
Vereinbarkeit von Familie und Beruf – wie wirksam sind deutsche „Care Policies“?

C. Katharina Spieß*
DIW Berlin

1. Motivation

Nachdem eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf lange Jahre nicht im Zentrum der deutschen Familienpolitik stand, haben sich die drei letzten Bundesregierungen zunehmend dieses Ziel zu Eigen gemacht. Heute ist die „Verbesserung von Vereinbarkeit in Wahlfreiheit“ eines der familienpolitischen Ziele, welches die Bundesregierung mit dem Konzept einer „nachhaltigen Familienpolitik“ verfolgt (BMFSFJ 2008). Außerdem soll eine nachhaltige Familienpolitik die wirtschaftliche Stabilität von Familien und deren soziale Teilhabe fördern, sie zielt auf eine frühe Förderung von Kindern, eine Steigerung der Geburtenrate und den Nachteilsausgleich zwischen den Familien (BMFSFJ 2008). Entlang dieser Ziele soll die deutsche Familienpolitik systematisch und wissenschaftlich fundiert evaluiert werden. Dies ist ein Beschluss der letzten rot-schwarzen Bundesregierung. Der Koalitionsvertrag der jetzigen schwarz-gelben Bundesregierung sieht vor, dass die umfassende wissenschaftliche Evaluation der familienbezogenen Leistungen konsequent fortgesetzt werden soll (Koalitionsvertrag CDU, CSU und FDP 2009, S. 69). Diese groß angelegte Evaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen in Deutschland, die federführend vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und dem Bundesministerium der Finanzen durchgeführt wird, begann 2009 und soll 2013 beendet sein. Damit wird in Deutschland erstmalig eine systematische Wirkungsforschung ehe- und familienbezogener Leistungen vorgenommen. Bei dieser Evaluation werden die Ziele der nachhaltigen Familienpolitik nicht in Frage gestellt bzw. bewertet, sondern als von der Politik gesetzt angenommen.

Mit der Gesamtevaluation wird insofern Neuland betreten, als erstmalig alle Ziele der nachhaltigen Familienpolitik umfassend auf ihre Wirkung hin überprüft werden und auch die Wechselwirkung einzelner Ziele untereinander berücksichtigt werden soll. Dem Ziel einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf kam – im Gegensatz zu den anderen Zielen – in der bisherigen familienökonomischen Wirkungsforschung bereits ein relativ hoher Stellenwert zu. International betrachtet existiert eine Vielzahl von Studien, die sich dem familienpolitischen Ziel annehmen. Wie in diesem Beitrag gezeigt wird, existieren auch für Deutschland einige Analysen mit diesem Fokus. Sie werden in diesem Beitrag systematisch zusammengestellt und kritisch diskutiert. Es werden jene familienpolitischen Maßnahmen untersucht, die explizit zum Ziel haben die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern.

* Korrespondenzadresse: DIW Berlin, Mohrenstrasse 58, 10117 Berlin, Germany, E-Mail: kspiess@diw.de, Tel. +49-30-89789 254, Fax: +49-30-89789 109. Diesem Beitrag liegt der Plenumsvortrag „Vereinbarkeit von Familie und Beruf – ein neuer Schwerpunkt der deutschen Familienpolitik“ am 8. September 2010 bei der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 2010 in Kiel zu Grunde.

C. Katharina Spieß

Entlang dem Lebenszyklus von Familien sind dies zunächst Maßnahmen, welche bei der Betreuung von Kindern in ihren ersten Lebensjahren ansetzen. Dies sind insbesondere Maßnahmen, die im Bundeserziehungsgeldgesetz (BERzGG) geregelt sind: Transferregelungen zum Erziehungsgeld und arbeitsmarktbezogene Maßnahmen zu Erziehungszeiten. Nach dieser Phase werden zunehmend Maßnahmen im Infrastrukturbereich relevant. Die öffentlich finanzierte Kindertagesbetreuung zielt auf die Betreuung von Kindern bis zum Schuleintritt und darüber hinaus. Die Betreuung von Schulkindern, insbesondere Grundschulkindern, wird im Kontext des Ausbaus von Ganztagschulen diskutiert. Pflegegeld- und Pflegezeitregelungen sollen die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf ermöglichen.

Die bereits vorliegende Wirkungsforschung zu solchen Maßnahmen wird im Folgenden zusammengetragen. Dabei wird jeweils mit einem kurzen Überblick über die internationale Wirkungsforschung begonnen. Die Übertragbarkeit dieser Wirkungsforschung auf deutsche Verhältnisse ist aufgrund unterschiedlicher Rahmenbedingungen und großer Unterschiede in der Ausgestaltung der Maßnahmen häufig nur sehr begrenzt möglich. Deshalb konzentriert sich dieser Beitrag insbesondere auf die Wirkungsforschung von Maßnahmen, wie wir sie in Deutschland vorfinden. Diese Wirkungsforschung wird zusammengefasst, nachdem kurz der Status Quo der jeweiligen Maßnahmen und jüngste Reformmaßnahmen skizziert werden. Die deutsche Wirkungsforschung wird in eine Bewertung der Maßnahmen vor Einführung signifikanter Reformen und in eine Evaluation bedeutender Reformen – soweit sie bereits vorhanden ist – unterteilt. Unabhängig davon sollte im Sinne einer familienpolitischen Gesamtbewertung das Ziel einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf nicht isoliert betrachtet werden. Insbesondere im Kontext von „Care-Policies“¹ für jüngere Kinder wird immer wieder die Vermutung geäußert, dass sie zwar zum einen die Vereinbarkeit fördern, zum anderen aber dem Ziel der frühen Förderung von Kindern entgegenstehen. Letztlich wird ein Zielkonflikt vermutet zwischen dem Erhalt bzw. der Steigerung des Humankapitals der Elterngeneration und dem Erhalt bzw. der Förderung des Humankapitals der nachwachsenden Generation. Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden auch darauf eingegangen, inwiefern die empirische Wirkungsforschung sowohl im internationalen als auch deutschsprachigen Raum empirische Hinweise für Zielkonflikte bietet. Weitere mögliche Zielkonflikte mit anderen familienpolitischen Zielen werden im Kontext dieses Beitrags nicht diskutiert. Dies betrifft auch das in letzter Zeit häufig diskutierte Ziel einer Förderung der Geburtenraten. Hier ist die empirische Befundlage im Bereich der deutschen Wirkungsforschung, noch nicht sehr breit, für einige wenige Ausnahmen vgl. z.B. die Studie von Haan und Wrohlich (2009), die Hinweise auf existierende Zielkonflikte gibt. Für eine zusammenfassende Darstellung der internationalen „Wirkungsforschung“ zu diesem Thema vgl. z.B. Neyer (2003), Del Boca und Locatelli (2006), Björklund (2007), Gauthier (2007), Hoem (2008) sowie Neyer und Andersson (2008).

Bei der Vielzahl der Studien zur Wirkungsforschung in Hinblick auf eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf wurden nur jene Studien in den Überblick aufgenommen, die auf repräsentativen Mikrodatsätzen beruhen und die international anerkannte mikro- und – in Ausnahmefällen – makroökonomische Methoden verwenden. In diesem Sinne handelt es sich um einen Beitrag der empirischen Familienökonomie zur evidenzbasierten familienpolitischen Beratung. Eine solche Beratung sollte im Idealfall auf Wirkungsanalysen basieren, die kausale Effekte identifizieren und sich durch eine hohe interne und externe Validität auszeichnen. Bei der Auswahl der hier zusammengestellten Studien wurde versucht, diesen Kriterien gerecht zu werden, gleichwohl nicht alle hier dargestellten Studien im strengen Sinne Kausalanalysen darstellen.

1. In diesem Beitrag wird der englische Begriff „Care“ verwendet, da er im Gegensatz zu deutschen Alternativen, wie dem Begriff der „Fürsorge“, m.E. besser die Aspekte der Kinderbetreuung, Kindererziehung und Pflege von Angehörigen zusammenfasst.

2. Elternzeit- und Elterngeldregelungen

2.1 Internationale Studien

Insbesondere im US-amerikanischen Raum liegt eine Vielzahl von Studien vor, die sich mit der Wirkung von Elternzeitregelungen („parental leave“) auf die Erwerbstätigkeit von Müttern mit jungen Kindern befassen – diese Wirkungen werden verbunden mit jenen von Elterngeldregelungen („parental leave benefits“). Für neuere US-amerikanische Arbeiten siehe z.B. Berger und Waldvogel (2004), Hashimoto et al. (2004) und Han et al. (2007).² Die Ergebnisse dieser Wirkungsstudien sind nicht eindeutig – nicht immer können statistisch signifikante Effekte z.B. einer Ausdehnung der Elternzeit auf den Wiedereinstieg von Müttern gefunden werden. Hinzu kommt, dass diese Ergebnisse aus den USA aufgrund anderer gesetzlicher Rahmenbedingungen nicht auf Deutschland übertragbar sind. Eine längere Elternzeit existiert in den USA nur in einzelnen Bundesstaaten. Auf nationaler Ebene ermöglicht der *Family and Medical Leave Act* lediglich eine Freistellung bis zu 12 Wochen. Für eine Bewertung deutscher Politiken sind in diesem Bereich – wie in vielen familienpolitischen Bereichen – europäische Wirkungsstudien aussagekräftiger.

Die Elternzeit- und Elterngeldregelungen anderer europäischer Staaten ähneln sehr viel eher den deutschen Regelungen. Die entsprechende Wirkungsforschung besteht aus *makroökonomischen* Arbeiten, wie z.B. von Ruhm und Teague (1997) sowie Ruhm (1998), und *mikroökonomischen* Arbeiten. Die Arbeit von Ruhm (1998), die neun europäische Länder einbezieht, legt u.a. nahe, dass sich eine längere Elternzeit positiv auf die Erwerbsquote, aber negativ auf die relativen durchschnittlichen Löhne von Frauen im gebärfähigen Alter auswirkt. Die mikroökonomischen Arbeiten basieren vielfach auf skandinavischen Daten, wie z.B. Pylkkänen und Smith (2003) oder Würtz Rasmussen (2010). Sie untersuchen dänische und schwedische Regelungen. Ein Fünfländervergleich wird von Gutierrez-Domenech (2005) durchgeführt. Hervorzuheben ist die Arbeit von Lalive und Zweimüller (2009), die auf der Basis österreichischer Sozialversicherungsdaten die in Österreich 1990 eingeführte Verlängerung der Elternzeit von einem auf zwei Jahre und eine Verkürzung derselben im Jahr 1996 auf 18 Monate untersucht. Die Autoren interpretieren diese Reformen als natürliche Experimente und untersuchen sowohl kurzfristige als auch langfristige Effekte im Rahmen eines „Regression Discontinuity Frameworks“ (RDD). Kurzfristig zeigt sich, dass eine Ausdehnung der Elternzeit zu einer statistisch signifikant geringeren Rückkehrwahrscheinlichkeit und zu Lohnabschlägen führt – langfristig (10 Jahre nach der Geburt eines Kindes) sind die Effektgrößen allerdings gering. Es sind keine bedeutenden Unterschiede für einzelne Lohngruppen festzumachen. Hervorzuheben ist die Analyse aufgrund der guten Datenlage und des methodischen Ansatzes, der es erlaubt Kausaleffekte zu identifizieren.

