

# Positionen

Beiträge zur Ordnungspolitik  
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Wido Geis / Axel Plünnecke

## Fachkräftesicherung durch Familienpolitik

### **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://www.dnb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-24157-6 (Druckausgabe)

ISBN 978-3-602-45957-5 (E-Book|PDF)

## **Die Autoren**

Dr. rer. pol. **Wido Geis**, geboren 1981 in Friedrichshafen; Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion in Tübingen; seit 2011 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Economist im Kompetenzfeld „Humankapital und Innovation“.

Prof. Dr. rer. pol. **Axel Plünnecke**, geboren 1971 in Salzgitter; Studium der Volkswirtschaftslehre in Göttingen und Promotion in Braunschweig; seit 2003 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, seit 2005 stellvertretender Leiter des Wissenschaftsbereichs Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik, außerdem Leiter des Kompetenzfelds „Humankapital und Innovation“; seit 2010 zudem Professor für Wirtschaftswissenschaften an der Deutschen Hochschule für Prävention und Gesundheitsmanagement in Saarbrücken.

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Grafik: Dorothe Harren

© 2013 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon: 0221 4981-452

Fax: 0221 4981-445

[iwmedien@iwkoeln.de](mailto:iwmedien@iwkoeln.de)

[www.iwmedien.de](http://www.iwmedien.de)

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

# Inhalt

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	4
<b>2</b>	<b>Fachkräfteengpässe und Fachkräftepotenziale</b>	6
2.1	Fachkräfteengpässe in Deutschland	6
2.2	Familiäre Gründe als Ursache für ungenutzte Fachkräftepotenziale	12
<b>3</b>	<b>Effekte familienpolitischer Maßnahmen auf die Fachkräftesicherung</b>	17
3.1	Ausbau der Betreuungsinfrastruktur	17
3.2	Zeitpolitische Maßnahmen	29
3.3	Finanzielle Maßnahmen	35
<b>4</b>	<b>Ökonomische Bewertung familienpolitischer Maßnahmen zur Fachkräftesicherung</b>	38
4.1	Ausgaben der öffentlichen Hand für Familienpolitik	38
4.2	Kosten und Nutzen flächendeckender Ganztagsbetreuung	40
<b>5</b>	<b>Schlussfolgerungen</b>	44
	<b>Anhang</b>	46
	<b>Literatur</b>	49
	<b>Kurzdarstellung / Abstract</b>	52

# 1

## Einleitung

Die Qualifikation der Arbeitskräfte ist ein entscheidender Faktor für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes. Die Innovationskraft und die Wachstumsdynamik basieren auf der Verfügbarkeit qualifizierter Fachkräfte mit beruflichen und akademischen Abschlüssen (Geis/Plünnecke, 2012; Erdmann et al., 2012). In den innovationsrelevanten MINT-Qualifikationen (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik) sowie in den Gesundheitsberufen bestehen jedoch aktuell Fachkräfteengpässe (Anger et al., 2012b; BA, 2013). In den nächsten Jahrzehnten wird sich bedingt durch den demografischen Wandel die Anzahl der Personen im erwerbsfähigen Alter sowohl absolut als auch relativ zur Gesamtbevölkerung deutlich verringern und damit auch das Arbeitskräfteangebot verkleinern (Fuchs et al., 2011).

Auch wenn das Hauptaugenmerk der Familienpolitik nicht auf der Fachkräftesicherung liegt, kann sie doch einen wichtigen Beitrag dazu leisten. Dabei sind ihre Wirkungsweisen vielfältig. In der vorliegenden Position werden die ökonomischen Effekte der Familienpolitik betrachtet. Es ist einschränkend darauf hinzuweisen, dass die Ableitungen allein aus dieser Sichtweise getroffen werden. Wie im Folgenden dargestellt, leistet Familienpolitik einen Beitrag zur Erhöhung der Anzahl der (potenziellen) Fachkräfte, zur Intensivierung ihrer Aktivität am Arbeitsmarkt und zur Verbesserung ihrer Qualifikationen. Sie wirkt also auf alle drei Sicherungspfade: „Köpfe“, „Zeit“ und „Produktivität“ (Übersicht 1).

Die Anzahl der „Köpfe“ kann Familienpolitik vorwiegend dadurch erhöhen, dass sie Rahmenbedingungen schafft, die es jungen Familien erleichtern, ihre Kinderwünsche zu verwirklichen. Dabei gilt in aller Regel, dass sich junge Paare umso eher für das erste und weitere Kinder entscheiden, je

### Ansatzpunkte zur Fachkräftesicherung

Übersicht 1

Sicherungspfad „Köpfe“	Sicherungspfad „Zeit“	Sicherungspfad „Produktivität“
<ul style="list-style-type: none"><li>• Geburtenrate erhöhen</li><li>• Nettozuwanderung erhöhen</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Erwerbstätigenquoten erhöhen</li><li>• Jahresarbeitszeit erhöhen</li><li>• Lebensarbeitszeit erhöhen</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Bildungsarmut vermeiden und Höherqualifizierung erleichtern</li><li>• Arbeitsorganisation und lebenslanges Lernen verbessern</li><li>• Innovationskraft steigern</li></ul>

Quelle: Klös/Plünnecke, 2011

einfacher es für sie ist, familiäre Verpflichtungen mit einer beruflichen Tätigkeit zu vereinbaren. Eine Erhöhung der Geburtenrate trägt zwar nicht kurzfristig zur Fachkräftesicherung bei, da die Bevölkerungszunahme erst mit rund zwei Jahrzehnten Verzögerung dem Arbeitsmarkt zugutekommt. In der langen Frist ist sie jedoch ein sehr wirksames Mittel, um Fachkräfteengpässen zu begegnen.

Auch im Bereich der Zuwanderung, dem zweiten Aspekt des Sicherungspfads „Köpfe“, kann Familienpolitik einen Beitrag leisten. Vor allem für Hochqualifizierte, die sich zwischen verschiedenen Zielländern entscheiden können, spielen die Lebensbedingungen vor Ort eine wichtige Rolle. Haben potenzielle Migranten bereits eine Familie oder wollen künftig eine Familie gründen, kann auch der familienpolitische Rahmen ein wichtiges Kriterium für die Ziellandwahl sein. Eine Quantifizierung der Effekte der Familienpolitik ist in diesem Zusammenhang jedoch schwierig.

Im Bereich des Sicherungspfads „Zeit“ kann eine Erhöhung von Beschäftigungsquoten, der Jahresarbeitszeit und der Lebensarbeitszeit zur Fachkräftesicherung beitragen. Vor allem in den ersten beiden Punkten kann Familienpolitik maßgeblich unterstützend wirken. Die Übernahme von Verantwortung in der Familie ist der Hauptgrund dafür, dass weibliche Fachkräfte im erwerbsfähigen Alter und insbesondere junge Mütter ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen oder einschränken. Durch die Schaffung von Rahmenbedingungen, die eine Erwerbstätigkeit für Frauen mit Familienverantwortung einfacher und finanziell attraktiver machen, könnten die Beschäftigungsquoten deutlich gesteigert werden. Ähnliches gilt für eine Verlängerung der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit. Diese wird zu großen Teilen durch die Verbreitung von Teilzeitarbeitsverhältnissen bestimmt, in denen häufig Frauen mit Familienverantwortung tätig sind.

Auch für die Dauer der Lebensarbeitszeit hat Familienpolitik eine Bedeutung. So bestimmt der familienpolitische Rahmen die Gestaltungsmöglichkeiten für kindbedingte Erwerbsunterbrechungen. Darüber hinaus kann Familienpolitik durch Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Pflege verhindern, dass pflegende Angehörige vorübergehend oder vorzeitig aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden.

Im Bereich des Sicherungspfads „Produktivität“ hat Familienpolitik vor allem einen Einfluss auf die Vermeidung von Bildungsarmut und auf die Stärkung der Qualifikationsbasis. Durch die Bereitstellung der Betreuungsinfrastruktur zeichnet sie für die frühkindliche und vorschulische Bildung mitverantwortlich, die maßgeblichen Einfluss auf die Kompetenzentwicklung

der Kinder hat (Cunha/Heckman, 2007). Auf diese Weise beeinflusst sie mittelfristig die Qualifikationsstruktur der Bevölkerung.

Im Folgenden soll dargestellt werden, welchen Beitrag konkrete Maßnahmen der Familienpolitik zur Fachkräftesicherung leisten können. Hierzu sind drei Schritte notwendig. Im ersten Schritt wird ermittelt, in welchem Umfang in verschiedenen Berufsgruppen ungenutzte Fachkräftepotenziale vorhanden und inwieweit diese auf familiäre Gründe zurückzuführen sind (Kapitel 2). Im zweiten Schritt wird untersucht, mit welchen Maßnahmen Familienpolitik zur Fachkräftesicherung beitragen kann (Kapitel 3). Im dritten Schritt werden ausgewählte Maßnahmen ökonomisch bewertet, wobei besonders auf die Bedeutung der Betreuungs- und Bildungsinfrastruktur für Kinder im Alter von zwölf Monaten bis zwölf Jahren eingegangen wird (Kapitel 4).

## **2** Fachkräfteengpässe und Fachkräftepotenziale

### **2.1 Fachkräfteengpässe in Deutschland**

Obwohl der demografische Wandel bisher kaum Auswirkungen auf die Anzahl der Erwerbstätigen hat, treten bereits heute Fachkräfteengpässe auf. So zeigt eine aktuelle Engpassanalyse der Bundesagentur für Arbeit (BA, 2013), dass es erhebliche Engpässe in Gesundheits- und naturwissenschaftlich/technischen Berufen gibt. Der Mangel bei den Allgemeinmedizinerinnen ist vor allem in den ländlichen Gebieten der ostdeutschen Bundesländer spürbar (Kopetsch, 2010).

Um abschätzen zu können, welchen Beitrag Familienpolitik zur Fachkräftesicherung leisten kann, muss zunächst analysiert werden, in welchem Umfang in Deutschland in den verschiedenen Qualifikationsgruppen ungenutzte Fachkräftepotenziale existieren. Um die Übersichtlichkeit zu wahren, werden im Folgenden die verschiedenen Qualifikationen in sechs Fachrichtungen unterteilt, nämlich in:

- Abschlüsse in Mathematik, Informatik und Naturwissenschaften (MIN),
- Abschlüsse im Bereich Technik,
- Abschlüsse im Bereich Gesundheit,
- Abschlüsse in Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften,
- Abschlüsse in Erziehungs-, Sprach- und Kulturwissenschaften (inklusive Sport) und

- Abschlüsse in sonstigen Bereichen, unter anderem Ernährung, Landwirtschaft und Kunst.

Zudem wird zwischen zwei Qualifikationsstufen differenziert, nämlich Fachkräften mit Hochschulabschluss und Fachkräften mit beruflichem Abschluss.

In der Regel stehen nur Fachkräfte im erwerbsfähigen Alter dem Arbeitsmarkt zur Verfügung. Daher fokussieren sich die folgenden Ausführungen auf Personen im Alter zwischen 20 und 65 Jahren. Diese Abgrenzung entspricht nicht der klassischen Definition des erwerbsfähigen Alters, die von 15 bis 65 Jahren reicht, ist aber für die Analyse geeigneter, da sich der überwiegende Teil der unter 20-Jährigen noch in Ausbildung befindet und dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung steht. In der betrachteten Altersgruppe hatten im Jahr 2009 insgesamt 8,2 Millionen Personen in Deutschland einen Hochschul- und 30,8 Millionen einen beruflichen Abschluss. Die größten Fachgruppen waren bei den Akademikern Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler mit 2,3 Millionen Personen, Erziehungs-, Sprach- und Kulturwissenschaftler mit 2,1 Millionen Personen und die Ingenieure (= Akademiker in der Fachrichtung Technik) mit 1,7 Millionen Personen. Bei den beruflich Qualifizierten waren im technischen Bereich Qualifizierte die größte Gruppe mit 11,8 Millionen Personen, gefolgt von Fachkräften im Bereich Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften mit 9,5 Millionen Personen (Tabellen 1 und 2).

Nicht alle Personen im erwerbsfähigen Alter sind auch am Arbeitsmarkt aktiv. Im Jahr 2009 betrug die Gesamtzahl der erwerbstätigen Personen zwischen 20 und 65 Jahren bei den Hochschulabsolventen 6,5 Millionen und bei den beruflich Qualifizierten 21,6 Millionen. Nicht mitgezählt wurden dabei die Personen, die zwar eine Beschäftigung hatten, dieser aber aufgrund von Altersteilzeit, Elternzeit, Krankheit oder Ähnlichem zum Befragungszeitpunkt nicht nachgingen. Die Erwerbstätigenquoten lagen somit für die 20- bis 65-jährigen Hochschulabsolventen insgesamt bei 78,5 Prozent und für die beruflich Qualifizierten bei 70,3 Prozent. Dabei bestanden allerdings deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Fachrichtungen.

Bei den Personen mit akademischem Abschluss wies der Bereich Gesundheit mit 81,3 Prozent die höchste Erwerbstätigenquote auf, dicht gefolgt von dem Bereich Mathematik, Informatik und Naturwissenschaften mit 80,3 Prozent und den Bereichen Technik sowie Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften mit jeweils 80,2 Prozent. Akademiker im Bereich Erziehungs-, Sprach- und Kulturwissenschaften hatten mit 74,2 Prozent eine mit Abstand niedrigere Erwerbstätigenquote. Auch die Erwerbstätigenquote der sonstigen Fachrichtungen war mit 76,9 Prozent deutlich niedriger als bei den führenden

# Akademiker nach Fachrichtung

Tabelle 1

im Alter von 20 bis 65 Jahren

	Mathematik, Informatik und Natur- wissen- schaften	Technik	Gesund- heit	Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissen- schaften	Erziehungs-, Sprach- und Kultur- wissen- schaften	Sonstige/ ohne Angabe	Ins- gesamt
<b>Personen im erwerbsfähigen Alter</b>							
in 1.000	801	1.738	610	2.277	2.147	649	8.222
<b>Vollzeiterwerbstätige</b>							
in 1.000	552	1.274	416	1.579	1.088	369	5.279
Anteil an allen Personen, in Prozent	68,9	73,3	68,2	69,4	50,7	56,9	64,2
<b>Teilzeiterwerbstätige</b>							
in 1.000	91	121	79	246	505	130	1.173
Anteil an allen Personen, in Prozent	11,4	7,0	13,0	10,8	23,5	20,1	14,3
Vollzeit- äquivalente, in 1.000	45	60	42	125	261	63	597
<b>Erwerbstätige insgesamt</b>							
in 1.000	644	1.395	496	1.826	1.593	499	6.453
Anteil an allen Personen, in Prozent	80,3	80,2	81,3	80,2	74,2	76,9	78,5
Vollzeit- äquivalente, in 1.000	597	1.334	459	1.705	1.350	432	5.876
Anteil an allen Personen, in Prozent	74,5	76,7	75,2	74,9	62,9	66,6	71,5

Der „Anteil an allen Personen“ bezieht sich auf Akademiker im erwerbsfähigen Alter der jeweiligen Fachrichtung; Rundungsdifferenzen.

Eigene Berechnungen auf Basis von Forschungsdatenzentrum der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus 2009

Bereichen. Bei den beruflich Qualifizierten lag der Bereich Mathematik, Informatik und Naturwissenschaften mit einer Erwerbstätigenquote von 75,3 Prozent vorn, gefolgt von den Bereichen Gesundheit und Technik mit 71,9 und 71,7 Prozent sowie den sonstigen Fachrichtungen mit 67,7 Prozent.

# Beruflich Qualifizierte nach Fachrichtung

Tabelle 2

im Alter von 20 bis 65 Jahren

	Mathematik, Informatik und Natur- wissen- schaften	Technik	Gesund- heit	Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissen- schaften	Erziehungs-, Sprach- und Kultur- wissen- schaften	Sonstige/ ohne Angabe	Ins- gesamt
<b>Personen im erwerbsfähigen Alter</b>							
in 1.000	364	11.793	3.081	9.545	1.185	4.798	30.765
<b>Vollzeiterwerbstätige</b>							
in 1.000	233	7.614	1.286	4.372	479	2.271	16.255
Anteil an allen Personen, in Prozent	64,0	64,6	41,7	45,8	40,4	47,3	52,8
<b>Teilzeiterwerbstätige</b>							
in 1.000	41	844	929	2.232	341	975	5.363
Anteil an allen Personen, in Prozent	11,3	7,2	30,2	23,4	28,8	20,3	17,4
Vollzeit- äquivalente, in 1.000	21	390	464	1.068	177	453	2.573
<b>Erwerbstätige insgesamt</b>							
in 1.000	274	8.458	2.215	6.605	820	3.246	21.618
Anteil an allen Personen, in Prozent	75,3	71,7	71,9	69,2	69,2	67,7	70,3
Vollzeit- äquivalente, in 1.000	254	8.004	1.750	5.440	656	2.724	18.828
Anteil an allen Personen, in Prozent	69,7	67,9	56,8	57,0	55,4	56,8	61,2

Der „Anteil an allen Personen“ bezieht sich auf beruflich Qualifizierte im erwerbsfähigen Alter der jeweiligen Fachrichtung; Rundungsdifferenzen.

