



BLICKPUNKT ARBEIT UND WIRTSCHAFT

3/2009

14. Dezember 2009

Kinderbetreuung während Hartz IV-Bezug



Dr. Bruno Kaltenborn
Kaltenborn@wipol.de
Tel. 030/400 43 58-8



Nina Wielage
Wielage@wipol.de
Tel. 030/400 43 58-1

Wissenschaftliche Mitarbeiterin
im Team Dr. Kaltenborn

Fotos: Silke Rudolph
u.a.

Einleitung

Grundsicherung für Arbeitsuchende („Hartz IV“) nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) erhalten erwerbsfähige Hilfebedürftige und die mit ihnen gemeinsam lebenden nicht erwerbsfähigen Angehörigen (Partner/in und hilfebedürftige unverheiratete Kinder bis 24 Jahre).

Seit Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende Anfang 2005 waren jeweils zwischen 6,1 und 7,4 Millionen Personen auf entsprechende Leistungen zum Lebensunterhalt angewiesen. Davon waren zwischen 1,5 und 1,9 Millionen Kinder bis 14 Jahre. Dies entsprach jeweils gut einem Viertel aller SGB II-Leistungsbezieher/innen.

Die zusammen lebenden Familienangehörigen beziehen in der Regel gemeinsam in einer sog. Bedarfsgemeinschaft Leistungen zum Lebensunterhalt der Grundsicherung für Arbeitsuchende. In rund 30% dieser Bedarfsgemeinschaften leben Kinder bis 14 Jahre (vgl. hierzu *BLICKPUNKT ARBEIT UND WIRTSCHAFT* 1/2009).

BLICKPUNKT ARBEIT UND WIRTSCHAFT bietet Entscheidungsträger/innen kompakte und systematische Auswertungen von Ideen und Erkenntnissen aus Wissenschaft, Politik und Praxis. Dabei liegt der Fokus auf dem Themenfeld Arbeitsmarkt.

Die Sozialisationsbedingungen dieser Kinder in hilfebedürftigen Familien werden vielfach auch entscheidend von der Kinderbetreuung abhängen. Gleichzeitig wird eine verlässliche Kinderbetreuung oftmals wichtig für die Eltern sein, damit sie eine Erwerbstätigkeit aufnehmen und damit die Hilfebedürftigkeit überwinden können.

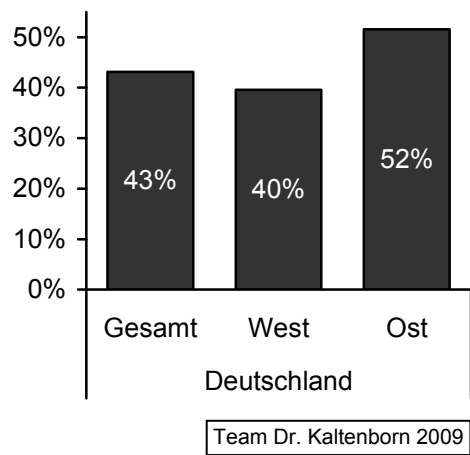
Zur Kinderbetreuungssituation gibt zwar die Statistik der Bundesagentur für Arbeit keine Auskunft, jedoch wurde im Rahmen des Projekts „Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund“ im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales u.a. die 2. Welle des IAB-Haushaltspanels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) diesbezüglich ausgewertet (vgl. KALTENBORN und WIELAGE [2009] und IAQ u.a. [2009]).

Betreuungssituation aus Kinderperspektive

Bei gemeinsam lebenden Eltern stellt sich zunächst die Frage, wie die Eltern die Betreuung der Kinder untereinander aufteilen. Bei gut der Hälfte der hilfebedürftigen Paarhaushalte mit mindestens einem Kind bis 14 Jahre kümmert sich allein die Mutter um die Kinder, in zwei von fünf Paarhaushalten beide Eltern. Damit beteiligen sich in den SGB II-Haushalten die Väter mehr als doppelt so häufig an der Kinderbetreuung wie in der Bevölkerung insgesamt.