2.2 Deutsche Regelungen und Wirkungsstudien

Spezifisch deutsche Wirkungsstudien fokussieren auf die vielfältigen Änderungen im deutschen Bundeserziehungsgeldgesetz seit den 1980er Jahren. Dabei können Änderungen der maximalen Dauer des Erziehungsurlaubs bzw. der Elternzeit und der Teilzeitmöglichkeiten während der Elternzeit festgemacht werden. Änderungen im Erziehungsgeld bzw. Elterngeld beziehen sich in der Regel auf dessen maximale Bezugsdauer, Einkommensgrenzen und die maximale Höhe (vgl. dazu Tabelle 1). Insgesamt hat sich seit den 80er Jahren der Erziehungsurlaub von 6 Monaten kontinuierlich auf 3 Jahre verlängert. Nachdem es zunächst nicht möglich war, während der Elternzeit einer Teilzeittätigkeit nachzugehen, wurde diese Möglichkeit sukzessive von 15 auf 30 Stunden pro Woche ausgedehnt. Das Erziehungsgeld konnte zunächst nur 6 Monate bezogen werden und war an die Elternzeit gebunden; seit dem Jahr

2. Eine Zusammenfassung älterer Arbeiten ist z.B. bei Spieß und Wrohlich (2008) zu finden.

C. Katharina Spieß

1993 ist diese Bezugsdauer vom Erziehungsurlaub losgelöst. Bis zum Jahr 2007 konnte maximal 2 Jahre ein einkommensabhängiges Elterngeld von bis zu 300 Euro im Monat bezogen werden, wenn in den ersten 6 Lebensmonaten das Jahreseinkommen nicht mehr als 30.000 Euro für Paare und 23.000 Euro für Alleinerziehende betrug. Ab dem 7. Monat lag die Einkommensgrenze für Paare mit einem Kind bei 16.500 Euro und für Alleinerziehende mit einem Kind bei 13.500 Euro. Die Einkommensgrenzen erhöhen sich mit jedem weiteren Kind.³ Für Familien mit einem Kind, das nach dem 31. Dezember 2006 geboren wurde, ist die Elterngeldreform bedeutend. Das Elterngeld ist als Lohnersatzleistung konzipiert und ersetzt 67 Prozent des bisherigen Einkommens des erziehenden Elternteils bis zu einem Höchstsatz von 1.800 Euro netto. Es existiert ein einkommensunabhängiger Sockelbetrag von 300 Euro. Die Bezugszeit beträgt maximal 12 Monate plus zwei Partnermonate. Bis zu einem Einkommen von 1.000 Euro pro Monat erfolgt eine Aufstockung des Elterngelds auf bis zu 100 Prozent des letzten Einkommens. Das Elterngeld unterliegt dem Progressionsvorbehalt. Mit diesen vielfältigen Änderungen in der deutschen Gesetzgebung liegt eine Vielzahl natürlicher Experimente vor, was methodisch ausgenutzt wurde.

Tabelle 1 Änderungen bei deutschen Elterzeit- und Elterngeldregelungen

Zeitpunkt	Erziehungsurlaub/ Elternzeit (seit 2001)	Teilzeit (Std./Woche)	Elterngeld (einkommensabhängige Transferleistung)
< 1986	6 Monate	0	6 Monate
1986	10 Monate	15	10 Monate
1988	12 Monate	15	12 Monate
1989	15 Monate	19	15 Monate
1990	18 Monate	19	18 Monate
1992	3 Jahre	19	18 Jahre
1993	3 Jahre	19	2 Jahre
2001	3 Jahre	30	2 Jahre
			Elterngeld (Lohnersatzleistung)
2007	3 Jahre	30	14 Monate (12 Monate + 2 Partnermonate)

Quelle: Eigene Darstellung

Insbesondere die Ausdehnung des Erziehungsurlaubs bzw. der Elternzeit von 6 Monaten auf 3 Jahre und die Ausdehnung des Erziehungsgeldbezugs bis zur Einführung des Elterngeldes wurde in zahlreichen Wirkungsstudien untersucht. Die *makroökonomische* Arbeit von Merz (2005) basiert auf Zeitreihen des Mikrozensus. Sie belegt, dass über die Jahre der Anteil von Frauen, die während der Elternzeit einer Teilzeiterwerbstätigkeit nachgehen, signifikant zunimmt. *Mikroökonomische* Arbeiten basieren fast ausschließlich auf den Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP). Dazu zählen die Arbeiten von Ondrich und Spieß mit Koautoren (Ondrich et al. 1996, 1999, 2003a, b). Die Arbeit von Schönberg und Ludsteck ist insofern eine Ausnahme, als sie auf den Daten der Bundesagentur für Arbeit, der Beschäftigten-Leistungsempfänger-Historik (BLH), beruht.⁴ Insgesamt kommen diese Arbeiten, die unterschiedliche methodische Ansätze verwenden, zu dem Ergebnis, dass die kumulativen Rückkehrwahrscheinlichkeiten mit zunehmender Ausdehnung des Erziehungsurlaubs bzw. der Elternzeit abnehmen. Jeder Monat im Erziehungsurlaub verringert das Lohnwachstum um 1,5

3. Die hier dargestellten Einkommensgrenzen beziehen sich auf das Jahr 2006.

4. Darüber hinaus existieren weitere Arbeiten, welche die Wirkung entsprechender Maßnahmen auf andere arbeitsmarktrelevante „Outcome-Größen“ untersucht haben. Puhani und Sonderhof (2009) untersuchen z.B. inwiefern entsprechende Änderungen im Erziehungsurlaub und dem Erziehungsgeld die Wahrscheinlichkeit einer betrieblichen Ausbildung von Frauen beeinflusst haben.

Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Prozent (über 5 Jahre hinweg) (Ondrich et al. 2003b). Schönberg und Ludsteck (2007) versuchen mit ihrem „Difference-in-Difference-Ansatz“ explizit Kausaleffekte zu identifizieren: Sie vergleichen Mütter von Kindern, die kurz vor und kurz nach einer Reform geboren wurden. Ihre Ergebnisse belegen, dass ein großer Anteil von Frauen dann zurückkehrt, wenn der Erziehungsurlaub endet. Dieser Anteil ist aber kleiner, je länger der Erziehungsurlaub ist. Darüber hinaus kehren viele Mütter dann zurück, wenn die Bezugsdauer des Erziehungsgeldes endet. Auch ihre Studie belegt, dass sich mit Ausdehnung der Elternzeit die Rückkehrwahrscheinlichkeit in Erwerbstätigkeit zumindest kurzfristig reduziert. Jeder zusätzliche Monat der Nichterwerbstätigkeit führt – so ihre Berechnungen – zu Lohninbußen von etwa 1 Prozent. Allerdings sind längerfristig geringere Effekte festzumachen. Damit zeigt sich in allen deutschen Wirkungsstudien, dass die kontinuierliche Ausdehnung der Elternzeit und des Erziehungsgeldbezugs dem Ziel einer Vereinbarkeit von Familie und Beruf eher entgegenstand – in dem Sinne, dass die Wahrscheinlichkeit sinkt, dass Mütter (frühzeitig) in die Erwerbstätigkeit zurückkehren.

Mit einer Verkürzung der Bezugsdauer des Elterngeldes und der Einführung einer Lohnersatzleistung hat der Gesetzgeber mit dem Elterngeldgesetz explizit versucht, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern (Deutscher Bundestag 2006). Inwiefern die Reform diesbezüglich effektiv war, wurde in ersten Analysen untersucht. Wie Tabelle 2 verdeutlicht basieren zwei der Studien auf den Daten des SOEP, während Kluge und Tamm (2009) eine eigene Erhebung bei AOK-Versicherten durchgeführt haben. Im Rahmen einer Ex-ante-Evaluationsstudie haben Spieß und Wrohlich (2008) die Elterngeldreform simuliert. Ihre Simulation kommt zu dem Ergebnis, dass die Partizipationsquote von Müttern mit Kindern im zweiten Lebensjahr auf knapp 40 Prozent ansteigen wird. Dies entspricht einem Anstieg um 3 Prozentpunkte. Das Arbeitsvolumen – gemessen über die wöchentliche Arbeitszeit – wird im zweiten Lebensjahr um 12 Prozent ansteigen. Im ersten Lebensjahr eines Kindes ist mit einem leichten Rückgang zu rechnen. Die Effekte bei den Vätern sind vernachlässigbar gering. Die Studie von Kluge und Tamm (2009) fasst die Ergebnisse der offiziellen Evaluation des Elterngeldes durch das RWI Essen zusammen. Ihre Ex-post-Analyse verwendet, ebenso wie Bergemann und Riphahn (2010a, b), einen Treatment- und Kontrollgruppenansatz. Kluge und Tamm (2009) schätzen den Rückgang in der mütterlichen Partizipationsquote im ersten Jahr auf 4 Prozentpunkte. Im zweiten Jahr schätzen sie einen Partizipationsanstieg um 7 Prozentpunkte. Damit liegt ihre Schätzung über der von Spieß und Wrohlich (2008). Bergemann und Riphahn (2010a, b) untersuchen auf der Basis der SOEP-Daten die Wirkungen des Elterngeldes auf den Erwerbswunsch von nicht erwerbsaktiven Müttern. Die Wahrscheinlichkeit eine baldige Erwerbsrückkehr zu präferieren steigt für Mütter mit nur einem Kind oder einen höheren Bildungsabschluss. Durch die Reform bedingt steigt die Wahrscheinlichkeit bald in die aktive Erwerbsarbeit zurückkehren zu wollen. Sofern diese Ergebnisse durch weitere Studien, die auf einen längeren Zeitraum zurückgreifen können, bestätigt werden, kann davon ausgegangen werden, dass die deutsche Elterngeldreform erfolgreich ist.

Tabelle 2 Studien zur Evaluation der Elterngeldreform 2007

Autoren	Methode	Daten	Ergebnis
Spieß/Wrohlich (2008)	Ex-ante-Evaluation (Mikrosimulation)	SOEP	Partizipationsquote – Mütter: 1. Jahr ≈ , 2. Jahr ↑ (3 PP) Arbeitszeit – Mütter: 1. Jahr ↓, 2. Jahr ↑ (12%)
Kluge/Tamm (2009)	Ex-post-Evaluation	AWO-Daten	Partizipationsquote – Mütter: 1. Jahr ↓ (4 PP), 2. Jahr ↑ (7 PP)
Bergemann/Riphahn (2010a, b)	Ex-post-Evaluation	SOEP	Schneller Rückkehrwunsch: ↑ (14 PP)

Anmerkung: PP=Prozentpunkte.

Quelle: Eigene Darstellung.

C. Katharina Spieß

2.3 Mögliche Zielkonflikte

In Kontext einer Verkürzung des Erziehungsurlaubs könnten möglich Zielkonflikte darin bestehen, dass eine frühere Rückkehr von Eltern in die Erwerbstätigkeit, dem Ziel der frühen Förderung von Kindern entgegensteht. Anders formuliert soll gefragt werden, ob eine Ausdehnung des Erziehungsurlaubs und/oder des Erziehungsgeldbezugs dem Ziel einer frühen Förderung entgegenkommt, da Eltern dann mehr Zeit mit ihren Kindern verbringen können. Zu dieser Fragestellung finden sich wenige empirische Arbeiten innerhalb der Ökonomie. Ruhm (2000) untersucht diese Frage auf der Basis von neun EU-Staaten: Seine *makroökonomische* Arbeit zeigt positive Effekte in Hinblick auf die Dauer einer Erziehungsurlaubs bzw. Mutterschutzes, die mit Transferzahlungen verbunden sind. Mit der Dauer dieser Elternzeiten z.B. die Kindersterblichkeit und es erhöht sich das Geburtsgewicht, letzterer Effekt ist allerdings nicht so bedeutsam. Tanaka (2005) analysiert 18 OECD Länder und kann festhalten, dass ein bezahlter Erziehungsurlaub bzw. Mutterschutz, der mit einer Arbeitsplatzgarantie verbunden sind, das Geburtsgewicht und andere kindliche „Outcomes“⁵ erhöhen. *Mikroökonomische* Arbeiten kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen: Baker und Milligan (2008a, b) zeigen auf der Basis kanadischer Daten, dass ein unbezahlter Erziehungsurlaub keine statistisch messbaren Effekte auf kindliche „Outcomes“ hat.

