

Stellungnahme des Deutschen Jugendinstituts

**Empirische Daten und Analysen zur Wirkung
des Betreuungsgeldes**

Februar 2014

Vorbemerkung

Der dem Deutschen Jugendinstitut (DJI) zur Stellungnahme vorliegende abstrakte Normenkontrollantrag des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg regt eine verfassungsrechtliche Prüfung der Frage an, ob das Gesetz zur Einführung eines Betreuungsgeldes (Betreuungsgeldgesetz) vom 15. Februar 2013 mit dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland unvereinbar und daher nichtig ist.

Im Kapitel II des Normenkontrollantrags wird argumentiert, dass das Betreuungsgeld sachlich nicht mit den Artikeln 3 und 6 des Grundgesetzes vereinbar sei. Diese Argumentation basiert auf einigen empirischen (Vor)-Annahmen zur Wirkung des Betreuungsgeldes, z.B. hinsichtlich unterschiedlicher Auswirkungen auf die Geschlechter oder einer negativen Wirkung auf das Arbeitsangebot.

Das DJI, als sozialwissenschaftliches Forschungsinstitut mit diesen Fragestellungen seit Jahren befasst und angefragt für eine Stellungnahme¹, stellt Folgendes in seinem Beitrag dar:

- Zum einen werden die internationalen (Abschnitt 1.1) und nationalen (Abschnitt 1.2) Erfahrungen zur Nutzung und Wirkung eines Betreuungsgeldes zusammengefasst sowie die Ergebnisse einer Mikrosimulation auf die Wirkung des Betreuungsgeldes referiert (Abschnitt 1.3).
- Zum anderen wurden eigene empirische Analysen zur möglichen Selektivität des Betreuungsgeldes (Abschnitt 2) durchgeführt.

Beide Analysen werden in einem kurzen Fazit (Abschnitt 3) zusammengefasst.

1 Die Stellungnahme des Deutschen Jugendinstituts wurde im Wesentlichen von Dr. Christian Alt, Dr. Johanna Possinger, PD. Dr. Ulrich Pötter und Birgit Riedel erstellt.

Inhalt

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Erkenntnisse auf der Grundlage empirischer Befunde zur Wirkung des Betreuungsgeldes | 4 |
| 1.1 | Internationale Erfahrungen – Norwegen, Finnland und Schweden | 4 |
| 1.1.1 | Ausgestaltung | 4 |
| 1.1.2 | Wirkung | 5 |
| 1.1.3 | Zwischenfazit | 6 |
| 1.2 | Nationale Erfahrungen am Beispiel Thüringen | 7 |
| 1.2.1 | Ausgestaltung | 7 |
| 1.2.2 | Wirkung | 7 |
| 1.3 | Ökonomische Mikrosimulation zur möglichen Wirkung des Betreuungsgeldes | 8 |
| 1.3.1 | Gruppe der Leistungsempfangenden | 8 |
| 1.3.2 | Auswirkungen auf das Arbeitsangebot | 9 |
| 1.3.3 | Auswirkungen auf die öffentlich geförderte Kindertagesbetreuung | 9 |
| 1.4 | Zwischenfazit | 9 |
| 2 | Empirische Analysen zur möglichen Selektivität des Bezugs von Betreuungsgeld | 10 |
| 2.1 | Ausgangslage | 10 |
| 2.2 | Zur aktuellen Betreuungssituation: Gibt es schichtspezifische Unterschiede im Nutzungsverhalten des mit dem KiFöG geförderten Ausbaus der U3-Betreuung? | 12 |
| 2.3 | Der Wunsch auf einen Betreuungsplatz: Gibt es schichtspezifische Unterschiede bei den Wünschen nach einer öffentlichen Kinderbetreuung und dem Betreuungsumfang bei Kindern unter einem Jahr? | 14 |
| 2.4 | Gibt es schichtspezifische Unterschiede bei den Wünschen nach einer öffentlichen Kinderbetreuung und dem Betreuungsumfang bei Kindern im zweiten Lebensjahr? | 17 |
| 2.5 | Gibt es schichtspezifische Unterschiede bei den Wünschen nach einer öffentlichen Kinderbetreuung und dem Betreuungsumfang bei Kindern im dritten Lebensjahr? | 19 |
| 3 | Gesamtfazit: Erwartete Veränderungen des Betreuungswunsches nach Einführung des Betreuungsgeldes | 22 |
| | Literatur | 23 |

1 Erkenntnisse auf der Grundlage empirischer Befunde zur Wirkung des Betreuungsgeldes

1.1 Internationale Erfahrungen – Norwegen, Finnland und Schweden

Für die Darstellung dienen als Quellen zum einen vorliegende internationale sowie nationale ex post-Evaluationen zu den Wirkungen von gesetzlichen Regelungen, die dem Betreuungsgeld ähnlich sind. Dabei handelt es sich um die Länder **Norwegen, Finnland, Schweden** (Abschnitt 1.1) und das **Bundesland Thüringen** (Abschnitt 1.2). Zum anderen werden Befunde einer **ex ante-Mikrosimulation** (Abschnitt 3) dargestellt, die zeigen, welche Effekte das Betreuungsgeld in Deutschland entfalten könnte.

Bei all den im Folgenden dargelegten empirischen Befunden ist es sehr problematisch, Rückschlüsse auf potentielle Wirkungen in Deutschland zu ziehen, da die bestehenden Betreuungsgeld-Regelungen unterschiedlich gestaltet sind und sich nicht Eins-zu-Eins auf Deutschland übertragen lassen. Zudem fehlen valide Evaluationsstudien, die Aussagen über kausale Zusammenhänge zwischen dem staatlichen Angebot und dem Betreuungsverhalten von Eltern treffen können.

Auf internationaler Ebene liegen Erfahrungen zur Nutzung und Wirkung eines Betreuungsgeldes für die Länder Norwegen, Finnland und Schweden vor. In allen drei Ländern richtet sich die Auszahlung des Betreuungsgeldes danach, ob staatlich geförderte Angebote der Kindertagesbetreuung nicht oder nur teilweise genutzt werden. In allen drei Ländern ist es dabei – ebenso wie in Deutschland – unerheblich, ob die Betreuung des Kindes durch die Eltern oder durch ein anderes privates Betreuungsarrangement erfolgt (Ellingsæter 2012).

1.1.1 Ausgestaltung

In **Norwegen** existiert seit 1998 ein Betreuungsgeld, das „Cash for Care Subsidy“ (CFC). Anspruchsberechtigt waren anfangs Eltern mit Kindern im Alter zwischen 13 und 36 Monaten. Seit 1. August 2012 wird das Betreuungsgeld allerdings nur noch für Kinder zwischen dem 13. und dem 23. Lebensmonat ausbezahlt. Die Höhe des Betreuungsgelds liegt in Norwegen zwischen umgerechnet ca. 195 und 591 Euro. Es handelt sich dabei um einen pauschalen Transfer an Familien, der einkommensunabhängig ist und nicht versteuert werden muss. Dieser folgt auf das norwegische Elterngeld, das ähnlich wie in Deutschland im ersten Lebensjahr eines Kindes als Lohnersatzleistung (80 Prozent des Nettoeinkommens) konzipiert ist. Die volle Höhe des Betrages bekommen Eltern nur, wenn sie keine öffentlich geförderte Kindertagesbetreu-

ung in Anspruch nehmen. Allerdings ist anders als in Deutschland die Auszahlung des norwegischen Betreuungsgeldes auch gestaffelt möglich, wenn Kinder in Teilzeit eine Betreuungseinrichtung besuchen. Ab einem Betreuungsvolumen in Höhe von mehr als 20 Wochenstunden besteht kein Anspruch mehr auf das CFC.

In **Finnland** trat 1990 eine Betreuungsgeldregelung für Eltern in Kraft, die ihr Kind selbst betreuen oder dieses im eigenen Familienhaushalt von einer Tagespflegeperson betreuen lassen. Ähnlich wie in Norwegen und Deutschland folgt die „Child Home Care Allowance“ (HCA) auch hier auf ein als Lohnersatzleistung gestaltetes Elterngeld (66 Prozent des Nettoeinkommens) im ersten Lebensjahr des Kindes. Anspruchsberechtigt sind Eltern mit Kindern zwischen 9 und 36 Lebensmonaten. Die finnische HCA ist – anders als in Deutschland und Norwegen – einkommensabhängig gestaltet. Sie besteht aus einer Grundpauschale (care allowance) in Höhe von 341,06 Euro pro Monat und einem einkommensabhängigen Teil (care supplement) von max. 180,17 Euro pro Kind. Ein weiterer Unterschied besteht zudem darin, dass das erhaltene Betreuungsgeld versteuert werden muss. Vom HCA-Bezug ausgeschlossen sind Eltern, bei denen einer der Partner Arbeitslosengeld bezieht.

