ECONSTOR
*Make Your Publications Visible.*

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Rainer, Helmut et al.

**Article**

# Öffentlich geförderte Kinderbetreuung in Deutschland: Evaluierung der Auswirkungen auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Rainer, Helmut et al. (2013) : Öffentlich geförderte Kinderbetreuung in Deutschland: Evaluierung der Auswirkungen auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 66, Iss. 07, pp. 31-40

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/165259

**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.*

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

# Öffentlich geförderte Kinderbetreuung in Deutschland: Evaluierung der Auswirkungen auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern



Helmut Rainer, Wolfgang Auer, Stefan Bauernschuster, Natalia Danzer, Anita Fichtl, Timo Hener, Christian Holzner, Janina Reinkowski und Martin Werding*

**Die Förderung institutionalisierter Kinderbetreuung durch die öffentliche Hand stellt eines der zentralen Elemente in der deutschen Familienpolitik der letzten 20 Jahre dar. Während bereits seit 1. Januar 1996 ein Rechtsanspruch auf Tagesbetreuung für Kinder ab dem vollendeten dritten Lebensjahr gilt, rückte in den letzten Jahren die Tagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren immer stärker in den Vordergrund. Am 1. August 2013 wird ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für alle Kinder vom vollendeten ersten bis zum vollendeten dritten Lebensjahr eingeführt. Auch im Bereich der Betreuung von Schulkindern gab es in den letzten Jahren Bewegung. So wurde im Rahmen des Investitionsprogramms »Zukunft Bildung und Betreuung« in den Jahren 2003 bis 2009 der Auf- und Ausbau von Ganztagesschulen durch Bund und Länder finanziell gefördert. Eine aktuelle Forschungsstudie[1] des ifo Instituts hat im Rahmen der vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) in Auftrag gegebenen Gesamtevaluation von zentralen ehe- und familienbezogenen Leistungen die Auswirkungen[2] von öffentlich geförderter Kinderbetreuung für Familien mit unter-dreijährigen Kindern, mit drei- bis sechsjährigen Kindern und mit über-sechsjährigen Schulkindern untersucht und Überlegungen zu der Effizienz dieser familienpolitischen Leistung angestellt. Zentrale Ergebnisse: Die öffentliche Kinderbetreuung wirkt positiv auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern. Die Kosten einer staatlich geförderten Kinderbetreuung finanzieren sich dabei größtenteils selbst.**

## Kinderbetreuungsangebot und Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern: Existierende Evidenz

Grundsätzlich lässt sich vermuten, dass die Verfügbarkeit, die Ausgestaltung, die Kosten und vor allem die Qualität von Kinderbetreuungsplätzen Einfluss auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern haben. Das Kinderbetreuungsangebot, auf das Familien zurückgreifen können, kann in formellen Betreuungsplätzen, d.h. in öffentlich geförderten externen Betreuungsplätzen in Kindertagesstätten, bei Tagesmüttern/Tagesvätern, in Kindergärten, in Ganztagesschulen und in Horten, oder im informellen Bereich bestehen. In letzterem Fall werden die Kinder durch das familiale Umfeld etwa durch die Großeltern oder andere Verwandte, durch Au-Pairs und Nachbarn oder durch privat organisiertes und bezahltes Betreuungspersonal betreut. Je nach Art und Verfügbarkeit der Kinderbetreuungsmöglichkeiten kann eine Mutter nach ihrer Präferenz und ihrem zu erwartenden Einkommen mehr oder weniger frei entscheiden, ob und in welchem Umfang sie neben der Kindererziehung einer Erwerbstätigkeit nachgehen möchte oder nicht.

In der vorliegenden Studie wird der Zusammenhang zwischen dem Ausbau bzw. der Subventionierung von formellen Kinderbetreuungsangeboten und der Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern untersucht. In der ökonomischen Literatur ist dieser Zusammenhang in zahlreichen theoretischen und empirischen internationalen Studien erforscht worden. Für Deutschland liegen bislang wenige empirische Studien vor, die kausale Effekte von Kinderbetreuungseinrichtungen auf die Erwerbstätigkeit von Frauen abschätzen.

### *Ökonomische Theorie der Familie*

Aus theoretischer Sicht hängt der Umfang der mütterlichen Erwerbstätigkeit im Wesentlichen von der Verfügbarkeit von Alternativen zur mütterlichen Kinderbetreuung ab. Ohne derartige Alternativen bleibt den Müttern oft keine andere Wahl als grundsätzlich auf eine Erwerbsbeteiligung

* Prof Dr. Martin Werding ist Professor an der Ruhr-Universität Bochum und ifo-Forschungsprofessor.

[1] Der vorliegende Artikel basiert auf der Studie Rainer et al. (2013). Dort finden sich weitere Details und weitere Ergebnisse.

[2] In der Studie wurden Wirkungsanalysen der öffentlich geförderten Kinderbetreuung im Hinblick auf die Ziele »Vereinbarkeit von Familie und Beruf«, »Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe von Familien« sowie »Steigerung der Geburtenrate/Erfüllung von Kinderwünschen« und Effizienzanalysen durchgeführt. In diesem Artikel wird nur von den Ergebnissen hinsichtlich der »Vereinbarkeit von Familie und Beruf« berichtet.

zu verzichten (Theorie der Zeitallokation, Becker 1965). Auch dürften die Kosten eine wesentliche Rolle bei der Entscheidung für eine mütterliche Erwerbsbeteiligung spielen. Die ökonomische Theorie der Familie (vgl. Becker 1981; Ermisch 1989, 2003; Cigno 1991) besagt, dass das öffentliche Kinderbetreuungsangebot die mütterliche Erwerbsbeteiligung auf zweierlei Arten beeinflussen kann. Zum einen kann es das öffentliche Betreuungsangebot und dessen Kosten für Mütter mehr oder weniger attraktiv machen, ihre verfügbare Zeit entweder für Erwerbsarbeit oder aber für Betreuungsarbeit einzusetzen. Die Mutter wird abwägen, ob es sich für sie rentiert, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder ihre Zeit in die Kinderbetreuung zu investieren. Durch die Kinderbetreuung entgeht ihr potenziell Erwerbseinkommen, dafür hat sie aber auch keine Kosten in Form von Kinderbetreuungsgebühren oder Arbeitsleid (vgl. Blau und Ferber 1992). Zum anderen können Kinderbetreuungskosten als eine Art »Steuer« auf den mütterlichen Erwerbslohn wirken (vgl. Connelly 1992; Michalopolous et al. 1992). Beide Erklärungsansätze sagen gemeinsam voraus, dass die Erwerbsbeteiligung von Müttern nach einer Zunahme an kostengünstigen oder kostenfreien Betreuungsalternativen steigt.

*Empirische Studien*

In den letzten Jahren wurden zahlreiche Studien zum Zusammenhang zwischen dem Ausbau bzw. der Subventionierung von öffentlich geförderten Kinderbetreuungsangeboten und der Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern mit Daten aus verschiedenen Ländern publiziert.