Unter den europäischen Arbeiten, die für eine deutsche Bewertung aussagekräftiger sind, findet sich z.B. die Arbeit von Würtz Rasmussen (2010). Sie nutzt eine Verlängerung des Mutterschutzes in Dänemark im Jahr 1984 von 14 auf 20 Wochen als natürliches Experiment. Ihre Studie zeigt keinen statistisch messbaren Effekt dieser Verlängerung auf PISA-Scores im Alter von 15 Jahren. Liu und Nordström Skans (2010) fokussieren auf eine schwedische Reform aus dem Jahr 1988, welche eine Ausdehnung der Elternzeit von 12 auf 15 Monate beinhaltete. Auch sie können keine statistisch signifikanten Effekte auf die erfassten „Outcomes“ (PISA-Test-Scores und Schulabgangsraten) im Alter von 16 Jahren messen. Allerdings ergibt sich eine Ausnahme für Kinder, deren Mütter ein höheres Bildungsniveau haben: Ihre „Outcomes“ verbessern sich statistisch signifikant durch eine Ausdehnung der Elternzeit.

Die einzige deutsche Studie, die sich mit dieser Frage in einem mikroökonomischen Kontext befasst, ist die Arbeit von Dustmann und Schönberg (2008). Sie können in Analogie zu den anderen europäischen Arbeiten keinen Effekt für Kinder, deren Mütter länger Erziehungsurlaub nehmen können, feststellen. Auch sie arbeiten mit einem Treatment- und Kontrollgruppenansatz. Mit drei teilweise regional begrenzten Datensätzen schätzen sie Kausaleffekte einer Ausdehnung des deutschen Erziehungsurlaubs auf den Schulbesuch von Kindern im Alter von 13 bis 14 Jahren. Außerdem untersuchen sie, ob es dadurch zu signifikanten Lohnsteigerungen im Erwachsenenalter kam. Konkret hat die Ausdehnung des Erziehungsurlaubs von 18 auf 36 Monate die Wahrscheinlichkeit, ein Gymnasium zu besuchen, um nicht mehr als 0,1 Prozentpunkte erhöht. Eine Ausdehnung des Erziehungsurlaubs von 2 auf 6 Monate hat zu Lohnzuwächsen geführt, die nicht größer als 0,3 Prozent waren. Damit lässt sich festhalten, dass bisher keine empirische Evidenz für einen möglichen Zielkonflikt vorliegt – weitere Studien müssen zeigen, inwiefern die Verkürzung in der Bezugsdauer des Elterngeldes und die damit verbundene Steigerung in der Rückkehrwahrscheinlichkeit von Müttern mit einer signifikanten Reduktion in kindlichen „Outcome-Maßen“ verbunden sind.

5. In diesem Beitrag wird der englische Begriff der „Outcomes“ verwandt, da er m.E. nur unzureichend mit dem deutschen Begriff „Ergebnisse“ übersetzt werden kann.

3. Öffentlich finanzierte Kinderbetreuung bis zum Schuleintritt

3.1 Internationale Studien

Internationale Studien, die sich mit den Wirkungen einer öffentlichen Finanzierung von außerhäusigen Betreuungsangeboten für noch nicht schulpflichtige Kinder beschäftigen, sind insbesondere im anglo-amerikanischen Raum zu finden. Zum einen können jene Analysen aufgeführt werden, welche den Effekt von Kinderbetreuungskosten auf die Erwerbstätigkeit von Müttern untersuchen. Für eine Zusammenfassung dieser Studien vgl. Blau und Currie (2006). Die Preiselastizität des mütterlichen Arbeitsangebots wird in diesen Studien in einem Range von 0,06 bis -3,40 geschätzt. Neuere Arbeiten, wie z.B. von Fitzpatrick (2010), weisen allerdings auf eine geringere Preiselastizität hin. Sie untersucht den Effekt der Einführung eines universellen und nicht kostenpflichtigen „Pre-Kindergarten-Jahres“ in einigen US-Bundesstaaten. Fitzpatrick kann keine signifikanten Effekte dieses kostenfreien Angebotes auf das Arbeitsangebot von Müttern feststellen – mit der Ausnahme, dass die Erwerbstätigkeit von Müttern in ländlichen Regionen um 20 Prozent zunimmt. Andere europäische Arbeiten, wie z.B. die von Lundin et al. (2008), bestätigen die These, dass das Arbeitsangebot von Müttern nicht mehr so elastisch ist wie in früheren Jahren. Lundin und Koautoren analysieren den Effekt einer schwedischen Reform aus den Jahren 2002/2003. In diesen Jahren wurden die Zuschüsse des schwedischen Zentralstaates an Gemeinden erhöht, wenn diese Obergrenzen bei den Gebühren in Kindertageseinrichtungen setzten. Die damit verbundene „Kostenreduktion“ für Eltern führte zu wenigen signifikanten Effekten auf das Arbeitsangebot von Müttern – lediglich bei Müttern, deren jüngstes Kind älter als 5 Jahre war, zeigten sich statistisch aber ökonomisch wenig signifikante Effekte.⁶

Nur wenige internationale Arbeiten fokussieren darauf, inwiefern die Verfügbarkeit von öffentlich finanzierten Kinderbetreuungsangeboten das Arbeitsangebot von Eltern erhöht. Für eine der wenigen Ausnahmen vgl. z.B. Hofferth und Collins (2000), die einen positiven Zusammenhang zwischen Verfügbarkeit und mütterlichem Arbeitsangebot finden. Zudem liegen wenige Arbeiten zum Einfluss unterschiedlicher Subventionsformen einer außerfamiliären Kinderbetreuung auf das Arbeitsangebot von Müttern vor (vgl. dazu z.B. Blau und Tekin 2003, die eine solche Analyse für allein erziehende Mütter liefern).⁷ Für eine der wenige Ausnahmen im europäischen Kontext vgl. die Arbeit von Viitanen (2007). In dieser finnischen Studie wird der Effekt von staatlich finanzierten Kinderbetreuungsgutscheinen untersucht, die mit dem Ziel eingeführt wurden, zu einer rascheren Angebotserweiterung durch privat-gewerbliche Anbieter beizutragen. Die Einführung dieser Gutscheine hatte keine bzw. nur sehr geringe Effekte auf das Arbeitsangebot von Müttern, allerdings nur für Mütter in Regionen, die durch eine starke Überschussnachfrage nach außerfamiliärer Kinderbetreuung gekennzeichnet waren. Ob eine öffentliche Finanzierung von Kindertageseinrichtungen zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf beiträgt, lässt sich demnach nicht nur theoretisch ableiten, sondern auch in zahlreichen Arbeiten empirisch untermauern, auch wenn teilweise nur spezifische Gruppen betroffen sind. Zur Größe des Effektes finden sich – wie dargestellt – in der neueren internationalen Literatur unterschiedliche Hinweise.

3.2 Deutsche Regelungen und Wirkungsanalysen

In Deutschland werden Kindertageseinrichtungen durch die Länder und vorrangig durch die Kommunen öffentlich finanziert. Im Jahr 2006 haben die deutschen Gebietskörperschaften 14

6. Auch Heim (2007) zeigt, dass das Arbeitsangebot von Frauen über die Zeit unelastischer wurde.

7. Es existieren einige wenige Studien zu unterschiedlichen Subventionsformen von Kinderbetreuung und dem Arbeitsangebot allein erziehender Mütter vgl. Tekin (2007).

C. Katharina Spieß

Mrd. Euro für diesen Bereich ausgegeben. Seit dem Jahr 2009 beteiligt sich der Bund explizit an der Finanzierung von Kindertageseinrichtungen. Insgesamt hat in den letzten Jahren das Angebot und damit verbunden die Nutzung von Kindertageseinrichtungen zugenommen. Wie Abbildungen 1 und 2 zeigen, gibt es große Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland sowie zwischen den Stadtstaaten und den Flächenländern. In den Abbildungen nicht erkennbar sind die starken regionalen Unterschiede im Angebot einzelner Kreise (vgl. dazu Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010). Darüber hinaus differieren die Versorgungsquoten stark zwischen den Altersgruppen. Der 1996 eingeführte Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz ab dem vierten Lebensjahr hat dazu geführt, dass heute nahezu alle Kinder zumindest im Jahr vor der Einschulung einen Kindergarten besuchen. Allerdings bezieht sich dieser bundesweite Rechtsanspruch nur auf einen Halbtagsplatz. In Westdeutschland sind Ganztagsangebote nach wie vor nicht flächendeckend vorhanden. Ein Viertel der Kinder zwischen 3 Jahren und dem Schuleintritt werden täglich unter 5 Stunden betreut. Beinahe die Hälfte der betreuten Kinder im Westen hat einen Betreuungsplatz von 5 bis 7 Stunden. Insgesamt verbringen etwa 27% der betreuten Kinder täglich mehr als 7 Stunden in der Kindertagesbetreuung. In Ostdeutschland sind dies nahezu 80% (Lotte 2010). Hier ist eine Vereinbarkeit von Familie und Beruf auch für Eltern von Kindern dieser Altersgruppe sehr viel einfacher möglich.

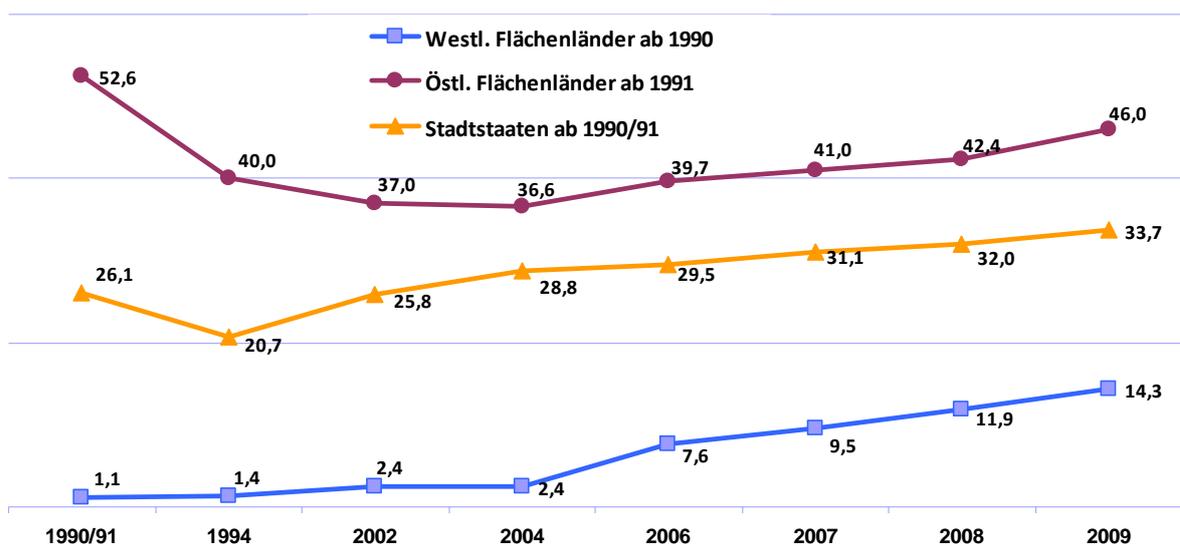


Abbildung 1 Angebot und Nutzung von Kindertageseinrichtungen seit 1990: Anteil der Kinder unter drei Jahren in Prozent

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Daten der Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik an der Universität Dortmund.

