

IZA Research Report No. 39

Aktivierung von Fachkräftepotenzialen: Frauen und Mütter

(Kurzexpertise im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales)

Werner Eichhorst
Michael J. Kendzia
Andreas Peichl
Nico Pestel
Sebastian Siegloch
Verena Tobsch

Juli 2011

Werner Eichhorst
Michael J. Kendzia
Andreas Peichl
Nico Pestel
Sebastian Siegloch
Verena Tobsch



Aktivierung von Fachkräftepotenzialen: Frauen und Mütter

*Kurzexpertise des IZA
im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales*

Inhaltsübersicht

1 Frauen und Mütter - unausgeschöpfte Fachkräftepotenziale	2
2 Handlungsoptionen	10
2.1 Familienfreundliche Arbeitswelt	10
2.2 Infrastruktur	15
2.3 Finanzielle Anreize: Steuern und Abgaben	17
3 Zusammenfassende Bewertung	24
4 Literatur.....	26

1 Frauen und Mütter - unausgeschöpfte Fachkräftepotenziale

In Deutschland besteht ein erhebliches Potenzial bei der verstärkten Erwerbsintegration von Frauen und Müttern. Dies trifft vor allem auf Vollzeittätigkeiten, die Überwindung von nicht der Qualifikation entsprechenden Teilzeittätigkeiten sowie die Verkürzung von familienbedingten Erwerbsunterbrechungen zu.

Dabei verläuft in Deutschland der Trend bei den Paarhaushalten mit Kindern vom Alleinverdiener- zum 1,5 Verdiener-Haushalt (Abbildung 1). Allerdings werden dabei im internationalen Vergleich recht polarisierte Verteilungen der Arbeitszeiten und Verdienste beobachtet (Eichhorst/Thode 2010). Aus dem hohen Anteil von teilzeitbeschäftigten Frauen und relativ kurzen Arbeitszeiten in Teilzeit resultiert ein noch immer ausgeprägter Rückstand von Frauen gegenüber Männern bei den Beschäftigungsquoten auf der Basis von Vollzeitäquivalenten (Abbildung 2).

Abbildung 1: Erwerbsmuster von Eltern mit Kindern unter 14 Jahren in Paarhaushalten, 2007

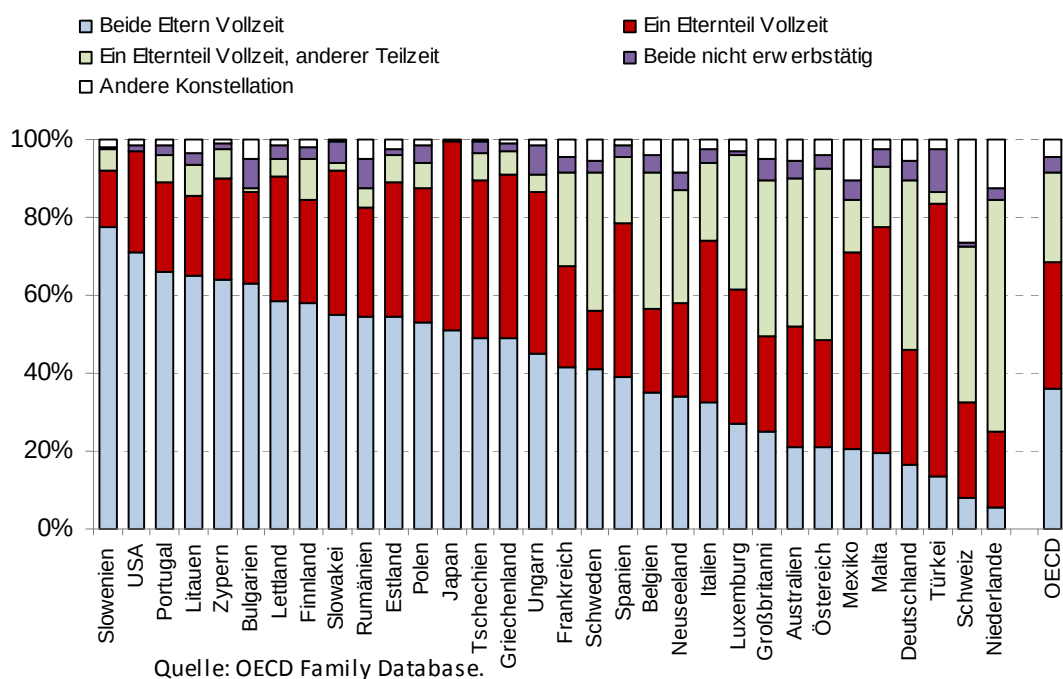
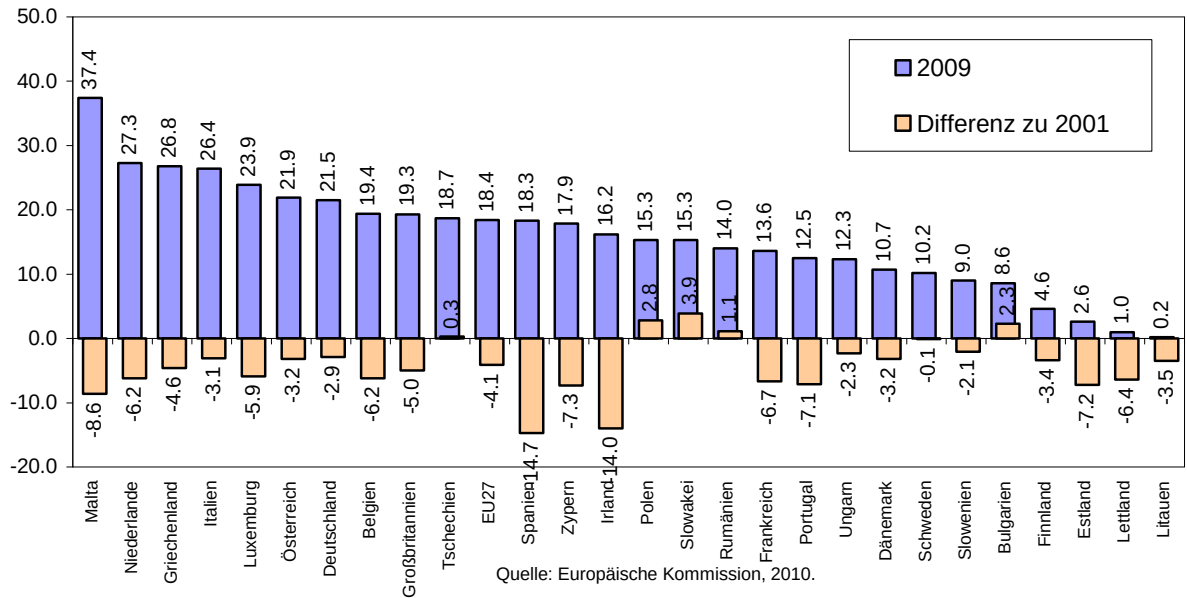


Abbildung 2: Beschäftigungslücke zwischen Frauen und Männern in Vollzeitäquivalenten, 2001 und 2009



Nur jede sechste Mutter mit (mindestens) einem Kind im Alter bis 16 Jahren ist in Deutschland in Vollzeit (über 35 Stunden in der Woche) erwerbstätig. Rund 23% der Mütter arbeiten in vollzeitnaher Teilzeit (20-35 Stunden). Mehr als die Hälfte der Mütter sind jedoch entweder gar nicht oder nur in geringfügiger Teilzeit erwerbstätig (Tabelle 1). Auffällig ist auch der nach dem Alter des jüngsten Kindes kaum steigende Anteil der substantiell erwerbstätigen Mütter.

Tabelle 1: Erwerbsstatus von Müttern mit Kindern bis 16 Jahre nach Alter des jüngsten Kindes, in %

	Erwerbsstatus von Müttern nach Alter des jüngsten Kindes					
	bis unter 3 Jahre	3 bis unter 6 Jahre	6 bis unter 10 Jahre	10 bis unter 12 Jahre	12 bis 16 Jahre	GESAMT
Vollzeit >35 Std.	8,3	13,7	16,3	21,3	21,2	15,9
Vollzeitnahe Teilzeit >20 bis 35 Std.	7,6	26,2	26,8	25,5	29,4	23,3
Teilzeit bis 20 Std.	6,8	12,6	14,2	15,3	8,7	11,2
Minijob oder Geringfügig/ gelegentlich beschäftigt	10,2	16,6	18,2	16,9	16,3	15,6
in Ausbildung	0,4	0,2	0,1	1,3	0,2	0,3
Nicht Erwerbstätig im Mutterschutz / Elternzeit	49,4	6,4	0,3	0,0	0,1	11,4
Nicht Erwerbstätig	17,3	24,4	24,3	19,7	24,1	22,4
Total	100	100	100	100	100	100,0
GESAMT	19,8	23,2	21,6	11,5	23,9	
Basis: SOEP 2009 (hochgerechnet), eigene Berechnungen.						