Lediglich 43% der Kinder bis 14 Jahre in Haushalten mit SGB II-Leistungsbezug werden regelmäßig außerfamiliär betreut (vgl. Abbildung 1). Dabei kann es sich insbesondere um eine Tagesmutter, eine Kinderkrippe, einen Kindergarten, einen Hort oder eine schulische Nachmittagsbetreuung handeln. Vorschulkinder werden häufiger als Schulkinder und Kinder in Ostdeutschland häufiger als in Westdeutschland außerfamiliär betreut. Anders als in Ostdeutschland sind in Westdeutschland Kinder in SGB II-Haushalten häufiger außerfamiliär betreut als in der Bevölkerung insgesamt.

Abbildung 1: Kinder bis 14 Jahre in SGB II-Haushalten in regelmäßiger außerfamiliärer Betreuung



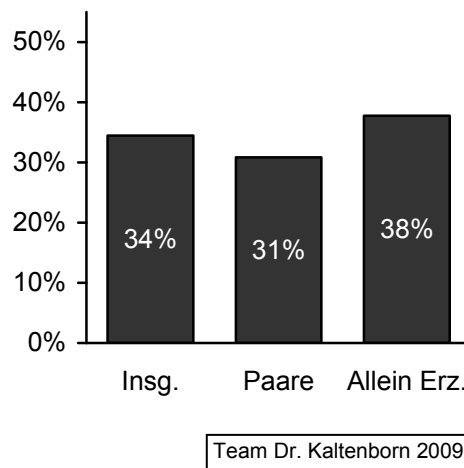
Anmerkung: Kinder in Haushalten mit SGB II-Leistungsbezug (im Juli 2007 und zum Befragungszeitpunkt im Frühjahr 2008); Ostdeutschland einschließlich Berlin; Basis sind alle Kinder bis 14 Jahren; gefragt wurde für jedes Kind eines Haushaltes, das nicht die Schule besucht (bis max. sieben Jahre), ob es regelmäßig von einer Tagesmutter, einer Kinderkrippe, einem Kindergarten oder einer ähnlichen Einrichtung betreut wird; gefragt wurde für jedes Kind eines Haushaltes, das die Schule besucht (bis 14 Jahren), ob es regelmäßig von einer Tagesmutter, in einem Hort, in der Nachmittagsbetreuung einer Schule oder in einer Ganztagschule nach dem Schulunterricht betreut wird.

Quelle: Eigene Auswertung des IAB-Haushaltspanels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS), 2. Welle (Frühjahr 2008).

Betreuungssituation aus Elternperspektive

Für die Erwerbsmöglichkeiten der Eltern ist insbesondere relevant, ob *alle* Kinder regelmäßig außerfamiliär betreut werden. Nach den Ergebnissen der 2. PASS-Welle ist dies bezogen auf die Kinder bis 14 Jahre in rund einem Drittel aller SGB II-Haushalte der Fall (vgl. Abbildung 2). In Westdeutschland betrifft dies rund 30% der Haushalte und in Ostdeutschland gut 40% der Haushalte. In der Bevölkerung insgesamt ist der Anteil der Haushalte mit regelmäßiger außerfamiliärer Betreuung aller Kinder etwas geringer als unter den SGB II-Haushalten. Bei allein Erziehenden im SGB II-Leistungsbezug mit Kindern bis 14 Jahre erfolgt die Kinderbetreuung all dieser Kinder geringfügig häufiger regelmäßig außerfamiliär als bei entsprechenden Paarhaushalten mit Kindern (vgl. Abbildung 2). Bei allein Erziehenden wird eine regelmäßige außerfamiliäre Kinderbetreuung jedoch Voraussetzung für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit sein.

Abbildung 2: SGB II-Haushalte mit regelmäßiger außerfamiliärer Betreuung aller Kinder bis 14 Jahre



Anmerkung: Haushalte mit Kindern bis 14 Jahren mit SGB II-Leistungsbezug (im Juli 2007 und zum Befragungszeitpunkt im Frühjahr 2008); Allein Erz.: Allein Erziehende; Paare: Ehepaare, unverheiratete, eingetragene gleichgeschlechtliche oder nicht weiter spezifizierte Partnerschaften; zur genaueren Fragestellung vgl. Anmerkung zu Abbildung 1.

