

Kindertagesbetreuung: Wie wird ihre Nutzung beeinflusst und was kann sie für die Entwicklung von Kindern bewirken?

KAI-UWE MÜLLER, C. KATHARINA SPIESS UND KATHARINA WROHLICH*

Kai-Uwe Müller, DIW Berlin – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, E-Mail: kmueller@diw.de
C. Katharina Spieß, DIW Berlin – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, E-Mail: kspieß@diw.de
Katharina Wrohlich, DIW Berlin – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, E-Mail: kwrohlich@diw.dede

Zusammenfassung: Immer mehr Kinder in Deutschland nutzen eine Kindertagesbetreuung. Wie beeinflusst die Familienpolitik diese Nutzung? Wie wirken einzelne ehe- und familienpolitische Maßnahmen und inwiefern unterscheiden sich diese Wirkungen für unterschiedliche Familientypen? Diesen Fragen widmet sich der erste Teil dieses Beitrags. Er zeigt, dass insbesondere die öffentliche Finanzierung der Kindertagesbetreuung deren Nutzung positiv beeinflusst, während andere Leistungen wie zum Beispiel das Ehegattensplitting einen negativen Effekt auf die Nutzung der Kindertagesbetreuung haben. In einem zweiten Teil wird untersucht, inwiefern die in ihrer Dauer variiierende Nutzung die Entwicklung von Kindern kurz- bis mittelfristig beeinflussen kann. Dazu liefern die Analysen ebenfalls kurz- bis mittelfristige Evidenz. Allerdings ist hierbei die Qualität der Betreuung von Bedeutung. Zusammenfassend zeigt der Beitrag, dass die öffentliche Förderung der Kindertagesbetreuung – stärker als die anderen untersuchten Leistungen – deren Nutzung signifikant beeinflusst und dass diese Nutzung wiederum auf die Entwicklung von Kindern positiv wirken kann.

Summary: More and more children in Germany attend formal day care. How does family policy influence this attendance? Which effect do particular family policies have and in how far do these effects differ among different family types? This question is dealt with in the first part of this contribution. It shows that attendance is positively influenced by public funding of formal day care whereas other benefits, such as joint taxation of married couples, have a negative effect on the attendance of formal day care. The second part examines in how far formal day care, which varies in duration of attendance, can influence childrens' short- and middle-term development. There is evidence in favor of such a relationship, yet quality of day care is of great importance in this context. In summary this contribution shows that public funding of formal child care significantly influences the attendance formal day care and that it does so to a larger extent than all of the other examined family policies. Further, it shows that attendance of formal day care can positively affect the development of children.

- JEL Classification: J13, I22, H43
- Keywords: Day care, family policy measures, child outcomes

* Die Autoren danken einem anonymen Gutachter und Holger Stichnoth für hilfreiche Anmerkungen.

I Einleitung

Die Tagesbetreuung von Kindern in öffentlich finanzierten Einrichtungen hat in Deutschland in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. Die Ausweitung der Betreuungsangebote ist ein wesentlicher Eckpfeiler familienpolitischer Reformen der letzten Jahre. Dem Kinderförderungsgesetz (KiFöG)¹ des Jahres 2008 entsprechend besteht seit dem 1. August 2013 ein Rechtsanspruch auf einen Platz in einer Kindertagesbetreuung ab dem zweiten Lebensjahr eines Kindes. Um diesen Rechtsanspruch zu realisieren haben auf der einen Seite der Bund und auf der anderen Seite die Länder und Kommunen vielfach erhebliche finanzielle Anstrengungen unternommen, um das Angebot an öffentlich finanzierten Betreuungsplätzen zu erweitern. Im Jahr 2012 hat das Bundesfamilienministerium zusätzlich ein Zehnpunkteprogramm zum Ausbau der bedarfsgerechten Kindertagesbetreuung vorgelegt (BMFSFJ 2012), das den Ausbau, auch in qualitativer Hinsicht, weiter voranbringen soll. Allerdings handelt es sich bei diesem Programm nicht um verbindliche Regelungen. Auch bei der Betreuung von Kindern im Kindergartenalter hat sich in den letzten Jahren vieles verändert; in diesem Bereich haben insbesondere die ganztägigen Betreuungsangebote zugenommen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Faktoren die Nutzung der Kindertagesbetreuung beeinflussen und welche Auswirkungen sie auf die kindliche Entwicklung haben kann. Diese Fragen stehen im Fokus dieses Beitrags.

Wir untersuchen die Bedeutung ausgewählter familienpolitischer Leistungen auf die Nutzung der Kindertagesbetreuung und die Folgen für die kindliche Entwicklung. Dabei legen wir den Schwerpunkt auf Kinder im Alter von der Geburt bis zum Schuleintritt. Allerdings präsentieren wir auch Ergebnisse, welche die Altersgruppen bis 12 Jahre umfassen und damit Kinder im Grundschulalter miteinbeziehen. Grundschulkinder bedürfen auch einer außерfamilialen Betreuung, sofern beide Elternteile erwerbstätig sind. Von der Kindertagesbetreuung, die auch als formale Betreuung bezeichnet wird, grenzen wir zum einen die mütterliche Betreuung im Haushalt, zum anderen die sogenannte informelle Kinderbetreuung durch Verwandte, beispielsweise die Großeltern, ab.² Die Grundlage unserer Analysen bildet ein größeres Forschungsprojekt zur „Förderung und Wohlergehen von Kindern“, das im Rahmen der Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland durchgeführt wurde (für eine ausführliche Ergebnisdarstellung vgl. Müller et al., 2013a).

Die Nutzung einer Kindertagesbetreuung ist von einer Vielzahl von Faktoren abhängig. Diese Faktoren sind auf der Ebene des Haushalts, der Eltern und des Kindes anzusiedeln. Daneben existieren Faktoren, die auf der Ebene der Familienpolitik zu verorten sind. Neben rechtlichen Rahmenbedingungen zur Nutzung sowie der öffentlichen Förderung der Kindertagesbetreuung wirkt eine Vielzahl anderer ehe- und familienorientierter Leistungen auf die Nutzung der Kindertagesbetreuung. Diese Leistungen können unmittelbar an den Betreuungskosten ansetzen (wie beispielsweise die öffentliche Förderung der Kindertagesbetreuung oder die steuerliche Absetzbarkeit von Betreuungskosten) oder auch über die Veränderung der Arbeitsanreize indirekte Wirkungen entfalten (zum Beispiel durch das Ehegattensplitting oder das Kindergeld). Hierbei

1 Vergleiche Gesetz zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2008 Teil I Nr. 57.

2 Wie in Müller et al. (2013a) ausführlicher begründet, wird die Kindertagespflege bei der Analyse der Auswirkungen familienbezogener Maßnahmen auf deren Nutzung der Kindertagesbetreuung zugerechnet, während sie bei der Untersuchung der Wirkungen auf die Entwicklung von Kindern nicht dieser Betreuungsform zugeordnet wird.

sind insbesondere die Anreize für Mütter relevant, da sie in aller Regel ein geringeres Arbeits-einkommen als Väter in Paarhaushalten erzielen und primär die Aufgaben der Kinderbetreuung übernehmen. Mit einer steigenden Beschäftigung wird demzufolge in vielen Fällen eine größere Nachfrage nach einer Kindertagesbetreuung verbunden sein. Im ersten Teil des Beitrags präsentieren wir Ergebnisse empirischer Analysen zu diesen Zusammenhängen, die auf einem mikroökonomischen Entscheidungsmodell basieren.

Des Weiteren gehen wir der Frage nach, wie sich die Nutzung der Kindertagesbetreuung auf die kindliche Entwicklung auswirkt. Dieser Teil basiert auf Effektivitätsanalysen, die ex post die Effekte einer Nutzung auf die kindliche Entwicklung modellieren. Wir dokumentieren die Ergebnisse von kurz- bis mittelfristigen Effekten auf kognitive und insbesondere nichtkognitive Fähigkeiten von Kindern.

Der Beitrag gliedert sich wie folgt. In Abschnitt 2 werden die Auswirkungen verschiedener Leistungen der Familienpolitik auf die Nutzung der Kindertagesbetreuung diskutiert. Nach einer Darstellung des methodischen Ansatzes und der Datenbasis werden die empirischen Ergebnisse präsentiert und schließlich im Zusammenhang diskutiert. Abschnitt 3 greift die Frage auf, inwiefern sich die Dauer einer Nutzung der Kindertagesbetreuung auf die kindliche Entwicklung auswirkt. Nach einer kurzen Einordnung in bisherige Forschungsergebnisse wird erläutert, wie die Entwicklung von Klein- und Grundschulkindern gemessen wird und in welchen Wirkungszusammenhängen sie steht. Anschließend werden die empirischen Ergebnisse dargestellt. In Abschnitt 4 werden die Befunde zusammenfassend diskutiert und mit familienpolitischen Schlussfolgerungen verbunden.

