

Hurrelmann, Klaus; Sell, Stefan; Beblo, Miriam; Ott, Notburga

Article

Debatte um das Betreuungsgeld: Falsche Anreize für eine moderne Familienpolitik?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Hurrelmann, Klaus; Sell, Stefan; Beblo, Miriam; Ott, Notburga (2015) : Debatte um das Betreuungsgeld: Falsche Anreize für eine moderne Familienpolitik?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 68, Iss. 11, pp. 7-19

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165595>

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.

Debatte um das Betreuungsgeld: Falsche Anreize für eine moderne Familienpolitik?

7

Das 2013 eingeführte Betreuungsgeld wurde im April 2015 vom Bundesverfassungsgericht auf seine Rechtmäßigkeit überprüft. Ein Urteil wird im Sommer 2015 erwartet. Für die Kritiker widerspricht die Regelung einer modernen Familienpolitik, und sie halten sie unvereinbar mit der Gleichstellung der Geschlechter. Die Befürworter dagegen sehen im Betreuungsgeld eine Anerkennung und Unterstützung der Erziehungsleistung der Eltern. Setzt das Betreuungsgeld falsche Anreize für die Familienpolitik?

Das Betreuungsgeld – ein Rückfall in veraltete Traditionen der Familienpolitik

Nach dem Zweiten Weltkrieg nahm die Bundesrepublik Deutschland die Tradition der Wohlfahrts- und damit der Familienpolitik der Weimarer Republik und des Kaiserreiches wieder auf und orientierte sich am Vorrang der Familienförderung als Kernelement der sozialen Absicherung der Bevölkerung. Zugrunde lag das Subsidiaritätsprinzip, wonach es die Familie als »soziale Keimzelle« der Gesellschaft am besten versteht, alle ihre Mitglieder – darunter natürlich auch die Kinder – zu versorgen und zu fördern. Unter dem Eindruck des totalitären Regimes der Nationalsozialisten, das dem Staat weitgehende Interventionen in das Familienleben erlaubte, waren die Verfassungsgeber gegenüber Eingriffen in das Familienleben äußerst skeptisch geworden und verankerten im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland ein monopolartiges Erziehungsrecht der Eltern. In Artikel 6 steht der bemerkenswerte Satz: »Erziehung und Pflege der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht«. Eine solche Festlegung dürfte es wohl kaum noch einmal in der Welt in einer Verfassung geben. Der Staatseinfluss wurde auf ein Wächteramt reduziert.

Nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten gilt diese Vorgabe auch für die frühere DDR, die bis dahin auf eine ganz andere Tradition der Familienpolitik gesetzt hatte und die Elternhäuser durch ein flächendeckend ausgebautes System von Erziehungs- und Betreuungseinrichtungen entlastete. Diese Einrichtungen erlebten seitdem einen empfindlichen Rückgang in ihrer finanziellen Absiche-

rung und mussten ihr Leistungsspektrum spürbar einschränken. In ganz Deutschland, so kann man vereinfachend sagen, gilt seitdem der Vorrang der Wohlfahrtspolitik – der 1945 eingeleiteten Tradition folgend – eindeutig der Familie, während den öffentlichen Bildungs- und Sozialeinrichtungen eine eher ergänzende und ausgleichende Rolle zugesprochen wird.

Das Ergebnis: Kinder sind im wahrsten Sinn des Wortes »auf Gedeih und Verderb« auf ihre Eltern angewiesen. Machen die Eltern ihre Sache gut, sind sie in der Lage, die ihnen »obliegende Pflicht der Erziehung und Pflege« zu erfüllen, dann profitieren ihre Kinder davon, können eine starke Persönlichkeit entwickeln und ihre Leistungsfähigkeit entfalten. Machen die Eltern ihre Sache schlecht, dann hat ihr Kind einen schweren Start ins Leben. Deshalb ist es auch nicht verwunderlich, dass in Deutschland die schulischen Leistungen und die Bildungsabschlüsse so stark von der sozialen Herkunft abhängen wie in kaum einem anderen hochentwickelten Land der Welt.

Drei Traditionen der Wohlfahrtspolitik

Viele andere europäische Länder schreiben dem Staat mit seinen Erziehungs- und Bildungseinrichtungen eine verantwortliche Rolle für jeden Bürger und jede Bürgerin zu, auch schon für die ganz jungen. Sie relativieren damit absichtlich den Einfluss der Eltern. Großbritannien, die Niederlande und die skandinavischen Länder, um nur einige Beispiele zu nennen, investieren anteilmäßig mehr in die vorschulische Erziehung und Bildung als



Klaus Hurrelmann*

* Prof. Dr. Klaus Hurrelmann lehrt in den Bereichen Gesundheits- und Bildungspolitik an der Hertie School of Governance, Berlin.

in die Unterstützung von Familien. Sie sehen die öffentliche Erziehungs- und Bildungspolitik als einen integralen Bestandteil der Wohlfahrtspolitik an und geben ihr ein entsprechend hohes Gewicht. Dem liegt eine andere politische Tradition zugrunde als in Deutschland.

In Europa lassen sich grob vereinfacht drei Traditionen der Wohlfahrtspolitik unterscheiden, die sich in den letzten 30 Jahren zwar deutlich angeglichen haben, aber immer noch die »Pfadabhängigkeit« von politischen Entscheidungen bestimmen:

1. Die skandinavische Tradition ist darauf ausgerichtet, gleich stark in die individuelle Bildung der Gesellschaftsmitglieder als auch in deren Absicherung gegen Risiken im Lebensverlauf zu investieren. Diese Tradition will jedem Bürger und jeder Bürgerin ein Potenzial für die Entfaltung eigener Möglichkeiten, für den »Statuserwerb«-gewissermaßen, mit auf den Weg geben und gleichzeitig ein hohes Niveau garantierter Lebensqualität, also eine »Statussicherung«, für alle die gewähren, die bereits einen Status, vor allem einen beruflichen, haben. Die Familie soll diese Aufgabe nicht allein und auch nicht vorrangig erfüllen, weil sie hierdurch überfordert würde.
2. Die marktorientierte angelsächsische Tradition verfolgt einen stimulierenden Förderansatz und ist von ihrer Grundphilosophie her geneigt, intensiv in die Bildung des individuellen Gesellschaftsmitglieds zu investieren, damit es sich dadurch eine starke Position am Arbeitsmarkt aufbauen kann. Der Statuserwerb wird also stark unterstützt, und zwar von der Idee her absichtlich unabhängig von der Herkunftsfamilie. Im weiteren Lebenslauf werden den Bürgern hingegen zur Statussicherung nur wenige soziale Transferleistungen zugestanden. Der Staat sichert ihnen eine gute Ausgangsposition zu, aber den weiteren Lebensweg sollen sie im Wettbewerb mit anderen am Markt selbst gestalten.
3. Das zentraleuropäische, insbesondere das deutsche Modell der Wohlfahrtspolitik spricht der sozialen Sicherung die eindeutig größte Bedeutung zu. Diese Sicherung wird überwiegend über die Familie vorgenommen, indem der »Broterwerber«, meist der berufstätige Vater, der Empfänger von Versorgungsleistungen für alle Familienmitglieder ist und die Mutter für Haushalt und Kindererziehung frei gestellt wird. Der öffentlichen Erziehungs- und Bildungspolitik kommt in dieser Tradition grundsätzlich eine geringe Rolle zu. Diese subsidiäre Wohlfahrtstradition setzt darauf, dass sich die Familien selbst am besten versorgen können und auch in erster Linie für die Erziehung und Bildung der Kinder zuständig und verantwortlich sind.

Das skandinavische Modell geht davon aus, der Staat sei für die Wohlfahrt jedes einzelnen Bürgers und jeder einzelnen Bürgerin direkt verantwortlich. Das marktorientierte li-

berale Modell der angelsächsischen Länder legt den wohlfahrtspolitischen Akzent auf eine Starthilfe für jeden Bürger und jede Bürgerin. Beide Modelle folgen der Philosophie, der Staat habe gute Startbedingungen für die Entfaltung der Kinder herzustellen, maßgeblich durch eine gute, von der Herkunftsfamilie unabhängige Erziehung und Bildung. Das deutsche Modell weicht in seiner Tradition hiervon ab und richtet die Aufmerksamkeit des Staates überwiegend darauf, die Familien zu stärken.

Studien zur den Effekten der Familienpolitik

Wie erst vor einem Jahr eine systematische Evaluation der Familienpolitik, offiziell vom Familienministerium noch in Zeiten von Ministerin von der Leyen in Auftrag gegeben, bestätigt hat, geben wir im internationalen Vergleich sehr viel Geld für die Familienpolitik aus, nach Schätzung der Evaluatoren fast 180 Mrd. Euro im Jahr. Das Kindergeld bildet einen der größten Einzelposten, es wird flankiert von den alternativ wählbaren Kinderfreibeträgen, vom Kinderzuschlag, vom Elterngeld, von Steuererleichterungen bei überdurchschnittlich hohen Kosten der Kinderbetreuung, Kinderzuschlägen bei der Riemer-Rente, Ausbildungsfreibeträgen, von der Mitversicherung der Kinder in der Krankenversicherung, Beitragsreduktionen für Eltern bei der Pflegeversicherung und vielen anderen Programmen mehr. Sie haben alle das gleiche Strickmuster: Familien mit Kindern sollen finanzielle Unterstützung erfahren, um den im Grundgesetz festgelegten Auftrag erfüllen zu können.