In **Schweden** wurde 2008 ein Betreuungsgeld von ca. 340 Euro pro Monat eingeführt. Anders als in Norwegen, Finnland und Deutschland wird dies nicht vom Bund gezahlt, sondern von den schwedischen Gemeinden. 2011 hatten 37 Prozent der schwedischen Kommunen dieses eingeführt (Ellingsæter 2012). Anspruchsberechtigt sind Eltern mit Kindern im Alter von ein bis drei Jahren, die nicht bzw. nur teilweise in eine öffentliche Einrichtung gehen. Wie in Norwegen ist in Schweden damit auch ein nach Betreuungsumfang gestaffelter Bezug möglich. Das Betreuungsgeld ist steuerfrei und wird nicht an Eltern gezahlt, die z.B. Arbeitslosengeld oder Elterngeld beziehen.

1.1.2 Wirkung

1.1.2.1 Gruppe der Leistungsempfangenden

Sehr beliebt ist das Betreuungsgeld insbesondere in Finnland. Dort nehmen 90 Prozent der Eltern zumindest temporär das Betreuungsgeld für ihre Kinder zwischen 9 Monaten und 3 Jahren in Anspruch (Repo 2010). 40 Prozent der anspruchsberechtigten Familien nehmen das Betreuungsgeld über den gesamten Zeitraum in Anspruch (ebd.). Über 90 Prozent der Leistungsempfänger sind Mütter. Hierbei sind Mütter mit Migrationshintergrund leicht überrepräsentiert (Ellingsæter 2012).

In Norwegen ist die Zahl der Betreuungsgeld beziehenden Familien stark rückläufig. Nutzten es in den 1990er Jahren noch rund drei Viertel der Familien, so waren es im Jahr 2011 nur noch ein Viertel der Familien mit ein- bis zweijährigen Kindern (ebd.). Über 80 Prozent der Bezieher/innen sind Frauen. Während Mütter mit hohem Einkommen und Bildungsgrad das Betreuungsgeld

seltener nutzen, sind auch in Norwegen vor allem Mütter mit Migrationshintergrund, geringem Einkommen und niedrigem Bildungsstand in der Gruppe der Leistungsempfängerinnen überrepräsentiert.

In Schweden nehmen nur 4,7 Prozent der bezugsberechtigten Eltern das Betreuungsgeld in Anspruch. 92 Prozent der Antragsteller sind Frauen. Ähnlich wie in Finnland und Norwegen nutzen vor allem Mütter mit Migrationshintergrund, geringem Bildungsgrad und geringem Einkommen das von einigen Kommunen gezahlte Betreuungsgeld (ebd.).

In Schweden, Norwegen und Finnland ist die Nutzung des Betreuungsgelds in hohem Maße geschlechtsspezifisch, da Väter nur selten diese Leistung beziehen. Studien zeigen, dass sich das Betreuungsgeld in allen drei Ländern negativ auf die Gleichstellung der Geschlechter auswirkt, die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung festigt und zu einer steigenden Ungleichheit zwischen den Einkommen von Frauen und Männern führt (Ellingsæter 2012).

1.1.2.2 Auswirkungen auf das Arbeitsangebot

Insbesondere in Finnland und Norwegen können negative Auswirkungen auf das Arbeitsangebot von Frauen festgestellt werden. In Norwegen sank vor allem das Arbeitsangebot von Frauen mit Migrationshintergrund um fünf bis zehn Prozentpunkte (Hardoy/Schöne 2008). Bei hoch gebildeten Müttern führte das norwegische Betreuungsgeld außerdem dazu, dass diese ihre Arbeitszeit reduzierten (Schöne 2004), da der Bezug des CFC je nach Betreuungsumfang gestaffelt möglich ist. In Finnland ging das Arbeitsangebot von Müttern zwischen 1993 und 1995 von 56 Prozent auf 48 Prozent zurück. Allerdings wurde dies wahrscheinlich auch durch eine schwierige Arbeitsmarktsituation begünstigt.

1.1.2.3 Auswirkungen auf die öffentlich geförderte Kindertagesbetreuung

In Norwegen und Finnland führte die Einführung des Betreuungsgeldes zu einer sinkenden Nachfrage nach öffentlich geförderten Angeboten der Kindertagesbetreuung. In Finnland wurden im Jahr 2010 30 Prozent der Einjährigen und 51 Prozent der Zweijährigen in öffentlichen Einrichtungen betreut. In Norwegen sank nach Einführung des Betreuungsgelds die Quote der in Einrichtungen betreuten ein- und zweijährigen Kinder zwischen 1997 und 1998 von 31 Prozent auf 25,7 Prozent bzw. von 51,8 Prozent auf 45,5 Prozent (Beninger et al. 2009). Allerdings steigen die Betreuungsquoten seit 2004 wieder stark an und liegen mit 71 Prozent der einjährigen und 89 Prozent der zweijährigen Kinder auch im internationalen Vergleich auf hohem Niveau (Ellingsæter 2012).

1.1.3 Zwischenfazit

Auch wenn die Nutzungsquoten in Finnland, Norwegen und Schweden stark

variieren, so nehmen in allen drei Ländern vor allem Mütter mit geringem Einkommen, niedrigem Bildungsgrad und Migrationshintergrund das Betreuungsgeld in Anspruch. Insbesondere für Norwegen und Finnland sind deswegen negative Auswirkungen auf die Gleichberechtigung der Geschlechter dokumentiert, da durch die geschlechtsspezifische Nutzung Muster der traditionellen Arbeitsteilung gestärkt werden. Damit einhergehend kann insbesondere in Finnland und Norwegen ein Rückgang des Arbeitsangebotes von Müttern – insbesondere von Müttern mit Migrationshintergrund – festgestellt werden.

1.2 Nationale Erfahrungen am Beispiel Thüringen

In Deutschland haben mehrere Bundesländer, darunter Bayern, Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen, Erfahrungen mit einem Landeserziehungsgeld gemacht. Vergleichbar mit der Bundesregelung des Betreuungsgelds ist Thüringen. In den anderen Bundesländern war bzw. ist das Landeserziehungsgeld einkommensabhängig gestaffelt und entfällt ab bestimmten Einkommensgrenzen ganz.

1.2.1 Ausgestaltung

Das Betreuungsgeld in Thüringen wurde zum 1. Juli 2006 eingeführt und 2010 reformiert. Bis 2010 wurde es an alle Eltern von zweijährigen Kindern gezahlt, die ihr Kind nicht in einer öffentlich geförderten Kindertageseinrichtung bzw. einer öffentlich geförderten Kindertagespflege betreuen lassen. Seit 2010 bekommen Eltern das Landeserziehungsgeld auch dann voll ausgezahlt, wenn das Kind nicht länger als fünf Stunden täglich in einer Kindertageseinrichtung oder von einer Tagespflegeperson betreut wird. Die Höhe des Landeserziehungsgelds ist gestaffelt nach Kinderzahl und liegt bei 150 Euro für das erste, 200 Euro für das zweite, 250 Euro für das dritte und 300 Euro für das vierte und jedes weitere Kind. Genau wie das Bundesbetreuungsgeld ist auch das thüringische Landeserziehungsgeld nicht vom Einkommen der Eltern abhängig. Zum jetzigen Zeitpunkt existiert noch keine Evaluation zu den Wirkungen des Landeserziehungsgeldes seit der Reform von 2010. Die vorliegenden Befunde beziehen sich auf den Zeitraum zwischen 2006 und 2010.

1.2.2 Wirkung

1.2.2.1 Gruppe der Leistungsempfängenden

Auch in Thüringen nutzen hauptsächlich Mütter das Landeserziehungsgeld. Ähnlich wie in den nordischen Ländern sind gering qualifizierte Mütter, Alleinerziehende und Frauen mit geringem Einkommen in der Gruppe der Leistungsbeziehenden überrepräsentiert (Gathmann/Sass 2012). Die Nutzung des Landeserziehungsgelds ist damit in hohem Maße geschlechtsspezifisch. Die Erwerbstätigkeit von Müttern sank wesentlich stärker als die von Vätern,

wenngleich eine geringe Reduktion der Erwerbstätigkeit von Vätern ausgemacht werden konnte (ebd.).

1.2.2.2 Auswirkungen auf das Arbeitsangebot

Durch die Einführung des Landeserziehungsgelds sank die Erwerbstätigkeit von Müttern mit zweijährigen Kindern um ca. 20 Prozent (ebd.). Zwei Jahre nach Bezug der Leistung, d.h. im vierten Lebensjahr des Kindes, gleicht sich die Erwerbsquote von Müttern, die zuvor Landeserziehungsgeld bezogen haben, wieder denjenigen Müttern an, die diese Leistung nicht genutzt haben. Zumindest im zweiten Lebensjahr des Kindes setzt das Landeserziehungsgeld damit einen Anreiz, nicht erwerbstätig zu sein (ebd.).

