

# Durch Kinderbetreuung mehr Frauen in den Arbeitsmarkt integrieren

Der Bund will das inländische Fachkräftepotenzial besser ausschöpfen. Können bessere Kinderbetreuungsangebote das Arbeitsangebot von Frauen erhöhen? Diverse Studien für die Schweiz finden dafür empirische Evidenz. *Martin Huber*

**Abstract** Da es nach wie vor meist Frauen sind, die sich aufgrund familiärer Verpflichtungen im Erwerbsleben zurücknehmen, zielt die im Rahmen der Fachkräfteinitiative des Bundes angestrebte Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie de facto auf die Aktivierung von Müttern ab. Dem Kinderbetreuungsangebot kommt dabei eine Schlüsselrolle zu. Der Artikel beleuchtet die Literatur zur datenbasierten Evidenz von Kinderbetreuungsmaßnahmen auf die Arbeitsmarktpartizipation von Müttern in der Schweiz und im Ausland. Studien für die Schweiz legen nahe, dass eine Subventionierung der Kinderbetreuung das Arbeitsangebot von Frauen ansteigen lässt und dass sich Ganztageschulen positiv auf die Vollzeitbeschäftigungsquote von Frauen auswirken. Für eine optimale Wirkung sollten derartige Massnahmen aber durch den Abbau negativer Arbeitsanreize insbesondere im Steuersystem flankiert werden.

Internationale Studien zu Massnahmen, die auf die Subvention oder den Ausbau von öffentlichen Kinderbetreuungsplätzen im Vorschulalter abzielen, finden überwiegend positive Effekte auf die Erwerbstätigkeit von Müttern. Allerdings ist die Grösse der Effekte abhängig vom Kontext. Reformen in skandinavischen Ländern, die etwa eine Obergrenze für privat getragene Kinderbetreuungskosten einführen oder das Angebot von Kinderbetreuungsplätzen ausdehnten, zeigten keine oder nur geringe Effekte<sup>1</sup> auf Neueintritte in die Erwerbstätigkeit.<sup>2</sup> Diverse Forschungsergebnisse legen nahe, dass Kinderbetreuungsreformen in Ländern, in denen sowohl das Betreuungsangebot als auch die Erwerbsquote von Frauen bereits hoch sind, keine nennenswerten Effekte auf den Erwerbseintritt von Müttern haben.

## Geringes Betreuungsangebot in der Schweiz

Ähnlich wie in Skandinavien weist auch die Schweiz eine hohe Frauenerwerbsquote auf. Laut der OECD partizipierten im Jahr 2014 sowohl in der Schweiz als auch in Schweden rund

79 Prozent der 15- bis 64-jährigen Frauen an der Erwerbsbevölkerung. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich allerdings, dass der überwiegende Teil der erwerbstätigen Mütter in der Schweiz lediglich einer Teilzeitbeschäftigung<sup>3</sup> nachgeht. So waren gemäss der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung des Bundesamtes für Statistik 2014 rund 77 Prozent der Mütter mit mindestens einem Kind unter 15 Jahren erwerbstätig. Allerdings ging davon weniger als ein Fünftel einer Vollzeitbeschäftigung nach. Auf der anderen Seite unterscheidet sich die Schweiz von den skandinavischen Ländern insbesondere dadurch, dass die Kinderbetreuung hierzulande relativ schwach ausgebaut ist. Laut einer Nationalfondstudie aus dem Jahr 2013 waren im Schuljahr 2009/2010 im schweizweiten Durchschnitt für nur rund 11 Prozent der Kinder im Vorschulalter Vollzeitbetreuungsplätze verfügbar. Für Kinder im Schulalter waren es gar nur 8 Prozent.<sup>4</sup>

## Mehr Betreuung führt nur teilweise zu Mehrarbeit

Im Schweizer Kontext stellt sich also nicht nur die Frage, ob verbesserte Kinderbetreuung im Vorschulalter die Erwerbsquote erhöht, sondern auch, ob bereits arbeitende Mütter ihr Arbeitspensum steigern. Obwohl die Ergebnisse diverser internationaler Analysen dies nahelegen, muss man den Effekten einer Massnahme auch immer die Kosten gegenüberstellen. So kommt eine Studie aus den Niederlanden zwar zum Schluss, dass der Ausbau von Kinderbetreuungs Zuschüssen zu einem moderaten Anstieg der Wochenarbeitszeit von 1,1 Stunden unter Müttern führte. Gleichzeitig verursachte die Massnahme innert 5 Jahren aber auch erheb-

1 Die Effekte bewegten sich im Rahmen von rund 1 Prozentpunkt.

2 Siehe Lundin et al. (2008) oder Havnes und Mogstad (2011).

3 Unter Teilzeitbeschäftigung versteht man gemäss dem Bundesamt für Statistik ein Arbeitspensum von weniger als 90 Prozent.

