

**Wirtschaftliche Auswirkungen einer alternden Bevölkerung –
Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben**

– Hintergrundpapier –

Gliederung:

1. Ausgangslage
2. Geburtenrate, Erwerbstätigkeit von Frauen und Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben in der Schweiz und im internationalen Vergleich
3. Zusammenhang zwischen der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben und der Erwerbstätigkeit von Frauen bzw. der Geburtenrate
4. Nutzen und Kosten einer Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben
5. Effizienzanalyse konkreter Massnahmen
6. Fazit
7. Literaturreferenzen

1. Ausgangslage

Die Schweiz ist wie viele andere industrialisierte Länder mit dem Problem einer alternden Bevölkerung konfrontiert. Einerseits sinkt die Geburtenrate, wodurch der relative Anteil der älteren Bevölkerung ansteigt. Andererseits erhöht sich gleichzeitig die durchschnittliche Lebenserwartung jeder Generation, so dass sich auch aus diesem Grund eine Alterung der Bevölkerung vollzieht. Dieses Phänomen der „doppelten Alterung“ bewirkt, dass das Verhältnis zwischen Beschäftigten und Rentnern immer ungünstiger wird und mittel- und längerfristig erhebliche Probleme für die Wirtschafts- und Finanzpolitik der Schweiz entstehen können.

Als Ausweg bieten sich neben Massnahmen im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik auch familienpolitische Massnahmen an, die unter anderem die demografische Entwicklung zu beeinflussen versuchen. Dazu gehören einerseits eine Erhöhung der Geburtenrate und andererseits die Förderung der Erwerbstätigkeit von Müttern durch eine Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Die dahinter stehende Hypothese lautet, dass Frauen bzw. Familien häufiger und auch mehr Kinder hätten, wenn sie besser als bisher in der Lage wären, Erwerbsarbeit und Familie miteinander zu kombinieren. Zudem könnten Mütter vermehrt eine Erwerbstätigkeit aufnehmen oder eine bestehende Teilzeitarbeit ausdehnen, wodurch – so die zweite Hypothese - das Arbeitsangebot vergrössert würde. Mit einer Zunahme der Erwerbstätigkeit von Frauen könnte bereits kurz- bis mittelfristig den wirtschafts- und finanzpolitischen Problemen einer alternden Bevölkerung entgegengewirkt werden. Eine Erhöhung der Geburtenrate würde demgegenüber erst langfristige Wirkungen zeigen.

In der Schweiz sind, verglichen mit anderen Ländern, die Möglichkeiten, Familie und Erwerbsleben zu kombinieren bisher eher schlecht. Dies bewirkt unter anderem, dass Mütter in der Schweiz mehrheitlich während ihrer gesamten Erwerbsphase Teilzeit arbeiten und das Arbeitszeitpensum meist deutlich weniger als 25 Wochenstunden beträgt. Der vorliegende Beitrag geht daher der Frage nach, unter welchen Bedingungen eine Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben das Arbeitsangebot von Müttern und langfristig auch die Geburtenrate erhöhen kann und evaluiert Nutzen und Kosten entsprechender Massnahmen.

2. Geburtenrate, Erwerbstätigkeit von Frauen und Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben in der Schweiz und im internationalen Vergleich

Entwicklung der Geburtenrate

Die Entwicklung der Geburtenrate in der Schweiz kann in zwei Phasen unterteilt werden: Eine erste Phase von 1964 bis etwa 1978, in der die Geburtenrate von 2.7 auf 1.5 drastisch zurückgegangen ist und eine zweite Phase seit 1978 bis heute, in der eine weitere Abnahme der Geburtenrate von 1.5 auf den aktuellen Wert von 1.4 erfolgte.

Der deutliche Rückgang der Geburtenrate in der Schweiz kann grundsätzlich durch drei Faktoren erklärt werden. Erstens ist das Durchschnittsalter von Frauen bei der Geburt des ersten Kindes gestiegen, so dass das gesamte „Zeitfenster“ für die Familienbildung verkürzt ist. Zweitens bleiben heute mehr Frauen als früher kinderlos. Im Durchschnitt haben 20% aller Frauen keine Kinder, bei Akademikerinnen sind es sogar 40%. Drittens verzichten immer mehr Eltern auf ein zweites oder drittes Kind, wobei Haushalte mit einem Kind besonders häufig bei unverheirateten Eltern oder in Einelternhaushalten anzutreffen sind.

Die Entwicklung der Geburtenrate in der ersten Phase bis 1978 ist vor allem auf eine Verringerung der Kinderzahl pro Familie zurückzuführen. Die folgende Tabelle zeigt diese Entwicklung anhand des Anteils der Erst- und Mehrlebensgeburten auf.

Tabelle 1: Anteil der Erst- und Mehrlebensgeburten pro Jahr

Prozentsatz der ...	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2003
Erstlebensgeburten	37.2	40.27	42.53	44.38	44.62	45.12	44.94	44.12	44.78	46.6
Zweitlebensgeburten	29.3	30.44	33.72	38.04	37.71	37.81	36.65	37.99	37.94	37.61
Drittlebensgeburten	16.68	15.65	13.99	11.78	12.96	12.89	13.84	13.25	12.76	12.15
Viert- und Mehrlebensgeburten	16.83	13.64	9.75	5.79	4.71	4.18	4.57	4.64	4.52	3.64

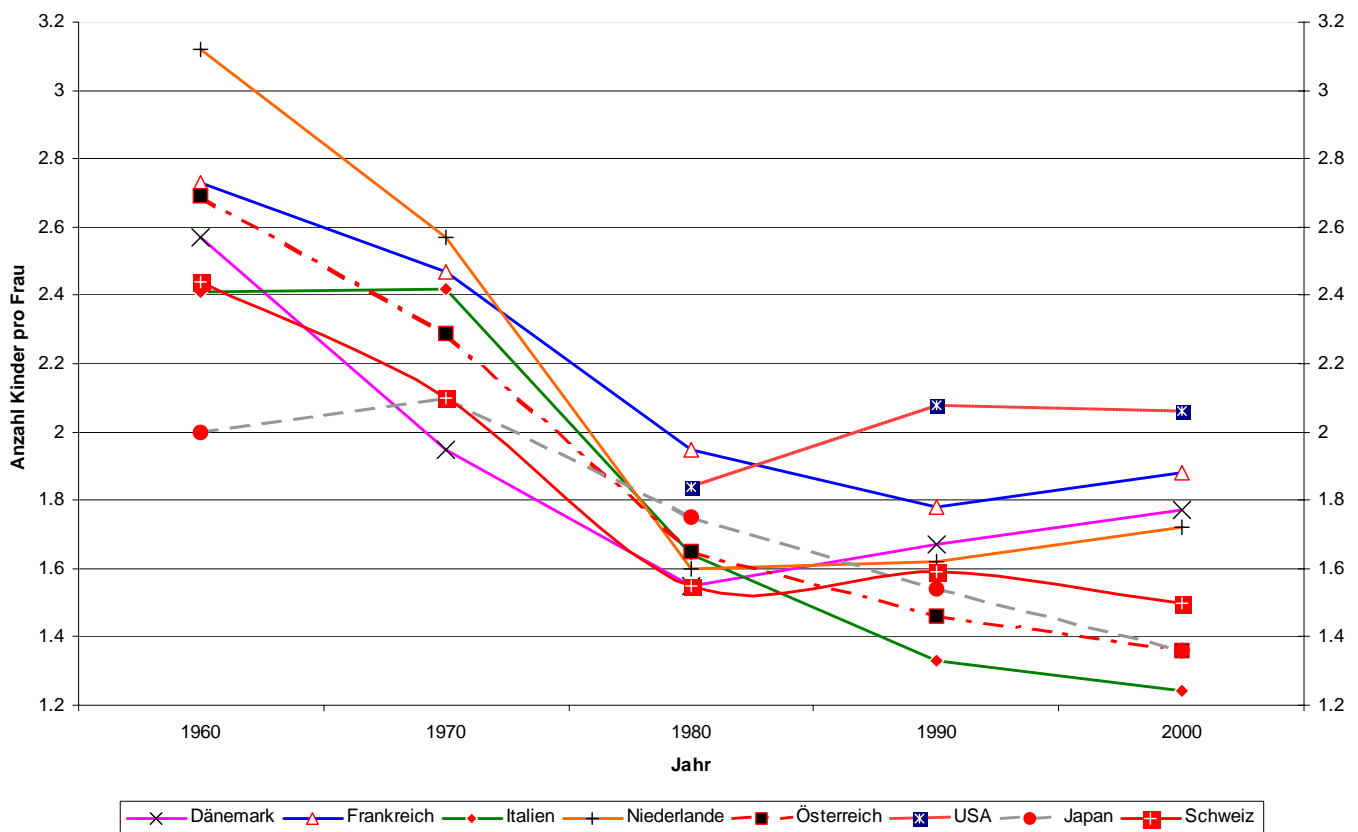
Daten: Eurostat-Datenbank (abgefragt Juni 2005); eigene Darstellung

Von 1960 bis 1980 ist der Anteil der Erst- und Zweitgeburten von 66% auf 83% angestiegen, während sich der Anteil der Dritt- und Mehrlebensgeburten von 34% auf 17% halbiert hat. Ein Blick auf den Datenverlauf zeigt, dass sich diese Entwicklung seit 1980 zwar fortsetzt, aber die Veränderungsrate deutlich abgenommen hat. Im Vergleich zu 1980 sind die Anteile der Erst- und Zweitgeburten noch um einen Prozentpunkt auf 84% angestiegen, der Anteil der Dritt- und Mehrlebensgeburten entsprechend auf 16% gesunken. Seit 1980 beträgt die durchschnittliche Kinderzahl pro Familienhaushalt knapp zwei Kinder (EDI, 2004, S. 27).

Der – verlangsamte – Rückgang der Geburtenrate in der zweiten Phase wird weniger durch die geringere Zahl der Kinder pro Familie, sondern vermehrt durch den Anstieg des Anteils der kinderlosen Frauen beeinflusst. In der Schweiz nimmt die Zahl der kinderlosen Frauen stetig zu (EDI, 2004, S. 30). Von 1936 bis 1960 hat sich der Anteil Frauen, die freiwillig oder unfreiwillig auf Kinder verzichten auf über 20% erhöht. Als besonders alarmierend gilt, dass der Anteil kinderloser Frauen mit steigendem Ausbildungsniveau zunimmt (OECD, 2004). Von 100 Frauen mit Hochschulabschluss bleiben zur Zeit 40 kinderlos. Ähnliches gilt auch für Frauen in Berufen mit hohem Berufsprestige und für Frauen und Paare mit hohem Einkommen (Masia, 2004, BFSFJ, 2005). Da jedoch der Anteil der Mütter pro Jahrgang immer noch deutlich grösser ist als der Anteil der kinderlosen Frauen, wirkt sich die Entscheidung für bzw. gegen *weitere* Kinder zunächst stärker auf die Geburtenrate aus, als der freiwillige oder unfreiwillige *Verzicht* auf Kinder (EDI, 2004, S. 30). Ist die Kinderzahl pro Familie stabil, wie z.B. in der Schweiz seit 1980, verändert sich die Geburtenrate nur noch geringfügig, da andere Faktoren, wie z.B. der Verzicht auf Kinder, jeweils nur eine vergleichsweise kleine Zahl von Frauen betrifft.

Wie die folgende Abbildung 1 zeigt ist der zweistufige Rückgang der Geburtenrate keineswegs ein schweizerisches Phänomen. In allen europäischen Ländern, aber auch in Japan oder in den USA hat in den letzten Jahrzehnten eine ähnliche Entwicklung stattgefunden.

Abbildung 1: Geburtenraten im internationalen Vergleich



Daten: Eurostat-Datenbank (abgefragt Juni 2005), eigene Darstellung

Nach einem erheblichem Rückgang der Geburtenrate in einer ersten Phase, sind jeweils in der zweiten Phase die Veränderungsrate deutlich kleiner. Sie tragen allerdings seit ca. 1980 unterschiedliche Vorzeichen. Während in der Schweiz, in Deutschland, Österreich, Spanien, Italien, Grossbritannien und Japan die Geburtenrate tendenziell weiter gesunken ist oder auf tiefem Niveau verharret, ist in Frankreich, Finnland, Norwegen, USA, Niederlande und Dänemark die jeweilige Geburtenrate wieder leicht angestiegen. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass in allen Ländern als Reaktion auf den starken Rückgang der Geburtenrate unterschiedliche Massnahmen im Bereich der Familien-, Sozial- und Gleichstellungspolitik ergriffen wurden (Gerlach et al., 2004). Die Umsetzung dieser Massnahmen im länderspezifischen Kontext lässt es jedoch kaum zu, einzelne Massnahmen zu identifizieren, die vor allem die Entwicklung der Geburtenrate positiv beeinflussen können. Vielmehr erscheint es sinnvoll, durch vergleichende Länderanalysen, wie sie z.B. von der OECD erstellt werden, den Zusammenhang zwischen Geburtenrate, Erwerbstätigkeit von Frauen und der Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu untersuchen (OECD, 2002, 2003, 2004).

