

Fichtl, Anita; Hener, Timo; Rainer, Helmut

Article

Betreuungsgeld

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Fichtl, Anita; Hener, Timo; Rainer, Helmut (2012) : Betreuungsgeld, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 65, Iss. 21, pp. 38-44

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/165192>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Die Einführung des Betreuungsgelds wird trotz harter Debatten und aller Widerstände immer wahrscheinlicher. Das betreffende Gesetz befindet sich im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren und soll planmäßig im nächsten Jahr in Kraft treten. Im Folgenden geben wir einen Überblick über die Eckpunkte der geplanten neuen familienpolitischen Leistung und analysieren die Argumente der Befürworter einer Einführung.

Keine neue Diskussion

Die Diskussion um die Einführung eines Betreuungsgeldes wird seit einem Jahr intensiv und kontrovers geführt. Das politisch äußerst umstrittene Thema als solches ist allerdings kein neues. Bereits im Jahr 2008 wurde von der damaligen Großen Koalition mit dem am 16. Dezember 2008 in Kraft getretenen Kinderförderungsgesetz – neben dem Rechtsanspruch auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder in Kindertagespflege für alle Kinder vom vollendeten ersten bis dritten Lebensjahr ab 1. August 2013 – auch beschlossen, dass »ab 2013 (...) für diejenigen Eltern, die ihre Kinder von ein bis drei Jahren nicht in Einrichtungen betreuen lassen wollen oder können, eine monatliche Zahlung (zum Beispiel Betreuungsgeld) eingeführt werden«¹ soll. Diese Absichtserklärung, die zunächst keine zwingende rechtliche Bindungswirkung hat, haben die jetzigen Regierungsparteien in ihrem Koalitionsvertrag² bekräftigt: »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.«

Im September 2011 kündigte Bundesfamilienministerin Kristina Schröder ein Konzept zum Betreuungsgeld an. Nach langwierigen Diskussionen um die Einführung und die Ausgestaltung des Betreuungsgeldes wurde im Mai 2012 der *Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Betreuungsgeldes (Betreuungsgeldgesetz)*³ vorgelegt. Das Gesetz wurde im zweiten Anlauf⁴ in den Bundestag eingebracht und befindet sich nun im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren. Alle anderen im Bundestag vertretenen Fraktionen haben jeweils eigene Anträge⁵ eingebracht, die im Kern jeweils das Gleiche fordern: Nicht-Einführung des Betreuungsgeldes und stattdessen Förderung des qualitativen und

quantitativen Ausbaus der Kindertagesbetreuung. In den Beratungen im zuständigen Ausschuss für Familien, Senioren, Frauen und Jugend wurde unter anderem eine öffentliche Anhörung von Experten zum Entwurf des Betreuungsgeldgesetzes und den drei Anträgen der Oppositionsparteien abgehalten. Die Mehrheit der geladenen Experten sprach sich gegen den Gesetzentwurf der Koalition aus.⁶

Eckpunkte des geplanten Betreuungsgeldgesetzes⁷

Das Gesetz soll voraussichtlich im Laufe des Jahres 2013 in Kraft treten. Als Übergangsregelung ist zunächst eine Betreuungsgeldhöhe von 100 Euro pro Monat für alle Kinder im zweiten Lebensjahr vorgesehen. Im Anschluss daran soll es auf 150 Euro pro Monat für alle Kinder im zweiten und dritten Lebensjahr steigen. Die maximale Bezugsdauer liegt dann bei 24 Monaten. Hauptanspruchsbedingung für den Bezug von Betreuungsgeld ist, dass »für das Kind keine dauerhaft durch öffentliche Sach- und Personalkostenzuschüsse geförderte Kinderbetreuung, insbesondere keine Betreuung in Tageseinrichtungen oder in Kindertagespflege« in Anspruch genommen wird. Die Eltern dürfen also keinen staatlich geförderten Betreuungsplatz in einer Krippe oder bei einer Tagesmutter nutzen. Dabei ist es unerheblich, ob sie ihre Kinder selbst betreuen oder zum Beispiel aus dem familiären Umfeld oder durch privat organisierte Betreuung beaufsichtigen lassen und sie selbst erwerbstätig sind. Das Betreuungsgeld wird einkommensunabhängig bezahlt. Das Haushaltseinkommen spielt für den Bezug des Betreuungsgeldes also keine Rolle. Allerdings wird das Betreuungsgeld als solches dann als Einkommen gewertet und wie Elterngeld und Kindergeld auf Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe und Kinderzuschlag angerechnet.

Kosten

Die voraussichtlichen Kosten belaufen sich nach Auslaufen der Übergangsregelung laut Gesetzentwurf im Jahr 2014 auf 1,11 Mrd. Euro und ab 2015 schätzungsweise auf 1,23 Mrd. Euro jährlich. Die Ergebnisse der aktuellen 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung⁸ für Deutsch-

¹ § 16 Abs. 4 SGB VIII, eingefügt durch das Kinderförderungsgesetz (KiföG) vom 10. Dezember 2008 (BGBl. I, 2403). In heutiger Fassung § 16 Abs. 5 SGB VIII.

² Koalitionsvertrag vom 26. Oktober 2009, S. 68, online verfügbar unter: <http://www.cdu.de/doc/pdf/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf>.

³ Bundestagsdrucksache 17/9917 vom 12. Juni 2012.

⁴ Die ursprünglich für den 15. Juni 2012 geplante erste Lesung des Gesetzentwurfs war gescheitert, nachdem die Plenarsitzung nach einem sog. Hammelsprung-Verfahren wegen Beschlussunfähigkeit des Bundestages geschlossen werden musste.

⁵ BT-Drucksachen 17/9572, SPD; 17/9582, Die Linke; 17/9165, Bündnis 90/Die Grünen.

