



267 Bericht von Jonas Jessen, C. Katharina Spieß, Sevrin Waights und Andrew Judy

Gründe für unterschiedliche Kita-Nutzung von Kindern unter drei Jahren sind vielfältig

- Kita-Nutzung von Kindern unter drei Jahren unterscheidet sich stark nach Bildung der Mutter und Migrationshintergrund der Eltern
- Sowohl bei weniger gebildeten Müttern als auch bei Eltern mit Migrationshintergrund werden Betreuungswünsche seltener erfüllt
- Zielgruppenspezifische Ausrichtung von Maßnahmen ist notwendig, um Teilhabe von unter Dreijährigen in Kitas zu gewährleisten

276 Interview mit C. Katharina Spieß

280 Kommentar von Jan Philipp Fritsche und Patrick Christian Harms

Reflexe aus der Finanzkrise sind nicht genug!

Rohstoffbaisse – Fertigwarenpreise – Lebenshaltungskosten.

An den Weltrohstoffmärkten hat sich die seit etwa zwei Jahren rückläufige Preistendenz in den letzten Monaten außerordentlich verschärft. Gegenwärtig liegen in Deutschland gegenüber Juni 1929 die Preise für

Kupfer ...	um 33 Prozent	Flachs ...	Um 22 Prozent
Blei ...	„ 24 „	Jute ...	„ 27 „
Zink ...	„ 40 „	Rohseide ...	„ 33 „
Zinn ...	„ 31 „	Rindshäute ...	„ 18 „
Wolle ...	„ 29 „	Schrott ...	„ 33 „
Baumwolle ...	„ 29 „	Kautschuk ...	„ 40 „

niedriger. Diese Preisrückgänge sind einerseits Ausdruck des allgemeinen Konjunkturrückgangs, von dem nunmehr nahezu alle wichtigen Länder der Welt und alle Wirtschaftszweige erfasst worden sind. Zum anderen sind sie Ausdruck des seit 1920/21 anhaltenden strukturellen Preisabbaus, der nur durch konjunkturell bedingte Preiserhöhungen vorübergehend unterbrochen wurde.

Aus dem Wochenbericht Nr. 14 vom 2. Juli 1930

IMPRESSUM



DIW Berlin — Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.

Mohrenstraße 58, 10117 Berlin

www.diw.de

Telefon: +49 30 897 89-0 Fax: -200

87. Jahrgang 1. April 2020

Herausgeberinnen und Herausgeber

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

Chefredaktion

Dr. Gritje Hartmann; Dr. Wolf-Peter Schill

Lektorat

Dr. Kai-Uwe Müller

Redaktion

Dr. Franziska Bremus; Rebecca Buhner; Claudia Cohnen-Beck; Dr. Anna Hammerschmid; Petra Jasper; Sebastian Kollmann; Bastian Tittor; Sandra Tubik; 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

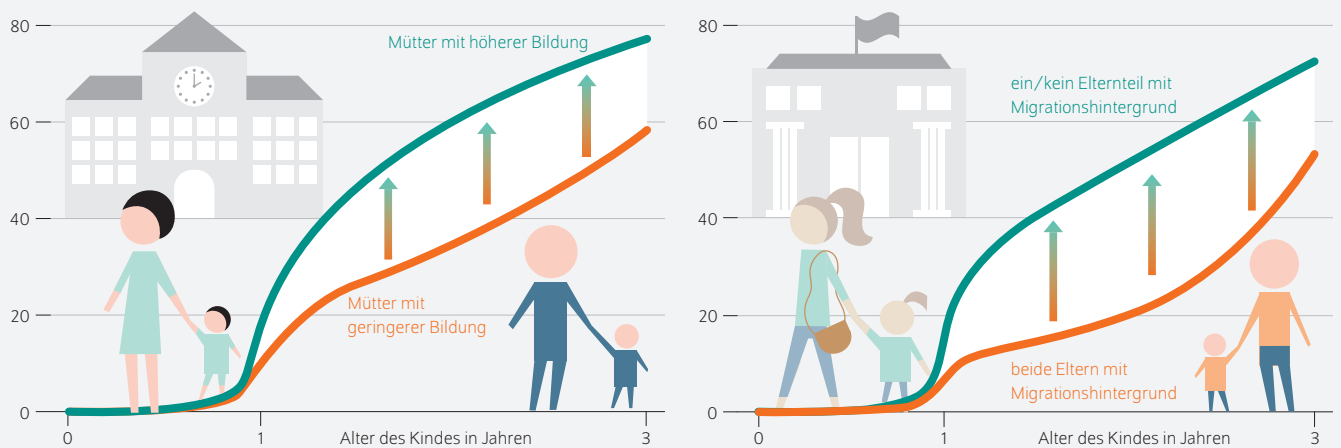
Gründe für unterschiedliche Kita-Nutzung von Kindern unter drei Jahren sind vielfältig

Von Jonas Jessen, C. Katharina Spieß, Sevrin Waights und Andrew Judy

- Kita-Nutzung von Kindern unter drei Jahren unterscheidet sich stark nach Bildung der Mutter und Migrationshintergrund der Eltern
- Sowohl bei weniger gebildeten Müttern als auch bei Eltern mit Migrationshintergrund werden Betreuungswünsche seltener erfüllt als bei anderen Familien
- Wenn der regionale Mangel an Kita-Plätzen abnimmt, werden Kinder von Müttern ohne Abitur eher in Kitas betreut
- Unterschiede der Kita-Nutzung nach dem Migrationshintergrund der Eltern könnten sich auch bei besserer Kita-Qualität und leichteren Anmeldemodalitäten verringern
- Zielgruppenspezifische Ausrichtung von Maßnahmen ist notwendig, um Teilhabe von unter Dreijährigen in Kitas zu gewährleisten

Kita-Nutzung unterscheidet sich nach Bildung der Mutter und Migrationshintergrund der Eltern

In Prozent



Quelle: Eigene Darstellung.

© DIW Berlin 2020

ZITAT

„Bei der Kita-Nutzung von Kindern unter drei Jahren gibt es nach wie vor große Unterschiede nach dem Familienhintergrund. Ein weiterer Ausbau der Kita-Plätze kann dabei helfen, diese Unterschiede zu verringern, aber es sind auch weitere zielgerichtete Maßnahmen erforderlich.“

— C. Katharina Spieß —

MEDIATHEK



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

Gründe für unterschiedliche Kita-Nutzung von Kindern unter drei Jahren sind vielfältig

Von Jonas Jessen, C. Katharina Spieß, Sevrin Waights und Andrew Judy

ABSTRACT

Obwohl der Anteil von Kindern unter drei Jahren in der Kindertagesbetreuung in den letzten Jahren stark gestiegen ist, bestehen immer noch große Unterschiede in der Inanspruchnahme von Kita-Plätzen: Haben Mütter eine geringere Bildung oder beide Eltern einen Migrationshintergrund, dann besuchen ihre Kinder seltener eine Kita. Ein Ziel des im vergangenen Jahr verabschiedeten Gute-KiTa-Gesetzes ist, die Teilhabe im Kita-Bereich zu verbessern. Dieser Bericht untersucht auf Basis der Kinderbetreuungsstudie des Deutschen Jugendinstituts (DJI), welche Gründe dieser unterschiedlichen Inanspruchnahme von Kita-Plätzen zugrunde liegen. Es zeigt sich, dass Mütter mit einer geringeren Bildung seltener Kita-Plätze in Anspruch nehmen wollen als besser gebildete. Wollen weniger gebildete Mütter ihr Kind in einer Kita betreuen lassen, wird ihnen dieser Wunsch seltener erfüllt. Analysen für bevölkerungsreiche Landkreise und Städte zeigen, dass ein weiterer Kita-Ausbau diese bildungsbezogenen Nutzungsunterschiede verringern würde. Betreuungswünsche von Eltern mit Migrationshintergrund werden noch seltener erfüllt. Allerdings scheint dies nicht nur mit einer zu geringen Zahl an Kita-Plätzen zu tun zu haben. Vielmehr geben Familien mit Migrationshintergrund an, eher Kitas zu nutzen, wenn es zum Beispiel mehrsprachige ErzieherInnen gibt. Dies verdeutlicht, wie wichtig eine zielgruppenspezifische Ausrichtung von Maßnahmen ist, um die Teilhabe bei der Betreuung von unter Dreijährigen (U3) zu verbessern.

Auch wenn in den vergangenen Jahren die Nutzung der Kindertagesbetreuung bei Kindern unter drei Jahren nicht zuletzt aufgrund des Ausbaus der öffentlich finanzierten Kindertagesbetreuung stark zugenommen hat, sind nach wie vor große Nutzungsunterschiede zwischen sozioökonomischen Gruppen festzumachen: Kinder aus sozial schlechter gestellten Familien nutzen mit einer geringeren Wahrscheinlichkeit diese Angebote als diejenigen aus einkommens- und bildungsstärkeren Familien. In der gleichen Altersgruppe sind auch Kinder von Eltern mit Migrationshintergrund in Kindertageseinrichtungen unterrepräsentiert – allerdings nur dann, wenn beide Eltern einen Migrationshintergrund haben. Entsprechende Befunde werden seit einigen Jahren diskutiert.¹ Vor diesem Hintergrund war mit der Verlegung des Rechtsanspruchs auf einen Kita-Platz um zwei Jahre² vielfach die Erwartung verbunden, dass damit auch sozioökonomische Nutzungsunterschiede zurückgehen. Frühere Analysen des DIW Berlin zeigen allerdings, dass dies bisher nicht der Fall war.³ Somit können nach wie vor nicht alle Kinder in gleichem Maße eine außerfamiliäre frühe Bildung und Betreuung nutzen.

Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, dass das Gute-KiTa-Gesetz unter anderem auf eine Verbesserung der Teilhabe bei der Kindertagesbetreuung setzt – neben den Zielen, nachhaltig und dauerhaft die Qualität der frühen Bildung, Erziehung und Betreuung weiterzuentwickeln sowie einen Beitrag zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu leisten. Auch die Agenda 2030 zu einer nachhaltigen Familienpolitik hat als ein Fortschrittsziel definiert, dass „Kinder in der Breite“, aber besonders jene aus benachteiligten

¹ Vgl. z. B. Pia Schober und C. Katharina Spieß (2012): Frühe Förderung und Betreuung von Kindern: Bedeutende Unterschiede bei der Inanspruchnahme besonders in den ersten Lebensjahren. DIW Wochenbericht 43, 17-31 (online verfügbar; abgerufen am 30. März 2020). Dies gilt auch für alle anderen Online-Quellen dieses Berichts, sofern nicht anders vermerkt; oder Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2013): Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Bundestagsdrucksache 17/12200.

² Seit 2013 haben alle Kinder ab dem zweiten Lebensjahr einen Rechtsanspruch auf einen Platz in der Kindertagesbetreuung, bereits seit 1996 besteht ein Rechtsanspruch auf einen Platz in einer Kindertageseinrichtung für Kinder ab dem vierten Lebensjahr.

³ Vgl. für eine neuere Studie Jonas Jessen, Sophia Schmitz, C. Katharina Spieß und Sevrin Waights (2018): Kita-Besuch hängt trotz ausgeweitetem Rechtsanspruch noch immer vom Familienhintergrund ab. DIW Wochenbericht 38, 825-835 (online verfügbar).

Haushalten von hochwertigen Betreuungsangeboten profitieren sollen. Ein Indikator zur Messung, ob dieses Ziel erreicht ist, ist die Entwicklung der Nutzungsquoten nach dem Bildungshintergrund der Mutter.⁴

Das Gute-KiTa-Gesetz sieht vor, dass die Länder entsprechend ihres Entwicklungsbedarfs Maßnahmen aus zehn unterschiedlichen Handlungsfeldern identifizieren. Diese Felder umfassen vielfältige Ansatzpunkte zur Verbesserung der pädagogischen Qualität. Eine weitere Maßnahme ist die Entlastung von Eltern bei den Gebühren. Dies kann grundsätzlich zu einer veränderten Teilhabe beitragen, wenn zu hohe Kita-Gebühren der Grund sind, dass die Kindertagesbetreuung nicht in Anspruch genommen wird.⁵ Allerdings ist aus früheren Elternbefragungen bekannt, dass es vielfältige Gründe gibt, warum Kitas nicht genutzt werden: Neben zu hohen Kosten werden eine nicht zufriedenstellende Qualität oder eine zu weite Entfernung zur Kita genannt.⁶ Vielfach wird jedoch auch angegeben, dass kein Kita-Platz zur Verfügung stand, dass also ein bestehender Betreuungswunsch nicht erfüllt wurde. Im ökonomischen Sinne kann hier von einer Rationierung gesprochen werden.⁷ Neben diesen Umfrageergebnissen liegen bisher nur wenige mikrodatenbasierte Forschungsarbeiten vor, die sich systematisch mit Gründen für die Nichtnutzung der Kindertagesbetreuung durch unterschiedliche sozioökonomische Gruppen befassen.⁸ Das ist der Ansatzpunkt dieses Beitrags: Er untersucht insbesondere, inwiefern eine Rationierung der Kita-Plätze ein Grund für die geringere Nutzung bestimmter Gruppen im U3-Bereich ist. Dabei werden zwei Gruppen analysiert, deren Nachfrageverhalten aufgrund der vorhandenen Nutzungsunterschiede für die Analyse sehr interessant ist und mit den Daten besonders gut zu untersuchen ist: erstens Kinder von Müttern mit formal geringerer Bildung⁹ und zweitens Kinder, von denen beide Eltern einen Migrationshintergrund haben. Die Analysen basieren auf der Kinderbetreuungsstudie (KiBS) des DJI der Jahre 2012 bis 2016. Diese Daten stehen der Forschung für weitere Analysen zur Verfügung, während neuere Umfragewellen der wissenschaftlichen Öffentlichkeit noch nicht zugänglich sind (Kasten).¹⁰

⁴ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2019): Agenda 2030 – nachhaltige Familienpolitik.

⁵ Siehe dazu § 2 Satz 2 KiTa-Qualitäts- und Teilhabeverbesserungsgesetz.

⁶ Vgl. z. B. Kai-Uwe Müller et al. (2013): Evaluationsmodul Förderung und Wohlergehen von Kindern. DIW Berlin Politikberatung kompakt Nr. 73; und Christian Alt et al. (2019): DJI-Kinderbetreuungsreport 2018.

⁷ In der Ökonomie wird der Begriff der „Rationierung“ verwendet, wenn es aus unterschiedlichen Gründen nicht zu einem Ausgleich von Angebot und Nachfrage kommt. Ist die Nachfrage größer als das Angebot, werden die Nachfrager rationiert.

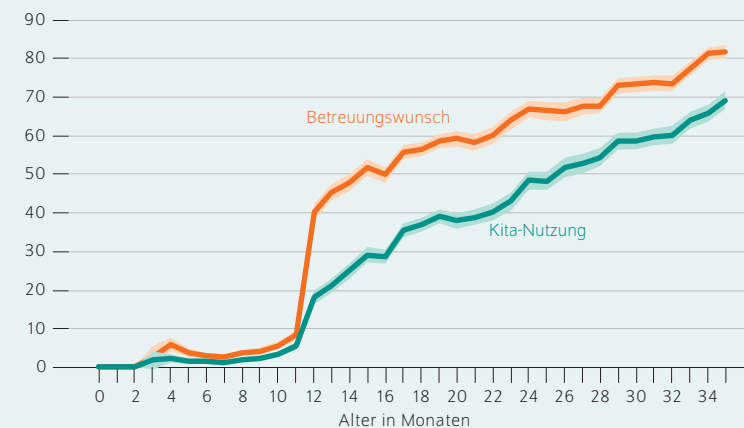
⁸ Neben diesen Arbeiten, die sich auf die direkt erfragten Gründe für die Nichtnutzung beziehen, befassen sich z. B. Henning Hermes, Philipp Lergeltporer, Frauke Peter, Simon Wiederhold (2020) mit den Gründen von Nutzungsunterschieden: Information, Assistance, and Childcare Utilization – Evidence From a Randomized Controlled Trial, mimeo.

⁹ Im Folgenden wird der Einfachheit halber nur von „geringerer Bildung“ geschrieben.

¹⁰ Für eine ausführlichere Darstellung und weitere Analysen vgl. Jonas Jessen, Sophia Schmitz und Sevrin Waights (2019): Understanding Day Care Enrolment Gaps. CEP Discussion Paper No 1650.

Abbildung 1

Kita-Nutzung und Betreuungswunsch nach Alter des Kindes Anteil in Prozent



Anmerkung: Die schattierten Flächen stellen 95-Prozent-Konfidenzintervalle dar.

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis von KiBS Panel 2012–2016 im Mittel über alle Jahre, gewichtet. N=62.473.

© DIW Berlin 2020

Ab dem zweiten Lebensjahr übersteigen die Betreuungswünsche deutlich die Kita-Nutzung.

Kita-Rationierung je nach Alter der Kinder unterschiedlich

Abbildung 1 gibt in Abhängigkeit des Alters der Kinder den Anteil der unter Dreijährigen wieder, die einen Kita-Platz in Anspruch nehmen. Dem wird der Anteil der Kinder gegenübergestellt, deren Eltern einen Betreuungswunsch haben. Es zeigt sich, dass im ersten Lebensjahr die Nutzung sehr gering ist und die Betreuungswünsche nur geringfügig darüber liegen. Für Kinder im zweiten Lebensjahr ist die Rationierung deutlich höher. Hier geben im Mittel aller Jahre 21 Prozent der Eltern an, „rationiert“ zu sein, das heißt einen Betreuungswunsch, aber keinen Platz zu haben (Tabelle 1), wobei dies sowohl 2012 wie auch 2016 knapp 24 Prozent waren. Für Kinder im dritten Lebensjahr zeigt sich eine etwas geringere Rationierung: Knapp 15 Prozent der Eltern geben an, keinen Platz für ihre Kinder zu haben, obwohl ein Betreuungswunsch besteht (2012 waren es 19 Prozent und 2016 knapp 17 Prozent). Neue Berechnungen des DJI auf der Basis einer neuen KiBS-Befragung, die der Wissenschaft zur Analyse noch nicht zugänglich ist, zeigen, dass sich die Rationierung über alle null- bis dreijährigen Kinder kaum verringert hat: 2018 waren es – wie im letzten hier verfügbaren Jahr 2016 – 14 Prozent.¹¹

Rationierung besonders ausgeprägt bei Kindern, deren Mütter geringere Schulbildung haben

Weitere Analysen differenzieren nach der Bildung der Mutter und dem Migrationshintergrund der Eltern. Mütter zählen dabei zur Kategorie „mit geringerer Bildung“, wenn sie keine

¹¹ Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2020): Kindertagesbetreuung Kompakt. Ausbau und Bedarf 2018 (online verfügbar).

