



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. intrafamilialer, 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 Lohnneinbußen 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 Erwerbseffekte 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 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 intrafamiliale 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 Erwerbseinbindungen und Verdienstmöglichkeiten von hoch- und geringqualifizierten Frauen erwarten?

Literatur

Beblo, M. und C. Boll (2014a), »Ökonomische Analysen des Paarverhaltens aus der Lebensverlaufsperspektive und politische 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.

Bening, D., H. Bonin, J. Horttschräer 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.