⁶ hib – heute im Bundestag, Nr. 399: Experten sprechen sich mehrheitlich gegen Betreuungsgeld aus. Dies ist umso erstaunlicher, als die Bundestagsausschüsse paritätisch nach den Mehrheiten im Bundestag besetzt sind und daher Union und FDP eine Mehrheit bilden.

⁷ Wir beziehen uns auf den Gesetzentwurf Bundestagsdrucksache 17/9917 vom 12. Juni 2012. In derzeit laufenden Verhandlungen innerhalb der Koalitionsparteien werden inhaltliche Ergänzungen des Gesetzes diskutiert, unter anderem eine Verpflichtung zu Kinder-Vorsorgeuntersuchungen und ein Bonus für Sparer. Zum Redaktionsschluss standen die Ergebnisse der Verhandlungen noch nicht fest.

⁸ 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung bis 2060, Variante 1-W1 NBB, Geburtenhäufigkeit 1,4, online verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/Bevoelkerungsvorausberechnung.html>.

land prognostizieren für 2012 und 2013 jeweils 660 000 Neugeborene (Lebendgeborene). Der Gesetzgeber geht mit den eingeplanten Kosten also davon aus, dass etwa für knapp die Hälfte aller zwei- und dreijährigen Kinder Betreuungsgeld bezogen wird. Mit den veranschlagten Kosten für 2014 könnten stattdessen ein Jahr lang 101 000 Kita-Plätze betrieben werden. Würde die Summe in den Kita-Ausbau fließen, könnten 44 400 neue Plätze geschaffen werden.⁹

Rechtliche Bedenken

Rechtliche Bedenken zielen im Wesentlichen auf zwei Punkte. Erstens werden Zweifel an der Zuständigkeit des Bundes für die Einführung eines Betreuungsgelds und an der Konzeption des Gesetzes als Einspruchsgesetz angeführt, und zweitens wird die Nichtvereinbarkeit des Gesetzes mit dem Grundgesetz (GG) konstatiert. Im ersten Fall leitet der Bund seine Gesetzgebungskompetenz aus dem Grundgesetz ab und beruft sich auf seine Pflicht zur »öffentlichen Fürsorge« (Art. 74 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 GG). Der Bund hat hier dann das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit es für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse (Art. 72 Abs. 2 GG) erforderlich ist. Damit ist das Gesetz als Einspruchsgesetz und nicht als Zustimmungsgesetz angelegt. Bei letzterem müsste der Bundesrat, in dem die Union und die FDP derzeit keine Mehrheit haben, zustimmen. Der zweite Fall beschäftigt sich mit der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes. Das Betreuungsgeldgesetz verstößt demnach gegen den Allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG), gegen die Verfassungspflicht zur tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung (Art. 3 GG Abs. 2) und gegen den in Art. 6 Abs. 1 gewährleisteten Schutz der Familie. Der Allgemeine Gleichheitssatz wird dadurch verletzt, dass Nichtnutzer von staatlich geförderten Betreuungseinrichtungen ohne hinreichenden Grund finanziell besser gestellt würden als Eltern, die dieses Angebot nutzen. Des Weiteren ist der Staat verpflichtet, die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern aktiv zu fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken. Mit dem Betreuungsgeld verfestigt der Staat aber tradierte Rollenverteilungen in der Familie, da in Deutschland nach wie vor die Frau die Haupterziehungsarbeit leistet. Das Familienschutzgebot in Art. 6 Abs. 1 GG gewährt unter anderem das Recht, die eheliche und familiäre Lebensform nach eigenen Vorstellungen zu gestalten und die Freiheit, über die Aufgabenverteilung in Ehe und Familie frei zu entscheiden.

⁹ Im Kinderförderungsgesetz sind jährliche Bruttobetriebskosten von 12 000 Euro für einen Platz in einer Tageseinrichtung angesetzt worden. Dieser Betrag kann sich um die Elternbeiträge reduzieren. Diese sind gestaffelt und reichen von 0 Euro bis max. 2 520 Euro. Daher werden in der Berechnung 11 000 Euro für einen Platz in einer Kindertageseinrichtung angenommen. Für die Schaffung eines Kinderbetreuungsplatzes veranschlagt das Familienministerium 25 000 Euro.

Das untersagt es dem Gesetzgeber, in die Selbstverantwortung der Familie einzugreifen, indem es bestimmte Familienführungskonzepte fördert und andere ausschließt. Es liegen mehrere juristische Stellungnahmen vor, die die Argumentation der Zuständigkeit des Bundes und die Vereinbarkeit mit den genannten Grundgesetzartikeln in Frage stellen.¹⁰ Sollte das Gesetz in seiner jetzigen Form verabschiedet werden, scheinen Klagen sowohl bezüglich der Frage der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes als auch bezüglich der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes wahrscheinlich zu sein. Hamburg hat bereits eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht angekündigt.

Brauchen wir ein Betreuungsgeld?

