

Vereinbarkeit Familie und Beruf: Eine Übersicht

von Dr. Frank Bodmer

Leiter IHK-Research
IHK St.Gallen-Appenzell

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	iii
1 // Einleitung	1
2 // Demographische Entwicklung als Herausforderung	7
3 // Frauenerwerbstätigkeit und Geburtenraten	12
4 // Internationale Vergleiche	20
5 // Die Ausgangslage bei der externen Kinderbetreuung	28
6 // Finanzielle Anreize für Doppelverdiener	36
7 // Effekte über den Lebenszyklus	42
8 // Massnahmen zur Verbesserung der finanziellen Anreize für Doppelverdiener	50
9 // Effekte eines Ausbaus der Kinderbetreuung	55
10 // Ein Massnahmenkatalog	62

Executive Summary

Tiefe Geburtenraten und eine steigende Lebenserwartung führen zu einer zunehmenden Alterung der Gesellschaft. Ohne Anpassung beim Rentenalter und je nach Entwicklung der Immigration kann das bereits in der nahen Zukunft zu einem Rückgang der erwerbstätigen Bevölkerung führen. Bei den Frauen besteht noch ein grösseres ungenutztes Erwerbspotenzial. Zwar sind inzwischen knapp 80% der Frauen zwischen 15 und 64 erwerbstätig, die überwiegende Mehrheit arbeitet allerdings Teilzeit. Speziell bei Frauen mit Kindern im Vorschul- oder im Schulalter ist die Teilzeitarbeit weit verbreitet. Mit Teilzeitarbeit bleibt zwar die Integration in den Arbeitsmarkt erhalten. Es geht jedoch nicht nur Einkommen verloren, auch die Karrieremöglichkeiten werden negativ beeinflusst.

Die mit Mutterschaft stark sinkenden Arbeitspensen sind bereits ein klares Indiz für eine mangelnde Vereinbarkeit von Familie und Beruf. In internationalen Vergleichen findet sich die Schweiz bei den Indikatoren zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf höchstens im Mittelfeld. In zwei Bereichen ist der Rückstand der Schweiz augenfällig: erstens gibt es relativ wenige Plätze für die externe Betreuung von Kindern im Vorschulalter, ein Problem, das durch die relativ späte Einschulung verschärft wird. Zweitens kannte die Schweiz lange nur private Tagesschulen. An den staatlichen Schulen, welche von der überwiegenden Mehrheit der Kinder besucht wird, gelten vielerorts immer noch unregelmässige Schulzeiten. Es wird von den Eltern erwartet, dass sie bei Bedarf zu Hause sind oder selber eine Betreuung organisieren. Blockzeiten gelten vielerorts nur gerade für drei bis vier Stunden am Morgen, was in aller Regel nicht genug ist, um einer bezahlten Arbeit nachzugehen.

Neben der Erwerbstätigkeit von Frauen muss auch die Geburtenrate beachtet werden. Für die zukünftige demographische Entwicklung ist die Geburtenrate neben der Immigration die zweite zentrale Bestimmungsgrösse. Die mangelnde Vereinbarkeit von Familie und Beruf kann auf die Geburtenrate ebenfalls einen negativen Effekt haben, nämlich dann, wenn sich Paare für eine doppelte Karriere und gegen Kinder entscheiden. Das zeigt sich auch in internationalen Vergleichen. Die skandinavischen Länder, mit hoher Vereinbarkeit von Familie und Beruf, weisen sowohl eine hohe Erwerbstätigkeit von Frauen und als auch relativ hohe Geburtenraten auf, während in den südeuropäischen Ländern das Gegenteil der Fall ist.

Die Schweizer Politik hat das Problem erkannt. In den letzten Jahren wurde das Angebot an Betreuungsplätzen für Kinder im Vorschulalter deutlich erhöht, speziell in den Städten. In ländlichen Gebieten bleibt das Angebot dagegen knapp. Zudem sind die Angebote teuer. Im Prinzip verlangen die Krippen Gebühren auf Basis von Vollkosten. Für tiefe Einkommen werden die Gebühren subventioniert, wobei die Subventionen mit zunehmendem Einkommen abnehmen. Das ergibt neben der Progression bei der Einkommenssteuer einen zweiten Progressionseffekt. Zusammen können sich bei einer externen Betreuung von zwei Kindern Grenzbelastungen von 80% und mehr ergeben, womit der Anreiz zum Arbeiten zumindest kurzfristig praktisch verschwindet.

Die schlechten Arbeitsanreize gelten aber vor allem bei der Betrachtung eines einzelnen Jahres. Bezieht man die Auswirkungen auf das Einkommen über den ganzen Lebenszyklus mit ein, verbessern sich die Arbeitsanreize deutlich, insbesondere wenn auch Karriereeffekte berücksichtigt werden. Frauen, welche nicht aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden, haben nämlich mittel- bis langfristig deutlich bessere Karrieremöglichkeiten.

Eine andere Ausgestaltung der Subventionen, z.B. in Form von einkommensunabhängigen Betreuungsgutschriften, würde zwar die kurzfristigen Arbeitsanreize verbessern. Für Haushalte mit tieferen Einkommen würde die bereits jetzt hohe Finanzierungslast für die externe Kinderbetreuung allerdings noch weiter steigen, falls die Subventionen für tiefe Einkommen gekürzt würden. Und auch bei höheren Einkommen müssten die Subventionen ausreichend hoch ausfallen, um einen Effekt zu erzielen. Damit müssten bei Betreuungsgutschriften die gesamten Mittel für die Subventionen wohl deutlich erhöht werden, sollen noch signifikante Effekte erzielt werden.

Im Zentrum der Massnahmen sollte deshalb eine Verbesserung des Angebots an Kinderbetreuungsmöglichkeiten stehen. Laut Untersuchungen lassen sich mit einer Mengenausweitung die grössten Effekten pro eingesetzten Steuerfranken erzielen. Bei der Tagesbetreuung sollte die Anzahl der Plätze ebenfalls erhöht werden. Zudem sollten die Kosten der Tagesstrukturen für Schulkinder überprüft werden. Diese erscheinen beispielsweise in der Stadt St.Gallen im Vergleich zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter als sehr hoch. Zudem stellt die Gruppe der Kinder im Alter von fünf bis zwölf Jahren zahlenmässig die deutlich grössere Gruppe dar. Tagesstrukturen für Kindergarten und Volksschule sollten deshalb mehr Aufmerksamkeit erhalten.

Auch bei vielen Firmen ist ein Umdenken nötig. Hindernisse gegen Teilzeitarbeit für Frauen und Männer sollten reduziert werden. Ein Abbau solcher Hindernisse erleichtert andere Familienmodelle, z.B. die Kombination von zwei 80%-Stellen mit drei Tagen externer Kinderbetreuung. Dabei handelt es sich um ein Modell, mit welchem sich viele junge Familien bei geeigneten Rahmenbedingungen anfreunden könnten. Gerade bei Männern in der Privatwirtschaft sind aber Karrieren bei Teilzeitpensen die Ausnahme, was dieses Modell für Familien mit beruflichen und finanziellen Ambitionen unattraktiv macht.

Die Arbeitsanreize für Zweitverdiener, in der Regel immer noch Frauen, könnten durch eine Elimination der Heiratsstrafe bei der direkten Bundessteuer weiter verbessert werden. Die Heiratsstrafe wurde inzwischen von den meisten Kantonen eliminiert, der Rückstand des Bundes in diesem Bereich ist wohl vor allem auf einen Streit um das «richtige» Modell zurückzuführen.

1 // Einleitung

Familienmodelle und die Rolle der Frau in Wirtschaft und Gesellschaft haben sich in den letzten Jahrzehnten stark geändert. In der Nachkriegszeit war nach Gründung einer Familie der Rückzug aus dem Arbeitsmarkt und die Konzentration auf Hausarbeit und Kindererziehung für eine Frau typisch, während der Mann als ein Alleinverdiener für das finanzielle Wohlergehen der Familie verantwortlich war. Frauen, welche trotzdem am Arbeitsmarkt aktiv blieben, waren entweder dazu gezwungen oder wählten bewusst Beruf gegen Familie. Gerade für gut ausgebildete Frauen bestand damit ein ausgeprägter Gegensatz zwischen Familie und Beruf. Das traditionelle Familienmodell verlor aber zunehmend an Boden. Erstens führte die Emanzipationsbewegung bei vielen Frauen zu einem veränderten Rollenverständnis, bei dem ein Rückzug zu Haus und Herd und die finanzielle Abhängigkeit vom Ehemann als zunehmend wenig attraktiv erschienen. Zweitens glich sich das Ausbildungsniveau der Frauen immer stärker demjenigen der Männer an, was ein Aussteigen aus dem Arbeitsmarkt als kostspielig und unbefriedigend erscheinen liess. Drittens kamen mit dem Ende des Nachkriegsbooms die Einkommen vieler Familien so stark unter Druck, dass ein zweites Einkommen auch bei Mittelstandsfamilien nötig wurde.

Trotz dieser bereits seit mehreren Jahrzehnten laufenden Entwicklung bleibt die Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen nach wie vor deutlich schwächer als diejenige von Männern. Einerseits spielt dabei die tiefere Erwerbstätigkeit von älteren Frauen eine Rolle, von welchen viele dem alten Rollenmodell verhaftet bleiben. Andererseits ist es für jüngere Frauen nach wie vor schwierig, nach Geburt der Kinder in mehr als einem Teilzeitpensum erwerbstätig zu sein. Immer noch erledigen die Frauen einen Grossteil der Hausarbeit, und die Möglichkeiten zur externen Betreuung von Kindern verbessern sich nur langsam und bleiben ausserhalb der grossen Städte dünn gesät. Allgemein hinkt die Politik in der Schweiz dem gesellschaftlichen Wandel hinterher und beruht in vielen Bereichen noch auf dem traditionellen Familienmodell. Das behindert die Erwerbstätigkeit von Frauen.

Dabei gäbe es auch wirtschaftlich viele Gründe, die Erwerbstätigkeit von Frauen zu fördern und nicht zu behindern. Frauen verfügen über eine gute Ausbildung, welche durch die tiefe Erwerbsbeteiligung zu wenig genutzt wird. Zudem besteht bereits jetzt in vielen Berufen ein Fachkräftemangel. Dieser wird sich aufgrund der Alterung der Gesellschaft in den nächsten Jahrzehnten noch akzentuieren. Hinzu kommen verschärfte Finanzierungsprobleme der Sozial- und Gesundheitssysteme. Neben einer späteren Pensionierung für Männer und Frauen und einer anhaltend hohen Immigration erscheint vor allem eine höhere Erwerbstätigkeit von Frauen als vielversprechende Antwort auf diese Probleme.

1.1 // Gesellschaftliche Modelle

Für die Schweiz und die meisten anderen Industrieländer besteht eine doppelte Herausforderung. Erstens sollte die Geburtenrate wieder steigen, sicherlich aber nicht weiter fallen, und zweitens sollte die Erwerbsbeteiligung der Frauen steigen. Konzentrieren sich mehr Frauen allein auf Beruf und Karriere, so könnte durchaus ein weiteres Sinken der Geburtenraten resultieren. Das demographische Problem der alternden Bevölkerung würde sich damit noch weiter verschärfen. Vorbild sollten damit zumindest in Bezug auf die Resultate die skandinavischen Länder sein, welche sowohl hohe Geburtenraten als auch eine hohe Erwerbsbeteiligung von Frauen aufweisen (Abbildung 1.1, siehe dazu auch Kapitel 4). Die Schweiz liegt bei der Erwerbsbeteiligung der Frauen und bei der Geburtenrate im Mittelfeld. Höher ist die Erwerbsbeteiligung der Frauen beispielsweise in Portugal, dafür sind dort die Geburtenraten tiefer. Griechenland, Italien und Spanien weisen dagegen sowohl eine tiefe Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen als auch tiefe Geburtenraten auf.

Abbildung 1.1: Gesellschaftliche Modelle

	Anzahl Kinder		
		hoch	tief
Erwerbsbeteiligung von Frauen	hoch	Schweden, Norwegen, Dänemark, Island	Finnland
	tief	Frankreich, Irland	Südeuropa

Quelle: eigene Darstellung.

Die Verteilung der Länder in Abbildung 1.1 ist ein klarer Hinweis dafür, dass gesellschaftliche Werte eine wichtige Rolle spielen. Protestantische Länder weisen eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen auf. In diesen Ländern hatten Frauen traditionell eine stärkere Stellung, was wiederum die Familienpolitik beeinflusste. Schweden kann als Beispiel dienen. Bereits in den 1970er Jahren begann die schwedische Politik, die Erwerbstätigkeit von Frauen gezielt zu fördern. Das schwedische Modell steht auf drei Säulen.¹ Erstens werden beide Elternteile individuell besteuert, was steuerliche Anreize gegen die Erwerbstätigkeit von Frauen eliminiert. Zweitens ist das öffentliche Kinderbetreuungssystem sehr gut ausgebaut und gratis. Drittens erhalten die Eltern ein einkommensabhängiges Elterngeld und eine Elternzeit von 16 Monaten. Davon muss jeder Elternteil mindestens 2 Monate beziehen, um das Elterngeld und den vollen Umfang der beruflichen Freistellung zu erhalten. Ganz anders sieht es in den südeuropäischen Ländern aus. Hier sind die Geburtenraten durchwegs tief, und die Erwerbsbeteiligung von Frauen erreicht nur in Portugal höhere Werte. Höher ist die Geburtenrate in den ebenfalls katholisch geprägten Ländern Frankreich und Irland, allerdings bei tiefer Erwerbsbeteiligung der Frauen.

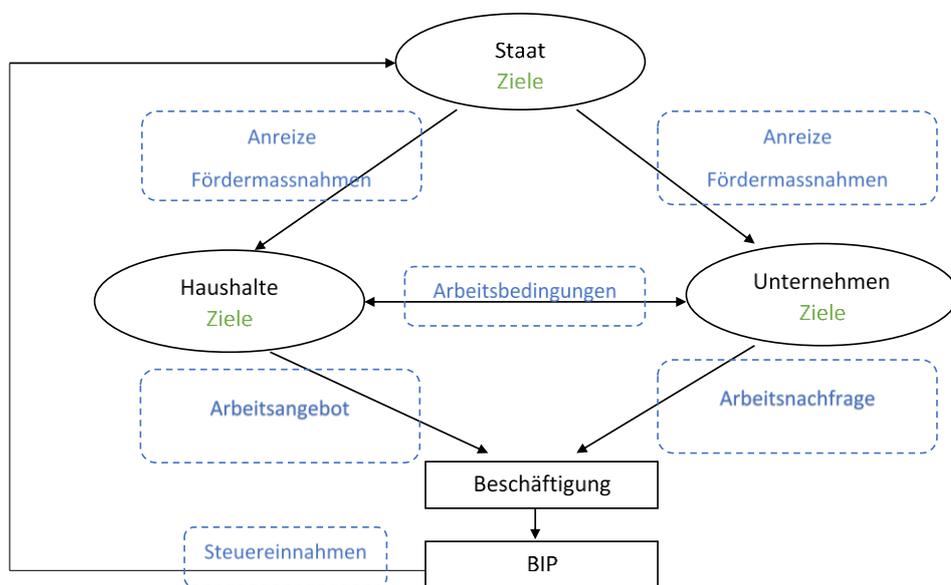
Eine tiefe Erwerbsbeteiligung von Frauen heisst natürlich nicht, dass diese weniger arbeiten. Vielmehr findet die Arbeit zuhause oder unentgeltlich in familieneigenen Betrieben statt. Damit werden ebenfalls Güter und Dienstleistungen produziert, welche in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung in der Regel aber nicht gezählt werden. Dazu gehört insbesondere die Hausarbeit inklusive Kinderbetreuung und -erziehung. Eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen führt in der Regel dazu, dass solche unentgeltlichen Tätigkeiten neu über den Markt organisiert und damit entlohnt werden. Das erhöht die gemessene Wertschöpfung und auch die Steuereinnahmen, ohne dass sich in der effektiven Wertschöpfung viel ändern muss.

1.2 // Die Akteure und ihre Ziele

Die Entscheidung über die Anzahl Kinder und die Höhe des Arbeitsangebots liegt bei den Haushalten. Dabei werden sie allerdings von den Rahmenbedingungen beeinflusst, welche der Staat setzt, und interagieren auf dem Arbeitsmarkt mit den Entscheidungen der Firmen, welche die Arbeit nachfragen (Abbildung 1.2). Ein zentraler Faktor bei den Entscheidungen der Haushalte sind die Präferenzen, welche vom gesellschaftlichen Umfeld geprägt werden. Diese Präferenzen verändern sich in der Regel nur langsam. Eine Ausnahme stellte die Einführung der Verhütungspille dar, welche einen raschen Rückgang der Geburtenrate verursachte.

¹ Ein kurzer Überblick findet sich in: Vorbildliche Familienpolitik: das schwedische Doppelverdiener-Modell, in: demos, Ausgabe 110, Januar 2011, Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung.

Abbildung 1.2: Die Akteure und ihre Ziele



Quelle: eigene Darstellung.

Sollen Veränderungen ausgelöst werden, so gilt es nach den Hebeln zu suchen, über welche die Entscheidungen der Haushalte und Firmen beeinflusst werden können. Bevor auf konkrete Massnahmen eingegangen wird, ist aber eine kurze Diskussion der zu verfolgenden Ziele sinnvoll. Im Zentrum stehen in der Regel ökonomische Ziele. Darunter fallen die Antwort auf den Fachkräftemangel und ein effizienterer Einsatz von Humankapital, welche beide zu einer höheren Beschäftigung und einem höheren Wirtschaftswachstum beitragen könnten. Daneben können auch gesellschaftspolitische Ziele wie die verbesserte Gleichstellung von Mann und Frau oder ein erhöhter Spielraum für eine individuelle Lebensgestaltung verfolgt werden. Aus Sicht eines Wirtschaftsverbandes stehen aber sicherlich die ökonomischen Ziele im Vordergrund.

In einem nächsten Schritt muss diskutiert werden, welche Art von Massnahmen vorgeschlagen wird und welche Rolle der Staat dabei spielen soll. Auf einer grundsätzlichen Ebene geht es dabei zuerst einmal um die relative Rolle von Staat und Privaten. Kritiker einer staatlichen Familienpolitik weisen auf die private Natur der Entscheidung zwischen familieninterner und externer Kinderbetreuung hin. Allerdings beeinflusst der Staat diese Entscheidung mit den Regeln in der Bildungs- und Steuerpolitik oder mit der Ausgestaltung der Altersvorsorge eigentlich immer. Ein vollständig neutrales System ist nur schwer vorstellbar.

Bei den staatlichen Massnahmen bestehen wiederum verschiedene Grade der Beeinflussung. In einem ersten Ansatz würden die Massnahmen auf Bereiche mit Staats- oder Marktversagen beschränkt, der klassischen Wohlfahrtstheorie in der Volkswirtschaftslehre folgend. Etwas weiter ginge die Unterstützung von Massnahmen mit einem guten Kosten-Nutzen-Verhältnis. Noch weitergehend würden alle Massnahmen unterstützt, welche das Arbeitsangebot oder das Wirtschaftswachstum erhöhen, ohne dabei die Anzahl der Kinder negativ zu beeinflussen.

Grob gesagt verfügt der Staat über drei Hebel: finanzielle Anreize, staatliche Angebote im Bereich Kinderbetreuung und Bildung und gesetzliche Regeln im Arbeitsmarkt. Bei den Steuern stehen die Behandlung des Einkommens von Doppelverdiener Haushalten und die Abzugsmöglichkeiten für die Kosten der externen Kinderbetreuung im Zentrum. Weiter setzt der Staat die Regeln für die Kosten der Kinderbetreuung und richtet Subventionen aus. Hier spielen vor allem die Höhe und Ausgestaltung der Subventionen für die externe Kinderbetreuung eine wichtige Rolle. Die staatlichen Angebote im Bereich Bildung und Kinderbetreuung sind vielleicht von noch grösserer Bedeutung als die finanziellen Anreize. Für die Schweiz nach wie vor typisch ist ein Mangel an Krippen und Tagesschulen, sowie kurze Blockzeiten an den Schulen. Beim Arbeitsrecht spielen die Bestimmungen zu Mutter- oder Vaterschaftsurlaub oder die Flexibilität bei der Arbeitszeit eine Rolle.

Auch die Arbeitgeber beeinflussen das Erwerbsverhalten, über die Höhe und Art der Arbeitsnachfrage und die Ausgestaltung der Karrieremöglichkeiten. Das KMU-Handbuch zur Vereinbarkeit Familie und Beruf des SECO² listet folgende mögliche Massnahmenbereiche auf, mit welchen sich die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern liesse: Teilzeitarbeit, angepasste Arbeitsorganisation, familienbezogener Urlaub, flexibler Arbeitsort, Unterstützung bei Kinderbetreuung, Betriebsklima und Personalentwicklung. Laut Handbuch kann der Nutzen solcher Massnahmen deutlich über den Kosten liegen, vor allem aufgrund der besseren Rekrutierungsmöglichkeiten und der tieferen Mitarbeiterfluktuation.³ Damit stellt sich allerdings die Frage, weshalb nicht bereits jetzt mehr gemacht wird. Lohnt es sich nicht? Oder fehlen die Informationen?

Zuletzt spielt auch die familiäre Rollenverteilung eine wichtige Rolle. Nach wie vor sind es in der Schweiz überwiegend die Mütter, welche sich um die Erziehung der Kinder und die Führung des Haushalts kümmern. Eine erhöhte Erwerbstätigkeit von Frauen muss in der Regel mit einem erhöhten Einsatz der Männer bei der Hausarbeit und der Kindererziehung einhergehen.

1.3 // Zur Rolle des Staates in der Familienpolitik

Während das Ziel der staatlichen Politik eigentlich sein sollte, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern, ist das Gegenteil noch oft der Fall. Externe Betreuungsplätze für Kinder im Vorschulalter bleiben ausserhalb der grösseren Städte oft Mangelware. Nicht nur die Menge der Plätze stellt ein Problem dar, vielerorts sind auch die Kosten der Betreuung so hoch, dass sich eine Mehrarbeit der Mutter finanziell kaum lohnt. Die fehlenden Plätze und die hohen Kosten stellen auch deshalb ein so grosses Problem dar, weil die Einschulung in der Schweiz relativ spät erfolgt. Der Kindergarten wird ab 5 Jahren, die Schule ab 7 Jahren besucht, was deutlich später ist als in den meisten anderen europäischen Ländern. Sind die Kinder dann einmal in der Schule, so bleiben die Besuchszeiten bis in die Primarschule kurz und unregelmässig, womit die Betreuung ausserhalb der Schule eine Herausforderung bleibt.

Auch in vielen anderen Bereichen beruht die staatliche Politik nach wie vor auf dem traditionellen Rollenmodell. Bei der staatlichen Altersvorsorge erhalten Ehefrauen, welche nicht erwerbstätig sind, Gutschriften, während erwerbstätige Mütter Beiträge einzahlen. Bei der Steuerpolitik wird auf Ebene Bund immer noch über die Abschaffung der Heiratsstrafe diskutiert, welche vor allem die

² SECO (2016), KMU Handbuch „Beruf und Familie“, Bern, Staatssekretariat für Wirtschaft.

³ Dies wird durch die folgende empirische Untersuchung bestätigt: Alex Seidel (2010), Betriebswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse familienfreundlicher Unternehmenspolitik. Eine Studie bei ausgewählten Schweizer Unternehmen, Basel, Prognos AG.

Arbeitsanreize für Zweitverdiener negativ beeinflusst.⁴ Diese Diskussion findet 35 Jahre nach dem Bundesgerichtsentscheid statt, welcher die Kantone zu einer Abschaffung der Heiratsstrafe auf kantonaler Ebene zwang.

Aus liberaler Sicht sollte klar sein, dass der Staat die Erwerbstätigkeit nicht mit unnötigen negativen Anreizen oder einer unnötigen Verteuerung der Angebote behindern sollte. Wie stark soll er aber selber als Anbieter von subventionierten Angeboten auftreten? Bei der Bildung ist die zentrale Rolle des Staates in der Schweiz wenig bestritten. Bei der vorschulischen Betreuung trat der Staat in der Schweiz bis noch vor 20 Jahren dagegen kaum in Erscheinung. Dies hat sich zwar geändert. Nach wie vor sind die staatlichen Angebote in diesem Bereich im Gegensatz zu den meisten Bildungsangeboten aber kostenpflichtig. Diese Kostenpflicht geht so weit, dass Haushalte mit hohem Einkommen die Vollkosten der externen Kinderbetreuung tragen müssen. Es stellt sich damit die Frage, warum der frühkindliche Bereich nicht gleichbehandelt werden soll wie der schulische Bereich, von den Kindergärten bis zu den Kantonsschulen. Zudem liegen auch bei den Hochschulen die Studiengebühren weit unter den Vollkosten.

Eine ökonomische Begründung der staatlichen Finanzierung der Bildung liegt in ihrem positiven Nutzen für die Allgemeinheit. Bildung verbessert nicht nur die Produktivität der ausgebildeten Person, sie erhöht auch die Produktivität von anderen Personen. In der Ökonomie spricht man von positiven externen Effekten. Frühkindliche Betreuung kann auch solche positiven externen Effekte aufweisen. Sie kann die Entwicklung von Kindern aus Familien mit ökonomischen oder anderen Problemen fördern. In den meisten anderen Familien dürften diese positiven Effekte aber nicht vorhanden oder von marginaler Bedeutung sein.⁵ Das ökonomische Argument für ein staatliches Angebot bei der frühkindlichen Betreuung muss deshalb von der verbesserten Vereinbarkeit von Beruf und Familie und dem Nutzen einer stärkeren Erwerbstätigkeit von Frauen stammen. Die Allgemeinheit gewinnt durch die erhöhte Erwerbstätigkeit von Frauen über höhere Steuereinnahmen und über die verbesserte Nutzung des Humankapitals, dessen Aufbau ja auch staatlich subventioniert wurde. Ein staatliches Angebot kann zudem gegenüber rein privaten Lösungen Vorteile haben, sei dies aufgrund von Skaleneffekten, Reputationseffekten oder der einfacheren Zusammenarbeit mit dem staatlichen Schulsystem.

Allerdings ist nicht zu erwarten, dass Massnahmen auf Ebene Staat oder Firmen allein zu raschen Veränderungen führen werden. Die Art der Betreuung der Kinder oder der Grad der Integration von Frauen am Arbeitsmarkt werden auch durch Werte beeinflusst, welche sich nur langsam ändern. Umgekehrt heisst das aber, dass die Änderungen in Richtung einer verstärkten Integration und einer externen Betreuung der Kinder, welche in den letzten Jahrzehnten bereits zu beobachten waren, weiter voranschreiten werden, unabhängig von staatlichen Massnahmen. Dies wird nicht zuletzt für die Arbeitgeber relevant werden. Die Arbeitsbedingungen im Bereich Vereinbarkeit Familie und Beruf stellen einen zunehmend wichtigen Aspekt bei der Stellenwahl dar und beeinflussen damit die Attraktivität einer Firma als Arbeitgeberin massgeblich.

⁴ Ein breiter, aber nicht mehr ganz aktueller Überblick findet sich in: Michaela Merz (1996), Lohnt es sich für Schweizer Frauen, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen? Auswirkungen institutioneller Rahmenbedingungen auf die Entscheidung zwischen Familie und Beruf, Zürich, Seismo Verlag.

⁵ OECD (2011), Doing Better for Families, Paris, Organisation for Economic Development.

1.4 // Zum Inhalt der Studie

Die vorliegende Studie befasst sich mit drei Kernthemen. Erstens werden die demographischen Herausforderungen und die mögliche Rolle einer erhöhten Erwerbstätigkeit von Frauen zur Bewältigung dieser Herausforderungen untersucht. Dazu wird die demographische Entwicklung mit den möglichen Auswirkungen verschiedener Massnahmen verglichen. Bei den Massnahmen steht vor allem der Ausbau der externen Kinderbetreuung im Fokus. Ein zweites Kernthema der Studie stellen die Anreize dar, welche von Einkommenssteuern und Tarifen für die externe Kinderbetreuung ausgehen. Es soll festgestellt werden, ob ein grundlegender Umbau der Finanzierung und der Subventionierung der Plätze als angezeigt erscheinen. Daneben werden steuerliche Massnahmen wie eine Umstellung auf die Individualbesteuerung bei der direkten Bundessteuer oder höhere Abzüge für externe Betreuungskosten untersucht. Drittens vergleicht die Studie die Situation bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf in der Schweiz mit anderen Ländern.

2 // Demographische Entwicklung als Herausforderung

2.1 // Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung

Die Bevölkerung altert.⁶ Die Lebenserwartung steigt, und die zahlenmässig gewichtigen Baby Boomer erreichen das Pensionierungsalter. Die Bevölkerungsszenarien des Bundes versuchen, diese erwarteten Trends für die nächsten 30 Jahre in Zahlen zu fassen. Solche langfristigen Prognosen sind zwar mit vielen Unsicherheiten behaftet und stellen sich im Nachhinein in der Regel auch als wenig präzise heraus.⁷ Trotzdem sind sie nützlich und nötig, da sie eine Analyse der Auswirkungen von gesellschaftlichen Trends und von politischen Massnahmen erlauben.

Ein grosser Teil der demographischen Prozesse verändert sich nur langsam. Die Altersgruppe der heute 50 bis 55-Jährigen wird in zehn Jahren den überwiegenden Anteil der Altersgruppe der 60 bis 65-Jährigen stellen. Zudem finden Verhaltensänderungen wie eine Änderung der Geburtenrate meist nur langsam statt. Volatil und damit die grosse Unbekannte ist dagegen die Einwanderung, welche von politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen gesteuert wird. Diese sind kaum prognostizierbar, was die Fehlprognosen der Vergangenheit erklärt. Auch bei der Lebenserwartung besteht grundsätzlich eine erhebliche Unsicherheit, welche sich allerdings nur selten zeigt. Medizinische Durchbrüche könnten zu einem deutlichen Anstieg der Lebenserwartung führen, eine Pandemie würde das Gegenteil bewirken.

