

Christina Boll, Nora Reich

## Das Betreuungsgeld – eine kritische ökonomische Analyse

**Für die Einführung des Betreuungsgeldes sprechen aus Sicht der Befürworter viele Argumente: mehr Wahlfreiheit, Anerkennung der Betreuungsleistung von Eltern, Ausgleich für die Nichtinanspruchnahme von Leistungen und eine Verbesserung des Kindeswohls. Die Autorinnen unterziehen die verschiedenen Argumente einer kritischen Analyse und kommen zu dem Ergebnis, dass aus ökonomischer Perspektive keines stichhaltig ist. Zudem würde das Betreuungsgeld nachteilige Effekte wie eine Verfestigung der Lohnunterschiede zwischen den Geschlechtern erzeugen.**

Im Jahr 2008 wurde das Kinderförderungsgesetz (KiföG) vom Bundeskabinett beschlossen. Ab 2013 ist diesem Gesetz zufolge eine staatliche Geldleistung an Eltern teile vorgesehen, die zwischen dem Ende der Elternzeit und dem dritten Geburtstag des Kindes ihr Kind selbst betreuen wollen, statt einen Krippenplatz oder eine Tagesmutter in Anspruch zu nehmen.<sup>1</sup> Auch im Koalitionsvertrag der CDU, CSU und FDP ist dieses Vorhaben festgehalten: „Um Wahlfreiheit zu anderen öffentlichen Angeboten und Leistungen zu ermöglichen, soll ab dem Jahr 2013 ein Betreuungsgeld in Höhe von 150 Euro, gegebenenfalls als Gutschein, für Kinder unter drei Jahren als Bundesleistung eingeführt werden.“<sup>2</sup> Inzwischen wurden weitere Konkretisierungen bekannt. So soll das Betreuungsgeld zunächst nur für das zweite, erst ab 2014 auch für das dritte Lebensjahr gezahlt werden.<sup>3</sup> Die Geldleistung soll sich dabei ab 2013 auf 100 Euro, ab 2014 auf 150 Euro monatlich belaufen.<sup>4</sup> Das Betreuungsgeld steht in engem Zusammenhang mit der ebenfalls im Jahr

2008 beschlossenen Einführung eines Rechtsanspruchs auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder in der Tagespflege ab 2013 für Kinder, die das erste Lebensjahr vollendet haben, und dem bis dahin erfolgenden Ausbau des Betreuungsangebots mit einer Zielbetreuungsquote von bundesdurchschnittlich 35% der unter Dreijährigen.<sup>5</sup>

Skandinavische Länder haben zum Teil bereits Erfahrungen mit dem Betreuungsgeld gesammelt. In Norwegen erhalten Eltern seit 1998 ein Betreuungsgeld von etwa 413 Euro pro Monat, wenn sie ihr Kind nach der Elternzeit (die höchstens bis zu 57 Wochen in Anspruch genommen werden kann) bis zum dritten Geburtstag des Kindes selbst betreuen wollen. In Finnland wurde das Kinderbetreuungsgeld bereits 1985 eingeführt. Hier erhalten Eltern nach Ablauf der Elternzeit bis zum dritten Geburtstag des Kindes einen Betrag von bis zu 315 Euro pro Monat, wenn sie ihr Kind nicht in einer Tageseinrichtung betreuen lassen. Auch in einigen deutschen Bundesländern – namentlich in Thüringen, Sachsen, Baden-Württemberg und Bayern – erhalten Eltern mit dem Landeserziehungsgeld eine dem Betreuungsgeld ähnliche Leistung.

Die genaue Ausgestaltung des Betreuungsgeldes in Deutschland ist derzeit allerdings noch offen. So ist beispielsweise noch nicht geklärt, ob das Betreuungsgeld nur nichterwerbstätigen oder auch voll- oder teilzeiterwerbstätigen Eltern offen steht. Ebenfalls noch unklar ist, ob die Geldleistung nur an die Nichtinanspruchnahme einer Kindertagesstätte gebunden werden oder ob sie auch jenen Eltern verwehrt werden soll, die – ebenfalls

1 Vgl. Gesetz zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz – KiföG), abgedruckt im Bundesgesetzblatt, Jg. 2008, Teil 1, Nr. 57, ausgegeben zu Bonn am 15.12.2008, S. 2403, [http://www2.bgbl.de/Xaver/media.xav?SID=anonymous3279344572184&bk=Bunde sanzweiger\\_BGBl&name=bgbl%2FBundesgesetzblatt%20Teil%20I%2F2008%2FNr.%2057%20vom%2015.12.2008%2Fbgbl108s2403.pdf](http://www2.bgbl.de/Xaver/media.xav?SID=anonymous3279344572184&bk=Bunde sanzweiger_BGBl&name=bgbl%2FBundesgesetzblatt%20Teil%20I%2F2008%2FNr.%2057%20vom%2015.12.2008%2Fbgbl108s2403.pdf) (30.1.2012). Der gesetzgeberische Wille hat in § 16 Abs. 4 SGB VIII seinen Niederschlag gefunden.

2 Vgl. Koalitionsvertrag der CDU, CSU und FDP zur 17. Legislaturperiode von 2009 bis 2013: „Wachstum. Bildung. Zusammenhalt“ 2009, S. 68, <http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf> (22.1.2012).

3 Gemäß der am 10.11.2011 veröffentlichten Rede von Bundesfamilienministerin Dr. Kristina Schröder in der Aktuellen Stunde zur Einführung eines Betreuungsgeldes am 9.11.2011 im Deutschen Bundestag, <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Presse/reden,did=175448.html> (22.1.2012).

4 Vgl. Spiegel online vom 7.11.2011: CSU mobbt Schröder-Vorschlag weg, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,796287,00.html> (21.1.2012).

5 Vgl. M. Schuler-Harms, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Verfassungsrechtlich prekär: Expertise zur Einführung eines Betreuungsgeldes, Berlin, November 2010.

**Dr. Christina Boll** ist Senior Economist am Hamburgischen WeltWirtschaftsinstitut HWWI.

**Nora Reich**, Dipl.-Geographin, ist dort Doktorandin.

öffentlich geförderte – Tagesmütter für die Betreuung ihrer Kinder engagieren.

