



AUTORIN



Nora Reich
Junior Researcher im HWWI
Tel: 040 - 34 05 76 - 672

FAMILIENPOLITIK

Wer profitiert vom Kinderbetreuungsgeld?

Im Frühjahr 2008 wurde in Deutschland das sogenannte Kinderförderungsgesetz (KiföG) vom Bundeskabinett beschlossen. Es wird vor dem Jahresende 2008 verkündet werden. Neben dem Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuung ab dem zweiten Lebensjahr beinhaltet das Gesetz den Beschluss einer monatlichen Zahlung ab dem Jahr 2013 an Eltern, die ihre Kinder bis zum dritten Geburtstag zu Hause betreuen möchten. Zu den zentralen Argumenten für ein solches Betreuungsgeld werden die Konsumsouveränität („Wahlfreiheit“) der Eltern, die bessere Entwicklung der Kinder bei längerer elterlicher Betreuung sowie die Würdigung der herausragenden Leistungen der Eltern bei der Kindererziehung angeführt. Bei genauerer Betrachtung verlieren diese Argumente jedoch ihre Stichthaltigkeit. Das Betreuungsgeld bringt sowohl aus mikroökonomischer als auch aus makroökonomischer Sicht gravierende Nachteile mit sich.

Die Kinder profitieren nicht

Das Argument, dass sich diejenigen Kinder besser entwickeln, die mehrere Jahre ausschließlich von ihren Eltern betreut werden, beruht erstens auf falsch interpretierten Aussagen der Bindungsforschung. Die Bindungstheorie besagt zwar, dass die Bindung zur Mutter das Fundament für die Persönlichkeitsentwicklung des Kindes darstellt. Entwicklungspsychologen kommen aber zu der Erkenntnis, dass die Mutter-Kind-Bindung auch dann erhalten bleibt, wenn das Kind zwischendurch von einer anderen Person, beispielsweise einer Erzieherin in einer Krippe, betreut wird. Zweitens argumentieren Befürworter des Betreuungsgeldes, dass einige wis-

senschaftliche Untersuchungen belegen, dass sich Kinder, die in ihren ersten Lebensjahren von den Eltern betreut werden, besser entwickeln als solche, die außerhalb häusliche Einrichtungen besuchen. In den meisten dieser Studien wird jedoch nicht für die Qualität der Betreuungseinrichtungen kontrolliert. Wird dieser Faktor hingegen berücksichtigt, kann sich das Ergebnis umkehren. Denn Kinder entwickeln sich kognitiv und sozial umso erfolgreicher, je besser das Betreuungspersonal qualifiziert ist, wie die britische European Child Care and Education Study von 1999 belegt. In Frankreich beispielsweise, wo ein flächendeckendes Angebot an qualitativ hochwertigen Kinderbetreuungsplätzen vorhanden ist, sind Kinder, die frühzeitig einen Betreuungsplatz in Anspruch nehmen, nachweislich besser für die Schule vorbereitet und haben bessere Entwicklungschancen als diejenigen, die zu Hause betreut werden.

In Deutschland profitieren insbesondere Kinder aus bildungsfernen Schichten von einer frühen professionellen Erziehung. Nach einer Studie der Bertelsmann Stiftung verbessert sich die Wahrscheinlichkeit, ein Gymnasium zu besuchen, für nicht benachteiligte Kinder um 38 Prozent und für benachteiligte Kinder sogar um 65 Prozent, wenn sie vor ihrem dritten Geburtstag eine Krippe besuchen. **Gerade die Eltern benachteiligter Kinder sind es aber, für welche das Betreuungsgeld attraktiv ist. Erstens sind deren Opportunitätskosten der Kinderbetreuung generell niedriger als von Akademikern. Zweitens stellt das Betreuungsgeld oftmals eine willkommene Aufstockung des Familieneinkommens dar.** In Norwegen, wo das Betreuungsgeld im Jahr 1998

eingeführt wurde, sind es hauptsächlich weniger gebildete Frauen, die diese Leistung in Anspruch nehmen. Diese Tatsache ist bildungspolitisch hochproblematisch, da es die Diskrepanz der Fähigkeiten, die Kinder zu ihrem Schuleintritt mitbringen, drastisch verschärft. In Schweden, wo die Einführung des Betreuungsgeldes ebenfalls zur Diskussion stand, wird die öffentliche Kinderbetreuung aus diesem Grund nicht als sozialpolitische Maßnahme angesehen, sondern als Teil des Bildungsapparates. In diesem Land, in dem in quantitativer und qualitativer Hinsicht ein exzellentes Betreuungsangebot vorhanden ist, wird die öffentliche Betreuung als beste Voraussetzung für die positive Entwicklung eines Kindes und als Maßnahme zum Ausgleich von unterschiedlichen Bildungsvoraussetzungen angesehen. Das Infragestellen öffentlicher Kinderbetreuung würde dem Infragestellen der Schulbildung entsprechen. Das ist einer der Gründe, warum in Schweden schließlich kein Betreuungsgeld eingeführt wurde.