4 Siehe Felfe et al. (2013).

liche Kosten von rund 2 Milliarden Euro.<sup>5</sup> Dass ein gesteigertes Betreuungsangebot das Arbeitsangebot weniger stark erhöhen kann als erhofft, hängt mit sogenannten Verdrängungseffekten zusammen, auf die etliche Studien hinweisen: Die Entlastung bei der Betreuung wird nur teilweise durch Mehrarbeit kompensiert. Häufig wird zumindest teilweise die informelle, also private Kinderbetreuung durch eine formelle ersetzt, ohne dass das Erwerbsverhalten entscheidend verändert wird.

### Positive volkswirtschaftliche Impulse für die Schweiz erwartet

Die Schweiz ist also ein Land, in dem Mütter eine hohe Erwerbsquote, aber gleichzeitig auch eine hohe Teilzeitquote aufweisen. Ausserdem ist das Angebot an Kinderbetreuungsplätzen vergleichsweise gering. Würde hier eine Erhöhung der öffentlichen Mittel zur Kinderbetreuung im Vorschulalter das Arbeitsangebot von Frauen er-

höhen, ohne dass die Kosten den volkswirtschaftlichen Nutzen übersteigen? Glaubt man einem 2014 von der Universität St. Gallen veröffentlichten Evaluationsbericht zu Betreuungsgutscheinen im Kanton Luzern, so erscheint dies möglich.<sup>6</sup> Bei Betreuungsgutscheinen handelt es sich um Subventionen, die in Form von Gutscheinen direkt an die Eltern ausbezahlt werden. Dabei lässt man den Eltern die Wahlfreiheit, bei welcher Institution sie den Gutschein einlösen möchten. Die Ergebnisse des Berichts suggerieren nicht nur, dass das Arbeitsangebot von verheirateten und alleinerziehenden Frauen steigt. Die Massnahme scheint sich auch für die öffentliche Hand, in diesem Fall die Gemeinden, zu lohnen, durch höhere Steuereinnahmen und eine Reduktion der finanziellen Abhängigkeit einkommenschwacher Haushalte. In einer weiteren Evaluation des Luzerner Forschungs- und Beratungsunternehmens Interface aus dem Jahr 2011 geben über die Hälfte der Familien an, dass sie ihr Arbeitsangebot ohne Betreuungsgutscheine reduzieren

5 Siehe Bettendorf et al. (2015).  
 6 Siehe Ramsden (2014).  
 7 Siehe Müller et al. (2011).



Teure Vollzeitbetreuungsplätze sind für viele Mütter ein Hindernis, mehr zu arbeiten.

KEYSTONE

würden.<sup>7</sup> Längerfristig geht auch diese Studie von einem positiven Nettonutzen für die öffentliche Hand aus. Beispielsweise weil sich dadurch der Bezug von Sozialhilfegeldern reduzieren würde.

### Positive Effekte auch bei Ganztageschulen

Die empirische Evidenz zu den Arbeitsangebotseffekten von Ganztagesbetreuung im Schulalter ist verglichen mit den zahlreichen Studien zur Kinderbetreuung im Vorschulalter nur spärlich.

Zwar deuten mehrere Studien aus anderen europäischen Ländern auf einen positiven Effekt von Ganztagesbetreuung auf die Erwerbstätigkeit und die wöchentlichen Arbeitsstunden von Frauen hin. Allerdings sind die statistischen Methoden

meist weniger glaubwürdig als jene, die bei den Evaluationen von Kinderbetreuung im Vorschulalter angewendet werden.

Eine Ausnahme bildet eine Studie der Universität St. Gallen, die mehrere Regionen an den

Kantonsgrenzen in der Schweiz untersucht.<sup>8</sup> Die ausgewählten Grenzregionen verfügen über einen gemeinsamen Arbeitsmarkt, weisen jedoch aufgrund der Zugehörigkeit zu unterschiedlichen Kantonen unterschiedliche Ganztagesbetreuungsangebote für Schulkinder auf. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass Ganztagesbetreuung die Vollzeitbeschäftigungsquote unter Frauen erheblich erhöht (um 8 Prozentpunkte).