Hierbei gilt, dass das Ausmaß der Erwerbstätigkeit positiv mit dem Bildungsniveau der Mütter zusammenhängt. Höher qualifizierte Mütter sind häufiger in Vollzeit oder vollzeitnaher Teilzeit beschäftigt als geringer qualifizierte. Allerdings sind auch nur rund 23% der Mütter mit akademischer Bildung in Vollzeit und 25% in vollzeitnaher Teilzeit erwerbstätig.

Tabelle 2: Erwerbsstatus von Müttern mit Kindern bis 16 Jahre nach Qualifikation, in %

	Erwerbsstatus von Müttern nach Bildungsniveau				
	keine Angabe	ohne Berufsabschluss	mit Berufsabschluss	akademische Bildung	GESAMT
Vollzeit >35 Std.	17,8	13,1	13,7	22,1	15,9
Vollzeitnahe Teilzeit >20 bis 35 Std.	20,3	15,7	24,6	25,1	23,3
Teilzeit bis 20 Std.	11,8	6,1	10,7	15,1	11,2
Minijob oder Geringfügig/ gelegentlich beschäftigt	8,9	15,2	19,0	8,9	15,6
in Ausbildung	1,1	1,1	0,2	0,2	0,3
Nicht Erwerbstätig im Mutterschutz / Elternzeit	14,5	8,1	11,2	13,2	11,4
Nicht Erwerbstätig	25,7	40,8	20,7	15,4	22,4
Total	100	100	100	100	100,0
GESAMT	2,3	14,5	57,5	25,7	

Basis: SOEP 2009 (hochgerechnet), eigene Berechnungen.

Mütter, die in geringfügiger Beschäftigung erwerbstätig sind, sind häufiger mit Tätigkeiten befasst, die unterhalb ihres Ausbildungsniveaus liegen. Das Risiko, unterhalb der vorhandenen beruflichen Qualifikation zu arbeiten und bei Entgelt oder Weiterbildung Nachteile zu erleiden und an beruflichen Perspektiven einzubüßen, ist im Minijob-Bereich besonders ausgeprägt, während Teilzeit generell mit geringeren beruflichen Perspektiven einher geht („Teilzeitfalle“).

Tabelle 3: Unterhalb ihrer Qualifikation beschäftigte Mütter nach Arbeitszeiten, in %

	Unterqualifizierte Beschäftigung nach Erwerbsstatus		
	keine unterqualifizierte Beschäftigung	unterqualifizierte Beschäftigung	Total
Vollzeit >35 Std.	73,5	26,5	100
Vollzeitnahe Teilzeit >20 bis 35 Std.	77,6	22,4	100
Teilzeit bis 20 Std.	77,8	22,2	100
Minijob oder Geringfügig/ gelegentlich beschäftigt	51,7	48,3	100
in Ausbildung	89,1	10,9	100
GESAMT (Aktiv Erwerbstätige)	70,3	29,7	100

Basis: SOEP 2009 (hochgerechnet), eigene Berechnungen.

Neben dem Potenzial einer Mobilisierung von Fachkräften durch Übergänge in Jobs, die der beruflichen Qualifikation entsprechen (auch durch längere Arbeitszeiten), lassen sich weitere Potenziale anhand der Differenz zwischen gegenwärtigem und gewünschtem Erwerbsstatus abschätzen. Auf der einen Seite geht es hier um gewünschte Veränderungen der Arbeitszeiten von erwerbstätigen Müttern, auf der anderen Seite um die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch bislang nicht beschäftigte Mütter.

Insgesamt ergibt sich ein hochgerechnetes Gesamtvolumen von etwas über 1,5 Mio. Vollzeitäquivalenten zusätzlicher Erwerbstätigkeit bei Müttern (Tabelle 4), wobei die Aufnahme von Vollzeit- und Teilzeittätigkeiten durch derzeit nicht aktiv erwerbstätige Mütter deutlich gegenüber der Ausweitung der Arbeitszeiten beschäftigter Mütter dominiert (1,49 Mio. zu 75.000). Von diesen 1,5 Mio. Vollzeitäquivalenten entfallen knapp 950.000 auf Mütter mit Berufsausbildung und rund 250.000 auf akademisch ausgebildete Mütter. Bei den Akademikerinnen wollen etwa 300.000 eine Erwerbstätigkeit erst aufnehmen, davon ein Drittel in Vollzeit und zwei Drittel in Teilzeit. Erwerbstätige akademisch gebildete Mütter wollen ihren Erwerbsumfang jedoch leicht vermindern.

Tabelle 4: Erwerbspotenzial von Müttern mit Kindern bis 16 Jahre nach Qualifikation

	Rechnerisches Potenzial nach Erwerbswunsch und Qualifikationsniveau in 1000 Vollzeitäquivalente*								
	Nicht aktiv erwerbstätige Mütter			Aktiv erwerbstätige Mütter					SUMME GESAMT
	Vollzeit	Teilzeit	Summe	keine Angabe	Vollzeit >35 Std.	Vollzeit-nahe Teilzeit >20 bis 35 Std.	Teilzeit bis 20 Std.	Summe	
keine Angabe	19	23	42	0,2	-0,5	1	0,2	1	43
ohne Berufsausbildung	155	149	304	0,5	-7	16	8	17	321
mit Berufsausbildung	303	524	828	4	32	83	-1	117	945
akademische Bildung	100	212	311	-3	-9	-45	-5	-62	249
GESAMT	576	909	1.485	3	16	55	1	75	1.560

Basis: SOEP 2009 (hochgerechnet), eigene Berechnungen.

** bei durchschnittlich gewünschter Vollzeitarbeitszeit (36,80 Std./Woche)

Vor allem institutionelle Faktoren beeinflussen das Erwerbsverhalten von Frauen und Müttern. Fehlanreize und Restriktionen bei der Erwerbstätigkeit von Frauen und Müttern sind eine wesentliche Ursache für das nicht vollständig realisierte Fachkräftepotenzial von Frauen und Müttern.

Eine erste wichtige Restriktion ist die nach wie vor eingeschränkte Verfügbarkeit von verlässlicher und flächendeckender Kinderbetreuung, insbesondere auf Ganztagsbasis. Dies gilt vorrangig für Kinder unter drei Jahren sowie für Kinder im Grundschulalter in Westdeutschland, wo sich jedoch auch der Fachkräftebedarf dynamischer entwickeln dürfte als in Ostdeutschland.

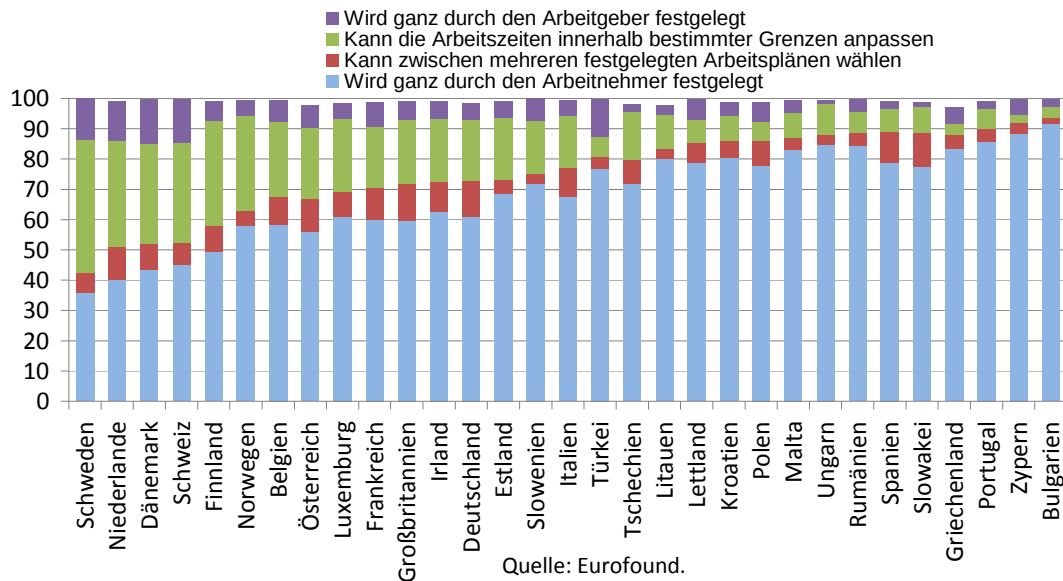
Tabelle 3: Betreuungsintensität im internationalen Vergleich, 2008

Angaben in Prozent	0 - 2 Jahre		3 - 6 Jahre		Eintritt der Schulpflicht - 12 Jahre	
	0 - 29 Wochenstunden	30+ Wochenstunden	0 - 29 Wochenstunden	30+ Wochenstunden	0 - 29 Wochenstunden	30+ Wochenstunden
Schweden	18	31	31	64	0	100
Italien	12	16	19	72	13	87
Portugal	2	31	9	69	15	84
Belgien	20	23	25	74	19	75
Großbritannien	31	4	67	20	12	69
Dänemark	8	65	13	83	32	67
Ungarn	2	5	24	57	28	60
Frankreich	17	24	52	43	47	53
Spanien	22	16	50	45	46	51
Griechenland	5	7	40	27	52	48
Irland	16	8	72	13	55	45
Polen	0	3	8	27	52	43
Deutschland	11	9	55	36	54	38
Österreich	4	2	51	20	62	36
Niederlande	41	6	77	12	82	18
Finnland	5	21	20	58	83	16

Quelle: Europäische Kommission 2010.