Das Ziel dieses Beitrags ist, die in der aktuellen Diskussion virulenten Argumente zum Betreuungsgeld aus ökonomischer Sicht einzuordnen und mögliche nachteilige Effekte aufzuzeigen. Eine abschließende Bewertung ist freilich erst nach Bekanntwerden der Ausgestaltung des Betreuungsgeldes im Detail möglich.

### Die Argumente der Befürworter aus ökonomischer Perspektive

Neben dem Argument der Wahlfreiheit, das als einziges im Koalitionsvertrag aufgegriffen wird, werden von den Befürwortern des Betreuungsgeldes ferner das Anerkennungs-, das Ausgleichs-, das Kindeswohl-Argument sowie sozialpolitische Gründe genannt.

#### Wahlfreiheit zwischen Betreuungsalternativen

Die Befürworter des Betreuungsgeldes argumentieren, das Betreuungsgeld schaffe erst die Wahlfreiheit der Eltern zwischen verschiedenen Betreuungsalternativen. Ökonomisch betrachtet besteht Wahlfreiheit, wenn zwei Alternativen vorhanden und seitens des Individuums realisierbar sind. Angesichts einer Betreuungsquote der unter Dreijährigen von rund 25% im Bundesdurchschnitt kann nicht davon ausgegangen werden, dass den Wünschen der Eltern nach institutioneller Betreuung ihrer Kleinkinder momentan ein ausreichendes Angebot gegenübersteht. Insbesondere in den westdeutschen Ländern, wo aktuell erst knapp jedes fünfte Kind in einer Kita oder von einer Tagesmutter betreut wird,<sup>6</sup> sind örtliche Angebotslücken zu vermuten. Doch auch in den neuen Bundesländern mit einer Betreuungsquote von annähernd 50% mag es angesichts der hohen Erwerbsneigung vieler ostdeutscher Frauen Rationierungen geben. Erst der Kita-Ausbau trägt demnach dazu bei, Wahlfreiheit von Eltern zwischen verschiedenen Betreuungsalternativen überhaupt erst zu gewährleisten. Neben der blo-

ßen Verfügbarkeit hängt die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer Leistung auch von ihrem Preis ab. Die Subventionierung öffentlicher Kita-Plätze verfolgt den Zweck, den Preis der Dienstleistung „Kinderbetreuung“ zu senken und darüber diese Betreuungslösung auch für Eltern niedrigerer Einkommensgruppen erschwinglich zu machen. Nicht nur der Ausbau an sich, sondern auch die Subventionierung der Gebühren erhöht den Freiheitsgrad der elterlichen Betreuungsentscheidung.

Für das Betreuungsgeld trifft dies dagegen nur in sehr eingeschränktem Maße zu: Nur für diejenige Gruppe der Eltern, die erst durch die Zahlung von 150 Euro im Monat in die Lage versetzt werden, auf die Erwerbstätigkeit des zweiten Elternteils zu verzichten und sich die eigene elterliche Betreuung der Kinder leisten zu können, schafft das Betreuungsgeld Wahlfreiheit. Für die überwiegende Mehrheit der Eltern besteht die Möglichkeit zur Eigenbetreuung auch ohne Zahlung einer Prämie hierfür, allerdings verändert die Prämie die Kosten-Nutzen-Relation der Entscheidung. Insofern stellt das Betreuungsgeld keine Erhöhung, sondern im Gegenteil eine Einschränkung der elterlichen Wahlfreiheit im Sinne verzerrter privater Entscheidungen durch staatliche Einflussnahme dar.<sup>7</sup> Ein staatlicher Eingriff ist aus ökonomischer Sicht durch gesellschaftlich erwünschte und erwartete Effekte gerechtfertigt, die die Marktkräfte selbst nicht zu erreichen imstande sind.

#### Anerkennung der Betreuungsleistung der Eltern

In der Begründung zum Entwurf des KiföG ist es das Ziel des Betreuungsgeldes, die Erziehungsleistung der (eigenbetreuenden) Eltern zu würdigen. Ohne Zweifel stellt die Betreuung von Kindern eine nicht nur aus Sicht der Eltern, sondern für die Gesellschaft als Ganzes wertvolle Leistung dar. Allerdings erbringen auch Eltern, die ihre Kinder für einen Teil der Tageszeit fremdbetreuen lassen, eine erhebliche Erziehungsleistung. Dies gilt nicht nur für die verbleibende Tageszeit, sondern zusätzlich an Abenden, Wochenenden und in den Ferien. Aufgrund der zahlreichen positiven externen Effekte von Kindern, die den gesellschaftlichen Nutzen über den elterlichen Nutzen hinaus umfassen, beteiligt sich die Gesellschaft bereits über den Familienlastenausgleich an den Kinderkosten. Wäre das Ziel des Betreuungsgeldes eine Anhebung der Kompensationsrate für elterliche Leistungen, könnte alternativ das Kindergeld erhöht werden; eine zusätzliche Leistung wäre entbehrlich. Soll die Leistung dagegen an eine bestimmte Zeitverwendungsentscheidung gebunden werden, sind die gesellschaftlichen Erträge der staatlichen Lenkungsmaßnahme darzulegen.

6 Ohne Berlin, vgl. BMFSFJ: Familienreport 2011, Berlin 2012.

7 Vgl. M. Schuler-Harms, a.a.O.

### Ausgleich für Lohnausfall bzw. Nichtinanspruchnahme einer öffentlichen Leistung

Das Ausgleichs-Argument wird in unterschiedlichen Interpretationen geführt. Zuweilen wird die Forderung erhoben, der Staat solle Eltern für die mit der Familienpause verbundenen Einkommensverluste entschädigen, somit die Intention des Elterngeldes auf einen Zeitraum über die ersten zwölf bzw. 14 Lebensmonate des Kindes hinaus ausdehnen und sich auf diese Weise dem Zeithorizont des vormals gezahlten Erziehungsgeldes wieder annähern.