Die Ergebnisse der Evaluation sind ernüchternd. Es gelingt kaum, mit den riesigen Transfersummen die erwünschten Effekte zu erzielen, die letztlich den Kindern direkt zugutekommen: ihre materielle Lage zu sichern, ihre körperliche und psychische Wohlfahrt zu stärken und ihre Bildung zu fördern. Die Evaluation bestätigt damit, was die internationale Bildungsforschung schon lange zeigt, dass nämlich das deutsche Modell der Familienpolitik keine wirksame und nachhaltige »Erziehung und Pflege« der Kinder sichert. Trotz der gewaltigen Familiensubventionen haben wir in Deutschland eine erschreckend hohe Zahl von Familien mit Kindern, die in relativer Armut leben, also nicht das materielle Lebensniveau erreichen, das bei uns durchschnittlicher Standard ist. Die jüngste Studie von UNICEF spricht hier eine erschreckend klare Sprache. Durch die Fixierung auf die Förderung von Familien als Haushalten kann nicht im Geringsten garantiert werden, dass die Geldsummen tatsächlich bei den Kindern selbst ankommen oder ihnen indirekt zugutekommen. Das »Kindergeld« zum Beispiel heißt zwar so, aber es ist eigentlich ein Familiengeld, das den Eltern und nicht den Kindern zur Verfügung steht.

Nun ist es nicht so, dass die Politik in Deutschland auf diese ernüchternde Bilanz der bisherigen Tradition der Wohl-

fahrts- und Familienpolitik nicht reagiert hätte. Die Regierung Schröder, die in ihrer ersten Legislaturperiode noch das Kindergeld kräftig erhöht hatte, korrigierte später diesen Kurs und nahm in ihrer Schlussphase entscheidende Weichenstellungen vor. Steuervergünstigungen etwa beim Eigenheimbau wurden zurückgenommen, und bis auf den Kinderzuschlag für Eltern mit niedrigem Einkommen und die Vorbereitung des Elterngeldes wurden demonstrativ keine Geldsummen mehr in die Familienförderung traditionellen Zuschnitts gelenkt. Stattdessen leitete die Regierung erhebliche Investitionen in den Ausbau von Kindertagesstätten und Ganztagschulen. Das war ein klarer Kurswechsel von der isolierten Familienpolitik zu einer Kombination von Familien- und Bildungspolitik.

Rückfall in veraltete Muster

Auch die Regierungen unter Angela Merkel haben dieses Umsteuern zuerst mitgetragen. In der ersten großen Koalition wurde der Ausbau der Vorschulerziehung ebenso unterstützt wie der von Ganztagschulen, beim »Teilhabe- und Bildungspaket« wurden interessante neue Ansätze einer gezielten Anreizpolitik zur Förderung der Bildung von Kindern sichtbar. Aber schon während der zweiten Regierung Merkel, in der Koalition ausgerechnet mit der liberalen FDP, wurde dieser Kurs aus nicht nachvollziehbaren Gründen aufgegeben. Aus rein machtpolitischen Gründen wurde auf Drängen des zweiten Koalitionspartners CSU, ohne jeden erkennbaren Widerstand der Bundeskanzlerin, das Betreuungsgeld eingeführt. Damit war es mit dem Umsteuern in der Familien- und Bildungspolitik vorbei. Die deutsche Wohlfahrtspolitik war in ihre alte Pfadabhängigkeit zurückgefallen und leitete fortan wieder mehr Geld in die Familie als in die Erziehungs- und Bildungsinstitutionen.

Die Auswirkungen werden bald zu spüren sein. Die Einführung des Betreuungsgeldes ist ein Symptom für eine unentschiedene, ja widersprüchliche und die Eltern verunsichernde staatliche Familien- und Bildungspolitik. Weil die Politik sich nicht entscheiden kann, ob sie die Kinder über eine Förderung der Eltern oder eine Förderung der Bildungsinstitutionen unterstützen möchte, schafft sie ambivalente Anreize sowohl für die Eltern als auch für Bildungsinstitutionen. Viele Frauen und Männer fallen, sobald sie Mütter und Väter geworden sind, in die traditionellen Geschlechtsrollen des konservativen Wohlfahrtsstaatsmodells zurück: Die Frau ist die Haushälterin und Kindererzieherin, der Mann der Broterwerber der Familie. Viele Kindergärten und Grundschulen halten sich mit Erziehungs- und Bildungsimpulsen zurück, weil sie nicht sicher sein können, ob das politisch erwünscht ist. Die Folge: Es gelingt dem deutschen Schulsystem, wie der internationale Vergleich zeigt, viel weniger als den meisten vergleichbaren Ländern, die immer ungleicher werden-

den Erziehungs- und Bildungsimpulse der Elternhäuser auszugleichen.

Die Phase der Erziehung und Bildung der Kinder in den ersten, besonders formativen Lebensjahren ist durch eine unangenehme Spannung und eine teilweise verkrampfte Abgrenzung zwischen Familien und Erziehungs- und Bildungseinrichtungen gekennzeichnet. Das ist für die Erziehung und Bildung der Kinder kontraproduktiv. Hilfreich wäre eine enge Kooperation und Partnerschaft. International vergleichende Bildungsstudien haben drei strukturelle Merkmale herausgearbeitet, die den verhängnisvollen Effekt der sozialen Herkunft auf die Leistungsbilanz der Kinder abschwächen können: 1. ein möglichst hoher Anteil von Kindern in den vorschulischen Bildungseinrichtungen. 2. ein möglichst langer Aufenthalt der Kinder in diesen Einrichtungen bei intensiver Abstimmung der Erziehungsimpulse zwischen Elternhaus und Einrichtung. 3. eine möglichst spät in der Bildungslaufbahn einsetzende Aufteilung der Kinder in unterschiedliche Schultypen nach ihrem bis dahin erreichten Leistungsstand. Jedes dieser Merkmale erhöht das Potenzial des Bildungssystems, die schulischen Leistungen bei allen Kindern unabhängig von den Vorgaben des Elternhauses, aber immer in enge Abstimmung mit dem Elternhaus, zu erhöhen und auf diesem Wege auch die Persönlichkeit- und Leistungsentwicklung der Kinder aus den unteren sozialen Herkunftsschichten anzuheben.

Alle drei Aspekte waren im Visier der zweiten Regierung Schröder und der ersten Regierung Merkel. Das Umsteuern hat aber nur wenige Jahre angehalten. Mit dem Betreuungsgeld werden wieder die alten Politikmuster bedient, obwohl wir doch wissen, dass sie Kindern nicht zugutekommen. Nicht obwohl, sondern weil wir so viel Geld in die direkte und indirekte Familienförderung hineinstecken, ist bei uns die Bildungsungleichheit so groß. Durch Kindergeld, Elterngeld, durch die Steuerpolitik mit dem sogenannten »Ehegattensplitting« als wichtigster struktureller Komponente setzen wir Anreize, mit der wir die Familie von der sozialen Umwelt abschotten, statt sie mit ihr zu verzahnen.

Gefragt ist eine kombinierte Familien- und Bildungspolitik

Ziel der Wohlfahrts- und Familienpolitik sollte es sein, programmatische und finanzielle Schritte einzuleiten, die unmittelbar den Kindern als jungen Staatsbürgern und als Persönlichkeiten mit besonderem Bedarf zugutekommen. Eine solche Politik ist nicht gegen Eltern und nicht gegen Familien gerichtet. Sie stellt die Rolle von Eltern als Dreh- und Angelpunkt für die Entwicklung des Nachwuchses nicht in Frage. Aber sie trägt der Tatsache Rechnung, dass Eltern Laienerzieher sind und ihre natürlichen Grenzen haben,

wenn es um die Betreuung und Erziehung ihrer Kinder geht – weil sie berufstätig sein wollen oder müssen, ihre Beziehung in die Brüche geht, sie eigene Ansprüche an ein erfülltes Leben stellen und in vielen Belangen nicht kompetent bei der schwierig gewordenen Erziehung sind.

Hier setzt moderne Kinderpolitik an. Sie ist gezielte Förderpolitik für Kinder und eben nicht nur Finanzausgleich für den Elternhaushalt mit Kindern. Kinder- und Familienpolitik gehören auf das Engste zusammen, ebenso wie Bildungs- und Familienpolitik. Wir brauchen die materielle Basisabsicherung des Elternhaushaltes und zugleich die vorschulische Betreuung und Erziehung in Kinderkrippen und Kindertagesstätten und die Angebote von Kindergärten und Grundschulen auch am Nachmittag, weil sie die Förderimpulse der Eltern ergänzen. Je besser die öffentliche mit der privaten Erziehung abgestimmt ist, desto mehr profitieren die Kinder. Und es gibt nun einmal auch Kinder, die in ihren Familien nicht die Anregungen und Unterstützungen bekommen, die sie für ihre körperliche, psychische, sprachliche, emotionale und intellektuelle Entwicklung unbedingt benötigen. Für sie sind die öffentlichen Einrichtungen überlebenswichtig. Ohne sie fallen sie zurück und sind nicht in der Lage, den Anforderungen des gesellschaftlichen Lebens gerecht zu werden.