Tabelle 1

Kita-Nutzung, Betreuungswünsche und Rationierung nach Alter des Kindes

In Prozent

	Alter der Kinder: 1–2 Jahre			Alter der Kinder: 2–3 Jahre			Alter der Kinder: 0–3 Jahre		
	Kita-Nutzung	Betreuungs-wunsch	Rationiert	Kita-Nutzung	Betreuungs-wunsch	Rationiert	Kita-Nutzung	Betreuungs-wunsch	Rationiert
2012	28,4	51,9	23,5	51,1	70,1	19,0	27,6	44,5	16,9
2013	30,8	52,0	21,2	53,9	69,7	15,8	29,3	41,7	12,4
2014	33,5	50,3	16,8	59,7	70,7	11,0	31,9	41,1	9,2
2015	35,4	54,5	19,1	63,0	74,1	11,1	33,6	43,6	10,0
2016	36,1	60,4	24,3	60,6	77,2	16,6	32,8	47,0	14,2
Alle Jahre	32,9	53,9	21,0	57,7	72,4	14,7	31,0	43,6	12,6
N	26 215	26 196	26 196	21 680	21 672	21 672	62 473	62 435	62 435

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von KiBS Panel 2012–2016, gewichtet.

© DIW Berlin 2020

Tabelle 2

Kita-Nutzung von unter Dreijährigen und Betreuungswünsche nach Jahr Familienhintergrund

In Prozent

	Mutter kein Abitur			Mutter mit Abitur			Beide Eltern mit Migrationshintergrund			Kein/ein Elternteil mit Migrationshintergrund		
	Kita-Nutzung	Betreuungs-wunsch	Rationiert	Kita-Nutzung	Betreuungs-wunsch	Rationiert	Kita-Nutzung	Betreuungs-wunsch	Rationiert	Kita-Nutzung	Betreuungs-wunsch	Rationiert
2012	22,2	41,4	19,2	34,3	48,4	14,1	18,3	43,4	25,1	29,7	44,7	15,1
2013	23,2	37,8	14,6	35,1	45,4	10,3	21,8	39,6	17,8	31	42,2	11,2
2014	23,9	35,9	12	39	45,7	6,7	21,8	39,6	17,8	34	41,4	7,4
2015	26	40	14	39,9	46,6	6,7	25,1	42,7	17,6	35,4	43,8	8,4
2016	24,2	41,8	17,6	39,3	50,9	11,6	16,7	42,1	25,4	35	47,6	12,6
Alle Jahre	23,8	39,4	15,6	37,7	47,5	9,8	20,9	41,4	20,5	33,1	44,1	11
N	28 749	28 714	28 714	33 724	33 721	33 721	8 910	8 886	8 886	53 564	53 549	53 549

Anmerkung: Der 2016er Datensatz enthält eine leicht veränderte Variable zum Migrationshintergrund der Eltern.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von KiBS Panel 2012–2016.

© DIW Berlin 2020

allgemeine Hochschulreife (Abitur) erlangt haben.¹² Außerdem werden Kinder betrachtet, von denen beide Elternteile in einem nicht westlichen Land¹³ geboren wurden. Sie werden im Folgenden als Kinder mit Migrationshintergrund beider Eltern bezeichnet. Diese werden mit Kindern verglichen, von denen kein oder nur ein Elternteil außerhalb Westeuropas beziehungsweise Nordamerikas geboren wurde. In der Stichprobe haben Kinder gemäß der dargestellten Klassifizierung zu 48 Prozent Mütter ohne Abitur und 15 Prozent der Kinder zwei Elternteile, die – gemäß der dargestellten Definition – im Ausland geboren sind.

Sowohl Kinder, deren Mütter formal geringer gebildet sind, als auch Kinder, deren Eltern beide einen Migrationshintergrund haben, nutzen die Kindertagesbetreuung im U3-Bereich mit einer geringeren Wahrscheinlichkeit (Abbildung 2), was frühere Analysen bestätigt,¹⁴ auch wenn der absolute Unterschied in den Nutzungsquoten über das dritte Lebensjahr eher gleich bleibt.

Für die Interpretation der Unterschiede ist es wichtig, dass der Rechtsanspruch auf einen Kitaplatz erst im August 2013 in Kraft trat. Davor bekamen in dieser Altersgruppe beispielsweise Kinder mit zwei erwerbstätigen Eltern eher einen Kitaplatz. Dies war im Tagesbetreuungsbaugesetz (TAG) und Kinderförderungsgesetz (KiföG) geregelt. Da Mütter mit höherer Bildung häufiger erwerbstätig sind, ist es möglich, dass sich 2012 und 2013 hinter dem „Bildungseffekt“ diese Bedarfsregelung verbirgt. Allerdings sollten dann mit dem Rechtsanspruch die Nutzungsunterschiede abnehmen. Dies ist nicht der Fall, vielmehr steigen zwischen 2012 und 2016

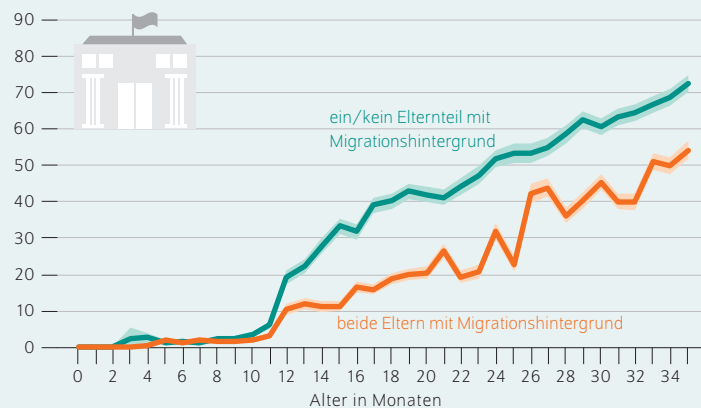
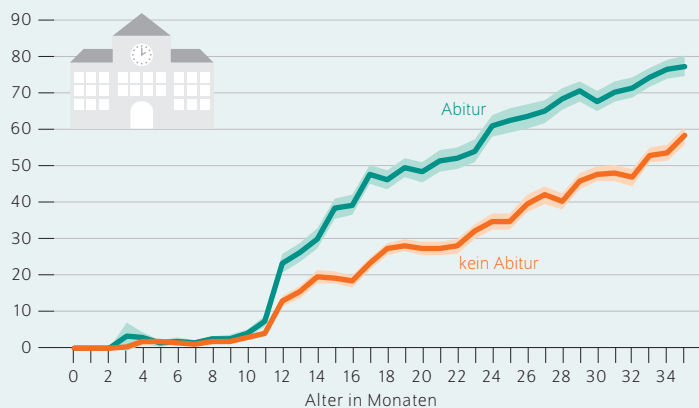
¹² Eine Unterscheidung nach der beruflichen Bildung ist aufgrund der Daten nicht möglich. Eine weitere Differenzierung nach Personen, die keine abgeschlossene Schulausbildung haben und denen, die diese haben, ist aus Fallzahlgründen nicht möglich. Ferner gilt: Aus Vereinfachungsgründen wird in diesem Bericht fortwährend „Mutter“ geschrieben, wenn es sich eigentlich um die Auskunftsperson handelt. In fast 90 Prozent der Fälle ist die Auskunftsperson die Mutter.

¹³ Zu der Gruppe westlichen Länder gehören Deutschland, die USA, Kanada, skandinavische Staaten, Großbritannien, Irland, Benelux, Frankreich, Portugal, Spanien, Italien, Österreich, Schweiz und Liechtenstein.

¹⁴ Vgl. z. B. Jessen et al. (2018), a. a. O.

Abbildung 2

Kita-Nutzung nach Alter des Kindes und Familienhintergrund (Bildung der Mutter und Migrationshintergrund der Eltern) Anteil in Prozent



Anmerkung: Die schattierten Flächen stellen 95-Prozent-Konfidenzintervalle dar.

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis KiBS Panel 2012–2016, gewichtet.

© DIW Berlin 2020

Ab dem zweiten Lebensjahr gibt es deutliche Kita-Nutzungsunterschiede nach dem Familienhintergrund.

die bildungsbedingten Unterschiede von zwölf auf 15 Prozentpunkte (Tabelle 2). Auch in Hinblick auf den Migrationshintergrund nehmen die Unterschiede in der Nutzung im selben Zeitraum von elf auf 18 Prozentpunkte zu.