- Erstens entstehen für vormals bereits nicht erwerbstätige Elternteile gar keine geburtsbedingten Lohnverluste, sodass es zu einem reinen Mitnahmeeffekt kommt.
- Zweitens müssen den Einkommensverlusten die Ausgabeneinsparungen durch die Realisierung von Skalenerträgen in der Haushaltsproduktion gegenübergestellt werden, die mit der Nichterwerbstätigkeit einhergehen. So dürften beispielsweise die Ausgaben für ein von einem Elternteil selbst zubereitetes Mittagessen für alle Familienmitglieder geringer sein als die Summe der externen Verpflegungskosten, die alternativ in der Betriebskantine und der Kita-Mensa anfallen.
- Drittens lassen sich Lohnverluste präventiv durch eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf vermindern; genau diesem Ziel dient der gerade stattfindende Betreuungsausbau.

Ökonomen gehen davon aus, dass Eltern ohne rationalisierte Betreuungsplätze unter Abwägung von Nutzen und expliziten wie impliziten Kosten die für sie optimale (nutzenmaximale) Betreuungslösung wählen. Nur wenn dabei ein gesellschaftlich suboptimales Ergebnis herauskommt, ist aus ökonomischer Perspektive ein staatliches Eingreifen gerechtfertigt. Der Staat sollte dann ein Verhalten, das die als vergleichsweise höher eingeschätzten sozialen Erträge verspricht, durch entsprechende Anreizsetzungen fördern. (Allerdings muss sichergestellt werden, dass der beabsichtigte Effekt auch wirklich erreicht wird, was durch zweckungebundene Barzahlungen regelmäßig nicht der Fall ist; siehe weiter unten das Kindeswohl-Argument.)

Häufiger wird das Ausgleichs-Argument im Kontext der Nichtinanspruchnahme einer öffentlichen Leistung verwendet. Es wird hier argumentiert, dass Eltern, die eine subventionierte Einrichtung nicht nutzten, hierfür einen finanziellen Ausgleich erhalten müssten. Dabei werden vier Aspekte übersehen.

- Erstens erfüllt der Staat mit dem Ausbau der Betreuungseinrichtungen die ihm vom Bundesverfassungsgericht auferlegte Aufgabe, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern.<sup>8</sup>
- Zweitens begründet die freiwillige Nichtinanspruchnahme eines Angebots keinen Kompensationsanspruch: Vergleichbar merkwürdig wäre die Vorstellung, dass Menschen, die öffentlich subventionierte Theater meiden, dafür eine finanzielle Gegenleistung erwarten. Ein Junktim zwischen dem Ausbau von Betreuungsleistungen und monetären Leistungen an bestimmte Eltern ist systematisch verfehlt.<sup>9</sup>
- Drittens müsste der Staat Einrichtungen, an deren Nutzung er kein Interesse hat, schließen. Bonuszahlungen an deren Nichtnutzung zu knüpfen hieße, den Bestand der Einrichtungen als solche ad absurdum zu führen. Die elterliche Nutzung liegt aber nachgerade im öffentlichen Interesse (siehe hierzu weiter unten Kindeswohl). Dies bedeutet nicht, dass die Leistung gratis angeboten wird: Die Mehrheit der Eltern zahlt Kita-Gebühren in nennenswertem Ausmaß. Das öffentliche Interesse legitimiert jedoch die partielle staatliche Beteiligung an den mit der Inanspruchnahme der Leistung verbundenen privaten Kosten. Die stärkere Beitragsbegünstigung einkommensschwächerer Eltern ist dabei nicht nur sozialpolitisch, sondern auch in Bezug auf die allokativen Wirkungen erwünscht, da gerade die Kinder dieser Eltern regelmäßig einen höheren Nutzen aus der institutionellen Betreuung ziehen.
- Viertens ist auch der Vorwurf der „Förderunwucht“ des Modells der „Doppelverdienereltern“ mit Inanspruchnahme externer Betreuung verfehlt, wenn man die umfangreichen Begünstigungen von Alleinverdiener-Familien unter anderem in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung in die Rechnung mit einbezieht.<sup>10</sup>

Das Ausgleichs-Argument ist somit nicht nur verfassungsrechtlich, sondern auch systematisch und ökonomisch verfehlt.

<sup>8</sup> Vgl. ebenda; und ferner U. Sacksofsky: Vereinbarkeit des geplanten Betreuungsgeldes nach § 16 Abs. 4 SGB VIII mit Art. 3 und Art. 6 GG, Rechtsgutachten Betreuungsgeld im Auftrag von Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion, Oktober 2010.

<sup>9</sup> BMFSFJ (Hrsg.): Bildung, Betreuung und Erziehung für Kinder unter drei Jahren – elterliche und öffentliche Sorge in gemeinsamer Verantwortung, Kurzgutachten des wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin, April 2008.

<sup>10</sup> Vgl. hierzu L.-C. Diekmann et al.: Sozialbilanz Familie. Eine ökonomische Analyse mit Schlussfolgerungen für die Familienpolitik, IW-Analysen, Nr. 40, Köln 2008.

## Kindeswohl und kindliche Entwicklung

Befürworter des Betreuungsgeldes begründen die Notwendigkeit eines finanziellen Anreizes für elterliche Eigenbetreuung ihrer unter drei Jahre alten Kinder auch mit dem Argument, dass in diesem Lebensalter die elterliche Betreuung die frühkindliche Entwicklung am besten fördere. In der Tat belegen Studien, dass die größten Bildungseffekte in der frühen Kindheit entstehen, mithin Bildungsinvestitionen in dieser Lebensphase die höchsten „Returns on Investment“ aufweisen.<sup>11</sup> Allerdings ist die empirische Evidenz hinsichtlich der Frage nicht eindeutig, ob hierfür die ausschließliche Eigenbetreuung der Eltern vonnöten ist. Die angebotene Qualität externer Betreuung scheint eine Schlüsselrolle zu spielen. So finden zwar Studien, die nicht die Qualität der Betreuung außer Haus kontrollieren, einen negativen Einfluss mütterlicher Erwerbstätigkeit auf die kindliche kognitive Entwicklung.<sup>12</sup> Dem stehen jedoch zahlreiche Ergebnisse aus verschiedenen Ländern entgegen, die zeigen, dass für die kindliche Entwicklung die Qualitätsdimension der Betreuung eine noch größere Rolle als die elterliche Eigenbetreuung spielt.<sup>13</sup>