Anderson und Levine (1999), Blau (2003) und Blau und Currie (2006) geben einen Überblick über (ältere) nicht-experimentelle Studien. Diese Studien kommen zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen, können aber die Effekte nicht eindeutig kausal identifizieren. Zusammenfassend hält Blau (2003) fest, dass die glaubwürdigsten Studien lediglich schwache Reaktionen in der Erwerbstätigkeit auf den Preis der Kinderbetreuung finden.

Neuere Studien versuchen, kausale Wirkungszusammenhänge unter Ausnutzung sogenannter natürlicher Experimente zu identifizieren. Sie untersuchen unterschiedliche Reformen in verschiedenen Ländern, die beispielsweise den quantitativen Ausbau des Kinderbetreuungsangebots bzw. einer kostengünstigeren Bereitstellung von Kinderbetreuungsplätzen – etwa durch Einführung eines kostenlosen Kindergartenjahres – beinhalten. Dabei finden sie mehrheitlich positive Effekte auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern; die Effekte sind typischerweise größer für alleinerziehende Mütter (vgl. Levebre und Merrigan 2008; Baker et al. 2008 für Kanada; Schlosser 2007 für Israel; Berlinski und Galiani 2007 für Argentinien; Gelbach 2002, Blau und Tekin 2007 sowie Berger und Black 1992 für die USA).

Es gibt jedoch auch Studien, die keine Effekte öffentlich geförderter Kinderbetreuung auf die Erwerbstätigkeit von Müttern finden. Dazu gehören etwa Fitzpatrick (2010) und Cascio (2009), die unterschiedliche Reformen in den USA ausnutzen und keinerlei Effekte auf die Erwerbsbeteiligung von verheirateten Müttern, aber positive Effekte für Alleinerziehende entdecken. Lundin et al. (2008) finden keine Effekte eines Preisrückgangs für Kinderbetreuung in Schweden auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen. Sie untersuchen eine familienpolitische Reform im Jahr 2002, mit der eine Preisobergrenze für Kinderbetreuung eingeführt wurde. Die Autoren erklären die Nulleffekte damit, dass in Schweden schon vorher eine hohe Erwerbsbeteiligungsquote von Frauen bestanden hatte. Auch Havnes und Mogstad (2011) finden keine ursächlichen Wirkungen des Ausbaus der Kinderbetreuung für drei- bis sechsjährige Kinder in Norwegen auf die Erwerbstätigkeit der Mütter. Dies erklären sie damit, dass es in Norwegen schon vor dem Ausbau formaler Kinderbetreuung umfangreiche Möglichkeiten informeller Kinderbetreuung gab. Durch den Ausbau öffentlich geförderter Kinderbetreuungsinstitutionen Ende der 1970er Jahre kam es dort vor allem zur Substitution informeller durch formelle Kinderbetreuung (crowding out informeller Kinderbetreuung) durch Mütter, die schon vorher erwerbstätig gewesen waren. Mögliche positive Effekte einer Reform können also davon abhängen, ob und in welchem Maße in den untersuchten Ländern bereits vor Einführung einer politischen Reform umfangreiche Möglichkeiten informeller Kinderbetreuung bestanden haben.

Unter Berücksichtigung der beschriebenen Literatur lässt sich für Deutschland – insbesondere für Westdeutschland – vermuten, dass der Ausbau von öffentlich geförderten Kinderbetreuungsplätzen signifikante und positive Effekte auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern hat. Drei zentrale Gründe sprechen dafür: Erstens gibt es in Deutschland traditionell keinen nennenswert großen informellen Betreuungssektor wie etwa in Norwegen, so dass es in Deutschland erwartungsgemäß nicht zu Verdrängungseffekten kommen wird. Zweitens war die Muttererbstätigkeit in Deutschland jahrzehntelang auf einem sehr niedrigen Niveau, so dass sich im Gegensatz zu beispielsweise Schweden großes Arbeitskräftepotenzial erwarten lässt. Und drittens geht es in Deutschland, auch im Gegensatz zur von Lundin et al. (2008) analysierten schwedischen Reform, nicht um eine marginale Senkung der Betreuungskosten, sondern um die Sicherstellung der grundsätzlichen Verfügbarkeit von Kinderbetreuungsplätzen.

## Kinderbetreuung in Deutschland: Evaluierung der Auswirkungen auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern

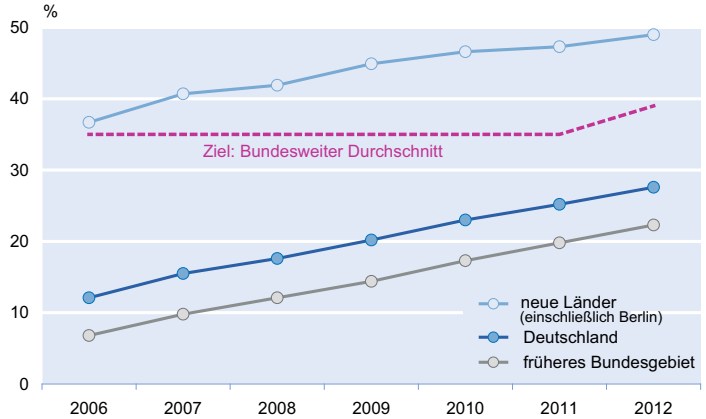
Die Wirkungsanalysen der öffentlich geförderten Kinderbetreuung auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern wurden getrennt nach Altersgruppen der Kinder angestellt. Die-

se differenzierte Altersgruppenbetrachtung für Familien mit unter-dreijährigen Kindern, mit drei- bis sechsjährigen Kindern und mit über-sechsjährigen Schulkindern hängt mit den unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen der Kinderbetreuung in Deutschland zusammen.

*Betreuungsangebote für Kinder bis zum dritten Lebensjahr*

Die Förderung institutionalisierter Kinderbetreuung für Kinder unter drei Jahren rückte in den letzten Jahren immer stärker in den politischen und öffentlichen Vordergrund. Mit dem zum 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Tagesbetreuungsausbaugesetz legte man sich unter anderem darauf fest, bis Herbst 2010 230 000 zusätzliche Plätze in Kindertagesstätten oder bei Tagesmüttern/Tagesvätern zu schaffen. Ziel war dabei, eine Betreuungsquote von 21% zu erreichen. Anschließend wurde auf dem »Krippengipfel« von Bund, Ländern und Kommunen im Jahr 2007 der Ausbau institutionalisierter Kinderbetreuungsangebote für Kinder unter drei Jahren weiter vorangetrieben. Bis 2013 sollen bundesweit für 750 000 Kinder unter drei Jahren Angebote zur Kindertagesbetreuung geschaffen werden. Dies entspricht einer Betreuungsquote von 35% für alle Kinder unter drei Jahren. Weitere Konkretisierungen erfolgten mit dem seit 16. Dezember 2008 geltenden Kinderförderungsgesetz (KiFöG), laut dem 30% der neu zu schaffenden Plätze für Kinder unter drei Jahren bei Tagesmüttern oder Tagesvätern entstehen sollen. Ab August 2013 soll schließlich jedes Kind mit Vollendung des ersten Lebensjahres Anspruch auf Betreuung in einer Kindertageseinrichtung oder bei einer/m Tagesmutter/Tagesvater haben. Neueren Angaben des Bundesfamilienministeriums zufolge hat sich die zum 1. August 2013 bedarfsdeckende Betreuungsquote auf 39% erhöht. Es werden also insgesamt 780 000 Plätze benötigt, um den Rechtsanspruch erfüllen zu können (vgl. BMFSFJ 2013). Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Betreuungsquoten von Kindern unter drei Jahren seit 2006. In den neuen Ländern (einschließlich Berlin) lag die Betreuungsquote bereits 2006 auf einem hohen Niveau (36,7%), und ist seit dem weiterhin auf fast 50% gestiegen. Im früheren Bundesgebiet dagegen ist die Betreuungsquote von einem sehr niedrigen Ausgangsniveau von 6,8% in 2006 kontinuierlich auf 22,3% in 2012 angewachsen. In Gesamtdeutschland betrug die Betreuungsquote zum Stichtag 1. März 2012 27,6%.