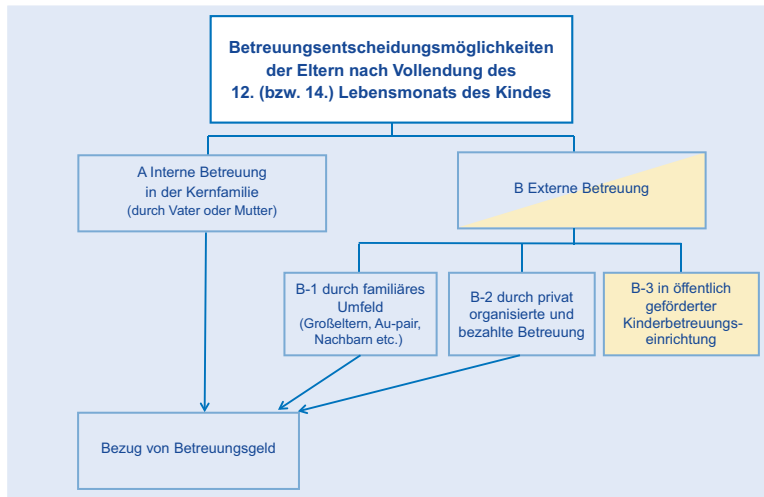
In der öffentlichen Debatte und auch in der Begründung zum Gesetzentwurf werden im Wesentlichen folgende vier Argumente für die Einführung des Betreuungsgeldes genannt: echte Wahlfreiheit für die Eltern; Förderung des Kindeswohls; Ausgleichszahlung für die Nicht-Inanspruchnahme öffentlicher Betreuung; Anerkennung und Unterstützung der Erziehungsleistung von Eltern, die ihre Kinder im privaten Umfeld betreuen.

Wahlfreiheit für Eltern

Das Betreuungsgeld soll laut Gesetzesbegründung »echte Wahlfreiheit für Eltern zwischen der Betreuung innerhalb der Familie und der Betreuung in öffentlichen oder privat organisierten Betreuungsangeboten« schaffen. Der Begriff Wahlfreiheit bedeutet im eigentlichen Sinne das Freisein in der Wahl zwischen verschiedenen Alternativen. Abbildung 1 stellt die Wahlmöglichkeiten von Eltern bezüglich der Kinderbetreuung dar. Im ersten Schritt können Eltern nach Ablauf des Elterngeldes, das für maximal 14 Lebensmonate des Kindes bezahlt wird, zunächst entscheiden, ob sie ihr Kind A weiterhin intern in der Kernfamilie (durch Mutter oder Vater) betreuen oder B extern außerhalb der Kernfamilie betreuen lassen. Entscheiden sie sich für die externe Betreuung, kommen drei Alternativen in Betracht: 1. die Betreuung des Kindes durch im familialen Umfeld lebende Bezugspersonen wie etwa die Großeltern, Verwandte oder Nachbarn, 2. die Betreuung durch privat bezahltes Betreuungspersonal (private Tagesmutter, privat organisierte Betreuungsgruppen) oder 3. die Betreuung in einer öffentlich geförderten Kindertageseinrichtung oder Kindertagespflege. Die Varianten A, B-1 oder B-2 führen zum Bezug von Betreuungsgeld. Dieser Bezug von Betreuungsgeld schließt die Variante B-3 aus und setzt Anreize, die Varianten A oder B-1 bzw. B-2 zu wählen, sofern letztere überhaupt vorhanden sind. Es

¹⁰ Vgl. Stellungnahmen der geladenen Experten Prof. Joachim Wieland und Prof. Ute Sacksosky zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages am 14. September 2012. Ausschussdrucksachen 17(13)188f und k.

Abb. 1

Wahlmöglichkeiten von Eltern bezüglich der Kinderbetreuung

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

zeigt sich, dass der Bezug von Betreuungsgeld nicht zwingend die Betreuung des Kindes innerhalb der Kernfamilie voraussetzt und demzufolge nicht ausschließlich die Betreuung durch Vater oder Mutter fördert.

Anreizeffekte

Das Betreuungsgeld ist als Zahlung angelegt, die eine Nicht-Inanspruchnahme einer Leistung belohnt. Diese ungewöhnliche Konstellation verschleiert, welche ökonomischen Anreizmechanismen dadurch ausgelöst werden. Um diese zu verstehen, kann das Betreuungsgeld gedanklich in zwei Bestandteile zerlegt werden: in eine Erhöhung des Kindergelds und einen Preisanstieg der öffentlich geförderten Kinderbetreuung.¹¹ Stellen wir uns vor, Eltern von ein- und zweijährigen Kindern bekämen ein um 150 Euro erhöhtes Kindergeld ausgezahlt, also genau so viel wie das geplante Betreuungsgeld. Steigt nun der Preis für einen Platz in öffentlich geförderten Betreuungseinrichtungen pauschal um ebenfalls 150 Euro, unabhängig vom Einkommen der Eltern, wird das höhere Kindergeld bei Inanspruchnahme der geförderten Betreuung wieder entzogen. Wer sein Kind in der Kindertagesstätte betreuen lässt, hätte also noch immer genauso viel Geld wie vorher. Alle anderen bekommen 150 Euro mehr. Das Betreuungsgeld, das als neue Maßnahme propagiert wird, ist also vollständig äquivalent zu einer Veränderung der Kindergeldhöhe und der Preisgestaltung in der Kinderbetreuung.

Durch den Eingriff in die Gestaltung der Preise und Einkommen wird durch das Betreuungsgeld keine neue Alternative geschaffen, sondern lediglich die Anreizstruktur

¹¹ Vgl. auch Gathmann und Saß (2012) für eine vergleichbare Darstellung.

für Familien verändert. Durch die gedankliche Aufspaltung des Betreuungsgeldes wird deutlich, dass in zweierlei Hinsicht auf das Verhalten von Familien Einfluss genommen wird: 1. über eine Erhöhung des Familienbudgets und 2. über eine Veränderung der relativen Preise. Die Erhöhung der Transferleistung führt zu einer erhöhten Nachfrage der Familie nach allen materiellen und immateriellen Gütern, darunter auch Kinderbetreuung (wenn sie ein normales Gut ist) und Freizeit. Für die Arbeit-Freizeit-Entscheidung entsteht ein sogenannter Einkommenseffekt, der die Erwerbstätigkeit senkt, weil man sich mehr Freizeit leisten kann. Besonders bei Geringverdienern und Zweitverdienern ist deshalb von einer Verringerung des Erwerbsumfangs auszugehen. Die Erhöhung des Preises für Kinderbetreuung in öffentlich geförderten Einrichtungen lässt die

