



# Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung für unter Dreijährige: Welche Familien profitieren vom Ausbau?

Torsten Lietzmann, Claudia Wenzig

Mit der Verbesserung institutioneller Betreuungsangebote für Kinder sollen sowohl die frühkindliche Bildung als auch die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit gefördert werden. Das gilt insbesondere für Alleinerziehende und Eltern, die Arbeitslosengeld II beziehen. Bei der Nutzung von Kinderbetreuung für unter Dreijährige spielen Unterschiede nach Einkommen oder Bildung noch immer eine Rolle.

Institutionelle Kinderbetreuung stellt für Eltern einen Weg dar, die Betreuung der eigenen Kinder außerfamiliär zu organisieren und eröffnet dadurch insbesondere Müttern die Möglichkeit, (wieder) eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Die Erwerbsbeteiligung von Müttern zu erhöhen, ist ein zentrales Ziel der Familienpolitik, auch um dadurch das Armutsrisiko von Familien zu senken und zur Fachkräftesicherung beizutragen. Im Bereich der [Grundsicherung für Arbeitsuchende](#) ist eine hinreichend gute Betreuungsinfrastruktur vielfach eine wichtige Voraussetzung für [Bedarfsgemeinschaften](#) mit Kindern, um eine Beschäftigung aufnehmen oder Arbeitszeiten ausweiten zu können und so möglichst nicht

mehr auf Unterstützung angewiesen zu sein.

Gemäß § 10 Zweites Sozialgesetzbuch (SGB II) soll grundsätzlich darauf hingewirkt werden, dass [erwerbsfähigen](#) Erziehenden vorrangig ein Platz zur Tagesbetreuung ihres Kindes angeboten werden kann. Zudem gilt in Deutschland seit dem 1. August 2013 ein Rechtsanspruch auf öffentlich geförderte Kinderbetreuung für unter Dreijährige. Kinder im Alter zwischen ein und drei Jahren haben danach ein Anrecht auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder in Kindertagespflege. Dies gilt unabhängig davon, ob die Eltern erwerbstätig sind oder nicht. Dieses Recht ist in § 24 Absatz 2 im Achten Sozialgesetzbuch (SGB VIII) verankert. Für Vorschulkinder ab drei Jahren existiert ein solcher Rechtsanspruch bereits seit 1996. Darüber hinaus haben das Tagesbetreuungsausbaugesetz aus dem Jahr 2005 und das Kinderförderungsgesetz aus dem Jahr 2008 wichtige Grundsteine für Ausbau und Nutzung öffentlicher Kinderbetreuung gelegt.

Angesichts dieser Entwicklung stellt sich die Frage, welche Familien die öffentliche Kinderbetreuung nutzen und ob bestimmte Bevölkerungsgruppen vom Ausbau öffentlicher Kinderbetreuung im Krippenalter besonders profitieren. Bei der Beantwortung dieser Frage werden Familien, die Leistungen der Grundsicherung beziehen, nachfolgend besonders betrachtet.

