

Kosten und Nutzen lokaler Familienzeitpolitik

Kurzfassung

Gutachten

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Referat 201
Glinkastr. 24
10117 Berlin

Ansprechpartner:

Dr. Wido Geis
Dr. Bernhard Koldert
Prof. Dr. Axel Plünnecke
Dr. Michael Thöne

Köln, 18.09.2017

Kontaktdaten Ansprechpartner

Prof. Dr. Axel Plünnecke
Telefon: 0221 4981-701
Fax: 0221 4981-99701
E-Mail: pluennecke@iwkoeln.de

Dr. Wido Geis
Telefon: 0221 4981-705
Fax: 0221 4981-99705
E-Mail: geis@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Postfach 10 19 42
50459 Köln

Dr. Michael Thöne - Geschäftsführer
Telefon: 0221 139751-0
Fax: 0221 139751-11
E-Mail: thoene@fiffo-koeln.de

FiFo Köln - Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln
Postfach 13 01 36
50495 Köln

Inhaltsverzeichnis

1	Familienzeitpolitik – eine Investition in die Zukunft.....	4
1.1	Familienzeitpolitik als Gemeinschaftsaufgabe	4
1.2	Zeitpolitik wirkt!	6
1.3	Lokale Familienzeitpolitik rechnet sich	7
2	Effekte ausgewählter Maßnahme auf die Zeitgestaltung der Familien und die öffentlichen Haushalte	10
2.1	Ausweitung der Betreuungszeiten in Kitas, Kindergärten und Schulen.....	10
2.1.1	Bedeutung für die Zeitgestaltung der Familien.....	10
2.1.2	Fiskalische Effekte längerer Betreuungszeiten	13
2.2	Koordinierung und Bezuschussung von Betreuungsangeboten zu Randzeiten.....	16
2.3	Sicherung von Schulwegen.....	19
2.4	Ausbau des ÖPNV-Angebots zu typischen Arbeitszeiten	22
2.5	Flexibilisierung der Arbeitszeit.....	25
2.6	Flexibilisierung des Arbeitsorts	28
3	Weitere Schritte.....	30
	Tabellenverzeichnis.....	32
	Abbildungsverzeichnis	32

1 Familienzeitpolitik – eine Investition in die Zukunft

1.1 Familienzeitpolitik als Gemeinschaftsaufgabe

Zeit ist ein entscheidender Faktor dafür, wie gut das Familienleben gelingt. Kommt es zu Zeitkonflikten und Stress, schadet das nicht nur den betroffenen Personen selbst, sondern belastet die Familie als Ganzes. Zudem führen Zeitkonflikte häufig dazu, dass insbesondere Mütter nicht im von ihnen gewünschten Umfang erwerbstätig werden und ihre berufliche Entwicklung vorantreiben können.

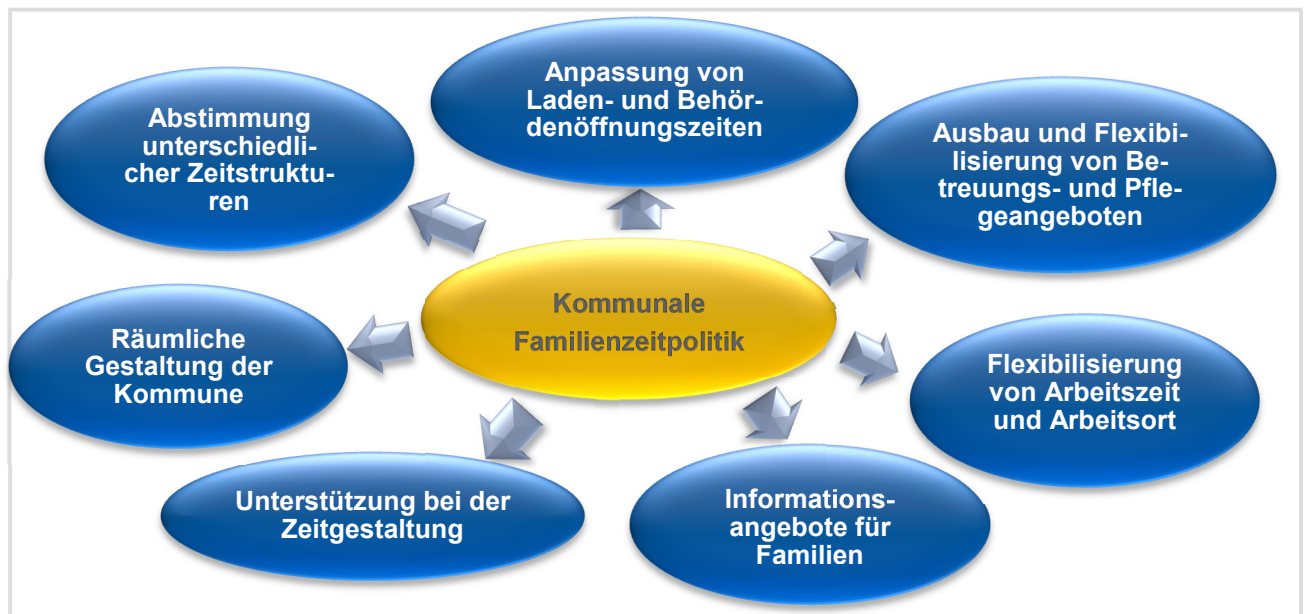
Vor diesem Hintergrund ist Zeitpolitik ein wichtiger Pfeiler der Familienpolitik. Sie kann erreichen, dass Familien in der Lage sind, ihre Zeit so mit verschiedenen Aktivitäten auszufüllen, wie es ihren Bedürfnissen und Wünschen am besten entspricht. So machen es Ganztagsbetreuungsangebote in vielen Fällen erst möglich, dass beide Elternteile – falls gewünscht – bis in den Nachmittag arbeiten können. Dabei werden die meisten der für Familien relevanten Zeitstrukturen auf lokaler Ebene gestaltet, sodass der kommunalen Ebene bei der Zeitpolitik für Familien eine entscheidende Rolle zukommt. In manchen Fällen ist es allerdings nicht die Kommunalverwaltung, welche die Zeitstrukturen gestaltet, sondern weitere lokale Akteure und Akteurinnen. Dies gilt etwa mit Blick auf die Arbeitszeiten, die von den Unternehmen vor Ort mit ihren Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen oder deren Vertretungen ausgehandelt werden.

Dabei ist die lokale Familienzeitpolitik in vielen Fällen nicht klar von anderen Politikfeldern abgrenzbar, sondern es handelt sich um eine echte Querschnittsaufgabe. Werden etwa die Verkehrszeiten im öffentlichen Personennahverkehr familienfreundlicher gestaltet, ist dies nicht nur eine zeitpolitische, sondern auch eine verkehrspolitische Maßnahme. Das hat zur Folge, dass die entsprechenden Maßnahmen sowohl aus einem zeitpolitischen als auch aus einem verkehrspolitischen Impuls initiiert und umgesetzt werden können. Im letzteren Fall werden sie in der Regel gar nicht der lokalen Familienzeitpolitik zugerechnet. Zudem haben nicht nur die lokalen Zeitstrukturen an sich, sondern auch die örtlichen Gegebenheiten sehr starken Einfluss auf die Zeitgestaltungsmöglichkeiten der Familien. Daher sollte die lokale Familienzeitpolitik gerade auch bei der Stadtplanung und -entwicklung Berücksichtigung finden.

Die verschiedenen für Familien relevanten lokalen Zeitstrukturen wirken sich sehr unterschiedlich auf ihre Zeitgestaltungsmöglichkeiten aus. So fungieren Arbeits- und Unterrichtszeiten in den Schulen meist als „Taktgeber“, entlang derer Familien ihren Alltag strukturieren müssen. Hingegen bilden Laden- und Behördenöffnungszeiten nur einen Möglichkeitsraum, den die Familien entsprechend ihrer Bedürfnisse und Wünsche nutzen können. Ähnlich sieht es auch bei den nicht verpflichtenden Betreuungsangeboten aus, wobei hier die möglichen Bring- und Holzeiten aus pädagogischen Erwägungen etwas stärker eingeschränkt sein können. Noch weniger Gestaltungsspielräume bieten sich den Familien bei den Freizeitaktivitäten der Kinder, bei denen sich häufig nur die Frage nach dem ob und nicht nach dem wann stellt, da sie in Form von Gruppenstunden zu festen Zeiten stattfinden. Eine Besonderheit weist der ÖPNV auf, bei dem die Familien aus einem größeren oder kleineren Fahrtenangebot die für sie beste Abfahrtszeit frei wählen können.

Vor dem Hintergrund ihrer verschiedenen Wirkungsweisen unterscheiden sich auch die Möglichkeiten, wie die lokalen Zeitstrukturen familienfreundlicher gestaltet werden können. Im Kern lassen sich drei Ansatzpunkte unterscheiden. Diese sind die Flexibilisierung fester Zeitstrukturen, die für die Familien als Taktgeber fungieren (z.B. die Arbeitszeiten), der Ausbau oder die Verschiebung von Servicezeiten, die für die Familien einen Möglichkeitsraum bilden, sowie die Abstimmung unterschiedlicher Zeitstrukturen insbesondere in Form einer besseren Vertaktung. Über die Gestaltung der lokalen Zeitstrukturen an sich bestehen noch zwei weitere Ansatzpunkte für die lokale Familienzeitpolitik. Einer ist die räumliche und bauliche Gestaltung der Kommune, die sich in vielen Fällen sehr stark auf die Zeitgestaltungsmöglichkeiten der Familien auswirkt, indem sie etwa determiniert, ob Wege von Kindern allein oder nur in Begleitung zurückgelegt werden können. Der zweite sind Informations- und Beratungsangebote für Familien, die diese bei ihrer Zeitgestaltung unterstützen.

Abbildung 1-1: Ansatzpunkte lokaler Familienzeitpolitik



Quelle: Eigene Darstellung

Zeitpolitische Maßnahmen für Familien müssen nicht groß angelegt und kostenintensiv sein. Häufig kann auch bereits durch eine kleine Veränderung ein großer Effekt erzielt werden. Werden etwa die Ferienschließzeiten von Betreuungseinrichtungen und Schulen aufeinander abgestimmt, reduziert dies den Zeitraum, in dem Eltern mit Kindern in beiden Einrichtungen eine anderweitige Betreuung organisieren müssen, ohne dass das Betreuungsangebot in den Ferien an sich ausgebaut wird. Um solche Potenziale zu erkennen, ist es wichtig, dass die Familien von Anfang an bei der Gestaltung lokaler Familienzeitpolitik miteinbezogen werden. Sie wissen am besten, an welchen Stellen in ihrem Alltag es zu Zeitkonflikten kommt, und haben häufig bereits Ideen, wie Lösungen aussehen könnten. Daher sind auch Beteiligungsformen wie Befragungen ein integraler Bestandteil einer gelingenden Familienzeitpolitik.

Dabei ist es nicht immer die Kommunalverwaltung, die die relevanten Zeitstrukturen gestaltet. So können etwa auch auf lokaler Ebene initiierte und von den Unternehmen vor Ort getragene Maßnahmen einer familienfreundlicheren Arbeitszeitgestaltung der lokalen Familienzeitpolitik

zugeordnet werden. Dabei liegt die Entscheidung bei den Unternehmen vor Ort, die diese Maßnahmen in der Regel gemeinsam mit den Vertretungen ihrer Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen auf den Weg bringen. Vor diesem Hintergrund ist es für den Erfolg lokaler Familienzeitpolitik wichtig, dass diese nicht allein von Stadt-, Gemeinderat oder Kreistag als kommunales Entscheidungsgremium und der Kommunalverwaltung getragen wird, sondern sich ein möglichst großer Kreis für die Gestaltung lokaler Zeitstrukturen relevanten Akteuren und Akteurinnen vor Ort gemeinsam engagiert. Hierzu zählen insbesondere die freien Träger von Betreuungseinrichtungen aber auch die ortsansässigen Unternehmen und die Vertreter und Vertreterinnen von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen wie Betriebsräte und Gleichstellungsbeauftragte.

Abbildung 1-2: Relevante Akteure und Akteurinnen



Quelle: Eigene Darstellung

1.2 Zeitpolitik wirkt!

Familienzeitpolitik ermöglicht es den Familien, ihre Alltagsgestaltung stärker nach ihren Bedürfnissen und Wünschen auszurichten und die ihnen zur Verfügung stehende Zeit sinnvoller für sich einzusetzen. Verkürzt sich durch eine bessere Taktung im ÖPNV etwa für einen Elternteil die Fahrzeit zwischen Arbeitsplatz und Wohnung um eine halbe Stunde, kann er diese nutzen, um mehr Zeit mit den Kindern zu verbringen, eigenen Hobbies nachzugehen oder seine Arbeitszeit auszuweiten.

Können Familien im Rahmen ihres begrenzten Zeitbudgets diese und weitere für ein gelingendes Familienleben notwendigen Aktivitäten nur unzureichend realisieren, entstehen Zeitkonflikte. Dabei resultiert die Problematik häufig weniger aus einem Zuviel an Aktivitäten und mehr daraus, dass sich die Zeitbedarfe nicht gut synchronisieren lassen. Besonders schwierig wird es für die Familien dann, wenn sich Zeitbedarfe nicht planen lassen, also wenn etwa unerwartet Überstunden oder Wartezeiten (z.B. bei Behörden) anfallen. Um dennoch genügend Zeitbudgets zur Verfügung zu haben, um ihr Familienleben also erfolgreich gestalten zu können, ent-

scheiden sich insbesondere Mütter oft dafür, nicht oder in wesentlich geringerem Umfang einer Erwerbstätigkeit nachzugehen als es eigentlich ihren Wünschen entspräche und für ihre Karriereentwicklung gut wäre.