Nachfrage nach diesen Plätzen zurückgehen. Entsprechend erhöht sich die Nachfrage nach Betreuung zu Hause, sowie nach Betreuung in rein privaten Einrichtungen und informellen Betreuungsformen.¹² Auch dieser Preisanstieg macht also die Nichterwerbstätigkeit attraktiver und führt zu einer Verringerung des Arbeitsangebots von Eltern, insbesondere von Zweit- und Geringverdienern. In den meisten Fällen ist sogar davon auszugehen, dass den Eltern keine alternativen Betreuungsmöglichkeiten zu öffentlich geförderten Einrichtungen und der eigenen Betreuung zu Hause zur Verfügung stehen. Dann verstärken sich die Wirkung des Transferanstiegs (Einkommenseffekt) und der Preiserhöhung (Substitutionseffekt¹³) gegenseitig, da eine Nichtinanspruchnahme zwingend eine Aufgabe der Erwerbstätigkeit erfordert. Die Anreizwirkung, den Erwerbsumfang zu verringern, ist dann besonders stark ausgeprägt.

Die Anreizwirkungen der Maßnahme betreffen nur diejenigen, die ihr Kind auch ohne das Betreuungsgeld in einer öffentlich geförderten Einrichtung betreuen ließen. Eine Verringerung des Arbeitsumfangs ist bei jenen zu erwarten, die beinahe indifferent zwischen Erwerbstätigkeit und eigener Betreuung sind, was auf Zweit- und Geringverdiener am ehesten zutrifft. Bei Eltern, die ihr Kind ohnehin nicht in eine öffentlich geförderte Einrichtung gegeben hätten, entstehen reine Mitnahmeeffekte.

¹² Wenn Plätze in Betreuungseinrichtungen nur halbtags angeboten werden, kann informelle Betreuung auch ein Komplementärgut sein, so dass sich die Nachfrage nach beiden Formen parallel entwickelt. Gathmann und Saß (2012) zeigen, dass dies in Thüringen der Fall war.

¹³ Ein Substitutionseffekt entsteht, wenn das Betreuungsgeld entsprechend der Dauer der Inanspruchnahme von öffentlich geförderter Kinderbetreuung entzogen wird. Dann verringert es den zu erzielenden Lohnsatz.

Die vermuteten Muster der Anreizwirkungen lassen sich auch empirisch belegen. Gathmann und Saß (2012) untersuchen die Auswirkungen des Betreuungsgeldes in Thüringen, in seiner Form von der Einführung am 1. Juli 2006 bis zum 1. August 2010, unter anderem auf die Wahl der Kinderbetreuung und auf die Frauenerwerbstätigkeit. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass der Anteil der Zweijährigen, die zu Hause betreut werden, insgesamt um ca. 20% steigt und dass Mütter von Zweijährigen ihr Arbeitsangebot um etwa 20% reduzieren. Diese Ergebnisse rechnen sie kausal der Einführung des Betreuungsgeldes zu. In Thüringen war im untersuchten Zeitraum ein ausreichendes Angebot an Kinderbetreuungsplätzen vorhanden. Im Frühjahr 2006 wies Thüringen ein Überschussangebot an Plätzen von 14% aus, das heißt, die hohe Inanspruchnahme des Betreuungsgeldes kann nicht auf das fehlende Angebot von Kinderbetreuungsplätzen zurückgeführt werden. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt eine weitere Studie (ZEW 2009), die die potenziellen Wirkungen der Einführung eines Betreuungsgeldes in Deutschland ex ante abschätzt. Die Einführung des Betreuungsgeldes hat moderate, aber signifikant negative Effekte auf das Arbeitsangebot der Mutter, sowie auf die Nachfrage nach externer Kinderbetreuung. Der Effekt der Reduzierung des Arbeitsangebotes zeigt sich vor allem bei teilzeitbeschäftigten Müttern. Fast jede zweite Mutter, die vor Einführung des Betreuungsgeldes teilzeitbeschäftigt war, zieht sich mit der Einführung aus dem Arbeitsmarkt zurück. Bei Müttern, die ohnehin nicht erwerbstätig sind, entstehen reine Mitnahmeeffekte. Boll und Reich (2012) weisen auch auf mittel- bis langfristige Arbeitsmarkteffekte hin und deuten an, dass neben den direkten Lohnverlusten, die aufgrund von Auszeiten oder reduziertem Arbeitsangebot im Vergleich zu einer Referenzfrau ohne Kind entstehen, die »Folgekosten mit Ausdehnung der Auszeitphase« steigen. Diese Folgekosten liegen etwa in nicht getätigten Weiterbildungsinvestitionen und nicht getätigten potenziellen beruflichen Stellenwechseln. Wiedereinsteigerinnen haben ein signifikant höheres Risiko, »ausbildungsinadäquat« beschäftigt zu werden. Sie üben häufiger Tätigkeiten aus, für die sie überqualifiziert sind. Es ist also insgesamt fraglich, ob das Betreuungsgeld dort, wo es überhaupt Verhaltensreaktionen und nicht nur Mitnahmeeffekte hervorruft, sinnvolle und nachhaltige Entscheidungen befördert.

Der Begriff »echte Wahlfreiheit« nach Definition des vorgelegten Gesetzentwurfes suggeriert überdies, dass Variante B-3 (öffentlich geförderte Kinderbetreuung) zu jeder Zeit und an jedem Ort in Deutschland in Anspruch genommen werden kann. Dies erscheint angesichts des schleppenden Ausbaus der Kinderbetreuungsplätze unrealistisch.