Doch selbst wenn die elterliche Betreuung die besten kindlichen Entwicklungseffekte zeitigen würde, ist die Konstruktion des Betreuungsgeldes nicht geeignet, die elterliche Betreuung auch sicherzustellen. Es ist nicht ausgeschlossen, dass Eltern das Betreuungsgeld an private Betreuungspersonen durchreichen. Aus dem Blickwinkel des Kindeswohls ist fraglich, ob etwa wechselnde Au-pairs bessere Ergebnisse bringen als eine zeitstabile Bezugsperson in einer öffentlichen Kindertageseinrichtung. Zudem bedeutet eine reduzierte oder aufgegebene Erwerbstätigkeit nicht zwingend, dass die dadurch frei werdenden Zeitressourcen auch wirklich für die Kinderbetreuung eingesetzt werden. So zeigt Stancanelli anhand von Zeitverwendungsdaten aus Deutschland aus dem Jahr 1992, dass Teilzeit erwerbstätige Mütter im Durchschnitt nur 33 Minuten weniger Kinderbetreuung als nicht-erwerbstätige Mütter verrichteten, und Vollzeit erwerbstätige Mütter gegenüber Teilzeit erwerbstätigen

nur 18 Minuten weniger Kinderbetreuungszeit protokollieren.<sup>14</sup>

Auch eine mikroökonomisch fundierte Simulationsstudie des ZEW auf Basis von SOEP-Daten, die die Nettowirkung eines zeitgleichen Ausbaus des Betreuungsangebotes und der Einführung des Betreuungsgeldes auf Arbeitsangebot und Betreuungsanspruchnahme simuliert, stellt nicht in Aussicht, dass Mütter in Deutschland nach Einführung des Betreuungsgeldes nennenswert mehr Zeit mit ihren Kindern verbringen: Bei weniger als 1% der Frauen mit Kindern unter drei Jahren verändert sich in den Simulationen der selbst geleistete Betreuungsumfang.<sup>15</sup>

Und selbst, wenn das Betreuungsgeld tatsächlich zu mehr Zeitquantität mit Kindern führen würde, wäre über die Qualität der verbrachten Zeit mit den Sprösslingen noch nichts gesagt. Studien zeigen, dass höher gebildete Mütter die Zeit mit ihren Kindern stärker für Tätigkeiten mit positiver Auswirkung auf die kindliche kognitive Entwicklung nutzen als Mütter geringerer Bildung.<sup>16</sup> Gerade für Mütter mit niedrigem Bildungsniveau ist die Inanspruchnahme des Betreuungsgeldes aber besonders attraktiv (siehe weiter unten „Humankapitaleffekte auf Seiten der Kinder“). Es gibt daher keine stringente Argumentation für einen speziell dem Betreuungsgeld anhaftenden positiven Entwicklungseffekt auf das Kindeswohl.

## Sozialpolitische Motive

Das letztgenannte Beispiel verdeutlicht zudem, dass das Betreuungsgeld keine sozialpolitisch motivierte Maßnahme im Sinne einer Förderung einkommensschwacher Familien darstellen kann: Erwerbstätige Eltern mittlerer und unterer Einkommenschichten, unter ihnen viele Alleinerziehende, die sich weder den Verzicht auf Erwerbstätigkeit noch eine private Betreuung ihrer Kinder während derselben leisten können und daher auf öffentliche Kitas angewiesen sind, gehen beim Betreuungsgeld leer aus. Demgegenüber heißen Familien mit höheren Haushaltseinkommen, die sich auch teurere private Betreuungsarrangements leisten können, das Betreuungsgeld als staatlichen Zuschuss zu den privaten Betreuungskosten willkommen. Insoweit kann nicht ausgeschlos-

11 Vgl. F. Cunha, J. Heckman: The Technology of Skill Formation, in: The American Economic Review, 97. Jg. (2007), H. 2, S. 31-47.

12 Vgl. C. Rum: Parental employment and child cognitive development, in: Journal of Human Resources, 39. Jg. (2004), H. 1, S. 155-192; J. Ermisch, M. Francesconi: Family structure and mothers' behaviour and children's achievements, in: Journal of Population Economics, 14. Jg. (2001), H. 2, S. 249-270.

13 Vgl. J. Waldfogel: Child care, women's employment and child outcomes, in: Journal of Population Economics, 15. Jg. (2002), S. 527-548; P. Gregg et al.: The effects of a mother's return to work decision on child development in the UK, in: The Economic Journal, 115. Jg. (2005), F48-F80; Ministry of Social Affairs: The welfare of children and youth, Anthology/The Welfare Audit Committee, SOU: 55, Stockholm 2001.

14 Vgl. E. Stancanelli: Do Fathers Care?, OFCE Working paper, Nr. 2003-08, Observatoire Francais de Conjonctures Economiques, Paris 2003.

15 Vgl. D. Beninger et al.: Wirkungen eines Betreuungsgeldes bei bedarfsgerechtem Ausbau frühkindlicher Kindertagesbetreuung: Eine Mikrosimulationsstudie, in: DIW-Vierteljahresshefte zur Wirtschaftsforschung, 79. Jg. (2010), H. 3, S. 147-168.

16 Vgl. A. Hsin: Parent's Time with Children: Does Time Matter for Children's Cognitive Achievement?, Social Indicators Research 93, 2009, S. 123-125.

sen werden, dass das Betreuungsgeld in gewisser Weise auch zu einer Umverteilung von „unten nach oben“ beiträgt (wenngleich die dominante Verteilungswirkung eher in die umgekehrte Richtung läuft, weil der Transfer bei Niedrigeinkommensbeziehern eher Mitnahmeeffekte produziert, die von einkommensstärkeren Steuerzahlern finanziert werden).

Zwischenfazit: Die seitens der Befürworter des Betreuungsgeldes angeführten Argumente sind aus ökonomischer Sicht kritisch zu beurteilen. Darüber hinaus gibt es weitere ökonomische Bedenken gegen das Betreuungsgeld, die auf erwarteten nachteiligen Folgen für die betroffenen Eltern sowie für die Gesellschaft als Ganzes beruhen.