Eigene Berechnungen auf Basis von Forschungsdatenzentrum der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus 2009

Erwerbstätigenzahlen und -quoten geben einen guten Überblick über die Teilhabe einzelner Personengruppen am Arbeitsmarkt. Sie sagen jedoch wenig über den Umfang der Erwerbsbeteiligung aus, da sie voll- und teilzeit-tätige Personen gleich gewichten. Daher wurden zusätzlich Erwerbstätigen-

zahlen in Vollzeitäquivalenten ermittelt. Hierfür wurde die Gesamtzahl der von Teilzeittätigen der jeweiligen Fachrichtungen und Qualifikationsstufen gearbeiteten Stunden errechnet und bestimmt, wie viele Vollzeittätige bei Zugrundelegung einer 40-Stunden-Woche notwendig wären, um diese Stundenzahl zu erreichen. Diese Zahl Teilzeittätiger in Vollzeitäquivalenten wurde mit der Zahl Vollzeittätiger addiert, um die Gesamtzahl Erwerbstätiger in Vollzeitäquivalenten zu erhalten.

In Vollzeitäquivalenten gerechnet ergeben sich Gesamtzahlen von 5,9 Millionen erwerbstätigen Hochschulabsolventen und 18,8 Millionen erwerbstätigen beruflich Qualifizierten im Alter von 20 bis 65 Jahren (vgl. Tabellen 1 und 2). Setzt man die Beschäftigung in Vollzeitäquivalenten in Bezug zur Gesamtzahl der Akademiker im erwerbsfähigen Alter, ergibt sich ein Anteil von 71,5 Prozent. Das heißt, knapp drei Viertel der theoretisch verfügbaren Fachkräftekapazitäten wurden im Jahr 2009 auch genutzt. Bei den beruflich Qualifizierten lag der Nutzungsgrad bei 61,2 Prozent.

Auf beiden Qualifikationsstufen unterscheiden sich die Nutzungsgrade sehr deutlich zwischen den einzelnen Fachrichtungen. Bei den Akademikern wies der Bereich Technik mit 76,7 Prozent die höchste Nutzung auf, gefolgt von den Bereichen Gesundheit, Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften sowie Mathematik, Informatik und Naturwissenschaften mit jeweils rund 75 Prozent. Der Nutzungsgrad im Bereich Erziehungs-, Sprach- und Kulturwissenschaften lag mit 62,9 Prozent ungefähr 12 Prozentpunkte niedriger. Bei den beruflich Qualifizierten zeigte sich in den Bereichen Mathematik, Informatik und Naturwissenschaften mit 69,7 Prozent und Technik mit 67,9 Prozent eine besonders hohe Nutzung, wohingegen die Nutzungsgrade in allen anderen Bereichen zwischen 55 Prozent und 57 Prozent betragen. Vor allem die Fachrichtungen mit einem hohen Frauenanteil nutzten das Fachkräftepotenzial relativ wenig – hier spielen hohe Teilzeitquoten eine wichtige Rolle (Schäfer et al., 2013).

Familienpolitik kann besonders die Teilhabe von Frauen stärken, die aufgrund von Anforderungen in der Familie bisher nicht oder nur in geringem Umfang erwerbstätig sind. Dies betrifft vor allem Mütter mit Kindern bis zu einem Alter von zwölf Jahren, die häufig eine kontinuierliche Betreuung benötigen. Mütter mit Kindern unter zwölf Jahren stellten im Jahr 2009 jeweils 11 Prozent der Akademiker und beruflich qualifizierten Personen im erwerbsfähigen Alter (Tabelle 3). Ihr Anteil an den erwerbstätigen Akademikern lag bei 9 Prozent und an den erwerbstätigen beruflich Qualifizierten bei 10 Prozent. In Vollzeitäquivalenten gemessen waren 377.000 dieser Mütter aus dem

# Fachkräftepotenziale von Müttern mit Kindern unter zwölf Jahren

Tabelle 3

Mütter im Alter von 20 bis 65 Jahren

	Mathematik, Informatik und Naturwissenschaften	Technik	Gesundheit	Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften	Erziehungs-, Sprach- und Kulturwissenschaften	Sonstige/ohne Angabe	Insgesamt
<b>Mit Hochschulabschluss</b>							
in 1.000	59	84	90	255	334	81	902
Anteil an allen Personen, in Prozent	7,4	4,8	14,7	11,2	15,5	12,4	11,0
Erwerbstätige, in 1.000	35	52	60	157	201	49	554
Anteil an allen Erwerbstätigen, in Prozent	5,4	3,7	12,1	8,6	12,6	9,8	8,6
Erwerbstätige in Vollzeitäquivalenten, in 1.000	23	36	44	111	132	31	377
Anteil an allen Erwerbstätigen <sup>1</sup> , in Prozent	3,9	2,7	9,6	6,5	9,8	7,1	6,4
<b>Mit beruflichem Abschluss</b>							
in 1.000	21	305	753	1.510	253	647	3.489
Anteil an allen Personen, in Prozent	5,8	2,6	24,4	15,8	21,4	13,5	11,3
Erwerbstätige, in 1.000	13	172	463	898	150	351	2.047
Anteil an allen Erwerbstätigen, in Prozent	4,7	2,0	20,9	13,6	18,3	10,8	9,5
Erwerbstätige in Vollzeitäquivalenten, in 1.000	10	105	271	517	94	206	1.202
Anteil an allen Erwerbstätigen <sup>1</sup> , in Prozent	3,8	1,3	15,5	9,5	14,4	7,6	6,4

Der „Anteil an allen Personen (Erwerbstätigen)“ bezieht sich auf Personen (Erwerbstätige) im erwerbsfähigen Alter der jeweiligen Qualifikationsstufe und Fachrichtung (vgl. Tabellen 1 und 2); Rundungsdifferenzen; <sup>1</sup> in Vollzeitäquivalenten.

Eigene Berechnungen auf Basis von Forschungsdatenzentrum der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus 2009

akademischen und 1,2 Millionen aus dem beruflich qualifizierten Bereich erwerbstätig. Das entsprach (nach Vollzeitäquivalenten) jeweils 6,4 Prozent der Erwerbstätigen der beiden Qualifikationsstufen.

Differenziert man nach Fachrichtungen, war der Anteil von Müttern mit Hochschulabschluss und Kindern unter zwölf Jahren an allen Personen mit entsprechenden Abschlüssen im Bereich Erziehungs-, Sprach- und Kulturwissenschaften mit 15,5 Prozent am höchsten, gefolgt vom Bereich Gesundheit mit 14,7 Prozent. Bei den beruflichen Abschlüssen findet sich der größte Anteil mit 24,4 Prozent im Bereich Gesundheit, gefolgt von Erziehungs-, Sprach- und Kulturwissenschaften mit 21,4 Prozent. In allen Fachrichtungen liegen die Anteile von Müttern mit Kindern unter zwölf Jahren an den Erwerbstätigen deutlich niedriger als der Anteil dieser Mütter an der Gesamtbevölkerung zwischen 20 und 65 Jahren. Wird die Beschäftigtenzahl in Vollzeitäquivalenten ermittelt, ist der Anteil der Mütter mit Kindern unter zwölf Jahren noch einmal niedriger.

Dies deutet darauf hin, dass sich familienpolitische Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf deutlich auf das Fachkräfteangebot von Frauen mit Kindern auswirken können. Vor allem können sie dazu beitragen, Fachkräfteengpässe im Gesundheitswesen und in der Pflegewirtschaft zu vermeiden. Ihr möglicher Beitrag zur Fachkräftesicherung bei technischen Berufen dürfte hingegen aufgrund des geringen Anteils von Müttern mit solchen Qualifikationen sehr begrenzt sein.

## **2.2 Familiäre Gründe als Ursache für ungenutzte Fachkräftepotenziale**

Um besser abschätzen zu können, in welchem Ausmaß Familienpolitik zur Fachkräftesicherung beitragen kann, muss betrachtet werden, inwieweit familiäre Gründe tatsächlich die Ursache für Inaktivität am Arbeitsmarkt sind. Dies ist nicht offensichtlich, da zum Beispiel auch der Gesundheitszustand die Erwerbstätigkeit einer jungen Mutter verhindern kann. Im Folgenden werden Personen, die keine Erwerbstätigkeit anstreben und bei der Befragung zum Mikrozensus als Hauptgrund hierfür die Betreuung von Kindern, von pflegebedürftigen Personen oder sonstige persönliche oder familiäre Verpflichtungen angaben, zusammengefasst und als aus familiären Gründen nicht erwerbstätig bezeichnet. Personen, die in Teilzeit tätig sind und als Grund hierfür die Betreuung von Kindern, von pflegebedürftigen Personen oder sonstige persönliche oder familiäre Verpflichtungen nannten, werden als familienbedingt teilzeittätig definiert.

Nur ein kleiner Teil der Personen im Alter zwischen 20 und 65 Jahren ist aus familiären Gründen nicht erwerbstätig. Im Jahr 2009 waren dies insgesamt 184.000 Akademiker und 1,04 Millionen beruflich Qualifizierte (Tabelle 4). Das entspricht Anteilen von 2,2 Prozent aller Hochschulabsolventen und 3,4 Prozent aller Personen mit beruflichem Abschluss im Alter zwischen 20 und 65 Jahren. Dabei waren 174.000 familienbedingt nicht erwerbstätige Personen mit Hochschulabschluss Akademikerinnen und 1,01 Millionen

## Familienbedingte Nichterwerbstätigkeit

Tabelle 4

Nichterwerbstätige im Alter von 20 bis 65 Jahren, in 1.000

	Mathe- matik, Informatik und Natur- wissen- schaften	Technik	Gesund- heit	Rechts-, Wirt- schafts- und Sozial- wissen- schaften	Erziehungs-, Sprach- und Kultur- wissen- schaften	Sonstige/ ohne Angabe	Ins- gesamt
Nicht erwerbs- tätige Personen mit Hochschul- abschluss	13	19	12	49	71	18	184
Nicht erwerbs- tätige Frauen mit Hochschul- abschluss	12	17	12	47	70	17	174
Nicht erwerbs- tätige Frauen mit Hochschul- abschluss und Kindern unter zwölf Jahren	9	12	9	37	49	12	127
Nicht erwerbs- tätige Personen mit beruflichem Abschluss	4	117	172	469	60	221	1.044
Nicht erwerbs- tätige Frauen mit beruflichem Abschluss	4	99	171	462	60	218	1.014
Nicht erwerbs- tätige Frauen mit beruflichem Abschluss und Kindern unter zwölf Jahren	3	52	116	253	38	134	594

Rundungsdifferenzen.

Eigene Berechnungen auf Basis von Forschungsdatenzentrum der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus 2009

beruflich qualifizierte Frauen – ein Anteil von jeweils deutlich über 90 Prozent. Gut vier Fünftel der familienbedingt nicht erwerbstätigen Akademikerinnen (127.000) und knapp drei Fünftel der familienbedingt nicht erwerbstätigen beruflich qualifizierten Frauen (594.000) waren Mütter mit Kindern im Alter von unter zwölf Jahren.

Bei den einzelnen Fachrichtungen zeigt sich, dass familienbedingte Nichterwerbstätigkeit bei Akademikern im Bereich Erziehungs-, Sprach- und Kulturwissenschaften mit 3,3 Prozent aller Personen dieser Fachrichtung im erwerbsfähigen Alter besonders weit verbreitet war. Besonders selten war sie mit 1,1 Prozent aller Beschäftigten im Bereich Technik und mit 1,6 Prozent im Bereich Mathematik, Informatik und Naturwissenschaften, was auf die geringen Frauenanteile in diesen Fachrichtungen zurückzuführen ist. Bei den beruflich Qualifizierten sind die Unterschiede zwischen den Fachrichtungen noch größer. Die größten Anteile familienbedingt Nichterwerbstätiger fanden sich hier in den Bereichen Gesundheit mit 5,6 Prozent sowie Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften und Erziehungs-, Sprach- und Kulturwissenschaften mit jeweils rund 5 Prozent. Die geringsten Anteile wiesen die Bereiche Technik sowie Mathematik, Informatik und Naturwissenschaften mit jeweils rund 1 Prozent auf.

Familienbedingte Teilzeitarbeit ist etwas häufiger als familienbedingte Nichterwerbstätigkeit. Im Jahr 2009 arbeiteten 505.000 oder 6,1 Prozent aller Hochschulabsolventen im Alter zwischen 20 und 65 Jahren und 2,53 Millionen oder 8,2 Prozent aller beruflich Qualifizierten aus familiären Gründen in Teilzeit (Tabelle 5). Dabei ist familienbedingte Teilzeittätigkeit wie familienbedingte Nichterwerbstätigkeit ein Phänomen, das fast ausschließlich Frauen betrifft. So waren mit 472.000 familienbedingt teilzeittätigen Akademikerinnen und 2,47 Millionen beruflich Qualifizierten deutlich über 90 Prozent des gesamten Potenzials Frauen. Allerdings lagen mit knapp zwei Drittel der Akademikerinnen (302.000) und gut der Hälfte der beruflich qualifizierten Frauen (1,3 Millionen) die Anteile der Mütter mit Kindern unter zwölf Jahren bei den familienbedingt Teilzeittätigen niedriger als bei den familienbedingt Nichterwerbstätigen.

Differenziert nach Fachrichtungen fanden sich die größten Anteile familienbedingt Teilzeittätiger bei den Akademikern mit 10,1 Prozent im Bereich Erziehungs-, Sprach- und Kulturwissenschaften und in den Bereichen Gesundheit (7 Prozent) sowie sonstige Fachrichtungen (6,6 Prozent). Auch bei den beruflich Qualifizierten gab es in den Bereichen Gesundheit (17,4 Prozent) und Erziehungs-, Sprach- und Kulturwissenschaften (13,6 Prozent) die

## Familienbedingte Teilzeiterwerbstätigkeit

Tabelle 5

Teilzeiterwerbstätige im Alter von 20 bis 65 Jahren, in 1.000

	Mathe- matik, Informatik und Natur- wissen- schaften	Technik	Gesund- heit	Rechts-, Wirt- schafts- und Sozial- wissen- schaften	Erziehungs-, Sprach- und Kultur- wissen- schaften	Sonstige/ ohne Angabe	Ins- gesamt
Teilzeiterwerbs- tätige Personen mit Hochschul- abschluss	33	44	43	126	216	43	505
Teilzeiterwerbs- tätige Frauen mit Hochschul- abschluss	29	38	41	119	204	40	472
Teilzeiterwerbs- tätige Frauen mit Hochschul- abschluss und Kindern unter zwölf Jahren	20	28	29	85	113	27	302
Teilzeiterwerbs- tätige Personen mit beruflichem Abschluss	12	217	535	1.190	161	410	2.525
Teilzeiterwerbs- tätige Frauen mit beruflichem Abschluss	11	189	530	1.178	158	400	2.466
Teilzeiterwerbs- tätige Frauen mit beruflichem Abschluss und Kindern unter zwölf Jahren	6	94	304	601	89	199	1.293

Rundungsdifferenzen.  
Eigene Berechnungen auf Basis von Forschungsdatenzentrum der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder,  
Mikrozensus 2009

höchsten Anteile familienbedingt Teilzeittätiger. Bei den Müttern mit Kindern unter zwölf Jahren existieren nur kleine Unterschiede zwischen den einzelnen Fachrichtungen.

Summiert man familienbedingt Nichterwerbstätige und die Unterbeschäftigung von Teilzeittätigen in Vollzeitäquivalenten, waren im Jahr 2009 insgesamt 433.000 oder rund 5 Prozent aller Akademiker zwischen 20 und 65 Jahren familienbedingt unterbeschäftigt (Tabelle 6). Sehr viele familienbedingt

# Familienbedingte Unterbeschäftigung in Vollzeitäquivalenten

Tabelle 6

Angaben in 1.000

	Mathematik, Informatik und Natur- wissen- schaften	Technik	Gesund- heit	Rechts-, Wirtschafts- und Sozial- wissen- schaften	Erziehungs-, Sprach- und Kultur- wissen- schaften	Sonstige/ ohne Angabe	Ins- gesamt
<b>Mit Hochschulabschluss</b>							
Insgesamt	30	41	33	109	178	42	433
Frauen	27	35	32	104	172	39	409
Frauen mit Kindern unter zwölf Jahren	19	26	23	77	107	28	280
<b>Mit beruflichem Abschluss</b>							
Insgesamt	10	237	458	1.107	142	452	2.407
Frauen	9	204	455	1.094	141	444	2.346
Frauen mit Kindern unter zwölf Jahren	5	104	288	586	85	250	1.319
Rundungsdifferenzen. Eigene Berechnungen auf Basis von Forschungsdatenzentrum der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus 2009							

Unterbeschäftigte existierten dabei in den Bereichen Erziehungs-, Sprach- und Kulturwissenschaften mit 178.000 und Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften mit 109.000 Vollzeitäquivalenten. In den Bereichen Mathematik, Informatik und Naturwissenschaften, Gesundheit und Technik war die familienbedingte Inaktivität mit 30.000, 33.000 und 41.000 Vollzeitäquivalenten deutlich kleiner. Bei den beruflich Qualifizierten gab es eine große familienbedingte Unterbeschäftigung bei Berufen in den Bereichen Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften mit 1,1 Millionen und Gesundheit mit 458.000 Vollzeitäquivalenten. Wie bei den Hochschulabsolventen war die Zahl familienbedingt Unterbeschäftigter in den Bereichen Mathematik, Informatik und Naturwissenschaften sowie Technik vergleichsweise niedrig.