Vereinbarkeit von Familie und Beruf

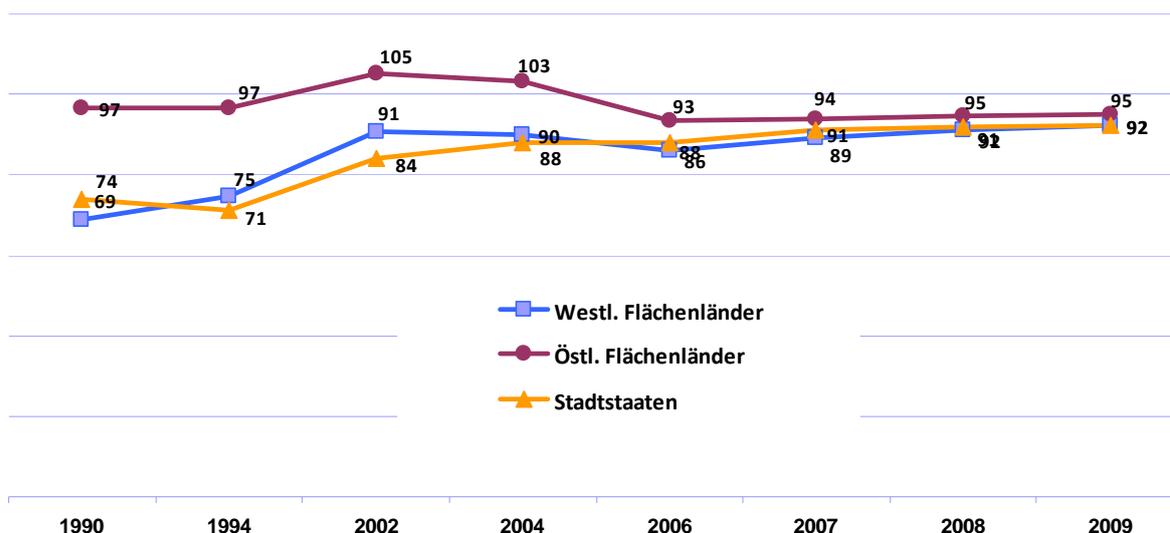


Abbildung 2 Angebot und Nutzung von Kindertageseinrichtungen seit 1990: Anteil der Kinder im Alter von drei Jahren bis zum Schuleintritt in Prozent

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Daten der Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik an der Universität Dortmund.

Die niedrigen Versorgungsquoten mit Plätzen für in Westdeutschland lebende Kinder unter drei Jahren haben im Jahr 2005 zu ersten Reformen im Bereich von Kindertageseinrichtungen (Kita) geführt. Mit dem *Tagesbetreuungsausbaugesetz* (TAG) wollte die rot-grüne Bundesregierung den Ausbau der „U3-Betreuung“ um 230.000 neue Plätze⁸ voranbringen. Die durch die Kürzung der Arbeitslosenhilfe eingesparten Mittel der Kommunen in Höhe von 1,5 Mrd. Euro jährlich sollten in den Betreuungsausbau fließen um Eltern eine Erwerbstätigkeit oder Ausbildung zu ermöglichen. Mit einem weiteren Gesetz, dem *Kinderförderungsgesetz* (KiföG) aus dem Jahr 2008, wurde von der großen Koalition ein noch höheres Ausbauziel gesetzt: Für 35 Prozent der Kinder unter drei Jahren soll im Jahr 2013 ein außerhäusiger Betreuungsplatz zur Verfügung stehen. Dieses Ziel wird unter dem Begriff des „U3-Ausbaus“ öffentlich diskutiert. Im Jahr 2013 soll der Rechtsanspruch auf einen Kinderbetreuungsplatz ab dem zweiten Lebensjahr in Kraft treten. Für dieses Reformvorhaben stellt der Bund insgesamt 4 Mrd. Euro zur Verfügung. Sowohl mit dem TAG als auch dem KiföG hat die Bundesregierung explizit das Ziel verbunden, die Rahmenbedingungen für eine Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben zu verbessern (Deutscher Bundestag 2004, 2008).⁹

Wirkungsanalysen, die sich mit der spezifisch deutschen Situation befassen, basieren vorwiegend auf den Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP), die für diesen Bereich der Wirkungsforschung vielfach mit amtlichen Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik kombiniert werden. Dies erlaubt es, die für die Betreuungsentscheidung relevante regionale Verfügbarkeit von Halbtags- und Ganztagsangeboten detailliert abzubilden. In früheren Arbeiten haben Büchel und Spieß (2002, 2003) sowie van Ham und Büchel (2006)¹⁰ Hinweise darauf finden können, dass die regionale Verfügbarkeit von Ganztagsangeboten die Wahrscheinlichkeit, eine Erwerbstätigkeit, insbesondere eine Teilzeiterwerbstätigkeit, aufzunehmen, signifikant erhöht. Wird in den Analysen nicht für die Versorgung mit Ganztagsangeboten kontrol-

8. Das Ziel war eine Versorgungsquote von 20 Prozent.

9. Diesen Reformmaßnahmen geht der Beschluss des EU-Ratsgipfels von Barcelona aus dem Jahr 2002 voraus, dass bis 2010 33 Prozent aller Kinder unter drei Jahren einen Platz in einer außerfamiliären Betreuungseinrichtung haben sollen.

10. Für eine der ersten ökonomischen Analysen für Deutschland, welche den Zusammenhang von Kinderbetreuungskosten und der Erwerbstätigkeit von Müttern schätzt, vgl. Merkle (1994). Sie kann keinen statistisch signifikanten Zusammenhang zwischen den Elternbeiträgen und der Erwerbstätigkeit von Müttern finden.

C. Katharina Spieß

liert, so lassen sich keine signifikanten Effekte feststellen (so z.B. in der Studie von Kreyenfeld und Hank 2000). In einer aktuellen Arbeit von Felfe und Lalive (2010), welche die gleichen Daten verwendet, zeigt sich, dass ein Anstieg um 10 „Kita-Plätze“ in einem Kreis zu einem Anstieg in der Partizipationsquote von Frauen um nahezu 7 Prozent führt und das Arbeitsvolumen im Mittel um 2,9 Stunden pro Woche zunimmt. Andere deutsche Wirkungsanalysen fokussieren darauf, dass ein Großteil der Nachfrage im deutschen „Kita-Markt“ stark rationiert ist und entsprechend Rationierungswahrscheinlichkeiten in den Modellen berücksichtigt werden müssen. Dies bedeutet, dass in Deutschland nicht die Elternbeiträge als die wahren Preise für eine außerfamiliäre Kinderbetreuung angesetzt werden dürfen, sondern so genannte erwartete Preise berechnet werden müssen. Diese beziehen mit ein, dass im Falle einer bindenden Rationierung andere nicht geförderte Betreuungsalternativen in Anspruch genommen werden müssen (für entsprechende Modelle vgl. Wrohlich 2007, 2008).¹¹ Für den Beginn dieses Jahrhunderts berechnet Wrohlich (2007, 2008) für westdeutsche Kinder unter drei Jahren Rationierungswahrscheinlichkeiten von 61 Prozent und für ostdeutsche Kinder von 57 Prozent. Auf der Basis dieser Rationierungswahrscheinlichkeiten können mikrodatenbasierte Bedarfsschätzungen durchgeführt werden. Für die Zeit um 2003 ergab sich ein entsprechender Platzbedarf von 250.000 bis 1,2 Millionen Plätzen (Spieß und Wrohlich 2005).

Tabelle 3 Studien zur Evaluation eines Ausbaus der außerfamiliären Betreuung für Kinder unter drei Jahren

Autoren	Methode	Daten	Ergebnis
Wrohlich (2007)	Ex-ante-Evaluation (Mikrosimulation ¹)	SOEP	Partizipationsquote – Mütter (Jüngstes Kind 0-3 Jahre): ↑ (2,5 PP) Arbeitszeit – Mütter (Jüngstes Kind 0-3 Jahre): ↑ (10,1%)
Haan/Wrohlich (2010)	Ex-ante-Evaluation (Mikrosimulation ²)	SOEP	Partizipationsquote – Mütter (alle): ↑ (1,03 PP) Arbeitszeit – Mütter (alle): ↑ (2,41%)
Beninger et al. (2010)	Ex-ante Evaluation (Mikrosimulation)	SOEP	Partizipationsquote – Mütter (Jüngstes Kind 1-3 Jahre): Vollzeit ↑ (4,1 PP), Teilzeit: ↓ (0,5 PP)

Anmerkung: PP=Prozentpunkte, ¹: Ohne Modellierung der Fertilitätsentscheidung, ²: Mit Modellierung der Fertilitätsentscheidung (Frauen 23-44 Jahre).

Quelle: Eigene Darstellung.

Wirkungsanalysen, die sich mit den Effekten des TAG oder KiföG beschäftigen, existieren bisher nicht – zumindest nicht in dem Sinne, dass die beiden Gesetze 1:1 evaluiert wurden. Neuere Simulationsstudien schätzen lediglich ab, wie sich das Arbeitsangebot von Müttern verändern würde, wenn beispielsweise allen erwerbstätigen bzw. erwerbswilligen Müttern ein Betreuungsplatz für ihr Kind zur Verfügung stehen würde, d.h. die Rationierungswahrscheinlichkeit gleich 0 wäre. Diese Studien können Hinweise auf die Wirkungen des TAG und des KiföG geben. Für entsprechende Ex-ante-Studien, die alle auf dem SOEP basieren, vgl. Wrohlich (2007), Haan und Wrohlich (2009) sowie Beninger et al. (2010).¹² Tabelle 3 stellt die Ergebnisse der drei Mikrosimulationen gegenüber. Wrohlich (2007) simuliert einen „U3-

11. Wrohlich (2007 und 2008) berechnet sogenannte „Expected Child Care Costs“ (ec) wie folgt: $ec = c^S \cdot \pi + c^{NS} \cdot (1 - \pi)$, wobei c^S = Preis für subventionierte Kinderbetreuung, c^{NS} = Preis für nicht subventionierte Kinderbetreuung und π = Rationierungswahrscheinlichkeit für subventionierten Platz.

12. Für stilisierte Lebenszyklus-Modelle, die mit den SOEP-Daten kalibriert werden und die ebenfalls entsprechende Reformvarianten simulieren, vgl. Bick (2010) sowie Domeij und Klein (2009). Keine dieser Analysen bezieht mit ein, dass das KiföG neben der Erwerbstätigkeit der Eltern auch das Kindeswohl als Bedarfskriterium definiert. Dieses ist in den vorhandenen ökonomischen Modellen, insbesondere den existierenden Mikrosimulationsmodellen, nur bedingt abbildbar.

Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Ausbau“ um etwa 20 Prozent, während Beninger et al. (2010) von einem Ausbau auf 35 Prozent ausgehen. Haan und Wrohlich (2009) simulieren den Wegfall der Rationierung, sofern die Mütter erwerbstätig sind. Die Effekte für Mütter mit Kindern unter drei Jahren sind erheblich: Es ist mit einem Anstieg in der Partizipationsquote von 2,5 Prozentpunkten bzw. einem Anstieg bei der Vollzeitquote um 4 Prozentpunkte zu rechnen. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass alle vorliegenden deutschen Wirkungsstudien Hinweise darauf geben, dass ein Ausbau im U3-Bereich, aber auch ein Ausbau der ganztägigen Betreuung von Kindern im Kindergartenalter zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf beitragen.