### Mikro- und makroökonomisch nachteilige Effekte des Betreuungsgeldes

Von den Befürwortern des Betreuungsgeldes nicht genannt, aber nichtsdestoweniger offensichtlich ist der Lenkungseffekt des Betreuungsgeldes: Das Betreuungsgeld prämiiert die Nichterwerbstätigkeit des betreuenden Elternteils über das erste Lebensjahr des Kindes hinaus. Damit steht das Betreuungsgeld im Widerspruch zu den Zielen der Familienpolitik wie der stärkeren Kooperation zwischen Elternhaus und familienergänzender Tagesbetreuung zum Zwecke einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf, des Abbaus geschlechtsspezifischer Chancenungleichheit von Eltern am Arbeitsmarkt und der besseren Förderung kindlicher Entwicklungschancen gleichermaßen. Nicht ohne Grund wird das Betreuungsgeld daher als „systemfremdes Element“ bezeichnet.<sup>17</sup>

#### Effekte auf das elterliche Erwerbsverhalten

Allein damit, dass ein Anreiz zur Nichtinanspruchnahme des öffentlichen Kita-Platzes gesetzt wird, ist für sich genommen noch kein Erwerbseffekt verbunden. Da Kinder unter drei Jahren weit überwiegend von Müttern betreut werden, sind allerdings – wenn überhaupt – Verhaltens-effekte eher bei Müttern als bei Vätern zu erwarten. So konstatiert das ZEW in der bereits erwähnten Studie, dass die Verhaltens-effekte des Betreuungsgeldes bei Müttern mit Kindern unter drei Jahren wegen der ohnehin geringen Erwerbsneigung dieser Müttergruppe per Saldo gering ausfallen: Nur gut 8% der erwerbstätigen Mütter würden durch die Einführung eines Betreuungsgeldes von monatlich 150 Euro in die Nichterwerbstä-

tigkeit wechseln. Dies ist auch der Konstruktion des Betreuungsgeldes als einkommensunabhängige Pauschalleistung sowie der in den meisten Fällen geringen Transferhöhe im Verhältnis zum Haushaltseinkommen geschuldet.

Allerdings differieren die Verhaltenseffekte je nach betrachteter Zielgruppe der Mütter. Während vollzeittätige Mütter in guter Einkommensposition wegen der hohen Opportunitätskosten auf den Ausbau des Betreuungsangebots eher mit einer erhöhten Inanspruchnahme reagieren und vom Betreuungsgeld kaum Gebrauch machen werden, wird das Betreuungsgeld bei teilzeitbeschäftigten Müttern voraussichtlich stärkere Effekte zeitigen. Nach ZEW-Simulationen würde sich jede zweite zuvor teilzeitbeschäftigte Mutter nach Einführung des Geldtransfers vom Arbeitsmarkt zurückziehen. Damit konterkariert das Betreuungsgeld den Erfolg des Elterngeldes, zu einer rascheren Rückkehr von Frauen in das Erwerbsleben beizutragen.<sup>18</sup> Insbesondere für Niedrigqualifizierte und Niedrigeinkommensbezieher stellt das Betreuungsgeld einen attraktiven Anreiz dar, die Rückkehr auf den Arbeitsmarkt noch weiter hinauszuzögern. Die Frauenerwerbstätigkeit würde also insgesamt zurückgehen, in besonderem Maße bei Haushalten mit niedrigem Bildungs- bzw. Einkommensniveau. Für Finnland belegen Untersuchungen, dass das Betreuungsgeld sogar zu einer geringeren Eintrittsrate von Frauen in die Berufstätigkeit geführt hat.<sup>19</sup>

#### Einkommens- und Armutseffekte durch verändertes Erwerbsverhalten

Die Einkommenseffekte des Betreuungsgeldes variieren mit dem Erwerbsstatus der Mutter vor Maßnahmeneinführung. So ergeben die Mikrosimulationen des ZEW, dass in Familien mit zuvor nichterwerbstätigen Müttern das verfügbare Haushaltseinkommen durch die Reform um rund 167 Euro steigt.<sup>20</sup> Demgegenüber ergeben sich für zuvor erwerbstätige Mütter per Saldo keine nennenswerten maßnahmeninduzierten Einkommenserhöhungen, da sich die Einkommensverluste aus dem Wechsel eines Teils der Mütter von Teilzeit- in Nichterwerbstätigkeit und die Einsparungen aus weniger externer Kinderbetreuung nebst dem Betreuungsgeldbezug in etwa ausgleichen.

18 Vgl. BMFSFJ (Hrsg.): Evaluationsbericht Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz 2009, Berlin, August 2009.

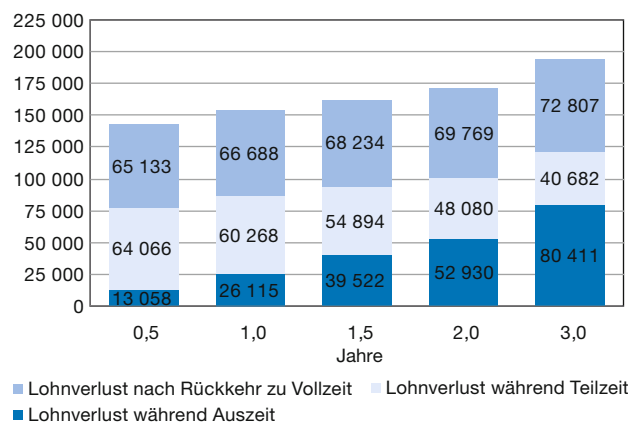
19 Vgl. M. Rønsen, M. Sundström: Family policy and after-birth employment among new mothers – a comparison of Finland, Norway and Sweden, in: European Journal of Population, 18. Jg. (2002), S. 121-152.

20 Vgl. D. Beninger et al., a.a.O. Allerdings ist die summierte Einkommenswirkung aus dem zeitgleich erfolgenden Betreuungsausbau und der Einführung des Betreuungsgeldes angegeben.

