

# Fiskalische Auswirkungen sowie arbeitsmarkt- und verteilungspolitische Effekte einer Einführung eines Betreuungsgeldes für Kinder unter 3 Jahren

Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen · Kurzfassung

Dezember 2009

**ZEW**

Zentrum für Europäische  
Wirtschaftsforschung GmbH

# ZEW

Zentrum für Europäische  
Wirtschaftsforschung GmbH

Ansprechpartner:

Denis Beninger

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)

Forschungsbereich Arbeitsmärkte,

Personalmanagement und Soziale Sicherung

L 7, 1 · D-68161 Mannheim

Telefon +49 / (0) 621 / 1235-231

Telefax +49 / (0) 621 / 1235-225

E-Mail: [beninger@zew.de](mailto:beninger@zew.de)

Projektteam:

Denis Beninger (Projektleitung)

Holger Bonin

Markus Clauss

Julia Horstschräer

Grit Mühler

## Hintergrund

Die Regierungskoalition hat die Einführung eines Betreuungsgeldes für Kinder unter 36 Monaten ab dem Jahr 2013 in Aussicht gestellt. Eltern, die keine öffentlich geförderte Kindertagesbetreuung in Anspruch nehmen, soll ein Einkommenstransfer – das Betreuungsgeld – gezahlt werden. Argumentiert wird, dass der Wunsch, die Kinder in jüngerem Alter selbst zu erziehen, in gleichem Maß staatlich gefördert werden soll wie die öffentliche Kinderbetreuung. Damit soll die elterliche Wahlfreiheit hinsichtlich der Form der Kinderbetreuung gewährleistet und die eigene Erziehungsarbeit stärker anerkannt werden.

Der Zweck dieser Studie ist es, die Wirkungen einer deutschlandweiten Einführung einer solchen familienpolitischen Maßnahme im Voraus zu evaluieren. Hierbei werden betrachtet:

- die mögliche Inanspruchnahme des Betreuungsgeldes, differenziert nach Familientypen,
- die möglichen Folgen für den Arbeitsmarkt, insbesondere die Wirkungen auf das Arbeitsangebot von Müttern und Vätern,
- die möglichen Veränderungen in der Betreuungssituation von Kindern, insbesondere bei den Ein- bis Dreijährigen,
- die sich ergebenden Folgen für das verfügbare Einkommen der Haushalte und die Einkommensverteilung, unter Berücksichtigung der möglichen Änderungen des Arbeitsangebots und Anpassungen bei der Art der Kinderbetreuung,
- die sich ergebenden fiskalischen Kosten der Umsetzung des Betreuungsgeldes auf der Ebene der öffentlichen Haushalte.

Um Aussagen über die potenziellen Wirkungen der deutschlandweiten Einführung eines Betreuungsgeldes zu machen, greift dieser Bericht zum einen auf Wirkungsanalysen zu den in Finnland, Norwegen und Thüringen existierenden Betreuungsgeld-Programmen zurück („ex-post Studie“). Zum anderen wird das

Verfahren der verhaltensbasierten empirischen Mikrosimulation eingesetzt, um auf Grundlage von Haushaltsdaten die Wirkungen der durch das Betreuungsgeld veränderten finanziellen Anreize auf das Arbeitsangebot sowie die gewählte Form der Kinderbetreuung abzuschätzen („ex-ante Studie“).

### **Erfahrungen mit bestehenden Betreuungsgeld Programmen**

Die Studie fasst zunächst die Erfahrungen mit bereits vorhandenen Betreuungsgeld Programmen in Finnland, Norwegen und Thüringen zusammen.

Blickt man nach Finnland und Norwegen, wo ein Betreuungsgeld seit 1990 bzw. 1998 existiert, reduziert die Transferleistung tendenziell die Zahl der Kleinkinder, die in öffentlich geförderten Betreuungseinrichtungen oder von Tagespflegepersonen betreut werden. Zudem gibt es Hinweise auf eine sinkende Erwerbsbeteiligung der Mütter. In Finnland und Norwegen wurde nach Einführung des Betreuungsgeldes eine Abnahme der Erwerbsbeteiligungsrate von Müttern um vier bis acht Prozentpunkte gemessen.

Allerdings sollten aus den Erfahrungen dieser Länder nur mit größter Vorsicht Rückschlüsse auf die möglichen Wirkungen eines Betreuungsgeldes in Deutschland gezogen werden. Zum einen unterscheidet sich die Gestaltung des Betreuungsgeldes dort teilweise recht deutlich von den in Deutschland diskutierten Vorschlägen. Zum anderen liegen für diese Länder kaum Evaluationsstudien vor, aus denen sich belastbare Aussagen zu den kausalen Wirkungen des Betreuungsgeldes gewinnen lassen.

