



Öffentliche Anhörung zum Thema
„Einführung eines Betreuungsgeldes“
am 14. September 2012

Stellungnahme als Sachverständiger

Dr. Holger Bonin

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) Mannheim

Kriterien zur Beurteilung des Betreuungsgeldes

Die Einführung eines Betreuungsgeldes, wie es der vorliegende Gesetzentwurf vorsieht, wirft verfassungsrechtliche und ökonomische Fragen auf. Eine Bewertung, inwiefern die Zahlung eines Betreuungsgeldes gegen verfassungsrechtliche Vorgaben verstößt, muss durch Juristinnen und Juristen erfolgen. Es liegen Gutachten zur rechtlichen Bewertung eines Betreuungsgeldes vor, die erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken äußern.

Aber auch aus ökonomischer Perspektive erscheint die Einführung eines Betreuungsgeldes reichlich problematisch. Gründe für diese Einschätzung macht die folgende Stellungnahme deutlich. Als Bewertungsmaßstab dient der Zielkatalog der Familienpolitik in Deutschland, zu dessen Eckpunkten die wirtschaftliche Stabilität von Familien, die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die frühe Förderung von Kindern gehören. Das Vereinbarkeitsziel wird hier dahingehend interpretiert, dass familienbezogene Leistungen eine Erwerbstätigkeit von Müttern fördern und eine stärkere Beteiligung von Vätern an der Betreuungsarbeit unterstützen sollen.

Eine vollwertige Erwerbstätigkeit beider Elternteile dient neben dem Vereinbarkeitsziel nachhaltig dem Ziel der wirtschaftlichen Stabilität der Familien. Zum einen führen längere familienbedingte Erwerbsunterbrechungen nach-

gewiesenermaßen zu dauerhaft schlechteren Beschäftigungs- und Einkommenschancen am Arbeitsmarkt. Zum anderen bietet das Zwei-Verdiener-Modell eine Versicherung bei Arbeitslosigkeit des Partners oder Trennung, die wegen zunehmender Unsicherheit der Lebensverläufe gegenüber früher stark an Bedeutung gewonnen hat.

Das Ziel der frühen Förderung umfasst, dass Kinder möglichst von Beginn an einen Zugang zu qualitativ hochwertiger Bildung erhalten sollen. Dieses Ziel rechtfertigt sich durch entwicklungspsychologische Erkenntnisse zur sogenannten Selbstproduktivität des Lernens, die unter anderem durch Arbeiten des Ökonomie-Nobelpreisträgers James Heckman empirisch untermauert sind. Kinder, die schon im Kleinkindalter Fähigkeiten aufnehmen, nehmen auf dieser Grundlage im gesamten weiteren Prozess des Heranwachsens leichter weitere Fähigkeit auf. Langfristig führt dieser Multiplikatorprozess zu besseren Schulleistungen und einem höheren Arbeitsmarkterfolg.

Hieraus ergibt sich eine klare bildungspolitische Handlungsanweisung für einen Staat, der das Ziel verfolgt, mit seinen begrenzten Ressourcen zu einem Ausgleich ungleich verteilter Lebenschancen beizutragen. Öffentliche Bildungsangebote müssen Kinder, die in ihrem Elternhaus wenig Bildung mitgegeben bekommen, von einem möglichst frühen Stadium an erreichen. Der hohe individuelle und gesellschaftliche Ertrag einer öffentlichen Frühförderung von Kindern aus sozial benachteiligten und bildungsfernen Familien ist durch empirische Untersuchungen, wie die bekannte *Perry Preschool*-Langzeitstudie, überzeugend belegt.

Um abzuschätzen, wie das Betreuungsgeld auf die genannten Ziele der Familienpolitik wirkt, gilt es zu überlegen, wie es in die Wahl von Eltern eingreift, die Entscheidungen über die Art der Kinderbetreuung und das Arbeitsangebot treffen müssen und dabei ihr finanzielles und zeitliches Budget im Blick haben. Der Fokus auf Anreizeffekte erscheint im vorliegenden Kontext besonders passend, da einer der genannten Gründe für die Einführung des Betreuungsgeldes ist „eine größere Wahlfreiheit bezüglich der Form der Betreuung für Eltern mit Kleinkindern zu schaffen“.