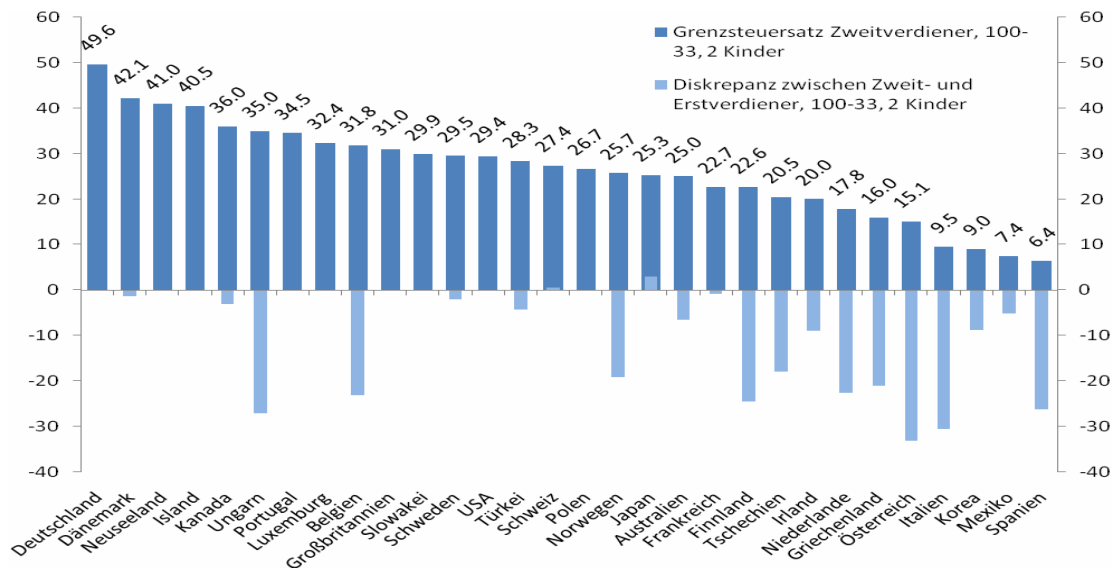
Zum zweiten sind flexible Arbeitszeiten zwar in Deutschland weit verbreitet, jedoch dominieren hier in der Praxis oft die Anforderungen der Betriebe (Chung 2009). Aus Sicht der Eltern bringt dies erhebliche Probleme bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf mit sich. Familienfreundliche und flexible Arbeitszeitmodelle mit entsprechender Autonomie der Eltern hinsichtlich der Ausgestaltung der Arbeitszeiten sind in Deutschland weniger verbreitet als in anderen europäischen Ländern (Abbildung 3).

Abbildung 3: Festlegung der Arbeitszeiten



Schließlich ist die steuerliche Grenzbelastung für Zweitverdiener in Deutschland besonders ausgeprägt, so dass die Aufnahme und Ausweitung einer Erwerbstätigkeit vergleichsweise unattraktiv ist (Eichhorst/Thode 2010). Dies erhöht den Anteil nicht oder nur teilweise erwerbstätiger Frauen bzw. Mütter, insbesondere in Verbindung von abgaben- und steuerfreien Minijobs, wobei die oberhalb von 400 EUR einsetzende Steuerlast in Verbindung mit mangelnder ganztägiger Kinderbetreuung längere Teilzeit- oder Vollzeitarbeit hemmt.

Abbildung 4: Grenzbelastung der Zweitverdiener



2 Handlungsoptionen

Die vorhandenen Handlungsoptionen zur Mobilisierung des Fachkräftepotenzials von Frauen und Müttern lassen sich in drei Hauptaspekte gliedern: Familienfreundliche Arbeitswelt, Infrastruktur und finanzielle Anreize.

2.1 Familienfreundliche Arbeitswelt

Zwischen persönlichen und familiären Bedürfnissen auf der einen Seite und betrieblichen Anforderungen auf der anderen besteht ein Spannungsfeld. Eine aus Sicht des Fachkräftebedarfs wünschenswerte Ausweitung der Erwerbstätigkeit bzw. der Arbeitszeiten kann problematische Nebenwirkungen für Familien und Eltern haben bzw. von den Erwerbspersonen gar nicht erwünscht sein. Flexible Arbeitszeiten, die einen fairen Ausgleich beider Seiten erlauben, können hierfür Abhilfe sorgen. In der Diskussion zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf werden in den letzten Jahren deshalb verstärkt flexible Arbeitszeitmodelle diskutiert.

In Deutschland sind für die Ausgestaltung der Arbeitszeit einerseits die Tarifpartner durch den Abschluss von Tarifverträgen und andererseits die Betriebe verantwortlich. Die Politik kann hierfür lediglich die gesellschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen setzen. Daher sind in erster Linie Arbeitgeber und Arbeitnehmer aufgefordert, aktiv auf eine familienbewusste Personalpolitik hinzuwirken.

Um das Fachkräftepotential bei Müttern zu aktivieren, ist es wünschenswert, einen raschen Wiedereinstieg nach der Elternzeit in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Indem Unternehmen frühzeitig über die Ausgestaltung des Wiedereinstiegs mit den Betroffenen in den Dialog treten, kann dies erleichtert und gegebenenfalls die Auszeit vermindert werden. Auf diese Weise können verlässliche Vereinbarungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Beschäftigungsfähigkeit über die Elternzeit hinweg gewährleisten.

Einer Umfrage zufolge stellt eine familienfreundliche Arbeitswelt nach wie vor ein wichtiges Merkmal für die Attraktivität eines Arbeitgebers dar. Dies trifft nicht nur für jüngere, sondern insbesondere auch für ältere Beschäftigte aufgrund von pflegebedürftigen Angehörigen zu. Rund 90% der befragten Beschäftigten zwischen 25 und 39 Jahren gaben in einer Umfrage an, dass die Vereinbarkeit von Familie und Beruf den gleichen Stellenwert wie das Gehalt einnehme. Ähnlich fiel das Urteil der Beschäftigten über die Familienfreundlichkeit des Arbeitgebers bezüglich der langfristigen Bindung der Arbeitnehmer aus. Rund 77% der Eltern zwischen 25 und 39 Jahren würden demnach für eine höhere Familienfreundlichkeit die Stelle wechseln (BMFSFJ 2010b).

Tabelle 4: Merkmale eines familienfreundlichen Betriebes aus Sicht der Bevölkerung (ab 16 Jahre)

Merkmal	Anteil der Bevölkerung
Flexible Arbeitszeit	87 %
Wiedereinstieg erleichtern	67 %
Sonderurlaub bei krankem Kind	67 %
Arbeiten von zu Hause	59 %
Viele Teilzeitstellen	56 %
Betriebliche Kinderbetreuung	54 %
Junge Väter können Elternzeit nehmen	52 %

Quelle: BMFSFJ 2010a.