Bessere Möglichkeiten, solche Wirkungen für Deutschland wissenschaftlich herauszuarbeiten, böte grundsätzlich das in Thüringen zum 1. Juli 2006 auf Landesebene eingeführte Betreuungsgeld. Die Wirkungen des Betreuungsgeldes könnten gemessen werden, indem das Verhalten thüringischer Familien nach der Einführung der Maßnahme mit dem Verhalten ähnlicher Familien verglichen würde, die in Bundesländern ohne Betreuungsgeld wohnen. Für eine solche empirische Evaluationsstudie wäre jedoch eine repräsentative Stichprobe der Bezieher dieser

Leistung erforderlich, die die relevanten Familientypen und Betreuungsformen gut abbildet. Die Fallzahlen in den derzeit vorhandenen Haushaltsdatensätzen sind jedoch zu gering, um statistisch tragfähige Kausalaussagen zu gewinnen.

Nimmt man nur die Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik, lässt sich jedoch für Thüringen zusammenfassend feststellen, dass zwischen den Jahren 2006 und 2007 einerseits eine leichte Abnahme bei den Betreuungszahlen der Zweijährigen und andererseits eine Zunahme des täglichen Betreuungsumfangs zu verzeichnen ist. Dies könnte darauf hinweisen, dass das thüringische Betreuungsgeld zumindest teilweise auch in längere Betreuung fließt.

### **Methodik der ex-ante Evaluation**

Wegen der schwachen empirischen ex-post Evidenz zu den Wirkungen existierender Formen des Betreuungsgeldes kommt der ex-ante Simulation zur Abschätzung möglicher Wirkungen hohe Bedeutung zu. Die Studie verwendet dazu ein verhaltensgestütztes Mikrosimulationsmodell.

Mikrosimulationsmodelle fokussieren üblicherweise auf die Erwerbsbeteiligung und die Zahl der Arbeitsstunden. Das zugrunde liegende mikroökonomische diskrete Wahlmodell des Arbeitsangebots bildet die Handlungsoptionen eines Haushalts mit Hilfe einer Nutzenfunktion ab. Diese hängt gemäß dem neoklassischen Arbeitsangebotsmodell von der verfügbaren Freizeit und dem beim realisierten Arbeitsangebot verfügbaren Einkommen ab. Das verfügbare Einkommen ergibt sich aus dem mit der gewählten Arbeitszeit verbundenen Bruttoeinkommen unter Berücksichtigung der vom Haushalt zu leistenden Steuern und empfangenen Transfers.

Das Arbeitsangebotsverhalten der Eltern ist im vorliegenden Kontext aber nur eine der interessierenden Variablen. Für die Bewertung familienpolitischer Maßnahmen sind Art und Umfang der Kinderbetreuung ebenso von Bedeutung. Dies gilt gerade für eine Evaluation des Betreuungsgeldes, da der Leistungsempfang unmittelbar an das gewählte Betreuungsarrangement gekoppelt ist. Daher erweitert die vorliegende

Studie das gängige Arbeitsangebotsmodell zur Mikrosimulation um ein differenziertes Modell der Wahl der Kinderbetreuung.

Dazu wird unterstellt, dass persönliche Kinderbetreuung einen eigenen Nutzen stiftet. Für die empirische Umsetzung dieses Ansatzes wird konkret angenommen, dass Mütter simultan über ihre Arbeits- und Kinderbetreuungszeit entscheiden und dabei zwischen intensiver und weniger intensiver persönlicher Kinderbetreuung wählen.

Neben der Frage, wie viel Zeit sie für die persönliche Kinderbetreuung aufwenden, stellt sich Eltern auch die Frage, ob externe Betreuung in privaten bzw. öffentlich geförderten Betreuungseinrichtungen oder Tagespflegestellen stattfinden soll. Die Nutzung externer Kinderbetreuung ist auch für nicht erwerbstätige Eltern attraktiv, weil sie ihnen mehr frei verfügbare Zeit verschaffen kann. Bei erwerbstätigen Eltern hängt die Entscheidung für externe Betreuung eher stärker vom möglichen Konsumgewinn ab. Externe Kinderbetreuung kostet zwar, bietet aber die Gelegenheit, ein höheres Arbeitseinkommen zu erzielen.