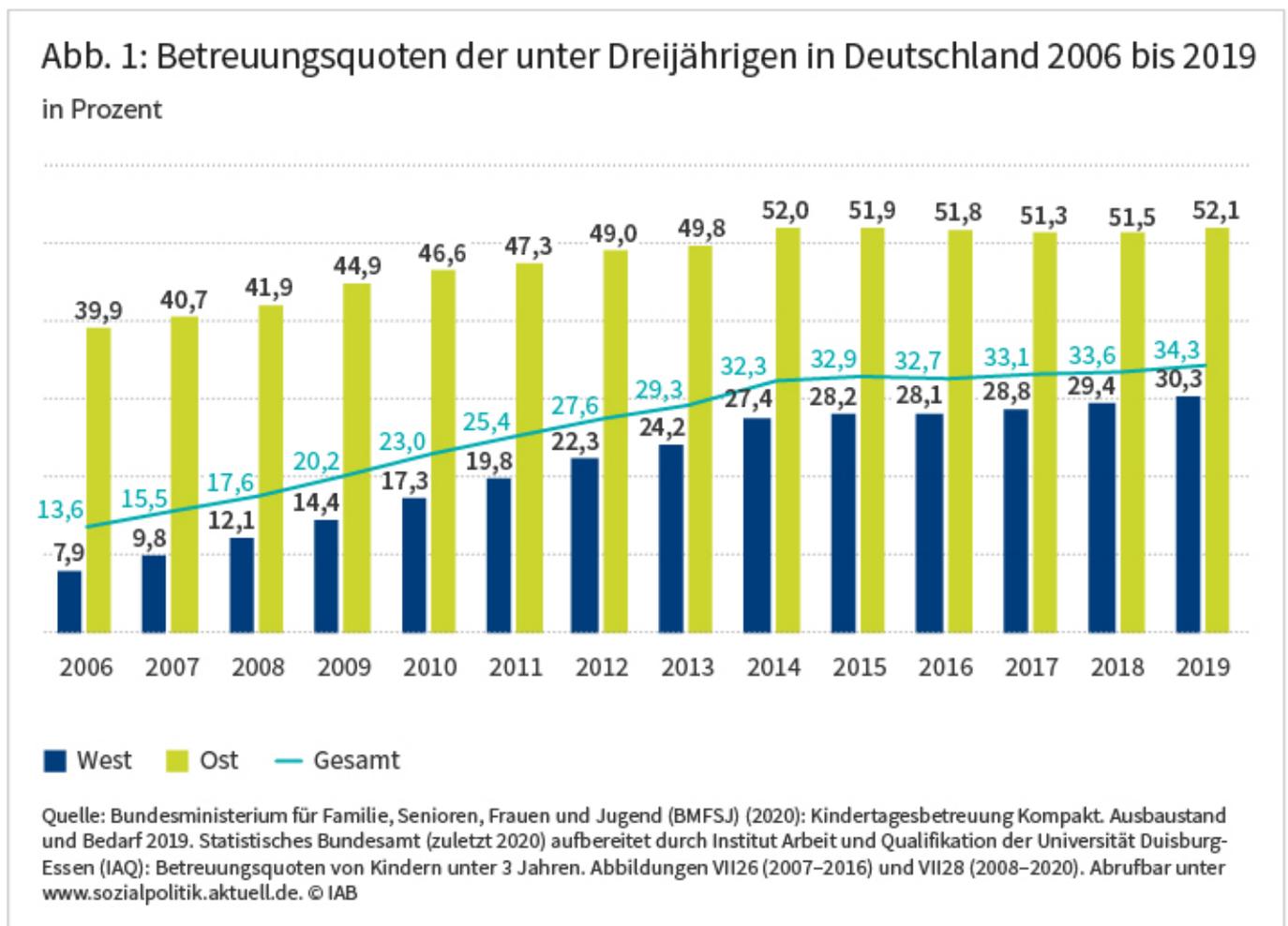
## **Die Betreuungsquote der unter Dreijährigen ist zwischen 2006 und 2019 von 14 auf 34 Prozent gestiegen**

Von 2006 bis 2019 stieg die Betreuungsquote der Kinder unter drei Jahren von 14 auf 34 Prozent (siehe Abbildung 1). Zwischen Ost- und Westdeutschland sind über den gesamten Zeitraum hinweg deutliche Unterschiede zu beobachten. Obwohl die Nutzung öffentlicher Kinderbetreuung in Westdeutschland bis 2019 stärker zunahm, werden in Ostdeutschland nach wie vor deutlich mehr Kinder institutionell betreut. Laut Statistischem Bundesamt erhöhte sich die Betreuungsquote im Westen zwar von 8 Prozent im Jahr 2006 auf 30 Prozent im Jahr 2019. Sie lag damit aber immer noch unter dem Ausgangswert von 39 Prozent für Ostdeutschland im Jahr 2006. Auch im Osten nahm die Betreuungsquote zu, wenn auch weniger stark: Sie stieg bis 2019 um 13 Prozentpunkte auf 52 Prozent.

In beiden Landesteilen stagnierte die Entwicklung der Betreuungsquoten nach 2013 weitestgehend. Dass diese Stagnation nicht an einem mangelnden Bedarf an Kinderbetreuung liegt, macht die sogenannte Betreuungslücke deutlich. Sie ist definiert als

Differenz zwischen der Betreuungsquote und dem Betreuungsbedarf, der im Rahmen von Befragungen des Deutschen Jugendinstituts (DJI) im Sinne eines Betreuungswunsches der Eltern erhoben wird.