Generelle Anreizwirkungen

Im Hinblick auf die Entscheidung über die Art der Betreuung für Kinder unter 3 Jahren verhält sich das Betreuungsgeld, anders als es der mit ihm verbundene Begriff der Wahlfreiheit nahelegt, nach ökonomischen Kriterien nicht neutral, sondern verzerrt die Entscheidungen der Familien in Richtung auf die Inanspruchnahme nicht öffentlich geförderter Betreuung. Die Alternative, das Kind nicht in einer öffentlich geförderten Einrichtung betreuen zu lassen, wird unter sonst gleichen Umständen attraktiver und deshalb häufiger in Anspruch genommen werden als im Status quo.

Zwar lässt das Gesetz zu, dass Eltern hierfür auf professionelle private Anbieter von Kinderbetreuung zurückgreifen. Praktisch dürfte diese Möglichkeit allerdings wegen des im Verhältnis zur öffentlich geförderten Betreuung höheren Marktpreises keine große Rolle spielen. Vielmehr ist damit zu rechnen, dass die meisten Eltern, die durch das Betreuungsgeld ihr Verhalten ändern, auf Lösungen in der Familie zurückgreifen. Besonders familiäre Betreuungsarrangements, die das Erwerbseinkommen nicht berühren, dürften an Bedeutung gewinnen. Zu denken ist etwa an die Betreuung durch Großeltern im Ruhestand.

Das Betreuungsgeld setzt aber auch Anreize, dass ein arbeitender Elternteil seine Erwerbstätigkeit vermindert, um die Betreuung des Kleinkinds zu übernehmen. Dieses Verhalten kann je nach Präferenzen selbst dann noch ökonomisch rational sein, wenn der resultierende Verlust an Familieneinkommen absolut höher ist als das im Status quo gezahlte Betreuungsgeld zuzüglich der eingesparten Kosten für die Inanspruchnahme öffentlich geförderter Kinderbetreuung. Eine Erklärung dafür ist, dass die reduzierte Arbeitszeit, soweit sie nicht vollständig für die Kinderbetreuung verwendet wird, einen Zuwachs an frei disponibler Zeit bedeutet, der den Haushalten positiven Nutzen stiftet. Ein zweiter Grund ist, dass Eltern der von ihnen selbst geleisteten Betreuungsarbeit einen eigenen, positiven Wert beimessen, der dieses von externer Betreuung unterscheidet.

Wie die vorherrschende Arbeitsteilung in den Familien zeigt, schätzen Mütter die eigene Betreuungsarbeit dabei tendenziell nach wie vor deutlich stärker als Väter. Von daher ist damit zu rechnen, dass bei Einführung des Betreuungsgeldes vor allem bei den Müttern mit Kindern im zweiten und dritten Lebens-

jahr zurückgeht. Empirische Schätzungen zum Arbeitsangebotsverhalten im Haushaltskontext legen nahe, dass die Väter im Gegenzug sogar ihr Arbeitsangebot ausweiten könnten, um den mit der verminderten Erwerbsbeteiligung der Partnerin verbundenen Verlust an Familieneinkommen ganz oder teilweise auszugleichen. Sie lassen aber auch erwarten, dass dieser Kreuzeffekt schwächer ausfällt als der direkte Arbeitsangebotseffekt.

