

Zusammenfassung der Studie zum Thüringer Betreuungsgeld

Autorin: Prof. Christina Gathmann, Ph.D. (Universität Heidelberg)

Die wissenschaftliche Studie „Taxing Childcare: Effects on Family Labor Supply and Children“ (Gathmann und Sass, 2012) untersucht, wie sich das Thüringer Betreuungsgeld auf die Wahl der Kinderbetreuung, die Frauenerwerbstätigkeit, andere Familienmitglieder und einzelne kognitive und nicht-kognitive Fähigkeiten der Kinder ausgewirkt hat.

Institutioneller Hintergrund

Das Betreuungsgeld in Thüringen wurde zwischen dem 1. Juli 2006 und dem 31. Juli 2010 an alle Eltern von 2-jährigen Kindern gezahlt, die ihr Kind nicht in einer öffentlichen Kindertagesstätte (im Folgenden auch KiTa) betreuen ließen.¹ Die Höhe des Betreuungsgeldes richtet sich nach der Anzahl der Kinder in der Familie: Ist das 2-jährige Kind das erstgeborene, erhalten die Eltern 150 Euro pro Monat; ist das 2-jährige das zweitgeborene, erhalten die Eltern 200 Euro im Monat; für das drittgeborene Kind sind es 250 Euro. Ist das 2-jährige mindestens das vierte Kind, erhalten die Eltern 300 Euro im Monat. In vielen Fällen ist das Betreuungsgeld damit höher als das Kindergeld, das die Eltern beziehen. Es trägt im Durchschnitt 7% zum verfügbaren Haushaltseinkommen von ostdeutschen Familien mit kleinen Kindern bei. Für gering qualifizierte oder alleinerziehende Eltern sowie Familien mit niedrigem Einkommen trägt das Betreuungsgeld allerdings einen wesentlich größeren Anteil zum verfügbaren Haushaltseinkommen bei (bis zu 30%).

Das Betreuungsgeld wird nur dann voll an die Eltern ausbezahlt, wenn das Kind nicht die KiTa besucht, besucht das Kind die KiTa hingegen Vollzeit, gehen 150 Euro des Betreuungsgeldes an die Kita. Bei einer Teilzeitznutzung der Kindertagesstätte, z.B. für ein paar Stunden am Tag, sinkt der an die Kita zu zahlende Teil des Betreuungsgeldes linear mit der Anzahl der KiTa-Stunden. Daten des Thüringer Landesamtes für Statistik zu den Kindertageseinrichtungen zeigen, dass die durch die Reform herbeigeführten finanziellen Umstrukturierungen der KiTa-Finanzierung zu keinen Veränderungen bei der Bereitstellung von Kindertagesplätzen geführt haben. Wir finden z.B. keine Evidenz dafür, dass sich die Anzahl der Kindertagesplätze, die Öffnungszeiten, die KiTa-Gebühren oder weitere Indikatoren für die Qualität der Betreuung verändert haben. Wir zeigen auch, dass in jedem thüringischen Kreis die Anzahl der angebotenen Kinderbetreuungsplätze über der Anzahl der betreuten Kinder liegt. Im Durchschnitt gab es im Frühjahr 2006 ein Überschussangebot an Plätzen von 14%. Das bedeutet, dass in Thüringen rechnerisch jeder Familie ein Kinderbetreuungsplatz zur Verfügung steht und nicht, wie in den westdeutschen Bundesländern, Betreuungsplätze (wegen einer Überschussnachfrage) stark rationiert sind.

¹ Seit dem 1. August 2010 sind wichtige Änderungen im Thüringer Betreuungsgeld in Kraft getreten: Erstens wird das Betreuungsgeld nun im Anschluss an das Elterngeld und damit meist für 1-jährige Kinder bezahlt. Zweitens erhalten die Eltern das Betreuungsgeld nun auch dann noch voll ausgezahlt, wenn das Kind *nicht mehr als 5 Stunden täglich in der Kindertagesstätte* betreut wird. Die Höhe des Betreuungsgeldes und die Staffelung nach der Anzahl der Kinder einer Familie bleiben dagegen unverändert. In dieser Studie wird die Regelung des Betreuungsgeldes, wie sie vor dem 1. August 2010 in Kraft war, untersucht.

Daten und empirische Methode

Als Datenbasis für die Studie dienen das Sozio-ökonomische Panel der Jahre 2000 bis 2009 und der Mikrozensus der Jahre 2005 bis 2008. Für beide Datensätze beschränken wir die Stichprobe auf Familien mit Vorschulkindern in Thüringen sowie aus den anderen neuen Bundesländern (außer Berlin, das eine Sonderstellung einnimmt).