Lokale Familienzeitpolitik kann sich vor diesem Hintergrund auf folgende drei Arten positiv auf die Zeitgestaltung der Familien auswirken:

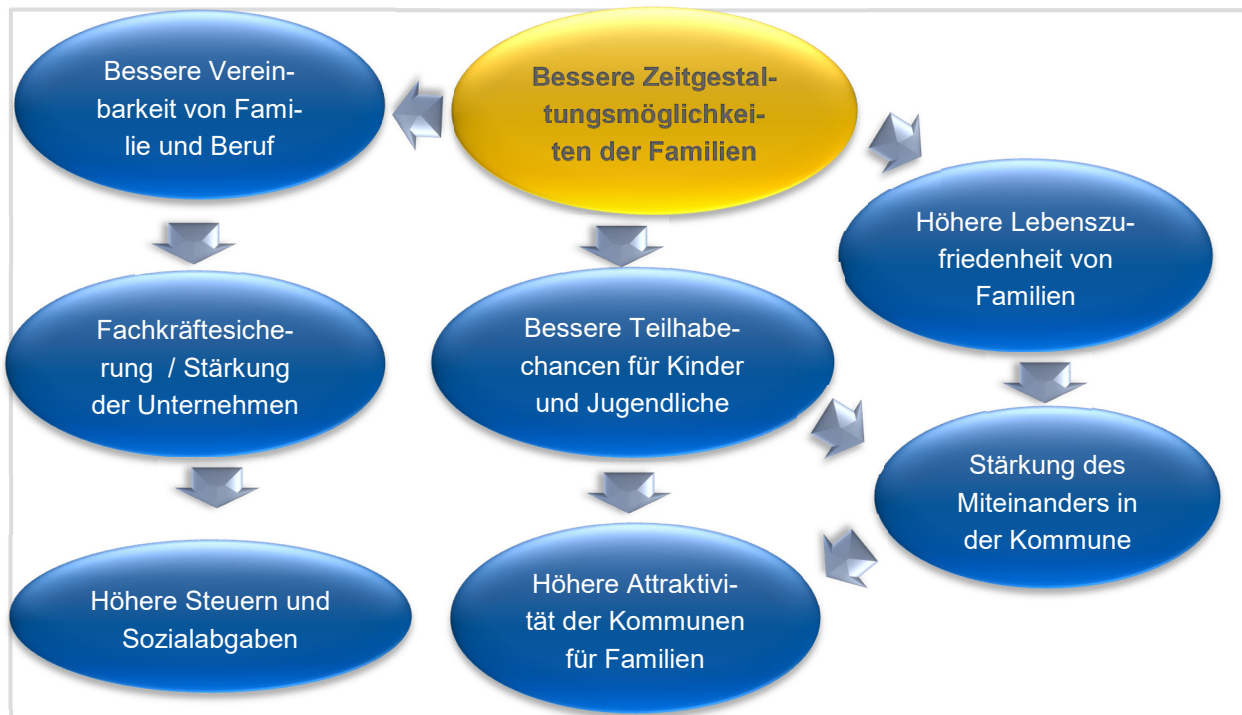
- **Mehr Gestaltungsmöglichkeiten bei der Erwerbstätigkeit:** Lokale Familienzeitpolitik ermöglicht es insbesondere Müttern, ihre Arbeitszeit stärker an ihren eigentlichen Wünschen auszurichten. Damit erleichtert sie es den erwachsenen Familienmitgliedern nicht nur, ihren Erwerbsumfang insgesamt auszuweiten (und damit das Haushaltseinkommen zu steigern), sondern diesen außerdem anders auf die Eltern zu verteilen.
- **Mehr Qualitätszeiten mit der Familie (Familienzeit):** Lokale Familienzeitpolitik schafft zudem, jenseits der unbedingt notwendigen Aktivitäten wie der Haushaltsführung, mehr Zeit für die Familie. Es muss sich bei diesen Qualitätszeiten nicht um Aktivitäten mit der ganzen Familie handeln. So kann es auch ein Gewinn an Familienzeit sein, wenn die institutionelle Betreuung eines kleineren Kindes es den Eltern ermöglicht, sich intensiver mit den älteren Geschwistern zu beschäftigen.
- **Mehr eigene Zeit für die Eltern:** Die durch lokale Familienzeitpolitik für die Eltern entstehenden zusätzlichen Zeitpotenziale können sie auch für sich selbst nutzen. Auch das kann für das Familienleben sehr hilfreich sein, da sich etwa eine ständige Übermüdung der Eltern sehr negativ auf ihre Gesundheit und Lebenszufriedenheit auswirken kann.

Ermöglichen zeitpolitische Maßnahmen es den Eltern, ihren Erwerbsumfang insgesamt auszuweiten, stärkt das auch die finanzielle Lage der Familien, da sie auf ein höheres Gesamteinkommen zurückgreifen können. Dabei ist eine starke Beteiligung beider Elternteile am Arbeitsmarkt, die ihre Erwerbs- und Karriereperspektiven sichert, nicht nur mit Blick auf das laufende Einkommen, sondern auch für die langfristige finanzielle Absicherung der Familie wichtig. Lebt eine Familie hauptsächlich vom Einkommen eines bzw. einer Erwerbstätigen, kann dessen Wegfall, etwa aufgrund von Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Trennung, deutlich negative Folgen für ihre wirtschaftliche Lage haben.

1.3 Lokale Familienzeitpolitik rechnet sich

Lokale Familienzeitpolitik hilft nicht nur den Familien dabei, Zeitstress zu vermeiden, ihre Zeitgestaltung stärker an ihren Wünschen und Bedürfnissen zu orientieren und ihre Einkommensbasis zu sichern, sondern wirkt weit darüber hinaus. Zunächst kommen viele der eingesetzten Maßnahmen nicht nur den Familien als eigentlicher Zielgruppe, sondern darüber hinaus auch anderen Personen zugute. So nützt etwa die Sicherung der Schulwege auch anderen Fußgängern und Fußgängerinnen, beispielsweise auch älteren und gebrechlichen Menschen, die dieselben Wege zurücklegen. Ähnliches gilt für bessere ÖPNV-Angebote zu typischen Arbeitszeiten und die Flexibilisierung von Arbeitszeit und -ort, die auch Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen ohne Familie hilft. Zudem kann sich der Gewinn der Familien an Arbeits- und Familienzeit auch positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung, den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Attraktivität der Kommunen auswirken.

Abbildung 1-3: Nutzen lokaler Familienzeitpolitik



Quelle: Eigene Darstellung

Gelingt es durch zeitpolitische Maßnahmen, Eltern eine umfangreichere Erwerbstätigkeit zu ermöglichen, wirkt sich dies in zweifacher Weise positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung aus. Zunächst werden bestehende Engpässe am Arbeitsmarkt vermindert, da viele Eltern über gesuchte Qualifikationen verfügen. Längerfristig wird zudem die Qualifikationsbasis gestärkt, da längere familienbedingte Auszeiten dazu führen, dass Qualifikationen veralten und die Verdienstmöglichkeiten der betroffenen Personen deutlich zurückgehen. Damit kommt die lokale Familienzeitpolitik der deutschen Wirtschaft sehr zugute. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels drohen den Unternehmen so starke Fachkräftengpässe, dass sie ihre Produktions- und Innovationspotenziale nicht voll ausschöpfen können. Das würde sich auch negativ auf Wachstum und Wohlstand im Land auswirken.

Der höhere Erwerbsumfang der Familien führt auch dazu, dass die Familien mehr Steuern und Sozialabgaben leisten. Damit trägt die lokale Familienzeitpolitik insbesondere zu einer Stabilisierung des Sozialversicherungssystems in Deutschland bei, das vor dem Hintergrund des demografischen Wandels in den nächsten Jahren in Schieflage zu geraten droht. So ist zu erwarten, dass in der umlageorientierten gesetzlichen Rentenversicherung die Zahl der Rentenbezieher und Rentenbezieherinnen zunehmend ansteigen wird, während immer weniger (potenzielle) Beitragszahler und Beitragszahlerinnen am Arbeitsmarkt nachkommen. Auch in der Kranken- und Pflegeversicherung ist aufgrund der Alterung der Bevölkerung mit wesentlich höheren Kosten zu rechnen. Gleichzeitig rechnen sich viele zeitpolitische Maßnahmen für Familien gesamtfiskalisch bereits, wenn man die Sozialversicherungen außen vorlässt, da die Steuermehreinnahmen die Kosten bei weitem übersteigen.

Geht man von einem durchschnittlichen Bruttostundenverdienst von 20,44 Euro aus, so ergeben sich inklusive der Steuern auf den nachgelagerten Konsum und die Unternehmensgewinne bei einer Ausweitung der Arbeitszeit um eine Stunde 17,30 Euro Mehreinnahmen für die öffentliche Hand. Davon entfällt mit 8,05 Euro beinahe die Hälfte auf die Sozialversicherungen. Dem Bundeshaushalt kommen 3,99 Euro, dem Landeshaushalt 3,64 Euro und den kommunalen Haushalten 1,61 Euro zugute. Hier sind allerdings noch keine steuerlich absetzbaren Werbungskosten berücksichtigt. Das hat zur Folge, dass es sich bei zeitpolitischen Maßnahmen für Familien häufig um „Verlustgeschäfte“ für die Kommunen handelt, auch wenn sie sich aus Sicht der öffentlichen Hand insgesamt sehr lohnen. Das heißt zwar nicht, dass sie von den Kommunen nicht dennoch umgesetzt werden, da die finanziellen Effekte im Bereich der Familienzeitpolitik in der Regel nicht handlungsleitend sein sollten und sind. Allerdings erschwert dies insbesondere Kommunen mit ungünstiger Haushaltslage, eine gelingende lokale Familienzeitpolitik zu etablieren. Daher wäre eine stärkere Förderung durch Bund und Länder sinnvoll, die an vielen Stellen auch bereits heute Teile der notwendigen Ausgaben tragen. Dies gilt etwa für den ÖPNV, der teilweise von den Ländern finanziert wird.

Nicht nur aus der verbesserten Vereinbarkeit von Familie und Beruf resultieren positive Effekte lokaler Familienzeitpolitik, die über die Familien als eigentliche Adressaten weit hinausreichen. So können die Maßnahmen auch das gesellschaftliche Miteinander deutlich verbessern. Ob Menschen ehrenamtlich tätig werden oder Verantwortung im sozialen Umfeld oder der Familie übernehmen, etwa indem sie einen pflegebedürftigen Angehörigen versorgen, hängt maßgeblich davon ab, wie gut sie die Zeit für das Engagement mit anderen familiären Zeitstrukturen vereinbaren können. Damit hat lokale Familienzeitpolitik letztlich auch einen starken Einfluss darauf, wie attraktiv eine Kommune als Wohnort für Familien ist. Dabei gilt zwar, dass Familien nur in den wenigsten Fällen die Etablierung zeitpolitischer Maßnahmen in einer Kommune zum Anlass für einen Umzug nehmen. Allerdings sind Familiengründung und -erweiterung oft mit einem Wohnortwechsel verbunden und auch im weiteren Verlauf des Familienlebens kann es immer wieder zu Umzügen kommen. Dann spielen die Angebote für Familien, etwa im Bereich der Kinderbetreuung, sowie die lokalen Zeitstrukturen häufig eine entscheidende Rolle für ihre Wohnortwahl. Daher kann sich die lokale Familienzeitpolitik längerfristig auch positiv auf die Bevölkerungsentwicklung der Kommunen auswirken. Dies ist insbesondere für ansonsten schrumpfende Kommunen von großer Bedeutung, da die Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs und damit ein großer Teil ihrer Einnahmen in allen Bundesländern maßgeblich von der Einwohnerzahl abhängen.

2 Effekte ausgewählter Maßnahme auf die Zeitgestaltung der Familien und die öffentlichen Haushalte

2.1 Ausweitung der Betreuungszeiten in Kitas, Kindergärten und Schulen

2.1.1 Bedeutung für die Zeitgestaltung der Familien

Die Zeiten von Betreuungseinrichtungen und Schulen stellen zentrale Taktgeber für den Familienalltag dar. So sind die Erziehungsberechtigten während dieser Zeiten in der Gestaltung ihrer Aktivitäten relativ frei und können etwa arbeiten gehen, während sie ansonsten eine kontinuierliche Betreuung des Kindes organisieren müssten. Letzteres bedeutet, dass entweder ein Elternteil beim Kind bleibt und dieses im Zweifel zu Aktivitäten außer Haus wie dem Einkauf mitnimmt oder eine anderweitige Betreuung, etwa durch die Großeltern, organisiert werden muss. Dabei kann sich der Bedarf der Familien an institutioneller Betreuung sowohl im Hinblick auf den Umfang als auch die zeitliche Lage deutlich unterscheiden. Selbst bei einer einzelnen Familie ist der Betreuungsbedarf nicht unbedingt an jedem Wochentag gleich, da auch die Arbeitszeiten variieren oder sich im privaten Bereich außergewöhnliche Zeitbedarfe ergeben können, z.B. für Arztbesuche.

Vor diesem Hintergrund sollten die Betreuungsangebote grundsätzlich ein deutlich größeres Zeitfenster abdecken, als es die Familien tagtäglich nutzen wollen. Dabei ist wichtig, dass die Familien die Nutzung flexibel handhaben können. Allerdings sind der Flexibilisierung der Betreuungszeiten auch Grenzen gesetzt. So können die Aktivitäten in Betreuungseinrichtungen durch ein ständiges Kommen und Gehen der Kinder gestört werden. Zudem ist für den Erfolg pädagogischer Angebote häufig eine regelmäßige Teilnahme der Kinder erforderlich. Gerade bei einer Verlängerung von Betreuungszeiten ist also ein Ausgleich zwischen Flexibilität und Kontinuität notwendig.

