



803 Bericht von Jonas Jessen, Sophia Schmitz, C. Katharina Spieß und Sevrin Waights

Kita-Besuch hängt trotz ausgeweitetem Rechtsanspruch noch immer vom Familienhintergrund ab

- Kita-Besuch im Ü3-Bereich hängt nach wie vor stark vom Elternhaus ab, etwa von Bildung der Mutter
- Rechtsanspruch auf Kita-Platz ab dem zweiten Lebensjahr hat sozioökonomische Nutzungsunterschiede nicht verringert
- Ressourcenstärkere Haushalte haben auch vom Ganztagsausbau im Ü3-Bereich mehr profitiert

814 Interview mit C. Katharina Spieß



815 Bericht von Michelle Harnisch, Kai-Uwe Müller und Michael Neumann

Teilzeitbeschäftigte würden gerne mehr Stunden arbeiten, Vollzeitbeschäftigte lieber reduzieren

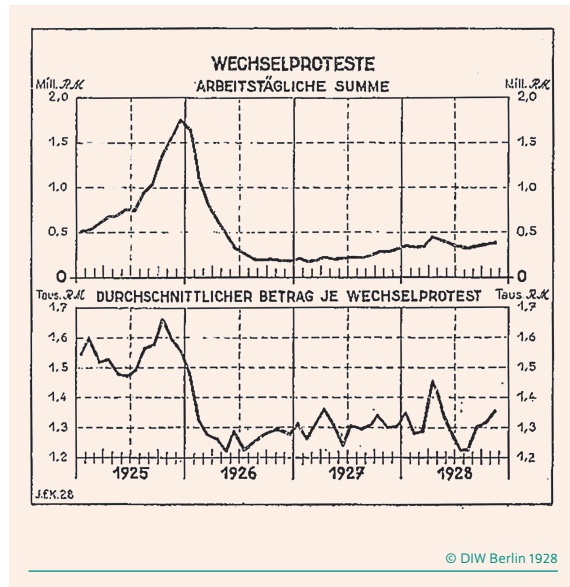
- Arbeitszeitwünsche hängen nicht vom Geschlecht, sondern vom Beschäftigungsstatus ab
- Arbeitszeitwünsche von Frauen und Männern nähern sich seit einigen Jahren an
- Abbau von Zeitrestriktionen hebt Beschäftigungspotentiale

828 Kommentar von Karl Brenke

Berliner Landespolitik: Rückkehr zur Ausgabefreudigkeit



Kredit und Kreditsicherheit



Betrachtet man das Bild der gegenwärtigen Konjunkturlage im Ganzen, so könnte es scheinen, dass die Wirtschaft ohne merkbare Krisis bereits in eine Depression hinabgeglitten sei. Dass dies jedoch nicht der Fall ist, ergibt sich daraus, dass noch wesentliche Merkmale der Depression fehlen. Insbesondere ist der Rückgang der Geldsätze erst gering. Die Entspannung des Geldmarkts wird augenblicklich auch noch dadurch erschreckt, dass durch die saisonmäßig gesteigerten Ansprüche der Wirtschaft an flüssigen Mitteln in den letzten drei Monaten des Jahres die konjunkturelle Tendenz überdeckt wird. Das zweite wesentliche Moment, das eintreten müsste – wollte man davon sprechen, dass die Wirtschaft in die Phase der Depression eingetreten sei –, ist die Flüssigkeit auf dem Kapitalmarkt. Die Lage auf dem Kapitalmarkt ist nach wie vor gespannt. Der Bedarf der Wirtschaft an langfristigen Krediten ist immer noch größer als das Angebot. Hinzu kommt, dass mit Eintreten in das Normaljahr des Dawesplans (am 1. September 1928) die Reparationsleistungen Deutschlands auf 2,5 Milliarden Reichsmark angewachsen sind. Welche Einflüsse von dieser Seite vor allem auf die Lage am Kapitalmarkt und damit auf die Konjunkturgestaltung ausgehen, lässt sich gegenwärtig noch nicht übersehen.

Aus dem Wochenbericht Nr. 38/40 vom 24. Dezember 1928

IMPRESSUM



DIW Berlin — Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.

Mohrenstraße 58, 10117 Berlin

www.diw.de

Telefon: +49 30 897 89–0 Fax: –200

85. Jahrgang 19. September 2018

Herausgeberinnen und Herausgeber

Prof. Dr. Tomaso Duso; Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.; Prof. Dr. Peter Haan;
Prof. Dr. Claudia Kemfert; Prof. Dr. Alexander Kriwoluzky; Prof. Dr. Stefan Liebig;
Prof. Dr. Lukas Menkhoff; Dr. Claus Michelsen; Prof. Johanna Möllerström, Ph.D.;
Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.; Prof. Dr. Jürgen Schupp; Prof. Dr. C. Katharina Spieß

Chefredaktion

Dr. Gritje Hartmann; Mathilde Richter; Dr. Wolf-Peter Schill

Lektorat

Dr. Sandra Bohmann; Dr. Frauke Peter

Redaktion

Renate Bogdanovic; Dr. Franziska Bremus; Rebecca Buhner;
Claudia Cohnen-Beck; Dr. Daniel Kemptner; Sebastian Kollmann;
Matthias Laugwitz; Dr. Alexander Zerrahn

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice, Postfach 74, 77649 Offenburg

leserservice@diw.de

Telefon: +49 1806 14 00 50 25 (20 Cent pro Anruf)

Gestaltung

Roman Wilhelm, DIW Berlin

Umschlagmotiv

© imageBROKER / Steffen Diemer

Satz

Satz-Rechen-Zentrum Hartmann + Heenemann GmbH & Co. KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

ISSN 0012-1304; ISSN 1860-8787 (online)

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit
Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an den
Kundenservice des DIW Berlin zulässig (kundenservice@diw.de).

Abonnieren Sie auch unseren DIW- und/oder Wochenbericht-Newsletter
unter www.diw.de/newsletter

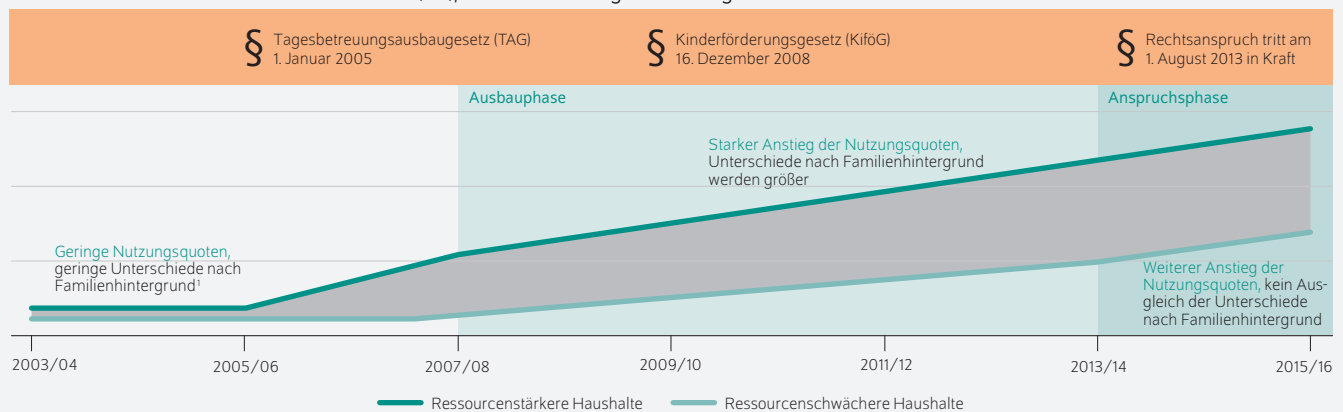
Kita-Besuch hängt trotz ausgeweitetem Rechtsanspruch noch immer vom Familienhintergrund ab

Von Jonas Jessen, Sophia Schmitz, C. Katharina Spieß und Sevrin Waights

- Mit Kita-Ausbau und Rechtsanspruch auf Betreuungsplatz ab dem zweiten Lebensjahr war teilweise die Hoffnung verbunden, dass Einfluss des Familienhintergrunds auf Kita-Besuch abnimmt
- Studie auf Basis von SOEP-Daten zeigt jedoch, dass sozioökonomische Nutzungsunterschiede im U3-Bereich nach wie vor bestehen, teilweise sind sie sogar größer geworden
- Bildung der Mutter, Erwerbstätigkeit der Eltern, Armutsrisiko und Migrationshintergrund entscheiden weiter mit darüber, ob ein Kind unter drei Jahren in eine Kita geht
- Auch vom Ganztagsausbau für Kinder ab drei Jahren haben ressourcenstärkere Haushalte mehr profitiert
- Politik sollte Maßnahmen verstärken, damit grundsätzlich alle Kinder vom Kita-Ausbau profitieren können

Seit dem Ausbau der Betreuungsplätze im U3-Bereich hängt der Kita-Besuch deutlich stärker vom Familienhintergrund ab

Illustration: Anteil der Kinder unter drei Jahren (U3), die eine Kindertagesbetreuung nutzen



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des SOEP v33, gewichtet.

¹ Bildungsniveau der Mutter, Erwerbstätigkeit der Eltern, Armutsrisiko der Haushalte, Migrationshintergrund der Eltern.

© DIW Berlin 2018

ZITAT

„Die Politik ist gefragt, damit nicht nur bestimmte, sondern alle Gruppen vom Kita-Ausbau und qualitativen Verbesserungen profitieren. Manchmal scheitert es vermutlich schon daran, dass Familien gar nichts von ihrem Rechtsanspruch wissen. Gezielte Informationen und niedrigschwellige Angebote könnten helfen.“

— C. Katharina Spieß, Studienautorin —

MEDIATHEK



Audio-Interview mit C. Katharina Spieß
www.diw.de/mediathek

Kita-Besuch hängt trotz ausgeweitetem Rechtsanspruch noch immer vom Familienhintergrund ab

Von Jonas Jessen, Sophia Schmitz, C. Katharina Spieß und Sevrin Waights

ABSTRACT

Das Angebot an Plätzen in Kindertageseinrichtungen (Kitas) wurde in den vergangenen zehn Jahren massiv ausgebaut. Seit 2013 gilt der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab dem zweiten Lebensjahr. Damit war teilweise auch die Hoffnung verbunden, dass der sozioökonomische Hintergrund eines Haushalts – beispielsweise die Bildung der Mutter, die elterliche Erwerbskonstellation und das Armutsrisiko – sowie der Migrationshintergrund der Eltern an Einfluss verlieren, wenn es darum geht, ob und in welchem Umfang ein Kind in einer Kita betreut wird. Die vorliegende Studie auf Basis von Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) zeigt jedoch, dass dies nicht der Fall ist – die sozioökonomischen Nutzungsunterschiede bestehen nach wie vor, teilweise sind sie sogar größer geworden. Auch vom Ausbau des ganztägigen Angebots für Kinder ab drei Jahren haben ressourcenstärkere Familien mehr profitiert. Bildungsökonomische Untersuchungen weisen jedoch darauf hin, dass insbesondere Kinder aus Familien mit einer geringeren Ressourcenausstattung von einer guten Kita profitieren können. Die Politik sollte daher bestehende Maßnahmen verstärken und neue ergreifen, damit grundsätzlich Kinder aus allen Familien von einer guten und, falls gewünscht, ganztägigen Kindertagesbetreuung profitieren können. Dabei ist beispielsweise an eine Aufklärung und Information über das System der Kindertagesbetreuung und niedrigschwellige frühpädagogische Angebote zu denken.

Ob und wenn ja, in welchem zeitlichen Umfang Kinder in einer Kindertageseinrichtung betreut werden, hängt von verschiedenen Merkmalen eines Haushalts¹ ab. Im Bereich der Betreuung von Kindern unter drei Jahren zeigt sich, dass beispielsweise Kinder, deren Mutter einen höheren Bildungsabschluss hat, deren Eltern beide erwerbstätig und nicht einkommensarm sind und die keinen Migrationshintergrund haben, mit einer sehr viel höheren Wahrscheinlichkeit eine Kita besuchen als andere gleichaltrige Kinder. Wie aus unterschiedlichen früheren Analysen, unter anderem des DIW Berlin, bekannt ist, haben solche sozioökonomischen Unterschiede mit dem Ausbau der Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur für Kinder unter drei Jahren sogar noch zugenommen.² Vor dem Hintergrund, dass eine qualitativ gute frühkindliche Bildung und Betreuung in einer Kindertageseinrichtung insbesondere Kindern aus Haushalten mit einer schlechteren Ressourcenausstattung zu Gute kommt³, können Bildungsungleichheiten dadurch sogar noch verstärkt werden.⁴

Mit dem Rechtsanspruch auf eine Kindertagesbetreuung ab dem zweiten Lebensjahr, der zum 1. August 2013 eingeführt wurde, war teilweise auch die Hoffnung verbunden, dass sich entsprechende Nutzungsunterschiede reduzieren.⁵ Analysen im Rahmen der nationalen Bildungsberichterstattung, die beispielsweise Nutzungsunterschiede der Jahre 2012 und 2015 nach dem elterlichen Bildungshintergrund miteinander vergleichen, weisen jedoch darauf hin, dass eine solche

¹ Die Begriffe Haushalte und Familien werden in diesem Bericht synonym verwendet, gleichwohl es sich im strikten Sinne um Haushalte handelt, in dem die betrachteten Kinder leben.

² Vgl. beispielsweise Pia S. Schober und Juliane F. Stahl (2014): Trends in der Kinderbetreuung: Sozio-ökonomische Unterschiede verstärken sich in Ost und West. DIW Wochenbericht Nr. 40, 986–994 (online verfügbar, abgerufen am 7. September 2018). Dies gilt auch für alle anderen Online-Quellen dieses Berichts, sofern nicht anders vermerkt.

³ Vgl. aktuell Thomas van Huizen und Janneke Plantenga (2018): Do Children Benefit from Universal Early Childhood Education and Care? A Meta-Analysis of Evidence from Natural Experiments, *Economics of Education Review*; C. Katharina Spiess (2017): Early Childhood Education and Care Services and Child Development: Economic perspectives for universal approaches. *Emerging Trends in the Social and Behavioral Sciences: An Interdisciplinary, Searchable, and Linkable Resource*, 1–14.

⁴ Vgl. zum Beispiel Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2013): 14. Kinder- und Jugendhilfebericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland (online verfügbar); C. Katharina Spieß und Vaishali Zambre (2016): Bildungsinvestitionen zielgerichtet ausbauen!. *Wirtschaftsdienst*, 96(7), 455–459.

⁵ Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2013), a. a. O.

Angleichung nicht erfolgte.⁶ Systematische Analysen dieser Entwicklungen, die auch frühere Jahre miteinbeziehen und für andere Merkmale differenzieren, liegen bisher nicht vor. Sie werden erstmalig in diesem Bericht zusammengetragen.

Nutzungsunterschiede verändern sich mit dem Alter der Kinder

Mit zunehmendem Alter der Kinder nehmen die beschriebenen Nutzungsunterschiede ab, da in Deutschland fast alle Kinder zumindest im letzten Jahr vor der Einschulung eine Kita besuchen.⁷ Allerdings variiert mit zunehmendem Alter der Kinder der tägliche Betreuungsumfang immer stärker. Aus Querschnittsanalysen ist bekannt, dass es ebenfalls Unterschiede in der Nutzung ganz- und halbtägiger Betreuungsangebote gibt: Ganztägige Angebote wurden – so zeigen ältere Analysen für Westdeutschland – eher von Kindern mit Migrationshintergrund und von alleinerziehenden Eltern genutzt. In Ostdeutschland nutzten Kinder aus Haushalten mit sehr niedrigem Einkommen oder mit Transferbezügen diese Betreuungsform deutlich häufiger.⁸ Systematische Analysen, wie sich diese Nutzungsunterschiede über die Zeit entwickelt haben, liegen nach Kenntnis der Autorinnen und der Autoren des vorliegenden Berichts bisher nicht vor. Sie werden hier erstmalig vorgenommen. Ob für Kinder halb- oder ganztägige Förderangebote vorteilhafter sind, lässt sich pauschal nicht feststellen – dazu liegen nur wenige empirische Studien auf Basis repräsentativer Daten vor.⁹ Unabhängig von dieser Frage lässt sich aber sagen, dass ganztägige Angebote zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf beitragen.

Kita-Rechtsanspruch für Kinder ab dem zweiten Lebensjahr trat 2013 in Kraft

Vorhandene Nutzungsunterschiede im sogenannten U3-Bereich sind teilweise auch auf die langjährige gezielte gesetzliche Förderung bestimmter Gruppen zurückzuführen, die den Kita-Ausbau begleitete. Im Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG)¹⁰, das am 1. Januar 2005 in Kraft trat, und im Kinderbetreuungsförderungsgesetz (KiföG)¹¹ aus dem Jahr 2008 wurde geregelt, dass Kindern unter drei Jahren eine Förderung in einer Kindertagesbetreuung zusteht, wenn bestimmte

Voraussetzungen erfüllt sind. Das ist der Fall, wenn erstens das Wohl des Kindes ohne eine entsprechende Förderung nicht gewährleistet werden kann und/oder zweitens beide Eltern erwerbstätig sind oder sich in einer Bildungsmaßnahme befinden beziehungsweise Leistungen zur Eingliederung in Arbeit im Sinne des Sozialgesetzbuchs (SGB) II erhalten.¹² Es ist also zu erwarten, dass insbesondere Kinder erwerbstätiger Eltern und TransferempfängerInnen vom U3-Ausbau profitieren. Durch die Einführung des bundesweiten Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz im Jahr 2013 könnte man aber damit rechnen, dass sich Nutzungsunterschiede reduzieren oder verändern, da nun grundsätzlich allen Kindern ab dem zweiten Lebensjahr ein Kita-Platz zusteht.