Zudem haben Analysen ergeben, dass die Erwerbstätigkeit der Mutter eine positive Basis für die Entwicklung des Kindes bietet, weil ihre emotionale Sicherheit und Zufriedenheit der entscheidende Faktor ist. So bestätigt eine Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, dass eine kurze Erwerbspause der Mutter die Mütter- und Kinderarmut senkt. Länder mit einem guten Angebot an außerhäuslicher Betreuung weisen nicht nur die höchste Müttererwerbstätigkeit, sondern auch die geringste Kinderarmut auf. Insgesamt sind in Deutschland insbesondere vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Bildungschancen nach dem sozioökonomischen Status sowie des steigenden Fachkräftemangels qualitativ hochwertige Betreuungsplätze der häuslichen Kinderbetreuung vorzuziehen.

Auch das Argument der Würdigung von herausragenden Leistungen der Eltern bei der Kindererziehung ist in Frage zu stellen. Bei der Erwerbsarbeit spielen typischerweise die Anforderungen an die Fähigkeiten einer

Person eine entscheidende Rolle. Die Höhe des Lohns richtet sich nach den geforderten Qualifikationen. Im Gegensatz dazu werden für die Betreuungszeit keine Ziele formuliert, und das pauschale Betreuungsgeld wird nicht nach den erbrachten Leistungen bemessen. Es wird vielmehr angenommen, dass die Erziehungsarbeit jedem Elternpaar gleichermaßen von vorneherein mitgegeben ist. Dass dies in Deutschland nicht der Fall ist, belegt ebenfalls die Tatsache, dass Kinder aus Akademikerhaushalten meistens besser für die Schule vorbereitet sind als Kinder weniger gebildeter Eltern. **Folglich wird mit einem Betreuungsgeld eine Leistung entlohnt, dessen Größe nicht erfassbar ist und von Familie zu Familie variiert. Die Verlierer des Betreuungsgeldes sind in diesem Fall diejenigen Kinder, die von ihren Eltern keine ausreichende Vorschulerziehung erhalten. Damit ist ein weiteres Argument für eine qualitativ hochwertige öffentliche Betreuung gegeben.**

Die Mütter profitieren nicht

Problematisch ist außerdem, dass in der Politik von der Würdigung der Erziehungsarbeit „der Eltern“ die Rede ist. Tatsächlich setzt der niedrige Betrag des Betreuungsgeldes einen Anreiz, dass die Mutter die volle Betreuungszeit in Anspruch nimmt. In Finnland, wo das Kinderbetreuungsgeld im Jahr 1985 durch den Act on Child Home Care Allowance eingeführt wurde, nahmen es in 99 Prozent der Fälle die Mütter in Anspruch. Auch das geringe Erziehungsgeld, welches Eltern in Deutschland zwischen 1986 und 2006 zwei Jahre lang beziehen konnten, wurde von 90 Prozent der anspruchsberechtigten Mütter bezogen. Für die 97 Prozent der Väter, die das Erziehungsgeld nicht beansprucht haben, bietet das Kinderbetreuungsgeld beziehungsweise die Kinderbetreuungszeit einen Grund, an der geschlechtsspezifischen Aufteilung zwischen angemessen entlohnter Erwerbsarbeit und unbezahlter Hausarbeit festzuhalten.

Während das im Jahr 2007 in Kraft getretene Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG) eine gerechtere Zukunft in Aussicht stellte (Erhöhung der Frauener-

werbsquote und des Frauenanteils in Führungspositionen, Verringerung des geschlechtsspezifischen Lohndifferenzials und der Anzahl der von Leistungen anderer finanziell abhängigen Frauen, gerechtere Aufteilung der Haushalts- und Erziehungsarbeit zwischen den Elternteilen), müssen die Erwartungen durch die Einführung des Kinderbetreuungsgeldes drastisch zurückgeschraubt werden. In Finnland ist die Erwerbsquote von Müttern mit Kindern unter drei Jahren von 67 Prozent im Jahr 1989 auf 48 Prozent im Jahr 1995 zurückgegangen. Der Anteil von Frauen, welche die bezahlte Betreuungszeit in Anspruch nahmen, stieg indessen von 30 auf 47 Prozent. Im selben Zeitraum blieb der Anteil erwerbstätiger Väter von Kindern unter drei Jahren mit 94 bis 97 Prozent etwa gleich hoch, während in allen Jahren nur 1 Prozent die bezahlte Betreuungszeit in Anspruch nahmen.