Um die Wirkungen des Betreuungsgeldes zu analysieren, vergleichen wir die Entscheidungen (Erwerbstätigkeit, Besuch der Kindertagesstätte, etc.) von Familien mit 2-jährigen Kindern in Thüringen in der Zeit, nachdem das Betreuungsgeld eingeführt wurde, mit den Entscheidungen Thüringer Familien mit 2-jährigen Kindern in der Zeitperiode vor Einführung des Betreuungsgelds. Um mögliche Effekte anderer Einflussfaktoren (wie z.B. eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage, die Einführung des Elterngeldes in 2007, etc.) auf die Betreuungsentscheidung der Eltern vom Effekt des Betreuungsgeldes zu trennen, vergleichen wir Veränderungen in den Entscheidungen thüringischer Familien (vor und nach dem 1. Juli 2006) mit Veränderungen in Entscheidungen ähnlicher Familien in anderen ostdeutschen Bundesländern vor und nach Juli 2006 („Differences-in-Differences Approach“). Dieses Verfahren stellt sicher, dass Änderungen etwa in der Frauenerwerbstätigkeit, die durch Einflussfaktoren wie z.B. ein geändertes Wirtschaftswachstum zustande kommen, nicht irrtümlich dem eingeführten Betreuungsgeld zugerechnet werden.

Ergebnisse

Unsere Studie kommt zu fünf zentralen Ergebnissen. 1. Mit der Einführung des Betreuungsgeldes geht der Anteil der 2-jährigen Kinder, die in einer Kindertagesstätte betreut werden, um etwa 25% zurück. Wir stellen außerdem fest, dass weniger 2-jährige Kinder von Nachbarn, Freunden oder anderen Verwandten (im ‚informellen Sektor‘) betreut werden. Stattdessen werden nach Einführung des Betreuungsgeldes mehr Kinder ausschließlich zu Hause betreut; der Anteil der 2-Jährigen, die nur zu Hause betreut werden, steigt um etwa 20%.

2. Die Erwerbstätigkeit von Müttern 2-jähriger Kinder sinkt durch die Einführung des Betreuungsgeldes um etwa 20%. Die Reduktion der Frauenerwerbstätigkeit ist auch im folgenden Jahr noch sichtbar. Zwei Jahre nach Bezug des Betreuungsgeldes sind allerdings keine statistisch signifikanten Unterschiede in der Frauenerwerbstätigkeit im Vergleich zur Situation ohne Betreuungsgeld sichtbar. Das bedeutet, dass Mütter von dann 4-jährigen Kindern genauso häufig arbeiten wie Mütter von 4-jährigen Kindern vor dem Betreuungsgeld bzw. in anderen Bundesländern. Basierend auf unseren Schätzungen liegt die Elastizität der Frauenerwerbstätigkeit (im Hinblick auf KiTa-Gebühren) zwischen -0,1 und -0,3. Dies bedeutet, dass Frauenerwerbstätigkeit typischerweise relativ wenig mit den Kosten einer KiTa-Betreuung variiert. Der finanzielle Anreiz des Betreuungsgeldes ist aber groß genug, um in Thüringen eine erhebliche Verringerung der Frauenerwerbstätigkeit herbeizuführen.

3. Wir finden keine Evidenz, dass 2-jährige Kinder von der Einführung des Betreuungsgeldes profitieren. Stattdessen ist es so, dass 2-jährige Mädchen nach Einführung des Betreuungsgeldes eine niedrigere Sozialkompetenz und geringere alltägliche Fertigkeiten aufweisen (zumindest kurzfristig). Diese Asymmetrie zwischen Mädchen und Jungen findet sich auch in der internationalen Forschung, die dokumentiert,

dass Mädchen besonders von der Betreuung in Kindertagesstätten profitieren (siehe z.B. die Studie von Havnes und Mogstad (2011) für Norwegen).

4. Das Betreuungsgeld hat besonders starke Effekte bei gering qualifizierten Eltern, Alleinerziehenden oder Familien mit niedrigem Einkommen. Bei allen drei Gruppen sinkt der Anteil der Kinder, die in Kindertagesstätten betreut werden, nach Einführung des Betreuungsgeldes um mehr als 20%. Stattdessen werden die Kinder entweder informell oder aber ausschließlich zu Hause betreut. Auch die Frauenerwerbstätigkeit sinkt bei Geringqualifizierten und Familien mit niedrigem Einkommen stärker. Dies könnte die wirtschaftliche Selbständigkeit dieser Gruppen gefährden, da z.B. Frauen oft substantiell zum Haushaltseinkommen beitragen oder die Arbeitslosigkeit des Hauptverdieners kompensieren müssen. Darüber hinaus könnte es aber auch zu negativen Effekten für die Entwicklung der Kinder aus diesen Familien kommen. Viele Studien zeigen, dass Kinder aus bildungsfernen oder ärmeren Familien besonders von qualitativ hochwertiger Kinderbetreuung profitieren (siehe z.B. Currie und Thomas (1999) für die Vereinigten Staaten; Gupta und Simonsen (2010) für Dänemark; Almond und Currie (2011) für einen Überblick). Da mit dem Betreuungsgeld nun wesentlich weniger Kinder aus bildungsfernen und ärmeren Familien in KiTas betreut werden, können diese auch nicht von den Lern- und Betreuungsangeboten der Kindertagesstätten profitieren. Dies ist insofern problematisch, als Nachteile in der frühkindlichen Erziehung – wie die Forschung seit vielen Jahren zeigt – langfristig negative Auswirkungen auf die Entwicklung der Kinder als Jugendliche und auf ihre Karrierechancen bis ins Erwachsenenalter haben (siehe etwa Nobelpreisträger James Heckman, z.B. Heckman (2006), oder auch den Überblick von Almond und Currie (2011)).