2 **Ehe- und familienpolitische Leistungen und die Nutzung einer Kindertagesbetreuung**

Die Entscheidung für die Nutzung einer Kindertagesbetreuung wird im Kontext der familiären Situation getroffen. Sie hängt von den Präferenzen der Eltern in Bezug auf das verfügbare Einkommen und den Gebrauch vorhandener Zeitressourcen ab, und sie wird vom Angebot der Kindertagesbetreuung beeinflusst. Neben dem Rechtsanspruch, der seit dem 1. August 2013 für Kinder ab dem zweiten Lebensjahr besteht, wird die Kindertagesbetreuung durch die Gebietskörperschaften, das heißt primär die Kommunen und die Länder direkt subventioniert.³ Zusätzlich zu dieser unmittelbaren Förderung der Kindertagesbetreuung stehen die ehe- und familienbezogenen Leistungen des deutschen Wohlfahrtsstaates auch in einem indirekten Zusammenhang mit der Nutzung der Kindertagesbetreuung. Durch die verschiedenen Leistungen werden die finanziellen Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung von Allein- beziehungsweise Erst- und Zweitverdiennern in Familien oder auch die Netto-Betreuungskosten beeinflusst. Wir stellen die Wirkungen des Kindergeldes beziehungsweise des Kinderfreibetrags, des Ehegattensplittings, der steuerlichen Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten, der beitragsfreien Mitversicherung für Ehepartner in der gesetzlichen Krankenversicherung sowie des Elterngeldes auf die Nutzung

3 Die Wirkungen des Rechtsanspruchs auf die Nutzung der Kindertagesbetreuung werden in Müller et al. (2013b) diskutiert. In einigen Bundesländern werden privat-gewerbliche Anbieter der Kindertagesbetreuung nicht öffentlich gefördert (Spieß 2010).

einer Kindertagesbetreuung dar. Außerdem werden auch die Wirkungen einer Veränderung der öffentlichen Förderung der Kindertagesbetreuung auf deren Nutzung diskutiert.

2.1 Methodik und Datenbasis

Die Auswirkungen der verschiedenen Leistungen auf die Nutzung der Kindertagesbetreuung wurden im Rahmen eines strukturellen Verhaltensmodells untersucht. Da die Entscheidungen über die Form der Kinderbetreuung und die Erwerbstätigkeit der Mutter in vielen Fällen nicht unabhängig getroffen werden, sind sie im Modell simultan abgebildet. Die Erwerbsentscheidung der Väter ist per Annahme hiervon unabhängig.⁴ Zudem wird zum einen berücksichtigt, dass es auch Mütter gibt, die erwerbstätig sind, obwohl ihre Kinder nicht eine Kindertagesbetreuung nutzen, weil beispielsweise Verwandte die Betreuung übernehmen. Zum anderen können auch Kinder von Müttern, die nicht erwerbstätig sind, eine Kindertagesbetreuung nutzen. Sowohl die Arbeitszeit als auch die Art der Kinderbetreuung werden als diskrete Variablen modelliert. Aus der Kombination von Arbeitszeit (4 Kategorien: Nichterwerbstätigkeit, geringfügige Beschäftigung, Teilzeit- und Vollzeit-Erwerbstätigkeit) und Umfang der Kindertagesbetreuung (3 Kategorien: Keine Betreuung⁵, Teilzeit- und Vollzeitbetreuung) kann eine Mutter mit einem Kind zwischen zwölf unterschiedlichen Kategorien wählen. Für eine Mutter mit zwei oder drei Kindern gibt es deutlich mehr Auswahlkategorien, da für jedes Kind unterschiedliche Betreuungsformen gewählt werden können (Müller et al. 2013a: 62 ff.).

Die zentrale Annahme in diesem ökonomischen Entscheidungsmodell besagt, dass die Entscheidung für einen bestimmten Erwerbsumfang der Mutter und eine spezifische Betreuungsform auf Basis eines Kosten-Nutzen-Kalküls getroffen wird. Jede Arbeitszeit- und Kinderbetreuungskombination ist durch ein anderes Verhältnis von Haushalts-Nettoeinkommen, Arbeitszeit beziehungsweise Freizeit und Betreuung⁶ gekennzeichnet. Die Mutter entscheidet sich für diejenige Kombination, die ihr den höchsten Nutzen stiftet.⁷ Dabei berücksichtigen wir, dass die Präferen-

4 Dies ist notwendigerweise eine Vereinfachung der Realität, aber insofern gerechtfertigt, als die große Mehrheit der erwerbstätigen Väter im Untersuchungszeitraum in Vollzeit tätig war und die Betreuungsarbeit vorwiegend von Müttern geleistet wurde. Wären die Entscheidungen der Väter im Modell endogenisiert, würde ein weitaus komplexeres Auswahlset resultieren, das die Erwerbskategorien der Väter und Mütter mit den Betreuungskategorien der Kinder kombiniert.

5 Hinsichtlich der Wahl der Betreuungsform wird nur zwischen der Kindertagesbetreuung und einer mütterlichen Betreuung unterschieden. Wenn Haushalte nicht explizit angeben, eine informelle Betreuung zu nutzen, können sie definitionsgemäß nur im Umfang der bezahlten Betreuung erwerbstätig sein; alle davon abweichenden Fälle wurden als inkonsistent ausgeschlossen. Wird eine informelle Betreuung genutzt, werden alle Kombinationen von Erwerbstätigkeit und Betreuung als valide erachtet. Bei Fällen, in denen die Mutter in einem größeren Umfang erwerbstätig ist als das Kind eine Kindertagesbetreuung nutzt, wird unterstellt, dass diese Zeiten durch eine informelle Betreuung (zum Beispiel durch Großeltern, andere Angehörige oder Freunde) abgedeckt sind. Wrohlich (2011) zeigt in einem ähnlichen Modell, dass die Annahmen bezüglich der informellen Betreuungsmöglichkeiten die geschätzten Elastizitäten signifikant beeinflussen. Nimmt man an, dass alle Haushalte Zugang zu informeller Betreuung haben, sind beispielsweise die Elastizitäten der Nachfrage nach formaler Kinderbetreuung bei einer einprozentigen Erhöhung der Betreuungskosten deutlich geringer als wenn per Annahme kein Haushalt Zugang zu informeller Betreuung hat. Die Vorgehensweise, für Haushalte mit beobachteter informeller Betreuung diese Möglichkeit zuzulassen und für die anderen nicht, liefert Ergebnisse zwischen den beiden extremen Annahmen.

6 Hierbei wird unterstellt, dass die Mütter den verschiedenen Kombinationen einen unterschiedlichen Nutzen zuschreiben, der sich daran bemisst, inwiefern die Kinder von der Betreuung profitieren. Ob eine formale Kinderbetreuung einen positiven oder negativen Nutzen hat, wird nicht per Annahme vorab festgelegt, sondern durch die Schätzung des Modells empirisch ermittelt. Es zeigt sich, dass es hierbei Unterschiede gibt. Beispielsweise ist der Nutzen einer Kindertagesbetreuung bei etwa einem Viertel der Ein-Kind-Familien positiv, beim Rest fällt er negativ aus. Der Anteil der Familien mit positivem Nutzen ist geringer in Familien mit Kleinkindern und steigt aber mit dem Alter der Kinder (ähnliche Ergebnisse in Wrohlich 2011). In Mehr-Kind-Familien gibt es zudem Unterschiede zwischen dem ersten, zweiten oder dritten Kind.

7 Die ökonometrische Schätzung ist ausführlich in Müller et al. (2013a) dokumentiert.

zen je nach Alter des Kindes und anderen sozioökonomischen Charakteristika variieren können. Zudem schätzen wir die Verhaltensmodelle getrennt für Mütter mit einem, zwei oder drei Kindern. Diese Vorgehensweise ermöglicht eine hohe Flexibilität, da sämtliche Präferenzparameter nach Anzahl der Kinder variieren können. Wir weisen darauf hin, dass Arbeitsangebot und die Nutzung verschiedener Kinderbetreuungsformen in diesem Modell im Querschnitt analysiert werden. Da für das Alter des Kindes kontrolliert wird, können wir das Verhalten von Familien in Abhängigkeit des Alters der Kinder dennoch grob abbilden. Im Unterschied hierzu werden im dritten Teil dieses Papiers explizit die Nutzungsdauer und das Eintrittsalter des Kindes in eine Kindertageseinrichtung auf der Basis von Paneldaten analysiert.

Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) und der Zusatzbefragung „Familien in Deutschland“ (FiD) bilden die Grundlage für alle unsere empirischen Analysen. Das SOEP ist eine seit 1984 jährlich durchgeführte repräsentative Wiederholungsbefragung von Haushalten in Deutschland (Wagner et al. 2007). Die Spezialstudie FiD, die im Jahr 2010 das erste Mal erhoben wurde, ist ebenso wie das SOEP eine jährliche Wiederholungsbefragung. Im Fokus stehen dabei in erster Linie Familien. Bei der Datenerfassung stehen Familien mit niedrigem Einkommen, Mehrkindfamilien, Alleinerziehende und Familien mit Kindern, die seit 2007 geboren sind, im Vordergrund (Schröder et al. 2013). Derzeit werden für das SOEP jährlich etwa 20 000 Personen in rund 10 000 Privathaushalten befragt. Für FiD sind es derzeit jedes Jahr knapp 4 500 Privathaushalte, in denen über 8 000 Kinder leben. Die Bevölkerung in Deutschland wird mit dem SOEP und den FiD-Daten repräsentativ abgebildet. Gewichtungsfaktoren korrigieren für die unterschiedliche Auswahlwahrscheinlichkeiten bestimmter sozioökonomischer Gruppen, sodass bevölkerungsrepräsentative Aussagen getroffen werden können.