Quelle: Eigene Auswertung des IAB-Haushaltspanels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS), 2. Welle (Frühjahr 2008).

Beteiligung an den Kosten der Kinderbetreuung

Bei den Haushalten, bei denen mindestens ein Kind bis 14 Jahre regelmäßig außerfamiliär betreut wird, stellt sich die Frage nach den Kosten hierfür. Nach den Ergebnissen der 2. PASS-Welle musste sich gut ein Fünftel der SGB II-Haushalte im Frühjahr 2008 nicht an den Kosten beteiligen. Die übrigen SGB II-Haushalte haben durchschnittlich über 80 EUR monatlich für Kinderbetreuung ausgegeben. Je Kind sind das knapp 70 EUR¹, was bedeutet, dass durchschnittlich fast ein Drittel des seinerzeitigen Regelsatzes für Kinder bis 14 Jahre für Betreuungskosten ausgegeben wurde. Dabei sind die Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland nicht einheitlich.

Die durchschnittlichen Betreuungskosten für die Haushalte in der Bevölkerung liegen bei fast 140 EUR monatlich² und übersteigen damit die durchschnittlichen monatlichen Kosten der SGB II-

¹ Nur Haushalte mit Betreuungskosten für Kinder bis 14 Jahre; die gesamten derartigen Betreuungskosten eines Haushalts wurden auf alle Kinder bis 14 Jahre umgelegt, unabhängig davon, ob auch tatsächlich alle betreut werden.

² Wie bei den SGB II-Haushalten wurden hier wiederum nur die Haushalte berücksichtigt, die sich an den Betreuungskosten beteiligen müssen.

Haushalte deutlich. Der Anteil der Haushalte in der entsprechenden Bevölkerung, bei denen die Betreuungskosten übernommen werden, ist zudem geringer als bei Haushalten im SGB II-Leistungsbezug.

Leistungen zur Kinderbetreuung

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende sieht auch Leistungen zur Kinderbetreuung vor (§ 16a Nr. 1 SGB II), sofern diese für die Eingliederung eines erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in das Erwerbsleben erforderlich sind. Das SGB II hat also hier nicht die Sozialisationsbedingungen von Kindern, sondern die Erwerbsmöglichkeiten der Eltern im Fokus. In der Statistik der Bundesagentur für Arbeit zu den Leistungen der Kinderbetreuung ist derzeit noch von einer deutlichen Untererfassung auszugehen.

Die Umsetzung durch die derzeit 438 Grundsicherungsstellen ist jedoch nicht in allen Fällen gewährleistet. Die Grundsicherung für Arbeitsuchende wird durch rund 346 Arbeitsgemeinschaften aus Agentur für Arbeit und Kommune, in 23 Fällen in getrennter Aufgabenwahrnehmung von Agentur für Arbeit und Kommune sowie in 69 Fällen von der Kommune allein (Optionskommunen) umgesetzt. Die Träger-schaft für die sog. sozialintegrativen kommunalen Leistungen nach § 16a SGB II und damit auch für die Leistungen zur Kinderbetreuung haben die Kommunen. Im Fall der Arbeitsgemeinschaften sollen die Kommunen die Umsetzung der sozialintegrativen Leistungen diesen übertragen. Tatsächlich wurde nur etwa einem Sechstel der Arbeitsgemeinschaften die Aufgabenwahrnehmung übertragen (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landkreistag [2007, Anl. 2]); in den übrigen Fällen liegt die Aufgabenwahrnehmung bei der Kommune. Hier haben also die Arbeitsgemeinschaften regelmäßig keinen direkten Zugriff auf die Leistungen zur Kinderbetreuung.