Um dieses Entscheidungskalkül abzubilden, enthält das Mikrosimulationsmodell die Möglichkeit, dass externe Kinderbetreuung einen zusätzlichen Nutzen stiftet. Zugleich verändern anfallende Betreuungskosten nach Art und Umfang der Kinderbetreuung das verfügbare Haushaltseinkommen. Die Kosten der privaten Kinderbetreuung in Deutschland können wegen fehlender Individualdaten nur exogen gesetzt werden. Die Kosten der öffentlichen Betreuung lassen sich dagegen mit Hilfe von Individualdaten für Halbtags- und Ganztagsbetreuung in Abhängigkeit von Haushaltsmerkmalen schätzen. Die Schätzungen zeigen, dass die durchschnittlichen Betreuungskosten bei öffentlicher Kinderbetreuung deutlich niedriger sind als bei privater, wobei das monatliche Haushaltsnettoeinkommen die Gebühren signifikant erhöht, sowohl bei einer Halbtags- als auch bei einer Ganztagsbetreuung. Niedrigere Kosten hingegen fallen für Eltern an, die ein weiteres Kind in Kinderbetreuung haben. Zudem zeigen sich systematische Unterschiede der Betreuungskosten nach Region, da die Beitragsregeln auf Gemeindeebene festgelegt werden.

Das Simulationsmodell berücksichtigt außerdem die bestehende Rationierung öffentlicher Kinderbetreuung. Da zu wenig öffentliche Betreuungsplätze vorhanden

sind, hat ein Teil der Familien nur die Wahl, zu höheren Kosten private Betreuung in Anspruch zu nehmen oder diese durch persönliche Betreuung zu vermeiden. Es muss also für jede Familie hochgerechnet werden, ob sie für ihre Kinder öffentliche Betreuung in Anspruch nehmen kann. Dies erfolgt anhand eines „Partial Observability Model“ das die simultane Schätzung der Nachfrage und des Angebots der rationierten subventionierten Kinderbetreuung ermöglicht. Die Schätzergebnisse zeigen eine mit dem Bildungsniveau der Mutter und dem Alter des Kindes steigende Nachfrage nach externer Kinderbetreuung. Weitere Kinder im Haushalt senken die Intensität des Wunsches nach externer Kinderbetreuung. Gleichzeitig erhöht sich der Bedarf in Fällen, in denen bereits ein Geschwisterkind den Kindergarten besucht. Die Nachfrage für frühkindliche Kinderbetreuung ist in den ostdeutschen Bundesländern deutlich höher als in westdeutschen Bundesländern.

Fasst man zusammen, besteht für jeden Haushalt eine Wahl zwischen 36 Kombinationsmöglichkeiten. Diese entstehen aus drei Möglichkeiten für das Arbeitsangebot der Frau (Nicht-Partizipation, Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigung), zwei Wahlmöglichkeiten für das Arbeitsangebot des Mannes (Nicht-Partizipation und Vollzeitbeschäftigung), zwei Wahlmöglichkeit für die interne Kinderbetreuung, sowie drei Wahlmöglichkeiten für die externe Kinderbetreuung (keine, Halbtags- und Ganztagsbetreuung). Die Besonderheit des Modells ist, dass die externe und die interne Kinderbetreuung zusätzlich zu den üblichen Variablen Freizeit und verfügbares Einkommen als Argumente in die Nutzenfunktion eingehen. Außerdem beeinflussen die Kosten der externen Kinderbetreuung das verfügbare Einkommen.

### **Simulationsergebnisse**

Die Mikrosimulation erfolgt auf Basis von Daten des Sozio-Oekonomischen Panels (SOEP). Dieser repräsentative Längsschnittdatensatz beinhaltet neben detaillierten Angaben zu den sozio-demographischen Merkmalen der Haushalte auch geeignete Informationen über die Verhaltensvariablen. Da von der zu bewertenden Politik jedoch nur eine geringe Anzahl von Haushalten – Familien mit zu betreuenden kleinen Kindern – betroffen ist, wurden Beobachtungen aus den SOEP-Wellen 2002 bis 2006 zusammengefasst, um ausreichende Fallzahlen zu erhalten.

Auf dieser Basis analysiert die Studie die Effekte der Einführung eines Betreuungsgeldes in Höhe von 150 Euro pro Monat und Kind. Diese Maßnahme löst, je nach Form der Kinderbetreuung, einen Impuls auf das verfügbare Einkommen aus, der eine Veränderung des elterlichen Arbeitsangebots und von Art und Umfang der Kinderbetreuung verursachen kann. Anhand der geschätzten Verhaltensparameter und eines Steuer- und Transfersimulationsmodells, das das deutsche Steuersystem detailtreu nachbildet, wird für jeden Haushalt individuell der Nutzen simuliert, der mit jeder der 36 zugelassenen Wahloptionen verbunden ist. Eine Verhaltensänderung kommt zustande, wenn für den Haushalt nach Einführung des Betreuungsgeldes eine andere Wahloption als die ursprünglich gewählte Option die optimale Lösung darstellt.

