

Unternehmen Familie.

Studie von Roland Berger Strategy Consultants
im Auftrag der Robert Bosch Stiftung



ROBERT BOSCH STIFTUNG

Die Robert Bosch Stiftung ist eine der großen unternehmensverbundenen Stiftungen in Deutschland. Ihr gehören 92 Prozent des Stammkapitals der Robert Bosch GmbH. Sie wurde 1964 gegründet und setzt die gemeinnützigen Bestrebungen des Firmengründers und Stifters Robert Bosch (1861–1942) fort.

Die Stiftung konzentriert sich in ihrer Arbeit auf die Bereiche Wissenschaft, Gesundheit, Völkerverständigung, Bildung, Gesellschaft und Kultur. Sie betreibt in Stuttgart das Robert-Bosch-Krankenhaus, das Dr. Margarete Fischer-Bosch-Institut für klinische Pharmakologie und das Institut für Geschichte der Medizin.

Inhaltsverzeichnis	3	
Abbildungsverzeichnis	5	
Tabellenverzeichnis	6	
Abkürzungsverzeichnis	8	
Vorwort zur Berger Studie »Unternehmen Familie«	10	
1	Einleitung – Das Projekt »Unternehmen Familie«	12
1.1	Ausgangslage – Ausgewählte Themenfelder für die Expertenkommission »Familie und demographischer Wandel« vertiefen	13
1.2	Aufbau der Untersuchung	13
2	Problemstellung und Rahmenbedingungen – Demographie, Familie und Wirtschaftswachstum	16
2.1	Die künftige Wachstumsentwicklung in Deutschland ist auf Grund der demographischen Entwicklung gefährdet	16
2.2	Dringender Bedarf zum Handeln – Die geringe Frauenerwerbstätigkeit steigern und die Fertilitätsrate in Deutschland erhöhen	19
3	Deutschlands Familienpolitik im internationalen Vergleich	24
3.1	Quantitatives Benchmarking führender Wirtschaftsnationen	26
3.1.1	Korrelation zwischen Kinderbetreuungsangebot und Frauenerwerbsquote	26
3.1.2	Korrelation zwischen Kinderbetreuung und Geburtenrate	27
3.1.3	Lohnabstand zwischen Männern und Frauen	28
3.1.4	Finanzieller Mitteleinsatz für Familienpolitik	29
3.1.5	Auswahl der Best-Practice-Länder	31
3.2	Vertiefter Vergleich von Deutschland mit den Best-Practice-Ländern	32
3.2.1	Indikatoren im Zusammenhang mit der Frauenerwerbsquote	32
3.2.2	Indikatoren im Zusammenhang mit der Kinderbetreuung	35
3.2.3	Indikatoren im Zusammenhang mit der Geburtenrate	37
3.2.4	Handlungsfeld »Betriebliche Einrichtungen«	38
3.2.5	Handlungsfeld »Elternurlaubsregelungen«	39
3.3	Kritische Würdigung der unterschiedlichen familienpolitischen Rahmenbedingungen und Kinderbetreuungskulturen im Vier-Länder-Vergleich und Herausarbeitung von Handlungsansätzen	40
3.4	Zwischenergebnis: Eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist auch in Deutschland machbar	44

4	Das Angebot an familienunterstützenden Dienstleistungen verbessern	46
4.1	Verschiedene Charakteristika begrenzen den Markt für private Dienstleistungen in Deutschland	48
4.2	Familienunterstützende Dienstleistungen	49
4.3	Ansatzpunkte zur Organisation familienunterstützender Dienstleistungen	51
4.4	Best-Practice-Beispiel für familienunterstützende Dienstleistungen – Die deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens	54
4.5	Zwischenergebnis: Das Potential für familienunterstützende Dienstleistungen ist hoch und kann durch höhere Transparenz im Markt noch gesteigert werden	59
5	Das Marktpotential für familienunterstützende Dienstleistungen und das Arbeitsangebot im »Unternehmen Familie« – Eine quantitative Abschätzung	60
5.1	Das »Unternehmen Familie« – Grundüberlegungen	61
5.2	Einflußfaktoren auf das Arbeitsangebot von Familien und die Nachfrage des »Unternehmens Familie« nach familienunterstützenden Dienstleistungen	62
5.3	Quantitativer Ansatz zur Abschätzung des Markts für familienunterstützende Dienstleistungen und des Arbeitsangebots der Frau im »Unternehmen Familie«	67
5.3.1	Grundidee zur Quantifizierung des Marktpotentials	67
5.3.2	Datenbasis und vereinfachende Annahmen	69
5.3.3	Der Markt für familienunterstützende Dienstleistungen im Status quo – Erwerbsarbeit ist nicht wirklich attraktiv	72
5.3.4	Aktivierung des Marktpotentials des »Unternehmens Familie« – Ein Reformvorschlag	73
5.3.5	Abgrenzung des Reformvorschlags vom sogenannten Dienstmädchenprivileg	74
5.3.6	Szenarien	76
5.3.7	Ergebnisse bei alternativen Annahmen	79
5.4	Zusammenfassung	80
5.5	Zwischenergebnis: Familienpolitische Maßnahmen stimulieren den Arbeitsmarkt – Durch drei Hebel kann pro Jahr ein Potential von 60.000 Arbeitsplätzen aktiviert werden	81
6	Überschlägige Einschätzung des Gesetzentwurfs zur steuerlichen Förderung von Kinderbetreuungskosten (DS 16/643)	82
6.1	Einleitung und Vorgehensweise	83

6.2	Entwicklungen in der Erwerbsbeteiligung von Familienmitgliedern	84
6.3	Datengrundlagen	85
6.4	Soziale Struktur der Zielgruppe	85
6.4.1	Haushaltseinkommen und Kinder	85
6.4.2	Äquivalenzeinkommen – Haushaltseinkommen unter Berücksichtigung der Zahl der Haushaltsmitglieder	89
6.5	Ein- und Zweiverdienerhaushalte innerhalb der Zielgruppe	91
6.6	Potentielle Verteilungseffekte der Maßnahme	92
6.7	Beispielhafte Berechnung der Steuervorteile bzw. Steuerausfälle aus Sicht des Staates	94
6.7.1	Steuervorteile für eine repräsentative Zweiverdienerfamilie	94
6.7.2	Abschätzung des Steuerausfalls durch die Berücksichtigung vom ersten Euro an	96
6.8	Arbeitsmarktteilnahme von Familien und die Nachfrage nach familienunterstützenden Dienstleistungen – Kurzfristiges Marktpotential und fiskalische Effekte	97
6.9	Zusammenfassung	99
7	Handlungsorientierte Zusammenfassung der Ergebnisse – Weiterentwicklung familienunterstützender Dienstleistungen und Stärkung der Nachfragerrolle von Familien	100
7.1	Handlungsempfehlungen aus dem internationalen Best-Practice-Vergleich	101
7.2	Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung familienunterstützender Dienstleistungen	102
7.3	Handlungsempfehlungen aus der quantitativen Marktpotentialabschätzung	102
	Anhangverzeichnis	104
	Literaturverzeichnis	112
	Abbildungsverzeichnis	
Abb. 1:	Anteil kinderloser Frauen der Altersgruppe von 35 bis 39 Jahren nach höchstem Bildungsabschluß im Jahr 2003	20
Abb. 2:	Internationales Benchmarking der Kinderbetreuungsquoten und Frauenerwerbsquoten	26
Abb. 3:	Kinderbetreuung und Geburtenrate	27
Abb. 4:	Internationaler Vergleich der relativen Lohnabstände	28

Abb. 5: Sach- und Barleistungen für Familien europäischer Länder im Vergleich 2000	29
Abb. 6: Internationales Benchmarking der erwerbstätigen Frauen	33
Abb. 7: Internationales Benchmarking der Frauenerwerbsquoten und Teilzeitjobs	34
Abb. 8: Internationales Benchmarking der Frauenerwerbsquote	35
Abb. 9: Besuch von Kinderbetreuungseinrichtungen [in Prozent]	36
Abb. 10: Internationales Benchmarking der Kinderzahl je Frau und der kinderlosen Frauen	37
Abb. 11: Spektrum haushaltsnaher Dienstleistungen – Beispiele	50
Abb. 12: Übersicht über die Familien- und Haushaltshilfen in der deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens	55
Abb. 13: Übersicht über die Möglichkeiten der Kinderbetreuung in Belgien	56
Abb. 14: Aufteilung Gesamtarbeitszeit	62
Abb. 15: Schema des quantitativen Modells	64
Abb. 16: Entscheidungsgrundlage für das Arbeitsangebot der Frau	66
Abb. 17: Hebelwirkung für das Arbeitsangebot der Frau	68
Abb. 18: Variablen für das quantitative Modell (nur Deutschland)	69
Abb. 19: Verteilung der Haushalte auf Bruttoeinkommensdezile	86
Abb. 20: Verteilung der Haushalte auf die Bruttoeinkommensdezile	87
Abb. 21: Verteilung der Haushalte über die Steuerlastdezile	88
Abb. 22: Verteilung der Haushalte auf die Haushaltsnettoäquivalenzeinkommensdezile	90
Abb. 23: Verteilung der Haushalte auf die Nettoäquivalenzeinkommensdezile	91
Abb. 24: Ein- vs. Zweiverdienerhaushalte innerhalb der Zielgruppe (Familie mit mind. zwei Erwachsenen und Kindern im Alter zwischen 0 und unter 14 Jahren)	92
Abb. 25: Potentielle durchschnittliche Entlastung pro Haushalt: gegliedert nach Äquivalenzeinkommensdezilen, Werte in Euro	93
Abb. 26: Lohnverteilung [%]	105
Tabellenverzeichnis	
Tab. 1: Internationales Benchmarking der Familienpolitikprofile	31
Tab. 2: Beispielrechnung für eine Zweiverdienerfamilie 2007 mit durchschnittlichem zu versteuerndem Einkommen und durchschnittlicher Steuerlast	95
Tab. 3: Szenario 1: Langfristiger Effekt bei vollem Abzug der Kosten der familienunterstützenden Dienstleistungen von der Steuerbemessungsgrundlage des »Unternehmens Familie«	106

Tab. 4:	Szenario 2: Langfristiger Effekt, ohne Möglichkeit des Abzugs der Kosten einer familienunterstützenden Dienstleistung als Vorleistung	107
Tab. 5:	Szenario 3: Kurzfristiger Effekt (gegeben die Berufswahl) mit Abzug als Vorleistung	107
Tab. 6:	Szenario 4: Kurzfristiger Effekt (gegeben die Berufswahl) ohne Abzug als Vorleistung	108
Tab. 7:	Szenario 1-Ost: Langfristiger Effekt bei vollem Abzug der Kosten einer familienunterstützenden Dienstleistung als Vorleistung	108
Tab. 8:	Szenario 2-Ost: Langfristiger Effekt, ohne Abzug als Vorleistung	109
Tab. 9:	Szenario 3-Ost: Kurzfristiger Effekt (gegeben die Berufswahl) mit vollem Abzug als Vorleistung	109
Tab. 10:	Szenario 4-Ost: Kurzfristiger Effekt (gegeben die Berufswahl) ohne Abzug als Vorleistung	110

Abkürzungsverzeichnis

BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
EStG	Einkommensteuergesetz
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
FuDL	Familienunterstützende Dienstleistungen
GSOEP	German Socio-Economic Panel
Hrsg.	Herausgeber
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
KJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz
p.a.	per annum
vs.	versus

Vorwort

Familie beschäftigt Politik stärker denn je und wird zum zentralen Thema öffentlicher Diskussion. Das liegt nicht nur am wachsenden Verständnis für die Auswirkungen des demographischen Wandels. Die Resultate der aktuellen Familienpolitik werden von den »potentiell« Betroffenen weitaus intensiver als früher beachtet und kommentiert. Krankenversicherung, Riester-Rente, Eigenheimzulage, Kinderbetreuung, viele familienbezogene Lebensbereiche werden staatlich gelenkt, an die hundert Gesetze regeln die Unterstützung der Familie mit einer Gesamtsumme, die sich laut Bundesfinanzministerium auf 98,8 Milliarden Euro jährlich beläuft. Eine staatliche Investition von beeindruckender Größe, die sich trotzdem für den Staat auszahlt, denn über Steuern und Sozialbeiträge fließen im Verlauf eines Bürgerlebens weit mehr Finanzmittel an den Staat zurück, als er an Förderung ausgegeben hat. Das besagen aktuelle Berechnungen des ifo Instituts. Für die Kommission »Familie und demographischer Wandel« der Robert Bosch Stiftung hat das Münchener Institut die fiskalischen Effekte von Kindern für den Staat errechnet und mit 77.000 Euro pro Kind beziffert. Gleichzeitig klagen viele junge Familien über steuerliche und rechtliche Hürden bei der Kinderbetreuung und bei familiennahen Dienstleistungen. Manche Paare, und vor allem die erfolgreichen unter ihnen, lassen sich von solchen finanziellen und organisatorischen Schwierigkeiten von der Verwirklichung ihrer Kinderwünsche abhalten. Vermutlich ließen sich weit mehr junge Erwachsene auf das Abenteuer Familiengründung ein und bekämen mehr Kinder, wenn sie dafür ihr Leben nicht komplett neu erfinden müßten, befand die Kommission unter der Leitung von Professor Kurt Biedenkopf. Staatliche Neuregelungen der familienunterstützenden Dienstleistungen könnten helfen, berufliche und private Ziele besser miteinander in Einklang zu bringen, die Lebensqualität vieler Familien zu erhöhen und deren Geburtenrate damit womöglich deutlich zu steigern.

Die vorliegende Studie »Unternehmen Familie« im Auftrag der Robert Bosch Stiftung entstand aus der intensiven Auseinandersetzung mit dem Thema »Familie« im Rahmen der Kommissionsarbeit »Familie und demographischer Wandel«. Sie wurde von Roland Berger Strategy Consultants erstellt. In der Studie analysieren die Wirtschaftsexperten, welches volkswirtschaftliche Potential im »Unternehmen Familie« steckt, welche Marktfaktoren es bietet und welche Arbeitsmarkteffekte aus der steuerlichen Begünstigung dieses Unternehmens Familie erwachsen könnten. Zwei grundlegende Fragestellungen leiteten die Untersuchung:

Die Analyse familienunterstützender Dienstleistungen im internationalen Vergleich und die Möglichkeiten ihrer Optimierung in Deutschland und die nachfolgende Analyse von finanziellen Anreizen für Familien zeigt Möglichkeiten auf, Dienstleistungsangebote für Familien zu verbessern bzw. zu effektivieren und die Vereinbarkeit von Familien und Beruf zu fördern.

Im Ergebnis wird deutlich, daß der Markt für familienunterstützende Dienstleistungen ein großes Entwicklungspotential bietet. Entsprechende Maßnahmen können nicht nur die Nachfrage nach solchen Dienstleistungen stimulieren und damit Arbeitsplätze schaffen, sie haben zudem die Kraft, die Wirtschaft insgesamt zu beleben. Durch die Entlastung der Familien wird die Vereinbarkeit von Familie und Beruf deutlich erleichtert. In der Bilanz übertreffen die Steuereinnahmen – bei richtiger Ausgestaltung der finanziellen Anreize – die Einbußen durch die steuerliche Absetzbarkeit entsprechender Dienste. So kann der Staat eine Entwicklung in Gang setzen, die für alle Beteiligten, in erster Linie die Familien, aber auch Arbeitnehmer, Unternehmen und nicht zuletzt dem Staat, Vorteile bringt.

Wir würden uns freuen, wenn die Studie in der aktuellen Diskussion zielführend wirkt und dazu beiträgt, die bestehende Diskriminierung von Familien abzubauen.

Wir danken Stefan Schaible und seinem Team bei Roland Berger Strategy Consultants für diese aufschlußreiche Untersuchung.

Dr. Ingrid Hamm

Geschäftsführerin der Robert Bosch Stiftung

1

Einleitung – Das Projekt »Unternehmen Familie«

1.1 Ausgangslage – Ausgewählte Themenfelder für die Expertenkommission

»Familie und demographischer Wandel« vertiefen

Die Robert Bosch Stiftung sieht das Thema »Demographie« als eine der Schlüsselherausforderungen für die künftige Entwicklung der Gesellschaft in Deutschland – auch im Vergleich mit anderen führenden Wirtschaftsnationen – und will Impulse setzen für eine Bewußtseinsbildung in der Öffentlichkeit.

Unter der Leitung von Prof. Dr. Kurt Biedenkopf wurde durch die Robert Bosch Stiftung im Frühjahr 2004 eine hochkarätig besetzte Expertenkommission zum Thema »Familie und demographischer Wandel« eingesetzt. Der Abschlußbericht der Kommission wurde am 15.12.2005 der Öffentlichkeit vorgestellt. Er ist verfügbar unter: www.bosch-stiftung.de/demographischer_wandel

In den Diskussionen der Kommission und im Anschluß an die Veröffentlichung des Kommissionsberichtes haben sich insbesondere zwei Felder herauskristallisiert, die mit Hilfe von Roland Berger extern untersucht wurden und mit dem Arbeitstitel »Unternehmen Familie« überschrieben werden können:

- :: die Frage der Nutzung von familienunterstützenden Dienstleistungen in Deutschland, eine Einordnung in einen internationalen Vergleich und eine Darstellung der wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Handlungsansätze, welche in diesem Feld liegen, sowie
- :: die konkrete quantitative Abschätzung der Wachstums- und Beschäftigungseffekte durch das Unternehmen Familie, sowie eine erste Einordnung des vorliegenden Gesetzentwurfes zur Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten der Fraktionen der Großen Koalition (DS 16/643).

1.2 Aufbau der Untersuchung

Deutschland steht vor dem Hintergrund des demographischen Wandels gerade in der Familienpolitik vor großen Herausforderungen. Der Markt für familienunterstützende Dienstleistungen verfügt über ein großes Entwicklungspotential, das durch eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf aktiviert werden kann. Auf Grund der demographischen Entwicklung ist es naheliegend, den Rückgang der Erwerbspersonen zumindest teilweise durch eine höhere Frauenerwerbsquote zu kompensieren (Kap. 2).

Aufbauend auf einem Benchmarking führender Wirtschaftsnationen wird ein quantitativer und qualitativer Vergleich von Deutschland mit den europäischen Best-Practice-Ländern Schweden, Frankreich und Großbritannien durchgeführt, mit dem Ziel, Handlungsoptionen für Deutschland zu benennen (Kap. 3).

Es folgt eine Untersuchung des Angebots an familienunterstützenden Dienstleistungen. Im Mittelpunkt der Betrachtung steht die Darstellung der Gründe, warum der Markt sich bislang in Deutschland nicht in der gewünschten Form entwickelt. Es werden Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt, wie familienunterstützende Dienstleistungen über Plattformen und Märkte transparent und zugänglich gemacht werden können und wodurch der Einkauf familienunterstützender Dienstleistungen erleichtert wird (Kap. 4).

Anhand des internationalen Vergleichs und unter Berücksichtigung der bislang gegebenen Markthemmnisse wird dann für Deutschland eine Abschätzung der wirtschaftlichen Potentiale durch familienpolitische Maßnahmen vorgenommen. Hierbei werden die Wachstums- und Beschäftigungspotentiale durch eine Stärkung des »Unternehmens Familie« über geeignete Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermittelt (Kap. 5).

Am Ende wird die Frage diskutiert, welche der ermittelten Potentiale durch die aktuellen Überlegungen der Bundesregierung zur Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten bereits realisiert werden können und was bei der Umsetzung des Gesetzes zu beachten ist (Kap. 6).

Die in den einzelnen Kapiteln entwickelten Handlungsempfehlungen werden im letzten Kapitel thesenartig zusammengefaßt (Kap. 7).

2

Problemstellung und
Rahmenbedingungen –
Demographie, Familie und
Wirtschaftswachstum

2.1 Die künftige Wachstumsentwicklung in Deutschland ist auf Grund der demographischen Entwicklung gefährdet

»Kinder kriegen die Leute immer«. Konrad Adenauers berühmtes Zitat hat sich für Deutschland nicht bewahrheitet. Die demographische Entwicklung verläuft in Deutschland – und vielen anderen Industrieländern – spiegelverkehrt zu den globalen Trends. Während die Weltbevölkerung laut UN-Schätzungen von 6 Milliarden im Jahr 2000 auf 9,3 Milliarden bis 2050 steigen wird, schrumpft die Anzahl der Einwohner in den EU-15-Ländern von 377 auf 339 Millionen Einwohner. Die USA werden zwar von 283 auf 397 Millionen wachsen, ansonsten findet das Bevölkerungswachstum jedoch vor allem in Entwicklungs- und Schwellenländern statt. Deren Bevölkerungszahl wird von 5,2 auf 8,4 Milliarden steigen. Unter den Industrieländern sind besonders Deutschland, Spanien, Italien, Österreich und Japan vom Bevölkerungsrückgang betroffen, während beispielsweise die Bevölkerung Frankreichs, Großbritanniens oder Dänemarks in geringerem Ausmaß – oder gar nicht – abnehmen wird.¹ Diese Projektionen beruhen auf einer Analyse und dazugehörigen Annahmen, von denen die zukünftige Entwicklung im Detail abweichen kann. Aber der Trend ist klar: Deutschlands Bevölkerungszahl nimmt stetig ab.

Aus einer volkswirtschaftlichen Perspektive ist die bloße Schrumpfung allerdings weniger problematisch als die Alterung. Für das Wachstumspotential einer Volkswirtschaft ist die Entwicklung des Erwerbspersonenbestands – also die Anzahl der Personen im erwerbsfähigen Alter – wesentlich wichtiger als die Bevölkerungsentwicklung insgesamt, da Quantität und Qualität des Humankapitals zusammen mit dem Kapitalstock und dem technischen Fortschritt über das Wachstumspotential entscheiden. Die Alterung der Gesellschaft beeinflusst den Erwerbspersonenbestand stark. Nach der mittleren Variante der zehnten koordinierten Bevölkerungsvorberechnung des Statistischen Bundesamtes wird der Anteil der über 60-Jährigen von heute etwa einem Viertel bis zum Jahr 2050 auf mehr als ein Drittel der Gesamtbevölkerung steigen. 12% der Bevölkerung werden über 80 sein, heute sind es 4%. Der Altersquotient – also das Verhältnis zwischen den über 60-Jährigen und der Erwerbsbevölkerung – betrug 2002 44%, 2030 wird er auf 71% hochschnellen und bis 2050 den Wert 78% erreichen.² Das bedeutet, daß der Erwerbspersonenbestand relativ und absolut gesehen abnimmt. Laut Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung wird der Erwerbspersonenbestand ohne Zuwanderung und bei unveränderter Erwerbsquote bis 2050 von 44,4 Millionen auf 26,2 Millionen abnehmen.³ Das Arbeitsangebot in Deutschland wird sinken und damit auch das Wachstumspotential.

1 UN (2001) aus DB research, Demographie spezial: Die demographische Herausforderung, S. 50/51.

2 Statistisches Bundesamt (2004), Datenreport 2004, Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Zweite, aktualisierte Auflage, S. 56ff., http://www.destatis.de/datenreport/d_datend.htm

3 IAB Kurzbericht (2005), Demographische Effekte sind nicht mehr zu bremsen, Nr. 11, 26.7.2005, <http://doku.iab.de/kurzber/2005/kb1105.pdf>

Szenarien zu den Konsequenzen der demographischen Entwicklung liegen mittlerweile im Rahmen verschiedener Untersuchungen vor. Berechnungen im Hinblick auf das deutsche Wachstumspotential zeigen, daß im schlimmsten Fall - bei geringer Produktivitätsentwicklung und ohne Zuwanderung - die demographische Entwicklung nach 2020 ein negatives Trendwachstum von 0,25% p.a. nach sich ziehen würde. Das reale Pro-Kopf-BIP würde 2050 nur um 39% höher sein als heute. Im besten Fall würde sich das Pro-Kopf-BIP fast verdreifachen. Während im schlimmsten Fall das gesamte Wohlstandsniveau 2050 ebenso hoch wie heute wäre, wäre es im besten Fall doppelt so hoch.^{4,5}

Neben der Beschleunigung des Produktivitätsfortschritts ist somit die demographische Entwicklung eine der größten Herausforderungen für die deutsche Politik und Wirtschaft und hat maßgeblichen Einfluß auf das zukünftige Wachstum und den Wohlstand in Deutschland. Sie ist keine naturgegebene Gesetzmäßigkeit und kann durch geeignete Maßnahmen abgefedert werden. Drei Ziele sind von überragender Bedeutung:

- :: Die Menschen müssen ermutigt werden, mehr Kinder zu bekommen. Dies würde den negativen Trend der Bevölkerungsentwicklung verlangsamen.
- :: Die geringe Erwerbstätigkeit von Frauen in Deutschland muß gesteigert werden, um den Rückgang des Erwerbspersonenbestandes aufzuhalten.
- :: Die Bedingungen für Familien müssen verbessert werden, sodaß eine höhere Frauenerwerbstätigkeit möglich wird und die Attraktivität des Familienlebens selbst steigt.

Grundlage des Projekts ist die Annahme, daß die Entscheidung, Kinder zu haben und als Mutter einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, maßgeblich von äußeren Einflüssen und Anreizen geprägt ist, die entsprechend gestaltbar sind.⁶ Wirken sich diese Anreize positiv aus, ist die Voraussetzung geschaffen, die Frauenerwerbstätigkeit zu erhöhen.

4 DB research, Demographie spezial: Deutsches Wachstumspotential, S. 10.

5 Neben der Verknappung des Arbeitsangebots hat die Alterung der Gesellschaft natürlich noch weitere Auswirkungen auf viele wirtschaftliche Teilbereiche, wie zum Beispiel auf die sozialen Sicherungssysteme, die Ausstattung mit Infrastruktur oder auch die Finanzmärkte. Diese stehen jedoch nicht im Fokus dieser Untersuchung.

6 Vgl. auch die Untersuchung des ifo Institutes vom Mai 2005 im Auftrag der Robert Bosch Stiftung.

2.2 Dringender Bedarf zum Handeln – Die geringe Frauenerwerbstätigkeit steigern und die Fertilitätsrate in Deutschland erhöhen

Um die Bevölkerungszahl konstant zu halten, müßten 2,1 Kinder pro Frau geboren werden. Diese sogenannte natürliche Reproduktionsrate wird in Deutschland mit 1,34 Kindern pro Frau deutlich unterschritten.⁷ Gleichzeitig ist die Zahl von generell kinderlosen Frauen sehr hoch und die Erwerbsquote von Müttern niedrig. In keinem anderen westeuropäischen Land – außer Irland – ziehen sich Frauen mit zwei und mehr Kindern derart häufig aus dem Berufsleben zurück.⁸ Während die Erwerbstätigkeit von Frauen ohne Kinder hoch ist (80%), sinkt sie bei Frauen mit 1 bis 2 Kindern auf 62% und bei Frauen mit über 3 Kindern auf 38%.⁹

Allerdings ist sowohl die niedrige Fertilität wie auch die niedrige Erwerbsquote von Frauen mit Kindern nicht in erster Linie darin begründet, daß Frauen so wenig Kinder bekommen wollen beziehungsweise nicht arbeiten wollen. Tatsächlich klappt der Kinderwunsch und die realisierte Kinderzahl auseinander. Frauen wollen mehr Kinder als sie bekommen. Während im Durchschnitt 1,3 Kinder auf jede Frau kommen, wünschen sich Frauen im Alter zwischen 20 und 34 Jahren im Schnitt 1,8 Kinder.¹⁰ Gleichzeitig würden viele Frauen gerne mehr arbeiten.¹¹

7 Statistisches Bundesamt, Datenreport 2004, Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Zweite, aktualisierte Auflage

8 Kröhnert, Steffen; Olst, van Nienke; Klingholz, Reiner: Emanzipation oder Kindergeld? Wie sich die unterschiedlichen Zahlen in den Ländern Europas erklären, Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung, S. 4.

9 Eurostat (2005), Vereinbarkeit von Familie und Beruf: Unterschiede zwischen Frauen und Männern, Statistik kurz gefaßt, 4/2005. http://www.beruf-und-familie.de/files/dldata/02ac0e06aaf6a48a4053f8c5b62f5d73/statistik_kurz_gefasst_2005_04.pdf

10 http://www.perspektive-deutschland.de/files/presse_2004/pd3-Special-Kinder_und_Familie-Abstract.pdf

11 Untersuchungen über die Arbeitszeitmodelle von Paaren zeigen, daß die Kombination aus Vollzeit erwerbstätigem Mann und nicht erwerbstätiger Frau für 36% der Paare Realität ist, aber nur von 17% so gewünscht wird. Bei Paaren mit unter dreijährigen Kindern ist dieses Modell für 77% die Realität, aber nur von 4% erwünscht. Das Modell, daß der Mann Vollzeit erwerbstätig ist und die Frau Teilzeit arbeitet, würden sich 37% der Paare wünschen, aber nur 16% können es realisieren. Das Modell, daß beide Partner Vollzeit arbeiten wird von 26% gewünscht und auch von 26% realisiert. Die geringe Erwerbsbeteiligung von Frauen liegt also grundsätzlich nicht an der fehlenden Bereitschaft von Frauen, zu arbeiten. Vor allem Teilzeitbeschäftigung wird von vielen Frauen gewünscht. (vgl. Rürup, Bert; Gruescu, Sandra (2005): Familienorientierte Arbeitszeitmuster – Neue Wege zu Wachstum und Beschäftigung, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, S. 20/21.; <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung2/Pdf-Anlagen/familienorientierte-arbeits-zeit-muster,property=pdf>)

Die bestehenden Rahmenbedingungen im Hinblick auf Vereinbarkeit von Beruf und Familie führen dazu, daß sich vor allem hochqualifizierte Frauen gegen Kinder entscheiden.

A 1 | Anteil kinderloser Frauen der Altersgruppe von 35 bis 39 Jahren nach höchstem Bildungsabschluß im Jahr 2003 [%]

Hauptschulabschluß	20,1
Realschulabschluß	26,6
Fachhochschulreife und Abitur	32,2
Fachhochschul- und Universitätsabschluß	39,1
Fachhochschulabschluß	37,7
Universitätsabschluß	39,9
Fachhochschulabschluß der DDR	13,9

Quelle: Mikrozensus 2003

Der Grund, warum höherqualifizierte Frauen mit einer wesentlich höheren Wahrscheinlichkeit kinderlos bleiben,¹² liegt – nach einer ökonomischen Kosten-Nutzenbetrachtung von Kindern – daran, daß Kinder neben direkten Kosten wie Kleidung, Ausbildung, Wohnraum und Nahrung auch indirekte Kosten verursachen.

Indirekte Kosten bestehen in erster Linie aus Opportunitätskosten, also hauptsächlich den aus dem Einkommensverlust entstehenden Kosten, wenn ein Elternteil zur Kinderbetreuung zumindest zeitweise seine Berufstätigkeit aufgibt. Die Opportunitätskosten sind umso höher, je mehr der die Berufstätigkeit aufgebende Elternteil, also in der Regel die Mutter, vor der Geburt verdient hat.¹³ Dies bedeutet, daß die Kosten von Kindern für hochqualifizierte Mütter höher sind als für niedrig qualifizierte, weil sie auf mehr Einkommen verzichten, wenn sie nach der Geburt nicht mehr arbeiten und sich der Kindererziehung widmen. Ebenso ist ihr Humankapitalverlust höher, wenn sie einige Jahre aus dem Berufsleben ausscheiden. Opportunitätskosten beeinflussen also die grundsätzliche Entscheidung, Kinder zu bekommen.

12 BIB-Mitteilungen (2005), Informationen aus dem Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung beim Statistischen Bundesamt, 2./Juni 2005, S. 7, http://www.bib-demografie.de/publikat/bib-mit2_2005.pdf

13 Rürup, Bert; Gruescu, Sandra (2003): Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, S. 20, http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/broschuere-nachhaltige-familienpolitik-r_C3_BCrup,property=pdf

Bei einer höheren Erwerbsbeteiligung von Frauen sind spürbare positive volkswirtschaftliche Auswirkungen zu erwarten. Studien des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung zeigen folgende Potentiale: Wenn alle Mütter, die entweder arbeitslos oder in der stillen Reserve sind – insgesamt etwa 1,7 Millionen Frauen – eine Arbeit aufnehmen würden, könnten Einkommenssteuer-Mehreinnahmen von bis zu 12 Milliarden Euro im Jahr erzielt werden. Gleichzeitig würden die Sozialversicherungsträger bis zu 18,2 Milliarden Euro im Jahr mehr einnehmen. Wenn nur die akademisch ausgebildeten Mütter, deren jüngstes Kind noch keine ganztägige Betreuungseinrichtung besucht – ca. 245.000 Frauen –, eine Arbeit aufnehmen würden, würden die öffentlichen Haushalte Steuermehreinnahmen von 2,2 Milliarden Euro verbuchen und die Sozialversicherungsträger 2,7 Milliarden Euro.¹⁴

Obwohl diese Zahlen kurzfristig unerreichbar sein dürften, zeigen sie doch das volkswirtschaftliche Potential einer höheren Erwerbstätigkeit von Frauen auf. Gleichzeitig ist das Beschäftigungspotential eines Ausbaus von Kinderbetreuung hoch.