Die Betreuungslücke lag im Jahr 2019 bundesweit bei 15 Prozentpunkten und damit etwas höher als in den Vorjahren (zum Beispiel 2014: 9 %; 2016: 13 %; 2018: 14 %). Am kleinsten war sie 2019 in Mecklenburg-Vorpommern mit 6 Prozentpunkten, am höchsten in Nordrhein-Westfalen mit 20 Prozentpunkten. Das geht aus einem [2020 publizierten Bericht des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend](#) hervor.



## Finanzielle Restriktionen, aber auch andere

## Zugangsbarrieren stehen einer Inanspruchnahme entgegen

Verschiedene empirische Studien kommen übereinstimmend zu dem Schluss, dass Kinderbetreuung in Deutschland vor 2013 – also bevor der Rechtsanspruch bestand – sozial selektiv in Anspruch genommen wurde. Sie hing also vom sozio-ökonomischen Hintergrund der Familien ab. Nach einer [2012 veröffentlichten Studie von Pia Schober und Katharina C. Spieß](#) nahmen in Ostdeutschland Haushalte, die [Arbeitslosengeld II \(ALG II\)](#) bezogen, seltener außerfamiliäre Kinderbetreuung für unter dreijährige Kinder in Anspruch. Für Westdeutschland ergab sich kein signifikanter Effekt. Heike Wirth und Verena Lichtenberger zeigten in ihrer ebenfalls [2012 publizierten internationalen Studie](#), dass Kinder aus armutsgefährdeten Haushalten überproportional häufig von den Eltern betreut wurden.

Die Gründe für die unterschiedliche Nutzung von Kinderbetreuungsangeboten sind vielfältig und bislang nicht eindeutig geklärt. [Pia Schober und Juliane Stahl betonen in einer Untersuchung aus dem Jahr 2014](#), dass sie zum einen auf Unterschiede in der Erwerbstätigkeit von Müttern zurückzuführen seien. Die Kosten der Kinderbetreuung können außerdem gerade sozial benachteiligte Familien davon abhalten, frühkindliche Angebote zu nutzen, und lassen sie stattdessen auf Betreuungslösungen innerhalb der Familie ausweichen. Neben finanziellen Restriktionen erschweren auch Faktoren wie fehlende Informationen, komplexe Anmeldemodalitäten oder eine Auswahl der Bewerber durch die Träger den Zugang zu institutioneller Kinderbetreuung.

Des Weiteren variiert in der Bevölkerung die Akzeptanz, institutionelle Kinderbetreuung zu nutzen. Denn Betreuungswünsche hängen auch davon ab, wie die Bedeutung frühkindlicher Bildung und Betreuung für die kindliche Entwicklung in den Familien bewertet wird. Auf der anderen Seite könnten wegen des eingeschränkten Angebots nicht alle Betreuungswünsche realisiert werden. Die finanziellen und sozialen Zugangsbarrieren können dann den Selektionsprozess verstärken.

## Die Nutzung der institutionellen Kinderbetreuung ist nach Einführung des Rechtsanspruchs für unter Dreijährige gestiegen

Wie sich die Inanspruchnahme institutioneller Kinderbetreuung in der Zeit nach dem Rechtsanspruch entwickelt hat und welche Faktoren sie bestimmten, lässt sich anhand des

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/rechtsanspruch-auf-kinderbetreuung-fuer-unter-dreijaehrige-welche-familien-profitieren-vom-ausbau/> | 4

Panels Arbeitsmarkt und soziale Sicherung ([PASS](#)) mithilfe [multivariater](#) Modelle genauer untersuchen. Dabei wurden im Rahmen der insgesamt fünf hier berechneten Modelle mehrere Merkmale zugleich analysiert. In allen Modellen wurden der Zeitraum von 2010 bis 2012 und die Jahre von 2014 bis 2016, also nach Inkrafttreten des Rechtsanspruchs, berücksichtigt. Des Weiteren wurden das Alter des Kindes sowie je nach Modell Merkmale der Wohnregion, haushaltsstrukturelle Merkmale (Haushaltstyp, Anzahl der Kinder und Bezug von SGB-II-Leistungen), persönliche Merkmale der Mutter wie Bildungs- oder Migrationshintergrund oder ihr Gesundheitszustand sowie die Erwerbsbeteiligung als mögliche Einflussfaktoren einbezogen (siehe Tabelle).