Bereits auf dem Krippengipfel 2007 hat sich die Bundesregierung das Ziel gesetzt, bis 2013 für 750 000 Kinder unter drei Jahren ein Betreuungsangebot in einer Tageseinrichtung oder in Tagespflege bereitzustellen. Dies entspricht ei-

ner Betreuungsquote von 35% für alle Kinder unter drei Jahren. Mit dem Kinderförderungsgesetz (2008) wurde zudem die Einführung eines Rechtsanspruchs auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder in Kindertagespflege für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr zum 1. August 2013 beschlossen.

Am 1. März 2011 lag nach offiziellen Angaben des Statistischen Bundesamtes der Anteil der in Kindertageseinrichtungen oder in öffentlich geförderter Kindertagespflege betreuten Kinder an allen Kindern dieser Altersgruppe unter drei Jahren (Betreuungsquote) bei 25,4% – in absoluten Zahlen 517 000 Kinder. Außerdem bestanden große regionale Unterschiede hinsichtlich der Betreuungsquoten für unter dreijährige Kinder in den einzelnen Bundesländern. Zum 1. März 2011 stellten Nordrhein-Westfalen mit 15,9%, Niedersachsen mit 19,1% und Bremen mit 19,6% die Schlusslichter beim Ausbau von Kinderbetreuungsplätzen dar. Vorne liegen die fünf ostdeutschen Länder mit Quoten zwischen 44% und 56% (vgl. BMFSFJ 2012). Diese großen regionalen Unterschiede bei der Verfügbarkeit von Betreuungsplätzen werden bei bloßer Betrachtung der durchschnittlichen bundesweiten Quote verdeckt. Bei der ersten »Nationalen Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit«¹⁴ (vgl. NUBBEK 2012) gab zudem ein Drittel der Befragten, die ihre zweijährigen Kinder ausschließlich familiär betreuen, an, dass sie keinen Kinderbetreuungsplatz bekommen hatten und deshalb ihr Kind ausschließlich zu Hause betreuen.

Aktuellen Angaben des Familienministeriums zufolge hat sich die zum 1. August 2013 bedarfsdeckende Betreuungsquote auf 39% erhöht. Es werden sogar 780 000 Plätze benötigt, und derzeit fehlen immer noch 160 000 Plätze. Bundesfamilienministerin Kristina Schröder äußerte im August 2012 gegenüber der Rheinischen Post: »Ganz Deutschland braucht 780 000 Plätze, in diesem Frühjahr haben noch 160 000 gefehlt. Zwischen März 2011 und Mai 2012 sind allein 100 000 Plätze entstanden, für den Rest haben die Länder 14 Monate.«¹⁵ In einer Aktuellen Stunde im Bundestag zum selben Thema mahnte sie den weiteren Ausbau an, denn »ohne ein bedarfsgerechtes Angebot an Kinderbetreuung haben Eltern keine Wahl, geschweige denn Wahlfreiheit.«¹⁶

Förderung des Kindeswohls

Die Förderung des Kindeswohls wird als weiteres Argument für die Einführung des Betreuungsgeldes aufgezehlt. Hier geht es um die Frage, ob und inwiefern eine außerfa-

¹⁴ Vorabveröffentlichung der Anlage und Hauptergebnisse der Studie »Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit« (NUBBEK) im April 2012.

¹⁵ <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Presse/interviews,did=187716.html>.

¹⁶ <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/themen-lotse,did=186328.html>.

miliäre Betreuung dem Kind schadet oder nützt. In unterschiedlichen Disziplinen werden die Effekte außerfamiliärer institutioneller Betreuung für unter-dreijährige Kinder erforscht. Die Forschung kommt teilweise zu widersprüchlichen Ergebnissen, allerdings können vorab einige Punkte der Forschungslage konstatiert werden, die weitgehend unstrittig sind. Von der lange verbreiteten Sicht, jegliche Form mütterlicher Erwerbstätigkeit sei schädlich für klein-kindliche Entwicklungsbedingungen, hat sich die Forschung mittlerweile verabschiedet (vgl. Familienbericht 2012). Des Weiteren besteht Konsens darüber, dass das Elternhaus den wichtigsten Einflussfaktor auf die kindliche Entwicklung darstellt. Der kindliche Bildungs- und Entwicklungsstand hängt stärker mit den Familienmerkmalen zusammen als mit Merkmalen der außerfamiliären Betreuung (vgl. NUBBEK 2012, und NICHD 2003a). Anders ausgedrückt hat eine intakte Familienumgebung den größten Einfluss auf das Kind – unabhängig davon, ob das Kind innerhalb der Familie oder stundenweise, halbtags oder sogar ganztags außerfamiliär betreut wird. Großen Einfluss bei den Familienmerkmalen wird dem Bildungsstand und der Lebenszufriedenheit der Mutter und einer funktionierenden Partnerschaft zugeschrieben (vg. Berger und Spieß 2011; Familienbericht 2012). Darüber hinaus zeigt sich, dass quantitative Zeitaspekte differenziert betrachtet werden müssen. Die reine Quantität an gemeinsamer Familienzeit ist noch kein Beleg für die Zufriedenheit mit der gemeinsam verbrachten Zeit. Viele erwerbstätige Mütter, die ihre Kinder zeitweise extern betreuen lassen, nutzen die verbliebene Zeit, die sie mit ihren Kindern nach ihrer Arbeit verbringen, intensiver und lassen den Kindern ihre ungeteilte Aufmerksamkeit zukommen. Damit kompensieren sie die durch die Erwerbstätigkeit fehlende Zeit mit ihren Kindern (vgl. Ahnert et al. 2000). Genauso ist unbestritten, dass eine hohe pädagogische Qualität in den Kinderbetreuungseinrichtungen Voraussetzung für mögliche positive Effekte auf die Kindesentwicklung ist (vgl. NUBBEK 2012, Familienbericht 2012).