Demnach ist davon auszugehen, dass mit der Einführung des Betreuungsgelds insgesamt negative Effekte auf das Arbeitsangebot verbunden sind, obwohl die Inanspruchnahme der Leistung de jure vom Erwerbsstatus unabhängig ist. Zudem leistet das Betreuungsgeld in den Familien einer Spezialisierung der Mütter auf Betreuungsarbeit und der Väter auf Erwerbsarbeit Vorschub. Es steht damit in einem klaren Gegensatz zum familienpolitischen Ziel der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Heterogenität der zu erwartenden Wirkungen

Die beschriebenen Verhaltensreaktionen dürften bei unterschiedlichen Typen von Haushalten unterschiedlich stark zum Tragen kommen. Insbesondere ist damit zu rechnen, dass das Betreuungsgeld seine Wirkungen bei Familien mit niedrigerem Einkommen stärker entfaltet als bei Familien mit höherem Einkommen.

Ein Grund dafür ist, dass das Betreuungsgeld als eine vom Familieneinkommen unabhängige Zahlung gestaltet ist. Für Familien in der unteren Einkommenshälfte, soweit sie keine Leistungen zur sozialen Existenzsicherung beanspruchen, bedeutet die vorgesehene zweckungebundene Zahlung einen spürbaren Gewinn an frei disponiblen Ressourcen. Für Familien in der oberen Einkommenshälfte dagegen liegt der mit Verzicht auf öffentlich geförderte Kinderbetreuung verbundene Vorteil überschlägig gerechnet unter 5% des laufenden Nettoeinkommens. Mit heterogenen Verhaltenseffekten muss aber auch deshalb gerechnet werden, weil sich die Präferenzen hinsichtlich der Inanspruchnahme öffentlich geförderter externer Betreuung und die Bewertung von Erwerbstätigkeit systematisch mit bestimmten Haushaltsmerkmalen variieren.

Eine in der öffentlichen Diskussion um das Betreuungsgeld viel zitierte ZEW-Studie hat vor einiger Zeit mittels verhaltensbasierter Mikrosimulation die aus

den genannten Gründen zu erwartende Bandbreite der Verhaltenseffekte der Einführung eines Betreuungsgeldes untersucht.¹ Die Ergebnisse bestätigen die Erwartung, dass es in der unteren Einkommenshälfte häufiger zu einem Rückgang der Erwerbsbeteiligung und zum Verzicht auf öffentlich geförderte Kinderbetreuung kommt als in der oberen Einkommenshälfte. Am stärksten sind die gemessenen Effekte im zweiten unteren Einkommensviertel, also gerade in einem Bereich, in dem eine stärkere Integration der Zweitverdiener in die Erwerbsarbeit zu einer nachhaltigen Verminderung der Armutsrisiken von Familien beitragen könnte.

Im untersten Einkommensviertel kämen die Effekte der Betreuungsgeldes trotz seiner degressiven Ausgestaltung selbst dann weniger stark zum Tragen, wenn die Leistung, anders als es im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehen ist, nicht auf die Leistungen der sozialen Grundsicherung angerechnet werden würde. Der Grund ist, dass in diesem Einkommenssegment eine Erwerbstätigkeit der Mütter in Verbindung mit externer Kinderbetreuung verhältnismäßig selten praktiziert wird. Diese Ausgangskonstellation ist auch der Grund, warum das Betreuungsgeld bei Alleinerziehenden mit Kleinkindern unter drei Jahren nur eher geringe Verhaltenseffekte auslösen dürfte. Bei dieser Familienkonstellation wird die Betreuung bei einem sehr hohen Anteil der Fälle ohnehin durch die Mütter übernommen, und das Betreuungsgeld unterstützt diese Vorfestlegung. Es hält aber wenige Alleinerziehende *zusätzlich* davon ab, ihre Kinder in die Systeme der kindlichen Frühförderung zu geben.