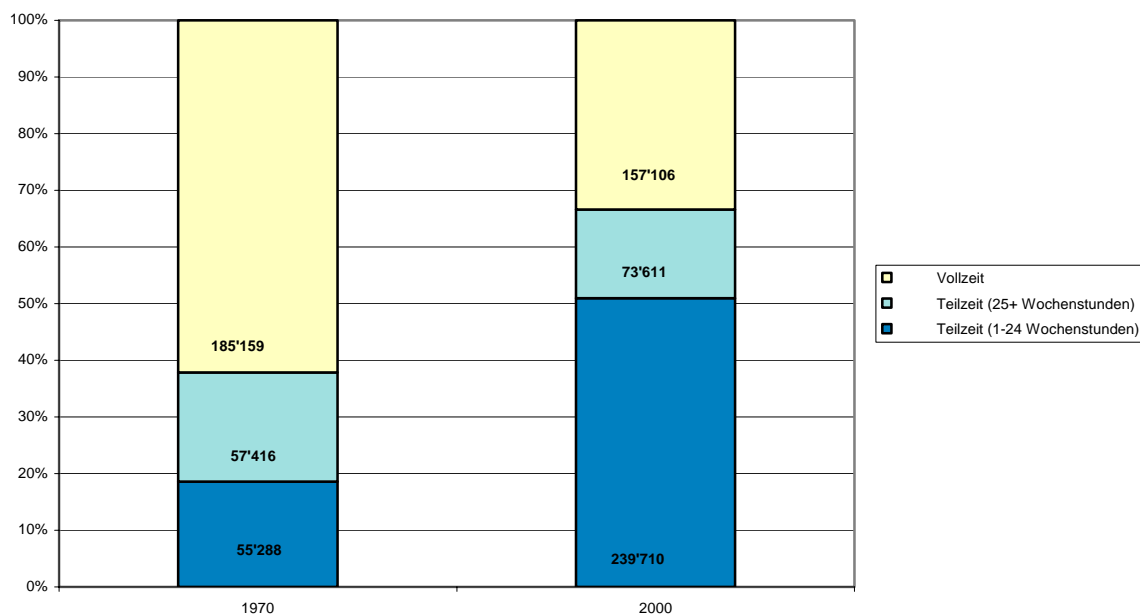
Erwerbstätigkeit von Frauen (Müttern) in der Schweiz

Die Zahl der erwerbstätigen Frauen in der Schweiz hat seit den sechziger Jahren stetig zugenommen. Die Erwerbsquote von Frauen beträgt 71% und gilt im Vergleich mit anderen europäischen Ländern, deren Erwerbsquote im Durchschnitt 55% beträgt, als ausserordentlich hoch (BFS, 2005a). Entsprechend stark ist der Anteil der Frauen an der erwerbstätigen Bevölkerung gestiegen. 1960 stellten die Frauen 33% der erwerbstätigen Bevölkerung, 1990 39% und 2000 fast die Hälfte. Diese Veränderung ist vor allem auf das Erwerbsverhalten der verheirateten Frauen und Mütter zurück zu führen: 1960 waren 16% der verheirateten Frauen erwerbstätig, 1990 51% und im Jahr 2000 bereits 67% (BFS, 2005b). Dabei hat sich insbesondere

der Anteil der Mütter mit jüngeren Kindern erhöht: 2001 lag die Erwerbsquote von Müttern mit Kindern unter 15 Jahren bei 71% und damit nur noch drei Prozentpunkte unter der Quote der Frauen ohne Kinder (BFS, 2003).

Die wichtigsten Merkmale der Erwerbstätigkeit von Frauen in der Schweiz sind der hohe Anteil der Teilzeitbeschäftigung und die kleinen Arbeitszeitpensen. 57% der erwerbstätigen Frauen sind teilzeiterwerbstätig, bei den erwerbstätigen Müttern mit Kindern unter 15 Jahren sind es sogar 80%. Über die Hälfte der erwerbstätigen Mütter arbeitet heute weniger als 25 Wochenstunden, vielfach deutlich weniger. Zwischen 1970 und 2000 hat sich die Zahl erwerbstätiger Mütter mit kleinen Teilzeitpensen um 184'000 auf knapp 240'000 Frauen erhöht. Gleichzeitig ist der Anteil der vollzeitbeschäftigten Mütter von über 60% auf etwa 30% deutlich zurückgegangen.

Abbildung 2: Arbeitspensen bei Schweizer Müttern mit Kindern unter 15 Jahren, 1970 und 2000



Daten: BFS (2005), eigene Berechnungen und eigene Darstellung

Abbildung 2 macht deutlich, dass in der Schweiz die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben nur mit einem – eher kleinen – Teilzeitpensum möglich zu sein scheint. Selbst zunächst vollzeiterwerbstätige Mütter haben offenbar ihr Arbeitspensum reduziert. Im einem aktuellen Bericht der OECD über die Schweiz wird festgehalten, dass Dauer und Umfang der Teilzeittätigkeit die Möglichkeiten zum beruflichen Aufstieg einschränken können. Teilzeitarbeit wird deshalb häufig als „Karierekiller“ bezeichnet (Adema/Thévenon, 2004). Gemäss einem neueren Bericht des World Economic Forum landet die Schweiz damit auch nur auf einem der hinteren Plätze in einem weltweiten Ranking zur Situation von Frauen (World Economic Forum, 2005).

Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben

Das öffentliche Angebot an Betreuungseinrichtungen für Kinder unterschiedlicher Altersstufen ist in der Schweiz, verglichen mit andern Ländern, sehr klein. Erst ab dem Kindergartenalter von 5 Jahren werden etwa 84% der Kinder in öffentlichen Einrichtungen betreut. Zuvor sind es knapp ein Drittel der Kinder und bis zum Alter von drei Jahren stehen nur für etwa 7% der Kinder Betreuungsplätze zur Verfügung. Diese Zahlen liegen weit unter denen anderer OECD-Länder (OECD, 2004) und machen deutlich, dass in der Schweiz Familie und insbesondere Kinder als Privatangelegenheit betrachtet werden. Dies zeigt sich unter anderem auch darin, dass in der Schweiz noch immer am System der Familienbesteuerung festgehalten wird. Elternpaare, die sich Erwerbs- und Familienarbeit teilen wollen und zumindest teilweise familienergänzende Kinderbetreuung benötigen, werden bei der Besteuerung des Familieneinkommens doppelt

benachteiligt. Einerseits wird das gemeinsame Einkommen aufgrund der Progression zu einem höheren Satz besteuert, andererseits können die Ausgaben für die familienergänzende Betreuung der Kinder nicht oder nur teilweise geltend gemacht werden.

Untersuchungen zeigen, dass die Mehrheit der Familien aufgrund des geringen Angebots an Betreuungsplätzen und der steuerlichen Rahmenbedingungen auf private Betreuungslösungen zurückgreift, wobei in den meisten Fällen Verwandte und allen voran Grossmütter einen grossen Teil der Betreuung übernehmen (EDI, 2004, S. 57). Erste Ansätze zur Verbesserung des Betreuungsangebots bietet das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung. Bis Januar 2005 wurden im Rahmen der bewilligten Gesuche über 5'000 neue Betreuungsplätze geschaffen (BSV, 2005). Folgt man den jüngst präsentierten Ergebnissen einer Untersuchung zur potentiellen Nachfrage nach Kinderbetreuung, so würden in der Schweiz unter den gegebenen Bedingungen mindestens 50'000 zusätzliche Betreuungsplätze nachgefragt, aber nicht angeboten (Tassinari et al., 2005).

Im Hinblick auf die Betreuung von Kindern ist in der Schweiz nicht nur die absolute Zahl der Betreuungsplätze unbefriedigend, sondern auch der zeitliche Betreuungsumfang. Letztlich erlauben nur Betreuungsangebote von mindestens einem halben Tag die Aufnahme einer regulären Teilzeit-Beschäftigung. Während für Kinder zwischen 0 und 6 Jahren sowohl das – geringe – Krippenangebot als auch die privat organisierte familienergänzende Betreuung eine Halbtags- bzw. Ganztagsbetreuung grundsätzlich ermöglichen, ist ein entsprechender Betreuungsumfang in Kindergärten und vor allem in (Primar-)Schulen vielfach unüblich. In vielen Kindergärten und Primarschulen werden weder Blockzeiten noch Randstundenbetreuung angeboten. Mittagstische und schulische Brückenangebote sind eher die Ausnahme als die Regel, insbesondere in ländlichen Regionen. Familien mit Schulkindern müssen deshalb oft mehrere Betreuungslösungen kombinieren, wenn beide Eltern erwerbstätig sein müssen oder wollen. Dies könnte eine Erklärung dafür sein, dass Mütter in der Schweiz zwar frühzeitig nach der Geburt wieder erwerbstätig werden, aber dann praktisch bis zum Ausstieg aus dem Arbeitsmarkt Teilzeit arbeiten.

Gemäss einer Erhebung der OECD werden in der Schweiz von staatlichen Instanzen auf allen Ebenen jährlich ca. 0,2% des BIP, d.h. ca. 0,85 Mrd. Franken für Betreuungseinrichtungen für Kinder ausgegeben (OECD, 2004, Adema/Thévenon, 2004). Darüber hinaus werden für die 6-15-Jährigen pro Kind ca. 11'000 Franken für schulische Ausbildung aufgewendet (BFS, 2002), woraus Gesamtausgaben von ca. 8,8 Mrd. Franken pro Jahr resultieren. Insgesamt werden somit ca. 9,65 Mrd. Franken pro Jahr durch den Staat aufgebracht. Dabei ist zu beachten, dass die Ausgaben für Schulausbildung im wesentlichen den Personalkosten entsprechen und aufgrund der in der Schweiz üblichen Zeitstrukturen in Schulen nicht mit einem ganztägigen Betreuungsangebot gleich gesetzt werden können.

Neben staatlichen Ausgaben werden Massnahmen zur Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familie von zwei weiteren grossen Gruppen finanziert, nämlich von Unternehmen und von Familien. Viele Unternehmen in der Schweiz bieten heute schon flexible Arbeitszeiten oder auch Betreuungsplätze an bzw. leisten finanzielle Zuwendungen an Institutionen, die über entsprechende Betreuungsangebote verfügen. Darüber hinaus leisten Firmen Beiträge an den Mutterschaftsurlaub. Die in der Schweiz für Kinder und Mutterschaft aufgewendeten Ausgaben belaufen sich auf jährlich ca. 1,1% des BIP oder 4,8 Mrd. Franken (OECD, 2004, Adema/Thévenon, 2004).

Weiter werden Kosten für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie vor allem von den Familien selbst getragen. Dazu gehören etwa Zahlungen an private Kinderkrippen oder Kindergärten, stundenweise eingekaufte Kinderbetreuung, Sommercamps, Ferienkurse u.ä. Derartige Ausgaben dienen im wesentlichen dazu, Müttern oder Vätern eine Erwerbsarbeit zu ermöglichen. Darüber hinaus haben Familien auch indirekte Ausgaben, verursacht etwa durch eine reduzierte Berufstätigkeit der Eltern oder ein Engagement weiterer Familienangehöriger (insbesondere Grosseltern). Setzt man die direkten Ausgaben mit 5'500 Franken pro Familienhaushalt und Jahr für solche Haushalte an, die Fremdbetreuung von Kindern überhaupt in Anspruch nehmen, so

ergibt sich im Durchschnitt über alle Familienhaushalte ein Betrag von gut 200 Franken pro Jahr (Bauer et al., 2004). Geht man weiter davon aus, dass in Familienhaushalten statistisch gesehen gut 2 Kinder leben, entfallen ca. 100 Franken Betreuungskosten pro Jahr auf jedes Kind. Bei einer Gesamtzahl von ca. 1,35 Mio. Kindern zwischen 0 und 15 Jahren (BFS, 2005c, S. 75), belaufen sich die durchschnittlich von Familien getragenen direkten Ausgaben für Kinderbetreuung auf 0,135 Mrd. Franken pro Jahr. Addiert man die bisher bereits geleisteten Ausgaben der verschiedenen Gruppen auf, ergibt sich ein Gesamtbetrag von 14,6 Mrd. Franken pro Jahr. Dieser Betrag reicht offensichtlich nicht aus, um die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Beruf in befriedigender Weise herzustellen.