3.3 Mögliche Zielkonflikte

Gesellschaftspolitisch war insbesondere der „U3-Ausbau“ in Deutschland umstritten, da befürchtet wird, dass ein Anstieg in der außerhäusigen Betreuung dem Ziel einer Förderung des Humankapitals der nachwachsenden Generation entgegensteht. Empirische Evidenz für diese Hypothese in ihrer sehr verkürzten Form kann in der vorliegenden sozialwissenschaftlichen Forschung jedoch nicht gefunden werden. Effekte einer frühkindlichen außerfamiliären Betreuung sind vielmehr von verschiedenen Faktoren abhängig (vgl. dazu zusammenfassend Roßbach 2005). Kurz skizziert können drei Faktoren zusammengefasst werden: Das Eintrittsalter in die Betreuung, der tägliche Betreuungsumfang und die pädagogische Qualität der Betreuung. Neben der Vielzahl von pädagogischen und psychologischen Arbeiten finden sich auch in der ökonomischen Literatur einige Studien zu den Effekten einer Betreuung in Kindertageseinrichtungen. Vielfach zitiert sind die Arbeiten von James Heckman und Koautoren. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass insbesondere Kinder aus benachteiligten Familien von einer qualitativ hochwertigen außerfamiliären Betreuung profitieren (vgl. z.B. Heckman und Masterov 2007). Auch diese Ergebnisse der anglo-amerikanischen Forschung lassen sich jedoch nur bedingt auf Deutschland übertragen. Es wurden vielfach sehr spezifische Programme, die sehr häufig nur für bestimmte Zielgruppen konzipiert waren, auf ihre Wirkung hin untersucht.¹³

Die Wirkung von universellen „Kita-Angeboten“, wie sie für Kontinentaleuropa typisch sind, haben Ökonomen erst in jüngerer Vergangenheit untersucht. Ein Beispiel ist die Arbeit von Gupta und Simonsen (2007), die unter Verwendung eines Pseudo-Experiments die Wirkungen der dänischen Kindertageseinrichtungen analysieren. Sie können keine statistisch signifikanten Auswirkungen eines Betreuungsbesuchs im Alter von drei Jahren auf sozio-emotionale Fähigkeiten des Kindes im Alter von sieben Jahren festmachen. Allerdings können sie für bestimmte Kinder negative Effekte auf die kindlichen „Outcomes“ messen, wenn der wöchentliche Betreuungsumfang signifikant ausgedehnt wird. Auf der Basis norwegischer Mikrodaten untersuchen Havnes und Mogstad (2009) die Wirkung der in Norwegen seit 1976 flächendeckend eingeführten außerhäusigen Kinderbetreuung. Sowohl die „Treatment on the Treated“-, als auch die „Intention to Treat“-Effekte zeigen statistisch signifikante und positive Effekte dieses Ausbaus auf „Bildungsauscomes“¹⁴ und arbeitsmarktrelevante oder andere „Outcomes“ (z.B. das spätere Erwerbseinkommen der Kinder oder eine spätere Abhängigkeit von sozialen Fürsorgeleistungen). Allerdings sind auch hier die Effekte insbesondere für Kinder von Müttern mit einem niedrigen Bildungsniveau festzumachen.

Ökonomische Arbeiten, welche die Wirkung des deutschen „Kita-Systems“ in Hinblick auf kindliche Outcome-Maße analysieren, basieren fast ausschließlich auf den Daten des SOEP. Aufgrund der wenigen Daten zu potentiellen „Outcomes“ wird in der großen Mehrheit der

13. Baker und Milligan (2008c) untersuchen für Kanada die Wirkungen einer außerhäusigen Kinderbetreuung und können teilweise negative Effekte messen. Vgl. auch Bernal (2008), dessen Studie auf negative Effekte einer zeitlich intensiven außerhäusigen Betreuung hinweist.

14. Diese werden über die Anzahl der Bildungsjahre, die Wahrscheinlichkeit eines „College-Besuchs“ oder auch die Wahrscheinlichkeit eines Schulabschlusses operationalisiert.

Arbeiten der Zusammenhang zwischen einem „Kita-Besuch“, der „Kita-Dauer“ in Jahren, dem Eintrittsalter und der Wahrscheinlichkeit eines Gymnasialbesuchs untersucht (vgl. dazu z.B. Spieß und Schneider 2003, Büchner und Spieß 2007, Landvoigt et al. 2007, Seyda 2009). Mehrheitlich können diese Arbeiten einen positiven Zusammenhang finden. Neuere Arbeiten, die mit den kindlichen „Outcome-Maßen“ arbeiten, welche im SOEP seit 2005 bereit gestellt werden,¹⁵ wie z.B. Felfe und Lalive (2010), oder auch Arbeiten, die auf anderen Datensätzen basieren, wie z.B. Schlotter (2010), verwenden Instrumentvariablenansätze um kausale Effekte zu schätzen. Beide Arbeiten finden statistisch signifikante Wirkungen eines „Kita-Besuchs“ auch auf nicht-kognitive Fähigkeiten von Kindern: Je früher Kinder eine Kindertageseinrichtung besuchen, desto besser sind die in den Studien erfassten (sozialen) Fähigkeiten.

Insgesamt weist die vorliegende Empirie demnach nicht darauf hin, dass mit signifikanten Zielkonflikten zu rechnen ist. Allerdings fehlen für Deutschland differenziertere Arbeiten, die kausal die Wirkung unterschiedlicher Betreuungskombinationen und unterschiedlicher Betreuungsqualitäten auf unterschiedliche Fähigkeiten von Kindern mittel- bis langfristig untersuchen.

4. Öffentlich finanzierte Kinderbetreuung für Grundschul Kinder

4.1 Internationale und deutsche Studien

Internationale Befunde, inwiefern eine öffentliche finanzierte Betreuung von Kindern im Grundschulalter zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf beitragen kann, sind in der ökonomischen Literatur kaum zu finden. Dies ist vermutlich darin begründet, dass lediglich die deutschsprachigen Länder Deutschland, Österreich und die Schweiz keine flächendeckenden Ganztags schulangebote haben und sich von daher nur hier eine spezifische Vereinbarkeitsfrage für Eltern mit Schulkindern stellt. Aber auch die deutschsprachige Ökonomie behandelt diesen Aspekt nur am Rande von Analysen, die auf die Betreuung von nicht-schulpflichtigen Kindern gerichtet sind (vgl. z.B. Büchel und Spieß 2002, 2003, Haan und Wrohlich 2010). So können z.B. Haan und Wrohlich (2010) für allein erziehende Mütter mit einem Kind zwischen 7 und 10 Jahren eine Rationierungswahrscheinlichkeit von 18 Prozent berechnen – dies betrifft die Rationierung der Nachfrage nach einem öffentlich finanzierten Betreuungsplatz für Grundschul Kinder. Das Ergebnis gibt bereits Hinweise darauf, dass in diesem Bereich die Rationierung nicht so bedeutend ist wie bei Vorschulkindern.

4.2 Deutsche Regelungen

Insgesamt werden 60 Prozent aller Grundschul Kinder in Ostdeutschland in einer Ganztags schule oder in einer Kindertageseinrichtung, d.h. einem Hort, der der Kinder- und Jugendhilfe zuzuordnen ist, betreut. In Westdeutschland ist dieser Anteil mit 10 Prozent sehr viel geringer (vgl. DJI 2008). Diese Zahlen legen nahe, dass die Vereinbarkeit von Familie und Beruf auch für Eltern mit Grundschulkindern, insbesondere in Westdeutschland, nur bedingt möglich ist. Auch vor diesem Hintergrund hat die rot-grüne Koalition bereits im Jahr 2003 mit dem Investitionsprogramm „Zukunft, Bildung und Betreuung“ die Länder mit insgesamt 4 Mrd. Euro beim Ausbau von Ganztags schulen unterstützt. Es war ein explizites Ziel dieses Vorhabens, damit auch zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf beizutragen.¹⁶ Dieser Ausbau des Ganztags schulangebotes wurde bisher vorrangig innerhalb der Pädagogik evalu-

15. Mit dem Jahr 2003 hat das SOEP begonnen kindbezogene „Outcome-Variablen“ zu erfassen, vgl. dazu z.B. Schupp et al. (2009).

16. Vgl. dazu die Internetplattform des BMBF <http://www.ganztags schulen.org/135.php> (Stand: 1. Dezember 2010).

Vereinbarkeit von Familie und Beruf

iert (vgl. dazu die offizielle Begleitevaluation „StEG“, StEG 2010). Mikroökonomisch fundierte Wirkungsanalysen finden sich – wie oben bereits bemerkt – kaum. Eine Ausnahme bildet allerdings die SOEP-basierte Mikrosimulation von Beblo et al. (2005). Diese Studie simuliert drei Szenarien in Hinblick auf den Ausbau von Ganztagschulen: Ein flächendeckendes Ganztagsangebot (100 Prozent Versorgung), ein Ganztagsschulanteil von insgesamt 30 Prozent und ein Anstieg der regionalen Versorgungsquoten mit Ganztagschulen um jeweils 10 Prozentpunkte. Die Simulationen zeigen, dass insbesondere in Westdeutschland mit einem Anstieg in der Partizipationsquote von Müttern und in ihrem Arbeitsvolumen zu rechnen ist. Allerdings sind die Effekte – wenn von einem flächendeckenden Ausbau abgesehen wird – geringer als es z.B. ein „Kita-Ausbau“ für Kinder unter sechs Jahren erwarten lässt. Auch wenn diese eine Studie im Sinne der externen Validität für eine evidenzbasierte Politikberatung nicht ausreichen kann, liegen mit ihr erste mikroökonomisch fundierte Hinweise darauf vor, dass der Ausbau von Ganztagschulen zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf beitragen kann.

4.3 Mögliche Zielkonflikte

Mögliche Konflikte, die ein Ausbau der Nachmittagsbetreuung von Grundschulkindern mit sich bringen könnte, könnten in Hinblick auf die Humankapitalförderung der nachwachsenden Generation auftreten. Die internationale Literatur, die sich vorrangig mit den Wirkungen von „After-School-Care“-Programmen für Kinder aus benachteiligten Familien beschäftigt (vgl. Blau und Currie, 2006), weist auf keine entsprechenden Zielkonflikte hin. Im Gegenteil können hier positive Wirkungen von „After-School-Care“-Programmen festgestellt werden. Allerdings liegen kaum Kausalanalysen vor. Im deutschsprachigen Raum liegt m.W. bisher keine mikroökonomisch fundierte Wirkungsstudie zu den Auswirkungen von Ganztags- schul- oder Hortangeboten auf kindliche „Outcomes“ vor.¹⁷

5. Pflegegeld- und Pflegezeitregelungen

Neben familienpolitischen Maßnahmen, welche auf die Betreuung von Kindern gerichtet sind, sind solche, welche auf pflegende Angehörige abzielen, weitere wichtige Maßnahmen, um dem Ziel einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf gerecht zu werden. In Deutschland sind 40 Prozent aller Hauptpflegepersonen erwerbstätig und 65 Prozent aller Personen, die Pflegeaufgaben haben (Schupp und Künemund 2004). Unter den „Care-Policies“ sind in diesem Kontext insbesondere Pflegegeld- und Pflegezeitregelungen bedeutsam. Ökonomische Arbeiten, die sich analog den eingangs genannten Kriterien mit der Wirkung dieser „Care-Policies“ beschäftigen, sind sowohl im internationalen als auch im nationalen Kontext kaum zu finden.