**Abb. 1**
**Betreuungsquoten von Kindern unter drei Jahren[a)]**




[a)] Anteil der Kinder in Kindertagesbetreuung an allen Kindern dieser Altersgruppe.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2012), Stichtag: 1. März 2012.

Differenziert nach Altersgruppen lag die Betreuungsquote für Kinder im ersten Lebensjahr durchschnittlich bei 2,8% (2,3% im früheren Bundesgebiet und 4,7% in den neuen Ländern einschließlich Berlin). Bei den Einjährigen ist sie mit 28,4% (20,7% in West- und 59,4% in Ostdeutschland) schon deutlich höher, während sie für Kinder im dritten Lebensjahr 51,1% erreicht (43,4% in West- und 82,5% in Ostdeutschland). Die Betreuungsquoten für Kinder unter drei Jahren nehmen also mit dem Alter der Kinder stetig zu und liegen in Ostdeutschland über alle Altersgruppen hinweg höher als in Westdeutschland (vgl. Statistisches Bundesamt 2012).

Eines der zentralen politischen Ziele des Ausbaus der Kinderbetreuungsplätze für unter Dreijährige ist die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Um zu untersuchen, inwieweit dieses Ziel erreicht wird, werden Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) aus den Jahren 2000 bis 2009 verwendet. In multivariaten Wirkungsanalysen werden Mütter von unter-dreijährigen Kindern, die für ihr jüngstes Kind einen Betreuungsplatz haben, mit Müttern, die für ihr jüngstes unter-dreijähriges Kind keinen Betreuungsplatz haben, verglichen. Der multivariate Aufbau erlaubt es, den Einfluss vieler anderer Variablen wie Alter, Schul- und Berufsbildung, Migrationshintergrund und Familienstand herauszurechnen. Sogar Einstellungen dazu, wie wichtig es für die jeweilige Mutter ist, eigene Kinder zu haben, Erfolg im Beruf zu haben oder sich etwas leisten zu können, werden berücksichtigt. Unter Zuhilfenahme der Matching-Methode werden letztendlich »statistische Zwillinge« miteinander verglichen, die sich nicht mehr anhand all dieser beobachtbaren Charakteristika unterscheiden, sondern nur noch in der Tatsache, ob sie eine externe Kinderbetreuung für ihr jüngstes unter-dreijähriges Kind in Anspruch nehmen oder nicht.

Tabelle 1 zeigt, dass sich vor dem Matching Mütter mit Betreuungsplatz (Treatmentgruppe) signifikant von Müttern ohne Betreuungsplatz (Kontrollgruppe) unterscheiden. Sie messen dem Erfolg im Beruf einen höheren Stellenwert bei, während die Wichtigkeit eigene Kinder zu haben als geringer eingestuft wird. Weiterhin sind die Mütter, die ihr unter-dreijähriges Kind extern betreuen

**Tab. 1**
**Deskriptive Statistiken der Stichprobe vor und nach Matching (U3)**

| | Unmatched Sample | | | Matched Sample | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Treatment-gruppe | Kontroll-gruppe | T-Statistik (Differenz) | Treatment-gruppe | Kontroll-gruppe | T-Statistik (Differenz) |
| Wichtigkeit »Erfolg im Beruf« | 2,957 | 2,716 | 4,33 | 2,964 | 2,716 | 1,02 |
| Wichtigkeit »Kinder« | 3,695 | 3,855 | 5,39 | 3,709 | 3,855 | 0,03 |
| Wichtigkeit »Leisten können« | 2,991 | 3,012 | 0,45 | 3,000 | 3,019 | 0,27 |
| Alter | 32,386 | 31,706 | 1,71 | 32,500 | 33,095 | 0,81 |
| Bildungszeit | 13,777 | 12,447 | 7,05 | 13,730 | 13,87 | 0,55 |
| Kein Migrationshintergrund | 0,888 | 0,732 | 5,04 | 0,882 | 0,877 | 0,12 |
| Single | 0,094 | 0,074 | 1,05 | 0,100 | 0,096 | 0,11 |
| Anzahl der Kinder | 1,661 | 1,897 | 3,41 | 1,691 | 1,772 | 0,85 |
| Alter des jüngsten Kindes | 24,884 | 15,336 | 13,76 | 24,595 | 25,590 | 1,35 |

Anmerkung: Die Tabelle zeigt die Mittelwertvergleiche von Kontrollvariablen vor und nach *Matching*. Die Treatmentgruppe umfasst Mütter mit Betreuungsplatz für ihr unter-dreijähriges Kind, während die Kontrollgruppe aus Müttern ohne Betreuungsplatz für ihr unter-dreijähriges Kind besteht. Standardfehler berechnet nach Abadie und Imbens (2006).

Quelle: SOEP (2004; 2008).

lassen, im Schnitt gebildeter, sie haben weniger oft einen (direkten oder indirekten) Migrationshintergrund, haben weniger Kinder, und ihr jüngstes Kind ist durchschnittlich 9,5 Monate älter als das der Mütter aus der Kontrollgruppe. In diesem Stadium können Unterschiede in der Erwerbstätigkeit der Mütter also nicht eindeutig auf die Inanspruchnahme einer Kinderbetreuung zurückgeführt werden, sondern sie könnten auch durch all die anderen genannten Unterschiede getrieben sein.

Nach dem Matching hingegen unterscheidet sich die Treatmentgruppe der Mütter, die ein Betreuungsangebot in Anspruch nehmen, anhand aller beobachteten Charakteristika nicht mehr von der Kontrollgruppe der Mütter, die kein Betreuungsangebot nutzen. Mütter aus beiden Gruppen haben nun sehr ähnliche Einstellungen bezüglich der Wichtigkeit, die sie Erfolg im Beruf einerseits und eigenen Kindern andererseits zuschreiben. Sie sind ähnlich alt, ähnlich gebildet, haben annähernd gleich oft einen Migrationshintergrund und sehr ähnliche Einstellungen zur Wichtigkeit von Familie und Beruf. Auch die durchschnittliche Anzahl der Kinder sowie das Alter des jüngsten Kindes in Treatment- und Kontrollgruppe sind nach Matching nicht mehr statistisch unterschiedlich. Auf diese Weise werden also letztlich Mütter miteinander verglichen, die sich anhand ihrer beobachtbaren Charakteristika nicht mehr voneinander unterscheiden, sondern lediglich dadurch, dass die einen Betreuungsplatz für ihr jüngstes Kind haben (Treatmentgruppe) und die anderen nicht (Kontrollgruppe).