Nach einer im Oktober 2007 per E-Mail durchgeführten Organisationserhebung, an der sich 95% aller Grundsicherungsstellen beteiligt haben, maßen im Jahr 2007 61% der Grundsicherungsstellen den sozialintegrativen Leistungen einen (sehr) hohen strategischen Stellenwert bei; bezogen auf die Kinderbetreuung waren es lediglich 31% (IAW und ZEW [2008, S. 76]). Dabei haben - vermutlich aufgrund der engeren Anbindung an die entsprechenden kommunalen Leistungen - die Optionskommunen diesen Leistungen jeweils häufiger einen (sehr) hohen Stellenwert beigemessen (81% bzw. 43%). Bei den Arbeitsgemeinschaften war dieser Anteil jeweils geringer (57% bzw. 28%).

Trotz des oftmals geringen Stellenwertes der Leistungen zur Kinderbetreuung haben nach der Organisationserhebung 57% (IAW und ZEW [2008, S. 142]) bzw. 62% (Deutscher Bundestag [2008, S. 75]) der Grundsicherungsstellen die vorhandenen Kinderbetreuungsmöglichkeiten als ausreichend erachtet.

Diese Einschätzung ist etwas positiver als jene von knapp 2.400 schriftlich befragten Fachkräften (Fallmanager/innen und Arbeitsvermittler/innen) aus 154 systematisch ausgewählten Grundsicherungsstellen im Frühsommer 2007 (ISR u.a. [2008, S. 212]). So hat in Optionskommunen die Hälfte der Befragten angegeben, Kinderbetreuungsangebote seien in ausreichendem Maße verfügbar, in Arbeitsgemeinschaften waren es unter 40%. In jenen Arbeitsgemeinschaften, denen die sozialintegrativen Leistungen von der Kommune übertragen wurden, fiel die Bewertung jedoch positiver als in den Optionskommunen aus.

In einer Anfang 2007 durchgeführten telefonischen Kundenbefragung von etwa 20.000 Personen, die im Oktober 2006 in einem der 154 systematisch ausgewählten SGB II-Trägerbezirken erwerbsfähige Hilfebedürftige waren, wurde deutlich, dass die Betreuung minderjähriger Kinder nur selten in Beratungsgesprächen thematisiert wird (ZEW, IAQ und TNS Emnid [2007, S. 168]). 14,3% derjenigen mit mindestens einem Kind im Alter bis zu 14 Jahren gaben an, dass deren Betreuung für sie ein Problem sei, welches sie stark in Anspruch genommen habe. Lediglich bei jeder sechsten dieser Personen war zum Zeitpunkt der Befragung die Kinderbetreuung bereits Gegenstand eines Beratungsgesprächs in einer Grundsicherungsstelle gewesen. Davon wurde wiederum nur bei jedem Dritten eine entsprechende Maßnahme eingeleitet. Dies bedeutet, dass nach eigener Einschätzung bei 95% der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die vom Problem der Kinderbetreuung stark in Anspruch genommen wurden, seitens der Grundsicherungsstelle keine unterstützende Maßnahme eingeleitet wurde.

Nach den Ergebnissen der 2. PASS-Welle (Frühjahr 2008) wäre bei über einem Drittel der SGB II-Haushalte mit mindestens einem Kind bis 14 Jahre, die bisher noch keine Unterstützung von der Grundsicherungsstelle bei der Suche nach einer Kinderbetreuung bekommen haben, eine solche Unterstützung nach eigener Angabe wichtig gewesen (vgl.

KALTENBORN und WIELAGE [2009] und IAQ u.a. [2009, S. 81]).³

In Trägerfallstudien in zehn Grundsicherungsstellen wurden verschiedene Gründe deutlich, warum sich Fachkräfte nicht um die Kinderbetreuung kümmern (IAQ, FIA und GendA [2009, S. 130f]).⁴ Teilweise entspricht die Sicherstellung von Kinderbetreuung nicht dem Verständnis des Aufgabenspektrums der Vermittlungsfachkräfte. Auch wird die Selbstorganisation der Kinderbetreuung durch die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen von einigen Fachkräften als Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration angesehen. Zudem sei die gezielte Suche nach einem Betreuungsplatz sehr zeitaufwändig; hierfür gebe es in den gesetzten Arbeitsabläufen keinen Raum.