17 Vgl. BMFSFJ (Hrsg.): Bildung, Betreuung und Erziehung für Kinder unter drei Jahren, a.a.O., S. 35.

**Abbildung 1**  
**Lohnverluste bei Unterbrechung der**  
**Vollzeiterwerbstätigkeit<sup>1</sup>**

in Euro



<sup>1</sup> Für insgesamt sechs Jahre nach Dauer der Auszeitspanne in Jahren. Lohnverluste als Differenz zur Lohnsumme einer vollzeitbeschäftigten Referenzfrau gleicher Bildung zwischen Unterbrechungszeitpunkt (Erstgeburt) und 46. Lebensjahr. Annahmen: Erstgeburt im Alter von 30 Jahren, im Anschluss an die Auszeit wird Teilzeit gearbeitet (20 Wochenstunden), Rückkehr in eine Vollzeittätigkeit nach sechs Jahren, mittlerer Bildungsabschluss.

Quelle: SOEP 1984 bis 2005, Berechnungen HWWI; Darstellung angelehnt an C. Boll: Einkommenseffekte von Erwerbsunterbrechungen – mit besonderer Berücksichtigung möglicher Elterngeldeinflüsse auf das Unterbrechungsmuster, HWWI Policy Paper 1-21, Hamburg 2009, S. 21.

Sollen die Verteilungswirkungen des Betreuungsgeldes fundiert bewertet werden, müssen jedoch auch die mittel- bis langfristigen Einkommensverluste aus solchermaßen verlängerten Familienpausen beachtet werden. Eigene Schätzungen auf Basis von SOEP-Daten belegen, dass sich die Bruttolohnverluste einer Frau mit abgeschlossener Lehre, die mit 30 Jahren ihr erstes Kind bekommt und ihre Vollzeitkarriere für insgesamt sechs Jahre unterbricht, bis zum 46. Lebensjahr auf insgesamt 153 072 Euro belaufen, wenn die Frau nur für ein Jahr komplett aus dem Erwerbsleben aussteigt und anschließend fünf Jahre Teilzeit arbeitet, bevor sie in die vorige Vollzeittätigkeit zurückkehrt (vgl. Abbildung 1).<sup>21</sup>

Die Lohnverluste werden im Vergleich mit einer ununterbrochen in Vollzeit beschäftigten Referenzfrau gleichen Bildungsniveaus ermittelt. Während der reinen Auszeit-

phase erleidet die Frau einen Lohnverlust von 26 115 Euro. Abweichend von diesem recht ambitionierten „Elterngeldszenario“ erhöhen sich bei zweijähriger Auszeit die direkten Lohnverluste in dieser Phase auf 52 930 Euro und bei dreijähriger Auszeit, das heißt: maximaler Ausschöpfung des Betreuungsgeldes ab 2014, auf 80 411 Euro. Bei zweijähriger Auszeit steigen die Gesamtverluste auf 170 779 Euro, bei dreijähriger Auszeit auf 193 900 Euro. Zu beachten ist, dass trotz naturgemäß rückläufiger Lohnverluste in der Teilzeitphase bei ausgedehnter Auszeitspanne und einer konstanten Gesamtunterbrechungsdauer von sechs Jahren die „Folgekosten“ mit Ausdehnung der Auszeitphase steigen. Diese Kosten umfassen jene Einkommensverluste, die selbst nach einer Rückkehr in die Vollzeittätigkeit noch entstehen. Sie sind zum einen in dem während der Familienpause erfolgten Humankapitalverzehr und zum anderen im Lohnverlust aus unterlassenen Erweiterungsinvestitionen in das Humankapital während dieser Phase begründet.

Die Einkommensverluste aus Familienpausen fallen noch weit höher aus, wenn berufliche Wechsel, die in die genannten Berechnungen nicht einbezogen wurden, berücksichtigt werden. Die Rückkehr in den Beruf ist oftmals mit einem Verlust an Status, Einkommen und sozialer Absicherung verbunden. So zeigen Studien mit deutschen Daten, dass erwerbstätige Frauen mit Kindern im Vorschulalter ein signifikant höheres Risiko haben, ausbildungsinadäquat (im Sinne von überqualifiziert) beschäftigt zu sein.<sup>22</sup>

Die dynamischen Einkommensverluste im weiteren Lebenslauf bergen ein wesentliches Armutsrisiko für die betroffenen Frauen und ihre Familien. Dies gilt insbesondere nach einer Trennung vom Partner, wenn die nunmehr alleinerziehende Mutter am Arbeitsmarkt auf sich allein gestellt und mit einer mehr oder minder stark verringerten Einkommenserzielungskapazität konfrontiert ist. Doch auch bei stabilen Partnerschaften ist das Armutsrisiko in Ein-Verdiener-Haushalten mit mindestens einem vollzeitbeschäftigten Elternteil höher als in Haushalten, in denen sich beide Partner am Broterwerb beteiligen, wie eine Untersuchung von Hülskamp und Schröder zeigt.<sup>23</sup> Die zunehmende Individualisierung und Instabilität von Partnerschaften und Ehen erzwingt eine individuelle materielle Absicherung von Frauen, die mit dem Erfordernis einer weitgehend lückenlosen Erwerbs-

<sup>21</sup> Vgl. C. Boll: Einkommenseffekte von Erwerbsunterbrechungen – mit besonderer Berücksichtigung möglicher Elterngeldeinflüsse auf das Unterbrechungsmuster, HWWI Policy Paper 1-21, Hamburg 2009; sowie C. Boll: Lohnneinbußen von Frauen durch geburtsbedingte Erwerbsunterbrechungen, in: Wirtschaftsdienst, 90. Jg. (2010), H. 10, S. 700-702.

<sup>22</sup> Vgl. F. Büchel, M. Pollmann-Schult: Ausbildungsinadäquate Erwerbstätigkeit: eine berufliche Sackgasse? Eine Analyse für jüngere Nicht-Akademiker in Westdeutschland, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 35. Jg. (2002), H. 3.