Um für jeden Haushalt im Datensatz für jede Kombination das entsprechende Haushalts-Nettoeinkommen zu berechnen, greifen wir auf das Steuer-Transfer-Mikrosimulationsmodell STSM zurück. Mit diesem Modell können auf Basis der Angaben im SOEP und in FiD über Bruttoeinkommen und soziodemographische Charakteristika für verschiedene Erwerbsumfänge und Nutzungsumfänge der Kindertagesbetreuung Haushaltsnettoeinkommen simuliert werden. Eine ausführliche Beschreibung des STSM findet sich in Steiner et al. (2012).

2.2 Empirische Ergebnisse

Die größten Auswirkungen auf die Nutzung einer Kindertagesbetreuung haben sich in unseren Simulationen für die *Förderung der Kindertagesbetreuung* ergeben. Dies ist insofern zu erwarten, als diese Leistung direkt darauf abzielt, die Nutzung zu beeinflussen. Diese familienorientierte Leistung reduziert unmittelbar die Kosten einer formalen Betreuung. Im Ergebnis müssen Familien, die für ihre Kinder eine öffentlich finanzierte Kindertagesbetreuung nutzen, nicht die vollen Kosten dafür tragen, sondern sich nur in Höhe der Elternbeiträge an den Kosten beteiligen. Gemessen an den öffentlichen Ausgaben für die Kindertagesbetreuung handelt es sich um eine wichtige familienorientierte Leistung, die zudem von einer gewissen Dynamik geprägt ist. Im Jahr 2006 betrugen die öffentlichen Gesamtausgaben für diesen Bereich rund elf Milliarden Euro; im Jahr 2010 stiegen sie auf über 16 Milliarden Euro an (vergleiche dazu BMFSFJ 2010).

Die Auswirkungen der öffentlichen Förderung der Kindertagesbetreuung wurden im Rahmen eines hypothetischen Szenarios untersucht, in dem es keinerlei öffentliche Förderung für die

Tabelle 1

Durchschnittliche Elternbeiträge und öffentliche Förderung der Kindertagesbetreuung

In Euro pro Monat

	Durchschnittliche Elternbeiträge (14 Prozent)	Durchschnittlicher Zuschuss freier Träger (5 Prozent)	Durchschnittliche Subvention (81 Prozent)	Gesamtkosten eines Betreuungsplatzes (100 Prozent)
Halbtagsplatz, Kinder 0-2 Jahre	117	42	677	836
Ganztagsplatz, Kinder 0-2 Jahre	161	58	932	1150
Halbtagsplatz, Kinder 3-6 Jahre	61	22	353	436
Ganztagsplatz, Kinder 3-6 Jahre	88	31	509	629

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von FiD 2010 und Schilling (2007).

Kindertagesbetreuung gibt.⁸ In diesem Fall müssen die Eltern folglich die vollen Betreuungskosten tragen. Tabelle 1 zeigt die Höhe der monatlichen Elternbeiträge, der durchschnittlichen Förderung und der Gesamtkosten von Betreuungsplätzen für Kinder unterschiedlicher Altersgruppen. Legt man die Annahme zugrunde, dass Kinderbetreuung ohne öffentliche Zuschüsse genauso viel kosten würde wie mit Subventionen, würden in dem simulierten Szenario ohne die öffentlichen Förderung der Kindertagesbetreuung beispielsweise die durchschnittlichen Beiträge für einen Halbtagsplatz bei Kindern unter drei Jahren von monatlich 117 auf 794 steigen (Gesamtkosten abzüglich des Zuschusses der freien Träger).

Hieraus ergäben sich folgende Änderungen in der Nutzung der verschiedenen Betreuungsformen: Für Kinder unter zwölf Jahren in Deutschland würde sich die Nutzung formaler Kindertagesbetreuung durchschnittlich um mehr als sechs Prozentpunkte (ausgehend von 77 Prozent) verringern. Insbesondere die Ganztagsbetreuung würde zurückgehen. Gleichzeitig steige die Nutzung informeller Betreuung (zum Beispiel durch Verwandte) deutlich um mehr als zwei Prozentpunkte (ausgehend von 14 Prozent). Es ist auch davon auszugehen, dass als Ausgleich die Betreuung durch die Eltern, insbesondere die Mütter, deutlich zunehmen würde. Zumindest zeigen unsere Simulationsergebnisse, dass das Arbeitsangebot von Müttern deutlich sinken würde (Tabelle 2) (für eine detailliertere Beschreibung der Ergebnisse zum Arbeitsangebot siehe Müller et al. 2013b).

Zudem werden große Unterschiede im Ausmaß der Verhaltensänderung nach Alter des Kindes, nach dem Einkommen und nach der Geschwisterzahl sichtbar. Betrachtet man die Effekte nach Alter des Kindes, zeigen sich die größten negativen Effekte für Kinder im zweiten (-16 Prozentpunkte, ausgehend von 43 Prozent)⁹ und dritten Lebensjahr (-19 Prozentpunkte, ausgehend von

8 Als Ausgangsszenario wurde jeweils der Rechtsstand 2010 herangezogen.

9 Gemessen an den Angaben des Statistischen Bundesamtes auf der Basis der Kinder- und Jugendhilfestatistik (Statistisches Bundesamt 2013), sind die Nutzungsquoten der Kindertagesbetreuung in unserer Stichprobe vergleichsweise hoch. Das statistische Bundesamt gibt zum Beispiel für das Jahr 2012 eine Nutzungsquote von 28 Prozent für die Altersgruppe von Kindern zwischen null und drei Jahren an. Die höheren Quoten in unserem Datensatz hängen insbesondere damit zusammen, dass wir bestimmte Fälle für unsere Schätzungen und Simulationen ausschließen, wenn die Angaben zur Verfügbarkeit informeller Betreuung, den Arbeitsstunden der Mutter und dem Betreuungsumfang inkonsistent sind (vergleiche Fußnote 6). Demzufolge sind die Ergebnisse auch nur für diese Gruppe gültig. Die Effekte

Tabelle 2

**Änderung bei der Nutzung einer Kindertagesbetreuung im Szenario
„Wegfall der öffentlichen Förderung der Kindertagesbetreuung“**

In Prozentpunkten

	Gesamte Änderung der Betreuung in formaler Kindertagesbetreuung	Änderung der formalen Teizzeit-Kindertagesbetreuung	Änderung der formalen Vollzeit-Kindertagesbetreuung	Änderung der informellen Betreuung
Deutschland	-6,36***	1,45**	-7,81***	2,36***
Westdeutschland	-6,38***	1,15	-7,53***	2,31***
Ostdeutschland	-6,34**	2,84	-9,19***	2,54***
Familie mit 1 Kind ¹	-4,82***	1,19**	-6,00***	2,55***
Familie mit 2 Kindern ¹	-6,51***	1,24**	-7,75***	2,34***
Familie mit 3 Kindern ¹	-7,80**	4,58**	-12,38***	0,88***
Jüngstes Kind 0-1 Jahr	-5,73**	-3,23***	-2,50**	0,36**
Jüngstes Kind 1-2 Jahre	-15,54***	-10,14**	-5,40***	2,74***
Jüngstes Kind 2-3 Jahre	-18,69***	-8,96**	-9,73***	5,20***
Jüngstes Kind 3-6 Jahre	-4,77***	6,04***	-10,82***	2,55***
Alleinerziehende	-5,26**	2,53	-7,79**	2,67**
Paare	-6,63***	1,08	-7,71***	2,19***
Einkommen: 1. Quartil ²	-7,09***	1,20	-8,29***	2,29***
Einkommen: 2. Quartil ²	-8,22***	0,95	-9,16***	2,51***
Einkommen: 3. Quartil ²	-6,26***	1,21	-7,47***	2,32***
Einkommen: 4. Quartil ²	-3,80***	2,53	-6,33***	2,22***

*** Signifikant auf dem 1-Prozent-Niveau, ** signifikant auf dem 5-Prozent-Niveau, * signifikant auf dem 10-Prozent-Niveau.

Anmerkungen: ¹ Gemeint sind Kinder unter 12 Jahren. Das heißt, es können weitere ältere Kinder im Haushalt leben. Quartilsgrenzen: I < 1 654 Euro, II < 2 657 Euro, III < 3 646 Euro, IV >= 3 646 Euro.

² Haushalts-Nettoeinkommen (nicht äquivalenzgewichtet) pro Monat.

Quellen: SOEP 2010, FiD 2010, eigene Berechnungen auf Basis des STSM.