*Effekte auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern*

Als arbeitsmarktrelevante Ergebnisvariablen werden die Erwerbstätigkeit, die tatsächliche Arbeitszeit, das Bruttomonatseinkommen und das Nettoarbeitseinkommen betrachtet. Diese werden im Mittelwert über Treatment- und Kontrollgruppe verglichen. Die Resultate dieses nicht-parametrischen Vergleichs zeigen, dass Mütter, die für ihr jüngstes Kind ein öffentlich gefördertes Betreuungsangebot nutzen, im Vergleich zu Müttern, die dies nicht tun, eine im Schnitt um 35,5 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit haben erwerbstätig zu sein. Detaillierte Untersuchungen legen na-

**Tab. 2**
**Betreuung U3 und Arbeitsmarkt: Non-parametrische Matching-Effekte (ATT)**

| | Nach Matching | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Treatment-gruppe | Kontroll-gruppe | ATT | Std.-Fehler | T-Statistik |
| Erwerbstätig | 0,705 | 0,349 | 0,355 | 0,057 | 6,25 |
| Tatsächliche Arbeitszeit | 20,019 | 7,390 | 12,630 | 1,882 | 6,71 |
| Monatseinkommen (brutto) | 1126,302 | 553,899 | 572,403 | 160,636 | 3,56 |
| Monatseinkommen (netto) | 747,469 | 387,624 | 359,846 | 116,381 | 3,09 |

Anmerkung: Die Tabelle zeigt Mittelwertvergleiche in den Ergebnisvariablen zwischen Treatment- und Kontrollgruppe. Euro-Werte sind deflationiert mit Basisjahr 2009. Die Treatmentgruppe umfasst Mütter mit Betreuungsplatz für ihr unter-dreijähriges Kind, während die Kontrollgruppe aus Müttern ohne Betreuungsplatz für ihr unter-dreijähriges Kind besteht. Standardfehler berechnet nach Abadie und Imbens (2006).

Quelle: SOEP (2004; 2008).

he, dass die Mütter, die durch einen Betreuungsplatz eine Beschäftigung aufnehmen können, vor allem Teilzeitarbeit aufnehmen. Mütter mit Betreuungsplatz verdienen durchschnittlich circa 570 Euro brutto (circa 360 Euro netto)[3] mehr als Mütter ohne Betreuungsplatz (vgl. Tab. 2). Rechnet man diese Ergebnisse unter der Annahme hoch, dass 1 000 Betreuungsplätze zufällig auf alle Kinder unter drei Jahren verteilt werden, aber nur die Betreuung für das jüngste Kind ausschlaggebend für die Arbeitsmarkteffekte ist, werden dadurch 329 Mütter eine Beschäftigung aufnehmen und insgesamt 11 695 Arbeitsstunden pro Woche (entspricht 292 vollzeitäquivalenten Stellen) arbeiten. Damit werden durch die Nutzung der 1 000 Betreuungsplätze 530 042 Euro brutto pro Monat verdient, was sich in 333 221 Euro netto übersetzt.

## Betreuungsangebote für Kinder vom vierten bis zum sechsten Lebensjahr

Seit dem 1. Januar 1996 können Eltern einen Rechtsanspruch auf Tagesbetreuung für Kinder ab dem vollendeten dritten Lebensjahr geltend machen. Der Umfang der zugesicherten Betreuung variiert jedoch auch heute noch stark zwischen den Bundesländern und liegt zwischen vier Stunden täglich in Bremen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein und zehn Stunden in Thüringen.

Der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz hat dazu geführt, dass über ganz Deutschland hinweg eine sehr hohe Deckung von Betreuungsplätzen für Kinder vom vierten bis zum sechsten Lebensjahr existiert. Die Nutzung des Betreuungsangebotes für Kinder im Kindergartenalter lag im Jahr 2009 im gesamtdeutschen Durchschnitt bei rund 92%, wobei die Betreuungsquoten in Ostdeutschland (94,6%) etwas über dem westdeutschen Niveau (90,5%) lagen. Deutlicher ist das Ost-West-Gefälle, wenn man statt Betreuungsquoten Ganztagesquoten heranzieht. Diese Quote war im Jahr 2009 mit 65,3% in Ostdeutschland fast dreimal so hoch wie in Westdeutschland (22,7%). Am stärksten verbreitet ist die Ganztagesbetreuung von Kindergartenkindern in Thüringen (vgl. Statistisches Bundesamt 2010).

Um den Effekt der öffentlich geförderten Kinderbetreuung für Kinder vom vierten bis zum sechsten Lebensjahr auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf/Wahlfreiheit zu untersuchen, werden erneut die Daten des SOEP aus den Jahren 2000 bis 2009 und die bereits für den Bereich der Betreuung von Kindern bis zum dritten Lebensjahr angewandten empirischen Methoden verwendet. Durch die Matching-Methode werden wieder Mütter, die für ihr jüngstes Kind im Kindergartenalter einen Betreuungsplatz haben (Treatmentgruppe), mit Müttern, die keinen Betreuungsplatz für ihr Kind im Alter von drei bis sechs Jahren haben (Kontrollgruppe), verglichen. Wie schon bei den multivariaten Analysen für die Betreuung von Kindern unter drei kann aufgrund der umfangreichen Individualdaten des SOEP der Einfluss vieler anderer Variablen, die die Erwerbstätigkeit der Mutter beeinflussen können, herausgerechnet werden.

### *Effekte auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern*

In den Hauptspezifikationen liegt der Fokus explizit auf Müttern von drei- bis vierjährigen Kindern, da genau in dieser Untergruppe die größte Variation im Besuch einer Kindertageseinrichtung besteht. Unter den Fünf- und Sechsjährigen hingegen finden sich kaum Kinder, die keinen Kindergarten besuchen. Tabelle 3 zeigt die Mittelwertvergleiche in den arbeitsmarktrelevanten Ergebnisvariablen zwischen Treatment- und Kontrollgruppe nach Anwendung des Matchings. Die Mütter der Treatment- und der Kontrollgruppe unterscheiden sich also nicht mehr anhand beobachtbarer Charakteristika wie beispielsweise ihr Alter, ihre Bildung oder ihre Einstellungen gegenüber Kindern oder Beruf, sondern nur noch darin, ob sie einen Betreuungsplatz für ihr Kind nutzen oder nicht. Mütter mit Betreuungsplatz für ihr jüngstes drei- bis vierjähriges Kind haben eine um 20 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit, erwerbstätig zu sein, als Müt-

[3] Die Euro-Angaben sind inflationsbereinigt mit Basis 2009.