Es lässt sich demnach festhalten, dass insbesondere jene Gruppen, die von einer qualitativ guten Bildung und Betreuung in einer Kindertagesbetreuung besonders profitieren könnten,¹⁵ diese mit einer geringeren Wahrscheinlichkeit nutzen. Damit können beispielsweise Sprachförderprogramme, gerade für Kinder, die zu Hause vorrangig nicht Deutsch sprechen,¹⁶ oder auch andere Maßnahmen zur Förderung der kognitiven und nicht-kognitiven Fähigkeiten im frühen Kindesalter nicht alle Kinder in gleichem Ausmaß erreichen. Die Teilhabe an außerfamiliärer früher Bildung und Betreuung ist insofern nicht für alle in gleichem Ausmaß gewährleistet.

Kita-Nutzungsunterschiede sind nur teilweise mit abweichenden Betreuungswünschen erklärbar

Tabelle 2 verdeutlicht, wie sich die Wünsche nach Betreuung und die tatsächliche Nutzung nach Qualifikationsniveau der Mütter und Migrationshintergrund der Eltern unterscheiden. Es zeigt sich, dass sowohl Kinder von Müttern ohne Abitur als auch Kinder, deren Eltern beide einen Migrationshintergrund haben, in einem höheren Maße keinen Kita-Platz nutzen (können) als die jeweilige Referenzgruppe, obwohl sie einen Betreuungswunsch haben. Während über alle Jahre gemittelt nahezu 16 Prozent aller Mütter ohne Abitur einen Betreuungswunsch für ihre Kinder äußern, aber keinen Platz für ihr Kind haben, sind es bei den Müttern mit Abitur etwa zehn Prozent. Wenn beide Eltern einen Migrationshintergrund haben, berichten etwa 21 Prozent der Eltern einen unerfüllten Betreuungswunsch, während es bei der Referenzgruppe nur elf Prozent sind. Dabei finden sich über die Jahre keine gravierenden Unterschiede im Anteil der Gruppen, deren Betreuungswünsche nicht realisiert werden (können), sowohl in Hinblick auf Unterschiede nach mütterlicher Schulbildung als auch nach Migrationshintergrund der Eltern (Tabelle 2).

Im Mittel aller Jahre zeigt sich in Abbildung 3, dass 24 Prozent der Kinder mit geringer gebildeten Müttern einen Platz in der Kindertagesbetreuung nutzen, während dies bei 38 Prozent der Kinder mit höher gebildeten Müttern der Fall ist. Dieser Unterschied von 14 Prozentpunkten ist deutlich größer als die Differenz in den Betreuungswünschen, die lediglich acht Prozentpunkte beträgt. Dies weist darauf hin, dass abweichende Betreuungswünsche nur einen Teil der Unterschiede in der Kita-Nutzung erklären. Der Anteil nicht realisierter Betreuungswünsche ist bei Kindern geringer gebildeter Mütter um 19 Prozentpunkte höher.

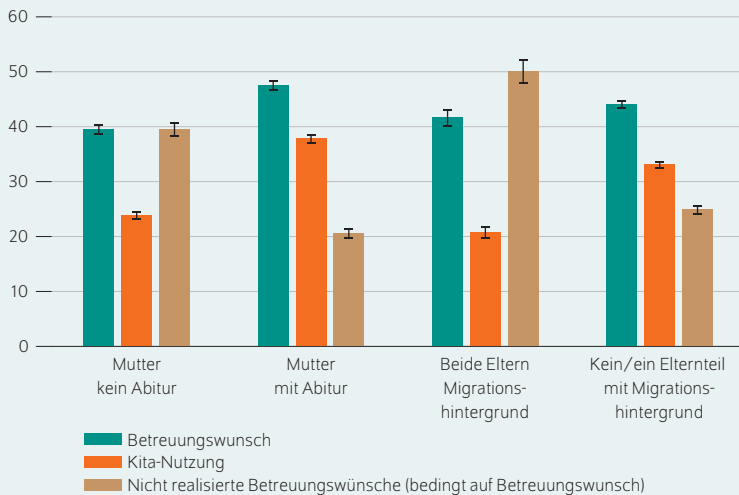
¹⁵ Das ergeben übereinstimmend nationale und internationale Studien aus dem Bereich der Bildungsökonomie, z. B. Christopher Ruhm und Jane Waldfogel (2012): Long-Term Effects of Early Childhood Care and Education. Nordic Economic Policy Review, Economics of Education, 23–51; und für den europäischen Kontext C. Katharina Spiess. (2017): Early Childhood Education and Care Services and Child Development: Economic perspectives for universal approaches. Emerging Trends (online verfügbar).

¹⁶ Vgl. zum Beispiel 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. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 62 (1), 139–163; und Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina, Acatech und Union der deutschen Akademien der Wissenschaften (2014): Frühkindliche Sozialisation. Biologische, psychologische, linguistische, soziologische und ökonomische Perspektiven. Schriftenreihe zur wissenschaftsbasierten Politikberatung.

Abbildung 3

Betreuungswünsche, Kita-Nutzung und nicht realisierte Betreuungswünsche für unter Dreijährige nach Familienhintergrund

Anteil in Prozent



Anmerkung: Anteile bei Betreuungswünschen und Kita-Nutzung relativ zur Grundgesamtheit. Bei nicht realisierten Betreuungswünschen wird darauf bedingt, dass ein Betreuungswunsch angegeben ist.

Die schwarzen Balken stellen 95-Prozent-Konfidenzintervalle dar.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von KiBS Panel 2012–2016, gewichtet.

© DIW Berlin 2020

Nach Migrationshintergrund der Eltern sind Unterschiede in Betreuungswünschen gering.

Ein anderes Bild zeigt sich bei den Unterschieden nach Migrationshintergrund der Eltern: Hier beträgt die Differenz in den Betreuungswünschen zwischen Eltern mit Migrationshintergrund und der Referenzgruppe lediglich zwei Prozentpunkte. Diese kleine Abweichung erklärt nicht den großen Unterschied in den Nutzungsquoten von zwölf Prozentpunkten. Tatsächlich ist der Anteil nicht realisierter Betreuungswünsche für Kinder von Eltern, die beide einen Migrationshintergrund haben, genauso hoch wie der Anteil realisierter Betreuungswünsche (etwa 21 Prozent). Demnach besuchen nur die Hälfte der Kinder, für die ein Betreuungswunsch angegeben ist, eine Kita. Gleichzeitig ist der Anteil nicht realisierter Betreuungswünsche 25 Prozentpunkte höher, wenn beide Eltern einen Migrationshintergrund haben.

Für beide Gruppen lässt sich festhalten, dass die Unterschiede in den Betreuungswünschen nicht die Unterschiede in der Kita-Nutzung vollständig erklären können. Deshalb wird im Weiteren untersucht, inwiefern angebotsspezifische Faktoren eine Bedeutung haben. Dabei wird insbesondere die lokale Rationierung – also der Mangel an verfügbaren Plätzen auf regionaler Ebene – betrachtet. Wenn sich viele Eltern auf wenig verfügbare Plätze bewerben, ist es möglich, dass sich zum Beispiel Eltern mit einer höheren Schulbildung eher einen Platz sichern können. Sollte dies der Fall sein, würde die Rationierung bestimmter Nachfrager Teile der Nutzungsunterschiede erklären.

Rationierung auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte variiert deutlich

Die Rationierung der Nachfrage erfassen wir als die Differenz zwischen den Betreuungswünschen der Eltern und den genutzten Plätzen. Insgesamt sind in der Stichprobe 31 Prozent der Kinder unter drei Jahren in einer Kindertagesbetreuung. Jedoch wünschen sich knapp 44 Prozent der Eltern für ihr Kind einen Platz in einer Kita. Das bedeutet, dass im bundesdeutschen Mittel knapp 13 Prozent rationiert sind, also ihren Betreuungswunsch nicht realisieren können.

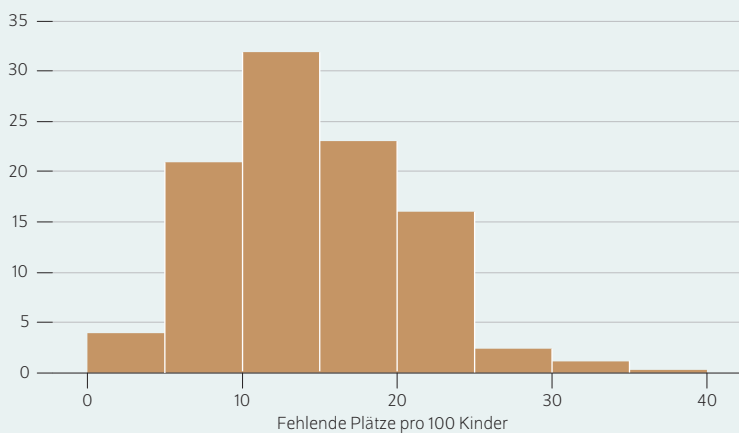
Mit den vorliegenden KiBS-Daten kann das Ausmaß der Rationierung auf Kreisebene bestimmt werden. Allerdings setzt dies voraus, dass auf Kreisebene genügend Beobachtungen vorliegen. Daher beschränken sich auf Kreisebene die folgenden Analysen auf eine Teilstichprobe bevölkerungsstarker Kreise (Kasten).