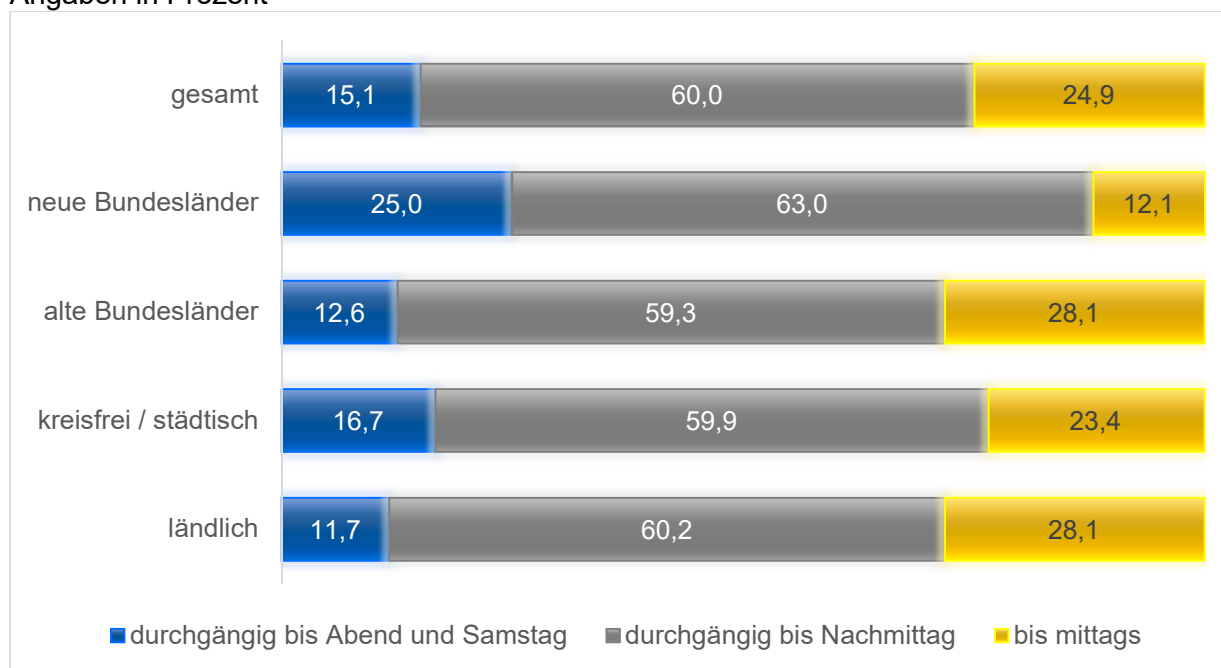
Zudem ist es insbesondere für Familien mit mehreren Kindern wichtig, dass die Zeiten verschiedener Betreuungsangebote aufeinander abgestimmt sind. So muss etwa während Arbeitszeiten beider Elternteile die Betreuung aller Kinder gesichert sein. Diese Abstimmung ist häufig wesentlich schwerer zu realisieren, als es auf den ersten Blick scheint, da Betreuungseinrichtungen und Schulen meist in unterschiedliche Ressortzuständigkeiten fallen und die Gestaltung ihrer Zeitstrukturen nach völlig unterschiedlichen Kriterien erfolgt. Bei der Betreuung von Schulkindern ist zudem zu beachten, dass diese teilweise nur Ganztagschulen, teilweise nur außerschulische Betreuungsangebote wie Horte und zu beachtlichen Teilen beide Einrichtungen besuchen. Ergebnissen einer Befragung von Familien mit Kindern im Alter bis 15 Jahren im Rahmen des Projekts zufolge liegt dieser Anteil bei 14 Prozent, während 17 Prozent auf „nur Ganztagschule“ und 18 Prozent auf „nur Hort“ entfallen.

Um vor diesem Hintergrund die Potenziale einer Ausweitung der Betreuungszeiten in Kitas, Kindergärten und Grundschulen zu ermitteln, wurden die Eltern zunächst gebeten anzugeben, welche der folgenden drei Kategorien ihre Situation am ehesten widerspiegelt:

- „Die angebotenen Betreuungszeiten reichen durchgehend bis abends und umfassen auch den Abend“,
- „Die Betreuungszeiten reichen durchgängig bis zum Nachmittag“ und
- „Die Betreuungszeiten reichen bis zur Mittagszeit“.

Dabei wurde keine Differenzierung nach Kitas und Kindergärten sowie Grundschulen vorgenommen. Das Ergebnis ist, dass mit 60 Prozent die meisten Familien auf Betreuungsangebote bis zum Nachmittag (etwa bis 15 Uhr) zurückgreifen können, dass jedoch für rund ein Viertel der Familien das Angebot noch immer bereits mittags endet (Abbildung 2-1). Dabei ist der entsprechende Anteil in Westdeutschland und in den ländlichen Gebieten mit rund 28 Prozent sogar noch deutlich höher. Gerade hier stellt das Betreuungsangebot also noch immer einen Engpass für die Zeitgestaltung der Familien dar und kann insbesondere eine Erwerbstätigkeit bei der Elternteile im eigentlich gewünschten Umfang verhindern.

Abbildung 2-1: Verfügbare Betreuungszeiten in Kitas, Kindergärten und Ganztagschulen
Angaben in Prozent



Quelle: Kommunale Familienzeitpolitik – Familienbefragung, gewichtete Berechnung, 1.237 Familien

Entsprechend kann sich eine Ausweitung des Betreuungsangebots sehr positiv auf die verfügbare Zeit der Familien auswirken, wie Tabelle 2-1 zeigt. Reichten die Betreuungszeiten bis zum späteren Abend (also etwa bis 19 Uhr) und umfassen auch den Samstag, würden die erwachsenen Familienmitglieder ihrer eigenen Einschätzung nach insgesamt rund sieben Stunden in der Woche mehr arbeiten als wenn die Betreuungszeit nur bis zum Mittag (also etwa bis 12 Uhr) reichte. Geht man von einem Nettolohn von 10,46 Euro aus (siehe Kapitel 5 der Langfassung), ergibt sich hieraus ein Einkommensgewinn für die Familien von rund 3.000 Euro im Jahr, bei dem die anfallenden höheren Elternbeiträge bereits abgezogen sind. Reichten die Betreuungszeiten zuvor bereits bis zum Nachmittag, also etwa bis 15:00 Uhr, würden die Familien bei einem entsprechenden Ausbau der Betreuungszeiten in Kitas und Kindergärten knapp vier Stunden in der Woche mehr arbeiten, woraus sich immer noch ein Einkommensgewinn von rund 1.530 Euro im Jahr ergäbe. Würden die Betreuungszeiten von bis mittags auf bis nachmittags ausgebaut, ergäben sich ein Arbeitzeiteffekt von rund drei Stunden und ein Einkommenseffekt von rund 1.470 Euro. Insgesamt zeigen die Ergebnisse damit deutlich, dass ausgebauter Betreuungszeiten einen zentralen Beitrag zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf leisten und damit auch die wirtschaftliche Basis der Familien stabilisieren können. Besonders

profitieren davon die Mütter, die in den Familien häufig die Rolle der Zweitverdienerin einnehmen und ihre Arbeitszeiten den gegebenen Rahmenbedingungen anpassen, während die Väter meist Vollzeit arbeiten. Ein zuverlässiges und ausreichendes Betreuungsangebot ermöglicht zudem eine gleichmäßigere Aufgabenteilung hinsichtlich der Erwerbstätigkeit der Eltern.

Tabelle 2-1: Effekte eines Ausbaus der Betreuungszeiten pro Familie

Bei einem Kind

Wirkung	Bis mittags (z.B. 12:00 Uhr) → Bis abends (z.B. 19:00 Uhr) und samstags	Bis mittags (z.B. 12:00 Uhr) → Bis nachmittags (z.B. 15:00 Uhr)	Bis nachmittags → Bis abends und samstags
Zeitgewinn für Familie (Woche)	3 Stunden 39 Minuten	1 Stunde 52 Minuten	1 Stunde 46 Minuten
Zeitgewinn für Erwerbsarbeit (Woche)	6 Stunden 51 Minuten	3 Stunden 51 Minuten	2 Stunden 59 Minuten
Verdienstgewinn der Familien* (netto, Jahr) bei Kitas und Kindergärten	3.001 Euro	1.472 Euro	1.528 Euro
Verdienstgewinn der Familien* (netto, Jahr) bei Ganztagschulen	3.071 Euro	1.532 Euro	1539 Euro
Fiskalische Effekte bei Kitas und Kindergärten			
Steuermehrereinnahmen (Jahr)	3.247 Euro, davon <ul style="list-style-type: none"> • Bund: 1.403 • Länder: 1.276 • Kommunen: 568 	1.804 Euro, davon <ul style="list-style-type: none"> • Bund: 780 • Länder: 708 • Kommunen: 316 	1.443 Euro, davon <ul style="list-style-type: none"> • Bund: 623 • Länder: 568 • Kommunen: 252
Kosten der Maßnahme (Jahr)**	Optimistisch: 2.775 Euro Pessimistisch: 3.968 Euro	Optimistisch: 1.295 Euro Pessimistisch: 2.489 Euro	1.479 Euro
Fiskalische Effekte bei Schulen			
Steuermehrereinnahmen (Jahr)	3.255 Euro, davon <ul style="list-style-type: none"> • Bund: 1.407 • Länder: 1.279 • Kommunen: 569 	1.811 Euro, davon <ul style="list-style-type: none"> • Bund: 783 • Länder: 711 • Kommunen: 317 	1.444 Euro, davon <ul style="list-style-type: none"> • Bund: 624 • Länder: 568 • Kommunen: 252
Kosten der Maßnahme für die öffentliche Hand (Jahr)	Optimistisch: 2.476 Euro Pessimistisch: 2.655 Euro	Optimistisch: 1.084 Euro Pessimistisch: 1.264 Euro	1.391 Euro

* Nach Abzug der für die Verpflegung anfallenden Elternbeiträge. Weitere Elternbeiträge wurden in diese Berechnung nicht einbezogen, da diese von Ort zu Ort sehr unterschiedlich ausfallen.

** Im optimistischen Szenario wird davon ausgegangen, dass die notwendigen Speise- und Schlafräume bereits zur Verfügung stehen, im pessimistischen Szenario müssen diese zunächst geschaffen werden, wobei die Kosten im Rahmen von Abschreibungen auf die Jahre verteilt werden.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Haushaltsbefragungen und der Angaben in Kapitel 4 der Langfassung

Längere angebotene Betreuungszeiten ermöglichen es den Familien ihren eigenen Angaben nach zufolge nicht nur ihre Arbeitszeit, sondern auch ihre Familienzeit auszuweiten. Aus einem Ausbau der Betreuungszeiten von bis mittags auf bis zum Abend und am Samstag resultiert ein Wert von rund vier Stunden und wenn die Betreuungszeiten zuvor bereits bis zum Nachmittag reichen von rund zwei Stunden. Obschon sich dieses Ergebnis auf die angebotenen und nicht die tatsächlich in Anspruch genommenen Betreuungszeiten bezieht, mag es auf den ersten Blick paradox erscheinen, da die Kinder doch tendenziell mehr Zeit in der Betreuungseinrichtung verbringen. Allerdings ermöglicht es die externe Betreuung, Haushaltstätigkeiten ungestört und schneller zu erledigen, und schafft damit auch Potenziale für gemeinsame Zeiten mit der Familie. Zudem kann die Betreuung der kleineren Kinder den Eltern ermöglichen, Qualitätszeit mit ihren älteren Kindern und dem Partner bzw. der Partnerin zu verbringen.

2.1.2 Fiskalische Effekte längerer Betreuungszeiten

Diesen positiven Effekten längerer Betreuungszeiten stehen substantiell höhere Ausgaben für die öffentliche Hand gegenüber, da insbesondere der Personalbedarf in den Einrichtungen steigt. Im Falle von Kitas und Kindergärten müssen diese von den Kommunen getragen werden. Bei Ganztagschulen kommt es darauf an, von wem und in welcher Form das zusätzliche Angebot erfolgt, da der Lehrkörper von den Ländern, das weitere Personal jedoch von den Kommunen finanziert wird. Hinzukommen können einmalige Investitionen wenn Einrichtungen nicht über genügend Kapazitäten im Küchenbereich und bei Aufenthalts- oder Schlafmöglichkeiten verfügen, die in der Regel auch von den Kommunen finanziert werden müssen. In einem optimistischen Kostenszenario wird davon ausgegangen, dass diese bereits zur Verfügung stehen und in einem pessimistischen Szenario, dass diese zunächst geschaffen werden müssen, wobei die Kosten im Rahmen von Abschreibungen auf die Jahre verteilt werden. Die durch die Ausweitung der Betreuungszeiten in Kitas, Kindergärten und Ganztagschulen resultierenden Mehrkosten müssen die kommunalen Haushalte jedoch nicht allein tragen. So gibt es Förderprogramme von Bund und Ländern. Zudem kann ein Teil über Elternbeiträge auf die Familien übertragen werden.

