11,9 Prozentpunkte ab (Anger et al., 2012).

Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn man die Einkommensmobilität breiter betrachtet und die Einkommensverteilung in Quintilen aufteilt. Wechseln Alleinerziehende in einer Periode von Nichterwerbstätigkeit in eine Vollzeiterwerbstätigkeit, so gelingt knapp 57 Prozent ein Einkommensaufstieg um mindestens ein Quintil. Der Wechsel in eine Teilzeiterwerbstätigkeit führt zu einer Aufstiegsquote von knapp 28 Prozent. Auch der Wechsel von einer Teilzeit- in eine Vollzeiterwerbstätigkeit verändert die Einkommensposition. Die Aufstiegsquote von Alleinerziehenden beträgt in diesem Fall rund 48 Prozent (Anger et al., 2012).

Ein flächendeckendes Angebot an Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren, die eine Ganztagsbetreuung umfassen, hätte deutliche Arbeitsmarkteffekte. So könnte Modellrechnungen zufolge die Erwerbstätigenquote von Alleinerziehenden mit Kindern im Alter unter drei Jahren von 32 Prozent auf 69 Prozent zunehmen und damit einen wichtigen Beitrag zur Reduzierung der Armutsgefährdung leisten (Anger et al., 2012).



**Frage 6:**

**Sehen Sie mit Blick auf das Kindeswohl und die Ergebnisse der Bindungs- und Bildungsforschung eine Notwendigkeit, die Frage der Fremdbetreuung von Kindern unter drei Jahren in ihren Voraussetzungen und Anforderungen anders zu beurteilen als bei Kindern über drei Jahren? Welche Unterschiede gibt es, welche sind besonders bedeutsam und welche Schlussfolgerungen sollten daraus gezogen werden?**

Gerade für Kinder unter drei Jahren hat die Konstanz bei den Bezugspersonen eine hohe Bedeutung. Der Eintritt in eine Kindertagesstätte ist zunächst mit großer Unsicherheit für ein Kind verbunden, da es mit neuen Situationen konfrontiert wird und sich auf andere Menschen einlassen muss. Dies bedingt eine teilweise Loslösung von den Eltern. Ahnert et al. (2004) konnten zeigen, dass Kinder in der ersten Zeit nach Eintritt in eine Kindertagesstätte, die in gewisser Weise eine Trennungsphase darstellt, unter erhöhtem Stress stehen.

Es konnte jedoch auch gezeigt werden, dass qualitativ hochwertige Fremdbetreuung sich nicht negativ auf die Beziehung zwischen Kindern und Eltern auswirkt. Ferner zeigen neuere Forschungsergebnisse, dass Babys und Kleinkinder zu mehreren Personen Bindungen aufbauen können (Niesel, 2006), weshalb die Betreuung durch andere Personen keine Konkurrenz zur Mutter-Kind-Beziehung erzeugt. Um negative Effekte auf das Kindeswohl zu vermeiden, ist es daher wichtig, eine hochwertige Kinderbetreuung sicherzustellen.

**Frage 7:**

**Werden Kindern Bildungschancen vorenthalten, wenn sie nicht mit 12 Monaten in die Krippe gegeben werden?**

In vielfältigen Untersuchungen wurde ein positiver Effekt eines Kindergartenbesuchs auf den späteren schulischen Erfolg festgestellt; so etwa in der Studie von Spieß et al. (2003), die zeigt, dass sich der Kindergartenbesuch positiv auf die besuchte Schulform in der Sekundarstufe I auswirkt. Eine Arbeit von Fritschi und Oesch (2008) belegt, dass auch der Besuch einer Kindertagesstätte im Alter unter drei Jahren die später gewählte Schulform beeinflusst. Zu diesem Zweck wurden anhand des Sozio-Ökonomischen Panels (SOEP) die Bildungswege von in Deutschland geborenen Kindern der Geburtsjahrgänge 1990 bis 1995 betrachtet. Für Kinder, deren Eltern lediglich einen Hauptschulabschluss haben, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit eines Gymnasiumbesuchs um knapp 10 Prozentpunkte auf 20,4 Prozent.

Ein früher Besuch einer Kindertageseinrichtung kann besonders positive Effekte für Kinder von Alleinerziehenden (Frage 5) und für Kinder mit einem Migrationshintergrund haben. Eine eigene Auswertung der SOEP-Daten zeigt (Tabelle 2), dass die Wahrscheinlichkeit eines späteren Gymnasialbesuchs bei Kindern mit Migrationshintergrund allein dann um 12,9 Prozentpunkte zunimmt, wenn sie im Alter unter drei Jahren eine Kindertagesstätte besucht haben.