Gegen mehr Geld für Familien ist nichts zu sagen, aber es muss klug eingesetzt werden. International werden sehr gute Erfahrungen mit dem Modell des Conditional Cash Transfer gemacht, bei dem finanzielle Zuwendungen an bestimmte Bedingungen geknüpft sind, die auf ein klar definiertes Ziel ausgerichtet sind. Beim »Teilhabe- und Bildungspaket« sind wir dicht an dieses Prinzip herangegangen. Zunächst wurde klar der Adressatenkreis definiert, der von diesen finanziellen Transfermitteln profitieren soll: Eltern, die bereits Unterstützung nach dem Hartz-IV-Gesetz bekommen. Dann wurden die Bedingungen festgelegt: Eltern bekommen dann Geld, wenn sie für ihre Kinder zum Beispiel Nachhilfe oder die Mitgliedschaft in einem Sportverein organisieren oder es zum Schulmittagessen anmelden. Das sind begrüßenswerte Schritte in Richtung eines an Bedingungen geknüpften finanziellen Zuwendungssystems.

Die Zahlung von Mitteln an Eltern unter der Bedingung, dass sie ihre Kinder nicht in eine öffentliche Bildungseinrichtung geben, sondern zu Hause betreuen, führt diesen Ansatz in die Irre. Damit wird die Idee, finanzielle Anreize für bestimmte Betreuungshandlungen zu gewähren, die einem Kind zugutekommen, auf den Kopf gestellt. Das in Aussicht gestellte Betreuungsgeld soll das Kind an die Eltern binden und von den Impulsen der Erziehungs- und Bildungseinrichtungen abhalten. Damit schafft es Fehlanreize: Ohne dass das Betreuungsgeld an den Adressatenkreis der wirtschaftlich benachteiligten Eltern gebunden wäre, ist es doch genau für diese Eltern von unmittelbarem Interesse. Für sie sind

die 150 Euro pro Monat, die zur Diskussion stehen, viel Geld, und sie werden alles tun, um an dieses Geld zu gelangen. Was sie tun sollen ist, ihr Kind nicht in eine öffentliche Bildungseinrichtung zu geben.

Das ist eine Verkehrung der Grundidee von Förderanreizen. Mit der Einführung des Betreuungsgeldes fällt Deutschland in das alte, überwunden geglaubte Muster der Familienpolitik zurück. Es folgt der Logik, die Familienfixiertheit der Erziehung und Bildung zu bestärken, wo wir es doch so dringend nötig haben, sie zu lockern. Das Betreuungsgeld ist insofern ein schwerer Rückschritt auf dem Wege, Familienpolitik und Kinderpolitik auf die heutigen veränderten Lebensbedingungen zuzuschneiden. Das Betreuungsgeld passt in die traditionellen Muster des konservativen Wohlfahrtsstaates, die in Deutschland ganz offensichtlich immer noch sehr stark sind. Die vielen Millionen Euro, die Jahr für Jahr für das Betreuungsgeld ausgegeben werden sollen, wären dringend nötig, um die öffentlichen Bildungs- und Betreuungsinstitutionen um die Familie herum endlich auf ein Niveau zu bringen, wie es im internationalen Maßstab üblich ist.



Stefan Sell*

Das Betreuungsgeld als Instrument einer mehrfach fragwürdigen »Kompensationsökonomie«

Was war das im Jahr 2013 für eine erregte Debatte. Wieder einmal ging es um ganz grundsätzliche Fragen des Seins und wie es sein sollte bzw. nicht sein darf. Und das dann auch noch bezogen auf »die« Familie, ein gerade in Deutschland normativ und emotional hochgradig aufgeladenes Terrain mit vielen Fettnäpfchen, von denen man kaum alle umgehen kann. Entweder so oder anders. »Zu Hause« oder »Fremdbetreuung« (eine Wortschöpfung, die genau so antiquiert daherkommt und ist wie das wenig einladende »Fremdenzimmer« im ländlichen Übernachtungswesen). Die damals anstehende Scharfstellung des Rechtsanspruchs auf einen Kinderbetreuungsplatz ab dem vollendeten ersten Lebensjahr zum 1. August 2013 und die aufgeregte Diskussion über ein drohendes »Kita-Chaos« im Sinne einer nicht erreichbaren »Bedarfsdeckung« war schon spannungsgeladen genug und wurde dann auch noch angereichert durch das ebenfalls vor der Einführung stehende »Betreuungsgeld«, dem jüngsten Sprössling in der langen Geschwisterreihe »familienpolitischer« Leistungen.

In einem engeren Sinne wurden (und werden) sowohl hinsichtlich des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungs- (und man müsste man korrekterweise anfügen Bildungs- und Erziehungs-) Platz in einer Kindertageseinrichtung oder der Kindertagespflege wie auch beim Streit über das »Betreuungsgeld« typische »Stellvertreterkriege« ausgefochten, bei denen es letztendlich um bestimmte Familienmodelle geht. Aber dieses »Entweder-Oder« hat sich in der Realität der Familien längst überholt und ist bei genauerem Hinschauen einem »Sowohl-als-auch« gewichen. Anders ausgedrückt: In der Lebenswirklichkeit der meisten Familien dominiert heute eine »Mosaikstrategie« der Kombination unterschiedlicher Erwerbsarbeits- und Betreuungsarrange-

ments, während die »offizielle« Diskussion hängengeblieben ist in einer unterkomplexen Gegenüberstellung der »Hausfrauenehe« versus dem Modell, bei dem beide gleichberechtigt einer (vollzeitigen) Erwerbsarbeit nachgehen. Dass die klassische »Hausfrauenehe« ein Auslaufmodell geworden ist, wird sicher keinen überraschen und erklärt zugleich, warum die Bedarfe nach teilzeitiger Kinderbetreuung außerhalb der Familie ansteigen. Man sollte sich aber davor hüten zu glauben, dass das spiegelbildlich bedeutet, dass das gleichberechtigte, egalitär ausgerichtete Partnerschaftsmodell an Bedeutung gewonnen hat. Das wird erkennbar, wenn man – wie das Heike Wirth und Angelika Tölke getan haben – die Entwicklung der Erwerbskonstellationen von Eltern über einen längeren Zeitraum untersucht (vgl. Wirth und Tölke 2013). Und das dann auch noch im west- und ostdeutschen Vergleich, was besonders interessant ist vor dem Hintergrund der erheblich differierenden Familienmodelle zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung. Ein Befund aus der Studie von Wirth und Tölke sei hier besonders herausgestellt: Nicht nur für Ostdeutschland, sondern auch für Westdeutschland – von einem bereits niedrigen Niveau Anfang der 1990er Jahre ausgehend – zeigen die Daten neben dem erwartbaren Rückgang des traditionellen Erwerbsarrangements aber auch einen Rückgang des egalitären Erwerbsarrangements in den Familien. Für Westdeutschland: Hatten 1991 noch 16% der Paare mit einem Kind im Vorschulalter ein egalitäres Erwerbsmuster, waren es 2009 nur noch 10%; bei Paaren mit Kindern im Schulalter geht der Anteil von 22% (1991) auf 15% (2009) zurück. Noch drastischer sind die Rückgänge in Ostdeutschland: Von 61% auf 37% bei Familien mit Kindern im Vorschulalter. Um es auf den Punkt zu bringen: Der Anteil der egalitären Erwerbsarrangements von Eltern in Ost-, aber auch in Westdeutschland ist in heute geringer als vor 25 Jahren.

Was folgt daraus? In der Lebenswirklichkeit der meisten Familien geht es um Kombinationen aus familialer und außerfamilialer Betreuung der Kinder in durchaus unterschiedlichen Mischungsverhältnissen. Bekanntlich hat der Tag 24 Stunden, und auch wenn man eine Kindertageseinrichtung oder die Kindertagespflege in Anspruch nimmt, verbleiben zahlreiche Stunden, in denen man sich selbstverständlich um die Kinder kümmern muss. Vor diesem Hintergrund hat es ja auch Sinn, dass man die Kitas ausbaut als eine familienergänzende Infrastruktur, die aber niemals eine familienersetzende Funktionalität haben wird, wie manche ideologisch motivierte Debattenbeiträge behaupten.

Aber der Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur ist auf der einen Seite mit erheblichen Kosten verbunden – die dann auch die öffentliche Debatte dominieren, weil die Kita-Plätze als eine aus Steuermitteln hoch subventionierte

* Prof. Dr. Stefan Sell lehrt Volkswirtschaftslehre, Sozialpolitik und Sozialwissenschaften an der Hochschule Koblenz, Campus Remagen.