Der Bund arbeitet für die Jahre bis 2045 mit verschiedenen Szenarien, welche sich vor allem durch die Zahl der Nettoeinwanderer unterscheiden.⁸ Im tiefen Szenario wird die Schweizer Bevölkerung ab 2035 mehr oder weniger stagnieren, mit einem Maximum von rund 9.5 Millionen Einwohnern (Abbildung 2.1). Im hohen Szenario verlangsamt sich das Wachstum gegenüber den ersten beiden Jahrzehnten des Jahrtausends zwar etwas, geht aber auch nach dem Erreichen von rund 11 Millionen Personen im Jahr 2045 noch weiter. Dazwischen liegt das so genannte Referenzszenario, mit einem erwarteten Bevölkerungsstand von rund 10 Millionen im Jahr 2045. Von den Ostschweizer Kantonen wächst gemäss den Szenarien des Bundes nur der Thurgau schneller als die Schweiz. Weniger dynamisch entwickeln sich dagegen die beiden Appenzell und St.Gallen. Im tiefen Szenario müssten diese drei Kantone gegen Ende der betrachteten Periode sogar mit einem Bevölkerungsrückgang rechnen.⁹

Aufgrund der Alterung und des verlangsamten Bevölkerungswachstums droht der Schweiz eine Stagnation bei der erwerbsfähigen Bevölkerung, definiert als Personen zwischen 19 und 64 Jahren. Auch im Referenzszenario käme es für die Schweiz als Ganzes zu einer starken Verlangsamung dessen Wachstums (Abbildung 2.2). Im tiefen Szenario, mit einer Nettozuwanderung von jährlich nur noch 40'000 bis 2030 und danach 20'000, wäre sogar mit einem Sinken der erwerbsfähigen Bevölkerung zu rechnen. Sollte es nicht gelingen, über eine höhere Erwerbsbeteiligung zusätzliche Arbeitskräfte zu mobilisieren, droht eine entsprechende Verlangsamung des Wirtschaftswachstums.

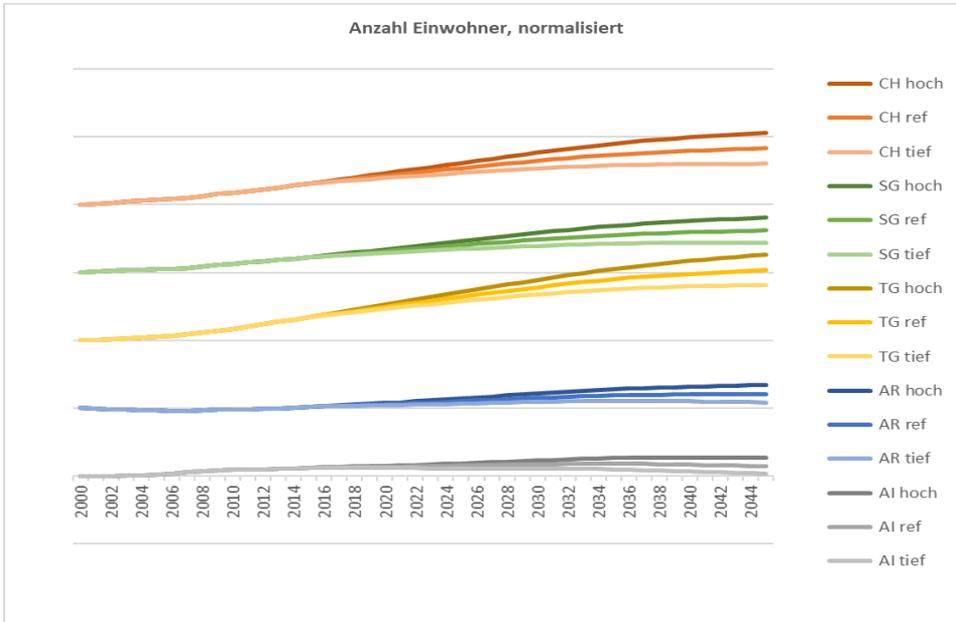
⁶ Kapitel 2 beruht auf den IHK-Research Zooms „Die Bevölkerungsszenarien des Bundes für die Ostschweiz“ (vom 26.2.2019) und „Beschäftigungsperspektiven für die Ostschweiz“ (vom 25.3.2019).

⁷ Luca de Carli, Von der Unmöglichkeit, Bevölkerungsentwicklungen vorherzusagen, Tagesanzeiger vom 27.10.2014, <http://blog.tagesanzeiger.ch/datenblog/index.php/6183/von-der-6-zur-12-millionen-schweiz>.

⁸ BfS (2015), Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz, 2015 –2045, Neuchâtel, Bundesamt für Statistik.

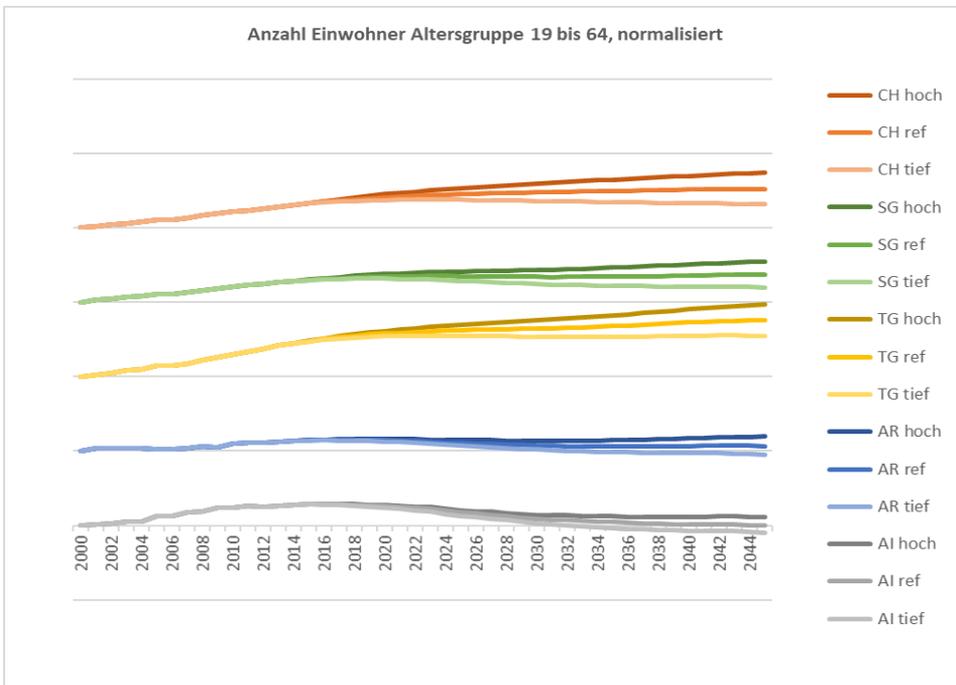
⁹ Die Kantone können eigene Szenarien erstellen, welche auch als Grundlage für die kantonale Raumplanung dienen. Die meisten Kantone arbeiten mit Szenarien, bei welchen das Bevölkerungswachstum leicht über dem Referenzszenario des Bundes liegt. Aus Gründen der Vergleichbarkeit werden für die folgende Analyse aber die Szenarien des Bundes verwendet.

Abbildung 2.1: Anzahl Einwohner in den drei Szenarien des Bundes, 2000-2045



Quelle: BFS; eigene Berechnungen. Zahlen normalisiert auf Basisjahr 2000.

Abbildung 2.2: Anzahl Einwohner in der Altersgruppe 19 bis 64, 2000-2045

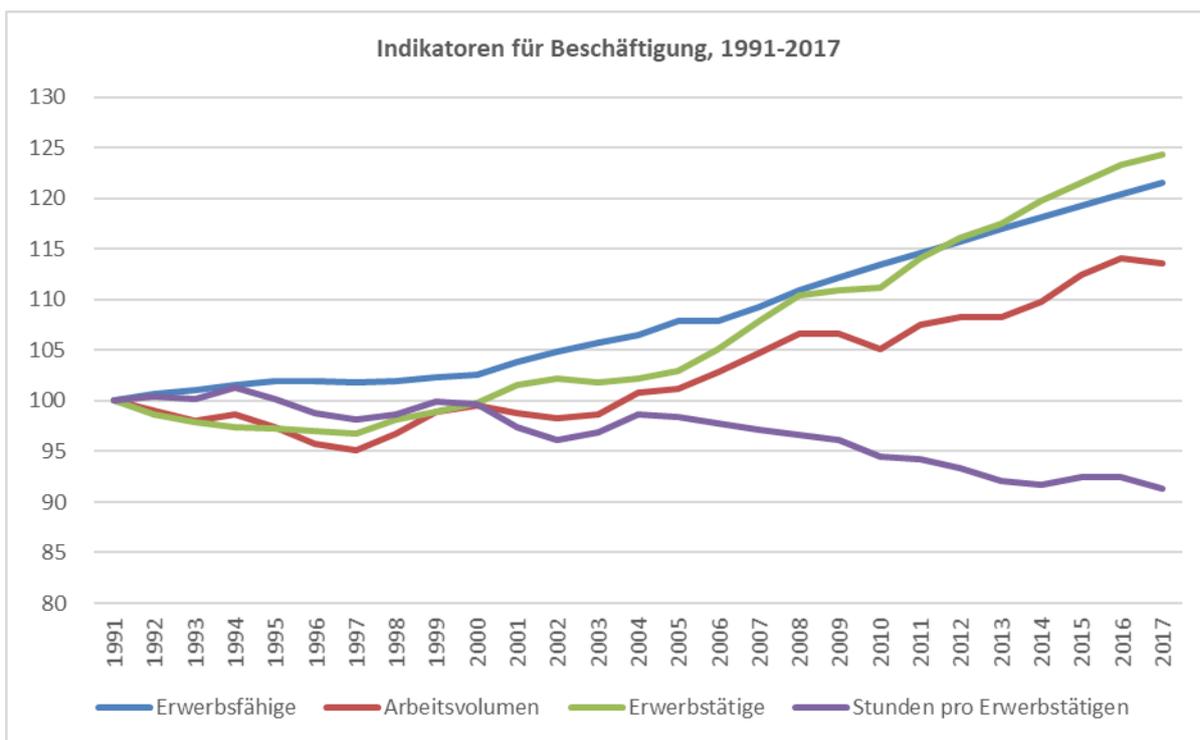


Quelle: BFS; eigene Berechnungen. Zahlen normalisiert auf Basisjahr 2000.

2.2 // Entwicklung der erwerbstätigen Bevölkerung in der Ostschweiz

Die Beschäftigung hängt nicht nur von der Zahl der erwerbsfähigen Personen ab, sondern auch von der Intensität ihrer Arbeitsmarktbeteiligung. Von den erwerbsfähigen Personen gehen erstens die Personen verloren, welche sich nicht am Arbeitsmarkt beteiligen. Zweitens sind es Personen, welche arbeiten möchten, aber keine Arbeit finden. Es verbleiben die erwerbstätigen Personen. Bei diesen ist drittens zu berücksichtigen, wie viele Stunden sie jährlich arbeiten. Die gesamten jährlich gearbeiteten Stunden, d.h. die Zahl der Erwerbstätigen multipliziert mit der Zahl der Arbeitsstunden pro Erwerbstätigen, werden als Arbeitsvolumen bezeichnet. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist dieses Arbeitsvolumen das zentrale Beschäftigungsmass. Oft kann es aufgrund von fehlenden Daten zu den gearbeiteten Stunden aber nicht berechnet werden. Dies gilt insbesondere für die vier Ostschweizer Kantone, für welche keine Zahlen zu den gearbeiteten Stunden vorliegen. Es muss deshalb mit Hilfe der Schweizer Zahlen abgeschätzt werden, ob die Beschäftigungszahlen ein verlässliches Mass für das Arbeitsvolumen darstellen.

Abbildung 2.3: Beschäftigung in der Schweiz, 2000-2017

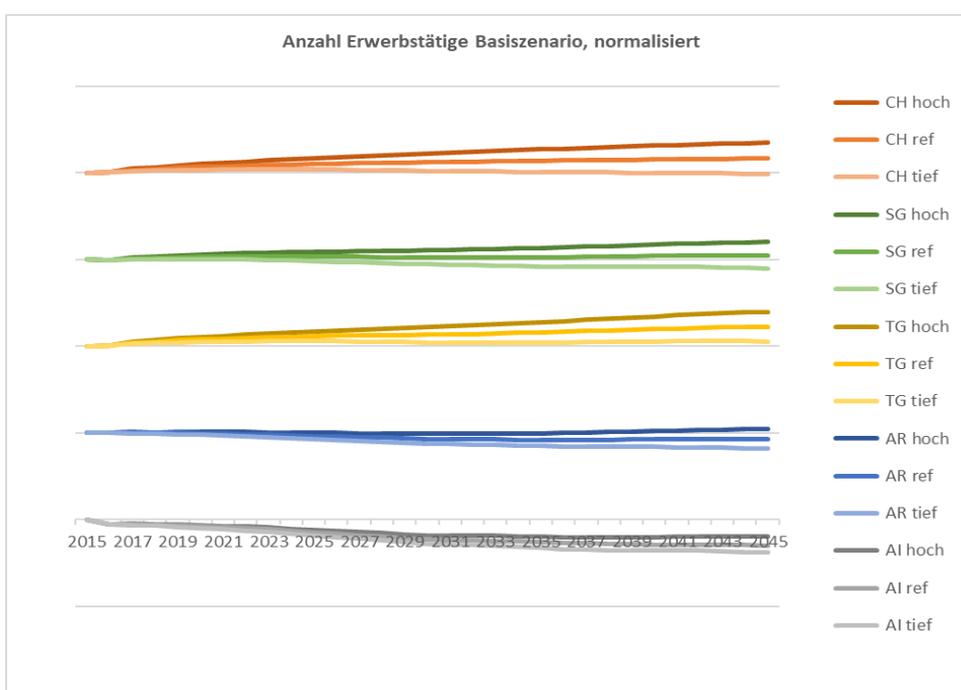


Quelle: Arbeitsvolumenstatistik BFS; eigene Berechnungen. Zahlen normalisiert auf Basisjahr 1991.

Abbildung 2.3 zeigt, dass sich Erwerbstätige und Erwerbsfähige in der Schweiz seit 1991 im Trend sehr ähnlich entwickelt haben. Die Krise in den 1990er Jahren führte zu einem zwischenzeitlichen Rückgang der Erwerbstätigen, welcher aber vor allem seit 2005 wieder ausgeglichen werden konnte. Das Arbeitsvolumen hat sich dagegen etwas schwächer entwickelt, aufgrund eines Rückgangs der pro Erwerbstätigen gearbeiteten Stunden um fast 10%. In den letzten fünf Jahren haben sich Arbeitsvolumen und erwerbsfähige Bevölkerung aber sehr ähnlich entwickelt. Die steigende Erwerbsbeteiligung wurde von der sinkenden Zahl der Stunden kompensiert. Angesichts der ähnlichen

Entwicklung von Arbeitsvolumen und erwerbsfähiger Bevölkerung erscheint es deshalb als gerechtfertigt, die Entwicklung der erwerbsfähigen Bevölkerung als Basis für die Prognosen zum Arbeitsvolumen zu verwenden. Abbildung 2.4 zeigt die unter dieser Annahme resultierende Entwicklung des kantonalen Arbeitsvolumens ab 2015. Für den Thurgau kann dabei im Referenzszenario zwischen 2015 und 2045 ein Wachstum von 11% erwartet werden, was leicht über einem gesamtschweizerischen Wachstum von 8% liegt. Für St.Gallen sind es noch 2%, für Appenzell Ausserrhoden -4%, für Appenzell Innerrhoden -15%.

Abbildung 2.4: Kantonale Arbeitsvolumen bei konstanter Partizipation, 2015-2045



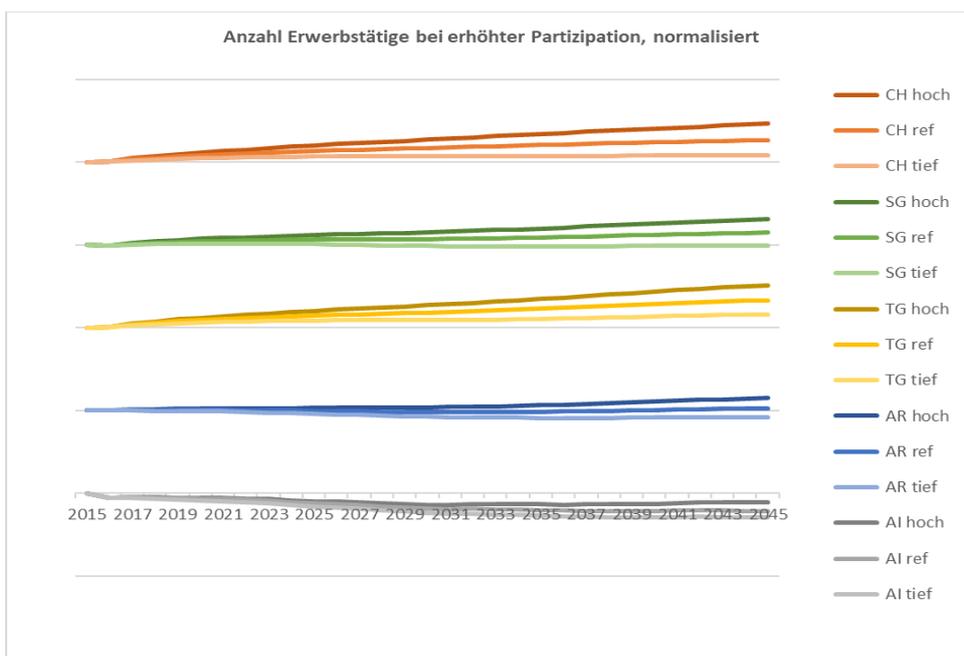
Quelle: BfS; eigene Berechnungen. Zahlen normalisiert auf Basisjahr 2000.

Beim Arbeitsangebot ist damit ohne Gegenmassnahmen mit einem stark verlangsamten Wachstum oder in einigen Kantonen und Szenarien sogar einem Rückgang zu rechnen. Soll eine solche Entwicklung vermieden werden, wären entweder eine Erhöhung der Immigration oder eine Erhöhung der Partizipationsrate und der gearbeiteten Stunden oder eine Kombination davon nötig. Alternativ soll deshalb angenommen werden, dass sich die Erwerbsquote jährlich um 0.2% erhöht, was nach 30 Jahren einen Anstieg der Zahl der Vollzeitstellen in der Ostschweiz von 22'000 oder 5% ergäbe. Dies liesse sich beispielsweise durch einen Anstieg der Erwerbsquote der Frauen im erwerbsfähigen Alter von rund 10 Prozentpunkten erreichen. Im schweizerischen Mittel entspräche das einer Erhöhung von 60 auf 70% (siehe auch Kapitel 3).¹⁰ Im Thurgau läge die Erwerbstätigkeit im 2045 im Referenzszenario damit um rund 17% über dem Niveau von 2015, in St.Gallen um 7%, in Appenzell

¹⁰ Das entspricht der nötigen Erhöhung, welche von UBS-Ökonomen für die Vermeidung eines Arbeitskräftemangels errechnet wurde: Alessandro Bee und Veronica Weisser (2019), Mehr Stellen – aber genug Arbeitskräfte? UBS Chief Investment Office.

Ausserrhoden um 1%, in Appenzell Innerrhoden dagegen immer noch um 11% darunter (Abbildung 2.5).

Abbildung 2.5: Kantonale Arbeitsvolumen bei erhöhter Partizipation, 2015-2045



Quelle: BfS; eigene Berechnungen. Zahlen normalisiert auf Basisjahr 2000.

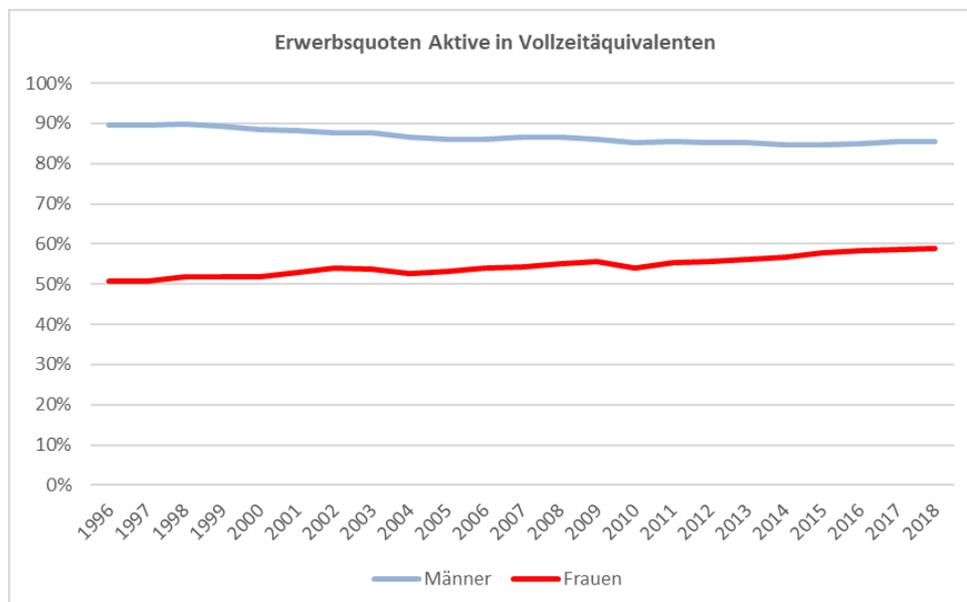
3 // Frauenerwerbstätigkeit und Geburtenraten

Für die demographische Entwicklung und deren finanzielle Bewältigung sind für Industrieländer wie die Schweiz zwei Faktoren entscheidend, welche beide von den Entscheidungen von Frauen resp. von Familien abhängen: Der Entscheid über die Erwerbstätigkeit und der Entscheid über die Anzahl der Kinder. Der Entscheid für eine Erwerbstätigkeit muss nicht notwendigerweise mit einem Entscheid gegen Kinder verbunden sein. Allerdings scheint das oft immer noch der Fall zu sein.

3.1 // Steigende Frauenerwerbstätigkeit in der Schweiz

In den letzten 20 Jahren konnte eine Annäherung in der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern beobachtet werden.¹¹ Während die Erwerbsquote von Frauen im aktiven Alter 1996 nur bei rund 50% lag, so ist sie inzwischen bei knapp 60% angelangt (Abbildung 3.1).¹² Damit liegt sie immer noch deutlich unter dem Niveau von Männern, welche rund 85% beträgt. Bei den Männern war eine leichte Reduktion zu verzeichnen. Der Unterschied zwischen Männern und Frauen ist vor allem dann sehr gross, wenn die effektive Arbeitszeit berücksichtigt wird, wie in Abbildungen 3.1 und 3.2 gemacht. Viele Frauen sind zwar erwerbstätig, dies aber in Teilzeitpensen, was die effektive Erwerbstätigkeit reduziert. Die steigende Erwerbstätigkeit von Frauen stellt einen internationalen Trend dar, welche sich seit Beginn des 20. Jahrhunderts und in vielen Ländern beobachten lässt.¹³

Abbildung 3.1: Erwerbsquoten der 15- bis 64-Jährigen



Quelle: BFS. Erwerbsquoten von aktiver Bevölkerung (15- bis 64-Jährige) in Vollzeitäquivalenten.

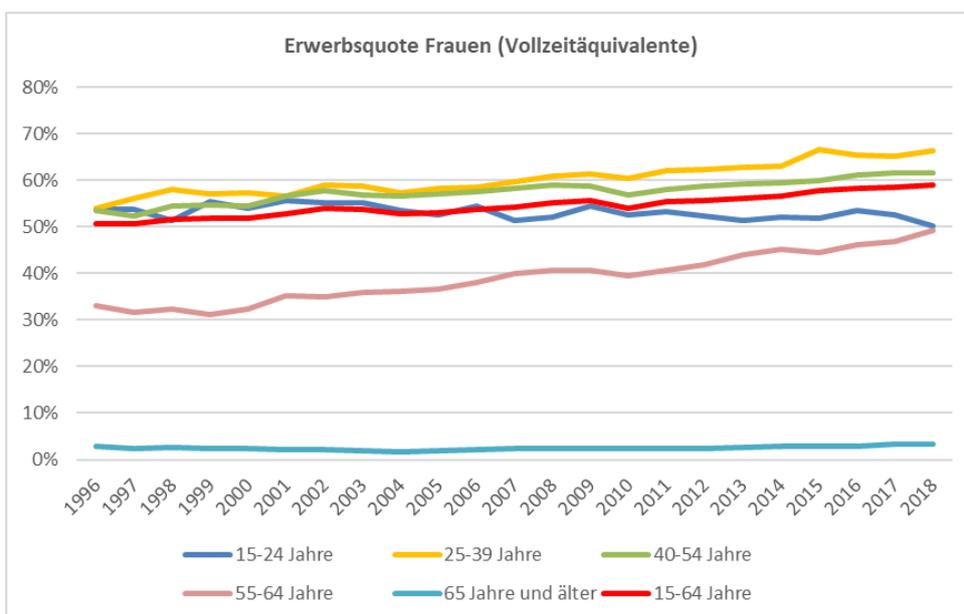
¹¹ Kapitel 3.1 beruht auf dem IHK-Research Zoom „Erwerbstätigkeit von Frauen: noch viel Potenzial“ (vom 12.11.2018).

¹² Die Erwerbsquote berechnet sich als Verhältnis der Erwerbspersonen zur Zahl der Personen in der entsprechenden Bevölkerungsgruppe (Referenzbevölkerung), wobei zu den Erwerbspersonen sowohl die Erwerbstätigen als auch die Erwerbslosen gezählt werden. Abbildungen 3.1 und 3.2 beziehen sich auf Vollzeitstellen.

¹³ Siehe dazu: Francine D. Blau und Anne E. Winkler (2017), *The Economics of Women, Men, and Work*, Oxford, Oxford University Press, 8th ed.

Die Erwerbsquote von Frauen hat sich in allen Altersgruppen, ausser in der Gruppe der 15- bis 24-Jährigen, deutlich erhöht (Abbildung 3.2). Am grössten war der Anstieg in der Gruppe der 55- bis 64-Jährigen, allerdings ausgehend von einem tiefen Niveau. Auch bei den 25- bis 39-Jährigen ist inzwischen in Vollzeitäquivalenten eine Erwerbsquote von hohen 66% zu verzeichnen. Mit anderen Worten wird das Arbeitskräftepotenzial in dieser Altersgruppe bereits jetzt zu zwei Dritteln ausgenutzt. Zum Vergleich: Bei den Männern liegt die Erwerbsquote in Vollzeitäquivalenten in dieser Altersgruppe bei 93%. Die sinkende Erwerbsquote von Frauen im Alter von 15 bis 24 dürfte auf die steigende Zahl von Frauen in Hochschulstudien zurückzuführen sein. Bei den Männern war in dieser Altersgruppe kaum eine Veränderung festzustellen.

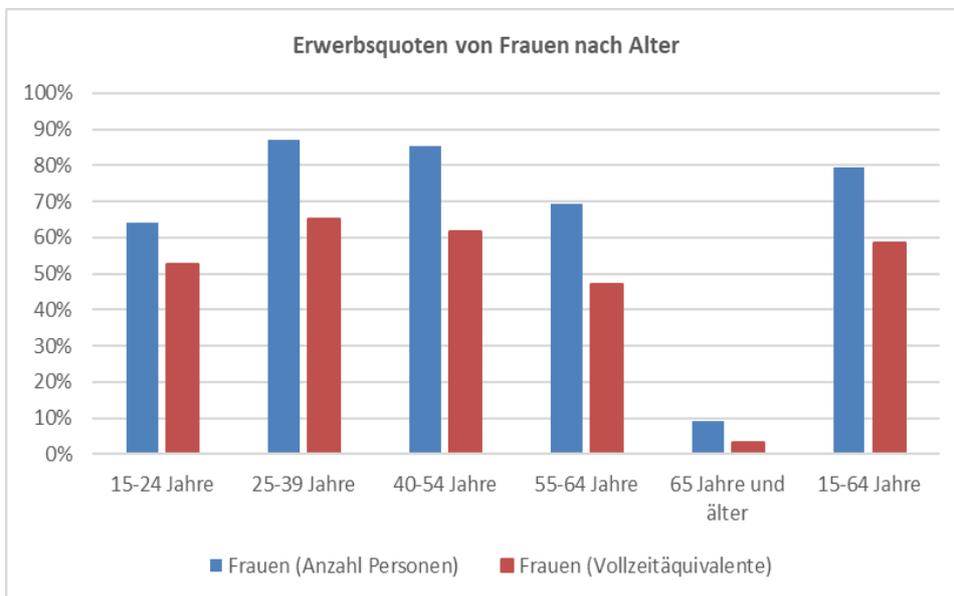
Abbildung 3.2: Erwerbsquoten von Frauen nach Altersgruppen



Quelle: BfS. Erwerbsquoten in Vollzeitäquivalenten.