Für die Ausweitung der Betreuungszeiten von bis zum Mittag auf bis zum Abend und am Samstag ergeben sich im Falle von Kitas und Kindergärten jährliche Kosten für die öffentliche Hand pro ausgebautem Betreuungsplatz von 2.775 Euro bis 3.968 Euro und im Falle von Schulen von 2.476 Euro bis 2.655 Euro pro Kind und Platz. Reichen die Betreuungszeiten zuvor bereits bis zum Nachmittag liegen die Kosten bei 1.084 Euro bis 1.264 Euro im Falle von Kitas und Kindergärten und bei 1.295 Euro bis 2.489 Euro im Falle der Ganztagschulen.

Diesen Kosten stehen substantielle Mehreinnahmen für die öffentliche Hand gegenüber, da der höhere Erwerbsumfang der erwachsenen Familienangehörigen auch zu höheren Steuerzahlungen und Sozialabgaben führt. Diese lassen sich auf Basis der bereits dargestellten Effekte einer Ausweitung der Betreuungszeiten auf die Arbeitszeiten der Eltern ermitteln. Dabei ist anzumerken, dass in einer Wirtschaft mit deutlich sinkenden Arbeitslosenzahlen, in der regional schon die Grenze zur Vollbeschäftigung erreicht ist, heutzutage als Regelannahme unterstellt werden kann, dass Arbeitgeber dieses zusätzliche Arbeitsangebot auch annehmen werden. Nach Maßgabe der in Tabelle 2-2 dargestellten Systematik werden die resultierenden Auswirkungen auf Steuereinnahmen und Sozialbeiträge der verschiedenen staatlichen Ebenen einschließlich der Sozialversicherungen ermittelt. Betrachtet wird die Leistung einer zusätzlichen Arbeitsstunde.

Dabei wird der Bruttostundenverdienst als Durchschnittswert für Deutschland im Jahre 2015 zugrunde gelegt. Zudem wird im Folgenden bei der Ermittlung der Werte pro Familie unterstellt, dass in jeder relevanten Familie etwa 1,1 Kinder im kindergarten- beziehungsweise im schulpflichtigen Alter leben.

Tabelle 2-2: Durchschnittlich resultierende Auswirkungen für die Steuereinnahmen

Werte pro zusätzlicher Arbeitsstunde für das Jahr 2015 (allgemeiner Durchschnitt) in Euro

	Gesamt	Bund	Land	Kommune	Sozialversicherungen
Bruttostundenverdienst	20,44				
Sozialbeiträge Arbeitgeber	4,54				4,54
Sozialbeiträge Arbeitnehmer	3,52				3,52
Lohnsteuer – Grenzsteuersatz	6,13	2,61	2,61	0,92	
Solidaritätszuschlag	0,34	0,34			
Nettostundenverdienst	10,46				
Konsumquote / konsumiertes Einkommen	9,44				
Umsatzsteuer mit konsumdurchschnittlichem Satz	1,24	0,65	0,57	0,03	
Unternehmenserträge					
Kapitalsteuer pro gesamtwirtschaftlicher Arbeitsstunde	0,33	0,17	0,17		
Gewerbesteuer pro gesamtwirtschaftlicher Arbeitsstunde	0,72	0,03	0,10	0,59	
Einkommenssteuer veranlagt pro gesamtwirtschaftlicher Arbeitsstunde	0,49	0,21	0,21	0,07	
Summe Steuern und Abgaben	17,30	3,99	3,64	1,61	8,05

Bei der Ermittlung der Umsatzsteuer wird nicht auf den gesetzlichen Normal-Steuersatz von 19 Prozent zurückgegriffen, sondern der wegen zahlreicher Vergünstigungen niedrigere, konsumdurchschnittliche Satz von 13,2 Prozent herangezogen. Die Sozialbeiträge der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer basieren ebenfalls auf den Durchschnittswerten aus der amtlichen Statistik 2015; hier sind Ausnahme- und Sonderregelungen, beispielsweise bei Minijobs und Auszubildenden, berücksichtigt.

Quelle: Eigene Darstellung

Insgesamt ergeben sich so bei einer Ausweitung der Betreuungszeiten von bis zum Mittag auf bis zum Abend Mehreinnahmen für die öffentlichen Haushalte inklusive der Sozialversicherungen zusammen in Höhe von 6.155 Euro je betreutem Kind bei Kitas und Kindergärten und 6.163 Euro bei Ganztagschulen (bei einem Kind in der Familie), sodass der gesamtfiskalische Nutzen die Kosten eines Ausbaus der Betreuungszeiten bei weitem übersteigt. Mit 2.908 Euro fällt rund die Hälfte dieser Mehreinnahmen für die öffentliche Hand bei den Sozialversicherungen

gen an, was deutlich macht, welchen großen Beitrag eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf für eine Stabilisierung des Sozialversicherungssystems leisten kann.

Die zusätzlichen jährlichen Einnahmen für Bund, Länder und Kommunen belaufen sich im Falle von Kitas und Kindergärten bei einer Ausweitung der Betreuungszeiten von bis zum Mittag auf bis zum Abend auf insgesamt 3.247 Euro, wovon 1.403 Euro auf den Bund, 1.276 Euro auf die Länder und 568 Euro auf die Kommunen entfallen. Im Falle von Ganztagschulen sind es insgesamt 3.255 Euro, beim Bund 1.407 Euro, bei den Ländern 1.279 Euro und bei den Kommunen 569 Euro. Vergleicht man diese Werte mit den Kosten, zeigt sich, dass ein Ausbau der Betreuungszeiten zu einer spürbaren Mehrbelastung für die kommunalen Haushalte führt, wenn er nicht von Bund und Ländern mitfinanziert wird. Dabei ist anzumerken, dass sich diese Werte auf die kommunalen Haushalte insgesamt beziehen. Dabei gilt stets auch zu bedenken, dass die von den Eltern gezahlten Beiträge zur Kinderbetreuung und ggf. andere Förderungen hier noch nicht gegengerechnet sind.

Für die einzelnen Städte und Gemeinden kommen auch noch die kommunalen Finanzausgleiche zum Tragen, die in den einzelnen Bundesländern etwas unterschiedlich ausgestaltet sind. Grundsätzlich lässt sich jedoch sagen, dass sich die Höhe der Zuweisungen in wesentlichen Teilen an der Bevölkerungsgröße orientiert. Ein Ausbau des angebotenen Betreuungsumfangs in Kitas, Kindergärten und Ganztagschulen kann sich auch an dieser Stelle sehr positiv auswirken. So liegt die Wahrscheinlichkeit, von einem Wohnumfeld mit Betreuungszeiten nur bis zur Mittagszeit in ein ansonsten ähnliches Umfeld mit Betreuungszeiten bis zum Abend zu ziehen, den Ergebnisse der Familienbefragung zufolge bei 41,9 Prozent (Abschnitt III der Langfassung). Daraus sollte allerdings nicht die Erwartung abgeleitet werden, dass nach einem Ausbau der Betreuungszeiten unmittelbar in größerem Umfang Familien zuziehen. Vielmehr sind die verfügbaren Betreuungsangebote ein wichtiger Faktor für die Wohnortwahl. Wenn also Familien ohnehin umziehen wollen, etwa weil die Wohnung zu klein geworden ist, wirkt sich ein gutes Betreuungsangebot positiv auf die Entscheidung für den entsprechenden Wohnort aus.

Obschon Entscheidungen über familienpolitische Maßnahmen auf kommunaler Ebene nicht allein aus wirtschaftlichen Erwägungen getroffen werden sollten und werden, kann es für Kommunen, die sich mit einer schwierigen Haushaltslage konfrontiert sehen, sehr schwierig sein, vergleichsweise teure familienpolitische Leistungen umzusetzen, die sich nicht unmittelbar fiskalisch für sie rechnen. Daher ist eine weitere Intensivierung der Förderung des Ausbaus von Betreuungsangeboten durch Bund und Ländern sehr sinnvoll. Hierfür kann die finanzielle Beteiligung des Bundes bei der Einrichtung von Betreuungsplätzen für unter Dreijährige, die infolge der auf dem Krippengipfel 2007 getroffenen Entscheidung für einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz ab 12 Monaten beschlossen wurde, als Vorbild dienen. Wichtig ist es jetzt auch, verlässliche Betreuungsangebote für ältere Kinder, insbesondere im Schulalter zu schaffen, die die Betreuungsbedarfe der Familien sowohl quantitativ als auch mit Blick auf ihre zeitliche Lage befriedigen.

Zur Methodik

Die Kosten der Maßnahmen hängen stark von den lokalen Gegebenheiten ab, sodass an dieser Stelle, wie auch bei den folgenden Fiskalanalysen, keine allgemeingültigen Zahlen genannt werden können, sondern nur durchschnittliche oder typische Werte Verwendung finden, die mittels einer Auswertung der bestehenden Literatur und Befragungen erhoben wurden. Mit Blick auf die Anwendung in einzelnen Kommunen sind diese Kostensätze damit eher als „Platzhalter“

aufzufassen, die bei individueller Vorteilhaftigkeitsprüfung durch eigene, ortsangepasste Schätzungen ersetzt werden sollten. Die Kosten werden pro Jahr ausgewiesen, wobei einmalige Investitionskosten gleichmäßig auf die Jahre der Nutzung verteilt werden, auch wenn sie typischerweise im ersten Jahr einer Maßnahme anfallen. Dies ist konsistent mit dem in weiten Teilen der kommunalen Ebene genutzten modernen doppischen Rechnungswesen. In der Doppik werden Investitionen über ihre erwartete Nutzungsdauer linear abgeschrieben und verbucht. Diese Art der Berechnung ermöglicht eine konsistente Kombination der Kosten mit dem kontinuierlich anfallenden Nutzen.

Die durch die Ausweitung der Betreuungszeiten in Kitas, Kindergärten und Ganztagschulen resultierenden Mehrkosten müssen die kommunalen Haushalte nicht allein tragen. So gibt es Förderprogramme von Bund und Ländern. Zudem kann ein Teil über Elternbeiträge auf die Familien übertragen werden. Wie hoch diese Form der Refinanzierung ausfällt, können die kommunalen Entscheidungsgremien letztlich selbst festlegen, indem sie die Gebührenordnungen entsprechend festsetzen. Eine vollständige oder weitgehende Übernahme der Mehrkosten durch die Familien ist jedoch nicht realistisch. Daher werden in den vorliegenden Berechnungen den Eltern lediglich die zusätzlich anfallenden Kosten für die Verpflegung zugerechnet, was eine konservative Schätzung der durch die öffentliche Hand zu tragenden Kosten darstellt.

Da sich die Kostenstrukturen anders als die Bedeutung der Betreuungszeiten zwischen Kitas und Kindergärten auf der einen und Ganztagschulen auf der anderen Seite deutlich unterscheiden, sind die fiskalischen Effekte einer Ausweitung der Betreuungszeiten in Tabelle 2-1 getrennt nach den beiden Einrichtungsarten ausgewiesen. Dabei wird zudem zwischen einem optimistischen Szenario, in dem die räumlichen Gegebenheiten bereits vorhanden sind, und einem pessimistischen, in dem zunächst ein entsprechender Ausbau notwendig ist, unterschieden.

2.2 Koordinierung und Bezuschussung von Betreuungsangeboten zu Randzeiten

Auch wenn Kindertagesstätten und Ganztagschulen sehr umfangreiche Betreuungszeiten anbieten, reichen diese in der Regel nicht aus, um die Betreuungsbedarfe aller Familien zu decken. Dies gilt insbesondere, wenn Alleinerziehende oder beide Elternteile im Schichtdienst oder am späteren Abend arbeiten, was etwa in der Gastronomie die Regel ist. Dann muss die Betreuung die Zubettgeh- und Einschlafphase umfassen und entweder in der Wohnung der Eltern oder in Form einer vollständigen Übernachtbetreuung erfolgen. Letzteres ist zwar im Rahmen der institutionellen Betreuung grundsätzlich möglich, wie erste Beispiele von 24-Stunden-Kitas zeigen. Allerdings kann eine ausreichende Auslastung solcher Einrichtungen nur in Wohnlagen erzielt werden, in denen relativ viele Familien regelmäßig Bedarf an Übernachtbetreuung haben, was nur selten der Fall ist. Ansonsten ist eine Betreuung durch Tageseltern oder Babysitter bzw. Babysitterinnen in diesem Fall das geeignete Setting. Ähnliches gilt auch für weniger extreme Formen der Randzeitenbetreuung, die aufgrund einer zu geringen Nachfrage nicht wohnortnah in den Betreuungseinrichtungen angeboten werden können.