Wenn alle Kinder unter zwölf Jahren von Müttern mit Erwerbswunsch ganztätig betreut würden, so würde dies einen zusätzlichen Fachkräftebedarf von bis zu 450.000 Personen in diesen Betreuungseinrichtungen nachsichziehen.¹⁵

Wegen des hohen Wachstums- und Beschäftigungspotentials, das in einer gesteigerten Frauenerwerbstätigkeit steckt, sind Maßnahmen ökonomisch sinnvoll, die darauf abzielen, mehr Frauen als bisher in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Gleichzeitig muß der negative Trend des Bevölkerungswachstums auch durch erhöhte Geburtenzahlen gebrochen werden, um dessen ökonomische Auswirkungen langfristig abzufedern. Beide Ziele müssen im Zentrum der Familienpolitik stehen, welche so ausgestaltet werden sollte, daß eine positive Korrelation zwischen Frauenerwerbsquote und Geburtenzahlen erreicht wird.

14 DIW (2002), Abschätzung der (Brutto-) Einnahmeneffekte öffentlicher Haushalte und der Sozialversicherungsträger bei einem Ausbau von Kindertageseinrichtungen, Gutachten des DIW Berlin im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn, S.5, http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/gutachten/docs/diw_einahmeeffekteita_gutachten_200301.pdf

15 DIW (2002), Abschätzung der (Brutto-) Einnahmeneffekte öffentlicher Haushalte und der Sozialversicherungsträger bei einem Ausbau von Kindertageseinrichtungen, Gutachten des DIW Berlin im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn, S.6.

Die Hypothese der Studie ist, daß eine Verbesserung der Situation von Familien durch ein umfassenderes und transparenteres Angebot von familienunterstützenden Dienstleistungen verbundenen mit verbesserten finanziellen Anreizen die Opportunitätskosten für Kinder deutlich senken kann. Zur Validierung dieses Ansatzes wird im Folgenden ein marktorientiertes Modell für ein »Unternehmen Familie« entwickelt. Das »Unternehmen Familie« tritt dabei einerseits als Nachfrager von familienunterstützenden Dienstleistungen und andererseits als Anbieter seiner eigenen Arbeitskraft (im Schwerpunkt durch zusätzliches Arbeitsangebot der Frauen) am Markt auf.

Zahlreiche Akteure sind gefordert, um die geeigneten Vorgaben für das »Unternehmen Familie« zu bieten. Bei den finanziellen Rahmenbedingungen liegt sicherlich die Hauptverantwortung bei der öffentlichen Hand. Um einen Markt für familienunterstützende Dienstleistungen zu schaffen, muß das richtige Zusammenspiel zwischen Staat, Firmen und gesellschaftlichen Akteuren ermöglicht werden.

3

Deutschlands Familienpolitik im internationalen Vergleich

Auf Grund des beschriebenen Problemdrucks in Deutschland und der Herausforderung, wirtschaftliche Rahmenbedingungen und das Angebot an familienunterstützenden Dienstleistungen für das »Unternehmen Familie« zu verbessern, ist es sinnvoll, einen Blick auf andere führende Wirtschaftsnationen zu richten. So können Verbesserungspotentiale für die deutsche Familienpolitik erkannt und vorbildliche Beispiele im Hinblick auf eine mögliche Übertragbarkeit von Lösungsansätzen untersucht werden.

Im ersten Schritt wird ein quantitativer Vergleich familienrelevanter makroökonomischer Kenngrößen mit anderen Wirtschaftsnationen durchgeführt. Hierbei werden

- :: die Fertilitätsrate und die Frauenerwerbsbeteiligung ins Verhältnis zum Angebot an Kinderbetreuung gesetzt,
- :: die Lohnabstände zwischen Männern und Frauen sowie
- :: der finanzielle Mitteleinsatz für Familienpolitik

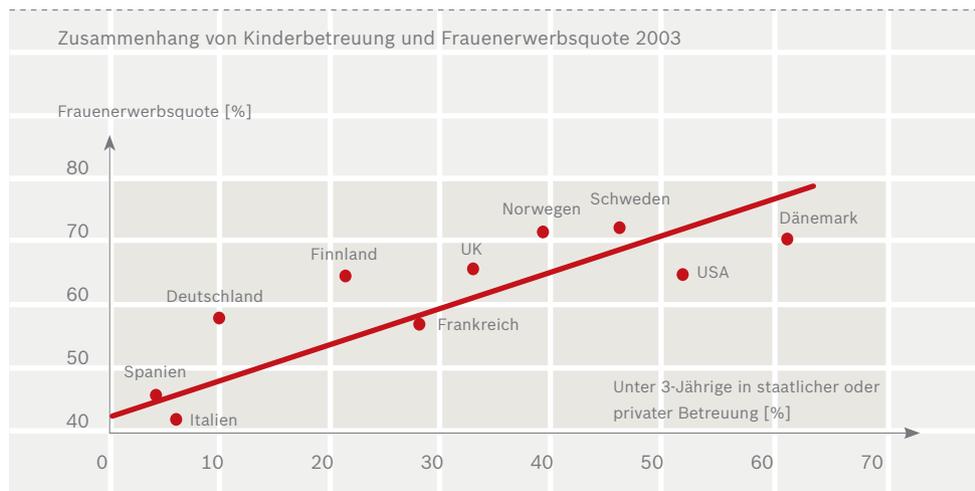
betrachtet, um die Positionierung Deutschlands im Ländervergleich zu ermitteln. Gleichzeitig sollen durch den internationalen Vergleich (Benchmarking) jene Best-Practice-Länder benannt werden, die sich in einem zweiten Schritt für eine detaillierte Analyse eignen.

3.1 Quantitatives Benchmarking führender Wirtschaftsnationen

3.1.1 Korrelation zwischen Kinderbetreuungsangebot und Frauenerwerbsquote

International gesehen besteht ein klarer Zusammenhang zwischen dem Anteil der unter Dreijährigen in privater oder staatlicher Betreuung und der Frauenerwerbsquote.

A 2 | Internationales Benchmarking der Kinderbetreuungsquoten und Frauenerwerbsquoten



Quelle: OECD¹⁶, Bertelsmann Stiftung, Roland Berger

Bei beiden Kenngrößen liegen die skandinavischen Länder Dänemark und Schweden sowie Großbritannien und die USA weit vorne. Deutschland liegt beim Betreuungsangebot im hinteren Bereich, was sich im geringeren Anteil von 10% betreuter Kinder unter 3 Jahren niederschlägt. Die Dimension des Rückstandes wird an den Zahlen deutlich: Nur rund jedes zehnte Kind unter drei wird hierzulande betreut, während es in den USA und Dänemark mehr als die Hälfte sind (OECD, Bertelsmann Stiftung, Roland Berger). Interessant ist der Vergleich mit Frankreich: Trotz eines erheblich geringeren Angebotes für unter 3-Jährige, werden in Deutschland sogar leicht höhere bessere Erwerbsquoten von Frauen erreicht. Dies relativiert sich, wenn man die Arbeitsleistung der Frauen auf Vollzeitstellen umlegt, da die Vollzeitquote von Frauen in Frankreich erheblich höher ist als in Deutschland.¹⁷ Am hinteren Ende der Vergleichsgruppe liegen Italien und Spanien.

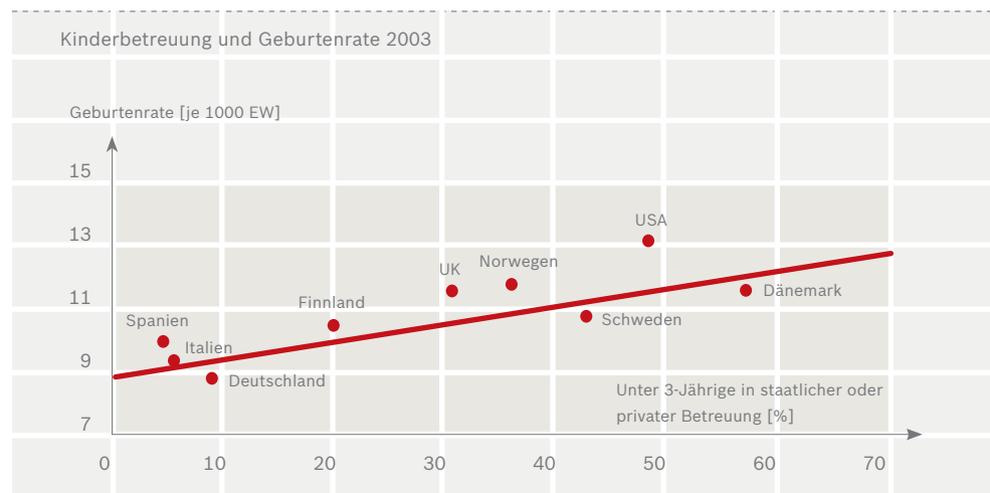
¹⁶ Die leichten Abweichungen der dargestellten Zahlen im Vergleich zu Abbildung 6 ergeben sich aus den Korrekturen, die erforderlich waren, um die Vergleichbarkeit der OECD-Zahlen mit den USA herzustellen.

¹⁷ Vgl. Abschnitt 3.2.1

3.1.2 Korrelation zwischen Kinderbetreuung und Geburtenrate

Interessant ist, daß die Korrelation zwischen unter Dreijährigen in Betreuung und der Geburtenrate je tausend Einwohner ein ähnliches Bild bietet wie jene zwischen unter Dreijährigen in Betreuung und der Frauenerwerbsquote. Auch hier liegen Länder wie die USA und Dänemark bei beiden Kategorien an der Spitze; Spanien, Italien und Deutschland hingegen liegen zurück (OECD, Bertelsmann).

A 3 | Kinderbetreuung und Geburtenrate



Quelle: OECD, Bertelsmann, CIA World Factbook 2004

Länder mit gut ausgebauter Kinderbetreuung verzeichnen also eine höhere Frauenerwerbsquote und zugleich eine höhere Geburtenrate.

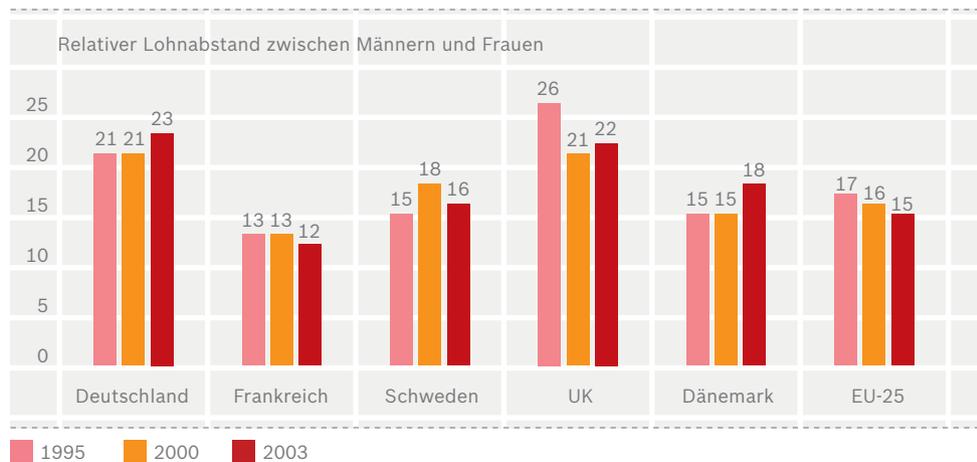
Dies impliziert, daß eine kluge Familienpolitik durch Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowohl zu mehr erwerbstätigen Frauen als auch zu mehr Frauen mit einem oder mehreren Kindern führen kann.

3.1.3 Lohnabstand zwischen Männern und Frauen

Ein anderes Feld, das auf das Arbeitsangebot von Frauen wirkt, ist der Lohnabstand zwischen Männern und Frauen. Dieser war in Deutschland 2003 in allen Ländern der Vergleichsgruppe mit 23% am höchsten und ist in den letzten zehn Jahren sogar gestiegen, während er EU-weit von 1995 bis 2003 von 17% auf 15% gefallen ist. In Frankreich betrug er 2003 sogar nur 12%¹⁸.

Zur Interpretation dieser Daten ist zu bemerken, daß der Abstand innerhalb eines Berufsfeldes in der Regel kleiner ist. Ein Teil der großen Lücke erklärt sich auch dadurch, daß Frauen anteilmäßig stärker in Berufen tätig sind, in denen der Durchschnittslohn vergleichsweise niedrig ist. In Deutschland war der Frauenanteil an Studiengängen der Richtung Mathematik/Informatik 2002 nur 23%, während er an der Richtung Geisteswissenschaften/Kunst/Erziehung 69% betrug. Solche Unterschiede sind in anderen Ländern ebenso zu beobachten, allerdings ist beispielsweise bei Ingenieurwissenschaften der Frauenanteil im internationalen Vergleich in Deutschland besonders niedrig (OECD).

A 4 | Internationaler Vergleich der relativen Lohnabstände



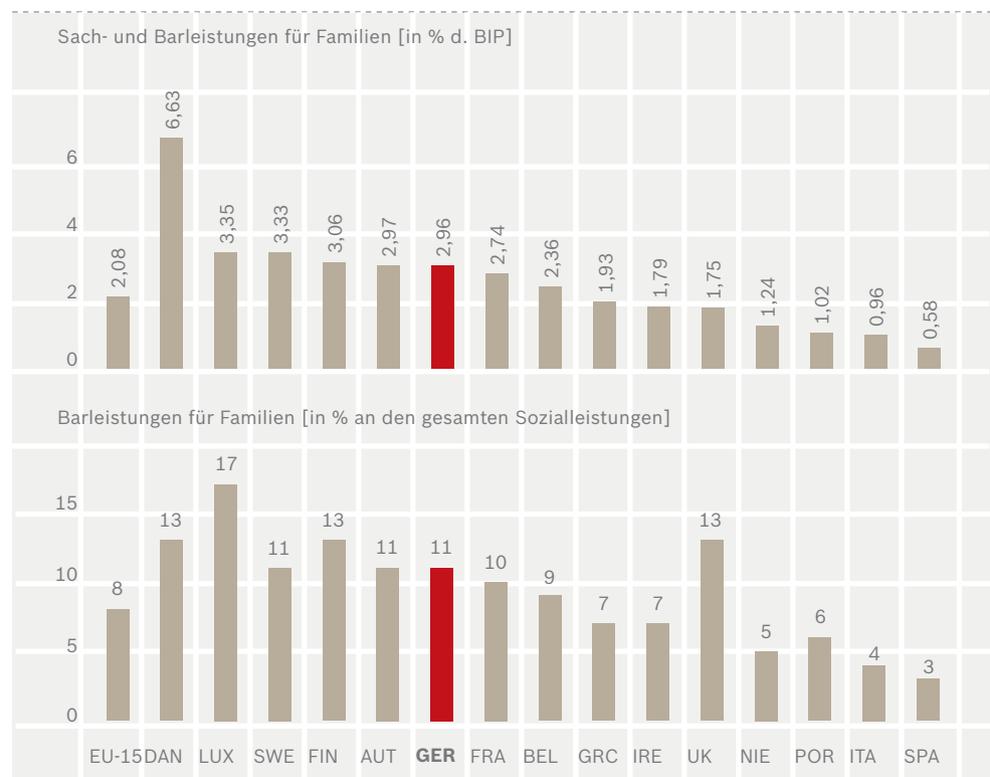
Quelle: Eurostat Gender Pay Gap Statistics (2005)

18 Eurostat Gender Pay Gap Statistics (2005)

3.1.4 Finanzieller Mitteleinsatz für Familienpolitik

Die relativen und absoluten Ausgaben für Familienpolitik sind in Deutschland grundsätzlich hoch. Vorliegende Untersuchungen zeigen: Deutschland gibt 2,96% seines Bruttoinlandsprodukts für Sachleistungen (öffentliche Aufwendungen für Kinderbetreuung etc.) und Barleistungen für Familien (direkte Finanztransfers wie Kindergeld)¹⁹ aus. Der Durchschnitt in der EU-15 beträgt 2,08% und nur wenige Länder – Dänemark, Luxemburg, Schweden, Finnland, Österreich – geben mehr für Familien aus²⁰. Auch beim Anteil der Barleistungen für Familien an den gesamten Sozialleistungen befindet sich Deutschland mit 11% über dem EU-Durchschnitt von 8%. Dies ist auch deshalb erstaunlich, weil Deutschland mit einem Anteil von 21% der unter 20-Jährigen an der Gesamtbevölkerung im unteren Bereich europäischer Länder liegt. Die Werte für Frankreich liegen bei 26%, für Schweden bei 24% und für Großbritannien bei 25%.

A5 | Sach- und Barleistungen für Familien europäischer Länder im Vergleich 2000



Quelle: Eggen, Bernd: Familien, Geburtenhäufigkeit und Einkommensarmut in der EU, Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 4/2005, S. 8.

19 Steuervorteile wurden nicht einbezogen, obwohl diese in einigen Ländern eine zentrale Rolle spielen.
 20 Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2005), Dr. Bernd Eggen: Familienpolitik, Geburtenhäufigkeit und Einkommensarmut in der EU, Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg, Nr. 4; Die Berechnungen wurden in dieser Untersuchung an Hand der Methodik des Europäischen Systems der integrierten Sozialschutzstatistik vorgenommen.

Das Paradoxon ist also, daß trotz der relativ hohen deutschen Sozialausgaben für relativ wenige Kinder und Familien die Fertilität und die Erwerbsquote von Müttern zu den niedrigsten in Europa zählen. Die Erklärung ist, daß die Familienpolitik in Deutschland Anreize für Frauen geschaffen hat, sich bei der Geburt eines Kindes ganz oder teilweise aus dem Erwerbsleben zurückzuziehen und lange zu pausieren. Dazu gehören:

:: 71% der Leistungen für Familien sind in Deutschland Barleistungen. Die Verhältnisse sind somit grundlegend anders als etwa in Schweden und Dänemark, wo 70% der Leistungen als Sachleistungen erbracht werden. Dies macht den weitreichenden Ausbau der staatlichen Betreuungseinrichtungen in diesen Ländern deutlich. Der Unterschied stellt nicht grundsätzlich einen Nachteil dar, da auch Länder mit höherer Geburtenrate wie Frankreich mit 73% oder Großbritannien mit 78% einen sehr hohen Anteil der Barleistungen an den Gesamtleistungen haben. Der Unterschied ist, daß die Anreize zur Nutzung von privaten Dienstleistungen, die mit diesen Barleistungen eingekauft werden, in Frankreich und Großbritannien erheblich höher sind.

:: Bei den finanziellen Leistungen erfolgt keine Schwerpunktsetzung im Hinblick auf Mehrfachgeburten. In Deutschland bekommt etwa eine Familie mit drei Kindern weniger als ein Viertel zusätzliches Einkommen aus Transferleistungen. In Frankreich und Belgien sind dies dagegen über 60%.²¹

:: Eltern können in Deutschland von einem bis zu 36 Monate pausieren. In Schweden ist dieser Zeitraum nur halb so lange bei weit höherem Einkommen in der Elternzeit. Dies trägt dazu bei, daß in Schweden die Hemmschwelle, Kinder zu bekommen, gesenkt wird und ein Verlust an Humankapital vermieden wird.

:: Die steuerlichen Anreize in Deutschland sind bislang so gesetzt, daß weder in hohem Maße Kinder direkt gefördert, noch die Erwerbstätigkeit von Frauen mit Kindern oder die Inanspruchnahme von familienunterstützenden Dienstleistungen besonders begünstigt werden. Im Gegensatz hierzu zahlen in Frankreich auf Grund des dortigen Familiensplittings Familien mit drei Kindern und einem mittleren Einkommen praktisch keine Steuern mehr.

²¹ Vgl. Dienel, Christiane: Familienpolitik – Eine praxisorientierte Gesamtdarstellung der Handlungsfelder und Probleme, München und Weinheim 2002, S. 245.

Angesichts des hohen Ausgabenniveaus in Deutschland bietet die Neugestaltung des Einsatzes öffentlicher Mittel die Chance, Familien effektiver zu unterstützen.

3.1.5 Auswahl der Best-Practice-Länder

Auf Basis der dargestellten internationalen Vergleichsdaten läßt sich eine einfache Rasterung für eine vertiefte Betrachtung in Frage kommender wirtschaftsstarker Länder vornehmen: Die zwei wesentlichen unabhängigen, d.h. gesellschaftlich gestaltbaren Variablen für das »Unternehmen Familie«, nämlich das Kinderbetreuungsangebot und die Höhe des Finanztransfers für Familien werden in einer Matrix gegenübergestellt.

Bei einer derart vorgenommenen Systematisierung ergibt sich folgendes Bild:

T 1 | Internationales Benchmarking der Familienpolitikprofile

	Gut ausgebaute Kinderbetreuung	Mittelmäßig ausgebaute bis fehlende Kinderbetreuung
Hohe Einkommens-transfers	<ul style="list-style-type: none"> • Frankreich • Schweden • Dänemark • Norwegen 	<ul style="list-style-type: none"> • Deutschland (West) • Finnland
Geringe Einkommens-transfers	<ul style="list-style-type: none"> • Großbritannien ¹⁾ • USA 	<ul style="list-style-type: none"> • Spanien • Italien • Irland

1) insbesondere für unter 3-jährige

Quelle: Roland Berger, Bertelsmann Stiftung

Deutschland bietet zwar vergleichsweise hohe Einkommenstransfers, hat aber eine gering ausgebaute Kinderbetreuung, während es in Großbritannien gerade umgekehrt ist. Insbesondere für sehr kleine Kinder ist dort die Betreuung gut ausgebaut. Frankreich und Dänemark sind die klassischen Beispiele für Länder, in denen beide Profile der Familienpolitik sehr weit entwickelt sind, während südeuropäische Länder wie Spanien und Italien weder durch hohe Einkommenstransfers noch durch eine gut ausgebaute Kinderbetreuung glänzen.

Wie die dargestellten Korrelationen klar aufzeigen, sind in Ländern, die über ein quantitativ und qualitativ gut ausgebautes System öffentlicher Kinderbetreuungs-einrichtungen verfügen, Frauen besser in den Arbeitsmarkt integriert als in Deutschland. Deshalb wird im Rahmen der Best-Practice-Betrachtung das Augenmerk auf Länder mit gut ausgebauten Betreuungsstrukturen gelegt.

Bei den insgesamt gut dastehenden skandinavischen Ländern wird auf Grund seiner führenden Rolle bei der Erwerbsquote der Blick auf Schweden gerichtet.²² Frankreich wird deshalb vertieft betrachtet, weil die direkte Korrelation zwischen Betreuungsquote und Frauenerwerbsquote geringer ist als erwartet, gleichzeitig aber Spitzenwerte beim Lohnniveau von Frauen und im Hinblick auf den Anteil an Vollzeit arbeitenden Frauen erreicht werden. Als drittes Best-Practice-Land bietet sich Großbritannien zum Vergleich an, da hier in den vergangenen Jahren besonders dynamische Entwicklungen festzustellen waren. Jedes dieser Länder kann Deutschland auf unterschiedliche Art als Beispiel dafür dienen, wie man Familie und Beruf kombinieren kann. Der Ländervergleich zeigt, daß es durchaus verschiedene Wege zur Verbesserung der angestrebten Ziele gibt.

3.2 Vertiefter Vergleich von Deutschland mit den Best-Practice-Ländern

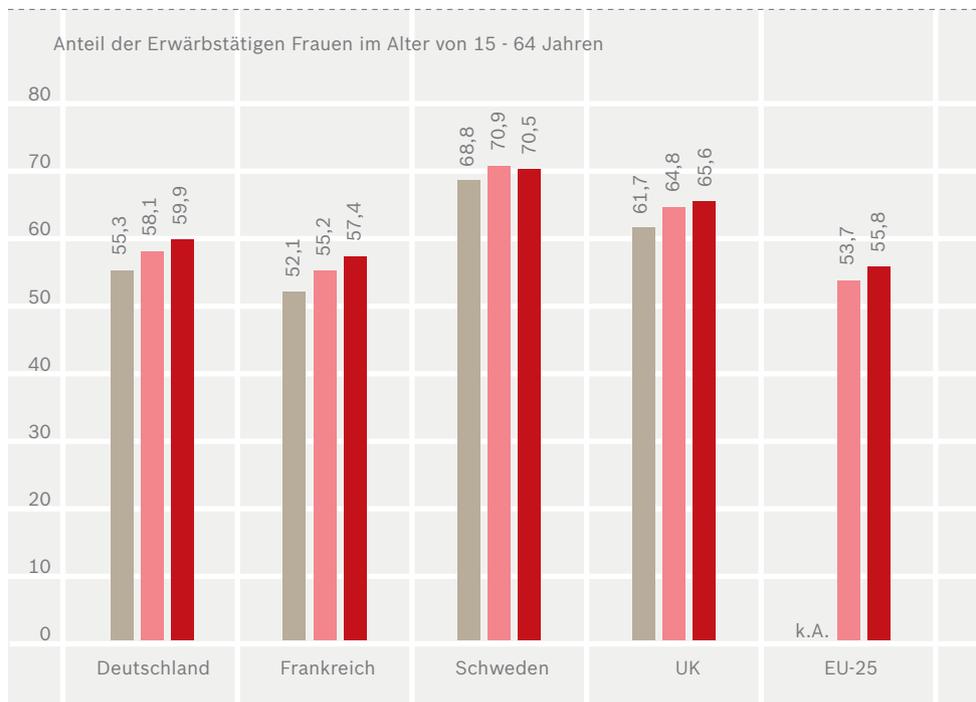
Für die ausgewählten Best-Practice-Länder wird nachfolgend eine Betrachtung von familienrelevanten quantitativen Indikatoren und Handlungsfeldern vorgenommen.

3.2.1 Indikatoren im Zusammenhang mit der Frauenerwerbsquote

In allen vier Ländern ist von 1995 bis 2004 insgesamt eine steigende Tendenz bei der Frauenerwerbsquote zu verzeichnen.

22 Wo Daten für Schweden nicht zugänglich waren, wurde für die Berücksichtigung Skandinaviens teilweise auf Finnland zurückgegriffen.

A 6 | Internationales Benchmarking der erwerbstätigen Frauen

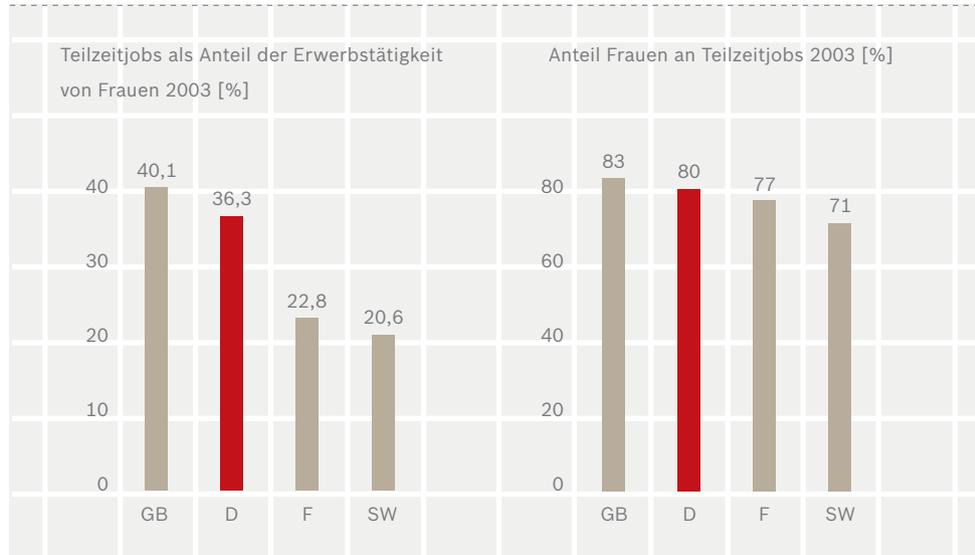


Quelle: Eurostat, Employment Indicators, 2005

In Deutschland stieg die Frauenerwerbsquote in diesem Zeitraum von 55,3% auf 59,9%.²³ Eine wichtige Beschäftigungsform ist dabei die Teilzeitarbeit. 36,3% der Erwerbstätigkeit von Frauen geht derzeit in Deutschland auf das Konto von Teilzeitjobs. Dieser Wert wird in der Vergleichsgruppe nur vom Vereinigten Königreich überboten. In Frankreich und Schweden liegt dieser Anteil nur bei gut 20%.

²³ Eurostat, Employment Indicators, 2005.

A 7 | Internationales Benchmarking der Frauenerwerbsquoten in Teilzeitjobs



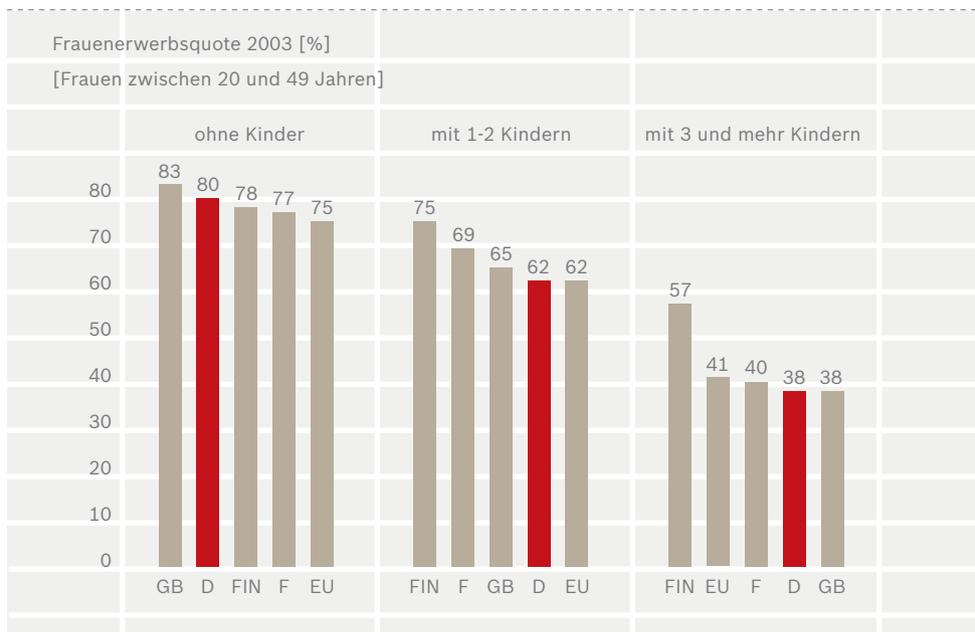
Quelle: OECD Employment Outlook 2004

Interessant ist hier der Quervergleich zu den Männern: 83,3% aller Teilzeitjobs hierzulande werden von Frauen wahrgenommen. Auch in den anderen Ländern der Vergleichsgruppe liegt der Wert bei über 70%. Teilzeitjobs werden also in mehr als drei Vierteln aller Fälle von Frauen angenommen (OECD Employment Outlook 2004). Teilzeitbeschäftigung hat zwei Seiten: Einerseits senkt ein hoher Anteil von Teilzeitaktivitäten die durchschnittliche Wochenarbeitszeit und damit auch das Haushaltseinkommen, andererseits bieten Teilzeitarbeitsplätze oft die nötige Flexibilität, um Familie und Beruf besser unter einen Hut bringen zu können. Teilzeitjobs stellen somit häufig einen Kompromiß zwischen Einkommensgenerierung und Zeit für die Familie dar.

Auffällig ist, daß in Deutschland Mütter mit Kindern im Erwartungswert weniger häufig erwerbstätig sind als in europäischen Nachbarländern. Die 20- bis 49-jährigen Frauen als relevante Vergleichsgruppe arbeiteten 2003, wenn sie kinderlos waren, zu 80%, was deutlich mehr ist als der EU-Durchschnitt von 75%. Mit 1-2 Kindern ging dieser Wert auf den EU-Durchschnitt von 62% zurück.

Mit drei und mehr Kindern arbeiteten nur noch 38% der Frauen, also weniger als die 41% europaweit. Der Anteil der arbeitenden Frauen geht mit zunehmender Kinderzahl deutlich zurück, was per se nicht überraschend ist. Auffällig ist vielmehr, wie stark die Quote in Deutschland sinkt. In Finnland beispielsweise arbeiten von den Frauen zwischen 20 und 40 78% der Kinderlosen, 75% der Frauen mit ein bis zwei Kindern und immer noch 57% der Frauen mit drei und mehr Kindern (Eurostat 2004/5).