**Tab. 3**
**Betreuung (Drei- unter Vierjährige) und Arbeitsmarkt: Matching-Effekte (ATT)**

| | Nach Matching | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Treatment-gruppe | Kontroll-gruppe | ATT | Std.-Fehler | T-Statistik |
| Erwerbstätig | 0,63 | 0,43 | 0,20 | 0,04 | 4,71 |
| Tatsächliche Arbeitszeit | 15,92 | 9,35 | 6,57 | 1,27 | 5,16 |
| Monatseinkommen (brutto) | 899,70 | 514,22 | 385,49 | 89,26 | 4,32 |
| Monatseinkommen (netto) | 566,65 | 358,75 | 207,90 | 72,41 | 2,87 |

Anmerkung: Die Tabelle zeigt Mittelwertvergleiche in den Ergebnisvariablen zwischen Treatment- und Kontrollgruppe. Euro-Werte sind deflationiert mit Basisjahr 2009. Die Treatmentgruppe umfasst Mütter mit Betreuungsplatz für ihr drei- bis unter-vierjähriges Kind, während die Kontrollgruppe aus Müttern ohne Betreuungsplatz für ihr drei- bis unter-vierjähriges Kind besteht. Standardfehler berechnet nach Abadie und Imbens (2006).

Quelle: SOEP (2000–2009).

ter, deren jüngstes drei- bis vierjähriges Kind keinen Betreuungsplatz hat. Erstere arbeiten durchschnittlich 6,5 Stunden mehr und verdienen dadurch ca. 385 Euro brutto (208 Euro netto) mehr.

Die Ergebnisse weiterer Schätzungen zeigen auch für den Kindergartenbereich, dass öffentlich geförderte Kinderbetreuung Mütter in der eigenen Kinderbetreuung und auch in der Hausarbeit entlastet. Dadurch wird vielen Müttern der Weg in die (Wieder-)Beschäftigung am Arbeitsmarkt geebnet. Die Analysen legen nahe, dass der Effekt auf die Erwerbstätigkeit der Mütter dadurch zustande kommt, dass Mütter aus der Nicht-Erwerbstätigkeit vor allem in Teilzeitbeschäftigung gehen. Mehr-Kind-Familien scheinen dabei etwas weniger von einem Kindergartenplatz zu profitieren als Ein-Kind-Familien. Unter der Annahme, dass sich die Erwerbs- und Einkommenseffekte von einem Betreuungszugang für Drei- bis unter Sechsjährige nur entfalten können, wenn es kein jüngeres Kind in der Familie gibt, werden die Ergebnisse aus den multivariaten Analysen hochgerechnet. Die Ergebnisse der Hochrechnung zeigen, dass, wenn 1 000 Betreuungsplätze für Drei- bis unter Sechsjährige zufällig verteilt werden, davon nach Zahlen des Statistischen Bundesamtes 673 Frauen betroffen sind, für die dieser Betreuungsplatz zugleich bedeutet, dass das jüngste Kind in der Familie betreut ist. Diese 1 000 zufällig verteilten Betreuungsplätze führen dann dazu, dass 141 Mütter eine Beschäftigung aufnehmen, die dies ohne Betreuungsplatz nicht gemacht hätten, was wiederum zu einem Plus von 3 810 tatsächlichen Wochenarbeitsstunden (entspricht etwa 95 vollzeitäquivalenten Stellen) führt. Der entsprechende Zuwachs des Bruttomonatseinkommens beträgt rund 180 000 Euro. Dies entspricht einer Erhöhung des Nettomonatseinkommens von rund 109 000 Euro.

In weiterführenden Untersuchungen ist die Frage untersucht worden, in wie weit sich die Effekte von Halbtages- und Ganztagesbetreuung im Kindergarten unterscheiden. Nicht überraschend ergeben die Analysen, dass die Effekte einer Ganztagesbetreuung auf die Erwerbsbeteiligung von Müttern deutlich größer sind als die Effekte einer Halbtagesbetreuung. Durch einen Ganztagesbetreuungsplatz können deutlich mehr Mütter den (Wieder-)Einstieg ins Berufsleben schaffen. Insbesondere zeigt sich auch, dass Mütter, die tatsächlich einen Ganztages- statt eines Halbtagesbetreuungsplatzes für ihr Kindergartenkind nutzen, aus der Nicht-Erwerbstätigkeit meist sogar auf eine Vollzeitstelle wechseln können. Im Vergleich zu Müttern mit einem Halbtagesbetreuungsplatz verdienen Mütter mit einem Ganztagesbetreuungsplatz im Schnitt circa 500 Euro brutto (300 Euro netto) pro Monat mehr.

Insgesamt wurden wie beschrieben in den multivariaten Analysen viele beobachtbare Einflussvariablen herausgerechnet. Hinsichtlich dieser beobachtbaren Charakteristika kann sichergestellt werden, dass sich die Vergleichsgruppen bis auf die Tatsache der Inanspruchnahme eines öffentlich geförderten Kinderbetreuungsplatzes letztendlich nicht mehr unterscheiden. Allerdings ist dadurch noch nicht absolut sichergestellt, dass der geschätzte Zusammenhang zwischen Kinderbetreuung und Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern tatsächlich kausaler Natur ist. Einerseits ist es nämlich nach wie vor möglich, dass die geschätzten Effekte auf die Erwerbstätigkeit durch weitere nicht im Datensatz beobachtete Charakteristika systematisch verzerrt wurden. Das heißt, es könnte sein, dass die gefundenen Effekte auf ganz andere Unterschiede zwischen den beiden Gruppen zurückzuführen sind, die jedoch für den Empiriker schlicht unbeobachtbar bleiben. Zum zweiten ist auch die Wirkungsrichtung noch nicht abschließend geklärt: Steigt die Müttererwerbstätigkeit an, *weil* das öffentlich geförderte Kindertagesbetreuungsangebot ausgebaut worden ist, oder bekommen die Mütter, die bereits einer Arbeit nachgehen, eher einen Betreuungsplatz?

Um diesen Problemen zu begegnen und tatsächlich einen ursächlichen Effekt der Kinderbetreuung auf die Erwerbstätigkeit von Müttern nachzuweisen, werden in einer weiterführenden Forschungsarbeit (vgl. Bauernschuster und Schlotter 2013) Instrumentvariablen-Schätzungen durchgeführt. Ausgangspunkt für diese Untersuchung ist der im Jahr 1996 eingeführte Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz für Kinder ab dem dritten Geburtstag bis zum Schuleintritt. Da es Mitte der 1990er Jahre aufgrund eines Mangels an Betreuungsplätzen für viele Gemeinden noch nicht möglich war, diesen Rechtsanspruch uneingeschränkt zu erfüllen, führte man mit dem Rechtsanspruch Stichtagsregeln ein, die ursprünglich bis 1998 gelten sollten, letztlich aber auch noch länger bestanden: Demnach mussten Gemeinden Kindern nicht sofort ab dem dritten Geburtstag einen Platz im Kindergarten bereitstellen, sondern spätestens mit Beginn des auf den dritten Geburtstag folgenden Kindergartenjahres. Im Extremfall führte diese Regelung also dazu, dass ein Kind, das kurz vor Beginn des Schuljahres/Kindergartenjahres drei Jahre alt wurde, umgehend einen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz hatte, während ein Kind, das unmittelbar nach Beginn des Schuljahres/Kindergartenjahres drei Jahre alt wurde, ein weiteres Jahr warten musste, bevor es den Kindergarten besuchen konnte.