Auch mehr als die Hälfte (58,2%) der Unternehmen in Deutschland messen der Familienfreundlichkeit eine große Bedeutung zu. Gleiches gilt für die Beschäftigten, für welche das Thema mehrheitlich (59,1%) eine wichtige Rolle spielt. Ebenso stimmen über die Hälfte (51,8%) der befragten Unternehmen im Rahmen einer Untersuchung in Deutschland der Aussage voll zu, dass die Vereinbarkeit von Familie und Beruf selbstverständlich sei. Demzufolge werden bei Beschäftigten mit Betreuungspflichten von Seiten der Unternehmen zu 62,9% die gleichen Karrierechancen angenommen wie bei Beschäftigten ohne familiäre Pflichten (BMFSFJ 2010b). Einige Studien (z.B. Prognos 2003) geben auch Hinweise auf den möglichen ökonomischen Nutzen einer familienbewussten Personalpolitik in Unternehmen, da durch eine frühe Rückkehr der Beschäftigten nach der Elternzeit Kosten gesenkt werden können. Zusätzlich spart eine geringere Fluktuation Kosten sowohl bei der Neubesetzung von Stellen als auch bei der Überbrückung und Wiedereingliederung. Darüber hinaus bleibt infolge der engen Bindung der Beschäftigten an das Unternehmen betriebspezifisches Wissen im Unternehmen erhalten. Hierdurch ergeben sich Wettbewerbsvorteile in Form einer höheren Arbeitgeberattraktivität und Einsparpotenzialen. Vor diesem Hintergrund versprechen sich auch 74% der Unternehmen betriebswirtschaftliche Vorteile für ihr Unternehmen durch familienfreundlichere Angebote (BMFSFJ 2010a).

Insbesondere bei beruflich qualifizierten Frauen und Müttern besteht ein erhebliches, bei weitem noch nicht ausgeschöpftes zusätzliches Arbeitsangebot, welches als arbeitsmarktnah bezeichnet werden kann und durch Maßnahmen auf betrieblicher Ebene – ohne wesentliche politische Reformen – auch kurzfristig mobilisiert werden kann. Aus Sicht der Arbeitsmarktforschung bieten sich hierfür vier zentrale Handlungsfelder an:

1. Familienfreundliche Flexibilisierung der Arbeitszeit und des Arbeitsortes
2. Bindung während der Elternzeit
3. Kinder- und Angehörigenbetreuung
4. Familienunterstützende Dienstleistungen

1. Familienfreundliche Flexibilisierung der Arbeitszeit und des Arbeitsortes

Um einen möglichen Ausgleich der Wünsche und Bedürfnisse sowohl der Erwerbstätigen als auch der Betriebe anzustreben, erscheinen längere, aber auch flexiblere Arbeitszeiten sinnvoll. Denn für die Mehrheit der Beschäftigten stellen flexible Arbeitszeiten eine wesentliche Voraussetzung für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf dar (Klenner/Pfahl 2008, Rürup/Gruescu 2005).

Weit verbreitet sind in diesem Zusammenhang die Möglichkeit der Teilzeitarbeit, individuell vereinbarte Arbeitszeiten, flexible Tages- und Wochenarbeitszeit, Vertrauensarbeitszeit, eine flexible Jahres- oder Lebensarbeitszeit sowie Telearbeit. Weniger verbreitet sind dagegen hierzulande Jobsharing und Sabbaticals (BMFSFJ 2010b).

Telearbeit kann zur Annäherung der betrieblichen Realität an die Anforderungen der Eltern führen und damit zur Realisierung eines zusätzlichen Arbeitsvolumens beitragen, da Betreuungs- und Vereinbarkeitsprobleme entschärft werden.

2. Bindung während der Elternzeit

Zur Förderung der Eltern während der Elternzeit zählen u.a. eine besondere Rücksichtnahme auf Eltern, Teilzeit, Einarbeitungsprogramme beim Wiedereinstieg sowie Patenprogramme oder Kontakt während der Elternzeit. Mehr als die Hälfte der Unternehmen in Deutschland bietet ihren Beschäftigten die Möglichkeit an, während der Elternzeit phasenweise oder Teilzeit zu arbeiten.

Tabelle 5: Personalpolitische Maßnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Familienfreundliche Maßnahme	Anteil der befragten Unternehmen, die diese Maßnahme anbieten
Arbeitszeitflexibilisierung	
Flexible Tages- oder Wochenarbeitszeit	70,2
Flexible Jahres- oder Lebensarbeitszeit	28,3
Keine Arbeitszeitkontrolle	46,2
Sabbaticals	16,1
Individuelle Arbeitszeiten	72,8
Telearbeit	21,9
Teilzeit	79,2
Jobsharing	20,4
Elternzeit/Elternförderung	
Patenprogramme während der Elternzeit	27,3
Weiterbildungsangebote während der Elternzeit	19,8
Teilzeit- oder phasenweise Beschäftigung während der Elternzeit	60,5
Einarbeitungsprogramme nach Rückkehr aus Elternzeit	35,6
Besondere Rücksichtnahme auf Eltern bei Planungs- und Organisationsprozessen	80,1
Ermutigung von Männern, Elternzeit zu nehmen oder Teilzeit zu arbeiten	16,2
Zusätzliche finanzielle Leistungen	12,6
Kinder- und Angehörigenbetreuung	
Betriebliche Kinderbetreuung	2,4
Freiwillige Unterstützung bei Kinderbetreuung	15,1
Freiwillige Unterstützung bei Pflege	8,9
Arbeitsfreistellung bei Krankheit der Kinder	52,2
Arbeitsfreistellung zur Pflege von Angehörigen	34,6
Familienservice	
Angebot haushaltsnaher Dienstleistungen	4,9

Quelle: Seyda/Stettes 2010.

3. Kinder- und Angehörigenbetreuung

Eine weitere hilfreiche Maßnahme, eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erreichen, stellt die Kinder- und Angehörigenbetreuung dar. Hierzu gehören alle Einrichtungen, die es den Eltern erlauben, überhaupt eine berufliche Tätigkeit auszuüben bzw. fortzuführen sowie in vollem oder gewünschtem Umfang nachzugehen. Neben staatlichen und privaten externen Betreuungsangeboten können auch Unternehmen Betreuungsplätze anbieten, wobei dieses Angebot in hohem Maße von der Betriebsgröße abhängt. Dies kann auch als Begründung dafür dienen, dass sich die Arbeitszeit von Müttern in Ost- und Westdeutschland im Hinblick auf die Arbeitszeit von Frauen ohne Kinder erheblich unterscheidet. So arbeiten abhängig beschäftigte Mütter in Westdeutschland ungefähr 9 Stunden pro Woche weniger als Frauen ohne Kinder.

4. Familienunterstützende Dienstleistungen

Neben der Flexibilisierung der Arbeitszeit wird in Deutschland zunehmend die Förderung familienunterstützender Dienstleistungen thematisiert. Diese helfen Familien bei der Bewältigung ihrer Alltagsaufgaben. Hiervon verspricht man sich für Familien mit Kindern und pflegebedürftigen Angehörigen mehr Zeit für die Familie und Wachstum für die Wirtschaft. Da ein Großteil dieser Leistungen allerdings in der Schattenwirtschaft erbracht wird, sind in erster Linie die Rahmenbedingungen zu verbessern, um das Angebot attraktiver zu gestalten (Angermann/Stula 2010).

Mit Hilfe von familienorientierten Dienstleistungen können Unternehmen ebenfalls zu einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie beitragen und hierdurch einen möglichen Mangel an externen Angeboten begegnen. Unter den aufgeführten Maßnahmen weisen die familienorientierten Dienstleistungsangebote in den Betrieben allerdings nur eine äußerst geringe Verbreitung auf. Als Motive für die Einführung von familienfreundlichen Maßnahmen werden häufig die Gewinnung und Erhaltung qualifizierter Mitarbeiter sowie die Erhöhung der Arbeitszufriedenheit der Mitarbeiter genannt.

Außerdem versprechen sich die Unternehmen hierdurch eine höhere Produktivität, eine geringere Fluktuation und einen niedrigeren Krankenstand sowie eine schnelle Integration von Mitarbeitern, die aus der Elternzeit zurückkehren. Als hemmend für die Implementierung familienfreundlicher Dienstleistungen erweist sich, dass Beschäftigte oftmals keinen Bedarf anmelden oder tarifvertragliche bzw. gesetzliche Bestimmungen als hinreichend eingestuft werden. Nur selten wird argumentiert, dass die staatliche Unterstützung unzureichend sei oder keine Notwendigkeit aus Sicht der Geschäftsführung bestehe (BMFSFJ 2010b).

Alles in allem ist davon auszugehen, dass flexible Arbeitszeiten, die familienfreundlich ausgestaltet sind, zu einer besseren Nutzung des teilweise brachliegenden Arbeitskräftepotenzials von Eltern führen können. Neben Telearbeit ist die Nutzung von Arbeitszeitkonten und anderen flexiblen Arbeitszeitmodellen eine Möglichkeit für Unternehmen Vereinbarkeitsproblemen entgegenzuwirken und über familienfreundliche Arbeitsmodelle Arbeitskräfte zu gewinnen, zu mobilisieren und zu halten. Wichtig ist hierbei jedoch, dass sich eine familienfreundliche Personalpolitik nicht nur nach dem Bedarf des Unternehmens richtet, sondern ebenso Flexibilität und Verlässlichkeit für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bietet.