Vergleicht man das staatliche Engagement zur Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben der Schweiz mit Ländern, die eine höhere Geburtenrate aufweisen, wird zunächst deutlich, dass der Anteil des Bruttoinlandsprodukts (BIP), der ausschliesslich für die Finanzierung familienergänzender Kinderbetreuungseinrichtungen zur Verfügung gestellt wird, in der Schweiz eher gering ausfällt. Während z. B. Frankreich mit 1.3% und Dänemark mit 2.3% einen vergleichsweise hohen Anteil des BIP für Kinderbetreuungseinrichtungen aufwenden, beträgt der entsprechende Anteil in der Schweiz lediglich 0.2% (Tabelle 2).

Tabelle 2: Ausgaben und Anteil betreuter Kinder in Betreuungseinrichtungen

	Schweiz ^a	Österreich	Dänemark	Frankreich	Neuseeland	Niederlande	Portugal
Ausgaben für Familien							
in % des BIP	1.3%	3.0%	3.8%	2.8%	2.5%	1.1%	1.1%
Kinderbetreuungseinrichtungen	0.2%	0.6%	2.3%	1.3%	0.4%	0.4%	0%
Finanzielle Leistungen	1.1%	2.4%	1.5%	1.5%	2.1%	0.7%	1%
Von den Kinderbetreuungseinrichtungen erfasste Population (in % der angesprochenen Population)							
Kinder unter 3 Jahren	7.2% der Kinder im Alter von 3 J.	13%	64% der Kinder von 6 Mt.–2 J.	64% ^b	40%	17%	22%
Kinder im Vorschulalter (ab 3 Jahren)	31% der Kinder im Alter von 4 J.	86%	91% von 3–5 J.	98%	98%	98.5% von 4–5 J.	75%
	84% der Kinder im Alter von 5 J.						

a «Estimation de la participation des enfants dans les services d'éducation pré-primaire», in: OECD (2003), Base de données sur l'éducation, Regards sur l'éducation.

Quelle: Bébés et employeurs (OECD) / Die Volkswirtschaft

b Schätzungen aus Ruault und Daniel (2003), Les modes d'accueil des enfants de moins de 6 ans, Études et résultats, Drees.

Quelle: Adema/Thévenon 2004, S. 7

Der untere Teil der Tabelle zeigt, welcher Anteil der Kinder im Vorschulalter in den subventionierten Einrichtungen betreut wird. Je stärker ein Staat Betreuungseinrichtungen unterstützt, desto mehr Kinder werden dort auch betreut. Allerdings scheint der absolute Betrag, bzw. der relative Anteil am BIP nur ein Einflussfaktor des Angebots und der Nachfrage nach Kinderbetreuung zu sein. Gemäss der Tabelle wird in Portugal das Betreuungsangebot nicht finanziell unterstützt, dennoch werden knapp ein Fünftel der Kinder von 0-3 Jahren familienergänzend betreut, während der Anteil in der Schweiz trotz finanzieller Unterstützung nur etwa 7% beträgt.

In Frankreich wird die staatliche Förderung der Kinderbetreuung politisch damit begründet, dass Kinder „... nicht nur als persönlicher Glücksfall, sondern auch als wirtschaftlicher Gewinn und ein Wachstumsanstoss für das ganze Land ...“ aufgefasst werden können (zit. nach Mönniger, 2003). Entsprechend werden Familien und erwerbstätige Eltern durch zahlreiche finanzielle Zuschüsse unterstützt, die sich einerseits an der Zahl der Kinder und andererseits an der Erwerbstätigkeit der Mütter orientieren (Reuter, 2003). Diese Zuschüsse gehen sowohl an Eltern, die ihre Kinder zuhause betreuen lassen, als auch an Unternehmen, die Betreuungsplätze für Kinder von Mitarbeitenden einrichten. Auch das Steuersystem setzt finanzielle Anreize zur Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben: Berufstätige Eltern mit drei oder mehr Kindern und einem durchschnittlichen Einkommen müssen keine Einkommenssteuer zahlen (Onnen-Isemann, 2003).

In Dänemark steht bei der Familienpolitik die Chancengleichheit der Geschlechter im Vordergrund (OECD, 2002). Frauen und Männer, Mütter und Väter sollen gleichermassen die Möglichkeit haben, ganztätig erwerbstätig zu sein. Dieses Ziel unterstützt der Staat, indem er bereits für Kinder ab 6 Monaten ein umfangreiches Betreuungsangebot zur Verfügung stellt. Entsprechend werden 64% der Kinder zwischen 6 Monaten und 2 Jahren und 91% der Kinder von 3-5 Jahren familienergänzend betreut. Das dänische Steuersystem ist nur teilweise individualisiert und enthält zahlreiche Transferleistungen für Familien. Der effektive Steuersatz ist im europäischen Vergleich sehr hoch, aber für Vollzeitbeschäftigte tiefer als für Teilzeitbeschäftigte. Da das Betreuungsangebot sehr umfassend ist und die Kosten niedrig und nicht vom Einkommen der Eltern abhängig sind, ist es gerade auch für gut qualifizierte Mütter finanziell wesentlich attraktiver, ganztätig erwerbstätig zu sein und die quasi gratis angebotene Kinderbetreuung zu nutzen, als auf ein zusätzliches, wenn auch hoch besteuertes zweites Einkommen zu verzichten.

Im Zentrum aller Massnahmen steht in beiden Ländern die Förderung und Unterstützung der Erwerbstätigkeit von Frauen und Müttern. Für vollzeiterwerbstätige Mütter und Väter wird entweder ein umfangreiches Betreuungsangebot bereitgestellt oder die Betreuungskosten werden durch Subventionen oder Steuerabzüge kompensiert. Wichtig ist offensichtlich auch, dass das Steuer- und Sozialversicherungssystem die jeweilige Erwerbsform unterstützt. Für die Schweiz gilt demgegenüber, dass das geringe Betreuungsangebot und die steuerlichen Rahmenbedingungen vor allem die Teilzeiterwerbstätigkeit von Müttern fördert. Ebenso kann angenommen werden, dass Frauen, die vollzeiterwerbstätig sein wollen oder deren Beruf nicht nur eine lange Ausbildung, sondern auch eine umfassende zeitliche Verfügbarkeit voraussetzt, aus diesen Gründen tendenziell eher auf Kinder verzichten werden. Die bestehenden Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie in der Schweiz begünstigen damit eine zunehmende soziale Spaltung innerhalb der Gesellschaft zwischen gut qualifizierten Frauen und Männern ohne Familie, die uneingeschränkt erwerbstätig sein können, und Eltern, deren Arbeitsangebot, ungeachtet ihrer Ausbildung, von ihren Möglichkeiten, eine entsprechende Kinderbetreuung zu organisieren und zu finanzieren abhängig ist.

3. Zusammenhang zwischen der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben und der Erwerbstätigkeit von Frauen bzw. der Geburtenrate

Wenn die eingangs geschilderten demografischen Probleme der Schweiz entschärft werden sollen, müssten sich einerseits mehr Frauen bzw. Paare für ein (weiteres) Kind entscheiden. Andererseits sollten nicht- oder teilzeiterwerbstätige Frauen ihr Arbeitsangebot ausdehnen (können), um der tendenziell abnehmenden Zahl der Arbeitskräfte durch eine Erhöhung der Arbeitsstunden pro Kopf entgegenzuwirken. Dies führt direkt zur Kernfrage, ob die Annahme berechtigt ist, dass eine Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie ein erhöhtes Arbeitsangebot von Müttern und langfristig auch eine höhere Geburtenrate bewirkt.

Determinanten der Geburtenrate

Bei der Entscheidung für ein (weiteres) Kind spielen heute vor allem individuelle bzw. paarbezogene Einflussfaktoren eine Rolle. Beschränkt man sich zunächst auf die ökonomische Perspektive so sind dies die direkten und indirekten Kosten, die mit der Elternschaft verbunden

sind sowie der ökonomische Nutzen, den Kinder ihren Eltern bieten. Aufgrund der Systeme der sozialen Sicherung in industrialisierten Ländern entfällt der direkte ökonomische Nutzen von Kindern für Eltern weitgehend. Entsprechend werden vermehrt die Kosten von Kindern wahrgenommen, die etwa durch zusätzliche Ausgaben für Wohnen, Freizeit und Lebensunterhalt entstehen. Betrachtet man nur die direkten Kosten müssten sich Familien mit hohem Einkommen eher Kinder leisten können als Familien mit geringem Einkommen. Empirische Untersuchungen zeigen aber, dass mit steigendem Pro-Kopf-Einkommen die Zahl kinderloser Haushalte zunimmt. Dieses sogenannte „demografisch-ökonomische“ Paradoxon gilt nicht nur auf der Ebene individueller Haushalte, sondern auch auf aggregierter Ebene und im internationalen Vergleich: Je höher das Pro-Kopf-Einkommen, desto tiefer die nationale Geburtenrate (Dickmann, 2003, S. 13).

Diese Entwicklung wird damit begründet, dass mit steigendem Pro-Kopf-Einkommen auch die indirekten Kosten bzw. Opportunitätskosten von Kindern steigen, wenn beispielsweise Frauen aufgrund fehlender Betreuungseinrichtungen gezwungen sind, zwischen Erwerbstätigkeit und Kindererziehung zu wählen. Je mehr Frauen in ihre Berufsausbildung investieren und je besser ihre Erwerbschancen auf dem Arbeitsmarkt sind, desto höher sind auch die Opportunitätskosten der Kinderbetreuung und desto weniger attraktiv erscheint es – ceteris paribus – Kinder zu haben. Dieser Zusammenhang lässt sich anhand der Daten für die Schweiz gut nachvollziehen. Während Frauen ohne nachobligatorische Ausbildung 2.2 Kinder zur Welt bringen, liegt die Geburtenrate von Akademikerinnen bei 1.2 Kindern und, wie bereits erwähnt, bleiben 40% aller Akademikerinnen kinderlos.

Einer der wichtigsten Einflussfaktoren für die Entwicklung der Geburtenrate in der Schweiz dürfte deshalb im veränderten Ausbildungs- und Erwerbsverhalten der Frauen liegen. Immer mehr Frauen verfügen heute über eine tertiäre Ausbildung und über entsprechend verbesserte Einkommensmöglichkeiten. Die Opportunitätskosten der Familiengründung und der Kinderbetreuung dieser gut ausgebildeten Frauen sind besonders hoch, weil auch das durchschnittliche Einkommen für qualifizierte Arbeitskräfte in der Schweiz vergleichsweise hoch ist. Orientieren sich die Angebote familienergänzender Kinderbetreuung nicht ausreichend an den Erfordernissen einer qualifizierten Erwerbstätigkeit und werden erwerbstätige Eltern im Steuersystem eher zusätzlich belastet als entlastet, scheint der Verzicht auf Kinder folgerichtig zu sein.

Über die ökonomische Perspektive hinaus lassen neuere empirische Untersuchungen für Deutschland (FORSA, 2005, Institut für Demoskopie Allensbach, 2004) Zweifel daran aufkommen, ob der Mangel an Krippen- und Kindergartenplätzen und die Ausgestaltung des Steuersystems die wichtigsten Einflussfaktoren für die Familienplanung darstellen. Ausschlaggebend scheint eher das Fehlen eines geeigneten Partners zu sein (von 44% der Befragten angegeben, Institut für Demoskopie Allensbach, 2004). Weiter spielt die Zufriedenheit mit einem Leben ohne Kinder eine wichtige Rolle wie auch die Arbeitsplatzsicherheit und ein generell kinderfeindliches Klima in der Gesellschaft. Nur 9% der befragten Deutschen geben an, dass sie mehr Kinder hätten, wenn die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familie verbessert würde (FORSA, 2005).

Determinanten der Erwerbstätigkeit von Frauen

Aus ökonomischer Sicht gehört die Höhe der am Arbeitsmarkt erzielbaren Entlohnung zu den wichtigsten Einflussfaktoren des individuellen Arbeitsangebots. Die Höhe des Lohns hängt vor allem von der Ausbildung, der Berufserfahrung und damit von der erwarteten Produktivität einer Arbeitskraft ab. Prinzipiell gilt für Frauen und Männer, dass mit der Zunahme der erzielbaren Entlohnung auch das Arbeitsangebot steigt. Tatsächlich weisen Frauen und Männer in der Schweiz bis etwa zum Alter von dreissig Jahren auch eine parallele Entwicklung der Erwerbsbeteiligung und der Durchschnittseinkommen auf. Danach sinkt jedoch die Erwerbsquote von Frauen, weil sich mit der Geburt des ersten Kindes zahlreiche Frauen zumindest teilweise aus der Erwerbstätigkeit zurückziehen und der Kinderbetreuung widmen.