Für Kinder ab drei Jahren (Ü3-Bereich) wird im TAG und KiföG Folgendes festgehalten: Neben dem seit vielen Jahren existierenden Rechtsanspruch für diese Altersgruppen ist darauf hinzuwirken, dass ein bedarfsgerechtes Angebot an Ganztagsplätzen bereitsteht. Ausführungen darüber, was als „bedarfsgerecht“ zu bezeichnen ist, sind den Gesetzen allerdings nicht zu entnehmen. Für diese Altersgruppen lassen sich aus den Gesetzen also keine erwartbaren Nutzungsunterschiede ableiten. Gleichwohl ist davon auszugehen, dass Eltern insbesondere dann auf eine ganztägige Kita-Betreuung angewiesen sind, wenn beide Elternteile oder ein alleinerziehendes Elternteil erwerbstätig oder in einer Ausbildung sind. Das gilt zumindest dann, wenn es keine informellen Betreuungsalternativen gibt, etwa durch Großeltern oder andere Personen.

U3-Ausbau begann vor Ausbau der ganztätigen Betreuung im Ü3-Bereich

Nachdem der Anteil von Kindern unter drei Jahren, die eine Kindertagesbetreuung nutzen, über viele Jahre sehr gering war, steigt er seit 2005/2006 signifikant (Abbildung 1).¹³ Die folgenden Jahre werden in den vorliegenden Analysen als „Ausbauphase“ bezeichnet. Mit der Ausweitung des Rechtsanspruchs im Jahr 2013 war die Ausbauphase zwar nicht beendet, sie ist seitdem jedoch mit einem „Nutzungsrecht“ verbunden. Deshalb wird die Periode ab 2013/2014 „Anspruchsphase“ genannt. Wie Berechnungen auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP, Kasten 1) zeigen, ist die Nutzungsquote im U3-Bereich von 1991 bis 2016 um insgesamt 25 Prozentpunkte gestiegen. Vor der Ausbauphase nahm sie um zwei Prozentpunkte zu, in der Ausbauphase um 16 und in der Anspruchsphase um weitere sieben Prozentpunkte.

Die Nutzung von ganztägigen Bildungs- und Betreuungsangeboten durch Kinder im Ü3-Bereich nahm zwar ebenfalls stetig zu, verstärkt aber erst nach 2009/2010. Daher wird die Ausbauphase im Ü3-Bereich als Zeitraum von 2011/2012 bis

⁶ Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2016): Bildung in Deutschland 2016: Ein indikatoren-gestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration (online verfügbar).

⁷ Vgl. Sophia Schmitz und C. Katharina Spieß (2018): Kita-Pflicht für Kinder ab drei Jahren wäre wenig zielgenau. DIW Wochenbericht Nr. 19, 405–412 (online verfügbar).

⁸ Vgl. beispielsweise Pia S. Schober und C. Katharina Spieß (2012): Frühe Förderung und Betreuung von Kindern: Bedeutende Unterschiede bei der Inanspruchnahme besonders in den ersten Lebensjahren. DIW Wochenbericht Nr. 43, 17–28 (online verfügbar); Pia S. Schober und C. Katharina Spieß (2013): Early childhood education activities and care arrangements of disadvantaged children in Germany. Child Indicators Research, 6(4), 709–735.

⁹ Hinweise auf der Basis von US-Daten zeigen gemischte Ergebnisse. Vgl. Susanne Loeb et al. (2007): How much is too much? The influence of preschool centers on children's social and cognitive development. Economics of Education Review 26(1), 52–66.

¹⁰ Deutscher Bundestag (2004): Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder (Tagesbetreuungsbaugesetz – TAG). Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 76 (31.12.2004).

¹¹ Deutscher Bundestag (2008): Gesetz zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz – KiföG). Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 57 (15.12.2008).

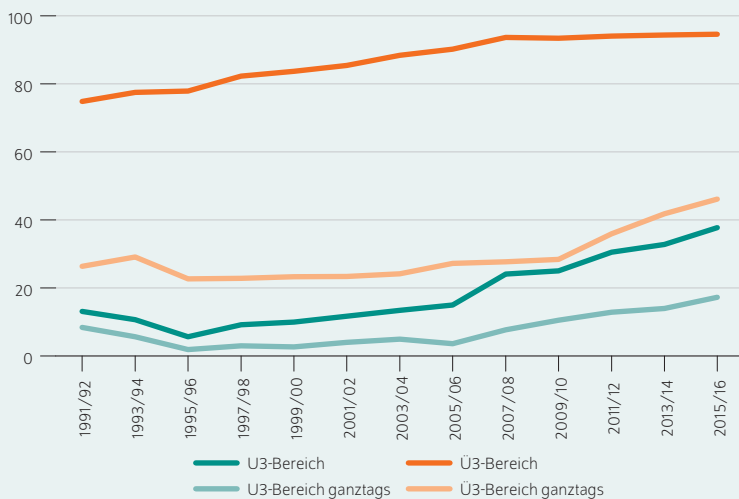
¹² Vgl. § 24a Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG). Darüber hinaus haben einzelne Bundesländer und Kommunen diese Bedarfskriterien erweitert – in manchen Regionen hatten Kinder schon früher einen Anspruch auf einen Platz in einer Kindertageseinrichtung. Andere regionale Regelungen sahen beispielsweise vor, dass Alleinerziehende besonders zu berücksichtigen sind oder eine höhere öffentliche Förderung für Kitas möglich ist, falls Kinder mit einem Sprachförderbedarf in der Einrichtung sind. Vgl. dazu beispielsweise Bertelsmann Stiftung (2018): Ländermonitor frühkindliche Bildungssysteme (online verfügbar).

¹³ Der leichte Rückgang zu Beginn der 1990er Jahre geht auf einen Rückgang der Nutzungsquoten in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung Deutschlands zurück.

Abbildung 1

Kita-Nutzungsquoten

Anteil der Kinder unter drei Jahren (U3) und der Kinder ab drei Jahren (Ü3), die eine Kindertagesbetreuung nutzen, in Prozent



Anmerkungen: Eine ganztägige Nutzung liegt vor, wenn ein Kind mindestens sieben Stunden pro Tag in eine Kita geht.

Quellen: Eigene Berechnungen auf Basis des SOEP v33, gewichtet.

© DIW Berlin 2018

Die Nutzungsquoten steigen im U3-Bereich seit 2006 stark an, im Ganztagsbereich für Kinder ab drei Jahren setzte der Aufwärtstrend erst 2010 ein.

2015/2016 definiert. Insgesamt lag der Anstieg der ganztägigen Nutzungsquote in den Jahren 1991 bis 2016 bei 20 Prozentpunkten. In der Phase des Ausbaus war dieser mit 18 Prozentpunkten sehr viel höher als in der Phase davor (zwei Prozentpunkte).

Ressourcenausstattung von Familien wird nach vier Merkmalen unterschieden

Die Analysen der Nutzungsunterschiede nach sozioökonomischen Merkmalen und nach dem Migrationshintergrund der Kinder basieren auf den SOEP-Daten der Jahre 2003 bis 2016. Bei den Daten des Jahres 2016 handelt es sich um die aktuellste verfügbare SOEP-Welle. Die Analysen beschränken sich auf den Zeitraum ab 2003, da für die Jahre zuvor sowohl im U3-Bereich als auch im Ü3-Bereich mit Blick auf die Nutzungsquoten keine größeren Veränderungen festzumachen sind.

Im Gegensatz zur amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik ermöglicht es das SOEP, die Nutzung von Kitas nach Merkmalen der Kinder und ihrer Familien zu analysieren.¹⁴ Im Vergleich zu anderen Daten wie der KiföG-Länderstudie oder den AID:A-Daten des Deutschen Jugendinstituts (DJI) liegen mit dem SOEP längere Zeitreihen vor, sodass

die Nutzungstrends über einen größeren Zeitraum beobachtet werden können. Die Ressourcenausstattung der Eltern wird nach den folgenden vier Merkmalen unterschieden:¹⁵

Migrationshintergrund: Dieses Merkmal ist relevant, da frühkindliche Bildungsangebote für Kinder mit Migrationshintergrund unter sprachlichen Gesichtspunkten besonders wichtig sind, sofern die deutsche Sprache in den Familien wenig oder überhaupt nicht gesprochen wird.¹⁶ Aber auch mit Blick auf die Integration von Familien mit Migrationshintergrund haben Kitas eine besondere Bedeutung.¹⁷ Unterschieden werden Eltern ohne Migrationshintergrund, Familien, in denen ein Elternteil¹⁸ einen Migrationshintergrund hat und Familien, in denen beide Elternteile einen Migrationshintergrund haben.

Bildungshintergrund der Mutter: Wie unterschiedliche bildungsökonomische Studien zeigen, profitieren von einer qualitativ guten Kita insbesondere Kinder, deren Mütter beziehungsweise Eltern ein geringes Bildungsniveau haben. Frühkindliche Bildungsangebote können unter anderem einen Beitrag dazu leisten, die intergenerationale Bildungsmobilität zu erhöhen. Jeweils nach dem höchsten beruflichen Bildungsabschluss der Mutter werden drei Gruppen unterschieden: Mütter mit Hochschulabschluss, Mütter mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung und Mütter ohne einen beruflichen Abschluss.¹⁹ In weiteren Analysen wurde eine Differenzierung nach dem höchsten Bildungsabschluss beider Elternteile beziehungsweise des alleinerziehenden Elternteils vorgenommen. Eine solche Unterscheidung führt zu keinen anderen Ergebnissen, daher werden sie in diesem Bericht nicht gesondert dargestellt.

Erwerbsstatus der Eltern: Eine Einbindung eines oder beider Elternteile in den Arbeitsmarkt kann aus unterschiedlichen Gründen bedeutend sein für die Förderung von Kindern, aber auch für die Familie als Ganzes: Zum einen bestimmt das Erwerbseinkommen maßgeblich die finanziellen Möglichkeiten einer Familie. Zum anderen ist eine Erwerbstätigkeit oft auch damit verbunden, sozial eingebunden zu sein. Unterschieden werden Familien, in denen beide Elternteile erwerbstätig sind, Familien, in denen nur ein Elternteil einer

¹⁵ Für eine entsprechende Abgrenzung vgl. Schober und Spieß (2012), a. a. O., und in ähnlicher Form auch die Definition von Risikolagen im Nationalen Bildungsbericht, zum Beispiel Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2018): Bildung in Deutschland 2018: Ein Indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Wirkungen und Erträgen von Bildung (online verfügbar).

¹⁶ Vgl. Birgit Becker (2010): Wer profitiert mehr vom Kindergarten? Die Wirkung der Kindergartenbesuchsdauer und Ausstattungsqualität auf die Entwicklung des deutschen Wortschatzes bei deutschen und türkischen Kindern. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie 62 (1), 139–163. Inwiefern in der Familie die deutsche Sprache gesprochen wird, wird im SOEP nicht regelmäßig erhoben.

¹⁷ Vgl. beispielsweise Deutsche Bundesregierung (2012): Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen; C. Katharina Spieß, Franz Westermaier und Jan Marcus (2016): Kinder und Jugendliche mit Fluchthintergrund nutzen freiwillige Bildungsangebote seltener –

Kasten 1

Datengrundlage

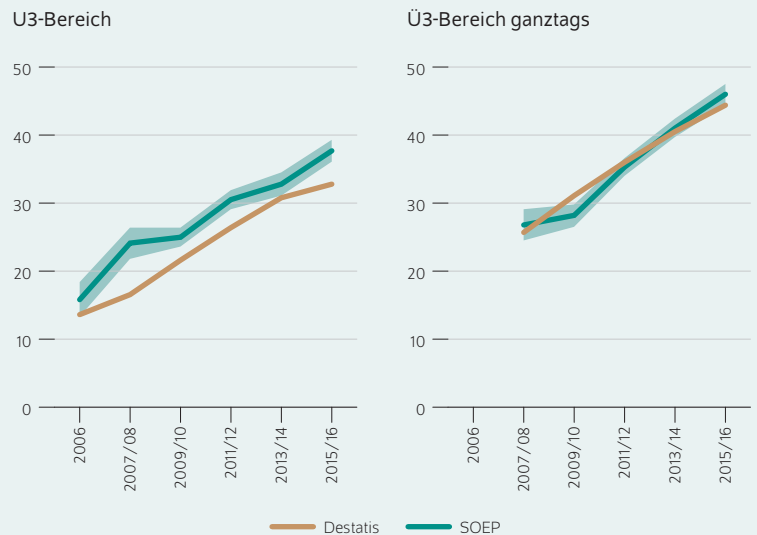
Die Analysen basieren auf Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP). Das SOEP ist eine seit 1984 laufende, repräsentative Wiederholungsbefragung privater Haushalte in Deutschland.¹ Derzeit werden bundesweit jedes Jahr mehr als 30 000 Personen in etwa 17 000 Haushalten zu unterschiedlichen Themen befragt. Die vorliegenden Analysen verwenden Daten der Jahre 1991 bis 2016. Die verwendete Stichprobe besteht aus Kindern im Alter bis sieben Jahren, die noch keine Schule besuchen. Die Gruppe der unter Dreijährigen, also Kinder im sogenannten Krippenalter (U3-Bereich), wird getrennt von den drei Jahre alten und älteren Kindern (Ü3-Bereich) betrachtet. In den Analysen wird nicht nach Ost- und Westdeutschland differenziert – zum einen, um die Fallzahl nicht zu vermindern, zum anderen haben die Vorabanalysen keine Unterschiede in den Trends ergeben, obwohl die bekannten Unterschiede in den absoluten Nutzungsquoten vorliegen.

Die Nutzungsquoten für den U3-Bereich berücksichtigen den Besuch einer Kindertageseinrichtung und einer Kindertagespflege – der Einfachheit halber wird dies im Text „Kita-Betreuung“ genannt, womit insgesamt die Kindertagesbetreuung gemeint ist. Im Ü3-Bereich werden ganztägige Nutzungsunterschiede bei Kindern in Kindertageseinrichtungen berechnet. Eine Ganztagsnutzung liegt vor, wenn ein Kind mindestens sieben Stunden pro Tag in eine Kita geht. Allerdings erfasst das SOEP die tägliche Betreuungszeit erst seit 2009. Davor wurde abgefragt, ob das Kind ganztags oder halbtags eine Kindertageseinrichtung besucht. Informationen über den Betreuungsumfang für Kinder in der Kindertagespflege liegen hingegen nicht für alle Jahre vor. Daher beschränken sich diese Analysen auf den Besuch von Kindertageseinrichtungen. Der Anteil der Kinder in der Kindertagespflege ist im Ü3-Bereich mit etwa einem Prozent jedoch ohnehin sehr gering.²

Die vorliegenden Analysen berechnen Nutzungsquoten auf der Basis von Umfragedaten, die im Gegensatz zu den Nutzungsquoten auf der Basis der amtlichen Kinder- und Jugendhilfedaten auf keiner Vollerhebung beruhen und damit mit statistischen Unsicherheiten verbunden sind. Ein Abgleich der Nutzungsquoten zeigt, dass auf Basis des SOEP ähnliche Nutzungsquoten berechnet werden können wie auf Basis der Daten der amtlichen Statistik (Abbildung). Allerdings sind im U3-Bereich die Nutzungsquoten auf SOEP-Basis etwas höher als die der amtlichen Statistik (im Mittel etwa vier Prozentpunkte). Die Trends entwickeln sich ver-

Abbildung

Abgleich der Kita-Nutzungsquoten im SOEP mit amtlichen Daten In Prozent



Quellen: Eigene Berechnungen auf Basis des SOEP v33, gewichtet; Statistisches Bundesamt.

© DIW Berlin 2018

Die Nutzungsquoten und vor allem die Trends sind zwischen SOEP und den amtlichen Daten vergleichbar.

gleichbar. Die Ganztagsbetreuungsquoten der Kinder im Kindergartenalter sind nahezu identisch.³

Eine mögliche Erklärung der geringen Abweichungen könnte der Erhebungszeitraum sein. Die Daten des Statistischen Bundesamtes beziehen sich auf den Stichtag 1. März (bis 2008 der 15. März). Die Befragungen der SOEP-Haushalte, auf denen die Analysen beruhen, fanden überwiegend im Frühjahr statt. Etwa elf Prozent der Haushalte wurden allerdings nach Juli des jeweiligen Jahres und damit nach der Sommerpause befragt, wenn in der Regel Kinder in Tageseinrichtungen neu aufgenommen werden, was wiederum für mechanisch leicht höhere Quoten im SOEP sorgen könnte.