Die Position in der Verteilung der Familieneinkommen ist stark mit dem Bildungsgrad der Eltern und unabhängig davon auch mit dem Migrationshintergrund korreliert. Entsprechend ist damit zu rechnen, dass die negativen Wirkungen des Betreuungsgeldes auf die Erwerbstätigkeit und die Inanspruchnahme öffentlich geförderter Kinderbetreuung bei bildungsfernen Familien und Familien mit Migrationshintergrund verhältnismäßig stark sind. Die vorgesehene Verrechnung mit den Leistungen der sozialen Grundsicherung mildert die negativen Anreizeffekte bei diesen Familientypen zwar ab, wird sie aber

¹ Vgl. 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, Mannheim.

nicht völlig beseitigen. Die Einschätzung, dass die Einführung eines Betreuungsgeldes die Inanspruchnahme von externen Betreuungsleistungen und die Erwerbstätigkeit von bildungsfernen Eltern und Familien mit Migrationshintergrund besonders treffen dürfte, ist nicht nur durch die Simulationsergebnisse in der zitierten ZEW-Studie gedeckt, sondern auch durch eine Anzahl von Wirkungsstudien zu bestehenden Betreuungsgeld-Regelungen in Skandinavien. Auch die Resultate einer ersten kausalanalytischen Studie zum Landesbetreuungsgeld in Thüringen unterstützen diese Erwartung.²

Somit steht die Einführung eines Betreuungsgeldes in Konflikt mit dem familienpolitischen Ziel der frühen Förderung von Kindern und allgemeiner noch mit verteilungspolitischen Zielen. Kinder aus sozialen Milieus, die nach breit gesicherter empirischer Erkenntnis ein höheres Risiko aufweisen, sich im späteren Bildungsverlauf unterdurchschnittlich zu entwickeln, werden durch die Leistung besonders oft aus den Systemen der öffentlichen Frühförderung ferngehalten. Gerade für diese Gruppe wäre der Zugang zu einem qualitativ hochwertigen öffentlichen Bildungsangebot auch schon mit 12 Monaten wichtig, um die schon in den ersten Lebensmonaten ausgeprägte Entwicklungsnachteile bei den kognitiven und nicht-kognitiven Fähigkeiten auszugleichen.

Anrechnung des Betreuungsgeldes auf Leistungen der Grundsicherung

Die vorgesehene vollständige Anrechnung des Betreuungsgeldes bei der Bemessung von Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe und Kinderzuschlag ist systematisch folgerichtig, soweit die Leistung ein zweckungebundenes Einkommen darstellt, das die Bezieher zur Sicherung ihres allgemeinen Lebensunterhaltes einsetzen können. Deshalb ist es ebenfalls folgerichtig, dass Teile des Betreuungsgeldes, die bei Erwerbstätigkeit nachweislich für nicht öffentlich geförderte Kinderbetreuung eingesetzt werden, vom Einkommen absetzbar sind.

Würde auf eine entsprechende Anrechnungsregelung verzichtet, käme es zu einer sachlich nicht gerechtfertigten relativen Schlechterstellung bedürftiger Familien, die sich für die Inanspruchnahme öffentlich geförderter Kinderbe-

² Vgl. Gathmann, C. und B. Sass (2012), Taxing Childcare: Effects on Family Labor Supply and Children, IZA Diskussionspapier Nr. 6640, Bonn.

betreuung entscheiden. Diese profitieren durch Gebührenfreiheit zwar ebenfalls von einer Förderung. Im Gegensatz zum Betreuungsgeld handelt es sich jedoch um einen Realtransfer, der nicht zur Sicherung des eigenen Lebensunterhalts eingesetzt werden kann.

Insofern würde sich die Anrechnungsfrage anders stellen, wenn für das Betreuungsgeld als Gutscheinmodell umgesetzt würde. In diesem Fall erhielten die Familien analog zu den Familien mit öffentlich geförderter Kinderbetreuung einen Realtransfer. Dies setzt allerdings voraus, dass der Gutschein so gestaltet wird, dass nur Realleistungen finanziert werden, die nicht zum sozialen Existenzminimum der Kinder zählen. Eine entsprechende Abgrenzung dürfte in der Praxis erhebliche Schwierigkeiten machen, ebenso wie die generelle Festlegung, welche konkreten Aufwendungen dem Kindeswohl dienen. Zudem ist – auch vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit dem Bildungs- und Teilhabepaket – mit erheblichen Vollziehungskosten zu rechnen. Im Übrigen stände eine Zweckbindung mittels einer Gutscheinelösung in eklatantem Widerspruch zu den erklärten Zielen des Betreuungsgeldes, nämlich eine Anerkennung für die Erziehungsleistung der Eltern zu geben und ihre Wahlfreiheit zu stärken.