Da Familienpolitik kurz- bis mittelfristig vorwiegend familienbedingte Unterbeschäftigung reduzieren kann, zeigen diese Ergebnisse, dass der mögliche familienpolitische Beitrag zur Fachkräftesicherung in den einzelnen Fachrichtungen sehr unterschiedlich ist. In den technischen Sektoren sind die aktivierbaren Potenziale relativ klein. Familienpolitische Maßnahmen können also wahrscheinlich in einem Gesamtkonzept zur Reduzierung be-

stehender und zur Vermeidung zukünftiger Fachkräftengpässe im MINT-Bereich nur eine flankierende Rolle spielen. Im Gesundheitsbereich und hier besonders in den Pflegeberufen können sie hingegen einen großen Beitrag zur Fachkräftesicherung leisten.

Familienpolitik kann die Rahmenbedingungen dafür schaffen, dass Personen, die aus familiären Gründen nicht erwerbstätig sind oder nur Teilzeit arbeiten, in der Familie entlastet werden und so ihre Aktivität am Arbeitsmarkt steigern können. Allerdings ist nicht davon auszugehen, dass alle betroffenen Personen die so entstehenden Freiräume auch nutzen würden. Viele Mütter betreuen etwa ihre Kinder nicht nur aufgrund mangelnder Ganztagsbetreuungsangebote zu großen Teilen zu Hause, sondern auch weil dies ihren Präferenzen entspricht. Daher lässt sich mithilfe der deskriptiven Analysen nicht beantworten, welcher Teil der familienbedingt ungenutzten Fachkräftepotenziale durch familienpolitische Maßnahmen reduziert werden könnte.

Eine Abschätzung des aktivierbaren Potenzials auf Basis der Fragen zur gewünschten Arbeitszeit im Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) oder im Mikrozensus (beispielsweise Eichhorst et al., 2011) würde die Quantifizierung des Beitrags von Familienpolitik zur Fachkräftesicherung kaum verbessern. Die Fragen zu gewünschten Arbeitszeiten richten sich in beiden Erhebungen nur an Erwerbstätige und gehen von den gegebenen Rahmenbedingungen aus. Familienpolitische Maßnahmen und vor allem Betreuungsangebote ändern jedoch gerade diese Rahmenbedingungen für Familien.

## 3

## Effekte familienpolitischer Maßnahmen auf die Fachkräftesicherung

### 3.1 Ausbau der Betreuungsinfrastruktur

Familienpolitische Maßnahmen können die Verfügbarkeit von Fachkräften für den Arbeitsmarkt auf verschiedene Weise beeinflussen und damit zur Fachkräftesicherung beitragen. Es lassen sich drei Wirkungskanäle unterscheiden:

- Teilhabe von Fachkräften mit Familienverantwortung am Arbeitsmarkt im von ihnen gewünschten Umfang ermöglichen,
- Strukturen schaffen, die eine umfangreiche Teilhabe am Arbeitsmarkt für Fachkräfte attraktiv machen,

- Fachkräftepotenzial stärken, vor allem durch eine Erhöhung der Lebensarbeitszeit, einen verbesserten Zugang zu Bildung und zu Qualifikationen sowie eine Erleichterung der Entscheidung für Kinder.

Die Übernahme von Verantwortung in der Familie, sei es für ein Kind oder für einen pflegebedürftigen Angehörigen, führt häufig dazu, dass die betroffenen Personen nicht oder nur in geringem Umfang erwerbstätig sein können und familienbedingt ungenutzte Fachkräftepotenziale auftreten. Da Mütter empirisch betrachtet zumeist für die Versorgung der Kinder verantwortlich zeichnen und Frauen auch den Großteil der hauswirtschaftlichen und der Pflegeaufgaben übernehmen, ist es nicht verwunderlich, dass beinahe das gesamte familienbedingt nicht genutzte Fachkräftepotenzial bei Frauen liegt (vgl. Abschnitt 2.2). Die meisten Frauen, die Verantwortung in der Familie übernommen haben, wollen nicht in vollem Umfang erwerbstätig sein. Allerdings wünschen sich viele von ihnen dennoch eine stärkere Teilhabe am Arbeitsmarkt (Wanger, 2011).

Familienpolitik kann Personen mit Familienverantwortung eine Teilhabe am Arbeitsmarkt im von ihnen gewünschten Umfang ermöglichen. Hierzu ist eine Betreuungs- und Versorgungsinfrastruktur bereitzustellen, die es diesen Personen erlaubt, Beruf und Familie zu vereinbaren. Ab August 2013 besteht für alle Kinder im Alter ab zwölf Monaten ein Anspruch auf einen öffentlich geförderten Betreuungsplatz in einer Kindertageseinrichtung oder bei Tageseltern. Auch wenn Zahlen des Statistischen Bundesamts zufolge im Jahr 2012 noch rund 220.000 Plätze gefehlt haben (Statistisches Bundesamt, 2012a), ist doch davon auszugehen, dass in einigen Jahren allen Kindern ab dem zwölften Lebensmonat ein Betreuungsplatz zur Verfügung stehen dürfte, soweit sich die Eltern diesen wünschen. Mit Blick auf Eltern und besonders auf Mütter mit Kindern im Alter von unter zwölf Monaten geht die Politik einen anderen Weg. Hier wurde mit der Einführung des Elterngelds und der bestehenden Elternzeit ein Umfeld sichergestellt, welches eine ausschließliche Betreuung in der Familie möglich und finanziell attraktiv macht.

Ob und in welchem Umfang Mütter erwerbstätig sind, wird allerdings nicht allein von der Verfügbarkeit eines Betreuungsplatzes, sondern auch vom zeitlichen Umfang der Kinderbetreuung bestimmt. Für Arbeitszeiten, die außerhalb der Betreuungszeiten liegen, müssen gerade für kleine Kinder andere Betreuungsarrangements gefunden werden. Dies gestaltet sich häufig schwierig, sodass die Betreuungszeiten die möglichen Arbeitszeiten der Mütter einschränken. Eine ausschließliche Halbtagsbetreuung erschwert eine Vollzeittätigkeit.

In den meisten Bundesländern gibt es Regelungen zum Mindestbetreuungsumfang in Kindertageseinrichtungen. Allerdings folgen diese keinem bundesweiten Standard und unterscheiden sich sehr stark (Tabelle 7). Mit einem Umfang von jeweils zehn Stunden garantieren Thüringen und Sachsen-Anhalt (für Kinder erwerbstätiger Eltern) eine Ganztagsbetreuung. Ein Anspruch auf eine erweiterte Halbtagsbetreuung mit einem Umfang von fünf bis sieben Stunden besteht in Berlin, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und im Saarland. Die anderen Länder garantieren entweder nur eine vierstündige Betreuung oder haben gar keinen Mindestumfang definiert.

Eine Ganztagsbetreuung im Umfang von zehn Stunden garantieren für Grundschul Kinder (Bertelsmann Stiftung, 2012) ebenfalls nur Sachsen-Anhalt (bis zur sechsten Jahrgangsstufe bei erwerbstätigen Eltern) und Thüringen (bis zur vierten Jahrgangsstufe). In den anderen Bundesländern ist die Betreuungssituation für Grundschüler uneinheitlich und weniger transparent. Auch wenn Ganztagschulen weiter ausgebaut werden, findet Ganztagsbe-

## Betreuungsumfang in Kindertageseinrichtungen

Tabelle 7

nach Bundesland

Bundesland	Anspruch ab Alter, in Jahren	Geregelter Mindestumfang	Garantierte Betreuungszeiten, in Stunden
Baden-Württemberg	3	Nein	
Bayern	3	Nein	
Berlin	3	Ja	5–7
Brandenburg	3	Ja	6
Bremen	3	Ja	4
Hamburg	3	Ja	5
Hessen	3	Nein	
Mecklenburg-Vorpommern	3	Ja	6
Niedersachsen	3	Ja	4
Nordrhein-Westfalen	3	Nein	
Rheinland-Pfalz	2	Ja	7
Saarland	3	Ja	6
Sachsen	3	Nein	
Sachsen-Anhalt	0	Ja	5 / 10 (Erwerbstätige)
Schleswig-Holstein	3	Ja	4
Thüringen	1	Ja	10

Stand: Juni 2011.

Quelle: Bertelsmann Stiftung, 2012

betreuung heute noch in Horten etwa im selben Umfang wie in Ganztagschulen statt. Laut Bertelsmann Stiftung (2012) besuchten im Jahr 2009 rund 15 Prozent der Grundschul Kinder unter elf Jahren eine Ganztagschule, 10 Prozent einen Kinderhort und 3 Prozent beides. Hinzu kommt, dass sich die Rege-

## Kinder in Betreuung und Ganztagsbetreuung

Tabelle 8

im Jahr 2011 nach Bundesland, in Prozent an allen Kindern beziehungsweise an allen institutionell betreuten Kindern

Bundesland	Ein- bis unter Dreijährige			Drei- bis unter Sechsjährige		Sechs- bis unter Zehnjährige <sup>1</sup>
	Betreuungsquote Einjährige	Betreuungsquote Zweijährige	Ganztagsbetreuungsquote <sup>2</sup>	Betreuungsquote	Ganztagsbetreuungsquote	Ganztagsbetreuungsquote
Baden-Württemberg	18	42	30	98	16	13
Bayern	20	40	29	91	28	16
Berlin	48	76	65	95	61	70
Brandenburg	65	82	69	96	60	91
Bremen	21	56	54	90	30	37
Hamburg	38	56	61	93	45	48
Hessen	22	41	57	94	43	24
Mecklenburg-Vorpommern	66	83	63	96	62	61
Niedersachsen	18	37	33	93	19	15
Nordrhein-Westfalen	13	33	54	93	39	29
Rheinland-Pfalz	14	58	41	98	40	24
Saarland	21	38	63	95	32	29
Sachsen	53	77	78	95	80	77
Sachsen-Anhalt	72	88	64	95	65	62
Schleswig-Holstein	23	39	40	91	21	24
Thüringen	54	84	88	97	92	78
Ostdeutsche Bundesländer <sup>3</sup>	61	82	73	96	73	75
Westdeutsche Bundesländer <sup>3</sup>	18	39	41	94	30	21
Deutschland	26	47	53	94	38	30

<sup>1</sup> Schuljahr 2009/2010. <sup>2</sup> Unter Dreijährige. <sup>3</sup> Ohne Berlin.

Quelle: Bertelsmann Stiftung, 2012

lungen zum Betreuungsumfang in Ganztagschulen nicht nur zwischen den Bundesländern, sondern häufig auch zwischen den Schultypen (offene versus gebundene Ganztagschule) unterscheiden und Ganztagschulen nicht in jedem Fall eine Ganztagsbetreuung im eigentlichen Sinne leisten. So gilt etwa für Ganztagschulen in Baden-Württemberg eine Mindestöffnungszeit von sieben Stunden an drei Tagen in der Woche. Öffnungszeiten während der Ferien sind nicht vorgesehen (Bertelsmann Stiftung, 2012). Damit entspricht der Mindestumfang weniger als einer erweiterten Halbtagsbetreuung.

Vergleicht man die Anteile der Kinder in Ganztagsbetreuung in den Bundesländern, so zeigen sich sehr große Unterschiede. Wie zu erwarten, sind die Anteile im vorschulischen Bereich in Thüringen sehr hoch (Tabelle 8). Bei den Grundschulkindern ist der Anteil der Ganztagsbetreuten in Brandenburg mit 91 Prozent am höchsten. Auch wenn es regionale Unterschiede in den Präferenzen für eine Kinderbetreuung geben mag, deuten die Daten darauf hin, dass sich bei einem flächendeckenden Angebot an Ganztagsbetreuungsplätzen mittelfristig eine hohe Ganztagsbetreuungsquote ergeben dürfte.

Um den Zusammenhang zwischen dem Umfang der Kinderbetreuung und der Erwerbsbeteiligung zu bestimmen, wurde der Effekt von Ganztagsbetreuung auf die Erwerbsbeteiligung der Mütter mithilfe logistischer Regressionen auf Basis des SOEP bestimmt. Für Kinder im Alter von unter sechs Jahren wurde dafür ein Betreuungsumfang von über sieben Stunden täglich als Ganztagsbetreuung definiert. Für Kinder im Alter von über sechs Jahren ist aufgrund der Datenverfügbarkeit der Besuch einer Ganztagschule und/oder eines Hortes als Merkmal verwendet worden. Aufgrund der niedrigen Fallzahlen wurden für die Analyse drei Wellen des SOEP für die Jahre 2007 bis 2009 gepoolt und Kontrollen für die jeweiligen Beobachtungsjahre in die Regressionen aufgenommen. Da der Bildungsgrad der Mütter offensichtlich den Effekt der Nutzung von Kinderbetreuung stark beeinflusst, wurden die Effekte für Mütter ohne Berufsabschluss, mit beruflichem Abschluss und mit Hochschulabschluss getrennt geschätzt.

Für Mütter mit Hochschulabschluss, deren jüngstes Kind zwischen zwölf Monate und drei Jahre alt ist, ergibt sich ein Schätzwert von 0,27 (Tabelle 9). Das heißt, dass die Inanspruchnahme von Ganztagsbetreuung mit einer um 27 Prozentpunkte höheren Beschäftigungswahrscheinlichkeit unter sonst gleichen Bedingungen einhergeht. Für Mütter mit beruflichem Abschluss und Kindern in dieser Altersgruppe ist der Effekt mit 21,6 Prozentpunkten niedriger. Für Mütter ohne Berufsabschluss resultiert ein statistisch nicht signifikanter Wert von 1,4 Prozentpunkten.

Für Mütter mit Kindern im Alter zwischen drei und sechs Jahren ergibt sich ein ähnliches Bild. Ganztagsbetreuung geht mit einer höheren Beschäftigungswahrscheinlichkeit von Müttern mit Hochschulabschluss um 11,4 Prozentpunkte und von Müttern mit beruflichem Abschluss um 14,1 Prozentpunkte einher. Für Mütter ohne Berufsabschluss resultiert ein statistisch nicht signifikanter Wert von minus 7 Prozentpunkten. Für Mütter mit Schulkindern ergeben sich deutlich schwächere Zusammenhänge zwischen Betreuung und Beschäftigung. Die Beschäftigungswahrscheinlichkeit bei Ganztagsbetreuung ist bei Frauen mit Hochschulabschluss um 7,7 Prozentpunkte, bei Frauen mit beruflichem Abschluss um statistisch nicht signifikante 2 Prozentpunkte und bei Frauen ohne Berufsabschluss um nicht signifikante 14,4 Prozentpunkte höher.

Der Umfang der Kinderbetreuung hat allerdings nicht nur einen Einfluss darauf, ob Mütter erwerbstätig sind oder nicht, sondern beeinflusst in vielen Fällen auch den Umfang ihrer Erwerbstätigkeit. Daher wurden die Regressionsanalysen für beschäftigte Mütter mit Vollzeit- versus Teilzeittätigkeit als erklärte Variable wiederholt. Aufgrund der geringen Fallzahlen kann hier nicht zwischen Bildungsstufen differenziert werden. Im Mittel erhöht Ganztagsbetreuung die Wahrscheinlichkeit, dass eine erwerbstätige Mutter mit Kindern zwischen zwölf Monaten und drei Jahren vollzeittätig ist, um 22,8 Prozentpunkte (vgl. Tabelle 9). Für Mütter mit Kindern zwischen drei und sechs Jahren steigt die Wahrscheinlichkeit um 21 Prozentpunkte und für Mütter mit bis zwölfjährigen Schulkindern um statistisch nicht signifikante 8,1 Prozentpunkte. Für den deutlich geringeren Effekt bei Müttern mit

## Effekte der Ganztagsbetreuung auf die Erwerbstätigkeit von Müttern

Tabelle 9

Logistische Regression

Mütter mit ...	Marginale Effekte auf Erwerbstätigkeit von Müttern			Marginale Effekte auf Vollzeittätigkeit
	mit Hochschulabschluss	mit beruflichem Abschluss	ohne Berufsabschluss	
... Kindern von zwölf Monaten bis unter drei Jahren	0,270*** (0,101)	0,216* (0,117)	0,014 (0,242)	0,228** (0,094)
... Kindern von drei bis unter sechs Jahren	0,114** (0,053)	0,141*** (0,050)	-0,070 (0,081)	0,210*** (0,047)
... Schulkindern bis unter zwölf Jahren	0,077*** (0,029)	0,020 (0,033)	0,144 (0,096)	0,081 (0,058)

\*\*\*/\*\*/\*: signifikant auf dem 1-/5-/10-Prozent-Niveau; Standardfehler (in Klammern) sind auf Ebene der beobachteten Personen geclustert, da in den sukzessiven Jahren teilweise dieselben Frauen befragt worden sind; vollständige Ergebnisse in den Tabellen A.1 und A.2 im Anhang.

Eigene Berechnungen auf Basis von SOEP, 2007; 2008; 2009

Schulkindern gibt es zwei Erklärungen. Zum einen können Schulkinder gewisse Zeiträume allein verbringen, sodass nicht unbedingt die gesamte Arbeitszeit der Mütter durch Betreuungszeiten abgedeckt sein muss. Zum anderen ist der zeitliche Umfang von Ganztagschulen deutlich geringer als der von Ganztagskindergärten, sodass die Betreuungszeiten nicht unbedingt den Umfang einer Vollzeitstelle abdecken.