Im Durchschnitt aller analysierten Landkreise und kreisfreien Städte fehlen 15 Plätze pro 100 Kinder unter drei Jahren. Abbildung 4 zeigt, dass sich das Ausmaß der Rationierung für die einzelnen Kreise deutlich unterscheidet: Viele Kreise (92 Prozent) haben einen Platzmangel, der zwischen fünf bis 25 Plätzen pro 100 Kinder variiert. Nur bei vier Prozent der Kreise hingegen fehlen weniger als fünf Plätze pro 100 Kinder. Die Variation über Kreise und über die Zeit wird ausgenutzt, um die Bedeutung der regionalen Rationierung auf die Nutzungsunterschiede zu schätzen.

Abbildung 4

Rationierung von Kita-Plätzen bei unter Dreijährigen

Häufigkeit in Prozent



Anmerkung: Abbildung zeigt die Verteilung fehlender Kita-Plätze auf Ebene von bevölkerungsstarken Kreisen (siehe Kasten). Die Stichprobe ist auf Kreise mit mehr als 50 Beobachtungen pro Jahr beschränkt.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von KiBS Panel 2012–2016.

© DIW Berlin 2020

In den meisten Kreisen fehlen zwischen fünf und 25 Kita-Plätze pro 100 Kinder.

Da Nutzungsunterschiede auch von anderen Faktoren abhängen, werden in den Schätzungen zum Beispiel das Alter des Kindes, der Familienstand der Eltern und regionale Charakteristika, etwa die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Kreises, hinzugezogen (Kasten).

Mehr Kita-Plätze würden Nutzungsunterschiede nach mütterlicher Bildung reduzieren

Tabelle 3 stellt die Ergebnisse der Schätzungen dar (Kasten), die die Wahrscheinlichkeit einer Kita-Nutzung von Kindern unter drei Jahren erklären. Die ersten beiden Schätzungen (Spalten 1 und 2) legen den Fokus auf die Nutzungsunterschiede nach mütterlichem Bildungshintergrund. Die Ergebnisse bestätigen, dass Kinder von Müttern ohne Abitur mit geringerer Wahrscheinlichkeit zur Kita gehen als die der höher gebildeten. Der Koeffizient der Rationierungsvariable besagt, dass eine Reduzierung der Rationierung um zehn Prozentpunkte die Kita-Nutzung um fünf Prozentpunkte erhöht.¹⁷ In der zweiten Spalte wird ein Interaktionsterm der Rationierungsvariable und dem mütterlichen Bildungshintergrund hinzugefügt. Dieser Term gibt an, inwiefern sich Rationierung unterschiedlich auf Kita-Nutzung für Kinder mit geringer gebildeten Müttern auswirkt. Die Schätzung zeigt, dass eine Reduzierung der Rationierung um zehn Prozentpunkte die Kita-Nutzung für Kinder geringer gebildeter Mütter um vier Prozentpunkte im Vergleich zu dem Effekt für Kinder von höher gebildeten Müttern zusätzlich erhöhen würde. Dies bedeutet, dass die Unterschiede in der Nutzung in Abhängigkeit von der mütterlichen Bildung kleiner sind, wenn der Nachfrageüberschuss auf Kreisebene geringer ist. Dies könnte daran liegen, dass es für Eltern beziehungsweise Mütter mit niedrigerem Schulabschluss schwieriger sein dürfte, einen Platz zu erhalten, wenn sie mit höher gebildeten Müttern darum „konkurrieren“. Wenn jedoch weniger Plätze fehlen und dadurch der „Wettbewerb“ um freie Kita-Plätze geringer ist, können sie ihre Betreuungswünsche eher realisieren.

Die Analyse des Einflusses der Rationierung auf die Nutzungswahrscheinlichkeit in Abhängigkeit vom Migrationshintergrund ergibt ein anderes Bild (Tabelle 3, Spalten 3–4): Der Interaktionsterm ist nahe bei null. Das heißt, ein nach Migrationshintergrund differenzierter Einfluss der Rationierung lässt sich nicht nachweisen. Eine Reduzierung in dem regionalen Nachfrageüberschuss hat die Nutzungsunterschiede nach elterlichem Migrationshintergrund nicht bzw. kaum reduziert.¹⁸

Qualitätsaspekte haben für Eltern mit Migrationshintergrund eine große Bedeutung

Da bei einer Differenzierung nach Migrationshintergrund kein Effekt in Hinblick auf die regionale Angebotsknappheit identifiziert wird und nur geringe Unterschiede in

Tabelle 3

Familienhintergrund, Kita-Nutzung und regionaler Mangel an Kita-Plätzen bei unter Dreijährigen

Familienhintergrund	(1)	(2)	(3)	(4)
Mutter kein Abitur	–0,097*** (0,021)	–0,038 (0,025)		
Mutter kein Abitur x Rationierung		–0,004*** (0,001)		
Beide Eltern mit Migrationshintergrund			–0,098*** (0,013)	–0,092*** (0,023)
Beide Eltern mit Migrationshintergrund x Rationierung				0,000 (0,001)
Rationierung	–0,005*** (0,001)	–0,003*** (0,001)	–0,004*** (0,001)	–0,004*** (0,001)
N	43 691	43 691	43 691	43 691

Anmerkungen: Dargestellt sind die Regressionskoeffizienten. Standardfehler in Klammern. Abhängige Variable ist Kita-Nutzung eines Kindes. Rationierung ist auf Kreisebene berechnet. Die Stichprobe ist auf Kreise mit mehr als 50 Beobachtungen pro Jahr beschränkt. ***, **, *; Signifikanz auf dem Ein-, Fünf- und Zehn-Prozent-Niveau.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von KiBS Panel 2012–2016, gewichtet.

© DIW Berlin 2020

Betreuungswünschen nach Migrationshintergrund sichtbar sind, kommt die Frage nach weiteren Gründen auf. Andere Studien weisen darauf hin, dass die Ursachen auch mit der Qualität der Angebote zusammenhängen könnten.¹⁹ In der DJI-Kinderbetreuungsstudie werden Eltern, deren Kind nicht in die Kita geht, danach gefragt, ob sie unter bestimmten Bedingungen eine Kita nutzen würden. Dabei werden Kosten, Betreuungsumfang, räumliche Entfernung, Anmeldungsmodalitäten und verschiedene Gründe im Kontext der Qualität nachgefragt.

Für Eltern mit Migrationshintergrund zeigt Tabelle 4, dass sie eher als andere Eltern angeben, dass eine Kita für ihr Kind in Anspruch zu nehmen, wenn die Qualität in bestimmten Bereichen besser wäre. Neben längeren Öffnungszeiten, einer größeren örtlichen Nähe und leichteren Anmeldungsmodalitäten sind dies Gründe dafür, dass sie ihr Kind in eine Kita geben würden. So sind für sie mehrsprachige ErzieherInnen, kleinere Gruppen und Einrichtungen, die die Kultur oder Religion stärker berücksichtigen, von großer Bedeutung.²⁰ Dies bestätigt, dass für Familien mit Migrationshintergrund vielfach auch die Qualität der Kitas, insbesondere die Mehrsprachigkeit von ErzieherInnen oder die Berücksichtigung kultureller Vielfalt eine große Bedeutung für die Nutzung einer Kindertagesbetreuung hat. Von zentraler Bedeutung sind leichtere Anmeldemodalitäten und die räumliche Nähe.

¹⁹ Vgl. z. B. SVR [Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration] (Hrsg.) (2013): Hürdenlauf zur Kita: Warum Eltern mit Migrationshintergrund ihr Kind seltener in die frühkindliche Tagesbetreuung schicken. Policy Brief; oder Müller et al. (2013). a. a. O.

²⁰ Jedoch ist es grundsätzlich möglich, dass Eltern mit Migrationshintergrund in Nachbarschaften leben, in denen die Kita-Qualität geringer ist, weshalb sie häufiger Qualitätskriterien als Gründe angeben. Auf der anderen Seite geben einige Bundesländer mehr Fördermittel in soziale Brennpunkte, um dort eine gute Kita-Qualität zu gewährleisten. vgl. z. B. Nina Hogrebe (2014): Bildungsfinanzierung und Bildungsgerechtigkeit. Der Sozialraum als Indikator für eine bedarfsorientierte Finanzierung von Kindertageseinrichtungen?. Springer VS.

¹⁷ Der Zusammenhang ist nicht eins zu eins, da nur knapp die Hälfte der Auskunftspersonen einen Betreuungswunsch angeben. Wenn die Schätzung auf die Personen beschränkt wird, die einen Betreuungswunsch angeben, ist dieses Verhältnis gegeben.