Tab.: Ausgewählte Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme institutioneller Betreuung von Ein- und Zweijährigen, 2010–2016 (Modellrechnungen)

in Prozentpunkten

Ausgewählte Einflussfaktoren	Modell 1	Modell 2 <sup>1</sup>	Modell 3 <sup>2</sup>	Modell 4 <sup>3</sup>	Modell 5 <sup>4</sup>
Zeitraum 2014 bis 2016 nach Einführung eines Rechtsanspruchs auf öffentlich geförderte Kinderbetreuung (im Vergleich zu: 2010–2012)	14,2***	12,9***	15,6***	13,9***	11,1***
Bezug von ALG II (im Vergleich zu: kein Bezug)		-23,0***	nicht berechnet	-18,9***	-5,4
(Fach-)Hochschulabschluss (im Vergleich zu: Hauptschule ohne Ausbildung)		nicht berechnet	28,7***	15,0*	13,9**
Migrationshintergrund (im Vergleich zu: kein Migrationshintergrund)	nicht berechnet		-11,2**	-2,1	0,2
Alleinerziehend (im Vergleich zu: Paarhaushalt)		13,9***		14,1***	8,3**
Wohnsitz in Ostdeutschland (im Vergleich zu: Westdeutschland)		50,8***	nicht berechnet	48,8***	37,5***
Wohnhaft in einer Stadt mit über 500.000 Einwohnern (im Vergleich zu: 20.000–100.000 Einwohnern)		10,8**		10,4**	11,6***
Mutter arbeitslos (im Vergleich zu teilzeitbeschäftigt)		nicht berechnet			-26,7***

■ Signifikant positiver Einfluss ■ Nicht signifikanter Einfluss ■ Signifikant negativer Einfluss

<sup>1</sup> Kontrolle von regionalen und haushaltsstrukturellen Merkmalen

<sup>2</sup> Kontrolle von Merkmalen der Mutter

<sup>3</sup> Kontrolle von regionalen, haushaltsstrukturellen Merkmalen und Merkmalen der Mutter

<sup>4</sup> Kontrolle von regionalen und haushaltsstrukturellen Merkmalen sowie Merkmalen der Mutter, inkl. Erwerbsstatus

Lesebeispiel: Im Zeitraum nach Einführung eines Rechtsanspruchs auf öffentlich geförderte Kinderbetreuung (2014 bis 2016) erhöhte sich die Inanspruchnahme im Schnitt um 14,2 Prozentpunkte im Vergleich zum Zeitraum von 2010 bis 2012. Kontrolliert man für weitere Faktoren, schwächt sich der Einfluss auf bis zu 11,1 Prozentpunkte ab.

Anmerkung: Logistische Regressionen; durchschnittliche marginale Effekte; Signifikanz: \* p<0,1, \*\* p<0,05, \*\*\* p<0,01.

Quelle: PASS SUF Welle 11, gewichtet. © IAB

Die Nutzung der institutionellen Kinderbetreuung ist nach Einführung des Rechtsanspruchs gestiegen: Die Wahrscheinlichkeit einer Inanspruchnahme lag im Zeitraum 2014 bis 2016 um 14 Prozentpunkte höher als im Zeitraum 2010 bis 2012. Dieser positive Effekt bleibt auch

nach Berücksichtigung weiterer Merkmale zu Region und Haushaltskontext sowie der soziodemografischen Merkmale der Mütter bestehen. Die gesetzlichen Änderungen sind somit mit einer erhöhten Inanspruchnahme von Kinderbetreuung verbunden, und zwar unabhängig von haushaltsstrukturellen, familiären oder regionalen Merkmalen.

Kinder aus Haushalten, die ALG II beziehen, werden signifikant seltener außerfamiliär betreut als Kinder aus Haushalten, die kein ALG II beziehen. Zwar hat auch die außerfamiliäre Betreuung von Kindern in Familien mit Grundsicherungsbezug zugenommen. Die Betreuungsquote liegt aber für sie wie bisher unter derjenigen von Kindern aus Haushalten, die keine Leistungen erhalten. Dieser Unterschied verschwindet jedoch, wenn für die Erwerbstätigkeit der Mutter kontrolliert wird, die wiederum stark mit dem Leistungsbezug zusammenhängt.