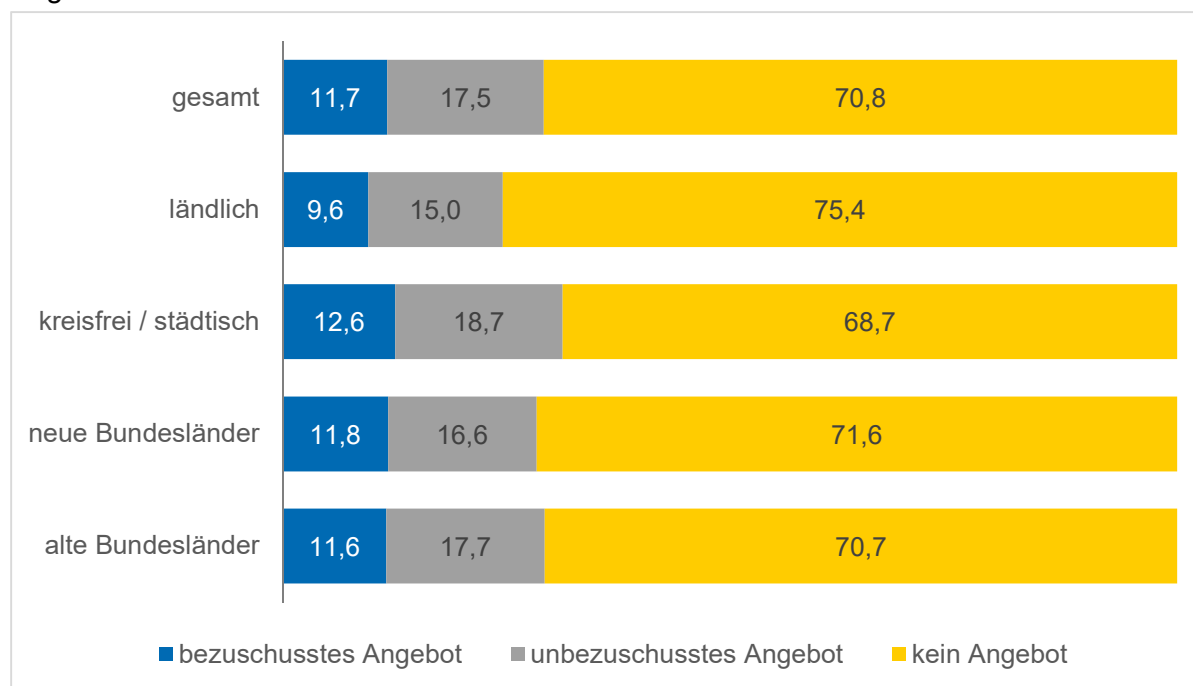
Im Hinblick auf die Gestaltung solcher Betreuungsangebote zu Randzeiten durch Tageseltern und / oder Babysitter haben Kommunen verschiedene Gestaltungsoptionen zur Unterstützung der Familien: Zunächst können sie potenzielle Anbieter ansprechen und diese im Rahmen von

Tagespflege- oder Babysitter-Kursen qualifizieren. Dann können sie die verfügbaren Angebote zusammentragen und den Familien gebündelt zur Verfügung stellen. Hierzu können die Kommunen ihren Internetauftritt, Broschüren oder Schwarze Bretter in den Betreuungseinrichtungen nutzen. Dabei ist anzumerken, dass die Bereitstellung solcher Listen aufwendiger ist, als es auf den ersten Blick scheinen mag. So sollten diese regelmäßig aktualisiert und die Seriosität der Anbieter geprüft werden. Noch einen Schritt weitergehend können Kommunen auch digitale Vermittlungsplattformen einrichten, über die Nachfrager und Anbieter in Kontakt treten und einen Vertrag abschließen können.

Über die reine Koordinierung und Vermittlung von Betreuungsangeboten außerhalb der Öffnungszeiten von Betreuungseinrichtungen hinaus können die Kommunen diese auch bezuschussen. Dies ermöglicht es auch Familien mit niedrigem Einkommen, die sich die Angebote sonst finanziell nicht oder nur schwer leisten können, diese zu nutzen. Insbesondere in Konstellationen mit einem zeitlich vergleichsweise beschränkten Umfang des Angebots in den Betreuungseinrichtungen kann die Förderung einen Beitrag dazu leisten, es Eltern zu ermöglichen, im gewünschten Umfang erwerbstätig zu werden. Dabei sind die unterschiedlichsten Fördermodalitäten denkbar. So kann der Zuschuss einheitlich festgesetzt werden, sich am Einkommen der Familien oder dem Umfang der in Anspruch genommen Leistungen orientieren. Auch die Förderhöhe ist von den Kommunen letztlich frei gestaltbar.

Abbildung 2-2: Betreuungsangebote zu Randzeiten

Angaben in Prozent



Quelle: Kommunale Familienzeitpolitik – Familienbefragung, gewichtete Berechnung, 1.237 Familien

Im Rahmen des Projekts wurden Familien mit Kindern unter 15 Jahren gebeten, sich einer der folgenden drei Kategorien zuzuordnen: „Es gibt ein bezuschusstes Betreuungsangebot zu Randzeiten und bei Krankheit des Kindes“, „es gibt ein koordiniertes aber nicht bezuschusstes Angebot“ und „es gibt kein koordiniertes Angebot“. Nur rund 12 Prozent gaben an, dass ein bezuschusstes, und 18 Prozent, dass ein koordiniertes aber nicht bezuschusstes Angebot vorlie-

ge, wobei die Anteile in den ländlichen Gebieten niedriger als in den Städten sind (Abbildung 2-2). Fast Dreiviertel der Familien gaben an, dass ihnen kein koordiniertes Betreuungsangebot zur Verfügung stünde. Dies bedeutet allerdings nicht zwangsweise, dass es in der betreffenden Kommune tatsächlich kein entsprechendes Angebot gibt. Vielmehr ist auch denkbar, dass bestehende Angebote den Familien nur nicht bekannt sind. Um die Koordinierung und Bezuschussung von Betreuungsangeboten zu Randzeiten in der Kommune erfolgreich zu etablieren, ist eine gute Öffentlichkeitsarbeit, die die Angebote bei den Familien bekannt macht, essenziell.

Fehlende oder für die Familien nicht bezahlbare Betreuungsangebote zu Randzeiten können eine Erwerbsbeteiligung der erwachsenen Familienmitglieder im eigentlich gewünschten Umfang verhindern. Dabei liegen häufig keine größeren, regelmäßigen Betreuungsbedarfe zu Randzeiten vor, sondern die Familien benötigen die Angebote hauptsächlich, um sich für besondere Fallkonstellationen, wie das Zusammenfallen von Dienstreise des einen und Spätschicht des anderen Partners bzw. der anderen Partnerin, abzusichern. In der Familienbefragung gaben die Eltern im Schnitt an, dass sie rund drei Stunden mehr arbeiten würden, wenn ein bezuschusstes, und zwei Stunden, wenn ein koordiniertes aber nicht bezuschusstes Angebot vorläge, gegenüber einer Situation ohne koordiniertes Angebot. Mit Blick auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist die Randzeitenbetreuung also offensichtlich ein wichtiges Thema für die Familien. Damit hat sie auch spürbaren Einfluss auf die finanzielle Basis der Familien. So ergeben sich bei einem bezuschussten Angebot für die Familien jährliche Mehreinnahmen von rund 710 Euro und bei einem nicht bezuschussten von rund 440 Euro. Auch mit Blick auf die Familienzeit, die nicht nur die Qualitätszeit mit der ganzen Familie, sondern auch Zeiten für die Partnerschaft umfasst, sehen die befragten Familien substanzielle Potenziale. Dies dürfte hauptsächlich darauf zurückzuführen sein, dass die Randzeitenbetreuung den erwachsenen Familienmitgliedern eine stärkere (gemeinsame) Teilhabe am sozialen Leben bzw. Zeit für die Partnerschaft ermöglicht.

Tabelle 2-3: Effekte besserer Betreuungsangebote zu Randzeiten

Wirkung des Schritts von... → ...	Keine Koordinierung → Bezuschussung	Keine Koordinierung → Koordinierung ohne Bezuschussung
Zeitgewinn für Familie (Woche)	2 Stunden 22 Minuten	1 Stunde 29 Minuten
Zeitgewinn für Erwerbsarbeit (Woche)	3 Stunden 6 Minuten	1 Stunde 53 Minuten
Verdienstgewinn der Familien (netto, Jahr)*	3.071 Euro	1.532 Euro
Steuermehreinnahmen (Jahr)	1.175 Euro, davon <ul style="list-style-type: none"> • Bund: 510 • Länder: 452 • Kommunen: 213 	418 Euro, davon <ul style="list-style-type: none"> • Bund: 184 • Länder: 149 • Kommunen: 85
Kosten der Maßnahme für die öffentliche Hand (Jahr)	1.670 Euro	62 Euro

* Nach Abzug der für die Betreuung anfallenden Elternbeiträge

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Haushaltsbefragungen und der Angaben in Kapitel 4 der Langfassung

Welche Kosten den Kommunen für eine Förderung der Betreuungsangebote zu Randzeiten entstehen, hängt stark davon ab, wie die Maßnahmen konkret umgesetzt werden und lässt sich daher nicht pauschal sagen. Für die Kosten-Nutzen-Analysen wird davon ausgegangen, dass für die Koordinierung des Angebots eine Online-Plattform und eine zusätzliche Stelle je 500 Familien notwendig sind und dass bei der Bezuschussung ein Drittel der Kosten übernommen werden. Unter diesen Maßgaben ergeben sich Kosten von 62 Euro ohne und 1.670 Euro mit Bezuschussung je Familie und Jahr. Diesen stehen Mehreinnahmen für die öffentliche Hand von 1.216 Euro und 2.491 Euro gegenüber, sodass sich gesamtfiskalisch beide Alternativen lohnen, sofern noch kein koordiniertes Angebot vorliegt. Allerdings kommen den kommunalen Haushalten hiervon nur 85 Euro bei einem nicht bezuschussten und 213 Euro bei einem bezuschussten Angebot zugute, sodass sich aus ihrer Sicht die Bezuschussung zumindest finanziell nicht rentiert. Daraus lässt sich jedoch ableiten, dass Kommunen, die noch über kein koordiniertes Betreuungsangebot zu Randzeiten verfügen, dieses auf den Weg bringen sollten, ggf. zunächst ohne Bezuschussung.

Zeigt sich, dass einkommensschwächere Familien das Angebot aufgrund der Kosten nicht in Anspruch nehmen, sollte eine finanzielle Förderung in Betracht gezogen werden. Diese sollte dann in der Regel nicht, wie in den Musterrechnungen angenommen, pauschal, sondern bedarfs- bzw. einkommensabhängig erfolgen, sodass die Kosten weniger hoch ausfallen. Bei der Entscheidung darüber, ob und in welcher Höhe eine Bezuschussung erfolgen soll, sollten zudem die Betreuungszeiten in den Betreuungseinrichtungen in den Blick genommen werden. Je größere Zeitfenster diese bereits abdecken, desto seltener und in geringerem Umfang sind die Familien auf die Angebote von Tageseltern und Babysittern bzw. Babysitterinnen angewiesen.

2.3 Sicherung von Schulwegen

Für alle Aktivitäten außer Haus, angefangen von der Arbeit über Kindergarten und Schulbesuch bis hin zur Erledigung der Einkäufe, ergeben sich für die Familien Wege, für die sie zusätzlich Zeit einplanen müssen. Da sich diese Wegezeiten negativ auf die Zeitgestaltungsmöglichkeiten der Familien auswirken können, ist das Thema Mobilität ein zentrales Handlungsfeld lokaler Familienzeitpolitik. Dabei gibt es im Kern zwei Ansatzpunkte, um Familien an dieser Stelle zu entlasten. So kann einerseits darauf hingewirkt werden, dass sich die Zeiten für die einzelnen Wege der Familien reduzieren und besser planbar werden, und andererseits, dass Wegstrecken komplett entfallen können. Letzteres kann gelingen, indem verschiedene lokale Zeitstrukturen besser getaktet und Wege so gestaltet werden, dass Kinder sie ohne Begleitung der Eltern zurücklegen können. Denn gerade die Begleitmobilität führt zu besonders großen Zeitbedarfen für die Familien, da die Wegstrecken von der Begleitperson in der Regel nicht nur einmal, sondern jeweils zweimal zurückgelegt werden müssen.

In diesem Kontext stellt die Absicherung von Schulwegen durch Fuß- und Radwege und Überquerungshilfen wie Ampeln und Zebrastreifen eine wichtige zeitpolitische Maßnahme für Familien dar. Dabei sind diese Wege in vielen Fällen nicht allein für den Schulbesuch, sondern auch für Vereinsaktivitäten der Kinder, die in den Räumlichkeiten der Schulen stattfinden, relevant. Zudem können auch andere Bevölkerungsgruppen, wie Ältere und Behinderte, die die entsprechenden Wege oder Teilstücke davon nutzen, von den Sicherheitsmaßnahmen profitieren. Wie stark sich die Absicherung der Schulwege letztendlich auf die Mobilitätsmuster der Familien auswirkt, hängt stark von deren Grundüberzeugungen ab. Legen Eltern Wert darauf, dass die

Kinder bereits früh möglichst alle Wege allein zurücklegen, entsteht in der Regel auch ohne abgesicherte Schulwege keine Begleitmobilität. Allerdings sind die Sicherungsmaßnahmen in diesem Fall im Hinblick auf das Unfallrisiko der Kinder von sehr großer Bedeutung.

Welche Maßnahmen konkret nötig sind, um die Schulwege abzusichern, hängt stark von den örtlichen Gegebenheiten ab. Zunächst ist von Bedeutung, ob die Kinder den Schulweg komplett zu Fuß zurücklegen können oder ob ein motorisiertes Verkehrsmittel zum Einsatz kommen muss. In der Familienbefragung gaben 48 Prozent an, dass der Schulweg gut zu Fuß oder mit dem Fahrrad zurücklegbar ist, 35 Prozent, dass wegen der Entfernung regelmäßig ÖPNV oder PKW notwendig sind, und 17 Prozent, dass dies bei schlechtem Wetter der Fall ist. Kommen Busse oder Bahnen zum Einsatz, wenn Kinder den Schulweg eigenständig bewältigen, macht dies die Absicherung der Schulwege nicht obsolet. Vielmehr müssen in diesem Fall der Weg vom Elternhaus zur Haltestelle und die Haltestelle selbst sowie (sofern es sich nicht um einen Schulbus handelt, der die Kinder bis auf das Schulgelände bringt) der Weg von der Haltestelle zur Schule gesichert werden.