Vor dem Hintergrund bestehender und erwarteter Fachkräfteengpässe ist davon auszugehen, dass auf betrieblicher Ebene ein verstärkter Wettbewerb auch um qualifizierte Frauen und Müttern einsetzt. Dies dürfte zu vermehrten kreativen Entwicklungen in der Praxis führen, ohne dass gesetzliche Änderungen oder staatliche Anreize hierzu erforderlich wären. Vor allem die Arbeitszeitpolitik kann kurzfristig verändert werden, auch unter dem Druck des Fachkräftemangels und wachsender Konkurrenz zwischen den Unternehmen um Fachkräfte. Die betriebliche Ebene kann hier entsprechend eigenständig handeln, ebenso aber regionale Netzwerke

oder sektorale Initiativen, soweit die Interessen der Akteure konvergieren. Der Umsetzungszeitraum betrieblicher Initiativen bei Arbeitszeiten ist dem entsprechend vermutlich deutlich kürzer als bei staatlichen Reformen und beim Aufbau von betrieblicher Betreuungsinfrastruktur.

2.2 Infrastruktur

Die Betreuungsinfrastruktur ist noch immer als Engpass bei der Erwerbstätigkeit von Müttern insbesondere in Westdeutschland anzusehen, wo gleichzeitig am stärksten mit Fachkräfteengpässen zu rechnen ist. Gleichwohl ist bereits in den letzten Jahren ein Ausbau im Bereich der unter drei Jahre alten Kinder sowie bei der ganztägigen Betreuung von Schulkindern eingeleitet worden. Dies zeigt sich auch in den wachsenden Betreuungsquoten. Von 2007 bis 2010 sind nach Angaben des Statistischen Bundesamtes die Betreuungsquoten bei Kindern unter 3 Jahren in Westdeutschland von 10 auf 17% und in Ostdeutschland von 41 auf 48% gestiegen. Eigene Auswertungen des SOEP 2009, die in Tabelle 6 dargestellt werden, zeigen noch immer einen größeren Anteil nicht extern betreuter Kinder bei der Altersgruppe unter drei und bei den Grundschulkindern. Diese Situation ist weiterhin zwischen Ost- und Westdeutschland unterschiedlich. Laut SOEP besuchten 2009 22% der westdeutschen Kinder bis 14 Jahren Ganztagschulen oder Horte im Vergleich zu 64% der ostdeutschen Schulkinder. Insgesamt sind die Engpässe bei der Erwerbstätigkeit von Müttern in Deutschland eher dem eingeschränkten Angebot öffentlicher Kinderbetreuung als zu hohen Kosten für Kinderbetreuung geschuldet (Wrohlich 2004, 2006).

Tabelle 6: Kinderbetreuung nach Alter des Kindes

	Betreuungssituation von Kindern bis unter 15 Jahren 2009 nach Alter					
	Kleinkinder und Kinder im Kitaalter		Schulkinder			GESAMT
	0 bis unter 3 Jahre	3 bis un- ter 6 Jah- re*	6 bis unter 10 Jahre**	10 bis un- ter 12 Jahre	12 bis unter 15 Jahre	
keine Angabe	1,0	1,3	0,7	2,5	1,7	1,3
Krippe, Kiga, Kita	17,2	91,1	0,0	0,0	0,0	24,7
Ganztagsschule	0,0	0,0	24,3	20,3	22,9	13,2
Hort	0,0	0,0	13,3	3,7	0,6	3,7
Verwandte	27,1	1,7	18,2	14,1	7,3	13,2
Freunde, Bekannte, Nachbarn	0,9	0,1	1,6	1,7	1,8	1,2
bezahlte Betreu- ungsperson	4,8	0,6	0,7	1,4	0,8	1,5
keine Betreuung	49,0	5,3	41,3	56,4	65,0	41,2
Total	100	100	100	100	100	100
Gesamt	18,8	23,5	23,3	14,2	20,2	100

Basis: SOEP 2009 (hochgerechnet auf Ebene der Kinder), eigene Berechnung.

* inkl. 6- und 7-Jährige, die noch nicht zur Schule gehen

** inkl. 5-Jährige, die bereits zur Schule gehen

(ohne Kinder zwischen 6 und 14 Jahren, die bereits eine Berufsschule besuchen oder über die keine Informationen zum Schulbesuch vorliegen)

Die positiven Wirkungen einer verbesserten (ganztägigen) Kinderbetreuung auf den Arbeitsmarkt, die öffentlichen Finanzen und das Wirtschaftswachstum sind bereits in der Vergangenheit klar herausgearbeitet worden und können als gesichert gelten (Büchel/Spieß 2002a, 2002b, Spieß et al. 2002, Spieß 2004). Kinderbetreuung trägt zur Entschärfung von Fachkräftengpässen bei qualifizierten Müttern bei. Eigene Berechnungen in Anlehnung an die Simulation der Erträge von Ganztagsbetreuung bei Grundschulkindern durch Beblo, Lauer und Wrohlich (2005) zeigen eine Mobilisierung von ca. 190.000 Müttern mit Schulkindern durch Ganztagsbetreuung, was mit entsprechenden Mehreinnahmen bei Einkommensteuer und Sozialabgaben verknüpft wäre. Diese Mehreinnahmen liegen über den erforderlichen Aufwendungen. Eine gezielte Förderung des Zugangs zu Kinderbetreuung mit der Bedingung, dass eine Erwerbstätigkeit aufgenommen wird, verbessert die Zielgenauigkeit einer verbesserten Infrastruktur zugunsten von (qualifizierten) Müttern, die tatsächlich in den Arbeitsmarkt zurückkehren, und begrenzt den fiskalischen Aufwand (Haan/Wrohlich 2009).

Insgesamt ist damit zu rechnen, dass ein weiterer Ausbau der Betreuungsinfrastruktur aufgrund der Finanzierungsfragen und der Ausbildung von qualifiziertem Personal noch einige Jahre dauern wird – was aber zeitlich parallel zu den demographischen Veränderungen abläuft. Eine durchgängige verlässliche und substantielle

Betreuungsinfrastruktur ab dem Ende der Elternzeit ist in jedem Fall eine zentrale Säule der Fachkräftemobilisierung.

Zur Infrastruktur zählt schließlich auch der Ausbau eines Angebots an familienunterstützenden Dienstleistungen im formellen Sektor. Über die bisherige Struktur von Minijobs im Haushaltsscheckverfahren sollte eine Gutscheinelösung in Anlehnung an das französische oder belgische Modell erwogen werden (Angermann/Stula 2010). Während das belgische Modell eine sehr starke staatliche Förderung der privaten Haushalte Nachfrager innerhalb relativ enger Grenzen bei den geförderten Tätigkeiten vorsieht, zeichnet sich der französische Ansatz durch eine zusätzliche Einbeziehung der Arbeitgeber als Kofinanziers und eine breitere Abgrenzung der unterstützten Tätigkeiten aus. In Frankreich werden sowohl die privaten Haushalte als Nutzer als auch die Arbeitgeber bei der Ausgabe vorfinanzierter Gutscheine steuerlich gefördert. In beiden Staaten wird jedoch keine vollständige Selbstfinanzierung erreicht.

2.3 Finanzielle Anreize: Steuern und Abgaben

Daten und Methodik

Die vorgestellten Simulationsergebnisse wurden mit Hilfe von IZAΨMod, dem Mikrosimulationsmodell des IZA, berechnet (vgl. Peichl 2009, Schneider et al. 2010). Als Datengrundlage dient die 2009er Welle des Sozioökonomischen Panels (SOEP). In einem ersten Schritt wird das gegenwärtige Steuer- und Transfersystem (Rechtsstand Januar 2010) im Rahmen eines statischen Moduls nachgebildet. Dabei wird unter Berücksichtigung von Freibeträgen, Anrechnungspauschalen, Sonderausgaben sowie Abzugsbeträgen für außergewöhnliche Belastungen und sonstige Privataufwendungen das individuell verfügbare Nettoeinkommen für jede einzelne Person in der Stichprobe unter Berücksichtigung des jeweiligen Haushaltskontextes berechnet. Anschließend werden die Ergebnisse mit den jeweiligen Fallgewichten multipliziert und damit auf die Gesamtpopulation hochgerechnet. Genauso werden für die betrachteten Reformvarianten die individuell zu leistenden Einkommensteuerzahlungen und die Nettoeinkommen der Steuerpflichtigen ermittelt. Auf diese Weise können sowohl die Gesamteffekte als auch die Auswirkungen auf jeden einzelnen Steuerfall analysiert werden.