1.2.2.3 Auswirkungen auf die öffentlich geförderte Kindertagesbetreuung

Der Anteil der zweijährigen Kinder, die in einem öffentlich geförderten Angebot der Kindertagesbetreuung betreut wurden, ging in Thüringen nach Einführung des Landeserziehungsgelds um 25 Prozent zurück (ebd.). Insbesondere bei Alleinerziehenden, Familien mit geringem Bildungsstand sowie Familien mit geringem Einkommen reduzierte sich die Quote der in einer Einrichtung betreuten Kinder (ebd.). Zurückgegangen ist auch die Quote der drei- bis vierjährigen Geschwister, die in Einrichtungen betreut werden. Es kann deshalb vermutet werden, dass das Landeserziehungsgeld nicht nur genutzt wird, um zweijährige, sondern auch ältere Geschwisterkinder zuhause zu betreuen.

1.3 Ökonomische Mikrosimulation zur möglichen Wirkung des Betreuungsgeldes

Zur ex ante-Bewertung möglicher Auswirkungen eines Betreuungsgelds führte das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung eine verhaltensgestützte Mikrosimulation durch (Beninger et al. 2010, Beninger et al. 2009). Die Mikrosimulation fußt auf ökonomischen Prämissen, wie z.B. der Annahme einer gemeinsamen Nutzenfunktion von Müttern und Vätern. Zudem erfolgt eine Beschränkung auf die Handlungsmöglichkeiten der Haushalte hinsichtlich ihres Arbeitsangebots und der Nutzung externer Kinderbetreuung. Auch hier sind keine validen Aussagen über die tatsächlichen Wirkungen des Betreuungsgelds möglich, da es sich lediglich um Schätzungen handelt. Nichtsdestotrotz zeigen die Berechnungen des ZEW moderate Verhaltenseffekte des Betreuungsgeldes auf, die ex post-Befunden aus den nordischen Ländern sowie Thüringen zum Teil ähnlich sind.

1.3.1 Gruppe der Leistungsempfängenden

Das ZEW geht davon aus, dass das Betreuungsgeld kaum von Vätern genutzt werden wird, hingegen spürbare Wirkungen auf Frauen entfalten wird. Dies trifft insbesondere auf in Teilzeit beschäftigte Mütter mit geringem Einkom-

men und geringer Qualifikation zu.

1.3.2 Auswirkungen auf das Arbeitsangebot

Es wird geschätzt, dass das Betreuungsgeld zu einer Polarisierung beim Arbeitsangebot von Müttern, die anspruchsberechtigt sind, führt. Während jede zweite in Teilzeit beschäftigte Mutter sich vom Arbeitsmarkt zurückziehen würde, um die Betreuung des Kindes selbst zu übernehmen, hätte das Betreuungsgeld auf in Vollzeit beschäftigte Mütter kaum einen Einfluss. Auf hochqualifizierte Frauen mit hohem Einkommen hätte die Leistung damit wesentlich geringere Auswirkungen als auf gering qualifizierte Frauen mit geringem Einkommen. Aufgrund dieser Gesamtbetrachtung geht das ZEW insgesamt von „marginalen Auswirkungen“ des Betreuungsgelds auf das Arbeitsangebot aus (Beninger et al. 2010, S. 165).

1.3.3 Auswirkungen auf die öffentlich geförderte Kindertagesbetreuung

Die möglichen Auswirkungen auf die Nachfrage nach öffentlich geförderter Kindertagesbetreuung stehen nach den ZEW-Berechnungen in direktem Zusammenhang mit den Arbeitsangebotseffekten. Bei bedarfsgerechtem Ausbau der Kindertagesbetreuung würden 8,1 Prozent der anspruchsberechtigten Frauen keine öffentlich geförderte Betreuung mehr in Anspruch nehmen. Ein besonders starker Effekt würde sich bei Doppelverdiener-Eltern ergeben. Hier würden 20,8 Prozent die externe Betreuung reduzieren. Unterschiedliche Auswirkungen werden für die Gruppe von gering qualifizierten und einkommenschwachen Müttern prognostiziert. Während das Betreuungsgeld bei manchen dazu führen würde, dass sie keine externe Betreuung mehr nutzen (z.B. 15,7 Prozent der Mütter im 2. Einkommensquartil), würde es bei anderen dazu führen, dass sie den Umfang der externen Betreuung erhöhen (z.B. 6,3 Prozent der Mütter im 4. Einkommensquartil) (ebd., S. 161).

1.4 Zwischenfazit

In der Gesamtschau der internationalen und nationalen Erfahrungen mit dem Betreuungsgeld sowie der ex ante-Berechnung möglicher Effekte mithilfe verhaltensbasierter Mikrosimulation lassen sich die folgenden drei Aspekte als gemeinsames Ergebnis festhalten:

- Das Betreuungsgeld bzw. dem Betreuungsgeld ähnliche Regelungen wirken in hohem Maße geschlechtsspezifisch, da es fast ausschließlich von anspruchsberechtigten Müttern, nicht aber Vätern genutzt wird.
- In der Gruppe der Nutzer/innen sind Mütter mit geringem Einkommen und niedrigem Qualifikationsniveau überrepräsentiert.
- Kaum Auswirkungen hat das Betreuungsgeld hingegen auf Mütter mit hohem Bildungsgrad, hohem Einkommen und/oder einer Vollzeitbeschäftigung. Das Betreuungsgeld hat damit polarisierende Effekte auf Mütter.

2 Empirische Analysen zur möglichen Selektivität des Bezugs von Betreuungsgeld

Mit dem Betreuungsgeld soll erreicht werden, dass die Wahlfreiheit zwischen öffentlicher und privat organisierter Betreuung flächendeckend gewährleistet werden kann. Damit wird auf den öffentlich geförderten Ausbau der U3-Betreuung gemäß dem Kinderförderungsgesetz (KiFöG) reagiert. Das Konzept des KiFöGs lässt sich kurz so zusammenfassen: Länder und Kommunen werden mittel- und langfristig sicherstellen, dass für alle Eltern mit Kindern ab dem ersten Lebensjahr Optionen offenstehen, die eine möglichst optimale Vereinbarkeit von Kindeswohl, Elternerwerbstätigkeit und Bildungsförderung gewährleisten.

Dies ist insofern eine Verbesserung, als für die Altersgruppe der Kinder unter drei Jahren bislang lediglich ein bedingter Rechtsanspruch bestand, welcher zum 01.08.2013 durch das Kinderförderungsgesetz (KiföG in der Fassung vom 10.12.2008) für diese Altersgruppe bzw. für Kinder ab Vollendung des ersten Lebensjahres durch einen uneingeschränkten Rechtsanspruch (§ 24 Abs. 3 und § 24a SGB VIII; vgl. Lakies 2009) ersetzt worden ist.

2.1 Ausgangslage

Wurde unter Punkt 1 aufgezeigt, dass das Betreuungsgeld ungleiche Anreize zwischen Männern und Frauen mit Blick auf die eigene Erwerbstätigkeit setzt, indem es nahezu ausschließlich von Müttern aufgegriffen wird, so legt dieser zweite Teil der Stellungnahme dar, dass das Betreuungsgeld in einem Kontext eingeführt wird, der von vornherein durch eine selektive Inanspruchnahme von öffentlicher Kindertagesbetreuung gekennzeichnet ist. Überwiegend wird heute vom Wert frühkindlicher Bildung und Betreuung für den Abbau sozialer Ungleichheiten ausgegangen. Wenn Kindertagesbetreuung für Kinder wertvoll ist und der Zugang hierzu jedoch sozial selektiv erfolgt, muss von einer systematischen Benachteiligung bestimmter Gruppen ausgegangen werden. Dies gilt dann, „wenn Menschen aufgrund ihrer Stellung in sozialen Beziehungsgefügen von den ‚wertvollen Gütern‘ einer Gesellschaft regelmäßig mehr als andere erhalten“ (Hradil, 1999, S. 26) bzw. davon ausgeschlossen bleiben.

Die Antragsteller formulieren in ihrem Antrag die Befürchtung, dass das Betreuungsgeld einen sozial selektiven Anreiz zur Inanspruchnahme bzw. Nicht-Inanspruchnahme öffentlicher Betreuung setzt. Gleichzeitig wird argumentiert, dass dieser Effekt besonders dort auftreten wird, wo ohnehin eine vergleichsweise schlechte Verfügbarkeit öffentlich geförderter Betreuungsangebote vorzufinden ist.