Effekte außerfamiliärer Betreuung: Chancen und Risiken für Kinder

Die Effekte außerfamiliärer Betreuung auf den Bildungs- und Entwicklungsstand der Kinder sind in vielen Studien untersucht worden. Sie bergen Chancen und Risiken. Die Mehrzahl der Untersuchungen findet positive Effekte der Erfahrungen in frühkindlichen Betreuungseinrichtungen auf kognitive und sprachliche Fähigkeiten der Kinder, aber zum Teil auch negative Effekte auf die sozialen Kompetenzen. Insgesamt können unter Berücksichtigung der kindlichen Zeitbedürfnisse und einer guten Betreuungsqualität außerfamiliäre Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebote für Kleinkinder insbesondere im (Laufe des) zweiten und im dritten Lebensjahr anregende Ergänzungen zur Familie darstellen (vgl. Familienbericht 2012).

Eine Metaanalyse aus 69 US-Studien zeigt, dass Kinder, deren Mütter vor dem dritten Geburtstag an den Arbeitsplatz zurückkehrten, später nicht mehr oder weniger Schul- und Verhaltensprobleme zeigen als Kinder von Müttern, die zu Hause bleiben. Im Gegenteil: die Kinder profitieren sogar davon, dass ihre Mütter arbeiten gehen. Vor allem bei Alleinerziehenden und bei Familien mit niedrigem Einkommen zeigen sich diese Effekte. Allerdings sollte der Beginn der außerfamiliären Betreuung nicht vor Vollendung des ersten Lebensjahres des Kindes stattfinden. Beginnen Mütter den beruflichen Wiedereinstieg schon im ersten Lebensjahr ihres Kindes, steht dies in einem negativen Zusammenhang mit der Entwicklung des Kindes (vgl. Lucas-Thompson et al. 2010). Laut der deutschen NUBBEK-Studie (2012) geht ein früherer Eintritt in die außerfamiliäre Betreuung bei zweijährigen Kindern mit besseren Entwicklungskennwerten im Kommunikationsverhalten und bei Alltagsfertigkeiten, und bei vierjährigen Kindern mit einem besseren rezeptiven Wortschatz einher. BildungsökonomInnen verweisen ebenfalls auf die hohe Bedeutung frühkindlicher Betreuungserfahrungen. Bildungsinvestitionen in der frühen Kindheit weisen eine höhere Rendite im Vergleich zu Bildungsinvestitionen in späteren Lebensjahren auf. Dies gilt insbesondere für Kinder aus benachteiligten Familien (vgl. Heckmann 2006).

Einige Studien zeigen allerdings nachteilige Effekte der Betreuung in Einrichtungen. Baker et al. (2008) zeigen, dass außerfamiliäre Betreuung negative Effekte auf die soziale Kompetenz von Kindern in Quebec, Kanada, hat. Eine hohe Subventionierung von Kinderbetreuungseinrichtungen führte zu einer vermehrten Inanspruchnahme von Tagesbetreuung. Der Anteil der null- bis vierjährigen Kinder, die eine Betreuungseinrichtung besuchen, stieg mit der Einführung der Subventionierung um 14 Prozentpunkte. Die Kinder zeigten eine größere Ängstlichkeit und Aggressivität sowie verschlechterte motorische und soziale Fertigkeiten. Eine NICHD-Studie (NICHD, 2003b) zu den Effekten des Betreuungsumfanges kommt zu ähnlichen Ergebnissen und stellt fest, dass Kinder im Alter von viereinhalb Jahren und im Grundschulalter ein höheres Level an Problemverhalten und aggressiven Verhaltensauffälligkeiten aufweisen. In der NICHD-Studie werden außerdem die langfristigen Effekte untersucht. Die negativen Effekte verschwinden bis zum 15. Lebensjahr.

Viele Studien differenzieren bei der Betrachtung möglicher Effekte nach dem sozioökonomischen Status der Eltern. Der Kompensationshypothese zufolge profitieren vor allem Kinder aus Familien mit niedrigen sozioökonomischen Lebenslagen von den materiellen und persönlichen Ressourcen, die die Mutter durch ihre Berufstätigkeit (wieder-)gewinnt. Die Kinder waren weniger aggressiv oder übertrieben ängstlich und schnitten in Intelligenztests besser ab als Kinder von vergleichbaren Müttern, die nicht arbeiteten. Dagegen können für Kinder aus Mittel- und Oberschichtsfamilien negati-

ve Effekte auftreten («lost-ressource Hypothese»). Sie würden mehr von der familialen Betreuung durch ihre gut ausgebildete Mutter profitieren als davon, was ihnen in der Kindertageseinrichtung vermittelt werden kann (vgl. NICHD 2003a). Kinder mit Migrationshintergrund kommen in Deutschland im Schnitt bis zu ein Jahr später in eine externe Betreuungseinrichtung. Um deren deutschsprachlichen Kompetenzerwerb zu fördern, regen die Forscher der NUB-BEK-Studie Maßnahmen an, die zum früheren Besuch von Migrantenkindern in qualitativ verbesserten Betreuungseinrichtungen führen. Sie mahnen: »Politische Maßnahmen, die frühe bildungsrelevante Erfahrungen von Kindern mit Migrationshintergrund und von anderen Kindern mit bedenkenswerten Lebenslagen behindern, sind kontraindiziert.« Gathmann und Saß (2012) zeigen, dass durch das Thüringische Betreuungsgeld der Anteil der in Kinderbetreuungseinrichtungen betreuten Kinder überproportional von gering qualifizierten Eltern, Alleinerziehenden und Familien mit niedrigem Einkommen zurückging. Damit werden genau diejenigen Kinder von den Betreuungseinrichtungen und deren anregenden Bildungs- und Lernumgebung ferngehalten, die davon am meisten profitieren würden.