Um die Effekte auf das Arbeitsangebot zu simulieren, verwenden wir ein diskretes Nutzenmodell in Anlehnung an van Soest (1995). Es handelt es sich um ein statisches strukturelles Haushaltsarbeitsangebotsmodell, das die Arbeitsangebotsentscheidung der Haushaltsmitglieder als optimale Wahl zwischen einer begrenzten Anzahl von möglichen Arbeitszeitkategorien modelliert. Konkret können sich die Individuen zwischen Nicht-Erwerbstätigkeit (0 Stunden), Teilzeittätigkeit im Umfang von durchschnittlich 10, 20 oder 30 Wochenstunden, sowie Vollzeittätigkeit im Umfang von durchschnittlich 40 oder 50 Wochenstunden entscheiden. Darüber

hinaus gibt es eine Überstundenkategorie mit 60 Wochenstunden. Paarhaushalte treffen ihre Arbeitsangebotsentscheidung per Annahme gemeinsam. Durch Berücksichtigung der möglichen Kombinationen können bei Paarhaushalten somit sowohl Wirkungen auf das Arbeitsangebot von Frauen als auch von Männern im Haushaltskontext simuliert werden.

Neben dem benötigten Zeitaufwand hängt der Nutzen einer Arbeitszeitkategorie entscheidend vom damit verbundenen Nettoeinkommen ab. Dies wiederum ist abhängig vom individuellen, am Markt erzielbaren Stundenlohn. Es wird unterstellt, dass die jeweils nutzenmaximale Alternative gewählt wird. Unter dieser Prämisse lassen sich die Parameter der Nutzenfunktion empirisch schätzen. Durch Eingriffe in das Steuer- und Transfersystem verändert sich der Nutzen einzelner Arbeitszeitkategorien, so dass es im Einzelfall zu Verhaltensänderungen kommen kann. Die potenziellen Beschäftigungseffekte ergeben sich als Summe aus simulierten individuellen nutzenmaximierenden Entscheidungen vor dem Hintergrund veränderter monetärer Erwerbsanreize.

Hierbei ist allerdings zu beachten, dass sich die Berechnung dieser Effekte auf das Arbeitsangebot bezieht und dass keinerlei Restriktionen bezüglich der Arbeitsnachfrage angenommen werden. Damit sich eine Erhöhung des Arbeitsangebots tatsächlich in höherer Beschäftigung niederschlägt, muss eine hinreichende Zahl entsprechender Arbeitsplätze vorhanden sein. Der tatsächliche Beschäftigungseffekt wird in der Realität daher u. U. geringer ausfallen.

Die Schätzungen des Arbeitsangebotsmodells beschränken sich auf die erwerbsfähige Bevölkerung, da nur diese dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht. Dementsprechend gelten auch die Simulationsergebnisse nur für diese Subpopulation.

Reformvarianten

Der Abbau von Anreizen zu Nichterwerbstätigkeit und Teilzeit kann helfen, das bislang nicht mobilisierte Potenzial qualifizierter Frauen und Mütter zu heben. Die neue Elternzeit setzt bereits Anreize zu verkürzten Erwerbsunterbrechungen. Allerdings bestehen im Bereich der Einkommensteuer und der geringfügigen Beschäftigung nach wie vor problematische Anreizstrukturen für Zweitverdiener, oft verheiratete Frauen in Paarhaushalten.

Mini- / Midi-Jobs:

Abschaffung der Vergünstigungen bei Sozialversicherungsbeiträgen sowie der Einkommensteuererhebung für Mini-Jobs (bis 400 Euro pro Monat) sowie Midi-Jobs (401 bis 800 Euro pro Monat).

Abschaffung Ehegattensplitting:

Abschaffung der gemeinsamen Veranlagung von Ehepartnern (Ehegattensplitting) und Umstellung auf reine Individualbesteuerung bei der Einkommensbesteuerung.

Potenzielle Beschäftigungswirkungen

Mini- / Midi-Jobs:

Die potenziellen Auswirkungen auf das Arbeitsangebot sind in der folgenden Tabelle 7 dargestellt. Die Beseitigung von Vergünstigungen bei Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträgen (Mini- und Midijobs, Spalte 1) würde einen positiven Beschäftigungseffekt im Umfang von etwa 27.000 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) mit sich bringen. Dieser geht fast ausschließlich auf die Ausweitung des Arbeitsvolumens von Frauen in Paarhaushalten zurück. Männer in Paarhaushalten würden ihre Erwerbstätigkeit dagegen reduzieren. Für Singles und Alleinerziehende ergeben sich mit nur etwa 10.000 VZÄ kaum Auswirkungen auf das Arbeitsangebot. Allerdings sind die Partizipationseffekte dieser Reform durchweg negativ. Etwa 86.000 Personen würden ihre Erwerbstätigkeit einstellen. Dies gilt für alle betrachteten Gruppen, wobei Frauen in Paarhaushalten wiederum den größten Beitrag zu diesem Effekt leisten würden (-56.000). Es zeigt sich also, dass eine Abschaffung von Mini- und Midijobs nach unserem Modell eine Polarisierung auf dem Arbeitsmarkt bewirken würde: Während dies für einige „Minijobber“ einen Anreiz darstellt ihre Erwerbstätigkeit von einem bisher geringen Umfang deutlich auszuweiten, ist für andere ein Kleinstjob durch die zusätzliche Steuer- und Abgabenbelastung nicht mehr attraktiv.

Ehegattensplitting:

Eine Umstellung der Einkommensteuer von der gemeinsamen Veranlagung von Ehepartnern auf eine reine Individualbesteuerung würde deutlich stärkere Arbeitsangebotseffekte erzeugen. Die Simulationsberechnungen ergeben, dass Frauen in Paarhaushalten ihre Erwerbstätigkeit im Umfang von knapp 240.000 Vollzeitäquivalenten ausweiten würden. Dieser positive Effekt würde jedoch durch eine Reduktion des Arbeitsvolumens von Männern in Paarhaushalten konterkariert, so dass sich insgesamt ein Plus von rund 113.000 VZÄ ergeben würde. Dies gilt gleichermaßen für die Partizipationseffekte: Eine Reduzierung der Grenzsteuerbelastung stellt insbesondere für Ehefrauen einen Anreiz dar, die Nichterwerbstätigkeit zu verlassen. Die Simulation weist eine Größenordnung von gut 200.000 Frauen für diesen Effekt aus. Knapp 80.000 verheiratete Männer würden dagegen ihre Erwerbstätigkeit einstellen, so dass sich ein Netto-Effekt von 125.000 zusätzlichen Erwerbstätigen ergibt. Offensichtlich würde eine Umstellung des Steuersystems auf Individualbesteuerung zu einer gleichmäßigeren Verteilung der Erwerbstätigkeit innerhalb von Paarhaushalten mit sich bringen. Frauen würden sich deutlich häufiger für eine Erwerbstätigkeit bzw. für ein größeres Arbeitsvolumen entscheiden, während Männer diese reduzieren oder gar ganz einstellen. Daraus lässt sich schließen, dass das Ehegattensplitting in seiner derzeitigen Form im Hinblick auf das Arbeitsangebot von verheirateten Frauen mit seiner hohen Grenzbelastung des geringeren Einkommens Fehlanreize birgt. Die Abschaffung dieser Regelung würde daher für Frauen positive, für Männer dagegen negative Arbeitsmarkteffekte nach sich ziehen.¹

Mini- / Midi-Jobs und Ehegattensplitting:

Eine Kombination aus beiden Reformvorschlägen ergibt, dass sich die Arbeitsmarkteffekte der beiden Einzelreform in etwa aufaddieren. Geringfügige Abweichungen sind auf Interaktionseffekte zwischen den beiden reinen Varianten zurückzuführen. Die Simulation ergibt demnach bei Frauen in Paarhaushalten ein Plus von knapp 260.000 VZÄ, bei Männern ein Minus von knapp 130.000. Damit könnten insgesamt etwa 140.000 VZÄ neu geschaffen werden. Die Arbeitsmarktpartizipation würde sich insgesamt um etwa 65.000 Personen erhöhen, wobei die Reformvorschläge jeweils für sich betrachtet gegensätzliche Vorzeichen aufweisen. Rund 164.000 Frauen in Paarhaushalte würden dem Arbeitsmarkt zusätzlich zur Verfügung stehen.