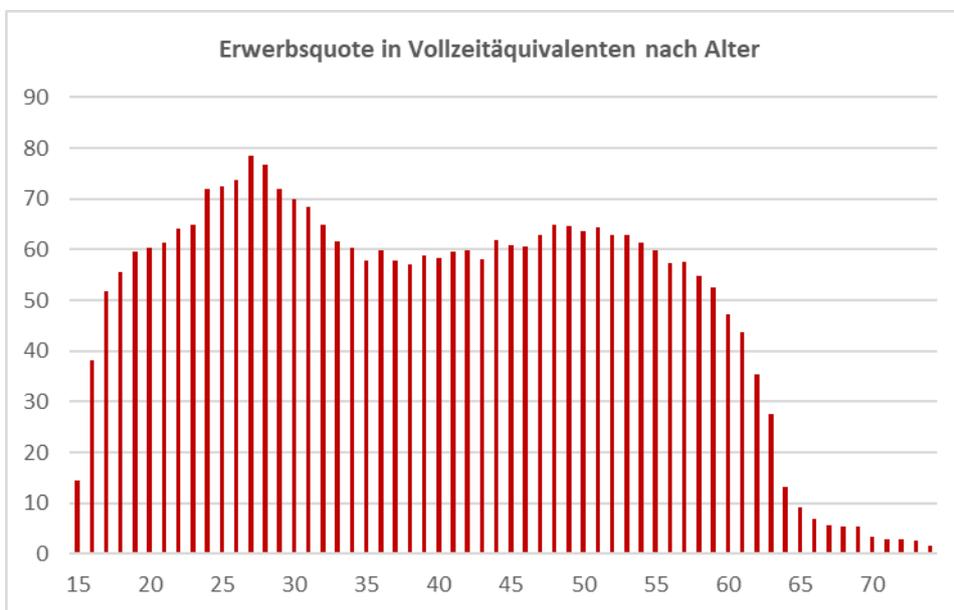
Die Bedeutung der Teilzeitarbeit bei Frauen zeigt sich im Vergleich von Anzahl Stellen zu Anzahl Vollzeitäquivalenten, für welche die Teilzeitstellen in Vollzeitstellen umgerechnet werden (z.B. wird aus zwei 50%-Teilzeitstellen eine Vollzeitstelle). Rund 80% der 15- bis 64-jährigen Frauen nehmen am Arbeitsmarkt teil, d.h. sind entweder erwerbstätig oder erwerbslos. In Vollzeitstellen umgerechnet sinkt die Erwerbsquote auf 60% (Abbildung 3.3). Die Unterschiede sind in allen Altersgruppen zwischen 25 und 64 Jahren gross. Zum Vergleich sinkt die Erwerbsquote bei den Männern nur von 88% (Anzahl Stellen) auf 85% (Anzahl Vollzeitstellen). Die tiefere Erwerbsquote von Frauen in der Gruppe der 55- bis 64-Jährigen dürfte auf das sich nur langsam ändernde Rollenverständnis und die in der Vergangenheit tiefere Integration in den Arbeitsmarkt zurückzuführen zu sein. Die Ablösung von Frauen mit einem traditionellen Rollenverständnis durch eine modernere Generation dürfte aber der wichtigste Grund für den Anstieg der Erwerbsquote von Frauen über 55 sein.

Abbildung 3.3: Teilzeitarbeit drückt effektive Erwerbsbeteiligung



Quelle: BfS.

Abbildung 3.4: Erwerbsquoten nach Alter

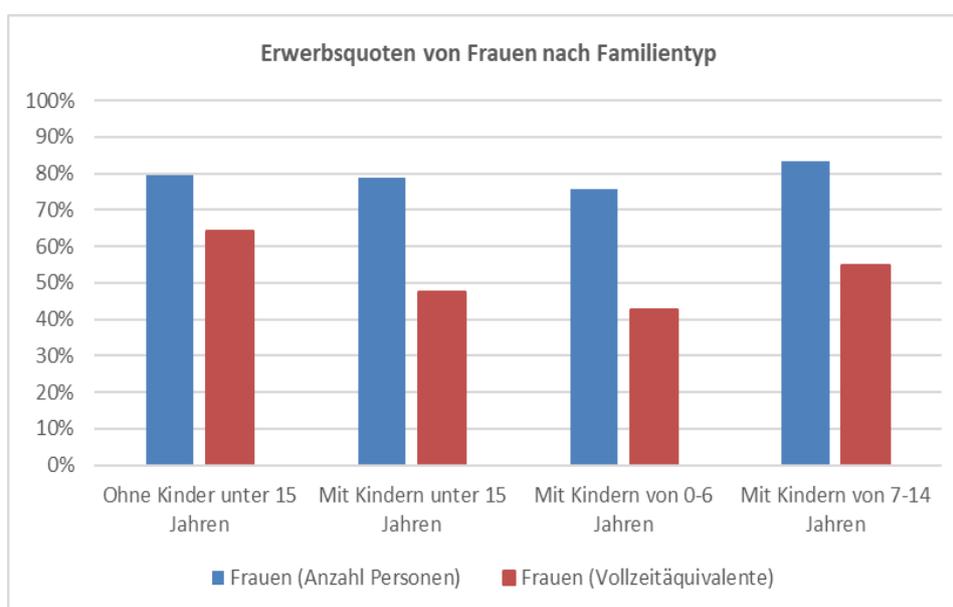


Quelle: BfS. Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2017.

Nach Altersjahren zeigt sich ein detaillierteres Muster (Abbildung 3.4). Die Erwerbsbeteiligung erreicht mit 27 Jahren bei knapp 80% ein Maximum, um dann bis 38 Jahre auf 57% zu sinken. Danach steigt sie bis zum Alter von rund 50 wieder an, um dann sehr schnell zu sinken. 63-jährige Frauen erreichen noch eine Erwerbsquote von rund 25%.

Neben dem Rollenverständnis spielt vor allem die familiäre Situation eine wichtige Rolle. Bei Frauen ohne Kinder unter 15 sinkt die Erwerbsquote nur relativ wenig von 79% auf 64% in Vollzeitäquivalenten, wobei in dieser Gruppe die tiefste und die höchste Altersgruppe sicherlich überproportional vertreten sind (Abbildung 3.5). Bei Frauen mit Kindern unter 15 Jahren sinkt die Erwerbsquote dagegen von 79% auf 48% in Vollzeitäquivalenten. Speziell tief ist die Erwerbsquote von Frauen mit Kindern bis 6 Jahren. Allerdings arbeiten auch die Frauen in dieser Gruppe im Durchschnitt immer noch mit mehr als einem 40%-Pensum.

Abbildung 3.5: Rolle von Kindern bei Erwerbstätigkeit der Frauen



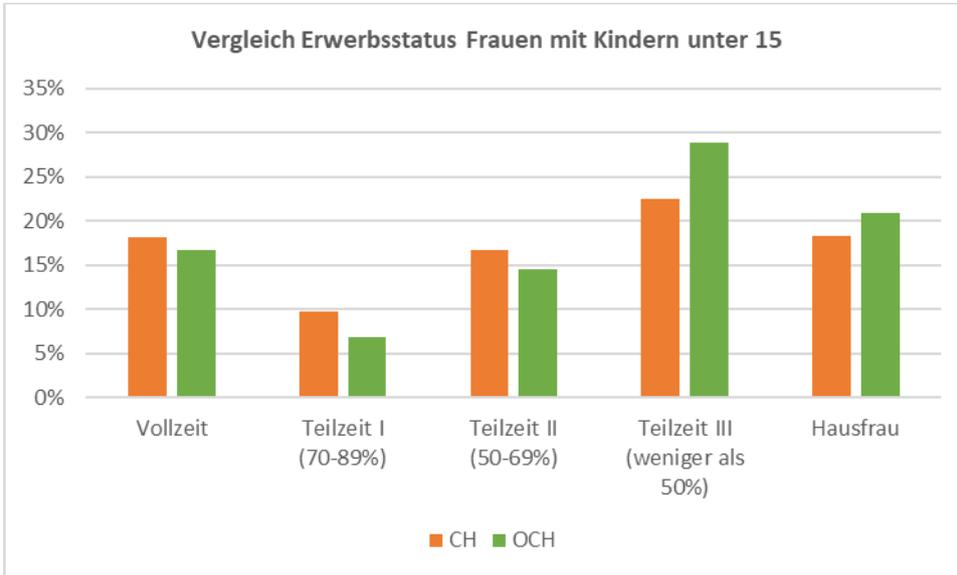
Quelle: BFS. Erwerbsquoten von Frauen im Alter von 15 bis 64, Zahlen für 2017.

3.2 // Nur kleine Abweichungen in der Ostschweiz

Die für die Ostschweiz vorliegenden Daten sind deutlich weniger detailliert und erlauben deshalb nur einen groben Eindruck. Insgesamt dürfte die Frauenerwerbstätigkeit in der Ostschweiz aber ähnlich sein wie in der Schweiz als Ganzes. Bei der Verteilung auf Voll- und Teilzeitstellen gibt es gewisse Unterschiede. Der Anteil der Frauen mit Kindern unter 15, welche Vollzeit oder ein höheres Teilzeitpensum arbeiten, liegt in der Ostschweiz etwas tiefer, der Anteil der Frauen mit einem tiefen Teilzeitpensum etwas höher (Abbildung 3.6). Leicht höher ist auch der Anteil der Hausfrauen. Der Anteil der Frauen mit Vollzeit ist in der Schweiz bei allen Altersgruppen höher, mit Ausnahme der ganz jungen Frauen (Abbildung 3.7). Dort ist der Vollzeitanteil in der Ostschweiz deutlich höher, wohl aufgrund des tieferen Anteils von Hochschulabsolventinnen, welche sich noch in Ausbildung befinden. Ältere Frauen weisen dagegen auch in der Ostschweiz eine tiefere Erwerbsbeteiligung auf.

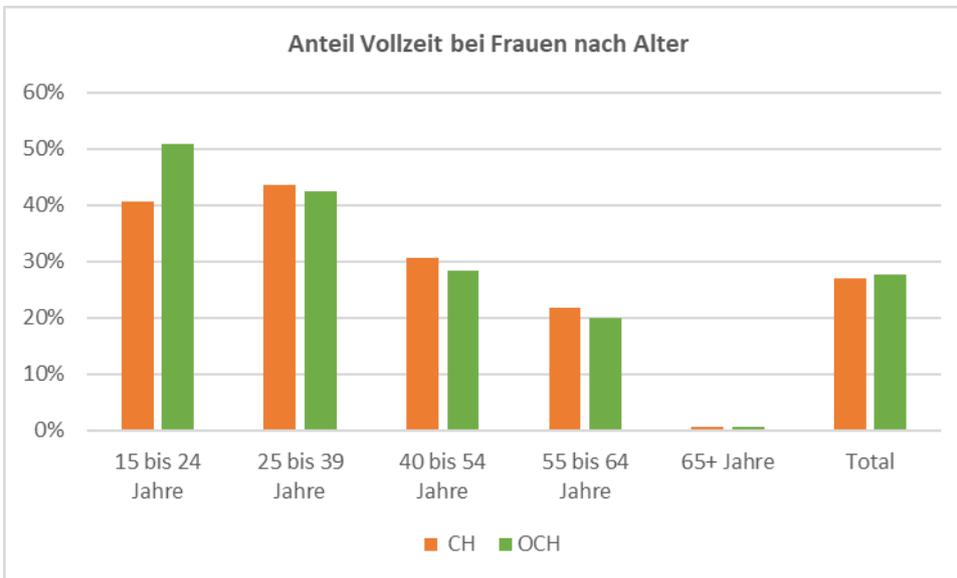
Der Anteil der Frauen, welche Vollzeit arbeiten, ist bei den Frauen mit Hochschulabschluss höher, wohl eine Folge der höheren Opportunitätskosten eines Nichtarbeitens (Abbildung 3.8). Der Anteil der Frauen mit Hochschulbildung ist in der Ostschweiz zwar deutlich tiefer, bei der Erwerbsbeteiligung bestehen dann allerdings ausser in der Gruppe der ganz jungen Frauen kaum Unterschiede zur gesamten Schweiz (Abbildung 3.9).

Abbildung 3.6: Vergleich Erwerbsstatus Frauen, Schweiz und Ostschweiz



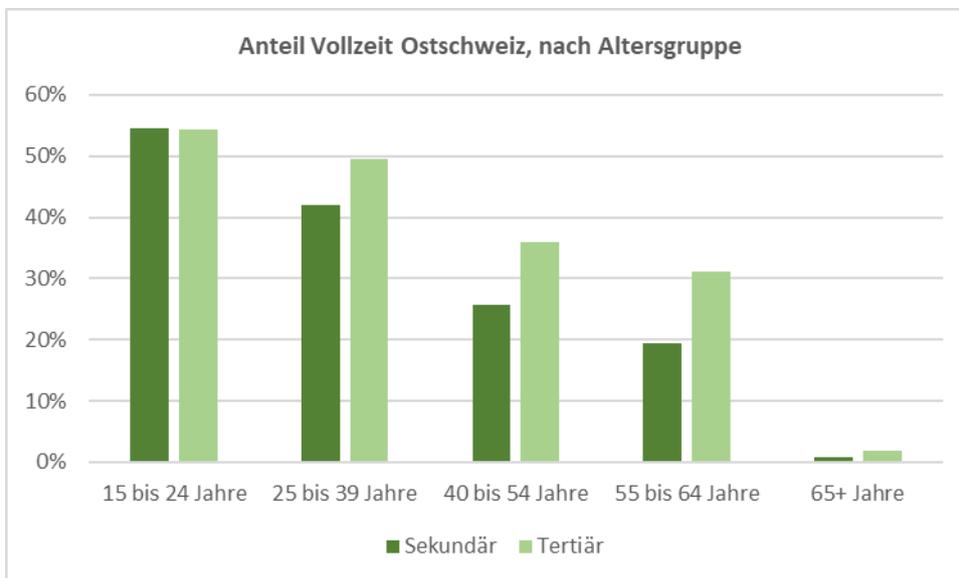
Quelle: BFS, Fachstelle für Statistik des Kantons St.Gallen und eigene Berechnungen.

Abbildung 3.7: Anteil Vollzeit bei Frauen, nach Altersgruppe



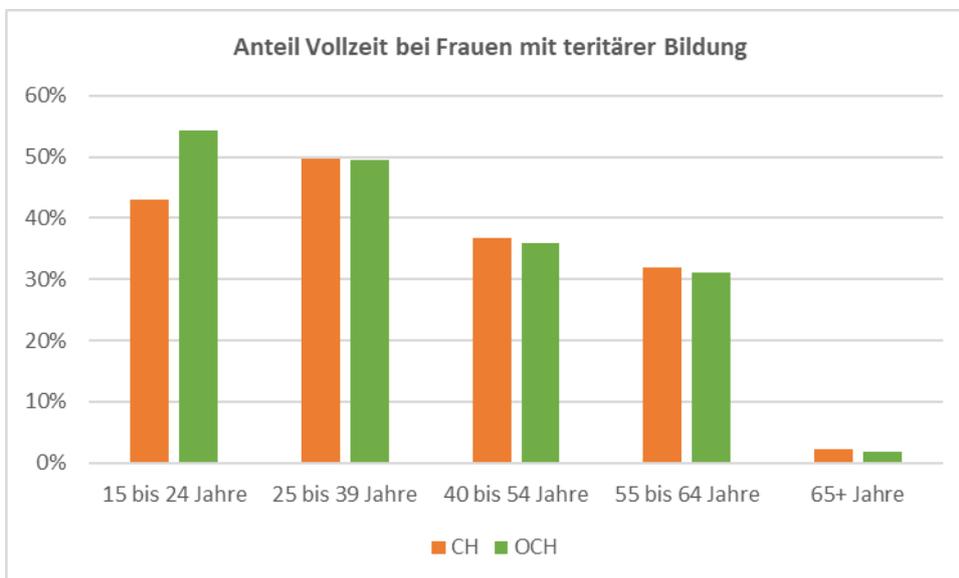
Quelle: Fachstelle für Statistik des Kantons St.Gallen und eigene Berechnungen.

Abbildung 3.8: Anteil Vollzeit Ostschweiz, nach Altersgruppe



Quelle: Fachstelle für Statistik des Kantons St.Gallen und eigene Berechnungen.

Abbildung 3.9: Anteil Vollzeit bei Frauen mit tertiärer Bildung

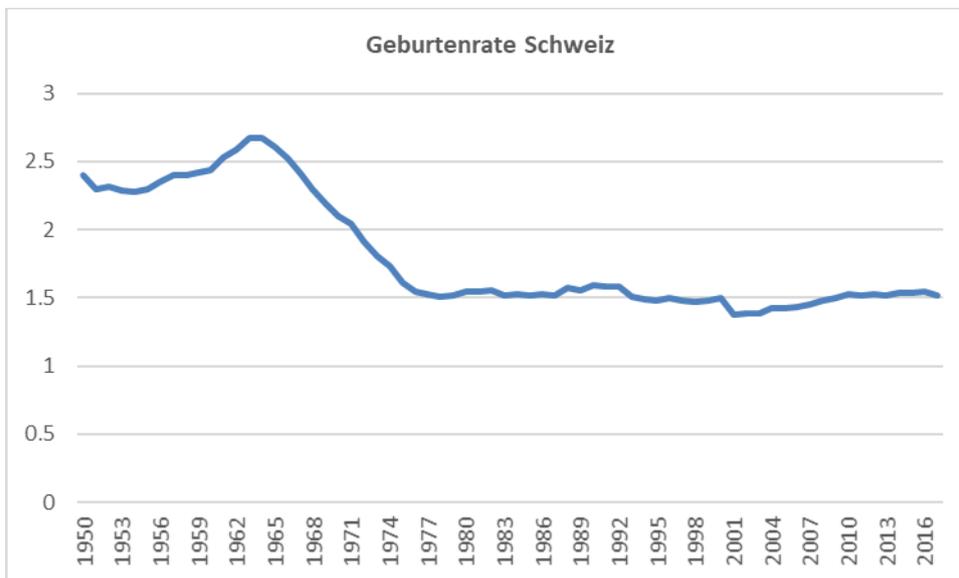


Quelle: Fachstelle für Statistik des Kantons St.Gallen und eigene Berechnungen.

3.3 // Gesunkene Geburtenraten

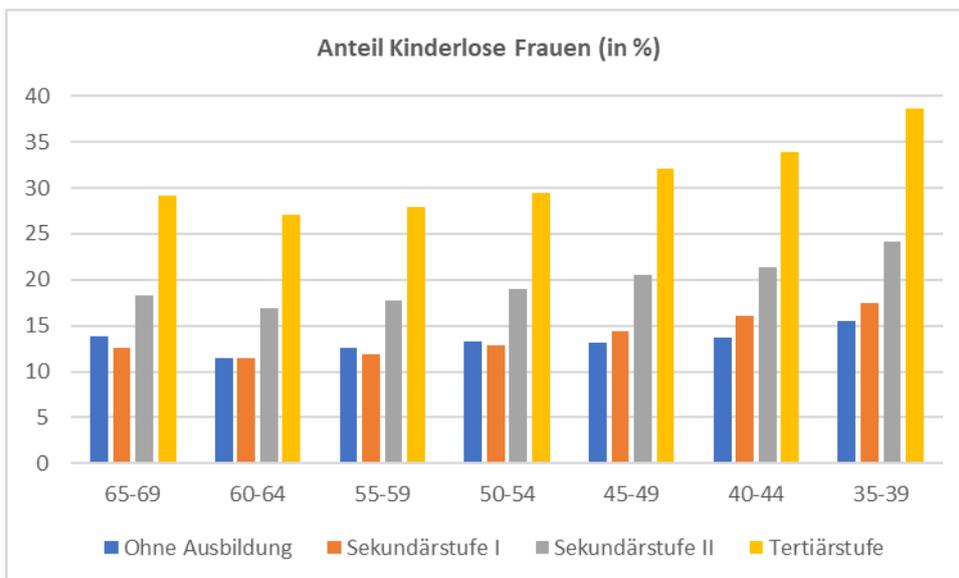
Die Geburtenrate ist nach 1965 sehr schnell gesunken, eine Folge der Einführung der Verhütungspille (Abbildung 3.10). Seit 1974 haben sich die Werte nur noch geringfügig bewegt. Dies gilt auch für die letzten Jahre. Die seit 2000 wieder stark gestiegenen Geburtenzahlen sind damit eine direkte Folge der Einwanderung, welche einen Anstieg der Zahl der Frauen zwischen 20 und 40 Jahren auslöste.

Abbildung 3.10: Geburtenrate Schweiz



Quelle: BfS.

Abbildung 3.11: Anteil kinderlose Frauen nach Bildungsniveau und Altersgruppe, Schweiz für 2000



Quelle: BfS. Anteil kinderlose Frauen nach Altersgruppen, Zahlen aus der Volkszählung 2000.

Es besteht ein ausgeprägter Unterschied bei der Geburtenrate nach Bildungsniveau. Frauen mit höherer Bildung haben weniger Kinder, was mit einer begrenzten Vereinbarkeit von Beruf und Familie und den höheren Opportunitätskosten dieser Frauen erklärt werden kann. Laut den letzten verfügbaren Zahlen aus der Volkszählung 2000 hatten damals knapp 35% der Frauen mit

Hochschulbildung und einem Alter von 40 bis 45 Jahren keine Kinder, und die Tendenz war steigend (Abbildung 3.11). Bei der jüngsten Alterskohorte war dagegen noch mit einem Anstieg der Zahl der Geburten zu rechnen, weshalb der effektive Anteil der kinderlosen Frauen der Jahrgänge von 1960 bis 1964 mit Hochschulabschluss etwas tiefer als die gezeigten 39% ausgefallen sein dürfte.

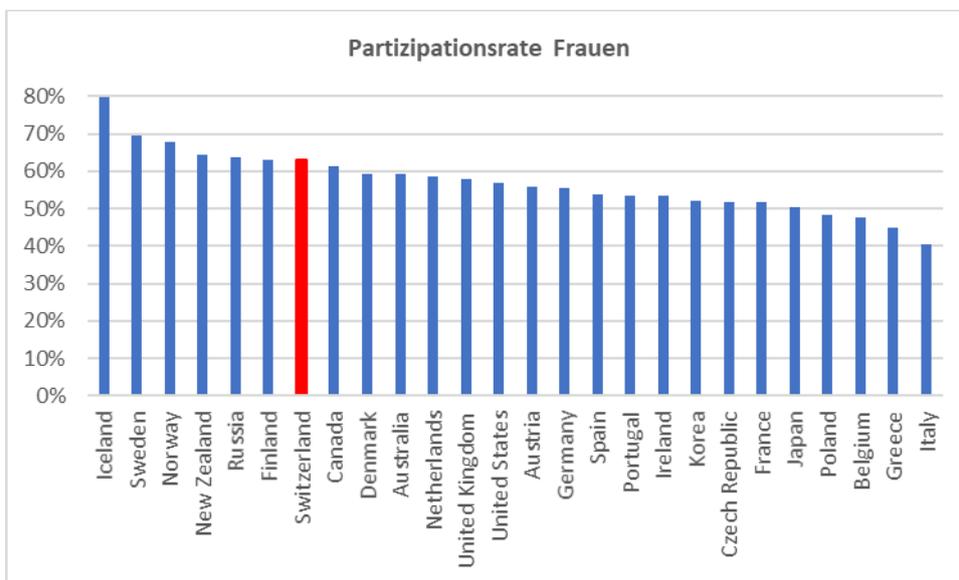
4 // Internationale Vergleiche

Bei der Erwerbsbeteiligung von Frauen und bei den Geburtenraten bestehen grosse internationale Unterschiede. Diese sind eine Folge unterschiedlicher Werte und einer unterschiedlichen Politik, wobei letztere ebenfalls von den Werten beeinflusst wird. Wie in Kapitel 1 bereits kommentiert, weisen vor allem die skandinavischen Länder eine hohe Erwerbsbeteiligung von Frauen und hohe Geburtenraten auf. Am anderen Ende befinden sich die Mittelmeerländer. Grosse Unterschiede bestehen auch bei den Massnahmen zu einer verbesserten Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Schweiz liegt bei meisten Indikatoren im Mittelfeld, Ausnahmen sind die Länge des Mutterschaftsurlaubs und das Angebot an externer Kinderbetreuung, wo sich die Schweiz weiter hinten findet.

4.1 // Erwerbsbeteiligung von Frauen

Die Erwerbsbeteiligung von Frauen ist vor allem in den skandinavischen Ländern hoch (Abbildung 4.1). Die Schweiz ist ebenfalls in der Gruppe mit einer hohen Erwerbsbeteiligung zu finden. Dahinter liegen viele katholisch geprägte Länder, darunter Frankreich und Italien, dazu Griechenland, Japan und Südkorea. Wie bereits in Kapitel 3 gezeigt, arbeiten viele Frauen in der Schweiz aber nur in Teilzeitpensen, was die effektive Erwerbsbeteiligung stark reduziert. Das durchschnittliche wöchentliche Arbeitspensum einer erwerbstätigen Frau liegt in der Schweiz bei knapp 30 Stunden und damit am unteren Ende des Ländervergleichs (Abbildung 4.2). Deshalb fällt die Schweiz bei der effektiven Erwerbsbeteiligung ins Mittelfeld zurück (Abbildung 4.3).¹⁴ Nur in Holland fällt der Rückgang noch deutlicher aus.

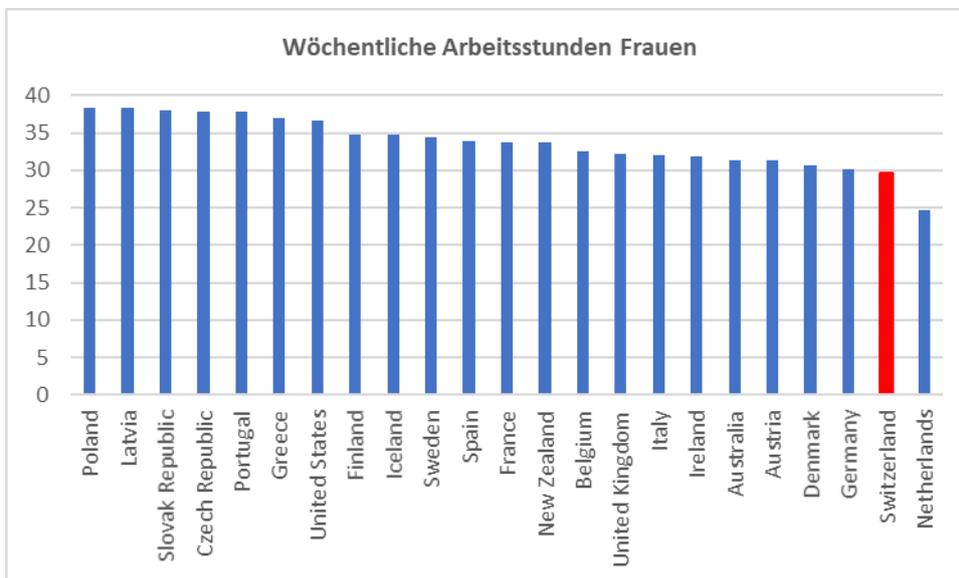
Abbildung 4.1: Partizipationsraten Frauen



Quelle: OECD. Anteil der Frauen zwischen 15 und 64, welche am Arbeitsmarkt aktiv sind (beschäftigt und arbeitslos, Vollzeit und Teilzeit).

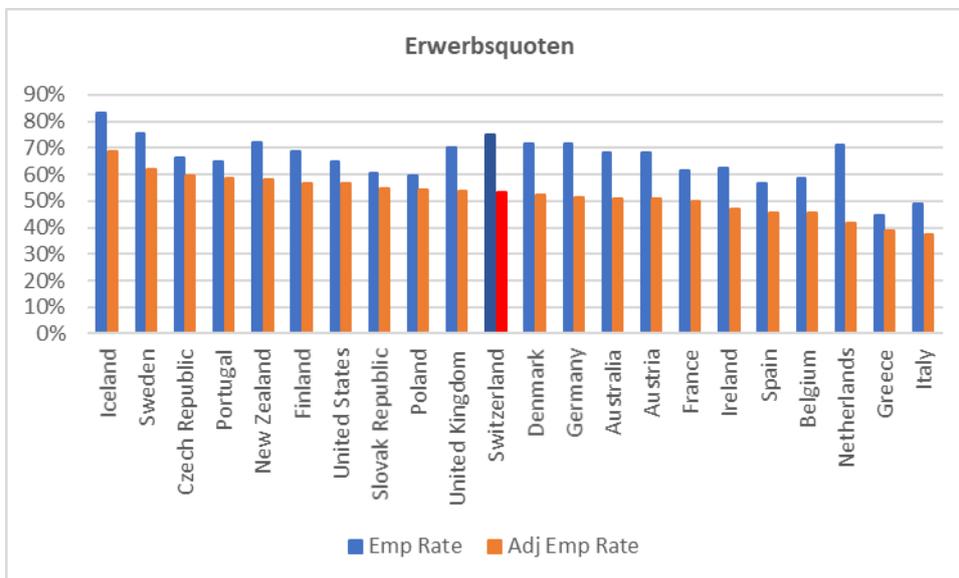
¹⁴ Die Zahlen sind aufgrund von unterschiedlichen Definitionen nicht direkt mit denjenigen in Kapitel 3.1 zu vergleichen

Abbildung 4.2: Arbeitsstunden Frauen



Quelle: OECD. Durchschnittliche wöchentliche Arbeitsstunden Frauen im Hauptberuf, 2017.

Abbildung 4.3: Erwerbsquoten Frauen, roh und um Arbeitszeit angepasst



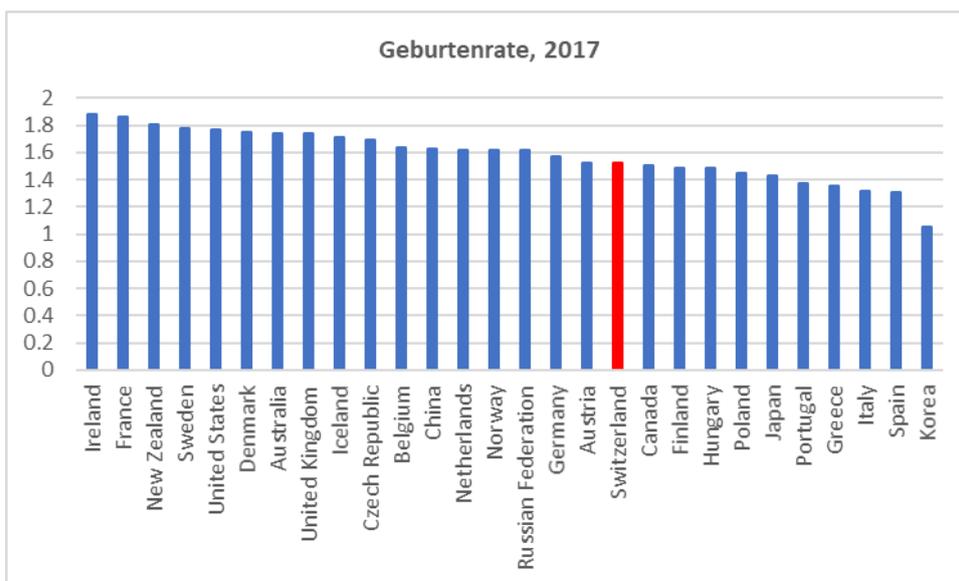
Quelle: OECD. Anteil der Frauen zwischen 15 und 65, welche erwerbstätig sind, roh und angepasst um wöchentliche Arbeitszeit, Zahlen für 2017.