Angelegenheit daherzukommen *scheinen*.¹ Nun muss man an dieser Stelle anmerken, dass die konkrete Finanzierung der Kindertagesbetreuung keinem einheitlichen System folgt, sondern wir haben 16 unterschiedliche Finanzierungssysteme in durchaus heterogener Ausformung. Was man aber grob sagen kann: 60 und mehr Prozent der laufenden Kosten – die vor allem Personalausgaben sind – fallen auf der Ebene der Kommunen an, gefolgt von den Bundesländern. Der Bund war lange Zeit gar nicht beteiligt, seit einigen Jahren ist er über eine anteilige Finanzierung vor allem der Ausbaukosten im Bereich der Plätze für unter dreijährige Kinder eingebunden. Das ist für die folgenden Ausführungen zu den »kompensationsökonomischen« Aspekten des Betreuungsgeldes hoch relevant, wie wir gleich sehen werden. Wichtig ist die Hervorhebung des Tatbestandes, dass wir es hinsichtlich der öffentlich geförderten Kindertagesbetreuung mit einer extrem verzerrten Kosten-Nutzen-Verteilung zu tun haben, denn die monetär bestimmbaren Nutzeneffekte fallen vor allem auf der Ebene des Bundes und der Sozialversicherungen an, die aber nur unzureichend bzw. gar nicht an der Regelfinanzierung der Angebote beteiligt sind.²

Erste Ebene: Die (partei)politische Kompensationsfunktion des Betreuungsgeldes?

Das Betreuungsgeld kann und muss verstanden werden als Ergebnis eines Aushandlungsprozesses in der politischen Arena. Es handelt sich um ein Tauschgeschäft: Auf der einen Seite der Ausbau der Betreuungsplätze für unter Dreijährige inklusive Rechtsanspruch auf einen solchen Platz. Auf der anderen Seite reklamierte vor allem die CSU einen »Ausgleich« für diejenigen, die aus welchen Gründen auch immer die Betreuungsplätze in der Altersspanne unter drei Jahren nicht in Anspruch nehmen wollen. Offensichtlich vermutet man hier ein signifikantes Wählerklientel, und im Sinne der politischen Psychologie sollte diese Gruppe »honoriert« werden mit einer neuen Geldleistung. Der hier angedeutete Mechanismus ist dem politischen Geschäft ja nicht fremd, ganz im Gegenteil. Man nehme beispielsweise die »Rente mit 63« und die »Mütterrente« als Ergebnisse eines parteipolitischen Tauschhandels.

¹ In der Debatte werden immer wieder ausschließlich die Bruttokosten ausgewiesen – beispielsweise mit der Aussage, dass ein Krippenplatz um die 1 000 Euro pro Monat kosten würde. Zielführender wäre eine Betrachtung der Nettokosten, also abzüglich der Rückflüsse an die öffentliche Hand und weitergehend eine Bilanzierung der fiskalischen Kosten-Nutzen-Relationen, denn gerade die Kitas – das zeigt sich derzeit beim Streik in den kommunalen Kitas – induzieren erhebliche Multiplikatoreffekte bei Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen durch ihre Ermöglichungsfunktion von Erwerbstätigkeit bei den Eltern, vor allem den Müttern.

² Weiterführend dazu und mit einem konkreten Lösungsvorschlag, wie eine zweckgebundene anteilige Mitfinanzierung des Bundes (und der Sozialversicherungen) an den Betriebskosten der Kindertageseinrichtungen (und der Tagespflege) aussehen könnte: Sell (2014).

Zweite Ebene: Die Kompensationsfunktion für die Nicht-Inanspruchnahme einer öffentlich finanzierten Leistung?

Hier sind wir konfrontiert mit einem ordnungspolitischen (und logischen) Bermuda-Dreieck. Es handelt sich um eine Leistung, die dadurch charakterisiert ist, dass sie nur dann in Anspruch genommen werden kann, wenn eine andere öffentliche Leistung nicht in Anspruch genommen wird, denn das Betreuungsgeld bekommen ja nur die Eltern, die ihr Kind nicht in eine Kita oder in die öffentlich finanzierte Tagespflege schicken. Das ist schon aus einer grundsätzlichen Perspektive mehr als fragwürdig. Denkt man diesen Ansatz konsequent zu Ende, dann könnte man durchaus argumentieren, dass das auch in anderen Bereichen Anwendung finden müsste – und da würde sich ein ganzes Universum an möglichen Fallkonstellationen auftun. Wie wäre es mit den erheblichen staatlichen Subventionen, die in den Bereich der Opern fließen? Nun gibt es viele Menschen, die aus welchen Gründen auch immer niemals in ihrem Leben einen Fuß in eine derart hoch subventionierte Oper setzen werden. Insofern könnte man nun über die Kompensation derjenigen nachdenken, die die Dienstleistung Oper nicht in Anspruch nehmen wollen und werden. Wo soll das enden?

Wenn man allerdings etwas genauer nachdenkt und die Finanzierungsgegebenheiten berücksichtigt, dann wird durchaus eine gewisse Kompensationslogik erkennbar – vor allem für die Ebene der Bundesländer und auch der Kommunen. Denn das Betreuungsgeld beschränkt ja die ansonsten höhere Inanspruchnahme der öffentlich geförderten Kindertagesbetreuung, die mit erheblichen Aufwendungen verbunden ist, ganz überwiegend für die kommunale und die Landesebene. Zugleich handelt es sich um eine Leistung, die aus Bundesmitteln finanziert wird. Daraus folgt, dass im Ergebnis ein erst einmal »teurer« Kita-Platz substituiert werden kann über die Ausreichung einer deutlich niedrigeren Geldleistung, die zudem noch von einer anderen föderalen Ebene finanziert wird. Insofern handelt es sich um eine »attraktive«, weil kostengünstige Monetarisierung des individuellen Rechtsanspruchs, dessen Einlösung ansonsten ganz andere Finanzströme mobilisieren würde.

Dritte Ebene: Eine Kompensationsleistung zur Herstellung von »Wahlfreiheit« sowie eine Anerkennungsleistung für die Erziehungsleistung innerhalb der Familie?

Die Apologeten des Betreuungsgeldes begründen die Legitimation des Betreuungsgeldes, dass mit dieser Leistung »Wahlfreiheit« hergestellt wird und gleichzeitig eine staatliche Anerkennung der Erziehungsleistung innerhalb der Familie erfolgen würde. Wenn man sich diese Argumentation einmal genauer anschaut, dann ergeben sich doch einige notwen-

dige kritische Anfragen: Diese beziehen sich nicht nur auf die mehr als diskussionswürdige Höhe der Anerkennungsleistung (150 Euro pro Monat), die dem einen oder der anderen nicht zu Unrecht als ein für den Staat im Vergleich zu den ansonsten fälligen Ausgaben für die Kinderbetreuungsinfrastruktur recht billiges »Abspeisen« der Betroffenen vorzukommen mag.

Suggestiert wird unter dem positiv besetzten Begriff der Wahlfreiheit eine Entscheidungssituation Kita versus zu Hause. Aber eine solche Situation existiert zum einen für die meisten Familien gar nicht, denn die stundenweise Inanspruchnahme einer Kita (und damit der Verzicht auf die 150 Euro) setzt voraus, dass man das auch realisiert bekommt. Auch wenn darüber nicht mehr in der Breite berichtet wird – für viele Eltern stellt sich immer noch eher das Problem, dass das Angebot an Plätzen knapp oder nicht vorhanden ist. Und auch wenn man Kita-Plätze in Anspruch nehmen kann, wird häufig vergessen, dass damit je nach Bundesland und lokaler Gegebenheit teilweise erhebliche Kosten verbunden sind in Form von Elternbeiträgen und sonstigen Leistungen. Das kann für manche Familien mehrere hundert Euro im Monat bedeuten.

Richtig abstrus wird es, wenn man ein wichtiges Argument der Befürworter des Betreuungsgeldes genauer unter die Lupe nimmt: Die neue Geldleistung als eine Anerkennung der Betreuungs- und Erziehungsleistungen innerhalb der Familien, wenn man keine außerfamiliären, öffentlich geförderten Angebote nutzt.

Wenn man das Argument ernst nimmt, dass die elterliche Erziehungsleistung innerhalb der Familie mit dieser Geldleistung eine zusätzliche Anerkennung finden soll, dann ist die tatsächlich aber vorgenommene Regelung, dass die Eltern, die sich im Hartz-IV-Bezug befinden, also im SGB-II-Grundsicherungssystem, von der (eigentlich unbedingten) Zusätzlichkeit dieser Leistung nichts haben, weil ihnen nämlich das Betreuungsgeld auf die SGB-II-Leistungen angerechnet wird, logisch nicht wirklich nachvollziehbar. Erbringen etwa die Eltern, die sich in Grundsicherungsbezug befinden, keine Erziehungsleistung, die doch zusätzlich honoriert werden soll? Diese Restriktion ist deshalb auch fragwürdig, weil das Betreuungsgeld ja gerade keine einkommensabhängige Leistung ist, somit alle Familien, die die formalen Voraussetzungen erfüllen, einen Anspruch auf diese Leistung haben, also auch die Familien, die über ein hohes bzw. sehr hohes Einkommen verfügen. Aber gerade bei denjenigen, die nun über die niedrigsten Einkommen verfügen, wird die Leistung gleichsam gekappt, indem sie verrechnet wird mit einer anderen staatlichen Leistung. Das hat keinen logischen Sinn, sondern erscheint eher wie eine Bestrafungsaktion der »Hartz-IV-Eltern«, die tief blicken lässt hinsichtlich des Familienbildes.