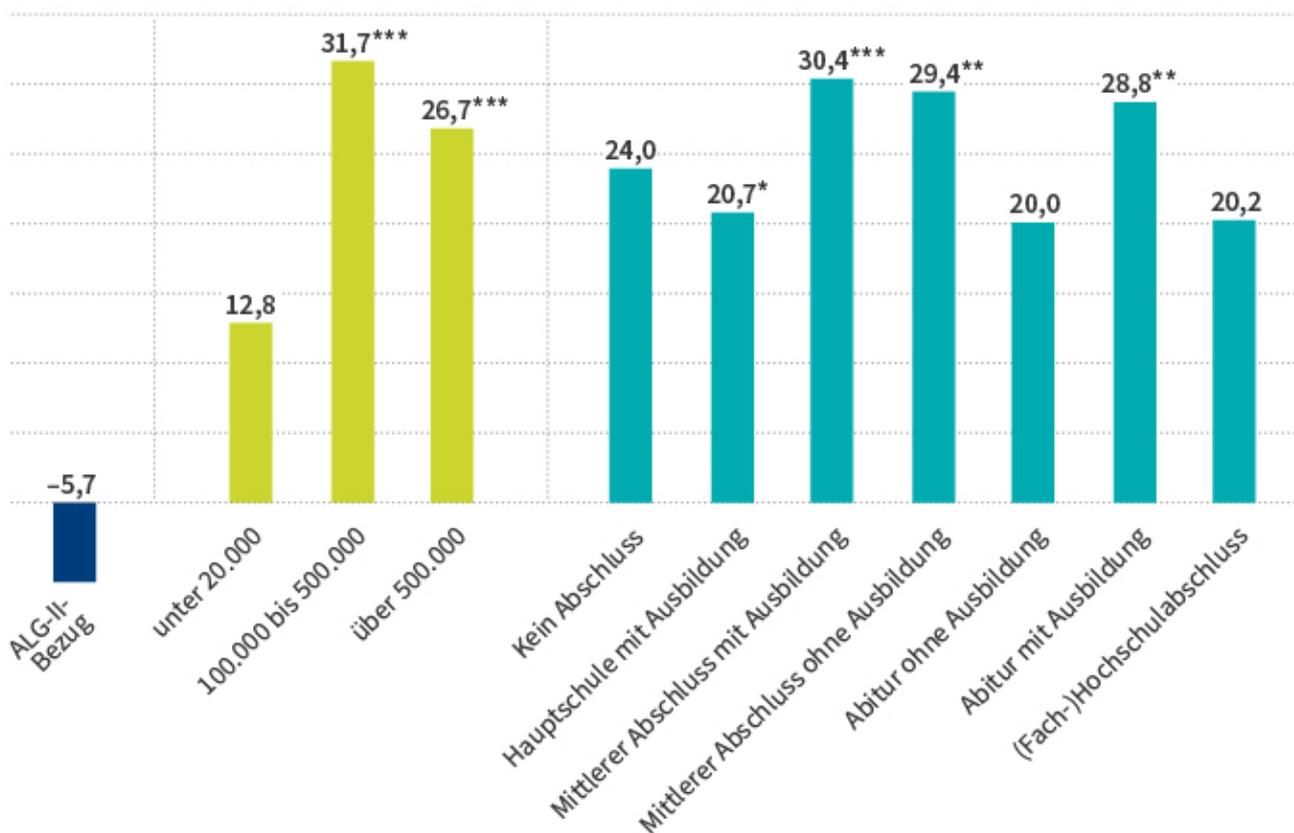
Aus regionaler Perspektive betrachtet, ist die Nutzung außerfamiliärer Kinderbetreuung kurz nach Einführung des Rechtsanspruchs sowohl in West- als auch in Ostdeutschland gestiegen. Familien im Osten nehmen diese weiterhin deutlich häufiger in Anspruch. Als relevanter regionaler Einfluss erweist sich auch die Gemeindegröße: Kinder in Großstädten mit mehr als 500.000 Einwohnern werden signifikant häufiger außerhalb der Familie betreut als Kinder in kleineren Städten und Gemeinden. In Bezug auf die Haushaltsstruktur nehmen Kinder von Alleinerziehenden häufiger die frühkindliche Betreuung in Anspruch als Kinder aus Paarhaushalten.