Die Anrechnung des Betreuungsgeldes auf die Leistungen der sozialen Grundversicherung hat verschiedene Implikationen. Zum einen schwächen sich die negativen Effekte auf die Erwerbstätigkeit und die Inanspruchnahme der öffentlich geförderten Kinderbetreuung ab, da das Betreuungsgeld bei den sozial bedürftigen Haushalten gar keinen Einkommensimpuls setzt. Bei dieser Gruppe kann unter bestimmten Konstellationen sogar ein leicht positiver Arbeitsanreizeffekt auftreten, wie er beim Kindergeld auftritt, einer von der Ausgestaltung her dem Betreuungsgeld ähnlichen Sozialleistung. An der Stelle, an der sich der Wechsel von Vollarrechnung zu Nichtanrechnung vollzieht, entsteht im Einkommensverlauf eine deutliche Sprungstelle. Für manche Grundversicherungsempfänger, vor allem solche, die als „Aufstocker“ ergänzendes Arbeitslosengeld II beziehen, ist es lohnend, das Arbeitsangebot soweit auszuweiten, bis sie diese Sprungstelle erreichen.

Wegen dieser besonderen Verhaltensimplikationen fördert die vorgesehene Anrechnungsregelung arbeitsmarkt- und familienpolitische Ziele. Für die sozialpolitische Einschätzung sind Wirkungen auf die Armut relevant. Absolut än-

dert die Einführung des Betreuungsgeldes mit Vollanrechnung an der materiellen Armut von sozial bedürftigen Familien selbstverständlich nichts, wenn man von den relativ wenigen Fällen absieht, in denen das Haushaltseinkommen wegen der beschriebenen positiven Arbeitsangebotsreaktion steigt. Es steigen allerdings die Maße der relativen Armut, da das Betreuungsgeld das Medianeinkommen systematisch um einen höheren Betrag anhebt als die Einkommen sozial bedürftiger Haushalte. Von daher ist davon auszugehen, dass mit dem Betreuungsgeld die Armutsrisikoquote steigt.

Einschätzung der Kostenentwicklung

Zu den Kosten eines Betreuungsgeldes liegt eine ZEW-Schätzung vor, die moderat höher ausfällt als die im Gesetzentwurf genannten Zahlen. Auf Basis der Geburtenentwicklung gemäß 11. koordinierter Bevölkerungsvorausrechnung schätzt das Institut die Kosten eines Betreuungsgeldes in Höhe von 150 Euro auf 1,4 Mrd. Euro jährlich.

Einerseits überzeichnet dieser Wert die für das hier diskutierte Betreuungsgeld zu erwartenden Kosten. Anders als im Gesetzentwurf vorgesehen wird eine Nichtanrechnung auf die Leistungen der sozialen Grundsicherung unterstellt. Andererseits werden die kurzfristigen Folgekosten der Verhaltensanpassungen, etwa in Form geringerer Einkommensteuer- und Sozialversicherungseinnahmen, mit einbezogen. Diese indirekten Kosten sind im Verhältnis zu den direkten Kosten des Betreuungsgeldes zwar eher klein, da weniger als 10% der Familien ihre Erwerbstätigkeit reduzieren. Sie sollten bei einer Folgekostenabschätzung mit bedacht werden, zumal betreuungsbedingte Erwerbsunterbrechungen im späteren Erwerbsverlauf langfristig nachwirken.