¹⁸ Da alle Kreise von einer Rationierung betroffen sind, kann der Effekt von „keiner Rationierung“ letztlich nicht identifiziert werden, daher muss die Effektinterpretation relativiert werden.

Kasten

Daten und methodisches Vorgehen

Daten. Die Analyse basiert auf den Daten der Kinderbetreuungsstudie (KiBS) des Deutschen Jugendinstituts in München (DJI).¹ Die Kinderbetreuungsstudie ist eine repräsentative und jährlich durchgeführte Befragung, die seit 2012 private Haushalte mit Kindern erfasst. Die Analysen basieren auf den Daten der Jahre 2012 bis 2016 und beschränken sich auf Haushalte mit Kindern unter drei Jahren. In jedem Jahr werden in allen Bundesländern etwa 800 Haushalte mit Kindern unter drei Jahren befragt. Es werden Fragen zur genutzten Kinderbetreuung, zu Präferenzen bezüglich der Kinderbetreuung und anderen in diesem Kontext relevanten Aspekten gestellt. Insgesamt wurden Informationen zu 62.877 Kindern erfasst.²

Für die vorliegenden Analysen ist zentral, dass Eltern gefragt werden, ob sie sich einen Betreuungsplatz wünschen, und zwar unabhängig davon, ob ihr Kind einen Platz in einer Kindertagesbetreuung hat oder nicht.³ Darüber hinaus wird eine weitere Variable konstruiert, die einen Betreuungswunsch restriktiver definiert: Nur dann, wenn Eltern mindestens eine Bewerbung für einen Kitaplatz versandt haben, wird von einem Betreuungswunsch ausgegangen.

¹ Christian Alt et al. (2018): Kinderbetreuungsstudie. Längsschnittdatensatz 2012–2016. Version 1. DJI – Deutsches Jugendinstitut.

² Alle Schätzungen in diesem Bericht sind gewichtet vorgenommen. Die Gewichte sind so konstruiert, dass die Kita-Nutzungsquote im KiBS-Datensatz identisch ist mit der Nutzungsquote in jedem Bundesland pro Jahr. Genauere Informationen finden sich in Jessen et al. (2019), a. a. O., Appendix, Tabelle A1.

³ Die Auskunftsperson (zu etwa 90 Prozent die Mutter) wird dies für jeden Wochentag gefragt. Sofern sie einen Betreuungswunsch bejaht, wird dies in den Analysen als Betreuungswunsch definiert.

Nur sieben Prozent der Eltern gaben an, sich nicht um einen Platz beworben zu haben, obwohl ein Betreuungswunsch formuliert ist. Dies zeigt, dass immerhin in 93 Prozent der Fälle von einem Betreuungswunsch ausgegangen werden kann, der mit einer aktiven Kita-Bewerbung verbunden ist.

Methodisches Vorgehen. Die multivariaten Schätzungen beruhen auf linearen Wahrscheinlichkeitsmodellen. Die Stichprobe dieser Analysen (Tabelle 3) ist auf Familien in Stadt- und Landkreisen mit mindestens 50 Beobachtungen pro Jahr beschränkt, um Messfehler in der Rationierungsvariable zu reduzieren, die aufgrund zu kleiner Fallzahlen pro Kreis entstehen würden.⁴ Robustheitsprüfungen, welche diese Einschränkungen aufheben, zeigen in der Tendenz keine anderen Ergebnisse.⁵ Fixe Effekte für Kreise und für das Bundesland interagiert mit dem Befragungsjahr werden in den multivariaten Schätzungen berücksichtigt. Darüber hinaus werden die folgenden Kontrollvariablen aufgenommen: Alter und Geschlecht des Kindes und Familienstand der Eltern sowie auf Kreisebene das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf in Terzilen und ein Indikator, ob es sich um Land- oder Stadtkreise handelt. Die Variablen auf regionaler Ebene werden in den jeweiligen Schätzungen entweder mit dem mütterlichen Bildungshintergrund oder dem Migrationshintergrund beider Eltern interagiert.

⁴ Es liegen Informationen für 252 Kreise vor. Die genannten Einschränkungen führen dazu, dass die Stichprobe sich auf 95 Kreise reduziert.

⁵ Vgl. Jessen et al. (2019), a. a. O.

Ferner zeigt Tabelle 4, dass auch zwischen geringer und höher gebildeten Müttern Unterschiede in der Bewertung der Umstände bestehen, wann sie eine Kita nutzen würden. Allerdings ist die Differenz zwischen den Gruppen deutlich kleiner als bei der Unterscheidung nach Migrationshintergrund. Eines fällt jedoch auf: Wenn der Kita-Platz kostenlos, die Anmeldung leichter und die Betreuungszeiten passender wären, geben Mütter ohne Abitur häufiger als jene mit Abitur an, für ihr Kind die Kita nutzen zu wollen.

Unterschiedliche Ansätze nötig, um Teilhabe im Kita-Bereich zu verbessern

Nachdem in der Vergangenheit immer wieder auf die sozioökonomischen Unterschiede in der Nutzung von Kindertageseinrichtungen hingewiesen wurde, zeigen die Analysen dieses Berichts, dass sich die Gründe dafür zwischen den Gruppen unterscheiden. Wenn – wie im Gute-KiTa-Gesetz formuliert – die Teilhabe bestimmter Gruppen in der frühen Bildung und Betreuung verbessert werden soll, ist die Frage, wie vorhandene Unterschiede in den Nutzungsquoten nach Familienhintergrund reduziert werden können.

Geringer gebildete Mütter haben seltener einen Betreuungswunsch als andere Familien. Dies kann sehr unterschiedliche

Gründe haben. Zum einen werden Kinder geringer gebildeter Mütter aufgrund fehlender Plätze, also infolge der Platzrationierung, seltener in Kitas betreut. Dies gilt zumindest in den hier analysierten bevölkerungsreichen Kreisen. Ein weiterer Ausbau der Plätze für Kinder unter drei Jahren kann demnach dazu beitragen, dass Kinder geringer gebildeter Mütter vermehrt Kitas nutzen und der Rückstand zu den anderen Familien verringert wird. Zum anderen könnte es sein, dass die Bedeutung der frühen Bildung und Betreuung für die Entwicklung von Kindern anders bewertet wird. Hier könnten Informationen über potenzielle Effekte einer qualitativ guten Kindertagesbetreuung für die Entwicklung von Kindern ansetzen, die von Familien-Experten bereitgestellt werden. Leichtere Anmeldungsmodalitäten, passendere Betreuungszeiten und eine Kostenreduzierung würden diese Maßnahmen unterstützen.²¹

Der unterdurchschnittliche Anteil von in Kitas betreuten Kindern, deren Eltern einen Migrationshintergrund aufweisen, liegt nicht an geringeren Betreuungswünschen. Die

²¹ Jessen et al. (2019), a. a. O. liefern am Beispiel der Kostenreduzierung in Hamburg im Jahr 2014 empirische Evidenz dafür, dass eine Verringerung der Elternbeiträge die Nutzungsunterschiede nach Bildungshintergrund der Mutter auf knapp die Hälfte reduziert – nach Migrationshintergrund der Eltern haben sich Nutzungsunterschiede infolgedessen jedoch nicht verringert.

Tabelle 4

Gründe dafür, dass bei unter Dreijährigen keine Kita genutzt wird

In Prozent

	Schulbildung der Mutter			Migrationshintergrund beider Eltern		
	kein Abitur	Abitur	Differenz	Ja	Nein	Differenz
Kita genutzt, ...						
... wenn der Besuch für Ihr Kind kostenlos wäre?	17,7	12,4	5,3***	21,6	13,8	7,8***
... wenn Sie für Ihr Kind einen Ganztagsplatz bekommen hätten?	10,2	7,5	2,6***	13,5	7,8	5,7***
... wenn Sie für Ihr Kind einen Halbtagsplatz bekommen hätten?	17,1	12,6	4,5***	22,7	13,2	9,5***
... wenn Betreuungszeiten passender wären?	19,5	13,7	5,8***	25,3	14,8	10,5***
... wenn es in Ihrer Nähe eine Betreuungseinrichtung gäbe?	16,6	10,4	6,1***	25,8	11,2	14,6***
... wenn die Anmeldung leichter wäre?	21,7	14,0	7,7***	34,4	15,3	19,1***
... wenn es in der Einrichtung mehrsprachige Erzieherinnen gäbe?	8,7	5,3	3,4***	17,7	4,9	12,8***
... wenn die Gruppen kleiner wären?	20,2	16,4	3,8***	26,7	16,6	10,1***
... wenn Ihre Kultur / Religion stärker berücksichtigt würde?	6,7	2,9	3,8***	13,0	3,2	9,8***
N	9 051	8 727	17 778	2 547	14 653	17 200

Anmerkungen: Die Stichprobe ist auf Eltern beschränkt, deren Kind keine Kita besucht. Die Frage zur leichteren Anmeldung hat eine geringe Beobachtungszahl (N=4.582). Mehrfach affirmative Antworten sind möglich. ***, **, *: Signifikanz auf dem Ein-, Fünf- und Zehn-Prozent-Niveau.