5. Schließlich kommen wir zu dem Ergebnis, dass das Betreuungsgeld die ganze Familie beeinflusst und nicht nur 2-jährige Kinder und ihre Mütter. So führt das Betreuungsgeld auch zu einer Reduktion der Erwerbstätigkeit von Vätern in Thüringer Familien. Allerdings ist die Erwerbstätigkeit bei Männern wesentlich weniger gesunken als bei Frauen. Wir können keine Fertilitätseffekte in Thüringer Familien mit 2-jährigen Kindern feststellen, aber wir konstatieren Auswirkungen auf die älteren Geschwister von 2-jährigen Kindern. Drei- bis vierjährige Geschwister werden nach Einführung des Betreuungsgeldes ebenso (ca. 30%) weniger häufig in Kindertagesstätten betreut. Möglicherweise betreuen Mütter, die nun nicht mehr arbeiten, nicht nur ihr 2-jähriges Kind, sondern auch ihre älteren Vorschulkinder zu Hause.²

Fazit

Können wir aus den Erfahrungen des Betreuungsgeldes in Thüringen etwas über die möglichen Effekte eines gesamtdeutschen Betreuungsgeldes lernen? Da auch in anderen ostdeutschen Bundesländern ein Überschussangebot an KiTa-Plätzen zur Verfügung steht, ist zu erwarten, dass die Auswirkungen in den neuen Bundesländern sehr ähnlich zu den aufgezeigten Effekten in Thüringen sind. In Westdeutschland ist die Situation aus zwei Gründen anders. Erstens ist das Einkommensniveau in den alten Bundesländern höher, so dass der finanzielle Anreiz des Betreuungsgeldes etwas schwächer als in Thüringen wäre. Zweitens gibt es in den alten Bundesländern ein stark rationiertes Angebot an

² In der englischen Version zeigen wir auch, dass die Ergebnisse vielen weiteren empirischen Tests und zusätzlichen Kontrollvariablen standhalten und daher sehr robust sind (siehe Gathmann und Sass, 2012).

Kinderbetreuungsplätzen für unter 3-jährige Kinder. Beseitigt der gegenwärtige Ausbau der Kindertagesstätten diese Rationierung von Betreuungsplätzen bis 2013, wäre die Situation wiederum mit der in Thüringen vergleichbar und die erwarteten Auswirkungen dürften ähnlich sein. Bleibt die Rationierung (teilweise oder vollständig) bestehen, sollten die Effekte des Betreuungsgeldes auf die Familien schwächer sein. Der Grund ist, dass Eltern, die einen KiTa-Platz gefunden haben, diesen angesichts der starken Rationierung nicht aufgeben wollen (denn sie brauchen eine Kinderbetreuung nach Auslauf der Bezugszeit des Betreuungsgeldes). Allerdings wäre in diesem Fall auch zu erwarten, dass die Kosten des Betreuungsgeldes für den Staat im Durchschnitt pro Kind wesentlich höher wären als in Thüringen, da das Betreuungsgeld an alle Eltern ohne KiTa-Platz gezahlt werden müsste.

Ausgewählte Referenzen

- Almond, D. and Currie, J. (2011). "Human capital development before age five." In: Handbook of Labor Economics, vol. 4b, chapter 15, pages 1315-1486. Elsevier: North Holland.
- Currie, J. and Thomas, D. (1995). "Does head start make a difference?" American Economic Review, 85: 341-364.
- Gathmann, C. und B. Sass (2012), "Taxing childcare: Effects on family labor supply and children," IZA Diskussionspapier, No. 6440; ebenso CESifo Diskussionspapier, No. 3776.
- Havnes, T. and Mogstad, M. (2011). "No child left behind: Universal child care and children's long- run outcomes." American Economic Journal: Applied Economics, 3: 97-129.
- Heckman, J. (2006). "Skill formation and the economics of investing in distadvantaged children." Science, 312(5782): 1900-1902.