Darüber hinaus ist die Argumentation, dass hier die Erziehungsleistung innerhalb der Familie durch die Eltern ho-

noriiert werden soll, auch dadurch fragwürdig, weil zwar keine öffentlich finanzierte Kita oder Tagespflege in Anspruch genommen werden darf, daraus aber nicht folgt, dass immer und in jedem Fall die betroffenen Eltern, also im Regelfall die Mütter, die Leistung auch tatsächlich übernehmen. Denn das Betreuungsgeld kann selbstverständlich auch in den Fallkonstellationen bezogen werden, in denen beide Elternteile Vollzeit arbeiten und ein Au-pair-Mädchen aus Osteuropa einstellen, das dann in der Familie die Betreuungsaufgaben übernimmt. Die betroffenen Familien werden sich über die anteilige Mitfinanzierung dieser Person seitens des Staates sicher freuen.

Fazit

Die neue Geldleistung »Betreuungsgeld« ist in mehrfacher Hinsicht ein fragwürdiges Unterfangen. Auch (und gerade) wenn es derzeit »nur« 150 Euro pro Monat sind – denkt man den Ansatz konsequent weiter, dann rutscht man zwangsläufig in die Fahrinne einer Monetarisierung von Familienleistungen, an deren Ende eine Art »Elterngeld« stehen müsste. Wir müssen derzeit aufgrund der Ausgestaltung als einkommensunabhängige Leistung (außer es handelt sich um Grundsicherungsempfänger) von erheblichen Mitnahmeeffekten ausgehen. Das Volumen der notwendigen Ausgaben wird nach Erreichen aller potenziell in Frage kommenden »Betreuungsgeldkinder« (das wird im Juli 2015 der Fall sein) im Lichte der derzeit erkennbaren Inanspruchnahme bis auf 2 Mrd. Euro ansteigen. Geld, das man wesentlich sinnvoller einsetzen könnte.

Literatur

Sell, St. (2014), *Die Finanzierung der Kindertagesbetreuung vom Kopf auf die Füße stellen. Das Modell eines »KiTa-Fonds« zur Verringerung der erheblichen Unter- und Fehlfinanzierung der Kindertagesbetreuung in Deutschland*, Remagener Beiträge zur Kinder- und Jugendhilfe 07-2014, Remagen.

Wirth, H. und A. Tölke (2013), »Egalitär arbeiten – familienzentriert leben: Kein Widerspruch für ostdeutsche Eltern«, *Informationsdienst Soziale Indikatoren (ISI)* (49), 7–11.



Miriam Beblo*

Das Betreuungsgeld: Weder modern noch nachhaltig

Hintergrund

Unter dem Stichwort der »Wahlfreiheit« wurde im Jahr 2013 parallel zum Ausbau der öffentlichen Kindertageseinrichtungen das Betreuungsgeld eingeführt. Seitdem haben Eltern von mindestens einjährigen Kindern entweder den Anspruch auf eine öffentlich geförderte Tageseinrichtung bzw. öffentlich finanzierte Tagespflegeperson oder aber auf ein Betreuungsgeld, wenn sie sich dafür entscheiden, die formale frühkindliche Förderung nicht in Anspruch zu nehmen. Mit einem Betrag von 100 Euro pro Monat für jedes privat betreute Kind im zweiten Lebensjahr werden Eltern in diesem Fall ab August 2013 direkt finanziell unterstützt. Seit August 2014 beträgt das Betreuungsgeld 150 Euro; Anspruch haben nun auch Eltern mit Kindern im dritten Lebensjahr.

Laut Website des BMFSFJ (2013) stellt das Betreuungsgeld »eine neue Anerkennung und Unterstützung für Eltern mit Kleinkindern dar, die ihre vielfältigen Betreuungs- und Erziehungsaufgaben in der Familie oder im privaten Umfeld erfüllen.« Es schließt die »Lücke im Angebot staatlicher Förder- und Betreuungsangebote für Kinder bis zum dritten Lebensjahr« und bietet Eltern damit eine »echte Wahl- und Gestaltungsfreiheit bei der Betreuung ihrer Kinder«. Wird das Instrument Betreuungsgeld diesen Zielen tatsächlich gerecht? Und wie wirkt sich die Wahl- und Gestaltungsfreiheit längerfristig auf die Erwerbs- und Verdienstchancen der Mütter und Väter aus – im Sinne einer nachhaltigen Familienpolitik? Dies diskutiere ich im Folgenden aus theoretischer und empirischer, v.a. intrafamiliärer, Perspektive.

* Prof. Dr. Miriam Beblo ist Inhaberin der Professur für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Arbeitsmarkt, Migration, Gender, am Fachbereich Sozialökonomie der Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an der Universität Hamburg.

Zielkonflikte

Die theoretischen Anreizwirkungen des Betreuungsgeldes liegen auf der Hand. Wenn ein staatlicher Transfer unter der Bedingung gezahlt wird, dass ein Kind privat betreut wird, erhöhen sich damit indirekt die Fixkosten der Erwerbstätigkeit mindestens eines, üblicherweise des schlechter verdienenden, Elternteils. Ab einem bestimmten Einkommen spielen diese Fixkosten keine Rolle mehr, da die Verdienstmöglichkeiten und damit Opportunitätskosten zu hoch sein dürften, als dass sich ein Verzicht auf Erwerbstätigkeit zugunsten der Betreuung des Kindes zuhause auszahlt (ein anderes, ohnehin nicht erwerbstätiges Familienmitglied, wie Großmutter oder Großvater, könnte jedoch hierfür zur Verfügung stehen). Für Gering- oder Nichtverdienende ist das Betreuungsgeld ebenfalls uninteressant, da es als vorrangige Leistung ausgezahlt und auf andere Leistungen wie Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe und Kinderzuschlag angerechnet wird. Für Einkommensgruppen im unteren Mittelfeld dagegen oder Nichterwerbstätige ohne Leistungsbezug (z.B. solche Ehefrauen, denen in der Bedarfsgemeinschaft mit ihrem gut verdienenden Ehemann kein Arbeitslosengeld II zusteht) kann das Betreuungsgeld jedoch eine attraktive Nebeneinkunft darstellen und die Wahrscheinlichkeit der Aufgabe einer Erwerbstätigkeit erhöhen bzw. Aufnahme einer Erwerbstätigkeit verringern.

Das erklärte Ziel des schon im Jahr 2007 eingeführten Elterngeldes und der sukzessive ausgebauten Betreuungsinfrastruktur (der Rechtsanspruch für dreijährige Kinder besteht schon seit 1996) war es ja gerade, insbesondere Müttern einen Anreiz für den früheren Wiedereinstieg ins Erwerbsleben zu bieten.

Aus familienökonomischer Sicht verbessert sich durch eine gleichmäßigere Erwerbseinbindung und Einkommenserzielung beider Elternteile die relative Verhandlungsposition der Frauen innerhalb der Partnerschaft. Empirische Studien zeigen, dass familiäre Entscheidungen nicht nur vom Einkommen der Familie insgesamt, sondern maßgeblich auch vom persönlichen Einkommen abhängen (vgl. Überblick in Beblo und Boll 2014a). Wenn nun wegen des Betreuungsgeldes v.a. Frauen ihre Erwerbstätigkeit über das typischerweise in Anspruch genommene erste Elterngeldjahr hinaus unterbrechen, statt wieder in den Beruf einzusteigen, bleibt die Erwerbseinbindung und Einkommenserzielung auf längere Sicht ungleich zwischen den Elternteilen verteilt. Das Instrument Elterngeld und das noch nicht in Kraft getretene neue ElterngeldPlus wirken eher auf eine gleichmäßigere Beteiligung der Partner am Erwerbsleben sowie Verteilung von Hausarbeit und Kinderbetreuung innerhalb des Paares hin. Das ökonomische Verhandlungsgefüge zwischen Vater und Mutter wird damit sozusagen neu sortiert. Das Instrument Betreuungsgeld verstärkt dagegen die traditionelle Asymmetrie.

Nun wirken die angesprochenen familienpolitischen Leistungen nicht isoliert voneinander, sondern sie sind eingebunden in ein ganzes Geflecht von familien- und ehebezogenen Leistungen, welche das Verhalten von Familien wechselseitig beeinflussen können (vgl. hierzu die Evaluationsergebnisse in Bonin et al. 2014). Und so stehen die Instrumente nicht nur jeweils für sich gesehen in einem Zielkonflikt zueinander, sondern sie entfalten insbesondere im Zusammenwirken mit anderen ehebezogenen Leistungen zusätzliche entgegengesetzte Anreizwirkungen. Hier wäre vor allem das Ehegattensplitting zu nennen, das schon für sich genommen die oben angesprochene traditionelle Asymmetrie innerhalb der Ehe (zwischen Hauptverdiener und Nebenverdienerin) begünstigt. Während dem Paar in dem einen Fall (bei Inanspruchnahme des Elterngeldes durch beide Elternteile und schnellen Wiedereinstieg in den Beruf) durch die bewirkte Annäherung der Partnereinkommen Steuervorteile aus dem Ehegattensplitting verloren gehen, können sie nämlich in dem anderen Fall (bei Inanspruchnahme des Betreuungsgeldes durch nur ein Elternteil) wieder generiert werden.