¹ Vgl. Jan Goebel et al. (2018): The German Socio-Economic Panel (SOEP). Journal of Economics and Statistics, im Erscheinen (online verfügbar)

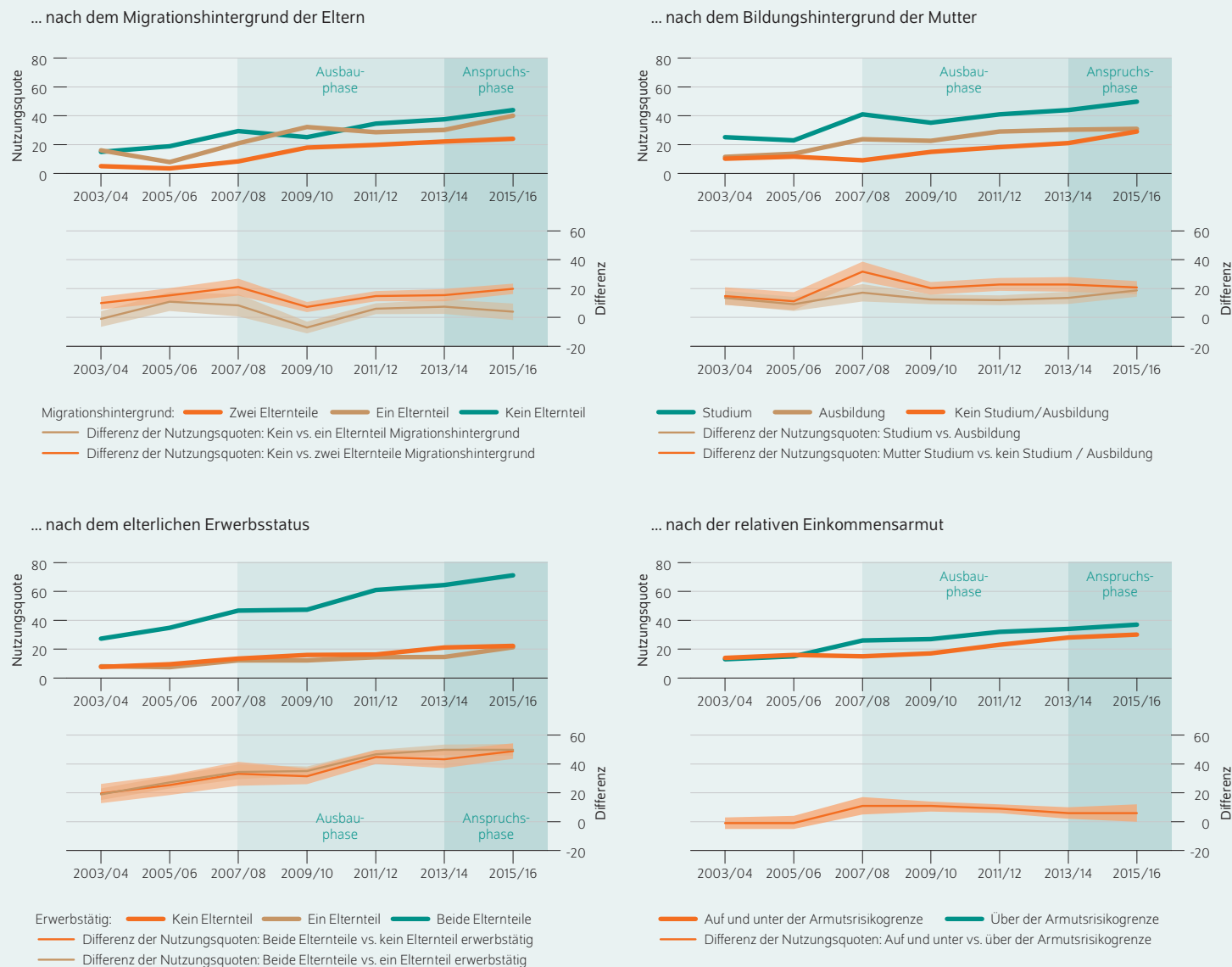
² Vgl. Statistisches Bundesamt (2016): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe; Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2006–2016): Kindertagesbetreuung regional.

³ Hierbei gilt es zu beachten, dass die amtliche Statistik die Ganztagsbetreuung drei bis sechs Jahre alter Kinder darstellt, wohingegen in der vorliegenden Analyse siebenjährige Kinder, die noch keine Schule besuchen, ebenso eingeschlossen sind. Um die Daten vergleichen zu können, wird für die Darstellung in der Abbildung in diesem Kasten für das SOEP die gleiche Altersbeschränkung vorgenommen. Die Quoten aus dem SOEP in Abbildung 1 weichen daher von denen in der Abbildung im Kasten ab.

Abbildung 2

U3-Bereich: Entwicklung der Kita-Nutzungsquoten

Nutzungsquoten in Prozent (linke Achse); Differenz der Nutzungsquoten in Prozentpunkten (rechte Achse)



Quellen: Eigene Berechnungen auf Basis des SOEP v33, gewichtet.

© DIW Berlin 2018

Kinder unter drei Jahren, deren Eltern beide einen Migrationshintergrund haben, sind in Kitas unterrepräsentiert. Das Gleiche gilt für Kinder, deren Eltern beide nicht erwerbstätig sind.

Erwerbstätigkeit nachgeht und Familien, in denen beide Elternteile nicht erwerbstätig sind.²⁰

Relative Einkommensarmut: Kinder aus einkommensarmen Haushalten können von einer guten Kita besonders profitieren – auch dazu gibt es viele Hinweise aus bildungs- und familienökonomischen Studien. Unterschieden werden Haushalte über der Armutsrisikogrenze und Haushalte auf oder unter der Armutsrisikogrenze. Die Armutsrisikogrenze

ist – wie in der Literatur üblich – definiert als das äquivalenzgewichtete Haushaltsnettoeinkommen, das 60 Prozent des Medianeinkommens²¹ der Gesamtbevölkerung im jeweiligen Jahr entspricht. Neben der relativen Einkommensarmut kann ein von Armut betroffener Haushalt auch über den Bezug öffentlicher Transfereinkommen definiert werden, beispielsweise in Form von Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld. Entsprechende Abgrenzungen ergaben mehrheitlich

²⁰ Siehe Fußnote 18.

²¹ Siehe dazu den Eintrag „Medianeinkommen“ im Glossar des DIW Berlin (online verfügbar).

Tabelle 1

U3-Bereich: Effekte des Kita-Ausbaus und Kita-Platz-Rechtsanspruchs auf Nutzungsunterschiede

1 Die Stichprobengrößen unterscheiden sich leicht je nach Schätzung.

Anmerkungen: Modell 1: Lineares Wahrscheinlichkeitsmodell, das Interaktionsterme zwischen der jeweiligen Gruppenzugehörigkeit und den Phasen schätzt. Die Ausbauphase umfasst die Jahre 2007 bis 2012. Mit dem im Jahr 2013 eingeführten Rechtsanspruch beginnt die Anspruchssphase. Der Koeffizient der Ausbauphase zeigt den Effekt des Ausbaus (in Prozentpunkten) auf die Differenz in den Nutzungswahrscheinlichkeiten zwischen den jeweiligen Gruppen. Der Koeffizient der Anspruchssphase zeigt den zusätzlichen Effekt (im Vergleich zur Ausbauphase) des Rechtsanspruchs auf die Nutzungsunterschiede zwischen den jeweiligen Gruppen. Robuste Standardfehler sind auf Haushaltsebene geclustert. Modell 2: siehe Modell 1. Zusätzlich berücksichtigte Faktoren: Alter des Kindes, Alter des Kindes quadriert, Alter der Eltern sowie die jeweils anderen Gruppendefinitionen. Fehlende Werte in den Kontrollvariablen wurden durch sogenannte Missings ersetzt. ***, **, *, Signifikanz auf dem Ein-, Fünf- und Zehn-Prozent-Niveau.

Lesbeispiel: Der Anstieg der Nutzungsquote fällt in der Kita-Ausbauphase in der Gruppe von Müttern mit abgeschlossenem Studium um 15 Prozentpunkte höher aus als in der Gruppe von Müttern, die weder ein Studium, noch eine Ausbildung absolviert haben.

Quellen: Eigene Berechnungen auf Basis des SOEP v33, gewichtet.

© DIW Berlin 2018

kein signifikant anderes Bild als die Abgrenzung über die Armutsrisikogrenze.

Vom U3-Ausbau profitieren vor allem Haushalte mit hoher Ressourcenausstattung

Die Analysen zeigen, dass im U3-Bereich insbesondere Kinder, deren Eltern beide einen Migrationshintergrund haben, in Kitas unterrepräsentiert sind (Abbildung 2, oben links). Zwar nimmt deren Nutzungsquote von 3,5 Prozent in den Jahren 2005/2006 bis auf 18 Prozent 2009/2010 zu, steigt danach aber nicht stärker als die der anderen Gruppen. In der Phase nach der Einführung des Rechtsanspruchs, also ab 2013/2014, ist bei ihnen der Anstieg der Kita-Nutzungsquote mit vier Prozentpunkten sogar am geringsten. Anders sieht es aus, wenn nur ein Elternteil einen Migrationshintergrund hat – der Anteil der Kita-Kinder in dieser Gruppe ist um elf Prozentpunkte gestiegen, seit es den Rechtsanspruch gibt. Die Nutzungsquote lag 2015/2016 mit 40 Prozent nahezu genauso hoch wie in der Gruppe der Kinder, deren Eltern beide keinen Migrationshintergrund haben (knapp 44 Prozent).

Betrachtet man die Kita-Nutzungsquoten nach dem Bildungshintergrund der Mutter, gehen Kinder von Akademikerinnen

am häufigsten in eine Kita. Dies gilt für den gesamten Beobachtungszeitraum von 2003/2004 bis 2015/2016, in dem der Anteil der Kita-Kinder in dieser Gruppe von gut 25 auf knapp 50 Prozent gestiegen ist (Abbildung 2, oben rechts). Einen auffällig großen Sprung gab es nach Inkrafttreten des Tagesbetreuungsausbaugesetzes im Jahr 2005, als die Nutzungsquote bis 2007/2008 um 18 Prozentpunkte zunahm. Auch nach Einführung des Rechtsanspruchs im Jahr 2013 stieg der Anteil der Kita-Kinder in dieser Gruppe stärker als in der Gruppe von Kindern, deren Mütter eine Ausbildung haben. Allerdings hat sich in der Anspruchssphase auch die Nutzungsquote unter Kindern, deren Mütter keine berufliche Ausbildung abgeschlossen haben, erhöht.

Mit Blick auf die Erwerbstätigkeit der Eltern zeigt sich, dass infolge des Kita-Ausbaus insbesondere die Kinder von zwei erwerbstätigen Elternteilen (oder einem alleinerziehenden erwerbstätigen Elternteil) deutlich häufiger in eine Kita gehen (Abbildung 2, unten links). Die Nutzungsquote lag zuletzt bei gut 71 Prozent, im Vergleich zu etwas mehr als 22 Prozent, wenn beide Elternteile nicht erwerbstätig sind. Dieser Unterschied von fast 50 Prozentpunkten hat sich über die Zeit immens erhöht – 2003/2004 lag er nur bei knapp 20 Prozentpunkten.

Kasten 2

Methodisches Vorgehen

Im ersten Teil des vorliegenden Berichts werden Nutzungsquoten über die Zeit für unterschiedliche sozioökonomische Gruppen grafisch dargestellt. Aufgrund der Fallzahlgröße im SOEP werden, um statistische Unsicherheiten zu verringern, jeweils zwei Befragungsjahre zusammengefasst. Dabei beschränkt sich der Untersuchungszeitraum auf die Jahre 2003 bis 2016. Zunächst werden die absoluten Nutzungsquoten abgebildet. Danach werden die Differenzen in den Nutzungsquoten zwischen den Merkmalsgruppen über die Zeit errechnet und auf ihre statistische Signifikanz hin überprüft. Es werden die assoziierten 95-Prozent-Konfidenzintervalle ausgewiesen. Alle Berechnungen sind gewichtet, um die Repräsentativität zu gewährleisten.

In einem zweiten Teil werden multivariate Regressionen (lineare Wahrscheinlichkeitsmodelle) geschätzt, um im U3-Bereich den Effekt der Kita-Ausbauphase (2007/2008 bis 2011/2012) und der Periode nach der Einführung des Rechtsanspruches ab 2013 (Anspruchsphase) für die unterschiedlichen Gruppen zu identifizieren. Im Ü3-Bereich schätzen die Regressionen den Effekt des Ausbaus der ganztägigen Angebote von Kindertagesbetreuung in den Jahren ab 2011/2012 für unterschiedliche Gruppen. Darüber hinaus ermöglichen es diese Regressionsanalysen, andere Einflussfaktoren zu berücksichtigen, indem unterschiedliche sozioökonomische und soziodemografische Merkmale (siehe Anmerkungen in den Tabellen) in die Berechnungen einbezogen werden. In den Tabellen werden zwei Modelltypen ausgewiesen: Im ersten Modell wird der sogenannte Interaktionseffekt zwischen dem jeweiligen Familienmerkmal und den zuvor definierten Perioden (für den U3-Bereich drei Phasen: Phase vor dem Ausbau, Ausbauphase und Anspruchsphase sowie im Ü3-Bereich zwei Phasen: Phase vor dem Ausbau und Ausbauphase) abgebildet.¹ In einem zweiten Modelltyp werden neben dem abgebildeten Interaktionskoeffizienten auch weitere sozioökonomische und soziodemografische Merkmale berücksichtigt, um beispielsweise den Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit von dem mit der Bildung zu trennen. In weiteren Modellspezifikationen, die in diesem Bericht nicht abgebildet wurden, werden darüber hinaus lineare Zeittrends im Hinblick auf die unterschiedlichen Gruppen berücksichtigt, um einer kausalen Interpretation der Ergebnisse näher zu kommen.

¹ Dieser Interaktionskoeffizient zeigt also den Effekt des Ausbaus beziehungsweise den zusätzlichen Effekt des Rechtsanspruches auf die Differenz in den Nutzungswahrscheinlichkeiten der jeweiligen Gruppen.

Nachdem vom Kita-Ausbau im U3-Bereich zunächst Kinder aus Familien profitiert haben, die nicht armutsgefährdet sind, steigt seit 2009/2010 auch die Nutzungsquote der Kinder aus Haushalten auf oder unterhalb der Armutsrisikogrenze – die Lücke hat sich über die Jahre sogar verringert (Abbildung 2, unten rechts). Dennoch gingen Kinder

aus armutsgefährdeten Haushalten auch im Jahr 2015/2016 noch zu einem um sechs Prozentpunkte geringeren Anteil in eine Kita. Ein ähnliches Bild zeigt sich, wenn das Merkmal Transferbezug betrachtet wird. Dies ist aufgrund der gezielten, gesetzlich vorgeschriebenen Förderung dieser Gruppe zu erwarten.

Rechtsanspruch im U3-Bereich schwächt bestehende Unterschiede nicht ab

In der multivariaten Analyse, die mehrere Faktoren gleichzeitig berücksichtigt (Kasten 2), lassen sich ausschließlich für die Ausbauphase ab 2005/2006 durchgehend große, statistisch signifikante Trends messen. Dass sich sozioökonomische Unterschiede in den Nutzungsquoten vergrößert haben, ist zum Beispiel mit Blick auf die Bildung der Mutter, die Erwerbstätigkeit der Eltern und die Armutsgefährdung eines Haushalts festzumachen. Der Anstieg der Nutzungsquote der ressourcenstärkeren Haushalte fällt im Vergleich zu den ressourcenschwächeren Haushalten um bis zu 15 Prozentpunkte höher aus (Tabelle 1). Bei Berücksichtigung linearer Zeittrends (nicht dargestellt) verschwindet der Zusammenhang im Hinblick auf die Erwerbstätigkeit der Eltern allerdings.²²

In der Anspruchsphase, also nach Einführung des Rechtsanspruches auf einen Kita-Platz ab dem zweiten Lebensjahr im Jahr 2013, sind lediglich differenziert nach der Erwerbstätigkeit der Eltern statistisch signifikante Zusammenhänge zu finden. Für die anderen Merkmalsgruppen sind die Koeffizienten statistisch insignifikant. Das bedeutet, dass sich mit der Ausweitung des Rechtsanspruches im Jahr 2013 die Nutzungsunterschiede in der Kindertagesbetreuung nach der Ressourcenausstattung der Familien im Vergleich zur Ausbauphase – mit einer Ausnahme – nicht signifikant verringert haben. Sie haben sich allerdings auch nicht signifikant vergrößert.

Durch den Ganztagsausbau im Ü3-Bereich haben insbesondere einkommensstärkere Haushalte aufgeholt

Eine Betrachtung der zeitlichen Trends für den Bereich der Ganztagsbetreuung von Kindern im Kindergartenalter (Ü3-Bereich) ergibt teilweise ein anderes Bild. Zunächst ist festzuhalten, dass die Nutzungsunterschiede zwischen den Gruppen insgesamt geringer sind. Außerdem ist die Ausgangslage teilweise anders, da gerade jene Gruppen, deren Kita-Nutzungsquoten im U3-Bereich Anfang des Jahrtausends eher niedrig waren, ihre Kinder zu einem höheren Anteil im Ü3-Bereich ganztags betreuen ließen.