Grundsätzlich dürfte auch für den Erwerbsentscheid von Müttern zunächst der auf dem Arbeitsmarkt erzielbare Lohn ein wichtiger Entscheidungsfaktor sein. Mit der Übernahme von Betreuungspflichten sind jedoch weitere Faktoren zu berücksichtigen: Das Angebot und die Kosten

familienergänzender Kinderbetreuung, Präferenzen der Eltern für die Betreuung eigener Kinder und nicht zuletzt die Anforderungen des Arbeitsmarktes bezüglich der zeitlichen Verfügbarkeit oder räumlichen Mobilität einer Arbeitskraft. Auch die Aufteilung der Betreuungs- und Haushaltspflichten zwischen den Eltern spielt eine wichtige Rolle. Neun von zehn Frauen mit Kindern unter 15 Jahren übernehmen die gesamte Verantwortung für Kinderbetreuung und Hausarbeit (SAKE, 2004). Eine traditionelle Arbeitsteilung innerhalb der Familie schränkt insbesondere den zeitlichen Umfang einer potentiellen Erwerbstätigkeit der Mutter ein. Zudem ist zu berücksichtigen, dass diejenigen Mütter, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen wollen oder müssen, einer erheblichen Mehrfachbelastung ausgesetzt sind (Losa/Origoni, 2005).

Es ist unmittelbar ersichtlich, dass die Verfügbarkeit geeigneter Betreuungsmöglichkeiten das Arbeitsangebot von Müttern erheblich beeinflussen und auch die Mehrfachbelastung von erwerbstätigen Müttern reduzieren könnte. Je kleiner jedoch die Zahl der Betreuungsplätze ist und je kürzer die Öffnungszeiten von Betreuungsinstitutionen sind, desto geringer ist die Zahl der Stunden pro Tag bzw. pro Woche, die Mütter auf dem Arbeitsmarkt anbieten können.

Weitere wichtige Einflussfaktoren sind das Tarifsystem und die Kosten der Betreuung. Die Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung stehen nämlich dem Ertrag aus der Erwerbstätigkeit, d.h. dem erzielbaren Einkommen gegenüber. Ein Arbeitsangebot ist dann zu erwarten, wenn die Kosten der Kinderbetreuung deutlich kleiner sind als das erzielbare Einkommen. Folglich ist bei einkommensabhängigen Tarifen damit zu rechnen, dass Familien mit kleinen und mittleren Einkommen familienergänzende Betreuungsangebote in Anspruch nehmen werden und damit – über ein zweites Einkommen – ihre Einkommenssituation verbessern können. Für besser verdienende Eltern ist die Lage weniger klar. Hier sind zusätzlich auch die steuerlichen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Werden, wie in der Schweiz, die Einkommen von Eltern gemeinsam besteuert, kann je nach Steuersatz und Progression, das zweite Einkommen überproportional belastet werden. Eine Untersuchung zeigt, dass bezüglich der Aufteilung der Erwerbsarbeit bei Paaren das Alleinverdienermodell finanziell immer noch am vorteilhaftesten ist (Knupfer/Knöpfel, 2004). Sind – wie in der Schweiz – die zusätzlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung steuerlich nicht oder nur teilweise abzugsfähig, kann die Gesamtkostenbelastung den Ertrag aus der Erwerbstätigkeit überkompensieren, so dass gerade gut ausgebildete Frauen mit mittlerem bis hohem Erwerbspotential zuhause bleiben oder sich überhaupt gegen Kinder entscheiden.

Der Erwerbsentscheid von Müttern ist offensichtlich zahlreichen negativen finanziellen Anreizen ausgesetzt. Könnten Mütter aufgrund ihrer Ausbildung und Berufserfahrung ein hohes Einkommen erzielen, kann dieses meist nur dann realisiert werden, wenn sie auch den Anforderungen einer hohen zeitlichen Verfügbarkeit entsprechen. Je kleiner das Betreuungsangebot für Kinder ist und je eingeschränkter die Öffnungszeiten von Betreuungseinrichtungen sind, desto geringer ist jedoch die Wahrscheinlichkeit, dass Mütter eine Stelle mit hoher zeitlicher Verfügbarkeit antreten können. Für Frauen mit hoher Qualifikation entsteht dadurch ein nahezu unlösbares Vereinbarkeitsproblem: Wenn der gewählte Beruf oder die Konkurrenz-Situation auf dem Arbeitsmarkt eine Vollzeitwerbstätigkeit nahelegen oder wenn keine oder nur wenige qualifizierte Teilzeitstellen angeboten werden, gleichzeitig aber traditionelle Erwartungen bezüglich der Betreuung kleiner Kinder durch die Mutter bestehen bzw. geeignete Betreuungsplätze fehlen, dann scheinen Familie und Erwerbsleben kaum, Familie und Karriere überhaupt nicht vereinbar zu sein. Erkennen Frauen dieses Problem erst im Verlauf ihrer beruflichen Karriere, steigt die Wahrscheinlichkeit dafür, dass ein allfälliger Kinderwunsch bis zu Unerfüllbarkeit verschoben wird. Diese Entwicklung kann anhand der schweizerischen Daten gut nachvollzogen werden: Frauen mit Hochschulabschluss wünschen sich bereits weniger Kinder als Frauen mit einem tieferen Ausbildungsniveau. Ihr Kinderwunsch wird aber mit zunehmendem Alter stärker korrigiert als die Kinderwünsche der anderen Frauen und schliesslich bringen Akademikerinnen nur halb so viel Kinder auf die Welt wie ursprünglich geplant (EDI, 2004).

Unter Berücksichtigung der genannten Einflussfaktoren lassen sich folgende Bedingungen für eine Erhöhung des Arbeitsangebots von Frauen und für eine Erhöhung der Geburtenrate in der Schweiz ableiten:

1. Mütter können verstärkt erwerbstätig sein, wenn das Angebot an Betreuungsplätzen erhöht wird und sich die Betreuungszeiten mehr an den Arbeitsbedingungen der Eltern orientieren.
2. Mütter mit geringem Einkommen oder Alleinerziehende können familienergänzende Betreuungsangebote nur wahrnehmen, wenn das Tarifsystem der Betreuungsinstitutionen einkommensabhängig gestaltet ist.
3. Für Mütter mit mittleren und höheren Einkommen ist der Erwerbseinsatz und der Umfang des Arbeitsangebots massgeblich von den Kosten der Kinderbetreuung und den steuerlichen Rahmenbedingungen abhängig. Eine Ausdehnung des Arbeitsangebots ist nur zu erwarten, wenn die Kosten für die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben durch Massnahmen wie Individualbesteuerung und steuerliche Berücksichtigung der Betreuungskosten gesenkt werden.
4. Die Geburtenrate kann nur erhöht werden, wenn die Opportunitätskosten der Betreuung gerade auch für hochqualifizierte Frauen gesenkt werden. Dazu gehören neben den steuerlichen Rahmenbedingungen auch zuverlässige Betreuungsangebote für vollzeiterwerbstätige Mütter und eine ausreichende Zahl qualifizierter Teilzeitstellen.

Aus den Bedingungen folgt, dass aus ökonomischer Perspektive Angebot und Kosten familienergänzender Kinderbetreuung sowie die steuerlichen Rahmenbedingungen die zentralen Faktoren zur Steuerung der Arbeitsangebots von Müttern in der Schweiz darstellen. Zu diesem Ergebnis kommt auch eine neue Studie der schweizerischen Grossbank Credit Suisse (2005). Wenn die Zahl der Betreuungsplätze erhöht wird und die Betreuungszeiten sich an die Arbeitszeiten der Mütter anpassen, wenn die Betreuungskosten steuerlich abgesetzt werden können und ein höheres zweites Einkommen individuell besteuert und nicht durch progressive Steuersätze bestraft wird, ist mit einer stärkeren Erwerbsbeteiligung von Frauen zu rechnen. Eine sinnvolle Kombination dieser Faktoren senkt die Opportunitätskosten der Familiengründung und kann deshalb langfristig auch zu einer Erhöhung der Geburtenrate führen.

4. Nutzen und Kosten einer Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben

Mit der Ableitung der Bedingungen einer stärkeren Erwerbsbeteiligung von Frauen und einer langfristigen Erhöhung der Geburtenrate stellt sich die Frage nach Kosten und Nutzen von konkreten Massnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben. Vor dem Hintergrund der demografischen Thematik darf eine Erhöhung des Arbeitsangebots von Frauen sicherlich nicht zu Lasten der Gründung von Familien gehen. Neben Veränderungen im Angebot familienergänzender Kinderbetreuung und im Steuersystem werden deshalb häufig auch ein bezahlter Elternurlaub oder ein Entgegenkommen der Unternehmen bezüglich familienfreundlicher Arbeitszeiten diskutiert (Küng Gugler, 2004). Wie erwähnt beeinflussen auch weitere, politisch kaum steuerbare, Faktoren den Kinderwunsch und das Arbeitsangebot. Detailliertere Untersuchungen für die Schweiz fehlen jedoch bisher. Um so wichtiger erscheint es, dass Kosten und Nutzen von Massnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie sorgfältig analysiert werden.

Nutzen

Bei der Erfassung des *Nutzens* unterscheidet man üblicherweise zwischen direktem Nutzen, indirektem Nutzen und intangiblen Nutzen. Sind die erwähnten Massnahmen wirkungsvoll, d.h. verbessern sie tatsächlich die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und erhöhen sie in der Folge *ceteris paribus* sowohl das Arbeitsangebot von Frauen als auch die Geburtenrate, so besteht ein *direkter Nutzen* aus folgenden fünf Komponenten:

1. Eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit der Frauen erhöht das individuelle Einkommen und führt unmittelbar zu einem höheren Sozialprodukt. Eine verstärkte Erwerbstätigkeit von Frauen bei unverändertem Erwerbsverhalten der Männer erfordert, dass mehr Kinder länger familienergänzend betreut werden. Bei einer höheren Geburtenrate gilt dies erst recht. Die Kinderbetreuung kann, durch zusätzliche staatliche oder private, steuerlich absetzbare Betreuungsangebote geleistet werden. Werden mehr Betreuungsmöglichkeiten

- geschaffen, erhöht sich der direkte Nutzen aus der stärkeren Erwerbstätigkeit von Frauen durch zusätzliche Beschäftigungs- bzw. Wertschöpfungsmöglichkeiten für weitere Arbeitskräfte in diesen Betreuungsinstitutionen.
2. Langfristig dient eine möglichst ununterbrochene Erwerbstätigkeit der Vermeidung von Humankapitalverlusten, die durch die zumindest temporäre Nicht-Erwerbstätigkeit (gut) ausgebildeter Frauen bedingt wären.
 3. Die unmittelbaren und langfristigen Mehreinkommen von Frauen und die Einkommen der Arbeitskräfte in den zusätzlichen Betreuungsinstitutionen resultieren in der Folge in höheren Steuereinnahmen und in höheren Einzahlungen in die Sozialversicherungen. Dadurch können Finanzierungslücken in den Sozialversicherungen durch den Rückgang der Geburtenrate zumindest teilweise kompensiert werden.
 4. Weiterer direkter Nutzen einer Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie entsteht, wenn mehr qualifizierte Betreuungspersonen dafür sorgen, dass die Integration und Sozialisation von Kindern kurz-, mittel- und langfristig verbessert wird. Insbesondere Kinder aus sozio-ökonomisch und psychosozial benachteiligten Familien profitieren von einem qualifizierten familienergänzenden Betreuungsangebot durch verbesserte Bildungschancen (Lanfranchi/Schrottmann, 2004).
 5. Schliesslich könnten die Schweiz insgesamt und auch die einzelnen Kantone und Gemeinden ihre Standortattraktivität durch zusätzliche Betreuungsangebote erhöhen. Betreuungsangebote für Kinder und die steuerlichen Rahmenbedingungen für erwerbstätige Eltern gehören zu den „weichen“ Standortfaktoren, die zwar nicht in erster Linie geprüft werden, aber schliesslich durchaus entscheidend sein können, wenn es um die Wohnortwahl erwerbstätiger Eltern oder die neue Ansiedlung eines Unternehmens geht. Gemeinden und Kantone profitieren vor allem von zusätzlichen Steuereinnahmen, die Schweiz insgesamt von einer Verbesserung ihrer internationalen Attraktivität für Unternehmen und qualifizierte Arbeitskräfte (Littmann-Wernli, 2004).