A 8 | Internationales Benchmarking der Frauenerwerbsquote

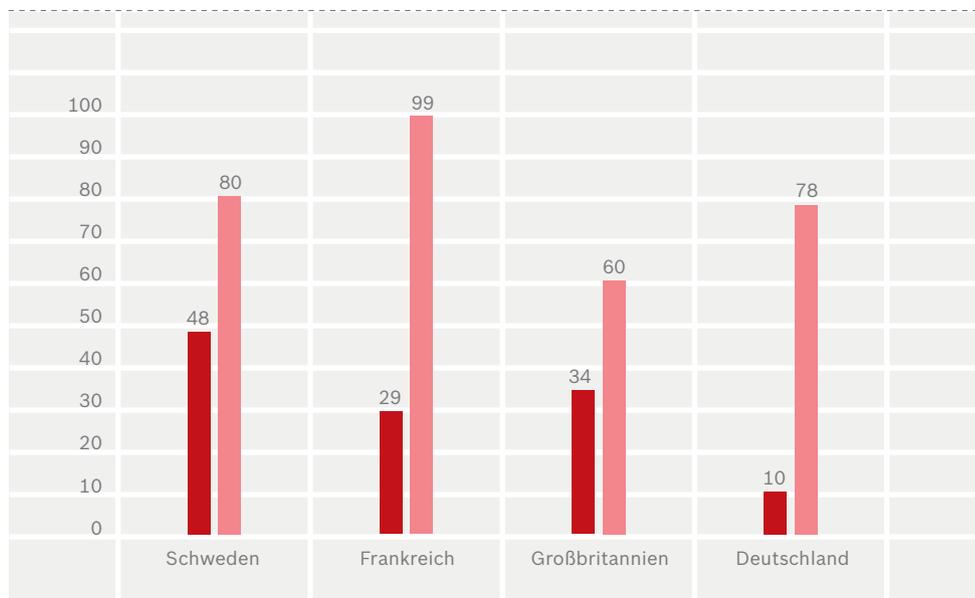


Quelle: Eurostat 2004/5

3.2.2 Indikatoren im Zusammenhang mit der Kinderbetreuung

Im Vergleich mit den Best-Practice-Ländern weist Deutschland, wenn man die Kinder bis 6 Jahre insgesamt betrachtet, die geringste Betreuungsichte auf. Das gilt vor allem für Kinder unter drei Jahren, wo Deutschland weit hinter den Vergleichsländern liegt. Die Situation für die Drei- bis Sechsjährigen hat sich durch den am 27. Juli 1992 im Kinder- und Jugendhilfe-Gesetz (KJHG) verankerten Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz verbessert. Die Betreuungsichte liegt nun mit 78% nur knapp unter der in Schweden mit 80%.

A 9 | Besuch von Kinderbetreuungseinrichtungen [in Prozent]



■ unter 3 Jahre ■ 3 Jahre bis Grundschulalter

Quelle: OECD Employment Outlook 2001

Deutschland liegt somit prozentual in der flächendeckenden Kinderbetreuung statistisch gesehen nicht sehr weit hinter Schweden. Der entscheidende Unterschied in der Qualität der Kinderbetreuung liegt aber in den Öffnungszeiten der Kinderbetreuungseinrichtungen. In Schweden sind diese an die Arbeitszeiten der Eltern angepaßt und ermöglichen so eine volle Erwerbstätigkeit. Die Einrichtungen in Schweden sind ganztägig geöffnet, was in Deutschland zumindest in Westdeutschland eher die Ausnahme ist.

Die Betreuungssituation ist in Ost- und Westdeutschland immer noch durch zwei Kulturen geprägt: In Westdeutschland überwiegt bei Kindern im Krippenalter die Betreuung durch die Familie, nur 3,6% der Kinder besuchen Krippen und 1,6% werden von Tagesmüttern versorgt, während in Ostdeutschland 14,4% der Kinder in öffentliche Einrichtungen gegeben werden, für 5% stehen Tagesmütter zur Verfügung. Nur 3% der westdeutschen Schulkinder gehen in einen Hort, im Osten Deutschlands sind es gut fünfmal so viel (16%). Damit liegt die Versorgung mit Plätzen in Kindertageseinrichtungen in Westdeutschland weit unter dem europäischen Durchschnitt, in Ostdeutschland liegt sie darüber.

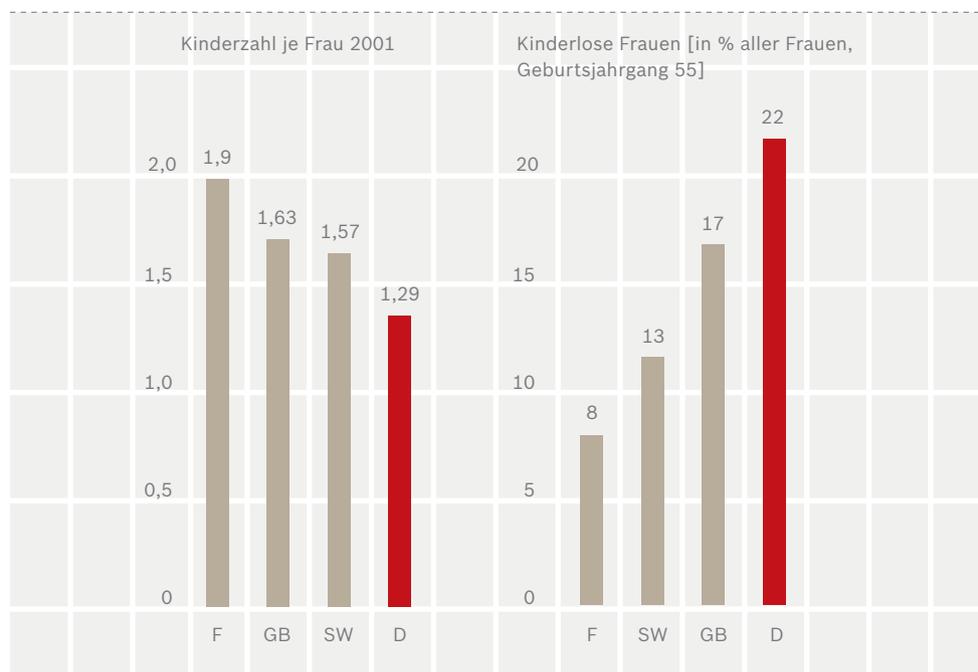
Im Kindergartenalter liegen die Unterschiede wiederum in den Öffnungszeiten:

In Westdeutschland überwiegen mit 83,5% Halbtagsangebote und in Ostdeutschland die Ganztageseinrichtungen mit 70,6%.²⁴ Die Kinderbetreuungspolitik in Westdeutschland befindet sich gegenwärtig in einer Aufholbewegung.

3.2.3 Indikatoren im Zusammenhang mit der Geburtenrate

Als direkt meßbare »Ergebnisgröße« aller Einflußfaktoren auf das Fertilitätsverhalten bietet sich die Kinderzahl je Frau an. Diese war in Frankreich 2001 mit 1,9 deutlich höher als in Deutschland, wo sie nur bei 1,29 lag. Dieser weit unter dem Reproduktionsniveau von 2,1 liegende Wert wird auch von Großbritannien und Schweden deutlich überboten.

A 10 | Internationales Benchmarking der Kinderzahl je Frau und der kinderlosen Frauen



Quelle: Berlin Institut

²⁴ Vgl. Hagemann, Karen mit Gottschall, Karin: Die Halbtagschule in Deutschland: Ein Sonderfall in Europa? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B41/2002, S. 12-22.

Spiegelbildlich ist der Anteil der kinderlosen Frauen hierzulande sehr hoch. Nimmt man beispielsweise den Geburtsjahrgang 1955, so zeigt sich, daß 22% aller in diesem Jahr geborenen deutschen Frauen kinderlos geblieben sind, während es in Schweden nur 13% und in Frankreich sogar nur 8% sind. Kinderlosigkeit ist in Frankreich also eine absolute Ausnahme, während sie in Deutschland schon bei fast einem Viertel auftritt und damit zur Normalität wird.

3.2.4 Handlungsfeld »Betriebliche Einrichtungen«

Historisch betrachtet wird die fehlende staatlich organisierte Kinderbetreuung in Deutschland teilweise durch betriebliches Engagement ausgeglichen. Betriebskindergärten gibt es im Rahmen der Betriebswohlfahrtspflege bereits seit Beginn des 19. Jahrhunderts; in ihnen wurden damals etwa im Ruhrgebiet 30% der Kinder im Kindergartenalter betreut.²⁵

Nach einem gewissen Stillstand in der Nachkriegszeit ist in diesem Feld wieder eine erhöhte Dynamik zu erkennen. Bündnisse der führenden Wirtschaftsverbände mit der Politik (etwa im Rahmen der »Lokalen Bündnisse«) oder Auditierungsprozesse wie das »Audit Beruf & Familie« der Hertie-Stiftung wären vor einigen Jahren in Deutschland kaum vorstellbar gewesen, sind aber heute Realität. Teilweise wird hier auf Erfahrungen aus Großbritannien zurückgegriffen, wo innovative Instrumente wie Preise für besonders familienfreundliche Arbeitgeber u.a. eine Trendwende von Unternehmen in Richtung Familienfreundlichkeit herbeigeführt haben.

Gegenwärtig engagieren sich Unternehmen, mit aktiver Unterstützung von Bundesregierung und zahlreichen Landesregierungen, zunehmend in der Kinderbetreuung, weil sie qualifizierte Mitarbeiterinnen halten wollen und für die angestrebte stärkere Flexibilisierung der Arbeitszeiten die erforderlichen Rahmenbedingungen fehlen. Betriebliche Kinderbetreuung rechnet sich, zumal die Unternehmen die Aufwendungen steuerlich absetzen können.

Viele Großbetriebe haben auch Regelungen zur Chancengleichheit und Familienförderung getroffen. Die Angebote reichen von Belegplätzen der Betriebe in öffentlichen Tageseinrichtungen, in denen die Unternehmen »Plätze kaufen«, über Kooperationen mit anderen Trägern, Bezahlung von längeren Öffnungszeiten, Mittagessen in der Betriebskantine, Ferienbetreuung und Babysitter-Vermittlungsdienste bis hin zu Betriebskindertagesstätten.

25 Vgl. Veil, Mechthild: Kinderbetreuungs-Kulturen in Europa: Schweden, Frankreich, Deutschland, Politik und Zeitgeschichte (B 44/2003).

Betriebliche Einrichtungen, die in Schweden nicht notwendig sind und denen in Frankreich mit Mißtrauen begegnet wird, werden in Deutschland zu einem zusätzlichen Standbein in der Kinderbetreuung.²⁶

3.2.5 Handlungsfeld »Elternurlaubsregelungen«

Das in allen Ländern der EU garantierte Recht auf Elternurlaub soll dazu dienen, einem Elternteil oder beiden die Betreuung ihrer Kinder in den ersten Lebensjahren zu ermöglichen, ohne daß das Beschäftigungsverhältnis aufgelöst werden muß. In Deutschland wird bislang relativ großzügig eine dreijährige Elternzeit gewährt – doppelt so lang wie in Schweden – mit niedrigen Transferleistungen, die allerdings höher als in Frankreich sind, und ohne einen exklusiven Vaterurlaub. Die finanzielle Unterstützung liegt in Schweden höher und hat eine andere Qualität. Sie ist zum größten Teil als Lohnersatz in Höhe von 80% des anrechenbaren Einkommens ausgelegt und bietet deshalb für Väter, die auch in Schweden durchschnittlich mehr verdienen als Mütter, einen Anreiz, den Elternurlaub zu nehmen. Dort sind es über 36% der Väter, die auf das Angebot zurückkommen, in Deutschland jedoch nur 5%. Der Anreiz für Väter, die Elternzeit zu nehmen, ist bei der deutschen Regelung gering.

Der Trend in Europa geht hin zu einer zunehmenden Flexibilisierung der Freistellungsregelungen, zu einer Aufteilung des Erziehungsurlaubs zwischen den Eltern, wie sie das deutsche Elternteilzeitgesetz vorsieht, und zur Gewährung eines Vaterurlaubs. Die neue Bundesregierung wird diesen Trend durch die Einführung des Elterngeldes weiter verstärken.

²⁶ Veil, Mechthild: Kinderbetreuungs-Kulturen in Europa: Schweden, Frankreich, Deutschland. Politik und Zeitgeschichte (B 44/2003).

3.3 Kritische Würdigung der unterschiedlichen familienpolitischen Rahmenbedingungen und Kinderbetreuungskulturen im Vier-Länder-Vergleich und Herausarbeitung von Handlungsansätzen

Schweden, Frankreich, Großbritannien und Deutschland stehen für vier verschiedene Varianten von Kinderbetreuungskulturen.

In Schweden ist die staatliche Kinderbetreuung flächendeckend ausgebaut und das Familienbild des Zwei-Verdiener-Haushalts die Regel. Dem liegen zwei Prinzipien zugrunde: Zum Ersten das Prinzip der Gleichstellung zwischen Mann und Frau und der wichtigen Rolle der erwerbstätigen Frau in der Gesellschaft. Zum Zweiten das Prinzip des lebenslangen Lernens, einer Bildung, die schon im Vorschulalter beginnt, für alle in Schweden gleichermaßen zugänglich ist und die eine integrative gesellschaftliche Wirkung hat. In Schweden hat der Staat die notwendigen Rahmenbedingungen geschaffen, um berufstätige Eltern aktiv zu unterstützen, und diese zum gesellschaftlichen Leitbild erhoben. Die Öffnungszeiten der Kinderbetreuungseinrichtungen sind den Arbeitszeiten der Eltern angepaßt, die Gebühren für die Kinderbetreuung liegen bei maximal 3% des Einkommens und sind an das Gehalt gebunden, sodaß eine ganzheitliche Kinderbetreuung nicht an der finanziellen Situation der Eltern scheitert. Die integrative Wirkung der schwedischen Kinderbetreuung sollte ebenfalls hervorgehoben werden: Kinder, die besondere Unterstützung benötigen, genießen hier besondere Rechte. Desweiteren ist die Kinderbetreuung in Schweden ein Ort der gesellschaftlichen Integration und führt dazu, daß ausländische Arbeitskräfte über ihre Kinder vergleichsweise gut in die Gesellschaft eingefügt werden.

Die Gleichstellung der Geschlechter wird durch die gut ausgebaute Elternversicherung aktiv gefördert. Die Einführung der Elternversicherung hat den Stellenwert der Familien und der Frau in Schweden von Grund auf verändert. Mit der Einführung dieses Systems nahm die Frauenerwerbstätigkeit deutlich zu. Einkommensverluste und die damit verbundenen Opportunitätskosten in Bezug auf Kinder reduzieren sich durch die gehaltsgebundene Elternversicherung erheblich. Die Möglichkeit, Erwerbs- und Familienphasen flexibel zu gestalten und simultan auszuüben, hat die Bereitschaft von Vätern gesteigert, sich aktiv bei der Kindererziehung einzusetzen.

In Schweden unterstützt die flexible Ein- und Aufteilung der Elternzeit verbunden mit der finanziellen Kontinuität über einen kürzeren Zeitraum Familien in ihrer individuellen Situation. Das Schwedische Modell ist in Form des Elterngeldes auch Bestandteil des Programms der neuen Bundesregierung.

Frankreichs Familienpolitik ist – wie in Schweden – geprägt vom Leitbild des Zwei-Verdiener-Haushalts und fördert von seinem Ansatz her größere Familien (drei und mehr Kinder). Die Familienpolitik ist pronatalistisch ausgerichtet und setzt gleichzeitig auf die Erwerbstätigkeit der Frauen. Arbeitsplatzrückkehr wird garantiert. Die Erwerbstätigkeit wird nur kurz unterbrochen, da Kinder schon ab drei Monaten eine Kinderkrippe besuchen können. Generell haben französische Eltern eine breite Auswahl zwischen staatlichen und privaten Betreuungsmöglichkeiten für ihre Kinder, die in der Regel auf Ganztagsbetreuung zielen, wie es auch in der Schule der Fall ist. In keinem anderen europäischen Land ist die Betreuung von Kindern zwischen drei und sechs Jahren so ausgebaut wie hier: 99% der Kinder werden hier staatlich in einer Krippe oder einem Kindergarten betreut. Dies führt dazu, daß auch keine Verschlechterungen beim Humankapital der Frauen in Folge längerer Arbeitspausen eintreten, daß Frauen im Verhältnis zu Männern sowohl die höchsten Löhne erzielen als auch einen höheren Anteil an Vollzeitstellen besetzen als in den Vergleichsländern.

Die »Politik des dritten Kindes« wurde in den letzten Jahren einer Reform unterzogen hin zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Auch in Frankreich spielen steuerliche Anreize und Transferleistungen eine Schlüsselrolle in der Entscheidung für die Verbindung zwischen Familie und Beruf. Frankreich bündelt durch die staatlichen und regionalen Familienbeihilfekassen effizient die finanzielle Unterstützung von Familien. Beihilfen für die häusliche Kinderbetreuung sowie für die Beschäftigung einer Tagesmutter ermöglichen den »Betreuungsmix«, für den Frankreich bekannt ist. Desweiteren gibt es zusätzliche staatliche Serviceleistungen, wie etwa Eltern im Krankheitsfall eines Kindes zu unterstützen.

In Großbritannien ist das staatliche Kinderbetreuungsprogramm nicht so stark ausgebaut wie in Frankreich, Schweden oder sogar in Teilen Deutschlands. Dennoch haben der rasche Ausbau der Kinderbetreuung in den vergangenen Jahren – auch unter dem Druck der europäischen Sozialpolitik, größere staatliche Investitionen in Betreuung und Ausbildung zu investieren – und vor allem die breit angelegte Kampagne zur »Work-Life-Balance« sowie ein klares Kommunikationskonzept rund um das Thema Familie Großbritannien schnell zu einem Vorzeigeland werden lassen. Der Zwei-Verdiener-Haushalt ist in Städten mit gut ausgebauter Kinderbetreuung schon allein aus wirtschaftlichen Gründen angesichts des Verhältnisses zwischen Lohnniveau und Lebenshaltungskosten die Norm. Arbeitgeber haben die großen wirtschaftlichen Vorteile von flexiblen Arbeitszeiten erkannt, die es beiden Elternteilen in Großbritannien ermöglichen, erwerbstätig zu sein und zu bleiben. Großbritannien betont die Wichtigkeit der frühkindlichen Förderung für die Sicherung seiner wirtschaftlichen Perspektiven und setzt hohe Standards bei der Erziehung. Early Childhood Excellence Centres sind ein Baustein des Life-Long-Learning-Konzepts.

Hervorzuheben ist in Großbritannien das transparente Informationsangebot rund um das Thema Familie – das »One-Stop-Shopping«-Verfahren der britischen Regierung unter dem Motto »straight through to public services« ist hier besonders zu erwähnen und könnte insbesondere von regionalen Trägern und Institutionen auch in Deutschland umgesetzt werden. Diese grundsätzliche familienunterstützende Dienstleistung, die Informationen zu Kinderbetreuung und finanzieller Unterstützung bündelt, würde deutschen Eltern die existierende Angebotsübersicht erleichtern und somit die Elternzeit bedeutend vereinfachen.

Deutschland weist im Vergleich mit diesen drei Ländern kein kohärentes Konzept auf. Zwar findet der Wandel vom Leitbild der »Hausfrau und Mutter« hin zum Bild der erwerbstätigen Mutter beschleunigt statt, dennoch sind Eltern beim Wunsch nach Erwerbstätigkeit beider Partner als Folge des lückenhaft ausgebauten Betreuungssystems oft gezwungen, entweder erhebliche finanzielle Mittel einzusetzen, um arbeiten zu können, oder aber auf den Arbeitswunsch zu verzichten. Die Opportunitätskosten für Kinder sind in Deutschland deshalb immer noch sehr hoch. Auch sind die Schul-, Ausbildungs- und Studienzeiten in Deutschland immer noch so lang, daß der Einstieg in den Beruf für Frauen erschwert wird und häufig Humankapital nicht sinnvoll eingesetzt wird.

Obwohl das Zwei-Verdiener-Modell inzwischen gesellschaftlich zunehmend akzeptiert ist und viele Frauen dieses auch leben wollen, scheitert dies in der Realisierung oft an den bisher fehlenden Möglichkeiten zur Kinderbetreuung. Da das Teilzeitarbeitsangebot und flexible Arbeitszeiten (Flexi-Time, Job Sharing etc.) noch nicht so gut ausgebaut sind wie in Großbritannien und entsprechende Kinderbetreuungsmöglichkeiten fehlen oder unerschwinglich sind, fehlt vielen Frauen der Zugang zum Arbeitsmarkt. Französische oder schwedische Mütter mit Teilzeitjobs hingegen wollen eine Ausweitung ihrer Arbeitszeiten in Vollzeit. Britinnen profitieren bereits davon, daß die Regierung durch den gezielten Informationsaustausch und die staatlichen Förderungsprogramme den Ausbau flexibler Arbeitszeiten im Vollzeitarbeitsverhältnis in Unternehmen unterstützt.

Aus dieser Situation heraus sind in Deutschland sowohl Politiker als auch Unternehmer aufgefordert, sich aktiv der Aufgabe zu stellen, das wirtschaftliche Potential erhöhter Frauenerwerbstätigkeit zu erkennen und flexible Arbeitszeitangebote, familienunterstützende Dienstleistungen und Kinderbetreuung weiter zu fördern und auszubauen. Erfolgreiche Initiativen in diesem Sinne sind erkennbar, wie zum Beispiel das Auditprogramm »Beruf & Familie« und die lokalen Bündnisse für Familie, die aktiv – wenngleich lokal unterschiedlich – von regionalen Industrie- und Handelskammern gefördert werden. Um mit anderen europäischen Ländern gleichzuziehen, sind diese Aktivitäten weiter auszubauen und konsequent voranzutreiben.

Außerdem sind die geplanten Vorhaben der neuen Bundesregierung (Absetzbarkeit der Betreuungskosten, Elterngeld) stringent auf eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf und Schaffung von Beschäftigung auszurichten.

Desweiteren stellt die britische Regierung durch die Kreation des »Challenge Fund« und die vorhergehenden breit angelegten Informationskampagnen Unternehmen unterschiedlichster Größe auch das nötige Wissen zur Entwicklung von flexiblen Arbeitszeitprogrammen zur Verfügung. Anzeichen einer solchen Entwicklung sind auch in Deutschland auszumachen. Sie lassen sich ohne großen Mehraufwand realisieren und sollten weiter aktiv und gezielt gefördert werden.

Kurzfristig kann die Politik auch für einen besseren Informationsstand deutscher Eltern sorgen. Orientierungshilfen, wie man ein transparentes Informationssystem rund um das Thema Familie und Beruf schafft, gibt es im europäischen Vergleich. Neben dem hier besprochenen Best-Practice-Beispiel aus Großbritannien kann das flächendeckende Angebot der deutschsprachigen belgischen Region Eupen als Beispiel dienen (vgl. Kapitel 4.4). Hier wird in einem »One-Stop-Shopping-Verfahren« umfangreich über die Arten der Kinderbetreuung, die Ausbildung der Kinderbetreuer sowie über die breiten familienunterstützenden Dienstleistungen informiert. Die Funktion der lokalen Bündnisse für Familie könnte dahingehend ausgebaut werden. Die unterschiedlichen Varianten der Kinderbetreuung zeigen, daß die Kombination von gesellschaftlicher Integration, Gleichstellung der Geschlechter, klaren Kommunikationskonzepten und ausreichenden Angeboten zur Ganztagsbetreuung zielführend ist.

3.4 Zwischenergebnis: Eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist auch in Deutschland machbar

Für Deutschland lassen sich aus dem internationalen Vergleich Lehren ziehen:

- :: Notwendig sind eine bessere Betreuungssituation und paßgenaue familienunterstützende Dienstleistungen. Fertilitätsrate und Frauenerwerbsquote können positiv beeinflußt werden. Ein besseres Angebot kann dazu führen, daß einerseits mehr berufstätige Frauen Kinder bekommen wollen, weil Beruf und Familie nicht mehr so schwer vereinbar sind und andererseits von den Frauen mit Kindern ein höherer Anteil berufstätig sein kann. Beide Faktoren helfen Deutschland, die demographische Krise besser zu bewältigen.
- :: Eine Verkürzung der Unterbrechungsphasen im Erwerbsleben von Frauen führt tendenziell zu geringeren Verlusten an Humankapital. Diese schlagen sich auch am Arbeitsmarkt nieder in Form von geringeren Lohnabständen zu Männern und höheren Beschäftigungsquoten.
- :: Grundproblem in Deutschland ist im Bereich der unter Dreijährigen das nicht ausreichende Angebot an Kinderbetreuung. Im Bereich zwischen drei und sechs Jahren liegt das Problem eher in der fehlenden Dauer und Flexibilität des Angebotes.
- :: Die britischen Ansätze zeigen, daß Veränderungen im Bereich der Kinderbetreuung auch ohne massive öffentliche Ausgabensteigerungen bei relativ geringen Gesamtausgaben für Familien realisierbar sind. Die Spielräume auch für finanzielle Umschichtungen in Deutschland sind vom Gesamtniveau her gegeben. Zu prüfen ist, wie Transfermittel in die gezielte Förderung von Betreuungsangeboten umgewandelt werden können.
- :: Die - auch privatwirtschaftliche - Dienstleistungsstruktur im Bereich familienunterstützender Dienstleistungen ist in Deutschland quantitativ und qualitativ stark ausbaufähig.
- :: Die Initiativen für ein stärkeres Engagement der Unternehmen - etwa die Lokalen Bündnisse für Familien, Audit »Beruf & Familie« - hin zu verbesserten Betreuungsangeboten und flexiblen Arbeitszeitprogrammen sollten forciert werden.
- :: Die im Koalitionsvertrag festgehaltenen Initiativen der Regierungsmehrheit (Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten und Elterngeld) sind streng ausgerichtet an den Zielen Vereinbarkeit von Familie und Beruf und Schaffung von Beschäftigung umzusetzen.

4

Das Angebot an familienunterstützenden Dienstleistungen verbessern

Wie durch den internationalen Vergleich aufgezeigt wurde, kann das Angebot an familienunterstützenden Dienstleistungen vor allem für Frauen Anreize bieten, (wieder) erwerbstätig zu werden. Auch kann das Fehlen dieses Angebots zur Entscheidung gegen Kinder beitragen, weil Kinder und Beruf unvereinbar bleiben.

Umfragen haben gezeigt, daß die Mehrheit der Bevölkerung sich des Problems bewußt ist, daß mehr Frauen arbeiten wollen, als es derzeit tun. Befragungen haben ebenfalls gezeigt, daß ein Großteil der Bevölkerung vor allem im Bereich der Kinderbetreuung spürbaren Nachholbedarf in Deutschland sieht.²⁷

Angesichts dieser Bewußtseinslage stellt sich die Frage, warum der Markt für familienunterstützende Dienstleistungen unterentwickelt ist. Grundsätzlich sollte ja auf funktionierenden Märkten die Nachfrage nach Dienstleistungen ein entsprechendes Angebot nach sich ziehen. Dies ist jedoch zur Zeit nicht der Fall.

27 Beispielsweise hat Forsa bei einer repräsentativen Umfrage unter Eltern folgendes herausgefunden: 59% der 18- bis 29-jährigen Eltern (53% in allen Altersgruppen) stimmen der Aussage zu, daß es zu wenig Betreuungsangebote für unter Dreijährige gibt; 53% der 18- bis 29-jährigen Eltern (51% in allen Altersgruppen) stimmen der Aussage zu, daß es mehr Angebote geben sollte, bei denen Eltern bei der Erziehung unterstützt werden; 71% der berufstätigen Alleinerziehenden stimmen der Aussage zu, daß es längere und flexiblere Öffnungs- und Betreuungszeiten geben sollte. Daneben werden als größte Mängel zu wenig Angebote für Notfälle und zu wenig Ganztagesbetreuungsangebote gesehen; 90% wünschen sich, daß sich Unternehmen für gute Kinderbetreuung engagieren (Forsa Erziehung 2005, Bildung und Betreuung, Ergebnisse einer repräsentativen Befragung junger Eltern, <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung2/Pdf-Anlagen/050316-forsa-umfrage,property=pdf>).

Andere Umfrageergebnisse decken sich damit. Laut der Online-Umfrage »Perspektive Deutschland« sehen fast 50% der Befragten die Erweiterung von Ganztageseschulen, Ganztageskindergärten und Krippen als dringlich/sehr dringlich an (vgl. Projektbericht Perspektive-Deutschland 2004/05, S. 106, http://www.perspektive-deutschland.de/files/presse_2005/Projektbericht_Perspektive_Deutschland_2004_05.pdf). Schätzungen des DIW auf Grundlage von Daten des sozio-ökonomischen Panels haben ergeben, daß für die Betreuung von unter dreijährigen Kindern 1,26 Millionen Betreuungsplätze fehlen (vgl. DIW 2005, Wie viele Kinderbetreuungsplätze fehlen in Deutschland?, DIW Wochenbericht Nr.14, S.226).

4.1 Verschiedene Charakteristika begrenzen den Markt für private Dienstleistungen in Deutschland

Das Beschäftigungspotential für familienunterstützende Dienstleistungen ist in Deutschland bei weitem nicht ausgeschöpft. Haushaltsnahe Dienstleistungen schaffen in der Praxis nur eine sehr geringe Zahl sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze. Schätzungen gehen von nur rund 30.000 sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigten in diesem Sektor aus.^{28,29} Die Gründe, warum dieser Sektor in Deutschland unterentwickelt ist, liegen vor allem darin, daß die reguläre Nachfrage nach diesen Dienstleistungen hohe Transaktionskosten für die Familien und Haushalte nachsichzieht, aus folgenden Gründen:

- :: Haushaltsnahe Dienstleistungen erfordern in Teilen nur stundenweise Hilfe. Reguläre Vollzeitstellen sind deswegen selten.
- :: Die meisten Familien haben eine große Scheu davor, fremde Personen ohne Aufsicht in ihrem Zuhause arbeiten zu lassen.
- :: Haushalte haben gemeinhin keine Erfahrung mit der Registrierung von Beschäftigten und wollen die damit verbundene Bürokratie vermeiden.

Hinzu kommt, daß hohe Kosten die legale Nachfrage nach diesen Dienstleistungen behindern, da viele Familien die Leistungen zu den marktgegebenen Preisen nicht nachfragen können. Aus den genannten Gründen werden diese Dienstleistungen entweder in Schwarzarbeit, in Heimarbeit durch Familienmitglieder oder gar nicht erbracht.³⁰

Dies hat zum einen die Wirkung, daß das mangelnde Angebot Mütter daran hindert, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen oder eventuelle Kinderwünsche zu realisieren. Zum anderen bleibt das Beschäftigungspotential der familiennahen Dienstleistungen im regulären Arbeitsmarkt ungenutzt. Ziel muß also sein, diese Dienstleistungen aus der Schattenwirtschaft herauszuholen und in den regulären Wirtschaftskreislauf zu überführen. Diesbezüglich wird im kommenden Abschnitt ein quantitatives Modell entwickelt und die Wachstums- und Beschäftigungseffekte im Feld der familienunterstützenden Dienstleistungen abgeschätzt.

28 In anderen Veröffentlichungen werden vergleichbare Größenordnungen angegeben, so werden für das Jahr 2000 rund 39.800 Arbeitsplätze angenommen (vgl. Brück, Tilman; De New, John; Zimmermann, Klaus F. (2002): Förderung von Agenturen für Dienstleistungen schafft Arbeitsplätze für Geringqualifizierte, DIW Wochenbericht Nr. 23/2002).

29 Hinzu kommen zahlreiche Stellen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung sowie im Feld der Selbstständigkeit.

30 Brück, Tilman; De New, John; Zimmermann, Klaus F. (2002), Förderung von Agenturen für Dienstleistungen schafft Arbeitsplätze für Geringqualifizierte, DIW Wochenbericht Nr. 23/2002.

Zuvor soll kurz geklärt werden, was unter familienunterstützenden Dienstleistungen zu verstehen ist und wie die Transaktionskosten durch eine intelligente Organisation der familienunterstützenden Dienstleistungen auch in Deutschland gesenkt werden können.

4.2 Familienunterstützende Dienstleistungen

Für den Begriff der familienunterstützenden Dienstleistungen gibt es keine klare und einheitliche Definition. Teilweise sind die Übergänge sehr fließend: So stellt sich etwa die Frage, ob ein Restaurantbesuch mit der Familie eine familienunterstützende Dienstleistung darstellt oder anderen Kategorien zuzurechnen ist.