Umgekehrt sieht nach eigenen Angaben auch ein Teil der 86 mit Leitfadeninterviews befragten Bedarfsgemeinschaften bzw. Hilfebedürftigen es als ihre eigene Aufgabe an, sich um die Organisation der Kinderbetreuung zu bemühen, und verzichtet daher darauf, diese Frage selbst gegenüber der Grundsicherungsstelle zu thematisieren (IAQ, FIA und GendA [2009, S. 130]).

Schließlich steht nach den Ergebnissen der bereits erwähnten Kundenbefragung mehr als ein Drittel der Väter und ein Fünftel der Mütter jeweils im Alter zwischen 25 und 49 Jahren mit Vorschulkindern einer externen Kinderbetreuung ablehnend gegenüber (IAQ, FIA und GendA [2009, S. 119]).

Fazit

Aus Kindersicht und unter dem Aspekt der Gleichstellung der Geschlechter ist sicherlich positiv zu bewerten, dass sich in SGB II-Haushalten Väter mehr als doppelt so häufig an der Betreuung ihrer Kinder beteiligen wie in der Bevölkerung insgesamt.

Mehr als zwei von fünf Kindern bis 14 Jahre aus SGB II-Haushalten werden regelmäßig außerfamiliär betreut, in Ostdeutschland (52%) angesichts der bes-

seren Verfügbarkeit von Kinderbetreuungsmöglichkeiten häufiger als in Westdeutschland (40%). Allerdings ist in Westdeutschland in SGB II-Haushalten der Anteil der regelmäßig außerfamiliär betreuten Kinder höher als in der Bevölkerung insgesamt. Dies ist insofern positiv zu bewerten, weil damit hilfebedürftige Kinder zumindest in Westdeutschland einen besseren Zugang zu externer Betreuung und deren Bildungsangeboten haben.

Lediglich bei einem Drittel der SGB II-Haushalte mit mindestens einem Kind bis 14 Jahre werden alle diese Kinder regelmäßig außerfamiliär betreut. In zwei Dritteln dieser SGB II-Haushalte ist also davon auszugehen, dass für allein Erziehende bzw. bei Paalhaushalten für ein Elternteil kaum die Möglichkeit zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit besteht.

Bei den Leistungen zur Kinderbetreuung im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach § 16a Nr. 1 SGB II durch die Grundsicherungsstellen gibt es offenbar weiterhin Handlungsbedarf. Die Herausforderungen liegen einerseits in der Verfügbarkeit (kommunaler) Kinderbetreuungsmöglichkeiten und andererseits im Selbstverständnis der Fachkräfte, die die Unterstützung teilweise nicht als ihre Aufgabe ansehen. Umgekehrt sieht allerdings auch ein Teil der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen es ausschließlich als ihre eigene Aufgabe an, die Kinderbetreuung zu organisieren. Vor dem Hintergrund unzureichender Kinderbetreuung erscheint es zweckmäßig, - ähnlich wie auch bei den anderen sozialintegrativen Leistungen nach § 16a SGB II (vgl. z.B. *BLICKPUNKT ARBEIT UND WIRTSCHAFT* 1/2008 und 2/2009) - den Fokus der Grundsicherungsstellen stärker als bislang hierauf zu legen.

Literatur

Deutscher Bundestag [2008]: „Bericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch“, Unterrichtung durch die Bundesregierung, *Bundestagsdrucksache*, 16/11488, 18. Dezember 2008, Berlin.

IAQ, FIA und GendA [2009]: *Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht*, Abschlussbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), Forschungsbericht 396, Juni 2009, Berlin.

IAQ, ZEW, Universität Magdeburg, Stiftung Zentrum für Türkeistudien, Team Dr. Kaltenborn, TNS Emnid und DOROTHEE FRINGS [2009]: *Wirkungen*

³ Basis sind alle Haushalte mit Kindern bis 14 Jahren, die kein Hilfeangebot der Grundsicherungsstelle bei der Suche nach einem Kinderbetreuungsplatz bekommen haben und die überdies (a) dem Arbeitsmarkt wegen der Betreuung mindestens eines kleinen Kindes nicht zur Verfügung stehen und / oder (b) Kontakt zur Grundsicherungsstelle hatten und außerdem freiwillig oder auf Veranlassung der Grundsicherungsstelle auf Jobsuche waren.