<sup>23</sup> N. Hülskamp, C. Schröder: Einkommensungleichheit und -armut in Deutschland, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.): Agenda 20D. Wege zu mehr Wachstum und Verteilungseffizienz, Köln 2009, S. 169-196.

karriere einhergeht. Das 2008 reformierte Unterhaltsrecht hat diese Notwendigkeit noch verschärft. Insbesondere für Frauen mit niedrigem Bildungsabschluss, die zu den Hauptnutzerinnen des Betreuungsgeldes zählen und ihre Nichterwerbsphase nach Geburten vermutlich weiter ausdehnen würden, könnte sich die Geldleistung bei einer Scheidung als Armutsfalle entpuppen.<sup>24</sup>

### Humankapitaleffekte auf Seiten der Kinder

Die Erträge aus dem Besuch öffentlicher Betreuungseinrichtungen scheinen maßgeblich vom sozio-ökonomischen Hintergrund des Elternhauses beeinflusst zu werden. So belegen Spieß et al. einen positiven Zusammenhang zwischen dem Kita-Besuch und dem Schulerfolg in der siebten Klasse bei Kindern mit Migrationshintergrund.<sup>25</sup> Auch in der internationalen Literatur zu diesem Thema herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass sich qualitativ hochwertige Kindertagesbetreuung positiv auf die kognitive und sozio-emotionale Entwicklung des Kindes auswirkt, besonders bei Kindern aus sozio-ökonomisch benachteiligten Elternhäusern.<sup>26</sup> Bezüglich der Qualität der Kindertagesstätten in Deutschland besteht derzeit international vergleichenden Studien zufolge jedoch Verbesserungsbedarf.<sup>27</sup> Die Inanspruchnahme der Geldleistung hängt offenbar von ähnlichen sozio-ökonomischen Elternhausfaktoren ab wie die Erträge aus dem Besuch öffentlicher Kitas. So zeigen Erfahrungen aus Norwegen, das 1998 ein Betreuungsgeld eingeführt hat, dass diese Geldleistung verstärkt von Müttern mit Migrationshintergrund<sup>28</sup> sowie von Müttern mit niedrigem Bildungsniveau<sup>29</sup> in Anspruch genommen wird. Die bereits erwähnte Simulationsstudie des ZEW bestätigt den Sachverhalt auch für deutsche Mütter.<sup>30</sup> Demnach reduziert das Betreuungsgeld die Inanspruchnahme von Kita-Plätzen für Kinder unter drei Jahren um 9%, vor allem bei einkommensschwachen Familien mit Migra-

tionshintergrund oder/und Familien aus bildungsfernen Schichten.<sup>31</sup>

Die für Deutschland spezifische hohe Abhängigkeit des kindlichen Bildungserfolgs vom sozio-ökonomischen Hintergrund des Elternhauses würde, wie durch internationale Vergleichsstudien bestätigt wird, durch das Betreuungsgeld weiter zementiert. Somit könnte sich die Maßnahme als weiterer Hemmschuh zur Überwindung intergenerationaler Bildungsmobilität erweisen.<sup>32</sup> Deutschland fiel hier im internationalen Vergleich weiter zurück, und die Einkommensungleichheit in Deutschland würde durch die dynamischen Effekte geringerer Bildungschancen auf die Erwerbs- und Einkommenserzielungskapazität im Lebensverlauf dieser Kinder mittel- bis langfristig weiter verstärkt.<sup>33</sup>

### Fertilitätseffekte

Ein Ziel der Familienpolitik ist die Erhöhung der Geburtenrate bzw. die Erfüllung von Kinderwünschen. Betrachtet man Kinder aus ökonomischer Perspektive als normales Gut mit positiver Einkommens- und negativer Preiselastizität der Nachfrage, steigt die Nachfrage nach Geburten bzw. die Kinderwünsche, wenn das Betreuungsgeld eine Senkung der privaten Kinderkosten zu bewirken vermag. Die Kinderkosten sinken infolge der Maßnahmeneinführung für nichterwerbstätige Eltern, die bei unveränderten Markteinkommen ein höheres Einkommen nach Umverteilung erzielen. Das Betreuungsgeld mag die Kinderkosten ferner für weiterhin erwerbstätige Eltern senken, deren alternativ zur Kita gewählte Betreuungslösung unter Anrechnung des Betreuungsgeldes Minderkosten gegenüber dem Status quo verursacht und deren implizite Kosten unverändert bleiben. Schließlich bewirkt das Betreuungsgeld auch für jene Minderheit von zuvor erwerbstätigen Eltern eine Kostensenkung, die infolge des Transfers in die Nichterwerbstätigkeit wechseln, deren damit verbundene Einkommensverluste jedoch unterhalb der Transferzahlung

24 Vgl. C. Schildmann: Einführung, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), a.a.O.

25 C. K. Spieß et al.: Children's School Placement in Germany: Does Kindergarten Attendance Matter?, in: Early Child Research Quarterly, 18. Jg. (2003), S. 255-270.

26 M. Schlotter, L. Wößmann: Frühkindliche Bildung und spätere kognitive und nicht-kognitive Fähigkeiten: Deutsche und internationale Evidenz, Ifo Working Paper, Nr. 91, 2010.

27 Vgl. N. Reich: Familienpolitik und Geburtenrate in Deutschland: Die potenzielle Wirkung des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes auf die Kinderzahl, Hamburg 2010.

28 Vgl. I. Hardoy, P. Schöne: Incentives to Work: Labour Supply Effect of a Cash-for-Care Subsidy for Non-Western Female Immigrants, Institute for Social Research Working Paper 2008.

29 Vgl. G. Naz: Effect of Cash-Benefit Reform on Immigrants' Labour Supply and Earnings, Working Papers in Economics, Nr. 13/06, Department of Economics, University of Bergen, Bergen 2006.

30 D. Beninger et al., a.a.O.

31 Angesichts der mit der reduzierten Inanspruchnahme von Kita-Plätzen einhergehenden niedrigeren fiskalischen Belastung der Kommunen ist das ablehnende Votum der kommunalen Spitzenverbände zum Betreuungsgeld besonders denkwürdig. Vgl. Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zum Betreuungsgeld anlässlich der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages vom 23.6.2008, Bundestagsdrucksache 16/7114.

32 Vgl. Positionspapier der Deutschen Liga für das Kind, Positionspapier zur geplanten Einführung eines Betreuungsgeldes, <http://liga-kind.de/downloads/betreuungsgeld.pdf>.

33 Vgl. F. Pfeiffer, K. Reuß: Ungleichheit und die differentiellen Erträge frühkindlicher Bildungsinvestitionen im Lebenszyklus, ZEW Discussion Paper, Nr. 08.001, Mannheim 2008.

bleiben. Positive Fertilitätseffekte sind vor allem dann zu erwarten, wenn die Eltern bereits vor Maßnahmeneinführung nicht erwerbstätig waren.