Die weitergehende Betrachtung geht davon aus, daß sich familienunterstützende Dienstleistungen aus zwei Komponenten zusammensetzen:

Sie bestehen einerseits zu einem wesentlichen Anteil aus der Komponente Kinderbetreuung, andererseits umfassen sie diejenigen haushaltsnahen Dienstleistungen, die dem familiären Wohl zu Gute kommen und welche entweder in der Familie selbst erbracht werden oder aber extern zugekauft werden können.

Wenn man dieser Unterscheidung folgt, sind familienunterstützende Dienstleistungen damit grundsätzlich unabhängig von der Frage der Erwerbstätigkeit. Es ist in der Praxis auch davon auszugehen, daß bei Familien, in denen beide Elternteile arbeiten, bestimmte familienunterstützende Dienstleistungen intern erbracht werden – in der Kindererziehung ist dies im Sinne der Kinder kaum anders denkbar. Umgekehrt werden auch bei Nichterwerbstätigkeit eines Partners entsprechende Dienstleistungen häufig extern erbracht, etwa durch eine Betreuung der Kinder in der Schule oder im Kindergarten.

Kinderbetreuung

Es gibt folgende Möglichkeiten, wie Kinder betreut werden können:

- :: durch die Eltern;
- :: in sozialen Netzwerken durch Verwandte, Freunde oder Nachbarn;
- :: institutionell in Krippe, Kindergarten oder Hort;
- :: durch Au-Pair, Babysitter, Tagespflege, Kindermädchen oder sonstige private Dienstleister erbrachte bezahlte Betreuung.

In Deutschland sind die informellen Möglichkeiten der Kinderbetreuung dominant. Beispielsweise werden über 30% der Kinder im Krippen- und Kindergartenalter in Westdeutschland von Verwandten betreut, wobei den Großeltern hierbei eine herausragende Rolle zukommt, während sich nur 2% der Kinder in bezahlter Betreuung befinden.³¹ Allerdings ist dieses Modell der Betreuung durch Verwandte auffällig. Zum einen, weil es künftig durch die verlängerte Erwerbstätigkeit der Großeltern schwieriger werden dürfte und zum anderen, weil es erwerbstätigen Eltern nur eingeschränkte Sicherheit bei der Betreuung bietet. Betreuung durch Großeltern ist von deren Gesundheitszustand und Plänen abhängig. Aus diesem Grund müssen Eltern zumindest als Alternative die Möglichkeit institutionalisierter Betreuung haben.

Haushaltsnahe Dienstleistungen

In der zweiten Kategorie der haushaltsnahen Dienstleistungen ist die Lage noch heterogener. Nachfolgende Abbildung zeigt einige Beispiele aus diesem Leistungsspektrum:

A 11 | Spektrum haushaltsnaher Dienstleistungen – Beispiele



Quelle: Roland Berger

31 Hank, Karsten; Kreyenfeld, Michaela; Spieß, Katharina (2003): Kinderbetreuung und Fertilität in Deutschland, Diskussionpapier 331, DIW-Berlin, S. 13/27, <http://www.diw.de/deutsch/-produkte/-publikationen/-diskussionspapiere/docs/papers/dp331.pdf>

Eine abschließende Definition, welche Tätigkeiten aus dem Spektrum haushaltsnaher Dienstleistungen als familienunterstützend zu bezeichnen sind, ist sicherlich schwer zu treffen. Für die nachfolgend angestellten Überlegungen, insbesondere die Berechnungen des Marktpotentials in Kapitel 5, ist dies auch nicht erforderlich. Die obige Aufstellung macht aber einen sehr wichtigen Punkt deutlich. Die genannten Dienstleistungen gibt es in der einen oder anderen Form bereits, allerdings sind die potentiellen Kunden, d.h. die Familien, sich dessen oft nicht bewußt. Und auch wenn sie das Angebot kennen, werden die genannten Dienstleistungen nicht als Paket begriffen, das Familien das Leben insgesamt erleichtert. Mit anderen Worten: Die Dienstleistungen werden von verschiedenen Unternehmen oder Personen angeboten, die untereinander und in ihrem Auftritt nach außen nicht verknüpft sind. Überregional bekannte Marken, die für überprüfbare Qualität und Vertrauen bei haushaltsnahen Dienstleistungen stehen, existieren bislang nicht.

Kleine, hochspezialisierte Firmen zu finden, die etwa Kindergeburtstage ausrichten, ist aus Kundensicht sehr aufwendig. Der Bekanntheitsgrad dieser Firmen ist meist gering und verbreitet sich nur über Mund-zu-Mund-Propaganda. Diese hohen Transaktionskosten schrecken viele der potentiellen Kunden davon ab, die relevanten Angebote zu ermitteln und nachzufragen. Dies verdeutlicht, daß familienunterstützende Dienstleistungen intelligent und organisatorisch besser gestaltet werden müssen.

4.3 Ansatzpunkte zur Organisation familienunterstützender Dienstleistungen

Im Folgenden werden zwei mögliche Modelle der organisatorischen Ausgestaltung familienunterstützender Dienstleistungen diskutiert. Diese Modelle sollen aufzeigen, daß eine Überwindung des zuvor beschriebenen hohen Transaktionsaufwands möglich ist.

Modell 1: Dienstleistungsagentur mit hoher eigener Wertschöpfung und echter Produktverantwortung

Eine vielversprechende Möglichkeit, das Angebot zu organisieren und damit für die potentiellen Nachfrager attraktiver zu machen, ist die Einführung von selbsttätigen Dienstleistungsagenturen. In diesem Modell 1 beauftragen die Kunden, die Familien, nicht direkt die einzelnen Firmen, welche familienunterstützende Dienstleistungen erbringen, sondern eine Dienstleistungsagentur, die dann wiederum für die Durchführung des gesamten Auftrags verantwortlich ist. Die Dienstleistungsagentur haftet für die Vertrauenswürdigkeit der beauftragten Person und nimmt den Haushalten so die Scheu vor fremden Personen in der Wohnung.

Die Agentur ist Arbeitgeber, wodurch die Haushalte keinen bürokratischen Aufwand erfüllen müssen. Zentral spricht dafür, daß durch diese Agenturen die Transaktions- und Suchkosten der Familien spürbar gesenkt werden, beziehungsweise daß die potenziellen Nachfrager durch eine zentrale Anlaufstelle erst das Angebot an familienunterstützenden Dienstleistungen kennenlernen. Darüberhinaus wird durch Dienstleistungsagenturen die stundenweise Beschäftigung von Dienstleistern möglich und die Nachfrage nach haushaltsnahen beziehungsweise familienunterstützenden Dienstleistungen angekurbelt. Das Dienstleistungsangebot ist prinzipiell weit gefaßt und könnte alle oben angeführten Dienstleistungen beinhalten. Diese Dienstleistungsagenturen sind mehr als bloße Personalvermittler, sie sind richtige Dienstleistungsunternehmen. Die ambulanten Pflegeagenturen, die Pflege im Haushalt durchführen, können hier als Modell dienen.³²

Gleichzeitig hätten Dienstleistungsagenturen auch Vorteile für die Dienstleistungsanbieter. Sie hätten bei einer Beschäftigung bei einer Dienstleistungsagentur ein regelmäßiges Einkommen, Anspruch auf Lohnfortzahlung bei Urlaub und Krankheit und eventuell Weiterbildungsmöglichkeiten. Bei Schaffung der entsprechenden wirtschaftlichen Anreize ist vorstellbar, daß sich das Angebot an familienunterstützenden Dienstleistungen gut über Dienstleistungsagenturen organisieren ließe und ein beträchtlicher Teil der bisher durch Schwarzarbeit erbrachten Dienstleistungen wieder in den regulären Wirtschaftskreislauf integriert würde.

Modell 2: Dienstleistungsagenturen als Makler

In einem alternativen Modell 2, dem »Maklermodell«, müßten die Agenturen nicht direkt die Anbieter von Dienstleistungen anstellen, sondern könnten bloße Vermittlungsdienste leisten. Die Agenturen würden die Informationen über vorhandene Dienstleistungen sammeln, aufbereiten und die gewünschten Tätigkeiten an die Kunden vermitteln. In vielen Branchen wird erst durch die zentrale Sammlung von Informationen und den Abgleich von Angebot und Nachfrage die Ausweitung von Märkten möglich.

32 DIW 2002, Förderung von Agenturen für haushaltsnahe Dienstleistungen schafft Arbeitsplätze für Geringqualifizierte, Wochenbericht des DIW Berlin 23/02, S. 2, <http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/wochenberichte/docs/02-23-1.html>

Die Zusammenführung von Informationen über familienunterstützende Dienstleistungen und ihr regionales Angebot könnte den Markt erheblich transparenter machen und somit die Nachfrage steigern. Die Agenturen wären eine zentrale Anlaufstelle für Familien, die Dienstleistungen in den genannten Bereichen nachfragen wollen. Die Agenturen wären also eine lokale Vermittlungsagentur zwischen Dienstleistungsanbietern und Familiennachfrage für die verschiedenen Bereiche wie Kinderbetreuung, Fahr-, Hol- und Bringdienst, Hausaufgabenbetreuung, Haushaltshilfe, Pflegedienst, Putzdienst, Organisation von Kindergeburtstagen und Essensversorgung.

Für die organisatorische Ausgestaltung beider Modelle gibt es zwei Alternativen: Die Agenturen können privat organisiert werden. Unternehmen wie beispielsweise der Familienservice pme bieten Vermittlungs- und Beratungsleistungen für Kinderbetreuung an, qualifizieren das Betreuungspersonal weiter und stellen eine Hotline für Betreuungsnotsituationen zur Verfügung.

Diese Leistungen wenden sich in erster Linie an Familien, aber ebenso an Firmen, die die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erhöhen wollen. Es ist allerdings auch vorstellbar, daß dieser Service von öffentlichen Stellen angeboten wird, wie vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und der Bertelsmann-Stiftung vorgeschlagen.³³ Um alle familienunterstützenden Dienstleistungen gesammelt anzubieten, ist möglicherweise sogar eine Trägerschaft der Kommunen sinnvoll, da nicht alle Arten von familienunterstützenden Dienstleistungen gleichermaßen für private Unternehmen attraktiv sind.

In lokalen Familienzentren könnten alle lokalen Angebote gesammelt werden. Ein solches Zentrum übernimmt für die Anbieter die Recherche sowie die Akquise von Aufträgen. Es ermittelt in einer Angebotsdatenbank die jeweils benötigten Dienstleistungen und entwickelt maßgeschneiderte Angebote für die Kunden, die dafür eine Vermittlungsgebühr tragen müssen. Über einen öffentlichen Auftritt, vor allem im Internet, kann ebenso eine professionelle Plattform entwickelt werden, die die Transparenz des Marktes erhöht.

³³ BMFSFJ / Bertelsmann-Stiftung 2004, Neue Generation von Dienstleistungen – unterstützend für Familien, effektiv für Unternehmen, <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Eine-neue-Generation-von-Dienstleistungen.property=pdf>

Die Frage ist allerdings, warum sich trotz der genannten Vorteile nicht schon zahlreiche Dienstleistungsagenturen am Markt gebildet haben. Der wesentliche Grund liegt im Preis für (reguläre) Dienstleistungen. Der preisliche Abstand zwischen Dienstleistungen auf dem offiziellen Arbeitsmarkt und Dienstleistungen in der Schattenwirtschaft beziehungsweise den Kosten der Eigenerbringung verhindert die Entstehung von Beschäftigung in diesem Bereich. Dies umso mehr, als ein gewisser Aufschlag erforderlich ist, um die Vertrauenswürdigkeit, die Qualität und die Haftung garantieren zu können. Zur Zeit liegen die Kosten für familienunterstützenden Dienstleistungen meistens über dem Reservationspreis der Nachfrager. Daran würde auch die Einführung von Dienstleistungsagenturen an sich nichts ändern. Das Haupthindernis für die Entstehung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ist also der zu hohe Preis der regulären Dienstleistungen in diesem Sektor. Ein Modell zur Überwindung dieses Aspektes wird nachfolgend in Kapitel 5 entwickelt.³⁴

4.4 Best-Practice-Beispiel für familienunterstützende Dienstleistungen – Die deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens

Daß die beschriebenen Überlegungen kein Phantasiegebilde sind, sondern unter praktischen Rahmenbedingungen gelebt werden können, zeigt das Beispiel der deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens (DG), welche über eine professionelle Plattform für familienunterstützende Dienstleistungen und Kinderbetreuung verfügt. Die DG bildet eine eigenständige und weitgehend hoheitlich agierende Körperschaft; als gliedstaatliche Einheit ist sie jedoch weiterhin in die föderalen Strukturen Belgiens eingebunden. Das deutsche Sprachgebiet zählt heute etwas mehr als 71.000 Einwohner in neun Gemeinden: zumeist deutschsprachige Belgier, aber auch wallonische, flämische und ausländische Mitbürger.

³⁴ Berechnungen des DIW haben ergeben, daß eine zehnpromtente Reduktion der Lohnkosten durch staatliche Subventionen zu einer Nachfragesteigerung von 350.000 Haushalten nach Haushaltshilfen führt. Davon würden 130.000 Haushalte gelegentlich und 220.000 Haushalte regelmäßig eine Haushaltshilfe nachfragen. Wenn die Lohnkosten in diesem Sektor um 50% gesenkt werden würden, was eine Nettobelastung des Staates um 3,4 Milliarden Euro pro Jahr bedeuten würde, könnte es zusätzliche Nachfrage nach bis zu 2,2 Millionen Beschäftigungsverhältnissen geben. Bei steigender Erwerbstätigkeit von Frauen, weiterhin mangelnder Kinderbetreuung und der Alterung der Gesellschaft könnte die Nachfrage sogar noch größer sein. Zur Deckung dieses Bedarfs könnten circa 2 Millionen Beschäftigte aus der stillen Reserve kommen und 100.000 bisherige Arbeits- oder Sozialhilfeempfänger. Je nach Höhe der Subventionierung betrügen die Kosten des Haushalts pro Stunde erbrachter Dienstleistung zwischen 4 und 7,2 Euro. Die Kombination aus Lohnkostensubventionen und der Einrichtung von Dienstleistungsagenturen wäre also ein probates Mittel, um mehr Tätigkeiten aus der Schattenwirtschaft wieder in den regulären Wirtschaftskreislauf zurückzuholen. Klar ist allerdings auch, daß die Subventionierung von Löhnen politisch schwierig durchsetzbar ist. Trotz vieler Modellversuche mit Kombilöhnen wie dem Mainzer Modell wurde bisher noch kein Modell auf die Bundesebene übertragen, was unter anderem an der Existenz von Umsetzungsschwierigkeiten und Mitnahmeeffekten lag. Aus diesem Grund dürfte dieses Konzept kurzfristig schwierig zu realisieren sein. Vgl. DIW 2002, Förderung von Agenturen für haushaltsnahe Dienstleistungen schafft Arbeitsplätze für Geringqualifizierte, Wochenbericht des DIW Berlin 23/02, S. 5ff., <http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/wochenberichte/docs/02-23-1.html>

Haushaltsnahe Dienstleistungen in der deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens
 Als ein Element des Dienstleistungsangebotes bietet die »Familien- und Senioren-
 hilfe VoG« flächendeckend in den neun Gemeinden der deutschsprachigen Gemein-
 schaft Belgiens kranken und hilfsbedürftigen Menschen eine qualifizierte Pflege und
 Betreuung an und leistet Hilfe im Haushalt. Das Angebot umfaßt folgende Aufgaben,
 die von Familien- und Seniorenhelfern, Putzhilfen oder Krankenwachen übernom-
 men werden.

A 12 | Übersicht über die Familien- und Haushaltshilfen in der deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens

1. Haushalt	2. Pflege
<ul style="list-style-type: none"> • Zubereitung des Essens • Waschen / Bügeln • Reinigen der Wohnung • Erledigen der Einkäufe 	<ul style="list-style-type: none"> • Körperpflege • Hilfe beim An- und Ausziehen • Hilfe beim Gang zur Toilette • Hilfeleistung beim Zubettgehen • Reichen des Essens
3. Betreuung	4. Näh-, Bügelhilfen, Wäscheabholdservice etc.
<ul style="list-style-type: none"> • Tag- und Nachtwachen • Begleitung außer Haus • Hilfe bei administrativen Angelegenheiten • Psycho - soziale Unterstützung 	<ul style="list-style-type: none"> • Näharbeiten • Bügelarbeiten • Hilfe im Haushalt (über Dienstleistungschecks) • Abholdservice, z.B. Wäsche • Reparaturdienst, z.B. defekte Lampen • Gartenarbeiten

Quelle: Homepage deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens (<http://www.dglive.be>)

Darüber hinaus bietet die »Alternative VoG«, eine Vereinigung ohne Gewinnab-
 sichten, Dienstleistungen im Bereich der Sozialökonomie an. Diese umfassen unter
 anderem Näh-, Bügelhilfen und Wäscheabholddienste. In der deutschsprachigen
 Gemeinschaft Belgiens betreibt die »Alternative« drei Filialen mit 64 Mitarbeitern in
 Teil- und Vollzeitstellen.

Kinderbetreuung in der deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens

Als zweites Element existiert in der deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens ein sehr gut ausgebautes und flexibles Kinderbetreuungsangebot. Das Angebot in der deutschsprachigen Gemeinschaft umfaßt derzeit

:: Selbstständige Tagesmütter für außerschulische Betreuung

:: Kinderhorte

:: Kinderkrippe

:: Betreuerinnen des Tagesmütterdienstes

A 13 | Übersicht über die Möglichkeiten der Kinderbetreuung in Belgien

1. Außerschulische Betreuung	2. Kinderhort
Außerschulische Betreuung ist die Betreuung von Kindergarten- und Schulkindern außerhalb der Schulzeit. Sie kann Betreuung vor und nach dem Unterricht beinhalten sowie ein Angebot am Mittwochnachmittag, an Konferenztagen und in den Schulferien.	Wenn Eltern kleiner Kinder hin und wieder etwas Freiraum in ihrem Alltag benötigen, ist die Betreuung in einem Kinderhort eine gute Lösung. Ein Kinderhort bietet eine kurzzeitige und punktuelle Kinderbetreuung.
3. Kinderkrippe in der DG	4. Tagesmütter/-väter
Die Kinderkrippe ist eine anerkannte Kinderbetreuungseinrichtung, die unter der Trägerschaft des Regionalzentrums für Kleinkinderbetreuung (RZKB) steht. Das RZKB wird von der deutschsprachigen Gemeinschaft bezuschußt.	Tagesmütter/-väter sind fester Bestandteil des Kinderbetreuungsangebotes in Belgien. Auch in der deutschsprachigen Gemeinschaft bestehen mehrere Möglichkeiten der Kinderbetreuung durch Tagesmütter/-väter.

Quelle: Homepage deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens (<http://www.dglive.be>)

Außerschulische Betreuung

Unter »Außerschulische Betreuung« (AUBE) versteht man die Betreuung von Kindergarten- und Schulkindern außerhalb der Schulzeit. Sie ist deutlich abgegrenzt vom schulischen Alltag. Diese Abgrenzung ist in der Organisation, in den Räumlichkeiten und im Betreuungskonzept der AUBE erkennbar. Sie wird durch den Erlaß über Kleinkindbetreuung vom 24. Juni 1999 reglementiert. Der Dienst für Kind und Familie (DKF) des Ministeriums der deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens bezuschußt anerkannte und den Bestimmungen entsprechende Projekte der außerschulischen Betreuung. Außerdem steht der DKF den Initiatoren bei der Schaffung neuer Projekte mit seinen Fachkenntnissen zur Seite.

Momentan wird in fünf von neun Gemeinden der DG außerschulische Betreuung angeboten. Seit 1989 bietet die Stadt Eupen in verschiedenen Schulen der Gemeinde eine nachschulische Betreuung an. 175 Kinder werden in den Ferien und vor oder nach der Schule betreut. Seit 2002 sind vier weitere Gemeinden hinzugekommen. In diesen Strukturen werden rund 260 Kinder außerschulisch betreut. Weitere Standorte in den anderen Gemeinden der DG sind in Planung. Ferner bieten auch Tagesmütter (sowohl Selbstständige als auch Tagesmütter, die dem Tagesmütterdienst angeschlossen sind) außerschulische Betreuung an.

Kinderhorte

Ein Kinderhort bietet eine kurzzeitige und punktuelle Kinderbetreuung. Sie kann sporadisch genutzt werden, ohne vorherige Anmeldung des Kindes. Ziel des Kinderhortes ist es, den Eltern bei Bedarf etwas Freiraum zu schaffen. Die Betreuerinnen im Kinderhort sind vom Dienst für Kind und Familie des Ministeriums der deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens anerkannt. Der DKF übernimmt zudem eine Aufsichtsfunktion. Der Kinderhort in Eupen ist ein Projekt der »Vereinigung der Familien«. Seit 1992 besteht der Kinderhort am Rotenberg. Dort werden Kinder ab dem Alter von vier Monaten bis zu drei Jahren an drei Vormittagen betreut. Die Elternbeteiligung beläuft sich auf zwei Euro/Stunde und 1,50 Euro Versicherungskosten für Mitglieder der »Vereinigung der Familien«, 3,50 Euro für Nicht-Mitglieder. In Eupen sind durchschnittlich 3,3 Kinder pro Öffnungstag anwesend. Seit November 2002 besteht auch ein Kinderhort in Kelmis unter der Trägerschaft der Frauenliga. Durchschnittlich werden 6,4 Kinder pro Öffnungstag betreut. Die Träger der Kinderhorte übernehmen die Weiterbildung der Betreuerinnen und die Organisation des Hortes.

Kinderkrippen

Derzeit befindet sich die einzige Kinderkrippe der DG in Eupen. Seit April 2003 hat sie eine Betreuungskapazität von 24 Plätzen für Kinder bis drei Jahren. Durchschnittlich wurden 27 Kinder monatlich betreut, insgesamt sind 40 Kinder eingeschrieben.

Die Krippe ist an fünf Tagen pro Woche zwischen 7.¹⁵ und 17.⁴⁵ Uhr geöffnet und schließt lediglich während des Jahresurlaubs (vier Wochen pro Jahr).

Eine Kinderkrippe ist eine kollektive Betreuungseinrichtung, in der mehrere Betreuer die Tagespflege übernehmen. Die Kinderkrippe ist in einem kindgerechtem Gebäude untergebracht, auch die Räumlichkeiten sind speziell auf die Bedürfnisse von Kleinkindern ausgerichtet.

Die Krippe in Eupen teilt die Kleinkinder in drei Gruppen ein. Der Übergang von einer Gruppe zur nächsten hängt nicht vom Alter, sondern vom Entwicklungsstand des Kindes ab. Jedes Kind hat eine privilegierte Bezugsperson im Betreuerteam.

Die Einschreibung in die Kinderkrippe erfolgt über die zuständige Sozialarbeiterin des Regionalzentrums für Kleinkindbetreuung (RZKB). Mit der Sozialarbeiterin werden die Betreuungszeiten vereinbart und der Betreuungsvertrag abgeschlossen. Die Sozialarbeiterin baut ein Vertrauensverhältnis zu den Eltern auf und legt damit den Grundstein für eine optimale Betreuung.

Die Eltern der betreuten Kinder zahlen ihren Beitrag direkt an das RZKB. Dieser Betrag ist nach dem Einkommen der Eltern gestaffelt und liegt zwischen 1,29 Euro und 16,58 Euro/Tag.

Tagesmütter/-väter

Die Arbeit der Tagesmütter/-väter besteht darin, bei sich Zuhause Kinder von berufstätigen Eltern gegen Bezahlung zu betreuen. Ihre Aufgaben sind sehr vielfältig. Natürlich kümmern sie sich um Essen, Schlaf und Spiel der Kinder, darüber hinaus sind sie auch Bezugsperson, Erzieher und Spielgefährte.

Die Tagesmütter und Tagesväter gestalten ihre Arbeit weitgehend selbstständig und nach eigenen Vorlieben oder besonderen Talenten. Der Dienst für Kind und Familie der DG sichert die Qualität der Tagesmütter durch die Anerkennung des Tagesmütterdienstes und der selbstständigen Tagesmütter. Im Prinzip kann jede Person Tagesmutter oder -vater werden, die für die Betreuung von Kindern motiviert ist und gewisse Grundvoraussetzungen erfüllt, sie muß:

- :: zwischen 18 und 65 Jahren alt sein;
- :: über genügend Platz im Haus (und ums Haus herum) verfügen;
- :: ein einwandfreies Leumundszeugnis vorweisen;
- :: Geschick im Umgang mit Kleinkindern haben, wobei pädagogische Fähigkeiten im Vordergrund stehen.

Dem Tagesmütterdienst, einem Teildienst des Regionalzentrums für Kleinkindbetreuung, sind zurzeit 85 Tagesmütter angeschlossen, ferner gibt es 18 selbstständige Tagesmütter. Sie betreuen zusammen jährlich ungefähr 520 Kleinkinder und Kinder in der DG.

4.5 Zwischenergebnis: Das Potential für familienunterstützende Dienstleistungen ist hoch und kann durch höhere Transparenz im Markt noch gesteigert werden

- :: Der Markt für familienunterstützende Dienstleistungen ist bislang gering. Dies liegt einerseits an den unzureichenden finanziellen Anreizen und andererseits an dem hohen organisatorischen Transaktionsaufwand. Eines der Hauptprobleme ist die mangelnde Transparenz in diesem Markt. Potentielle Nachfrager tragen hohe Transaktions- und Suchkosten, um spezialisierte Anbieter zu finden.
- :: Dienstleistungsagenturen können als Plattform und Makler Informationen über Anbieter im Bereich familienunterstützender Dienstleistungen zur Verfügung stellen oder die direkte Organisation dieser Angebote übernehmen. Familien profitieren so vom One-Stop-Shopping. Dienstleistungsagenturen können von Kommunen oder privat organisiert werden.
- :: Daß solche Konzepte machbar sind, zeigt die deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens.

Das Angebot an familienunterstützenden Dienstleistungen ist zu verbessern. Es bildet die Grundlage dafür, daß Frauen Arbeitsangebote auch tatsächlich annehmen können.

5

Das Marktpotential für familienunterstützende Dienstleistungen und das Arbeitsangebot im »Unternehmen Familie« – Eine quantitative Abschätzung

In diesem Kapitel wird ein einfacher ökonomischer Ansatz entwickelt, der mit relativ geringen Datenanforderungen eine robuste Abschätzung des Marktes für familienunterstützende Dienstleistungen und deren Auswirkungen auf das potentielle Arbeitsangebot von Frauen liefert.

Erstens ist zu erklären, warum der Markt für familienunterstützende Dienstleistungen in Deutschland noch unterentwickelt ist und gleichzeitig die Frauenerwerbsquote insbesondere in Familien sehr gering ist. Zweitens soll das langfristige Potential für die Frauenerwerbsquote abgeschätzt werden, falls geeignete Maßnahmen getroffen werden, den Markt für familienunterstützende Dienstleistungen gleichzeitig mit dem Arbeitsangebot der Frau in einer Familie zu entwickeln. Drittens wird der (lange) Übergangsprozeß dargelegt, bis das volle Potential des »Unternehmens Familie« als Anbieter und Nachfrager von Arbeit entwickelt ist.

Alle drei Elemente werden an Hand einer einheitlichen Methodik auf Basis eines entscheidungstheoretischen Modells untersucht: Es wird die Differenz aus dem Einkommen der Frau (durch Erwerbsarbeit) und den Kosten für familienunterstützende Dienstleistungen gebildet. Ist der Saldo positiv, besteht ein entsprechender Anreiz für bisher nicht (Vollzeit) arbeitende Frauen, mehr zu arbeiten. Ist er negativ, ist von keiner Erhöhung der Frauenerwerbsquote und keiner Steigerung der Nachfrage nach familienunterstützenden Dienstleistungen auszugehen.

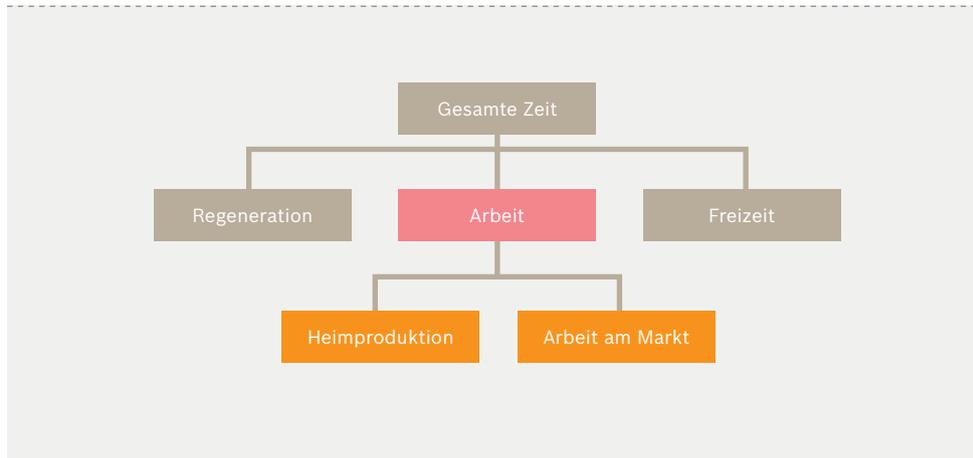
5.1 Das »Unternehmen Familie« – Grundüberlegungen

Ausgangspunkt der Überlegungen ist es, die Familie unter einem anderen Blickwinkel als üblich zu betrachten, nämlich als »Unternehmen Familie«, welches einerseits über ein bestimmtes Arbeitskräfteangebot und andererseits über gewisses finanzielles Nachfragevolumen verfügt. Dieses Unternehmen besteht typischerweise aus Frau, Mann und einem oder mehreren minderjährigen Kindern.³⁵

Das verfügbare Zeitbudget für jedes erwachsene Mitglied des »Unternehmens Familie« sind 24 Stunden abzüglich der Zeit zur Regenerierung (Schlafen) und für elementare Körperpflege. Die verbleibende Zeit verteilt sich auf zwei Aktivitäten: Freizeit und häusliche Arbeit (inklusive Fortbildungen etc.), entweder am Markt oder Zuhause (Zubereiten von Essen, Betreuen eigener Kinder, Putzen etc.). Die letztgenannte Aktivität wird in Anlehnung an die wirtschaftswissenschaftliche Literatur nachfolgend als Heimproduktion (»Home Production«) bezeichnet.

³⁵ Auch andere Formen des Zusammenlebens sind von unseren Überlegungen abgedeckt. Entscheidend ist, daß wenigstens ein erwachsenes Familienmitglied diskretionären Spielraum bei der Wahl der Ausbildung und bei der Wahl der angebotenen Arbeitsstunden am Markt hat.

A 14 | Aufteilung Gesamtarbeitszeit



Quelle: Roland Berger

Grundansatz der Betrachtung ist es, zu überprüfen, inwieweit durch von außen gesetzte Anreize das Verhältnis von Erwerbsarbeit zu Heimproduktion verändert werden kann. Es geht darum, den Anteil der Erwerbsarbeit dadurch zu erhöhen, daß bislang in Eigenleistung erbrachte Tätigkeiten aus dem Bereich der Heimproduktion professionalisiert und durch externe Anbieter erbracht werden.³⁶

5.2 Einflußfaktoren auf das Arbeitsangebot von Familien und die Nachfrage des »Unternehmens Familie« nach familienunterstützenden Dienstleistungen

Im Lebenszyklus eines Arbeitnehmers geht der Arbeitsentscheidung im Allgemeinen eine Ausbildungsentscheidung voraus. Diese Entscheidung hängt auch davon ab, was eine Person erwartet bzw. was sie nach der Ausbildungsentscheidung und über ihren Lebenszyklus hinweg zu tun gedenkt - in unserem Modellrahmen als Mitglied des »Unternehmens Familie«.