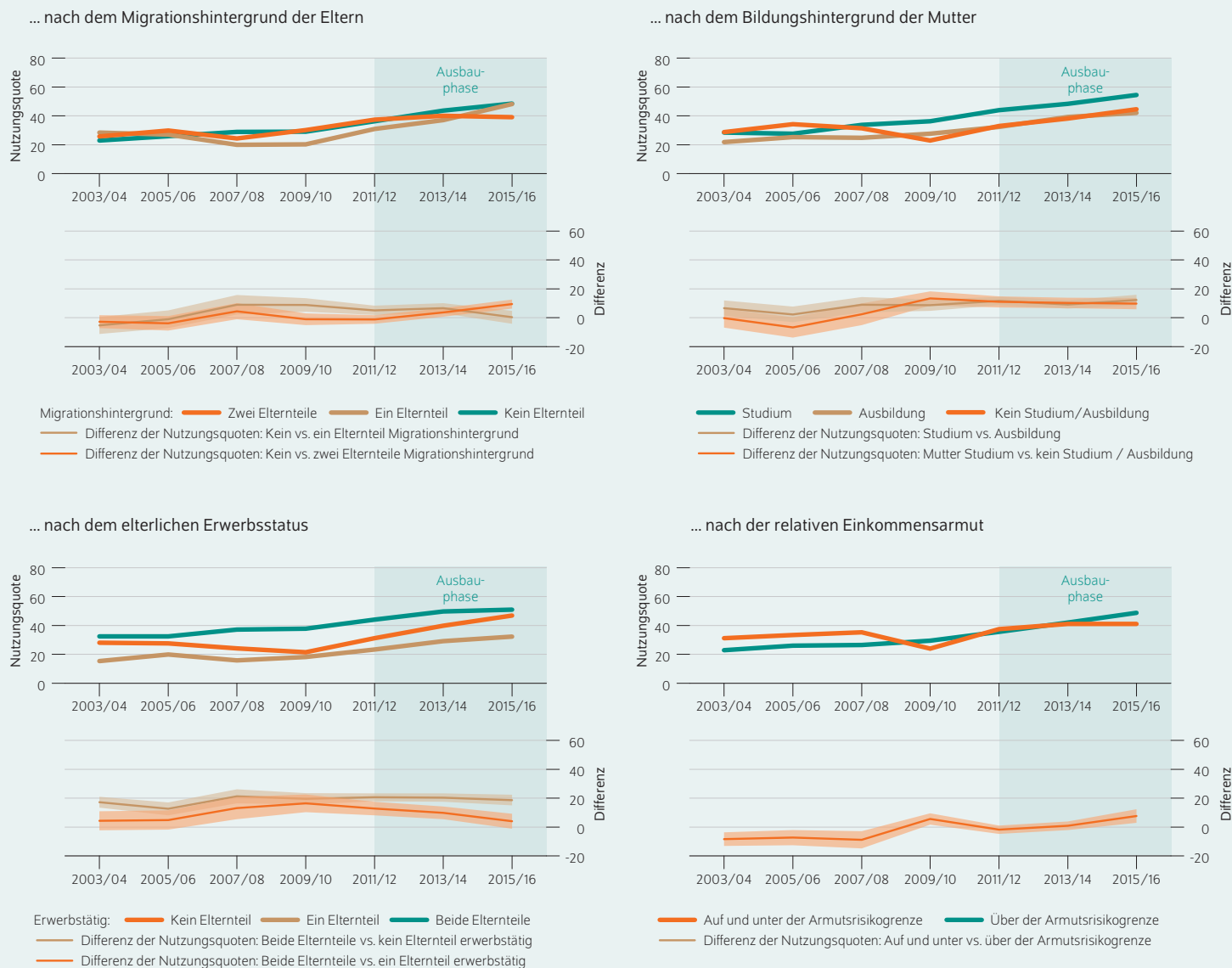
Eine Unterscheidung nach dem Migrationshintergrund der Eltern zeigt, dass insbesondere Kinder, die ein Eltern teil mit einem Migrationshintergrund haben, infolge des

²² Dies ist damit zu erklären, dass der Anstieg bei allen hier betrachteten Gruppen relativ linear ist, bei Kindern mit zwei erwerbstätigen Eltern allerdings deutlich steiler. Durch die Hinzunahme gruppenspezifischer Zeittrends werden die Koeffizienten somit wesentlich kleiner und insignifikant.

Abbildung 3

Ü3-Bereich: Entwicklung der ganztägigen Kita-Nutzungsquoten

Nutzungsquoten in Prozent (linke Achse); Differenz der Nutzungsquoten in Prozentpunkten (rechte Achse)



Quellen: Eigene Berechnungen auf Basis des SOEP v33, gewichtet.

© DIW Berlin 2018

Die Trends bei der Ganztagsbetreuung im Ü3-Bereich ähneln denen im U3-Bereich, allerdings war die Ausgangssituation teilweise eine andere.

Ausbaus des Ganztagsangebots häufiger ganztags betreut werden – der Anteil der Ganztags-Kita-Kinder ist in dieser Gruppe seit Beginn der Ausbauphase 2011/2012 um gut 17 Prozentpunkte auf etwas mehr als 48 Prozent gestiegen (Abbildung 3, oben links). Die Nutzungsquote der Kinder, deren Eltern beide einen Migrationshintergrund haben, ist von anfänglich knapp 26 Prozent in den Jahren 2003/2004 auf gut 37 Prozent 2011/2012 gestiegen, nahm danach aber kaum weiter zu. Von der Erhöhung des Angebots ganztägiger Betreuungsplätze im Kindergartenbereich profitierten also insbesondere Kinder, die ein oder kein Elternteil mit

Migrationshintergrund haben. Dies entspricht dem beschriebenen Trend im U3-Bereich.

Kinder von Müttern ohne Berufsausbildung und Kinder von Akademikerinnen besuchten 2003/2004 noch zu ähnlichen Anteilen (jeweils fast 29 Prozent) ganztags eine Kita (Abbildung 3, oben rechts). In den folgenden Jahren stieg die Nutzungsquote bei den Kindern von Akademikerinnen allerdings stetig und insbesondere in den ersten Jahren stärker als in den anderen Gruppen. Zuletzt gingen mit 54 Prozent mehr als die Hälfte der Kinder ab drei Jahren, die

Tabelle 2

Ü3-Bereich: Effekte des ganztätigen Kita-Ausbaus auf Nutzungsunterschiede

		Modell 1	Modell 2
Bildungshintergrund der Mutter	Differenz der Nutzungsquoten zwischen Kindern von Müttern mit Studium und Kindern von Müttern mit ...		
	... Ausbildung Ausbauphase	3,0	6,4
	... keinem Studium oder Ausbildung Ausbauphase	6,7	10,8*
Migrationshintergrund	Differenz der Nutzungsquoten zwischen Kindern, bei denen kein Elternteil einen Migrationshintergrund hat und Kindern, bei denen ...		
	... ein Elternteil Migrationshintergrund hat Ausbauphase	-1,9	-2,8
	... beide Elternteile Migrationshintergrund haben Ausbauphase	4,3	3,5
Armutsrisikogrenze	Differenz der Nutzungsquoten zwischen Kindern mit Haushaltseinkommen über der Armutsrisikogrenze und Kindern mit Haushaltseinkommen ...		
	... unterhalb der Armutsrisikogrenze Ausbauphase	5,9	4,6
Elterlicher Erwerbsstatus	Differenz der Nutzungsquoten zwischen Kindern mit zwei erwerbstätigen Elternteilen und Kindern mit ...		
	... nur einem erwerbstätigen Elternteil Ausbauphase	2,5	3,6
	... keinem erwerbstätigen Elternteil Ausbauphase	5,1	4,3
	N ¹	23 612	23 612

1 Die Stichprobengrößen unterscheiden sich leicht je nach Schätzung.

Anmerkungen: Modell 1: Lineares Wahrscheinlichkeitsmodell, das Interaktionsterme zwischen der jeweiligen Gruppenzugehörigkeit und den Ausbauphasen schätzt. Die Ausbauphase umfasst die Jahre 2011 bis 2016. Der Koeffizient der Ausbauphase zeigt den Effekt des Ausbaus (in Prozentpunkten) auf die Differenz in den Nutzungswahrscheinlichkeiten zwischen den jeweiligen Gruppen. Robuste Standardfehler sind auf Haushaltsebene geclustert. Modell 2: siehe Modell 1. Zusätzlich berücksichtigte Faktoren: Alter des Kindes, Alter des Kindes quadriert, Alter der Eltern sowie die jeweils anderen Gruppendefinitionen. Fehlende Werte in den Kontrollvariablen wurden durch sogenannte Missings ersetzt. ***, **, *: Signifikanz auf dem Ein-, Fünf- und Zehn-Prozent-Niveau.

Lesebeispiel: Insbesondere Kinder, deren Mütter ein abgeschlossenes Studium haben, profitieren vom Ausbau ganztätiger Kita-Angebote mehr als Mütter mit keiner beruflichen Ausbildung (bei Berücksichtigung anderer Faktoren ist der Koeffizient marginal signifikant, Modell 2).

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des SOEP v33, gewichtet.

© DIW Berlin 2018

eine akademisch gebildete Mutter haben, ganztags in eine Kita – etwa zehn Prozentpunkte mehr als in der Gruppe von Kindern, deren Mütter keine abgeschlossene Berufsausbildung haben.

Wie zu erwarten werden ganztägige Kita-Angebote insbesondere von Kindern genutzt, bei denen beide Elternteile erwerbstätig sind (Abbildung 3, unten links). Doch auch die Nutzungsquoten von Kindern nicht erwerbstätiger Eltern haben sich mit dem Angebotsausbau stark – um etwa 26 Prozentpunkte – erhöht.

Kinder aus Haushalten, deren Einkommen auf oder unter der Armutsrisikogrenze liegt, gingen 2003/2004 mit einer deutlich höheren Wahrscheinlichkeit ganztags in eine Kita (Abbildung 3, unten rechts). Mit Beginn der Ausbauphase hat sich das Verhältnis jedoch umgekehrt – seitdem haben Kinder aus einkommensstärkeren Haushalten eine höhere Nutzungsquote bei der Ganztagsbetreuung. Sie profitieren also besonders vom Ausbau des Angebots.

Die multivariaten Analysen zeigen, dass die Veränderungen in den relativen Ganztagsnutzungsquoten im statistischen Sinne überwiegend nicht signifikant sind (Tabelle 2). Allerdings zeigt sich, dass insbesondere Kinder, deren Mütter keine berufliche Ausbildung haben, vom Ausbau ganztätiger Kita-Angebote weniger profitieren (bei Berücksichtigung anderer Faktoren ist der Koeffizient marginal signifikant). Zu beachten ist, dass mit Ausnahme einer Gruppe alle Koeffizienten positiv sind, was darauf hindeutet, dass ressourcenstärkere Haushalte vom Ausbau eher profitiert haben als ressourcenärmere. Aufgrund

der begrenzten Stichprobengröße können jedoch keine statistisch belastbaren Aussagen getroffen werden.

Fazit: Alle Familien sollten gleichermaßen vom Kita-Ausbau profitieren können

Mit der Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kita-Platz ab dem zweiten Lebensjahr im Jahr 2013 war teilweise die Hoffnung verbunden, dass sich sozioökonomische Nutzungsunterschiede im U3-Bereich verringern. Die vorliegenden Analysen zeigen jedoch, dass der Migrationshintergrund, das Bildungsniveau der Mutter, die Erwerbstätigkeit der Eltern und das Armutsrisiko eines Haushalts nach wie vor mit darüber entscheiden, ob ein Kind im Alter von unter drei Jahren in einer Kita betreut wird. Ressourcenstärkere Familien haben von Ausbau und Rechtsanspruch sogar überproportional profitiert. Nach wie vor sind im U3-Bereich Kinder von bildungsnahen Müttern, zwei erwerbstätigen Eltern beziehungsweise erwerbstätigen Alleinerziehenden, Haushalten mit einem Einkommen über der Armutsrisikogrenze und allenfalls einem Elternteil mit Migrationshintergrund in der Kindertagesbetreuung überrepräsentiert.

Zeitgleich mit dem Ausbau der U3-Betreuung wurde für Kinder ab drei Jahren das Angebot ganztätiger Kita-Plätze ausgebaut. Dies hat teilweise sogar dazu geführt, dass die einst größere Inanspruchnahme durch Kinder aus ressourcenärmeren Haushalten zugunsten einer stärkeren Inanspruchnahme von Kindern ressourcenstarker Haushalten relativ betrachtet abgenommen hat.

Einschlägige bildungs- und familienökonomische Untersuchungen weisen darauf hin, dass insbesondere Kinder aus Familien mit einer geringeren Ressourcenausstattung von einer guten Kita profitieren können. Deshalb sollte die Politik Maßnahmen verstärken, die darauf abzielen, diese Nutzungsunterschiede zu reduzieren – zumindest dann, wenn dies den Präferenzen der betroffenen Familien entspricht. Maßnahmen in diese Richtung wurden bereits verabschiedet, etwa das Bundesprogramm „Kita-Einstieg: Brücken bauen in frühe Bildung“.²³ Mit dem Programm fördert das Bundesfamilienministerium niedrigschwellige Angebote, die den Zugang zur Kindertagesbetreuung vorbereiten

und unterstützend begleiten. Beispiele hierfür sind niedrigschwellige Informations- und Aufklärungsangebote über das System der Kindertagesbetreuung und Eltern-Kind-Gruppen, die zusätzlich zu bestehenden Betreuungsangeboten stattfinden, um den Weg in das Regelangebot vorzubereiten. Eine systematische Evaluation dieses Programms und auch anderer regionaler Initiativen muss zeigen, welche Maßnahmen hier am effektivsten und effizientesten sind. Entsprechend sollten sie dann über eine einmalige Projektförderung hinaus Kinder aus allen Familien den Zugang zu qualitativ guten Bildungs- und Betreuungsprogrammen ermöglichen.

23 Das Bundesprogramm startete im Jahr 2017 und hat eine Laufzeit bis Ende 2020. Insgesamt werden rund 200 Standorte gefördert. Vgl. dazu Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Bundesprogramm Kita-Einstieg – Brücken bauen in frühe Bildung (online verfügbar).

Jonas Jessen ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Bildung und Familie am DIW Berlin | jjessen@diw.de

Sophia Schmitz ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung Bildung und Familie am DIW Berlin | sschmitz@diw.de

C. Katharina Spieß ist Leiterin der Abteilung Bildung und Familie am DIW Berlin | kspiess@diw.de

Sevrin Waights ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Bildung und Familie am DIW Berlin | swaights@diw.de



INTERVIEW MIT C. KATHARINA SPIESS

„Die Politik ist gefragt, damit alle Haushalte vom Kita-Ausbau und Rechtsanspruch profitieren können“

Prof. Dr. C. Katharina Spieß, Leiterin der Abteilung
Bildung und Familie am DIW Berlin

1. **Frau Spieß, die Nutzung der Kindertagesbetreuung hängt stark vom Elternhaus ab. Inwieweit unterscheidet sich die Nutzung zwischen unterschiedlichen Haushalts- und Familiengruppen?** Die Nutzung von Kindertageseinrichtungen, und auch die Nutzung im Bereich der Tagespflege, hängen sehr stark vom Elternhaus ab, in dem das Kind lebt. Das trifft allerdings fast ausschließlich auf Kinder in jüngerem Alter zu. Denn wir wissen, dass gerade im letzten Jahr vor der Einschulung nahezu jedes Kind eine Kita besucht. Hier können wir also keine Unterschiede zwischen Haushalten beobachten. Bei den jüngeren Kindern sehen wir, dass insbesondere Kinder aus bildungsnahen Elternhäusern, in denen beide Elternteile erwerbstätig sind oder ein alleinerziehendes Elternteil einem Beruf nachgeht, eine Einrichtung besuchen. Wir wissen, dass Kinder, deren Eltern keinen Migrationshintergrund haben, überdurchschnittlich stark in Kindertageseinrichtungen vertreten sind. Armutsgefährdete Familien nutzen nicht in dem gleichen Ausmaß Kitas wie Familien, die über der Armutsgrenze liegen.
2. **Für welche Kinder ist die Kita-Betreuung besonders förderlich?** Bildungsökonomische Studien zeigen, dass insbesondere Kinder aus bildungsferneren und anderen ressourcenarmen Haushalten, also aus Haushalten mit geringerem Einkommen, von einer Kindertageseinrichtung besonders profitieren. Das gilt allerdings nur, und das ist ein ganz wichtiger Aspekt, wenn es sich um eine qualitativ hochwertige Kindertagesbetreuung handelt.
3. **Im Jahr 2013 wurde der Rechtsanspruch auf einen Kita-Platz für Kinder ab dem zweiten Lebensjahr eingeführt. Haben sich die Nutzungsunterschiede in der Folge verringert?** Vor dem Rechtsanspruch gab es eine massive Ausbauphase, bedingt durch das sogenannte TAG- und KiföG-Gesetz. In dieser Phase haben sich die Nutzungsunterschiede noch verstärkt. Die Hoffnung war, dass diese sich mit dem Rechtsanspruch verringern oder sogar verschwinden. Unsere Analysen haben aber gezeigt, dass die Nutzungsunterschiede im Bereich der Kinder unter drei

Jahren keinesfalls kleiner geworden sind. Allerdings konnten wir auch keine Hinweise finden, dass sie massiv weiter zugenommen haben.

4. **Welche Haushalte nutzen die Kitas für unter dreijährige Kinder, also im U3-Bereich, am häufigsten?** Vom Ausbau und auch vom Rechtsanspruch im U3-Bereich profitieren besonders die ressourcenstarken Haushalte, also Kinder aus Akademikerhaushalten und Kinder, deren Eltern keinen Migrationshintergrund haben. Interessant ist, dass auch Kinder, bei denen nur ein Elternteil einen Migrationshintergrund hat, vom Kita-Ausbau profitieren. Mit Blick auf Migrationsunterschiede fällt auf, dass insbesondere Kinder, bei denen beide Elternteile einen Migrationshintergrund haben, nicht in gleichem Umfang vom Ausbau profitiert haben und in Kitas nach wie vor unterrepräsentiert sind.
5. **Welche Haushalte haben vom Ganztagsausbau für Kinder ab drei Jahren, also im Ü3-Bereich, profitiert?** Im Ü3-Bereich war es interessanterweise so, dass vor Beginn der Ausbauphase ganztägiger Angebote insbesondere Kinder mit Migrationshintergrund und auch armutsgefährdete Kinder diese Angebote besonders häufig nutzten. Vom Ganztagsausbau haben aber auch hier die ressourcenstarken Haushalte besonders profitiert.
6. **Was muss die Politik tun, damit wirklich jene Familien die Kita-Angebote nutzen, die davon am meisten profitieren würden?** In der Tat ist hier die Politik gefragt. Es gibt auf Bundesebene schon Programme, die niedrigschwellige Angebote für diese Familien anbieten, um den Zugang zu Kindertageseinrichtungen zu erleichtern. Es bleibt aber auch eine Frage, inwiefern zum Beispiel der Rechtsanspruch für Kinder ab dem zweiten Lebensjahr schon so bekannt ist, dass Familien in allen Bevölkerungsgruppen ihn nutzen.

Das Gespräch führte Erich Wittenberg.