So überrascht es nicht, dass die empirische Evidenz der Fertilitätseffekte für Norwegen und Finnland positive Drittkind-Effekte belegt. Sowohl Vikat als auch Låppegard finden, dass diejenigen, die das Betreuungsgeld in Anspruch nehmen, in Finnland eine signifikant höhere Wahrscheinlichkeit der Drittgeburt aufweisen als Personen, die den Geldtransfer nicht erhalten.<sup>34</sup> Hat das Betreuungsgeld jedoch auch einen indirekten Rationierungseffekt, weil die Suche nach Kita-Alternativen zeit- und kostenaufwändig ist, erhöht das Betreuungsgeld per Saldo den Kinderpreis. Dies könnte sich negativ auf die Kinderwünsche vor allem jener Frauen auswirken, die die umfangreiche Nutzung öffentlicher Kitas gewohnt sind. Der Geburteneffekt hängt demnach auch von der Funktionsfähigkeit des Betreuungsmarktes ab. Für Norwegen zeigen Hardoy und Schøne, dass die Geburtenrate nach der Einführung des Kinderbetreuungsgeldes, unabhängig vom paritätsspezifischen Effekt, um rund 5% gesunken ist.<sup>35</sup>

### Gleichberechtigung der Geschlechter

Kleinkinder werden in Deutschland weit überwiegend von Müttern betreut. Das Betreuungsgeld wird demnach vor allem von Müttern genutzt werden. Die beschriebenen nachteiligen Erwerbs- und Einkommenseffekte zementieren die geschlechtsspezifische Lohnlücke. Neben dem verfassungsrechtlichen Aspekt, dass der Staat auch geschlechtsneutral formulierte Maßnahmen nicht einführen darf, wenn sie de facto – aufgrund der sozialen Umstände – diskriminierend wirken,<sup>36</sup> ist die Verstärkung geschlechtsspezifischer Ungleichheiten bei der Erwerbsintegration auch aus ökonomischer Perspektive bedenklich. Rückläufige Geburtenzahlen und strukturelle Verschiebungen hin zu wissensorientierten Industrien und Dienstleistungen führen zu einer steigenden Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften. Frauen haben bezüglich ihrer formalen Qualifikation in den vergangenen Jahrzehnten mit den Männern gleichgezogen; das weibliche Potenzial an Fachkräften ungenutzt zu lassen, kommt aus ökonomischer Perspektive einer Verschwendung von Ressourcen gleich. Diese Ineffizienz geht neben ne-

gativen Produktivitäts- und Wachstumseffekten auch mit dem Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit einher.

### Fiskalische Kosten des Betreuungsgeldes

Das ZEW beziffert die Kosten des Betreuungsgeldes bei angenommenen 600 000 Geburten im Einführungsjahr 2013 und der simulierten Inanspruchnahmerate des Transfers von rund zwei Drittel auf 1,4 Mrd. Euro jährlich. Minderkosten infolge einer sinkenden Inanspruchnahme von Kita-Plätzen entstehen per Saldo nicht, da wegen des zeitgleichen Ausbaus des Betreuungsangebots und der damit einhergehenden Nachfragersteigerung keine Plätze abgebaut werden können. Zusätzlich zu den direkten fiskalischen Kosten fallen indirekte Kosten durch das mit dem rückläufigen Arbeitsangebot verbundene niedrigere Aufkommen an Steuern und Sozialbeiträgen an.<sup>37</sup> Die Kosten des Betreuungsgeldes damit zu rechtfertigen, dass die Kosten des Kita-Ausbauprogrammes noch viel höher liegen,<sup>38</sup> geht an der ökonomischen Realität vorbei, dass sich staatliche Investitionen nicht an den Anschaffungskosten allein, sondern am Kapitalbarwert unter Einbeziehung der abdiskontierten Investitionserträge orientieren müssen.

### Fazit

Das Betreuungsgeld wird, den Prognosen der ZEW-Simulationsstudie zufolge, insgesamt keine massiven, aber durchaus spürbare Verhaltenseffekte, vornehmlich bei Müttern, bewirken. Dabei sind insbesondere die zielgruppenspezifischen Verhaltenseffekte ökonomisch bedenklich. Die bisher verfolgte familienpolitische Linie, mit dem Ausbau des Kinderbetreuungsangebots die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die kindliche Entwicklung vor allem von Kindern aus sozial schwachen Familien gleichermaßen zu fördern, hat eine doppelte Rendite eingebracht: Es profitieren die betroffenen Eltern und Kinder, aber auch die Gesellschaft als Ganzes von höheren Bildungs- und Teilhabechancen, steigenden Einkommen und sinkenden Armutsrisiken. Das Betreuungsgeld legt hier einen Rückwärtsgang ein, was aus ökonomischer Perspektive unter allen hier geprüften Aspekten bedenklich ist.

34 Vgl. A. Vikat: Women's Labor Force Attachment and Childbearing in Finland, Demographic Research, Special Collection 3, Article 8, 2004; sowie T. Låppegard: Family Policies and Fertility: Parents' Parental Leave Use, Childcare Availability, the Introduction of Childcare Cash Benefit and Continued Childbearing in Norway, Statistics Norway, Research Department, Discussion Paper, Nr. 564, 2008.

35 Vgl. I. Hardoy, P. Schøne: Cash for Care: More work for the stork?, Institute of Social Research Oslo Working Paper, 2005.

36 Vgl. U. Sacksofsky, a.a.O.

37 Vgl. D. Beninger et al., a.a.O.

38 Vgl. K. Petropulos: Das Betreuungsgeld – ein verfassungsrechtliches Minimum, Expertise für das FamilienNetzwerk e.V. aus Anlass der Bundestagsanhörung zum Betreuungsgeld am 4.7.2011 in Berlin, [http://www.familie-ist-zukunft.de/seite/wp-content/uploads/2011/07/Betreuungsgeld\\_als\\_verfassungsrechtliches\\_Minimum-HBF-Expertise2.pdf](http://www.familie-ist-zukunft.de/seite/wp-content/uploads/2011/07/Betreuungsgeld_als_verfassungsrechtliches_Minimum-HBF-Expertise2.pdf).