5.1 Internationale Studien

Internationale Arbeiten, die sich mit dem Thema Pflege befassen, fokussieren meistens nur auf den Zusammenhang einer informellen Pflege und Erwerbstätigkeit. Neuere Arbeiten, wie z.B. die von Michaud et al. (2010) auf der Basis englischer Daten, aber auch andere Studien, finden Hinweise für Kausaleffekte in beide Richtungen. Die Studien zeigen negative Effekte der informellen Pflege auf das Arbeitsangebot, allerdings nur wenn Gepflegter und Pfleger in einem Haushalt leben (vgl. auch Heitmüller 2007). Darüber hinaus finden sich ländervergleichende Analysen, die in Hinblick auf unterschiedliche Regime von Pflegepolitiken inter-

17. Für eine pädagogisch ausgerichtete Evaluationsforschung der Wirkungen von Ganztagschulen auf kindliche „Outcomes“, vgl. z.B. StEG (2010).

C. Katharina Spieß

pretiert werden (vgl. z.B. Spieß und Schneider 2003, Viitanen 2005). Sie können aber nicht als explizite Wirkungsstudien von „Care-Policies“ im Sinne dieses Beitrags interpretiert werden.

5.2 Deutsche Regelungen und Studien

Dieser Mangel an fundierten Wirkungsstudien ist umso überraschender, als mehrere Länder – so auch Deutschland – versuchen, durch Veränderungen in Pflegezeitregelungen die Vereinbarkeit von Beruf und Pflege zu verbessern. Seit der Einführung der Pflegeversicherung im Jahr 1995 erhalten die Gepflegten ein Pflegegeld von 235 bis 700 Euro im Monat, das sie für selbst beschaffte Pflegehilfen ausgeben können. Seit 2008 ist darüber hinaus die unbezahlte Freistellung zur Pflege eines pflegebedürftigen Angehörigen bis zu 6 Monaten möglich (Pflegezeitgesetz, PflegeZG). Es ist das explizite Ziel dieses Gesetzes, zu einer besseren Vereinbarkeit von Pflege und Beruf beizutragen (Deutscher Bundestag 2007). Darüber hinaus existieren in diesem Bereich soziale Experimente, wie z.B. die Einführung von personengebundenen Pflegebudgets, die in sieben Modellstandorten von 2004 bis 2008 erprobt wurden. Auch diese Pflegebudgets könnten die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf erleichtern, indem aufgrund von Entlastungseffekten die Erwerbstätigkeit der Pflegenden steigt. Dieses Modellvorhaben ist für die familienwissenschaftliche Wirkungsforschung auch insofern bedeutsam, da der Gesetzgeber im Jahr 2002 hier erstmalig explizit die Möglichkeit geschaffen hat, neue Modelle und Versorgungsformen in der Pflege zu prüfen. In das Gesetz wurde eine explizite Experimentierklausel eingeführt (§ 8 Abs. 3 SGB XI), die soziale Experimente mit randomisierten Kontrollgruppen zulässt.

Wie bereits eingangs bemerkt existieren für Deutschland nur sehr wenige Wirkungsanalysen im Pflegebereich.¹⁸ Zu den wenigen Ausnahmen zählt die Arbeit von Meng (2009) auf der Basis des SOEP. Sie untersucht u.a. Effekte des deutschen Pflegegeldes. Ihre Ergebnisse zeigen einen sehr geringen Effekt des Pflegegeldes auf die Partizipation und das Arbeitsvolumen der Pflegenden, auch wenn dieser statistisch signifikant ist. Eine fundierte Wirkungsforschung zum Pflegezeitgesetz existiert m.W. nicht. Die Wirkungsforschung der Pflegebudgets durch Arntz und Thomsen (2008) hat gezeigt, dass diese keinen signifikanten Effekt auf Partizipation und Arbeitsvolumen der Pflegenden hatten. Möglicherweise bewirkte das Pflegebudget lediglich eine geringfügige Ausdehnung der Arbeitsstunden. Alternative Schätzungen mit den wöchentlichen Arbeitsstunden konnten jedoch ebenfalls keinen Effekt des Pflegebudgets nachweisen. Insgesamt gibt es kaum empirische Evidenz dafür, dass bisherige Pflegepolitiken signifikant zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf beigetragen haben. Umso zentraler ist die Durchführung einer Ex-ante- oder auch Ex-post-Wirkungsforschung der geplanten Familienpflegezeit: Die jetzige Bundesfamilienministerin bereitet ein Gesetz vor, das es pflegenden Angehörigen ermöglichen soll, über einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren die Arbeitszeit bis zu 50 Prozent zu reduzieren – bei einer Lohnersatzrate von 75 Prozent. Über ein Arbeitszeitkonto soll in anderen Phasen ein entsprechender Ausgleich geschaffen werden (vgl. BMFSFJ 2010).

Mögliche signifikante Konflikte mit anderen Zielen der nachhaltigen Familienpolitik sind im Pflegebereich nicht offensichtlich und haben in der gesellschaftspolitischen Diskussion dieses Themas keine Bedeutung.

18. Dies heißt nicht, dass die deutsche Pflegepolitik nicht evaluiert wurde. Allerdings in Hinblick auf andere Ziele, wie z.B. ihre Wirkungen auf intrafamiliäre und haushaltsinterne Pflege(sicherungs-)arrangements (Mager 2006, Michaelis et al. 2005).

6. Fazit und Ausblick

In den letzten Jahren wurden in der deutschen Familienpolitik unterschiedliche Reformmaßnahmen umgesetzt, mit dem expliziten Ziel eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten. Studien, die sich mit der Wirkung deutscher „Care-Policies“ vor und nach den entsprechenden Reformen befassen, kommen mehrheitlich zu dem Ergebnis, dass die Elterngeldreform und auch der „U3-Ausbau“ effektiv sind, wenn sie daran gemessen werden, ob die Partizipationsquote und das Arbeitsvolumen von Müttern mit Kindern, die noch nicht zur Schule gehen, zunehmen. Die Wirkung von Maßnahmen, welche die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Eltern mit Kindern im Grundschulalter verbessern, wurde bisher kaum systematisch evaluiert. Die wenige Evidenz weist jedoch darauf hin, dass auch sie effektiv sind, gleichwohl die zu erwartenden Arbeitsmarkteffekte nicht so hoch sein werden.

In der ökonomischen Literatur, die sich mit den Wirkungen des deutschen „Kita-Systems“ befasst, finden sich keine Hinweise auf einen Konflikt mit dem Ziel der frühkindlichen Förderung. Allerdings ist diese Art der Wirkungsforschung bisher auf sehr wenige „Outcome-Maße“ beschränkt und muss durch weitere Studien ergänzt werden. Inzwischen liegen mehr Mikrodatensätze vor, die entsprechende Analysen ermöglichen, was viele Jahre aufgrund fehlender Daten nur bedingt möglich war (vgl. Spieß 2009a für eine kritische Zusammenfassung vorliegender Datensätze). Künftige Wirkungsforschung in diesem Gebiet sollte auch verstärkt Aspekte der pädagogischen Qualität einbeziehen.

Die ökonomische Wirkungsforschung in Hinblick auf Pflegepolitiken ist sowohl international als auch in Deutschland nicht stark ausgeprägt. Es existieren kaum entsprechende Arbeiten. Die wenigen Arbeiten geben keine Hinweise darauf, dass die bisherigen Pflegegeldregelungen zu einer signifikant besseren Vereinbarkeit von Pflege und Beruf beitragen. Insbesondere in diesem Bereich sind weitere fundierte Wirkungsanalysen erforderlich.

6.1 Weitere inhaltliche Erweiterungen

Inhaltlich sollte eine künftige Wirkungsforschung an einer breiteren Operationalisierung des Ziels einer besseren Vereinbarkeit ansetzen. Die fast ausschließliche Konzentration auf die Partizipationsrate und das Arbeitsvolumen von Müttern sollte um weitere Indikatoren zur Messung der Zielerreichung ergänzt werden. Dabei sollte verstärkt zwischen einer Vollzeit- und Teilzeitarbeit und geringfügiger Beschäftigung unterschieden werden. Löhne und Lohnentwicklungen, die Lage der Arbeitszeit und die Art des Arbeitsverhältnisses (z.B. Befristungen) sollten untersucht werden. Erwerbsmuster sollten stärker über den Lebenszyklus hinweg und nicht nur kurzfristig betrachtet werden.

Darüber hinaus sind fiskalisch nicht so bedeutende, aber auch wichtige „Care-Policies“ bisher kaum auf ihre Wirkung hin analysiert. Dazu zählt z.B. die steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten, wie sie nach §9c und §35a Einkommensteuergesetz (ESTG) möglich ist und in den letzten Jahren auch immer weiter ausgeweitet wurde.

Eine Differenzierung der „Care-Policies“ in unterschiedliche Subventionsarten kann weitere Hinweise darauf geben, welche Förderungsform besonders effektiv ist. Bei einer Wirkungsanalyse des „U3-Ausbaus“ können z.B. unterschiedliche Wirkungen einer Objekt- und Subjektförderung untersucht werden. Seit einigen Jahren gibt es diesbezügliche Unterschiede zwischen den Bundesländern. Berlin und Hamburg sind Beispiele für eine Subjektförderung in Form von Kinderbetreuungsgutscheinen, während andere Bundesländer in unterschiedlichem Ausmaße eine reine Objekt- bzw. eine subjektbezogene Objektförderung betreiben (vgl. DJI 2008).

Darüber hinaus sollten künftige Wirkungsanalysen stärker als bisher bestimmte Zielgruppen der deutschen Familienpolitik in den Vordergrund stellen. Dabei kann gefragt werden,

C. Katharina Spieß

welche spezifischen Wirkungen sich für unterschiedliche Einkommensgruppen, Alleinerziehende oder auch Familien mit Migrationshintergrund festmachen lassen.

Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Väter ist ein weiteres Forschungsdesiderat in der deutschen Wirkungsforschung. Dies hat seine Ursachen darin, dass bisher die Varianz in der väterlichen Erwerbsentscheidung nicht sehr groß war. Mit der Einführung der Partnermonate beim Elterngeld nimmt der Anteil von Vätern unter allen Elterngeldbeziehern allerdings zu: Er betrug 2008 21 Prozent. Im Durchschnitt nehmen Väter eine Elternzeit von 3,7 Monaten – Mütter dagegen von 11,7 Monaten (Statistisches Bundesamt 2010).¹⁹

Fernerhin berücksichtigen bisherige Wirkungsstudien kaum andere informelle Betreuungsformen. Interessant wäre die Frage, inwiefern eine staatliche Förderung bestimmter Betreuungsformen zu einem „Crowding-Out-Effekt“ bei anderen informellen Betreuungsformen führt. Hier ist z.B. an Verdrängungseffekte der Betreuung durch Großeltern zu denken.

Aspekte der pädagogischen Qualität fehlen, wie oben bereits bemerkt, insbesondere bei einer Wirkungsforschung in Hinblick auf das Ziel der frühen Förderung. Aber auch im Hinblick auf eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind diese Aspekte relevant, wenn davon ausgegangen werden kann, dass Eltern eine Präferenz für eine gute pädagogische Qualität haben.

Wie für die ökonomische Wirkungsforschung in vielen Bereichen typisch, vernachlässigt die mikroökonomisch fundierte Wirkungsforschung die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes. Dies hat die bekannten methodischen Gründe, sollte bei der Interpretation der Ergebnisse im Sinne einer evidenzbasierten Politikberatung jedoch miteinbezogen werden.