Über die Frage, wann ein Schulweg als ausreichend sicher zu betrachten ist, können die Einschätzungen sehr stark auseinander gehen. Daher sollten bei der Schulwegsicherung vor Ort auch in jedem Fall die betroffenen Familien gehört werden. Für die Kosten-Nutzen-Analysen wurden folgende drei Niveaustufen definiert:

- „Kürzere Strecken und Strecken zu den ÖPNV-Haltestellen und zur Schule sind durchgehend durch Fußgänger- und Radwege, Ampeln an größeren Straßen usw. gesichert“,
- „Kürzere Strecken und Strecken zu den ÖPNV-Haltestellen und zur Schule sind an allen gefährlichen Stellen wie Durchgangsstraßen durch entsprechende Maßnahmen gesichert“ und
- „Kürzere Strecken und Strecken zu den ÖPNV-Haltestellen und zur Schule sind nicht an allen gefährlichen Stellen gesichert“.

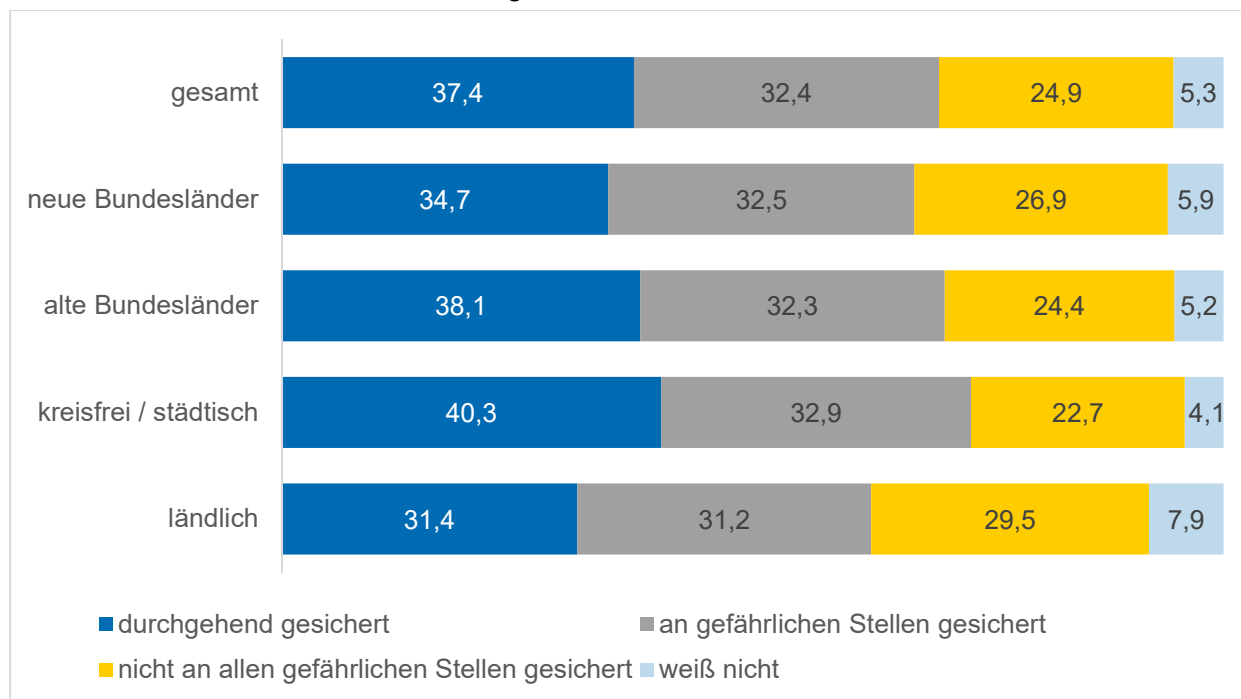
Auf die Bitte, sich einer dieser drei Kategorien zuzuordnen, gaben in der Familienbefragung 37 Prozent an, dass der Schulweg durchgehend, und 32 Prozent dass er zumindest an gefährlichen Stellen gesichert ist. Bei rund 25 Prozent fehlen auch an gefährlichen Stellen Sicherungseinrichtungen. Dabei ist dieser Anteil im ländlichen Raum mit rund 30 Prozent deutlich höher als im städtischen Bereich mit 23 Prozent. Dennoch gilt auch für die städtischen Gebiete, dass noch sehr große Verbesserungspotenziale bei der Schulwegsicherung bestehen.

Dass die Schulwegsicherung tatsächlich von großer Bedeutung für die Zeitgestaltung der Familien ist, zeigen die in Tabelle 5-1 dargestellten Ergebnisse der Familienbefragung zu den Effekten auf Arbeits- und Familienzeit. So würden die erwachsenen Familienmitglieder ihrer Einschätzung nach bei durchgehend gesicherten Schulwegen im Schnitt rund eineinhalb Stunden mehr arbeiten als wenn der Schulweg nicht an allen gefährlichen Stellen gesichert ist. Daraus ergibt sich ein Einkommensgewinn von 700 Euro im Jahr (netto). Sind zumindest alle gefährlichen Stellen gesichert, liegt die durchschnittliche Arbeitszeit um rund eine Dreiviertelstunde höher, was zu einem um rund 370 Euro höheren Einkommen führt. Dabei setzen sich diese Werte aus sehr unterschiedlichen Angaben der einzelnen Familien zusammen. So ist die Schulwegsicherung für einige Familien ein entscheidender Faktor dafür, ob der Zweitverdiener oder die Zweitverdienerin eine Erwerbstätigkeit aufnehmen kann, während sie für den Erwerbsumfang anderer Familien überhaupt keine Rolle spielt. Ein noch positiverer Effekt als für die Arbeitszeit ergibt sich für die Familienzeit. Dies ist nicht verwunderlich, da der begleitende El-

ternteil eine Wegstrecke allein bestreiten muss und ihm diese Zeit für andere Tätigkeiten, etwa im Haushalt, fehlt, was sich dann wiederum auf die Qualitätszeit mit der Familie auswirkt.

Abbildung 2-3: Schulwegsicherung

Familien mit Kindern im Schulalter, Angaben in Prozent



Quelle: Kommunale Familienzeitpolitik – Familienbefragung, gewichtete Berechnung, 861 Familien

Um die Schulwege abzusichern, sind vorwiegend bauliche Maßnahmen wie der Ausbau der Geh- und Radwege und das Einrichten von Überquerungshilfen, z.B. Ampeln und Zebrastreifen, notwendig. Diese führen einmalig zu substantziellen Investitionskosten. Dann jedoch können die Einrichtungen für viele Jahre ohne oder mit nur geringen weiteren laufenden Kosten genutzt werden, sodass die jährlichen Kosten, die nach der Logik der Doppik Abschreibungen und laufende Kosten beinhalten, deutlich geringer sind. Welche baulichen Maßnahmen konkret notwendig sind, hängt stark von der Besiedlungsstruktur und Verkehrsführung in der Kommune ab, sodass sich auch die Kosten letztlich nur für den konkreten Einzelfall sinnvoll abschätzen lassen. Daher wurden für die Kosten-Nutzen-Analyse zwei Szenarien gebildet, wobei in einem Fall von einem relativ hohen und im anderen von einem relativ niedrigen Bedarf an Sicherungsmaßnahmen ausgegangen wird. Bei den betrachteten Sicherungsmaßnahmen handelt es sich um Ampeln, Zebrastreifen und Querungsiseln sowie Schülerlotsen und im Falle durchgehend gesicherter Wege um Gehwegausbau und Geschwindigkeitsmesser.

Die Kosten-Nutzen-Analysen zeigen, dass sich die Schulwegsicherung selbst im pessimistischen Szenario langfristig positiv auf den kommunalen Haushalt auswirkt. So steht bei einer durchgehenden Sicherung gegenüber Lücken auch an gefährlichen Stellen den jährlichen Kosten pro Familie von nur 158 Euro ein um mehr als den Faktor 10 höherer Nutzen von 2.212 Euro gegenüber. Zwar sind Fälle denkbar, in denen die Kosten aufgrund einer ungünstigen Besiedlungsstruktur noch höher und die Nutzen niedriger ausfallen, dennoch kann davon ausgegangen werden, dass sich die Schulwegsicherung in den allermeisten Fällen gesamtfiskalisch

lohnt und daher in jedem Fall umgesetzt werden sollte. Auch aus Sicht der kommunalen Haushalte ist die Schulwegsicherung sehr lohnenswert. Allerdings ergibt sich für Kommunen mit ungünstiger Haushaltslage das Problem, dass sich die entsprechenden Zahlungsausgänge in der Regel nicht auf die Nutzungsdauer der Anlagen verteilen, sondern einmalig anfallen. Daher kann auch hier eine Investitionsförderung sinnvoll sein. Dennoch zeigt das Beispiel der Schulwegsicherung deutlich, dass gezielte Maßnahmen der Familienzeitpolitik nicht immer mit großen laufenden Mehrbelastungen für die kommunalen Haushalte verbunden sein müssen, um eine spürbare Verbesserung für die Familien zu erzielen, und sich auch allein aus Sicht der kommunalen Haushalte bereits finanziell lohnen können.

Tabelle 2-4: Effekte der Sicherung von Schulwegen

Wirkung	Nicht an allen gefährlichen Stellen gesichert > Durchgehend gesichert	Nicht an allen gefährlichen Stellen gesichert > An gefährlichen Stellen gesichert	An gefährlichen Stellen gesichert > Durchgehend gesichert
Zeitgewinn für Familie (Woche)	1 Stunde 39 Minuten	49 Minuten	49 Minuten
Zeitgewinn für Erwerbsarbeit (Woche)	1 Stunde 31 Minuten	48 Minuten	42 Minuten
Verdienstgewinn der Familien (netto, Jahr)	1.337 Euro	715 Euro	622 Euro
Steuermehreinnahmen (Jahr)	1.183 Euro, davon <ul style="list-style-type: none"> • Bund: 511 • Länder: 466 • Kommunen: 206 	632 Euro, davon <ul style="list-style-type: none"> • Bund: 273 • Länder: 249 • Kommunen: 110 	551 Euro, davon <ul style="list-style-type: none"> • Bund: 238 • Länder: 217 • Kommunen: 96
Kosten der Maßnahme für die öffentliche Hand (Jahr)	Optimistisch: 94 Euro Pessimistisch: 158 Euro	Optimistisch: 51 Euro Pessimistisch: 101 Euro	Optimistisch: 43 Euro Pessimistisch: 56 Euro

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Haushaltsbefragungen und der Angaben in Kapitel 4 der Langfassung

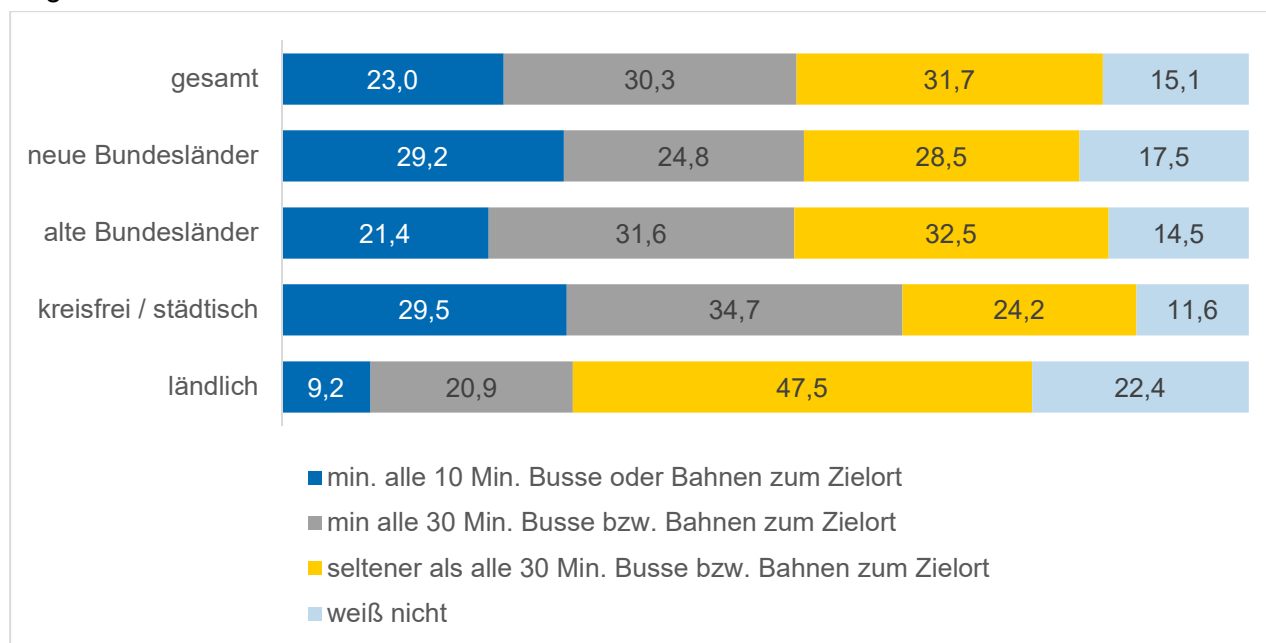
2.4 Ausbau des ÖPNV-Angebots zu typischen Arbeitszeiten

Welche Verkehrsmittel Familien für die Arbeitswege nutzen, hängt von mehreren Faktoren ab. So ist zunächst von Bedeutung, ob die Strecken auch zu Fuß oder mit dem Fahrrad zurückgelegt werden können, oder ob in jedem Fall die Nutzung eines motorisierten Verkehrsmittels notwendig ist. Ist letzteres der Fall, kommt nur der private PKV und soweit verfügbar der ÖPNV in Frage. Dabei hat ein substantieller Teil der erwachsenen Bevölkerung eine starke Vorliebe für die Nutzung des eigenen PKW im Alltag. Dennoch ist der Kreis der potenziellen ÖPNV-Nutzer deutlich größer als die Zahl der aktuellen Nutzer.