Ausgleichszahlung/Anerkennungs- und Unterstützungsleistung

Weitere Argumente für die Einführung des Betreuungsgelds werden aus dem Fairnessgedanken abgeleitet. Das Betreuungsgeld schließe als **Ausgleichszahlung** für die Nicht-Inanspruchnahme öffentlicher Betreuung die verbliebene Förderlücke, die derzeit für diejenigen Eltern bestehe, die die öffentlich geförderte Kindertagesbetreuung für ihre ein- und zweijährigen Kinder nicht in Anspruch nehmen, und demgegenüber bislang keine **Anerkennung und Unterstützung** erhalten.

Der Gedanke des Ausgleichs zielt darauf, jemandem eine Zahlung für die Nicht-Inanspruchnahme einer staatlichen Leistung zu gewähren. Es gehört zu den staatlichen Aufgaben, im öffentlichen Interesse liegende Infrastruktur bereitzustellen. Diese finanziert er aus steuerlichen Mitteln, zu denen alle Bürgerinnen und Bürger nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit beitragen und somit zunächst grundsätzlich einen Anspruch auf Empfang oder Nutzung der Leistungen erwerben. Für die Nutzung dieser Einrichtungen (Bibliotheken, Krankenhäuser, Universitäten, Theater, Schwimmbäder, Opern, Kindergärten, Kinderbetreuungseinrichtungen etc.) kann der Staat Gebühren verlangen bzw. Beiträge erheben oder diese kostenlos zur Verfügung stellen. Grundsätzlich ist die Nutzung dieser Angebote (mit Ausnahme der Schulpflicht) freiwillig und die Entscheidung, welches Angebot man nutzt und welches man auslässt, obliegt jedem Einzelnen. Es ist aber nicht Aufgabe des Staates, wiederum jedem Einzelnen einen finanziellen Ausgleich für die Nicht-Inanspruchnahme von Leis-

tungen zu gewähren. Will der Staat die Inanspruchnahme einer Leistung einschränken, kann er den Preis erhöhen oder die Leistung abschaffen. Das Betreuungsgeld ist im Grunde aber genau dies: eine finanzielle Entschädigungszahlung dafür, dass eine andere Leistung – hier öffentlich geförderte Kinderbetreuungseinrichtung – nicht in Anspruch genommen wird.

Als **Anerkennungs- und Unterstützungsleistung** soll das Betreuungsgeld laut Gesetzentwurf den Eltern für die Betreuung ihrer Kleinkinder zur Verfügung stehen. Im selben Gesetzentwurf wird allerdings als einzige substantielle Anspruchsbedingung für das Betreuungsgeld die Nicht-Inanspruchnahme einer öffentlich geförderten Kinderbetreuung festgeschrieben, und zwar unabhängig davon, ob die Eltern die Betreuungsleistung selbst vornehmen oder aus dem familialen Umfeld oder von privat zu zahlenden Dritten vornehmen lassen. Angelegt als Anerkennungsleistung für Eltern, die ihre Kleinkinder betreuen, fordert das Gesetz jene Betreuung gerade nicht.

Résumé

Wie ist die neue familienpolitische Leistung zu bewerten? Nach Betrachtung des Gesetzesinhalts und der Diskussion der Zielsetzungen des Betreuungsgelds – echte Wahlfreiheit, Förderung des Kindeswohls, Ausgleichszahlung sowie Anerkennungs- und Unterstützungsleistung – drängt sich eine kritische Bewertung auf.

Die Herstellung von »Wahlfreiheit« setzt zunächst den bedarfsgerechten, zeitnahen Ausbau des öffentlichen Kinderbetreuungsangebots voraus. Nur dann kann überhaupt frei zwischen innerfamiliärer und externer Kinderbetreuung gewählt werden. Die Wahl zwischen interner und externer Betreuungsform besteht als solche auch ohne Betreuungsgeld – sofern genügend Plätze vorhanden sind. Das Betreuungsgeld verändert lediglich die relativen Preise und Konsummöglichkeiten von Familien und nimmt damit Einfluss auf die Entscheidungen von Eltern. Die Anreize zielen auf weniger Erwerbstätigkeit und mehr Kinderbetreuung zu Hause, die vor allem bei Gering- und Zweitverdienern zu erwarten sind.

Betrachtet man die Zielsetzung »Förderung des Kindeswohls« lassen sich Chancen und Risiken einer frühkindlichen Betreuung identifizieren. Unstrittig ist, dass eine gute pädagogische Betreuungsqualität in Betreuungseinrichtungen Grundvoraussetzung für das Kindeswohl ist. Hier sollte also verstärkt investiert werden. Die Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012) warnt etwa vor einem finanziellen Zielkonflikt zwischen dem noch ausstehenden Kita-Ausbau – zuzüglich der notwendigen qualitativen Verbesserungen – und der Einführung zusätzlicher Leistungen wie dem

Betreuungsgeld. Es besteht die Gefahr, dass am Ende »keines der intendierten Ziele zufriedenstellend« realisiert werden kann.

Die Zielsetzungen »Ausgleichszahlung« und »Anerkennungs- und Unterstützungsleistung« sind erheblichen rechtlichen Bedenken ausgesetzt. Die Nicht-Inanspruchnahme staatlich geförderter Infrastruktur mit einer Zahlung ausgleichen zu wollen, ist höchst fragwürdig. Der Gedanke, dass dieser Ausgleich einen Teil der Eltern davon abhalten soll, den im August 2013 in Kraft tretenden Rechtsanspruch auf einen öffentlich geförderten Kinderbetreuungsplatz wahrzunehmen, liegt nicht fern.