Um die Bedeutung von Ganztagsbetreuung für die Erwerbsbeteiligung von Müttern und damit für die Fachkräftesicherung besser abschätzen zu können, wurden auf Basis der obigen Regressionen potenzielle Erwerbstätigen- und Teilzeitquoten ermittelt (Szenario 1). Würden in der Modellbetrachtung alle Kinder ganztags betreut, zeigen die Modellergebnisse deutlich höhere Erwerbstätigenquoten als im Status quo (Tabelle 10).

## Erwerbstätigen- und Teilzeitquoten von Müttern bei Ganztagsbetreuung

Tabelle 10

Projektion, in Prozent

	Mit Hochschulabschluss	Mit beruflichem Abschluss	Ohne Berufsabschluss
<b>Erwerbstätigenquote</b>			
<b>Mütter mit Kindern von zwölf Monaten bis unter drei Jahren</b>			
Status quo	66	56	42
Alle Kinder in Ganztagsbetreuung	90	88	56
<b>Mütter mit Kindern von drei bis unter sechs Jahren</b>			
Status quo	78	79	51
Alle Kinder in Ganztagsbetreuung	87	89	51 <sup>1</sup>
<b>Mütter mit Kindern von sechs bis unter zwölf Jahren</b>			
Status quo	86	80	55
Alle Kinder in Ganztagsbetreuung	91	82	66
<b>Teilzeitquote</b>			
<b>Mütter mit Kindern von zwölf Monaten bis unter drei Jahren</b>			
Status quo	75	81	66
Alle Kinder in Ganztagsbetreuung	49	60	34
<b>Mütter mit Kindern von drei bis unter sechs Jahren</b>			
Status quo	70	80	84
Alle Kinder in Ganztagsbetreuung	52	66	73
<b>Mütter mit Kindern von sechs bis unter zwölf Jahren</b>			
Status quo	65	79	71
Alle Kinder in Ganztagsbetreuung	56	72	62

Die Projektionen basieren auf den Schätzungen in Tabelle 9 und beziehen sich auf Daten und Strukturmerkmale aus dem Jahr 2009 (Status quo); Abweichungen zwischen Status-quo-Projektionen und tatsächlicher Erwerbstätigenquote resultieren aus den Fehlertermen in der Schätzung; <sup>1</sup> Übernahme des Ist-Werts.  
Eigene Berechnungen

Auch die Modellergebnisse zu den Teilzeitanteilen zeigen deutliche Effekte auf das Fachkräfteangebot von Müttern. Da die Modellergebnisse vor allem für Mütter mit Kindern im Alter von unter drei Jahren hohe Unterschiede zum Status-quo-Wert ergeben, die bezüglich der Präferenzen dieser Mütter für Erwerbstätigkeit starke Verhaltenseffekte implizieren, wird ein zweites Szenario berechnet. Szenario 2 ermittelt auf Basis des Mikrozensus ergänzend den Anteil der Frauen, die kindbedingt nicht erwerbstätig sind, aber in der Befragung äußern, gerne arbeiten zu wollen. Bei Müttern mit Hochschulabschluss und Kindern von ein bis drei Jahren liegt dieser Anteil bei 4,5 Prozent, bei Müttern mit beruflichem Abschluss bei 6,2 Prozent (Tabelle 11). Bei Müttern mit älteren Kindern sind diese Anteile geringer. Dies lässt darauf schließen, dass die durch eine flächendeckende Ganztagsbetreuung erschließbaren Potenziale zumindest kurzfristig wesentlich geringer sind, als die Projektionen nahelegen. Im Szenario 2 wurde nicht berücksichtigt, dass durch bessere Betreuungsangebote auch die Arbeitsmarktteilnahme von erwerbslosen Müttern gesteigert werden könnte, da diese in Bezug auf mögliche Arbeitszeitarrangements flexibler reagieren könnten. Tabelle 11 zeigt, dass ein hoher Anteil von Müttern erwerbssuchend oder vorübergehend nicht erwerbstätig ist. Da Szenario 2 nur die Potenziale familienbedingt nicht erwerbstätiger Mütter mit Arbeitswunsch erfasst und die Potenziale der erwerbssuchenden Mütter ausklammert, kann Szenario 2 als Untergrenze der aktivierbaren Fachkräftepotenziale definiert werden.

Um eine Einschätzung darüber zu erhalten, wie stark eine ausgebauten Ganztagsbetreuung zur Fachkräftesicherung beitragen könnte, wurden ihre Effekte auf die Beschäftigung von Müttern mit Kindern im Alter unter zwölf Jahren in den beiden beschriebenen Szenarien ermittelt. Im ersten Szenario

## Aktivierbare Erwerbspotenziale von Müttern

Tabelle 11

in Prozent

Erwerbsstatus	Alter des Kindes, in Jahren	Mit Hochschulabschluss	Mit beruflichem Abschluss
Familienbedingt nicht erwerbstätig mit Arbeitswunsch	1 bis unter 3	4,5	6,2
	3 bis unter 6	3,2	4,2
	6 bis unter 12	1,6	2,5
Erwerbssuchend oder vorübergehend nicht erwerbstätig	1 bis unter 3	23,4	28,1
	3 bis unter 6	14,1	15,9
	6 bis unter 12	10,3	13,2

Eigene Berechnungen auf Basis von Forschungsdaten des Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus 2009

wurde auf Basis der Ergebnisse aus den Abschnitten 2.1 und 2.2 berechnet, wie stark die ungenutzten Fachkräftepotenziale von Müttern mit Kindern unter zwölf Jahren sinken würden, wenn die Erwerbstätigenquoten entsprechend der Modellberechnung steigen und die Teilzeitquoten entsprechend sinken würden. Im zweiten Szenario wurde ein Anstieg der Erwerbstätigenzahl um die Anzahl der familienbedingt nicht erwerbstätigen Frauen bei Übernahme der Teilzeitquoten aus Szenario 1 angenommen.

Nach dem als Obergrenze aufzufassenden Szenario 1 könnte durch eine flächendeckende Ganztagsbetreuung die Beschäftigung von Müttern mit Hochschulabschluss und Kindern im Alter unter zwölf Jahren um 230.000 Vollzeitäquivalente und die von Müttern mit beruflichem Abschluss um 812.000 Vollzeitäquivalente zunehmen (Tabelle 12). Die Modellberechnungen entsprechen einem Rückgang der familienbedingt ungenutzten Fachkräftepotenziale um 82 Prozent bei Müttern mit Hochschulabschluss und 62 Prozent bei Müttern mit beruflichem Abschluss. Nach dem als Untergrenze aufzufassenden Szenario 2 würde die Beschäftigung von Müttern mit Hochschulabschluss und Kindern unter zwölf Jahren um 56.000 Vollzeitäquivalente und die von Müttern mit beruflichem Abschluss um 188.000 Vollzeitäquivalente wachsen, was einem Rückgang der familienbedingt ungenutzten Fachkräftepotenziale um 20 Prozent bei Müttern mit Hochschulabschluss und 14 Prozent bei Müttern mit beruflichem Abschluss entspräche.

## Aktivierbare Fachkräftepotenziale durch flächendeckende Ganztagsbetreuung

Tabelle 12

in Vollzeitäquivalenten

Fachrichtung	Szenario 1		Szenario 2	
	Mit Hochschulabschluss	Mit beruflichem Abschluss	Mit Hochschulabschluss	Mit beruflichem Abschluss
Mathematik, Informatik und Naturwissenschaften	16.000	3.000	3.000	< 1.000
Technik	21.000	70.000	6.000	11.000
Gesundheit	17.000	164.000	3.000	38.000
Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften	63.000	357.000	14.000	96.000
Erziehungs-, Sprach- und Kulturwissenschaften	92.000	57.000	24.000	10.000
Sonstige/ohne Angabe	21.000	160.000	7.000	32.000
Insgesamt	230.000	812.000	56.000	188.000

Gerundete Werte.

Eigene Berechnungen auf Basis der vorangegangenen Tabellen

In beiden Szenarien würde dabei im akademischen Bereich vorwiegend das Arbeitsangebot in den Bereichen Erziehungs-, Sprach- und Kulturwissenschaften sowie Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften zulegen (vgl. Tabelle 12). Bei den Müttern mit beruflichem Abschluss würde vor allem das Angebot in den Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften und bei den Gesundheitsberufen zunehmen. Ganztagsbetreuung kann also insgesamt zwar relativ wenig dazu beitragen, Fachkräftengpässe im technischen Bereich zu verringern. Engpässe im Pflegebereich könnte sie jedoch wahrscheinlich deutlich mindern.

### **Weitere Effekte der Betreuungsinfrastruktur**

Zu dem direkten Beitrag von Ganztagsbetreuung zur Fachkräftesicherung durch die Verkürzung der familienbedingten Erwerbsunterbrechungen käme mittelfristig noch ein indirekter Effekt hinzu. Wenn qualifizierte Mütter dem Arbeitsmarkt lange fernbleiben, verlieren sie in vielen Fällen den Anschluss an technische Entwicklungen und ihre Produktivität sinkt. Dies wirkt sich stark auf ihre Einkommen aus. So zeigen Anger/Schmidt (2008), dass Mütter, die eine Auszeit von unter einem Jahr genommen haben, gegenüber Müttern, die mehr als drei Jahre nicht erwerbstätig waren, einen deutlich höheren Lohn realisieren können.

Zudem ist davon auszugehen, dass sich kürzere kindbedingte Erwerbsunterbrechungen positiv auf die Bildungsentscheidungen junger Frauen auswirken. Vor allem junge Frauen mit Familienwunsch werden sich für höherwertige Bildungsabschlüsse und zusätzliche Qualifikationen entscheiden, wenn sie wissen, dass sie diese insgesamt länger in vollem Umfang am Arbeitsmarkt einsetzen und somit ein höheres Lebenseinkommen erzielen können. Der Effekt der Dauer kindbedingter Erwerbsunterbrechungen auf das Lebenseinkommen ist substantiell. Berechnungen von Anger et al. (2010) zeigen, dass die (interne) Rendite eines Hochschulabschlusses im Vergleich zu einer Auszeit von nur einem Jahr um 1,6 Prozentpunkte niedriger liegt, wenn die Erwerbstätigkeit für drei Jahre unterbrochen wird und anschließend elf Jahre Teilzeit folgen. Die Rendite beträgt im ersten Fall 6,9 Prozent und im zweiten 5,3 Prozent.

Dass Betreuungsangebote für Kinder eine stärkere Erwerbsbeteiligung der Mütter ermöglichen und so mehr Fachkräfte für den Arbeitsmarkt verfügbar machen, ist nicht ihr einziger Beitrag zur Fachkräftesicherung. Die durch die Betreuungseinrichtungen geleistete frühkindliche und vorschulische Bildung beeinflusst auch die Kompetenzentwicklung der Kinder positiv. Dies gilt besonders für Kinder aus bildungsfernen Schichten und Migrantenfamilien.

Das höhere Kompetenzniveau trägt wiederum dazu bei, dass mehr Kinder in die Lage versetzt werden, höhere Qualifikationen zu erlangen, also etwa ein Hochschulstudium zu absolvieren oder einen Meisterabschluss zu machen.

Der positive Effekt des Kindergartenbesuchs auf die Kompetenzentwicklung der Kinder ist in der Forschung vielfach belegt worden. So zeigen etwa Spieß et al. (2003) auf Basis von SOEP-Daten, dass ein Kindergartenbesuch sich positiv auf die in der Sekundarstufe besuchte Schulform auswirkt. Vor allem für Kinder mit Migrationshintergrund sinkt die Wahrscheinlichkeit, eine Hauptschule zu besuchen, deutlich, und zwar von 72 Prozent auf 46 Prozent. Bei deutschen Kindern liegt der Rückgang etwas niedriger bei 13 Prozentpunkten. Anger et al. (2012a) belegen den positiven Effekt des Kindergartenbesuchs auf die Kompetenzentwicklung der Kinder auch anhand von PISA-Ergebnissen.

Damit wird deutlich, dass ein Besuch des Kindergartens bereits vor dem letzten Jahr vor der Einschulung notwendig ist, damit sich der positive Effekt frühkindlicher Bildung voll entfalten kann. Ein Kindergartenbesuch spätestens ab dem vierten Lebensjahr ist heute Standard; nur noch 5 Prozent der Vierjährigen und 3 Prozent der Fünfjährigen besuchen keinen Kindergarten. Allerdings weisen viele Kindergärten noch Defizite bei der Frühförderung auf. So kommt die Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit (Tietze et al., 2012) zu dem Ergebnis, dass die Qualität der Förderung im Bereich Literalität, Mathematik, Naturwissenschaften und interkulturelles Lernen in der Hälfte der Kindergartengruppen in Deutschland unzureichend ist.

Im Gegensatz zum Kindergartenbesuch wurde der Effekt der Kinderbetreuung für unter Dreijährige auf die spätere Kompetenzentwicklung in der Forschung bisher kaum beleuchtet. Fritschi/Oesch (2008) kommen zu dem Schluss, dass der Besuch einer Krippe die später gewählte Schulform vor allem bei Kindern aus benachteiligten Familien positiv beeinflusst. So erhöht sich dadurch für Kinder mit Migrationshintergrund die Wahrscheinlichkeit eines Gymnasiumbesuchs um knapp 10 Prozentpunkte auf 26,8 Prozent. In der genannten Studie werden anhand von Daten des SOEP die Bildungswege von in Deutschland geborenen Kindern der Geburtsjahrgänge 1990 bis 1995 betrachtet. Einschränkend ist allerdings hinzuzufügen, dass nicht beobachtbare Unterschiede der Eltern (besonders ihre Bildungsorientierung) einen Teil des Effekts erklären könnten. Neuere Studien aus den USA (Cannon et al., 2006; 2011; DeCicca, 2007) deuten darauf hin, dass Vollzeitbetreuung zwar langfristig keinen großen Beitrag zur Kompetenzentwicklung der Kinder leistet, sich aber definitiv nicht negativ auswirkt.

Zur Bedeutung von Ganztagsbetreuung für die Kompetenzentwicklung der Kinder gibt es bisher nur wenige belastbare Ergebnisse. Für Schüler der Klassen 5 bis 7 belegt die Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen (DJI, 2009) einen positiven Effekt von Ganztagsbetreuung auf die Lernleistung. In der Sekundarstufe I verschlechtern sich zwar die Noten von Ganztagschülern mit der besuchten Jahrgangsstufe. Allerdings ist dieser Effekt bei Ganztagschülern weniger stark als bei Halbtagschülern. Zudem müssen nur 2 Prozent der ganztagsbetreuten Schüler eine Klasse wiederholen, im Vergleich zu 8 Prozent der halbtagsbetreuten. Diese Ergebnisse können zwar nicht ohne weiteres auf andere Klassenstufen übertragen werden. Dennoch deuten sie darauf hin, dass Ganztagschulen die Kompetenzentwicklung der Schüler unterstützen.

In einer eigenen Berechnung wurde mithilfe einer logistischen Regression untersucht, wie sich frühkindliche Betreuung und Ganztagsbetreuung während der Kindergarten- und der Grundschulzeit auf die Wahrscheinlichkeit, ein Gymnasium oder eine Hauptschule zu besuchen, auswirken. Der Betreuungsstatus von Kindern wird im SOEP nur jeweils einmal im Jahr erfasst. Daher wurden Kinder als frühkindlich betreut definiert, wenn sie mindestens in vier Jahren vor ihrem siebten Lebensjahr in Betreuung waren, und es wurden nur Kinder in die Analyse einbezogen, für die mindestens vier Beobachtungen vor dem siebten Lebensjahr vorlagen. Als ganztagsbetreut während der Grundschulzeit wurden Kinder kategorisiert, die sich zu mindestens zwei Beobachtungszeitpunkten in Ganztagsbetreuung befanden.

Sowohl die Schulzweigwahl als auch die Inanspruchnahme von Betreuungsangeboten hängt vom Umfeld des Kindes ab. Daher wurden folgende Kontrollvariablen mit aufgenommen: Qualifikationsniveau der Mutter, durchschnittliches Haushaltseinkommen und durchschnittliche Haushaltsgröße über alle Beobachtungsjahre, Geschlecht und Geburtsjahr des Kindes, Indikatoren für einen Migrationshintergrund des Kindes und dafür, dass es mindestens ein Jahr in einem Alleinerziehendenhaushalt gelebt hat. Auch wurde, um Unterschiede in den Schulsystemen zu berücksichtigen, für das Bundesland, in dem das Kind im Jahr 2010 gelebt hat, kontrolliert.

Den Regressionsergebnissen zufolge erhöht Ganztagsbetreuung während der Grundschulzeit die Übergangswahrscheinlichkeit auf ein Gymnasium um 9,9 Prozentpunkte und senkt die Übergangswahrscheinlichkeit auf eine Hauptschule um 8,7 Prozentpunkte (vgl. Tabelle A.3 im Anhang). Frühkindliche Betreuung erhöht die Wahrscheinlichkeit, ein Gymnasium zu besuchen, um 4 Prozentpunkte. Vorschulische Ganztagsbetreuung steigert die Über-

# Übergangsquoten an weiterführende Schulen

Tabelle 13

in Prozent

	Übergang ins Gymnasium	Übergang in die Hauptschule
Status quo: 2009	49,0	16,2
Alle Kinder in frühkindlicher Betreuung, vorschulischer Ganztagsbetreuung länger als drei Jahre und Ganztagsbetreuung während der Grundschule (Projektion)	71,9	6,1

Eigene Berechnungen auf Basis der Schätzungen in Tabelle A.3

gangswahrscheinlichkeit auf ein Gymnasium zusätzlich um 4,3 Prozentpunkte, wenn sie weniger als drei Jahre in Anspruch genommen wird, und um 13,8 Prozentpunkte, wenn sie mehr als drei Jahre beträgt. Dabei ist einschränkend anzumerken, dass alle Schätzwerte statistisch insignifikant und somit mit großer Unsicherheit behaftet sind.