Soziale Unterschiede werden außerdem sichtbar, wenn bestimmte Eigenschaften der Mutter berücksichtigt werden. So nutzen Haushalte mit hohem Bildungsniveau, unter Kontrolle der anderen Variablen, Kinderbetreuung signifikant stärker. Ein Migrationshintergrund der Mutter ist auf den ersten Blick mit einer niedrigeren Inanspruchnahme verbunden. Allerdings gilt dies nur, wenn nicht für regionale und haushaltsstrukturelle Merkmale kontrolliert wird. Schließlich hängt der Erwerbsstatus der Mutter erwartungsgemäß stark mit der Nutzung außerfamiliärer Kinderbetreuung zusammen: Kinder, deren Mütter geringfügig oder gar nicht beschäftigt sind, besuchen signifikant seltener eine Betreuungseinrichtung als Kinder, deren Mütter sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind.

Damit stellt sich auch die Frage, inwieweit die Einführung des Rechtsanspruchs zu einer Veränderung der bis dato bestehenden Unterschiede zwischen einzelnen Bevölkerungsgruppen geführt hat. Um dies festzustellen, wurde für ausgewählte Bevölkerungsgruppen untersucht, ob diese Veränderung stärker oder schwächer ausfällt als bei der jeweiligen Referenzgruppe (siehe Abbildung 2).

Abb. 2: Veränderung der Inanspruchnahme institutioneller Betreuung von ein- bis zweijährigen Kindern nach Einführung des Rechtsanspruchs 2013 für verschiedene Bevölkerungsgruppen, 2010 bis 2016

in Prozentpunkten



- Leistungsbezug (Referenzgröße: kein ALG-II-Bezug)
- Einwohnerzahl (Referenzgröße: 20.000 bis 100.000 Einwohner)
- Bildungsniveau der Mutter (Referenzgröße: Hauptschulabschluss ohne Ausbildung)

Anmerkung: Logistische Regressionen inklusive Interaktionen mit dem Zeitraum (2014–2016); durchschnittliche marginale Effekte; Signifikanz: \* p<0,1; \*\* p<0,05; \*\*\* p<0,01.

Lesebeispiel: Im Zeitraum nach Einführung eines Rechtsanspruchs auf öffentlich geförderte Kinderbetreuung (2014–2016) erhöhte sich die Inanspruchnahme der Kinderbetreuung von Kindern, die in einer Großstadt mit über 500.000 Einwohnern leben, signifikant stärker (nämlich im Schnitt um zusätzlich 26,6 Prozentpunkte) im Vergleich zum Zeitraum zwischen 2010 und 2012, als dies für Kinder aus Regionen mit 20.000 bis 100.000 Einwohnern der Fall war.

Datenbasis: PASS SUF Welle 11, gewichtet. © IAB

Dieser Analyse zufolge hat sich die Relevanz der Einflussgrößen nach der Einführung des

Rechtsanspruchs nicht substantiell verändert. Dies zeigt sich beispielsweise für ALG-II-Haushalte im Vergleich zu Haushalten, die kein ALG II beziehen. Denn der ausgewiesene Unterschied von 5,7 Prozentpunkten ist nicht statistisch signifikant (bezogen auf den Zeitraum von 2014 bis 2016). Bei den meisten anderen Merkmalen sind ebenfalls keine Unterschiede festzustellen.

Allerdings hat sich im Zeitraum nach 2013 der bereits vorher bestehende Unterschied zwischen Stadt und Land verstärkt: Kinder in Großstädten ab 100.000 Einwohnern besuchten signifikant häufiger eine Kinderbetreuungseinrichtung als Kinder in Regionen mit zwischen 20.000 und 100.000 Einwohnern. Außerdem zeigt sich, dass Kinder von Müttern, die die Schule mit der Mittleren Reife oder dem Abitur abgeschlossen und eine Berufsausbildung absolviert haben, nach der gesetzlichen Änderung häufiger außerfamiliär betreut wurden. Durch den Rechtsanspruch ist es bislang aber nicht gelungen, die soziale Selektivität im Hinblick auf Familien im Grundsicherungsbezug zu reduzieren.