68 Prozent). Kinder im ersten sowie Kinder zwischen dem vierten und siebten Lebensjahr sind mit sechs beziehungsweise fünf Prozentpunkten (Ausgangswert: 25 Prozent für Kinder im ersten Lebensjahr, 96 Prozent für Kinder im vierten bis siebenten Lebensjahr) weniger stark betroffen. Auch die Anzahl der Geschwister beeinflusst die Größenordnung der Verhaltensreaktion: In Familien mit einem Kind unter zwölf Jahren sinkt die Nutzung der Kindertagesbetreuung um fünf Prozentpunkte, in Familien mit zwei Kindern unter zwölf Jahren um 6,5 Prozentpunkte. In Familien mit drei Kindern sinkt der Anteil der formal betreuten Kinder sogar um fast acht Prozentpunkte. Auffallend sind auch Unterschiede nach dem Einkommen: Während der Anteil von Kindern aus Familien in den unteren drei Einkommensquartilen um sechs bis acht Prozentpunkte sinkt, beträgt der Rückgang bei Kindern aus dem obersten Einkommensquartil nur knapp vier Prozentpunkte. Damit wird einmal mehr deutlich, dass insbesondere die unteren

dürften – von einem niedrigeren Betreuungsanteil ausgehend – für die gesamte Population daher geringer ausfallen. Die Voraussetzung dafür ist, dass diese Familien ähnlich reagieren wie die Fälle in unserem Sample, worüber wir wegen der inkonsistenten Informationen zum Arbeitsangebot und den verfügbaren Betreuungsformen keine endgültige Aussage machen können.

Tabelle 3

Änderung der Nutzung einer Kindertagesbetreuung im Szenario „Wegfall der steuerlichen Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten“

In Prozentpunkten

	Gesamte Änderung der Betreuung in formaler Kindertagesbetreuung	Änderung der formalen Teizzeit-Kindertagesbetreuung	Änderung der formalen Vollzeit-Kindertagesbetreuung	Änderung der informellen Betreuung
Deutschland	-0,21***	0,33***	-0,54***	0,17***
Westdeutschland	-0,24***	0,37***	-0,61***	0,19***
Ostdeutschland	-0,07**	0,14*	-0,21**	0,08***
Familie mit 1 Kind ¹	-0,16***	0,28***	-0,44***	0,18***
Familie mit 2 Kindern ¹	-0,24***	0,37***	-0,62***	0,16***
Familie mit 3 Kindern ¹	-0,17**	0,40**	-0,57***	0,07**
Jüngstes Kind 0-1 Jahr	-0,08*	-0,01	-0,07	0,01**
Jüngstes Kind 1-2 Jahre	-0,35***	-0,15*	-0,20**	0,12**
Jüngstes Kind 2-3 Jahre	-0,46**	-0,06**	-0,40***	0,22**
Jüngstes Kind 3-6 Jahre	-0,27***	0,56***	-0,84***	0,17***
Alleinerziehende	-0,05*	0,21*	-0,27*	0,11*
Paare	-0,26***	0,36***	-0,62***	0,19***
Einkommen: 1. Quartil ²	-0,03**	0,11*	-0,14*	0,02*
Einkommen: 2. Quartil ²	-0,16***	0,24*	-0,40***	0,14**
Einkommen: 3. Quartil ²	-0,32***	0,37***	-0,69***	0,21***
Einkommen: 4. Quartil ²	-0,31**	0,58**	-0,89***	0,31***

*** Signifikant auf dem 1-Prozent-Niveau, ** signifikant auf dem 5-Prozent-Niveau, * signifikant auf dem 10-Prozent-Niveau.

Anmerkungen: ¹ Gemeint sind Kinder unter 12 Jahren. Das heißt, es können weitere ältere Kinder im Haushalt leben.

² Quartilsgrenzen: I < 1 654 Euro, II < 2 657 Euro, III < 3 646 Euro, IV >= 3 646 Euro.

Quellen: SOEP 2010, FiD 2010, eigene Berechnungen auf Basis des STSM.

und mittleren Einkommensgruppen von der öffentlichen Förderung der Kindertagesbetreuung profitieren.

Im Umkehrschluss bedeuten diese Ergebnisse, dass die öffentliche Subventionierung der Kindertagesbetreuung dazu führt, dass Eltern diese Angebote für ihre Kinder in deutlich größerem Ausmaß nutzen, verglichen mit einer Situation, in der es diese Förderung nicht gäbe. Besonders stark reagieren auf diese Leistung Eltern von Kindern im zweiten und dritten Lebensjahr, Eltern von drei Kindern und Eltern im unteren und mittleren Einkommensbereich.

Gemessen an den Wirkungen der Förderung der Kindertagesbetreuung entfalten die anderen ehe- und familienorientierten Leistungen weitaus geringere Auswirkungen auf deren Nutzung. Die *steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten* hat positive Auswirkungen auf die Nutzung der Kindertagesbetreuung, allerdings in weitaus geringerem Umfang. Die Möglichkeiten zur steuerlichen Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten wurden in den letzten Jahren mehrfach geändert. Von 2006 bis 2011 galt die Regelung, dass zwei Drittel der nachgewiesenen Kinderbetreuungskosten bis zu einem Maximalbetrag von 4 000 Euro pro Jahr und pro Kind

steuerlich berücksichtigt werden können, wenn beide Elternteile erwerbstätig sind. Für Kinder zwischen drei und sechs Jahren konnten zwei Drittel der nachgewiesenen Kinderbetreuungskosten bis zu einem Maximalbetrag von 4 000 Euro pro Jahr unabhängig von der Erwerbstätigkeit der Eltern steuerlich berücksichtigt werden. Ab dem 1.1. 2012 ist die Anspruchsvoraussetzung der Erwerbstätigkeit der Elternteile entfallen. Für das Untersuchungsjahr 2011 waren die Regelungen von 2006 bis 2011 relevant. Die Auswirkungen dieser Regelung wurden mittels eines kontrahaktischen Szenarios simuliert, in dem es die Möglichkeit der steuerlichen Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten nicht gibt.

Ein Wegfall der steuerlichen Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten würde bewirken, dass sich der Anteil der Kinder, die formal betreut werden, insgesamt um 0,2 Prozentpunkte verringert. Kinder in Ostdeutschland wären kaum betroffen; dementsprechend fielen die Effekte für Kinder in Westdeutschland überdurchschnittlich aus (Tabelle 3). Zudem zeigen sich Unterschiede nach dem Alter des Kindes und nach dem Einkommen. Kinder aus Familien mit niedrigem Einkommen wären davon nicht betroffen, hingegen würde sich der Anteil formal betreuter Kinder aus Familien mit Einkommen über dem Median um rund 0,3 Prozentpunkte verringern. Bezogen auf das Alter des Kindes finden wir die stärksten Effekte bei Kindern im zweiten (minus 0,4 Prozentpunkte) und dritten (minus 0,5 Prozentpunkte) Lebensjahr.

Die Effekte sind – verglichen mit dem Szenario des Wegfalls der öffentlichen Förderung der Kindertagesbetreuung – absolut gesehen eher klein. In Relation zu den überschaubaren fiskalischen Gesamtkosten dieser Maßnahme im Umfang von rund 600 Millionen Euro pro Jahr sind diese Effekte jedoch als groß zu bewerten. Es zeigen sich insbesondere Effekte für die Haushalte mit einem höheren Einkommen.

Das *Ehegattensplitting* und die beitragsfreie Mitversicherung bei der gesetzlichen Krankenversicherung haben jeweils negative Auswirkungen auf die Nutzung formaler Kindertagesbetreuung. Grund dafür sind die negativen Auswirkungen, die von diesen beiden Maßnahmen auf das Arbeitsangebot von Müttern ausgehen. Da die Nutzung der Kindertagesbetreuung und die Erwerbstätigkeit von Müttern vielfach zusammenhängen, finden wir für diese beiden Maßnahmen negative Effekte auf die Nutzung der Kindertagesbetreuung. Wir simulieren auch hier kontrahaktische Szenarien, in denen entweder die Beitragsfreiheit für Mitversicherte entfällt, beziehungsweise das Ehegattensplitting durch eine Individualbesteuerung ersetzt wird.

Entfiel das Ehegattensplitting und Eheleute würden stattdessen generell wie unverheiratete Paare besteuert, stiege die Nutzung der Kindertagesbetreuung im Durchschnitt aller Kinder unter zwölf Jahren um 0,7 Prozentpunkte. Besonders stark betroffen wären Kinder im zweiten und dritten Lebensjahr, für die der Anteil der formal betreuten Kinder um 1,7 beziehungsweise 1,3 Prozentpunkte steigen würde. Unterschiede finden sich auch nach dem Haushaltseinkommen: während wir für Kinder im unteren Einkommensbereich geringe Effekte finden, liegen die Wirkungen für Kinder im dritten und vierten Einkommensquartil mit 0,8 beziehungsweise knapp einem Prozentpunkt über dem Durchschnitt. Auffallend sind auch die regionalen Unterschiede: Während in Westdeutschland der Anteil der formal betreuten Kinder um 0,8 Prozentpunkte stiege, sind es in Ostdeutschland nur 0,2 Prozentpunkte. In Ostdeutschland profitieren wesentlich weniger Ehepaare vom Ehegattensplitting, da zum einen die Einkommen zwischen den Ehepartnern gleicher verteilt sind und Familien in Ostdeutschland zum anderen insgesamt niedrigere Einkommen aufweisen (Bach et al. 2011) (Tabelle 4).