Um einen Eindruck von dem quantitativen Effekt frühkindlicher und Ganztagsbetreuung auf die Bildungsstruktur zu erhalten, wurden auf Basis der Regressionsergebnisse in Tabelle 13 Projektionen vorgenommen. Diesen zufolge könnte die Übergangsquote auf das Gymnasium von 49 auf fast 72 Prozent steigen, wenn alle Kinder frühkindliche Betreuung, über drei Jahre vorschulische Ganztagsbetreuung und Ganztagsbetreuung während der Grundschulzeit erhalten würden (Tabelle 13). Die Übergangsquote auf die Hauptschule könnte von 16,2 auf 6,1 Prozent sinken. Es ist jedoch einschränkend auf die Unsicherheit der Datenlage hinzuweisen, die sich aus den Signifikanztests ergibt.

## 3.2 Zeitpolitische Maßnahmen

Zeitpolitische Maßnahmen können grob in zwei Kategorien unterteilt werden – nämlich in Maßnahmen, welche die Gestaltung von Lebensläufen beeinflussen, und in Maßnahmen, die sich auf die Alltagsgestaltung auswirken.

Die für die Fachkräftesicherung wesentlichen Ansatzpunkte im Lebenslauf sind der Eintritt in den Beruf, kindbedingte Erwerbsunterbrechungen und der Austritt aus dem Erwerbsleben. Kürzere Ausbildungszeiten und ein späterer Renteneintritt tragen zur Fachkräftesicherung bei. Familienpolitische Maßnahmen können hierfür bei der Vereinbarkeit von Ausbildung und Familie sowie bei der Vereinbarkeit von Beruf und Pflege ansetzen. Deutlich größer ist ihr Beitrag allerdings im Hinblick auf die Gestaltung familienbedingter Erwerbsunterbrechungen.

Im internationalen Vergleich ist die maximale Elternzeit (inklusive Mutterschutz) in Deutschland mit 162 Wochen sehr lang (Tabelle 14). Unter den OECD-Ländern ermöglichen nur Estland und Tschechien mit rund 172 und 164 Wochen ein noch längeres kindbedingtes Ausscheiden aus dem Beruf. Ein Vergleich des Elterngeldbezugs ist aufgrund der unterschiedlichen Einkommensersatzraten schwieriger. Um vergleichbare Werte zu erhalten, ermittelt die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) die effektiv bezahlte Elternzeit, also den Zeitraum, der sich bei einer Einkommensersatzrate von 100 Prozent aus dem Gesamtbezug von Elterngeld, Mutterschaftsgeld und Ähnlichem ergäbe. Mit knapp 55 Wochen liegt Deutschland hier im oberen Mittelfeld. Die effektiv bezahlte Elternzeit wie die maximale Elternzeit ist in den als besonders familienfreundlich geltenden skandinavischen Ländern und in Frankreich deutlich niedriger als in Deutschland.

Aus dem internationalen Vergleich ergeben sich auch Anhaltspunkte zur Bedeutung von Elternzeit und Elterngeld für die Beschäftigung von Müttern. In einer einfachen Regression mit effektiv bezahlter und maximaler Elternzeit sowie der Betreuungsquote für unter Dreijährige als erklärende Variablen wurde die Korrelation zwischen Elternzeit und Müttererwerbstätigkeit ermittelt. Die maximale Dauer der Elternzeit ist negativ mit der Erwerbstätigkeit von Müttern mit Kindern unter drei Jahren korreliert. Die effektiv bezahlte Elternzeit ist hingegen positiv korreliert (vgl. Tabelle 14). Dies deutet darauf hin, dass ein gesetzlicher Rahmen, der relativ kurze, aber stark bezuschusste kindbedingte Erwerbsunterbrechungen vorsieht, wie das in Deutschland seit Einführung des Elterngelds der Fall ist, für die Anreize zur Erwerbstätigkeit vorteilhaft ist.

In der ersten Evaluation des Gesetzes zum Elterngeld und zur Elternzeit (BEEG) durch das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) im Jahr 2008 wurden unter anderem die Beschäftigungseffekte des Elterngelds auf Mikrodatenbasis untersucht (RWI, 2008). Das Gutachten zeigt, dass sich mit der Einführung des Elterngelds die Wahrscheinlichkeit einer Erwerbsunterbrechung von Müttern im ersten Jahr nach der Geburt deutlich erhöht. Gleichzeitig ist aber auch die Wahrscheinlichkeit, dass vor der Geburt nicht erwerbstätige Mütter 18 Monate nach der Geburt erwerbstätig sind, gestiegen. Insgesamt ist also davon auszugehen, dass die Einführung des Elterngelds die kindbedingten Erwerbsunterbrechungen verkürzt hat. Zudem bleiben viele Frauen auch während des Elterngeldbezugs dem Arbeitsmarkt verbunden. So ermittelte das RWI (2009) in der zweiten Evaluation des BEEG im Jahr 2009, dass 13 Prozent der Elterngeldbezieherinnen

## Elterngeld und Elternzeit im internationalen Vergleich Tabelle 14

Angaben für 2008

Land	Erwerbstätigenquote von Müttern, in Prozent		Effektiv bezahlte Elternzeit, in Wochen <sup>1</sup>	Maximale Elternzeit, in Wochen	Anteil betreuter Kinder unter drei Jahren, in Prozent
	mit Kindern unter drei Jahren	mit Kindern unter 15 Jahren			
Belgien	65,3	64,2	14,4	15,0	48,4
Bulgarien	40,6	60,2	56,7	63,0	14,6
Dänemark	71,4	76,5	32,3	46,0	65,7
Deutschland	55,5	63,1	54,6	162,0	17,8
Estland	27,1	61,2	85,4	171,9	17,5
Finnland	51,8	68,6	35,7	156,5	28,6
Frankreich	58,6	64,9	43,8	159,0	42,0
Griechenland	50,9	51,9	25,4	43,0	k. A.
Irland	56,1	55,5	6,6	42,0	30,8
Italien	51,1	50,0	23,8	26,0	29,2
Japan	29,8	52,5	39,6	58,0	28,3
Kanada	58,7	70,5	27,5	35,0	24,0
Lettland	53,2	66,2	55,4	52,0	16,1
Litauen	59,5	65,6	109,3	104,0	13,7
Luxemburg	62,5	59,0	28,1	26,0	38,6
Malta	38,9	36,0	5,9	13,0	6,8
Neuseeland	45,1	64,6	10,0	38,0	37,9
Niederlande	75,0	74,9	21,3	26,0	55,9
Österreich	57,9	66,8	35,3	112,0	12,1
Polen	48,7	56,6	39,1	156,0	k. A.
Portugal	67,6	68,2	17,0	17,0	47,4
Rumänien	54,6	56,1	15,8	21,0	14,3
Schweden	71,9	82,5	37,7	51,4	46,7
Schweiz	58,3	69,7	11,2	14,0	k. A.
Slowakei	21,6	51,5	46,1	156,0	3,0
Slowenien	74,6	75,1	52,0	37,0	33,8
Spanien	54,8	56,6	16,0	162,0	37,5
Tschechien	17,6	51,7	63,4	164,0	2,2
Türkei	17,7	21,5	11,2	26,0	k. A.
Ungarn	15,5	46,3	76,1	136,0	8,8
USA	54,2	66,7	0,0	12,0	31,4
Vereinigtes Kgr.	54,0	61,4	12,8	52,0	40,8
Korrelation zur Erwerbstätigkeit von Müttern mit Kindern unter drei Jahren			0,08	-0,08	0,66
Korrelation zur Erwerbstätigkeit von Müttern mit Kindern			0,16	-0,01	0,47

<sup>1</sup> Elternzeit gewichtet mit der Lohnfortzahlung, in Prozent.  
Quelle: OECD, 2011

einer Teilzeittätigkeit nachgehen. Mit dem Elterngeld scheint also ein Rahmen für eine intensive Familienphase im ersten Jahr nach der Geburt eines Kindes geschaffen worden zu sein, der sich positiv auf die Erwerbsbeteiligung nach Ende dieser Phase auswirkt und damit zur Fachkräftesicherung beiträgt.

Während die Elterngeldstatistik umfangreiche Daten zur Dauer des Elterngeldbezugs liefert, liegen zur Elternzeit bisher kaum Informationen vor. Da die in Anspruch genommene Elternzeit jedoch für die Dauer der kindbedingten Erwerbsunterbrechung und damit für die Lebenslaufgestaltung junger Mütter von zentraler Bedeutung ist, wurde auf Basis einer eigenen Mikrozensus-Auswertung die Zahl der Mütter in Elternzeit in Abhängigkeit vom Alter des jüngsten Kindes ermittelt.<sup>1</sup> Von allen Müttern mit Kindern im ersten Lebensjahr waren 45 Prozent erwerbstätig und hatten im Rahmen der Elternzeit ihre Erwerbstätigkeit reduziert. 10 Prozent waren erwerbstätig und hatten ihre Erwerbstätigkeit nicht verringert (Tabelle 15). Im zweiten Lebensjahr lag der Anteil der Frauen in Elternzeit mit 18 Prozent deutlich niedriger und die Zahl der uneingeschränkt erwerbstätigen Frauen mit 38 Prozent deutlich höher. Im dritten Lebensjahr des Kindes setzt sich diese Entwicklung fort; 49 Prozent der Mütter waren nun uneingeschränkt erwerbstätig und nur noch 10 Prozent in Elternzeit. Die Zahl der nicht erwerbstätigen, nicht in Elternzeit befindlichen Mütter war hingegen für alle drei Altersjahre sehr ähnlich. Insgesamt deuten die Daten also darauf hin, dass rund ein Drittel der erwerbstätigen Frauen länger als ein Jahr in Elternzeit geht und rund ein Sechstel die volle Zeit ausschöpft. Eine Übertragung der Elternzeit über das dritte Lebensjahr hinaus ist nur selten zu beobachten.

Betrachtet man nur Akademikerinnen, ergeben sich ähnliche Anteile von Müttern in Elternzeit wie für alle Frauen. Allerdings sind die Anteile der nicht erwerbstätigen Mütter deutlich geringer. Nur rund ein Viertel der erwerbstätigen Akademikerinnen geht länger als ein Jahr in Elternzeit und nur jede achte schöpft die volle Zeit aus. Väter nutzten die Elternzeit im Jahr 2009 kaum.

Eine Verkürzung der Elternzeit würde nicht zwangsweise zu mehr Erwerbstätigkeit junger Mütter führen, da diese auch die Möglichkeit hätten, in Nichterwerbstätigkeit zu wechseln. Es ist aber davon auszugehen, dass junge Mütter dann verstärkt erwerbstätig würden, wenn ihnen die Rahmenbedingungen dies erlaubten – vor allem wenn eine ausreichende Betreuungsinfra-

---

<sup>1</sup> Hierzu wurde die Mikrozensus-Frage (46b) „Was war der wichtigste Grund, weshalb Sie in der vergangenen Woche weniger Stunden als normalerweise gearbeitet haben?“ verwendet. Mit Blick auf die Elternzeit sind die Antworten auf diese Frage nicht völlig konsistent mit den Antworten auf die Frage (23): „Was war der wichtigste Grund, weshalb Sie in der vergangenen Woche nicht gearbeitet haben?“

struktur für unter Dreijährige zur Verfügung stünde. Durch die Verkürzung der Elternzeit würden dann die Anreize verändert und die Fachkräftepotenziale des Szenarios 1 (vgl. Abschnitt 3.1) könnten stärker genutzt werden.

## Inanspruchnahme von Elternzeit

Tabelle 15

Alter des Kindes, in Jahren		Erwerbstätig, in Elternzeit	Erwerbstätig, nicht in Elternzeit	Nicht erwerbstätig
<b>Mütter insgesamt</b>				
0 bis unter 1	Anzahl	280.100 <sup>1</sup>	64.400	273.200
	Anteil an allen, in Prozent	45	10	44
	Anteil an Erwerbstätigen, in Prozent	81	19	
1 bis unter 2	Anzahl	113.200	239.600	274.400
	Anteil an allen, in Prozent	18	38	44
	Anteil an Erwerbstätigen, in Prozent	32	68	
2 bis unter 3	Anzahl	55.800	274.100	225.300
	Anteil an allen, in Prozent	10	49	41
	Anteil an Erwerbstätigen, in Prozent	17	83	
3 bis unter 8	Anzahl	10.700	1.489.300	691.900
	Anteil an allen, in Prozent	0	68	32
	Anteil an Erwerbstätigen, in Prozent	1	99	
<b>Mütter mit Hochschulabschluss</b>				
0 bis unter 1	Anzahl	72.800 <sup>1</sup>	19.200	33.000
	Anteil an allen, in Prozent	58	15	26
	Anteil an Erwerbstätigen, in Prozent	79	21	
1 bis unter 2	Anzahl	22.900	70.700	33.300
	Anteil an allen, in Prozent	18	56	26
	Anteil an Erwerbstätigen, in Prozent	24	76	
2 bis unter 3	Anzahl	9.300	67.400	21.500
	Anteil an allen, in Prozent	10	69	22
	Anteil an Erwerbstätigen, in Prozent	12	88	
3 bis unter 8	Anzahl	2.400	291.400	68.900
	Anteil an allen, in Prozent	1	80	19
	Anteil an Erwerbstätigen, in Prozent	1	99	
<b>Väter</b>				
0 bis unter 1	Anzahl	15.300	469.600	63.300
	Anteil an allen, in Prozent	3	86	12
	Anteil an Erwerbstätigen, in Prozent	3	97	
1 bis unter 2	Anzahl	7.100	494.800	56.700
	Anteil an allen, in Prozent	1	89	10
	Anteil an Erwerbstätigen, in Prozent	1	99	

Rundungsdifferenzen; <sup>1</sup> Frauen in Elternzeit oder Mutterschutz.

Eigene Berechnungen auf Basis von Forschungsdatenzentrum der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus 2009

Die Rahmenbedingungen für kindbedingte Erwerbsunterbrechungen wirken unter Umständen nicht nur auf die Fachkräftesicherung ein, indem sie die Erwerbstätigkeit junger Eltern beeinflussen. Sie können auch Auswirkungen auf die Entscheidung für oder gegen ein Kind haben. Allerdings findet Bujard (2011) im internationalen Vergleich keinen signifikanten Zusammenhang zwischen Elternzeit und Geburtenrate, wohingegen Betreuungsangebote für unter Dreijährige einen positiven Effekt haben.

Neben den Maßnahmen zur Lebenslaufgestaltung können auch alltagsbezogene zeitpolitische Maßnahmen zur Fachkräftesicherung beitragen. Vor allem die Gestaltung von Arbeitszeiten hat einen fundamentalen Einfluss darauf, ob und in welchem Umfang Personen mit Familienverantwortung am Arbeitsmarkt aktiv sein können. Die Bedeutung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für die Fachkräftesicherung ist deutschen Unternehmen bewusst. So geben 93 Prozent der im Unternehmensmonitor Familienfreundlichkeit (Stettes/Seyda, 2011) befragten Unternehmen an, dass das Rekrutieren oder Halten qualifizierter Beschäftigter ein Motiv für familienfreundliche Maßnahmen ist.

Familienfreundliche Arbeitszeitregelungen sind in deutschen Unternehmen weit verbreitet. So bieten 80 Prozent der Unternehmen Teilzeitarbeit, 73 Prozent individuell ausgestaltete Arbeitszeiten, 70 Prozent flexible Tages- und Wochenarbeitszeiten, 46 Prozent Vertrauensarbeitszeit und 28 Prozent flexible Jahres- und Lebensarbeitszeiten an. Neben familienfreundlichen Arbeitszeiten erleichtert auch die Möglichkeit, im Bedarfsfall von zu Hause aus zu arbeiten, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. 22 Prozent der Unternehmen bieten Telearbeit an (Stettes/Seyda, 2011).

Nicht nur von der Gestaltung der Arbeitszeiten, sondern auch von der Abstimmung zwischen Arbeits- und Betreuungszeiten hängt es ab, in welchem Umfang junge Mütter am Arbeitsmarkt aktiv sein können. Arbeits-, Betreuungs- und Wegezeiten, etwa in Form von Verkehrszeiten des öffentlichen Personenverkehrs, lassen sich nur im Rahmen lokaler Zeitpolitik auf kommunaler Ebene miteinander koordinieren (BMFSFJ, 2011). Gerade bei Ganztagsbetreuungsangeboten wäre es wichtig, dass die Betreuungszeiten mit den lokal vorherrschenden Zeitstrukturen, besonders mit den typischen Arbeitszeiten, abgestimmt würden. Allerdings ist lokale Zeitpolitik in den deutschen Kommunen bisher noch wenig verbreitet (für einen Überblick Possinger, 2011). Auch sie könnte einen wichtigen Beitrag dazu leisten, die oben skizzierten Fachkräftepotenziale zu nutzen.