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis von KiBS Panel 2012–2016, gewichtet.

© DIW Berlin 2020

pauschale Reduzierung des Unterangebots an Kita-Plätzen kann hier auch nicht allein Abhilfe schaffen. Hier wären zusätzliche Maßnahmen, wie kleinere Gruppen und mehrsprachige ErzieherInnen in den Einrichtungen sinnvoll. Vor allem leichtere Anmeldemodalitäten, nahe gelegene Einrichtungen und passendere Betreuungszeiten könnten helfen. Es ist zu vermuten, dass auch hier Informationen über Kita-Zugänge hilfreich sein könnten, wie sie in unterschiedlichen Modellprojekten vermittelt werden.²² Darüber hinaus könnte es sein, dass andere Gründe eine Bedeutung haben. Im Kontext anderer Bildungsinstitutionen oder auch dem Wohnungsmarkt wird eine mögliche Diskriminierung gegenüber Familien mit Migrationshintergrund diskutiert.²³ Auch dies ist im Bereich der Kindertagesbetreuung grundsätzlich nicht auszuschließen.

Insgesamt zeigt sich, dass die Teilhabe im Kita-Bereich nur dann verbessert werden kann, wenn Maßnahmen für verschiedene Zielgruppen konzipiert und umgesetzt werden. Dies sollten die Träger, Kommunen, Länder und der Bund bedenken, wenn neue Programme aufgelegt werden. Eine Reduktion der Kita-Kosten, wie sie als explizite Maßnahme im Gute-KiTa-Gesetz benannt ist, ist als einzige Maßnahme zur Steigerung der Teilhabe zu wenig. Es müssen weitere Schritte folgen, vom weiteren Kita-Ausbau bis zu zusätzlichen Qualitätsverbesserungen, wie sie in den unterschiedlichen Handlungsfeldern des Gute-KiTa-Gesetzes vielfach vorgesehen sind. Allerdings sind auch hier die Handlungsfelder und die damit verbundenen Maßnahmen zielgruppenspezifisch zu differenzieren, wenn die Wirkung verbessert werden soll.

22 Vgl. dazu z. B. das Bundesprogramm Kita-Einstieg: Brücken bauen in frühe Bildung (online verfügbar).

23 Vgl. z. B. Katrin Auspurg, Thomas Hinz und Laura Schmid (2017): Contexts and conditions of ethnic discrimination: Evidence from a field experiment in a German housing market. *Journal of Housing Economics*, 35, 26–36; und Elke Lüdemann und Guido Schwerdt (2013): Migration background and educational tracking. *Journal of Population Economics*, 26(2), 455–481.

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

Andrew Judy ist studentische Hilfskraft in der Abteilung Bildung und Familie am DIW Berlin | ajudy@diw.de

JEL: I24, I28, J13

Keywords: child care, early education, attendance, socio-economic differences, day care policy, migration background



INTERVIEW

„Ausbau der Kitas und bessere Qualität können Teilhabe unterrepräsentierter Gruppen verbessern“

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

1. **Frau Spieß, Sie haben untersucht, inwieweit die Kita-Nutzung und der Wunsch nach Betreuung der Kinder vom Bildungsgrad oder einem Migrationshintergrund der Eltern abhängen. Wie groß sind die Nutzungsunterschiede zwischen den verschiedenen sozioökonomischen Gruppen?** Im ersten Lebensjahr gibt es keine Nutzungsunterschiede zwischen den verschiedenen Bildungs- und Migrationsgruppen, allerdings sind sie ab dem zweiten Lebensjahr durchaus groß. Schauen wir uns Kinder im Alter von ein bis drei Jahren an, sehen wir, dass in den Kindertageseinrichtungen insbesondere Kinder mit höher gebildeten Müttern vertreten sind. Kinder, bei denen beide Eltern einen Migrationshintergrund haben, sind in Kindertageseinrichtungen unterrepräsentiert.
2. **Ist der Wunsch nach Betreuung in allen Gruppen gleich groß?** Nein. Interessanterweise konnten wir feststellen, dass der Betreuungswunsch von Müttern ohne Abitur etwas geringer ist als der von Müttern mit Abitur. Bei der Unterscheidung nach dem Migrationshintergrund ist aber wiederum interessant, dass wir keine signifikanten Unterschiede bei den Betreuungswünschen finden, wenn es um Eltern geht, die beide einen Migrationshintergrund haben und Eltern, von denen kein oder nur ein Teil einen Migrationshintergrund hat.
3. **Inwieweit werden die Betreuungswünsche der verschiedenen Gruppen erfüllt?** Da finden wir große Unterschiede. Es werden eher die Betreuungswünsche von den Eltern beziehungsweise Müttern erfüllt, die Abitur haben oder bei denen ein oder kein Elternteil einen Migrationshintergrund hat. Dabei sind die Kita-Nutzungsunterschiede keinesfalls nur mit den Unterschieden in Betreuungswünschen zu erklären. Bei der Gruppe, die sich nach dem Migrationshintergrund unterscheidet, überhaupt nicht und bei den Gruppen mit Bildungsunterschieden nur teilweise.
4. **Vielerorts reicht die Zahl der Kita-Plätze nicht aus. Welche Gruppe hat am ehesten das Nachsehen?** Das betrifft insbesondere Mütter mit geringerer Bildung. Bei den

Müttern und Vätern, die beide einen Migrationshintergrund haben, ist die Angebotsknappheit zwar auch eine Ursache, warum sie die Kita nicht nutzen. Insbesondere für sie spielen aber auch andere Gründe eine Rolle.

5. **Welche Gründe könnten das sein?** Wir wissen aus Befragungen, dass dabei die Qualität der Kindertageseinrichtung eine Bedeutung hat. Es geht zum Beispiel darum, dass sich insbesondere Eltern, die beide einen Migrationshintergrund haben, mehrsprachige ErzieherInnen wünschen. Es hängt auch damit zusammen, dass sich Eltern mit Migrationshintergrund eine leichtere Kita-Anmeldung wünschen. Es liegt außerdem an der Entfernung und bei bestimmten Gruppen auch an den Kosten der Einrichtung.
6. **Wie kommt es, dass die Eltern mit geringerer Bildung, weniger Chancen auf einen Kita-Platz haben?** Die Mütter, die kein Abitur haben, sagen zu fast 22 Prozent, dass sie eine Kita nutzen würden, wenn die Anmeldung leichter wäre. Bei der Gruppe derjenigen, die Abitur haben, sagen das zum Beispiel nur 14 Prozent. Es ist aber auch nicht auszuschließen, dass eine Form der Diskriminierung vorliegt, wenn wir beispielsweise Unterschiede nach Migrationshintergrund erklären wollen. Das ist jedoch nur eine Vermutung, die wir anhand der Daten weder verifizieren noch falsifizieren können.
7. **Welche Maßnahmen könnten helfen, die Teilhabe im Kita-Bereich zu verbessern?** Ein weiterer Ausbau der Tageseinrichtungen für Kinder unter drei Jahren oder auch Erleichterungen bei der Anmeldung würden helfen. Bei der Qualität sollte zum Beispiel über mehrsprachige ErzieherInnen, kleinere Gruppen und passendere Betreuungszeiten nachgedacht werden, um die Teilhabe im Kita-Bereich zielgruppenspezifisch zu verbessern.

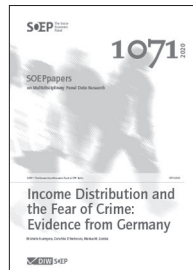
Das Gespräch führte Erich Wittenberg.



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

SOEP Papers Nr. 1071

2020 | Michelle Acampora, Conchita D'Ambrosio, Markus M. Grabka



Income Distribution and the Fear of Crime: Evidence from Germany

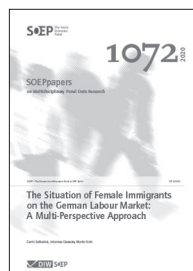
We here explore the link between individual concerns about crime and the distribution of income in Germany. We make use of 1995–2017 microdata from the German Socio-Economic Panel (SOEP) to show that both individual polarization and relative deprivation have statistically-significant effects on reported concerns about crime, while relative satisfaction plays no role. At the aggregate level, the main driver is equally income polarization, whereas the standard measure of inequality, the Gini index, plays no significant role.

www.diw.de/publikationen/soeppapers



SOEP Papers Nr. 1072

2020 | Zerrin Salikutluk, Johannes Giesecke, Martin Kroh



The Situation of Female Immigrants on the German Labour Market: A Multi-Perspective Approach

While general ethnic disadvantages are well documented, much less is known about coinciding disadvantages of ethnic origin and gender. Based on theoretical arguments of human capital theory, sociocultural approaches, labour market segmentation theory, and discrimination mechanisms, we investigate whether immigrant women experience more difficulties on the labour market than immigrant men, non-immigrant men and women. Using data from the German Socio-economic Panel from 2013 and 2015 we deal with interaction patterns of ethnic origin and gender regarding various labour market outcomes

for immigrants from Turkey and the former Soviet Union. We analyse the impact of individual resources like education, language proficiency, and job characteristics on ethnic and gender gaps. We find evidence of additional disadvantages of immigrant women on each outcome variable that largely seem to be attributable to differences in qualifications and language proficiency. However, for women from the former Soviet Union and second-generation Turkish women specific disadvantages are apparent that cannot be explained by individual and job characteristics.