Inwiefern das Betreuungsgeld die bereits bestehende Selektivität der Inanspruchnahme verstärkt oder nicht, kann empirisch nicht überprüft werden und

ist daher auch nicht Gegenstand der Stellungnahme. Allerdings sollen im Folgenden die gegenwärtig bestehenden Unterschiede in der Inanspruchnahme öffentlicher Betreuungsangebote belegt werden. Es wird weiterhin gezeigt, dass schichtspezifisch Unterschiede nicht nur in der tatsächlichen Inanspruchnahme bestehen, sondern auch die auf Elternseite geäußerten Betreuungswünsche systematischen schichtspezifisch unterschiedlichen Präferenzen und Dispositionen folgen – dass mithin das Betreuungsgeld kein „neutrales Instrument“ zur Erhöhung der Wahlfreiheit darstellt, sondern vorhandene Dispositionen und Dynamiken – in diesem Fall die Nähe oder Distanz zu öffentlichen Betreuungsangeboten – in unterschiedlicher Weise unterstützt.

Mit Hilfe der Daten aus dem DJI-Survey „Aufwachsen in Deutschland: Alltagswelten“ (AID:A) und der darauf aufsetzenden jährlich wiederholten Elternbefragung im Rahmen der KiFöG-Evaluation sollen im Folgenden die nachstehenden Zusammenhänge, die sich aus den angeführten Überlegungen ergeben haben, empirisch überprüft werden:

- Gibt es schichtspezifische Unterschiede im Nutzungsverhalten des mit dem KiFöG geförderten Ausbaus der U3-Betreuung?
- Gibt es schichtspezifische Unterschiede bei den Betreuungswünschen?
- Gibt es hinsichtlich des gewünschten Betreuungsumfangs schichtspezifische Differenzen?

Die ausgewählten Daten basieren auf einer repräsentativen Befragung von Eltern mit Kindern unter drei Jahren, welche 2009 erstmals im Rahmen der AID:A-Studie erhoben worden sind. Aufsetzend auf diesen Adressen und Informationen von AID:A und der identischen Befragung im Rahmen des Evaluationsberichtes zum Kinderförderungsgesetz wurden jährlich bis 2013 Stichproben von ca. 2400 Kindern weiterverfolgt bzw. neu erhoben. In der Absicht, die Kinderbetreuungssituation der U3-Kinder auch über die Zeit abbilden zu können, wurden zum einen Kinder aus der letzten Befragung noch einmal befragt, zum anderen die zwischenzeitlich Neugeborenen jährlich nachgezogen und zusätzlich befragt. Mit Hilfe dieser Daten kann dem jeweils aktuellen Stand der privaten und öffentlichen Kinderbetreuung aus der Perspektive der Eltern hinsichtlich der aktuellen Nutzung, dem Betreuungsbedarf sowie dem gewünschten Betreuungsumfang Rechnung getragen werden, wobei nach diversen soziodemographischen Merkmalen differenziert werden kann. (Eine ausführliche Beschreibung der verwendeten Variablen findet sich in der Anlage unter Punkt 1.)

Für die empirische Überprüfung aller untersuchten Fragen wurden folgende Variablen bzw. Indikatoren verwendet:

- Einbezogen in die Betrachtung wurden die **Befragungsjahre** 2009 bis 2012, da diese exakt jenen Zeitraum umfassen, der von den jüngsten Kindern aus dem Jahr 2009 durchlaufen werden muss, um der Zielpopulation der U3-Kinder zu entwachsen und in dem andererseits eine mögliche Inanspruchnahme vollständig abgedeckt werden kann,
- das **Alter** der Kinder mit den Ausprägungen unter einem Jahr, zwischen ein und zwei Jahren und zwischen zwei und drei Jahren,

- **Hartz IV-Einkommen**, als Indikator für jene Population, die durch die Einführung des Betreuungsgeldes gesondert betrachtet wird,
- die soziale **Schicht** als der Indikator, der zusammengesetzt aus den Variablen Einkommen, Bildungsabschluss und berufliche Position über die relative gesellschaftliche Positionierung jeder Familie Auskunft gibt,
- der **Migrationshintergrund**,
- die Anzahl von **Bildungsjahren**,
- die Anzahl der minderjährigen **Kinder im Haushalt**,
- den **Familienstand** „verheiratet“, der allen anderen Familienformen gegenüber gestellt wird und
- als regionale Information die Zuschreibung **West- oder Ostdeutschland**.

Alle Variablen wurden einmal unter dem Blickwinkel betrachtet, dass die erziehungsberechtigte Person des Kindes erstmals befragt worden ist (**1. Welle**) oder dass diese im Zuge der jährlichen Befragungen mehrfach befragt wurde (**gepoolte Daten**). Abhängige Variable ist stets die Frage nach der **Betreuung eines U3-Kindes in einer Kindertageseinrichtung**.²

2.2 Zur aktuellen Betreuungssituation: Gibt es schichtspezifische Unterschiede im Nutzungsverhalten des mit dem KiFöG geförderten Ausbaus der U3-Betreuung?

Betrachtet man zunächst die Befunde für die Kinder, die erstmals in die Befragung mit aufgenommen wurde, so zeigt sich, dass mit zunehmendem Alter auch die Betreuung in einer Kita zunimmt. Dieser deutliche Effekt wird noch unterstützt durch die Anzahl der Bildungsjahre. D.h. mit steigender Bildung wird auch die U3-Betreuung des Kindes in einer öffentlich geförderten Betreuungseinrichtung wahrscheinlicher. Dieser Inanspruchnahme des U3-Angebots entgegen wirken der Umstand mehrere eigene Kinder im Haushalt zu haben, verheiratet zu sein und zusammenzuleben, aber auch die Besonderheit, im Westen der Republik zu leben.

Für die Beantwortung der eingangs gestellten Frage ist die Betrachtung des Schichteffekts von besonderer Relevanz. Hier zeigt sich nun, dass die Schichtzugehörigkeit³ in sehr beachtlichem Umfang die Inanspruchnahme eines öffentlichen Betreuungsplatzes bedingt. „Oberschicht“ und „obere Mittelschicht“ sind die klaren Profiteure im Wettstreit um einen Betreuungsplatz.

2 Die gepoolten Daten beruhen auf ca. 10 000 befragten Familie und erlauben eine weit höhere Effizienz der Schätzung im Vergleich zu den Ergebnissen nur der ersten Befragung.

3 Der Schichtindikator wurde aus den Variablen „höchster Schulabschluss“, berufliche Position“ und Einkommen gebildet und wir unterteilt in die Kategorien „untere 10% (Unterschicht), untere Mittelschicht, mittlere Mittelschicht, obere Mittelschicht und obere 6% (Oberschicht)“. Mit Hilfe dieses Indikators lassen sich sehr gut die Effekte sozialer Segregation aufzeigen.

Klar benachteiligt sind hingegen die Kinder der „Unterschicht“ und der „unteren Mittelschicht“. Selbst die Mittelschichtskinder weisen noch eine geringere Wahrscheinlichkeit auf, in einer Kita betreut zu werden, als die Kinder aus der Oberschicht.

Mit Hilfe der gepoolten Daten zeigen sich die soeben beschriebenen Effekte in nahezu gleicher Weise. Auffällig ist vor allem der Effekt, wonach alle Kinder, die schon in der Anfangerhebung von AID:A Bestandteil der Untersuchung waren, am Schluss sehr häufig eine Betreuungseinrichtung besucht haben. Wichtig ist aber, dass in dieser Betrachtung über die Zeit die oben beschriebenen Effekte der Benachteiligung der unteren Schichten wieder deutlich sichtbar zum Tragen kommen. Damit kann man die Vermutung, dass die Kinder der Unterschicht später das Angebot in Anspruch nehmen von der Hand weisen. Mithin kann man davon ausgehen, dass sich mit zunehmendem Alter der Kinder die geringere Chance der „Unterschicht“ auf einen Betreuungsplatz sich nicht verbessert.