## **Exkurs: familienunterstützende Dienstleistungen**

Ganztagsbetreuungsangebote und familienbewusste Arbeitszeiten können Zeitkonflikte für Familien weitestgehend abmildern. Dennoch können außergewöhnliche berufliche Anforderungen, wie unumgängliche Geschäftsreisen, und besondere private Situationen, wie die Krankheit eines alleinerziehenden Elternteils, für Familien zu Engpässen bei der Kinderbetreuung führen. Diese durch ein Vorhalten von Kapazitäten in Betreuungseinrichtungen vermeiden zu wollen, ist jedoch ökonomisch kaum sinnvoll. Kann die Betreuung außerhalb der regulären Ganztagsbetreuungszeiten nicht durch weitere Familienmitglieder erfolgen, sollten Familien die Möglichkeit haben, auf familienunterstützende Dienstleistungen (zum Beispiel Babysitting) zurückzugreifen. Ähnliches gilt, wenn Engpässe bei sonstigen Anforderungen des Familienlebens auftreten.

Dabei nehmen allerdings bisher vorwiegend alleinstehende ältere Menschen und nicht etwa Familien mit kleinen Kindern eine Haushaltshilfe in Anspruch. Eine Auswertung von Enste et al. (2009) ergab, dass 37 Prozent der Personen, die gelegentlich, und 39 Prozent derjenigen, die regelmäßig Unterstützung durch eine Haushaltshilfe bekommen, alleinstehende Personen über 60 Jahre sind, wobei ihr Anteil an der Bevölkerung nur bei 18 Prozent liegt. Hingegen sind nur 17 Prozent der regelmäßigen Nutzer Paarhaushalte mit Kindern, obwohl diese einen Anteil von 25 Prozent an allen Haushalten haben. Allerdings ist zu beachten, dass Unterstützungsleistungen im Haushalt nicht nur in Form von Beschäftigung in Privathaushalten, sondern auch in Form von Dienstleistungsverträgen mit Agenturen oder selbstständigen Anbietern erfolgen können. Einige Leistungen, wie etwa die Wäschepflege, können sogar außerhalb des Haushalts in Unternehmen erbracht werden.

Dass Familien bisher in relativ geringem Umfang Unterstützungsleistungen in Anspruch nehmen, spricht nicht gegen die potenziellen Effekte der familienunterstützenden Dienstleistungen. Es macht vielmehr deutlich, dass bei der Ausgestaltung dieser Dienstleistungen Optimierungspotenzial besteht (Enste et al., 2009). Dabei ist die Finanzierung nur ein Aspekt. Vor allem bei Dienstleistungen, die eine tiefere Vertrauensbasis erfordern, wie Kinderbetreuung zu Randzeiten und bei Krankheit des Kindes, muss auch über transparente Qualitätsstandards und eine Zertifizierung von Anbietern nachgedacht werden.

## **3.3 Finanzielle Maßnahmen**

Anders als Betreuungsinfrastruktur und zeitpolitische Maßnahmen wirken sich finanzielle Maßnahmen kaum darauf aus, in welchem Umfang Personen

mit Familienverantwortung am Arbeitsmarkt aktiv sein können. Allerdings haben manche finanzielle Maßnahmen einen starken Einfluss auf die (finanzielle) Attraktivität einer Erwerbstätigkeit für Zweiteinkommensbezieher, besonders für Mütter mit Kindern, und wirken sich so auf die gewünschte Erwerbstätigkeit aus. Mit der Gestaltung finanzieller Maßnahmen werden also Strukturen geschaffen, die für Fachkräfte mit Familienverantwortung die Attraktivität einer umfangreichen Teilhabe am Arbeitsmarkt beeinflussen. Damit wirken sie sich auch darauf aus, wie stark die durch einen Ausbau der Betreuungsinfrastruktur entstehenden Potenziale zur Fachkräftesicherung genutzt werden können.

Das deutsche Steuer- und Abgabensystem macht eine Erwerbstätigkeit für Zweiteinkommensbezieher relativ unattraktiv. Dies zeigt ein internationaler Vergleich des Steuer- und Abgabenvorteils von Doppel- gegenüber Einzelverdienerpaaren für das Jahr 2008. Im OECD-Durchschnitt ist die Steuer- und Abgabenlast eines Doppelverdienerpaars mit jeweils 67 Prozent des durchschnittlichen Einkommens um 22,7 Prozent niedriger als die eines Einzelverdienerpaars mit 133 Prozent des Durchschnittseinkommens (Abbildung 1). In Deutschland ist die Steuer- und Abgabenlast eines solchen Doppelverdienerpaars hingegen um 5,2 Prozent höher als die eines Einzelverdienerpaars. Außer in Deutschland ist diese Last zwar noch in Frankreich, Island, Tschechien und der Slowakei höher; in all diesen Ländern liegt der Nachteil aber unter 2 Prozent. Noch deutlicher wird das Bild, wenn man besserverdienende Personen vergleicht. Ein Doppelverdienerpaar mit jeweils 100 Prozent des Durchschnittseinkommens hat gegenüber einem Einzelverdienerpaar mit 200 Prozent des Durchschnittseinkommens im OECD-Durchschnitt einen Steuer- und Abgabenvorteil von 15,7 Prozent. In Deutschland hat das Paar einen Nachteil von 20,6 Prozent. Zwar haben Doppelverdienerpaare in dieser Einkommensgruppe auch in Frankreich, der Slowakei und Island Nachteile, aber mit 2,9 Prozent, 2,2 Prozent und 0,4 Prozent sind sie deutlich geringer als in Deutschland.

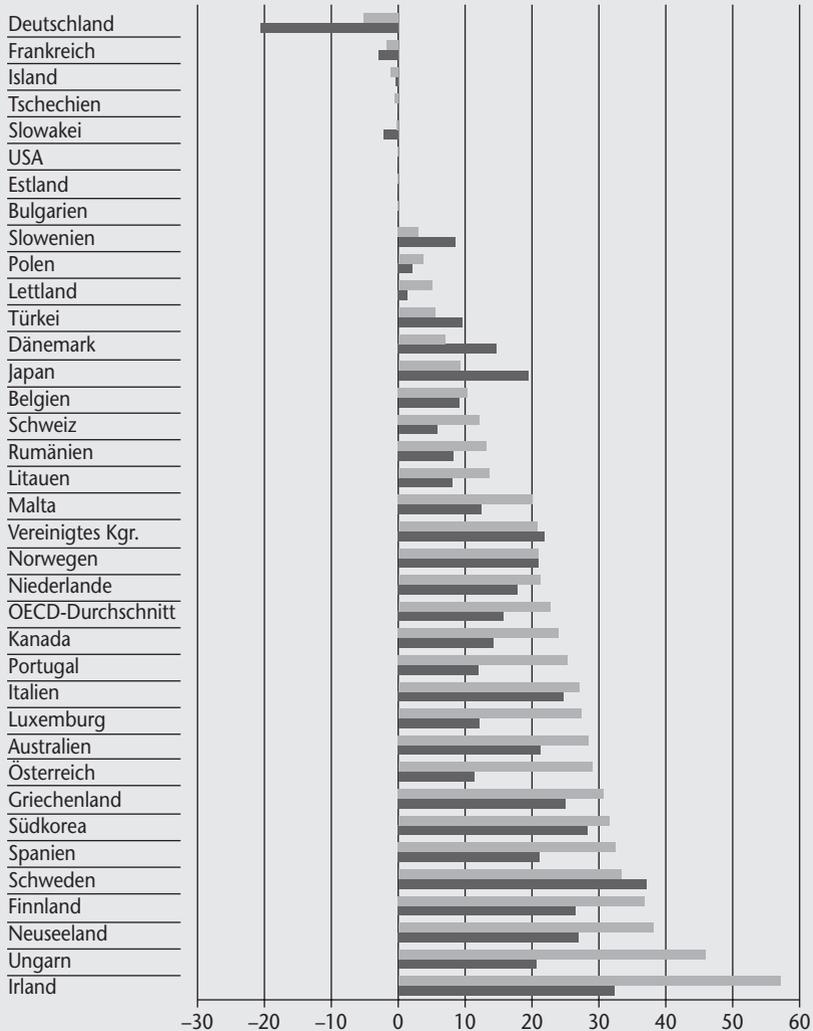
Die hohe Abgabenlast wird für die Fachkräftesicherung vor allem dann zu einem Problem, wenn die effektive Steuer- und Abgabenbelastung bei einem Wiedereinstieg in Beschäftigung von Zweitverdienern nach der Elternzeit betrachtet wird. Plünnecke et al. (2009) zeigen, dass vor allem die zusätzlichen Arbeitnehmerbeiträge des Paares zur Sozialversicherung sowie die Kosten der Kinderbetreuung zu einer Reduzierung der Anreize zum Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt führen. Im Sinne der Nutzung der Potenziale zur Fachkräftesicherung ist es daher wichtig, die hohe Grenzabgabenbelas-

# Steuer- und Abgabenunterschiede bei Paaren

Abbildung 1

Vor- (+) und Nachteile (-) von Doppelverdienerpaaren gegenüber Einzelverdienerpaaren im Jahr 2008, in Prozent

- Doppelverdienerpaar mit jeweils 67 Prozent gegenüber Einzelverdienerpaar mit 133 Prozent des Durchschnittseinkommens
- Doppelverdienerpaar mit jeweils 100 Prozent gegenüber Einzelverdienerpaar mit 200 Prozent des Durchschnittseinkommens



Quelle: OECD, 2011

tung des Zweitverdieners zu reduzieren. Hierzu ist vor allem bei der Ausgestaltung der Abgaben der Sozialversicherung sowie bei den Kinderbetreuungskosten anzusetzen.

In der ökonomischen Forschung wird argumentiert, dass sich finanzielle Unterstützungen für Familien auch negativ auf die Erwerbstätigkeit von Müttern auswirken können. Tamm (2009) findet etwa in einer mikroökonomischen Untersuchung des Mikrozensus einen negativen Effekt der Kindergelderhöhung 1996 auf die Erwerbstätigkeit von Frauen in Partnerschaften. Um die mit dem Ausbau der Betreuungsinfrastruktur verbundenen potenziellen Effekte auf die Fachkräftesicherung in hohem Maße nutzen zu können, sollten folglich Steuer- und Abgabenbelastungen der Zweitverdiener reduziert werden und keine zusätzlichen finanziellen Transfers eingeführt werden.

## 4

# Ökonomische Bewertung familienpolitischer Maßnahmen zur Fachkräftesicherung

## 4.1 Ausgaben der öffentlichen Hand für Familienpolitik

Ehe- und familienbezogene Leistungen stellen einen bedeutenden Teil der Ausgaben der öffentlichen Hand in Deutschland dar. Nach Berechnungen des Bundesministeriums für Frauen, Senioren, Familie und Jugend (BMFSFJ) lag die Gesamtsumme aller Ausgaben mit Ehe- oder Familienbezug im Jahr 2010 bei 200 Milliarden Euro (BMFSFJ, 2013). Dabei blieben die Schulen, die aufgrund des öffentlichen Bildungsauftrags nicht primär der Familienpolitik zuzuordnen sind, ausgeklammert. Damit machten ehe- und familienbezogene Maßnahmen 18 Prozent der gesamten öffentlichen Ausgaben von 1.106 Milliarden Euro (Statistisches Bundesamt, 2012b) aus. 125 Milliarden Euro (11 Prozent der öffentlichen Gesamtausgaben) entfielen auf familienbezogene und 75 Milliarden (7 Prozent der öffentlichen Gesamtausgaben) auf ehebezogene Leistungen.

Die Ausgaben für die Bereitstellung und Förderung von Kinderbetreuungsangeboten stellten 2010 mit insgesamt gut 16 Milliarden Euro nur einen relativ kleinen Ausgabenposten dar (Tabelle 16). Dies entsprach 8,1 Prozent der ehe- und familienbezogenen Leistungen. Dabei ist die Bereitstellung von Betreuungsangeboten die wichtigste Maßnahme, mit der Familienpolitik zur Fachkräftesicherung beitragen kann. Daneben erleichtert die steuerliche Förderung haushaltsnaher Beschäftigungsverhältnisse und Dienstleistungen

Fachkräften mit Familienverantwortung den Zugang zum Arbeitsmarkt. Diese Förderung ist in Tabelle 16 Teil des Postens sonstige steuerliche Leistungen.

Zudem leistet die Förderung kürzerer familienbedingter Erwerbsunterbrechungen durch das Elterngeld einen wichtigen Beitrag. Die anderen ehe- und familienbezogenen Leistungen wirken sich zumindest in der kurzen und mittleren Frist nicht positiv auf die Verfügbarkeit von Fachkräften aus. Langfristig tragen allerdings auch alle Leistungen, die zu einer besseren Qualifikation der Kinder führen, zur Fachkräftesicherung bei. Bei Zuschüssen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) – die eigentlich mehr der Bildungs- als der Familienpolitik zuzurechnen sind – ist dies eindeutig der Fall, bei Kindergeld und Sozialleistungen für Kinder sind die Effekte nicht eindeutig. Summiert man die Leistungen, die eindeutig zur Fachkräftesicherung beitragen (Kindertagesbetreuung, steuerliche Absetzbarkeit der Betreuungskosten, Elterngeld, BAföG), so ergibt sich ein Betrag von 23,3 Milliarden Euro oder knapp 12 Prozent der ehe- und familienbezogenen Leistungen (vgl. Tabelle 16).

## Staatliche Ausgaben für ehe- und familienbezogene Leistungen

Tabelle 16

im Jahr 2010

Ausgabenposten	In Millionen Euro	In Prozent
Kindertagesbetreuung	16.183	8,1
Elterngeld	4.583	2,3
Kindergeld	38.920	19,4
Sonstige steuerliche Leistungen	27.057	13,5
darunter: Ehegattensplitting	19.790	9,9
Sonstige Geldleistungen	23.628	11,8
Sozialversicherungsleistungen	78.731	39,3
darunter: beitragsfreie Mitversicherung von Ehegatten	13.334	6,7
darunter: Witwen- und Witwerrenten	38.093	19,0
Sonstige Realtransfers	11.214	5,6
<b>Insgesamt</b>	<b>200.316</b>	<b>100,0</b>
darunter: Maßnahmen, die einen eindeutig positiven Beitrag zur Fachkräftesicherung leisten <sup>1</sup>	23.341	11,7
darunter: Maßnahmen, die vor allem dem Einzelverdienermodell nutzen <sup>2</sup>	73.958	36,9

<sup>1</sup> Kindertagesbetreuung, steuerliche Absetzbarkeit von Betreuungskosten, Elterngeld, BAföG. <sup>2</sup> Ehegattensplitting, beitragsfreie Mitversicherung für Ehegatten in der Sozialversicherung, Witwen- und Witwerrenten sowie Witwen- und Witwergeld nach Beamtenversorgungsgesetz.

Eigene Berechnungen auf Basis von BMFSFJ, 2013

Dies zeigt, dass nur ein überschaubarer Teil der Ausgaben darauf abzielt, die Entstehung von Opportunitätskosten durch die Entscheidung für Familie zu vermeiden, wohingegen immer noch große Ausgabenposten dafür verwendet werden, Familien für entgangene Einkommen zu kompensieren. Aus ordnungspolitischer Sicht wäre hier ein Umsteuern der Förderkulisse geboten, wobei der Ausbau der frühkindlichen Förderung besonderes Gewicht haben sollte (Diekmann et al., 2008).

Einige ehe- und familienbezogene Maßnahmen wirken sich eher ungünstig auf die Fachkräftesicherung aus, indem sie eine Erwerbstätigkeit für Zweitverdienende und besonders für Mütter mit Kindern unattraktiv machen beziehungsweise die Grenzabgabenbelastung für Zweitverdiener erhöhen. Dies gilt zum Beispiel für das Ehegattensplitting und die beitragsfreie Mitversicherung von Ehegatten in der Sozialversicherung. Summiert man die Ausgaben für diese Leistungen, so kommt man auf fast 74 Milliarden Euro oder knapp 37 Prozent der ehe- und familienbezogenen Leistungen. Das bedeutet, dass die gegenwärtige Familienpolitik in hohem Maße das Einzelverdienendermodell unterstützt. Damit ist auch vor dem Hintergrund der Wahlfreiheit eine Konzentration zusätzlicher Mittel auf den Ausbau der Betreuungsinfrastruktur geboten.

## **4.2 Kosten und Nutzen flächendeckender Ganztagsbetreuung**

Die Analysen des Kapitels 3 zeigen, dass die Bereitstellung der Betreuungsinfrastruktur einen wichtigen Beitrag der Familienpolitik zur Fachkräftesicherung darstellt. Wie in Abschnitt 3.1 dargelegt, unterscheidet sich die Kinderbetreuungsinfrastruktur in den Bundesländern deutlich. Während in Thüringen nach dem ersten Lebensjahr bis zum Ende der Grundschulzeit ein Anspruch auf einen Ganztagsbetreuungsplatz besteht und von der überwiegenden Zahl der Eltern auch genutzt wird, ist Ganztagsbetreuung in einigen westdeutschen Flächenländern noch eher die Ausnahme.