Diese Stichtagsregelung kommt somit einem natürlichen Experiment gleich, da den Kindern rein zufällig – quasi wie bei einer Lotterie – lediglich aufgrund ihres leicht unterschiedlichen Geburtstages ein Kindergartenplatz zugesprochen wurde oder nicht. Allerdings ist zu bedenken, dass diese Regelung nicht von allen Gemeinden herangezogen wurde, sondern vor allem von Gemeinden, in denen Kindergartenplätze knapp waren. Weiterhin nutzten viele Eltern den Rechtsanspruch nicht ab dem dritten Lebensjahr ihres Kin-

des, sondern gaben es erst später in den Kindergarten, als das Kind bereits vier oder fünf Jahre alt war. Andere Kinder wiederum wurden bereits vor ihrem dritten Geburtstag in Kindergärten oder -krippen betreut. Trotzdem generiert die Stichtagsregelung zumindest für eine Untergruppe der Gesamtbevölkerung eine exogene Variation im Kindergartenbesuch. In anderen Worten, für diese Untergruppe wurde die Entscheidung über den Beginn des Kindergartenbesuchs lediglich durch die Stichtagsregelung (also durch den Geburtstag des Kindes) beeinflusst. Während eine Familie unmittelbar nach dem dritten Geburtstag einen Kindergartenplatz für ihr Kind erhielt, mussten andere Familien im Extremfall ein weiteres Jahr warten. Aufgrund der Willkür dieser Regel gibt es keinen Grund, warum diese beiden Gruppen von Familien sich anhand ihrer (beobachtbaren, aber auch für den Empiriker unbeobachtbaren) Charakteristika unterscheiden sollten.

Mit Hilfe dieser exogenen Variation können in einem Instrumentvariablen-Ansatz die kausalen Effekte von Kindergartenbesuch auf die Ergebnisvariablen identifiziert werden. Das Ergebnis: Eine Erhöhung der Bereitstellung von öffentlichen Kinderbetreuungsplätzen um 10 Prozentpunkte führt zu einem Anstieg der Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern um 3,5 Prozentpunkte. Oder anders ausgedrückt: Mütter mit einem Kindergartenplatz für ihr jüngstes Kind haben im Durchschnitt eine um 35 Prozentpunkte erhöhte Wahrscheinlichkeit erwerbstätig zu sein. Die Einführung eines Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz hat es vielen Müttern also erst ermöglicht erwerbstätig zu sein. Dieses Ergebnis legt nahe, dass die anhand der Matching-Modelle geschätzten Koeffizienten tatsächlich einen kausalen Charakter haben und nicht durch unbeobachtete Charakteristika oder umgekehrte Kausalität getrieben sind.

## Betreuungsangebote für Schulkinder bis zum achtzehnten Lebensjahr

Die Ganztagesbetreuung für Schulkinder wurde in den letzten Jahren systematisch ausgebaut. Waren im Jahr 2005 gut 1,3 Mill. Kinder in einer Ganztagesschule, so verdoppelte sich die Zahl der ganztags betreuten Schulkinder auf gut 2,1 Millionen im Jahr 2009. Erheblichen Anteil daran hatten bundesweite und mit den Ländern abgestimmte Programme wie das Investitionsprogramms »Zukunft Bildung und Betreuung«, über das von 2003 bis 2009 insgesamt 4 Mrd. Euro für den Auf- und Ausbau von Ganztagesschulen bereitgestellt wurden. Die Bundesmittel waren hierbei als Zusatzfinanzierung konzipiert, wobei der Eigenanteil der Länder mindestens 10% betragen musste. Für viele Eltern spielt insbesondere die Betreuung der Kinder im Grundschulalter eine wichtige Rolle, da Kinder in diesem Alter in der Regel noch nicht über längere Zeit allein gelassen werden können.

Die Zahl der Grundschüler mit Ganztagesbetreuung hat sich laut der Statistik der Kultusministerkonferenz von rund 314 000 im Jahr 2005 auf knapp 626 000 im Jahr 2009 fast verdoppelt. Auch der Ausbau von Ganztagesbetreuungsplätzen an weiterführenden Schulen verzeichnete in den vergangenen Jahren einen deutlichen Anstieg von rund 993 000 im Jahr 2005 auf knapp 1,481 Millionen im Jahr 2009.

Die Untersuchung beschränkt sich auf alle Mütter, deren jüngstes Kind zum Befragungszeitpunkt in der Schule und nicht älter als 18 Jahre alt ist. Erste Hinweise auf mögliche Effekte der Ganztagesbetreuung für Schulkinder auf die Erwerbstätigkeit der Mütter liefert die rein deskriptive Beobachtung, dass rund 36% der beobachteten Mütter, die einen Ganztagesbetreuungsplatz für ihr jüngstes Kind in Anspruch nehmen, Vollzeit arbeiten, während dieser Anteil bei den Müttern ohne einen Ganztagesbetreuungsplatz bei lediglich knapp 21% liegt. Demgegenüber liegt die Quote der Teilzeit- bzw. geringfügig Beschäftigten unter den Müttern ohne Ganztagesbetreuungsplatz mit rund 39% bzw. 12% etwas über der Quote von 33% für Teilzeit- bzw. 8% für geringfügige Beschäftigung bei Müttern mit Ganztagesbetreuung für ihr jüngstes Kind.

Auch hier wird durch die Matching-Methode (siehe Erklärung in den beiden vorhergehenden Abschnitten) sichergestellt, dass sich Mütter mit Ganztagesbetreuungsplatz für ihr Schulkind (Treatmentgruppe) und Mütter ohne Ganztagesbetreuungsplatz für ihr Schulkind (Kontrollgruppe) anhand ihrer beobachtbaren Charakteristika nicht mehr voneinander unterscheiden.

*Effekte auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern*

Ein Mittelwertvergleich nach Anwendung der Matching-Methode zeigt, dass Mütter, deren jüngstes Kind in einer Ganztagesschulbetreuung ist, ihre Wochenarbeitszeit ausweiten. Die Ausweitung der Wochenarbeitszeit geht tendenziell damit einher, dass Mütter mit einer Ganztagesschulbetreuung für ihr jüngstes Kind von einer geringfügigen Beschäftigung oder Teilzeitbeschäftigung in eine Vollzeitbeschäftigung wechseln.

Wird der Erwerbsstatus der Mutter im Vorjahr in die Betrachtung miteinbezogen, wird deutlich, dass die gestiegene Erwerbstätigkeit, die höhere tatsächliche Wochenarbeitszeit und die höheren Brutto- und Nettomonatseinkommen hauptsächlich von den Müttern getrieben werden, die im Vorjahr bereits erwerbstätig waren. Die Ergebnisse in Tabelle 4 zeigen, dass bereits beschäftigte Mütter mit einer Ganztagesschulbetreuung für ihr jüngstes Kind ihre Wochenarbeitszeit ausweiten, während sich ihr Erwerbstatus nicht signifikant verändert. Die geschätzte Ausweitung der Wochenarbeitszeit liegt bei 3,8 Stunden und ist mit Einkommenseffek-

**Tab. 4**
**Betreuung (Ü6) und Arbeitsmarkt: Beschäftigte in t – 1 (Matching-Effekte (ATT) mit Einstellungsvariablen)**

| | Nach Matching | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Treatment-gruppe | Kontroll-gruppe | ATT | Std.-Fehler | T-Statistik |
| Erwerbstätig | 0,949 | 0,922 | 0,027 | 0,0191 | 1,41 |
| Tatsächliche Arbeitszeit | 31,459 | 27,603 | 3,822 | 1,011 | 3,78 |
| Monatseinkommen (brutto) | 1836,355 | 1571,002 | 265,353 | 88,887 | 2,99 |
| Monatseinkommen (netto) | 1153,036 | 1007,720 | 145,317 | 55,265 | 2,63 |

Anmerkung: Die Tabelle zeigt Mittelwertvergleiche in den Ergebnisvariablen zwischen Treatment- und Kontrollgruppe. Euro-Werte sind deflationiert mit Basisjahr 2009. Die Treatmentgruppe umfasst Mütter mit Ganztagesbetreuungsplatz für ihr Schulkind, während die Kontrollgruppe aus Müttern ohne Ganztagesbetreuungsplatz für ihr Schulkind besteht.