Versucht man das Betreuungsgeld systematisch in den Kontext der Entwicklung der Familienpolitik der letzten Jahre zu stellen, fällt eine folgerichtige Einordnung schwer. Die zwei großen familienpolitischen Reformen der letzten Jahre – Elterngeld und Kita-Ausbau – stehen der Einführung des Betreuungsgelds entgegen. Mit der Einführung des Elterngeldes 2007 – mit dem das zweijährige Erziehungsgeld¹⁷ ersetzt wurde – wurde bewusst die finanzielle Zuwendung an Eltern erhöht und gleichzeitig der Bezugszeitraum auf maximal 14 Monate verkürzt. Der Beschluss, den Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuungsplätze für unter-dreijährige Kinder zu forcieren, knüpft als infrastrukturelle Politikmaßnahme an das Elterngeld an. Beide Maßnahmen zielen auf eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Mit der Einführung eines Betreuungsgelds wird die entgegengesetzte Richtung eingeschlagen. Der Preis für die Inanspruchnahme der Kita-Plätze wird erhöht, und der Erwerbstätigkeit wird Attraktivität genommen. Hier treten Politikmaßnahmen für Eltern von ein- und zweijährigen Kindern direkt gegeneinander an – Ausgang unbekannt.

Nachdenklich stimmt außerdem, dass die Bundesministerien in den letzten Jahren große Anstrengungen unternommen haben, die vielen, undurchsichtigen familienpolitischen Maßnahmen in einer Gesamtevaluation wissenschaftlich überprüfen zu lassen. Anstatt das Dickicht zu entwirren, soll nun eine neue Maßnahme eingeführt werden, die genauso gut mit bestehenden Instrumenten der Familienpolitik umgesetzt werden könnte. Das Betreuungsgeld ist äquivalent zu einer Erhöhung des bestehenden Kindergelds um 150 Euro für Ein- und Zweijährige bei gleichzeitiger Erhöhung der Preise für Kinderbetreuung um den gleichen Betrag. Ein ähnlicher Effekt ließe sich auch herstellen, indem das alte Elterngeld für das zweite und dritte Lebensjahr wiederingeführt würde. Unabhängigkeit von der Bewertung der Ziele des Betreuungsgelds, muss in Zweifel gezogen werden, ob die richtigen Mittel angewandt werden.

¹⁷ Als Landeserziehungsgeld konnte der Bezug in Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen um bis zu ein Jahr verlängert werden.

Ein klares familienpolitisches Ziel ist ebenfalls nicht erkennbar, wenn auf der einen Seite viel Geld in den Ausbau von Kinderbetreuung investiert wird, um auf der anderen Seite die Inanspruchnahme von Kinderbetreuung zu verteuern. In Anbetracht der diskutierten Begründungen – echte Wahlfreiheit, Förderung des Kindeswohls, Ausgleichszahlung sowie Anerkennungs- und Unterstützungsleistung – erscheint das Betreuungsgeld als zweifelhafte Maßnahme.

Literatur

Ahnert, L., H. Rickert und M.E. Lamb (2000), »Shared Caregiving: Comparison between Home and Child Care«, *Developmental Psychology* 36, 339–351.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012), *Bildung in Deutschland 2012. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur kulturellen Bildung im Lebenslauf*, W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld.

Baker, M., J. Gruber und K. Milligan (2008), »Universal Childcare, Maternal Labor Supply, and Family Well-Being«, *Journal of Political Economy* 116(4), 709–745.

Berger, E.M. und K.C. Spieß (2011), »Maternal Life Satisfaction and Child Outcomes: Are They Related?«, *Journal of Economic Psychology* 32(1), 142–158.

BMFSFJ (2012), *Dritter Zwischenbericht zur Evaluation des Kinderförderungsgesetzes, Bericht der Bundesregierung 2012 nach § 24a Abs. 5 SGB VIII über den Stand des Ausbaus für ein bedarfsgerechtes Angebot an Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren für das Berichtsjahr 2011*, Berlin.

Boll, C. und N. Reich (2012), »Das Betreuungsgeld – eine kritische ökonomische Analyse«, *Wirtschaftsdienst* 92(2), 121–128.

Familienbericht (2012), *Zeit für Familie – Familienzeitpolitik als Chance einer nachhaltigen Familienpolitik*, Bericht der Sachverständigenkommission zum Achten Familienbericht, online verfügbar unter: http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Zeit-f_C3_BCr-Familie-Flyer-zum-Achten-Familienbericht,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf.

Gathmann, C. und B. Saß (2012), »Taxing Childcare: Effects on Labor Supply and Children«, IZA Discussion Paper, Nr. 6440.

Heckman, J.J. (2006), »Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children«, *Science* 312(5782), 1900–1902.

Lucas-Thompson, R.G., W.A. Goldberg und J. Prause (2010), »Maternal Work Early in the Lives of Children and Its Distal Associations With Achievement and Behavior Problems: A Meta-Analysis«, *Psychological Bulletin* 136(6), 915–942.

NICHD Early Child Care Research Network (NICHD) (2003a), »Families Matter – Even for Kids in Child Care«, *Journal of Developmental and Behavioral Pediatrics* 24, 58–62.

NICHD Early Child Care Research Network (NICHD) (2003b), »Does Amount of Time Spent in Child Care Predict Socio-Emotional Adjustment during the Transition to Kindergarten?«, *Child Development* 74, 976–1005.

NUBBEK (2012), W. Tietze, F. Becker-Stoll, J. Benschel, A.G. Eckhardt, G. Haug-Schnabel, B. Kalicki, H. Keller und B. Leyendecker (Hrsg.), *NUBBEK: Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit – Fragestellungen und Ergebnisse im Überblick*, online verfügbar unter: <http://www.nubbek.de/media/pdf/NUBBEK%20Broschuere.pdf>.

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (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, online verfügbar unter: ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/Endbericht_Betreuungsgeld2009.pdf.