Um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu sichern, sollte ein Rechtsanspruch auf eine Betreuung in ausreichendem Zeitumfang sichergestellt werden. Dieser Betreuungsanspruch müsste sich zudem auch auf einen Teil der Schulferien erstrecken, die in ihrer Länge von erwerbstätigen Eltern nicht durch Urlaub vollständig abgedeckt werden können.

Eine Betreuungsdauer von zehn Stunden am Tag mag vor allem im frühkindlichen Bereich auf den ersten Blick sehr lang erscheinen. Allerdings ist zu beachten, dass vor allem berufstätige Eltern in der Regel einen deutlich höheren Betreuungsumfang vereinbaren (müssen), als sie in Anspruch neh-

men. Dies resultiert zum einen daraus, dass die buchbaren Zeitfenster in Betreuungseinrichtungen nicht auf ihre Arbeitszeiten abgestimmt sind. Zum anderen benötigen berufstätige Eltern häufig Pufferzeiten für kurzfristig anfallende Überstunden oder Unwägbarkeiten auf dem Weg zwischen Arbeitsplatz und Betreuungseinrichtung.

Um die zusätzlichen Kosten für die öffentliche Hand abzuschätzen, wurden auf Basis der Kinder- und Jugendhilfestatistik durchschnittliche öffentliche Zuweisungen von rund 4.000 Euro im Jahr für einen Halbtagskindergartenplatz, von rund 6.000 Euro für einen Ganztagskindergartenplatz und von rund 8.000 Euro für einen Krippenplatz in öffentlicher Trägerschaft ermittelt (Tabelle 17). Zu den staatlichen Zuweisungen kommen Elternbeiträge von gut 1.000 Euro im Jahr für Halbtagskindergärten, gut 1.500 Euro für Ganztagskindergärten und gut 2.000 Euro für Krippen. Da die Zuweisungen an Betreuungseinrichtungen in privater Trägerschaft und die dort

**Kosten einer flächendeckenden Ganztagsbetreuung** Tabelle 17

	Betreuung für Ein- bis unter Dreijährige	Halbtagskindergärten	Ganztagskindergärten	Ganztagsgrundschulen (sechs bis unter zwölf Jahre)	Insgesamt
<b>Status quo: 2009</b>					
Anteil der Kinder in der Betreuungsform, in Prozent	29,4	62,5	30,2	21,5	
Elternbeiträge pro Platz, in Euro	2.010	1.005	1.508		
Staatliche Zuweisungen pro Platz, in Euro	7.999	3.999	5.999	1.320	
Anzahl der Kinder im betreffenden Alter, in 1.000	1.365	2.466	2.466	4.253	
Gesamtausgaben des Staates, in Millionen Euro	3.210	6.165	4.468	1.207	15.051
<b>Flächendeckende Ganztagsbetreuung für Kinder ab zwölf Monaten</b>					
Zusätzliche Ausgaben zum Status quo, in Millionen Euro	6.616	-5.179	8.848	3.842 <sup>1</sup>	14.128 <sup>1</sup>
Gesamtausgaben des Staates, in Millionen Euro	9.826	986	13.317	5.614	29.743

Für die Berechnung der Zuweisungen pro Platz wurden, wie in der Literatur üblich (Dohmen, 2007), Faktoren von 1 für Halbtagskindergartenplätze und Horte, 1,5 für Ganztagskindergartenplätze und 2 für Krippenplätze verwendet. Die Zuweisungen für Ganztagsgrundschulen folgen Anger et al. (2010). Bei der Berechnung der Elternbeiträge wurde angenommen, dass bei privaten Trägern Elternbeiträge wie bei den öffentlichen Trägern 21 Prozent der laufenden Kosten decken. Da der Wechsel vom Kindergarten in die Schule aufgrund der festen Schuljahre in der Regel erst im Lauf des siebten Lebensjahres erfolgt, wurde angenommen, dass jeweils die Hälfte der Kinder im siebten Lebensjahr einen Kindergarten und eine Schule besucht. Die Abschätzung der zusätzlichen Ausgaben erfolgt unter der Annahme, dass für 90 Prozent der Ein- bis Dreijährigen eine Kinderbetreuung und für 90 Prozent der Drei- bis Sechsjährigen ein Ganztagskindergarten genutzt würde.

<sup>1</sup> Unter Berücksichtigung der Einsparung von 565 Millionen Euro durch das Obsoletwerden der Horte. Rundungsdifferenzen. Eigene Berechnungen auf Basis von Statistisches Bundesamt, 2010; 2011; Anger et al., 2010

gezahlten Elternbeiträge nicht ermittelbar sind, werden diese Sätze im Folgenden für alle Betreuungsplätze übernommen. Für Ganztagsbetreuung in Grundschulen werden, Anger et al. (2010) folgend, Kosten von 1.320 Euro pro Platz und Jahr angenommen. Dieser Satz gibt allerdings nicht die Gesamtkosten einer Ganztagschule, sondern lediglich die Mehrausgaben wieder, die durch Ganztagsbetreuung im Vergleich zu einer Halbtagschule entstehen.

Für eine flächendeckende Ganztagsbetreuung von Kindern im Alter zwischen zwölf Monaten und zwölf Jahren würden für den Staat Gesamtkosten in Höhe von 29,7 Milliarden Euro pro Jahr entstehen. Dies entspräche Mehrausgaben gegenüber dem Jahr 2009 in Höhe von 14,1 Milliarden Euro pro Jahr, wobei das Obsoletwerden der Horte und die damit verbundene Einsparung von 565 Millionen Euro berücksichtigt ist.

Den Mehrausgaben der öffentlichen Hand für zusätzliche Ganztagsbetreuungsplätze würden positive ökonomische Effekte durch die höhere Beschäftigung von Müttern mit Kindern im Alter unter zwölf Jahren gegenüberstehen. Wie in Abschnitt 3.1 gezeigt, wäre nach Szenario 1 mittelfristig ein Anstieg der Beschäftigung von Müttern mit Hochschulabschluss um 230.000 Vollzeitäquivalente und der Beschäftigung von Müttern mit beruflichem Abschluss um 812.000 Vollzeitäquivalente denkbar. Dieser Anstieg würde die öffentliche Hand durch gestiegene Einnahmen bei der Einkommensteuer und in der Sozialversicherung entlasten. Um diese Entlastung zu quantifizieren, wurden auf Basis des SOEP Brutto- und Nettostundenlöhne von Frauen mit Hochschul- und beruflichem Abschluss berechnet; eine Differenzierung nach Fachrichtungen ist im SOEP aufgrund der geringen Fallzahl nicht möglich. Pro gearbeitete Stunde fallen in der vorgenommenen Modellbetrachtung für eine Frau mit Hochschulabschluss 11,36 Euro an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen an und für eine Frau mit beruflichem Abschluss 7,55 Euro (Tabelle 18). Multipliziert man diese Werte mit den zusätzlichen

<b>Stundenlohn von Frauen</b>				Tabelle 18
in Euro				
Qualifikation	Brutto (SOEP)	Brutto inklusive Arbeitgeberbeitrag zur Sozialversicherung	Netto (SOEP)	Steuern und Sozialversicherungsbeiträge
Hochschulabschluss	19,65	23,58	12,22	11,36
Beruflicher Abschluss	13,30	15,96	8,41	7,55

Eigene Berechnungen auf Basis von SOEP, 2009

## Staatliche Ausgaben und Einnahmen durch flächendeckende Ganztagsbetreuung

Tabelle 19

pro Jahr, in Milliarden Euro

Szenario	Ausgaben	Einnahmen	Saldo
1: Starker Anstieg der Erwerbsbeteiligung von Müttern	14,1	18,2	4,1
2: Schwacher Anstieg der Erwerbsbeteiligung von Müttern	14,1	4,3	-9,8

Eigene Berechnungen auf Basis von SOEP, 2009

Vollzeitäquivalenten, könnten die Einnahmen bei Einkommensteuer und Sozialversicherung um 18,2 Milliarden Euro steigen. Damit übertreffen in Szenario 1 die durch eine flächendeckende Ganztagsbetreuung realisierbaren zusätzlichen Einnahmen bereits kurzfristig die Kosten pro Jahr um 4,1 Milliarden Euro (Tabelle 19).

Im als Untergrenze definierten Szenario 2 ergibt sich kurzfristig nur ein Anstieg der Beschäftigung von Müttern mit Hochschulabschluss um 56.000 Vollzeitäquivalente und der Beschäftigung von Müttern mit beruflichem Abschluss um 188.000 Vollzeitäquivalente. Daraus folgt eine kurzfristige Erhöhung der Einnahmen bei Einkommensteuer und Sozialversicherung um 4,3 Milliarden Euro, sodass der Saldo negativ wäre.

Dabei sind allerdings längerfristige positive fiskalische Effekte durch den höheren Bildungsstand der Bevölkerung nicht berücksichtigt. So kann eine flächendeckende Ganztagsbetreuungsinfrastruktur langfristig auch zur Fachkräftesicherung beitragen, indem sie die Kompetenzentwicklung junger Menschen stärkt und es ihnen so erleichtert, einen hochwertigen Bildungsabschluss im akademischen oder beruflichen Bereich zu erreichen (Anger et al., 2012a). Die durch bessere Bildung erreichbaren Wachstumspotenziale sind sehr groß, wie etwa Wößmann/Piopiunik (2009) und Koppel/Plünnecke (2009) zeigen. Dies führt dazu, dass langfristig auch die Renditen für die Investition in die frühkindlichen Bildungsangebote und die Ganztagsbetreuungsangebote bei vorsichtig geschätzten Beschäftigungseffekten positiv sind (Anger et al., 2012a). Ferner ist zu beachten, dass in Szenario 2 die Erwerbstätigkeit der Mütter nur in einem geringen Ausmaß zunimmt. In diesem Fall wären der Bedarf an zusätzlichen Betreuungsplätzen und die damit verbundenen zusätzlichen Kosten entsprechend auch deutlich niedriger. Ein Ausbau der Betreuungsinfrastruktur für Kinder zwischen dem ersten und zwölften Lebensjahr könnte langfristig also einen deutlichen Beitrag zur Wertschöpfung und zu höheren fiskalischen Einnahmen in Deutschland leisten.

Dabei soll mit der Forderung nach einem garantierten Betreuungsumfang von zehn Stunden explizit nicht zum Ausdruck gebracht werden, dass Kinder in diesem zeitlichen Umfang institutionell betreut werden sollten. Ziel war es, zu beschreiben, welche Fachkräfteeffekte durch einen flächendeckenden Ausbau realisiert werden könnten. Das tatsächliche Ausmaß des Ausbaus sollte sich an den Bedarfen der Eltern und der Kinder orientieren. Das Angebot sollte aber in keinem Fall einen Engpass darstellen.

## 5 Schlussfolgerungen

Viele Personen im erwerbsfähigen Alter in Deutschland sind aus familiären Gründen nicht oder nicht im vollen Umfang am Arbeitsmarkt aktiv. Das Ausmaß an Unterbeschäftigung, welches auf familiäre Verpflichtungen zurückgeführt werden kann, betrug im Jahr 2009 in Vollzeitäquivalenten gerechnet rund 433.000 Akademiker und 2,4 Millionen beruflich Qualifizierte. Die Potenziale unterscheiden sich deutlich nach Fachrichtungen. Während mit Blick auf die aktuellen Engpassberufe am ehesten bei Gesundheitsberufen größere bisher unerschlossene Potenziale bestehen, sind diese bei den technischen Berufen vergleichsweise gering.

Die im Hinblick auf die Fachkräftesicherung wichtigste familienpolitische Maßnahme ist die Bereitstellung einer ausgebauten Betreuungsinfrastruktur für Kinder. Würden in Deutschland flächendeckend Ganztagsbetreuungsangebote für Kinder vom zwölften Lebensmonat bis zum zwölften Lebensjahr zur Verfügung stehen, ließe sich die Erwerbstätigenquote sowohl bei Müttern mit Hochschulabschluss als auch bei Müttern mit beruflichem Abschluss deutlich steigern. Insgesamt wäre laut Modellbetrachtung in Szenario 1 durch den Ausbau der Infrastruktur ein Anstieg der Beschäftigung von Müttern mit Hochschulabschluss um 230.000 Vollzeitäquivalente und der Beschäftigung von Müttern mit beruflichem Abschluss um 812.000 Vollzeitäquivalente zu erwarten. Eine Untergrenze der Effekte ermittelt Szenario 2 – die Beschäftigung von Müttern mit Hochschulabschluss steigt um 56.000 Vollzeitäquivalente und die Beschäftigung von Müttern mit beruflichem Abschluss nimmt um 188.000 Vollzeitäquivalente zu. Im akademischen Bereich würde dabei vorwiegend das Arbeitsangebot in den Fachrichtungen Erziehungs-, Sprach- und Kulturwissenschaften sowie Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissen-

schaften steigen. Bei den Müttern mit beruflichem Abschluss würde vorwiegend das Angebot in den Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften und bei den Gesundheitsberufen zunehmen.

Der Effekt auf die Fachkräftesicherung hängt auch von familienpolitischen Rahmenbedingungen ab, welche die Attraktivität einer Erwerbstätigkeit für Personen mit Familienverantwortung beeinflussen. Für die Rückkehr aus der Elternzeit in die Erwerbstätigkeit wirken sich vor allem steigende Steuer- und Abgabenbelastungen des Haushalts und Kosten für die Kinderbetreuung ungünstig auf die Arbeitsanreize aus. Auch finanzielle Transfers wirken den potenziellen Fachkräfteeffekten eines Ausbaus der Betreuungsinfrastruktur eher entgegen.

Maßnahmen zum Ausbau der Betreuungsinfrastruktur dienen nicht nur der Fachkräftesicherung, sondern sind auch aus ökonomischer Sicht insgesamt positiv zu bewerten. So stehen zusätzlichen Ausgaben der öffentlichen Hand in Höhe von jährlich 14,1 Milliarden Euro zusätzliche Einnahmen von mehr als 18 Milliarden Euro gegenüber, wenn die Obergrenze des Effekts der flächendeckenden Ganztagsbetreuung auf die Erwerbstätigkeit beschrieben wird. Wird der Effekt vorsichtiger geschätzt, so ergeben sich Einnahmen in Höhe von jährlich über 4 Milliarden Euro, dafür wäre in diesem Fall kein Angebot einer Betreuungsinfrastruktur für alle Kinder nötig. Langfristig verbessert sich die Qualifikationsbasis der Volkswirtschaft, da die Kinder vor allem durch den Ausbau der frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur höhere Kompetenzen und Abschlüsse erreichen. Hierdurch entstehen erhebliche Mehreinnahmen der öffentlichen Hand. Damit sollte auf lange Sicht der Ausbau der Ganztagsbetreuungsinfrastruktur politische Priorität haben. Maßnahmen zur Senkung der Abgabenbelastung des Zweitverdieners können helfen, die potenziellen Effekte des Ausbaus auf die Erwerbstätigkeit der Mütter besser zu realisieren.

## Marginale Effekte von Ganztagsbetreuung auf die Erwerbsbeteiligung von Müttern (I)

Tabelle A.1

Logistische Regression

	Mütter mit Kindern von ein bis unter drei Jahren			Mütter mit Kindern von drei bis unter sechs Jahren		
	mit Hochschulabschluss	mit beruflichem Abschluss	ohne Berufsabschluss	mit Hochschulabschluss	mit beruflichem Abschluss	ohne Berufsabschluss
Nutzung einer Betreuungseinrichtung	0,133 (0,080)	0,270*** (0,078)	0,131 (0,115)	0,248* (0,143)	0,134* (0,078)	0,017 (0,157)
Nutzung Ganztagsbetreuung	0,270*** (0,101)	0,216* (0,117)	0,014 (0,242)	0,114** (0,053)	0,141*** (0,050)	-0,070 (0,081)
Alter	-0,046*** (0,011)	-0,039*** (0,013)	-0,030*** (0,012)	-0,015* (0,008)	-0,031*** (0,006)	-0,018 (0,013)
Berufserfahrung	0,044*** (0,013)	0,048*** (0,012)	0,058*** (0,016)	0,036*** (0,007)	0,038*** (0,005)	0,067*** (0,015)
Erfahrung in Arbeitslosigkeit	-0,101 (0,077)	0,009 (0,055)	0,032 (0,048)	-0,037 (0,031)	-0,045* (0,024)	-0,039 (0,025)
Migrationshintergrund	-0,159 (0,107)	-0,056 (0,079)	-0,109 (0,093)	-0,128* (0,068)	-0,046 (0,061)	0,240** (0,102)
Ostdeutschland	-0,116 (0,104)	-0,088 (0,082)	-0,165* (0,097)	0,131** (0,058)	0,112* (0,062)	0,110 (0,116)
Alleinerziehend	-0,473*** (0,107)	-0,096 (0,081)	-0,062 (0,095)	0,003 (0,080)	-0,002 (0,065)	0,065 (0,094)
Alter des jüngsten Kindes	0,248*** (0,085)	0,056 (0,051)	0,100 (0,079)	0,081** (0,035)	0,028 (0,019)	0,086** (0,041)
Kinderzahl (unter 16-Jährige)	0,079 (0,048)	0,047 (0,038)	0,060 (0,041)	0,042 (0,038)	0,059* (0,031)	-0,104* (0,056)
Befragung 2008	-0,030 (0,091)	0,040 (0,061)	-0,019 (0,090)	0,126 (0,095)	0,109*** (0,039)	0,030 (0,053)
Befragung 2009	0,125 (0,095)	0,098 (0,065)	0,186* (0,103)	0,121 (0,096)	0,134*** (0,046)	-0,035 (0,084)
R <sup>2</sup>	0,260	0,206	0,219	0,359	0,198	0,408

\*\*\*/\*\*/\*: signifikant auf dem 1-/5-/10-Prozent-Niveau; Standardfehler (in Klammern) sind auf Ebene der beobachteten Personen geclustert, da in aufeinanderfolgenden Jahren teilweise dieselben Frauen befragt wurden.