Das vollständige Interview zum Anhören finden Sie auf
www.diw.de/interview

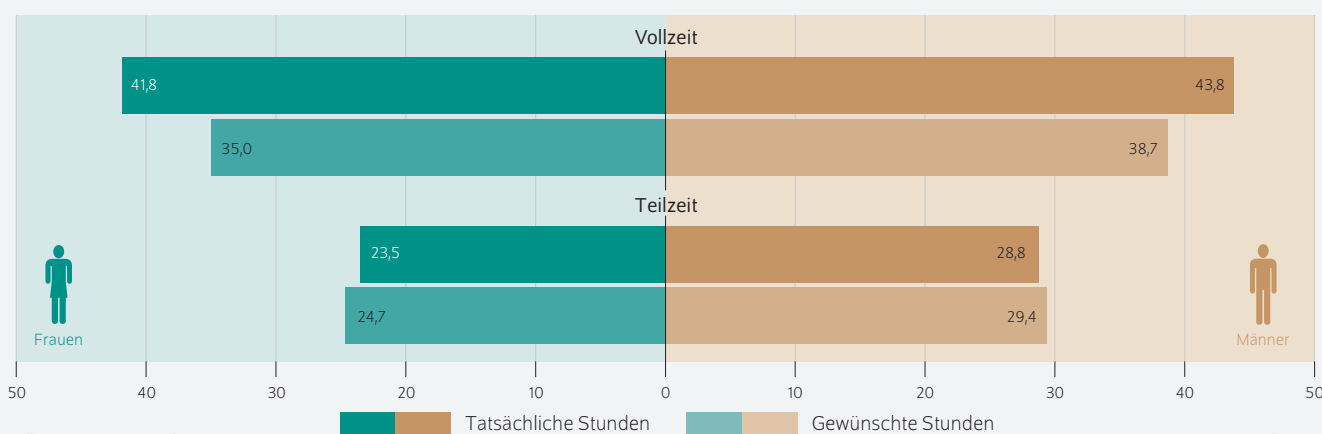
Teilzeitbeschäftigte würden gerne mehr Stunden arbeiten, Vollzeitbeschäftigte lieber reduzieren

Von Michelle Harnisch, Kai-Uwe Müller und Michael Neumann

- Arbeitszeitwünsche hängen nicht vom Geschlecht, sondern vom Beschäftigungsstatus ab: Teilzeitbeschäftigte würden gerne länger arbeiten, Vollzeitbeschäftigte kürzer
- Geschlechtsspezifische Arbeitszeitstrukturen seit 30 Jahren stabil, Arbeitszeitwünsche von Frauen und Männern nähern sich seit einigen Jahren an
- Restriktionen neben individuellen Merkmalen wie Geschlecht und Beruf auch von Merkmalen wie Arbeitslosenquote und Kinderbetreuung abhängig
- Ohne jegliche Restriktionen könnte die Beschäftigungsquote von Müttern in Paarhaushalten um zehn Prozentpunkte höher sein
- Beschäftigungspotenzial durch die Beseitigung von Stundenrestriktionen vielversprechender als Verbesserung steuerlicher Anreize von Zweitverdienenden

Vollzeitbeschäftigte Männer und Frauen wollen weniger arbeiten, teilzeitbeschäftigte mehr

Tatsächliche gearbeitete und gewünschte Wochenstunden (in Paarhaushalten lebende Männer und Frauen, 2016)



ZITAT

„Die Studie verdeutlicht eine verbreitete Unzufriedenheit mit tatsächlichen Arbeitszeiten. Neben einer Verbesserung der Arbeits- und Lebenszufriedenheit birgt die Beseitigung von Arbeitszeitrestriktionen erhebliches Beschäftigungspotenzial für Zweitverdiener in Paarhaushalten.“

— Kai-Uwe Müller, Studienautor —

Teilzeitbeschäftigte würden gerne mehr Stunden arbeiten, Vollzeitbeschäftigte lieber reduzieren

Von Michelle Harnisch, Kai-Uwe Müller und Michael Neumann

ABSTRACT

Arbeitszeitwünsche hängen mehr vom Beschäftigungsstatus als vom Geschlecht ab: Teilzeitbeschäftigte möchten ihre Arbeitszeit zumeist ausdehnen, Vollzeitbeschäftigte eher reduzieren. Das gilt für Frauen wie für Männer. Aktuelle SOEP-Daten zeigen zudem, dass sich Zeitpräferenzen zwischen Männern und Frauen langsam annähern, während die Arbeitszeitmuster seit etwa 30 Jahren stabil sind. Paare wünschen zunehmend, bestehende asymmetrische Zeitverteilungen zugunsten der Frauen zu verändern. Zugangsbeschränkungen und Zeitrestriktionen sind ein Hauptgrund für Diskrepanzen zwischen gewünschten und gearbeiteten Stunden. Restriktionen sind allgemein größer bei hoher Arbeitslosigkeit, für gering Qualifizierte, ausländische und ostdeutsche Beschäftigte sowie bei unzureichender Kinderbetreuung. Frauen sind eher in Vollzeit-Jobs, Männer eher bei Teilzeitbeschäftigung mit Restriktionen konfrontiert. Es gibt zudem klare berufs- und tätigkeitsspezifische Muster bei Zeitbeschränkungen. Die Beseitigung dieser Zugangs- und Zeitrestriktionen birgt mehr Beschäftigungspotential für Frauen, als die Arbeitsanreize für Zweitverdienende zu verbessern.

Durch technologischen Wandel und Digitalisierung, flexible Arbeitsformen und -verträge, eine stärkere Erwerbsbeteiligung von Frauen sowie eine längere Lebensarbeitszeit hat sich der Arbeitsmarkt strukturell sehr verändert. Im Zuge dessen ist die Diskrepanz zwischen tatsächlichen und gewünschten Arbeitsstunden ein viel diskutiertes Thema geworden. Männer wie Frauen können „überbeschäftigt“ oder „unterbeschäftigt“ sein, wenn ihre gewünschte Arbeitszeit nicht der tatsächlichen entspricht. Sie würden weniger beziehungsweise mehr arbeiten, wenn sie ihre Arbeitszeit frei wählen könnten. Die Politik hat den Wunsch nach (zeitweiligen) Arbeitszeitreduzierungen mit dem Rechtsanspruch auf Teilzeit und durch erleichterte Teilzeitoptionen beim ElterngeldPlus aufgegriffen. Aktuell sollen mit dem Rückkehrrecht in Vollzeit die Bedingungen für Arbeitszeitverlängerungen verbessert werden.

Trotz einer wachsenden Forschungsliteratur sind wichtige Fragen ungeklärt: Inwieweit entspricht die Verteilung tatsächlicher Arbeitszeiten individuellen Präferenzen? Womit werden unterschiedliche Präferenzen erklärt? Ist die Abweichung zwischen gewünschten und realisierten Stunden durch Restriktionen auf dem Arbeitsmarkt, im Haushalt oder anderen Bereichen bestimmt? Durch welche Politikansätze könnte die Diskrepanz verringert werden?

Nach einer Betrachtung der Forschungsliteratur zu diesem Thema werden zunächst Unterschiede zwischen gewünschten und gearbeiteten Stunden auf Basis aktueller Daten des Sozio-oekonomischen Panels analysiert. Anhand eines Arbeitsangebotsmodells mit Restriktionen in unterschiedlichen Stundenkategorien wird anschließend auf Arbeitszeitpräferenzen und individuell unbeeinflussbare Faktoren eingegangen, die den Wünschen entgegenstehen. Abschließend werden die Wirkungen von Politikansätzen simuliert, die gewünschte und tatsächliche Arbeitsstunden angleichen könnten.

Gewünschte und tatsächliche Arbeitszeiten in der empirischen Forschung

Derzeit wird den Unterschieden zwischen gewünschten und tatsächlichen Arbeitsstunden in der deutschen und internationalen Forschung verstärkte Aufmerksamkeit zuteil. Neben

Unterschieden zwischen einzelnen Gruppen von ArbeitnehmerInnen werden auch Probleme diskutiert, die aus den Arbeitszeitdiskrepanzen resultieren.

Arbeitszeitrestriktionen werden durch Arbeitsverträge und fixierte Löhne, Arbeitsplatzunsicherheit, gesetzliche Regulierungen und Steuern, aber auch durch asymmetrische verteilte Informationen zur Produktivität von ArbeitnehmerInnen erzeugt.¹ Auf Basis verschiedener Datensätze zeichnen diverse aktuelle Beiträge ein umfassendes Bild der Situation in Deutschland.² Während sich Arbeitszeiten ausdifferenzieren haben, sind Zeitpräferenzen homogener geworden, wobei vor allem die große Teilzeit über 20 Stunden an Bedeutung gewonnen hat. Wünsche lassen sich nach wie vor nur schwer realisieren. Aufgrund von Überstunden sind Diskrepanzen zu tatsächlich gearbeiteten Stunden deutlich größer als zu vertraglich vereinbarten Arbeitszeiten.

Unterschiede bestehen zwischen Regionen, Geschlecht und soziodemografischen Merkmalen. Arbeitszeitwünsche und -realitäten ändern sich im Lebensverlauf und mit der Haushaltskonstellation. Zeitflexibilität orientiert sich eher an Bedarfen der ArbeitgeberInnen als der ArbeitnehmerInnen. Arbeitszeitverlängerungen werden leichter als -verkürzungen erreicht. Zeitflexibilität ist größer für hoch qualifizierte, Tätige in der Privatwirtschaft und in größeren Firmen. Es existieren auch Zusammenhänge mit der Arbeitsplatzzufriedenheit und der psychischen Gesundheit.³

Die Diskrepanz zwischen gewünschten und gearbeiteten Stunden ist auch in anderen Ländern relevant.⁴ Paare mit unterbeschäftigten Frauen würden vielfach zu einem Doppelverdiener-Modell wechseln, wobei Frauen entweder in Vollzeit oder längerer Teilzeit tätig sein würden. Vielfach steigt das Risiko der Über- und Unterbeschäftigung mit der Kinderbetreuung. Makroökonomische Bedingungen beeinflussen die Stundendiskrepanzen; beispielsweise hat

die Finanzkrise diese erhöht. Für die USA ist der Einfluss des ersten Kindes auf die Diskrepanz zwischen Wunsch und Wirklichkeit nachweisbar.⁵ In den Vereinigten Staaten sind sich Paare häufig uneins, wie lange der/die PartnerIn arbeiten sollte.⁶ Grundsätzlich sind Arbeitszeiten stärker von exogenen Faktoren und weniger von eigenen Präferenzen bestimmt.⁷

Deskriptive Befunde zu gewünschten und tatsächlichen Arbeitsstunden

Die Erfassung von Arbeitszeiten geht grundsätzlich mit Abweichungen und Messfehlern einher, die durch unterschiedliche Konzepte (vertraglich vereinbarte versus tatsächlich gearbeitete Stunden) oder Abgrenzungen (bezahlte versus unbezahlte Überstunden) entstehen. Methodeneffekte verstärken die Probleme.⁸ Der Anteil Unterbeschäftigter (Überbeschäftigter) an allen Erwerbstätigen wurde 2015 vom Statistischen Bundesamt auf Basis des Mikrozensus mit 6,8 Prozent (2,5 Prozent) angegeben.⁹ Die Anteile für das SOEP fielen mit 12,3 Prozent Unterbeschäftigter und 50,1 Prozent Überbeschäftigter wesentlich höher aus.¹⁰

Die deskriptiven Ergebnisse beruhen auf Zahlen des SOEP für das Jahr 2016. Betrachtet werden alle in einem Haushalt zusammen lebenden Paare; Rentner, Selbständige sowie in einer Ausbildung beziehungsweise einem Praktikum tätige Personen werden ausgeschlossen.¹¹ Für die Längsschnittbetrachtung werden Daten des gesamten Erhebungszeitraums ab Mitte der 1980er Jahre genutzt.

Stundendiskrepanzen für Frauen und Männer in vergleichbaren Beschäftigungsverhältnissen ähnlich

Beschäftigte Männer arbeiten im Mittel deutlich länger als Frauen. Die durchschnittlichen tatsächlichen Wochenstunden liegen für Voll- und Teilzeit-Beschäftigte über den vertraglich vereinbarten (Abbildung 1). Dies gilt für Männer und Frauen. Da ihre gewünschten Stunden weniger von den tatsächlich geleisteten abweichen, sind Frauen in geringerem Maße überbeschäftigt als Männer. Die nach Arbeitszeiten

¹ Amelie F. Constant und Steffen Otterbach (2011): Work Hours Constraints: Impacts and Policy Implications. IZA Policy Papers 35.

² Peter M. Sopp und Alexandra Wagner (2017): Vertragliche, tatsächliche und gewünschte Arbeitszeiten. SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research 909 (online verfügbar, abgerufen am 5. September 2018). Dies gilt für alle Onlinequellen in diesem Bericht, sofern nicht anders vermerkt; Enzo Weber und Franziska Zimmer (2017): The creation and resolution of working hour discrepancies over the life course. IAB Discussion Paper 2017/29; Ines Zapf und Enzo Weber (2017): The role of employer, job and employee characteristics for flexible working time: An empirical analysis of overtime work and flexible working hours' arrangements. IAB Discussion Paper 2017/04; Susanne Wanger (2016): Erwerbs- und Arbeitszeitmuster in Paarbeziehungen. Zeitschrift für Arbeitswissenschaft 70 (1), 55–63; Michael C. Knaus und Steffen Otterbach (2018): Work Hour Mismatch and Job Mobility: Adjustment Channels and Resolution Rate, Economic Inquiry, im Erscheinen; Hartmut Seifert et al. (2016): Arbeitszeitwünsche und ihre kurzfristige Realisierung, WSI Mitteilungen 2016 (4), 300–308; Martina Rengers, Julia Bringmann und Elke Holst (2017): Arbeitszeiten und Arbeitszeitwünsche: Unterschiede zwischen Mikrozensus und SOEP, WISTA – Wirtschaft und Statistik, 4/2017, 11–43; Daniel Ehing (2013): Unter- und Überbeschäftigung in Deutschland: Eine Analyse der Arbeitszeitwünsche von Erwerbstätigen vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, Zeitschrift für Sozialreform 60 (3), 247–272.

³ Susanne Wanger (2017): What makes employees satisfied with their working time? The role of working hours, time-sovereignty and working conditions for working time and job satisfaction. IAB Discussion Paper 2017/20. Steffen Otterbach, Mark Wooden und Yin King Fok (2016): Working-Time Mismatch and Mental Health. IZA Discussion Papers 9818.

⁴ Alfonso Sousa-Poza und Fred Henneberger (2002): An Empirical Analysis of Working-Hours Constraints in Twenty-one Countries, Review of Social Economy 60 (2), 209–242. Steffen Otterbach (2010): Mismatches Between Actual and Preferred Work Time: Empirical Evidence of Hours Constraints in 21 Countries, Journal of Consumer Policy, 33 (2), 143–161; Nadia Steiber und Barbara Haas (2012): Advances in explaining women's employment patterns, Socio-Economic Review 10 (2), 343–367.

⁵ Jeremy E. Reynolds und David R. Johnson (2012): Don't Blame the Babies: Work Hour Mismatches and the Role of Children, Social Forces 91 (1), 131–155.

⁶ Jeremy E. Reynolds (2014): Prevailing Preferences: Actual Work Hours and Work- Hour Preferences of Partners, ILR Review 67 (3), 1017–1041.

⁷ Robert Drago, Mark Wooden und David Black (2009): Who Wants and Gets Flexibility? Changing Work Hours Preferences and Life Events, ILR Review 62 (3), 394–414.

⁸ Rengers, Bringmann und Holst (2017), a. a. O.

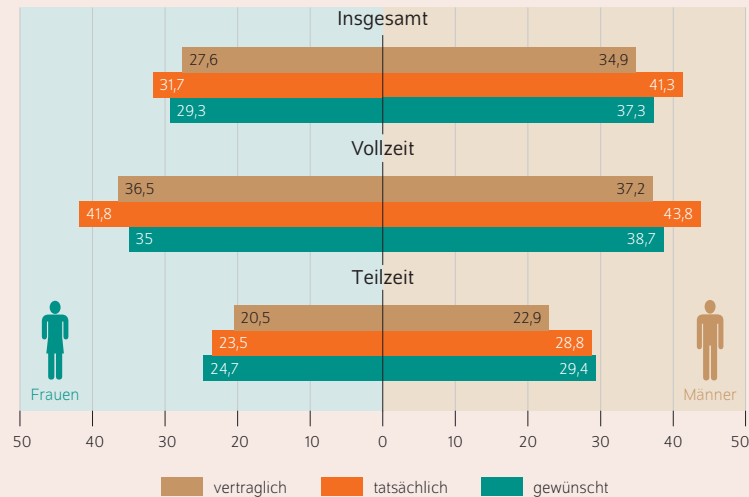
⁹ Statistisches Bundesamt (2016): Ungenutztes Arbeitskräftepotenzial im Jahr 2015: 5,7 Millionen Menschen wollen (mehr) Arbeit. Pressemitteilung vom 23. September 2016 – 338/16.

¹⁰ Elke Holst und Julia Bringmann (2016): Arbeitszeitrealitäten und Arbeitszeitwünsche in Deutschland: Methodische Unterschiede ihrer Erfassung im SOEP und Mikrozensus. SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research 859 (online verfügbar); Seifert et al. (2016

Abbildung 1

Durchschnittliche vertragliche, tatsächliche und gewünschte Arbeitszeiten von Frauen und Männern

Arbeitsstunden pro Woche insgesamt und nach Erwerbsumfang



Anmerkungen: Nur Personen in Paarhaushalten mit tatsächlichen Arbeitsstunden > 0; Nicht-Beschäftigte ausgeschlossen.

Quellen: SOEPv33; eigene Berechnungen.