Tabelle 4

Änderung der Nutzung einer Kindertagesbetreuung im Szenario „Individualbesteuerung“, nur verheiratete Paare

In Prozentpunkten

	Gesamte Änderung der Betreuung in formaler Kindertagesbetreuung	Änderung der formalen Teizzeit-Kindertagesbetreuung	Änderung der formalen Vollzeit-Kindertagesbetreuung	Änderung der informellen Betreuung
Deutschland	0,71***	0,03	0,68***	0,98***
Westdeutschland	0,80***	0,08	0,72***	1,11***
Ostdeutschland	0,18**	-0,27**	0,45***	0,25**
Familie mit 1 Kind ¹	0,94***	0,40***	0,55***	1,34***
Familie mit 2 Kindern ¹	0,60***	0,01	0,59***	0,41***
Familie mit 3 Kindern ¹	0,39**	-0,80*	1,20***	0,57***
Jüngstes Kind 0-1 Jahr	0,16	0,12	0,04	0,71***
Jüngstes Kind 1-2 Jahre	1,72***	1,39**	0,34	1,27***
Jüngstes Kind 2-3 Jahre	1,32***	0,61	0,70**	0,65**
Jüngstes Kind 3-6 Jahre	0,56***	-0,74*	1,31***	0,34***
Einkommen: 1. Quartil ²	-0,07*	0,15*	-0,21**	-0,14*
Einkommen: 2. Quartil ²	0,35**	-0,07	0,42***	0,15
Einkommen: 3. Quartil ²	0,82***	0,07	0,75***	1,03***
Einkommen: 4. Quartil ²	0,95***	0,03	0,92***	1,59***

*** Signifikant auf dem 1-Prozent-Niveau, ** signifikant auf dem 5-Prozent-Niveau, * signifikant auf dem 10-Prozent-Niveau.

Anmerkungen: ¹ Gemeint sind Kinder unter 12 Jahren. Das heißt, es können weitere ältere Kinder im Haushalt leben.

² Quartilsgrenzen: I < 1 654 Euro, II < 2 657 Euro, III < 3 646 Euro, IV >= 3 646 Euro.

Quellen: SOEP 2010, FiD 2010, eigene Berechnungen auf Basis des STSM.

Die Auswirkungen der *beitragsfreien Mitversicherung der Ehepartner bei der gesetzlichen Krankenversicherung* sind kleiner als die Effekte des Ehegattensplittings¹⁰. Die negativen Erwerbsanreize durch diese Leistung sind deutlich geringer als durch die gemeinsame steuerliche Veranlagung der Ehepartner. Im Durchschnitt würde der Anteil der formal betreuten Kinder um rund 0,3 Prozentpunkte steigen (ohne Tabelle)¹¹. Auch hier finden wir große Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland. Während in Westdeutschland der Anteil der Kinder, die eine Kindertagesbetreuung nutzen, um 0,3 Prozentpunkte stiege, wären es in Ostdeutschland lediglich 0,05 Prozent. Grund dafür ist der wesentlich geringere Anteil verheirateter nicht erwerbstätiger Mütter in Ostdeutschland.

Misst man die Bedeutung einer familienpolitischen Maßnahme an ihrem fiskalischen Gesamtvolumen, dann sind mit einem jährlichen Umfang von fast 40 Milliarden Euro, das *Kindergeld*

10 In diesem Fall wurde als kontrafaktisches Szenario angenommen, dass sich verheiratete Ehepartner, die selbst nicht krankenversichert sind, zu einem Monatsbeitrag von 132,15 Euro versichern müssen. Im Gegenzug sinkt der allgemeine Beitragssatz zur Gesetzlichen Krankenversicherung für alle um 1,095 Prozentpunkte.

11 Die genauen Ergebnisse zu diesem kontrafaktischen Szenario sind in Müller et al. (2013: 102, Tabelle 2-33) dargestellt.

und der Kinderfreibetrag die wichtigsten familienbezogenen Leistungen in Deutschland. Sie sind für die kurzfristige Einkommenssicherung von Familien von großer Bedeutung. Von ihnen – so zeigen unsere Simulationen eines vollständigen Wegfalls dieser Leistungen – gehen keine signifikanten Wirkungen auf die Nutzung der Kindertagesbetreuung aus (ohne Tabelle). Nur für einige Gruppen (Familien mit einem Kind, Familien mit Kindern im Alter von drei bis sechs Jahren und Familien im zweiten Einkommensquartil) finden wir statistisch signifikante negative Effekte.¹² Im Umkehrschluss bedeutet das, dass vom Kindergeld für die meisten Familien keine, und für manche leicht positive Auswirkungen auf die Nutzung formaler Kinderbetreuung ausgehen. Der Grund dafür ist, dass das Kindergeld weitgehend unabhängig vom Erwerbsumfang der Eltern¹³ ausbezahlt wird. Dies ist bei Leistungen wie der beitragsfreien Mitversicherung der Ehepartner in der gesetzlichen Krankenversicherung und beim Ehegattensplitting nicht der Fall.

Das *Elterngeld* wurde am 1.1.2007 als neue familienbezogene Leistung eingeführt. Es wird für die ersten zwölf beziehungsweise 14 Monate nach der Geburt eines Kindes ausbezahlt und orientiert sich am Erwerbseinkommen des Elternteils, der in dieser Zeit das Kind betreut. Durch die Einführung des Elterngeldes ist das durchschnittliche Haushaltseinkommen von Familien mit Kindern im ersten Lebensjahr um 400 Euro gestiegen (Wrohlich et al. 2012). Unsere Simulationen zeigen, dass das Elterngeld keine nennenswerten Wirkungen auf die Nutzung der Kindertagesbetreuung für Kinder im ersten Lebensjahr hat (ohne Tabelle). Dies ist bemerkenswert, da die Höhe des Elterngeldes unmittelbar vom Erwerbsumfang der Eltern während des ersten Lebensjahrs des Kindes abhängt. Gäbe es das Elterngeld nicht, würde zwar das Arbeitsangebot der Mütter mit Kindern in dieser Altersgruppe steigen, jedoch nicht die Nutzung der Kindertagesbetreuung. (Familien mit nur einem Kind, für die die Nutzung einer formalen Betreuung um rund einen Prozentpunkt steigen würde, bilden hier eine Ausnahme.) Die Nutzung von informeller Betreuung würde sich für alle Familien beziehungsweise Kinder verändern: Gäbe es das Elterngeld nicht, würde diese Betreuungsform im ersten Lebensjahr signifikant häufiger genutzt werden.

2.3 Zwischenfazit

Die hier betrachteten ehe- und familienorientierten Leistungen entfalten – in Höhe und Richtung – unterschiedliche Wirkungen auf die Nutzung einer Kindertagesbetreuung. Die mit Abstand größten positiven Effekte gehen von Leistungen aus, die unmittelbar die elterlichen Ausgaben für diese Betreuung reduzieren. Gäbe es die öffentliche Förderung der Kindertagesbetreuung nicht, wäre der Anteil der Kinder, die formal betreut werden, deutlich geringer. Die Höhe des negativen Effektes hängt vom Alter des Kindes ab und ist am größten für Kinder im zweiten und dritten Lebensjahr und am geringsten für Kinder im ersten Lebensjahr. Neben der direkten staatlichen Förderung dieser Angebote stehen auch andere familienpolitische Leistungen in einem indirekten Zusammenhang mit der Nutzung der Kindertagesbetreuung. So erzeugt die steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten positive Effekte auf die Nutzung der Kindertagesbetreuung, wenngleich diese Effekte vom Umfang her deutlich kleiner ausfallen als die der öffentlichen Förderung dieser Betreuung. Negative – wenn auch vergleichsweise geringe – Effekte gehen hingegen vom Ehegattensplitting und der beitragsfreien Mitversicherung für Ehepartner in der gesetzlichen Krankenversicherung aus. Diese Leistungen führen dazu, dass

12 Vergleiche für eine ausführliche Darstellung Müller et al. (2013: 73, Tabelle 2-17).

13 Da das Kindergeld auf nachrangige Sozialleistungen wie Arbeitslosengeld II angerechnet wird, hängt indirekt die Höhe des Kindergeldes bei Familien mit ALG-II-Bezug auch von der Höhe des Einkommens der Eltern ab.

weniger Kinder eine Kindertagesbetreuung nutzen. Auch für diese Leistungen finden wir die quantitativ größten Effekte für Kinder im zweiten und dritten Lebensjahr, während die Nutzung formaler Betreuung für Kindern im ersten Lebensjahr nicht signifikant von Ehegattensplitting und Beitragsfreier Mitversicherung in der GKV beeinflusst wird. Andere, vom fiskalischen Umfang gewichtige familienorientierte Leistungen wie zum Beispiel das Kindergeld haben hingegen kaum einen Einfluss auf die Nutzung der Kindertagesbetreuung.