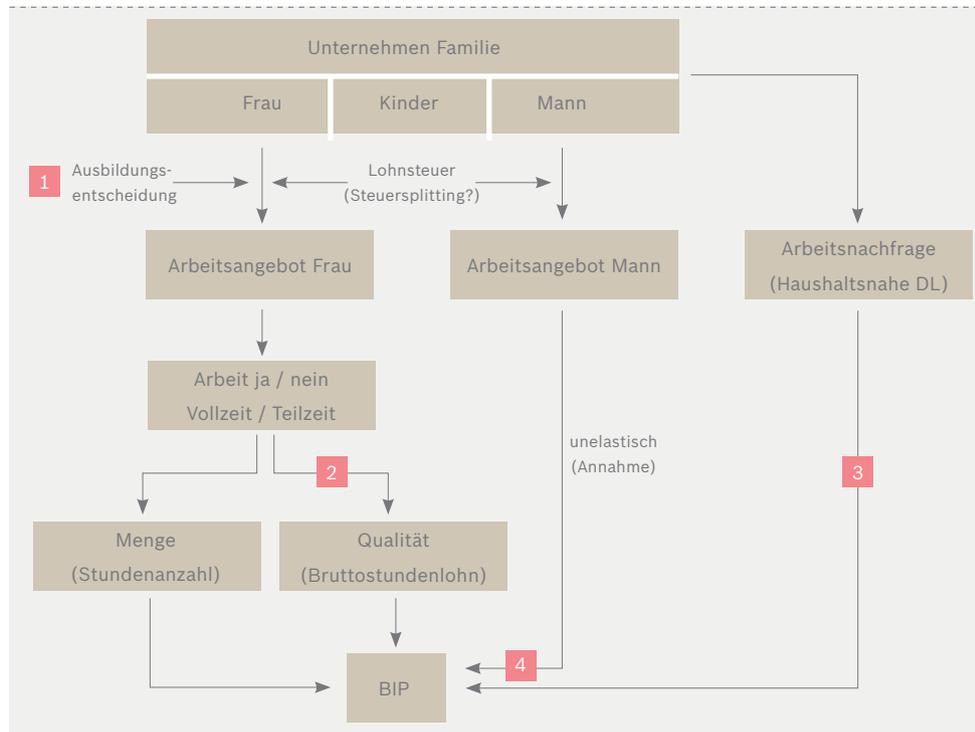
³⁶ Über die beschriebene Verlagerungsmöglichkeit zwischen Erwerbsarbeit und Home Production hinaus hat der technologische Fortschritt die benötigte Zeit im Haushalt in den letzten 50 Jahren in allen entwickelten Ländern stark verringert (vgl. Greenwood, Seshadri, Vandenbrouke (2005), The Baby Boom and Baby Bust, American Economic Review). So steht grundsätzlich mehr Freizeit zur Verfügung. Dies wird in verschiedenen Ländern sehr unterschiedlich in (Markt-)Arbeitszeit verwandelt, je nach steuerlichen und anderen ökonomischen Anreizen. Dieses ggf. erhebliche zusätzliche Potential ist jedoch nicht Gegenstand dieser Untersuchung.

Im Zentrum unserer Überlegungen steht die Ausbildungsentscheidung und Arbeitsangebotsentscheidung der Person, welche im »Unternehmen Familie« den überwiegenden Anteil an Heimproduktion erbringt, also in der Regel der Frau. Dies bedeutet nicht, daß der andere Partner, in der Regel der Mann, als Teil des »Unternehmens Familie« bei unseren Überlegungen keine Rolle spielt. Vielmehr wird unterstellt – im Einklang mit der heutigen Sachlage –, daß der Mann typischerweise nach seiner Ausbildungsentscheidung in Vollzeit arbeitet und dies schon bei der Wahl seiner Ausbildungsentscheidung anstrebt. Desweiteren wird angenommen, daß das Arbeitsangebot des Mannes relativ unelastisch auf ökonomische Anreize wie Grenzsteuersätze reagiert. Auch diese Annahme wird von der Empirie gestützt.³⁷ Darüber hinaus wird angenommen, daß auch die Nachfrage nach familienunterstützenden Dienstleistungen im Hinblick auf das Erwerbsverhalten des Mannes relativ unelastisch ist. Entscheidender Faktor ist hier die mögliche zusätzliche Erwerbstätigkeit des zweiten Partners, in der Regel der Frau.

³⁷ Pencavel (1986), Labor Supply of Men: A Survey, Handbook of Labor Economics, Vol.1, Chapter 1, Blundell und MaCurdy (1999), Labor Supply: A Review of Alternative Approaches, Handbook of Labor Economics, Vol. 3A, Chapter 27 und Blundell, Duncan und Meghir (1998), Estimating Labor Supply Responses Using Tax Reforms, Econometrica 66, S. 827-862.

Nachfolgende Abbildung stellt das einfache Modell des »Unternehmens Familie« und dessen Einflußfaktoren und Outputvariablen in kausaler Vernetzung schematisch dar.

A 15 | Schema des quantitativen Modells



1 Ausbildungsentscheidung:
Investition in Humankapital

3 Steuerliche Behandlung:
Abzug als Vorleistung

2 On-the-Job-Akkumulation von Humankapital /
Verfall von Humankapital (Babypause)

4 Mitnahmeeffekte?

Quelle: Roland Berger

Die Abbildung sei kurz erläutert. Die Familie kann als Arbeitsnachfrager auftreten. Ob und in welchem Umfang sie dies tut, hängt - wie bei einem Wirtschaftsunternehmen - von den (Lohn-)Kosten ab, die wiederum von steuerlichen Aspekten beeinflusst werden. Die Familie tritt darüber hinaus als Arbeitsanbieter auf dem Arbeitsmarkt auf. In der Abbildung ist angedeutet, daß dabei die Entscheidung des Mannes weitgehend ausgeblendet ist (Arbeitsangebot per Annahme »unelastisch«). Die Arbeitsangebotsentscheidung der Frau hängt von ihrer Produktivität (Bruttolohn) sowie von steuerlichen Aspekten ab, die ihren Nettolohn bestimmen. Die Produktivität wiederum wird durch die Ausbildungsentscheidung bestimmt. Die Arbeitsangebots-

entscheidung beinhaltet eine zeitliche Komponente, nämlich die Frage, ob und wie viel (Voll- oder Teilzeit, stundenweise) gearbeitet wird. Die monetäre Komponente, nämlich der Stundenlohn, wird durch die Ausbildung entscheidend bestimmt. Aber auch der Erwerb von Humankapital durch Berufserfahrung («On-the-Job-Akkumulation») und der Verfall von Humankapital durch längere Berufspausen etwa auf Grund von Babypausen spielen eine wichtige Rolle. Beide Dimensionen zusammen ergeben den BIP-Effekt des Arbeitsangebots des »Unternehmens Familie«. Wird eine politische Intervention ergriffen, die das Arbeitsangebot oder die -nachfrage der Familie beeinflusst, so sind Mitnahmeeffekte dieser Maßnahmen herauszurechnen.

Die Familie als Unternehmen hat zwei potentielle Arbeitsanbieter und tritt außerdem als potentieller Arbeitsnachfrager für familienunterstützende Dienstleistungen am Markt auf. Annahmegemäß arbeitet der Mann Vollzeit. Daher geht es darum, das Zusammenspiel der Inanspruchnahme von familienunterstützenden Dienstleistungen durch das »Unternehmen Familie« und dem Arbeitsangebot des Unternehmens, insbesondere der Frau, zu verstehen. Der Blick liegt dabei nicht auf der naheliegenden und viel untersuchten Frage, wie das Gesamtarbeitsangebot einer Frau auf steuerliche Anreize reagiert,³⁸ vielmehr auf der Frage, wie langfristige Anreize gesetzt werden können, damit Frauen das Arbeitsangebot, das sie bislang innerhalb des »Unternehmens Familie« erbringen, auf den Arbeitsmarkt verlagern. Diese Frage ordnet sich in die so genannte »Home Production«-Literatur ein.³⁹

Kernpunkt der Überlegungen, um das langfristige Potential von familienunterstützenden Dienstleistungen abzuschätzen, ist die Interaktion von Ausbildungsentscheidung und Arbeitszeit der Frau (Stundenanzahl sowie gearbeitete Jahre über den Lebenszyklus). Je mehr eine Person über den Lebenszyklus zu arbeiten plant, desto stärker lohnt es sich, in eigenes Humankapital zu investieren.⁴⁰

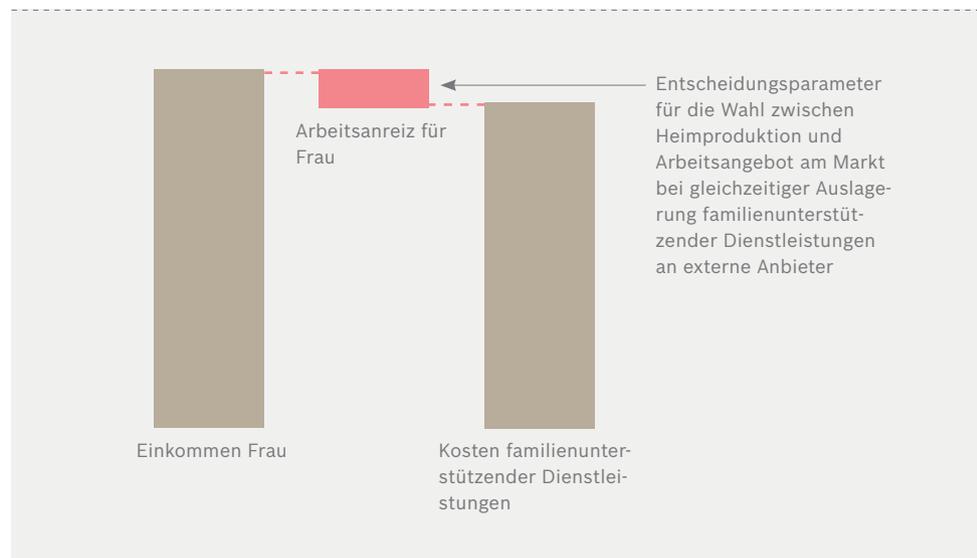
38 Siehe die Übersichtsartikel von Killingsworth und Heckman (1986), Female Labor Supply: A Survey, in: Ashenfelter und Layard (Hrsg.), Handbook of Labor Economics, Vol. 1, Chapter 2 sowie Blundell, Duncan und Meghir (1998), Estimating Labor Supply Responses Using Tax Reforms, Econometrica, und Blau und Kahn (2005), Changes in the Labor Supply Behavior of Married Women: 1980-2000, für einen Überblick sowie z.B. Wagenhals und Holst (1988), Female Labor Supply and Taxes in the Federal Republic of Germany, Department of Economics, University of Oslo, Memorandum, Nr. 5, für Deutschland.

39 Siehe Gronau und Layard (1986), Home Production - A Survey, in: O. Ashenfelter und R. Layard (Hrsg.), Handbook of Labor Economics, Vol. 1, S. 273-304, sowie Gronau (1997), The Theory of Home Production: The Past Ten Years, Journal of Labor Economics, 15, S. 197-205. Die Literatur geht auf die beiden Klassiker zurück: Becker (1965), A Theory of the Allocation of Time, Economic Journal 75, S. 493-517, und Mincer (1963), Market Prices, Opportunity Costs and Income Effects, in: C. Christ u.a. (Hrsg.), Measurement in Economics: Studies in Mathematical Economics in Honor of Yehuda Grunfeld (Stanford University Press, Stanford).

40 Zwei Anwendungen dieser Überlegungen über Heimproduktion sind Apps und Rees (1997), Collective Labor Supply and Household Production, Journal of Political Economy 105, S. 178-190, und Browning und Chiappori (1998), Efficient Intra-Household Allocations: a General Characterization and Empirical Tests, Econometrica 66, S. 1241-1278, und McGrattan, Rogerson und Wright (1997), An Equilibrium Model of the Business Cycle with Household Production and Fiscal Policy, International Economic Review 38, S. 267-290. Knudsen und Peters (1994), An International Comparison of Married Women's Labor Supply, Luxembourg Income Study Working Paper No. 106, enthält Fakten zum Thema u.a. für Deutschland.

Die Situation in Deutschland stellt sich derzeit vereinfacht ausgedrückt so dar, daß die Gesamtarbeitszeit von Frauen relativ gering ist – durch langes Aussetzen nach der Geburt eines Kindes, geringer Prozentsatz an Vollzeitarbeit – dies wird von Frauen bei ihrer Berufswahl antizipiert. Es lohnt sich für viele Frauen daher nicht, hohe Investitionen in ihr Humankapital in Form einer hochqualifizierten und langen Berufsausbildung zu tätigen. Frauen wählen daher typischerweise Berufe, die eher geringe Stundenlöhne erzielen.⁴¹ Dies impliziert aber, daß Frauen aus finanzieller Sicht häufig besser zu Hause produzieren, als familienunterstützende Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen und die eigene Arbeitskraft am Markt anzubieten. Etwas einfach ausgedrückt, produziert das »Unternehmen Familie« am Markt mit geringer Fertigungstiefe und unterläßt es, familienunterstützende Tätigkeiten als Vorleistungen auszulagern.

A 16 | Entscheidungsgrundlage für das Arbeitsangebot der Frau



Quelle: Roland Berger

Dies ist auch vernünftig: Vorleistungen auszulagern ergibt nur einen Sinn, wenn die dadurch freigesetzten Kapazitäten produktiver genutzt werden können, als die Kosten der Vorleistung sind. Mit geringem Humankapital ist dies nicht der Fall. Letzteres zu akkumulieren ist aber teuer und lohnt sich nur, wenn es dann auch stark genutzt wird – was häufig nicht der Fall ist.

⁴¹ Dieser Zusammenhang wird durch Theorie und Evidenz für die USA gestützt von Erosa, Fuster und Rescuccia (2005), A Quantitative Theory of the Gender Gap in Wages, University of Toronto Working Paper.

Dies hat zwei gravierende Konsequenzen. Erstens fehlt es Frauen langfristig gesehen an Berufserfahrung und damit an Humankapital. Empirisch gibt es ein hohes Maß an »On-the-Job-Akkumulation« durch Berufserfahrung. Diese wird teilweise durch Teilzeitarbeit gehemmt, etwa durch verminderte Karrierechancen in dieser Art von Beschäftigung. Der Anreiz zur Akkumulation wird geringer, wenn Frauen wenig Partizipation am Arbeitsmarkt erwarten, sei es auf Grund von Erziehungs- oder Babypausen oder weil nur ein Teilzeitarbeitsplatz angenommen wird.

Zweitens hat dies Konsequenzen für die Ausbildungsentscheidung, die Berufswahl und den erzielten Stundenlohn. Die Verteilung von Frauen und Männern über die Berufe hinweg ist sehr verschieden und kann einen substantiellen Anteil des so genannten »Gender-wage-gaps« erklären – also der Tatsache, daß Frauen weniger als Männer verdienen.⁴²

Ziel unseres Ansatzes ist es, für Frauen Anreize zu schaffen, in produktivere Arbeiten zu wechseln oder bei ihrer Ausbildungsentscheidung Berufe mit »höheren Löhnen« zu wählen. Zum einen erhöht dies das Sozialprodukt direkt, desweiteren steigt dann die Bereitschaft, am Arbeitsmarkt teilzunehmen, in eigenes Humankapital zu investieren, das heißt, kürzere Erziehungs- und Babypausen, mehr Vollzeitarbeit, weniger »Heimproduktion«, und somit Tätigkeiten von zu Hause auf den Markt auszulagern.⁴³

5.3 Quantitativer Ansatz zur Abschätzung des Markts für familienunterstützende Dienstleistungen und des Arbeitsangebots der Frau im »Unternehmen Familie«

5.3.1 Grundidee zur Quantifizierung des Marktpotentials

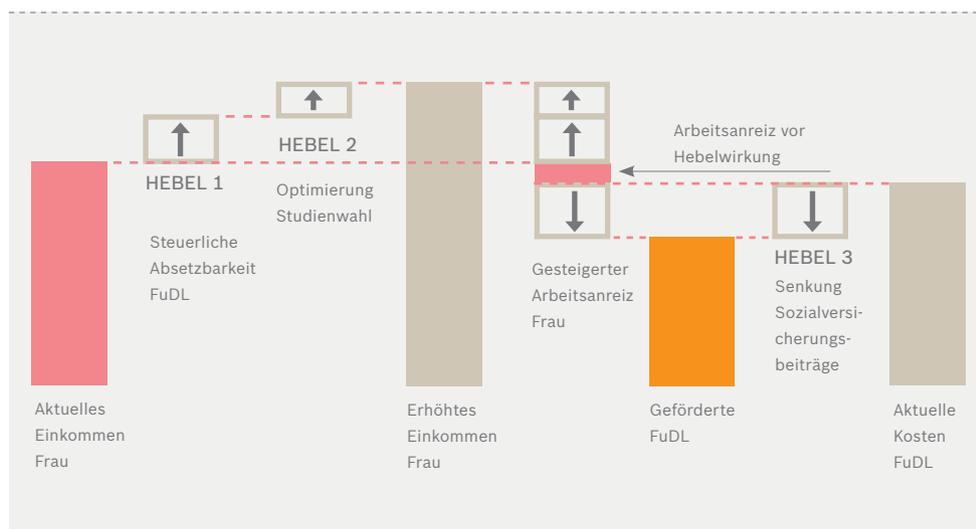
Es soll nun erhoben werden, wie viele Familien es sich unter verschiedenen steuerlichen und sozialpolitischen Bedingungen leisten können, am Markt zu arbeiten und für die dann nicht mehr selbst zu leistende Heimproduktion eine familienunterstützende Dienstleistung nachzufragen.

42 Siehe Kunze (2000), The Determination of Wages and the Gender Wage Gap – A Survey, IZA Discussion Paper No. 193, für einen Überblick und Kunze (2002), The Evolution of the Early Career Gender Wage Gap, IZS Discussion Paper No. 436, für eine Untersuchung mit deutschen Daten aus der IAB Beschäftigtenstichprobe.

43 Siehe Jones, Manuelli und McGrattan (2003), Why are married Women Working so Much?, Federal Reserve Bank of Minneapolis Research Department Staff Report (für den Erfolg einer solchen Strategie in den USA von 1950-1990).

Zwei Faktoren sind dabei entscheidend: Zum einen müssen die Kosten für den Einkauf von familienunterstützenden Dienstleistungen – Lohn und Sozialversicherungsabgaben für eine beim »Unternehmen Familie« beschäftigte Person – gezahlt werden. Zum anderen ist der Bruttolohn entscheidend, den der Partner mit dem typischerweise niedrigeren Einkommen und flexibleren Arbeitsangebot am Markt (empirisch ist dies überwiegend die Frau) erwirtschaftet.

A 17 | Hebelwirkung für das Arbeitsangebot der Frau



Quelle: Roland Berger

Um das volle Marktpotential von familienunterstützenden Dienstleistungen abzuschätzen, ist es darüber hinaus relevant, ob und wie die Frau den gleichen Lohn wie ein vergleichbarer Mann erhalten kann. Unter der Grundannahme, daß dies prinzipiell möglich ist, ist das Potential von familienunterstützenden Dienstleistungen abzuschätzen. Voraussetzung hierfür ist allerdings, daß Frauen die gleichen arbeitsmarktrelevanten Entscheidungen treffen wie Männer. Nur wenn die Vereinbarkeit von Beruf und Familie verbessert wird, werden Frauen auch ihr Ausbildungs- und Arbeitsangebotsverhalten ändern. Sie werden mehr arbeiten und dies schon bei der Ausbildungsentscheidung vorausplanen. Im Idealfall werden sie dann aber langfristig denselben Lohn oder eine ähnliche Lohnverteilung wie Männer haben. Die Lohngleichheit stellt damit die Obergrenze der Abschätzung des Marktpotentials dar.⁴⁴

⁴⁴ Heute besteht in führenden Wirtschaftsnationen ein Lohnabstand von 10-25% zwischen Männern und Frauen. Die Tendenz ist jedoch rückläufig. So erfolgte in den EU-Ländern von 1995-2003 ein Rückgang von 17% auf 15% (Eurostat 2005).

5.3.2 Datenbasis und vereinfachende Annahmen

Für die quantitative Betrachtung des Marktpotentials des »Unternehmens Familie« sind entsprechende Annahmen zu treffen und valide quantitative Daten zu Grunde zu legen. Hierbei sind insbesondere die nachfolgenden Variablen von Relevanz:

A 18 | Variablen für das quantitative Modell (nur Deutschland)

Variable	Beschreibung	Datenquelle
Lohnverteilung	männlich/weiblich, Stundenlöhne (evtl. Vollzeit/Teilzeit)	IAB, GSOEP
Steuersystem	Steuern, Grenzsteuern, Durchschnittssteuern	BMF
Kosten für familienunterstützende Dienstleistungen	Löhne für haushaltsnahe Dienstleistungen und Erzieher	IAB, Bundesagentur für Arbeit
Frauenerwerbsbeteiligung	»Participation Rate« in Prozent	Eurostat, IAB, Bundesagentur für Arbeit

Quelle: Roland Berger

Lohnverteilung

Westdeutschland und Ostdeutschland werden getrennt betrachtet.⁴⁵ Die Lohndaten beruhen auf IAB- und GSOEP-Quellen und wurden an die Inflation für das Jahr 2005 angepaßt. Im Anhang befindet sich eine graphische Darstellung der Lohnverteilung. Für Westdeutschland beträgt das durchschnittliche Brutto-Vollzeiteinkommen eines Mannes 104,60 Euro pro Tag oder 37.960 Euro pro Jahr. Das durchschnittliche Brutto-Vollzeiteinkommen einer Frau hingegen beträgt 79,20 Euro pro Tag oder 28.908 Euro pro Jahr.⁴⁶

⁴⁵ Die Kinderbetreuung in Ostdeutschland ist deutlich besser, sodaß wirklich von einem anderen Grundsystem ausgegangen werden kann. Im Anhang präsentieren wir Ergebnisse für die neuen Bundesländer.

⁴⁶ Abweichungen etwa zu den aktuellen Daten von Eurostat (Eurostat Income Statistics 2005) ergeben sich durch das Abschneiden der im Rahmen dieser Untersuchung genutzten Daten an der Sozialversicherungsgrenze. Hierbei wurde die Beitragsbemessungsgrenze der Gesetzlichen Rentenversicherung für Arbeiter und Angestellte zu Grunde gelegt.

Steuersystem

Unsere Grundannahme bezüglich des allgemeinen Steuersystems ist, daß das Einkommen nach derzeitigen Steuersätzen besteuert wird (§ 23a EstG, Einkommenssteuertarif), wobei das Ehegattensplitting berücksichtigt ist. Da der Durchschnittssteuersatz relevant für die Entscheidungen für eine familienunterstützende Dienstleistung ist, nehmen wir an, daß der Durchschnittssteuersatz für eine verheiratete Frau um 10% höher ist, als er ohne Ehegattensplitting und somit als allein versteuernde Arbeitnehmerin wäre.⁴⁷

Kosten für familienunterstützende Dienstleistungen

Als nächstes müssen die Kosten für eine familienunterstützende Dienstleistung bestimmt werden. Die Dienstleister, die am Markt eingekauft werden, sollen alle Arbeiten durchführen, die typischerweise in der Familie selbst - im Regelfall durch die Frau - durchgeführt werden. Insbesondere gehören dazu die Kinderbetreuung und allgemeine Haushaltsdienste.

Es sind zwei Modelle zu betrachten:

In Modell 1 ist unterstellt, daß die gesamte durch das »Unternehmen Familie« ausgelagerte Heimproduktion, die bislang von der Frau erbracht wurde, eins zu eins als Dienstleistung am Markt eingekauft wird. Hierbei wird angenommen, daß sich die bisherige Arbeit zur Hälfte aus Kinderbetreuung und anderen Tätigkeiten im Haushalt zusammensetzt. Folglich wird angenommen, daß die Lohnkosten sich zu jeweils 50% aus dem Marktlohn einer Kindergärtnerin und dem einer Haushaltshilfe zusammensetzen.

Eine Kindergärtnerin verdient im Durchschnitt täglich 86,90 Euro und eine Haushaltshilfe 59,10 Euro brutto (exklusive Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung = Arbeitgeber (AG)-Anteil an der Sozialversicherung). Der verwendete Brutto-Tageslohn beläuft sich somit auf 73 Euro.⁴⁸ Auf diese Kosten muß noch der AG-Anteil zur Sozialversicherung entrichtet werden. Da auch bereits heute im »Unternehmen Familie« in der Regel Betreuungsdienstleistungen eingekauft werden (etwa bei Kindergärten), dürften im Durchschnitt 50% der Kapazität einer Kindergärtnerin zur Abdeckung der Zeiten für Kindererziehung gut bemessen sein. Dies gilt um so mehr, als bei Betreuungsangeboten wie Ganztageskindergärten und Tagesmüttern erhebliche Skaleneffekte entstehen können, da mehrere Kinder durch eine Person

⁴⁷ Die Zahlen stellen für 2005 eine Approximation dar.

⁴⁸ Brück, Haisken-DeNew, Zimmermann (2003) und Schneider, Zimmermann, Bonin, Brenke, Haisken-DeNew, Kempe (2002) basieren auf IAB und GSOEP.

betreut werden können. Die Anlage des Modells über Personalkosten des »Unternehmens Familie« unterstellt nicht, daß die familienunterstützende Dienstleistung nur als direktes Beschäftigungsverhältnis erbracht werden kann. Die Beauftragung von Betreuungs- oder Reinigungsunternehmen, Dienstleistungsagenturen oder die Inanspruchnahme öffentlicher oder gemeinnütziger Einrichtungen kommt ebenso in Betracht. Diese werden auf Grund von Skaleneffekten in aller Regel günstiger sein als die direkte Beschäftigung einer Person beim »Unternehmen Familie«, sodaß die Differenz im »Unternehmen Familie« als Mehreinnahme (abzüglich der hierauf zu zahlenden Steuern) verbleibt.

Im Modell 2 ist unterstellt, daß die Kosten für die Inanspruchnahme familienunterstützender Dienstleistungen um 20% geringer anzusetzen sind als in Modell 1 (Fall »mit Skaleneffekten«).⁴⁹ Diese Annahme wird deshalb plausibel, weil

- :: die beschriebenen Skaleneffekte bei der Kinderbetreuung mit zunehmender Entwicklung eines größeren Markts für familienunterstützende Dienstleistungen zunehmen werden und
- :: auch künftig von einem stärkeren Engagement von Unternehmen im Bereich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und der Kinderbetreuung für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auszugehen ist.⁵⁰

Frauenerwerbsbeteiligung

Als potentielle Nachfrager der familienunterstützenden Dienstleistungen werden alle derzeit am Erwerbsleben beteiligten Frauen im Altersbereich zwischen 25 und 58 Jahren mit ihrer entsprechenden Einkommensstruktur angesehen.

Dies erscheint auf den ersten Blick zumindest für den Anteil der familienunterstützenden Dienstleistungen, der mit Kinderbetreuung verbunden ist, problematisch. Denn es werden beim gewählten Alterskorridor auch Frauen in die Betrachtung einbezogen, die auf Grund ihres Alters keine zu betreuenden Kinder mehr haben und auch keine mehr bekommen können. Bei der Status-quo-Betrachtung wäre hier eine entsprechende Korrektur vorzunehmen. Die Ermittlung des aktivierbaren Marktpotentials wird jedoch auf einen Betrachtungszeitraum von vierzig Jahren angelegt, über den das Potential abgerufen wird. Dies ist ein plausibler Zeitraum, um die Anpassung der Lohnstruktur und die Veränderungen beim Ausbildungsverhalten von Frauen umsetzen zu können.

49 Für Westdeutschland setzen wir 60 Euro pro Tag statt 73 Euro an, für den Osten 50 Euro statt 61,50 Euro.

50 Aus Sicht des »Unternehmens Familie« stellt das Engagement von Unternehmen für die dort Beschäftigten eine Entlastung dar. Aus Sicht der öffentlichen Hand sind beide Möglichkeiten gleichwertig, da jeweils ein Abzug der Kosten erfolgen kann. Unterschiede treten ggf. nur auf Grund der unterschiedlichen Steuersätze für das »Unternehmen Familie« und andere Unternehmen auf.

Dasselbe gilt für die Berücksichtigung nicht verheirateter Frauen. Auch für diese Gruppe kommt es zu keiner methodischen Verzerrung, da die durchschnittliche Besteuerung für unverheiratete Frauen geringer ist als für verheiratete und damit die beschriebenen Anreizmechanismen höher sind. Folglich kann das Vorgehen somit als konservativ angesehen werden.

5.3.3 Der Markt für familienunterstützende Dienstleistungen im Status quo – Erwerbsarbeit ist nicht wirklich attraktiv

Es wird nun zunächst für das derzeitige Steuer- und Abgabensystem errechnet, wie viele Frauen am Markt arbeiten und für den erwirtschafteten Lohn eine familienunterstützende Dienstleistung einkaufen können. Dies ist der Fall, wenn das am Markt erzielte Nettoeinkommen der Frau höher ist als die Kosten für die familienunterstützende Dienstleistung. Diese Kosten wurden wie beschrieben ermittelt. Nun stellt sich die Frage, wie viele Frauen es sich leisten können, eine familienunterstützende Dienstleistung zum Preis von 87,60 Euro (Modell 1) zu bezahlen.⁵¹ Dies ist aus der Lohnverteilung der Frauen abzulesen, wenn wir die Steuer- und Sozialversicherungsabgabenbelastung berücksichtigen.

Das Ergebnis für den Status quo ist sehr deutlich: Der Nettoverdienst ist für fast alle Frauen zu gering, um die Bruttokosten einer familienunterstützenden Dienstleistung zu decken. Lediglich 0,25% der vollzeitbeschäftigten Frauen verdient genügend – und tatsächlich gibt es derzeit nur etwa 30.000 sozialversicherungspflichtige Beschäftigte im Segment familienunterstützender Dienstleistungen.^{52,53} Nimmt man die bei der Variablen »Frauenerwerbsbeteiligung« dargestellte Korrektur angesichts der Altersstruktur der erwerbstätigen Frauen vor, so würde sich der Wert weiter reduzieren.

51 Dies sind Gesamtkosten, d.h. die Summe aus Bruttolohn für Dienstleistung (73 Euro) plus Arbeitgeberanteil für die Sozialversicherung (20%).

52 Schupp (2002), Quantitative Verbreitung von Erwerbstätigkeit in privaten Haushalten, DIW Diskussionspapier. Die Analyse basiert auf dem GSOEP.

53 Zusätzlich zu diesen Zahlen kommt sicherlich im Status quo ein höherer Effekt aus Schwarzarbeit und nicht in die Betrachtung einbezogener 400 Euro-Jobs bzw. von Beschäftigungsverhältnissen mit reduzierten Sozialversicherungsbeiträgen bis zu 800 Euro sowie aus Selbständigkeit. Für die nachfolgend vorgenommene Potentialabschätzung ist dies jedoch nicht relevant, da es darum geht, zusätzliche Potentiale durch erhöhte Erwerbstätigkeit von Frauen zu ermitteln.

5.3.4 Aktivierung des Marktpotentials des »Unternehmens Familie«: Ein Reformvorschlag

Für die Abschätzung des aktivierbaren Marktpotentials wird eine Änderung der Politik unterstellt, die verbesserte Anreize für die Inanspruchnahme familienunterstützender Dienstleistungen setzt:

- :: Erstens werden die Sozialversicherungsabgaben auf familienunterstützende Dienstleistungen um 20 Prozentpunkte gesenkt und somit grob halbiert. Die Kosten für die Familie reduzieren sich um diesen Betrag.⁵⁴
- :: Zweitens werden familienunterstützende Dienstleistungen steuerlich abzugsfähig von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer des »Unternehmens Familie«. Der Dienstleistungserbringer der familienunterstützenden Dienstleistung erhält den gleichen Nettolohn wie beim Status quo. Die Kostensenkung geht demnach voll zugunsten der am Markt arbeitenden Frau beziehungsweise des »Unternehmens Familie«.⁵⁵

Die hierbei gemachten Grundannahmen sind so angelegt, daß keine Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte eintritt. Die Neutralität für die öffentlichen Haushalte rührt daher, daß es sich sowohl bei den zusätzlichen Arbeitsplätzen der Frauen im »Unternehmen Familie« und der damit verbundenen steuerlichen Abzugsfähigkeit, als auch bei beauftragten Dienstleistern für familienunterstützenden Dienstleistungen um zusätzliche Arbeitsplätze oder Nachfrage handelt und dementsprechend den gewährten Vergünstigungen entsprechende Mehreinnahmen durch Steuern und Sozialbeiträge gegenüberstehen.

Mögliche Mitnahmeeffekte werden nachfolgend geprüft, sind jedoch bei richtiger Ausgestaltung als gering anzusehen. Vielmehr ist davon auszugehen, daß bislang im Rahmen von Schwarzarbeit erbrachte familienunterstützende Dienstleistungen wieder in den offiziellen Wirtschaftsprozeß rückgeführt werden und damit in die Beschäftigungsstatistiken und ins BIP eingehen.⁵⁶

⁵⁴ Stellt das »Unternehmen Familie« nicht direkt Personal ein, sondern kauft Dienstleistungen von anderen Dienstleistern ein, fällt der Hebel der Absenkung der Sozialversicherungsbeiträge um 20%-Punkte weg.

⁵⁵ Bereits im Status quo sind familienunterstützende Dienstleistungen staatlich gefördert. Für die nachfolgend vorgenommene Potentialabschätzung ist dies jedoch nicht relevant, da es darum geht, zusätzliche Potentiale durch erhöhte Erwerbstätigkeit von Frauen zu ermitteln.

⁵⁶ Diese Grundannahme gilt dann nicht mehr, wenn die finanziellen Anreize nicht nur für neue Aktivitäten ermöglicht werden, sondern bestehende Ausgaben von Familien finanziell anrechenbar sind. Dies gilt z.B. für die Absetzbarkeit von Ausgaben für den Kindergarten, dessen Besuch unabhängig von einer veränderten Erwerbstätigkeit der Eltern stattfindet.