Eine quantitative Abschätzung der direkten Nutzen einer Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf liegt bisher nicht vor. Dies ist nicht zuletzt dadurch zu erklären, dass aufwändige Kalkulationen zur Bestimmung jeder einzelnen der genannten Komponenten durchzuführen wären. Im einzelnen müssten für alle Kantone und für die Schweiz insgesamt die zusätzliche Wertschöpfung und die zusätzlichen Steuern und Sozialleistungen aus dem Mehreinkommen von Eltern und von Beschäftigten in Kinderbetreuungseinrichtungen ermittelt werden. Dabei sind Unterschiede in der Ausbildung der entsprechenden Personen, in der Höhe des konkreten Anteils familienergänzender Kinderbetreuung und in den Steuersätzen der Gemeinden und Kantone zu berücksichtigen. Nimmt man an, dass Eltern in der Zeit, in der ihre Kinder betreut werden, erwerbstätig sein wollen, kommt es ausserdem auf die Aufnahmefähigkeit der Arbeitsmärkte in bestimmten Regionen und für bestimmte Berufsfelder an. Weiter sind eine Vielzahl von Annahmen über das Verhalten und die Präferenzen von Frauen und Männern bezüglich Erwerbstätigkeit und Familiengründung und ihre Nachfrage nach familienergänzender Kinderbetreuung über die nächsten Jahrzehnte hin notwendig. Eine Schätzung des Potenzials erhöhter Arbeitsmarktpartizipation von Frauen kommt zu dem Ergebnis, dass v.a. die Zunahme solitärer Lebensformen, die Modernisierung der Haushaltsstrukturen und auch eine Verschärfung der Belastungslagen von Familien die Erwerbspartizipation der Mütter beeinflussen wird (Fux, 2003). Trotz der erwähnten methodischen Schwierigkeiten, den zusätzlichen Nutzen einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie abzuschätzen, wären jedoch zumindest grobe Vorstellungen von dem zu erwartenden Nutzensausmass hilfreich, will man politische Entscheidungen über die konkrete Einführung von Massnahmen treffen.

Eine erste Orientierung für die Schätzung der verschiedenen Komponenten des Nutzens der Vereinbarkeit von Beruf und Familie könnte eine Studie über den volkswirtschaftlichen Nutzen von Kindertagesstätten in der Stadt Zürich (Müller Kucera/Bauer, 2000) bieten. In dieser Studie werden die Kosten- und Nutzeneffekte einer Situation mit und ohne familienergänzender Kinderbetreuung miteinander verglichen. Die oben erwähnten Nutzenkomponenten werden für Steuerzahler/innen, für Eltern mit Kindern in Tagesstätten und für Unternehmen differenziert analysiert und geschätzt. Die Ergebnisse erlauben eine Aussage über den Nutzen des bestehenden Betreuungsangebots in Zürich.

Für die Stadt Zürich wird errechnet, dass der gesamte, quantifizierbare direkte Nutzen der erfassten Betreuungsverhältnisse ca. 136 bis 157 Mio. Franken beträgt. Am Stichtag der Erhebung wurden in den erfassten privaten und öffentlichen Kindertagesstätten rund 3500 Kinder betreut. Teilt man den tieferen Nutzenwert durch die Zahl der Betreuungsverhältnisse erhält man als direkten Nutzen ca. 40 000 Schweizer Franken pro betreutes Kind und Jahr. Berücksichtigt man zusätzlich die für das Jahr 1999 berechneten Kosten von ca. 11 000 Franken pro Kind und Jahr, ergibt sich ein Kosten-Nutzen-Verhältnis von 1 zu 3.6 (Müller Kucera/Bauer, 2000, S. 66). Dabei wird von einem durchschnittlichen Betreuungsgrad von 60%, d.h. von drei Tagen pro Woche ausgegangen. Eine vergleichbare Studie wurde an der Universität Bielefeld durchgeführt, die sowohl in methodischer als auch in inhaltlicher Hinsicht Vorgehen und Ergebnisse der schweizerischen Studie bestätigt (Bock-Famulla, 2002). Im Hinblick auf das bestehende Angebot kann demnach von einem Ertrag von 3 bis 4 Franken pro investiertem Franken ausgegangen werden. Eine Sensitivitätsanalyse der Autoren zeigt, dass 80% des Ertrags durch Einkommenseffekte der Eltern entstehen und dass selbst, wenn nur die Hälfte dieser Erträge realisiert werden könnte, das Kosten-Nutzen-Verhältnis noch positiv ausfallen würde (Müller Kucera/Bauer, 2000, S. 73).

Der errechnete Betrag erfasst die quantitativ messbaren direkten Nutzenkomponenten, dass heisst vor allem das Mehreinkommen der Familien durch eine Ausdehnung des Arbeitsangebots von Müttern. Wenn Eltern in die Lage versetzt werden, den Umfang ihrer Erwerbstätigkeit auszudehnen, verbessert sich nicht nur die Einkommenssituation der Familie, sondern es wird auch das Steuer- und Sozialleistungsaufkommen erhöht und die Opportunitätskosten der Kinderbetreuung, d.h. der Einkommens- und Humankapitalverlust durch einen zeitweiligen Ausstieg aus dem Arbeitsmarkt, werden verringert. Diese Nutzenkomponenten wurden in der Zürcher Studie jedoch lediglich für das bestehende Betreuungsangebot in der Stadt Zürich geschätzt und die Ergebnisse erlauben zunächst keine Prognosen über den Zusatznutzen einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie für die ganze Schweiz. Selbst wenn es möglich wäre, auf der Basis von Gemeindedaten für alle Kantone den Nutzen der bestehenden Betreuungsangebote zu errechnen, würde die Ermittlung des Nutzens zusätzlicher Betreuungsangebote, wie oben bereits ausgeführt Annahmen über die Entwicklung des Erwerbsverhalten von Frauen und Müttern, über die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes und die tatsächliche Nachfrage nach familienergänzender Kinderbetreuung von erwerbstätigen Eltern verlangen. Eine Studie zur Nachfrage nach familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder im Alter zwischen 0 und 4 Jahren in der Schweiz kam zum Ergebnis, dass für Kinder dieser Altersgruppe ca. 50'000 Betreuungsplätze fehlen (Tassinari et.al., 2005, S. 136). Die Schätzung des bestehenden und zukünftigen Nachfragepotentials beruht auf verschiedenen Merkmalen des Betreuungsangebots ist aber nicht mit dem Erwerbsverhalten bzw. dem Arbeitsangebot von Müttern verknüpft. Da der quantifizierbare Nutzen familienergänzender Kinderbetreuung massgeblich davon beeinflusst wird, in welchem Ausmass er eine Erhöhung des Arbeitsangebots von Müttern ermöglicht, muss der Zusatznutzen zusätzlicher Betreuungsangebote auf der Basis von Annahmen zur Entwicklung der Erwerbstätigkeit von Frauen und Müttern erfolgen. Verlässliche Daten zur Ausdehnung des Arbeitsangebots von Frauen aufgrund verbesserter Betreuungsmöglichkeiten fehlen jedoch.

Um mit aller gebotenen Vorsicht zumindest eine Grössenordnung des Nutzens zusätzlicher Betreuungsangebote angeben zu können, werden in der folgenden Berechnung zwei unterschiedliche Schätzungen zur künftigen Erwerbstätigkeit von Frauen sowie der für die Stadt Zürich errechnete Nutzenbetrag pro Betreuungsverhältnis verwendet. Für die Entwicklung des Erwerbsverhaltens von Frauen bieten sowohl die Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung des Bundesamts für Statistik (BFS, 2001) als auch die bereits erwähnte Schätzung von Fux (2003) gewisse Anhaltspunkte. Gemäss dem Szenario „Trend“ des BFS kann unter der Annahme weitgehend konstanter Rahmenbedingungen bezüglich Ausbildungsverhalten und Fertilität von Frauen bis etwa 2015 noch mit einer Erhöhung des Potentials erwerbstätiger Frauen um etwa 50'000 auf insgesamt 1.9 Mio. gegenüber 1.85 Mio. im Jahre 2004 gerechnet werden (BFS, 2001). Die Studie von Fux berücksichtigt zusätzlich zu dieser Entwicklung die Effekte des Wandels von Haushaltsstrukturen. Nach seinen Schätzungen, die als Vergleichsbasis das oben erwähnte

Trendszenario des BFS verwenden, würde eine überproportionale Zunahme von Single-Haushalten oder eine weitere Angleichung des Erwerbsverhaltens verheirateter Frauen an jenes verheirateter Männer insgesamt zu einer stärkeren Erhöhung des Potentials erwerbstätiger Frauen um etwa 100'000 Personen führen. Eine grössere Steigerung der weiblichen Erwerbsbevölkerung um etwa 180'000 Personen wäre zu erwarten, wenn der strukturelle Wandel der Haushaltsformen beschleunigt würde, oder wenn eine Verschlechterung der finanziellen Situation von Familien die Erwerbstätigkeit beider Eltern erforderlich macht. Fux weist nachdrücklich darauf hin, dass der Umfang der Erhöhung der weiblichen Arbeitsmarktpartizipation wesentlich davon beeinflusst wird, ob und in welchem Ausmass zusätzliche Investitionen im Bereich der finanziellen und infrastrukturellen Familienpolitik getätigt werden.

Die erwähnten Schätzungen zur Entwicklung des Erwerbspotentials von Frauen gehen von einer Bandbreite von 50'000 (bis ins Jahr 2015, BFS 2001) bis maximal 180'000 (bis ins Jahr 2040, Fux) zusätzlichen Personen aus. Unter der Annahme, dass die Geburtenrate von 1.4 weitgehend unverändert bleibt, wäre ab 2030 und über den gesamten Betrachtungszeitraum hinweg mit 70'000 bis maximal 250'000 zusätzlichen Kindern zu rechnen, die während der Arbeitszeit ihrer Eltern einen Betreuungsplatz benötigen. In der Stadt Zürich betrug der Nutzen eines Betreuungsverhältnisses im Jahr 1995 ca. 40'000 Franken pro Kind und Jahr. Geht man davon aus, dass ab 2030 gemäss der tieferen Schätzung zusätzlich etwa 70'000 Kinder familienergänzend betreut würden, entstünde ein zusätzlicher Nutzen von 2.8 Mrd. Franken pro Jahr. Der Nutzenbetrag könnte bis etwa 10 Mrd. pro Jahr steigen, wenn für 250'000 zusätzliche Kinder ein Betreuungsplatz zur Verfügung stehen würde. In der Schätzung ist berücksichtigt, dass Kinder in der Regel nur an zwei bis drei Tagen pro Woche familienergänzend betreut werden. Eine weitere Ausdehnung des Betreuungsumfangs oder eine Erhöhung der Zahl der Betreuungsverhältnisse aufgrund verbesserter Erwerbsmöglichkeiten für Mütter würde den direkten Nutzen der Betreuungsverhältnisse zusätzlich erhöhen. Der Betrag umfasst den vorsichtig geschätzten Nutzen der ersten drei Nutzenkomponenten, d.h. die unmittelbaren und langfristigen Mehreinkommen sowie die zusätzlichen Steuern und Sozialversicherungseinnahmen. Dazu käme noch der kaum quantifizierbare Nutzen einer verbesserten Integration und Sozialisation von Kindern und der Nutzen einer erhöhten Standortattraktivität.

Noch schwieriger als der direkte Nutzen ist der *indirekte Nutzen* einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu quantifizieren. Entscheiden sich aufgrund der verbesserten Rahmenbedingungen mehr Paare für ein (weiteres) Kind, entsteht aus volkswirtschaftlicher Perspektive zusätzliches Wertschöpfungspotential. Dieses Potential lässt sich nur dann abschätzen, wenn man Annahmen über ein mögliche Erhöhung der Kinderzahl in der Schweiz macht. Die Zahl der Kinder würde steigen, wenn sich mehr Familien für ein drittes oder viertes Kinder entscheiden, oder wenn die Rate der kinderlosen Frauen wieder abnehmen würde. Dies wäre dann der Fall, wenn vor allem mehr Frauen mit akademischem Abschluss eine Familie gründen würden. Da die durchschnittliche Kinderzahl pro Familie seit etwa 1980 stabil ist, während die Zahl kinderloser Frauen ständig zunimmt, konzentrieren wir uns hier auf die Frage, welche Effekte eine Erhöhung der Geburtenrate bei Akademikerinnen auslösen könnte.