3 Die Nutzung einer Kindertagesbetreuung und die kindliche Entwicklung: Kurz- bis mittelfristige Wirkungen

Neben der Frage, wie ehe- und familienpolitische Leistungen die Nutzung einer Kindertagesbetreuung beeinflussen, ist im Hinblick auf eine Bewertung der deutschen Familienpolitik auch die Frage relevant, mit welchen Wirkungen diese Nutzung verbunden ist. Zum einen soll die Kindertagesbetreuung Eltern bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf unterstützen. Zum anderen soll sie laut ihrem gesetzlichen Auftrag die Entwicklung von Kindern unterstützen. Sie soll zur sozialen, emotionalen, körperlichen und geistigen Entwicklung des Kindes beitragen.¹⁴ Insbesondere pädagogische Arbeiten beschäftigen sich seit vielen Jahren mit den Wirkungen von Kindertageseinrichtungen auf die kindliche Entwicklung.

In den letzten Jahren gibt es dazu vermehrt auch bildungsökonomische Studien. Insbesondere handelt es sich um anglo-amerikanische Arbeiten, die sich mit den Effekten frühkindlicher Bildungs- und Betreuungsprogramme beschäftigen. Viele dieser Studien beziehen sich jedoch auf sehr spezifische Programme in ausgewählten Regionen (zum Beispiel Heckman und Raut 2013). Ihre Ergebnisse sind nur sehr bedingt auf Deutschland übertragbar, das sich durch ein universelles System der Kindertagesbetreuung auszeichnet. In jüngster Vergangenheit finden sich in der Bildungsökonomie, insbesondere auch im skandinavischen Raum, vermehrt Studien, die auch die Wirkungen universeller Bildungs- und Betreuungssysteme auf die kindliche Entwicklung untersuchen (zum Beispiel Havnes und Mogstad 2011, Bingley und Westergaard-Nielsen 2010, Datta-Gupta und Simonsen 2010; für eine aktuelle Studie auf der Basis deutscher Daten Dustmann et al. 2013).¹⁵ Bildungsökonomische Studien fokussieren jedoch fast ausschließlich auf Zusammenhänge und Wirkungen der bloßen Inanspruchnahme einer formalen Bildung und Betreuung (zum Beispiel auch Felfe und Lalive 2010). Nur teilweise stehen die Betreuungsdauer, in sehr wenigen Studien auch die Betreuungsqualität im Blickpunkt der Forschung (für eine der wenigen Ausnahmen siehe die dänische Studie von Bauchmüller et al. 2011, die auch für die Qualität kontrolliert). Mehrheitlich zeigen bildungsökonomische Studien, dass positive Effekte einer guten Kindertagesbetreuung insbesondere für Kinder aus benachteiligten Familien zu beobachten sind. Während einige Studien Effekte noch im Erwachsenenalter für alle Kinder festmachen können (Havnes und Mogstad 2011), finden andere nur für bestimmte Gruppen und bestimmte Betreuungsformen Effekte (zum Beispiel Datta-Gupta und Simonsen 2010).

Neueren bildungsökonomischen Arbeiten gemeinsam ist, dass sie vermehrt auf die Messung von kausalen Effekten abstellen. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund bedeutsam, dass

14 Vergleiche Paragraf 22, Absatz 3, Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG).

15 Vergleiche zusammenfassend Müller et al. (2013a: Kapitel 3.1).

die Entwicklung eines Kindes von sehr vielen Faktoren abhängt, die wiederum auch damit in Verbindung stehen können, ob Eltern ihre Kinder in eine Kindertageseinrichtung geben beziehungsweise wann und wie lange sie eine Kindertagesbetreuung für ihr Kind nutzen.

3.1 Wirkungszusammenhänge und Datengrundlage

In eigenen Analysen¹⁶ versuchen wir diesen unterschiedlichen Aspekten eines komplexen Wirkungszusammenhangs Rechnung zu tragen. Wir fokussieren nicht auf die Nutzung im Sinne einer dichotomen Entscheidung, sondern bilden die Nutzungsdauer über die Jahre in einer Kindertagesbetreuung oder das Eintrittsalter ab. Wir untersuchen kurz- und mittelfristige Effekte. Außerdem bilden wir die Selektion in eine Kindertageseinrichtung ab, das heißt wir kontrollieren dafür, dass bestimmte Eltern ihre Kinder früher in eine Kindertagesbetreuung geben als andere. Darüber hinaus können wir in einigen Modellspezifikationen auch für die Qualität der Betreuung kontrollieren, indem wir Merkmale der Strukturqualität mit unserem Datensatz verknüpfen. Daten der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik ermöglichen es uns, Informationen zur durchschnittlichen Gruppengröße, dem Kind-Betreuer-Schlüssel und der Ausbildung der Betreuungspersonen auf der Ebene der Jugendämter unseren Daten zuzuspielen. Wir berücksichtigen außerdem, ob die Kinder nonformale Förderangebote in Anspruch nehmen (zum Beispiel Kinderturnen oder frühkindliche Musikerziehung) und wir kontrollieren teilweise für unterschiedliche Erziehungsvorstellungen der Eltern.¹⁷

Unsere Analysen zu kurzfristigen Zusammenhängen und Effekten zwischen der Nutzungsdauer und der kindlichen Entwicklung basieren auf den SOEP- und FiD-Daten von Kindern im Alter von zwei bis drei Jahren (für eine kurze Beschreibung dieser Daten siehe Abschnitt 2.1). Mittelfristige Zusammenhänge messen wir für ein Sample von sieben bis acht Jahre alten Kindern, über die im Rahmen der FiD-Befragung Informationen vorliegen. Hierbei bleiben die wenigen Kinder, die niemals eine Kindertageseinrichtung besucht haben, unberücksichtigt. Außerdem untersuchen wir die Entwicklung von Grundschulkindern im Alter von fünf bis zehn Jahren. Diese Analysen basieren nahezu ausschließlich auf den FiD-Daten, da das SOEP bisher nur für sehr wenige Grundschulkinder das sozioemotionale Verhalten erfasst.¹⁸ Aufgrund der Daten und auch der Herausforderung altersunabhängiger Entwicklungsmaße verwenden wir für verschiedene Altersgruppen unterschiedliche Entwicklungsmaße.

Wir analysieren für *zwei- bis dreijährige Kinder das adaptive Verhalten* (zum Beispiel Schmiade et al 2010). Erhoben werden Fertigkeiten im sprachlichen, motorischen und sozialen Bereich sowie Alltagsfertigkeiten. Die verwendete Skala ist für Mütter konzipiert und ein valides Maß zur Erfassung des Entwicklungsstandes von Kindern. Die abgefragten Fähigkeiten können als Gesamtskala dargestellt werden. Je höher die Werte dieser Skalen, desto weiter sind Kinder in ihrer adaptiven Entwicklung. Die Fähigkeiten von *Grundschulkindern kann über ihr sozioemotionales*

16 Zu einer ausführlichen Darstellung unserer Vorgehensweise vergleiche Müller et al. (2013a: Kapitel 3.2.1).

17 Allerdings ist es uns nicht möglich, in einem Modell alle diese zentralen Einflussfaktoren der kindlichen Entwicklung gleichzeitig zu berücksichtigen, da die jeweiligen Informationen in unterschiedlichen Jahren zur Verfügung stehen.

18 Längerfristige Zusammenhänge werden ebenfalls analysiert. Dabei werden Bildungsoutcomes von Jugendlichen im Alter von 17 Jahren untersucht. Diese Analysen werden hier nicht dargestellt, da es sich um die Wirkung von Bildungs- und Betreuungsprogrammen handelt, die über zehn Jahre in der Vergangenheit liegen und daher nur bedingt mit den heutigen Programmen vergleichbar sind (dazu Müller et al. 2013).

Verhalten abgebildet werden. Ein international etabliertes Maß zur Erfassung dieses Verhaltens ist der „Strength and Difficulties Questionnaire“ (SDQ). Je höher der SDQ-Wert ausfällt, desto instabiler ist das Kind in seinem sozioemotionalen Verhalten (Goodman 1997). Dabei handelt es sich um ein Maß, das auch langfristig Entwicklungsunterschiede miterklärt.