4.2 // Geburtenrate

Angesichts der demographischen Entwicklung muss nicht nur das Erwerbspotenzial der Frauen mobilisiert werden, es gilt auch die Anzahl Kinder zu berücksichtigen. Hier sieht es für die Schweiz noch etwas schlechter aus (Abbildung 4.4). Mit 1.52 Kinder liegt die Schweiz in der hinteren Hälfte.

Die südeuropäischen Länder, Japan und Korea, einige osteuropäische Länder sowie Finnland und Kanada finden sich noch hinter der Schweiz.

Abbildung 4.4: Geburtenraten

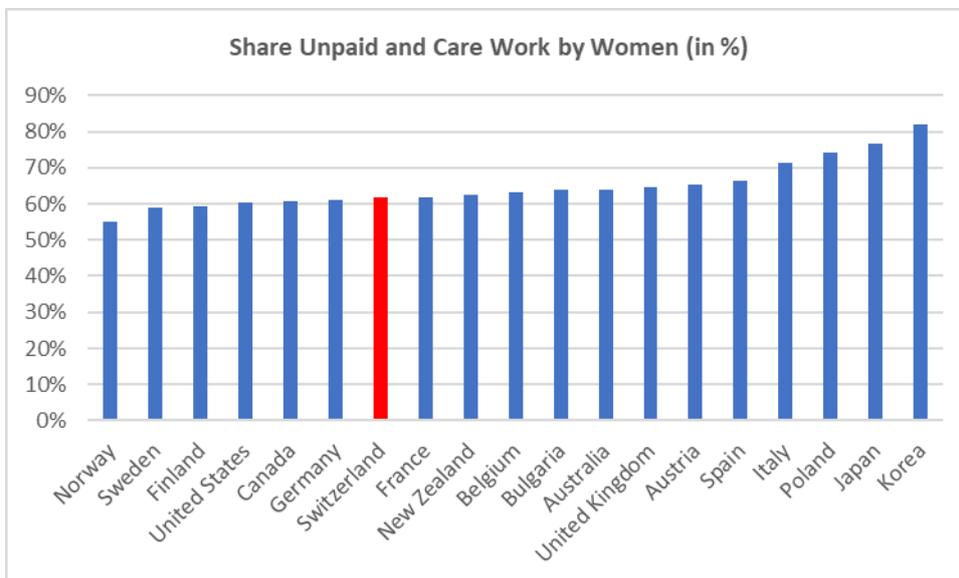


Quelle: OECD. Anzahl Kinder pro Frau.

4.3 // Zeitliche Belastung durch Haus- und Pflegearbeit

Frauen leisten nach wie vor einen höheren Anteil an der Arbeit für Haushalt und Pflege. In den skandinavischen Ländern beträgt dieser Anteil zwischen 50% und 60%, in der Schweiz nur leicht über 60% (Abbildung 4.5). Damit ist die Hausarbeit in der Schweiz im Vergleich zu Ländern wie Polen, Japan oder Korea immerhin relativ gleichmässig verteilt. Allerdings wenden Frauen in der Schweiz immer noch mehr als die Hälfte mehr Zeit für diese Arbeiten auf als Männer.

Abbildung 4.5: Frauenanteil der unbezahlten Arbeit für Haushalt und Pflege

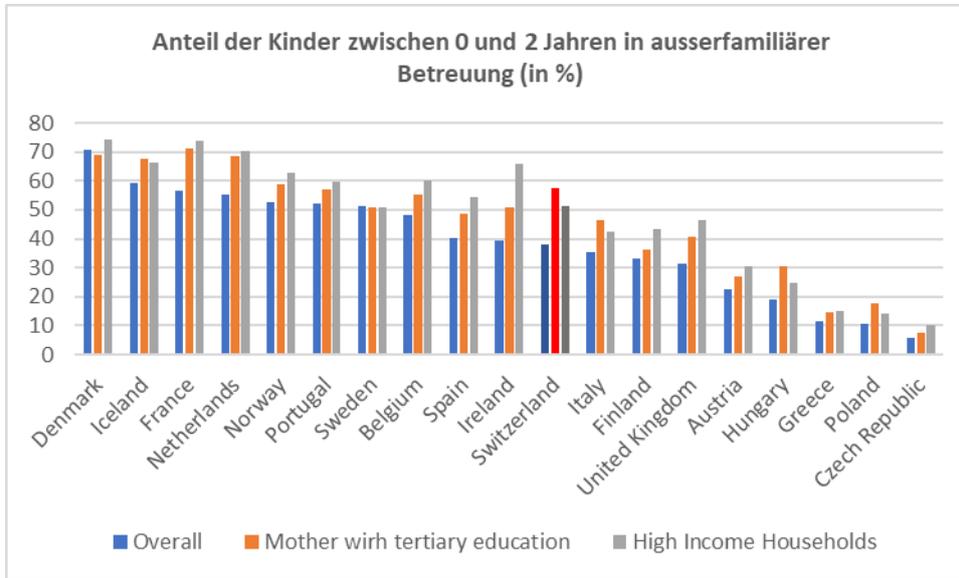


Quelle: OECD, BFS.

4.4 // Ausserfamiliäre Kinderbetreuung

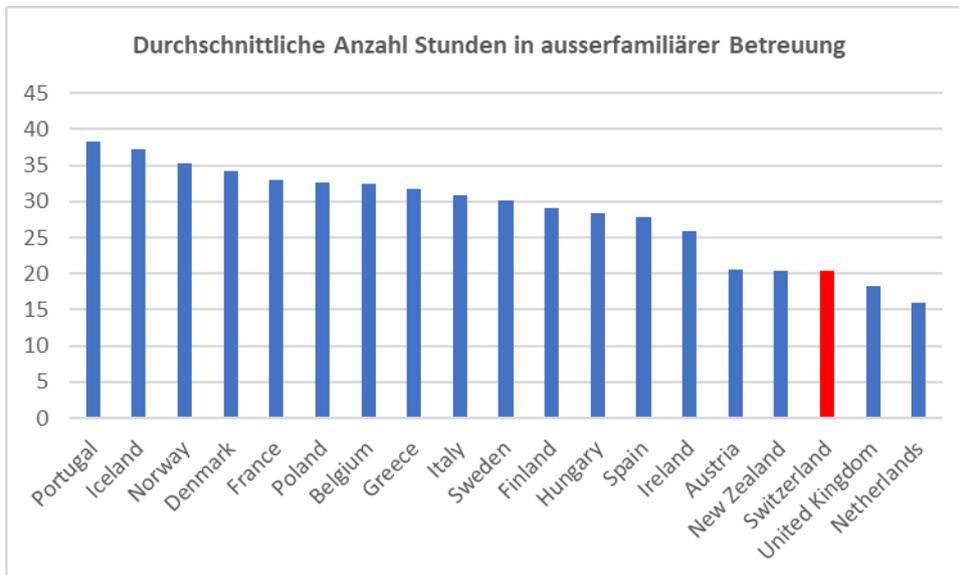
Beim Anteil der Kinder, welche ausserfamiliär betreut werden, liegt die Schweiz im Mittelfeld (Abbildung 4.6). Bei den Familien mit hohem Einkommen und bei Müttern mit Hochschulbildung ist der Anteil deutlich höher, was die höheren Opportunitätskosten und die besseren finanzielle Tragbarkeit reflektiert. Weit hinten liegt die Schweiz dann aber bei der durchschnittlichen Anzahl Stunden, welche diese Kinder pro Woche betreut werden (Abbildung 4.7). Noch grösser ist der Rückstand der Schweiz bei der Betreuung der 3- bis 5-Jährigen. Ein Grossteil der Länder weist hier Betreuungsquoten von 90% und mehr auf, dies aufgrund einer früheren Einschulung. In der Schweiz liegt die Betreuungsquote nur bei rund 50%, dies sogar ohne Berücksichtigung der durchschnittlichen Anzahl Stunden (Abbildung 4.8).

Abbildung 4.6: Anteil der Kinder zwischen 0 und 2 Jahren in ausserfamiliärer Betreuung, nach Eigenschaften der Familie



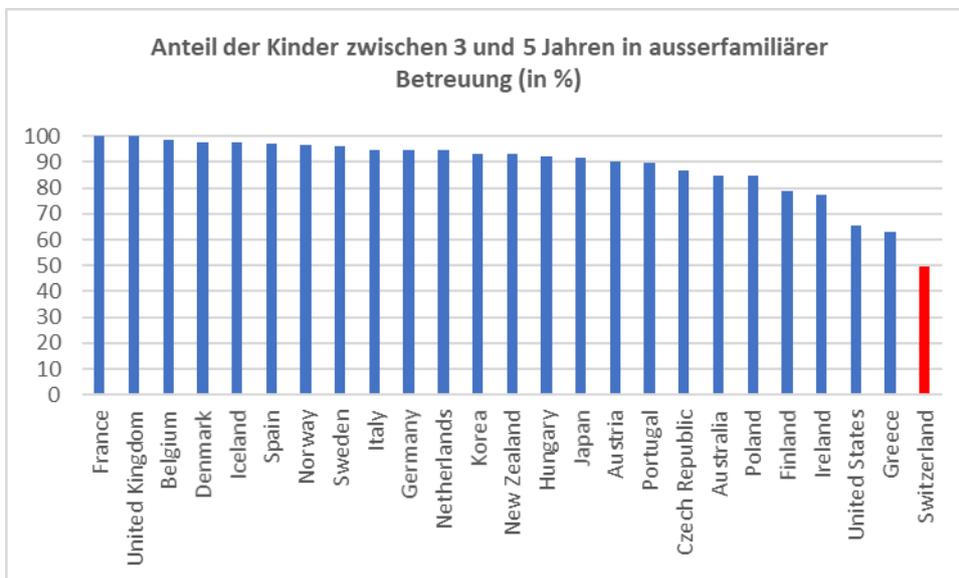
Quelle: OECD.

Abbildung 4.7: Stunden in ausserfamiliärer Betreuung der Kinder zwischen 0 und 2 Jahren



Quelle: OECD.

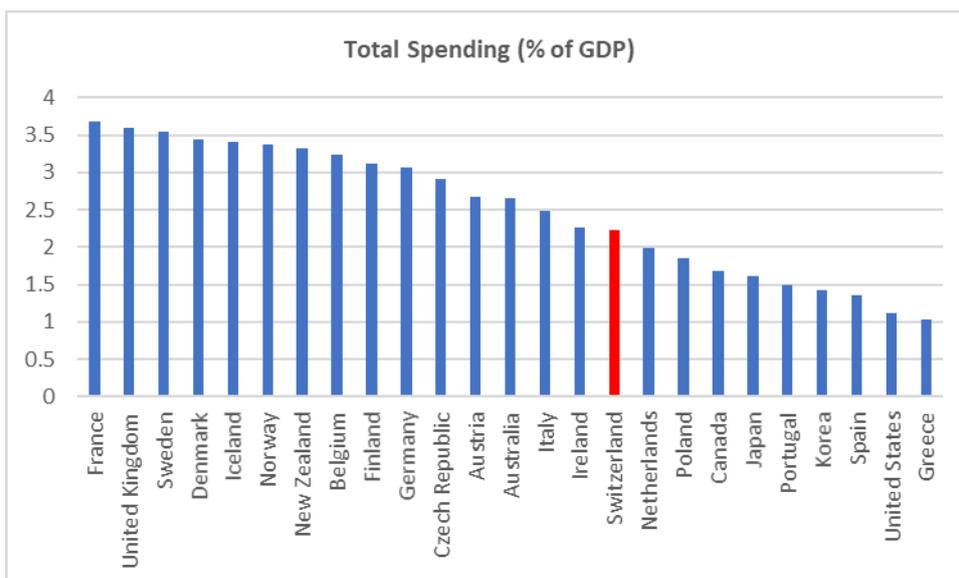
Abbildung 4.8: Anteil der Kinder zwischen 3 und 5 Jahren in ausserfamiliärer Betreuung



Quelle: OECD.

Bei den Ausgaben für die Betreuung von Kindern bis 2 Jahren liegt die Schweiz mit etwas unter 2% des BIP im hinteren Mittelfeld (Abbildung 4.9). Dabei sind direkte Zahlungen und steuerliche Vergünstigungen berücksichtigt, wobei allerdings die Vergleichbarkeit der Zahlen durch eine inkomplette Berücksichtigung der Zahlungen auf Stufe Gemeinden beeinträchtigt wird, wie die OECD selber schreibt.

Abbildung 4.9: Ausgaben für Familien

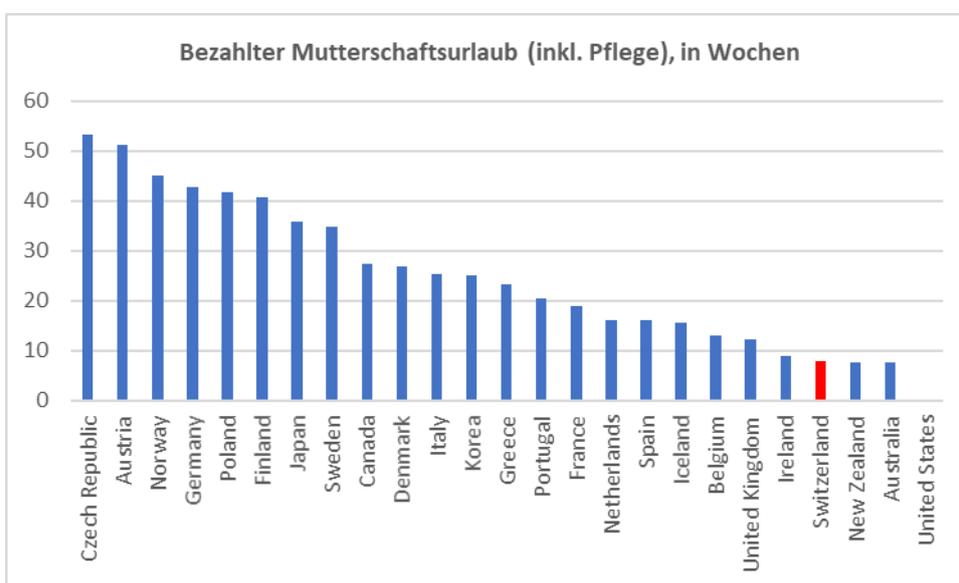


Quelle: OECD.

4.5 // Mutterschaftsurlaub

Ein weiterer Faktor ist der Mutterschaftsurlaub, wobei der Effekt auf die Erwerbstätigkeit von Frauen nicht eindeutig sein muss. Eine grosszügige Regelung beim Mutterschaftsurlaub kann zur so genannten «statistischen» Diskriminierung beitragen und damit die Arbeitsmarktaussichten von Frauen generell verschlechtern. Bei der Länge des bezahlten Mutterschaftsurlaubes liegt die Schweiz weit zurück (Abbildung 4.10). Der gesetzliche Mutterschaftsurlaub beträgt in der Schweiz 14 Wochen, wobei der durchschnittlich bezahlte Lohn laut OECD nur bei 56% liegt. Daraus ergibt sich ein effektiver Mutterschaftsurlaub von rund acht Wochen.

Abbildung 4.10: Effektive Länge Mutterschaftsurlaub

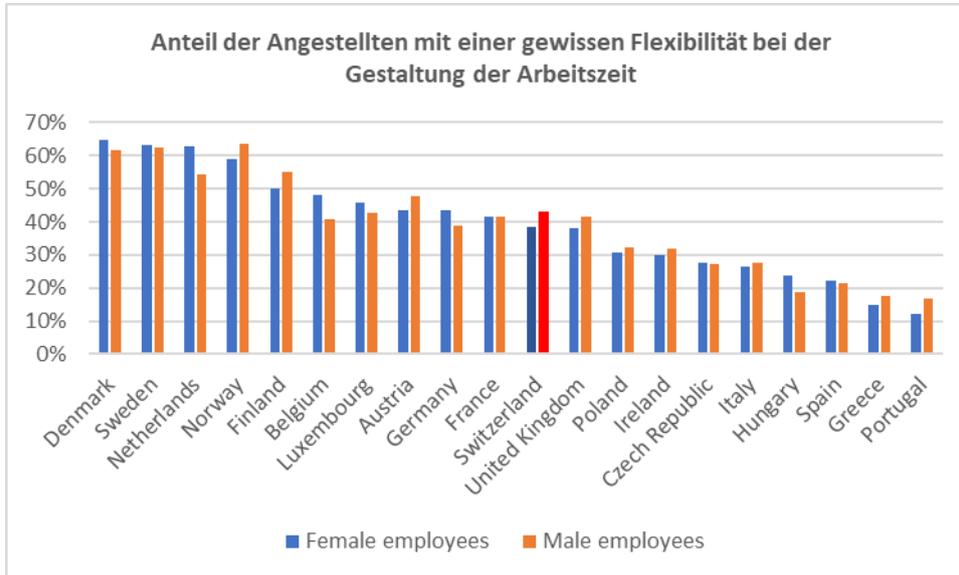


Quelle: OECD; Anzahl Wochen gewichtet mit Anteil des bezahlten Lohnes.

4.6 // Flexibilität bei der Arbeitszeit

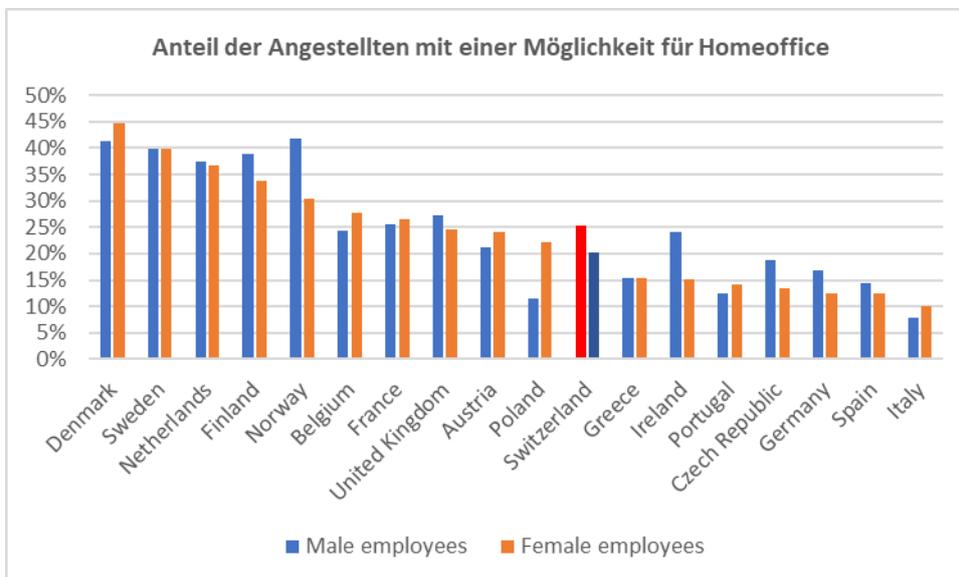
Bei der Flexibilität der Arbeitszeit findet sich die Schweiz in internationalen Vergleichen im Mittelfeld. Rund 40% von Frauen und Männern haben gewisse Möglichkeiten, die Verteilung der Arbeitszeit selber zu gestalten (Abbildung 4.11). Wiederum liegen die skandinavischen Länder an der Spitze. Ähnlich sieht es beim Anteil der Angestellten mit der Möglichkeit aus, im Homeoffice zu arbeiten (Abbildung 4.12).

Abbildung 4.11: Flexibilität bei der Arbeitszeit



Quelle: OECD.

Abbildung 4.12: Möglichkeit für Homeoffice



Quelle: OECD.

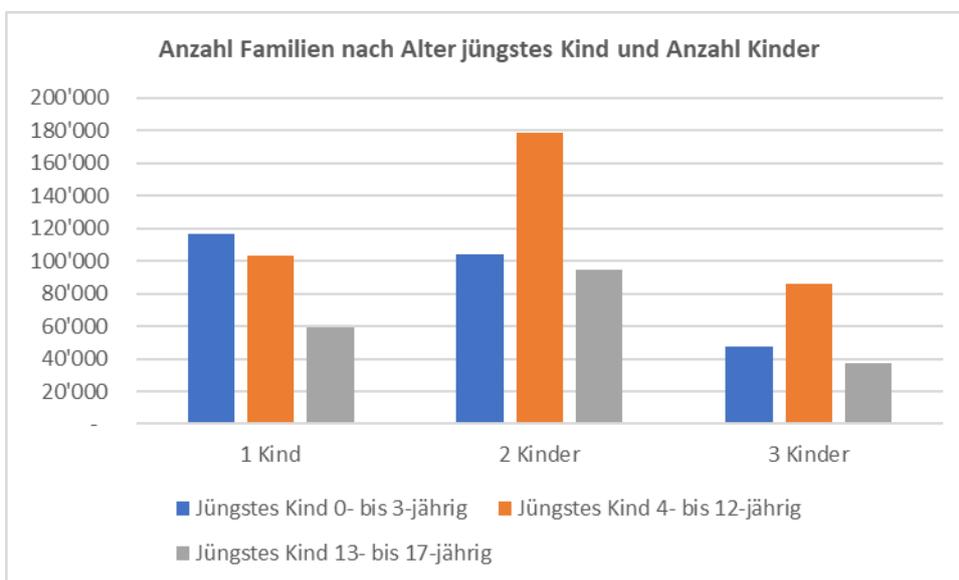
5 // Die Ausgangslage bei der externen Kinderbetreuung

Zielgruppe der Massnahmen zu einer verbesserten Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind vor allem Frauen, da es in der Praxis nach wie vor allem die Mütter sind, welche ihre Erwerbstätigkeit reduzieren. Zur Abschätzung des Potenzials von Massnahmen im Bereich externe Kinderbetreuung ist damit einerseits die Zahl der betroffenen Familien resp. Mütter von Bedeutung, andererseits das bereits vorhandene Betreuungsangebot. Des Weiteren von Bedeutung sind die Kosten und wie diese finanziert werden. Dabei sind verschiedene Finanzierungsmodelle vorstellbar: gratis oder Nutzerfinanziert, mit oder ohne staatliche Subventionen, mit einkommensabhängigen oder mit einheitlichen Subventionen. Denkbar ist auch, dass nicht Subventionen für die externe Kinderbetreuung ausgezahlt werden, sondern vielmehr Gutschriften, welche allen Eltern ungeachtet der Betreuungsform zugutekommen.

5.1 // Familienstruktur und Kinderbetreuungsangebote

Familien mit dem jüngsten Kind im Alter bis 3 Jahre gibt es in der ganzen Schweiz rund 270'000, Familien mit dem jüngsten Kind bis 12 Jahre rund 635'000 (Abbildung 5.1). Dabei handelt es sich um die mögliche Zielgruppe für Massnahmen im Bereich externe Kinderbetreuung.

Abbildung 5.1: Anzahl Familien nach Alter des jüngsten Kindes



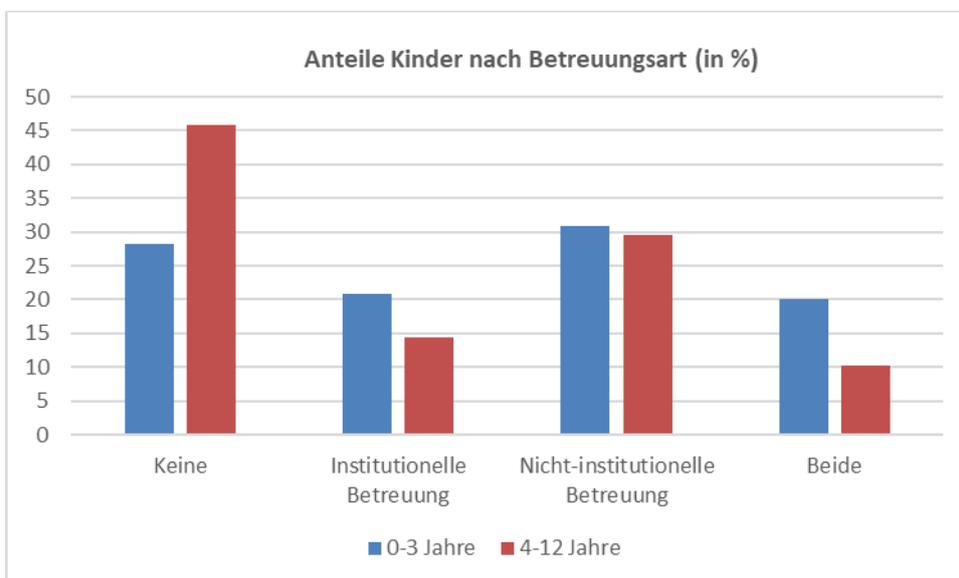
Quelle: BfS, Zahlen für 2017.

Zahlen zu den in der institutionellen Kinderbetreuung angebotenen Plätzen liegen für die ganze Schweiz leider nicht vor. Schätzungen sprechen von rund 60'000 Plätzen in der frühkindlichen Betreuung (siehe Kapitel 8). Es existieren aber Informationen zum Anteil der Kinder, welche verschiedene Betreuungsangebote nutzen. Unterschieden wird dabei zwischen institutioneller und nicht-institutioneller Betreuung. Die institutionelle Kinderbetreuung umfasst Kinderkrippen und Kinderspielgruppen, Tagesstätten, Tagesmütterorganisationen und Aufgabenhilfen. Die nicht-institutionelle Kinderbetreuung umfasst die bezahlte Betreuung durch Privatpersonen und die

(informelle) unbezahlte Betreuung durch nahestehende Personen. Zu den bezahlten Privatpersonen gehören Hausangestellte, Au-Pairs, Babysitter und selbständige Tagesmütter, welche nicht in einem Tagesmutterverein organisiert sind, zur unbezahlten Betreuung zählen Verwandte und Bekannte.

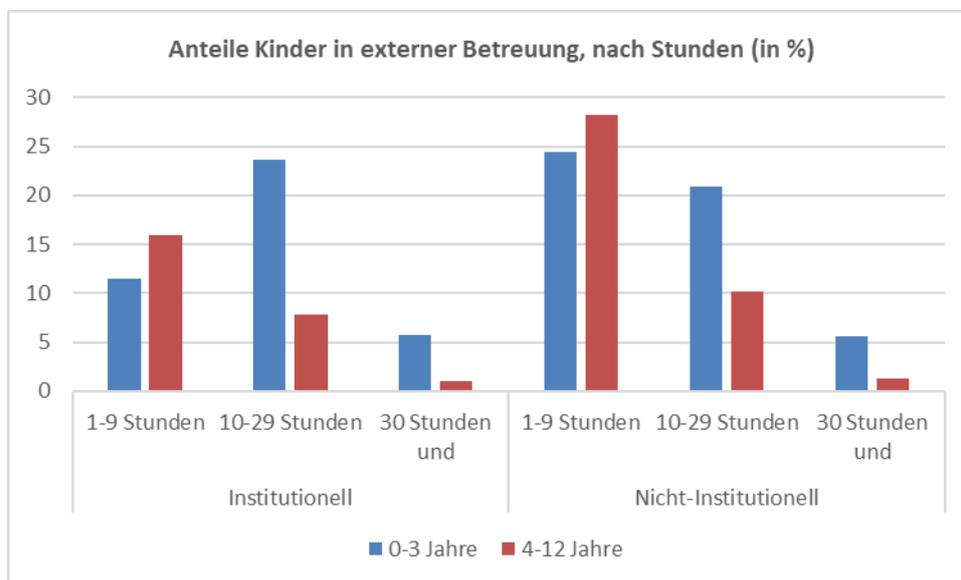
Von den 0- bis 3-Jährigen erhalten über 70% irgendeine Form der externen Betreuung, davon etwa 50% eine institutionelle (Abbildung 5.2). Bei den 4- bis 12-Jährigen liegen die entsprechenden Zahlen noch bei 55% und 25%. Bei der institutionellen Betreuung dominiert bei den kleinen Kindern eine mittlere Betreuungsintensität mit 10 bis 29 Stunden, bei der nicht-institutionellen Betreuung eine tiefe Betreuungsintensität (Abbildung 5.3). Wenig verbreitet ist dagegen die Vollzeitbetreuung, wobei hier allerdings die Kategorie «Beide» nicht separat ausgewiesen wird, was die ausgewiesene Dauer bei einer Kombination von institutioneller und nicht-institutioneller Betreuung senkt.

Abbildung 5.2: Anteile Kinder nach Betreuungsart



Quelle: BfS, Zahlen für 2014.

Abbildung 5.3: Anteil Kinder in externer Betreuung, nach Anzahl Stunden



Quelle: BFS, Zahlen für 2014.

5.3 // Kosten der staatlichen Angebote nach Art der Betreuung

Das staatliche Angebot an Plätzen in der externen Kinderbetreuung liegt in der Kompetenz der Gemeinden. Damit unterscheidet sich nicht nur die Dichte des Angebots, es unterscheiden sich auch die Finanzierungsmodalitäten. Für die Analyse muss deshalb die Tarifstruktur einer bestimmten Gemeinde zugrunde gelegt werden. Im Folgenden soll das die Stadt St.Gallen sein, da St.Gallen nicht nur die grösste Ostschweizer Gemeinde ist, sondern in der Ostschweiz auch über eines der am besten ausgebauten Betreuungsangebote verfügen dürfte.¹⁵ Die Stadt hat kürzlich eine Änderung der Tarifstruktur beschlossen, welche die Diskontinuitäten in der Tarifstruktur und damit die extremsten Fehlanreize beseitigt. Daneben wurden die Tarife für die Kinderkrippen leicht gesenkt, diejenigen für die Tagesschulen erhöht und der Mehrkinderrabatt gestrichen.¹⁶

Die Tarife werden von der Stadt für Betreuungseinheiten angegeben, z.B. für einen halben Tag für einen Säugling in der Kinderkrippe. Um diese Zahlen mit Einkommenszahlen vergleichbar zu machen, müssen sie auf das ganze Jahr umgerechnet werden. Dazu wird eine typische Anzahl Tage und eine möglichst komplette Betreuung angenommen. Bei der Kinderkrippe wäre das ein kompletter Tag, bei den Tagesschulen die gesamte Betreuung über Mittag, an den freien Nachmittagen und in Randstunden, plus Ferienprogramme in den 8 Schulferienwochen, in denen die Eltern keine gemeinsamen Ferien beziehen können.