Darüber hinaus könnten auch andere familienpolitische Maßnahmen, die nicht explizit das Ziel einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf verfolgen, dahingehend evaluiert werden, ob sie diesem Ziel förderlich sind. Für eine entsprechende Analyse des Kindergeldes vgl. z.B. Tamm (2010), Wagenhals (2001) sowie Haan und Wrohlich (2009). Sie alle belegen die negativen Arbeitsangebotseffekte einer Kindergelderhöhung, allerdings sind die Effektgrößen relativ moderat.

Schließlich sind weitere Studien notwendig, um potentielle Zielkonflikte mit anderen familienpolitischen Zielen zu identifizieren. Wie eingangs bemerkt ist in diesem Kontext insbesondere auch das Ziel einer erhöhten Fertilität zu nennen. In diesem Zusammenhang ist das Problem der Kausalrichtung und der Einbeziehung von Maßnahmenbündeln von besonderer Bedeutung. Vorschnelle Schlussfolgerungen dahingehend, wie mit einer familienpolitischen Reformmaßnahme kurzfristig Veränderungen im Geburtenverhalten erzielt werden können, sollten durch eine solide und methodisch ausdifferenzierte Wirkungsforschung vermieden werden.²⁰

6.2 Methodische Erweiterungen

In methodischer Hinsicht sollten künftige Wirkungsstudien der neuesten Reformmaßnahmen im Bereich der Ex-post-Analysen angesiedelt sein, um die Ergebnisse der bisherigen Ex-ante-Analysen zu validieren. Künftige Effektivitätsanalysen sollten sich verstärkt auf die Identifikation kausaler Effekte konzentrieren. Eine solche Identifikation ist im Idealfall dann besonders gut möglich, wenn auf soziale Experimente mit randomisierten Kontroll- und Treat-

19. Die Wirkungsstudien zum Elterngeld von Kluge und Tamm (2009) sowie Spieß und Wrohlich (2008) sind Ausnahmen. Sie zeigen, dass sich das Arbeitsangebot von Vätern durch die Elterngeldreform nicht signifikant verändert. Geisler und Kreyenfeld (2009) analysieren Väter in Elternzeit auf der Basis des Mikrozensus.

20. In einem aktuellen Projekt der Leopoldina und der Berlin Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften ist auch die Bewertung der Familienpolitik in Hinblick auf Fertilität ein zentraler Aspekt, vgl. dazu <http://www.leopoldina-halle.de/cms/de/politik/arbeitsgruppen-der-akademie/zukunft-mit-kindern.html> (Stand: 18. Dezember 2010).

Vereinbarkeit von Familie und Beruf

mentgruppen zurückgegriffen werden kann. Obwohl eine Umsetzung dieses Ideals bei der Wirkungsforschung umfassender familienpolitischer Maßnahmen nahezu unmöglich ist, sollte für Modellprojekte eine stärkere Öffnung hin zu sozialen Experimenten erfolgen. Das Beispiel der Wirkungsforschung zu Pflegebudgets kann diesbezüglich als Vorbild dienen. Darüber hinaus sollten neben Effektivitätsanalysen insbesondere verstärkt auch Effizienzanalysen im Sinne einer Kosten-Nutzen-Abschätzung erfolgen. Für eine fundierte Politikberatung sind diese von großer Bedeutung. US-amerikanische Beispiele der Bewertung von spezifischen außerfamiliären Betreuungsprogrammen können hier methodische Vorbilder sein (für eine zusammenfassende Darstellung derselben vgl. z.B. Spieß 2009b).

Abschließend soll noch darauf verwiesen werden, dass die ökonomische Wirkungsforschung in Deutschland verstärkt auch Ansätze anderer Disziplinen, wie z.B. der Psychologie und der Pädagogik, einbeziehen sollte. Letztlich verspricht eine stärkere Vernetzung der Disziplinen in diesem Bereich eine höhere Validität der Ergebnisse und ist damit nicht nur für die Wissenschaft, sondern auch für die evidenzbasierte Politikberatung ein Gewinn.

Literaturverzeichnis

- Arntz, M. und S. Thomsen (2008), *Evaluation eines personengebundenen Pflegebudgets in der ambulanten Altenhilfe. Ein Modellversuch zur Weiterentwicklung der Pflegeversicherung gemäß §8 Abs.3 SGB XI, Abschlußbericht*. Mannheim.
- Baker, M. und K. Milligan (2008a), Maternal Employment, Breastfeeding, and Health, Evidence for Maternity Leave Mandates, *Journal of Health Economics* 27, 871-887.
- Baker, M. und K. Milligan (2008b), Evidence from Maternity Leave Expansions of the Impact of Maternal Care on Early Childhood Development, *Journal of Human Resources* 45, 1-32.
- Baker, M. und K. Milligan (2008c), Universal Child Care, Maternal Labor Supply, and Family Well-Being, *Journal of Political Economy*, 116, 4, 709-745.
- Beblo, M., C. Lauer und K. Wrohlich (2005), Ganztagschulen und die Erwerbstätigkeit von Müttern. Eine Mikrosimulationsstudie für Deutschland, *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung – Journal for Labour Market Research* 38, 357-372.
- Beninger, D., J. Horstschräer, G. Mühler und H. Bonin (2010), Wirkungen eines Betreuungsgeldes bei bedarfsgerechtem Ausbau frühkindlicher Kindertagesbetreuung: Eine Mikrosimulationsstudie, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 79, 147-168.
- Bergemann, A. und R.T. Riphahn (2010a), Female Labor Supply and Parental Leave Benefits – The Causal Effect of Paying Higher Transfers for a Shorter Period of Time, *Applied Economics Letters* (im Erscheinen).
- Bergemann, A. und R.T. Riphahn (2010b), The Introduction of a Short-Term Earnings-Related Parental Leave Benefit System and Differential Employment Effects, SOEppapers Nr. 315, Berlin.
- Berger, L.M. und J. Waldfogel (2004), Maternity Leave and the Employment of New Mothers in the United States, *Journal of Population Economics* 17, 331-349.
- Bernal, R. (2008), The Effect of Maternal Employment and Child Care on Child Cognitive Development, *International Economic Review* 49, 1173-1209.
- Bick, A. (2010), The Quantitative Role of Child Care for Fertility and Female Labor Force Participation. Goethe Universität Frankfurt, Papier, das bei der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 2010 in Kiel am 10. September 2010 präsentiert wurde.
- Bjorklund, A. (2007), Does a Family-Friendly Policy Raise Fertility Levels?, Swedish Institute for European Studies Report No. 3.

C. Katharina Spieß

- Blau, D. und J. Currie (2006), Pre-School Care, Day Care, and After-School Care: Who's Minding the Kids?, in: E.A. Hanushek und F. Welch (Hrsg.), *Handbook of the Economics of Education*. North Holland, Amsterdam.
- Blau, D. und E. Tekin (2003), The Determinants and Consequences of Child Care Subsidies for Single Mothers, NBER Working Paper Nr. 9665, Cambridge, MA.
- Büchel, F. und C.K. Spieß (2002), Müttererwerbstätigkeit und Kindertageseinrichtungen – neue Ergebnisse zu einem bekannten Zusammenhang, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 71, 96–114.
- Büchel, F. und C.K. Spieß (2003), Effekte der regionalen Kindergarteninfrastruktur auf das Arbeitsangebot von Müttern, in: W. Schmähl (Hrsg.), *Soziale Sicherung und Arbeitsmarkt*. Duncker & Humblot, Berlin.
- Büchner, C. und C.K. Spieß (2007), Die Dauer vorschulischer Betreuungs- und Bildungserfahrungen: Ergebnisse auf der Basis von Paneldaten, DIW Discussion Paper Nr. 687, Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend – BMFSFJ (2008) (Hrsg.), *Familienreport 2008 – Leistungen, Wirkungen, Trends*. Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend – BMFSFJ (2010), Kristina Schröder: Familienpflegezeit ist ein wichtiger Schritt zu einer modernen Sozialpolitik. *Pressemitteilung vom 20. Mai 2010*.
- CDU, CSU und FDP (2009), *Wachstum. Bildung. Zusammenhalt, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP*. 17. Legislaturperiode. Berlin.
- Del Boca, D. und M. Locatelli (2006), The Determinants of Motherhood and Work Status: A Survey, IZA Discussion Paper Nummer 2414, Bonn.
- Deutscher Bundestag (2004), Entwurf eines Gesetzes zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung und zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (Tagesbetreuungsausbaugesetz – TAG), *Bundestags-Drucksache* Nr. 15/3676 vom 06. September 2004.
- Deutscher Bundestag (2006), Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Elterngeldes, *Bundestags-Drucksache* Nr. 16/1889 vom 20. Juni 2006.
- Deutscher Bundestag (2007), Entwurf eines Gesetzes zur strukturellen Weiterentwicklung der Pflegeversicherung (Pflege-Weiterentwicklungsgesetz), *Bundestags-Drucksache* Nr. 16/7439 vom 7. Dezember 2007.
- Deutscher Bundestag (2008), Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz – KiFöG), *Bundestags-Drucksache* 16/9299 vom 27. Mai 2008.
- Deutsches Jugendinstitut - DJI (Hrsg.) (2008), *Zahlenspiegel 2007. Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik*. München.
- Domeij, D. und P. Klein (2009), Should Day Care Be Subsidized?, Stockholm School of Economics und The University of Western Ontario, Mimeo.
- Dustmann, C. und U. Schönberg (2008), The Effect of Expansions in Maternity Leave Coverage on Children's Long-Term Outcomes, IZA Discussion Paper Nr. 3605, Bonn.
- Felfe, C. und R. Lalive (2010), How Does Early Childcare affect Child Development? Learning from the Children of German Unification, Papier, das bei der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 2010 in Kiel am 10. September 2010 präsentiert wurde.
- Fitzpatrick, M.D. (2010), Preschoolers Enrolled and Mothers at Work? The Effects of Universal Prekindergarten, *Journal of Labor Economics* 28, 51–85.
- Gauthier, H. (2007), The Impact of Family Policies on Fertility in Industrialized Countries: A Review of the Literature, *Population Research and Policy Review* 26, 323-346.
- Geisler, E. und M. Kreyenfeld, (2010), Against All Odds: Fathers' Use of Parental Leave in Germany, *Journal of European Social Policy* 21 (im Erscheinen).