Neben OLS-Schätzungen verwenden wir „Treatment-Effects-Modelle“ (zum Beispiel Greene 2008), die die Selektion in eine Kindertageseinrichtung berücksichtigen. Hier schätzen wir zunächst Selektionsgleichungen, die die Arbeitslosenquote für die gesamte Erwerbsbevölkerung, für die weibliche Erwerbsbevölkerung und die regionale Verfügbarkeit von Kinderbetreuungsplätzen als Ausschlussrestriktion berücksichtigen.¹⁹

3.2 Ergebnisse: Kurz- bis mittelfristige Wirkungen

Analysen des *kurzfristigen Zusammenhangs* der Nutzungsdauer mit dem adaptiven Verhalten von Kindern im Alter von zwei bis drei Jahren zeigen (Tabelle 5), dass Kinder, die früher mit einer Kindertagesbetreuung begonnen haben, in ihrem adaptiven Verhalten weiter sind als Kinder, die über einen kürzeren Zeitraum eine Kindertagesbetreuung genutzt haben. Die unterschiedlichen Modelle (1 bis 3), die sich danach unterscheiden, ob Qualitätsmerkmale oder die Nutzung eines non-formalen Bildungsangebots berücksichtigt werden, zeigen einen signifikanten Zusammenhang. Wird die Selektion in eine Kindertageseinrichtung über ein Treatment-Effects-Modell (Modelle 4 bis 5) berücksichtigt, wird der Effekt der Nutzungsdauer kleiner, bleibt aber positiv. Im statistischen Sinne signifikant ist er allerdings nur noch in dem Sample, das die Nutzung der

Tabelle 5

Wirkung der Nutzungsdauer einer Kindertagesbetreuung auf das adaptive Verhalten von Kindern im dritten und vierten Lebensjahr

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Nutzungsdauer (in Jahren)	0,593*** (0,129)	0,544*** (0,163)	0,643*** (0,147)	0,103 (0,236)	0,425* (0,228)
Alter des Kindes (in Monaten)	0,460*** (0,029)	0,464*** (0,038)	0,436*** (0,035)	0,430*** (0,061)	0,418*** (0,059)
N	2 058	1 209	1 432	1 183	1 405
SES + informelle Betreuung	✓	✓	✓	✓	✓
Kita-Qualität		✓		✓	
Nonformale Bildung			✓		✓
Treatment Effekt				✓	✓

*** Signifikant auf dem 1-Prozent-Niveau, ** signifikant auf dem 5-Prozent-Niveau, * signifikant auf dem 10-Prozent-Niveau.

Anmerkungen: Für fehlende Angaben zum Erwerbsstatus der Mutter, Bildungsabschluss der Mutter, Zeiteffekte und für die unterschiedlichen Stichprobendesigns von SOEP und FiD wurde kontrolliert. Robuste Standardfehler in Klammern.

Quellen: SOEP 2002–2010, FiD 2010, eigene Berechnungen.

19 Die Selektionsgleichungen finden sich in Müller et al. (2013: 324 ff.).

nonformalen Bildung berücksichtigt. In der Spezifikation, die für die Merkmale der Strukturqualität der Kindertagesbetreuung kontrolliert, ist der Effekt nicht mehr statistisch signifikant. Dies gibt Hinweise darauf, wie wichtig die Berücksichtigung von Qualitätsunterschieden ist.

Ein Vergleich mit der Größe des „Alterskoeffizienten“ zeigt, dass der uns primär interessierende Zusammenhang in seiner Größe durchaus bedeutsam ist: Ein Jahr einer Betreuung in einer Kindertageseinrichtung hat im Mittel einen etwas höheren „Effekt“ auf das adaptive Verhalten als ein Altersunterschied von einem Monat. Dieser Vergleich ist insofern sinnvoll, da im frühen Kindesalter die Entwicklung eines Kindes sehr stark von seinem Alter abhängt. Eine Differenzierung in Hinblick auf die vier Subskalen des adaptiven Verhaltens zeigt, dass der Gesamteffekt primär durch einen statistisch signifikanten Zusammenhang in Hinblick auf die Alltagsfähigkeiten getrieben wird. Kinder, die früher eine Kita besuchen, sind insbesondere in Hinblick auf ihre Alltagsfähigkeiten weiter entwickelt (ohne Tabelle).²⁰ Diese Zusammenhänge bedeuten jedoch noch nicht, dass Kinder auch mittel- bis langfristig von einer Kindertageseinrichtung profitieren. Allerdings weisen empirische und auch theoretische Überlegungen darauf hin, dass der frühe Erwerb von Fähigkeiten den Erwerb weitere Fähigkeiten begünstigt; dies wird in der Bildungsökonomie auch als die „Selbstproduktivität“ von Fähigkeiten bezeichnet (Cunha und Heckman 2007).

Tabelle 6

Wirkung des Eintrittsalters in eine Kindertagesbetreuung auf das sozioemotionale Verhalten von Kindern im achten und neunten Lebensjahr

Spezifische FiD-Population, nur formal betreute Kinder

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Eintrittsalter (in Jahren)	0,152 (0,499)	0,524 (0,471)	1,182** (0,505)	1,154* (0,681)	1,461** (0,601)	1,806*** (0,590)
Alter des Kindes (in Monaten)	0,056 (0,099)	0,142 (0,090)	0,228*** (0,086)	-0,045 (0,125)	0,020 (0,115)	0,154 (0,107)
N	362	401	350	362	401	350
SES + informelle Betreuung	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Kita-Qualität	✓		✓	✓		
Nonformale Bildung		✓			✓	
Erziehungsvorstellungen			✓			✓
Treatment Effekt				✓	✓	✓

*** Signifikant auf dem 1-Prozent-Niveau, ** signifikant auf dem 5-Prozent-Niveau, * signifikant auf dem 10-Prozent-Niveau.

Anmerkungen: Für fehlende Angaben zum Erwerbsstatus der Mutter, Bildungsabschluss der Mutter, Zeiteffekte und für die unterschiedlichen Stichprobendesigns von FiD wurde kontrolliert. Robuste Standardfehler in Klammern.

Quellen: FiD 2010, eigene Berechnungen.

20 Vergleiche dazu Müller et al. (2013a: Tabelle 3-16).

Tabelle 7

Wirkung des Eintrittsalters in eine Kindertagesbetreuung auf das sozioemotionale Verhalten von Kindern im Grundschulalter, 5 bis 10 Jahre

Insbesondere spezifische FiD-Population

	(1)	(2)	(3)	(4)
Eintrittsalter (in Jahren)	0,364 (0,259)	0,474* (0,267)	1,239*** (0,409)	1,348*** (0,414)
Alter des Kindes (in Monaten)			0,436***	0,124*** (0,024)
N	842	705	817	681
SES + informelle Betreuung	✓	✓	✓	✓
Nonformale Bildung	✓		✓	
Erziehungsvorstellungen		✓		✓
Treatment Effekt			✓	✓

*** Signifikant auf dem 1-Prozent-Niveau, ** signifikant auf dem 5-Prozent-Niveau, * signifikant auf dem 10-Prozent-Niveau.

Anmerkungen: Für fehlende Angaben zum Erwerbsstatus der Mutter, Bildungsabschluss der Mutter, Zeiteffekte und für die unterschiedlichen Stichprobendesigns von SOEP und FiD wurde kontrolliert. Robuste Standardfehler in Klammern.

Quellen: SOEP 2002–2010, FiD 2010, eigene Berechnungen.

Mittelfristige Zusammenhänge können für die bei der FiD-Befragung beteiligten Gruppen von Kindern zunächst am Anfang ihrer Grundschulzeit untersucht werden. Hierbei handelt es sich insbesondere um Kinder aus Haushalten mit niedrigen Einkommen oder mit drei und mehr Kindern (Tabelle 6). Hier zeigt sich, dass eine frühe Förderung in einer Kindertagesbetreuung das sozioemotionale Verhalten für sieben bis achtjährige Kinder festigen kann, allerdings zunächst nur in den Modellen, welche die Erziehungsvorstellungen der Eltern berücksichtigen (Modell 3). Die anderen Zusammenhänge sind im statistischen Sinne nicht signifikant. Sofern jedoch für die Selektion in eine Kindertageseinrichtung unter anderem über die kleinräumige Angebotsstruktur kontrolliert wird, zeigt sich in allen Modellen ein statistisch signifikanter Zusammenhang. Wenn Kinder mit einem geringeren Alter eine Kindertageseinrichtung besuchen, sind sie in ihrem sozioemotionalen Verhalten stabiler. Spiegelbildlich gilt: Je höher das Eintrittsalter ist, umso instabiler sind die Kinder.

Dieses Ergebnis trifft auch auf das Sample aller Grundschulkinder, das heißt Kinder im Alter von fünf bis zehn Jahren, zu. Bemerkenswert ist auch hier, dass der Zusammenhang in Modell (1) statistisch nicht signifikant ist. Es zeigt sich also bei Berücksichtigung der Nutzung nonformaler Angebote kein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen dem Eintrittsalter und dem sozioemotionalen Verhalten. In den anderen Modellen kann dieser Zusammenhang jedoch gemessen werden. Außerdem zeigt sich, dass die Effekte in ihrer Größenordnung denen der jüngeren Grundschulkinder sehr ähnlich sind (Tabelle 7). Insofern sind die Ergebnisse für unterschiedliche Altersgruppen von Grundschulkindern robust. Damit zeigt sich, dass eine frühzeitige Förderung in einer Kindertagesbetreuung das sozioemotionale Verhalten von Grundschulkindern, die insbesondere in Haushalten mit einem niedrigen Einkommen oder in Mehr-Kind-Familien leben, mittelfristig positiv beeinflussen kann.