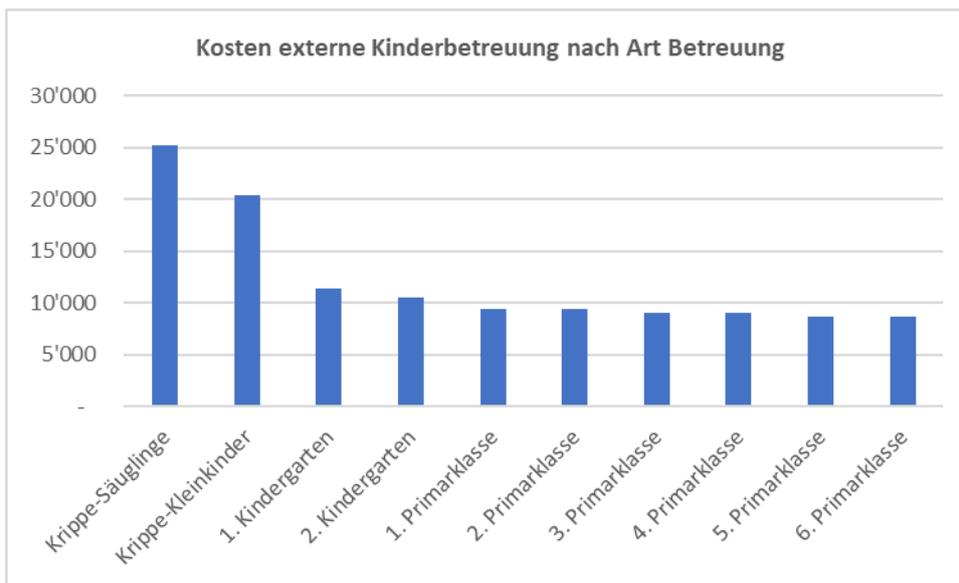
Abbildung 5.4 zeigt die jährlichen Kosten für die verschiedenen Angebote auf der maximalen Tarifstufe. Dabei sollte es sich näherungsweise um Vollkosten handeln. Die Unterschiede innerhalb von Kindergarten und Primarschule entstehen durch die unterschiedliche Zahl der freien Nachmittage. Auffällig sind die relativ hohen Kosten für höhere Altersjahre. Trotz deutlich weniger Stunden und

¹⁵ Ein Vergleich für den Kanton St.Gallen allein findet sich in: Susanne Stern und Stephanie Schwab Cammarano (2017), Familien- und schulergänzendes Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen, Zürich, Infras.

¹⁶ Neues Tarifsysteem für die Nutzung der Kinderbetreuungsangebote, Medienmitteilung vom 25. Januar 2019, Stadt St.Gallen, Direktion Bildung und Freizeit; plus Dokument «Fakten zum neuen Tarifsysteem für die Nutzung der Kinderbetreuungsangebote» (www.stadtsg.ch/tarif).

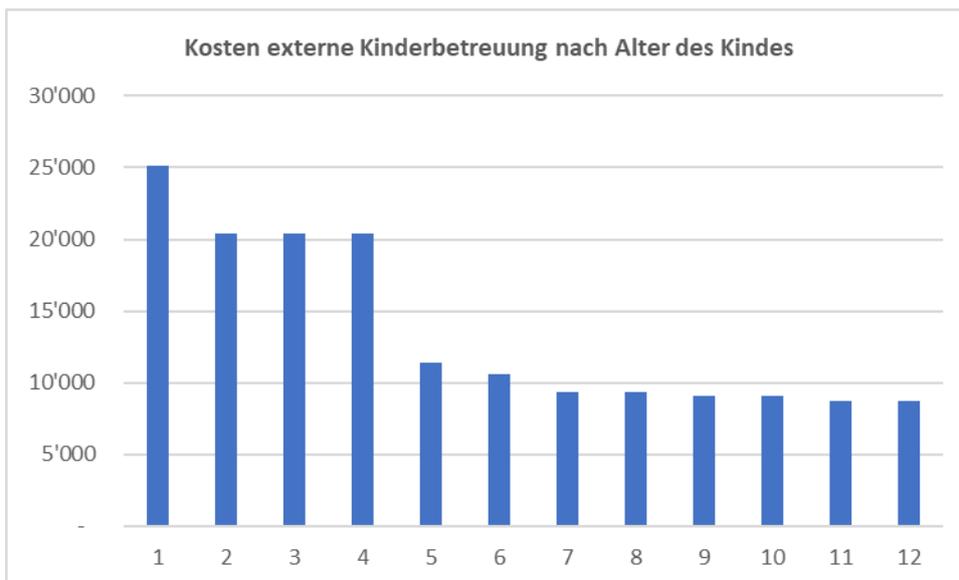
einer in der Regel stark reduzierten Intensität der Betreuung bleiben die Tarife auch für Kinder im Kindergarten- und Primarschulalter hoch. So liegen die Kosten für ein Kind in der 6. Primarklasse bei rund einem Drittel der Kosten für die ganzjährige Betreuung eines Säuglings.

Abbildung 5.4: Jährliche Kosten der verschiedenen Betreuungsangebote, Stadt St.Gallen



Quelle: Stadt SG, eigene Berechnungen auf Basis von 47 Betreuungswochen, siehe Text für Details. Höchste Tarifstufe, Tarife gültig ab 1.8.2019.

Abbildung 5.5: Jährliche Kosten nach Alter des Kindes, Stadt St.Gallen



Quelle: Stadt SG, eigene Berechnungen auf Basis von 47 Betreuungswochen, siehe Text für Details. Höchste Tarifstufe, Tarife gültig ab 1.8.2019.

Für die weiteren Berechnungen ist zudem die Höhe der Kosten nach Alter des Kindes von Interesse. Die Zahlen in Abbildung 5.5 folgen direkt aus denjenigen in Abbildung 5.4 und zeigen den Kostenverlauf nach typischer Einstufung eines Kindes in Kindergarten und Primarschule.¹⁷

Die vorhandenen Studien zu den Maximaltarifen an Kinderkrippen weisen nicht auf übermässige Kosten oder Tarife hin. In einer Studie wurden die Kosten der Kinderkrippen in der Schweiz mit denjenigen in umliegenden Ländern verglichen, mit dem Resultat, dass die Kosten in der Schweiz durchschnittlich seien.¹⁸ Eine Studie des Preisüberwachers kam zudem zum Schluss, dass die Maximaltarife bei Krippen, welche durch die öffentliche Hand geführt werden oder über eine Defizitgarantie der öffentlichen Hand verfügen, die Vollkosten nicht übersteigen, teilweise sogar unterschreiten.¹⁹ Mit anderen Worten machen die Betreiber subventionierter Krippen im Schnitt keine ungerechtfertigten Gewinne. Die St.Galler Tarife liegen eher im unteren Bereich der in der Studie des Preisüberwachers gezeigten Zahlen. Offen bleibt damit aber, ob die Maximaltarife in der Tagesbetreuung nicht über den Vollkosten liegen.

Die Anstossfinanzierung des Bundes kann nur in einer Anfangs- oder Ausbauphase in Anspruch genommen werden kann. Sie stellt keine dauerhafte Finanzierungsquelle dar und sollte die Tarifvergleiche damit nicht beeinflussen. Nach Auslaufen muss sie durch andere Einnahmequellen ersetzt werden, insbesondere durch Eltern-, Gemeinde- und Kantonsbeiträge.²⁰

5.4 // Tarifstruktur nach Einkommen und Subventionen

Die Tarife für die Betreuungsangebote sind nach Einkommen abgestuft. Das massgebende Einkommen entspricht in etwa dem steuerbaren Einkommen plus den Abzügen für Einzahlungen 3a, den steuerlichen Begünstigungen für selbstbewohntes Wohneigentum und den Berufskosten. Abbildung 5.6 zeigt die in der Stadt St.Gallen ab 1. August 2019 gültige Tarifstruktur. Die Tarife steigen neu linear an. Damit werden die Diskontinuitäten und die teilweise sehr hohen Grenzbelastungen der alten Tarifstruktur vermieden. Die Grenzbelastung bei zusätzlichen 1000 Franken an massgeblichem Einkommen liegt für ein Kind bei rund 30%. Die Tarife sind bei den tiefen Einkommen für alle Angebote ähnlich und steigen bis zu einem massgeblichen Einkommen von 95'000 Franken linear an. Die Durchschnitts- und Grenzbelastung im Verhältnis zum Einkommen sowie das Zusammenspiel mit dem System der Einkommenssteuern werden im nächsten Kapitel näher betrachtet.

Von Interesse ist an dieser Stelle aber die Höhe der Subventionen für die Kinderbetreuungsplätze. Haushalte mit einem massgeblichen Einkommen von mehr als 95'000 Franken zahlen in der Stadt St.Gallen ungefähr Vollkosten (Abbildung 5.7). Bei tieferen massgeblichen Einkommen liegen die Tarife unter den Vollkosten, und es entsteht für die Stadt ein finanzieller Fehlbetrag. Dieser Fehlbetrag entspricht einer Subvention an die Haushalte, welche für ein Kleinkind in der Krippe maximal rund 15'000 Franken pro Jahr erreichen kann.

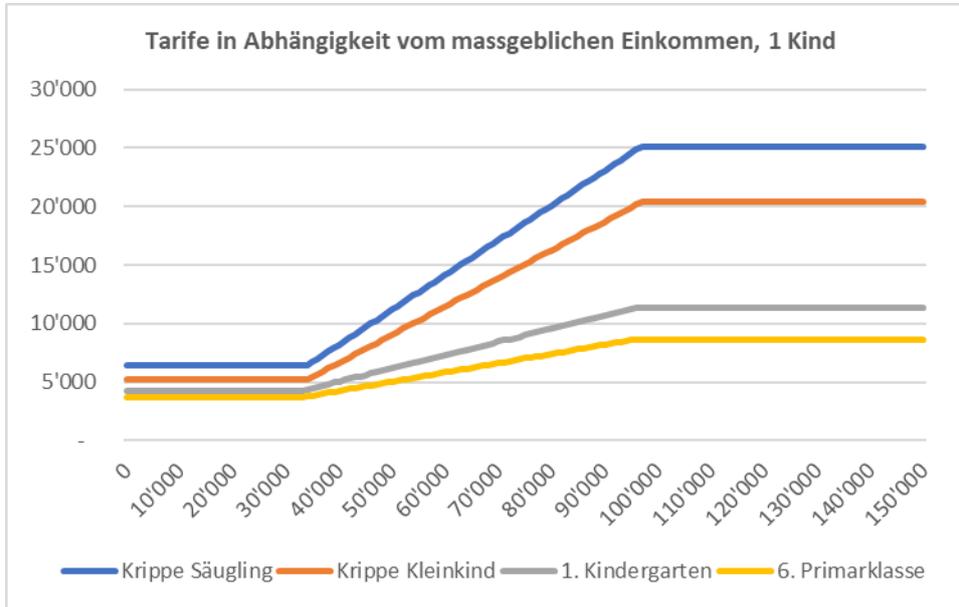
¹⁷ Bei den Säuglingen ist der Mutterschaftsurlaub nicht berücksichtigt. Dieser reduziert die jährlichen Betreuungskosten für die externe Betreuung eines Säuglings um etwa 30%.

¹⁸ Susanne Stern, Andrea Schultheiss, Juliane Fliedner, Rolf Iten und Christina Felfe (2015), Analyse der Vollkosten und der Finanzierung von Krippenplätzen in Deutschland, Frankreich und Österreich im Vergleich zur Schweiz, Forschungsbericht Nr. 3/15, Bern, Bundesamt für Sozialversicherung.

¹⁹ Preisüberwacher (2011), Maximaltarife in Kindertagesstätten, Bern, Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement.

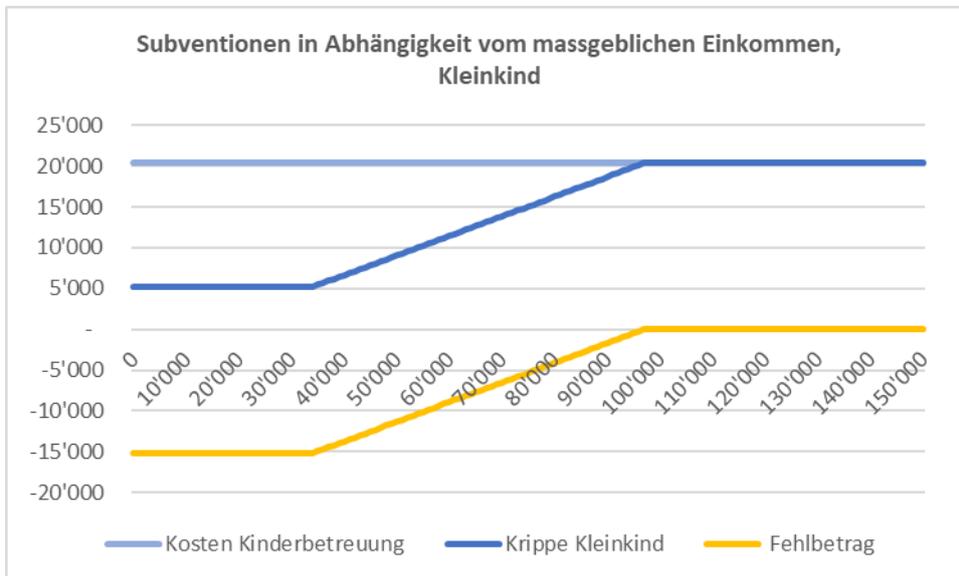
²⁰ Philipp Walker, Annick de Buman und Ursula Walther (2018), Anstossfinanzierung: Nachhaltigkeit der Finanzhilfen bestätigt, in: Soziale Sicherheit/CHSS 1|2018, Seiten 8-11.

Abbildung 5.6: Kosten in Abhängigkeit vom massgeblichen Einkommen, 1 Kind



Quelle: Stadt SG, eigene Berechnungen auf Basis von 47 Betreuungswochen, siehe Text für Details. Tarife gültig ab 1.8.2019.

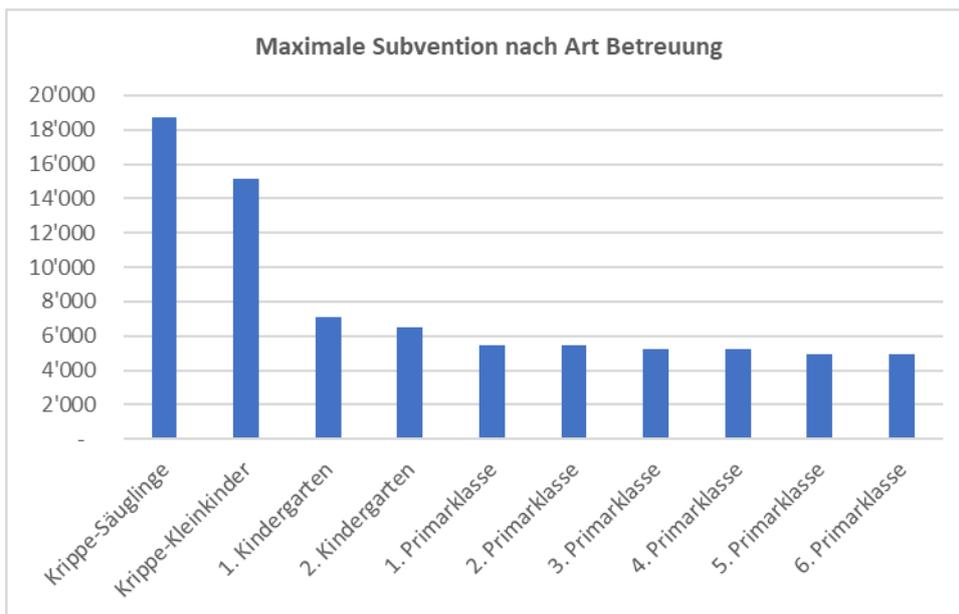
Abbildung 5.7: Subventionen in Abhängigkeit vom massgeblichen Einkommen, Kleinkind



Quelle: Stadt SG, eigene Berechnungen, siehe Text für Details.

Bei den Betreuungsangeboten ausserhalb der Krippen sind nicht nur die Maximaltarife relativ hoch, die Subventionierung fällt ebenfalls tiefer aus (Abbildung 5.8). Die maximale Subvention macht bei einem Kleinkind etwa 75% der Vollkosten aus, bei einem älteren Kind dagegen nur noch rund 60%.

Abbildung 5.8: Maximale Subvention nach Art der Betreuung



Quelle: Stadt SG, eigene Berechnungen, siehe Text für Details.

5.5 // Andere Subventionsmodelle

Alternativ zu den heute üblichen einkommensabhängigen Subventionen für Kinderkrippen könnten auch Betreuungsgutscheine an alle Haushalte mit Kindern im Alter bis 4 Jahre verteilt werden.²¹ Damit hätten alle Haushalte mit solchen Kindern einen Anreiz, eine bezahlte externe Kinderbetreuung in Anspruch zu nehmen. Eine weitere Möglichkeit wäre es, die Gelder unabhängig von der Betreuungsform ausbezahlen. So kämen auch Haushalte in den Genuss der Zahlungen, welche ihre Kinder familienintern betreuen. Das würde einer zusätzlichen Kinderzulage entsprechen. Eine Änderung des Subventionierungsmodells würde aber nicht nur die Anreize ändern, sie könnte auch den Finanzbedarf verändern.

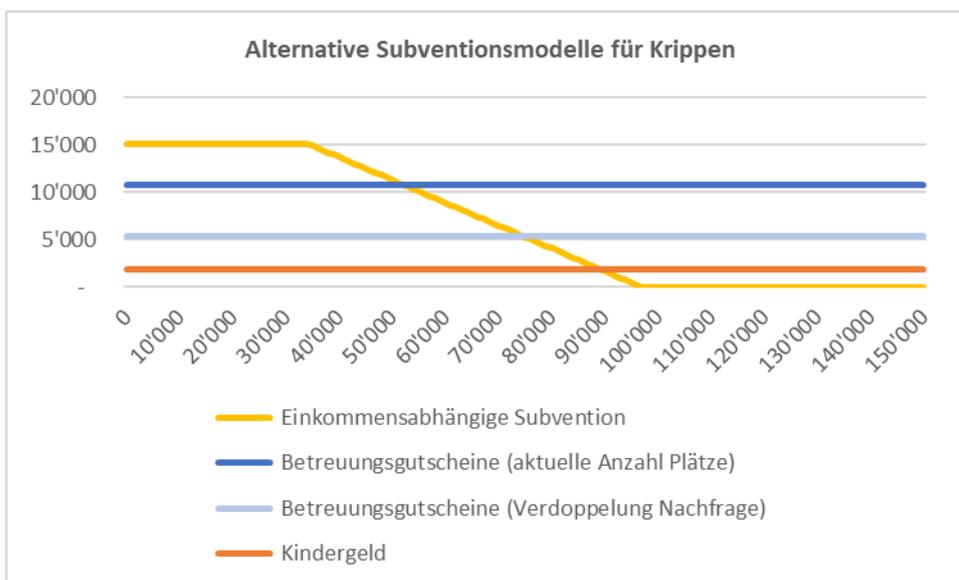
Für die ganze Schweiz liegen weder Zahlen zu den Subventionen noch Zahlen zu den Krippenplätzen vor. Es ist deshalb wiederum nötig, mit den Zahlen für die Stadt St.Gallen als Illustration zu arbeiten.²² Die Stadt St.Gallen zahlt im Moment jährlich 6.52 Millionen Franken für 440 subventionierte Krippenplätze. Die öffentlichen Kinderkrippen haben insgesamt 580 Plätze. Pro subventionierten Platz werden damit aktuell rund 15'000 Franken an Subventionen gezahlt, pro Krippenplatz rund 11'000 Franken (Abbildung 5.9). Mit der Einführung von Betreuungsgutscheinen dürfte sich allerdings auch

²¹ Z.B. vorgeschlagen in: Marco Salvi (in Zusammenarbeit mit Monika Engler, Verena Parzer-Epp, Patrik Schellenbauer und Claudia Wirz) (2015), Gleichstellung. Warum der Arbeitsmarkt nicht versagt, Zürich, Avenir Suisse.

²² Die Zahlen stammen aus: Kanton St.Gallen (2018), Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Kanton St.Gallen, Bericht der Regierung vom 14. August 2018, und aus: Luca Ghiselli (2018), Der St.Galler Stadtrat will mehr Geld für Krippenplätze ausgeben, St.Galler Tagblatt vom 3.10.2018.

die Nachfrage nach Plätzen erhöhen. Bei einer fixen Beitragssumme müsste der Beitrag pro Platz entsprechend reduziert werden, z.B. auf die Hälfte bei einer Verdoppelung der Nachfrage (wie in Abbildung 5.10 gezeigt). Damit läge der Betreuungsgutschein noch bei etwa 5'000 Franken, das zusätzliche «Kindergeld» bei knapp 2'000 Franken. Der Anreizeffekt einer solchen Subvention dürfte klein sein. Allerdings fallen bei Betreuungsgutscheinen die einkommensabhängigen Tarife weg, womit die Grenzbesteuerung auf zusätzlichem Einkommen sinken würde, wie im nächsten Kapitel gezeigt.

Abbildung 5.9: Verschiedene Subventionsmodelle, nach massgeblichem Einkommen



Quelle: eigene Berechnungen, siehe Text für Details.

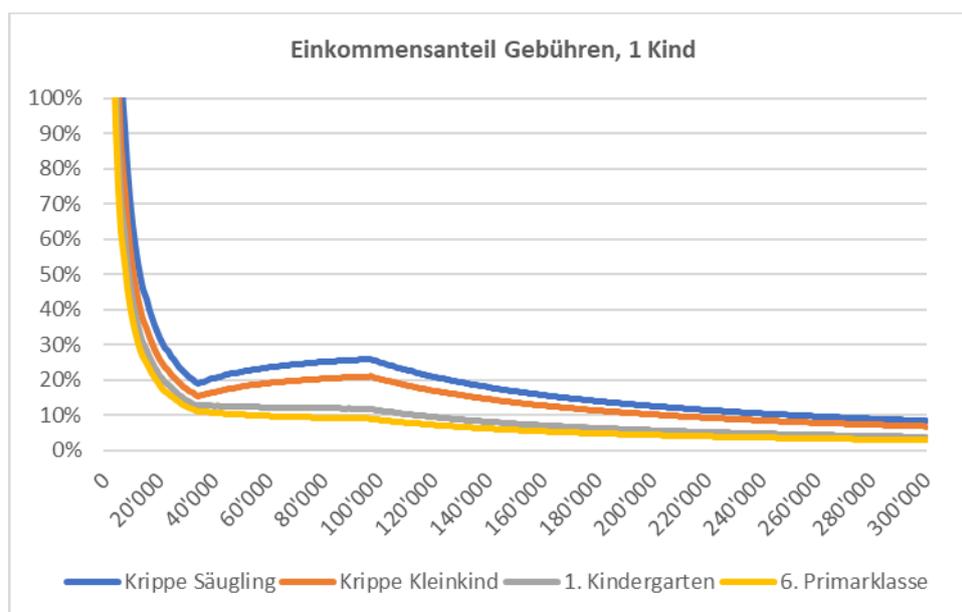
6 // Finanzielle Anreize für Doppelverdiener

Ziel der einkommensabhängigen Gebühren ist eine Verbilligung der externen Kinderbetreuung für Haushalte mit tiefen Einkommen. Vollkosten von über 20'000 Franken für die ganzjährige Betreuung eines Kleinkindes stellen eine grosse finanzielle Last dar, welche sich ohne Subventionen nur Haushalte mit hohen Einkommen leisten könnten. Auch inklusive Subventionen bleibt die Finanzierungslast für tiefe Einkommen sehr hoch. Die einkommensabhängige Ausgestaltung der Subventionen verstärkt allerdings die Progressionseffekte und reduziert den Anreiz zum Arbeiten bei den höheren Einkommen, was dem Ziel der Förderung der Erwerbstätigkeit zuwiderläuft. Die folgenden Berechnungen dokumentieren diese Durchschnitts- und Grenzbelastungen für verschiedene Einkommen. Im Zentrum stehen dabei die Effekte für verheiratete Doppelverdiener Ehepaare, welche ihre Kinder extern betreuen lassen. In Kapitel 8 folgen Vergleiche mit einem System der Individualbesteuerung.

6.1 // Tarifstruktur nach massgeblichem Einkommen

Die in Abbildung 5.6 gezeigte einkommensabhängige Tarifstruktur ergibt im Vergleich zum massgeblichen Einkommen prozentuale Belastungen, welche bei sehr hohen Werten starten, dann sinken, dann ansteigen und ab einem massgeblichen Einkommen über 100'000 Franken wieder sinken (Abbildung 6.1). Bei einem massgeblichen Einkommen von 100'000 Franken liegt die finanzielle Belastung für die externe Betreuung eines Säuglings bei rund 25%. Dabei ist allerdings noch nicht berücksichtigt, dass die Kosten für die externe Kinderbetreuung bis zu einer gewissen Höhe steuerlich abzugsfähig sind. Die Wechselwirkungen mit dem System der Einkommenssteuern werden in Kapitel 6.2 näher betrachtet.

Abbildung 6.1: Anteil Gebühren am massgeblichen Einkommen, 1 Kind

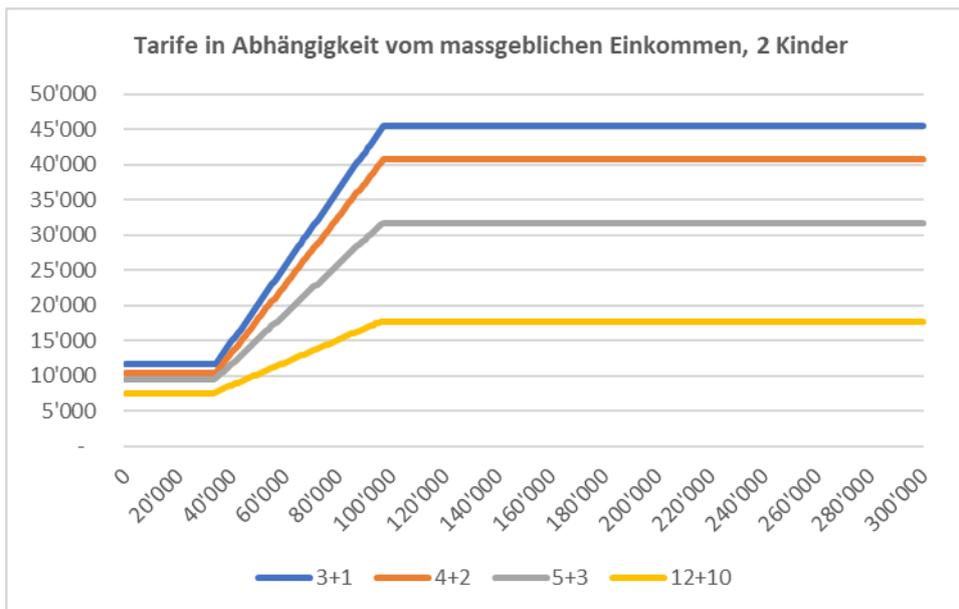


Quelle: Stadt SG, eigene Berechnungen, siehe Text für Details. Tarife gültig ab 1.8.2019.

Bei zwei Kindern erhöhen sich die Kosten und die prozentuale Belastung, wobei das exakte Ausmass vom Alter der Kinder abhängt. Abbildungen 6.2 und 6.3 zeigen Beispiele mit Kindern, welche

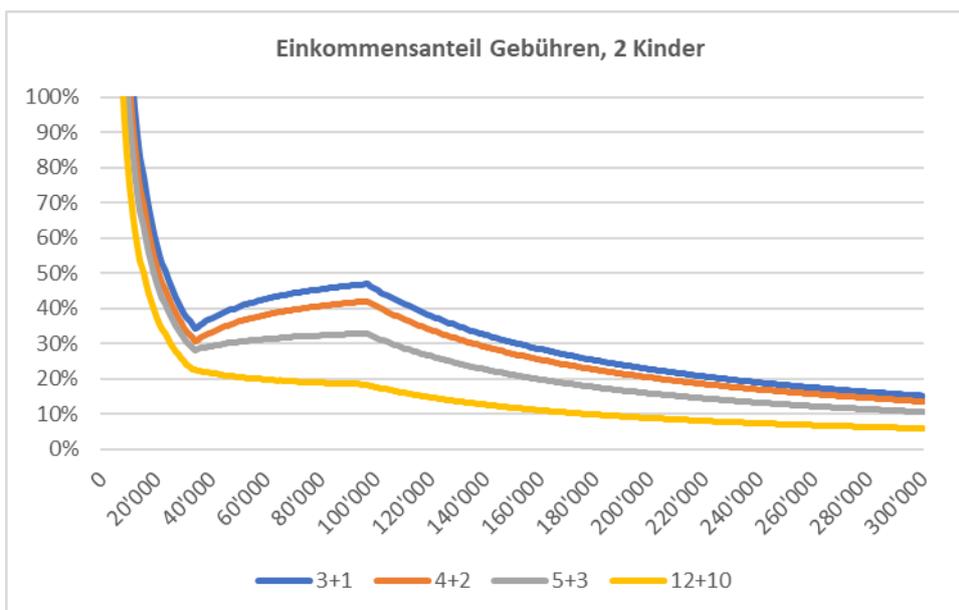
altersmässig zwei Jahre auseinander liegen. In diesem Fall kann die durchschnittliche Belastung des massgeblichen Einkommens auf maximal knapp 50% steigen, dies für ein kombiniertes massgebliches Einkommen von rund 100'000 Franken. Auch bei älteren Kindern ist die Belastung bei massgeblichen Einkommen bis 100'000 Franken mit 20% oder mehr immer noch hoch.