Tabelle 2  
**Effekte von frühkindlicher und Ganztagsbetreuung auf die Wahrscheinlichkeit, ein  
 Gymnasium zu besuchen**

	Mit Migrationshintergrund	Ohne Migrationshintergrund
Vor dem dritten Lebensjahr in Betreuung	0,129* (0,076)	0,014 (0,056)
Mind. ein Jahr in vorschulischer Ganztagsbetreuung	0,039 (0,086)	0,050 (0,064)
Mind. zwei Jahre während der Grundschule in Ganztagsbetr.	0,207 (0,128)	0,004 (0,097)
Mutter mit beruflichem Abschluss	0,195*** (0,074)	0,023 (0,073)
Mutter mit Hochschulabschluss	0,756*** (0,146)	0,276*** (0,101)
Durchschn. Haushaltseinkommen	0,070 (0,045)	0,098*** (0,032)
Durchschn. Haushaltsgröße	0,057 (0,053)	-0,098*** (0,033)
Mutter mind. ein Jahr alleinerziehend	0,097 (0,085)	-0,217*** (0,078)
Geschlecht des Kindes weiblich	0,187*** (0,071)	-0,040 (0,047)
Bundesland-Dummys	Ja	ja
Geburtsjahr-Dummys	ja	ja
Wohnumfeld (2010)-Dummys	ja	ja
Beobachtungen	169	645
Pseudo-R2	0,486	0,201

Zum Verständnis: die Wahrscheinlichkeit, ein Gymnasium zu besuchen, ist für Kinder mit Migrationshintergrund um 12,9 Prozentpunkte höher, wenn sie bis zum dritten Lebensjahr einen Kindergarten besucht haben (signifikant auf 10%-Niveau). Für Kinder ohne Migrationshintergrund ergeben sich im Durchschnitt keine signifikanten Effekte.

Wohnumfelder sind Ein- bis Zweifamilienhaus, Drei- bis-Achtfamilienhaus, größere Wohneinheiten und Sonstige/ohne Angabe.

Die betrachteten Kinder entstammen den Geburtsjahrgängen 1995 bis 1999.

Die ausgewiesenen marginalen Effekte resultieren aus logistischen Regressionen, die Standardfehler sind in Klammern.

\*\*\* = signifikant auf dem 1 %-Niveau; \*\* = signifikant auf dem 5 %-Niveau; \* = signifikant auf dem 10 %-Niveau

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des SOEP 1995 bis 2010

**Frage 8:**  
**Welche negativen Effekte erwarten Sie infolge der Einführung eines Betreuungsgeldes?**

Wie in den Fragen 3 bis 7 beantwortet, dürften sich negative Effekte auf die Bildung von Kindern mit Migrationshintergrund, die Frauenerwerbstätigkeit und damit verbunden die Armutsgefährdung von Alleinerziehenden ergeben.

**Frage 9:**  
**Sind aus Ihrer Sicht flächendeckend und bedarfsgerecht ausreichend Kinderbetreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren vorhanden und kann dementsprechend überhaupt von einer Wahlfreiheit ausgegangen werden? Wie beurteilen Sie unter dieser Prämisse die noch immer weit verbreitete mehrstündige Mittagspause in zahlreichen Betreuungseinrichtungen insbesondere in den westlichen Bundesländern und Betreuungszeiten, die in jederlei Hinsicht einer Vereinbarkeit von Familie und Beruf entgegenstehen, und welche Auswirkungen erwarten Sie für Alleinerziehende?**

Die Befürworter des Betreuungsgeldes begründen deren Einführung damit, Eltern die Wahlfreiheit bei der Kleinkinderbetreuung zu ermöglichen und gleichzeitig die Erziehungsleistung von Eltern, die sich für eine Betreuung zu Hause entscheiden, zusätzlich zu würdigen. Viele Eltern können aber bislang noch gar nicht wählen, ob sie ihr Kind in einer Kindertagesstätte oder von einer Tagesmutter betreuen lassen oder ausschließlich zu Hause versorgen wollen. Um den gesetzlich formulierten Zielwert von 750.000 Betreuungsplätzen zu erreichen, fehlten 2011 noch mindestens 233.000 Betreuungsplätze. Es ist daher davon auszugehen, dass die Einlösung des ab 1. August 2013 geltenden Rechtsanspruchs nicht gelingen dürfte. In vielen Kommunen fehlen noch geeignete Räume für die Betreuung der Unter-Dreijährigen und es ist fraglich, ob der rasch steigende Bedarf an Erzieherinnen und Erziehern rechtzeitig gedeckt werden kann (Bertelsmann-Stiftung, 2012).