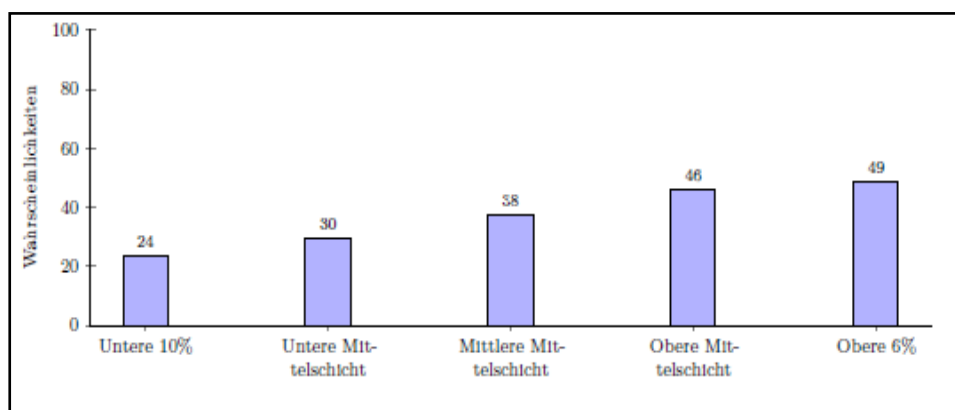
Tabelle 1: Bedingungsfaktoren für die Inanspruchnahme eines Betreuungsplatzes (Logitmodell mit der abhängigen Variablen „Kind wird aktuell in einer öffentlich geförderten Kita betreut“)

| | Gepoolte Daten | nur 1. Welle |
|--|----------------------|----------------------|
| (Intercept) | -1.811*** (0.322) | -1.429** (0.455) |
| Befragungsjahr: 2010/2009 | 0.329*** (0.077) | 0.117 (0.130) |
| Befragungsjahr: 2011/2009 | -0.093 (0.082) | -0.633*** (0.115) |
| Befragungsjahr: 2012/2009 | 1.176*** (0.081) | 0.891*** (0.163) |
| Alter | 1.728*** (0.045) | 1.665*** (0.076) |
| Hartz: HartzIV/kein HartzIV | -0.199 (0.147) | -0.252 (0.203) |
| schicht: Untere 10%/Obere 6% | -1.110*** (0.223) | -1.612*** (0.334) |
| schicht: Untere Mittelschicht/Obere 6% | -0.813*** (0.152) | -0.933*** (0.211) |
| schicht: Mittlere Mittelschicht/Obere 6% | -0.452*** (0.124) | -0.480** (0.167) |
| schicht: Obere Mittelschicht/Obere 6% | -0.094 (0.121) | -0.133 (0.162) |
| Migrationshintergrund: ohne Migrationshintergrund | 0.102 (0.061) | 0.050 (0.090) |
| Bildungsjahre | 0.061*** (0.014) | 0.060** (0.020) |
| AnzahlKinder | -0.212*** (0.039) | -0.199*** (0.057) |
| verheiratet: verheiratet zus. lebend/nicht verheiratet | -0.799*** (0.079) | -0.892*** (0.104) |
| westost: Westdeutschland + Berlin/Ostdeutschland | -1.424*** (0.087) | -1.557*** (0.111) |
| Aldrich-Nelson R-sq. | 0.223 | 0.173 |
| McFadden R-sq. | 0.257 | 0.236 |
| Cox-Snell R-sq. | 0.250 | 0.189 |
| Nagelkerke R-sq. | 0.371 | 0.321 |
| phi | 1.000 | 1.000 |
| Likelihood-ratio | 2789.781 | 1309.925 |
| p | 0.000 | 0.000 |
| Log-likelihood | -4022.405 | -2117.665 |
| Deviance | 8044.811 | 4235.331 |
| AIC | 8074.811 | 4265.331 |
| BIC | 8182.529 | 4366.457 |
| N | 9713 | 6259 |

Quelle: KiFöG-Elternbefragung 2009-2012 eigenen Berechnungen

Wie deutlich diese Benachteiligung ausfällt, mag der folgende Vergleich mit einer „idealtypisch konstruierten Familie“ zeigen. Dabei wurde auf der Basis der vorhandenen empirischen Daten jener Familientyp selektiert, der ein zweijähriges Kind hat, keinen Migrationshintergrund aufweist, nicht Hartz IV empfängt, Abitur (12 Bildungsjahre) hat und in Westdeutschland verheiratet ist. Verglichen mit diesem Familientyp haben Kinder unter drei Jahren deutlich unterschiedliche Chancen auf einen öffentlich geförderten Betreuungsplatz. Kinder aus der Gruppe der oberen 6 Prozent („Oberschicht“) haben eine doppelt so große Chance, außerfamilial betreut zu werden, wie Kinder aus der Gruppe der untersten 10 Prozent („Unterschicht“).

Abbildung 1: Geschätzte Wahrscheinlichkeit der Nutzung einer öffentlich geförderten Kinderbetreuung nach Schichtzugehörigkeit



Quelle: KiFöG-Elternbefragung 2009-2012 eigene Berechnungen

2.3 Der Wunsch auf einen Betreuungsplatz: Gibt es schichtspezifische Unterschiede bei den Wünschen nach einer öffentlichen Kinderbetreuung und dem Betreuungsumfang bei Kindern unter einem Jahr?

Mit der Analyse des Wunsches nach einer öffentlichen Kinderbetreuung wird der Frage nachgegangen, ob sich der bislang zu beobachtende Schichteffekt hinsichtlich der Benachteiligung der unteren Bevölkerungsschichten dadurch klären lässt, dass in der „Unterschicht“ entsprechende private Arrangement der Kinderbetreuung präferiert werden.

Tabelle 2: Betreuung im ersten Lebensjahr wird gewünscht (Logitmodell mit der abhängigen Variablen „Kind wird aktuell in einer öffentlich geförderten Kita betreut“)

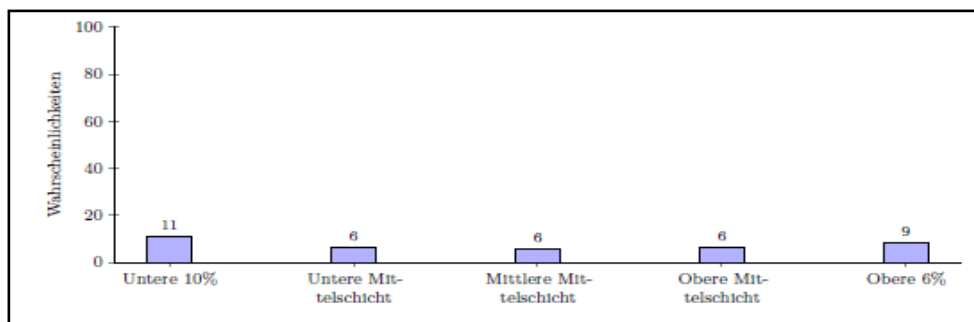
| | Gepoolte Daten | nur 1. Welle |
|--|----------------------|----------------------|
| (Intercept) | -1.050** (0.399) | -1.100* (0.490) |
| Befragungsjahr: 2010/2009 | 0.000 (0.101) | -0.009 (0.135) |
| Befragungsjahr: 2011/2009 | 0.076 (0.096) | 0.172 (0.111) |
| Befragungsjahr: 2012/2009 | 0.006 (0.101) | 0.096 (0.146) |
| Alter | -0.054 (0.047) | -0.000 (0.072) |
| Hartz: HartzIV/kein HartzIV | 0.522*** (0.135) | 0.374* (0.162) |
| schicht: Untere 10%/Obere 6% | 0.290 (0.239) | 0.324 (0.293) |
| schicht: Untere Mittelschicht/Obere 6% | -0.338 (0.184) | -0.264 (0.228) |
| schicht: Mittlere Mittelschicht/Obere 6% | -0.409** (0.153) | -0.408* (0.191) |
| schicht: Obere Mittelschicht/Obere 6% | -0.304* (0.151) | -0.310 (0.189) |
| Migrationshintergrund: ohne Migrationshintergrund | -0.538*** (0.074) | -0.506*** (0.093) |
| Bildungsjahre | 0.036* (0.018) | 0.034 (0.022) |
| AnzahlKinder | -0.166*** (0.049) | -0.183** (0.060) |
| verheiratet: verheiratet zus. lebend/nicht verheiratet | -0.475*** (0.092) | -0.532*** (0.111) |
| westost: Westdeutschland + Berlin/Ostdeutschland | -0.537*** (0.104) | -0.445*** (0.130) |
| Aldrich-Nelson R-sq. | 0.020 | 0.020 |
| McFadden R-sq. | 0.033 | 0.032 |
| Cox-Snell R-sq. | 0.021 | 0.020 |
| Nagelkerke R-sq. | 0.044 | 0.043 |
| phi | 1.000 | 1.000 |
| Likelihood-ratio | 201.298 | 128.910 |
| p | 0.000 | 0.000 |
| Log-likelihood | -2991.497 | -1976.513 |
| Deviance | 5982.995 | 3953.025 |
| AIC | 6012.995 | 3983.025 |
| BIC | 6120.705 | 4084.140 |
| N | 9708 | 6254 |

Quelle: KiFöG-Elternbefragung 2009-2012 eigene Berechnungen

Da diese Entscheidung jederzeit getroffen werden kann, wird der Wunsch der Eltern nach einem Betreuungsplatz für ihre Kinder nach den Altersgruppen – unter einem Jahr, mit einem und mit zwei Jahren – unterschieden. Der Blick auf die Tabelle 2 macht deutlich, dass der Wunsch nach einem Betreuungsplatz für Kinder unter einem Jahr ausgesprochen gering ist. Zwei Effekte fallen besonders auf. Hartz IV-Empfänger haben einen deutlich höheren signifikanten Wunsch nach einer öffentlichen Betreuung für ihr unter einjähriges Kind. Damit unterscheiden sie sich von allen anderen sozialen Gruppen. Zum andern

fällt auf, dass es die „Mittelschicht“ ist, die sich im Vergleich mit der „Oberschicht“ für weniger öffentliche Betreuung ausspricht. „Unterschicht“ und „untere Mittelschicht“ unterscheiden sich in dieser Frage nicht von der „Oberschicht“. Damit zeigt gerade am unteren Rand der Bevölkerung ein signifikanter Betreuungsbedarf.