Abbildung 6.2: Gebühren in Abhängigkeit vom massgeblichen Einkommen, 2 Kinder



Quelle: Stadt SG, eigene Berechnungen, siehe Text für Details. Tarife gültig ab 1.8.2019.

Abbildung 6.3: Anteil Gebühren am massgeblichen Einkommen, 2 Kinder



Quelle: Stadt SG, eigene Berechnungen, siehe Text für Details. Tarife gültig ab 1.8.2019.

6.2 // Hohe Grenzbelastung bei externer Kinderbetreuung

Eine höhere Erwerbstätigkeit von Frauen erhöht zwar das Familieneinkommen, führt aber auch zu höheren Steuern und bei externer Betreuung zu zusätzlichen Kosten der Kinderbetreuung. Die effektiven finanziellen Anreize werden durch die Kombination von Gebühren für die Kinderbetreuung, Einkommenssteuern und steuerlichen Abzügen bestimmt. Im Kanton St.Gallen können die Kosten für eine externe Kinderbetreuung aktuell bis zu einem Limit von 7'500 Franken pro Kind von den Steuern abgezogen werden. Bei einem Kleinkind im Alter von zwei bis vier Jahren, das in der Stadt St.Gallen an fünf Tagen eine Kinderkrippe besucht, ergibt sich die in Abbildung 6.4 gezeigte Belastung des Bruttoarbeitseinkommens. Bei tiefen Einkommen ist die Belastung aufgrund der Kosten für die Kinderbetreuung sehr hoch, bei den hohen Einkommen spielen dagegen die Steuern eine wichtigere Rolle.

Abbildung 6.4: Durchschnittsbelastung nach Bruttoeinkommen, Kleinkind in Kinderkrippe



Quelle: Stadt SG, eigene Berechnungen, siehe Text für Details. Tarife gültig ab 1.8.2019.

Bei der Entscheidung über zusätzliche Arbeit und zusätzliches Einkommen ist die Grenzbelastung relevanter als die Durchschnittsbelastung. Abbildung 6.5 zeigt, dass die Grenzbelastung eines zusätzlichen Einkommens von 1000 Franken bei einem Bruttoeinkommen zwischen 80'000 und 150'000 Franken sehr hoch ausfallen kann.

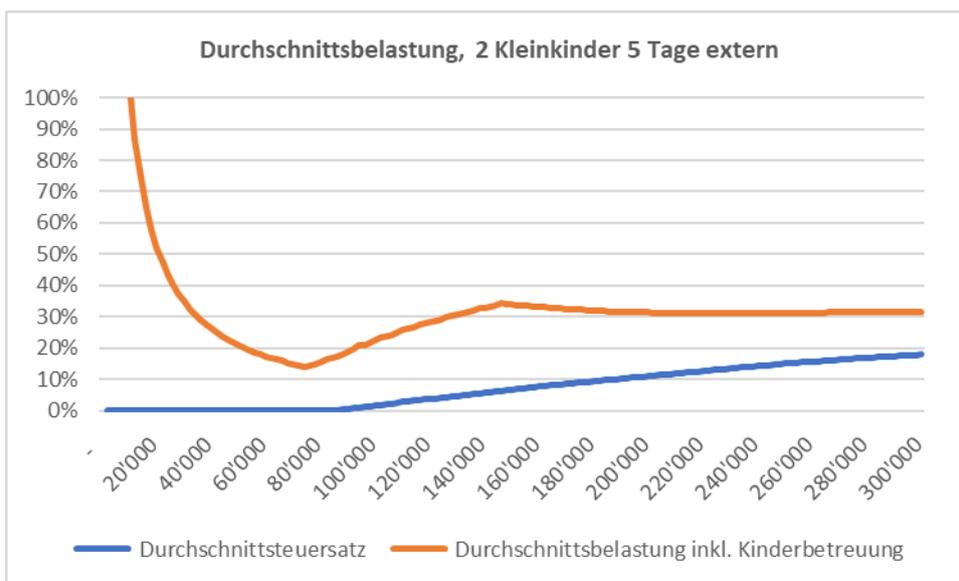
Abbildung 6.5: Grenzbelastung nach Bruttoeinkommen, Kleinkind in Kinderkrippe



Quelle: Stadt SG, eigene Berechnungen, siehe Text für Details. Tarife gültig ab 1.8.2019.

Bei zwei Kindern steigt die durchschnittliche Belastung auf das doppelte (Abbildung 6.6), und auch die Grenzbelastung fällt entsprechend höher aus (Abbildung 6.7).

Abbildung 6.6: Durchschnittsbelastung nach Bruttoeinkommen bei 2 Kindern (2. und 4. Altersjahr)



Quelle: Stadt SG, eigene Berechnungen, siehe Text für Details. Tarife gültig ab 1.8.2019.

Abbildung 6.7: Grenzbelastung nach Bruttoeinkommen bei 2 Kindern (2. und 4. Altersjahr)



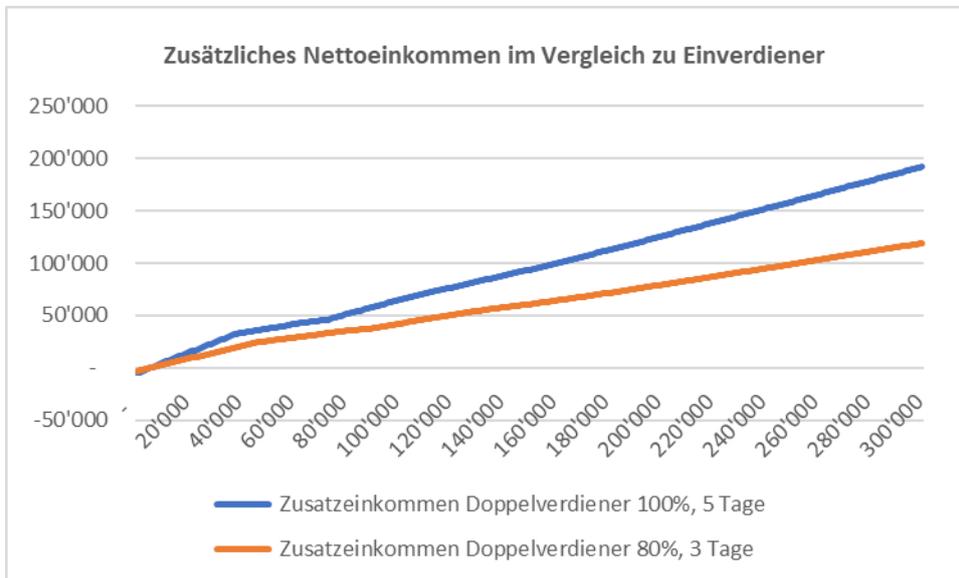
Quelle: Stadt SG, eigene Berechnungen, siehe Text für Details. Tarife gültig ab 1.8.2019.

6.3 // Ein Vergleich von Familienmodellen

In Realität wird sich eine Familie bei der Organisation der Familienform und des Erwerbsverhalten nicht auf Basis der Effekte eines kleinen zusätzlichen Einkommens entscheiden, sondern vielmehr gröbere Modelle vergleichen. Traditionell dominierend ist das Einverdiener Modell, bei dem in der Regel die Frau zuhause bleibt und die Kinderbetreuung übernimmt und der Mann eine Vollzeitstelle innehat. Das Gegenmodell dazu wäre das Modell mit Vollzeitarbeit von Mann und Frau, bei externer Betreuung der Kinder an fünf Tagen in der Woche. Ein Zwischenmodell wäre die Teilzeitarbeit von Mann und Frau, z.B. zu je 80% mit je einem freien Wochentag und der externen Betreuung der Kinder an den drei verbleibenden drei Tagen. Nachdem sich die Familieneinkommen in diesen drei Modellen unterscheiden, muss eine Vergleichsbasis gewählt werden um die Resultate in derselben Grafik darzustellen. Im Folgenden soll dies das Einkommen des Einverdiener Haushaltes sein. Zur Einfachheit soll zudem angenommen werden, dass Mann und Frau bei den Doppelverdiener Haushalten gleichviel verdienen.

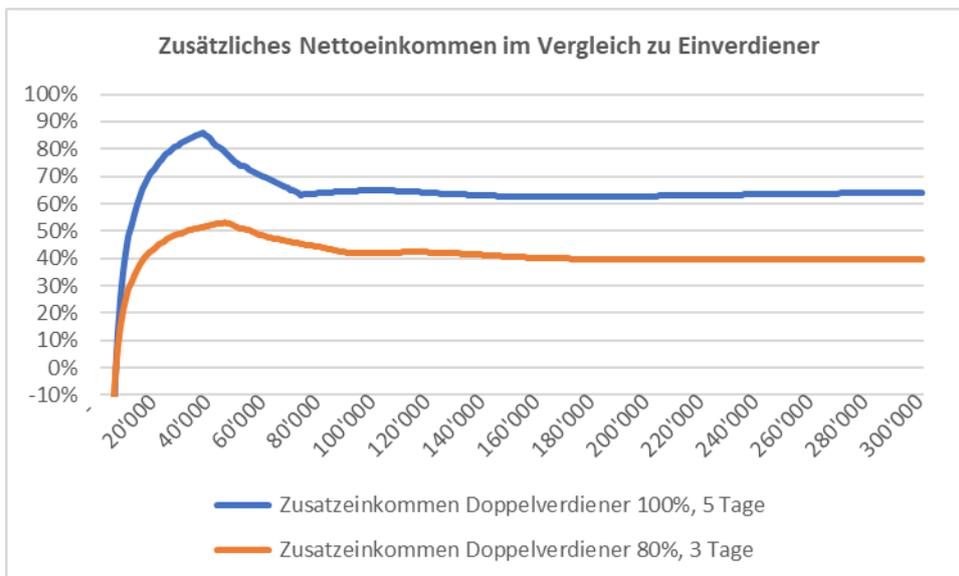
Beim Doppelverdiener Modell mit fünf Tagen externer Kinderbetreuung ist ab etwa 10'000 Franken ein Einkommenszuwachs zu verzeichnen, der zwischenzeitlich abflacht und nach Erreichen der höchsten Tarifstufe der Kinderbetreuung steiler wird (Abbildung 6.8). Dieses Muster wird in Abbildung 6.9 deutlicher, mit Zahlen für das zusätzliche Einkommen in Prozent des Einkommens eines Einverdiener Haushalts. Ein Doppelverdiener Haushalt kann bei einem Säugling und fünf Tagen externer Betreuung bei mittleren und hohen Einkommen etwa 60% mehr Einkommen erzielen als ein Einverdiener Haushalt, dies für ein zusätzliches 100%-Pensum. Beim Modell mit jeweils 80% und drei Tagen externer Betreuung sind es rund 40%, bei einem zusätzlichen Arbeitspensum von 60%. Die Grenzbelastung eines Modellwechsels bleibt damit erträglich. Der Vergleich der Familienmodelle zeigt, dass der Anreiz für eine Erwerbstätigkeit trotz den hohen Kosten für die Kinderbetreuung durchaus vorhanden bleibt.

Abbildung 6.8: Zusätzliches Einkommen bei Doppelverdienern, Kleinkind, nach Familienmodell



Quelle: eigene Berechnungen, siehe Text für Details. Nettoeinkommen nach Abzug Steuern und Kosten für Kinderbetreuung in Abhängigkeit des Bruttoeinkommens eines Einverdienerhaushaltes. Zahlen für Kleinkind.

Abbildung 6.9: Zusätzliches Einkommen (%) bei Doppelverdienern, Kleinkind, nach Familienmodell



Quelle: eigene Berechnungen, siehe Text für Details. Nettoeinkommen (in %) nach Abzug Steuern und Kosten für Kinderbetreuung in Abhängigkeit des Bruttoeinkommens eines Einverdienerhaushaltes.

7 // Effekte über den Lebenszyklus

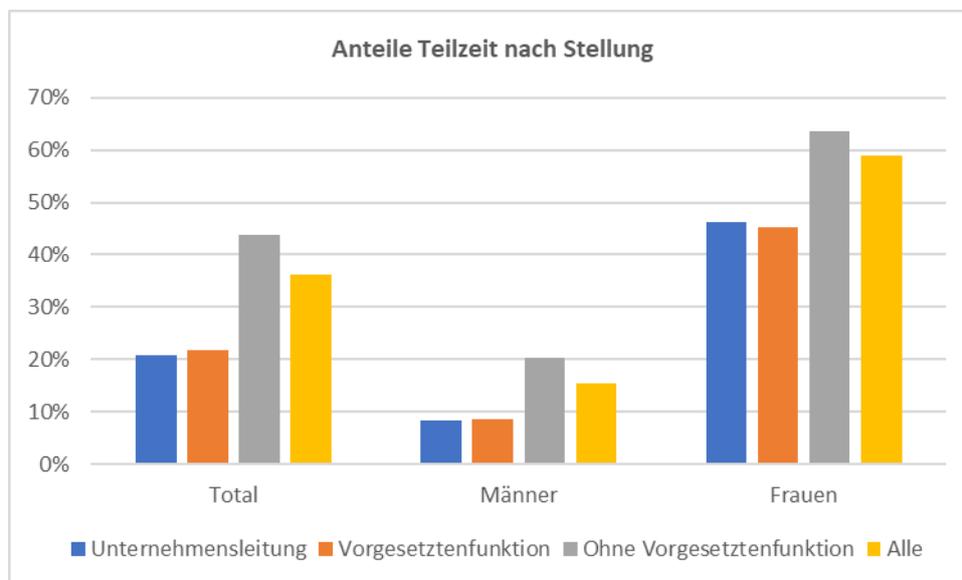
Die kurzfristigen Effekte, welche in Kapitel 6 analysiert wurden, reichen nicht aus, um effektive Nutzen und Kosten einer Erwerbstätigkeit von Frauen zu analysieren. Ein Bruch in der beruflichen Karriere führt nämlich zu zusätzlichen Kosten. Teilzeitarbeit wird in vielen Berufen mit schlechteren Karrieremöglichkeiten bestraft, noch stärker gilt das für längere Arbeitsunterbrüche. In diesem Kapitel werden solche längerfristigen Effekte deshalb ebenfalls berücksichtigt, welche sich über den gesamten Lebenszyklus ergeben.

7.1 // Karrieremöglichkeiten für Frauen

Der Karrierenachteil, welche Mütter hinnehmen müssen, ist breit dokumentiert.²³ Ein Aspekt sind die relativ tiefen Löhne von verheirateten Frauen. Dieses so genannte „Family Wage Gap“ ist auch für die Schweiz dokumentiert.²⁴

Die Verteilung der Angestellten auf berufliche Stellungen ergibt einen ersten Eindruck von der unterschiedlichen Ausgangslage für Frauen und Männer. Wie bereits gezeigt, arbeiten von den männlichen Angestellten nur rund 15% Teilzeit, während es bei den Frauen knapp 60% sind (Abbildung 7.1). Interessanterweise ist der Teilzeitanteil bei den Frauen für alle drei Stellungsniveaus sehr hoch und beträgt auch in den Unternehmensleitungen noch über 45%. Umgekehrt bedeutet das, dass durchaus Stellen in leitender Position mit einem Pensum von weniger als 90% existieren. Allerdings dürften sich diese auf kleinere Unternehmen konzentrieren.

Abbildung 7.1: Anteil Teilzeit, nach beruflicher Stellung



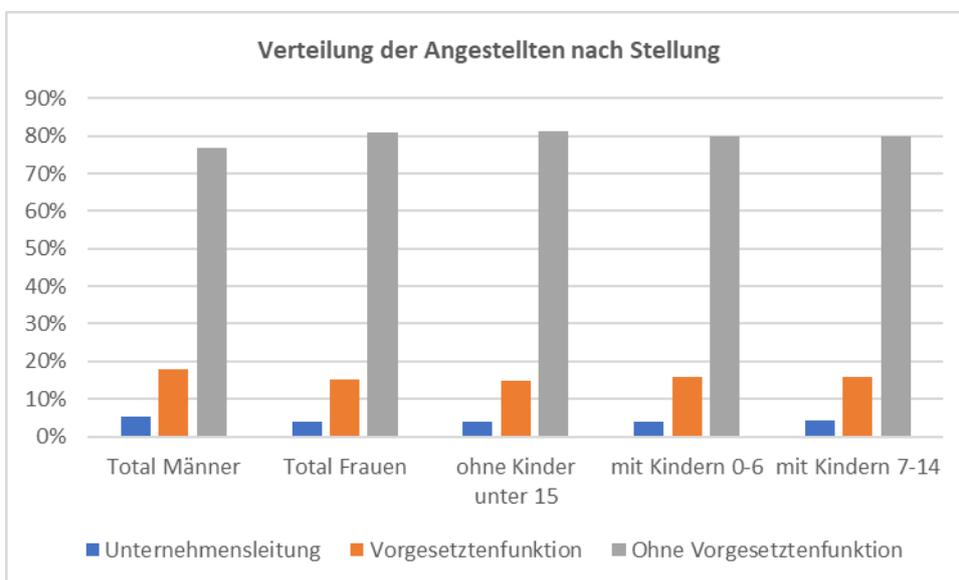
Quelle: BFS.

²³ Siehe z.B. Anne-Marie Slaughter (2015), *Unfinished Business: Women Men Work Family*, Oneworld Publications.

²⁴ Jane Waldfogel (2006), *Understanding the "Family Gap" in Pay for Women with Children*, *Journal of Economic Perspectives* 12(1), p. 137-156.

Etwas überraschend ist zudem der relativ kleine Einfluss von Kindern auf die berufliche Position von Frauen. Werden Voll- und Teilzeitstellen ohne Gewichtung addiert, so liegt der Anteil von Frauen mit Kindern in Führungspositionen sogar noch leicht über demjenigen der Frauen ohne Kinder. Dabei sind allerdings zwei Einschränkungen zu beachten. Erstens ist die Stichprobe bei Frauen mit Kindern in Führungspositionen sehr klein, die Zahlen sind deshalb wenig zuverlässig. Zweitens dürfte es sich auch um die Folge eines Kohorteneffekts handeln: bei Frauen ohne Kinder bis 14 sind die Frauen unter 30 und die Frauen über 50 übervertreten. Bei beiden ist die Wahrscheinlichkeit, eine Führungsposition einzunehmen, kleiner. Junge Frauen haben weniger Berufserfahrung, ältere Frauen gehören zu einer weniger gut ausgebildeten und weniger stark in den Arbeitsmarkt integrierten Generation.

Abbildung 7.2: Verteilung nach beruflicher Stellung

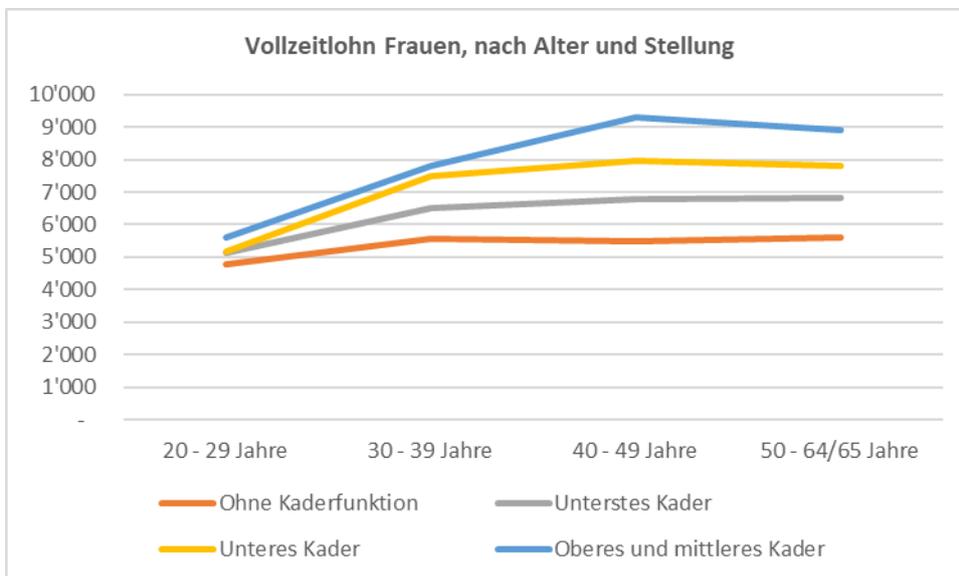


Quelle: BFS.

7.2 // Zu den Löhnen von Frauen

Zahlen zum Lohnverlauf von Frauen in der Schweiz liegen nur begrenzt vor. Das Bundesamt für Statistik (BFS) publiziert Zahlen zum Lohn nach Alter. Dabei werden allerdings zwei Effekte vermischt. Zum einen steigt der Lohn für eine Person mit der Arbeitserfahrung und damit mit dem Alter. Zum anderen unterscheidet sich der Lohn auch zwischen verschiedenen Kohorten. Eine junge Frau ist heute im Durchschnitt besser qualifiziert, als sie es vor 40 Jahren war. Solche Effekte müssten mithilfe ökonomischer Methoden herausgefiltert werden. Im Moment können aber nur die rohen Zahlen des BFS zum monatlichen Bruttolohn nach Alter und nach beruflicher Stellung gezeigt werden (Abbildung 7.3). Der Lohnverlauf für Frauen wird nach 40 Jahren für alle Leitungsfunktionen flach, wohl eine Folge des erwähnten Kohorteneffekts.

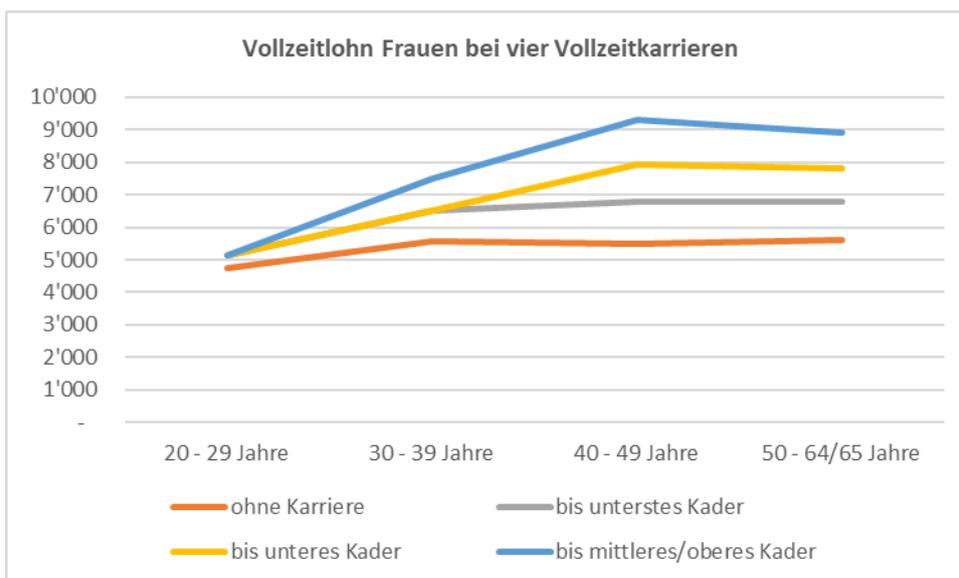
Abbildung 7.3: Vollzeitlohn Frauen, nach Alter und Stellung



Quelle: BfS; monatlicher Bruttolohn nach Alter und beruflicher Stellung.

Ein Aufstieg in eine höhere Funktion ergibt einen höheren Lohn. Unter Einbezug von Karriereeffekten ergibt sich damit ein steileres Lohnprofil. Abbildung 7.4 zeigt vier mögliche Varianten für den Karriereverlauf, jeweils für Vollzeitstellen.

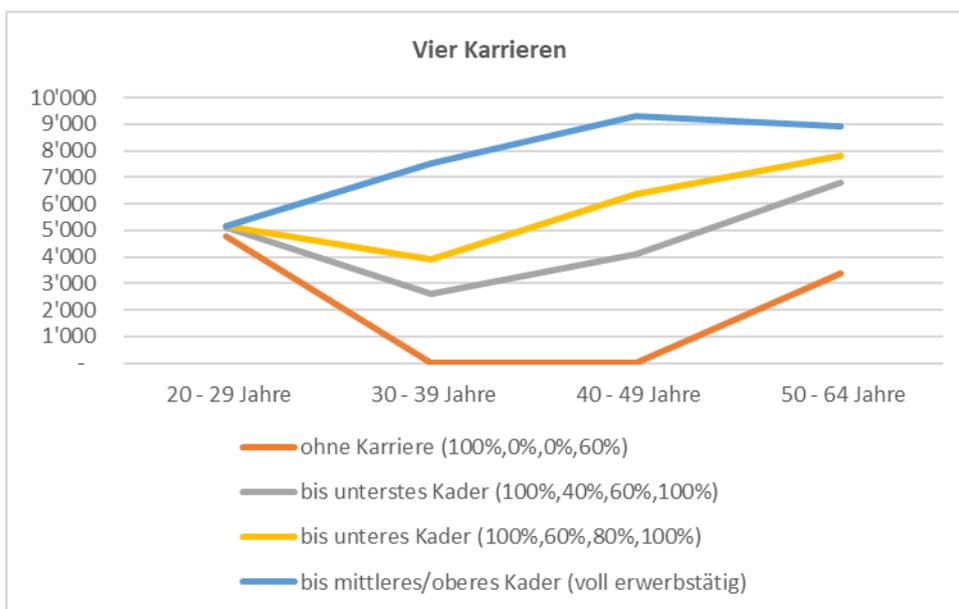
Abbildung 7.4: Vollzeitlohn Frauen bei vier Karrierevarianten



Quelle: eigene Berechnungen; monatlicher Bruttolohn.

Längere Unterbrüche reduzieren die Karrieremöglichkeiten und können damit deutliche Auswirkungen auf den nach dem Unterbruch erzielbaren Lohn haben. Diese schlechteren Karrieremöglichkeiten kommen zur Lohnreduktion aufgrund von Arbeitspause oder Teilzeitarbeit hinzu.²⁵ Anstelle der in Abbildung 7.4 gezeigten Lohnkurven ergeben sich die in Abbildung 7.5 gezeigten möglichen alternativen Kurven. In einer ersten Karrierevariante hört die Frau mit 30 auf zu arbeiten, um sich den Kindern zu widmen. Ab 50 kehrt sie in einem 60%-Pensum an den Arbeitsmarkt zurück. In der zweiten Karrierevariante reduziert die Frau mit 30 ihre Arbeitszeit auf 40%, erhöht sie mit 40 auf 60% und wird ab 50 wieder voll erwerbstätig. Dies soll ihr eine Karriere bis in eine unterste Kaderfunktion erlauben. In einer dritten Karrierevariante wird ein höheres Teilzeitpensum von zuerst 60 und dann 80% gewählt, mit einem Aufstieg in eine untere Kaderfunktionen. Zuletzt wird noch eine volle Karriere mit Aufstieg bis ins mittlere/obere Kader dargestellt. Die Lohnunterschiede über den gesamten Lebenslauf werden nun deutlich grösser.

Abbildung 7.5: Effektiver Lohn Frauen bei vier Karrierevarianten



Quelle: eigene Berechnungen; monatlicher Bruttolohn.

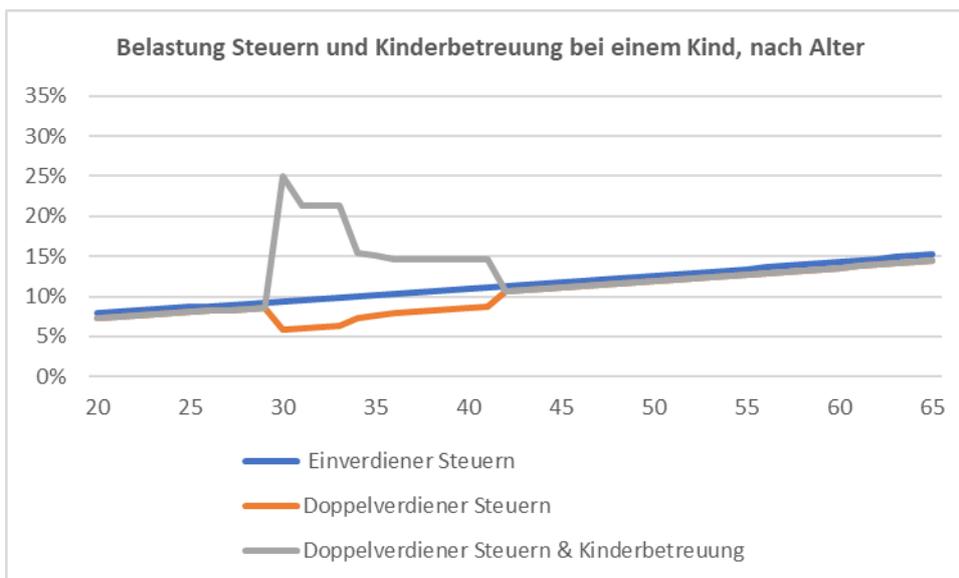
7.2 // Bessere Anreize für egalitäres Paar mit intakten Karrierechancen

In einem nächsten Schritt können die Zahlen zu den Kinderbetreuungskosten und zu den Einkommen nach Lebensjahren kombiniert werden. Abbildung 7.6 zeigt die Belastung mit Steuern und Kinderbetreuungskosten für zwei Beispielhaushalte mit einem Bruttoeinkommen von rund 150'000 Franken. Beim Einverdiener Haushalt verdient ein Ehepartner allein das Einkommen, beim Doppelverdiener Haushalt wird das Einkommen von den beiden Ehepartnern je zur Hälfte beigesteuert. Beim Doppelverdiener Haushalt sind die Steuern aufgrund der zusätzlichen Abzugsmöglichkeiten

²⁵ Siehe z.B. René Levy (2018), Devenir parents ré-active les inégalités de genre: une analyse des parcours de vie des hommes et des femmes en Suisse, Social Change in Switzerland N°14, Mai 2018.

tiefer.²⁶ Im Alter der Eltern zwischen 30 und 42 geht das Kind die ganze Woche in die externe Kinderbetreuung, zu den in Abbildung 5.5 dargestellten Kosten. Dies senkt die Steuerbelastung aufgrund der Abzugsmöglichkeiten für die Kinderbetreuung bis zu einem Limit von 15'000 Franken pro Jahr.