Man kann daher vermuten, dass mit dem Betreuungsgeld letztlich auch eine Entlastung der institutionellen Kinderbetreuung erzielt werden dürfte. Es ist jedoch vielfach gezeigt worden, dass sich frühkindliche Betreuung günstig auf die Kompetenzentwicklung insbesondere von Kindern aus bildungsfernen Schichten und aus bildungsfernen Migrantenhaushalten auswirken kann. Hier entsteht ein Widerspruch, denn gerade Kinder aus bildungsfernen Familien sollen durch die frühkindliche Bildung besser gefördert werden, andererseits ist aber das Betreuungsgeld gerade an die Bedingung geknüpft, auf die Inanspruchnahme der staatlich geförderten Kinderbetreuung zu verzichten.

Hinsichtlich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf spielen neben dem Recht auf einen Kindergartenplatz auch die Öffnungszeiten der Einrichtungen eine entscheidende Rolle. Ein vierstündiger Halbtagsplatz oder eine mehrstündige Mittagspause ermöglicht dem betreuenden Elternteil nicht einmal die Aufnahme einer Halbtagsbeschäftigung. Gerade für Alleinerziehende ist es jedoch von großer Bedeutung, einen Ganztagsplatz für ihr Kind zu bekommen, um einer umfangreicheren Erwerbstätigkeit nachgehen zu können. Durch Ganztagsangebote könnte die Armutsgefährdung Alleinerziehender reduziert werden (Anger et al., 2012; siehe auch Frage 5).

**Frage 10:**

**Welche Erwartungen haben Sie hinsichtlich der Erwerbsbeteiligung von Müttern und Vätern infolge der Einführung eines Betreuungsgeldes für das zweite und dritte Lebensjahr eines Kindes?**

Wie schon in Frage 3 erläutert, schafft das Betreuungsgeld einen zusätzlichen Anreiz zur Unterbrechung der Erwerbstätigkeit. Zwar ist nach dem aktuellen Gesetzentwurf eine Erwerbstätigkeit während des Bezugs des Betreuungsgeldes nicht grundsätzlich ausgeschlossen, doch wäre die Aufnahme einer Vollzeiterwerbstätigkeit durch den Ausbau von institutionellen Betreuungsplätzen besser möglich. Einige Frauen dürften sich daher durch das Betreuungsgeld für eine längere Erwerbsunterbrechung entscheiden. Damit wirkt sich das Betreuungsgeld vor allem für Frauen negativ aus, die einen großen Teil der Erziehungsleistung zu Hause erbringen wollen, wohingegen es die Entscheidungssituation für Frauen, die eine Vollzeittätigkeit anstreben, kaum ändert. Mit Blick auf die Sicherung der Wahlfreiheit und der Qualität der Kinderbetreuung wäre der für das geplante Betreuungsgeld erforderliche Mitteleinsatz für einen schnelleren Ausbau der Kinderbetreuung effizienter eingesetzt.

**Frage 11:**

**Wie schätzen Sie – auch vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit dem Elterngeld – die finanzielle Entwicklung des Betreuungsgeldes ein?**

Siehe Frage 12

**Frage 12:**

**Wie bewerten Sie die Annahmen im Gesetzentwurf zur Kostenentwicklung ab 2014?**

Im Gesetzentwurf werden nur die direkten Kosten für das Betreuungsgeld selber berücksichtigt. Führt das Betreuungsgeld jedoch zu negativen Erwerbsanreizen, so ist auch mit Einbußen bei den Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen zu rechnen. Diese Ausfälle sind bei den bisherigen Kostenkalkulationen nicht berücksichtigt. Berechnungen des IW zu den fiskalischen Effekten von Ganztagsbetreuungsplätzen für Alleinerziehende zeigen, dass der Ausbau der Betreuungsinfrastruktur langfristig zu positiven fiskalischen Renditen führt (Anger et al., 2012). Durch das Betreuungsgeld und dem damit verbundenen Rückgang der Nutzung von Betreuungsplätzen werden diese positiven Effekte nicht in vollem Umfang wirksam.