Eigene Berechnungen auf Basis des SOEP, 2007; 2008; 2009

# Marginale Effekte von Ganztagsbetreuung auf die Erwerbsbeteiligung von Müttern (II)

Tabelle A.2

Logistische Regression

	Mütter mit Kindern von sechs bis unter zwölf Jahren			Effekt auf Vollzeitätigkeit der Mütter mit		
	mit Hochschulabschluss	mit beruflichem Abschluss	ohne Berufsabschluss	ein- bis unter dreijährigem Kind	drei- bis unter sechsjährigem Kind	sechs- bis unter zwölfjährigem Kind
Nutzung einer Betreuungseinrichtung				0,016 (0,057)	-0,014 (0,061)	0,105* (0,054)
Nutzung von Ganztagsbetreuung/ Ganztagschule	0,077*** (0,029)	0,020 (0,033)	0,144 (0,096)	0,228** (0,094)	0,210*** (0,047)	0,081 (0,058)
Alter	-0,024*** (0,006)	-0,026*** (0,005)	-0,017** (0,008)	0,012* (0,007)	-0,002 (0,005)	-0,019*** (0,007)
Berufserfahrung	0,022*** (0,004)	0,040*** (0,003)	0,043*** (0,004)	-0,003 (0,007)	0,010* (0,005)	0,008 (0,006)
Erfahrung in Arbeitslosigkeit	0,004 (0,033)	0,005 (0,012)	-0,007 (0,029)	-0,036 (0,045)	-0,033 (0,026)	-0,009 (0,023)
Migrationshintergrund	-0,030 (0,035)	0,072** (0,037)	0,039 (0,082)	0,110** (0,056)	0,004 (0,046)	0,045 (0,054)
Ostdeutschland	-0,007 (0,094)	-0,055 (0,058)	0,018 (0,143)	0,201*** (0,075)	0,203*** (0,058)	0,164** (0,065)
Alleinerziehend	-0,051 (0,060)	-0,044 (0,047)	-0,060 (0,104)	0,056 (0,077)	-0,000 (0,048)	0,147** (0,057)
Alter des jüngsten Kindes	0,056*** (0,013)	0,022** (0,010)	0,017 (0,025)	0,006 (0,030)	0,019 (0,013)	0,018 (0,012)
Kinderzahl (unter 16-Jährige)	-0,011 (0,030)	0,053** (0,024)	-0,059 (0,047)	-0,077*** (0,029)	-0,058** (0,027)	-0,011 (0,031)
Befragung 2008	0,002 (0,030)	0,011 (0,024)	0,087 (0,057)	-0,037 (0,029)	-0,027 (0,031)	0,052** (0,023)
Befragung 2009	0,031 (0,049)	0,012 (0,029)	0,056 (0,072)	0,076** (0,039)	0,005 (0,034)	0,045 (0,034)
Beruflicher Abschluss				-0,134* (0,070)	0,040 (0,047)	-0,078 (0,069)
Hochschulabschluss				-0,086 (0,083)	0,132* (0,069)	0,054 (0,090)
R <sup>2</sup>	0,500	0,297	0,261	0,312	0,207	0,133

\*\*\*/\*\*/\*: signifikant auf dem 1-/5-/10-Prozent-Niveau; Standardfehler (in Klammern) sind auf Ebene der beobachteten Personen geclustert, da in aufeinanderfolgenden Jahren teilweise dieselben Frauen befragt wurden.  
Eigene Berechnungen auf Basis des SOEP, 2007; 2008; 2009

# Marginale Effekte von frühkindlicher Betreuung und Ganztagsbetreuung auf die Art der Schulwahl

Tabelle A.3

Logistische Regression

	Übergang ins Gymnasium			Übergang in die Hauptschule		
	(I)	(II)	(III)	(I)	(II)	(III)
Mindestens vier Jahre vor dem siebten Lebensjahr in Betreuung	0,071 (0,051)	0,050 (0,053)	0,040 (0,053)	-0,048 (0,038)	-0,057 (0,039)	-0,047 (0,039)
Ein bis drei Jahre in vorschulischer Ganztagsbetreuung		0,053 (0,058)	0,043 (0,059)		0,065 (0,058)	0,077 (0,060)
Über drei Jahre in vorschulischer Ganztagsbetreuung		0,164 (0,103)	0,138 (0,108)		0,003 (0,076)	0,023 (0,086)
Mindestens zwei Jahre während der Grundschule in Ganztagsbetreuung			0,099 (0,090)			-0,087 (0,063)
Mutter mit beruflichem Abschluss	0,136** (0,066)	0,142** (0,066)	0,147** (0,065)	-0,157** (0,064)	-0,145** (0,063)	-0,144** (0,062)
Mutter mit Hochschulabschluss	0,430*** (0,083)	0,434*** (0,083)	0,437*** (0,083)	-0,255*** (0,065)	-0,247*** (0,062)	-0,245*** (0,060)
Durchschnittliches Haushaltseinkommen	0,094*** (0,030)	0,092*** (0,030)	0,091*** (0,029)	-0,083** (0,040)	-0,080** (0,040)	-0,081** (0,041)
Durchschnittliche Haushaltgröße	-0,031 (0,025)	-0,025 (0,026)	-0,023 (0,026)	0,048** (0,024)	0,048** (0,024)	0,050** (0,024)
Migrationshintergrund des Kindes	0,022 (0,056)	0,014 (0,055)	0,011 (0,055)	0,022 (0,038)	0,020 (0,038)	0,027 (0,039)
Mutter mindestens ein Jahr alleinerziehend	-0,102 (0,067)	-0,102 (0,068)	-0,099 (0,067)	-0,003 (0,050)	-0,002 (0,048)	-0,005 (0,046)
Geschlecht des Kindes weiblich	0,032 (0,043)	0,030 (0,043)	0,032 (0,043)	-0,095*** (0,034)	-0,098*** (0,035)	-0,098*** (0,035)
Bundesland-Dummys	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Geburtsjahr-Dummys	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Beobachtungen	818	818	818	772	772	772
R <sup>2</sup>	0,201	0,205	0,207	0,225	0,232	0,234

\*\*\*/\*\*: signifikant auf dem 1-/5-Prozent-Niveau; Standardfehler in Klammern; in (I) wird nur der Effekt von Betreuung unter Dreijähriger untersucht; in (II) wird zusätzlich der Effekt vorschulischer Ganztagsbetreuung betrachtet; in (III) wird darüber hinaus der Effekt von Ganztagsbetreuung während der Grundschulzeit analysiert; einbezogen wurden Kinder der Geburtsjahrgänge 1995 bis 1999.

Eigene Berechnungen auf Basis des SOEP, 1995 bis 2010

## Literatur

**Anger, Christina et al., 2012a, Ganztagsbetreuung von Kindern Alleinerziehender. Auswirkungen auf das Wohlergehen der Kinder, die ökonomische Lage der Familie und die Gesamtwirtschaft, IW-Analysen, Nr. 80, Köln**

**Anger, Christina / Koppel, Oliver / Plünnecke, Axel, 2012b, MINT-Herbstreport 2012. Berufliche MINT-Qualifikationen stärken, Gutachten für BDA, BDI, MINT Zukunft schaffen und Gesamtmetall, Köln**

**Anger, Christina / Plünnecke, Axel / Schmidt, Jörg, 2010, Bildungsrenditen in Deutschland. Einflussfaktoren, politische Optionen und ökonomische Effekte, IW-Analysen, Nr. 65, Köln**

**Anger, Christina / Schmidt, Jörg, 2008, Gender Wage Gap und Familienpolitik, in: IW-Trends, 35. Jg., Nr. 2, S. 55–68**

**BA – Bundesagentur für Arbeit, 2013, Fachkräfteengpässe in Deutschland, Analyse Dezember 2012, Nürnberg**

**Bertelsmann Stiftung, 2012, Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme 2011, Gütersloh, URL: <http://www.laendermonitor.de> [Stand: 2012-12-10]**

**BMFSFJ – Bundesministerium für Frauen, Senioren, Familie und Jugend, 2011, Zeit für Familie. Ausgewählte Themen des 8. Familienberichts, Monitor Familienforschung, Nr. 26, Berlin**

**BMFSFJ, 2013, Bestandsaufnahme der familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2010, Berlin**

**Bujard, Martin, 2011, Familienpolitik und Geburtenrate. Ein internationaler Vergleich, IZA Research Report, No. 9, Berlin**

**Cannon, Jill S., / Jackowitz, Alison / Painter, Gary, 2006, Is Full Better than Half? Examining the Longitudinal Effects of Full-Day Kindergarten Attendance, in: Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 25, No. 2, S. 299–321**

**Cannon, Jill S., / Jackowitz, Alison / Painter, Gary, 2011, The Effect of Attending Full-Day Kindergarten on English Learner Students, in: Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 30, No. 2, S. 287–309**

**Cunha, Flavio / Heckman, James, 2007, The Technology of Skill Formation, in: American Economic Review, Vol. 97, No. 2, S. 31–47**

**DeCicca, Philip, 2007, Does Full-Day Kindergarten Matter? Evidence from the First Two Years of Schooling, in: Economics of Education Review, Vol. 26, No. 1, S. 67–82**

**Diekmann, Laura / Plünnecke, Axel / Seyda, Susanne, 2008, Sozialbilanz Familie. Eine ökonomische Analyse mit Schlussfolgerungen für die Familienpolitik, IW-Analysen, Nr. 40, Köln**

**DJI – Deutsches Jugendinstitut, 2009, Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen (StEG), München**

**Dohmen, Dieter, 2007, Bedarf, Kosten und Finanzierung des Kita-Ausbaus für unter 3-Jährige, FiBS-Forum, Nr. 28, Berlin**

**Eichhorst, Werner / Marx, Paul / Tobsch, Verena**, 2011, Familienfreundliche flexible Arbeitszeiten. Ein Baustein zur Bewältigung des Fachkräftemangels, IZA Research Report, No. 33, Bonn

**Enste, Dominik / Hülskamp, Nicola / Schäfer, Holger**, 2009, Familienunterstützende Dienstleistungen. Marktstrukturen, Potenziale und Politikoptionen, IW-Analysen, Nr. 44, Köln

**Erdmann, Vera / Koppel, Oliver / Plünnecke, Axel**, 2012, Innovationsmonitor. Die Innovationskraft Deutschlands im internationalen Vergleich, IW-Analysen, Nr. 79, Köln

**Forschungsdatenzentrum der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder**, 2009, Mikrozensus, Wiesbaden

**Fritschi, Tobias / Oesch, Tom**, 2008, Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland. Eine ökonomische Bewertung langfristiger Bildungseffekte bei Krippenkindern, Gutachten für die Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

**Fuchs, Johann / Söhnlein, Doris / Weber, Brigitte**, 2011, Projektion des Arbeitskräfteangebots bis 2050. Rückgang und Alterung sind nicht mehr aufzuhalten, IAB-Kurzbericht, Nr. 16, Nürnberg

**Geis, Wido / Plünnecke, Axel**, 2012, Bildung stärkt Wachstum und Wohlstand, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Wirtschaftswachstum?! Warum wir wachsen sollten und warum wir wachsen können, Köln, S. 189–203

**Klös, Hans-Peter / Plünnecke, Axel**, 2011, Handlungsfelder der Fachkräftesicherung, Expertise für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Köln

**Kopetsch, Thomas**, 2010, Dem deutschen Gesundheitswesen gehen die Ärzte aus! Studie zur Altersstruktur- und Arztlahntwicklung, Berlin

**Koppel, Oliver / Plünnecke, Axel**, 2009, Fachkräftemangel in Deutschland. Bildungsökonomische Analyse, politische Handlungsempfehlungen, Wachstums- und Fiskal-effekte, IW-Analysen, Nr. 46, Köln

**OECD** – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2011, Family Database, URL: [http://www.oecd.org/document/4/0,3746,en\\_2649\\_34819\\_37836996\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/4/0,3746,en_2649_34819_37836996_1_1_1_1,00.html) [Stand: 2011-09-28]

**Plünnecke, Axel / Scharnagel, Benjamin / Stettes, Oliver / Angenendt, Jan**, 2009, Einstiegsmonitor Europa. Welche europäischen Staaten bieten die besten Perspektiven für Arbeit, Bildung und sozialen Aufstieg?, IW-Analysen, Nr. 54, Köln

**Possinger, Johanna**, 2011, Kommunale Zeitpolitik für Familien, Berlin

**RWI** – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, 2008, Evaluation des Gesetzes zum Elterngeld und zur Elternzeit, Endbericht, August 2008, Essen

**RWI**, 2009, Evaluation des Gesetzes zum Elterngeld und zur Elternzeit. Studie zu den Auswirkungen des BEEG auf die Erwerbstätigkeit und die Vereinbarkeitsplanung, Endbericht, Juli 2009, Essen

**Schäfer, Holger / Schmidt, Jörg / Stettes, Oliver**, 2013, Beschäftigungsperspektiven von Frauen. Eine arbeitsmarktökonomische Analyse im Spiegel der Gleichstellungsdebatte, IW-Positionen, Nr. 57, Köln

- Spieß, Katharina / Büchel, Felix / Wagner, Gert**, 2003, Children Placement in Germany. Does Kindergarten Attendance Matter? IZA Discussion Paper, No. 722, Bonn
- Statistisches Bundesamt**, 2010, Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 1.3.2009 (revidierte Ergebnisse), Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt**, 2011, Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Ausgaben und Einnahmen 2009, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt**, 2012a, 27,6 % der unter 3-Jährigen zum 1. März 2012 in Kindertagesbetreuung: 220.000 Plätze fehlen noch, Pressemitteilung vom 6.11.2012, Nr. 382, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt**, 2012b, Finanzen und Steuern. Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2010, Fachserie 14, Reihe 3.1, Wiesbaden
- Stettes, Oliver / Seyda, Susanne**, 2011, Europäischer Unternehmensmonitor Familienfreundlichkeit. Wie familienfreundlich sind Unternehmen in Europa?, IW-Analysen, Nr. 67, Köln
- Tamm, Markus**, 2009, Child Benefit Reform and Labor Market Participation, Ruhr Economic Papers, Nr. 97, Essen
- Tietze, Wolfgang et al.**, 2012, NUBBEK: Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit. Fragestellungen und Ergebnisse im Überblick, Berlin
- Wanger, Susanne**, 2011, Inaktive Vollzeitäquivalente in der Teilzeit. Viele Frauen würden gerne länger arbeiten, IAB-Kurzbericht, Nr. 9, Nürnberg
- Wößmann, Ludger / Piopiunik, Marc**, 2009, Was unzureichende Bildung kostet. Eine Berechnung der Folgekosten durch entgangenes Wirtschaftswachstum, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

## **Kurzdarstellung**

Durch den Ausbau der Betreuungsinfrastruktur zur flächendeckenden Ganztagsbetreuung für Kinder von zwölf Monaten bis zwölf Jahren ist ein Anstieg der Beschäftigung von Müttern mit Hochschulabschluss um 56.000 bis 230.000 Vollzeitäquivalente zu erwarten. Die Beschäftigung von Müttern mit beruflichem Abschluss würde um 188.000 bis 812.000 Vollzeitäquivalente zulegen. Die Maßnahmen zum Ausbau dieser Infrastruktur dienen nicht nur der Fachkräftesicherung, sondern sind auch insgesamt aus ökonomischer Sicht positiv zu bewerten. Sind die Effekte auf Erwerbstätigkeit und Bedarf an zusätzlichen Betreuungsplätzen hoch, so stehen zusätzlichen Ausgaben der öffentlichen Hand in Höhe von jährlich gut 14 Milliarden Euro zusätzliche Einnahmen von mehr als 18 Milliarden Euro gegenüber, die durch die steigende Realisierung der Erwerbswünsche der Familien entstehen. Unabhängig von den Effekten auf die Erwerbstätigkeit der Mütter verbessert sich langfristig die Qualifikationsbasis der Volkswirtschaft, da die Kinder durch den Ausbau der Betreuungs- und Bildungsinfrastruktur höhere Kompetenzen und Abschlüsse erreichen.

## **Abstract**

The expansion of Germany's child care infrastructure to provide universal all-day child care for children from twelve months to twelve years of age can be expected to lead to an increase in the employment of mothers with university degrees of 56,000 to 230,000 full-time equivalents. The employment of mothers with vocational qualifications would rise by 188,000 to 812,000 full-time equivalents. The measures designed to expand this infrastructure not only serve to secure the supply of skilled labour but can be regarded from an economic point of view as positive in every respect. If the effects on labour market participation and the demand for additional places in child care facilities prove strong, additional public expenditures of more than 14 billion euros per annum will be more than offset by over 18 billion euros in additional revenues resulting from the increasing fulfilment of families' desire for gainful employment. Quite apart from the effects on the employment of mothers, the expansion of child care and educational infrastructure will endow the next generation with more competences and higher qualifications, thus enriching the German economy's skills base.