Betrachtet man die Wirkungen des Betreuungsgeldes unter heutigen institutionellen Rahmenbedingungen und ignoriert Verhaltensänderungen, zeigt sich, dass der Anteil der Haushalte mit Kindern im Alter von 13-36 Monaten, die vom Betreuungsgeld profitieren könnten, systematisch variiert. Familien mit niedrigem Bildungsniveau oder mit Migrationshintergrund profitieren tendenziell häufiger, Alleinerziehende und Doppelverdienerhaushalte dagegen tendenziell seltener.

Um die Wirkungen des Betreuungsgeldes korrekt abzuschätzen, müssen jedoch die ausgelösten Verhaltensänderungen hinsichtlich der Kinderbetreuung und des Arbeitsangebots, vor allem der Mütter, berücksichtigt werden. Zudem ist davon auszugehen, dass der kommende Ausbau öffentlich geförderter Kinderbetreuung für Kleinkinder den Kreis der potenziellen Empfänger bis zur Einführung eines Betreuungsgeldes noch verändern wird.

Gemäß unserer Simulation wachsen mit dem Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuung erwartungsgemäß die Inanspruchnahme und das Arbeitsangebot. Mindestens fünf Prozent der Mütter beginnen als Reaktion auf den Ausbau eine berufliche Tätigkeit, überwiegend sogar in Vollzeit. Die Gruppe von Familien, die auf den Ausbau der Kinderbetreuungsmöglichkeiten reagiert, ist dabei eine andere als die Gruppe von Familien, die auf die Einführung des Betreuungsgeldes reagiert.

Betrachtet man die simulierten Effekte des Betreuungsgeldes, ergeben sich moderate, jedoch signifikant negative Wirkungen auf das Arbeitsangebot der Mutter



und auf die Nachfrage nach externer Kinderbetreuung. Insbesondere teilzeitbeschäftigte Mütter sind bereit, ihre berufliche Tätigkeit aufzugeben und sich selbst um ihre Kinder zu kümmern. Geschätzt beinahe jede zweite Mutter, die vor Einführung des Betreuungsgeldes Teilzeit arbeitet, würde sich vom Arbeitsmarkt zurückziehen. Allerdings stellt diese Gruppe kaum sieben Prozent der Mütter mit ein- bis dreijährigen Kindern.

Vollzeitbeschäftigte Mütter zeigen sich kaum von der Maßnahme berührt. Die Einkommenseinbußen bei Rückzug vom Arbeitsmarkt wären deutlich höher als das erhaltene Betreuungsgeld, sodass die Inanspruchnahme der Leistung unattraktiv ist.

Auf Basis der simulierten Fallzahlen der Inanspruchnahme des Betreuungsgeldes ergeben sich unter Berücksichtigung der mittelfristigen Veränderungen bei den Geburtenzahlen hochgerechnete direkte fiskalische Kosten von etwa 1,4 Mrd. Euro pro Jahr.

Die insgesamt moderaten Verhaltenseffekte des Betreuungsgeldes erklären sich hauptsächlich aus drei Gründen:

Das Betreuungsgeld ist als Pauschalleistung gestaltet und nicht von Einkommen, Erwerbsstatus oder dem Umfang der ausgeübten Tätigkeit abhängig. So ausgestaltete Transfers entfalten allgemein nur marginale Auswirkungen auf das Arbeitsangebot.

Die Höhe der Transferleistung ist für viele Haushalte relativ gering bezogen auf das Haushaltseinkommen. Ein schwacher finanzieller Impuls wird kaum substantielle Verhaltenseffekte verursachen.

Die in Deutschland vergleichsweise niedrige Erwerbsneigung von Müttern mit einem ein- bis dreijährigen Kind führt – auch nach Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuung – zu einer hohen Quote familiärer Betreuung. Bei den Familien, die sich ohnehin für familiäre Betreuung durch die Mutter entscheiden, entstehen reine Mitnahmeeffekte. Diese zeigen sich beispielsweise bei den Familien mit Migrationshintergrund. Bei dieser Bevölkerungsgruppe sind Frauen mit Kleinkindern kaum erwerbstätig, sodass das Betreuungsgeld keine Verhaltensänderung auslösen kann.

# ZEW

Zentrum für Europäische  
Wirtschaftsforschung GmbH

L 7, 1 · D-68161 Mannheim  
Postfach 10 34 43 · D-68034 Mannheim  
Telefon +49 / (0) 621 / 12 35 - 01  
Telefax +49 / (0) 621 / 12 35 - 224  
Internet: [www.zew.de](http://www.zew.de), [www.zew.eu](http://www.zew.eu)  
E-Mail: [info@zew.de](mailto:info@zew.de)