⁴ Der Zeitraum der Durchführung der Trägerfallstudien ist nicht ersichtlich.

des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund, Abschlussbericht, Hauptband, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), Forschungsbericht 395, Oktober 2009, Berlin.

IAW und ZEW [2008]: *Deskriptive Analyse und Matching*, Endbericht des Untersuchungsfeldes I der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II, 31. Mai 2008, Tübingen u.a.

ISR, IAJ, infas, Simma & Partner und WZB [2008]: *Implementations- und Governanceanalyse*, Endbericht des Untersuchungsfeldes 2 der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II, Mai 2008, Frankfurt am Main u.a.

KALTENBORN, BRUNO, und NINA WIELAGE [2009]: *Soziale Lage von Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund - Eine Zwischenbilanz zum SGB II*, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Beiträge zur Wirtschaftsforschung und Politikberatung, Nr. 35, Berlin, im Erscheinen.

Schleswig-Holsteinischer Landkreistag [2007]: „SGB II: Umsetzung der sozialen Leistungen nach § 16 Abs. 2 S. 2 Nrn. 1-4“, *LandkreisInfo*, 821/2007, 3. Dezember 2007, Kiel.

ZEW, IAQ und TNS Emnid [2007]: *Wirkungs- und Effizienzanalyse*, Erster Bericht des Untersuchungsfeldes 3 der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II, Juni 2007, Mannheim u.a.

Hinweis zur PASS-Datennutzung

Der Datenzugang zum IAB-Haushaltspanel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) für das Projekt „Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund“ im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales erfolgte über mehrere Vorabdatenlieferungen zu den ersten beiden Wellen, die das Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) bereits vor Fertigstellung des Scientific Use File (SUF) zur Verfügung gestellt hat. Für die vertrauensvolle und kooperative Zusammenarbeit bedanken wir uns bei Herrn Trappmann und seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vom IAB ganz herzlich.

BLICKPUNKT ARBEIT UND WIRTSCHAFT

Nr. 4/2009, 14. Dezember 2009

Kaltenborn, Bruno

Konsequenzen von Hartz IV für die spätere Rente

Nr. 3/2009, 14. Dezember 2009

Kaltenborn, Bruno, und Nina Wielage

Kinderbetreuung während Hartz IV-Bezug

Nr. 2/2009, 14. Dezember 2009

Kaltenborn, Bruno, und Nina Wielage

Lebensstandard im Hartz IV-Bezug

Nr. 1/2009, 14. Dezember 2009

Kaltenborn, Bruno, und Nina Wielage

Hartz IV-Empfänger/innen mit Migrationshintergrund

Nr. 1/2008, 15. Dezember 2008

Kaltenborn, Bruno, und Nina Wielage

Hartz IV: Suchtberatung

Nr. 2/2007, 14. Dezember 2007

Kaltenborn, Bruno, und Nina Wielage

Leiharbeit: Neue Regulierung?

Nr. 1/2007, 14. Dezember 2007

Kaltenborn, Bruno

Leiharbeit im Aufschwung

Nr. 12/2006, Dezember 2006

(Aktualisierung von Nr. 3/2006):

Kaltenborn, Bruno, Petra Knerr und

Juliana Schiwarov

Hartz: Bilanz der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Nr. 11/2006, Dezember 2006

(Aktualisierung von Nr. 2/2006):

Kaltenborn, Bruno, Petra Knerr und

Juliana Schiwarov

Hartz: Förderstrukturen

Impressum

BLICKPUNKT ARBEIT UND WIRTSCHAFT, Jg. 5, Nr. 3/2009

Internet: <http://www.wipol.de>

Herausgeber: Dr. Bruno Kaltenborn

Erscheinungsweise: unregelmäßig

Erscheinungsort: Berlin

ISSN 1861-9436

Alle Rechte vorbehalten.