## Fazit

Insbesondere Kinder aus Haushalten, die ALG II beziehen, und Kinder, deren Mütter nicht (sozialversicherungspflichtig) erwerbstätig sind, besuchen signifikant seltener eine Kinderbetreuungseinrichtung. Kinder von Alleinerziehenden, Kinder von höher gebildeten Müttern und Kinder, die in Ostdeutschland leben, werden hingegen häufiger außerhalb der Familie betreut.

Mit der Einführung des Rechtsanspruchs 2013 hat sich die Nutzung institutioneller Kinderbetreuung insgesamt erhöht. Vom Ausbau der Kinderbetreuung profitierten alle betrachteten Bevölkerungsgruppen in relativ gleichem Maße. Die soziale Selektion bei der Inanspruchnahme hat sich also zwischen 2014 und 2016 der veränderten Gesetzeslage zum Trotz nicht vermindert. Zu einem vergleichbaren Ergebnis kommen auch [Jonas Jessen und andere in ihrer Studie aus dem Jahr 2018](#) zu den Auswirkungen des Rechtsanspruchs auf Basis des [Sozio-oekonomischen Panels](#) (SOEP).

## Daten und Methoden

Die Untersuchung basiert auf Befragungsdaten des Panels Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS) der Jahre 2007 bis 2016 (Details siehe [Trappmann et al. 2019](#)). PASS zeichnet sich unter anderem dadurch aus, dass neben einer Stichprobe von Grundsicherungsbeziehenden auch eine repräsentative Bevölkerungstichprobe verwendet

wird. So können sowohl Aussagen zur Nutzung von Kinderbetreuungseinrichtungen für die Wohnbevölkerung in Deutschland als auch für die spezifische Gruppe der Grundsicherungsbeziehenden getroffen werden.

Für die Analysen der Determinanten der Inanspruchnahme wird die Stichprobe auf Kinder im Alter von einem oder zwei Jahren und deren Mütter beschränkt. In die Regressionsanalysen gehen als regionale Merkmale die Wohnregion (Ost- oder Westdeutschland) und die Regionsgröße ein. Als Merkmale des Haushalts werden der Haushaltstyp (Paar, Alleinerziehende, anderer Haushalt mit Kindern) und der Grundsicherungsbezug im Haushalt berücksichtigt. Als Merkmale der Mutter werden Migrationshintergrund und Bildungsniveau aufgenommen. Weitere Kontrollvariablen sind die Anzahl der Kinder im Haushalt, das Alter des Kindes sowie Alter und der Gesundheitszustand der Mutter.

## Literatur

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2020): [Kindertagesbetreuung Kompakt. Ausbaustand und Bedarf 2019](#).

Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen: Betreuungsquoten von Kindern unter 3 Jahren. Abbildungen [VII26](#) (2007–2006) und [VII28](#) (2008–2020).

Jessen, Jonas; Schmitz, Sophia; Spieß, C. Katharina; Waights, Severin (2018): [Kita-Besuch hängt trotz ausgeweitetem Rechtsanspruch noch immer vom Familienhintergrund ab](#). In: DIW-Wochenbericht 38/2018, S. 825–835.

Schober, Pia S.; Spieß, C. Katharina (2012): [Frühe Förderung und Betreuung von Kindern: Bedeutende Unterschiede in der Inanspruchnahme besonders in den ersten Jahren](#). In: DIW Wochenbericht 43/2012, S.17–28.

Schober, Pia S.; Stahl, Juliane F. (2014): [Trends in der Kinderbetreuung – sozioökonomische Unterschiede verstärken sich in Ost und West](#). In DIW-Wochenbericht 40/2014, S. 986-994

Trappmann, Mark; Bähr, Sebastian; Beste, Jonas; Eberl, Andreas; Frodermann, Corinna; Gundert, Stefanie; Schwarz, Stefan; Teichler, Nils; Unger, Stefanie; Wenzig, Claudia (2019): [Data Resource Profile: Panel Study Labour Market and Social Security \(PASS\)](#). In: International Journal of Epidemiology, Jg. 48, H. 5.

Wirth, Heike; Lichtenberger, Verena (2012): [Form der Kinderbetreuung stark selektiv. Ein europäischer Vergleich der Betreuung von unter 3-jährigen Kindern](#). In: Informationsdienst soziale Indikatoren 48, S.1-5.