Wie attraktiv der ÖPNV für Familien als Verkehrsmittel ist und wie stark er entsprechend genutzt wird, hängt insbesondere von den vier Faktoren Distanz zwischen Wohn- bzw. Zielort und Haltestelle, Taktfrequenz, Fahrtdauer und Preis ab, wobei sich die Rahmenbedingungen je nach Art der Fahrt deutlich unterscheiden können. So werden für die Beförderung von Schülern und Schülerinnen häufig Schulbusse eingesetzt, die auf die Schulzeiten abgestimmt sind, zusätzliche Haltestellen bedienen und die Schulen direkt anfahren. Auch im Berufsverkehr ist die Taktung in der Regel deutlich höher als zu Randzeiten. Zudem unterscheiden sich die Anforderungen der Familien je nach Art der Wegstrecke deutlich. So sind etwa Arbeits- und Schulwege in der Regel deutlich zeitkritischer als Wege zum Einkaufen oder zu Behördengängen. Daher sollte auch bei der Gestaltung zeitpolitischer Maßnahmen für Familien im Bereich des ÖPNV die Art der Wege eine wichtige Rolle spielen. Für die Kosten-Nutzen-Analysen wurden die Arbeitswege der erwachsenen Familienmitglieder ausgewählt, da diese sehr häufig zurückgelegt werden und starken Einfluss auf die möglichen Arbeitszeiten der erwachsenen Familienmitglieder haben können. Zudem wurde der Fokus auf die Taktung gelegt, da diese in der Regel deutlich leichter und schneller veränderbar ist als das für die Wege zwischen Haltestelle und Wohn- und Arbeitsort relevante Liniennetz.

Abbildung 2-4: Abfahrzeiten im ÖPNV zu möglichen Arbeitszeiten

Angaben in Prozent



Quelle: Kommunale Familienzeitpolitik – Familienbefragung, gewichtete Berechnung, 1.237 Familien

Im Rahmen des Projekts wurden Familien mit Kindern im Alter von unter 15 Jahren zunächst gebeten anzugeben, wie eng der ÖPNV zu ihren Arbeitszeiten getaktet ist. Rund 32 Prozent der Familien sagten, dass die Fahrten weniger als halbstündlich erfolgen (Abbildung 2-4). In diesem Fall kann es bei der ÖPNV-Nutzung zu sehr langen Wartezeiten kommen, wenn die Arbeitszeiten nicht mit den ÖPNV-Angeboten vertaktet oder frei gestaltbar sind. Bei rund 23 Prozent erfolgen die Fahrten mindestens im 10-Minuten-Takt, sodass es nur zu geringen Wartezeiten kommen kann. 15 Prozent kennen die Taktung des ÖPNV zu möglichen Arbeitszeiten nicht, was darauf hindeutet, dass die ÖPNV-Nutzung für sie für den Arbeitsweg nicht infrage kommt.

Wie aufgrund der dünneren Besiedlung zu erwarten, ist die Lage dabei im ländlichen Raum deutlich ungünstiger als in den Städten, aber auch in Städten kann rund ein Viertel der Familien nicht auf ein mindestens halbstündliches ÖPNV-Angebot zurückgreifen.

Obschon viele Familien für den Arbeitsweg den PKW nutzen, zeigen die Befragungsergebnisse, dass sich eine Verbesserung des ÖPNV-Angebots sehr positiv auf die Zeitgestaltungsmöglichkeiten der Familien auswirken kann. So würden die erwachsenen Familienmitglieder ihrer Einschätzung nach bei einem Angebot im 10-Minuten-Takt rund vier Stunden mehr in der Woche arbeiten, als wenn dies weniger als halbstündlich erfolgt. Wenn es zumindest halbstündlich erfolgt, wären es immerhin noch rund eineinhalb Stunden mehr. Damit ergibt sich ein Einkommensgewinn für die Familien von rund 2.200 bzw. 810 Euro im Jahr. Zudem hätten sie ihrer eigenen Einschätzung nach auch deutlich mehr Zeit für die Familie. Bei einem ÖPNV-Angebot im 10-Minuten-Takt gegenüber weniger als jeder halben Stunde liegt der Effekt bei rund fünf Stunden und bei einem zumindest halbstündigen Angebot bei rund zweieinhalb Stunden. Dabei dürfte auch zum Tragen kommen, dass die erwachsenen Familienmitglieder während der Fahrt im ÖPNV gleichzeitig andere Dinge tun können, z.B. Emails bearbeiten, was bei der Nutzung des eigenen PKW nicht möglich ist.

Tabelle 2-5: Effekte der Ausweitung der ÖPNV-Taktung zu typischen Arbeitszeiten

Wirkung	Seltener als alle 30 Minuten > Mindestens alle 10 Minuten	Seltener als alle 30 Minuten > Mindestens alle 30 Minuten	Mindestens alle 30 Minuten > Mindestens alle 10 Minuten
Zeitgewinn für Familie (Woche)	4 Stunden 52 Minuten	2 Stunden 24 Minuten	2 Stunden 28 Minuten
Zeitgewinn für Erwerbsarbeit (Woche)	3 Stunden 57 Minuten	1 Stunde 29 Minuten	2 Stunden 27 Minuten
Verdienstgewinn der Familien (netto, Jahr)	2.155 Euro	813 Euro	1.342 Euro
Steuermehrereinnahmen (Jahr)	1.906 Euro, davon <ul style="list-style-type: none"> • Bund: 823 • Länder: 751 • Kommunen: 332 	719 Euro, davon <ul style="list-style-type: none"> • Bund: 311 • Länder: 283 • Kommunen: 125 	1.187 Euro, davon <ul style="list-style-type: none"> • Bund: 513 • Länder: 467 • Kommunen: 207
Kosten der Maßnahme für die öffentliche Hand (Jahr)	Optimistisch: 375 Euro Pessimistisch: 750 Euro	Optimistisch: 75 Euro Pessimistisch: 150 Euro	Optimistisch: 300 Euro Pessimistisch: 600 Euro

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Haushaltsbefragungen und der Angaben in Kapitel 4 der Langfassung. An dieser Stelle wurden Einnahmen durch den Verkauf von ÖPNV-Tickets nicht gegengerechnet.

Allerdings führt eine Erhöhung der Taktung im ÖPNV zu substantziellen Mehrausgaben für die öffentlichen Haushalte, da zusätzliches Fahrpersonal eingestellt und der Fuhrpark erweitert werden muss. Wie hoch der notwendige Mitteleinsatz dabei genau ist, hängt stark von den konkreten Gegebenheiten vor Ort ab. Zunächst spielt es eine Rolle, ob auf den Strecken Busse, Straßenbahnen, Bahnen oder Anruf-Sammel-Taxis eingesetzt werden. Bei der Ermittlung der Kosten zusätzlicher ÖPNV-Angebote wurden in der Kosten-Nutzen-Analyse nur Busse betrach-

tet, da diese überall in Deutschland einsetzbar sind und die Abfahrzeiten in der Regel von Kommunen eigenständig gestaltet werden können. Ein zweiter zentraler Faktor ist die Besiedlungsstruktur. Je dichter die Familien in einer Kommune wohnen und je mehr Personen entsprechend über einen Haltepunkt erreicht werden können, desto weniger zusätzliche Fahrkilometer pro Einwohner und Einwohnerin sind bei einem Ausbau des Liniennetzes notwendig. Um diesem Fakt Rechnung zu tragen, wurden für die Kosten-Nutzen-Analyse ein optimistisches Szenario mit relativ dichter und ein pessimistisches Szenario mit dünnerer Besiedlungsstruktur gebildet. Dabei sind diese Szenarien nicht mit städtischem und ländlichem Raum gleichzusetzen, da sich auch in ländlichen Gebieten Kernstädte bzw. -orte mit vergleichsweise dichter Besiedlung und in den Städten Randlagen mit dünner Besiedlung finden.

Den Ergebnissen der Kosten-Nutzen-Analysen zufolge übersteigt der gesamtfiskalische Nutzen von 3.566 Euro je Familie und Jahr bei einem Übergang von einer Fahrtenhäufigkeit seltener als alle 30 Minuten (bzw. konkret einmal pro Stunde) auf mindestens alle 10 Minuten selbst im pessimistischen Szenario die Kosten in Höhe von 750 Euro um mehr als den Faktor 4. Dabei sind die Rückflüsse aus dem Fahrkartenverkauf, die je nach Tarifsysteem sehr unterschiedlich ausfallen können, noch nicht berücksichtigt. Aus Sicht der Kommunen stellt sich die Lage auf den ersten Blick etwa anders dar. Hier sind die Ticketpreise jedoch gegenzurechnen. Zudem ist anzumerken, dass die Kosten für den ÖPNV zum Teil auch von den Ländern getragen werden. Insgesamt lässt sich schließen, dass ein Ausbau des ÖPNV zu typischen Arbeitszeiten aus gesamtstaatlicher Sicht sehr lohnenswert ist und entsprechend vorangetrieben werden sollte, wobei auch eine finanzielle Beteiligung der Bundesebene wünschenswert wäre. Dies gilt umso mehr, da sich die ÖPNV-Nutzung zudem positiv auf die Umwelt auswirkt und die Verkehrssituation in den Städten entlastet. Zudem kommt eine bessere ÖPNV-Taktung nicht nur den hier betrachteten erwachsenen Familienmitgliedern, sondern auch weiteren Personengruppen wie Kinderlosen und Rentnern zugute.

2.5 Flexibilisierung der Arbeitszeit

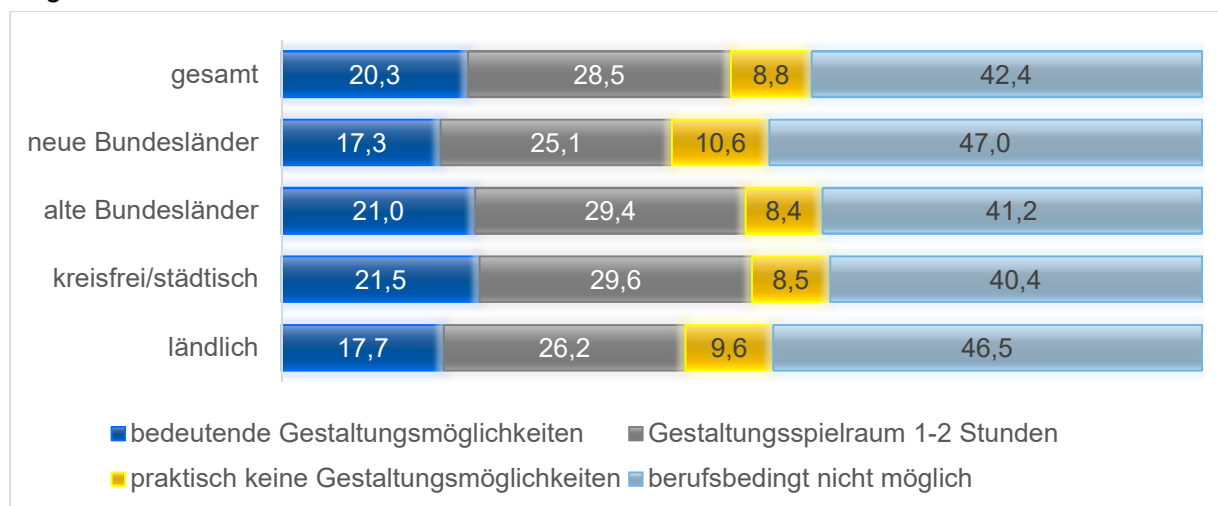
Die Arbeit hat maßgeblichen Einfluss darauf, wie Familien ihre Alltage gestalten können. Lassen sich die Arbeitszeiten gut mit den anderen familiären Zeitbedarfen vereinbaren, ist dies eine gute Voraussetzung für ein gelingendes Familienleben. Ist dies nicht der Fall, drohen permanente Zeitkonflikte und Stress und eine Erwerbstätigkeit im an sich gewünschten Umfang lässt sich häufig erst gar nicht realisieren. Dabei gibt es zwei Ansatzpunkte für eine bessere Abstimmung der Arbeitszeiten mit den anderen familiären Zeitbedarfen. Der erste ist eine Flexibilisierung von Arbeitsbeginn und -ende. Dies ermöglicht es den Familien, ihre Arbeitszeiten zumindest in einem gewissen Rahmen selbst so zu gestalten, dass sie zu den anderen familiären Zeitstrukturen passen. Der zweite Ansatzpunkt ist eine gezielte Vertaktung von Arbeitsbeginn und -ende mit anderen Taktgebern für die Familien wie Kita-Öffnungszeiten. Für die Familien ist dies zwar in aller Regel die schlechtere Alternative, da in keinem Fall alle für sie relevanten Zeitstrukturen berücksichtigt werden können. Ist eine Flexibilisierung der Arbeitszeiten allerdings vor dem Hintergrund betrieblicher Notwendigkeiten nicht möglich, etwa weil sich die Arbeitszeiten aus den Servicezeiten im Dienstleistungsbereich ergeben oder eine kontinuierliche Besetzung (zum Beispiel in Krankenhäusern oder beim Betrieb großtechnischer Anlagen) gewährleistet sein muss, stellt die Vertaktung die einzige Möglichkeit dar.