¹ Ein Familiensplitting, z.B. nach dem französischen Modell, würde hingegen konzeptionell eine Erweiterung des Ehegattensplittings darstellen und wäre für den Staat teurer als der Status quo. Das Familiensplitting würde nicht zu einer nennenswerten Mobilisierung von Frauen für den Arbeitsmarkt führen (Beblo et al. 2004, Steiner/Wrohlich 2006).

Tabelle 7: Arbeitsmarktwirkungen

	Abschaffung Mini- / Midi-Jobs	Abschaffung Ehegattensplitting	Kombination aus (1) und (2)
	(1)	(2)	(3)
	Arbeitsstunden (in 1.000)		
Single-Männer	191	19	222
Single-Frauen	181	-1	196
Alleinerziehende	4	0	4
Männer in Paar-Haushalten	-223	-5.046	-5.155
Frauen in Paar-Haushalten	942	9.542	10.330
Gesamt	1.096	4.514	5.597
	Vollzeitäquivalente (in 1.000)		
Single-Männer	5	0	6
Single-Frauen	5	0	5
Alleinerziehende	0	0	0
Männer in Paar-Haushalten	-6	-126	-129
Frauen in Paar-Haushalten	24	239	258
Gesamt	27	113	140
	Partizipation (in 1.000 Personen)		
Single-Männer	-6	1	-5
Single-Frauen	-7	1	-6
Alleinerziehende	0	0	0
Männer in Paar-Haushalten	-16	-78	-88
Frauen in Paar-Haushalten	-56	201	164
Gesamt	-86	125	65

Quelle: Eigene Berechnungen mit IZAΨMod; Veränderungen gegenüber Rechtsstand 2010.

Potenzielle Budgetwirkungen

Die von den drei betrachteten Reformvorschlägen zu erwartenden Budgetwirkungen² sind in der nachfolgenden Tabelle 8 dargestellt. Es zeigt sich, dass der Gesamtbudgeteffekt in allen drei Fällen fast vollständig durch Erstrundeneffekt getrieben wird. Das ist der Effekt, der sich im Falle der Implementierung der Reformmaßnahmen ergeben würde, wenn die Betroffenen ihr Verhalten nicht ändern. Die von den veränderten finanziellen Anreizen ausgelösten Verhaltensänderungen tragen nur in geringem Umfang dazu bei.

² Hier ist zu beachten, dass die Budgetwirkungen aus Sicht der öffentlichen Haushalte dargestellt sind. Ein positives Vorzeichen weist somit auf Mehreinnahmen (aus Steuern oder Sozialversicherungsbeiträgen) oder Minderausgaben (für Transfers) hin, während ein negatives Vorzeichen im Gegensatz dazu Mindereinnahmen oder Mehrausgaben bedeutet.

Mini- / Midi-Jobs:

Die Abschaffung der Mini-/Midi-Job-Regelungen würde den Staatshaushalt um gut 1,1 Mrd. Euro entlasten. Davon würden gut 900 Mio. Euro auf den Erstrundeneffekt entfallen. Zudem würden die zusätzlichen Einnahmen ausschließlich aus einem Plus an Sozialversicherungsbeiträgen im Umfang von gut 1,8 Mrd. Euro resultieren während Steuereinnahmen (-40 Mio. Euro) zurückgehen und Ausgaben für Transferzahlungen (-676 Mio. Euro, insbesondere für Arbeitslosengeld II) zunehmen würden.

Ehegattensplitting:

Der Budgeteffekt im Falle der Abschaffung der gemeinsamen Einkommensteuerveranlagung würde im Gegensatz dazu ungleich höher ausfallen. Die öffentliche Hand könnte mit Mehreinnahmen von fast 22 Mrd. Euro rechnen. Allein die Steuereinnahmen würden um fast 25 Mrd. Euro zunehmen, Sozialversicherungsbeiträge zusätzlich um weitere 500 Mio. Euro. Gleichzeitig würde diese Reform allerdings auch Mehrausgaben für staatliche Transferleistungen in Höhe von 3,3 Mrd. Euro mit sich bringen. Diese verteilen sich in etwa jeweils hälftig auf zusätzliche Auszahlungen für Arbeitslosengeld II sowie Mehrausgaben für Kindergeld.³

Mini- / Midi-Jobs und Ehegattensplitting:

Eine Kombination beider Reformvorschläge würde insgesamt zu einem Plus von 22,6 Mrd. Euro führen. Dabei entfielen der allergrößte Teil auf die deutlichen Steuermehreinnahmen von mehr als 24 Mrd. Euro. Zusätzliche Einnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen sind in einer Größenordnung von 2,3 Mrd. Euro zu erwarten. Dem gegenüber stehen allerdings auch Mehrausgaben für Transferleistungen von etwas mehr als 4 Mrd. Euro.

³ Die höheren Ausgaben für das Kindergeld sind damit zu erklären, dass durch die Umstellung auf Individualbesteuerung der Kinderfreibetrag, der nach Günstigerprüfung anstelle des Kindergeldes gezahlt wird, deutlich seltener gewährt wird.

Tabelle 8: Budgetwirkungen

	Abschaffung Mini- / Midi-Jobs	Abschaffung Ehegattensplitting	Kombination aus (1) und (2)
	(1)	(2)	(3)
Erstrundeneffekt	907,8	22.987,7	23.587,8
Verhaltenseffekt	209,4	-1.032,7	-950,6
Gesamt	1.117,2	21.955,0	22.637,2
davon Steuern	-40,4	24.752,7	24.369,6
davon Sozialversicherung	1.833,5	515,6	2.293,9
davon Transfers	-676,0	-3.313,2	-4.026,3

Quelle: Eigene Berechnungen mit IZAΨMod; Veränderungen gegenüber Rechtsstand 2010.

Unsere Berechnungen zeigen, dass die stärksten Effekte auf das Arbeitsangebot aus einer Kombination von Individualbesteuerung und dem Verzicht auf Minijobs resultieren. Dies bedeutet jedoch eine erhebliche Erhöhung der Steuerlast auf bisherige Haupt- bzw. Alleinverdiener bei gleichzeitiger Verminderung der Grenzbelastung für bisherige Zweitverdiener. Damit wird den Haushalten eine massive Veränderung des Erwerbsverhaltens nahe gelegt. Änderungen im Steuer- und Abgabenrecht sind prinzipiell schneller realisierbar als der Aufbau der Betreuungsinfrastruktur, aber politisch schwierig durchzusetzen (Wegfall der Minijobs, Abbau der Splittingvorteile), da tendenziell höhere Abgaben auf bisher populäre Erwerbsmodelle entrichtet werden müssten. Massive Verhaltensänderungen lassen sich jedoch nur mit starken Veränderungen der Anreizstrukturen erreichen – danach wird sich das Verhalten der Erwerbspersonen (und ihrer Arbeitgeber) innerhalb einiger Jahre verändern. Eine gestufte Einführung einer veränderten Besteuerung ist denkbar, um die Reform in der Anpassungs- und Übergangsphase für die Akteure attraktiver zu machen.

Auch ist vorstellbar, statt eines Übergangs zur reinen Individualbesteuerung als mittlere Variante oder Zwischenlösung ein Ehegattenrealsplitting in Anlehnung an das Unterhaltsrecht zu wählen, also eine Individualbesteuerung mit dem Übertrag eines Unterhaltsbetrages von einem auf den anderen Ehegatten. Das steuerpflichtige Einkommen des ersten Partners vermindert sich entsprechend, das des zweiten nimmt zu. Dies kann unbegrenzt oder bis zu einer bestimmten Obergrenze möglich sein. Je niedriger die Obergrenze, umso mehr entspricht das Ehegattenrealsplitting der (reinen) Individualbesteuerung und umso stärker sind die Arbeitsangebots- und Budgeteffekte. Analog kann ein begrenztes Familienrealsplitting bewertet werden (vgl. hierzu etwa Bergs et al. 2006).

Unter dem Aspekt des Fachkräftepotenzials ist auf das Betreuungsgeld in jedem Fall zu verzichten, da es das Arbeitsangebot von Eltern (Müttern) v.a. in Teilzeitsjobs vermindert und anderweitig besser eingesetzte Ressourcen verschlingt (Beninger et al. 2010).