Evidenz

Haben sich die theoretisch abgeleiteten Anreizwirkungen des Betreuungsgeldes in der Praxis bewährt? Um diese Frage zu beantworten, benötigen wir idealerweise eine Evaluationsstudie. Die zeitgleiche Einführung zweier familienpolitischer Maßnahmen für ein und denselben Adressatenkreis – der Rechtsanspruch auf eine formale Kinderbetreuung und das Betreuungsgeld bei Nicht-Inanspruchnahme dieser Kinderbetreuung – erschwert allerdings eine Evaluation ihrer jeweiligen Wirkmacht erheblich. Die einzigen mir bisher bekannten empirischen Zugänge, die eine erste empirische Abschätzung der Verhaltenseffekte erlauben, bieten eine Befragung unter jungen Eltern zu ihren Wünschen nach einer öffentlichen Kinderbetreuung durch das Deutsche Jugendinstitut (DJI 2014) sowie die Mikrosimulationsstudien mit strukturellen Verhaltensmodellen von Beninger et al. (2010) und Müller und Wrohlich (2014). Alle drei geben jedoch nur ex ante Hinweise, da sie auf Daten basieren, die vor Einführung des Betreuungsgeldes erhoben wurden.

Mit Hilfe des DJI-Survey »Aufwachsen in Deutschland: Alltagswelten« (AID:A) und der darauf aufsetzenden jährlich wiederholten Elternbefragung im Rahmen der Kinderförderungsgesetz-(KiFöG-)Evaluation wurden insbesondere die schichtspezifische Unterschiede bei den Betreuungswünschen untersucht. Demnach fragen v.a. die oberen Schichten formale Kinderbetreuung für unter Dreijährige nach – insbesondere wenn die Eltern unverheiratet sind und eine hohe Bildung haben (DJI 2014). Deshalb hätte eine alternative Geldleistung wie das Betreuungsgeld für diese Gruppen vermutlich wenig Bedeutung.

Auch die Mikrosimulationsstudie von Beninger et al. (2010) bestätigt, dass das Betreuungsgeld wesentlich geringere Auswirkungen auf hochqualifizierte Frauen mit hohem Einkommen als auf gering qualifizierte Frauen mit geringem Einkommen hätte (sowohl in Bezug auf ihre Inanspruchnahme formaler Kinderbetreuung als auch auf ihre Erwerbsbeteiligung), insbesondere solche im zweiten Einkommensquartil. Die Effekte auf Mütter polarisieren somit stark. Die Studie bestätigt außerdem die hochgradig geschlechtsspezifische Wirkung des Betreuungsgeldes, da es fast ausschließlich von Müttern genutzt würde.

Die Mikrosimulationsstudie von Müller und Wrohlich (2014), welche als einzige die Einführung beider Maßnahmen, Rechtsanspruch und Betreuungsgeld, gleichzeitig berücksichtigt, zeigt schließlich, dass die Kombination zu einem geringfügigen Anstieg sowohl des Anteils an Kindern (ein bis drei Jahre), die eine öffentliche Kita besuchen, als auch des Arbeitsangebots der Mütter dieser Kinder führt. Beim Rechtsanspruch allein (ohne gleichzeitige Einführung des Betreuungsgeldes) wären entsprechend der Kitabesuch um fast 2% und die durchschnittlichen Arbeitsstunden um fast 6% gestiegen. Die alleinige Einführung des Betreuungsgeldes (ohne Anspruch auf Kita-Platz) hätte den Kitabesuch um 1,5% und die Stunden um fast 3% reduziert. Wegen der Leistungsanrechnung des Betreuungsgeldes ist gemäß dieser Studie interessanterweise der positive Effekt des Rechtsanspruchs gerade für Mütter mit geringer Bildung und niedrigem Einkommen größer.

Dies sind, wie gesagt, Schätzergebnisse auf Basis von Verhaltensparametern, die mit Ex-ante-Daten ermittelt und fortgeschrieben wurden. Nur so scheint momentan eine Trennung der Auswirkungen von den beiden sich gegenseitig ausschließenden Leistungen, nämlich Infrastruktur- und Geldansprüchen, methodisch möglich zu sein. Im Gegensatz dazu konnte die Einführung des Elterngeldes im Jahr 2007 vergleichsweise problemlos evaluiert werden: Bisherigen Analysen zufolge sind Mütter mit dem Elterngeld im ersten Jahr zwar seltener, dafür aber im zweiten Jahr häufiger erwerbstätig (vgl. Kluge und Tamm 2013, Wrohlich et al. 2012). Das neue ElterngeldPlus wird aller Voraussicht nach die Auszeiten weiter verkürzen und stattdessen Anreize zur Aufnahme einer Teilzeittätigkeit von Beginn der Elternzeit an setzen (weil es die finanziellen Einbußen für Teilzeitarbeit vermeidet und Anreize für eine gleichzeitige Teilzeit + Elternzeit beider Elternteile gibt) (vgl. Beblo und Boll 2014b). Dadurch werden die Beschäftigungsfähigkeit von Müttern erhöht und unterbrechungsbedingte Lohnseinbußen in der längeren Frist mindestens verringert.

Zusammengefasst scheint sich also auch empirisch – bei aller Vorsicht wegen der schwierigen Datenlage – die theoretische Prognose zu bestätigen, dass den positiven Erwerbsanreizen des Elterngeldes und der Kinderbetreuungsinfrastruktur die negativen Anreizwirkungen des Betreuungs-

geldes entgegenstehen. Im Saldo werden damit die quantitativ bedeutsamen positiven Erwerbs- und Familienarbeitseffekte für Frauen reduziert und die nachhaltige Verbesserung ihrer ökonomischen Verhandlungspositionen verhindert.

Relevanz

Allen Erwartungen zum Trotz scheint die Nachfrage nach dem Betreuungsgeld bisher eher gering: Im Jahr der Einführung, 2013, habe der Bund dafür nur knapp 16,9 der insgesamt 55 Mio. Euro ausgegeben, hieß es vom Bundesfamilienministerium.¹ Allerdings steigen die Bezüge von Betreuungsgeld laut Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes (2014) an. Im zweiten Quartal 2014 beispielsweise wurden schon um etwa 50% mehr Leistungsbezüge gemeldet als im ersten Quartal. Nach der Statistik der Leistungsbezüge (vgl. Statistisches Bundesamt 2015) wird das Betreuungsgeld dabei zu 95% von Müttern bezogen, wobei der Anteil an männlichen Beziehern im Ländervergleich bis zu 11% betragen kann. Das Betreuungsgeld ist außerdem ein eindeutig westdeutsches Instrument: Im früheren Bundesgebiet wird nicht nur der Großteil der Anträge gestellt, es wünschen auch 80% und damit doppelt so viele der Antragstellerinnen wie in den neuen Ländern den maximal möglichen Bezugszeitraum von 22 Monaten.

Die Statistik der Leistungsbezüge gibt auch Hinweise auf die weiter oben angesprochene Interaktion mit anderen ehe- und familienpolitischen Leistungen. Demnach sind verheiratete Elternpaare – wie schon theoretisch vermutet – überproportional vertreten unter den Beziehern und dies umso mehr, je länger die voraussichtliche Bezugsdauer des Betreuungsgeldes ist.

Fazit

Das Betreuungsgeld soll Eltern im Namen der Wahlfreiheit bei Nichtinanspruchnahme eines Kitaplatzes für die ihnen entgangenen staatlichen Subventionen kompensieren. Müssten nach derselben Logik nicht all diejenigen, deren Kinder sich nicht für ein Abitur und anschließendes Studium entscheiden, für die entgangene fiskalische Förderung entschädigt werden und stattdessen Geldleistungen erhalten? Die Anreiz- und Verteilungseffekte wären vermutlich die gleichen wie beim Betreuungsgeld – wenn auch weniger geschlechtsspezifisch ausgeprägt.

Während die Familienpolitik auf der einen Seite also gesetzliche Rahmenbedingungen schafft, die den Eltern mehr Ge-

staltungsfreiräume bei der Erwerbs- und Familienarbeit geben und v.a. auch eine gleichmäßigere Aufteilung zwischen den Geschlechtern stimulieren sollen (Beispiele Elterngeld, ElterngeldPlus, Kitaplatz), scheint sie die Erreichung dieser Ziele auf der anderen Seite, durch das zum Teil zeitgleich eingeführte Betreuungsgeld und die gemeinsame steuerliche Veranlagung von Ehegatten, wieder zu konterkarieren.