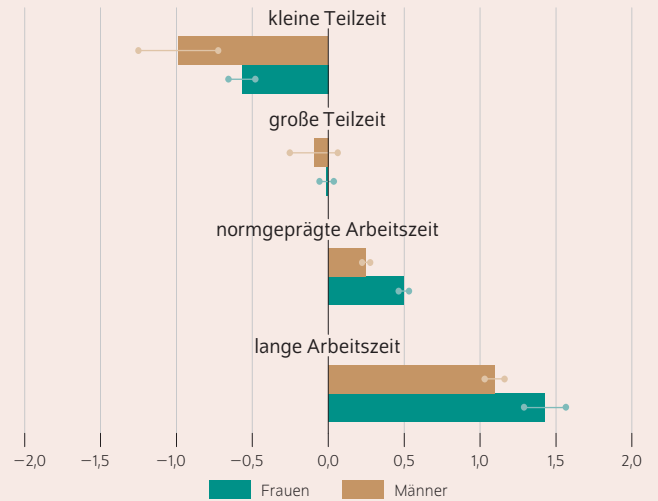
© DIW Berlin 2018

Die tatsächlichen Arbeitszeiten sind deutlich höher als die vertraglichen und Männer arbeiten mehr Stunden als Frauen.

Abbildung 2

Differenzen zwischen tatsächlichen und gewünschten Arbeitsstunden nach Beschäftigungsverhältnis

Durchschnittliche Stundenabweichung pro Woche



Anmerkungen: Nur Personen in Paarhaushalten mit tatsächlichen Arbeitsstunden > 0; Nicht-Beschäftigte ausgeschlossen. Überbeschäftigt (unterbeschäftigt): tatsächliche > (<) gewünschte Stunden; 95-Prozent-Konfidenzintervalle.

Quellen: SOEPv33; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2018

Je kleiner beziehungsweise größer die tatsächlichen Arbeitszeiten ausfallen, desto größer ist die Differenz zu gewünschten Wochenstunden.

differenzierte Betrachtung offenbart jedoch qualitativ ähnliche Muster für Männer wie Frauen. Vollzeitbeschäftigte Frauen würden im Mittel ihre Arbeitszeit sogar leicht stärker reduzieren als vollzeitbeschäftigte Männer. Hingegen liegen die gewünschten Stunden von Frauen in Teilzeit-Jobs über ihren tatsächlich gearbeiteten. Das gilt auch für teilzeitbeschäftigte Männer.

Die weiter ausdifferenzierten Stundendiskrepanzen bestätigen das Muster und zeigen einen gleichmäßigen Trend. Je weniger Wochenstunden gearbeitet werden, desto mehr weichen die gewünschten Arbeitszeiten von den tatsächlichen ab. Für lange Arbeitszeiten gilt dasselbe, nur dass weniger statt mehr Arbeitsstunden gewünscht werden. (Abbildung 2).

Männer und Frauen sind sehr unterschiedlich über die Arbeitszeitkategorien verteilt. Während mehr als die Hälfte der beschäftigten Frauen in Teilzeitjobs arbeitet, tun dies weniger als zehn Prozent der Männer. Demgegenüber arbeiten gut sieben Prozent der Frauen überlange Stunden, während fast ein Viertel der Männer besonders lange Arbeitszeiten aufweist (Abbildung 3). Das Narrativ, wonach Frauen mehr und Männer weniger arbeiten möchten, basiert demnach auf bestehenden Beschäftigungsstrukturen. In vergleichbaren Arbeitssituationen unterscheiden sich Wünsche zwischen Männern und Frauen nur geringfügig. Durch ihre

gestiegene Erwerbsbeteiligung möchten mittlerweile auch Frauen im Mittel ihre Arbeitszeit eher reduzieren.

Arbeitszeiten und -präferenzen in Paarhaushalten im Zeitverlauf konstant

Unterschiede in den Arbeitszeitstrukturen zwischen beschäftigten Männern und Frauen in Paarhaushalten sind in den letzten 30 Jahren erstaunlich stabil geblieben (Abbildung 4). Im selben Zeitraum ist allerdings die Beschäftigungsquote von Frauen deutlich gestiegen, was die Gruppe der beschäftigten Frauen heterogener macht. Abgesehen von zeitweilig höheren Arbeitsstunden im Zuge der Wiedervereinigung ist für Frauen ein leichter Aufwärtstrend bei gewünschten Stunden zu verzeichnen, während die gearbeiteten Stunden nahezu unverändert geblieben sind. Zwar arbeiten Männer im Mittel etwa zehn Wochenstunden mehr. Seit 2010 gibt es eine leicht abnehmende Tendenz sowohl bei gearbeiteten als auch bei gewünschten Arbeitsstunden.

Die Phase von 1990 bis ungefähr 1993 ausgenommen sind die Anteile überbeschäftigter Frauen im Zeitverlauf nahezu konstant geblieben. Die zunehmende Arbeitsmarktpartizipation von Frauen schlägt sich in einer leichten Zunahme der unterbeschäftigten Frauen nieder. Bei Männern hat die Überbeschäftigung leicht zugenommen.

Anteile der Über- und Unterbeschäftigung variieren mit Bildungsstand, Alter und Betriebszugehörigkeit

Das Niveau der Unterbeschäftigung ist bei Frauen mit niedrigem Bildungsstand (34 Prozent) deutlich größer als bei höher gebildeten (15 Prozent).¹² Zwölf Prozent der Männer mit niedrigem Bildungsniveau und nur neun Prozent der höher gebildeten Männer geben an, unterbeschäftigt zu sein. (Tabelle 1). Hingegen steigt die Häufigkeit, überbeschäftigt zu sein, erheblich mit dem Bildungsstand. So sind nur etwa 51 Prozent gering gebildeter Männer und gut 32 Prozent niedrig gebildeter Frauen überbeschäftigt. Hingegen geben 69 Prozent der hoch gebildeten Männer und 62 Prozent der hoch gebildeten Frauen an, überbeschäftigt zu sein.

Der Anteil unterbeschäftigter Männer sinkt mit dem Alter: von gut 17 Prozent für unter 25-Jährige auf zehn Prozent für Männer zwischen 45 und 65 Jahren. Spiegelbildlich nimmt der Anteil der Überbeschäftigung unter Männern – wenngleich in geringerem Ausmaß – mit dem Alter zu. Bei der Unterbeschäftigung gibt es für Frauen keinen Zusammenhang mit dem Alter. Allerdings nimmt das Niveau der Überbeschäftigung von 40 Prozent für unter 25-Jährige auf knapp 52 Prozent für die Altersgruppe zwischen 45 und 65 Jahren deutlich zu.

¹² Klassifikation nach ISCED 1997, vgl. das Glossar auf der Website des Ifo-Instituts (online verfügbar).

Tabelle 1

Über- und Unterbeschäftigung nach individuellen Merkmalen Anteile in Prozent

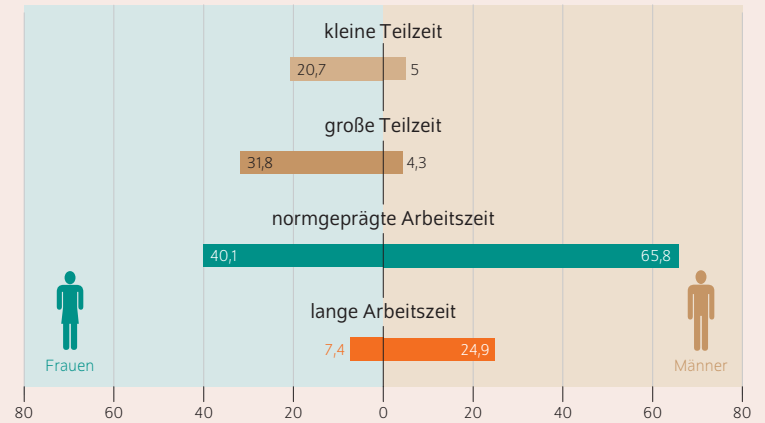
	Männer			Frauen		
	überbeschäftigt	unterbeschäftigt	keine Diskrepanz	überbeschäftigt	unterbeschäftigt	keine Diskrepanz
Bildungsstatus¹						
niedrig	51,4	12,4	36,2	32,1	34,2	33,7
mittel	59,3	12,2	28,4	50,3	21,7	28,0
hoch	68,7	8,5	22,9	62,3	14,6	23,1
Altersgruppe						
unter 25	57,1	17,1	25,7	40,4	22,8	36,8
25 bis unter 35	61,6	12,2	26,2	59,3	17,5	23,3
35 bis unter 45	63,0	10,8	26,2	51,4	19,8	28,8
45 bis 65	62,8	10,3	26,9	52,2	21,4	26,4
Dauer der Betriebszugehörigkeit						
bis zwei Jahre	54,4	16,2	29,4	40,8	28,5	30,7
über zwei bis fünf Jahre	63,3	10,6	26,1	51,4	21,7	26,9
über fünf bis zehn Jahre	62,2	10,3	27,5	50,7	19,6	29,7
über zehn bis 20 Jahre	65,9	8,7	25,4	61,1	16,1	22,8
über 20 Jahre	64,6	9,2	26,2	64,4	12,7	22,9

Anmerkung: Nur Personen mit tatsächlichen Arbeitsstunden > 0; Nicht-Beschäftigte ausgeschlossen.

Quellen: SOEPv33; eigene Berechnungen.

Abbildung 3

Tatsächliche Arbeitszeiten von Männern und Frauen Anteile in Prozent



Anmerkung: Nur Personen in Paarhaushalten mit tatsächlichen Arbeitsstunden > 0; Nicht-Beschäftigte ausgeschlossen

Quelle: SOEPv33; eigene Berechnungen.

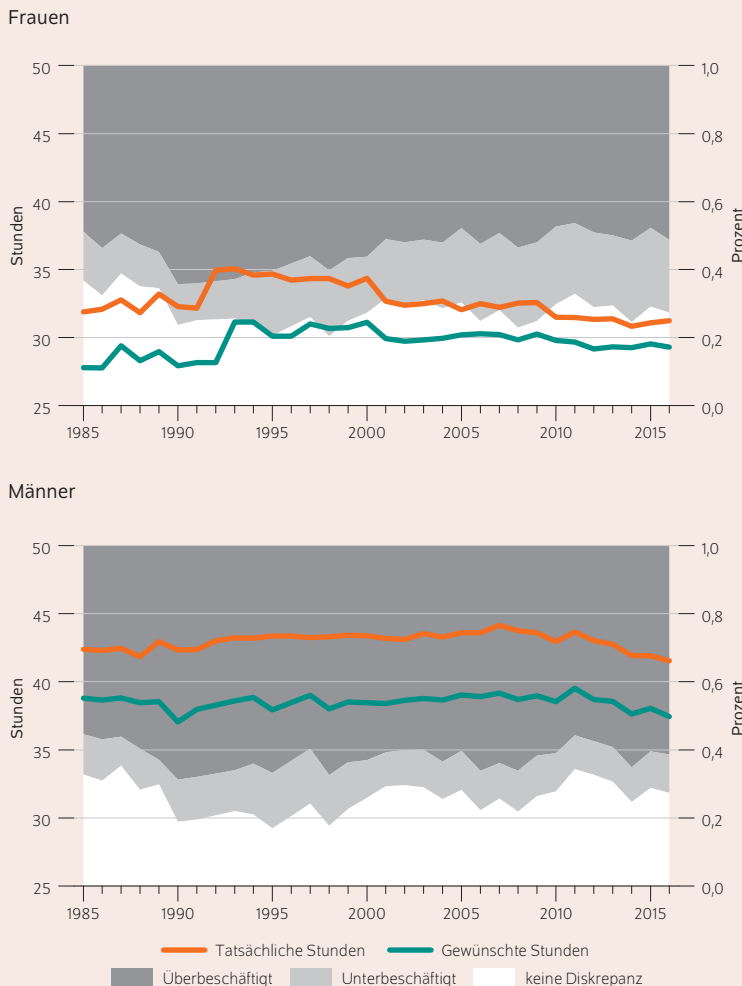
© DIW Berlin 2018

Mehr als jede zweite erwerbstätige Frau aus Paarhaushalten arbeitet Teilzeit, aber nur jeder zehnte Mann.

Abbildung 4

Entwicklung von Arbeitsstunden und -wünschen von Frauen und Männern

Anteile von Über- und Unterbeschäftigung in Prozent (rechte Skala) und gewünschte und tatsächliche durchschnittliche Arbeitszeit in Stunden (linke Skala)



Anmerkung: Nur Personen mit tatsächlichen Arbeitsstunden > 0; Nicht-Beschäftigte ausgeschlossen. Überbeschäftigt (unterbeschäftigt): tatsächliche > (<) gewünschte Stunden.

Quellen: SOEPv33; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2018

Die tatsächlichen Arbeitszeiten und -wünsche sind seit 30 Jahren relativ stabil, im Durchschnitt würden Männer wie Frauen aber gerne weniger arbeiten.

Ein Zusammenhang existiert auch für die Dauer der Firmenzugehörigkeit. Die Häufigkeit der Unterbeschäftigung sinkt, die der Überbeschäftigung steigt gleichmäßig mit der Anstellungsdauer. Die Zusammenhänge sind für Frauen stärker als für Männer.

Asymmetrische Arbeitszeitverteilung in Paarhaushalten – gleichmäßigere Verteilung gewünscht

Der Blick auf Paarhaushalte zeigt, dass es deutlich mehr Haushalte gibt, in denen der Mann mehr und die Frau weniger als die Hälfte aller Arbeitsstunden leisten (Abbildung 5, obere Balken). Dementsprechend ist auch der Anteil von Haushalten mit einem männlichen Alleinverdiener deutlich größer. Diese Asymmetrie ist – historisch bedingt – in Westdeutschland ausgeprägter als im Osten. In Ostdeutschland ist der Anteil von Zweiverdiener-Haushalten mit identischer oder ähnlicher Stundenzahl deutlich größer und der Anteil mit stark abweichenden Stundenzahlen entsprechend geringer.

In Bezug auf die gewünschten Stunden wird in den unteren Balken der Abbildung 5 deutlich, dass sich Paare eine gerechtere Aufteilung der Arbeitszeit wünschen. Der Wunsch nach einer symmetrischen Stundenverteilung beziehungsweise geringer Stundendifferenz wird offensichtlich häufiger angegeben. Einseitige Stundenverteilungen werden hingegen kaum gewünscht. Die Präferenz für eine gleichmäßige Verteilung ist in Ostdeutschland nach wie vor deutlich größer als im Westen.¹³

Zeitpräferenzen und Arbeitszeitrestriktionen

Die deskriptiven Analysen haben systematische Unterschiede zwischen Personengruppen in Paarhaushalten aufgezeigt. Dies könnte einerseits variierende individuelle Arbeitszeitwünsche widerspiegeln.¹⁴ Eine alternative Erklärung sind von außen einwirkende Restriktionen, die ArbeitnehmerInnen in unterschiedlichem Ausmaß betreffen. So werden für bestimmte Berufsgruppen und -profile primär Vollzeit-, für andere eher Teilzeitjobs angeboten. Arbeitszeitanpassungen in laufenden Arbeitsverhältnissen erweisen sich als schwierig.¹⁵ Zudem können Beschränkungen jenseits des Arbeitsmarktes der Realisierung von Zeitwünschen entgegenstehen.¹⁶ Beispielsweise können Kinder, kranke oder ältere Familienmitglieder betreuungsbedürftig sein. Fehlende Pflegeangebote erzeugen Beschränkungen, wodurch gewünschte Arbeitsstunden unerreichbar werden.

¹³ Für nicht beschäftigte Personen liegen Informationen zu gewünschten Stunden nur in der Unterscheidung nach Vollzeit und Teilzeit vor. Die detaillierten Kategorien wurden anhand der beobachteten Anteile der Beschäftigten geschätzt.

¹⁴ Ehing (2014), a. a. O., leitet systematische Gruppenunterschiede ab. Es bleibt offen, inwiefern dies Präferenzunterschieden oder Selektionseffekten geschuldet ist.

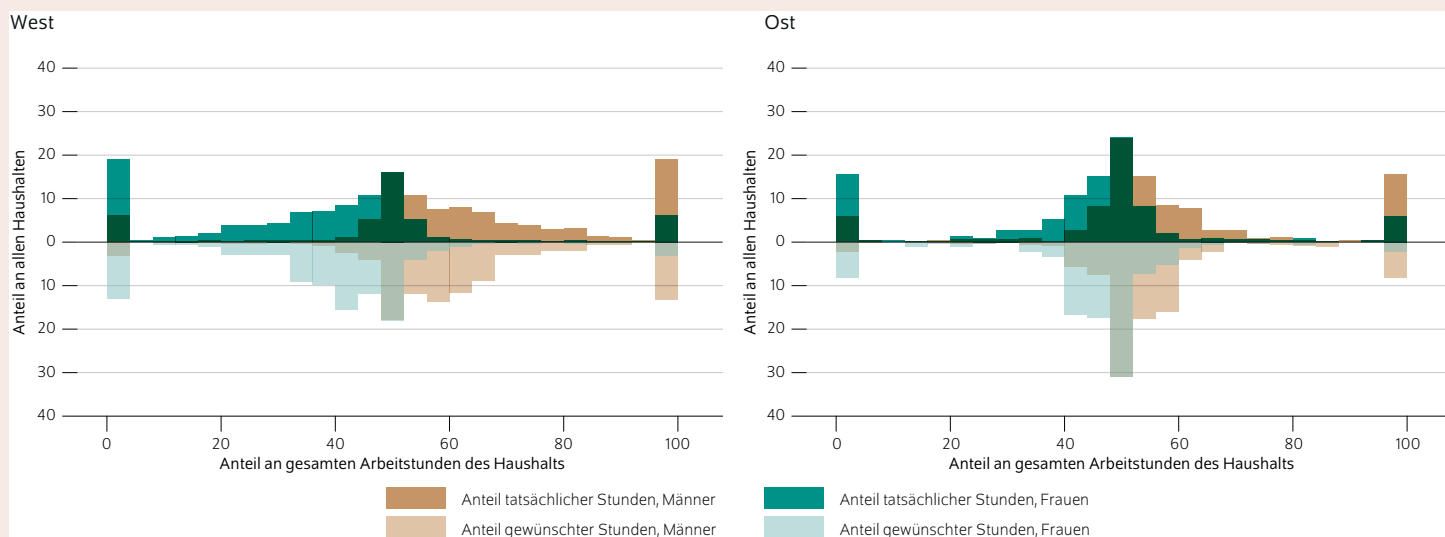
¹⁵ Knaus und Otterbach (2018), a. a. O.; Seifert et al. (2016), a. a. O.