Vereinbarkeit von Familie und Beruf

- Gupta, N.D. und M. Simonsen (2007), Non-Cognitive Child Outcomes and Universal High Quality Child Care, IZA Discussion Paper Nr. 3188, Bonn.
- Gutierrez-Domenech, M. (2005), Employment after Motherhood: A European Comparison, *Labour Economics* 12, 99-123.
- Ham, M. van und F. Büchel (2006), Unwilling or Unable? Spatial and Socio-Economic Restrictions on Females' Labour Market Access, *Regional Studies* 40, 345–357.
- Ham, M. van und F. Büchel (2004), Females' Willingness to Work and the Discouragement Effect of a Poor Local Childcare Provision, *Applied Economics Quarterly* 4, 363–377.
- Haan, P. und K. Wrohlich (2009), Can Child Care Policy Encourage Employment and Fertility? Evidence from a Structural Model, IZA Discussion Paper Nr. 4503, Bonn.
- Haan, P. und K. Wrohlich (2010), Optimal Taxation: The Design of Child-Related Cash- and In-Kind-Benefits, *German Economic Review* 3, 278–301.
- Han, W.-J., C. Ruhm und J. Waldfogel (2007), Parental Leave Policies and Parents' Employment and Leave-Taking, IZA Discussion Paper Nr. 3244, Bonn.
- Hashimoto, M., R. Percy, T. Schoellner und B.A. Weinberg (2004), The Long and Short of It: Maternity Leave Coverage and Women's Labor Market Outcomes, IZA Discussion Paper Nr. 1207, Bonn.
- Havnes, T. und M. Mogstad (2009), No Child Left Behind: Universal Child Care and Children's Long-Run Outcomes, IZA Discussion Paper Nr. 4561, Bonn.
- Heckman, J.J. und D.V. Masterov (2007), The Productivity Argument for Investing in Young Children, *Review of Agricultural Economics* 29, 446-493.
- Heim, B. (2007), The Incredible Shrinking Elasticities: Married Female Labor Supply, 1878-2002, *Journal of Human Resources* 42, 881–918.
- Heitmueller, A. (2007), The Chicken or the Egg? Endogeneity in Labour Market Participation of Informal Caregivers in England, *Journal of Health Economics* 26, 536–559.
- Hoem, J. M. (2008), The Impact of Public Policies on European Fertility, *Demographic Research* 19, 249–260.
- Hofferth, S. und N. Collins (2000), Child Care and Employment Turnover, *Population Research and Policy Review* 19, 357–395.
- Kluge, J. und M. Tamm (2009), Now Daddy's Changing Diapers and Mommy's Making Her Career: Evaluating a Generous Parental Leave Regulation Using a Natural Experiment, IZA Discussion Paper Nr. 4500, Bonn.
- Kreyenfeld, M. und K. Hank (2000), Does the Availability of Child Care Influence the Employment of Mothers? Findings from Western Germany, *Population Research and Policy Review* 19, 317–337.
- Lalive, R. und J. Zweimüller (2009), How does Parental Leave Affect Fertility and Return to Work? Evidence from Two Natural Experiments, *Quarterly Journal of Economics* 124, 1363–1402.
- Landvoigt, T., G. Mühler und F. Pfeiffer (2007), Duration and Intensity of Kindergarten Attendance and Secondary School Track Choice, ZEW Discussion Paper Nr. 07-051, Mannheim.
- Liu, Q. und O. Nordstrom Skans (2010), The Duration of Paid Parental Leave and Children's Scholastic Performance, *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy* 10 (1), Article 3.
- Lotte, J. (2010): Ganztagskindergärten im Westen: weiterhin Mangelware, in: Komdat Jugendhilfe, Sonderausgabe: *Kindertagesbetreuung 2010*. November 2010.
- Lundin, D., E. Mörk und B. Öckbert (2008), How Far Can Reduced Child Care Prices Push Female Labour Supply, *Labour Economics* 15, 647–659.
- Mager, H.-C. (2006), *Endbericht zum Forschungsprojekt "Evaluation der Wirkungen des Pflegeversicherungsgesetzes auf intrafamiliäre und haushaltsinterne Pflegesicherungsarrangements"*. Universität Frankfurt, Institut für Volkswirtschaftslehre, Frankfurt/Main.

C. Katharina Spieß

- Meng, A. (2009), Informal Home Care and Labor Force Participation of Household Members, Ruhr Economic Papers Nr. 152, Bochum.
- Merkle, L.E. (1994), *Frauenerwerbstätigkeit und Kinderbetreuung*. Physica-Verlag, Heidelberg.
- Merz, M. (2005), Women's Hours of Market Work in Germany: The Role of Parental Leave, in: R. Gomez-Sanchez et al. (Hrsg.), *Labor Supply and Incentives to Work in Europe*. Edward Elgar Publishing, Northampton.
- Michaelis, J., M. Arntz und A. Spermann (2005), Die Reform der Pflegeversicherung – weniger Kostendruck durch flexiblere Pflegearrangements?, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge der Universität Kassel Nr. 71/05, Kassel.
- Michaud, P.-C., A. Heitmueller und Z. Nazarov (2010), A Dynamic Analysis of Informal Care and Employment in England, *Labour Economics* 17, 455–465.
- Neyer, G. (2003), Family Policies and Low Fertility in Western Europe, MPIR Working Paper 2003-021.
- Neyer, G. und G. Andersson (2008), Consequences of Family Policies on Childbearing Behavior: Effects or Artifacts?, *Population and Development Review* 34, 699–724.
- Ondrich, J., C.K. Spieß und Q. Yang (1996), Barefoot and in a German Kitchen: Federal Parental Leave and Benefit Policy and the Return to Work after Childbirth in Germany, *Journal of Population Economics* 9, 247–266.
- Ondrich, J., C.K. Spieß, G.G. Wagner und Q. Yang (1999), Full Time or Part Time? German Parental Leave Policy and the Return to Work after Childbirth in Germany, *Research in Labor Economics* 18, 41–74.
- Ondrich, J., C.K. Spieß, G.G. Wagner und Q. Yang (2003a), The Liberalization of Maternity Leave Policy and the Return to Work after Childbirth in Germany, *Review of Economics of the Household* 1, 77–110.
- Ondrich, J., C.K. Spieß und Q. Yang (2003b), Changes in Women's Wages after Parental Leave, *Schmollers Jahrbuch (Journal of Applied Social Science Studies)* 123, 125–138.
- Puhani, P. und K. Sonderhof (2009), The Effects of Parental Leave Extension on Training for Young Women, *Journal of Population Economics* 17, 331–349.
- Pylkkänen, E. und N. Smith (2003), Career Interruptions due to Parental Leave: A Comparative Study of Denmark and Sweden, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, DELSA/ELSA/WD/SEM (2003) 1.
- Roßbach, H.-G. (2005), Effekte qualitativ guter Betreuung, Bildung und Erziehung im frühen Kindesalter auf Kinder und ihre Familien, in: Sachverständigenkommission Zwölfter Kinder- und Jugendbericht (Hrsg.): *Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern unter sechs Jahren*. Verlag Deutsches Jugendinstitut, München.
- Ruhm, C. (1998), The Economic Consequences of Parental Leave Mandates: Lessons from Europe, *Quarterly Journal of Economics* 113, 1, 285–317.
- Ruhm, C. (2000), Parental Leave and Child Health, *Journal of Health Economics* 19, 931–960.
- Ruhm, C.J. und J.L. Teague (1997), Parental Leave Policies in Europe and North America, in: F.D.E. Blau, und G. Ronald (Hrsg.), *Gender & Family Issues in the Workplace*. Russell Sage Foundation, New York, 133–156.
- Schlotter, M. (2010), Age at Preschool Entrance and Noncognitive Skills Before School: An Instrumental Variable Approach. Manuskript. ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München
- Schönberg, U. und H. Ludsteck (2007), Maternity Leave Legislation, Female Labor Supply, and the Family Wage Gap, IZA Discussion Paper Nr. 2699, Bonn.
- Schupp, J. und H. Künemund (2004), Private Versorgung und Betreuung von Pflegebedürftigen in Deutschland, *Wochenbericht des DIW Berlin* 71, 289–294.

Vereinbarkeit von Familie und Beruf

- Schupp, J., C.K. Spieß und G.G. Wagner (2008), Die verhaltenswissenschaftliche Weiterentwicklung des Erhebungsprogramms des SOEP, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 77, 63–76.
- Seyda, S. (2009), Kindergartenbesuch und späterer Bildungserfolg. Eine bildungsökonomische Analyse anhand des Sozio-ökonomischen Panels, *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft* 12, 233–251.
- Spieß, C.K. (2008), Early Childhood Education and Care in Germany: The Status Quo and Reform Proposals, *Zeitschrift für Betriebswirtschaftslehre* 67, 1–20.
- Spieß, C.K. (2009a), Improvements and Future Challenges for the Research Infrastructure in the Field of “Preschool Education”, Working Paper of the Council for Social and Economic Data (Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten) Nr. 60, Berlin.
- Spieß, C.K. (2009b), Volkswirtschaftliche Bedeutung der Kinderbetreuung: Wie ist diese zu bewerten und was können wir dabei aus dem Ausland lernen?, in: U. von der Leyen und V. Spidla (Hrsg.), *Voneinander lernen – miteinander handeln. Aufgaben und Perspektiven der Europäischen Allianz für Familien*. Nomos Verlag, Baden-Baden.
- Spieß, C.K. und U. Schneider (2003), Interactions between Care-Giving and Paid Work Hours among European Midlife Women, 1994 to 1996, *Ageing and Society* 23, 41–68.
- Spieß, C.K. und K. Wrohlich (2005), Wie viele Kinderbetreuungsplätze fehlen in Deutschland?, *Wochenbericht des DIW Berlin* 14, 223–227.
- Spieß, C.K. und K. Wrohlich (2008), The Parental Leave Benefit Reform in Germany: Costs and Labour Market Outcomes of Moving towards the Nordic Model, *Population Research and Policy Review* 27, 575–591.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2010), *Kindertagesbetreuung regional 2009. Ein Vergleich aller 413 Kreise in Deutschland*. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2010), *Elterngeld für Geburten 2008 nach Kreisen*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- StEG – Das Konsortium der Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen (Hrsg.) (2010), *Ganztagschule: Entwicklung und Wirkungen. Ergebnisse der Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen 2005-2010*. Frankfurt.
- Tamm, M. (2010), Child Benefit Reform and Labor Market Participation, *Journal of Economics and Statistics (Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik)* 230, 333–327.
- Tanaka, S. (2005), Parental Leave and Child Health across OECD Countries, *Economic Journal* 115, F7–F28.
- Tekin, E. (2007), Childcare Subsidies, Wages, and Employment of Single Mothers, *Journal of Human Resources* 52, 453–487.
- Viitanen, T.K. (2007), Public versus Private Provision of Daycare: An Experimental Evaluation, IZA Discussion Paper Nr. 3009, Bonn. (Erscheint als: "Childcare Voucher and Labour Market Behaviour" in *Applied Economics*).
- Wagenhals, G. (2001), Incentives and Redistribution Effects of the Karlsruher Entwurf zur Reform des Einkommenssteuergesetzes. The Case of Married Couples, *Schmollers Jahrbuch* 121, 625–638.
- Weber, A.M. (2004), Wann kehren junge Mütter auf den Arbeitsmarkt zurück? Eine Verweildaueranalyse für Deutschland, ZEW Discussion Paper Nr. 04-08, Mannheim.
- Wrohlich, K. (2007), *Evaluating Family Policy Reforms Using Behavioral Microsimulation The Example of Childcare and Income Tax Reforms in Germany*. Dissertation. Freie Universität Berlin, Berlin.
- Wrohlich, K. (2008), The Excess Demand for Subsidized Child Care in Germany, *Applied Economics* 40, 1217–1228.
- Würtz Rasmussen, A. (2010), Increasing the Length of Parents’ Birth-Related Leave: The Effect on Children’s Long-Term Educational Outcomes, *Labour Economics* 17, 91–100.

C. Katharina Spieß

Abstract: *The objective of making it easier for parents to successfully balance career and family has recently taken on heightened importance for German family policy. In the last few years, reforms have been implemented in German care policies. In this contribution, we systematically review and evaluate German care policies before and after the implementation of these reforms. We start by discussing international research and then explore German evaluation studies on parental leave benefits, on publicly financed childcare before and after school entry, and on elderly care policies. Finally, we examine the extent to which some measures implemented conflict with another objective of family policy: that of providing an environment for a successful development of children. The paper concludes with an outlook on future research, discussing points that should be kept in mind in further German evaluation studies.*