Unter Berücksichtigung der prognostizierten Zahlen für Lizenzierte und Diplome werden in den nächsten zehn Jahren durchschnittlich etwa 5000 Frauen pro Jahr einen akademischen Abschluss erreichen (BFS, 2005d). Zur Zeit beträgt die Rate kinderloser Akademikerinnen knapp 40%, bei unveränderter Entwicklung würden demnach 2000 Frauen jedes Absolventinnenjahrgangs kinderlos bleiben. Unter der Annahme, dass ausser der mangelnden Vereinbarkeit von Beruf und Familie Akademikerinnen nicht durch weitere Faktoren von einer Familiengründung abgehalten werden, könnte durch eine entsprechende Verbesserung der Vereinbarkeit die Rate der kinderlosen Akademikerinnen gesenkt werden. Die durchschnittliche Rate der Kinderlosigkeit ist in den letzten Jahren auf etwa 20% gestiegen. Würde sich die Rate kinderloser Akademikerinnen dem schweizerischen Durchschnitt angleichen, könnten, unter der Annahme von 5000 Absolventinnen pro Jahr, etwa 1000 Frauen zusätzlich Mutter werden. Frauen mit Hochschulabschluss haben im Durchschnitt 1,2 Kinder. Die längere Ausbildungsdauer für tertiäre Bildungsabschlüsse verkürzt das „Zeitfenster“ für die Familiengründung. Da sich an dieser Situation zunächst nichts ändern wird, könnte man davon ausgehen, dass pro Jahr im Durchschnitt

1200 Kinder zusätzlich geboren werden. Das zukünftige Einkommenspotential der zusätzlichen Kinder kann anhand der durchschnittlichen Erwerbsquote und des durchschnittlichen Einkommens abgeschätzt werden. Die durchschnittliche Nettoerwerbsquote betrug 2004 etwa 80% und das durchschnittliche Jahreseinkommen lag bei 70'000 Franken. Wenn das Erwerbsverhalten und die Einkommenssituation künftiger Generationen c.p. unverändert bleiben, ergibt sich ein zusätzliches Einkommenspotential von 0.7 Mrd. Franken pro Jahr. Wenn man zu diesem Betrag noch die Mehreinnahmen an Steuern und Sozialversicherungsleistungen hinzurechnet, fällt das Wertschöpfungspotential zusätzlicher Kinder im Vergleich zur Ausdehnung der Erwerbstätigkeit von Müttern zwar zunächst eher gering aus, langfristig jedoch bietet es einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zur Milderung der wirtschaftlichen Folgen einer tiefen bzw. sinkenden Geburtenrate.

Weiterer indirekter Nutzen entsteht, wenn gut integrierte und betreute Kinder bessere Schulabschlüsse erzielen und eine höhere Leistungsfähigkeit aufweisen. Langfristig erhöht der erleichterte Zugang zum Bildungsangebot das künftige Erwerbs- und Einkommenspotential der Kinder. Aus volkswirtschaftlicher Perspektive führt dies ebenfalls zu einer Ausweitung des Wertschöpfungspotentials und damit zu einem Nutzenzuwachs, der jedoch aufgrund fehlender Daten und Vergleichsmöglichkeiten kaum quantifiziert werden kann. Schliesslich können durch eine verbesserte soziale Integration von Kindern später anfallende gesellschaftliche Kosten, beispielsweise im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Jugendkriminalität, verringert werden.

Im Rahmen der Nutzenabschätzung ist schliesslich auch der *intangible Nutzen* zu beachten. Intangibler Nutzen im Zusammenhang mit Massnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist vor allem darin zu sehen, dass die langfristige Existenz, aber auch die Lebensqualität einer Gesellschaft von der Zahl der Kinder in Relation zu den älteren Menschen beeinflusst wird. Einer Befragung zufolge bringen Kinder Optimismus, Zukunftsglauben, Innovationskraft und Kreativität in eine Gesellschaft (FORSA, 2005). Dies sind essentielle Fähigkeiten, auf die eine moderne Gesellschaft zur Sicherung ihrer langfristigen Überlebens- und Wettbewerbsfähigkeit nicht verzichten sollte. Allerdings ist eine Bewertung oder Quantifizierung des intangiblen Nutzen unmöglich.

Zieht man eine vorsichtige Bilanz für die Nutzenseite, so lässt sich folgendes festhalten: Der monetär bezifferbare Nutzen ergibt sich vor allem aus dem Potential zusätzlicher Erwerbstätigkeit von Müttern aufgrund einer Ausdehnung des Betreuungsangebots. Unter Berücksichtigung der vorhandenen Daten zur Entwicklung der Erwerbstätigkeit von Frauen und der Berechnung des volkswirtschaftlichen Nutzens von Kinderbetreuungsstätten in der Stadt Zürich ergibt sich für die quantifizierbaren Nutzenkomponenten ein direkter Nutzen in der Grössenordnung eines zweistelligen Milliardenbetrags. Dazu kommen die monetär kaum zu schätzenden indirekten und intangiblen Nutzenkomponenten, die sich aus der Verbesserung der Integration und Sozialisation von Kindern durch qualifizierte Betreuung, der Erhöhung der Standortattraktivität und der essentiellen Bedeutung von Kindern für die Überlebensfähigkeit einer Gesellschaft ergeben.

Kosten

Will man den zuvor erwähnten Nutzen als Ertrag für die Gesellschaft tatsächlich realisieren, bräuhete man zusätzliche qualifizierte familienergänzenden Betreuungsangebote. Damit stellt sich die Frage, welche Kosten mit der Erweiterung der familienergänzenden Kinderbetreuungsangebote verbunden sind. Analog zur Nutzenschätzung gilt auch für die Kostenkalkulation, dass eine gesamtschweizerische Schätzung erfordern würde, die unterschiedlichen Organisationsformen und Kostenstrukturen der familienergänzenden Betreuung auf Gemeinde- und Kantonebene zu erfassen. Diese Daten stehen jedoch nicht zur Verfügung. Zudem wären Annahmen darüber notwendig, wie sich Angebot und Nachfrage bezüglich verschiedener Betreuungsformen entwickeln werden. Wie eine Studie zum Nachfragepotential nach familienergänzender Kinderbetreuung zeigt, sind für Eltern folgende Merkmale des Betreuungsangebots relevant: Der Preis, die Distanz zum Wohnort, das Betreuungsverhältnis, die Öffnungszeiten und die Flexibilität bei der Anpassung der Betreuungszeiten (Tassinari et al. 2005). Gleichzeitig besteht in der Schweiz eine hohe Präferenz für private Formen der Kinderbetreuung: Knapp die Hälfte aller Eltern würde eine private Betreuung allen anderen Betreuungsformen vorziehen (Tassinari, et al. 2005, S.72). Die Ergebnisse der Studie machen deutlich, dass die

Nachfrage nach Betreuungsplätzen erheblich variiert, wenn sich der Preis bzw. die Kosten der Betreuung verändern. Auch die Verfügbarkeit und Eigenschaften alternativer Betreuungsmöglichkeiten beeinflussen die Nachfrage der Eltern. Auf der Basis der Informationen zu den bestehenden Betreuungsangeboten kann das aktuelle Nachfragepotential geschätzt werden. Schätzungen zur zukünftigen Nachfrage nach den unterschiedlichen Betreuungsformen sind jedoch kaum möglich, da zu viele Annahmen über die Entwicklung der einzelnen Merkmale des Betreuungsangebots zu treffen wären.

Für die nachfolgende Kalkulation der Kosten zusätzlicher Betreuungsplätze wird deshalb zunächst angenommen, dass der Ausbau des Betreuungsangebots ausschliesslich in Kinderkrippen und Horten erfolgt. Die damit verbundenen Kosten sind dann als Obergrenze zu verstehen, da zu erwarten ist, dass auch in Zukunft Eltern alternative und kostengünstigere Betreuungsformen, wie z. B. Tagesmütter oder Kinderfrauen, in Anspruch nehmen werden. Um die Kosten mit dem oben errechneten Nutzenbetrag vergleichen zu können, werden Daten über Betreuungskosten in der Stadt Zürich verwendet.

Gemäss einer Zusammenstellung der Vollkosten öffentlicher Krippen- und Hortplätze in der Stadt Zürich kann zunächst von folgenden Werten ausgegangen werden (Stadtratsprotokoll Zürich, 2003): Ein Krippenplatz in einer städtischen bzw. in einer privaten, aber subventionierten Kindertagesstätte kostet ca. 24'000 Franken pro Jahr, bei durchschnittlich 248 Öffnungstagen. Rein rechnerisch ergeben sich daraus Bruttokosten von knapp 100 Franken pro Platz und Tag. Wird ein Kind im Durchschnitt an drei Tagen pro Woche in der Krippe betreut, betragen die Betreuungskosten ca. 15'000 Franken pro Jahr.

Ein Hortplatz, der an 195 Tagen pro Jahr zur Verfügung steht, kostet ca. 11'000 Franken pro Jahr, wobei dieser Wert als Durchschnitt über alle Betreuungsangebote im Hortbereich, d.h. Tageshorte, Mittag-/Abendhorte, Morgen- und Mittagstische, gebildet wird (Stadtratsprotokoll Zürich, 2003). Nicht enthalten sind in diesem Betrag die durchschnittlichen Kosten pro Kind und Jahr in den öffentlichen Primar- und Sekundarschulen. Sie belaufen sich ebenfalls auf ca. 11'000 Franken pro Jahr (BFS, 2002). Unterricht und Hortbetreuung kosten in den neun Schulmonaten zusammengerechnet 22'000 Franken. Da berufstätige Eltern im Durchschnitt nur über 4 Wochen Ferien pro Jahr verfügen, muss zusätzlich für ca. 8 Wochen eine Ganztagesbetreuung finanziert werden. Die Vollkosten eines Tageshortplatzes betragen in der Stadt Zürich ca. 90 Franken, für acht Wochen wären demnach 3'600 Franken anzusetzen. Insgesamt würden Unterricht, schulergänzende Betreuung im Hort und Ferienbetreuung pro Platz und Jahr etwa 25'000 Franken kosten. Dieser Betrag entspricht in etwa den Kosten, die auch private Tagesschulen für Unterricht und Betreuung verrechnen.

Geht man davon aus, dass auch Schulkinder im Durchschnitt nur an drei Tagen pro Woche einen Hort besuchen, reduzieren sich die Hortkosten auf 6600 Franken pro Jahr. Die Kosten für den Unterricht bleiben unverändert, die Kosten der Ferienbetreuung wären dem Beschäftigungsgrad der Eltern anzupassen. Soll der zeitliche Betreuungsumfang in den Ferien dem normaler Schul- und Horttage entsprechen, wäre für die Ferien im Durchschnitt eine Betreuung an 4 Tagen anzunehmen. Die Vollkosten für die Ferienbetreuung entsprächen dann knapp 3000 Franken. Zusammengefasst ergäben sich für Schulkinder, die an drei Tagen im Hort und in den Ferien betreut werden, Kosten von ca. 21'000 Franken pro Jahr.

Für den Kosten-Nutzen-Vergleich stehen damit folgende Werte zur Verfügung:

Nutzen	Kosten	Betreuungsumfang	Annahmen
Ca. 40'000 Franken pro Jahr und betreutes Kind	Ca. 15'000 Franken pro Jahr und Vorschulkind	Ganztagesbetreuung in Kinderkrippe an drei Tagen pro Woche, 248 Öffnungstage.	Während das Kind betreut wird, sind beide Eltern erwerbstätig.
	Ca. 21'000 Franken pro Jahr und Schulkind	Unterricht an 195 Schultagen, Betreuung	Während das Kind betreut wird, sind beide

		an drei Tagen im Hort, Ferienbetreuung an vier Tagen pro Woche.	Eltern erwerbstätig.
--	--	---	----------------------

Unter den getroffenen Annahmen ergibt sich ein Kosten-Nutzen-Verhältnis von mindestens 1:2. Ausgaben für familienergänzende Kinderbetreuung würden demnach Erträge in doppelter Höhe generieren. Das Kosten-Nutzen-Verhältnis der familienergänzenden Kinderbetreuung kann erhöht werden, wenn eine gleichwertige Betreuung zu geringeren Kosten zur Verfügung steht. Wie oben ausgeführt, sind die errechneten Kosten als Obergrenze zu verstehen. Welcher Anteil von den Eltern getragen werden wird und welcher Teil zu Lasten der öffentlichen Hand geht, hängt von der Ausgestaltung der Elternbeitragsreglemente ab. In der Stadt Zürich müssen Eltern ab einem steuerbaren Einkommen von etwa 110'000 Franken den Vollkostentarif übernehmen. Da die Betreuungskosten steuerlich nicht oder nur teilweise abgezogen werden können, ist es aus Sicht der Eltern verständlich, dass kostengünstigere Betreuungsalternativen und insbesondere auch private Lösungen bevorzugt werden.