3 Zusammenfassende Bewertung

Die Mobilisierung des Fachkräftepotenzials von Frauen und Müttern kann gelingen, wenn drei zentrale Punkte innerhalb der nächsten drei bis fünf Jahre realisiert werden:

1. ein Abbau von anreizfeindlichen Regelungen im Steuer- und Abgabenrecht, welche derzeit geringfügige Teilzeit und Nichterwerbstätigkeit nahe legen und den Aufstieg in längere Arbeitszeiten und höher qualifizierte Tätigkeiten für Mütter unattraktiv machen,
2. der zeitlich parallele Aufbau verlässlicher und ausreichender ganztägiger Betreuungsstrukturen in Westdeutschland für alle Altersgruppen von Kindern ab dem zweiten Lebensjahr, d.h. nach Ende des Elterngeldes,
3. die breitere Anwendung familienfreundlicher Personalpolitik in der Praxis, insbesondere flexible Arbeitszeitmodelle unter Berücksichtigung von familiären Belangen, Telearbeit und betriebliche Unterstützung bei familienbezogenen Dienstleistungen.

Damit lassen sich verlängerte Arbeitszeiten bei Erwerbstätigen, kürzere Erwerbsunterbrechungen und insgesamt eine höhere Erwerbstätigkeit von Müttern erreichen, was auch mit einer besseren Entwicklung der beruflich nutzbaren Qualifikationen und damit einem vermehrten Angebot an qualifizierten Fachkräften für die Wirtschaft einhergehen würde. Insgesamt ergibt sich derzeit ein hochgerechnetes Gesamtvolumen von etwas über 1,5 Mio. Vollzeitäquivalenten zusätzlicher Erwerbstätigkeit bei Müttern, wobei die Aufnahme von Vollzeit- und Teilzeittätigkeiten durch derzeit nicht aktiv erwerbstätige Mütter deutlich gegenüber der Ausweitung der Arbeitszeiten beschäftigter Mütter dominiert. Von diesen 1,5 Mio. Vollzeitäquivalenten entfallen etwa 950.000 auf Mütter mit Berufsausbildung und rund 250.000 auf akademisch ausgebildete Mütter. Ein bevorzugter Zugang zu Kinderbetreuung könnte für Mütter eröffnet werden, die tatsächlich eine Erwerbstätigkeit aufnehmen.

Aktivitäten auf der betrieblichen oder sozialpartnerschaftlichen Ebene sind relativ kurzfristig realisierbar, hängen aber insbesondere vom wahrgenommenen kurz- und mittelfristigen Problemdruck in der Wirtschaft ab. Staatliche Hilfestellung und Subventionierung ist hier erforderlich, jedoch könnte eine breiter angelegte gemeinschaftliche Initiative von Staat und Sozialpartnern die Familienfreundlichkeit der Arbeitswelt fördern. Unternehmerische Initiativen funktionieren nicht oder werden teuer, wenn massive Probleme im öffentlichen Verantwortungsbereich fortbestehen, also Kinderbetreuung fehlt oder das Steuerrecht anreizfeindlich bleibt.

Öffentliche Maßnahmen im Infrastrukturbereich, wie sie derzeit bereits umgesetzt werden, brauchen einige Jahre zur vollständigen Umsetzung; strukturelle Veränderungen im Steuer- und Abgabenbereich benötigen ihrerseits Zeit, um Verhaltensänderungen bei den Akteuren wirksam werden zu lassen. Eine gestufte Reform bei

Steuern und Abgaben kann parallel zum Ausbau der Ganztagsbetreuung aber auf Sicht von 3 bis 5 Jahre eine Arbeitswelt mit einer stärkeren Erwerbstätigkeit von qualifizierten Müttern und Frauen entstehen lassen. Denkbar ist, in einer Übergangsphase eine Individualbesteuerung samt Ehegattenrealsplitting mit über die Zeit hinweg sinkenden Obergrenzen beim Unterhaltsübertrag zu implementieren und parallel dazu die Kinderbetreuung auch mit Hilfe der Mehreinnahmen aus der Steuerreform auszubauen. Insgesamt ist eine abgestimmte mittelfristig konsistente Initiative erforderlich – was zeitlich zum gegenwärtig erst heraufziehenden Fachkräftemangel passen würde.

4 Literatur

- Angermann, Annette/Stula, Sabrina (2010) Dokumentation der Internationalen Fachkonferenz Familienunterstützende Dienstleistungen in Europa: Aktuelle Herausforderungen und Entwicklungen. Berlin.
- Beblo, Miriam/Beninger, Denis/Laisney, Francois (2004): Family Tax Splitting: A Microsimulation of its Potential Labour Supply and Intra-household Welfare Effects in Germany, *Applied Economics Quarterly* 50(3), 231-248.
- Beblo, Miriam/Lauer, Charlotte/Wrohlich, Katharina (2005): Ganztagschulen und Erwerbsbeteiligung von Müttern: eine Mikrosimulationsstudie für Deutschland, *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 38 (2-3), 357-372.
- Beninger, Denis/Bonin, Holger/Horstschräer, Julia/Mühler, Grit (2010): Wirkungen eines Betreuungsgeldes bei bedarfsgerechtem Ausbau frühkindlicher Kindertagesbetreuung: Eine Mikrosimulationsstudie, *DIW-Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 79 (3), 147-168.
- Bergs, Christian/Fuest, Clemens/Peichl, Andreas/Schaefer, Thilo (2006): Reformoptionen der Familienbesteuerung – Aufkommens-, Verteilungs- und Arbeitsangebotseffekte. Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge 06-8.
- BMFSFJ (2010a): Familien Report 2010, Leistungen, Wirkungen, Trends. Berlin.
- BMFSFJ (2010b): Unternehmensmonitor Familienfreundlichkeit, Baden-Baden.
- Büchel, Felix/Spieß, C. Katharina (2002a): Form der Kinderbetreuung und Arbeitsmarkterhalten von Müttern in West- und Ostdeutschland, Stuttgart: Kohlhammer.
- Büchel, Felix/Spieß, C. Katharina (2002b): Kindertageseinrichtungen und Mütterwerbstätigkeit – Neue Ergebnisse zu einem bekannten Zusammenhang, *DIW Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 71 (1), 95-113.
- Chung, Heejung (2009): Flexibility for Whom? Working Time Practices of European Companies. Tilburg.
- Eichhorst, Werner/Thode, Eric (2010): Vereinbarkeit von Familie und Beruf 2010, IZA Research Report 30. Bonn.
- Europäische Kommission (2010): Indicators for monitoring the Employment Guidelines including indicators for additional employment analysis, 2010 compendium 20/07/2010.
- Haan, Peter/Wrohlich, Katharina (2009): Can Child Care Policy Encourage Employment and Fertility? Evidence from a Structural Model. IZA Discussion Paper 4503.
- Klenner, Christa/Pfahl, Svenja (2008): Jenseits von Zeitnot und Karriereverzicht – Wege aus dem Arbeitszeitdilemma. WSI Diskussionspapier 158.
- Peichl, Andreas (2009): Simulationsmodelle zur ex ante Evaluation von Steuerreformen, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 58 (1), 2009, 127-154.

- Prognos (2003): Betriebswirtschaftliche Effekte familienfreundlicher Maßnahmen - Kosten-Nutzen-Analyse. Gutachten im Auftrag des BMFSFJ.
- Rürup, Bert/Gruescu, Sandra (2005): Familienorientierte Arbeitszeitmuster. Gutachten für das BMFSFJ.
- Schneider, Hilmar/Peichl, Andreas/Siegloch, Sebastian (2010): Documentation IZAMod: The IZA Policy Simulation MODel, IZA Discussion Paper No. 4865, 2010.
- Seyda, Susanne/Stettes, Oliver (2010): Familienfreundlichkeit in der deutschen Wirtschaft – Ergebnisse des Unternehmensmonitors Familienfreundlichkeit 2010, Vierteljahrsschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 37. Jg., Heft 2/2010
- Spieß, C. Katharina et al. (2002): Abschätzung der Brutto-Einnahmeneffekte öffentlicher Haushalte und der Sozialversicherungsträger bei einem Ausbau von Kindertageseinrichtungen, Baden-Baden: Nomos.
- Spieß, C. Katharina (2004): Kosten und Nutzen von Kinderbetreuung: Internationale und nationale Betrachtungen aus ökonomischer Perspektive. In: Renate Schmidt/Liz Mohn (Hrsg.): Familie bringt Gewinn, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 124-134.
- Steiner, Viktor/Wrohlich, Katharina (2006): Introducing family tax splitting in Germany: how would it affect the income distribution and work. IZA Discussion Paper 2245.
- Van Soest, Arthur (1995): Structural Models of Family Labor Supply: A Discrete Choice Approach, Journal of Human Resources 30, 1995, 63-88.
- Wrohlich, Katharina (2004): Child Care Costs and Mothers' Labor Supply: An Empirical Analysis for Germany, DIW Discussion Paper 412, Berlin.
- Wrohlich, Katharina (2006): Labor Supply and Child Care Choices in a Rationed Child Care Market, IZA Discussion Paper 2053, Bonn.