Insgesamt lässt der Abgleich mit der Alternativrechnung des ZEW die im Gesetzentwurf genannten Zahlen plausibel erscheinen. Der große Unsicherheitsfaktor bei der Abschätzung der Kostenentwicklung des Betreuungsgeldes ist jedoch die Verfügbarkeit eines flächendeckenden und bedarfsgerechten Angebots von öffentlich geförderten Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahre. Die Rechnungen des ZEW und – vermutlich – auch des Gesetzentwurfes gehen davon aus, dass der bestehende Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz voll eingelöst werden kann.

Um den latenten Bedarf nach externer Betreuung von Eltern mit Kindern unter 3 Jahren zu befriedigen, muss das Angebot an Plätzen für eine Betreuungsquote von etwa 35% ausreichen. Insofern machen die Ausbaupläne eine adäquate Zielvorgabe. Die Anzeichen sprechen derzeit aber mehrheitlich dafür, dass dieses quantitative Ausbaziel – bei allerdings großen regionalen Unterschieden – bis 2014 empfindlich verfehlt wird. Zudem erscheint sehr fraglich, ob die Eltern flächendeckend auf ein Angebot treffen, dass auch qualitativ Ihren Anforderungen entspricht. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Rahmenbedingungen (fehlende Ganztagsbetreuung, Betreuung in Tagesrandlagen und am Wochenende, Ferienschließungen) als auch der pädagogischen Konzepte der Frühförderung.

Aus diesen Gründen ist damit zu rechnen, dass Eltern mit Kindern unter drei Jahren in ihren Entscheidungen auch in Zukunft rationiert bleiben in dem Sinne, dass sie zwar eigentlich eine externe Kinderbetreuung wünschen, aber kein geeignetes Angebot vorfinden. In diesem Fall dürften die Kosten des Betreuungsgeldes höher ausfallen als im Gesetzentwurf angegeben. Lässt man die Folgekosten der Verhaltensanpassungen außen vor, gilt eine einfache Faustformel: Um den Prozentsatz, um den die tatsächlich realisierte Betreuungsquote die als Ausbaziel vorgegebene Quote von 35% künftig unterschreitet, überschreiten die tatsächlichen Kosten die im Gesetzentwurf genannten Schätzungen.

Die Einführung des Betreuungsgeldes birgt somit zumindest mittelfristig ein nicht zu vernachlässigendes Kostenrisiko.

Gesamtbewertung

Die Einführung eines Betreuungsgeldes birgt, sofern der im Gang befindliche Ausbau der Betreuungsmöglichkeiten für Kinder unter drei Jahren nicht flächendeckend und/oder bedarfsgerecht gelingt, ein Kostenrisiko für die öffentlichen Haushalte. Sie wirkt aus ökonomischer Perspektive zentralen arbeitsmarkt-, familienpolitischen und verteilungspolitischen Zielen eher entgegen.

Das Betreuungsgeld führt in das ohnehin komplizierte Geflecht der ehe- und familienbezogenen Leistungen eine weitere Sozialleistung ein, die zudem den Wirkungen einer anderen, des Realtransfers durch eine nicht kostdeckende

Bereitstellung öffentlich geförderter Kinderbetreuung diametral entgegengläuft. Wie Simulationsrechnungen zeigen, stehen die beiden Leistungen auf der Ebene der individuellen Familien zwar weniger miteinander in Konflikt. Die positiven Arbeitsangebots- und Betreuungsanreize der besseren Verfügbarkeit subventionierter Kinderbetreuung erreichen eine andere Zielgruppe (erwerbsaffine, besser qualifizierte Mütter) als das Betreuungsgeld (erwerbsferne, schlechter qualifizierte Mütter). Angesichts der möglichen nicht unerheblichen Nebenwirkungen in den Familien aus sozialen Milieus, die von einer kindlichen Frühförderung besonders profitieren könnten, ist dennoch die zwingend Frage zu stellen, ob knappe öffentliche Ressourcen keine Verwendung finden könnten, die sozialpolitischen Zielen besser gerecht wird.