Quelle: SOEP (2004; 2008).

ten von 265 Euro brutto und 145 Euro netto pro Monat verbunden.

Die Effekte einer Ganztagesbetreuung für Schulkinder für im Vorjahr bereits beschäftigte Mütter von zwei oder mehr Kindern sind deutlich geringer als für Ein-Kind-Familien. Für Mütter mit mehreren Kindern ist es tendenziell schwieriger Familie und Beruf miteinander zu vereinbaren.

Mütter, deren Partner ein niedriges Arbeitseinkommen erzielen, nutzen die Zeit, die sie dank der Ganztagesbetreuung für ihr jüngstes Schulkind haben, weitaus mehr, um zusätzliches Einkommen hinzuzuverdienen, als Mütter, deren Partner ein hohes Einkommen erzielen. So arbeiten Mütter, deren Partner 1 000 Euro Bruttoarbeitseinkommen im Monat weniger als andere verdienen, aufgrund der Bereitstellung einer Ganztagesschulbetreuung rund 1,58 Stunden pro Woche mehr.

Ganztagesschulen oder Horte ermöglichen eine Vertiefung der Arbeitsmarktintegration von Müttern mit Kindern im Schulalter. Ein Ganztagesbetreuungsplatz geht in der Regel nicht mit einem Anstieg in der Erwerbstätigkeit, sondern einer Ausweitung der Wochenarbeitszeit einher.

## Effizienzanalysen: Kostendämpfende Selbstfinanzierungseffekte

Für umfassende Analysen der Effizienz politischer Maßnahmen müssten alle damit verbundenen Kosten und Nutzen erfasst und quantifiziert werden. Anschließend müsste ihr Verhältnis über alle alternativen Möglichkeiten der eingesetzten Mittel hinweg verglichen werden. Belastbare Informationen liegen hier jedoch nur zu den direkten öffentlichen Ausgaben für die Förderung der Kinderbetreuung vor. Die Betrachtung beschränkt sich daher auf leicht quantifizierbare Aspekte, insbesondere auf finanzielle Größen. Weitere Effekte für die Lebenszufriedenheit der Eltern durch Änderungen der Erwerbsmöglichkeiten, der wirtschaftlichen Stabilität und Teilhabe bzw. der Kinderzahl bleiben dabei unberücksichtigt. Ermitteln lassen sich auf dieser Basis gleichwohl einige aussagekräftige Kennziffern zur Kosteneffizienz in Bezug auf die betrachteten Zielindikatoren, die sich mit entsprechenden Resultaten für andere Instrumente der Familienpolitik direkt vergleichen lassen.

In der Studie wurden insbesondere Effekte der geförderten Kinderbetreuung für die Erwerbstätigkeit von Müttern und für die Einkommenssituation der Familien ermittelt, die weit überwiegend statistisch signifikant und von nennenswerter Größe sind. Diese Wirkungen entfalten fiskalische Effekte: sie führen zugleich zu höheren öffentlichen Einnahmen, etwa durch zusätzlich anfallende Lohnsteuern und höhere Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteilen an den Sozialversicherungsbeiträgen, sowie zu verringerten öffentlichen Ausgaben für andere Zwecke, speziell für existenzsichernde Transfers an Familien insbesondere nach dem SGB II.

Zur Beurteilung der Effizienz der Förderung kann daher an erster Stelle nach den effektiven »Nettoausgaben« für die öffentliche Förderung der Kindertagesbetreuung gefragt werden. Die Förderung der Tagesbetreuung jeweils eines Kindes führt nach den zuvor erläuterten empirischen Schätzungen aufgrund der verstärkten Erwerbstätigkeit der Mütter (gemessen in Vollzeitäquivalenten) bei Kindern im Vorschulalter zu fiskalischen Effekten im Umfang von rund 4 110 Euro (für Kinder im Alter U3) bzw. 1 740 Euro (für Kinder 3–U6) im Jahr; für Kinder im Schulalter (Ü6) ergeben sich fiskalische Effekte von 1 380 Euro im Jahr.[4]

Bezieht man die geschätzten Wirkungen allein auf Mütter, deren jeweils jüngstes Kind den betrachteten Altersstufen angehört, so dass dessen Betreuung den größten Engpass im Hinblick auf eine Erwerbstätigkeit der Mutter darstellt, verringern sich die Effekte, und zwar im U3-Bereich auf 4 080 Euro, im 3–U6-Bereich auf 1 270 Euro und bei Ü6-Kindern auf 870 Euro im Jahr.

[4] Alle Angaben basieren auf Einkommen bzw. Preisen für 2009 und den rechtlichen Rahmenbedingungen desselben Jahres.

Aus amtlichen Daten lässt sich ermitteln, dass sich die öffentlichen Bruttoausgaben für die Förderung der Tagesbetreuung je eines Kindes im Jahr 2009 bei Vorschulkindern (U6) auf rund 5 720 Euro, bei Schulkindern (Ü6) auf 1 680 Euro im Jahr belaufen. Differenzierte Angaben für die Altersgruppen U3 und 3–U6 sind dabei nicht möglich, u.a. schon weil sich die Ausgaben in gemeinsamen Einrichtungen und altersgemischten Gruppen auch auf der Mikroebene nicht klar trennen lassen. Abzuziehen sind davon zum einen die im Bereich der Kindertagesbetreuung anfallenden öffentlichen Einnahmen, die überwiegend durch Gebühren, die die Eltern entrichten, und in geringem Maße auch durch Rückzahlungen von Fördermitteln durch Träger u.Ä., an den Staat fließen. Diese Einnahmen belaufen sich auf rund 570 Euro (U6) bzw. 230 Euro (Ü6) je Kind und Jahr. Zum anderen müssen die zuvor bezifferten fiskalischen Effekte abgezogen werden. Die effektiven Nettoausgaben für die öffentliche Förderung der Kindertagesbetreuung betragen auf dieser Basis (in Klammern: unter Berücksichtigung der etwas geringeren fiskalischen Effekte für Mütter, deren jüngstes Kind der jeweiligen Altersgruppe angehört) für U6-Kinder 3 010 Euro (3 320 Euro), für Ü6-Kinder 70 Euro (580 Euro) je Kind und Jahr.