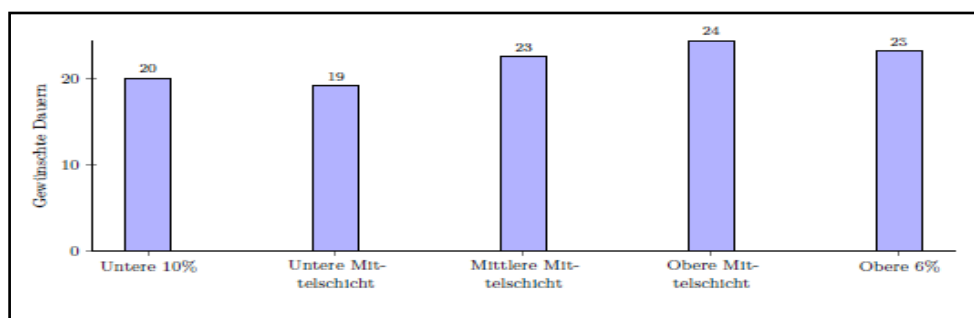
Abbildung 2: Geschätzte Wahrscheinlichkeit für den Wunsch nach einer öffentlich geförderten Kinderbetreuung nach Schichtzugehörigkeit für unter Einjährige



Quelle: KiFöG-Elternbefragung 2009-2012; eigene Berechnungen

Wie dieser Wunsch ausfällt, mag der folgende Vergleich mit der oben eingeführten „idealtypischen Familie“ zeigen. In der Abbildung 2 erkennt man zum einen wieder den eher geringen Wunsch nach einer Kinderbetreuung für unter Einjährige. Zum andern wird aber auch deutlich, dass gerade die Unterschicht (untere 10%) einen Wunsch nach Betreuung hätte. Welchen Umfang die gewünschte Betreuung haben sollte, zeigt die Abbildung 3. Wieder verglichen mit der idealtypischen Familie gehen die Schätzungen davon aus, dass Kinder unter einem Jahr halbtags betreut werden sollten. Die geringeren gewünschten Betreuungszeiten in den unteren Schichten sind ein signifikanter Unterschied.

Abbildung 3: Erwartungswert für den zeitlichen Umfang einer öffentlich geförderten Kinderbetreuung nach Schichtzugehörigkeit in Stunden für unter Einjährige



Quelle: KiFöG-Elternbefragung 2009-2012 eigene Berechnungen

2.4 Gibt es schichtspezifische Unterschiede bei den Wünschen nach einer öffentlichen Kinderbetreuung und dem Betreuungsumfang bei Kindern im zweiten Lebensjahr?

Tabelle 3 gibt den Befund für die Regressionsanalyse im zweiten Lebensjahr wieder. Es wird deutlich, dass der Betreuungswunsch für Kinder zwischen dem ersten und dem zweiten Lebensjahr deutlich gestiegen ist, allerdings lassen sich einige Besonderheiten aufzeigen: Hartz IV-Empfangenden zeigen keinen eigenen signifikanten Effekt mehr. Sie fallen als Nachfragende mit eigener Bedeutsamkeit aus. Umso bedeutsamer sind die negativen Effekte für die Unter- und Mittelschicht bei dem Vergleich mit der Oberschicht – deren Bedarf ist durchgehen geringer.

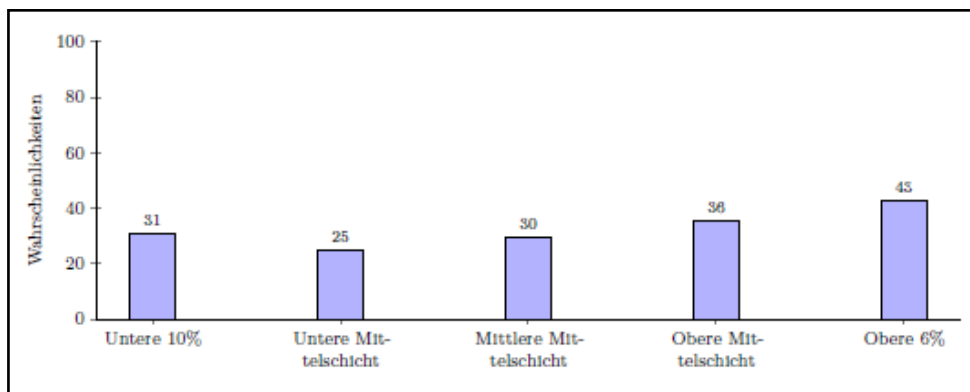
Tabelle 3: Betreuung im zweiten Lebensjahr wird gewünscht (Logitmodell mit der abhängigen Variablen „Kind wird aktuell in einer öffentlich geförderten Kita betreut“)

| | Gepoolte Daten | nur 1. Welle |
|--|----------------------|----------------------|
| (Intercept) | 1.365*** (0.252) | 1.179*** (0.314) |
| Befragungsjahr: 2010/2009 | 0.029 (0.062) | -0.102 (0.083) |
| Befragungsjahr: 2011/2009 | 0.040 (0.061) | 0.111 (0.072) |
| Befragungsjahr: 2012/2009 | 0.028 (0.062) | 0.123 (0.090) |
| Alter | -0.115*** (0.029) | -0.135** (0.045) |
| Hartz: HartzIV/kein HartzIV | 0.075 (0.106) | -0.011 (0.126) |
| schicht: Untere 10%/Obere 6% | -0.512** (0.164) | -0.448* (0.202) |
| schicht: Untere Mittelschicht/Obere 6% | -0.793*** (0.120) | -0.685*** (0.150) |
| schicht: Mittlere Mittelschicht/Obere 6% | -0.574*** (0.100) | -0.533*** (0.126) |
| schicht: Obere Mittelschicht/Obere 6% | -0.290** (0.099) | -0.241 (0.124) |
| Migrationshintergrund: ohne Migrationshintergrund | -0.225*** (0.047) | -0.195** (0.060) |
| Bildungsjahre | 0.065*** (0.011) | 0.073*** (0.013) |
| AnzahlKinder | -0.307*** (0.030) | -0.282*** (0.038) |
| verheiratet: verheiratet zus. lebend/nicht verheiratet | -0.656*** (0.064) | -0.692*** (0.079) |
| westost: Westdeutschland + Berlin/Ostdeutschland | -1.064*** (0.074) | -1.058*** (0.092) |
| Aldrich-Nelson R-sq. | 0.075 | 0.076 |
| McFadden R-sq. | 0.060 | 0.061 |
| Cox-Snell R-sq. | 0.078 | 0.079 |
| Nagelkerke R-sq. | 0.106 | 0.107 |
| phi | 1.000 | 1.000 |
| Likelihood-ratio | 789.750 | 516.298 |
| p | 0.000 | 0.000 |
| Log-likelihood | -6145.577 | -3969.033 |
| Deviance | 12291.154 | 7938.066 |
| AIC | 12321.154 | 7968.066 |
| BIC | 12428.851 | 8069.159 |
| N | 9699 | 6245 |

Quelle: KiFöG-Elternbefragung 2009-2012 eigene Berechnungen

Gleiches gilt für die Familien mit Migrationshintergrund. Damit unterscheidet sich die „Oberschicht“ signifikant von allen anderen sozialen Gruppen. Dies wird besonders deutlich, wenn man sich die gepoolten Daten anschaut. Einzig die „Oberschicht“ steht hier uneingeschränkt zu der Betreuung im zweiten Lebensjahr. Dieser Effekt wird zusätzlich getragen durch die höhere Anzahl der Bildungsjahre, die für den Bildungsabschluss investiert wurden. Zum andern fällt der deutliche Unterschied zwischen Ost und West auf. In Westdeutschland gibt es den Betreuungsbedarf in dieser Altersgruppe in weit geringerem Ausmaß wie im Osten. Damit zeigt sich zunächst einmal, dass es nur deutliche Unterschiede zwischen den sozialen Schichten gibt. Es zeigt sich aber auch, dass in den unteren Schichten der Bevölkerung eine öffentliche Kinderbetreuung nicht grundsätzlich abgelehnt wird. Der Wunsch nach einem Betreuungsplatz ist jedoch nicht so stark ausgeprägt wie in der „Oberschicht“.