Abbildung 7.6: Durchschnittliche Belastung bei einem Kind, nach Alter der Eltern



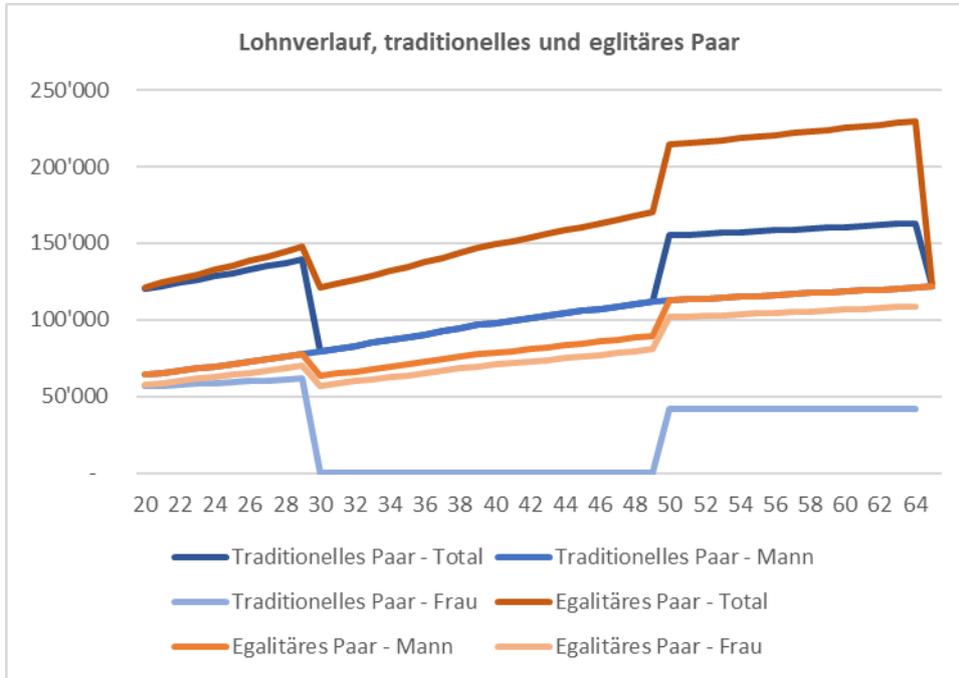
Quelle: eigene Berechnungen; Belastung in % des Bruttoeinkommens für Einverdiener-Ehepaar und Doppelverdiener-Ehepaar mit einem im Alter von 45 kombinierten Einkommen von rund 150'000 Einkommen, bei mit Alter steigendem Einkommen.

In einem nächsten Schritt gilt es, die Zahlen zu einem realistischen Lohnverlauf von Männern und Frauen mit den Zahlen zu Steuern und Kinderbetreuungskosten zu kombinieren. Dabei sollen zwei Paare verglichen werden. Beim ersten Paar arbeitet der Mann zu 100% und macht Karriere bis ins untere Kader. Die Frau bleibt zwischen 30 und 49 zuhause und kümmert sich um die beiden Kinder. Danach arbeitet sie bis 64 in einem 60%-Pensum ohne Karrieremöglichkeiten (Abbildung 7.7). Beim anderen Paar machen beide Karriere bis ins untere Kader, arbeiten aber zwischen 30 und 49 nur zu 80% und betreuen an zwei Tagen die beiden Kinder. Ab 50 arbeiten beide wieder 100%. Die Karrieremöglichkeiten werden durch das Teilzeitpensum annahmemässig nicht beeinträchtigt.

In den ersten Jahren der Kinderbetreuung sinkt das Nettoeinkommen des modernen Paares praktisch auf das Niveau des Einkommens des traditionellen Paares, was eine Belastung inklusive reduzierter Arbeitszeit von bis zu 100% anzeigt (Abbildung 7.8). Allerdings ist die Belastung nur in wenigen Jahren so hoch. In den restlichen Jahren resultiert für das egalitäre Paar ein deutlich höheres Nettoeinkommen. Über den gesamten Lebenszyklus verdient das egalitäre Paar ab 30 etwa 33% mehr als das traditionelle Paar (abdiskontiert mit 2%).

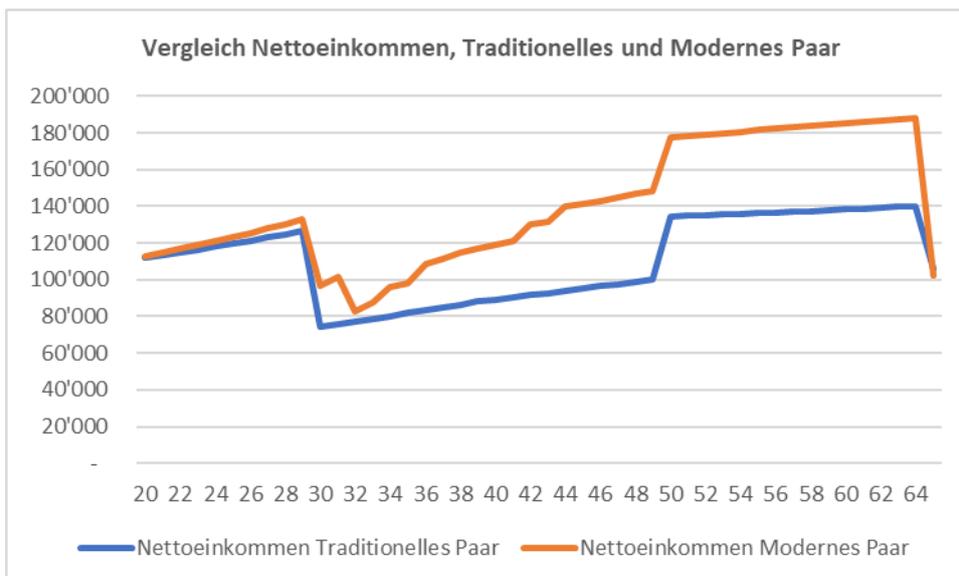
²⁶ Damit handelt es sich hier nicht um den für die Berechnung der Heiratsstrafe relevanten Vergleich, welcher ein verheiratetes mit einem unverheirateten Paar vergleicht.

Abbildung 7.7: Lohnverlauf, traditionelles und egalitäres Paar (intakte Karrierechancen)



Quelle: eigene Berechnungen, siehe Text für Details.

Abbildung 7.8: Nettoeinkommen, traditionelles und egalitäres Paar (intakte Karrierechancen)

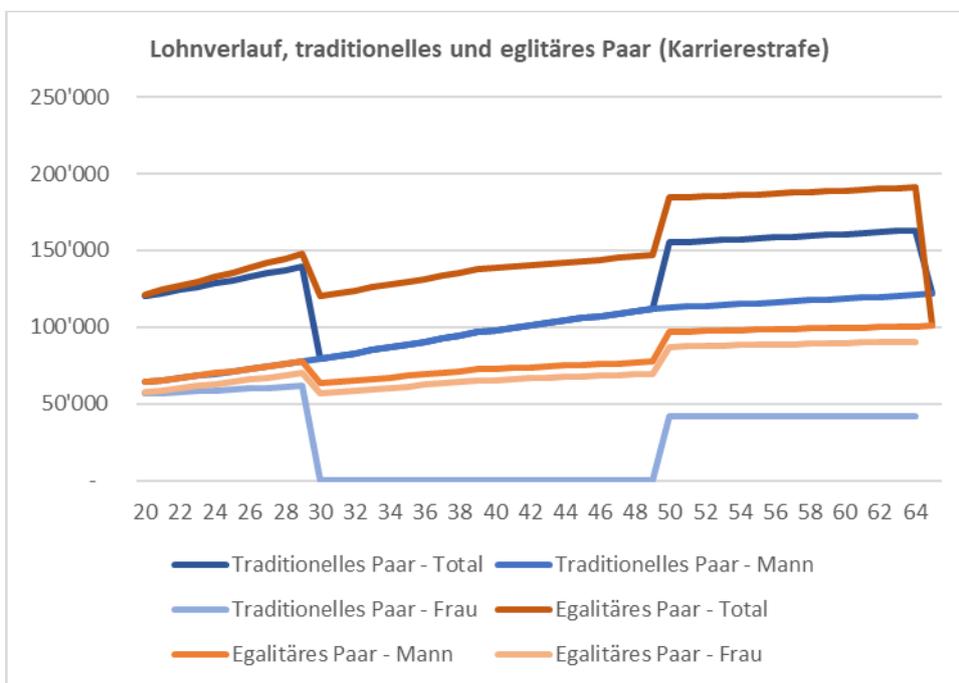


Quelle: eigene Berechnungen; siehe Text für Details.

7.3 // Schlechtere Anreize für egalitäres Paar bei reduzierten Karrieremöglichkeiten

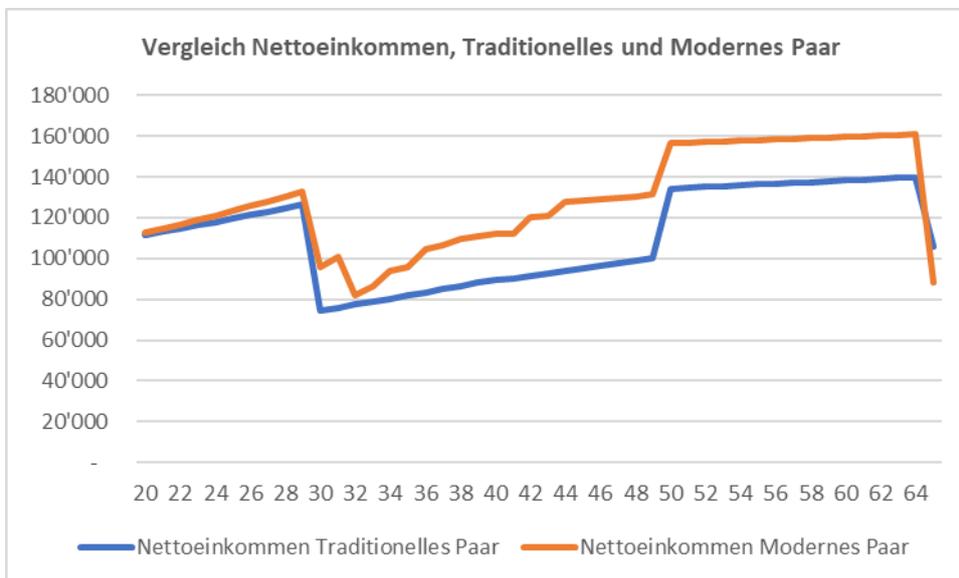
Wird Teilzeitarbeit karrieremässig bestraft, so erhöht dies die Kosten für das egalitäre Paar. Anstelle von Karriereverläufen, welche bis in das untere Kader gehen, sei nun nur noch das unterste Kader erreichbar. Der zeitliche Verlauf der Arbeitsmarkt-beteiligung bleibt derselbe, mit einem Teilzeitpensum von 80% bis 49 für das egalitäre Paar. Der Lohnvorteil des egalitären Paares ist nun klar geschrumpft (Abbildung 7.9). Dazu kommen noch die Kosten der externen Kinderbetreuung. In den ersten Jahren nach Geburt der Kinder sind die Unterschiede zwischen den beiden Paaren noch gross, schrumpfen dann aber aufgrund der besseren Karriereaussichten des Alleinverdieners (Abbildung 7.10). Mit 2% auf das 30. Lebensjahr abdiskontiert resultiert für das egalitäre Paar noch ein Nettoeinkommensvorteil von 21% gegenüber dem traditionellen Paar, dies allerdings bei einem um 40% höheren Arbeitseinsatz.

Abbildung 7.9: Lohnverlauf, traditionelles und egalitäres Paar (reduzierte Karrierechancen)



Quelle: eigene Berechnungen, siehe Text für Details.

Abbildung 7.10: Nettoeinkommen, traditionelles und egalitäres Paar (reduzierte Karrierechancen)



Quelle: eigene Berechnungen; siehe Text für Details.

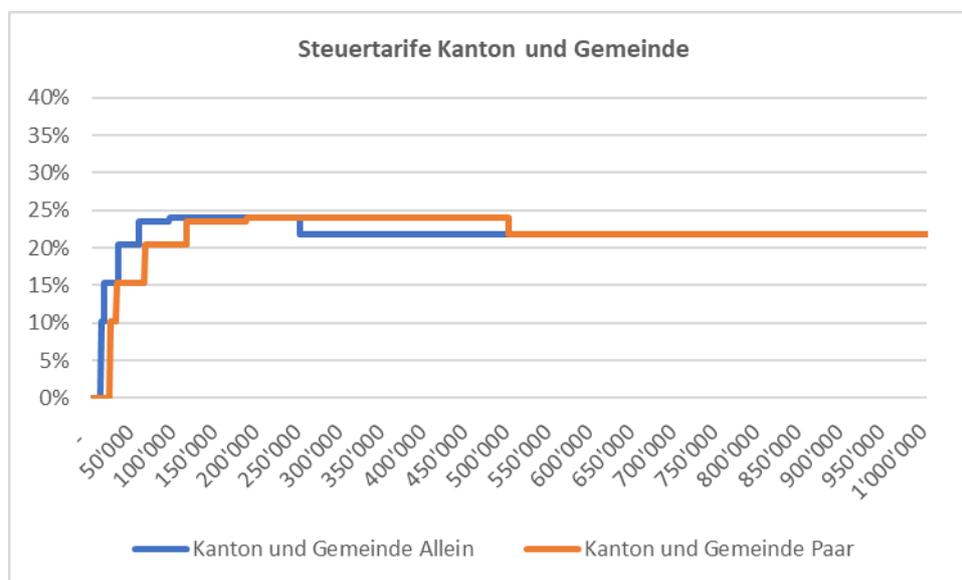
8 // Massnahmen zur Verbesserung der finanziellen Anreize für Doppelverdiener

Als Nächstes sollen die Auswirkungen von zwei Reformen beim System der Einkommenssteuern untersucht werden: erstens eine Umstellung auf die Individualbesteuerung, zweitens eine volle Abzugsfähigkeit der Kosten der externen Kinderbetreuung.

8.1 // Das aktuelle System der Ehepaarbesteuerung

In der Ostschweiz gilt bei der Einkommenssteuer auf Stufe Kanton und Gemeinde das sogenannte Vollsplitting. Dabei werden Ehepaare zwar mit ihrem kombinierten Einkommen besteuert, es kommt aber der Satz des halben Einkommens zur Anwendung. So wird ein Alleinstehender mit einem steuerbaren Einkommen von 50'000 Franken zu einem kantonalen Grenztarif der einfachen Steuer von 8% besteuert. Ein Ehepaar, bei dem beide Ehepartner nach Abzügen je 50'000 verdienen, versteuert die kombinierten 100'000 Franken ebenfalls zu einem Grenztarif von 8%. Bei einem Steuerfuss von 256, der Wert der Stadt St.Gallen für 2019, ergibt das die in Abbildung 8.1 dargestellte Grenzbelastung. Etwas speziell wird die Situation bei einem Einkommen zwischen 250'000 und 500'000 Franken. Ab 250'000 Franken kommt nämlich ein degressiver Tarif zur Anwendung, weshalb die Grenzbelastung für Alleinstehende zwischen 250'000 und 500'000 Franken leicht tiefer ausfällt.

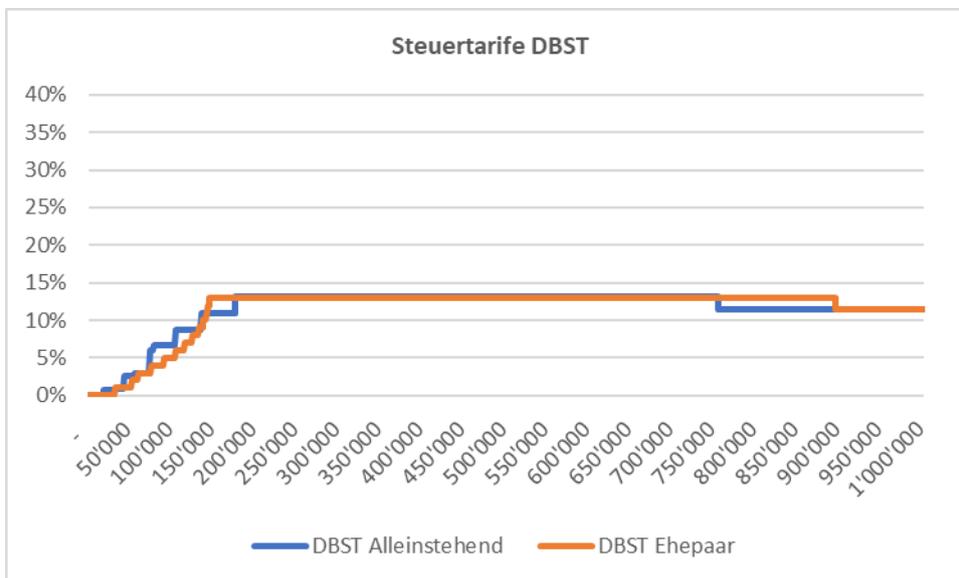
Abbildung 8.1: Tarife Kanton und Gemeinde



Quelle: eigene Berechnungen, Tarife für Stadt St.Gallen mit kombinierten Steuerfuss von 256.

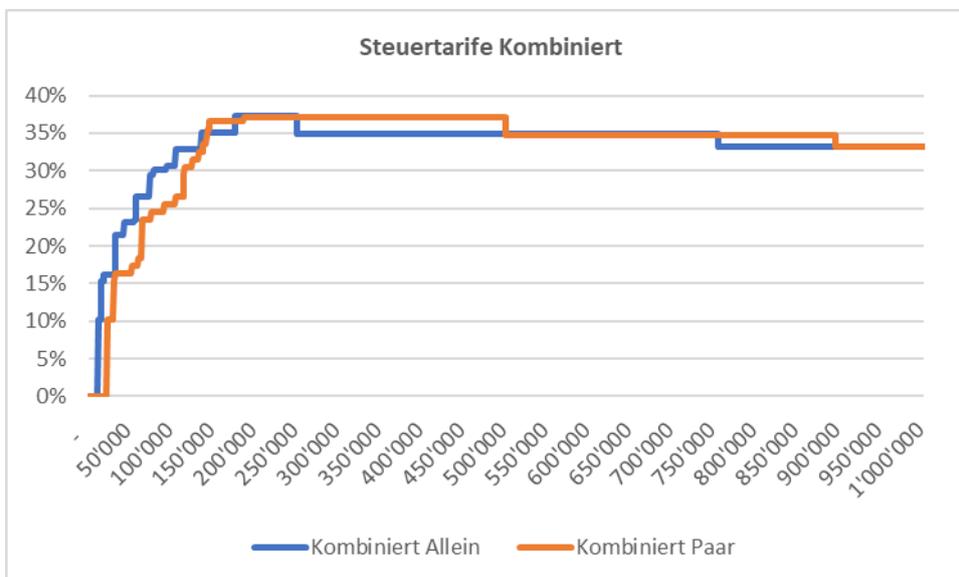
Anders sieht es bei der direkten Bundessteuer aus. Dort kommt zwar auch ein reduzierter Ehepaartarif zur Anwendung. Dieser reduziert die Belastung für Ehepaare jedoch deutlich weniger als das beim Vollsplitting der Fall ist. Der Unterschied zwischen Ehepaartarif und Einzeltarif ist damit deutlich kleiner (Abbildung 8.2). Werden die Tarife von Kanton und Gemeinde sowie Bund kombiniert, ergibt sich die in Abbildung 8.3 dargestellte Grenzbelastung.

Abbildung 8.2: Tarife direkte Bundessteuer



Quelle: eigene Berechnungen.

Abbildung 8.3: Tarife Bund, Kanton und Gemeinde

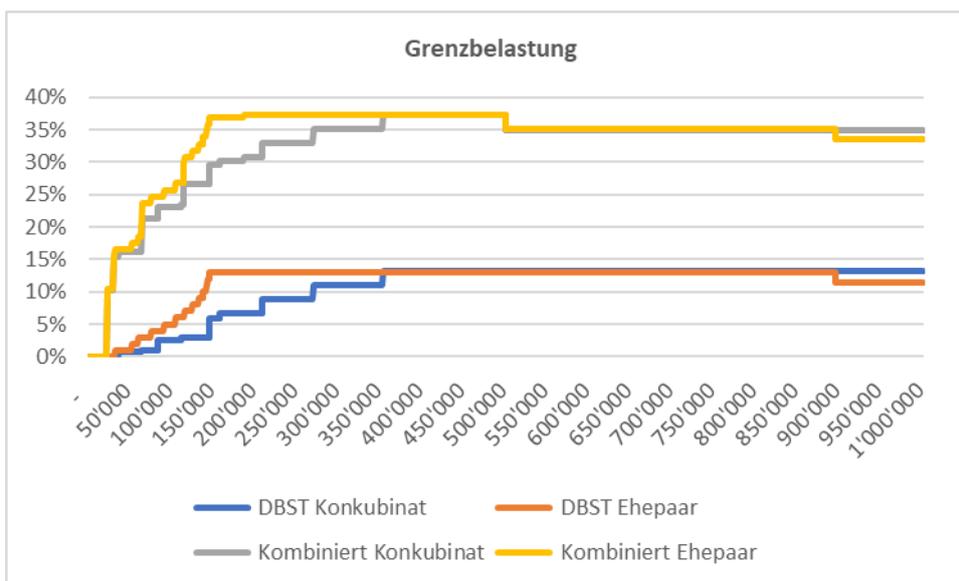


Quelle: eigene Berechnungen, Tarife für Stadt St.Gallen mit kombinierten Steuerfuss von 256.

In einem weiteren Schritt kann die Grenzbelastung eines Ehepaares mit der Grenzbelastung eines nicht verheirateten Paares verglichen werden, welches gleich viel verdient. Bei der direkten Bundessteuer ist die Grenzbelastung des Ehepaares durchwegs höher (Abbildung 8.4). Allerdings erreicht die

Grenzbelastung erst bei einem steuerbaren Einkommen von rund 100'000 Franken die 5%-Schwelle. Bei tieferen Einkommen spielt die direkte Bundessteuer damit kaum eine Rolle.²⁷

Abbildung 8.4: Ehepaar und Konkubinats Paar im Vergleich



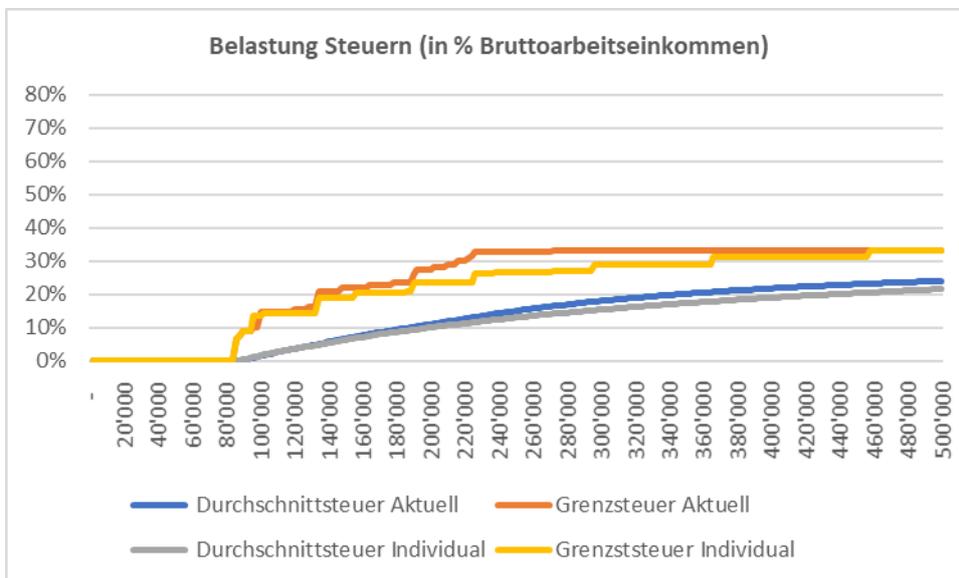
Quelle: eigene Berechnungen, Tarife für Stadt St.Gallen mit kombinierten Steuerfuss von 256.

8.2 // Umstellung auf Individualbesteuerung

Eine Umstellung auf die Individualbesteuerung reduziert die Belastung bei der direkten Bundessteuer für Ehepaare, bei welchen beide Partner Einkommen erzielen. Je gleichmässiger das Einkommen verteilt ist, desto grösser fällt die Entlastung aus. Im Folgenden soll deshalb ein Extremfall betrachtet werden, nämlich ein Ehepaar mit gleichmässig verteiltem Einkommen. Deutliche Entlastungen ergeben sich ab einem kombinierten Bruttoeinkommen von etwa 180'000 Franken und gehen bis etwa 360'000 Franken (Abbildung 8.5). Das gilt natürlich auch bei der kombinierten Betrachtung von Steuern und Kosten für die Kinderbetreuung (Abbildung 8.6).

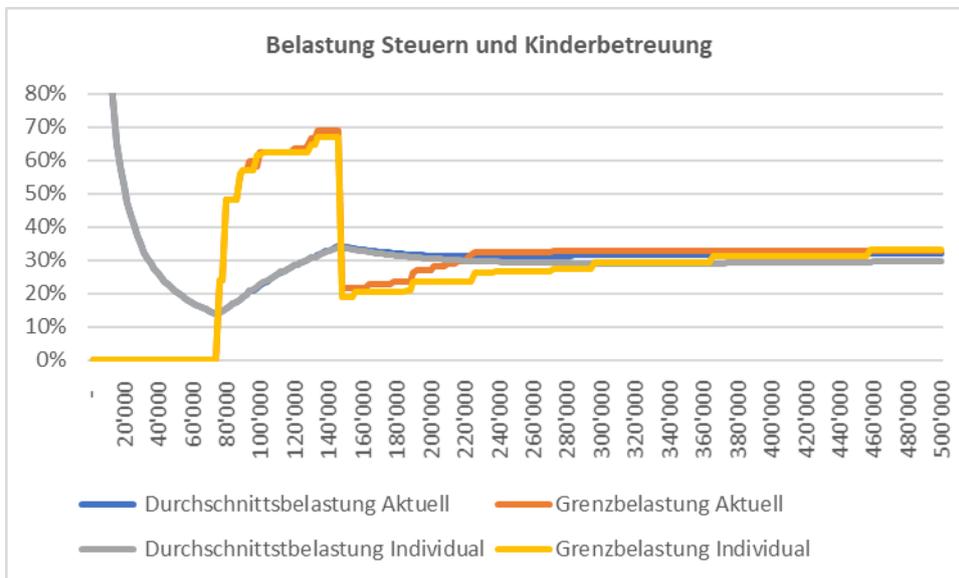
²⁷ Vergleiche für die kombinierte Belastung mit Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern für alle Kantonshauptorte finden sich in: Rudi Peters (2014), Steuerliche Ungleichbehandlung von verheirateten und unverheirateten Paaren in den Kantonen und beim Bund, Bern, Eidgenössische Steuerverwaltung.

Abbildung 8.5: Besteuerung aktuelles System und Individualbesteuerung



Quelle: Stadt SG, eigene Berechnungen, siehe Text für Details.

Abbildung 8.6: Belastung aktuelles System und Individualbesteuerung (2 Kinder)



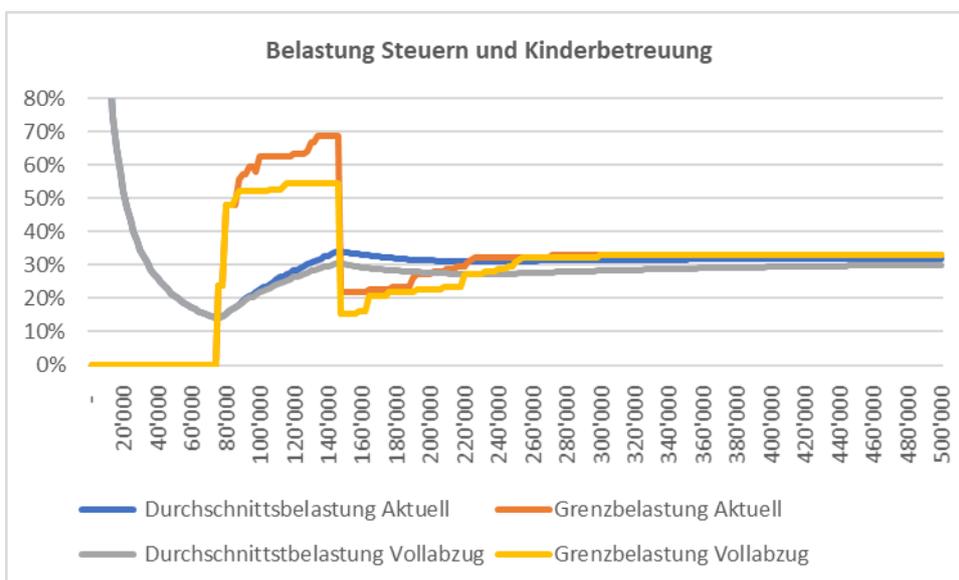
Quelle: Stadt SG, eigene Berechnungen, siehe Text für Details.