Insgesamt ergeben sich Selbstfinanzierungsquoten, bezogen auf die jeweiligen öffentlichen Bruttoausgaben, zwischen 40 und 50% im Krippen- und Kindergartenbereich und zwischen 65 und 100% im Bereich der Betreuung in Ganztagesschulen. Die Kosten einer staatlich geförderten Kinderbetreuung finanzieren sich also größtenteils selbst.[5]

## Schlussbemerkung

Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass die familienpolitische Leistung der Kinderbetreuung positive Wirkungen auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern entfaltet. Aus fiskalischer Sicht führen infrastrukturelle Maßnahmen, zu der der Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen gehört, zu kostendämpfenden Selbstfinanzierungseffekten, wie sie bei reinen Geldleistungen nicht zu erwarten sind.

In der Studie wurden neben den Auswirkungen der öffentlich geförderten Kinderbetreuung auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern weitere intendierte Ziele der Kinderbetreuung in Deutschland untersucht. Insgesamt begünstigt der Ausbau der öffentlich geförderten Kinderbetreuung weitere gewünschte Ziele, wie die wirtschaftliche Stabilität von Familien und eine höhere Geburtenrate. Auf die soziale Teilhabe von Familien scheint öffentliche geförderte Kinderbetreuung hingegen keine Effekte zu haben.

Eine abschließende Beurteilung der familienpolitischen Leistung der Kinderbetreuung ist jedoch allein durch diese Studie nicht möglich. Weitere Aspekte wie die Effekte der Leistungen auf das Wohlergehen von Kindern dürfen bei einer Gesamtbewertung der Maßnahmen nicht vernachlässigt werden. Außerdem kann die Gewichtung der zugrunde liegenden Ziele, auch im Vergleich zu einem anderweitigen Mitteleinsatz, nicht objektiv beurteilt werden. Ob die öffentlichen Ausgaben für Kindertagesbetreuung in einem angemessenen Verhältnis zu den damit erreichten Wirkungen stehen, bleibt daher im Kern eine Frage politischer Abwägungen. Wissenschaftliche Wirkungsanalysen schaffen dafür allerdings wichtige Grundlagen.

[5] In die Berechnungen gehen dabei lediglich die ganz kurzfristig, das heißt im laufenden Jahr, anfallenden fiskalischen Wirkungen ein. Messbare Effekte für das Erwerbsverhalten und die Einkommenssituation der Eltern, speziell in Jahren der Betreuungspflichten für jüngere Kinder, wirken sich jedoch mit großer Wahrscheinlichkeit auf die weiteren Erwerbsbiographien und Einkommenskarrieren der Betroffenen aus und erzeugen auch mittel- und langfristig anfallende fiskalische Effekte.

## Literatur


Abadie, A. und G. Imbens (2006), »Large Sample Properties of Matching Estimators for Average Treatment Effects«, *Econometrica* 74(1), 235–267.

Anderson, P.M. und P.B. Levine (1999), »Child Care and Mother's Employment Decisions«, NBER Working Paper, Nr. 7058.

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

Bauernschuster, S. und M. Schlotter (2013), »Public Child Care and Mothers' Labor Supply – Evidence from Two Quasi-Experiments«, CESifo Working Paper, 4191.

Becker, G.S. (1965), »A Theory of the Allocation of Time«, *Economic Journal* 75(299), 493–517.

Becker, G.S. (1981), *A Treatise on the Family,* Harvard University Press, Cambridge, MA.

Berger, M.C. und D.A. Black (1992), »Child Care Subsidies, Quality of Care, and the Labor Supply of Low-Income, Single Mothers«, *Review of Economics and Statistics* 74(4), 635–642.

Berlinski, S. und S. Galiani (2007), »The Effect of a Large Expansion of Pre-Primary School Facilities on Preschool Attendance and Maternal Employment«, *Labour Economics* 14(3), 665–680.

Blau, F.D. und M.A. Ferber (1992), *The Economics of Women, Men, and Work,* Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ.

Blau, D.M. (2003), »Child Care Subsidy Programs«, in: R. Moffit (Hrsg.), *Means Tested Social Programs*, University of Chicago Press, Chicago, 443–516.

Blau, D.M. und J. Currie (2006), »Preschool, Day Care, and After School Care: Who's Minding the Kids?«, in E.A. Hanushek und F. Welch (Hrsg.), *Handbook of the Economics of Education*, 2, North-Holland, Amsterdam, 1163–1278.

Blau, D.M. und E. Tekin (2007), »The Determinants and Consequences of Child Care Subsidies for Single Mothers«, *Journal of Population Economics* 20(4), 719–741.

BMFSFJ (2013), *Vierter Zwischenbericht zur Evaluation des Kinderförderungsgesetzes, Bericht der Bundesregierung 2013 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 2012*, Berlin.

Cascio, E.U. (2009), »Maternal Labor Supply and the Introduction of Kindergartens into American Public Schools«, *Journal of Human Resources* 44(1), 140–170.

Cigno, A. (1991), *Economics of the Family,* Oxford University Press, Oxford.

Connelly, R. (1992), »The Effect of Child Care Costs on Married Women's Labor Force Participation«, *The Review of Economics and Statistics* 74(1), 83–90.

Ermisch, J. (1989), »Purchased Child Care, Optimal Family Size and Mother's Employment: Theory and Econometric Analysis«, *Journal of Population Economics* 2(2), 79–102.

Ermisch, J. (2003), *An Economic Analysis of the Family*, Princeton University Press, Princeton.

Fitzpatrick, M.D. (2010), »Preschoolers Enrolled and Mothers at Work? The Effects of Universal Pre-Kindergarten«, *Journal of Labor Economics* 28(1), 51–85.

Gelbach, J.B. (2002), »Public Schooling for Young Children and Maternal Labor Supply«, *American Economic Review* 92(1), 307–322.

Havnes, T. und M. Mogstad (2011), »Money for Nothing? Universal Child Care and Maternal Employment«, *Journal of Public Economics* 95(11–12), 1455–1465.

Lefebvre, P. und P. Merrigan (2008), »Child-Care Policy and the Labor Supply of Mothers with Young Children: A Natural Experiment from Canada«, *Journal of Labor Economics* 26(3), 519–548.

Lundin, D., E. Mörk und B. Öckert (2008), »How Far Can Reduced Childcare Prices Push Female Labour Supply?«, *Labour Economics* 15(4), 647–659.

Michalopoulos, C., P.K. Robins und I. Garfinkel (1992), »A Structural Model of Labor Supply and Child Care Demand«, *Journal of Human Resources* 27(1), 166–203.

Rainer, H., S. Bauernschuster, W. Auer, N. Danzer, M. Hancioglu, B. Hartmann, T. Hener, C. Holzner, N. Ott, J. Reinkowski und M. Werding (2013), *Kinderbetreuung*, ifo Forschungsbericht Nr. 59, ifo Institut, München.

Schlosser, A. (2007), »Public Preschool and the Labor Supply of Arab Mothers: Evidence from a Natural Experiment«, University of Jerusalem, mimeo.

Statistisches Bundesamt (2010), *Kindertagesbetreuung regional 2009. Ein Vergleich aller 413 Kreise in Deutschland,* Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2012), *Kindertagesbetreuung in Deutschland 2012*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.