www.diw.de/publikationen/soeppapers



SOEP Papers Nr. 1074

2020 | Zbignev Gricevic, Karsten Schulz-Sandhof, Jürgen Schupp



Spenden in Deutschland – Analysen auf Basis des SOEP und Vergleiche mit anderen empirischen Studien

In 2018, participants in the Socio-Economic Panel were asked for the third time whether and how much money they had donated in the past year to social, church, cultural, charitable and non-profit causes. This paper examines the results of this survey and compares them with the previous findings for the years 2009 and 2014. According to SOEP data, almost one in two private individuals in Germany continued to donate money in 2017. At the same time, the volume of donations has risen again and now amounts to an estimated 9.8 billion euros. The estimate based on SOEP is thus significantly higher

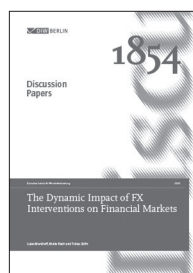
than the results of other surveys on donation behavior in Germany. This paper examines the differences to the other studies. In addition, the donation behavior recorded in the three SOEP waves is analyzed from a socio-structural perspective. Descriptive results on socio-demographic differences in donation activity are largely confirmed by multivariate analyses. It is shown that the significantly lower donation rate in eastern Germany is partly explained by the lower average household incomes and a lower rate of religious affiliation.

www.diw.de/publikationen/soeppapers



Discussion Papers Nr. 1854

2020 | Lukas Menkhoff, Malte Rieth, Tobias Stöhr



The Dynamic Impact of FX Interventions on Financial Markets

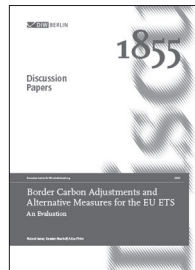
Evidence on the effectiveness of FX interventions is either limited to short horizons or hampered by debatable identification. We address these limitations by identifying a structural vector autoregressive model for the daily frequency with an external instrument. Generally, we find, for freely floating currencies, that FX intervention shocks significantly affect exchange rates and that this impact persists for months. The signaling channel dominates the portfolio channel. Moreover, interest rates tend to fall in response to sales of the domestic currency, whereas stock prices of large (exporting) firms increase after devaluation of the domestic currency.

www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere



Discussion Papers Nr. 1855

2020 | Roland Ismer, Karsten Neuhoff, Alice Pirlot



Border Carbon Adjustments and Alternative Measures for the EU ETS: An Evaluation

As part of its Green Deal, the European Commission is considering the introduction of border carbon adjustments and alternative measures. The measures, which would primarily apply to basic materials like steel and cement, pursue a double objective: they are aimed at enhancing the effectiveness of carbon pricing for the transition to climate neutrality but also at avoiding carbon leakage risks. When implementing carbon adjustment mechanisms and alternative measures, various design options might be considered to reform the EU Emissions Trading Scheme (EU ETS). In this paper, we have decided to focus on three main models, which help to highlight the main differences between the available options. Under the first model, importers of basic materials would be required to surrender carbon allowances at the level of a product benchmark or, where lower, at the verified level of foreign carbon intensity. In parallel, allocation of free allowances would be phased out. Under the second model, a symmetric adjustment mechanism for exports and imports would be adopted, including refund to exporters for the carbon costs incurred on basic materials embodied in products. Finally, under the third model, the EU ETS would be complemented with a climate contribution charged for materials sold in the European Union (EU) at the product benchmark level related to the carbon intensity of each material. The free allowance allocation regime would then be modified to be directly linked to the volume of material production at the product benchmark level. In order to contribute to the current policy debate, we evaluate for each of these three models, their legality, coherence with EU climate objectives, effectiveness in carbon leakage prevention, potential international implications, as well as their administrative complexity and compliance costs.

www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere





JAN PHILIPP FRITSCHKE UND PATRICK CHRISTIAN HARMS

Reflexe aus der Finanzkrise sind nicht genug!

Jan Philipp Fritsche ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Makroökonomie. Der Kommentar gibt die Meinung des Autors wieder.

Mitautor des Beitrags ist Patrick Christian Harms, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Professur für empirische Wirtschaftsforschung an der Universität Hamburg.

Die Fallzahl der Covid-19-Infektionen in Deutschland droht zu explodieren. Expertinnen und Experten warnen, dass die Fallzahlen schon sehr bald die Kapazität unseres Gesundheitssystems übersteigen könnten, auch wenn es gelingt, die Infektionsraten nach dem flatten-the-curve-Prinzip zu verlangsamen. Die Empfehlung lautet, radikale Maßnahmen zur Eindämmung der Epidemie umzusetzen. Wir sind der Auffassung, dass dies auch aus ökonomischer Perspektive die richtige Strategie ist.

Die Epidemie wird erst durch Impfstoff oder Immunisierung ihr natürliches Ende finden. Solange muss nicht nur die intensivmedizinische Versorgung sichergestellt werden, sondern auch unsere Wirtschaft durchhalten. Denkbar sind zwei Extremszenarien, in denen sowohl das Gesundheitssystem als auch die Wirtschaft überfordert werden. Zum einen eine ungebremsende Ausbreitung des Virus, die das Gesundheitssystem überfordert und zum anderen, und vielleicht sogar schlimmer, eine zu zögerliche und zaghafte politische Intervention. Der wirtschaftliche Schaden ist in beiden Fällen groß, doch gerade in einem Szenario mit zögerlichen Maßnahmen, die die Wirtschaft mehr schwächen als die Ausbreitung des Virus eindämmen, erholt sich die Wirtschaft nur äußerst langsam und könnte Jahre unter ihrem bisherigen Niveau bleiben. Werden dagegen strikte Maßnahmen entschieden politisch durchgesetzt, bleibt das Gesundheitssystem stabil und die Konjunktur reagiert nur für sehr kurze Zeit sehr stark, bevor sie zu ihrem Ausgangsniveau zurückkehrt.

Fakt ist: Eine erfolgreiche Eindämmung des Virus ist der Schlüssel zur Lösung der Krise. Solange dies nicht geschehen ist, wird Nachfragepolitik kaum zur Bekämpfung der Krise beitragen.

Die Ausgangslage für die deutsche Politik ist günstig, um eine Katastrophe abzuwenden. Die Bundesrepublik verfügt über volle Kassen, einen soliden Arbeitsmarkt und ein sehr gutes Gesundheitssystem. Zudem sind die Zinsen für Investitionen historisch tief und Geld- und Finanzpolitik haben rasch reagiert. Aber die angekündigten Hilfen und Programme, die in ähnlicher Form schon in der Finanzkrise zum Einsatz kamen, werden nicht ausreichen, um diese gesundheitliche Krise zu meistern.

Dazu unterscheidet sie sich in Ursache und Wirkung zu stark von der Finanzkrise. Jetzt ist eine Strategie von Nöten, die nicht nur Insolvenzen verhindert, sondern gezielt den Gesundheitssektor stärkt – auch abseits der Welt des Geldes.

Denkbar wäre eine zweckgebundene europäische Anleihe für Gesundheitsausgaben, die nationale Haushalte entlasten würde und als sicherer Hafen das Potenzial hätte, die Finanzmärkte zu beruhigen. Gleichzeitig könnte sie den humanitären Zusammenhalt in Europa stärken.

Darüber hinaus wird es darum gehen, die vorhandenen Ressourcen bestmöglich zu nutzen, um den Gesundheitskollaps zu verhindern. Falls es gelingt, die Wirtschaft auf den Krisenlösungsmodus umzuprogrammieren und mit neuen Aufgaben auszulasten, fällt auch der wirtschaftliche Schaden geringer aus. Eine europäische Koordinierung könnte brachliegende Ressourcen dort nutzbar machen, wo sie am dringendsten gebraucht werden. Mit dem weitgehenden Stillstand des zivilen Flugverkehrs sind Kapazitäten frei geworden, um Hilfe und Material bedarfsgerecht einzusetzen. Umschulungen in den Pflegedienst oder auch niedrigschwellige Hilfsangebote für Risikogruppen könnten Menschen helfen, ihr Arbeitseinkommen zu sichern und Leben zu retten. Die Bildungseinrichtungen brauchen kreative Unterstützung für ihre Onlineangebote, um nur ein paar Beispiele zu nennen.

In Italien wurden mit Open-Source-Beatmungsgeräten aus dem 3D-Drucker bereits Leben gerettet. Es wird sicher dauern, bis wir alle einen Weg gefunden haben, in und mit der Krise zu agieren. Wichtig ist aber, dass sich eine agile Denkweise durchsetzt, um mit den neuen Gegebenheiten kreativ umzugehen. Auch die Gesundheitsversorgung ist auf das angewiesen, was wir wirtschaften nennen: einen effizienten Umgang mit Ressourcen für das Lösen der Probleme unserer Zeit.