Angesichts der geringen Inanspruchnahme des Betreuungsgeldes mag man geneigt sein, die Debatten um dieses Instrument als »viel Lärm um nichts« abzutun. Andererseits scheint die familienpolitische »Strategie«, ein Nebeneinander diametral entgegengesetzt wirkender Politikinstrumente, zumindest in einer Hinsicht in die gleiche Richtung zu weisen. Sie erzeugt nämlich gleichgerichtete Verteilungseffekte und führt längerfristig – neben einer stärkeren Bildungsungleichheit unter den Kindern – zu einer stärkeren Einkommensungleichheit unter den Eltern (nämlich zwischen den Elterngeld- und Kitanutzern und den Betreuungsgeldbeziehern). Auf der einen Seite verstetigen diejenigen Instrumente, die Müttererwerbsarbeit fördern (Elterngeld, Kitaplatz) v.a. die Einkommensgewinne der einkommensstärkeren gehobenen Mittelschichtfrauen. Zu den Gewinnerinnen gehören also höher qualifizierte, besser verdienende Frauen. Sie gewinnen nicht nur absolut an Einkommen, sondern sie verbessern auch ihre intrafamiliäre Position gegenüber ihren Partnern. Auf der anderen Seite verstärken Instrumente, die die Erwerbsarbeit von Müttern hemmen (Betreuungsgeld) eine Abkoppelung insbesondere der einkommensschwächeren vom Arbeitsmarkt. Die Verliererinnen sind demnach die niedriger qualifizierten und geringer verdienenden Frauen. Diese verlieren langfristig nicht nur an Einkommen, sondern auch an Verhandlungsposition und verstetigen somit die Abhängigkeit von ihren (Ehe-)Männern.

Wie die Autorinnen Fogli und Veldkamp (2011) zeigen, wird der gesellschaftliche Lernprozess darüber, wie Kinder sich auch (oder gerade) bei Erwerbstätigkeit ihrer Mütter entwickeln, vor allem dadurch befördert, dass Frauen das Verhalten anderer Mütter und Kinder in ihrer unmittelbaren Umgebung beobachten. Welche Lerneffekte sollen wir nun angesichts der zu erwartenden Polarisierung der Erwerbsbedingungen und Verdienstmöglichkeiten von hoch- und geringqualifizierten Frauen erwarten?

Literatur

Beblo, M. und C. Boll (2014a), »Ökonomische Analysen des Paarverhaltens aus der Lebensverlaufs- und politischen Implikationen«, *Familienpolitische Maßnahmen in Deutschland – Evaluationen und Bewertungen, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 83(1), 121–144.

Beblo, M. und C. Boll (2014b), »Die neuen Elterngeld-Komponenten: Will Money Trump Gender?«, *Wirtschaftsdienst* (8), 564–569.

Beninger, D., H. Bonin, J. Horttschraier und G. Mühler (2010), »Wirkungen eines Betreuungsgeldes bei bedarfsgerechtem Ausbau frühkindlicher Kin-

¹ Demgegenüber steht der Befund, dass die Betreuungsquote (in Tageseinrichtungen) für Kinder unter drei Jahren von März 2013 bis März 2014 deutschlandweit durchschnittlich um 3 Prozentpunkte gestiegen ist und dass die Differenz zwischen geäußertem Betreuungsbedarf und Betreuungsquote 9,2 Prozentpunkte beträgt (BMFSFJ 2015).

dertagesbetreuung: Eine Mikrosimulationsstudie», *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 79(3), 147–168.

BMFSFJ (2013), Website des Ministeriums, Eintrag Betreuungsgeldgesetz, 11. September 2013, verfügbar unter: <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/familie,did=200354.html>, aufgerufen am 2. Juni 2015.

BMFSFJ (2015), *Fünfter Bericht zur Evaluation des Kinderförderungsgesetzes*, Kurzfassung. Berlin.

Bonin, H., C.K. Spieß, H. Stichnoth und K. Wrohlich (Hrsg.) (2014), *Familienpolitische Maßnahmen in Deutschland – Evaluationen und Bewertungen*, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 83(1).

DJI (2014), *Empirische Daten und Analysen zur Wirkung des Betreuungsgeldes*, Stellungnahme des Deutschen Jugendinstituts, Februar.

Fogli, A und L. Veldkamp (2011), »Nature or Nurture? Learning and the Geography of Female Labor Force Participation«, *Econometrica* 79(4), 1103–1138.

Kluve, J. und N. Tamm (2013), »Parental Leave Regulations, Mothers' Labor Force Attachment and Fathers' Childcare Involvement: Evidence from a Natural Experiment«, *Journal of Population Economics* 26(3), 983–1005.

Müller, K.-U. und K. Wrohlich (2014), »Two Steps Forward - One Step Back? Evaluating Contradicting Child Care Policies in Germany«, *DIW Discussion Papers* 1396.

Statistisches Bundesamt (2014), »Betreuungsgeld für 224 400 Kinder«, Pressemitteilung Nr. 294, 20. August.

Statistisches Bundesamt (2015), *Statistik der Leistungsbezüge (Statistik zum Betreuungsgeld – Leistungsbezüge 4. Vierteljahr 2014)*, Wiesbaden.

Wrohlich, K., E. Berger, J. Geyer, P. Haan, D. Sengül, C. K. Spieß und A. Thiemann (2012), *Elterngeld Monitor*, Endbericht zum Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, DIW, Berlin.



Notburga Ott*

Zurück in die 1960er: Zankapfel Betreuungsgeld

Mal wieder wird ein Thema heiß diskutiert und ein ideologischer Gegensatz hochstilisiert, den wir endlich überwunden glaubten und der beim Großteil der Bevölkerung längst schon keiner mehr ist: Diejenigen, die Kleinkinder am besten ausschließlich bei der Mutter aufgehoben sehen, sind für das Betreuungsgeld, die anderen, die dagegen sind, miss-trauen der familiären Erziehung und wollen Mütter am Arbeitsmarkt sehen. Dafür wird eine Vielzahl von Argumenten ins Feld geführt, die überwiegend einer nüchternen Betrachtung nicht standhalten.

Das Betreuungsgeld ist im Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG, §§4a–4d) verankert. Danach erhalten Eltern ab dem 15. bis zum 36. Lebensmonat des Kindes (bis zu) 150 Euro monatlich, wenn sie den Rechtsanspruch auf Förderung in Tageseinrichtungen oder Tagespflege nach §24 SGB VIII nicht in Anspruch nehmen.

Die Argumente der Politik zur Einführung waren die »Anerkennung und Unterstützung der Erziehungsleistung von Eltern mit Kleinkindern«, die Verbesserung der »Wahlfreiheit von Vätern und Müttern« und die Schließung der »verbliebene(n) Lücke im Angebot staatlicher Förder- und Betreuungsangebote für Kinder bis zum dritten Lebensjahr« (BT-Drs. 17/9917). Die Opposition bemängelt die Verletzung gleichstellungspolitischer Ziele und die der Chancengleichheit von Kindern aus benachteiligten Elternhäusern. Von Seiten der Wirtschaft werden negative Effekte auf das Arbeitsangebot und die negativen Folgen unterbliebener frühkindlicher Förderung bestimmter Bevölkerungsgruppen betont. Die Familienverbände sind sich uneins in ihrer Prioritätensetzung für einen weiteren Kita-Ausbau oder Verbesserung der monetären Anerkennung familialer Leistungen, lehnen aber

* Prof. Dr. Notburga Ott ist Inhaberin des Lehrstuhls für Sozialpolitik und Institutionenökonomik an der Ruhr-Universität Bochum.

einheitlich das Junktim mit der Nicht-Inanspruchnahme der öffentlich geförderten Kinderbetreuung ab.

Wie tragfähig sind diese Argumente?

Schließung der Förderlücke und Wahlfreiheit

Zunächst fällt einem Ökonomen die mangelnde Systemlogik des Gesetzes auf. Eine monetäre Kompensation für die Nicht-Inanspruchnahme von öffentlich bereitgestellten Gütern erfolgt in unserer Gesellschaft generell nicht – denn das widerspräche deren Wesen, die genau deshalb von der öffentlichen Hand finanziert und bereitgestellt werden, weil hier private Märkte versagen, ihr gesellschaftlicher Nutzen aber durch das demokratische Wahlverfahren mehrheitlich anerkannt wird. Eine monetäre Kompensation der Nicht-Inanspruchnahme würde hier völlig adverse Anreize zur Offenbarung der Zahlungsbereitschaft und damit zum demokratischen Abstimmungsverfahren setzen, die eine öffentliche Bereitstellung dieser Güter in vielen Fällen zum Scheitern verurteilen würde. Man denke nur an ein Szenario, das Bürgern bei Nichtbesuchen von Theatern oder Museen eine monetäre Leistung zukommen lassen würde.