### Falsche Anreize verhindern

Wieweit kann das Erwerbspotenzial von Frauen ausgeschöpft werden? Und kann man Verdrängungseffekte vermeiden? Das alles hängt auch von den Wechselwirkungen zwischen den Kinderbetreuungsmassnahmen und dem Steuersystem ab. Der oben genannte Evaluationsbericht der Universität St. Gallen aus dem Jahr 2014 zeigt für die Stadt Luzern, wie das gegenwärtige Steuersystem negative Anreize für das Arbeitsangebot von Paaren mit Kindern schaffen kann. Als Beispiel wird ein Haushalt mit zwei Kindern und einem Jahreseinkommen des ersten

---

Die Entlastung bei der Betreuung wird nur teilweise durch Mehrarbeit kompensiert.

<sup>8</sup> Siehe Felfe et al. (im Erscheinen).

Der Frauenanteil in technischen Branchen ist gering. Kinderbetreuungsmassnahmen helfen in diesen Branchen deshalb nur bedingt gegen den Fachkräftemangel.



KEYSTONE

Partners von 50 000 Franken angenommen, die Resultate sind jedoch für eine ganze Bandbreite von Einkommen ähnlich: Bei einer privaten Übernahme der Betreuungskosten kann das verfügbare Haushaltseinkommen nach Steuern sogar umso stärker sinken, je mehr der zweite Partner arbeitet. Selbst wenn Betreuungsgutscheine beansprucht werden, kann es finanziell vorteilhafter sein, wenn ein Partner nur Teilzeit statt Vollzeit arbeitet. Im Sinne der Effektivität sollten Kinderbetreuungsmassnahmen deshalb nicht isoliert von der Anreizproblematik im Steuersystem betrachtet werden. Ein Lösungsansatz wäre zum Beispiel eine Erhöhung der möglichen Steuerabzüge für Kinderdrittbetreuung. Wenn man solche Wechselwirkungen berücksichtigt, kann ein Ausbau der Kinderbetreuung einen Beitrag zur Aktivierung des weiblichen Arbeitskräftepotenzials in der Schweiz leisten.

Eine Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie dürfte alleine aber nicht ausreichend sein, um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken. Dies ist auch deshalb der Fall, weil Frauen, deren Arbeitsmarktverhalten auf derartige Massnahmen reagiert, aufgrund ihrer

Qualifikationen und Neigungen für bestimmte Berufsfelder mit hohem Fachkräftebedarf typischerweise gar nicht zur Verfügung stehen. So könnte eine höhere Arbeitsmarktpartizipation von Müttern (allenfalls in Kombination mit geeigneten Schulungen) etwa dem Pflegebereich dienlich sein. Für technische Branchen wie das Ingenieurwesen oder die Informatik sind allerdings unter den jetzigen strukturellen Voraussetzungen nur vernachlässigbare Impulse zu erwarten. Weitere Massnahmen, die den Hebel anderswo als bei der Kinderbetreuung ansetzen, sind deshalb vonnöten.



**Martin Huber**

Professor für Ökonometrie und Politikevaluation,  
Departement für Volkswirtschaftslehre, Universität  
Freiburg

#### Literatur

Bettendorf L. J. H., E. L. W. Jongen und P. Muller (2015). Childcare Subsidies and Labour Supply – Evidence from a Dutch Reform, in: *Labour Economics* 36, S. 112–123.

Felfe C., R. Iten, M. Lechner, S. Schwab, S. Stern und P. Thiemann (2013). Familienergänzende Kinderbetreuung und Gleichstellung. Schlussbericht im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramm NFP 60 des Schweizerischen Nationalfonds

zur Gleichstellung der Geschlechter, Infras und Schweizerisches Institut für Empirische Wirtschaftsforschung an der Universität St. Gallen.

Felfe C., M. Lechner und P. Thiemann (im Erscheinen). After-School Care and Parents' Labor Supply.

Havnes T. und M. Mogstad (2011). Money for Nothing? Universal Child Care and Maternal Employment, in: *Journal of Public Economics* 95:11–12, S. 1455–1465.

Lundin D., E. Mörk und B. Öckert (2008). How Far Can Reduced Childcare Prices Push Female Labour Supply?, in: *Labour Economics* 15:4, S. 647–659.

Müller, F., O. Dolder und M. Bürgi (2011). Evaluation des Pilotprojekts Betreuungsgutscheine für die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Luzern. Evaluationsbericht, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Projektnummer: P08-51.

Ramsden A. (2014). Betreuungsgutscheine in den Gemeinden Luzern, Emmen und Kriens. Eine ökonomische Analyse der Nutzen für Haushalte und Gemeinden im Rahmen der Vereinbarkeit von Beruf und Familie., Evaluationsbericht, Schweizerisches Institut für Empirische Wirtschaftsforschung an der Universität St. Gallen.