¹⁶ Laut Drago, Wooden und Black (2009), a. a. O., spielen Faktoren, die von ArbeitnehmerInnen nicht unmittelbar beeinflussbar sind, eine größere Rolle bei der Erklärung des Mismatches als heterogene Arbeitszeitpräferenzen.

Abbildung 5

Verteilung der Anteile gearbeiteter und gewünschter Stunden in Paarhaushalten

Anteile in Prozent der gearbeiteten Stunden



Anmerkungen: Alle Paarhaushalte (einschließlich Nicht-Beschäftigter).

Lesbeispiel: In Westdeutschland ist die Arbeitszeit in etwa mehr als 15 Prozent aller Paarhaushalte gleichmäßig zwischen Männern und Frauen verteilt. In Ostdeutschland arbeiten in knapp 25 Prozent aller Paarhaushalte Frauen und Männer im identischen Umfang (vgl. jeweils den Balken in der Mitte des Diagramms).

Quelle: SOEPv33; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2018

Im Osten arbeiten Männer und Frauen in Paarhaushalten paritätischer als im Westen und wünschen auch eine noch gleichmäßigere Arbeitsverteilung.

Aufschluss zu diesen Fragen gibt¹⁷ ein empirisches Arbeitsangebotsmodell für Paarhaushalte mit Kindern unter 18 Jahren, das um Restriktionen in verschiedenen Bereichen erweitert wird (Kasten). Die aufgezeigten Unterschiede in der deskriptiven Analyse werden durch Restriktionsmechanismen (mangelnde Arbeitsnachfrage, starre geschlechtsspezifische Arbeitszeitnormen, unzureichendes Angebot an öffentlicher Kinderbetreuung) erklärt und systematisch mit der Variation in den Präferenzen verknüpft.

Zugangs- und Zeitrestriktionen variieren nach wirtschaftlicher Lage und Kinderbetreuungsmöglichkeiten

Die Ergebnisse zeigen, dass Paare mit Kindern, die in Regionen mit vergleichsweise schlechter Wirtschaftslage und hoher Arbeitslosigkeit leben, überdurchschnittlich von Restriktionen in allen erwähnten Stundenkategorien betroffen sind. Das Risiko (englisch: odds), restringiert zu sein, ist mit jedem Prozentpunkt Arbeitslosigkeit zwischen 1,1 und 1,4 mal größer. Dies gilt ebenfalls für Beschäftigte mit niedrigem Qualifikationsniveau, Personen ohne deutsche Staatsbürgerschaft sowie ArbeitnehmerInnen in Ostdeutschland

(Tabelle 2). Diese Personengruppen haben unabhängig von ihren präferierten Stunden häufiger Probleme, Zugang zum Arbeitsmarkt zu erhalten und ihre Arbeitszeitwünsche zu realisieren. Das Restriktionsrisiko von gering Qualifizierten ist im Vergleich zu ArbeitnehmerInnen mit hohem Qualifikationsniveau zwischen 1,2 und 2,8 mal höher. Ostdeutsche haben in drei von fünf Stundenkategorien ein statistisch signifikant höheres Risiko, von Beschränkungen betroffen zu sein; das Risikoverhältnis ist zwischen 1,9 und 3,0 mal größer. Der wesentliche Grund hierfür sind ihre allgemein schlechteren Arbeitsmarktchancen und ihre niedrigere Beschäftigungswahrscheinlichkeit.

Zeitrestriktionen bestehen nicht nur unmittelbar auf dem Arbeitsmarkt, sondern können dann auftreten, wenn Familienmitglieder pflege- oder betreuungsbedürftig sind und eine entsprechende Infrastruktur fehlt. Zeitkonflikte werden in solchen Fällen häufig durch ungewollte Arbeitszeitverkürzungen gelöst beziehungsweise können auch Überbeschäftigung hervorrufen. Die Ergebnisse zeigen in Bezug auf Kinderbetreuung, dass Mütter von Kleinkindern überdurchschnittlich häufig mit Zeitbeschränkungen bei Vollzeit- und langer Teilzeitbeschäftigung konfrontiert sind. Diese verringern sich, wenn Familien in Regionen leben, in denen die Versorgung mit öffentlicher Kinderbetreuung beziehungsweise Ganztagschulen überdurchschnittlich gut ist. Eine entsprechende

¹⁷ Kai-Uwe Müller, Michael Neumann und Katharina Wrohlich (2018): Labor supply under participation and hours constraints. An extended structural model for policy evaluations, DIW Discussion Paper 1758 (online verfügbar).

Kasten

Datenbasis und Methodik des Arbeitsangebotsmodells

Die hier beschriebenen Analysen wurden auf Basis eines erweiterten *Mikrosimulationsmodells mit Verhaltensanpassung* durchgeführt, in dem auch *Restriktionen auf dem Arbeitsmarkt* berücksichtigt sind.¹ Mit diesem Ansatz können Einkommensänderungen und Aufkommenswirkungen von noch nicht implementierten Reformen berechnet werden. Zudem lassen sich Ursachen und Wirkungen von Arbeitsmarktrestriktionen analysieren. Schließlich kann simuliert werden, wie eine Veränderung bei den Restriktionen die Arbeitswirklichkeit der Haushalte beeinflussen würde. Dadurch können auch unbeobachtete Faktoren kontrolliert werden, die in deskriptiven Analysen unberücksichtigt bleiben.

Das erste Element eines Mikrosimulationsmodells ist ein bevölkerungsrepräsentativer *Mikrodatensatz* mit detaillierten Informationen zu Einkommen, gewünschter und tatsächlicher Arbeitszeit und weiteren sozio-demografischen Merkmalen. Für die vorliegende Anwendung wird eine Stichprobe verwendet, die sich aus jeweils vier Wellen (2010-2013) des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) zusammensetzt. Das SOEP² ist eine repräsentative, seit 1984 wiederholt durchgeführte Befragung von Haushalten in Deutschland. Für die Jahre 2010 bis 2013 steht ergänzend die Befragung „Familien in Deutschland“ (FiD)³ zur Verfügung, die – analog zum SOEP – in Kooperation des DIW Berlin mit Kantar Public erhoben wurde. Bei FiD liegt der Fokus auf Haushalten mit Kindern (insbesondere Familien mit niedrigem Einkommen, Mehrkindfamilien, Alleinerziehenden und Familien mit sehr jungen Kindern) in Deutschland. Insgesamt werden Informationen zu knapp 5 000 Paarhaushalten in der Schätzung verwendet.

Das zweite Element des Mikrosimulationsmodells ist ein *Steuer-Transfer-Simulationsmodell*.⁴ Auf Basis des SOEP und FiD

werden die verfügbaren Einkommen für jeden Haushalt individuell simuliert. Die Simulation wird für den Status quo und die hypothetischen Reformalternativen durchgeführt. Auf dieser Basis können zunächst sowohl die Änderungen der verfügbaren Haushaltseinkommen als auch die fiskalischen Wirkungen von Reformen unter der Annahme berechnet werden, dass die Individuen ihr Verhalten infolge der Reform nicht anpassen. Das Modell berücksichtigt die wesentlichen Elemente des deutschen Steuer- und Transfersystems (beispielsweise die Einkommenssteuer, die Sozialversicherungsbeiträge und sämtliche wohlfahrtsstaatlichen Transfers) zum Rechtsstand 2015.

Das dritte Element der Mikrosimulation bildet ein um Restriktionen erweitertes Arbeitsangebotsmodell, das das gewünschte Arbeitsangebot von Müttern und Vätern als simultane Entscheidung abbildet. Dieses Modell ist als diskretes Auswahlmodell spezifiziert.⁵ Dabei wird angenommen, dass ein Haushalt zwischen mehreren Alternativen auswählt, die sich aus verschiedenen Kombinationen von Arbeitsstunden der Partner, entsprechender Freizeit und einem damit verbundenen Nettoeinkommen ergeben. Die Personen können zwischen Nichterwerbstätigkeit, geringfügiger Beschäftigung, kleiner und großer Teilzeit sowie Vollzeit und Vollzeit mit Überstunden wählen. Für jeden Haushalt werden mit dem Steuer-Transfer-Simulationsmodell für alle möglichen Arbeitszeitkategorien hypothetische Nettoeinkommen simuliert. In Kombination mit der bei der Befragung angegebenen gewünschten Arbeitszeit können die Parameter des Arbeitsangebotsmodells, also die durchschnittlichen Präferenzen für Arbeit und Freizeit, geschätzt werden und mit bestimmten Charakteristika der Haushalte in Zusammenhang gebracht werden.

Das Arbeitsangebotsmodell wird für die vorliegende Untersuchung um *Restriktionen auf dem Arbeitsmarkt* ergänzt. Dadurch kann berücksichtigt werden, dass einige Personen ungewollt arbeitslos sind oder ihre gewünschte Anzahl an Arbeitsstunden nicht verwirklichen können. Ob dies der Fall ist, wird auf Basis beobachteter Abweichungen von den in der Befragung angegebenen gewünschten und den ebenfalls erfragten tatsächlichen

¹ Kai-Uwe Müller, Michael Neumann und Katharina Wrohlich (2018): Labor supply under participation and hours constraints. An extended structural model for policy evaluations, DIW Discussion Paper 1758 (online verfügbar).

² Vgl. im Detail Jan Goebel et al. (2018): The German Socio-Economic Panel (SOEP). Journal of Economics and Statistics, im Erscheinen (online verfügbar).

³ Vgl. Mathis Schröder, Rainer Siegers, R. und C. Katharina Spieß (2013): Familien in Deutschland (FiD) – Enhancing Research on Families in Germany. SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research 556 (online verfügbar).

⁴ Zu den Details des hier genutzten Steuer-Transfer-Mikrosimulationsmodell STSM vgl. Victor Steiner et al. (2012): Documentation of the Tax-Benefit Microsimulation Model STSM, Version 2012, DIW Data Documentation 63 (online verfügbar).

⁵ Vgl. beispielsweise Arthur Van Soest (1995): Structural Models of Family Labor Supply: A Discrete Choice Approach, Journal of Human Resources, 30(1), 63–88.

Familienpolitik scheint daher geeignet, Zeitkonflikte von Müttern zu mindern; für Väter existiert keine Evidenz für diesen Zusammenhang.

Männer weniger in Vollzeit- und stärker in Teilzeit, Frauen häufiger in Vollzeit- und seltener in Teilzeit-Jobs beschränkt

Neben allgemeinen Zugangsbeschränkungen zum Arbeitsmarkt liefern die Ergebnisse ebenfalls Hinweise auf Zeitrestriktionen, die einzelne Stundenkategorien unterschiedlich

stark beeinflussen.¹⁸ Männer sind demnach in Vollzeitbeschäftigung sowie in Vollzeit mit Überstunden seltener von Restriktionen betroffen. Hingegen sind Männer, die in einer der drei Teilzeit-Kategorien arbeiten möchten, überdurchschnittlich zeitbeschränkt. Für Frauen zeigen sich hingegen niedrigere Restriktionswahrscheinlichkeiten in allen Arbeitszeitkategorien unterhalb der Vollzeit. Dies deutet auf einen geschlechtsspezifisch abgegrenzten Arbeitsmarkt hin. Unabhängig von ihren Präferenzen haben Männer eher

¹⁸ Müller, Neumann und Wrohlich (2018), a. a. O.

Arbeitsstunden ermittelt. Das Modell ermöglicht es, Zusammenhänge zwischen Restriktionen in den jeweiligen Arbeitszeitkategorien und den Charakteristika der Haushalte, der Personen beziehungsweise der Region, in der die Personen ihren Wohnsitz haben, zu identifizieren. So könnten beispielsweise Arbeitszeitzustände dazu führen, dass in einigen Berufen oder Wirtschaftssektoren bestimmte, von der jeweiligen Norm abweichende Arbeitszeitpräferenzen nicht bedient werden. Es könnte auch sein, dass Personen aufgrund familiärer Verpflichtungen von ihren Arbeitszeitpräferenzen abweichen müssen, weil beispielsweise keine entsprechende Kinderbetreuung verfügbar ist.

Für eine gegebene Arbeitszeitkategorie können diese Zusammenhänge nur auf Basis einer jeweils selektiven Personengruppe identifiziert werden. Personen mit unterschiedlichen Merkmalen und Tätigkeitsprofilen arbeiten (teilweise weit) überdurchschnittlich in spezifischen Arbeitszeitkategorien beziehungsweise würden gerne einen bestimmten Stundenumfang arbeiten. Ohne Berücksichtigung der ungleichen Verteilung der Personen über die Arbeitszeitkategorien wären die Modellparameter verzerrt. Da das Arbeitsangebotsmodell den Selektionsprozess in die Arbeitszeitkategorien erklärt, werden Arbeitsangebots- und Restriktionsmodell gemeinsam geschätzt. Die diesem Verfahren zugrunde liegende Annahme geht davon aus, dass in Bezug auf Präferenzen und Restriktionen verschiedene Arten von Haushalten existieren, deren Verteilungen nicht unabhängig voneinander sind.

Unter der Annahme, dass Präferenzen (zumindest kurzfristig) durch eine Reform nicht wesentlich verändert werden, können auf Basis der im Modell identifizierten Verhaltensparameter Veränderungen im Arbeitsangebotsverhalten der Haushalte prognostiziert werden, die aus reformbedingten Einkommensänderungen resultieren. Mithilfe der im Modell identifizierten Restriktionsparameter kann abgeschätzt werden, inwiefern sich ein abweichendes Arbeitsangebotsverhalten auch tatsächlich in veränderten Arbeitszeiten niederschlagen wird.

Probleme, geeignete Teilzeit-Jobs zu finden. Für Frauen erschweren diverse Beschränkungen vor allem die Realisierung gewünschter Vollzeitstellen.

Diese Interpretation stützt eine Betrachtung nach Berufsprofilen. Berufe mit Management-Aufgaben sind kaum zeitbeschränkt in der Überstundenkategorie. Dagegen lassen sich solche Tätigkeiten schwerer in normaler Vollzeit oder in Teilzeit ausüben. Dienstleistungsbeschäftigte weisen qualitativ ein ähnliches Muster auf. Hingegen gibt es kaum Restriktionen bei den niedrigen Arbeitsstunden in Berufen

mit einfachem Tätigkeitsprofil. Angestellte und Facharbeiter haben die geringsten Stundenbeschränkungen in herkömmlichen Vollzeitarbeitsverhältnissen.

Verbesserung der Anreize für Zweitverdiener in Paarhaushalten durch stundenlohnbezogene Subvention

Auf Basis des Arbeitsangebotsmodells mit Restriktionen lassen sich die Wirkungen verschiedener Reformmaßnahmen simulieren. Ein wesentliches Problem im deutschen Steuer- und Transfersystem besteht in mangelnden Arbeitsanreizen für ZweitverdienerInnen in Paarhaushalten. Daher werden auf Basis des Modells¹⁹ unter anderem die Effekte einer Lohnsubvention untersucht, die von der Höhe des Stundenlohns und der Zahl der Kinder im Haushalt abhängt und daran gebunden ist, dass die aufgenommene Beschäftigung mindestens einen Umfang von 25 Wochenstunden aufweist.

Bei den Wirkungen der Subvention können Anreizeffekte, Partizipations- und Stundenrestriktionen differenziert werden. Die Simulation zeigt, dass die reinen Anreizeffekte größer sind als die tatsächlich zu erwartenden Beschäftigungsänderungen. Ohne Restriktionen stiege der Anteil von Paaren, in denen beide Partner mehr als 24 Wochenstunden arbeiten, um etwa 35 Prozent (das entspricht einem Anstieg von 1,6 Prozentpunkten in dieser Kategorie). Aufgrund der Restriktionen liegt der realisierbare Anstieg unter 30 Prozent (das entspricht einem Anstieg von ca. 1,3 Prozentpunkten in dieser Kategorie). Demnach beeinträchtigen Arbeitszeitrestriktionen die Effektivität arbeitsmarkt- und familienpolitischer Maßnahmen.

Verringerung von Zeitrestriktionen birgt erhebliches Beschäftigungspotential

Auf Basis des Modells kann das Beschäftigungspotential abgeschätzt werden, wenn sämtliche Zugangs- und Zeitrestriktionen beseitigt wären und ArbeitnehmerInnen ihre Arbeitszeitwünsche ohne Beschränkungen realisieren könnten. Dies ist keine eigentliche „Politiksimulation“. Vielmehr verdeutlicht ein solches Szenario, wie stark die oben diskutierten Arbeitszeitmuster (auch) von Beschränkungen abhängen.

Ohne jegliche Restriktionen wäre die Beschäftigungsquote von Müttern in Paarhaushalten um zehn Prozentpunkte höher als im Status quo (etwa 75 Prozent). Ihre durchschnittlichen Arbeitsstunden würden um etwa 25 Prozent steigen. Dafür sind Zugangsbeschränkungen zum Arbeitsmarkt wesentlich verantwortlich. Hingegen würden Männer ihre Arbeitsstunden um rund fünf Prozent reduzieren. Der Stundeneffekt wäre deutlich größer für Mütter in West- als in Ostdeutschland und für gering Qualifizierte größer als für höhere Qualifikationsniveaus. Der Anteil von Paarhaushalten, in denen beide Partner mindestens 25 Wochenstunden arbeiteten, stiege beträchtlich. Die heterogenen Ergebnisse

¹⁹ Müller, Neumann und Wrohlich (2018), a. a. O.