Für die Aufnahmemöglichkeiten des Arbeitsmarkts wird bei der Potentialabschätzung unterstellt, daß die Frauen, die angesichts veränderter Anreizstrukturen bereit sind, eine Arbeit aufzunehmen oder ihr Arbeitsvolumen auszuweiten, auch einen Arbeitsplatz finden. Über einen Betrachtungszeitraum von vierzig Jahren ist dies angesichts der beschriebenen demographischen Situation in Deutschland als realistisch anzusehen.

5.3.5 Abgrenzung des Reformvorschlags vom sogenannten Dienstmädchenprivileg
Die steuerliche Begünstigung von familienunterstützenden Dienstleistungen im Rahmen des Reformmodells »Unternehmen Familie« stellt kein echtes Novum in Deutschland dar. Vielmehr konnten im Rahmen des sogenannten Dienstmädchenprivilegs, das 1990 von der Regierung Kohl eingeführt wurde, entsprechende Erfahrungen gemacht werden. Ziel war es, die Zahl von offiziellen Arbeitsplätzen zu erhöhen durch Verminderung von Schwarzarbeit in Privathaushalten. Zu diesem Zweck konnten die Kosten von Hausangestellten bis zu einer Höhe von DM 12.000 in Familien mit mindestens zwei Kindern steuerlich abgesetzt werden. 1996 wurde der Betrag auf DM 18.000 erhöht. Die Regierungskoalition versprach sich dadurch einen Zuwachs von bis zu 100.000 am Markt Beschäftigten. Tatsächlich wurden die offiziellen Beschäftigungsverhältnisse bis 1999 jedoch nur um etwa 8.000 gesteigert. 2002 wurde das Dienstmädchenprivileg schließlich wieder abgeschafft.

Die Gründe für die geringe Wirkung des Dienstmädchenprivilegs auf die Steigerung der Erwerbstätigkeit sind mehrschichtig:

- :: Schon der Begriff »Dienstmädchenprivileg« zeigt, daß es bei der Initiative zur steuerlichen Absetzbarkeit nicht gelungen ist (und wohl auch nicht beabsichtigt war), die Erhöhung der Frauenerwerbsquote als Ziel in den Mittelpunkt zu stellen. Der Schwerpunkt lag vielmehr in der Schaffung von Arbeitsstellen und der Rückführung der Schwarzarbeit. Gerade für Familien mit mittlerem und geringem Einkommen impliziert der Begriff »Dienstmädchenprivileg«, daß es sich hierbei um eine Maßnahme für höhere Einkommensgruppen handelt, von der sie nicht angesprochen sind.
- :: Die Initiative setzt nur an einem der drei beschriebenen Hebel des Reformmodells »Unternehmen Familie«, nämlich der steuerlichen Absetzbarkeit an. Die Komponenten der Qualifikationsentscheidung der Frauen und die Reduzierung der Sozialversicherungsbeiträge werden nicht berücksichtigt.

- :: Da keine Kombination mit anderen Entlastungsfaktoren etwa mit der Reduzierung von Sozialversicherungsbeiträgen erfolgt, ist die Höhe der Abzugsfähigkeit zu gering gewählt. Gerade bei vielen Familien mit mittlerem und geringem Einkommen – welchen Steuervorteile nur begrenzt zugute kommen – ist der Anreiz für Frauen, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, von der finanziellen Seite her nicht gegeben, da die eigenen Einkünfte die Kosten für eingekaufte Dienstleistungen nicht übersteigen.
- :: Die Aktivierung veränderter Qualifikationsentscheidungen von Frauen erfordert einen längeren zeitlichen Vorlauf und entsprechendes Vertrauen in den Bestand politischer Entscheidungen. Dieses war beim sogenannten »Dienstmädchenprivileg« nicht der Fall, da mehrfach Änderungen vorgenommen wurden, die 2002 zur Abschaffung führten.

Für das Reformmodell »Unternehmen Familie« lassen sich demnach aus den beschriebenen Erfahrungen folgende Schlüsse ziehen:

- :: Steuerliche Erleichterungen müssen in ein Gesamtkonzept eingebettet sein. Die Attraktivität für die Aufnahme einer Erwerbsarbeit muß für die Beteiligten leicht nachvollziehbar und transparent sein. Die Anreize sind von der Höhe so zu setzen, daß das Ziel einer Beschäftigungsaufnahme im Mittelpunkt steht und Mitnahmeeffekte vermieden werden. Die Komponente einer Verminderung der Sozialversicherungsbeiträge ist von der Wirkung deshalb besonders wichtig, weil ihre Anreizwirkung nicht von der Progression bei der Einkommenssteuer abhängig ist und damit alle Einkommensgruppen gleichmäßig begünstigt werden.
- :: Es muß eine gezielte Kommunikationsstrategie verfolgt werden, die die Zielsetzung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf in den Mittelpunkt stellt und die Tragweite und Nachhaltigkeit des Projektes vermittelt. Auf diskriminierende Begrifflichkeiten wie »Dienstmädchenprivileg« ist dabei dringend zu verzichten.
- :: Durch eine parteiübergreifende Kooperation sollte deutlich werden, daß es sich bei dem Ansatz um keine »Eintagsfliege« handelt, sondern ein langfristiger politischer Reformansatz dahinter steht, der eine belastbare Grundlage für langfristige Qualifikationsentscheidungen darstellt.

5.3.6 Szenarien

Bei der Darstellung der Potentiale wird zwischen einem langfristigen und einem kurzfristigen Effekt unterschieden. Für beide Effekte werden jeweils zwei Szenarien betrachtet:

Bei Szenario 1 (Langfristbetrachtung) wird neben der vollen Ausschöpfung beider Anreizmechanismen (Absenkung der Sozialversicherungsbeiträge um 20 Prozentpunkte und volle steuerliche Absetzbarkeit) die langfristige volle Angleichung der Lohnstrukturen zwischen Männern und Frauen unterstellt.

Bei Szenario 2 (Langfristbetrachtung) wird nur der Anreizmechanismus Absenkung der Sozialversicherungsbeiträge und die volle Lohnangleichung unterstellt.

Bei Szenario 3 (Kurzfristbetrachtung) wird neben beiden Anreizmechanismen die heutige Lohnverteilung unterstellt.

Bei Szenario 4 (Kurzfristbetrachtung) wird nur die Absenkung der Sozialversicherungsbeiträge bei heutiger Lohnverteilung als Anreiz gesetzt.

Langfristiges Potential

Langfristig lohnt es sich finanziell für 60,5% der momentan nicht oder nicht Vollzeit arbeitenden Frauen, im Markt ihre Arbeitskraft in höherem Ausmaß anzubieten (Szenario 1). Dies entspricht all denjenigen Frauen, die brutto 99,50 Euro pro Tag und mehr verdienen können. Die genannten veränderten Rahmenbedingungen vorausgesetzt - Abzugsfähigkeit der Sozialversicherungsbeiträge und steuerliche Absetzbarkeit der Lohnkosten für einen Dienstleister - entsteht ab diesem Betrag ein Nettogewinn für das »Unternehmen Familie«.

Die Differenz zwischen Vollzeit arbeitenden Männern und Frauen beträgt derzeit etwa 5,5 Millionen, sodaß langfristig mit einem Marktpotential von 3,3 Millionen (=5,5 Mio. x 60,5%) mehr arbeitenden Frauen zu rechnen ist. Dies ist ein langfristiger Effekt, da angenommen wird, daß Frauen und Männer den gleichen Lohn erhalten (bei gleicher Qualifikation etc.). Allerdings ist dies erst der Fall, wenn alle Frauen im arbeitsfähigen Alter von Beginn ihrer Karriere an dieselben Entscheidungen getroffen haben, wie Männer es tun würden - was bis zu 40 Jahre dauern kann. Verzichtet man auf die Verminderung der Sozialabgaben für familienunterstützende Dienstleistungen um 20 Prozentpunkte, so reduziert sich der langfristige Effekt einer Reform von 60,5% auf 38,5% (siehe Tabelle Szenario 1 im Anhang). Bei Szenario 2 - keine Absetzbarkeit aber Reduktion der Sozialleistungen - reduziert sich der Anteil auf 22,7% der bislang nicht (voll-) erwerbstätigen Frauen.

Kurzfristiges Potential

Es gibt aber auch eine kurzfristige Potentialabschätzung. Arbeitsplätze können auch entstehen, wenn die Ausbildungs- und Qualifikationsstruktur als kurzfristig unveränderlich angenommen wird, also die aktuelle Lohnstruktur unterstellt wird. Es werden dann maximal 30,2% der Frauen Vollzeit im Markt arbeiten, die derzeit nicht Vollzeit am Markt arbeiten (Szenario 3). Dieser Effekt ist bevorzugt auf die steuerliche Absetzbarkeit von familienunterstützenden Dienstleistungen zurückzuführen, da viele Frauen ihr Markteinkommen in dem Fall kaum mehr versteuern müßten. Ohne die steuerliche Absetzbarkeit wäre der Effekt Null (Szenario 4). Verzichtet man auf die Reduktion der Sozialversicherungsbeiträge, so ist das Potential 17,7% (Szenario 3).

Übergangsphase

Um den Übergang vom kurzfristigen Potential einer Reform zur Ausschöpfung des langfristigen Potentials abzuschätzen, wird eine lineare Anpassung in den nächsten 40 Jahren unterstellt. Die langfristig 3,3 Millionen zusätzlichen Arbeitsplätze übersetzen sich dann in 82.500 neue Arbeitsplätze pro Jahr. Die wirkliche Anpassung ist voraussichtlich deutlich schneller, da sich auch schon im Arbeitsmarkt befindliche (Teilzeitarbeit) oder ältere Frauen teilweise an die neuen Bedingungen anpassen, wie die Analyse der kurzfristigen Effekte oben gezeigt hat. Daher entstehen zu Beginn der Übergangsphase mehr Arbeitsplätze als am Ende.

Arbeitsmarkteffekt der Aktivierung von familienunterstützenden Dienstleistungen
Eine wichtige Frage ist, wie viele Arbeitsplätze langfristig durch diesen Vorschlag entstehen, zumal einige der entstehenden neuen Vollzeitarbeitsplätze vorher Teilzeitarbeitsplätze waren. Um die Anzahl der neuen Arbeitsplätze abzuschätzen (Vollzeit und Teilzeit), wird der deutsche Arbeitsmarkt im Rahmen eines internationalen Benchmarking bewertet. Wie in Kapitel 3 gesehen, ist die Beschäftigungsrate von Frauen in den skandinavischen Ländern und den USA mit etwa 70% um rund 10 Prozentpunkte höher als in Deutschland. Wir nehmen an, daß die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarkts durch diesen Wert beschränkt ist und somit maximal dieser Wert erreicht werden kann. Eine Erhöhung um 10 Prozentpunkte entspricht einer Zunahme um 1,55 Millionen Arbeitsplätze (zur Zeit arbeiten 9,3 Millionen Frauen, 70% entsprechen 10,85 Millionen). Von den 3,3 Millionen neuen Vollzeitarbeitsplätzen sind also 1,55 Millionen tatsächlich neu. Die restlichen 1,75 Millionen waren vorher teilzeitbeschäftigt. Dies entspricht dann 38.750 neuen Arbeitsplätzen pro Jahr (1,55 Millionen gleichmäßig verteilt auf 40 Jahre). Dieser Wert ist als konservativ anzusehen, da in Deutschland langfristig – nicht zuletzt auf Grund der demographischen Entwicklung – bei normaler Wachstumsentwicklung höhere Beschäftigungsquoten bei Frauen erreichbar sind als aktuell in den USA oder Skandinavien.

Wachstumseffekte

Eine konservative Abschätzung der BIP-Effekte pro Jahr kann wie folgt vorgenommen werden: Es gibt 38.750 neue Vollzeitarbeitsplätze und 43.750 Teilzeitbeschäftigte werden vollzeitbeschäftigt. Dies entspricht also insgesamt 60.625 neuen Vollzeitarbeitsplätzen pro Jahr, wenn wir eine Teilzeitstelle etwa als halbe Vollzeitstelle rechnen. Es gibt ca. 28 Millionen Berufstätige (Sozialversicherungspflichtige, Selbständige, Beamte) in Westdeutschland. 60.625 neue Vollzeitarbeitsplätze entsprechen somit einem um 0,21% höherem BIP pro Jahr.

Nach 40 Jahren ist das BIP um 8,75% höher, als es ohne die beschriebene Politikänderung wäre. Es sind auch noch zusätzliche positive Effekte durch Substitution von Freizeit zu Arbeitszeit zu erwarten (siehe analytischer Teil), da Frauen durch die steuerliche Absetzbarkeit einen niedrigeren Grenzsteuersatz zahlen müssen.

Es handelt sich bei obiger Zahl daher um einen konservativen Ansatz, da die Arbeitsplätze im familienunterstützenden Dienstleistungsbereich noch nicht dazugezählt wurden. Ein erheblicher Teil dieser neuen Arbeitsplätze ist vermutlich vorher schwarz beschäftigt worden und damit nicht im gemessenen BIP aufgetaucht. Bei der Berechnung des BIP werden diese Leistungen aber nicht als Vorleistungen gewertet, sondern nun voll hinzu gerechnet. Im besten Fall werden sich die obigen Zahlen verdoppeln, wenn alle neu arbeitenden Frauen eins zu eins familienunterstützende Dienstleistungen in Anspruch nehmen.

Man würde dann also ein um 0,21% bis 0,4% höheres BIP pro Jahr und ein zwischen 8,75% und 17,3% höheres BIP nach 40 Jahren erreichen.

Man kann also für das BIP zumindest teilweise eine doppelte Dividende erzielen. Zum einen arbeiten Frauen jetzt am Markt statt zuhause, was das BIP erhöht. Weiterhin wird zusätzlich die Hausarbeit zumindest teilweise am Markt erledigt, anstatt wie vorher überwiegend von Frauen zu Hause. Damit wird diese Leistung bei der Berechnung des BIP nun ebenfalls gezählt. Die einfache Substitution von Hausarbeit zu Marktarbeit wird im BIP also bis zu zweimal gezählt.

Mitnahmeeffekte

Mitnahmeeffekte werden zwar häufig bei Arbeitsmarktreformen im Niedriglohnsektor diskutiert, sind aber beim vorliegenden Ansatz vernachlässigbar gering, wenn er entsprechend ausgestaltet wird. Dies liegt daran, daß hier ein Segment betrachtet wird, das heute praktisch nicht existiert und sich in weiten Teilen erst neu entwickelt.

Beide Maßnahmen – die Reduktion der Sozialversicherungsabgaben und die steuerliche Absetzbarkeit – beeinflussen nur die Einnahmen des Staates im Feld aktueller familienunterstützender Dienstleistungen negativ. Da diese Zahl aber nur gering ist, sind die Mitnahmeeffekte zu vernachlässigen. Dies wird auch dadurch unterstützt, daß nach der bestehenden gesetzlichen Regelung in §33c EStG Kinderbetreuungskosten erst ab einem Betrag von 1.548 Euro steuerlich geltend gemacht werden können. Dies führt dazu, daß »normale« Kosten, die nahezu in jeder Familie anfallen, wie etwa die Ausgaben für den Kindergarten, kaum absetzbar sind.

Man könnte aber den hier präsentierten Vorschlag kostenneutral auf Kindergärten erweitern, da diese ohnehin subventioniert werden. Konkret könnte man diese Subventionen kürzen und die höheren Kosten steuerlich absetzbar machen.

5.3.7 Ergebnisse bei alternativen Annahmen

Keine steuerliche Absetzbarkeit von familienunterstützenden Dienstleistungen

Der langfristige Effekt ohne Absetzbarkeit würde auf 22,7% sinken, also 1,25 Millionen mehr arbeitende Frauen (siehe Szenario 2 im Anhang). Der kurzfristige Effekt ist kleiner als der langfristige, da Frauen kurzfristig nicht ihre Berufswahl und ihre Erwerbsbiographien ändern können, um den höheren Lohn von Männern zu erzielen. Diesen erhalten sie nur bei geeigneter Berufswahl und Arbeitsmarktpartizipation (Berufserfahrung).

Friktionen beim Auslagern von Heimproduktion – »Lohnabstand«

Eine andere Annahme als in den Fällen mit und ohne Skaleneffekt über die Beschäftigung einer familienunterstützenden Dienstleistung ist, daß das Nettoeinkommen der Frau die Kosten einer familienunterstützenden Dienstleistung um 10% übertreffen muß. In den Tabellen im Anhang wird dieser Fall »FuDL Aversion« genannt. Er bildet die Möglichkeit ab, daß bürokratischer Aufwand bei der Einstellung einer familienunterstützenden Dienstleistung die Nachfrage verringert.

Der Fall läßt sich aus den Tabellen im Anhang (jeweils in Spalte 3) ablesen, wo die geringeren Effekte präsentiert werden. Diese sind deshalb geringer als im langfristigen Referenzfall, weil weniger Frauen in Haushalten ein Nettoeinkommen erwirtschaften können, das um 10% höher ist als die Kosten einer familienunterstützenden Dienstleistung. Konkret ist der langfristige Effekt nun 38% statt 60,5%. Bemerkenswert sind die Effekte in den kurzfristigen Szenarien, d.h. bei gegebener Qualifikationsstruktur. Das Szenario in Tabelle 3 mit Absetzbarkeit aber »FuDL Aversion« zeigt, daß das Marktpotential dann bei einer Reduktion der Sozialabgaben um 20% nur noch 17,3% beträgt. Falls auf eine Reduktion der Sozialabgaben verzichtet wird, so ist der Effekt sogar Null! Dies erklärt auch im Rahmen unseres einfachen Modells, weshalb das so

genannte »Dienstmädchenprivileg« kaum Arbeitsmarkteffekte entfalten konnte.⁵⁷ Bei der gegebenen Qualifikationsstruktur und den bürokratischen Hemmnissen bei der Einstellung einer Arbeitskraft in Deutschland ist kein wirklicher Markt für steuerlich geförderte, aber voll sozialversicherungspflichtige familienunterstützende Dienstleistungen vorhanden. Dies zeigt, daß der Markt für familienunterstützende Dienstleistungen mit vereinfachten Verfahren bei der Einstellung und bei der Besteuerung und der Verbuchung von Sozialabgaben durch das »Unternehmen Familie« entwickelt werden muß.

5.4 Zusammenfassung

Es gilt, das Marktpotential von Familien als Arbeitsanbieter und Nachfrager nach familienunterstützenden Dienstleistungen zu entwickeln. Im Mittelpunkt steht dabei die Idee, die Familie als Unternehmen ernstzunehmen.

Heute werden viele Dienstleistungen als Heimproduktion außerhalb des Markts erbracht, und zwar typischerweise von Frauen. Diese Arbeitsteilung wird häufig bereits bei der Ausbildungsentscheidung antizipiert, was das relativ geringe Arbeitsangebot von Frauen sowie einen erheblichen Teil des Lohndifferentials von Männern und Frauen erklärt.

Es wird vorgeschlagen, die Kosten für familienunterstützende Dienstleistungen als voll abzugsfähig von der Steuerbemessungsgrundlage des »Unternehmens Familie« zuzulassen, die Abgabenquote für familienunterstützende Dienstleistungen zu halbieren und die Veränderung von Qualifikationsprofilen von Frauen aktiv zu unterstützen.

Langfristig wird so die Familie als Nachfrager von familienunterstützenden Dienstleistungen viel stärker auftreten als bisher und Heimproduktion auf den Markt auslagern. Simultan steigen die Anreize, das Arbeitsangebot der Familie am Markt auszuweiten. Dies wiederum hat langfristig Rückwirkungen auf die Ausbildungs- und Berufswahl innerhalb der Familie und somit auf die Lohnverteilung. Der Kreis schließt sich dadurch, daß eine langfristig verbesserte Lohnverteilung es finanziell noch attraktiver macht, familienunterstützende Dienstleistungen nachzufragen. Der Vorschlag verspricht zumindest in Teilen eine doppelte Dividende: Erstens werden die von familienunterstützenden Dienstleistungen erbrachten Dienstleistungen, die vorher in »Heimproduktion« erstellt wurden, BIP-wirksam ausgewiesen. Zweitens steigt das Arbeitsangebot der Frau, was wiederum BIP-wirksam ist. Über diesen quantitativen Effekt hinaus steigen die Anreize, besser bezahlte Berufe auszuüben und Berufserfahrungen zu sammeln. Dies zeigt sich wiederum in einem höheren BIP. Gerade dieser qualitative Effekt trägt dazu bei, das Marktpotential des

⁵⁷ Siehe Vogler-Ludwig, Meister, Munz (1995).

»Unternehmens Familie« möglichst weitgehend auszuschöpfen.

5.5 Zwischenergebnis: Familienpolitische Maßnahmen stimulieren den Arbeitsmarkt – Durch drei Hebel kann pro Jahr ein Potential von 60.000 Arbeitsplätzen aktiviert werden

Aus familienpolitischer Sicht gibt es drei wesentliche Hebel, um die Erwerbsquote der Frauen zu erhöhen:

- :: Erstens die volle steuerliche Abzugsfähigkeit von familienunterstützenden Dienstleistungen von der Steuerbemessungsgrundlage des »Unternehmens Familie«;
- :: Zweitens die Senkung der Sozialversicherungsabgaben auf familienunterstützende Dienstleistungen;
- :: Drittens die schrittweise Verbesserung des Qualifikationsprofils von Frauen am Arbeitsmarkt.
- :: Das Marktpotential kann nur entfaltet werden, wenn die Hürden und der Aufwand bei der Einstellung einer Arbeitskraft durch das »Unternehmen Familie« minimal sind. Schon kleine Hürden behindern den Markt erheblich.
- :: In einer konservativen Prognose ergibt sich bei Nutzung aller drei beschriebenen Hebel pro Jahr ein Potential von etwa 60.000 neuen Vollzeit Arbeitsplätzen mit einem BIP-stimulierenden Effekt von 0,2-0,4% pro Jahr.

6

Überschlägige Einschätzung des
Gesetzentwurfs zur steuerlichen
Absetzbarkeit von Kinder-
betreuungskosten (DS 16/643)

6.1 Einleitung und Vorgehensweise

In Kapitel 5 wurden Wachstumspotentiale von 0,2-0,4% des BIP p.a. und ein jährlicher Zuwachs der Beschäftigung von bis zu 60.000 Personen durch eine bessere Anreizsetzung bei der Nutzung von familienunterstützenden Dienstleistungen ermittelt. Angesichts der demographischen Herausforderung stellen diese Potentiale eine der wichtigen Stellschrauben für den künftigen wirtschaftlichen Erfolg und einen nachhaltigen Wachstumskurs in Deutschland dar.

Die Bundesregierung hat mit dem Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Wachstum und Beschäftigung ein klares Signal gesetzt, daß sie gewillt ist, diese Wachstums- und Beschäftigungschancen im Feld der familienunterstützenden Dienstleistungen und der Vereinbarkeit von Beruf und Familie durch eine verbesserte steuerliche Absetzbarkeit zu fördern.

Die Analyse im Kapitel 6 soll nachfolgend einen ersten Eindruck vermitteln, welche Wirkung die im Gesetzentwurf vorgesehenen Maßnahmen auf wichtige Zielgrößen haben und mit welchen Kosten sie verbunden sein werden. Das Quick-Check-Verfahren kann eine umfassend angelegte ökonometrisch-statistische Evaluation nicht ersetzen. Es erlaubt aber zeitnah eine erste Abschätzung, inwieweit die angestrebten Ziele überhaupt erreichbar sind und mit welchen fiskalischen Effekten kurzfristig zu rechnen ist.

Die Analyse orientiert sich an folgenden Leitfragen:

- :: Verteilungswirkung der Maßnahme: Welche Einkommensgruppen innerhalb der Zielgruppe profitieren besonders von der Maßnahme?
- :: Effektivität (Wirksamkeit) der Maßnahme: Wie reagieren die Haushalte auf die Möglichkeiten, die das Gesetz schafft? Bei welchen Haushalten sind Mitnahmeeffekte zu erwarten? Welche Haushalte reagieren potentiell am stärksten, indem sie
 - :: aufgrund der Möglichkeit, Kinderbetreuungskosten steuerlich geltend zu machen, mehr arbeiten.
 - :: aufgrund der Möglichkeit, Kinderbetreuungskosten steuerlich geltend zu machen, im Haushalt Beschäftigungsverhältnisse schaffen (»Unternehmen Familie«).
- :: Effizienz der Maßnahme: Kann durch eine entsprechende Ausgestaltung des Gesetzentwurfs im weiteren Verfahren bei gleichen Kosten für den Fiskus eine bessere Wirkung auf wichtige Zielgrößen (z.B. höhere Beschäftigung insbesondere von Müttern und Schaffung neuer Arbeitsplätze im Bereich familienunterstützender Dienstleistungen) erzielt werden?

Diese Fragen müssen den institutionellen Kontext Deutschlands berücksichtigen und in den Rahmen längerfristiger Trends im Bereich der Erwerbsbeteiligung von Familien eingebettet werden. Der folgende Abschnitt skizziert wichtige empirische Rahmenbedingungen in Deutschland.

6.2 Entwicklungen in der Erwerbsbeteiligung von Familienmitgliedern

Verheiratete oder mit einem Partner zusammenlebende Frauen in fast allen Industrieländern erhöhten in den letzten zwei Jahrzehnten ihre Erwerbsbeteiligung. Dies gilt insbesondere auch in Deutschland, und zwar für alle Bildungsschichten und für Haushalte mit und ohne kleine Kinder. Bemerkenswert ist, daß der Anstieg der Beschäftigungsquote für verheiratete oder mit einem Partner zusammenlebende Frauen mit kleinen Kindern und solchen mit hohem Bildungsabschluß besonders stark war.

Allerdings wird diese Entwicklung gerade bei Paaren mit kleinen Kindern (unter 6 Jahren) getrübt von einem Trend weg von der Vollzeitarbeit hin zur Teilzeitarbeit.⁵⁸ So arbeiteten 1986 etwa 11% der Frauen mit kleinen Kindern Vollzeit, während dies 2000 nur noch knapp 7% waren. Eine positive Tendenz ist allerdings auch in dieser Gruppe zu erkennen, nämlich ein Trend weg von der Nichtteilnahme am Arbeitsmarkt hin zu einer Teilzeitbeschäftigung. So erhöhte sich der Anteil der Teilzeitbeschäftigten von 15% auf 38%, während der Anteil der nicht Erwerbstätigen von knapp 70% auf 55% fiel. Eine weitere familienpolitisch wichtige Entwicklung ist der Trend zur Reduktion der gearbeiteten Stundenzahl innerhalb der wachsenden Gruppe von Familien mit kleinen Kindern, bei denen ein Partner lediglich Teilzeit arbeitet. Dieser Trend ist besonders in Haushalten mit hohem Einkommen zu beobachten. Innerhalb der Familien mit zwei Erwachsenen gilt: Lag der Anteil der Mütter junger Kinder, die weniger als 20 Stunden pro Woche beschäftigt waren, im Jahre 1986 noch bei etwa 50%, so stieg dieser Anteil bis zum Jahr 2000 auf über 70%.

Diese Entwicklung ist für die Wirkungen von familienpolitischen Maßnahmen bedeutsam, da es leichter ist, Arbeitsmarktteilnehmer durch entsprechende finanzielle bzw. steuerliche Anreize zu einer Erhöhung der gearbeiteten Stunden zu bewegen, als Nichtteilnehmer zu einer Arbeitsmarktteilnahme zu motivieren.

Zusammenfassend läßt sich folgendes festhalten: Die Bereitschaft zur Erwerbsbeteiligung von Frauen in Familien mit jungen Kindern steigt. Es besteht aber ein Trend zur Teilzeitarbeit und dazu, die gearbeitete Stundenzahl unter 20 Stunden pro Woche zu reduzieren. Die Familienpolitik kann versuchen, die grundsätzlich steigende Arbeitsbereitschaft von Müttern zu nutzen und durch flankierende steuerpolitische

⁵⁸ Siehe Merz (2004, 2005).

Maßnahmen die Anzahl der gearbeiteten Stunden zu erhöhen. Dies würde neben einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf auch eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Karriere fördern.

6.3 Datengrundlagen

Datengrundlage der folgenden Auswertungen ist die Lohn- und Einkommensteuerstatistik für das Jahr 1998. Es handelt sich hierbei um die jüngsten für Forschungszwecke verfügbaren Daten. Der Datensatz umfaßt eine repräsentative 10%-ige Stichprobe von Haushalten, die eine Steuererklärung abgegeben haben. Die Auswertung des Datensatzes beruht auf Barbaro und Kaul (2006). Grundsätzlich sind keine wesentlichen Abweichungen von den hier vorgelegten Daten zu erwarten, wenn neuere Daten verfügbar wären. In den kommenden Wochen wird eine jüngere Lohn- und Einkommensteuerstatistik für das Jahr 2001 zugänglich sein; grundsätzlich könnten auch Daten der Jahre 2003 und 2004 über das Bundesfinanzministerium verfügbar gemacht und somit für eine Aktualisierung benutzt werden.

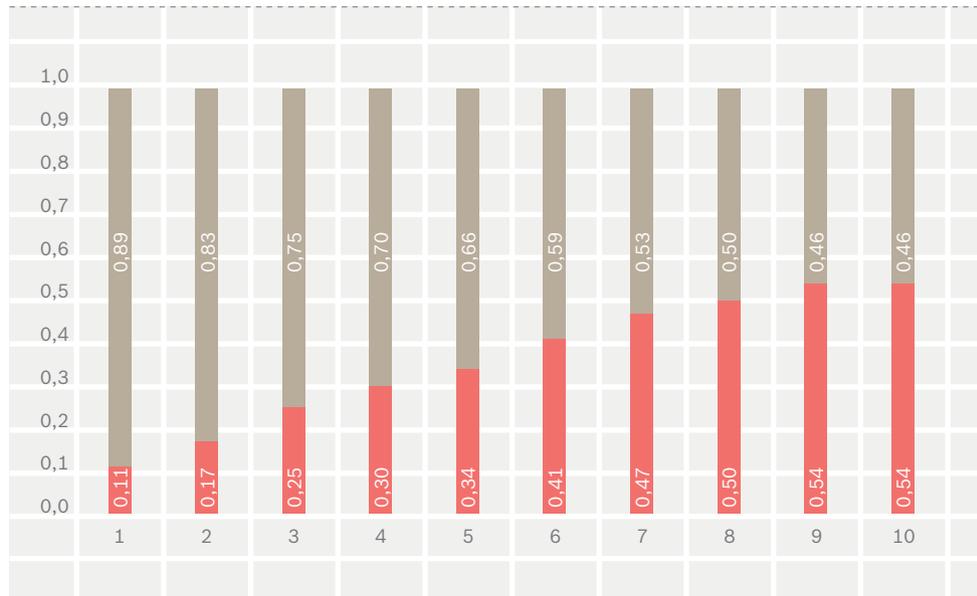
6.4 Soziale Struktur der Zielgruppe

Vor dem Hintergrund o.g. Zielsetzung und Chancen ist es zunächst von Interesse, welche soziale Position Familien mit Kindern insgesamt innehaben.

6.4.1 Haushaltseinkommen und Kinder

In einem ersten Schritt wurden die Haushalte, die sich in der Lohn- und Einkommensteuerstatistik befinden, in 10 gleich große Gruppen nach ihrem Haushaltsbruttoeinkommen gegliedert (Bruttoeinkommensdezile). Im ersten Dezil beispielsweise befinden sich folglich jene 10% der Haushalte mit den geringsten Bruttoeinkommen. Innerhalb eines jeden Dezils wurde berechnet, wie hoch der Anteil der Familien mit Kindern ist. Abbildung 19 visualisiert dies. Die roten Balken geben den Anteil der Haushalte mit Kindern an, die grauen Balken den Anteil der Haushalte ohne Kinder. Wie man erkennen kann, steigt der Anteil der Familien mit Kindern sukzessive im Einkommen. Mehr als die Hälfte der (gemessen am Haushaltsbruttoeinkommen) reichsten 20% der Haushalte haben Kinder. Bei den ärmsten 20% der Haushalte haben weniger als einer von 5 Haushalten Kinder.