8.3 // Höhere Steuerabzüge für Kinderbetreuung

Aktuell können die Kosten für die externe Kinderbetreuung im Kanton St.Gallen nur bis zu einem Maximum von 7'500 Franken pro Kind abgezogen werden. Um die externe Kinderbetreuung finanziell zu fördern, könnten diese Abzüge erhöht werden. Die grössten Effekte würden sich natürlich bei einer vollständigen Abzugsmöglichkeit ergeben. Wie Abbildung 8.6 zeigt, entstehen bei einer vollen Abzugsmöglichkeit bei Bund, Kanton und Gemeinden substantielle Effekte bei der Grenzbelastung ab einem Bruttoarbeitseinkommen von etwa 100'000 Franken. Diese Effekte gehen auch nach dem

Erreichen der maximalen Tarifstufe bei der Kinderbetreuung weiter, da die höheren Abzüge die steuerliche Grenzbelastung senken. Bei der Durchschnittsbelastung kumulieren sich die Effekte und werden ab etwa 150'000 Franken im Verhältnis zum Bruttoeinkommen am grössten. Die Erhöhung der Abzüge wirkt damit etwas stärker als die Umstellung zur Individualbesteuerung, führt allerdings auch bei Kanton und Gemeinden zu deutlich grösseren Steuerausfällen. Diese entfielen für die Ostschweizer Kantone bei einer Umstellung auf die Individualbesteuerung, da sie bereits das Vollsplitting anwenden.

Abbildung 8.6: Belastung aktuelles System und System mit vollen Abzügen (2 Kinder)



Quelle: Stadt SG, eigene Berechnungen, siehe Text für Details.

9 // Effekte eines Ausbaus des Betreuungsangebotes

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sind vor allem die Effekte auf Beschäftigung und Wertschöpfung von Interesse (siehe Abbildung 1.2). Wie hoch diese Effekte ausfallen könnten, muss auf Basis einer Reihe von Annahmen mit empirischen Schätzungen bestimmt werden. In den letzten Jahren wurden verschiedene Studien zu den Beschäftigungseffekten publiziert, in denen das Potenzial von Massnahmen im Bereich Vereinbarkeit Familie und Beruf untersucht wird.

Ausgangspunkt der Schätzungen stellen die Massnahmen dar, mit welchen die Vereinbarkeit von Beruf und Familie verbessert werden soll, seien es Krippen, Tagesstrukturen oder steuerliche Änderungen. Diese Massnahmen lösen Verhaltensänderungen aus, einerseits bei der Kinderbetreuung, andererseits bei der Beschäftigung (in der Regel der Mütter). Die Höhe der Verhaltensänderungen hängt von Elastizitäten ab, welche anhand von ökonometrischen Schätzungen bestimmt werden müssen. Die Massnahmen, die Elastizitäten sowie die Grundgesamtheit der betreuten Kinder und der erwerbstätigen Mütter ergeben zusammen die Auswirkungen auf Kinderbetreuung und Beschäftigung. Daraus lassen sich zuletzt die finanziellen Auswirkungen für den Staat schätzen. Die zusätzlichen Massnahmen sind in der Regel mit zusätzlichen Kosten verbunden, wobei die Kosten zwischen Nutzern und Staat aufgeteilt werden können, sie haben aber auch positive Auswirkungen auf die Steuereinnahmen.

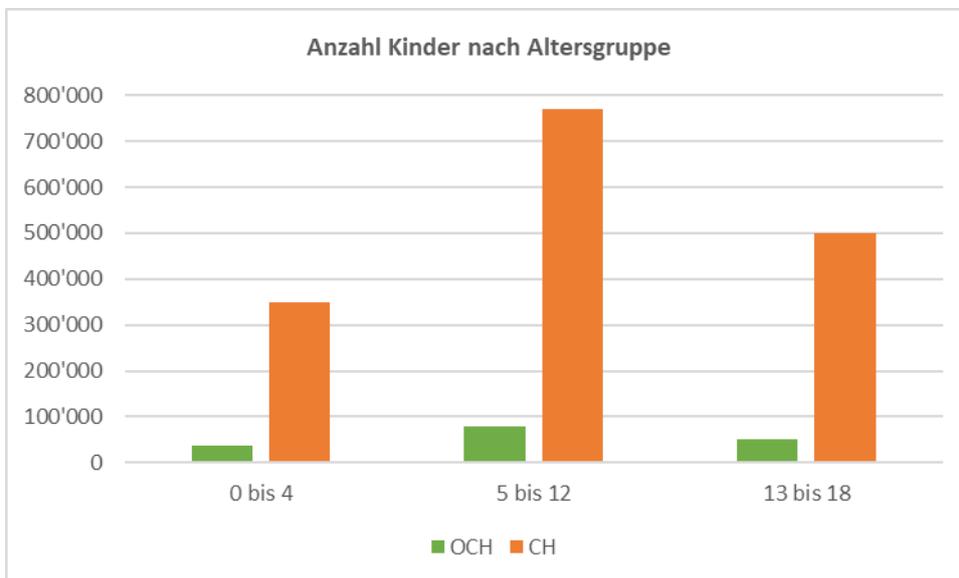
Ein wichtiger Aspekt bei der Beurteilung der Effektivität sind die so genannten Mitnahmeeffekte. Viele Massnahmen, insbesondere Veränderungen bei Tarifen oder bei Steuersätzen, kommen allen Nutzern zugute, d.h. auch denjenigen, welche das Angebot bereits jetzt nutzen. Die Vergünstigungen lösen damit keine Verhaltensänderungen aus, sind aber mit Kosten für den Staat verbunden. Ein weiterer wichtiger Aspekt sind die Substitutionseffekte zwischen institutioneller und nicht-institutioneller Kinderbetreuung. Wird beispielsweise das Angebot an Kinderkrippen ausgebaut, so wird es wahrscheinlich zu einem Rückgang bei anderen Angeboten wie der Betreuung durch Tagesmütter oder Grosseltern kommen. Sowohl Mitnahme- als auch Substitutionseffekte führen dazu, dass die Auswirkungen der Massnahmen weniger gross sind, als dies auf den ersten Blick erwartet werden könnte.

9.1 // Das Potenzial beim Betreuungsbedarf

In der Gruppe der Vorschulkinder gibt es in der gesamten Schweiz rund 350'000 und in den vier Ostschweizer Kantonen rund 36'000 Kinder (Abbildung 9.1). In der Gruppe zwischen 5 und 12 sind es rund doppelt so viele Kinder, in der Gruppe über 13 Jahre wieder etwas weniger.

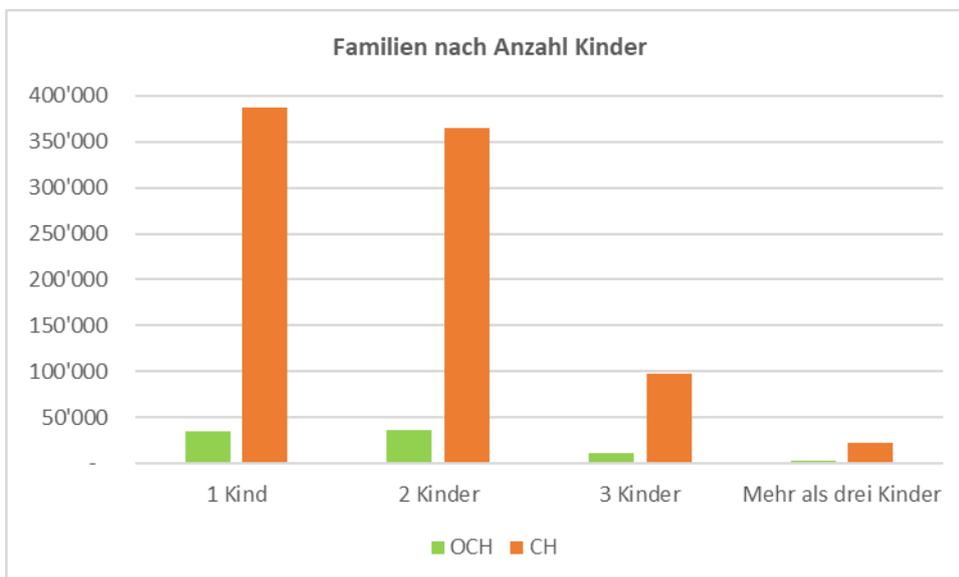
In der Schweiz haben knapp 400'000 Familien ein einziges Kind, in der Ostschweiz sind es rund 35'000 (Abbildung 9.2). Die Zahl der Familien mit zwei Kindern ist in der Schweiz etwas tiefer, in der Ostschweiz dagegen leicht höher. Gesamtschweizerisch haben rund 120'000 Familien drei oder mehr Kinder, in der Ostschweiz knapp 15'000.

Abbildung 9.1: Anzahl Kinder nach Altersgruppe



Quelle: BFS, Fachstelle für Statistik des Kantons St.Gallen; eigene Berechnungen.

Abbildung 9.2: Familien nach Anzahl Kinder



Quelle: BFS, Fachstelle für Statistik des Kantons St.Gallen; eigene Berechnungen.

Nicht alle dieser rund 870'000 Schweizer und 86'000 Ostschweizer Familien haben allerdings Kinder im betreuungsbedürftigen Alter. Um diese Zahl festzustellen, ist zusätzlich eine Unterscheidung nach Altersstruktur nötig (Abbildung 9.3). Wie erwartet liegt das Alter der Kinder meist nahe beisammen, weshalb es bei Mehrkinderfamilien zu einer Konzentration von Beobachtungen in derselben oder benachbarten Altersklassen kommt. Trotzdem greift eine Lösung für eine Altersklasse alleine zu kurz.

Ein Ausbau des Angebots an Krippenplätzen hilft wenig, wenn nicht gleichzeitig die Betreuungsmöglichkeiten der Kindergarten- und Schulkinder verbessert wird.

Abbildung 9.3: Familienstruktur bei 2 Kindern, Ostschweiz

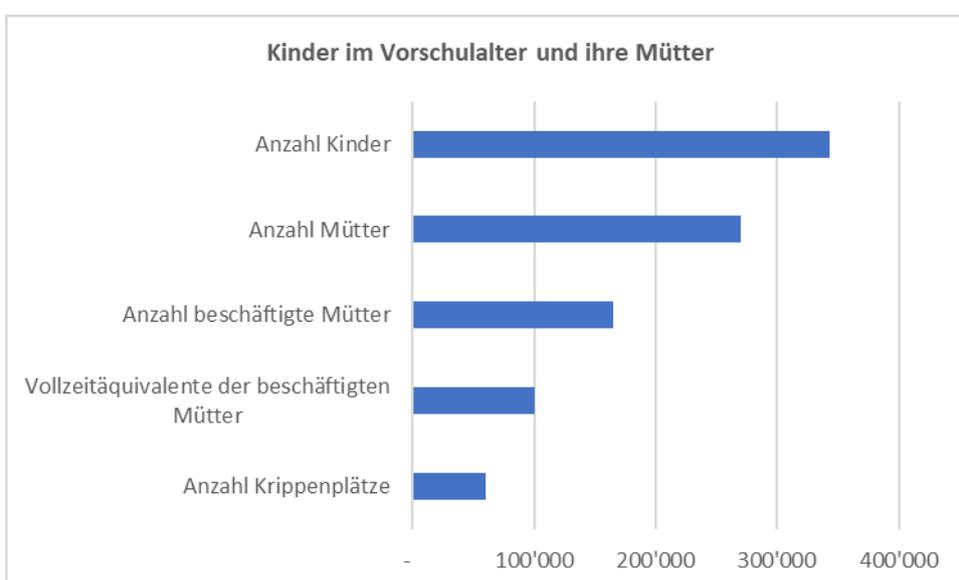
	Jüngeres 0 bis 4	Jüngeres 5 bis 12
Älteres 0 bis 4	6'666	-
Älteres 5 bis 12	7'104	10'185
Älteres 13 bis 18	428	6'640

Quelle: BFS, Fachstelle für Statistik des Kantons St.Gallen; eigene Berechnungen.

9.2 // Beschäftigungseffekte eines Ausbaus der Kleinkindbetreuung

Eine kürzlich publizierte Studie von Claude Jeanrenaud und Alexandra Kis enthält eine komplette und anschauliche Schätzung der Effekte einer Senkung der Kosten von Kinderkrippen und einer Ausweitung des Angebots an Krippenplätzen auf Stufe Schweiz.²⁸ Abbildung 9.4 stellt die relevante Grundgesamtheit dar, auf welche mit den beiden Massnahmen Einfluss genommen werden soll. Es hat in der Schweiz etwa 340'000 Kinder im Vorschulalter, mit rund 270'000 Müttern. Von diesen sind rund 165'000 beschäftigt, bei etwa 100'000 Vollzeitstellen. Krippenvollzeitplätze hat es in der Schweiz laut diesen Schätzungen rund 60'000.

Abbildung 9.4: Die Grundgesamtheit

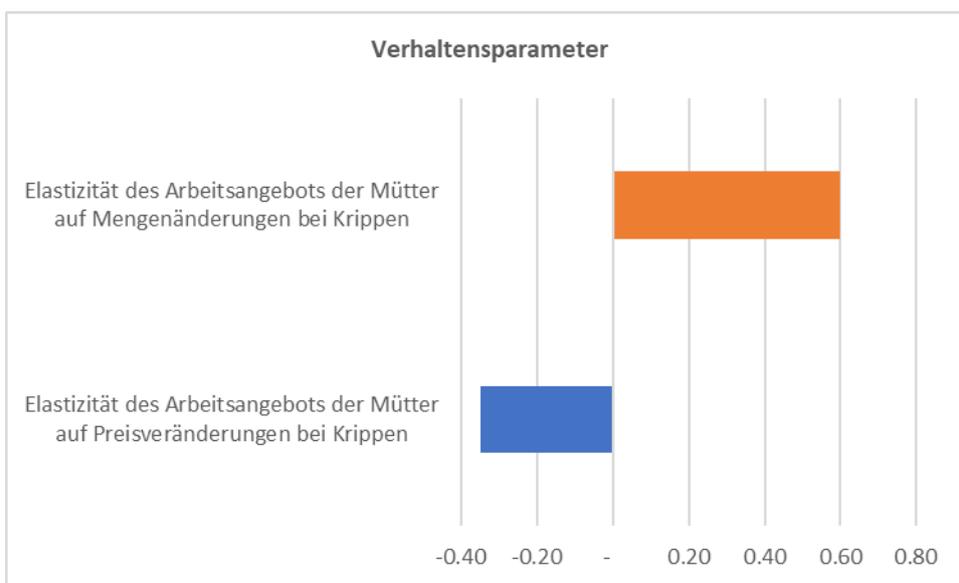


Quelle: Jeanrenaud/Kis (2018); eigene Berechnungen.

²⁸ Claude Jeanrenaud et Alexandra Kis (2018), Coût du placement des jeunes enfants et participation des femmes au marché du travail, Université de Neuchâtel, Publiée dans : Etudier un nouveau mode de financement des structures d'accueil basé sur les incitations et favoriser ainsi la socialisation des jeunes enfants, Etude menée par Pro Familia Suisse, Berne, avril 2019.

In einem zweiten Schritt haben Jeanrenaud und Kis die Elastizitäten auf eine Änderung der Preise und des Angebots bestimmt (Abbildung 9.5). Bei einer Erhöhung der Menge der Plätze um 10% steigt das Arbeitsangebot der Mütter in Vollzeitäquivalenten um 6%, d.h. die Mengelastizität beträgt 0.6. Werden die Preise um 10% reduziert, so steigt das Arbeitsangebot um 3.5%, d.h. die Preiselastizität beträgt -0.35.

Abbildung 9.5: Verhaltensparameter



Quelle: Jeanrenaud/Kis (2018).

In einem dritten Schritt werden die Auswirkungen auf das Arbeitsangebot der Mütter unter verschiedenen Annahmen zu den Veränderungen bei Preisen und Mengen bestimmt (Abbildung 9.6). Eine Ausweitung des Angebots um 10% entspricht 6'000 zusätzlichen Plätzen. Dies führt bei einer Elastizität von 0.6 bei einem Ausgangsniveau von 100'000 Vollzeitstellen zu einer Erhöhung des Arbeitsangebots um rund 6'000 Stellen.²⁹ Bei einer Preissenkung um 10% beträgt die Erhöhung des Arbeitsangebots rund 3'600 Stellen. Da die Krippenplätze in diesem Fall billiger werden, steigt die Nachfrage nach Krippenplätzen im Verhältnis zum zusätzlichen Arbeitsangebot stärker. Für die 3'600 zusätzlichen Stellen braucht es rund 5'000 zusätzliche Krippenplätze.

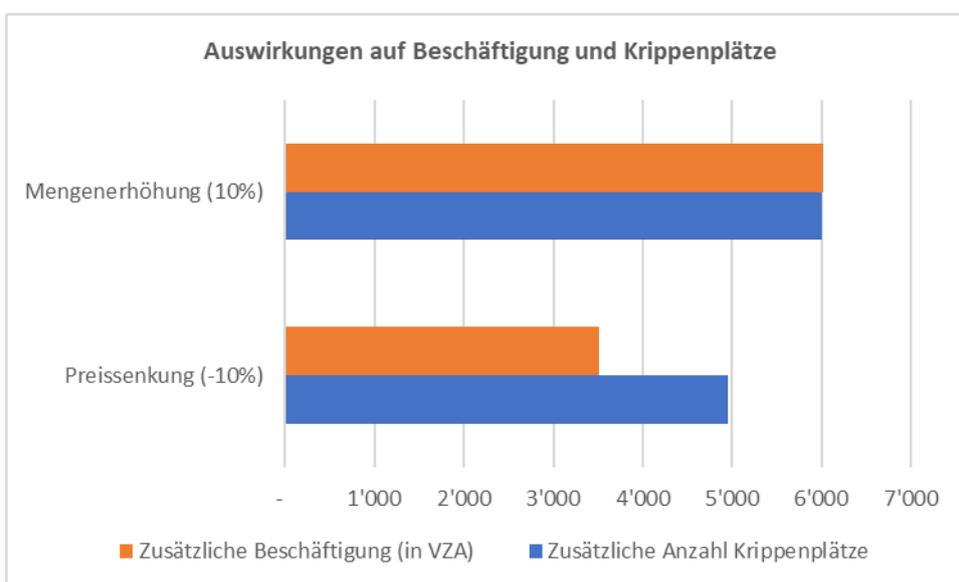
Damit ist eigentlich bereits klar, dass eine Ausweitung des Angebotes die effektivere Massnahme darstellt als die Senkung der Preise. Dies wird durch die Berechnungen zu den finanziellen Auswirkungen weiter bestätigt. Eine Ausweitung der Menge der Krippenplätze um 10% kostet die öffentliche Hand bei einer durchschnittlichen Subvention von 11'000 pro Platz rund 66 Millionen Franken. Pro neu geschaffene Vollzeitstelle wendet der Staat damit 11'000 Franken auf. Bei einer Senkung der Preise kommen zu den Kosten von rund 55 Millionen Franken für die neuen Plätze noch

²⁹ Andere Studien finden ähnlich hohe Effekte, siehe z.B. Susanne Stern, Silvia Banfi und Sergio Tassinari (2006), Krippen und Tagesfamilien in der Schweiz, Bern, Haupt, oder INFRAS (2018). Politik der frühen Kindheit: Wirkungsanalyse Vereinbarkeit / Teilprojekt 2 « bedarfsgerechtes und effizientes Angebot der FBBE », Studie im Auftrag der Jacobs Foundation.

rund 110 Millionen Franken für die Reduktion der Preise hinzu. Eine neue geschaffene Stelle kostet bei dieser Massnahme damit rund 47'000 Franken, d.h. mehr als das Vierfache.

Falls die Steuereinnahmen aus dem zusätzlichen Einkommen der Mütter grösser sind als die 11'000 Franken Kosten pro Vollzeitstelle, würden sogar negative Kosten für die öffentliche Hand resultieren. Das ist durchaus realistisch. Bei einer Preissenkung wäre der finanzielle Effekt für den Staat dagegen mit hoher Sicherheit negativ.

Abbildung 9.6: Auswirkungen auf Beschäftigung und Anzahl Krippenplätze



Quelle: Jeanrenaud/Kis (2018).

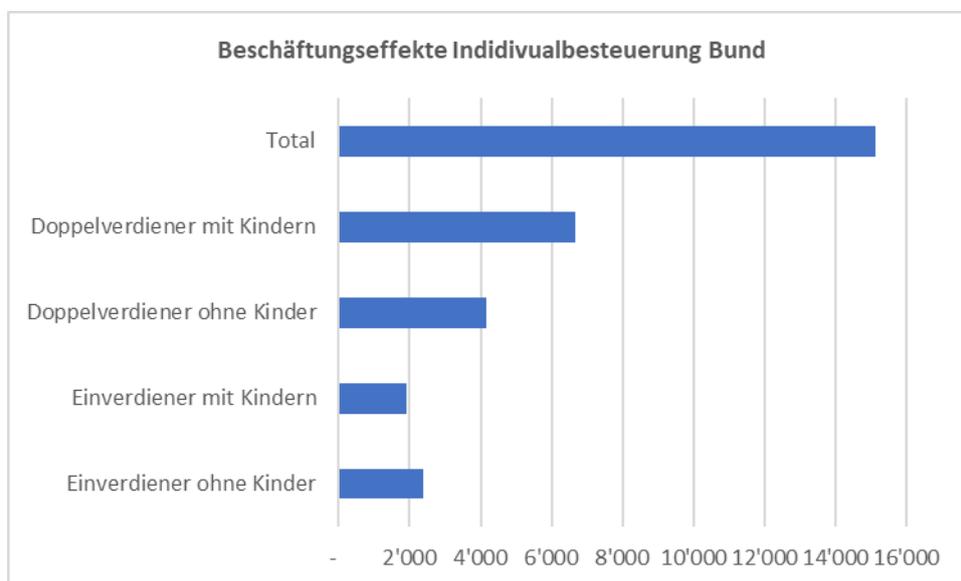
9.3 // Beschäftigungseffekte von steuerlichen Massnahmen

Die Arbeitsanreize von Frauen lassen sich auch über steuerliche Massnahmen verbessern. Zwei Möglichkeiten zu einer Aufhebung der Heiratsstrafe sind die Umstellung auf eine Individualbesteuerung oder die Umstellung auf das Vollsplitting, wie es auch in den Ostschweizer Kantonen praktiziert wird. Zu den Beschäftigungswirkungen einer Umstellung auf die Individualbesteuerung liegen Schätzungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung vor.³⁰ Danach wäre mit positiven Beschäftigungseffekten von rund 2% zu rechnen, was etwa 15'000 Vollzeitstellen entspricht (Abbildung 9.7). Eine kürzliche Schätzung von Ecoplan erhält einen leicht höheren Effekt von 19'000 zusätzlichen Vollzeitstellen bei der modifizierten Individualbesteuerung und für 13'700 Stellen beim Vorschlag des Bundesrates.³¹

³⁰ Mario Morger (2015), Welche Beschäftigungseffekte lösen steuerliche Entlastungen für Ehepaare und Eltern aus?, Arbeitspapier, Bern, Eidgenössische Steuerverwaltung.

³¹ Ecoplan (2019), Auswirkungen einer Individualbesteuerung Vergleich verschiedener Steuersysteme in der Schweiz, Forschungsbericht im Auftrag der Mühler-Möhl Foundation, Bern, Ecoplan.

Abbildung 9.7: Beschäftigungswirkungen einer Umstellung auf die Individualbesteuerung beim Bund



Quelle: Morger (2015).

9.4 // Beschäftigungseffekte eines Ausbaus der Tagesstrukturen

Ein Ausbau der Tagesstrukturen könnte aufgrund der grösseren Zahl der potenziell betroffenen Familien einen deutlich grösseren Effekt auf die Beschäftigung haben als die bisher besprochenen Massnahmen. Während es in der Schweiz rund 420'000 0- bis 4-jährige Kinder gibt, sind es rund 650'000 5- bis 12-jährige. Dazu kommen noch rund 250'000 13- bis 15-jährige. Allerdings haben viele von diesen älteren Kindern kleinere Geschwister, womit Lösungen gefördert werden müssen, welche für die ganze Familie funktionieren. Auch bei den Tagesstrukturen spielen die Finanzierung und die sich daraus ergebenden Anreize eine wichtige Rolle.³² Studien zu den Beschäftigungswirkungen eines Ausbaus der Tagesstrukturen liegen leider keine vor.

9.5 // Weitere Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen

Bei einem Ausbau von Kinderkrippen und Tagesstrukturen kann insgesamt mit einem Anstieg der Beschäftigung von Frauen von vielleicht 50'000 Vollzeitstellen gerechnet werden. Zählt man 20'000 zusätzliche Stellen aufgrund von steuerlichen Verbesserungen hinzu, ergäben sich rund 70'000 zusätzliche Stellen. Bei aktuell rund 1.6 Millionen Vollzeitstellen von Frauen und 4.1 Millionen Vollzeitstellen insgesamt, sind dies allerdings nur rund 4.4% der Stellen von Frauen und 1.7% aller Stellen.

Beim Bruttoinlandprodukt sind ähnliche Effekte zu erwarten, wenn man davon ausgeht, dass die zusätzlich beschäftigten Frauen im Durchschnitt etwa den durchschnittlichen Schweizer Lohn erhalten

³² Ecoplan (2015), Erwerbskompatibilität von Finanzierungsmodellen für Tagesstrukturen im Schulbereich, Schlussbericht zuhanden des Staatssekretariates für Wirtschaft SECO, Bern, Ecoplan.

und die durchschnittliche Arbeitsproduktivität aufweisen. Der Fachkräftemangel wird sich damit nicht alleine über Verbesserungen bei der externen Kinderbetreuung lösen lassen.³³

Beim Ausbau der Kinderbetreuungsplätze ergibt sich allerdings ein doppelter Effekt auf Beschäftigung und Wertschöpfung. Die Kinderbetreuung, welche bisher unentgeltlich erledigt wurde, wird neu von dafür angestellten und bezahlten Personen ausgeführt. Das setzt natürlich voraus, dass die neu zu schaffenden Stellen in den Krippen auch besetzt werden können. Mit anderen Worten ist das Verhältnis zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage zu beachten. Bei der Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Effekte muss zudem beachtet werden, dass die zusätzliche Erwerbstätigkeit von Frauen nicht nur Einkommen generiert, sondern auch Mehrarbeit. Der Zusatznutzen aus dem zusätzlichen Einkommen wird damit deutlich tiefer ausfallen.

³³ Bundesrat (2017), Fachkräfteinitiative. Monitoringbericht 2017, Bern, Bericht des Bundesrates.

10 // Ein Massnahmenkatalog

Basierend auf der empirischen Evidenz, welche in dieser Studie präsentiert wurde, kann folgender Massnahmenkatalog zusammengestellt werden:

1. Ein Ausbau der Angebote zur externen Kinderbetreuung fördert das Arbeitsangebot von Frauen und weist ein sehr gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis auf. Die vorhandene Evidenz zeigt, dass die daraus zu erzielenden zusätzlichen Steuereinnahmen den zusätzlichen Kosten in etwa entsprechen oder diese sogar übersteigen können. Allein aus diesem Grund ist ein Ausbau des Angebots der externen Kinderbetreuung zu empfehlen. Noch grössere positive Effekte als mit einem erhöhten Angebot von Krippenplätzen sollten sich mit einem Ausbau der Tagesstrukturen an Kindergärten und Schulen erreichen lassen, da die entsprechenden Altersgruppen zahlenmässig grösser sind und die entsprechenden Angebote deutlich kostengünstiger sein sollten.

2. Bei den Kosten der externen Betreuung fallen vor allem die hohen Kosten bei den Tagesstrukturen auf, während die Kosten bei den Kinderkrippen im internationalen Vergleich nicht als sehr hoch erscheinen. Es sollte deshalb untersucht werden, ob bei den Tagesstrukturen nicht Kosteneinsparungen möglich wären.

3. Das aktuelle Subventionssystem wird aufgrund seiner Anreizeffekte zwar oft kritisiert, Alternativen haben aber ebenfalls ihre Nachteile. Würden die aktuellen einkommensabhängigen Subventionen durch allgemeine Betreuungsgutschriften ersetzt, müsste das Finanzierungsvolumen wohl deutlich erhöht werden. Neu würden auch Haushalte mit hohem Einkommen in den Genuss von Subventionen kommen, wobei die Subventionen für diese Haushalte nur von marginaler Bedeutung wären und die Erwerbsanreize damit kaum beeinflussen würden. Umgekehrt würde die jetzt bereits hohe Finanzierungslast bei Haushalten mit tiefem Einkommen noch weiter steigen. In einer dynamischen Perspektive, welche die Anreize über den ganzen Lebenszyklus betrachtet, sind die negativen Erwerbsanreize im aktuellen System zudem kleiner als sie in einer statischen Sicht erscheinen.

4. Eine dynamische Sicht ist auch nötig, um die vollen Auswirkungen von Karriereunterbrüchen bei Frauen zu analysieren. Die Konzentration auf die Familie und die Aufgabe der Erwerbstätigkeit können in der kurzen Frist zwar als vorteilhaft erscheinen. Die vollen Kosten zeigen sich aber erst über den gesamten Lebenszyklus, mit Lohneinbussen auch nach der Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit.

5. Firmen können die Anreize für eine kontinuierliche Erwerbstätigkeit von Frauen ebenfalls verbessern. Erleichterungen für Teilzeitmodelle, flexible Arbeitszeiten und die Möglichkeit für Homeoffice verbessern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Eine Verbesserung der Karrieremöglichkeiten bei Teilzeit wäre ebenfalls wünschenswert.

6. Die relativ starke Besteuerung von Zweiverdiener Ehepaaren bei der direkten Bundessteuer (Heiratsstrafe) reduziert den Anreiz, zusätzliches Erwerbseinkommen zu erzielen. Das trifft in der Regel die Ehefrau, da die 100%-Stelle des Mannes oft gesetzt ist. Eine Reform ist damit sowohl aus Effizienz- als auch aus Verteilungsgründen angezeigt. Individualbesteuerung und das bei den Kantonen übliche Vollsplitting stellen valable Alternativen dar. Die Arbeitsanreize liessen sich mit einer vollen steuerlichen Abzugsfähigkeit der Kosten der externen Kinderbetreuung weiter verbessern.