Analog zur Nutzenkalkulation werden für eine vorsichtige Schätzung der gesamten Kosten die beiden bereits erläuterten Prognosen des BFS (2001) und von Fux (2003) zur Entwicklung des Erwerbsverhaltens von Frauen verwendet. Der Gesamtnutzen wurde auf der Basis von etwa 70'000 bis 250'000 zusätzlichen Kindern errechnet. Die Erzielung des Nutzens beruht auf der Annahme, dass die Kinder an drei Tagen pro Woche familienergänzend betreut werden. Entsprechend wären etwa 40'000 bis maximal 150'000 zusätzliche Betreuungsplätze bereitzustellen. Die Vollkosten pro Platz betragen 24'000 Franken im Vorschulbereich bzw. 25'000 Franken im Schulbereich. Verwendet man als Maximalansatz die Vollkosten im Schulbereich entstehen für die Bereitstellung zusätzlicher Betreuungsplätze Gesamtkosten von etwa 1,4 bzw. maximal 4 Milliarden Franken, die dem Nutzen von knapp 3 bzw. 10 Mrd. Franken gegenüber zu stellen wären. Übertragen auf das Bruttoinlandprodukt der Schweiz müsste ca. 1% des BIP aufgewendet werden, um 150'000 zusätzliche Betreuungsplätze zu schaffen. Würden unter den gegebenen Rahmenbedingungen auf diesen Plätzen etwa 250'000 Kinder betreut und wären beide Eltern in dieser Zeit erwerbstätig, könnte mit einem Ertrag von ca. 10 Mrd. gerechnet werden. Dazu kämen noch die Nutzenkomponenten, die nicht oder nur schwer zu quantifizieren sind.

Der Kosten-Nutzen-Vergleich zeigt, dass Investitionen in eine Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie unter den gegebenen Annahmen rentabel sind. Die wichtigste Annahme ist, dass beide Eltern erwerbstätig sind oder sein können, während ihr Kind betreut wird. Sollen Frauen bzw. Mütter motiviert werden, wieder oder vermehrt erwerbstätig zu sein, müssen die notwendigen Betreuungskapazitäten verfügbar sein, damit die Arbeitssuche aufgenommen bzw. der Beschäftigungsgrad ausgedehnt werden kann. Aus dieser Perspektive müssen zunächst die Investitionen in mehr Betreuungsplätze erfolgen, damit die Erträge aus erhöhter Erwerbstätigkeit von Frauen realisiert werden können. Ist das Betreuungsangebot zu klein bzw. kleiner als die bereits bestehende Nachfrage, kann kaum damit gerechnet werden, dass die Bereitschaft zur Ausdehnung der Erwerbstätigkeit gefördert wird. Für die Schweiz bedeutet das, dass in den nächsten Jahren das familienergänzende Betreuungsangebot stetig ausgebaut werden müsste, um Müttern und Vätern zu signalisieren, dass die Kinder qualifiziert betreut werden, während die Eltern ihre beruflichen Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt einbringen.

5. Effizienzanalyse konkreter Massnahmen

Eine Investition in Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit in der Schweiz erscheint angesichts der erwähnten Grössenordnungen von Nutzen und Kosten sinnvoll. Allerdings stellt sich damit die Frage, welches die "beste" Massnahme ist. Als beste Massnahme kann diejenige gelten, die eine besonders hohe Effizienz aufweist. Die Effizienz soll an drei Kriterien gemessen werden:

- an der Wirksamkeit einer Massnahme im Hinblick auf das Ziel einer Erhöhung der Geburtenrate und einer stärkeren Erwerbsbeteiligung von Frauen,

- an den administrativen Kosten der Massnahme und
- an den Implementationskosten der Massnahme.

Im Hinblick auf die Effizienz ist im übrigen darauf zu achten, dass bei der Finanzierung - mehr als dies heute der Fall ist - die Nutzniesser von Massnahmen mit den Financiers der Massnahmen übereinstimmen. Nur dann ist nämlich davon auszugehen, dass der Anreiz zur Verbesserung des Leistungsangebots genügend gross ist.

Veränderungen im Steuersystem

Wie bereits erwähnt, wäre hier konkret etwa an die Individualbesteuerung von Ehegatten sowie an die volle Abzugsfähigkeit von Kosten familienergänzender Kinderbetreuung zu denken. Eine solche Massnahme dürfte für sich allein genommen ein mittleres Mass an Wirksamkeit haben. Einerseits begünstigen diese beiden Massnahmen die Erwerbstätigkeit von Frauen und verringern die von den Familien zu tragenden Kosten der Kinderbetreuung. Andererseits bleibt die Wirksamkeit steuerlicher Massnahmen beschränkt, solange die finanzielle Situation nicht das ausschlaggebende Kriterium für die Erwerbstätigkeit von Frauen bzw. die Geburt von Kindern ist. Vor allem hinsichtlich einer Erhöhung der Geburtenrate sind hier Zweifel angebracht. Weiter bliebe die Wirksamkeit steuerlicher Massnahmen wohl auch dann gering, wenn es nicht genügend Angebote familienergänzender Kinderbetreuung gäbe, für die eine steuerliche Absetzbarkeit in Frage kommt. Bleibt der gesamte Organisationsaufwand für die Kinderbetreuung bei den Privaten, d.h. bei Familien und bei Firmen, dürfte der Effekt der Massnahme eher gering sein.

Die administrativen Kosten von Veränderungen im Steuersystem dürften nicht allzu hoch zu veranschlagen sein, da auf eine existierende Steuerverwaltung ein eher geringer Zusatzaufwand zukommt. Die Implementationskosten belaufen sich auf die aus den steuerlichen Veränderungen resultierenden Mindereinnahmen beim Staat. Sind Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung steuerlich voll abzugsfähig, kommen auf die Gesellschaft zusätzliche Kosten im Ausmass der zuvor erwähnten Kosten für den Ausbau bestehender und die Bereitstellung zusätzlicher Betreuungsangebote zu.

Hinsichtlich des Zusammenfallens von Financiers und Nutzniessern schneiden steuerliche Massnahmen eher gut ab, weil von den entsprechenden steuerlichen Erleichterungen in der Tat vor allem diejenigen profitieren, für die sich das Problem der Vereinbarkeit von Beruf und Familie stellt. Darüber hinaus hat, wie bereits erwähnt, die Gesellschaft insgesamt Vorteile aus einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Alles in allem scheinen steuerliche Massnahmen ein angemessenes Nutzen-Kosten-Verhältnis und eine hohe Wirksamkeit aufzuweisen, falls sichergestellt ist, dass ein ausreichendes Angebot an qualifizierter familienergänzender Ganztagsbetreuung für Kinder vorhanden ist.

Veränderungen bei Arbeitszeitregelungen

Die Wirksamkeit einer *Flexibilisierung von Arbeitszeiten* dürfte ähnlich hoch sein wie die von steuerlichen Massnahmen ohne Ausdehnung des Betreuungsangebots. Da wie erläutert eine höhere zeitliche Flexibilität bei der Arbeit zwar nicht der ausschlaggebende Faktor für die Erwerbstätigkeit von Frauen ist, andererseits diese Flexibilität doch auch eine gewisse Rolle spielt, ist von einer mittleren Wirksamkeit auszugehen.

Administrative Kosten fallen hier vor allem bei den Arbeitgebern an. Da Arbeitgeber in der Regel ohnehin über Zeiterfassungssysteme verfügen, dürfte der administrative Zusatzaufwand eher gering sein. Die direkten Kosten fallen eher ins Gewicht. Sie ergeben sich aus den unternehmensspezifischen Koordinationskosten, welche allerdings nicht höher als die Implementationskosten der anderen Massnahmen sein dürften.

Im Hinblick auf die Finanzierung der Massnahme und die Nutzniesser scheinen die Diskrepanzen klein zu sein. Financiers sind in erster Linie die Unternehmen, in zweiter Linie die Konsumenten, sofern die Kosten der Flexibilisierung auf die Preise überwältzt werden können. Nutzniesser der verbesserten Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie sind Familien, die als Konsumenten in diesem Fall einen Teil der Kosten mittragen, und indirekt die Gesellschaft. Auch

für die Massnahme der Arbeitszeitflexibilisierung scheint sich das Nutzen-Kosten-Verhältnis insgesamt als angemessen darzustellen – allerdings, verglichen mit Veränderungen im Steuersystem auf einem eher geringen Wirksamkeitsniveau.

Elternurlaub/Elterngeld

Massnahmen wie *bezahlter Elternurlaub* oder *Elterngeld* (beispielsweise, wie in Deutschland diskutiert, in Höhe von zwei Drittel des Nettoeinkommens während eines Jahres) dürften eine höhere Wirksamkeit haben als die bisher behandelten Massnahmen, da sie direkte Einkommenstransfers an Familien darstellen. Allerdings steht auch hinter dieser Massnahme die Vermutung, dass die finanzielle Situation von Familien mit Kindern einen wesentlichen Einfluss auf die Erwerbstätigkeit von Frauen und vor allem auf die Geburtenrate hätte. Ein gewisser Einfluss ist hier sicherlich vorhanden. Ob eine einjährige Einkommensgarantie allerdings die Bereitschaft zur Familiengründung insbesondere bei gut ausgebildeten Frauen langfristig erhöht, erscheint aufgrund der hohen Opportunitätskosten der Betreuung von Kindern eher fraglich.

Die administrativen Kosten der genannten Massnahmen dürften nicht allzu hoch sein, da diese zu einem grossen Teil im Rahmen bestehender Strukturen bei Familienausgleichskassen, Steuerbehörden oder in den Personalverwaltungen von Firmen abgewickelt werden könnte. Die direkten Kosten fallen hingegen ins Gewicht. Orientiert man sich an den gegenwärtig ca. 80'000 Neugeborenen pro Jahr in der Schweiz und geht vom aktuellen Durchschnittseinkommen von 70'000 Franken im Jahr aus, würde ein Elterngeld, bei dem zwei Drittel des Einkommens während eines Jahres gezahlt werden ca. 3,7 Mrd. Franken kosten. Bezahlter Elternurlaub wäre je nach Länge der Beurlaubungsmöglichkeiten und je nach Höhe des ausbezahlten Einkommens teurer oder billiger als das Elterngeld. Da aus ökonomischer Perspektive ein zeitlich eher knapp bemessener Elternurlaub vorzuziehen ist, entsteht nach dessen Ablauf und der Rückkehr des Mutters oder Vaters ein entsprechender Bedarf an Betreuungsplätzen, deren Einrichtung ebenfalls mit (zusätzlichen) Kosten verbunden ist.

Als Financier dieser Möglichkeiten kommt in erster Linie der Staat in Frage, nicht zuletzt auch deshalb, weil die Nutzniesser neben den Familien vor allem die Gesellschaft insgesamt ist. Eine gewisse Beteiligung der Arbeitgeber, die von einer stärkeren Erwerbstätigkeit der Frauen profitieren, erscheint sinnvoll, ist aber durch die Steuerzahlungen der Firmen ohnehin gegeben.

Angebot familienergänzender Kinderbetreuung

Bei Veränderungen im *Angebot familienergänzender Kinderbetreuung* geht es konkret darum, dass zusätzliche Krippen- und Kindergartenplätze, zusätzliche Hortplätze sowie zusätzliche Tagesschulen geschaffen werden. Wie erläutert ist von dieser Massnahmengruppe der grösste Effekt auf das Arbeitsangebot von Müttern zu erwarten. Da die Vereinbarkeit von Beruf und Familie auf diese Weise zu einer realistischen Option für Paare und Familien wird, kann langfristig auch ein positiver Effekt auf die Geburtenrate angenommen werden. So konnte in einer empirischen Studie für Westdeutschland gezeigt werden, dass ein signifikant positiver Effekt auf das Familiengründungsverhalten erst dann eintritt, wenn es zu einem deutlichen Ausbau des Betreuungsangebots kommt (Hank et al., 2003).

Der administrative Aufwand für den Ausbau öffentlicher und privater Betreuungsangebote dürfte insgesamt etwas höher ausfallen als bei anderen Massnahmen, da zum Teil gewisse Strukturen neu geschaffen oder erweitert werden müssen, wie etwa für die Ausbildung zusätzlicher Betreuungspersonen oder die Bewilligung und Kontrolle von Betreuungsinstitutionen.

Bei einer Ausweitung des Angebot familienergänzender Kinderbetreuung stellt allerdings die Übereinstimmung von Financiers und Nutzniessern der Massnahmen ein gewisses Problem dar. Nutzniesser wären die Familien und die Gesellschaft insgesamt. Zahler wären in der Schweiz, wo eine staatlich angebotene Kinderbetreuung auf Gemeindeebene zu erfolgen hat, einerseits die Gemeinden und ihre jeweiligen Steuerzahler, andererseits aber auch Private, d.h. Firmen und Familien. Berücksichtigt man allerdings die verbesserte Standortqualität von Gemeinden mit Kinderbetreuungsangeboten, so fliesst doch ein Teil der Investitionen für Betreuungsinstitutionen wieder in die Gemeinde und an die dort wohnenden Steuerzahler zurück.