A 19 | Verteilung der Haushalte auf Bruttoeinkommensdezile

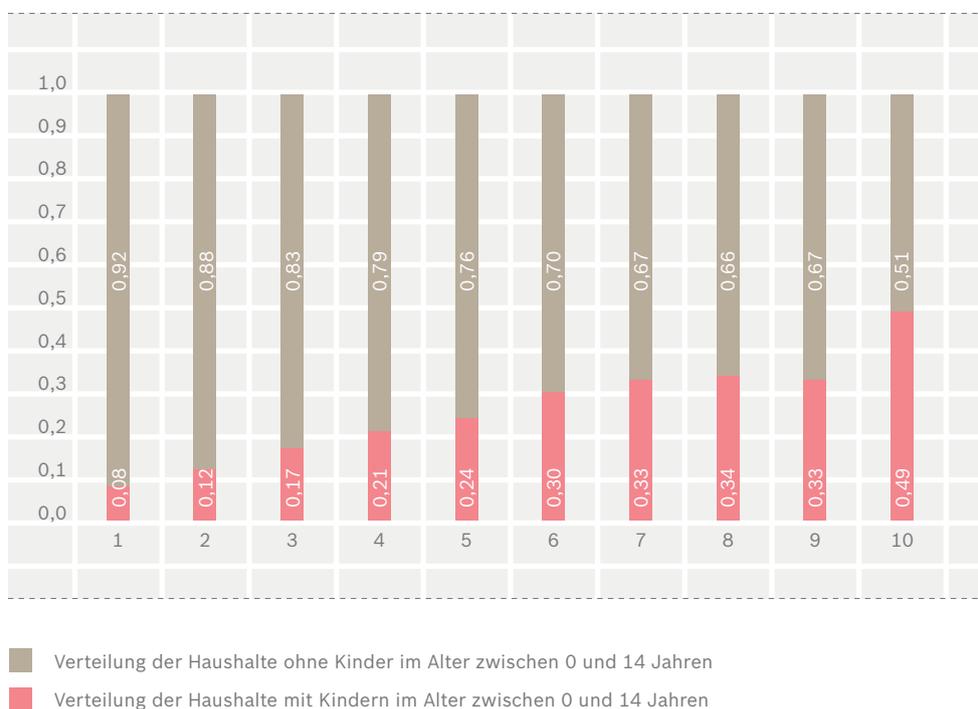


■ Verteilung der Haushalte mit Kindern ■ Verteilung der Haushalte ohne Kindern

Der Gesetzentwurf zielt primär auf Familien mit Kindern im Alter bis zu 14 Jahren. Der Anteil der Familien mit Kindern in dieser Altersgruppe ist naturgemäß kleiner; ihre Verteilung innerhalb der Bruttoeinkommensdezile ist jedoch ähnlich. Dies ist in Abbildung 20 visualisiert.

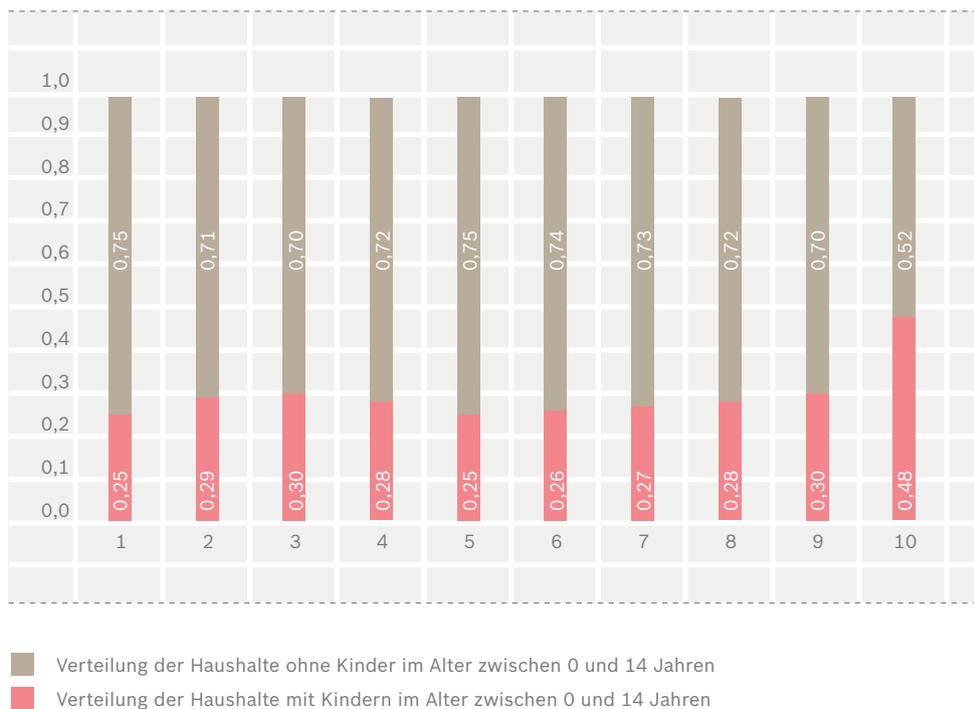
Auch hier gilt, daß der Anteil der Zielgruppe (Familien mit Kindern) bei relativ wohlhabenderen Haushalten überproportional repräsentiert ist.

A 20 | Verteilung der Haushalte auf die Bruttoeinkommensdezile



Die Positionierung der für das Gesetzesvorhaben relevanten Familien in die Bruttoeinkommensverteilung ist insbesondere für die Abschätzung der fiskalischen Effekte von Bedeutung. Das Bruttoeinkommen dient auch als gute Approximation, um die relative Steuerlastverteilung zwischen Haushalten mit Kindern und jenen ohne abzuschätzen. Tatsächlich, und dies ist in Abbildung 21 angegeben, verteilen sich Familien mit Kindern (im Alter zwischen 0 und 14 Jahren) relativ gleichmäßig über die Haushalte mit der Steuerlast. In Abbildung 21 wurden die Haushalte nach ihrer Steuerlast sortiert. Die 10% der Haushalte mit der geringsten Steuerlast sind im Balken ganz links eingetragen und jene 10% mit der höchsten Steuerlast sind im Balken ganz rechts zusammengefaßt. Die roten Balken innerhalb jeder Gruppe zeigen an, wie hoch in dieser Gruppe der Anteil der für das Gesetzgebungsvorhaben relevanten Gruppe ist. Man sieht, daß Familien mit Kindern unter 14 Jahren im Wesentlichen über alle Dezile gleichmäßig verteilt und im 10. Dezil (bei den relativ wohlhabendsten 10%) sogar überrepräsentiert sind.

A 21 | Verteilung der Haushalte über die Steuerlastdezile



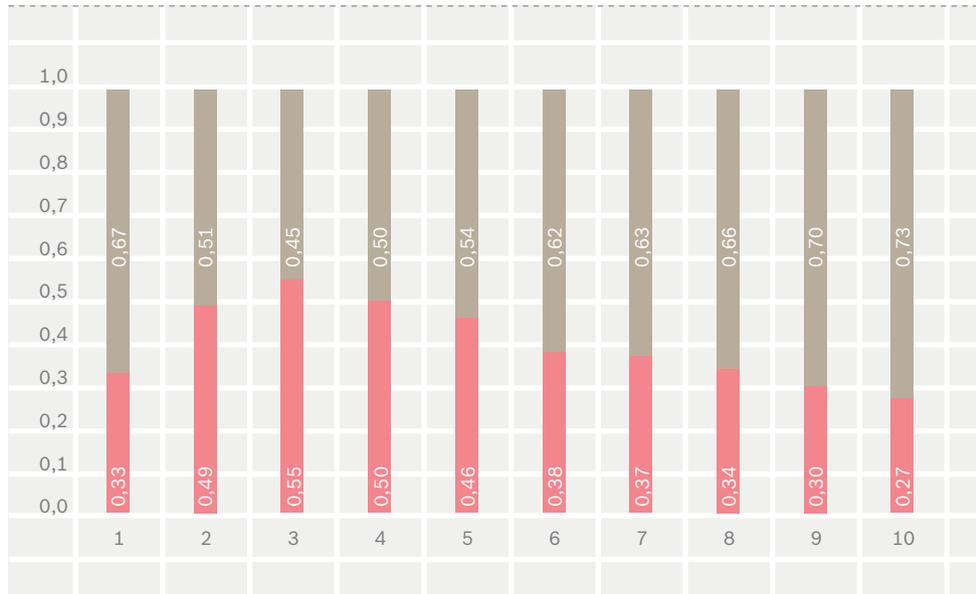
6.4.2 Äquivalenzeinkommen: Haushaltseinkommen unter Berücksichtigung der Zahl der Haushaltsmitglieder

Die bislang zugrunde gelegten Ordnungskonzepte (das Haushaltsbruttoeinkommen bzw. die Steuerlast) ist für diverse Fragestellungen (etwa hinsichtlich der fiskalischen Bedeutung alternativer Gesetzesvorhaben) von Bedeutung, die soziale Position der Familien jedoch läßt sich mit diesem Konzept nur schwach abbilden. Vergleicht man etwa einen Single-Haushalt mit einem Bruttoeinkommen in Höhe von 3.000 Euro mit einer 4-Personen-Familie mit identischem Einkommen, dann läßt sich sagen, daß es dem Single (materiell) besser geht als jedem einzelnen Haushaltsmitglied der Familie. Um die Vergleichbarkeit von Haushalten unterschiedlicher Größe und Zusammensetzung zu gewährleisten, wird in der Forschung auf Äquivalenzeinkommen zurückgegriffen. Hierbei wird das Nettoeinkommen oder das verfügbare Einkommen gewichtet mit der Anzahl an Personen, die von diesem Einkommen leben.⁵⁹

In dieser Untersuchung wird ebenfalls eine solche Gewichtung vorgenommen. Das Nettoeinkommen (Bruttoeinkommen abzüglich der Steuerlast) wurde gewichtet. Dieses Einkommen wird als Ordnungskriterium herangezogen, um erneut die Haushalte in Einkommensdezile (nun: Äquivalenzeinkommensdezile) zu gliedern. Abbildung 22 zeigt erneut anhand der roten Balken die Anteile der Familien mit Kindern. Nach Berücksichtigung der Haushaltgröße gelangt man zu dem etwa aus den Armuts- und Reichtumsberichten der Bundesregierung bekannten Phänomen, daß Familien mit Kindern überwiegend in den mittleren Dezilen zu finden sind.

⁵⁹ Ein häufiges Verfahren zur Gewinnung sogenannter Äquivalenzeinkommen ist die Quadratwurzelmethode. Hierbei wird das Einkommen dividiert durch die Quadratwurzel der Anzahl der Haushaltsmitglieder.

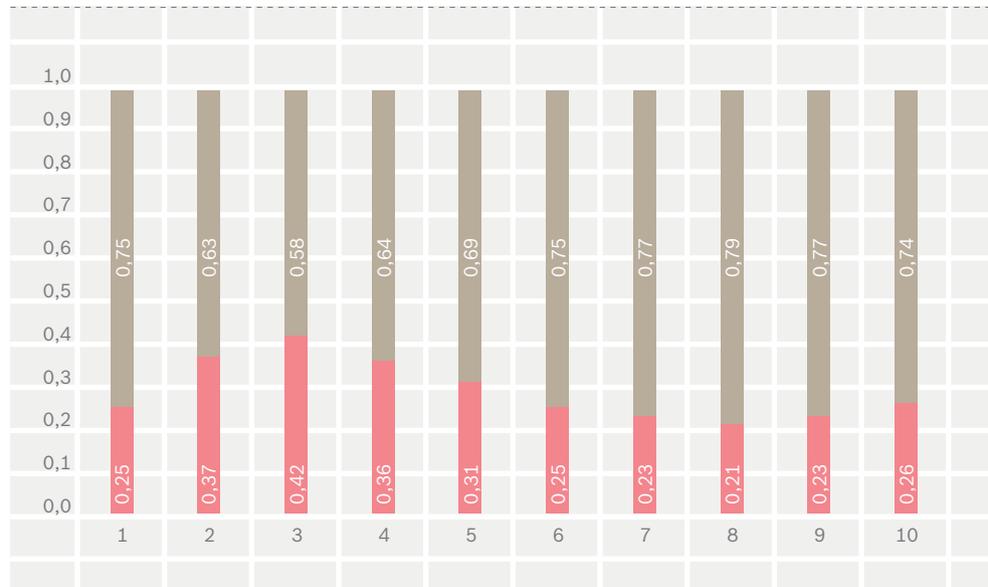
A 22 | Verteilung der Haushalte auf die Haushaltsnettoäquivalenzeinkommensdezile



- Verteilung der Haushalte ohne Kinder im Alter zwischen 0 und 14 Jahren
- Verteilung der Haushalte mit Kindern im Alter zwischen 0 und 14 Jahren

In Abbildung 23 ist entsprechend der Anteil der Familien mit Kindern im für das Gesetzesvorhaben relevanten Altersbereich (0 bis 14 Jahre) angegeben.

A 23 | Verteilung der Haushalte auf die Nettoäquivalenzeinkommensdezile



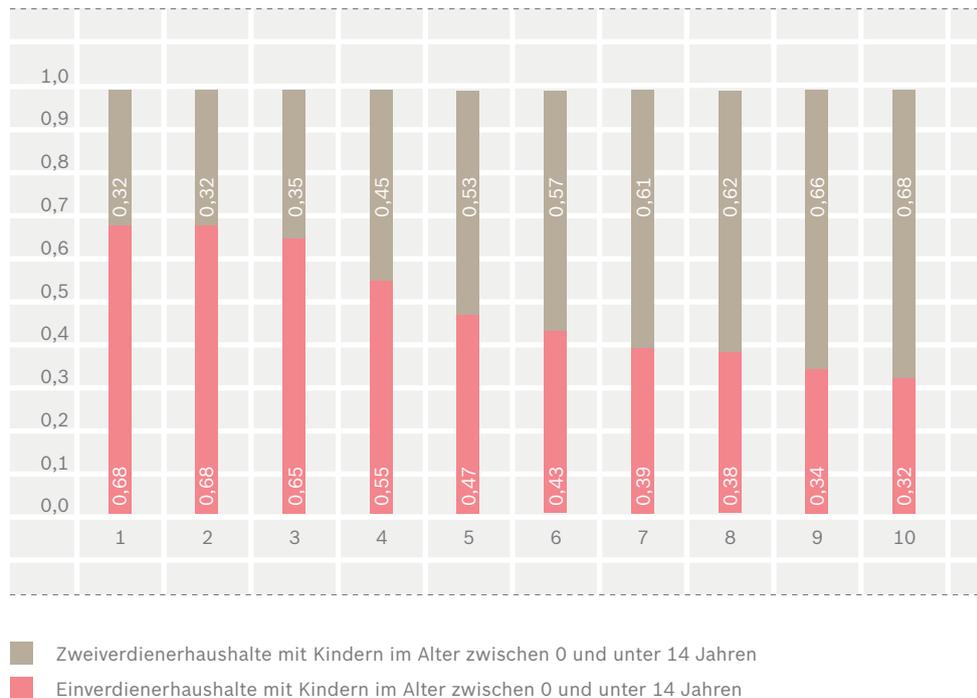
■ Verteilung der Haushalte ohne Kinder im Alter zwischen 0 und 14 Jahren
 ■ Verteilung der Haushalte mit Kindern im Alter zwischen 0 und 14 Jahren

6.5 Ein- und Zweiverdienerhaushalte innerhalb der Zielgruppe

Eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist mit dem Ziel verbunden, die Frauenerwerbsbeteiligung zu erhöhen. Die mit dem Gesetzentwurf verbundenen Maßnahmen werden zweifellos die Erwerbsbeteiligung von Frauen unterstützen. Interessant ist es zu wissen, in welchen Einkommensgruppen Effekte zu erwarten sind. Es wird hierfür die Gruppe der Einverdienerhaushalte von den Zweiverdienerhaushalten unterschieden, wie dies auch bei den Regelungen im Gesetzentwurf angelegt ist.

Die Zweiverdienerhaushalte sind überwiegend in den oberen Einkommensgruppen zu finden. Dies visualisiert Abbildung 24. Nur knapp ein Drittel der Haushalte in der Zielgruppe (Familien mit Kindern unter 14), die zu den unteren drei Dezilen gehören, sind Zweiverdienerhaushalte. Knapp zwei Drittel dieser relativ finanziell schlechter gestellten Haushalte sind Einverdienerhaushalte.

A 24 | Ein- vs. Zweiverdienerhaushalte innerhalb der Zielgruppe (Familie mit mind. zwei Erwachsenen und Kindern im Alter zwischen 0 und unter 14 Jahren)



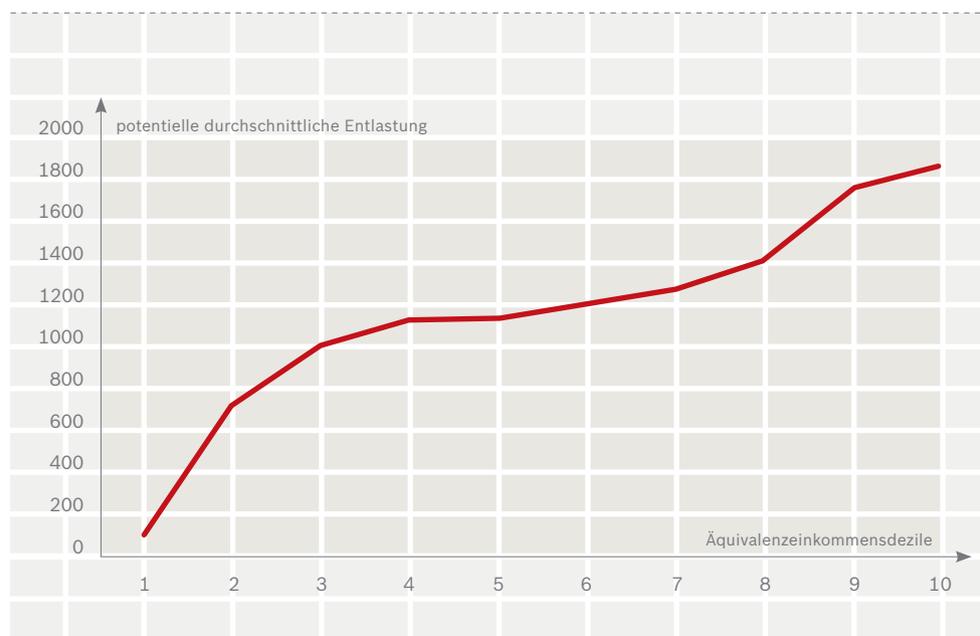
Für die drei oberen Einkommensdezile kehrt sich dieses Verhältnis um. Dort finden sich zu über 60% Zweiverdienerhaushalte. Gerade in den oberen Einkommensdezi- len befinden sich also überwiegend Haushalte, in denen beide Eltern erwerbstätig sind und dabei mindestens ein Kind im Alter unter 14 Jahren haben.

6.6 Potentielle Verteilungseffekte der Maßnahme

Nachfolgend wird eine wichtige Zielgruppe der gesetzlichen Maßnahme, nämlich bereits bestehende Zweiverdienerhaushalte, exemplarisch vertieft betrachtet. Es werden also jene Haushalte untersucht, die Kinder im relevanten Alter (0 bis unter 14 Jahre) haben und gleichzeitig zwei Einkommen erzielen. Die potentielle Steuerentlastung ergibt sich, indem angenommen wird, daß diese Haushalte die im Gesetz- entwurf enthaltene Obergrenze von 4.000 Euro vollständig ausschöpfen.

Die Linie in Abbildung 25 gibt die (potentielle) durchschnittliche Entlastung für jedes Einkommensdezil an. Je wohlhabender die Haushalte, desto stärker profitieren sie von der Gewährung des steuerlichen Vorteils. Liegt die durchschnittliche Steuerentlastung im ersten Dezil unter 100 Euro und beim zweiten Dezil bei knapp 680 Euro, so beträgt dieser bei der obersten Einkommensgruppe annähernd das Dreifache (etwa 1.860 Euro) hiervon.

A 25 | Potentielle durchschnittliche Entlastung pro Haushalt: gegliedert nach Äquivalenzeinkommensdezilen, Werte in Euro



Die Progression begünstigt somit Haushalte bei Abzügen von der Bemessungsgrundlage (wie dies im Gesetzentwurf vorgesehen ist) stärker, wenn sie ein höheres Einkommen erzielen.

Zu beachten ist bei der Betrachtung, daß heute schon mit §33c EStG Kinderbetreuungskosten bis zu 1.500 Euro steuerlich geltend gemacht werden können. Da aber nur Kosten, die den Betrag von 1.548 Euro übersteigen, angesetzt werden können, profitieren heute überwiegend Haushalte aus den oberen Einkommensdezilen von §33c EStG.

Hier wird zwar durch die Neuregelung ein gewisser Ausgleich für kleine und mittlere Einkommen geschaffen, da die Mindestgrenze von 1.548 Euro wegfällt.

Dennoch werden wohlhabendere Haushalte auch durch die Neuregelung überproportional profitieren, ohne mehr zu arbeiten oder neue haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen. Dies liegt daran, daß ein erheblicher Teil der 4.000 Euro alleine über das Ansetzen von bereits bestehenden Kindergartenkosten ausgeschöpft werden kann. Bisher konnten solche Kosten auf Grund der Mindestgrenze von 1.548 Euro nicht oder nur in geringem Maße steuerlich geltend gemacht werden. Dies bedeutet, daß insbesondere auch im Bereich der hohen Einkommen spürbare Mitnahmeeffekte entstehen werden. Dies ist bedauerlich, weil Haushalte mit hohen Einkommen gute Voraussetzungen haben, neue Beschäftigungsverhältnisse im Haushalt zu schaffen und ihre am Markt angebotenen Arbeitsstunden zu erhöhen. Dies könnte insbesondere durch einen Anreiz erfolgen, in bestehenden Zweiverdienerfamilien die Arbeitszeit des zweiten Partners zu erhöhen. Der hierfür im vorliegenden Gesetzentwurf gesetzte Anreiz ist langfristig eher gering, da ein Großteil des finanziellen Vorteils ohne Verhaltensänderung realisiert werden kann.

Bei den Einverdienerhaushalten ist die Situation noch deutlicher. Hier kommt über die höheren Grenzsteuersätze die steuerliche Absetzbarkeit ebenfalls den einkommensstärkeren Haushalten zugute. Da es sich bei den Kosten weitgehend um ohnehin anfallende Kindergartengebühren handeln wird, ist damit kein wirklicher Anreiz zur Verhaltensänderung verbunden.

Die eigentliche Zielsetzung des Ansatzes »Unternehmen Familie« neue Beschäftigung zu schaffen, wird damit nur teilweise erfüllt und das mögliche Potential (vgl. Kapitel 5) nicht ausgeschöpft.

6.7 Beispielhafte Berechnung der Steuervorteile bzw. Steuerausfälle aus Sicht des Staates

Zur Einordnung der finanziellen Effekte des Gesetzentwurfes wird eine getrennte Betrachtung einerseits der finanziellen Vorteile für Familien und andererseits der finanziellen Auswirkungen auf den Staat vorgenommen.

6.7.1 Steuervorteile für eine repräsentative Zweiverdienerfamilie

Im Hinblick auf die Steuervorteile wird erneut exemplarisch die wichtige Zielgruppe der Zweiverdienerhaushalte betrachtet. Aus der Lohn- und Einkommensteuerstatistik von 1998 wurden jene Haushalte isoliert, die bereits im Status quo sowohl Kinder unter 14 Jahren hatten als auch zwei Einkommen erzielten. Das durchschnittliche zu versteuernde Einkommen dieser Gruppe lag 1998 bei 44.888 Euro. Auf das Jahr 2007 hochgerechnet beträgt dieser Betrag (unter der Annahme von 2% Nominallohnsteigerung pro Jahr) etwa 53.645 Euro.

In der Berechnung wird von folgender Beispielfamilie ausgegangen:

- :: beide Elternteile (Ehepaar) sind erwerbstätig;
- :: beide Elternteile werden gemeinsam veranlagt (Steuerlast nach der Splittingtabelle);
- :: das Ehepaar hat zwei Kinder im Alter von jeweils unter 14 Jahren – für jedes Kind entstehen dem Ehepaar Aufwendungen in Höhe von 500 Euro im Monat, also 6.000 Euro im Jahr. Zwei Drittel davon sind 4.000 Euro, also der maximal absetzbare Betrag nach dem Gesetzentwurf.

T 2 | Beispielrechnung für eine Zweiverdienerfamilie 2007 mit durchschnittlichem zu versteuerndem Einkommen und durchschnittlicher Steuerlast

zu versteuerndes Einkommen	53.645 EUR
Kinderbetreuungskosten pro Kind	6.000 EUR
Steuerlast ohne steuerliche Berücksichtigung von § 33c (Status quo)	9.350 EUR
Steuerlast nach Gesetzentwurf	7.750 EUR
Steuerersparnis pro Kind im Vergleich zur Situation ohne steuerliche Berücksichtigung	1.180 EUR
Steuerersparnis pro Kind im Vergleich zum Status quo	730 EUR

Die Steuerlast nach Implementierung des Gesetzesvorschlages beläuft sich auf 7.275 Euro. Dank der schon heute geltenden Regelung (§33c EStG) können 1.500 Euro Kosten als außergewöhnliche Belastungen von der Bemessungsgrundlage abgezogen werden, soweit sie (je Kind) 1.548 Euro übersteigen. Die Steuerersparnis pro Kind durch die geplante Neuregelung beläuft sich im Vergleich zum Status quo auf 730 Euro. Im Vergleich zu einer Situation ohne jegliche Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten sind dies sogar 1.180 Euro Steuerersparnis.

6.7.2 Abschätzung des Steuerausfalls durch die Berücksichtigung vom ersten Euro an

Um eine Abschätzung möglicher Steuerausfälle durch den Gesetzesentwurf zu berechnen, wird davon ausgegangen, daß nicht die vollen 4.000 Euro als Kinderbetreuungskosten geltend gemacht werden, sondern ein wesentlich geringerer Betrag. Es werden jene Kosten berücksichtigt, die bei der heute geltenden gesetzlichen Regelung nicht steuerlich geltend gemacht werden können, nämlich 1.548 Euro. Dieser Betrag kann nach dem Gesetzesentwurf geltend gemacht werden, wenn Kinderbetreuungskosten von 2.322 Euro pro Jahr und Kind entstehen, also rund 200 Euro im Monat. Die durchschnittlichen Kosten für einen Kindergartenplatz liegen bereits - je nach regionaler Gebührengestaltung - in dieser Größenordnung.

Bei der Schätzung wird erneut zwischen Ein- und Zweiverdienerhaushalten differenziert. Bei den Zweiverdienerhaushalten wird die Anzahl der Kinder zwischen 0 und 14 Jahren mit den zusätzlich absetzbaren Kosten in Höhe von 1.548 Euro multipliziert und dabei eine Grenzsteuerbelastung von nur 12% (Eingangssteuersatz) unterstellt. Bei dieser Annahme belaufen sich die fiskalischen Auswirkungen der Mitnahmeeffekte auf rund eine Milliarde Euro. Dieser Wert berücksichtigt noch nicht den Solidaritätszuschlag auf die Einkommensteuerschuld. Nimmt man realistischerweise an, daß nicht für alle Kinder zwischen 0 und 14 im Status quo Betreuungskosten anfallen, sondern zieht man angesichts der Angebotsstruktur in Deutschland nur die 3- bis 6-Jährigen als Basis heran, ergibt sich immer noch ein Steuerausfall von rund 200 Mio. Euro p.a. allein bei den Zweiverdienerfamilien. Dieser Betrag ist als Untergrenze anzusehen, da der tatsächliche Grenzsteuersatz erheblich über den zu Grunde gelegten 12% liegen wird.

Hinzu kommen noch die Ausfälle für die Einverdienerfamilien. Diese werden angesichts der geringeren Einkommenshöhe und der - aufgrund der besseren zeitlichen Verfügbarkeit eines Partners für Betreuungsaufgaben - geringeren Kosten im Status quo für Kinderbetreuung in Summe leicht unter denen der Zweiverdienerfamilien in einer Größenordnung von 100-150 Mio. Euro p.a. liegen. Bemerkenswert an der gewählten Unterstützung von Einverdienerfamilien ist, daß diesen ein Steuervorteil gewährt wird, ohne diesen mit einem Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu verbinden. Da bereits im Gesetzesentwurf deutlich wird, daß es sich bei den absetzbaren Leistungen im Wesentlichen um Kindergartengebühren handelt, wird eine bereits im Status quo in Anspruch genommene Leistung steuerlich abzugsfähig gemacht.

Insgesamt kann damit festgehalten werden, daß über 300 Mio. Euro des durch die Bundesregierung angesetzten Finanzvolumens von insgesamt 460 Mio. Euro weitgehend ohne reale Verhaltensänderung vereinnahmt werden. Die finanzielle Lenkungswirtschaft ist damit begrenzt.

Es ist jedoch erkennbar, daß Zweiverdienerfamilien finanziell besser gestellt werden als Einverdienerfamilien, was einen Anreiz zur Erwerbstätigkeit setzt. Diese Tatsache wird sich mittelfristig bei konsequenter Fortsetzung der politischen Grundrichtung im Entscheidungsverhalten von Frauen im Hinblick auf Ausbildungs- und Berufswahl niederschlagen. Somit kann grundsätzlich von einer positiven Wirkung des Gesetzes ausgegangen werden.

6.8 Arbeitsmarktteilnahme von Familien und die Nachfrage nach familienunterstützenden Dienstleistungen – Kurzfristiges Marktpotential und fiskalische Effekte

Die steuerliche Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten fördert und beschleunigt eine stärkere Erwerbsbeteiligung von Familien. Eine wichtige Frage ist aber, welche Effekte kurzfristig, z.B. in den ersten Jahren nach Umsetzung des Gesetzentwurfes, zu erwarten sind. Genau genommen ist folgende Frage zu beantworten: welche Auswirkungen auf das Arbeitsvolumen von Familien und welche Nachfrage nach familienunterstützenden Dienstleistungen sind auf Grund des Gesetzentwurfes zu erwarten?

Um kurzfristig das am Markt angebotene Arbeitsvolumen zu erhöhen, ist es entsprechend dem in Kapitel 5 vorgestellten Modell »Unternehmen Familie« notwendig, daß der am Markt erzielte Nettolohn eines Familienmitgliedes (meist wird dies die Frau sein) die Kosten für eine familienunterstützende Dienstleistung übersteigt.

In der Zielgruppe der Familien mit Kindern ist diese Voraussetzung bei Einbeziehung der im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen für bis zu 10% der Haushalte erfüllt. Dies erfolgt unter der Annahme, daß einerseits Kosten der Kinderbetreuung zu zwei Dritteln steuerlich berücksichtigt werden können, und andererseits für die familienunterstützende Dienstleistung zusätzlich eine Abgabenbelastung von nur 20% zugrunde gelegt wird.⁶⁰ Die Haushalte, für die unter diesen Bedingungen ein Beschäftigungsanreiz geschaffen wird, befinden sich weitgehend in den oberen drei Einkommensdezilen.

⁶⁰ Dies würde bedeuten, daß für die familienunterstützende Dienstleistung etwa ein Minijob mit reduzierten Sozialversicherungsbeiträgen oder eine Tagesmutter/-vater unterstellt wird.

Dies bedeutet, daß der Gesetzentwurf für die unteren Einkommensgruppen eine geringe Arbeitsmarktrelevanz hat. Der Gesetzentwurf stellt dort im wesentlichen eine sozialpolitische Maßnahme dar. Soll das Ziel einer Erhöhung des Arbeitsvolumens von Familien verfolgt werden, könnte das zur Verfügung stehende Finanzvolumen somit wirkungsvoller eingesetzt werden.

Für die oberen Einkommensdezile kann kurzfristig ein spürbarer Arbeitsmarkteffekt erwartet werden, aber das zusätzliche Arbeitsvolumen ist auf Grund der Deckelung auf 4.000 Euro begrenzt. Außerdem wird der Effekt dadurch abgeschwächt, daß ein wesentlicher Teil des Betrages schon durch die Berücksichtigung von Kindergartenkosten und anderen bestehenden Betreuungskosten verbraucht sein wird.

Legt man die realistische Annahme zu Grunde, daß rund 300 Mio. Euro vom Gesamtlastungsvolumen von 460 Mio. Euro weitgehend auf Mitnahmeeffekte ohne Verhaltensänderung entfallen, ist davon auszugehen, daß kurzfristig bei knapp 2% der betroffenen Familien ein Anreiz zur Ausweitung des Arbeitsvolumens insbesondere der Frauen gesetzt wird. Dieser Anteil kann durch eine Reduzierung jedoch erhöht und dem Maximalwert von 10% angenähert werden.

Im Überblick läßt sich festhalten, daß kurzfristig eher geringe Beschäftigungseffekte des Gesetzentwurfs erwartet werden können. Insbesondere das Arbeitsvolumen wird kurzfristig kaum reagieren. Steuerliche Mehreinnahmen sind daher kurzfristig selbst dort kaum zu erwarten, wo der Gesetzesentwurf nicht als Mitnahmeeffekt wirkt, sondern Beschäftigung schafft. Der Gesetzentwurf entfaltet seine positiven Beschäftigungseffekte erst mittel- und langfristig über die Auswirkungen auf die Ausbildungs- und Berufsentscheidungen insbesondere von Frauen. Außerdem sollte er als ein Schritt zum Einstieg gesehen werden, dem weitere Schritte in Richtung Absetzbarkeit folgen müssen.