4 Fazit

In Deutschland ist der Anteil von Kindern, die eine Kindertagesbetreuung besuchen, in den letzten Jahren gestiegen und wird vermutlich auch künftig weiter zunehmen. 2013 besuchte in Westdeutschland fast jedes vierte Kind unter drei Jahren eine Kindertagesbetreuung, in Ostdeutschland galt dies sogar für jedes zweite Kind. Der Großteil der Kinder im Kindergartenalter ist inzwischen in einer Kindertagesbetreuung, sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland. Ab dem fünften Lebensjahr stellt der Besuch einer Kindertagesbetreuung den Normalfall dar (Statistisches Bundesamt 2013).

Die Nutzung der Kindertagesbetreuung wird maßgeblich durch die öffentliche Finanzierung dieser Betreuung durch die Kommunen, Länder und in den letzten Jahren auch durch den Bund beeinflusst. Würde diese Unterstützung reduziert, gingen die Nutzungsquoten insbesondere bei Kindern im zweiten und dritten Lebensjahr signifikant zurück. Es ist demnach zu vermuten, dass mit einem noch größeren fiskalischen Engagement der Gebietskörperschaften die Nutzungsquoten insbesondere bei diesen Altersgruppen zunehmen werden. Mit diesen Investitionen schafft die deutsche Familienpolitik somit zum einen ein Angebot, das es beiden Eltern besser erlaubt, Familie und Beruf zu vereinbaren. Zum anderen finanziert sie ein Angebot, das die frühe Förderung von Kindern positiv beeinflussen kann. Dass hier kurz- bis mittelfristige Effekte auf die Entwicklung von Kindern zu erwarten sind, konnte mit den hier vorgestellten Analysen ebenfalls gezeigt werden. Allerdings ist dabei auch die Qualität der Tagesbetreuung von hoher Bedeutung. Hier besteht künftig ein weiterer Investitionsbedarf (zum Beispiel auch Spieß 2013).

Andere familienpolitische Maßnahmen laufen den Effekten der öffentlichen Finanzierung der Kindertagesbetreuung entgegen. Das Ehegattensplitting und auch die beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnern in der Gesetzlichen Krankenversicherung führen zum Beispiel dazu, dass die Nutzung der Kindertagesbetreuung reduziert wird, da sie einen negativen Anreiz auf das Arbeitsangebot, insbesondere von Müttern, entfalten. Die hier vorgestellten Simulationen konnten zeigen, dass diese Leistungen auch signifikant negativ die Nutzung einer Kindertagesbetreuung beeinflussen, insbesondere für Kinder im zweiten und dritten Lebensjahr. Es ist daher davon auszugehen, dass sich durch diese Leistungen das Eintrittsalter in eine formale Betreuung nach hinten verschiebt. Damit konterkarieren sie die Wirkung der öffentlichen Investitionen, die in den Bestand und den Ausbau der Kindertagesbetreuung fließen. Mit dem 2013 eingeführten Betreuungsgeld wurde eine weitere Leistung implementiert, von der ebenfalls eher konterkarierende Wirkungen zu erwarten sind (vergleiche Müller und Wrohlich 2014). Vor dem Hintergrund knapper öffentlicher Mittel ist eine solche Politik wenig effizient. Zukünftig sollte bei der Einführung neuer familienbezogener Leistungen darauf geachtet werden, inwiefern sie die Wirkungen anderer Leistungen einschränken. Bereits lang etablierte und historisch gewachsene Leistungen könnten in Hinblick auf eine zielkonformere und weniger konterkarierende Wirkung reformiert werden (vergleiche dazu die entsprechenden Vorschläge in Bonin et al. 2013).

Literaturverzeichnis

- Bach, Stefan, Johannes Geyer, Peter Haan und Katharina Wrohlich (2011): Reform des Ehegattensplittings: Nur eine reine Individualbesteuerung erhöht die Erwerbsanreize deutlich, DIW Wochenbericht Nr. 41/2011, 13–19.

- Bauchmüller, Robert, Mette Gortz und Astrid Würtz Rasmussen (2011): Long-Run Benefits from Universal High-Quality Pre-Schooling. AKF Working Paper. Kopenhagen.
- Bingley, Paul und Niels Westergaard-Nielsen (2012): Intergenerational Transmission and Day Care. In: John Ermisch, Markus Jäntti und Timothy Smeeding (Hrsg.): From Parents to Children. The Intergenerational Transmission of Advantage. New York, Russell Sage Foundation, 190–203.
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2012): „Kindertagesbetreuung 2013“. 10-Punkte-Programm für ein bedarfsgerechtes Angebot. Berlin.
- Bonin, Holger, Anita Fichtl, Helmut Rainer, C. Katharina Spieß, Holger Stichnoth und Katharina Wrohlich (2013): Lehren für die Familienpolitik. Zentrale Resultate der Gesamtevaluation familienbezogener Leistungen. DIW Wochenbericht Nr. 40/2013, 3–13.
- Cunha, Flavio und James J. Heckman. (2007): The technology of skill formation. American Economic Review, 97, 31–47.
- Datta Gupta, Nabanita und Marianne Simonsen (2010): Non-cognitive child outcomes and universal high quality child care. Journal of Public Economics, 94 (1-2), 30–43.
- Dustmann, Christian, Anna Raute und Uta Schönberg (2013): Does Universal Child Care Matter? Evidence from a Large Expansion in Pre-School Education. Mimeo.
- Felfe, Christina und Rafael Lalive (2010): How Does Early Childcare affect Child Development? Learning from the Children of German Unification. Mimeo.
- Goodman, Robert (1997): The Strengths and Difficulties Questionnaire: A research note. Journal of Child Psychology and Psychiatry, 38, 581–586.
- Havnes, Tarjei und Magne Mogstad (2011): No Child Left Behind: Subsidized Child Care and Children’s Long-Run Outcomes. American Economic Journal: Economic Policy, 3, 97–129.
- Heckman, James J. und Lakshmi K. Raut (2013): Intergenerational Long Term Effects of Preschool – Structural Estimates from a Discrete Dynamic Programming Model. NBER Working Papers 19077. National Bureau of Economic Research, Inc.
- Müller, Kai Uwe, C. Katharina Spieß, Chrysanthi Tsiasioti, Katharina Wrohlich et al. (2013a): Evaluationsmodul: Förderung und Wohlergehen von Kindern. DIW Berlin, Politikberatung kompakt Nr. 73.
- Müller, Kai Uwe, C. Katharina Spieß und Katharina Wrohlich (2013b): Rechtsanspruch auf Kitaplatz ab zweitem Lebensjahr: Erwerbsbeteiligung von Müttern wird steigen und Kinder können in ihrer Entwicklung profitieren. DIW Wochenbericht Nr. 32/2013, 3–13.
- Müller, Kai Uwe und Katharina Wrohlich (2014): Two Steps Forward – One Step Back? Evaluating recent child care policies in Germany. Mimeo.
- Schmiade, Nicole, C. Katharina Spieß und Wolfgang Tietze (2008). Zur Erhebung des adaptiven Verhaltens von zwei- und dreijährigen Kindern im Sozio-oekonomischen Panel (SOEP). SOEP Paper No. 116.
- Schröder, Mathis, Rainer Siegers und C. Katharina Spieß (2013): Familien in Deutschland (FiD) – Enhancing Research on Families in Germany. SOEPpapers Nr 556.
- Spieß, C. Katharina (2010): Sieben Ansatzpunkte für ein effektiveres und effizienteres System der frühkindlichen Bildung in Deutschland. In: Thomas Apolte und Uwe Vollmer (Hrsg.): Bildungsökonomik und Soziale Marktwirtschaft. Stuttgart, Lucius & Lucius, 3–18.
- Spieß, C. Katharina (2013): Investitionen in Bildung: Frühkindlicher Bereich hat großes Potential. DIW Wochenbericht Nr. 26/2013, 40–48.

- Statistisches Bundesamt (2013): Statistik der Kinder- und Jugendhilfe Teil III. Kinder in Tageseinrichtungen nach Ländern, Altersgruppen und Besuchsquoten am 1.3.2013. Wiesbaden.
- Steiner, Viktor, Katharina Wrohlich, Peter Haan und Johannes Geyer (2012): Documentation of the Tax-Benefit Microsimulation Model STSM. Version 2012. Data Documentation 63. DIW Berlin.
- Wagner, Gert G., Joachim R. Frick und Jürgen Schupp. (2007): The German Socio-Economic Panel Study (SOEP) – Scope, Evolution and Enhancements. Schmollers Jahrbuch, 127 (1), 139–169.
- Wrohlich, Katharina (2011): Labor Supply and Child Care Choices in a Rationed Child Care Market. DIW Discussion Papers Nr. 1169. DIW Berlin.
- Wrohlich, Katharina, Eva Berger, Johannes Geyer, Peter Haan, Denise Sengül, C. Katharina Spieß und Andreas Thiemann (2012): Elterngeld Monitor. Forschungsbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. DIW Berlin, Politikberatung kompakt Nr. 61.