Tabelle 2

Einflussfaktoren auf Stundenrestriktionen

Risikoverhältnis (Odds-Ratios)

	Marginale Beschäftigung	kleine Teilzeit	große Teilzeit	Vollzeit	Vollzeit mit Überstunden
Arbeitslosenquote	1,22**	1,20***	1,07**	1,05	1,40***
Niedrige Qualifikation (Referenz: hohe Qualifikation)	1,55**	1,49***	1,23***	1,35***	2,80***
Nichtdeutsche StaatsbürgerIn (Referenz: deutsche StaatsbürgerIn)	1,45**	1,36**	0,97	0,93	2,18***
Ostdeutschland (Referenz: Westdeutschland)	2,10*	2,97***	1,17	1,88***	1,16
Mann (Referenz: Frau)	8,33***	5,81***	3,63***	0,82***	0,31***
Manager (Referenz: qualifizierte Fachkraft)	1,12	0,96	1,31**	1,99***	0,81
Dienstleistungsbeschäftigte (Referenz: qualifizierte Fachkraft)	1,09	1,11	0,90	1,62***	0,71**
Einfache Tätigkeiten (Referenz: qualifizierte Fachkraft)	0,65***	0,70***	1,15	0,89	0,68*

Anmerkungen: Odds: Restriktionswahrscheinlichkeit für ein gegebenes Merkmal geteilt durch die Gegenwahrscheinlichkeit, Odds-Ratio (Risikoverhältnis): Odds für ein gegebenes Merkmal in Relation zu Odds für die Referenzkategorie; *** signifikant auf dem Ein-Prozent-Niveau, ** signifikant auf dem Fünf-Prozent-Niveau, * signifikant auf dem Zehn-Prozent-Niveau.

Lesbeispiel: Das Risikoverhältnis beträgt für gering Qualifizierte in Vollzeit-Jobs mit Überstunden 2,8 im Vergleich zu hoch Qualifizierten. Das bedeutet die Wahrscheinlichkeit, stundenbeschränkt zu sein ist für gering Qualifizierte in diesen Jobs 2,8 mal so hoch wie für hoch Qualifizierte.

Quellen: SOEP und FiD, Wellen 2010-2013; Regionaldaten der INKAR-Datenbank; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2018

spiegeln Unterschiede wider, die bereits in der deskriptiven Analyse deutlich geworden sind.

Wie erwähnt ist für dieses Szenario nur ein mittel- beziehungsweise langfristiger Horizont realistisch. Der völlige Wegfall von Zeitbeschränkungen beinhaltet neben einer drastisch verbesserten Kinderbetreuung auch Umwälzungen der Arbeitskultur und der Zeitflexibilität in Unternehmen. In der Studie zeigt sich, dass eine verbesserte Betreuungssituation bei Kleinkindern, aber auch bei der Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern große Teile des Beschäftigungspotentials bei Müttern freisetzen könnte.

Fazit: Restriktionen weiter reduzieren, Zeitflexibilität in Unternehmen auch durch Politikmaßnahmen erhöhen

Eine Vielzahl aktueller Studien verweist auf das Problem von Arbeitszeitrestriktionen, die Über- beziehungsweise Unterbeschäftigung von ArbeitnehmerInnen hervorrufen. Das Ausmaß und die Verfestigung dieser Diskrepanzen im Zeitverlauf wie auch eklatante Unterschiede nach Geschlecht, Qualifikation, Region und Familienstand sind mit aktuellen Daten belegbar. Hingegen nähern Frauen und Männer ihre Arbeitszeitwünsche langsam an und wünschen eine gerechtere Lastenteilung innerhalb der Partnerschaft.

Modell- und Simulationsergebnisse zeigen das Potential auf, das hinter Zugangs- und Arbeitszeitrestriktionen schlummert. Die Diskussion, Arbeitsanreize für Zweitverdiener durch Reformen im deutschen Steuer- und Transfersystem zu verbessern, ist nicht neu. Stundenlohnbezogene Subventionen, die eine Mindeststundenzahl voraussetzen, wären ein denkbarer Weg; die Effekte solcher Maßnahmen wären aber relativ gering, wie die exemplarische Simulation gezeigt hat. Aufgrund von Bürokratie- und Mitnahmekosten ist zudem die Skepsis gegenüber solchen Ansätzen traditionell eher groß.

Alternativ kann die Verringerung von Zeitrestriktionen auf unterschiedlichen Politikfeldern forciert werden. Mit dem Recht auf Teilzeit und dem Rückkehrrecht in Vollzeit ist die Arbeitszeitpolitik auf dem richtigen Weg. Die Familienpolitik der letzten Jahre ist ebenfalls ein wichtiger Baustein zur Verringerung von Beschränkungen für Mütter. Die verbesserte Ganztagsbetreuung (auch älterer Kinder) und Betreuungsqualität wird weitere Effekte zeitigen. Die Politik sollte zudem den Kulturwandel der Arbeitswelt, der von der Akzeptanz und Bereitschaft bei Unternehmen abhängt, gerade in Bezug auf Arbeitszeitflexibilität nachdrücklicher stärken. Dies käme nicht nur Familien mit Kindern zugute. Mittelfristig birgt beispielsweise die verbesserte Vereinbarkeit der Pflege und Erwerbstätigkeit im Alter ähnliche Beschäftigungspotenziale.

Michelle Harnisch ist studentische Mitarbeiterin in der Abteilung Staat am DIW Berlin | mharnisch@diw.de

Kai-Uwe Müller ist Leiter der Nachwuchsgruppe Zeitpolitik und wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Staat am DIW Berlin | kmueller@diw.de

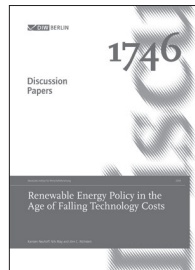
Michael Neumann war wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Staat am DIW Berlin

JEL: J22; J23; J16; J64

Keywords: Labor supply, working hours restrictions, gender

Discussion Papers Nr. 1746

2018 | Karsten Neuhoﬀ, Nils May, Jörn C. Richstein



Renewable Energy Policy in the Age of Falling Technology Costs

Cost of renewable energies have dropped, approaching wholesale power price levels. As a result, the role of renewable energy policy design is shifting—from covering incremental costs towards facilitating risk-hedging. An analytical model of the financing structure of renewable investment projects is developed to assess this effect und used to compare different policy design choices: contracts for differences, sliding premia, fixed premia and a setting without dedicated remuneration mechanism. The expected benefit for electricity consumers from reduced risk and financing costs is approximated at the example of a 2030 scenario for Germany. Policies like sliding premia, previously evaluated as providing

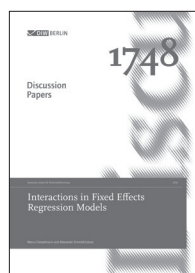
low-risk investment environments, provide for less risks hedging, when technology costs approach wholesale power prices. Contracts for differences provide in all scenarios the most effective hedge for investors against power prices uncertainty, enabling low-cost financing and reducing costs for consumers, while also hedging electricity consumers against high power prices.

www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere



Discussion Papers Nr. 1748

2018 | Marco Giesselmann, Alexander Schmidt-Catran



Interactions in Fixed Effects Regression Models

An interaction in a fixed effects (FE) regression is usually specified by demeaning the product term. However, this strategy does not yield a genuine within estimator. Instead, an estimator is produced that reflects unit-level differences of interacted variables whose moderators vary within units. This is desirable if the interaction of one unit-specific and one time-dependent variable is specified in FE, but it may yield problematic results if both interacted variables vary within units. Then, as algebraic transformations show, the FE interaction estimator picks up unit-specific effect heterogeneity of both variables. Accordingly, Monte Carlo experiments reveal that it is biased if one of the interacted variables is corre-

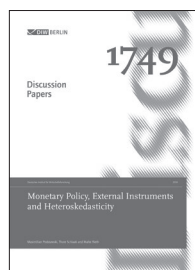
lated with an unobserved unit-specific moderator of the other interacted variable. In light of these insights, we propose that a within interaction of two timedependent variables be estimated by first demeaning each variable and then demeaning the product term. This "double-demeaned" estimator is not subject to bias caused by unobserved effect heterogeneity. It is, however, less efficient than standard FE and only works with $T > 2$.

www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere



Discussion Papers Nr. 1749

2018 | Maximilian Podstawski, Thore Schlaak, Malte Rieth



Monetary Policy, External Instruments and Heteroskedasticity

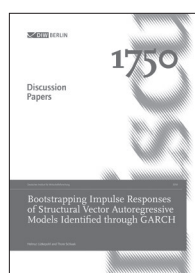
We develop a vector autoregressive framework for combining the information in an external instrument with the information in the second moments of the data to identify latent monetary shocks in the United States. We show that the framework improves the identification of the structural model and allows testing the validity of instruments proposed in the literature. Using a valid instrument, we then document that surprise monetary contractions lead to a medium-sized significant decline in economic activity, that the contractionary effect is also present during the great moderation, and that the role of monetary shocks in driving real and financial fluctuations is small in low and big in high volatility regimes.

www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere



Discussion Papers Nr. 1750

2018 | Helmut Lütkepohl, Thore Schlaak



Bootstrapping Impulse Responses of Structural Vector Autoregressive Models Identified through GARCH

Different bootstrap methods and estimation techniques for inference for structural vector autoregressive (SVAR) models identified by conditional heteroskedasticity are reviewed and compared in a Monte Carlo study. The model is a SVAR model with generalized autoregressive conditional heteroskedastic (GARCH) innovations. The bootstrap methods considered are a wild bootstrap, a moving blocks bootstrap and a GARCH residual based bootstrap. Estimation is done by Gaussian maximum likelihood, a simplified procedure based on univariate GARCH estimations and a method that does not re-estimate the

GARCH parameters in each bootstrap replication. It is found that the computationally most efficient method is competitive with the computationally more demanding methods and often leads to the smallest confidence sets without sacrificing coverage precision. An empirical model for assessing monetary policy in the U.S. is considered as an example. It is found that the different inference methods for impulse responses lead to qualitatively very similar results.

www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere



SOEP Papers Nr. 976

2018 | Elisabeth Liebau, Andreas Humpert, Klaus Schneiderheinze



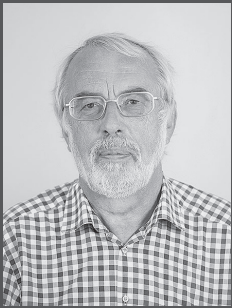
Wie gut funktioniert das Onomastik-Verfahren? Ein Test am Beispiel des SOEP-Datensatzes

In Deutschland kommt dem Onomastik-Verfahren von Humpert und Schneiderheinze für die Ziehung einer umfassenden Stichprobe von Personen mit Migrationshintergrund eine bedeutende Rolle zu. Das Verfahren leitet mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit die regionale Herkunft einer Person von ihrem Namen ab. In diesem Beitrag wird anhand verschiedener Gütekriterien der Frage nachgegangen, wie gut das Onomastik-Verfahren funktioniert und ob es möglicherweise bei bestimmten Zuwanderergruppen zu einer verzerrten Datengrundlage führen kann. Der vorliegende Verfahrenstest auf

Grundlage des SOEPs hat ergeben, dass das Onomastik-Verfahren insgesamt betrachtet bei 14 Prozent der Fälle eine falsche Zuordnung trifft. Die überwiegende Mehrheit dieser falschen Zuordnungen kommt bei der Gruppe von Personen mit Migrationshintergrund zustande. Bei der korrekten Identifikation einzelner Herkunftsländer weisen Japan (100%), Deutschland bzw. kein Migrationshintergrund (98%) und die Türkei (97%) die höchsten Trefferquoten auf. Bei Herkunftsländern wie der Schweiz (2%) und Österreich (2%) werden die geringsten Trefferquoten gemessen. Durch den Einsatz des Onomastik-Verfahrens wird das Ausmaß des Integrationsfortschrittes für Zuwanderer und ihrer Nachkommen aus Herkunftsländern mit bedeutendem (Spät-)Aussiedlerzustrom unterschätzt. Ursache hierfür dürfte die nicht vollständige Identifizierung der Teilgruppe der (Spät-)Aussiedler sein, die insbesondere hinsichtlich Sprache, Identifikation mit Deutschland und sozialer Einbettung besser integriert sind. Bei den anderen untersuchten Ländern wird hingegen die soziale und strukturelle Integrationsdimension durch den Einsatz des Onomastik-Verfahrens überschätzt. Die Suche nach den Gründen für falsche Zuordnungen oder unvollständige Identifizierung von Teilgruppen legt offen, dass für die Hälfte aller Fehler ein vollständig deutschsprachiger Name der Person mit Migrationshintergrund (durch deutschsprachiges Ausland oder deutsche Minderheiten) eine plausible Erklärung darstellt.

www.diw.de/publikationen/soeppapers





KARL BRENKE

Berliner Landespolitik: Rückkehr zur Ausgabefreudigkeit

Karl Brenke, Wissenschaftlicher Referent im
Vorstandsbereich des DIW Berlin.
Der Kommentar gibt die Meinung des Autors wieder.

Seit fünf Jahren nimmt die Wirtschaftsleistung im Euroraum wieder zu; die Krise scheint überwunden zu sein. Der Schein trügt aber. Denn das Wachstum beruht auch auf Doping. Die Europäische Zentralbank hat die Leitzinsen auf ein extrem niedriges Niveau gesenkt und saugt die Schuldtitel der Mitgliedsstaaten einfach auf. Und trotz des Wirtschaftswachstums verharrt die Staatsschuld gemessen an der Wirtschaftsleistung in Südeuropa und Frankreich auf hohem Niveau. Die Zentralbank wird ihre Politik nicht allzu lange beibehalten können, zumal sich zunehmend unliebsame Nebenwirkungen zeigen. So haben sich die Preise bei den Vermögenswerten immer mehr aufgebläht, was in manchen Ländern zu stark steigenden Mieten führt. Die Lage ist also recht fragil.

In Deutschland ist es allerdings gelungen, die Schulden kräftig zu drücken. Die meisten Bundesländer haben ihre Schulden reduzieren können, und der Bund erzielte sogar Haushaltsüberschüsse. Die Menschen neigen jedoch dazu, die Gegenwart in die Zukunft fortzuschreiben. Ausgeblendet wird, dass auf einen wirtschaftlichen Aufschwung immer ein Abschwung folgt. Daher sollte sich die Finanzpolitik trotz sprudelnder Steuereinnahmen nicht dazu verleiten lassen, nun freudig Geld auszugeben und Entscheidungen zu treffen, die auch in der Zukunft erhöhte Ausgaben nach sich ziehen.

Die Erfahrung lehrt aber: Politik ist keineswegs immer rational. Ein besonders gutes Beispiel dafür ist Berlin. Nach dem Fall der Mauer glaubte man an einen Wirtschaftsboom und lebte über die Verhältnisse. Einige Jahre später wurde aus dem Rausch ein Kater; man musste bei den Ausgaben auf die Bremse treten. Zunächst geschah das nur halbherzig. In der vergangenen Dekade wurde der Rotstift dann radikal angesetzt – aus heutiger Sicht sogar übermäßig, da etwa bei der Infrastruktur nicht einmal für den Erhalt der Substanz gesorgt wurde. All das scheint vergessen zu sein. Denn angesichts der guten Konjunktur macht sich in Berlin inzwischen wieder Sorglosigkeit breit. Gerade bei sozialen Leistungen gibt sich die Politik großzügig. So hat man gerade als einziges Bundesland die Kita-Gebühren abgeschafft; davon profitieren auch gutverdienende Eltern. Für Hartz-IV-Ber-

dürftige gibt es schon seit Längerem besondere Vergünstigungen. Abgelehnte Asylsuchende sollen nicht abgeschoben werden. Häuser werden zu hohen Preisen gekauft und billig vermietet. Die Beispiele lassen sich fortsetzen.

Nun wird über weitere Mehrausgaben diskutiert. So kommt aus der Berliner SPD der Vorschlag, dass auch das Essen in Kitas und Schulen vom Staat spendiert werden müsste. Unternehmen, die Aufträge des Landes erhalten wollen, soll ein Mindestlohn von 12,63 Euro vorgeschrieben werden. Das würde die öffentlichen Aufträge noch mehr verteuern. Deren Kosten sind ohnehin schon hoch, da aufgrund einer Vielzahl von berlinspezifischen Regulierungen der Wettbewerb erheblich eingeschränkt wurde.

Zudem sollen die Löhne der öffentlich Bediensteten angehoben werden. Das ist allerdings eine berechtigte Forderung. Denn wegen niedriger Löhne infolge der vorhergehenden Sparmaßnahmen war das Land Berlin lange Zeit kein attraktiver Arbeitgeber. Nun fehlen die Fachkräfte, so dass manche Dienste mehr schlecht als recht erbracht werden. Eine marktgerechte Entlohnung ist daher unvermeidlich. Eine rationale, zukunftsorientierte Politik würde nun versuchen, die damit verbundenen Mehrausgaben durch Einsparungen an anderer Stelle zu finanzieren. Da bieten sich gerade in Berlin viele Möglichkeiten an, etwa bei den Sozialleistungen, bei der Doppelstruktur der Verwaltung (Senat und Bezirke), bei der zunehmenden Bürokratisierung von Verwaltungsabläufen et cetera. Man müsste aufgabenkritisch alle Ausgaben auf den Prüfstand stellen. Davon ist aber nicht die Rede, und das entspricht auch nicht der Tradition der Berliner Politik. Man lebt gern auf großem Fuß, zumal man gelernt hat, andere an der Zeche beteiligen. Immerhin ein Drittel der Einnahmen des Landes kommt vom Bund und anderen Ländern.