6.9 Zusammenfassung

Das Gesetzesvorhaben zielt auf eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Dies soll durch eine Reduzierung des zu versteuernden Einkommens erreicht werden. Die Gewährung dieses steuerlichen Vorteils ist konditioniert auf den Erwerbsstatus der Familie und das Alter der Kinder.

Die Wege zur Realisierung dieses Ziels sind eigentlich klar: Einverdienerfamilien sollten einen Anreiz erhalten, eine zweite Beschäftigung aufzunehmen und Kinder zeitweise von einer dritten Person oder professionellen Institution betreuen zu lassen. Bei Zweiverdienerhaushalten soll das Arbeitsvolumen vergrößert werden. Aufgrund der vorgeschlagenen Regelungen ist ein bemerkenswerter Effekt für den Arbeitsmarkt langfristig zu erwarten. Jedoch werden kurzfristig Kosten für den öffentlichen Haushalt dadurch entstehen, daß auch Familien gefördert werden, bei denen durch die steuerliche Besserstellung kaum eine Verhaltensänderung zu erwarten ist. Diese Kosten (aus Sicht dieser Familien sind es tendentiell Mitnahmeeffekte) werden einen Teil des eingesetzten Finanzvolumens aufzehren.

Vor diesem Hintergrund mag es ratsam sein, weitere Bedingungen für die Gewährung der steuerlichen Begünstigung in das Gesetz zu implementieren und insbesondere die Möglichkeit der Absetzbarkeit bereits bestehender, nicht zusätzlicher Betreuungskosten zu begrenzen. In diesem Zusammenhang ist insbesondere die Absetzbarkeit von Betreuungskosten bei Einverdienerfamilien kritisch zu überdenken. Auch ist überlegenswert, den Entwurf daraufhin zu überprüfen, wie bei gleichen Kosten für den Fiskus bessere Effekte für die Arbeitsmarktteilnahme durch eine gezielte Ansteuerung geeigneter Zielgruppen (Zweiverdienerfamilien mit einem Partner in Teilzeit; Einverdienerfamilien, bei welchen durch eine geringe finanzielle Unterstützung die Arbeitsaufnahme des zweiten Partners lohnend wird) erreicht werden können.

Eine umfassende Evaluierung der Zielgruppen des Gesetzentwurfes und die Entwicklung von Vorschlägen, die helfen, reine Mitnahmeeffekte zu minimieren, könnte zeitnah entwickelt werden.

7

Handlungsorientierte
Zusammenfassung der Ergebnisse –
Weiterentwicklung familienunter-
stützender Dienstleistungen und
Stärkung der Nachfragerrolle
von Familien

7.1 Handlungsempfehlungen aus dem internationalen Best-Practice-Vergleich

Handlungsempfehlung 1: Kinderbetreuungsangebote und familienunterstützende Dienstleistungen in Deutschland stärken

Um die im internationalen Vergleich sehr geringe Fertilitätsrate und Frauenerwerbsquote zu steigern, ist in Deutschland insbesondere an zwei Punkten anzusetzen. Einerseits muß das Betreuungsangebot für unter Dreijährige quantitativ erweitert werden. Andererseits sind bei den unter Dreijährigen und den Drei- bis Sechsjährigen die Betreuungszeiten erheblich auszuweiten. Ob dies - in Form öffentlicher Betreuungsangebote oder über die Stärkung von Familien in Bezug auf den Einkauf privater Dienstleistungen - geschieht, ist hierbei von untergeordneter Bedeutung.

Handlungsempfehlung 2: Die Prioritäten bei den staatlichen Sach- und Barleistungen neu setzen

Angesichts des vergleichsweise hohen finanziellen Transfervolumens zugunsten von Familien in Deutschland besteht erheblicher Spielraum, Familien auch ohne Mehraufwendungen zielgerecht zu unterstützen. Dies umfaßt folgende Elemente:

- :: Die Förderung von Erstkindern zu drei und mehr Kindern verlagern;
- :: Transfermittel stärker an die tatsächliche Nutzung für den Zukauf familienunterstützender Dienstleistungen binden.

Alle familienpolitischen Leistungen in Deutschland sind deshalb auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen.

Handlungsempfehlung 3: Das Prinzip einer lebenslangen Qualifizierung in allen Politikbereichen verankern

Die stärkere und kontinuierliche Erwerbsbeteiligung von Frauen erfordert, daß durchgängig Berufseinstieg, Qualifizierungsangebote und die rechtliche Absicherung von Erziehungspausen berücksichtigt werden. Dies bedeutet, daß der Trend in Deutschland zu kürzeren Schul- und Ausbildungs-/Studienzeiten auch deshalb fortzusetzen ist, weil ein früherer Berufseinstieg die Spielräume von Frauen erhöht, Beruf und Familie zu verbinden. Die Aktivitäten, mit Unternehmen flexible Arbeitszeitmodelle zu vereinbaren (lokale Bündnisse, Audit Beruf&Familie), sind forciert voranzutreiben, weil diese der Vernichtung von Humankapital insbesondere bei Frauen entgegenwirken können. Die Dauer des Erziehungsurlaubs (36 Monate) ist zu verkürzen und die finanzielle Unterstützung für den kürzeren Zeitraum zu erhöhen. Hier stellt das von der neuen Bundesregierung vorgeschlagene Elterngeld einen wichtigen Einstieg dar. Dieses kann jedoch nur dann seine Wirkung voll entfalten, wenn parallel der Erziehungsurlaub abgeschafft oder auf denselben Bezugszeitraum zurückgeführt wird.

7.2 Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung familienunterstützender Dienstleistungen

Handlungsempfehlung 4: Pilotfälle im Bereich Dienstleistungsagenturen unterstützen

Politische Impulse für familienunterstützende Dienstleistungen können beim Aufbau von Dienstleistungsagenturen gesetzt werden, etwa über die Auslobung eines Wettbewerbs. Die Prämien sollten so hoch gewählt sein, daß sie einen wirklichen wirtschaftlichen Beitrag zur Tragfähigkeit einer solchen Agentur in der Gründungsphase leisten können.

7.3 Handlungsempfehlungen aus der quantitativen Marktpotentialabschätzung

Handlungsempfehlung 5: Wirtschaftliche Anreize für ein »Unternehmen Familie« setzen

Aus familienpolitischer Sicht sollte das Konzept für ein »Unternehmen Familie«, das hier nur für die Abschätzung von Marktpotentialen verwendet wurde, konsequent weiterentwickelt werden. Erstens sollte die volle steuerliche Abzugsfähigkeit von familienunterstützenden Dienstleistungen von der Steuerbemessungsgrundlage des »Unternehmens Familie« ermöglicht werden. Zweitens sollten die Sozialversicherungsabgaben für Beschäftigte im Bereich familienunterstützender Dienstleistungen beim »Unternehmen Familie« etwa um die Hälfte gesenkt werden. Hier können bestehende Regelungen im Niedriglohnbereich (Jobs bis 800 Euro) weiterentwickelt werden. Drittens gilt es, einen Prozeß zu unterstützen, bei welchem Frauen schrittweise ihre Qualifikationsprofile und damit ihre Chancen am Arbeitsmarkt verbessern und ihr Lohnniveau erhöhen.

Handlungsempfehlung 6: Anreizstrukturen für das »Unternehmen Familie« dauerhaft etablieren und in ein offensives Kommunikationskonzept einbetten

Frauen müssen für einen Erfolg des Reformkonzepts »Unternehmen Familie« dauerhaft ihr Ausbildungsverhalten und die Planung ihrer Erwerbsbiographien ändern. Denn nur so können die Potentiale des »Unternehmens Familie« in einer Größenordnung von 0,2-0,4% BIP-Wachstum p.a. realisiert werden. Deshalb müssen die Maßnahmen des Konzeptes als Gesamtpaket ausgestaltet werden, die politischen Änderungen als glaubwürdig und verlässlich gelten (um entsprechende langfristige Handlungsanreize zu setzen) und die Reform in ein offensives Kommunikationskonzept eingebettet sein, das die Chance der Erwerbstätigkeit von Frauen in den Mittelpunkt stellt. Die Erfahrungen mit dem sogenannten Dienstmädchenprivileg, welches diese Faktoren nicht erfüllt hat, haben gezeigt, daß ohne einen solchen ganzheitlichen Ansatz keine nachhaltigen Effekte zu erzielen sind.

Handlungsempfehlung 7: Den vorliegenden Gesetzentwurf zur Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten konsequent beschäftigungsorientiert umsetzen

Der vorgesehene Gesetzentwurf zur steuerlichen Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten (DS 16/643) stellt einen wichtigen Einstieg der neuen Bundesregierung zur Stärkung des »Unternehmens Familie« dar. Bei seiner Umsetzung ist jedoch darauf zu achten, daß die Wirkung nicht durch Mitnahmeeffekte (wie die Absetzbarkeit ohnehin gezahlter Kindergartenbeiträge insbesondere bei Einverdienerfamilien) gemindert wird und gezielt die Förderung von Beschäftigung ins Blickfeld rückt.

Anhang

Anhangverzeichnis

1	Anlagen zum quantitativen Modell	105
1.1	Lohnverteilung	105
1.2	Tabellen	106
1.3	Ostdeutschland	108
1.4	Analytischer Rahmen	110

Abbildungsverzeichnis

Abb. 26:	Lohnverteilung [%]	105
----------	--------------------	-----

Tabellenverzeichnis

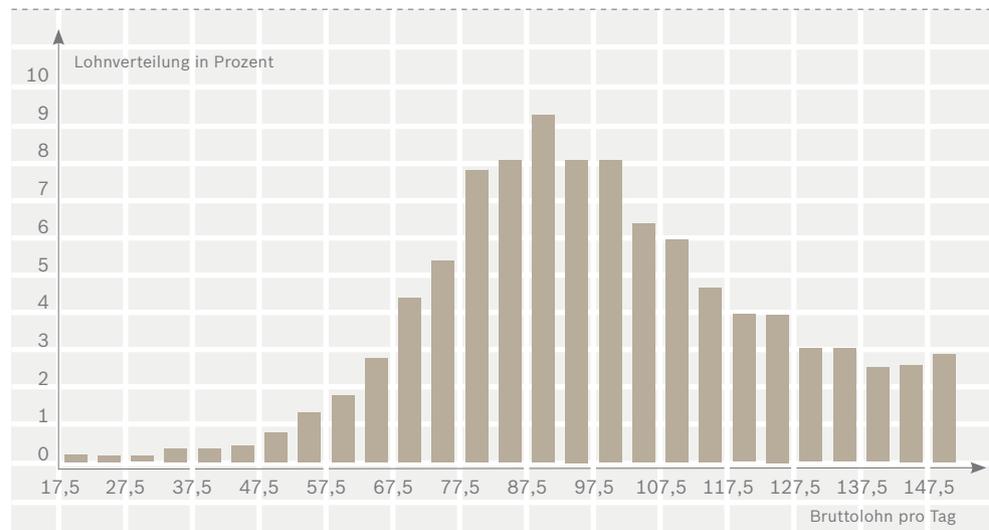
Tab. 3:	Szenario 1: Langfristiger Effekt bei vollem Abzug der Kosten der familienunterstützenden Dienstleistungen von der Steuerbemessungsgrundlage des »Unternehmens Familie«	106
Tab. 4:	Szenario 2: Langfristiger Effekt, ohne Möglichkeit des Abzugs der Kosten einer familienunterstützenden Dienstleistung als Vorleistung	107
Tab. 5:	Szenario 3: Kurzfristiger Effekt (gegeben die Berufswahl) mit Abzug als Vorleistung	107
Tab. 6:	Szenario 4: Kurzfristiger Effekt (gegeben die Berufswahl) ohne Abzug als Vorleistung	108
Tab. 7:	Szenario 1-Ost: Langfristiger Effekt bei vollem Abzug der Kosten einer familienunterstützenden Dienstleistung als Vorleistung	108
Tab. 8:	Szenario 2-Ost: Langfristiger Effekt, ohne Abzug als Vorleistung	109
Tab. 9:	Szenario 3-Ost: Kurzfristiger Effekt (gegeben die Berufswahl) mit vollem Abzug als Vorleistung	109
Tab. 10:	Szenario 4-Ost: Kurzfristiger Effekt (gegeben die Berufswahl) ohne Abzug als Vorleistung	110

1 Anlagen zum quantitativen Modell

1.1 Lohnverteilung

Das folgende Histogramm zeigt auf der x-Achse die Bruttolöhne von vollzeitbeschäftigten Männern in Westdeutschland für das Jahr 2005 auf Grundlage von Daten aus dem Jahr 1995. Der letzte Balken, der alle abgeschnittenen Löhne zusammenfaßt, ist aus darstellungstechnischen Gründen nicht mehr gezeigt. Die Grafik zeigt auf der y-Achse für jeden Tageslohn (x-Achse), wie viele Sozialversicherungspflichtige (in Prozent) in der Stichprobe diesen Lohn beziehen. Diese Daten werden mit einem Inflationsfaktor (1995-2005) und einem Euro/DM-Wechselkursfaktor hochgerechnet.

A 26 | Lohnverteilung [%]



Quelle: IAB, GSOEP, Bundesagentur für Arbeit

1.2 Tabellen

T 3 | Szenario 1: Langfristiger Effekt bei vollem Abzug der Kosten der familienunterstützenden Dienstleistungen von der Steuerbemessungsgrundlage des »Unternehmens Familie«

Lohn der FuDL	ohne Skaleneffekte	mit Skaleneffekten	ohne Skaleneffekte, FuDL Aversion
SV-Abgabenquote der FuDL	73 EUR / Tag	60 EUR / Tag	73 EUR / Tag
Status quo (40%)	38,5%	62,3%	23,0%
30%	53,7%	79,1%	33,1%
20%	60,5%	84,3%	38,0%
10%	66,9%	88,0%	54,6%

Quelle: Roland Berger

Prozentzahl der momentan nicht arbeitenden Frauen, die nach einer Reform langfristig am Markt arbeiten. Der Eintrag »60,5%« beschreibt unseren Referenzfall (20% SV-Abgaben und 73 Euro Tageskosten für eine familienunterstützende Dienstleistung).

Erste Spalte (ohne Skaleneffekte): Der Bruttolohn einer familienunterstützenden Dienstleistung besteht zur Hälfte aus dem Lohn einer Kindergärtnerin und zur Hälfte aus dem Lohn einer Haushaltshilfe.

Zweite Spalte (mit Skaleneffekten): Der Lohn einer familienunterstützenden Dienstleistung reduziert sich auf Grund von Skaleneffekten bei der Organisation von familienunterstützenden Dienstleistungen am Markt im Vergleich zur »Produktion« zu Hause.

Dritte Spalte (familienunterstützende Dienstleistungs-Aversion, keine Skaleneffekte): Der Nettolohn der Frau am Markt muß die Kosten einer familienunterstützenden Dienstleistung um 10% übersteigen. Dies wird plakativ »Aversion« gegen familienunterstützende Dienstleistungen genannt und damit abgebildet, daß Familien eine Präferenz dafür haben könnten, Dienstleistungen selbst zu erledigen, anstatt sie zu externalisieren. Bei der Kindererziehung leuchtet dies sofort ein.

Die Kosten der familienunterstützenden Dienstleistung (73 bzw. 60 Euro) sind die Bruttokosten (= Nettokosten + Arbeitnehmer - Anteil SV). Die 20% Arbeitgeber-Anteil SV im Status quo sind noch zu addieren, um die Gesamtkosten zu erhalten.

T 4 | Szenario 2: Langfristiger Effekt, ohne Möglichkeit des Abzugs der Kosten einer familienunterstützenden Dienstleistung als Vorleistung

Lohn der FuDL	ohne Skaleneffekte	mit Skaleneffekten	ohne Skaleneffekte, FuDL Aversion
SV-Abgabenquote der FuDL	73 EUR / Tag	60 EUR / Tag	73 EUR / Tag
Status quo (40%)	0,1%	24,0%	0%
30%	18,7%	37,4%	0,1%
20%	22,7%	43,7%	6,7%
10%	26,8%	50,7%	19%

Quelle: Roland Berger

T 5 | Szenario 3: Kurzfristiger Effekt (gegeben die Berufswahl) mit Abzug als Vorleistung

Lohn der FuDL	ohne Skaleneffekte	mit Skaleneffekten	ohne Skaleneffekte, FuDL Aversion
SV-Abgabenquote der FuDL	73 EUR / Tag	60 EUR / Tag	73 EUR / Tag
Status quo (40%)	17,7%	31,0%	0%
30%	26,2%	44,3%	0,1%
20%	30,2%	50%	17,2%
10%	34,0%	56,2%	26,5%

Quelle: Roland Berger

T 6 | Szenario 4: Kurzfristiger Effekt (gegeben die Berufswahl) ohne Abzug als Vorleistung

Lohn der FuDL	ohne Skaleneffekte	mit Skaleneffekten	ohne Skaleneffekte, FuDL Aversion
SV-Abgabenquote der FuDL	73 EUR / Tag	60 EUR / Tag	73 EUR / Tag
Status quo (40%)	0%	0,1%	0%
30%	0%	17,0%	0%
20%	0,1%	20,7%	0%
10%	0,2%	24,5%	0%

Quelle: Roland Berger

1.3 Ostdeutschland

In Ostdeutschland verdient eine Kindergärtnerin (im Jahre 2005, basierend auf Daten aus dem Jahr 1995) im Durchschnitt 73,90 Euro und eine Haushaltshilfe 40 Euro täglich. Der verwendete Tageslohn beträgt somit 61,50 Euro. Die Prozentzahlen beziehen sich nun auf die Differenz zwischen der Zahl der vollbeschäftigten Männer und Frauen. Diese beträgt in Ostdeutschland 0,9 Millionen.

T 7 | Szenario 1-Ost: Langfristiger Effekt bei vollem Abzug der Kosten einer familienunterstützenden Dienstleistung als Vorleistung

Lohn der FuDL	ohne Skaleneffekte	mit Skaleneffekten	ohne Skaleneffekte, FuDL Aversion
SV-Abgabenquote der FuDL	61,5 EUR / Tag	50 EUR / Tag	61,5 EUR / Tag
Status quo (40%)	16,1%	31,7%	8,2%
30%	24,6%	47,3%	18,2%
20%	28,4%	55,2%	21,0%
10%	34,4%	61,6%	24,6%

Quelle: Roland Berger

T 8 | Szenario 2-Ost: Langfristiger Effekt, ohne Abzug als Vorleistung

Lohn der FuDL	ohne Skaleneffekte	mit Skaleneffekten	ohne Skaleneffekte, FuDL Aversion
SV-Abgabenquote der FuDL	61,5 EUR / Tag	50 EUR / Tag	61,5 EUR / Tag
Status quo (40%)	0%	10,8%	0%
30%	7,3%	18,6%	0%
20%	9,5%	22,4%	5,9%
10%	12,0%	27,0%	7,5%

Quelle: Roland Berger

T 9 | Szenario 3-Ost: Kurzfristiger Effekt (gegeben die Berufswahl) mit vollem Abzug als Vorleistung

Lohn der FuDL	ohne Skaleneffekte	mit Skaleneffekten	ohne Skaleneffekte, FuDL Aversion
SV-Abgabenquote der FuDL	61,5 EUR / Tag	50 EUR / Tag	61,5 EUR / Tag
Status quo (40%)	11,8%	23,0%	4,7%
30%	18,2%	35,3%	13,5%
20%	21,0%	41,4%	15,8%
10%	24,6%	47,3%	18,2%

Quelle: Roland Berger

T 10 | Szenario 4-Ost: Kurzfristiger Effekt (gegeben die Berufswahl) ohne Abzug als Vorleistung

Lohn der FuDL	ohne Skaleneffekte	mit Skaleneffekten	ohne Skaleneffekte, FuDL Aversion
SV-Abgabenquote der FuDL	61,5 EUR / Tag	50 EUR / Tag	61,5 EUR / Tag
Status quo (40%)	0%	7,2%	0%
30%	0%	13,8%	0%
20%	6,4%	16,4%	0%
10%	8,2%	19,7%	0%

Quelle: Roland Berger

1.4 Analytischer Rahmen

Jede Frau kann ihre verfügbare Zeit T auf drei Aktivitäten verwenden. Sie kann am Markt arbeiten l^M , Freizeit genießen l^F oder zu Hause arbeiten l^H . Die Zeitbudgetrestriktion ist dann $T = l^M + l^F + l^H$. Am Markt erwirtschaftet sie einen Bruttolohn w , muß aber Abgaben $T(w)$ leisten. Der Nettolohn beträgt also $w - T(w)$. Weiterhin kann sie auch am Markt Leistungen t^H (für zu Hause) kaufen, und zwar zum Bruttolohn w^H . Dies sind gerade die im Haupttext betrachteten familienunterstützenden Dienstleistungen.

Es sind nun zwei Entscheidungen zu treffen: Erstens die Entscheidung »Heimproduktion vs. Zukauf von familienunterstützenden Dienstleistungen« und zweitens die Frage »Arbeit vs. Freizeit«. Der ersten Frage liegt in unserem Ansatz die Überlegung zu Grunde, wann es sich für eine Familie lohnt, die zu Hause zu leistende Arbeit am Markt zu kaufen. Dies ist im Status quo der Fall, falls der Nettolohn der Frau größer ist als die Kosten der am Markt erworbenen Haushaltsleistung, $w - T(w) > w^H$. Falls die Ausgaben für diese Haushaltsleistungen steuerlich absetzbar sind, so fällt die Entscheidung positiv aus, falls $w - T(w - w^H) > w^H$.

Die zweite Frage, wie viel Freizeit genossen wird, hängt auch vom Steuersystem ab und wird in dieser Studie nicht betrachtet. Es ist interessant zu bemerken, daß für die Freizeitentscheidung grundsätzlich der Grenzsteuersatz entscheidend ist (siehe z.B. Blundell und McCurdy (1999)), wohingegen für die Heim-Markt-Entscheidung in unserem Analyserahmen der Durchschnittssteuersatz entscheidend ist. Bei der Potentialabschätzung wird nicht berücksichtigt, daß das gesamte Arbeitsangebot (Heim- und Marktproduktion) auf Grund der Reformvorschläge positiv reagieren wird. Das Wachstums- und Arbeitsplätzepotential, das berechnet wird, stellt daher eine konservative Prognose dar.

Literaturverzeichnis

Apps, P. F. und R. Rees (1997), Collective Labor Supply and Household Production, *Journal of Political Economy* 105, S.178-190.

Barbaro, S. und A. Kaul,(2006), Legal income-tax avoidance: The German tax system, Working Paper, Gutenberg Uni Mainz.

Becker, G. S. (1965), A Theory of the Allocation of Time, *Economic Journal* 75, S.493-517.

Beckmann, P. (2002), Zwischen Wunsch und Wirklichkeit. Tatsächliche und gewünschte Arbeitszeitmodelle von Frauen mit Kindern liegen immer noch weit auseinander, in: IAB Werkstattbericht 12.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)(2002), Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Benchmarking Deutschland Aktuell, Gütersloh .

BIB-Mitteilungen (2005), Informationen aus dem Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung beim Statistischen Bundesamt, 2/Juni 2005, S. 7, http://www.bib-demografie.de/publikat/bib-mit2_2005.pdf

Blau, F. und L. W. Kahn (2005), Changes in the Labor Supply of Married Women: 1980-2000, Working Paper.

Blundell, R.W. und T. McCurdy (1999), Labor Supply: A Review of Alternative Approaches, *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3A, Chapter 27.

Blundell R.W., A. Duncan und C. Meghir (1998), Estimating Labor Supply Responses Using Tax Policy Reforms, *Econometrica* 66, S.827-861.

BMFSFJ / Bertelsmann-Stiftung (2004), Neue Generation von Dienstleistungen – unterstützend für Familien, effektiv für Unternehmen, <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Eine-neue-Generation-von-Dienstleistungen,property=pdf>

Browning M. und P.-A. Chiappori (1998), Efficient Intra-Household Allocations: A General Characterization and Empirical Tests, *Econometrica* 66, S.1241-1278.

Brück, T., J. Haisken-DeNew und K. F. Zimmermann (2003), Creating Low Skilled Jobs by Subsidizing Market-Contracted Household Work, IZA Discussion Paper No. 958.

Brück, T., J. De New und K.F. Zimmermann (2002), Förderung von Agenturen für Dienstleistungen schafft Arbeitsplätze für Geringqualifizierte, DIW Wochenbericht Nr. 23/2002.

DB Research, Demographie spezial: Deutsches Wachstumspotential.

Dienel, C. (2002), Familienpolitik - Eine praxisorientierte Gesamtdarstellung der Handlungsfelder und Probleme, München und Weinheim.

DIW (2002a), Abschätzung der (Brutto-) Einnahmeneffekte öffentlicher Haushalte und der Sozialversicherungsträger bei einem Ausbau von Kindertageseinrichtungen, Gutachten des DIW Berlin im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn, http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/gutachten/docs/diw_einahmееffektekita_gutachten200301.pdf

DIW (2002b), Förderung von Agenturen für haushaltsnahe Dienstleistungen schafft Arbeitsplätze für Geringqualifizierte, Wochenbericht des DIW Berlin 23/02, <http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/wochenberichte/docs/02-23-1.html>

DIW (2005), Wie viele Kinderbetreuungsplätze fehlen in Deutschland?, DIW Wochenbericht Nr.14.

Erosa, A., L. Fuster und Restuccia (2005), A Quantitative Theory of the Gender Gap in Wages, University of Toronto Working Paper.

Eurostat (2005), Vereinbarkeit von Familie und Beruf: Unterschiede zwischen Frauen und Männern, Statistik kurz gefaßt, 4/2005, http://www.beruf-und-familie.de/files/dldata/02ac0e06aaf6a48a4053f8c5b62f5d73/statistik_kurz_gefasst_2005_04.pdf

Forsa Erziehung (2005), Bildung und Betreuung. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung junger Eltern, <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung2/Pdf-Anlagen/050316-forsa-umfrage,property=pdf>

Greenwood, Seshadri, Vandenbrouke (2005), The Baby Boom and Baby Bust, American Economic Review 105.

Gronau, R. (1997), The Theory of Home Production: The Past Ten Years, Journal of Labor Economics 15, S.197-205.

Gronau, R. und R. Layard (1986), Home Production - A Survey, in: O. Ashenfelter und R. Layard (Hrsg.), Handbook of Labor Economics, Vol. 1, S.273-304.

Hank, K., M., Kreyenfeld und K. Spieß (2003), Kinderbetreuung und Fertilität in Deutschland, Diskussionpapier 331, DIW-Berlin, S. 13/27. <http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diskussionspapiere/docs/papers/dp331.pdf>

Hagemann, K. mit K. Gottschall (2002), Die Halbtagschule in Deutschland: Ein Sonderfall in Europa?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B41/2002.

<http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung2/Pdf-Anlagen/familienorientiertearbeitszeitmuster,property=pdf>

http://www.bpb.de/wissen/905QVN,0,0,Lebensformen_Familie_und_Familienpolitik.html

http://www.perspektive-deutschland.de/files/presse_2004/pd3-Special-Kinder_und_Familie-Abstract.pdf

IAB Kurzbericht (2005), Demographische Effekte sind nicht mehr zu bremsen, Nr. 11, 26.7.2005, <http://doku.iab.de/kurzber/2005/kb11105.pdf>

Jones, L.E., R. Manuelli und E. McGrattan (2003), Why are married Women Working so Much?, Federal Reserve Bank of Minneapolis Research Department Staff Report.

Killingsworth, M. und J. Heckman (1986), Female Labor Supply: A Survey, in: O. Ashenfelter und R. Layard (Hrsg.), Handbook of Labor Economics, Vol. 1, Chapter 2.

Knudsen, C. und H. E. Peters (1994), An International Comparison of Married Women's Labor Supply, Luxembourg Income Study Working Paper No. 106.

Kröhnert, S., Olst, van Nienke; Klingholz, R., Emanzipation oder Kindergeld? Wie sich die unterschiedlichen Zahlen in den Ländern Europas erklären, Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung.

Kunze, A. (2000), The Determination of Wages and the Gender Wage Gap - A Survey, IZA Discussion Paper No.193.

Kunze, A. (2002), The Evolution of the Early Career Gender Wage Gap, IZS Discussion Paper No. 436.

Mincer, J. (1963), Market Prices, Opportunity Costs and Income Effects, in: C. Christ u.a. (Hrsg.), *Measurement in Economics: Studies in Mathematical Economics in Honor of Yehuda Grunfeld* (Stanford University Press, Stanford).

McGrattan, E. R. Rogerson und R. Wright (1997), An Equilibrium Model of the Business Cycle with Household Production and Fiscal Policy, *International Economic Review* 38, S. 267-290.

Merz, M. (2004), Women's Hours of Market Work in Germany: The Role of Parental Leave, IZA Discussion Paper No. 1280.

Merz, M. (2005), Collective Female Labor Supply: Evidence from Germany, Working Paper, Uni Bonn, mimeo.

OECD Employment Outlook 2001, Berichtsjahr zwischen 1995 und 2000, zitiert nach Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Benchmarking Deutschland Aktuell*, Gütersloh 2002.

Pencavel, J. (1986), Labor Supply of Men: A Survey, in: O. Ashenfelter und R. Layard (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 1, Chapter 1.

Projektbericht Perspektive-Deutschland (2004/05), http://www.perspektive-deutschland.de/files/presse_2005/Projektbericht_Perspektive_Deutschland_2004_05.pdf

Robert Bosch Stiftung (2005), *Starke Familie. Bericht der Kommission »Familie und demographischer Wandel«*, Stuttgart, www.bosch-stiftung.de/demographischer_wandel

Robert Bosch Stiftung/ BIB (2005), *The demographic future of Europe - Facts, Figures, Policies. Ergebnisse der Population Policy Acceptance Study (DIALOG - PPAS)*, Stuttgart, www.bosch-stiftung.de/demographischer_wandel

Rürup, B. und S. Gruescu (2003), *Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*, http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/broschuere-nachhaltige-familienpolitik-r_C3_BCrup,property=pdf

Schneider, H., K. F. Zimmermann, H. Bonin, K. Brenke, J. Haisken-DeNew, W. Kempe (2002), Beschäftigungspotentiale einer dualen Förderstrategie im Niedriglohnbereich, IZA Research Report No. 5.

Schupp, J. (2002), Quantitative Verbreitung von Erwerbstätigkeit in privaten Haushalten, DIW Diskussionspapier.

Statistisches Bundesamt, Datenreport (2004), Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Zweite, aktualisierte Auflage, S. 56ff., http://www.destatis.de/datenreport/d_datend.htm

Statistisches Bundesamt, Datenreport (2004), Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Zweite, aktualisierte Auflage.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2005), Familienpolitik, Geburtenhäufigkeit und Einkommensarmut in der EU, Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg, Nr. 4. http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Veroeffentl/Monatshefte/PDF/Beitrag05_04_02.pdf

UN (2001) aus DB research, Demographie spezial: Die demographische Herausforderung, S. 50/51.

Veil, M. (2003), Kinderbetreuungs-Kulturen in Europa: Schweden, Frankreich, Deutschland. Politik und Zeitgeschichte (B 44/2003), S.12-22.

Vogler-Ludwig, K., W. Meister, S. Munz (1995), Steuerliche Begünstigung der Beschäftigung von Haushaltshilfen. Beschäftigungs- und Steuereffekte, in: Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 80, Beschäftigungsmöglichkeiten für niedrig Qualifizierte, Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschaftspolitik, Bonn.

Wagenhals, G. und K. Holst (1988), Female Labor Supply and Taxes in the Federal Republic of Germany, Department of Economics, University of Oslo, Memorandum, Nr. 5.

Herausgegeben von der
Robert Bosch Stiftung GmbH
Heidehofstraße 31
70184 Stuttgart
www.bosch-stiftung.de/demographischer_wandel

Autoren

Stefan Schaible
Leiter des CC Public Services, Hamburg
Roland Berger Strategy Consultants

Michael Schweiger
CC Corporate Development, München
Roland Berger Strategy Consultants

Ashok Kaul
Juniorprofessor für Volkswirtschaftslehre
Universität Mainz

Redaktion

Dr. Andrej Heinke, Projektleiter Familie und
demographischer Wandel
Robert Bosch Stiftung GmbH, Stuttgart

Gestaltung

Hesse Design, Düsseldorf
Identity, Stuttgart

Druck

Steinkopf Druck, Stuttgart

Copyright 2006

Robert Bosch Stiftung GmbH, Stuttgart
Alle Rechte vorbehalten
ISBN 3-922934-97-8