Abbildung 4: Geschätzte Wahrscheinlichkeit für den Wunsch nach einer öffentlich geförderten Kinderbetreuung nach Schichtzugehörigkeit für einjährige Kinder

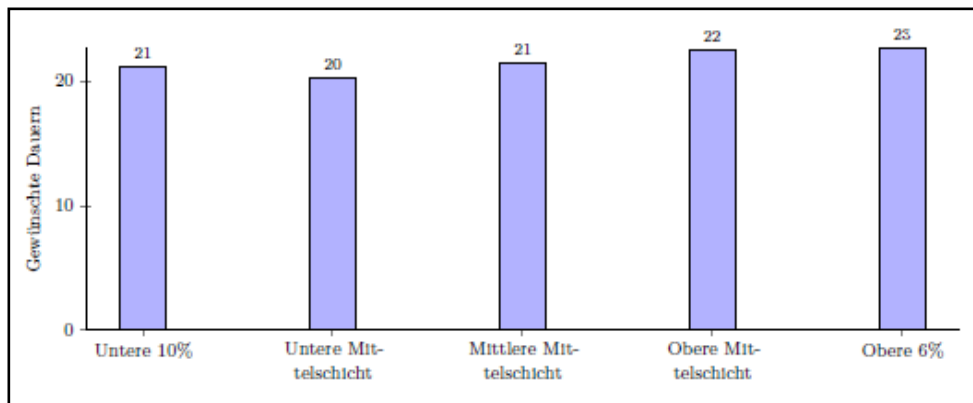


Quelle: KiFöG-Elternbefragung 2009-2012; eigene Berechnungen

Dies zeigt auch die Wahrscheinlichkeitsberechnung, welche wieder mit dem idealtypischen Familienmodell verglichen wurde. Der Bedarf für die „Unterschicht“ liegt nach unseren Schätzungen um etwa ein Drittel niedriger als für die „Oberschicht“. Sie unterscheiden sich dabei nur geringfügig von den Wünschen der „Mittelschicht“. Viel ausgeprägter aber ist der Wunsch nach einem Betreuungsplatz in den beiden oberen Schichten.

Richtet man den Blick wieder auf den zeitlichen Umfang bzw. die gewünschte Dauer der Betreuung, so zeigt sich der Unterschied zwischen den beiden oberen Gruppen und der Mittelschicht bzw. der Unterschicht weit weniger deutlich. Vielmehr kann man davon ausgehen, dass alle, die sich einen Betreuungsplatz wünschen, diesen sich im Umfang eines Halbtagsplatzes oder eines erweiterten Halbtagsplatzes vorstellen.

Abbildung 5: Erwartungswert für den zeitlichen Umfang einer öffentlich geförderten Kinderbetreuung nach Schichtzugehörigkeit in Std. für Einjährige



Quelle: KiFöG-Elternbefragung 2009-2012; eigene Berechnungen

2.5 Gibt es schichtspezifische Unterschiede bei den Wünschen nach einer öffentlichen Kinderbetreuung und dem Betreuungsumfang bei Kindern im dritten Lebensjahr?

Tabelle 4 gibt den Befund für die Regressionsanalyse im dritten Lebensjahr wieder. Es wird deutlich, dass der Wunsch nach einem Betreuungsplatz für Kinder zwischen dem zweiten und dem dritten Lebensjahr nochmals deutlich gestiegen ist. Gleichzeitig lassen sich die für das zweite Lebensjahr beschriebenen Effekte auch hier wiederfinden. Wieder zeigen sich negative Effekte für die „Unterschicht“ und die „Mittelschicht“ bei dem Vergleich des Betreuungsbedarfs mit der „Oberschicht“ bei der Bestimmung, wer einen Betreuungsplatz wünscht. Ihr Bedarf ist auch kurz vor dem Kindergarten deutlich geringer als in der „Oberschicht“.

Tabelle 4: Betreuung im dritten Lebensjahr wird gewünscht (Logitmodell mit der abhängigen Variablen „Kind wird aktuell in einer öffentlich geförderten Kita betreut“)

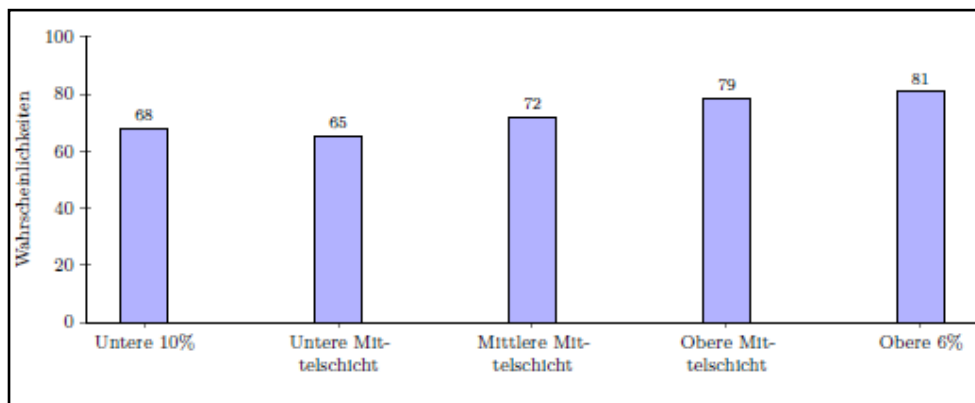
| | Gepoolte Daten | nur 1. Welle |
|--|----------------------|----------------------|
| (Intercept) | 3.356*** (0.295) | 3.244*** (0.369) |
| Befragungsjahr: 2010/2009 | 0.070 (0.070) | 0.023 (0.091) |
| Befragungsjahr: 2011/2009 | 0.020 (0.067) | 0.010 (0.081) |
| Befragungsjahr: 2012/2009 | 0.002 (0.069) | 0.147 (0.103) |
| Alter | -0.044 (0.032) | -0.025 (0.050) |
| Hartz: HartzIV/kein HartzIV | 0.170 (0.121) | -0.001 (0.141) |
| schicht: Untere 10%/Obere 6% | -0.691*** (0.186) | -0.577* (0.229) |
| schicht: Untere Mittelschicht/Obere 6% | -0.806*** (0.144) | -0.664*** (0.179) |
| schicht: Mittlere Mittelschicht/Obere 6% | -0.501*** (0.127) | -0.435** (0.158) |
| schicht: Obere Mittelschicht/Obere 6% | -0.140 (0.127) | -0.099 (0.159) |
| Migrationshintergrund: ohne Migrationshintergrund | -0.235*** (0.053) | -0.261*** (0.067) |
| Bildungsjahre | 0.026* (0.012) | 0.039** (0.015) |
| AnzahlKinder | -0.306*** (0.033) | -0.312*** (0.041) |
| verheiratet: verheiratet zus. lebend/nicht verheiratet | -0.713*** (0.085) | -0.758*** (0.107) |
| westost: Westdeutschland + Berlin/Ostdeutschland | -0.901*** (0.103) | -1.021*** (0.132) |
| Aldrich-Nelson R-sq. | 0.048 | 0.051 |
| McFadden R-sq. | 0.045 | 0.047 |
| Cox-Snell R-sq. | 0.049 | 0.052 |
| Nagelkerke R-sq. | 0.073 | 0.077 |
| phi | 1.000 | 1.000 |
| Likelihood-ratio | 487.449 | 332.842 |
| p | 0.000 | 0.000 |
| Log-likelihood | -5211.106 | -3337.375 |
| Deviance | 10422.212 | 6674.749 |
| AIC | 10452.212 | 6704.749 |
| BIC | 10559.899 | 6805.842 |
| N | 9693 | 6245 |

Quelle: KiFöG-Elternbefragung 2009-2012 eigenen Berechnungen

Man findet wieder den bekannten West-Ost-Unterschied und erkennt in dieser Altersgruppe ebenfalls den Effekt auf Grund des Migrationshintergrundes der Familie. Auch in diesem Fall sinkt der Wunsch nach einem Betreuungsplatz. Da viele Migranten der „Unterschicht“ zuzurechnen sind, kumulieren sich hier Schichteffekte und Migrationseffekt. Auch in dieser Altersgruppe sind es die Familien, die das traditionelle Familienmodell leben, die weniger um einen Betreuungsplatz bemüht sind.

Wie der Abbildung 6 zu entnehmen ist, wird der Wunsch nach einer öffentlichen Kinderbetreuung bei zweijährigen Kindern von zwei Dritteln der „Unterschicht“, aber von über 80 Prozent der „Oberschicht“ geäußert. Kinderbetreuung im U3-Bereich wird zu einer Domäne für die oberen Schichten. Dies gilt umso mehr, wenn die Eltern der Kinder unverheiratet sind und eine hohe Bildung haben.