In Finnland, Schweden und Norwegen hatten Ausweitungen der bezahlten Eltern- oder Erziehungszeit eine verzögerte Rückkehr in den Beruf von Müttern zur Folge, insbesondere zur Vollzeitwerbsarbeit. In Finnland führte die Einführung des Betreuungsgeldes bei Müttern sogar zu einer geringeren Eintrittsrate in die Berufstätigkeit. Es besteht die Gefahr, dass die Frauenerwerbsquote in Deutschland, die im Jahr 2007 bei 69,4 Prozent lag, unter die Vorgabe der Europäischen Union, dass in jedem Mitgliedsstaat ab 2010 mindestens 60 Prozent der Frauen erwerbstätig sein sollen, absinkt. Eine sinkende Frauenerwerbsquote impliziert eine steigende Frauenarmut, und damit verbunden eine steigende Familien- und Kinderarmut. Denn durch die fehlende Humankapitalbildung und die Entwertung bestehenden Wissens während der Betreuungszeit müssen Mütter auch nach der Rückkehr in die Vollzeitwerbstätigkeit auf einen Gutteil ihres bei einer durchgängigen Vollzeitbeschäftigung möglichen Bruttolohneinkommens verzichten. Wie Berechnungen des HWWI auf Basis von Daten des Sozio-ökonomischen Panels (GSOEP) zeigen, summiert sich der zu erwartende Lohnverlust bis zum 45. Lebensjahr der Frau je nach Bildungsgrad auf Beträge zwischen 175 000

und 201 000 Euro, wenn eine Frau beispielsweise im Alter von 28 Jahren ein Kind bekommt und für drei Jahre komplett aus dem Erwerbsleben aussteigt, anschließend drei Jahre Teilzeit arbeitet und danach wieder in eine Vollzeittätigkeit wechselt. Somit führt eine Betreuungszeit zu langfristigen Lohn-einbußen von Müttern.

Das staatlich finanzierte Betreuungsgeld kann auch dazu führen, dass Frauen, die es ursprünglich nicht in Anspruch nehmen wollen, keine andere Wahl haben. Wenn die Ausgaben für den quantitativen und qualitativen Krippenausbau wegen des Betreuungsgeldes gekürzt werden, mindert die gesetzliche Grundlage für das Betreuungsgeld den Krippenausbau. Somit können berufsorientierte Mütter in Zukunft weiterhin massiv mit dem Problem konfrontiert sein, keinen geeigneten Betreuungsplatz für ihr Kind zu finden, auch wenn nach dem KiföG ein Anspruch darauf besteht. **Ferner würde dies das Ziel des BEEG, die Geburtenrate in Deutschland zu erhöhen, konterkarieren. Denn ein Engpass an Betreuungsplätzen kann die Geburtenrate negativ beeinflussen, wenn sich Frauen gegen ein Kind entscheiden, weil die Vereinbarkeit von Familie und Beruf nicht möglich ist. Die „Wahlfreiheit“ kann nämlich auch so wie in Schweden verstanden werden: Die Freiheit haben, sich den Wunsch der Berufstätigkeit und der Familiengründung erfüllen zu können. Ohne einen Krippen- und Kindergartenplatz für jedes Kind bleibt dies weiterhin ein Privileg für Männer.**

Die Betriebe profitieren nicht

Auch aus betriebswirtschaftlichen Aspekten ist das Betreuungsgeld zu kritisieren. Ist die Elternzeit vergleichsweise kurz, profitieren Unternehmen von guten MitarbeiterInnen ohne hohe zusätzliche Ausbildungs- und Rekrutierungskosten. Denn kurze personelle Ausfälle können meist durch KollegInnen kompensiert werden. Bei einer langen Erwerbspause hingegen steigen die Kosten durch den Suchprozess und das Einarbeiten einer Ersatzperson. Von Betrieben getätigte teure Humankapitalinves-

tionen in Frauen müssen abgeschrieben werden, wenn Frauen aus dem Erwerbsleben ausscheiden und mangels institutioneller Kinderbetreuung aus der geplanten Auszeit auf Zeit eine Auszeit für immer wird.