**Frage 13:**

**Halten Sie ein Gutscheinmodell für eine sinnvolle Ergänzung des Gesetzentwurfs um zu gewährleisten, dass das Betreuungsgeld zum Wohle der Kinder eingesetzt wird?**

Ein Gutscheinmodell kann neben einem Ausbau der Plätze in Kindertageseinrichtungen eine sinnvolle Ergänzung sein, um sicherzustellen, dass Leistungen, die für die Betreuung und Bildung von Kindern gedacht sind, auch für solche Leistungen verwendet werden. Enste/Stettes

(2005) zeigen, dass Gutscheine insbesondere in der Kinderbetreuung zu mehr Allokationseffizienz beitragen können.

**Frage 14:**

**Wie bewerten Sie § 10 BEEG-E, wonach das Betreuungsgeld auf die Leistungen nach dem SGB II (Arbeitslosengeld II), dem SGB XII (Sozialhilfe) und dem § 6a BKGG (Kinderzuschlag) in vollem Umfang als Einkommen angerechnet werden soll?**

Das Betreuungsgeld ist im Unterschied zu den oben genannten Leistungen kein Instrument mit dem Ziel, die Armutsgefährdung von Familien zu reduzieren. Daher ist es aus ordnungspolitischer Sicht sachgerecht, dass das Betreuungsgeld wie andere Einkommensquellen auch als Einkommen angerechnet wird.

**Frage 15:**

**Welche sozialpolitischen, familienpolitischen und arbeitsmarktpolitischen Folgen ergeben sich aus Ihrer Sicht durch die geplante Anrechnung des Betreuungsgeldes auf die Leistungen nach dem SGB II (Arbeitslosengeld II), dem SGB XII (Sozialhilfe) und dem § 6a BKGG (Kinderzuschlag), auch unter der Berücksichtigung, dass die vorgelagerte Leistung Elterngeld ebenfalls in voller Höhe angerechnet wird, und was bedeutet dies für die Kinder der betroffenen Familien auch unter den Gesichtspunkten der materiellen Armut?**

Siehe Frage 14.

## Literaturverzeichnis

**Ahnert**, Lieselotte / **Gunnar**, Megan R. / **Lamb**, Michael E. / **Barthel**, Martina, 2004, Transition to Child Care: Associations with Infant – Mother Attachment, Infant Negative Emotion and Cortisol Elevations, in: Child Development, Vol. 75, No. 3, S. 639–650

**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

**Anger**, Christina / **Fischer**, Mira / **Geis**, Wido / **Lotz**, Sebastian / **Plünnecke**, Axel / **Schmidt**, Jörg, 2012, Gesamtwirtschaftliche Effekte einer Ganztagsbetreuung von Kindern von Alleinerziehenden, Gutachten für das Deutsche Rote Kreuz und das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

**Bertelsmann-Stiftung** (2012), Ländermonitor frühkindliche Bildungssysteme, Gütersloh.

**Cunha**, Flavio / **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

**Ehlich**, Konrad et al., 2007, Anforderungen an Verfahren der regelmäßigen Sprachstandsfeststellung als Grundlage für die frühe und individuelle Förderung von Kindern mit und ohne Migrationshintergrund, Berlin

**Ejrnaes**, Mette / **Kunze**, Astrid, 2004, Wage Dips and Drops around First Birth, IZA Discussion Paper Nr. 1011, Bonn

**Enste**, Dominik / **Stettes**, Oliver, 2005, Bildungs- und Sozialpolitik mit Gutscheinen. Zur Ökonomik von Vouchers, IW-Analysen, Nr. 14, Köln

**Fritschi**, Tobias / **Oesch**, Tom, 2008, Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland. Eine ökonomische Bewertung langfristiger Bildungseffekte bei Krippenkindern, Gutachten für die Bertelsmann Stiftung

**Gathmann**, Christina / **Sass**, Björn, 2012, Taxing Childcare: Effects on Family Labor Supply and Children, IZA Discussion Paper Series No. 6440

**Hanushek**, Eric A. / **Wößmann**, Ludger, 2008, The Role of Cognitive Skills in Economic Development, in: Journal of Economic Literature, Vol. 46, No. 3, S. 607–668

**Heckman**, James / **Masterov**, Dimitri, 2004, The Productivity Argument for Investing in Young Children, Working Paper 5, Invest in Kids Working Group Committee for Economic Development

**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. 169–196

**Niesel**, Renate, 2006, Betreuung und Bildung für Kinder unter drei Jahren. Eine gesellschaftliche Herausforderung, Klein & Groß, 6/2006, S. 7–10

**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. Katharina / **Büchel**, Felix / **Wagner**, Gert 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