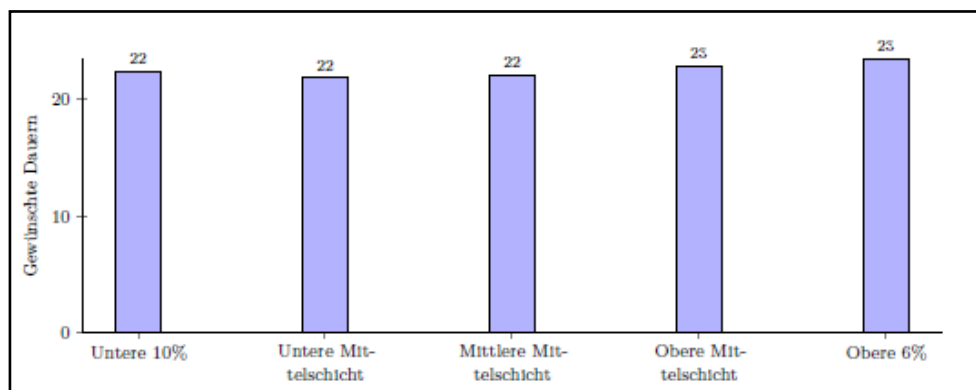
Abbildung 6: Geschätzte Wahrscheinlichkeit für den Wunsch nach einer öffentlich geförderten Kinderbetreuung nach Schichtzugehörigkeit für zweijährige Kinder



Quelle: KiFöG-Elternbefragung 2009-2012; eigene Berechnungen

Dabei findet man keinen Unterschied bei der Schätzung des gewünschten Betreuungsumfangs. Hier gilt wie die Abbildung 7 verdeutlicht, dass alle Schichten ein sehr ähnliches Betreuungskontingent wünschen. Die Schätzungen verweisen in diesem Zusammenhang auf den erweiterten Halbtagesplatz in einer Kita. Dabei spielt es ganz offensichtlich keine Rolle, aus welcher Schicht dieser Wunsch geäußert wird.

Abbildung 7: Erwartungswert für den zeitlichen Umfang einer öffentlich geförderten Kinderbetreuung nach Schichtzugehörigkeit in Stunden für Zweijährige



Quelle: KiFöG-Elternbefragung 2009-2012 eigene Berechnungen

3 Gesamtfazit: Erwartete Veränderungen des Betreuungswunsches nach Einführung des Betreuungsgeldes

Die vorliegenden Daten lassen eine Aussage zu der Wirkung des Betreuungsgeldes nicht zu, da bei deren Erhebung noch kein Betreuungsgeldbezug möglich war. Die Auswirkungen können daher nur auf Grundlage der anfangs dargestellten internationalen Erfahrungen mit betreuungsgeldähnlichen Regelungen sowie mithilfe von Simulationsrechnungen des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) (Beninger u.a. 2010) geschätzt werden. Auch wenn hier nicht die direkte Wirkung des Betreuungsgeldes dargestellt werden kann, lassen sich doch Aussagen darüber ableiten, wie sich Familien entscheiden würden, gesetzt den Fall, dass die Handlungsmöglichkeiten der Haushalte hinsichtlich ihres Arbeitsangebots und der Nutzung externen Kinderbetreuung einem bedarfsgerechten Angebot gegenüberstehen würden. Unter dieser Annahme ist zu erwarten, dass das Betreuungsgeld in hohem Maße geschlechts- und schichtspezifisch wirkt. Etwa 8 Prozent der anspruchsberechtigten Mütter würden keine öffentlich geförderte Betreuung mehr in Anspruch nehmen. 20,8 Prozent würden die externe Betreuung reduzieren, wenn beide Eltern erwerbstätig sind. Für die Gruppe der einkommensschwachen Familien fällt die Einschätzung besonders gravierend aus: Etwa 16% würden auf eine externe Betreuung verzichten (ebd.).

Was bedeutet dies vor dem Hintergrund der empirisch erhaltenen Befunde zur Betreuungssituation und den Betreuungswünschen?

- Die aktuelle Betreuungssituation ist dadurch gekennzeichnet, dass die Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme eines öffentlich geförderten Betreuungsplatzes in einer Kita für ein Kind aus der „Unterschicht“ nur halb so groß ist wie für ein Kind aus der „Oberschicht“.

- Nutzer/innen der vorhandenen Kindertagesplätze sind insbesondere Familien mit hohem soziale Status und hohem Qualifikationsniveau.
- Die Analysen zu den Betreuungswünschen machen deutlich, dass mit zunehmendem Alter der Kinder die Nachfrage nach einem Betreuungsplatz steigt. Dies ist jedoch stark schichtabhängig. Während die „Unterschicht“ nur dann einen vergleichbar großen Betreuungsbedarf wie die „Oberschicht“ äußert, wenn das Kind unter einem Jahr alt ist, gilt danach, dass von der „Oberschicht“ und der „oberen Mittelschicht“ stets ein höherer Bedarf artikuliert wird als von der „Unterschicht“. Für die „Mittelschicht“ kann fast durchgehend ein geringerer Bedarf als für die „Unterschicht“ festgestellt werden.
- Gleichzeitig unterscheiden sich die sozialen Schichten nur geringfügig bei der gewünschten Dauer der Betreuung. Hier wird gemeinhin ein erweiterter Halbtagesplatz präferiert.
- Damit lässt sich zeigen, dass sich die „Unterschicht“ für eine externe Betreuung engagiert, wenn auch in geringerem Umfang. Dabei unterscheidet sie sich kaum von den anderen sozialen Schichten, wenn es um die Art der Betreuungsplätze geht.

Unterstellt man für Deutschland Auswirkungen auf Basis der internationalen Erfahrungen sowie der ZEW-Studie, so würde das Betreuungsgeld auch hierzulande dazu führen, dass die Familien der „Unterschicht“ ihr Engagement für einen externen Betreuungsplatz deutlich verringern. Im Extrem würde sich die Anzahl der Nutzer/innen halbieren. Kaum Auswirkungen hätte das Betreuungsgeld hingegen auf die Nutzung externer Betreuungsangebote durch hochqualifizierte Familien der „Oberschicht“ sowie der „oberen Mittelschicht“. Öffentlich geförderte Kinderbetreuung im U3-Bereich würde so eher zu einem attraktiven Angebot für die oberen Schichten.

Literatur

- Beninger, Denis/Bonin, Holger/Hortsschräer, Julia/Mühler, Grit (2010): Wirkungen eines Betreuungsgeldes bei bedarfsgerechtem Ausbau frühkindlicher Kindertagesbetreuung: Eine Mikrosimulationsstudie, DIW-Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Vol. 79, Heft 3, 201: S. 147-168
- Beninger, Denis/Bonin, Holger/Hortsschräer, Julia/Mühler, Grit (2009): Fiskalische Auswirkungen sowie arbeitsmarkt- und verteilungspolitische Effekte einer Einführung eines Betreuungsgeldes für Kinder unter 3 Jahren. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim
- Ellingsæter, Anne (2012): Betreuungsgeld. Erfahrungen aus Finnland, Norwegen und Schweden. Friedrich Ebert Stiftung, April 2012
- Gathmann, Christina/ Sass, Björn (2012): Taxing childcare: Effects on family labor supply and children, IZA Diskussionspapier, No. 6440; ebenso CESifo Diskussionspapier, No. 3776
- Hardoy, Inés./Schöne, Pal (2008): Incentives to work? The impact of a ‘cash-for-care’ benefit for immigrant and native mothers labour market participation, Institute for Social Research, Januar 2008
- Hradil, Stefan (1999): Soziale Ungleichheit in Deutschland (7. Auflage). Opladen: Leske+Budrich
- Lakies, Thomas (2009): §§ 22–26. In Münder, Johannes/Meysen, Thomas/Trenczek, Thomas (Hrsg.), Frankfurter Kommentar zum SGB VIII: Kinder- und Jugendhilfe (6. vollst. überarb. Auflage, S. 216–264). Baden-Baden: Nomos
- Repo, Katja (2010): Families, Work and Home Care. Assessing the Finish child home care allowance, Barn, Nr.1, 2010: S. 43-61

Stellungnahme des Deutschen Jugendinstituts, Februar 2014
Empirische Daten und Analysen zur Wirkung des Betreuungsgeldes

Schöne, Pal (2004): Labour supply effects of a cash-for-care subsidy, Journal of Population Economics, Vol. 17, No. 4, Springer: S. 703-727

Deutsches Jugendinstitut
Nockherstr.2
81541 München
Telefon +49(0)89 62306-0
Fax +49(0)89 62306-162
www.dji.de