Zudem erhöht die Einführung des KiföG die Gefahr der Diskriminierung von Bewerberinnen. Während das BEEG tendenziell eine gerechtere Behandlung von Frauen und Männern im Bewerbungsprozess impliziert, weil potenziell jede Person die Elternzeit in Anspruch nehmen kann, werden Frauen, wenn es die gesetzliche Möglichkeit einer Betreuungszeit gibt, eventuell benachteiligt werden. Denn bei ihnen ist die Wahrscheinlichkeit höher, dass sie aus familiären Gründen ihre Berufstätigkeit bis zu drei Jahre lang für jedes Kind unterbrechen. Eine Diskriminierung ist zwar gesetzlich nicht erlaubt, sie ist jedoch nicht in jedem Fall nachweisbar. Nicht zuletzt beugt eine bessere Ausbildung der Kinder dem Fachkräftemangel in der Zukunft vor, dem Unternehmen jetzt schon besorgt entgegensehen.

Der Staat profitiert nicht

Generell ist die Rückkehr zum selben Arbeitsplatz schwieriger, je länger eine Person von ihrem Beruf pausiert. Während auf Grund der bisher langen Erwerbspause von Müttern das Bundesfamilienministerium derzeit ein 30 Millionen Euro teures Programm für Berufsrückkehrerinnen finanziert, ist eine derartige Ausgabe bei einer durch die Einführung des BEEG zunehmend kürzeren Erwerbspause kaum noch notwendig. **Das Betreuungsgeld allerdings, dank dem die Mutter wieder drei Jahre vom Beruf pausieren kann, macht derartige Programme wieder notwendig und belastet damit unnötig den Staatshaushalt. Dagegen profitiert die gesamte Volkswirtschaft von einer hohen Frauenerwerbsquote und einer Erziehung von Kindern in qualitativ hochwertigen öffentlichen Einrichtungen.** Durch eine Zunahme der Müttererwerbstätigkeit und der Arbeitsplätze im Bereich professioneller frühkindlicher Betreuung steigen die durchschnittliche Produktivität und die internationale Wettbewerbsfähigkeit. Die

zusätzlichen Steuer- und Lohnabgaben steigern das Volumen der Staatskasse.

Bezüglich der Rentenbeiträge sinkt die Pro-Kopf-Belastung. Die höhere Frauenerwerbstätigkeit mindert insgesamt den akuten Fachkräftemangel. Die bessere Förderung von Kindern steigert den Anteil hoch qualifizierter Arbeitskräfte und mindert denjenigen mit niedrigen Erwerbschancen in der Zukunft. Das wirkt sich langfristig positiv auf die wirtschaftliche Dynamik und die Wachstumsvoraussetzungen aus. Dass gut betreute und gebildete Kinder langfristig höhere Erträge für den Staat schaffen, bestätigt die Studie „Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland“ der Bertelsmann Stiftung. Hätten von den Jahrgängen 1990 bis 1995 35 statt 16 Prozent der Kinder eine Krippe besucht, wäre durch ihre bessere Bildung ein zusätzlicher Nettounutzen in Höhe von 12,6 Milliarden Euro für die deutsche Volkswirtschaft entstanden.

Fazit: Mehr und bessere öffentliche Kinderbetreuung statt Kinderbetreuungsgeld Abschließend ist festzustellen, dass von einem Verzicht auf das Betreuungsgeld zu Gunsten des quantitativen und qualitativen Ausbaus der öffentlichen Kinderbetreuung nicht nur Mütter und Kinder, sondern die gesamte Volkswirtschaft profitieren würde. In Deutschland wurde bisher insbesondere die Förderung der Qualität öffentlicher Einrichtungen vernachlässigt. Während ErzieherInnen in anderen Ländern ein Studium absolvieren, genügt hier eine etwa dreijährige Ausbildung. Da die meisten Kinder bislang bis zu ihrem dritten Geburtstag von der Mutter betreut wurden, fehlt es speziell an Kenntnissen über die Erziehung von Kleinkindern im Alter von ein bis drei Jahren. Wenn die Qualität der öffentlichen Kinderbetreuung nicht verbessert wird, werden auch die Stimmen, die einer Mutter in den ersten Lebensjahren des Kindes ihre Berufstätigkeit vorenthalten wollen, nicht verstummen. Deutschland sollte hinsichtlich der frühkindlichen Betreuung Schweden und Frankreich zu seinen Vorbildern erklären.