Zu beachten ist, dass die Finanzierung zum einen direkt auf dem Wege der effektiven Bereitstellung von Betreuungsangeboten erfolgen könnte, andererseits aber auch indirekt auf dem Wege einer Subventionierung von Müttern oder Vätern. Neben den bereits erwähnten steuerlichen Abzugsmöglichkeiten wäre es auch denkbar, Eltern mit Gutscheinen auszustatten, so dass sie eine Betreuungsoption so auswählen bzw. „kaufen“ könnten, dass ihre Präferenzen möglichst gut abgedeckt sind (Credit Suisse, 2005). Im Hinblick auf die Qualität und die Kosten entsprechender Betreuungsangebote an sich, hätte dies vermutlich Effizienzvorteile. Der Effekt dieser Massnahme auf das Arbeitsangebot von Frauen kann im Übrigen erhöht werden, wenn die Subventionen an das Arbeitsvolumen der Eltern, und nicht - wie sonst üblich - an die Einkommenshöhe gekoppelt werden.

Im Hinblick auf Firmen, aber vor allem auch auf Gemeindeebene bleibt eine gewisse Diskrepanz zwischen Finanzierung und Nutzen bestehen. Diese Diskrepanz ist angesichts der oben angesprochenen positiven Externalitäten einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf nicht überraschend, im Hinblick auf die Durchsetzbarkeit der entsprechenden Massnahmen aber eventuell ein Hemmnis. Deswegen müssten hier auch begleitende Massnahmen des Finanzausgleichs zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden ins Auge gefasst werden (Vesper, 2005). Damit könnten gegebenenfalls auch die grossen Unterschiede im Leistungsangebot verschiedener Kantone und Gemeinden reduziert werden.

Resumé

Fasst man die Beurteilung der verschiedenen Massnahmen zusammen, so kann angenommen werden, dass unter den hier diskutierten Massnahmentypen, Veränderungen im konkreten Angebot familienergänzender Kinderbetreuung die besten Aussichten haben, tatsächlich eine nennenswerte Ausdehnung der Erwerbstätigkeit von Frauen sowie eine Erhöhung der Geburtenrate herbeizuführen (vgl. etwa auch Adema/Thévenon, 2004; Apps/Rees, 2004). Auch die Kosten-Nutzen-Relation fällt überzeugend aus, insbesondere wenn auch der monetär kaum bezifferbare indirekte und intangible Nutzen der Erwerbstätigkeit von Frauen und der Existenz von Kindern berücksichtigt wird.

Parallel zum Ausbau des Betreuungsangebots müssten Anpassungen im Steuersystem vorgenommen werden. Erst der Übergang zur Individualbesteuerung sorgt dafür, dass die Erträge einer Ausdehnung des Arbeitsangebots von Frauen auch individuell realisiert werden können. Zusätzlich ist eine steuerliche Kompensation der Betreuungskosten in Abhängigkeit vom Erwerbsvolumen der Eltern vorzusehen, damit das Betreuungsangebot auch tatsächlich von Eltern aller Einkommensschichten genutzt werden kann.

Ein rascher Ausbau des Betreuungsangebots erscheint angesichts des Zeitbedarfs für Veränderungen bei der Erwerbstätigkeit von Frauen und bei der Geburtenrate überaus wünschenswert, ist aber auch mit erheblichen Investitionen verbunden. Neben den üblichen Finanzierungsmechanismen sei hier deshalb auf innovative Finanzierungsmöglichkeiten wie etwa das "frontloading" hingewiesen. Dabei würde der Staat erst allmählich in die direkte oder indirekte Finanzierung zusätzlicher Betreuungsangebote einsteigen und in einer ersten Phase den Investitionsbedarf durch Finanzierungsleistungen der Kapitalmärkte zu decken versuchen. Als Vehikel kämen dabei Staatsanleihen in Frage. Mit Hilfe solcher "Familien-Bonds" könnte ein rascher und innovativer Einstieg in den Ausbau der Betreuungsangebote erreicht werden.

6. Fazit

Die sinkende Geburtenrate in der Schweiz ist ein elementarer Faktor des sogenannten zweiten demographischen Übergangs, der sowohl auf Veränderungen sozio-ökonomischer Rahmenbedingungen als auch auf einen grundlegenden Wertewandel in der Gesellschaft zurück zu führen ist. Die tiefe Geburtenrate in der Schweiz und das eher kleine Arbeitsangebot von Frauen stellen die Schweiz bereits heute, vor allem aber auch künftig vor schwerwiegende wirtschafts- und sozialpolitische Probleme.

Zur Lösung dieser Probleme bietet es sich an, die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben zu verbessern. Die von der Effizienz her interessanteste Option besteht darin, das Angebot an qualifizierter familienergänzender Kinderbetreuung erheblich auszubauen und mit einkommensabhängigen Tarifen auszustatten. Die Wirksamkeit dieser Massnahme ist am höchsten, wenn parallel die steuerlichen Rahmenbedingungen angepasst werden. Eine solche Massnahmenkombination würde dreierlei bewirken. Erstens würden Familien mit kleinen oder mittleren Einkommen vermehrt in die Lage versetzt, Zweiteinkommen zu erzielen, ohne dass dadurch ihre Geburtenrate sinkt. Zweitens würden für qualifizierte Frauen mit mittleren bis hohem Einkommenspotential grössere Teilzeitpensen oder Vollzeitstellen attraktiv. Und drittens hätten gerade die gut ausgebildeten Frauen einen zusätzlichen Anreiz, (mehr) Kinder zu bekommen.

Allerdings darf man sich von diesen Massnahmen keine Wunder vor allem bezüglich der Geburtenrate versprechen. Auch andere als die bisher angesprochenen Gründe können Frauen und Männer davon abhalten, überhaupt Kinder bzw. mehrere Kinder zu haben: So könnten das „Fehlen des richtigen Partners“ oder diffuse Zukunftsängste, die sich vor allem in der Angst vor Arbeitslosigkeit und der hieraus möglicherweise resultierenden Familienarmut manifestieren, eine wichtige Rolle spielen. Umso mehr sollten sich politische Massnahmen zur Lösung der demografischen Probleme auf die Unterstützung der Erwerbstätigkeit von Frauen und Müttern konzentrieren. Je mehr die Erwerbstätigkeit und das Betreuungsangebot den individuellen Präferenzen von Paaren und Familien angepasst werden kann, desto grösser ist auch die Wahrscheinlichkeit, dass mehr Frauen und Mütter ihr Arbeitsangebot ausdehnen (können) und mehr Paare den Schritt zur Familiengründung wagen.

7. Literaturreferenzen

Adema, W., Thévenon, O. (2004), Babys und Arbeitgeber – die Schweiz im Vergleich zu anderen OECD-Ländern, Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (Hg.) Die Volkswirtschaft 11/2004, Bern, S. 5-9

Apps, P., Rees, R. (2004), Fertility, Taxation and Family Policy. *Scandinavian Journal of Economics* 106 (4), 745-763

Bauer, T., Strub, S., Stutz, H. (2004), Familien, Geld und Politik, Zürich/Chur

BFS, Bundesamt für Statistik (2001), Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2000–2060. Neuchâtel

BFS, Bundesamt für Statistik (2002), Öffentliche Bildungsausgaben – Finanzindikatoren 2000, Neuchâtel

BFS, Bundesamt für Statistik (2003), Auf dem Weg zur Gleichstellung, Neuchâtel

BFS, Bundesamt für Statistik (2005a), Kennzahlen Europäische Union, <<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/international/laenderportraits/eu15/blank/kennzahlen.html>> (21.07.2005)

BFS, Bundesamt für Statistik (2005b), Taschenstatistik der Schweiz, Neuchâtel

BFS, Bundesamt für Statistik (2005c), Statistisches Jahrbuch der Schweiz, Neuchâtel

BFS, Bundesamt für Statistik (2005d), Indikatorensysteme, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/systemes_d_indicateurs.html> (21.07.2005)

BFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) (2005), Nachhaltige Familienpolitik: Zukunftssicherung durch einen Dreiklang von Zeitpolitik, finanzieller Transferpolitik und Infrastrukturpolitik. Berlin

Bock-Famulla, Katrin (2002), Volkswirtschaftlicher Ertrag von Kindertagesstätten, Universität Bielefeld, Pressestelle, 4.10.2002

BSV, Bundesamt für Sozialversicherungen (31.01.2005), Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: Bilanz nach zwei Jahren, <http://www.bsv.admin.ch/impulse/daten/d_bilanz_2004.pdf> (14.07.2005)

Credit Suisse (Hrsg) (2005), Familienpolitik ist Wachstumspolitik, Economic Briefing Nr. 40, Zürich

Dickmann, N. (2003), Dokumentation: Demographischer Wandel – Geburtenraten im internationalen Vergleich, IW-Trends 30 (1), Vierteljährliche Zeitschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

EDI, Eidgenössisches Departement des Innern (Hg.) (2004), Familienbericht 2004: Strukturelle Anforderungen an einen bedürfnisgerechte Familienpolitik, BBL, Bern

FORSA (2005), Mehr Kinder. Mehr Leben, <http://www.eltern.de/pdf/mkml_fa2005.pdf> (21.07.2005)

Fux, B. (2003), Entwicklung des Potenzials erhöhter Arbeitsmarktpartizipation von Frauen nach Massgabe von Prognosen über die Haushalts- und Familienstrukturen, Forschungsbericht Nr. 5/03, BSV, Bern.

Gerlach, I., von Hehl, S., Richter, O., Stinsmeier, B., Wetzorke, P. (2004), Familienpolitik der Schweiz im Ländervergleich, Bundesamt für Sozialversicherung, Bern.

Hank, K., Kreyenfeld, M, Spiess, C.K. (2003), Kinderbetreuung und Fertilität in Deutschland, Diskussionspapier 331 des DIW Berlin

Institut für Demoskopie Allensbach (2004), Einflussfaktoren auf die Geburtenrate: Ergebnisse einer Repräsentativbefragung der 18- bis 44jährigen Bevölkerung, mimeo

Knupfer, C., Knöpfel, C. (2004), Die Krux der Einkommenssteigerung für Familienhaushalte. Die Volkswirtschaft 11/2004, 17-19.

Küng Gugler, A (2004), Vereinbarkeit von Beruf und Familie – eine sozioökonomische Herausforderung. Die Volkswirtschaft 11/2004, 10-12.

Lanfranchi, A., Schrottmann R.E. (Hg.) (2004), Kinderbetreuung ausser Haus – eine Entwicklungschance, Bern/Stuttgart/Wien

Littmann-Wernli, S. (2004), Familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton Zürich, in: Statistik-Info 01/2004, Zürich

Losa, F.B., Origoni, P. (2005), Zwischen Familie und Beruf. Der soziokulturelle Einfluss auf das Erwerbsverhalten der Frauen, Demos, 3/2004, BFS, Neuchâtel

Masia, M. (2004), Kinderlosigkeit in der Schweiz: Einfluss von Bildung und Erwerbsorientierung von Frauen auf die Kinderlosigkeit, Lizentiatsarbeit am Soziologischen Institut der Universität Zürich.

Mönninger, M. (2003), Allons, les enfants, Die Zeit 36/2003 <http://zeus.zeit.de/text/2003/36/Franz__Kinder>

Müller Kucera, K., Bauer, T. (2000), Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten. Bericht des Büros für Arbeits- und Sozialpolitische Studien, Bern

OECD, Organisation for Economic Co-Operation and Development (2002), Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life, Vol. 1 – Australia, Denmark, The Netherlands, OECD Publications, Paris

OECD, Organisation for Economic Co-Operation and Development (2003), Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life, Vol. 2 – Austria, Ireland, Japan, OECD Publications, Paris

OECD, Organisation for Economic Co-Operation and Development (2004), Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life, Vol. 3 – New Zealand, Portugal and Switzerland, OECD Publications, Paris

Onnen-Isemann, C. (2003), Familienpolitik und Fertilitätsunterschiede in Europa: Frankreich und Deutschland, <<http://www.bpb.de/files/RXFU7L.pdf>> (21.07.2005)

Reuter, S. (2003), Frankreich: Die vollzeitberufstätige Mutter als Auslaufmodell, <<http://www.bpb.de/files/RXFU7L.pdf>> (21.07.2005)

SAKE (2004), Auf dem Weg zur Gleichstellung, Neuchâtel

Stadtratsprotokoll Zürich (2003), Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich vom 5.11.2003

Tassinari, S. Mecop, Infrac (2005), Familienergänzende Kinderbetreuung in der Schweiz: Aktuelle und zukünftige Nachfragepotentiale. Wissenschaftlicher Bericht, 28.4.2005, Schweizerischer Nationalfonds, NFP 52.

Vesper, D. (2005), Anreize für Kommunen, mehr Kinderbetreuungsmöglichkeiten bereitzustellen. In: DIW Berlin, Politikberatung kompakt 5

World Economic Forum (2005), Women's Empowerment: Measuring the Global Gender Gap, Geneva