Nun argumentiert der Gesetzgeber in Fall des Betreuungsgeldes nicht mit der Kompensation der Nicht-Inanspruchnahme von allgemeinen öffentlichen Gütern, sondern mit dem Ziel der Förderung einer bestimmten Personengruppe – Eltern von Kleinkindern. Durch den Rechtsanspruch auf eine öffentlich subventionierte Kinderbetreuung wäre hier eine Förderlücke für diejenigen Eltern entstanden, die diesen Rechtsanspruch nicht wahrnehmen. Mit der Begründung »alle Formen der Kleinkindbetreuung zu unterstützen« soll diese mit einer monetären Leistung geschlossen werden. Nun steht es dem Gesetzgeber frei, Leistungen wahlweise als Sach- oder Geldleistung anzubieten, wie dies bei anderen Sozialleistungen durchaus der Fall ist, z.B. in der Pflegeversicherung. Allerdings gibt es hier zwei gravierende Unterschiede. So handelt es sich bei der Pflegeversicherung nicht um eine Förderung, sondern um eine auf Beiträgen beruhende Versicherungsleistung, auf die beim Eintritt eines wohl definierten Risikos ein genereller Anspruch besteht. Und zum anderen ist hier – und zwar aufgrund dieses generellen Anspruches – eine Kombination von Sach- und Geldleistung vorgesehen und möglich. Dies ist beim Betreuungsgeld nicht der Fall. Bereits eine Stunde der Inanspruchnahme einer staatlich unterstützten Kinderbetreuung schließt den Bezug von Betreuungsgeld aus. Damit reduziert sich die viel beschworene Wahlfreiheit auf die Alternative, eine öffentlich subventionierte Kinderbetreuung in Anspruch zu nehmen oder nicht, und Betreuungsarrangements, die eine geringe öffentliche Kinderbetreuung beinhalten, erfahren nur eine minimale oder gar keine Förderung. Das proklamierte Ziel der Förderung aller Betreuungsarran-

gements kann so nicht erreicht werden und die Maßnahme läuft faktisch auf eine reine Kompensationszahlung für die Nicht-Inanspruchnahme von Kinderbetreuungsplätzen hinaus.

Negative Effekte auf Frauenerwerbsbeteiligung und Bildungschancen der Kinder

Von den Gegnern des Betreuungsgeldes werden vor allem die negativen Anreizwirkungen des Betreuungsgeldes hervorgehoben. Vor allem in unteren Einkommensschichten, für die das Betreuungsgeld einen nicht unwesentlichen Beitrag zum Haushalseinkommen liefern kann, besteht ein Anreiz, auf die Inanspruchnahme einer öffentlichen Kinderbetreuung zu verzichten. Gleiches gilt für Eltern, die eine geringere außerfamiliäre Kinderbetreuung planen, da sie sich generell für eine geringere Erwerbsbeteiligung entschieden haben oder anderen private Betreuungsarrangements realisieren können. Dagegen werden Eltern, die einer Vollzeit- oder vollzeitnahen Teilzeitbeschäftigung nachgehen, angesichts der Höhe des Betreuungsgeldes kaum auf einen Betreuungsplatz verzichten, den sie zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf benötigen. Angesichts dieser selektiven Anreize werden verschiedene negative Effekte erwartet, die in anderen Ländern bereits empirisch belegt sind.

So wird eine Verringerung der Frauenerwerbstätigkeit erwartet, da ohne die Möglichkeit, auch nur kurz auf eine öffentliche Kinderbetreuung zurückzugreifen, vielfach selbst eine geringe Beteiligung am Erwerbsleben verwehrt bleibt. Dies hat negative Folgen sowohl für den Arbeitsmarkt, da es den zu erwartenden Fachkräftemangel verstärkt, als auch für die Biographien der Frauen, die nachweislich auch längerfristige Folgen einer Erwerbsunterbrechung zu tragen haben, indem diese meist mit geringeren Löhnen und Aufstiegschancen bis hin zu geringeren Renten verbunden ist. Damit wird das erklärte Ziel der Politik, die »Vereinbarkeit von Familie und Beruf« zu unterstützen, gerade bei jenen Frauen verfehlt, die eine solche Unterstützung besonders benötigen, da sie mangels hinreichenden Einkommens eine private außerhäusliche Kinderbetreuung nicht finanzieren können. Das Betreuungsgeld erhöht damit nicht die Wahlfreiheit zugunsten weiterer Betreuungsarrangements, sondern verteuert lediglich die Opportunitätskosten der Entscheidung für eine Erwerbsarbeit. Zudem wird auch das familienpolitische Ziel »Wirtschaftliche Stabilität von Familien« konterkariert, indem die langfristigen Lohnverluste auch das spätere Einkommen der Familien schmälern – in der Summe wohl deutlich mehr als das Betreuungsgeld für zwei Jahre.

Weiterhin werden negative Folgen für die Entwicklung und Bildung der Kinder erwartet, denen der Besuch einer außer-

familiären Betreuungseinrichtung verwehrt bleibt. Im Gegensatz zur überkommenen Ansicht, ein Kind gehöre permanent zur Mutter, ist mittlerweile allgemein bekannt, dass auch Kleinkinder neben der unwidersprochen äußerst wichtigen Beziehung zu ihren Eltern außerhäusliche und außerfamiliäre Erfahrungen und Sozialkontakte für eine gesunde und erfolgreiche Entwicklung brauchen, die sich aber in modernen Gesellschaften mit einer vielfach kinderfeindlichen Umgebung nicht mehr ohne weiteres selbst ergeben. Wie internationale Studien zeigen, haben qualitativ hohe Betreuungseinrichtungen einen positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern insbesondere aus benachteiligten Schichten. So wurde auch der Ausbau der öffentlichen Betreuungsplätze für unter Dreijährige und vor allem der Rechtsanspruch auf einem solchen Platz mit dem Recht aller Kinder auf »frühkindliche Förderung« begründet (BT-Drs. 16/9299). Mit dem Betreuungsgeld werden allerdings starke monetäre Anreize gerade für diejenigen Familien gesetzt, die es häufig schwer haben, ihren Kindern aus ökonomischen und sozialstrukturellen Gründen diese familienergänzenden Erfahrungsräume zu bieten. Damit konterkariert der Gesetzgeber das mit dem Kinderförderungsgesetz angestrebte Ziel und verletzt seine Pflicht zur Schaffung von Chancengerechtigkeit der Kinder durch die stark selektiv wirkenden Anreize.

Anrechnung bei Grundsicherung

Schließlich sei noch auf die kaum beachtete paradoxe Regelung der Anrechnung des Betreuungsgeldes auf Leistungen der Grundsicherung hingewiesen. Eltern, die ALG-II-Leistungen, Sozialhilfe oder Kinderzuschlag erhalten, haben durch die Beantragung von Betreuungsgeld keine finanziellen Vorteile, da dieses als anzurechnendes Einkommen zählt. Dies kann ihnen sogar erhebliche Nachteile bescheren, wenn sie mit dem Verweis auf die vorrangigen Sozialleistungen zu einer Beantragung von Betreuungsgeld gedrängt werden und damit auf einen Kinderbetreuungsplatz verzichten, was ihnen wiederum bei der Gewährung von Eingliederungsmaßnahmen zum Nachteil gereichen kann. Auf jeden Fall werden diese Familien im Vergleich zu anderen, die eine öffentliche Kinderbetreuung in Anspruch nehmen, finanziell nicht besser gestellt. Begründet wird dies damit, dass das Betreuungsgeld als Einkommen der Familie vorrangig zur Sicherung des Lebensunterhalts eingesetzt werden müsse (BT-Drs. 17/9917). Damit bedeutet es für diese Familien aber faktisch keine Förderung bzw. Anerkennung der Erziehungsleistung, sondern schlichtweg Sicherung der Lebenshaltungskosten, die sie anderenfalls, wenn sie keine Kinder hätten oder für diese (auch ohne Erwerbstätigkeit) eine Kinderbetreuung in Anspruch nehmen würden, als Grundsicherungsleistung erhalten würden. Von der Schließung einer Förderlücke kann daher zumindest in diesen Fällen nicht gesprochen werden.

Mehr politischen Mut zu echter Wahlfreiheit

Nüchtern betrachtet fallen alle Kritik- und Streitpunkte auf das Junktim mit der Nicht-Inanspruchnahme öffentlich geförderter Kinderbetreuung zurück. Ohne dieses würden die Negativanreize hinsichtlich des Erwerbsangebotes zwar nicht verschwinden, aber doch deutlich geringer werden, so dass sie nur begrenzt verhaltenswirksam sein dürften. Insbesondere könnte die berufsbiographisch besonders problematische Erwerbsunterbrechung häufiger vermieden werden. Anreize, Kindern aus ökonomischen Gründen die Teilnahme an öffentlich geförderter frühkindlicher Bildung zu verwehren, würden ganz entfallen. Erst ohne das Junktim würde eine echte Wahlfreiheit unterstützt, indem auch Betreuungsarrangements mit verkürzten Erwerbszeiten (auch von beiden Eltern) und einer geringen bis mittleren Betreuungszeit in öffentlichen Einrichtungen – wie sie in Zeiten des Elterngeldbezuges mittlerweile realisiert werden können – auch danach staatlicherseits eine gleichrangige Unterstützung erfahren.

Lässt man das Junktim fallen, braucht es aber kein Betreuungsgeld. Eine monetäre Förderung der Erziehungsleistung der Eltern, die in der Gesellschaft eine große Zustimmung erfährt und deren Sinnhaftigkeit auch von den Gegnern des Betreuungsgeldes nicht bestritten wird, ist im System von Kindergeld und Elterngeld grundsätzlich gut verankert. Und hier gehört auch die Diskussion über unterschiedliche Familienbilder und Gerechtigkeitsziele hin, indem Höhe und Anspruchsbedingungen unter Berücksichtigung der Anreiz- und Verteilungswirkungen dieser monetären Leistungen gemeinsam kritisch hinterfragt werden. So ist in der Bevölkerung schon lange nicht mehr transparent, welche Ziele mit dem Kindergeld und der nicht durchschaubaren »Optionslösung« verfolgt werden. Dieses auf den Prüfstand zu legen, erfordert aber politischen Mut.