Im Rahmen des Projekts wurden die Mütter und Väter von Kindern unter 15 Jahren dazu befragt, inwieweit sie und ihr Partner ihre Arbeitszeiten selbst gestalten können. Den getroffenen

Angaben zufolge können 20,3 Prozent der erwerbstätigen Elternteile ihre Arbeitszeiten zu bedeutenden Teilen selbst gestalten und 28,5 Prozent zumindest in einem Zeitrahmen von ein bis zwei Stunden (zum Beispiel Gleitzeit) selbst festlegen (Abbildung 2-5). Rund die Hälfte hat keine Gestaltungsmöglichkeiten, wobei 42,4 Prozent angeben, dass flexible Arbeitszeiten in ihrem Beruf grundsätzlich nicht möglich sind. Dabei stellt sich die Lage in den ländlichen Gebieten und den neuen Bundesländern etwas schlechter dar als im Westen und in den Städten, was größtenteils auf Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur zurückzuführen sein dürfte. So geben hier auch deutlich mehr Personen an, dass flexible Arbeitszeiten berufsbedingt nicht möglich sind. Insgesamt bestätigen diese Ergebnisse die Befunde des Unternehmensmonitors „Familienfreundlichkeit“, dass die Potenziale flexibler Arbeitszeiten bereits weitgehend ausgeschöpft sind.

Abbildung 2-5: Möglichkeit zur flexiblen Gestaltung von Arbeitszeiten

Angaben in Prozent



Quelle: Kommunale Familienzeitpolitik – Familienbefragung, gewichtete Berechnung, 1.972 Erwerbstätige

Mit Blick auf eine ex-post Betrachtung der Wirkungen der Flexibilisierung der Arbeitszeiten auf die Zeitgestaltung der Familien ergibt sich das Problem, dass bei zwei erwerbstätigen Familienmitgliedern eine ganze Reihe verschiedener Konstellationen möglich ist. Um die Befragung nicht zu überfrachten, wurden die Effekte einer Flexibilisierung der Arbeitszeit der befragten Person und, sofern vorhanden, ihres Partners bzw. ihrer Partnerin dennoch nur getrennt und nicht in verschiedenen Kombinationen erfragt. Eine Aggregation dieser Werte für beide Partner bzw. Partnerinnen ist nicht möglich, da die Flexibilisierung von Arbeitszeit für sie in starkem Maße substitutiv wirkt. Ist es einem Vater etwa möglich, seine Arbeitszeiten so flexibel zu gestalten, dass er die zeitkritischen Aufgaben in der Familien wie das Kinder in die Schule bringen, gut erledigen kann, profitiert die Mutter weniger von flexiblen Arbeitszeiten als wenn dies nicht der Fall ist.

Tabelle 2-6: Effekte flexibler Arbeitszeiten, wenn flexible Arbeitszeiten möglich sind
Zutreffend auf Person

Wirkung	Keine Gestaltungsmöglichkeiten → Weitgehende Gestaltungsmöglichkeiten	Keine Gestaltungsmöglichkeiten → Ein bis zwei Stunden	Ein bis zwei Stunden → Weitgehende Gestaltungsmöglichkeiten
Partner mit höherem Erwerbsumfang			
Zeitgewinn für Familie (Woche)¹	2 Stunden 56 Minuten	1 Stunde 23 Minuten	1 Stunde 28 Minuten
Zeitgewinn für Erwerbsarbeit (Woche)²	2 Stunden 26 Minuten	1 Stunde 1 Minuten	1 Stunde 24 Minuten
Verdienstgewinn der Familien (netto, Jahr)	1.327 Euro	555 Euro	764 Euro
Partner mit niedrigerem Erwerbsumfang			
Zeitgewinn für Familie (Woche)	2 Stunden 57 Minuten	1 Stunde 28 Minuten	1 Stunde 28 Minuten
Zeitgewinn für Erwerbsarbeit (Woche)	2 Stunden 55 Minuten	1 Stunde 6 Minuten	1 Stunde 49 Minuten
Verdienstgewinn der Familien* (netto, Jahr)	1.591 Euro	600 Euro	991 Euro

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Haushaltsbefragungen und der Angaben in Kapitel 4 der Langfassung; in der Langfassung werden auch Daten zu Effekten auf Personen mit höherem Erwerbsumfang ausgewiesen

Betrachtet man unter diesen Voraussetzungen die Effekte flexibler Arbeitszeiten auf die Gesamtarbeitszeit der Familien, so ergibt sich für eine Situation, in der die Person mit höherem Erwerbsumfang die Arbeitszeiten zu bedeutenden Teilen selbst gestalten kann, ein im Schnitt um anderthalb Stunden höherer Wert pro Woche als wenn für diese Person keine Gestaltungsmöglichkeiten bestehen. Bei der Person mit niedrigerem Arbeitsumfang ist es rund eine Stunde. Können die Arbeitszeiten in einem Zeitrahmen von ein bis zwei Stunden selbst gestaltet werden, ergeben sich Werte von jeweils rund einer halben Stunde für beide Partner. Betrachtet man nur Familienmitglieder, bei denen flexible Arbeitszeiten berufsbedingt überhaupt

¹ Eine ausführliche Diskussion der Zeiteffekte findet sich in Modul III sowie in der Kurzfassung.

² Eine ausführliche Diskussion der Zeiteffekte findet sich in Modul III sowie in der Kurzfassung.

möglich sind, ergeben sich sogar Effektstärken von drei Stunden für die Person mit niedrigerem Erwerbsumfang und zweieinhalb Stunden für die Person mit höherem Erwerbsumfang bei bedeutenden gegenüber praktisch keinen Gestaltungsmöglichkeiten. Daraus ergeben sich sogar jährliche Mehreinnahmen für die Familien in Höhe von rund 1.600 Euro bis gut 1.300 Euro. Flexible Arbeitszeiten wirken sich also nicht nur auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sehr positiv aus, sondern stärken auch die finanzielle Basis der Familien deutlich.

Zudem führen flexible Arbeitszeiten den Befragungsergebnissen zufolge zu einem substanziellen Gewinn an Familienzeit. Betrachtet man nur Personen, deren Berufe flexible Arbeitszeiten zulassen, ergeben sich Effekte von rund drei Stunden pro Woche sowohl für die Person mit niedrigerem als auch die mit höherem Erwerbsumfang.

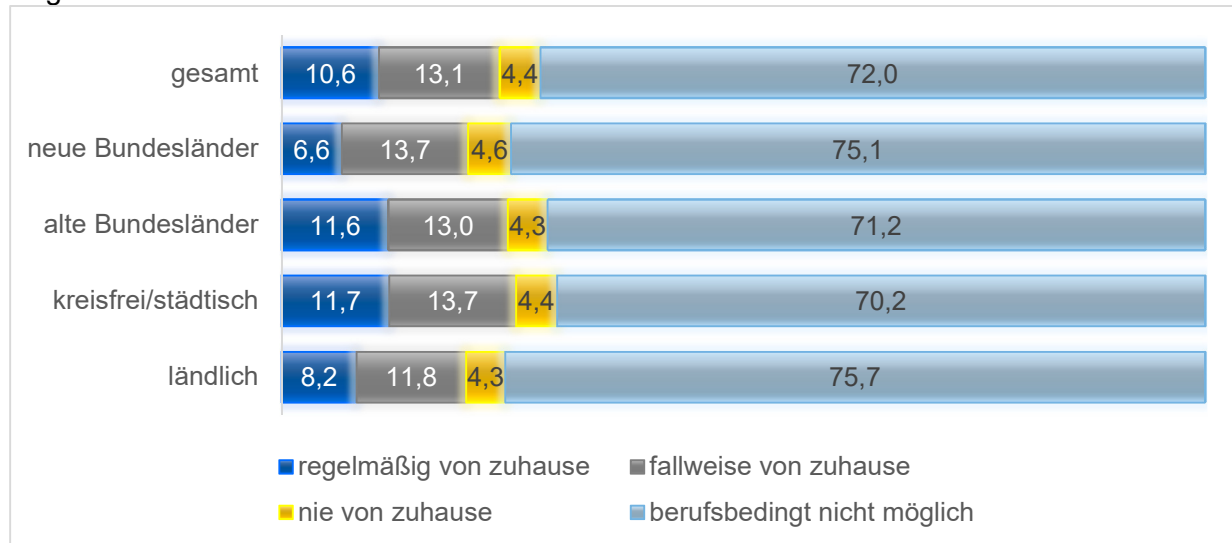
Obschon sich aus der deutlichen Ausweitung der Arbeitszeiten auch substanzielle Mehreinnahmen für die öffentliche Hand ergeben, ist eine Fiskalanalyse mit Blick auf die Flexibilisierung der Arbeitszeiten nicht zielführend. So liegt die Entscheidungshoheit nicht bei öffentlichen Einrichtungen, sondern bei den ortsansässigen Unternehmen, und bei ihnen fallen auch die notwendigen Ausgaben an. Diese ergeben sich bei einer Flexibilisierung der Arbeitszeiten im Wesentlichen aus zusätzlichen Abstimmungsprozessen in der Organisation. Allerdings können lokale Akteure und Akteurinnen, wie die lokalen Bündnisse für Familie, die Unternehmen mit Informations- und Beratungsangeboten unterstützen.

2.6 Flexibilisierung des Arbeitsorts

Neben einer Flexibilisierung der Arbeitszeiten kann sich auch eine Flexibilisierung des Arbeitsortes sehr positiv auf die Zeitgestaltungsmöglichkeiten der Familien auswirken. Können Eltern von zuhause aus arbeiten, erhöht dies ihr Zeitbudget, da Wegezeiten entfallen. In Ausnahmefällen ermöglicht es ihnen ggf. auch, die Arbeit mit familiären Aufgaben, etwa der Beaufsichtigung eines kranken Kindes, zu kombinieren. Besonders wichtig ist dies für Alleinerziehende. Allerdings lassen sich viele Tätigkeiten nicht von zuhause aus erledigen. So kommt etwa bei allen Dienstleistungen mit direktem Kundenkontakt und bei allen Produktionsabläufen an großtechnischen Anlagen ein Arbeiten von zuhause aus grundsätzlich nicht in Frage. Entsprechend ist ein Arbeiten von zuhause für 72,0 Prozent der in der Befragung erfassten Eltern von Berufs wegen grundsätzlich nicht möglich, wobei die Anteile erneut in den ländlichen Gebieten und den neuen Ländern deutlich höher liegen. Regelmäßig von zuhause aus arbeiten können, wie Abbildung 2-6 zeigt, 10,6 Prozent der erwerbstätigen Familienangehörigen und im Einzelfall, etwa bei Krankheit des Kindes, 13,1 Prozent.

Abbildung 2-6: Möglichkeit zur flexiblen Gestaltung des Arbeitsorts

Angaben in Prozent



Quelle: Kommunale Familienzeitpolitik – Familienbefragung, gewichtete Berechnung, 1.972 Erwerbstätige

Dass eine Flexibilisierung des Arbeitsortes den Familien bei ihrer Zeitgestaltung sehr zugute kommen kann, zeigen die Ergebnisse der Familienbefragung. Kann das Familienmitglied mit dem höheren Erwerbsumfang oder niedrigeren Erwerbsumfang, soweit berufsbedingt möglich, regelmäßig von zuhause aus arbeiten, erhöht dies die Gesamtarbeitszeit der Familien im Schnitt jeweils um rund eine Dreiviertelstunde gegenüber einer Situation in der das Arbeiten von zuhause grundsätzlich nicht möglich ist. Betrachtet man nur Personen, bei denen dies beruflich auch möglich ist, so ergeben sich Werte von rund drei Stunden für das Familienmitglied mit dem geringeren Erwerbsumfang. Das entspricht Einkommensgewinnen für die Familien von rund 1.700 Euro im Jahr. Können die erwachsenen Familienmitglieder fallweise von zuhause arbeiten, ergeben sich Effekte von rund einer Stunde für die Person mit niedrigerem Erwerbsumfang.

Tabelle 2-7: Effekte der Möglichkeit von zuhause aus zu arbeiten

Personen, bei denen dies berufsbedingt möglich ist

Wirkung	Nicht möglich → Regelmäßig möglich	Nicht möglich → Fallweise möglich	Fallweise möglich → Regelmäßig möglich
Partner bzw. Partnerin mit höherem Erwerbsumfang			
Zeitgewinn für Familie (Woche)³	3 Stunden 51 Minuten	1 Stunde 46 Minuten	2 Stunden 5 Minuten
Zeitgewinn für Erwerbsarbeit (Woche)⁴	4 Stunden 20 Minuten	1 Stunde 34 Minuten	2 Stunde 46 Minuten
Verdienstgewinn der Familien* (netto, Jahr)	2.364 Euro	855 Euro	1.509 Euro
Partner bzw. Partnerin mit niedrigerem Erwerbsumfang			
Zeitgewinn für Familie (Woche)	4 Stunden 13 Minuten	1 Stunde 43 Minuten	2 Stunden 30 Minuten
Zeitgewinn für Erwerbsarbeit (Woche)	3 Stunden 3 Minuten	1 Stunde 6 Minuten	1 Stunde 57 Minuten
Verdienstgewinn der Familien* (netto, Jahr)	1.664 Euro	600 Euro	1.064 Euro

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Haushaltsbefragungen und der Angaben in Kapitel 4 der Langfassung; in der Langfassung werden auch Daten zu Effekten auf Personen mit höherem Erwerbsumfang ausgewiesen

Gleichzeitig wirkt sich eine Flexibilisierung des Arbeitsorts auch positiv auf die Familienzeit der erwachsenen Familienmitglieder aus. Kann die Person mit dem niedrigerem Erwerbsumfang regelmäßig von zuhause arbeiten, ergibt sich im Gesamtschnitt ein Zeitgewinn von rund 45 Minuten in der Woche und im Schnitt der Personen, deren Beruf dies zulässt, von rund vier Stunden und 15 Minuten. Hintergrund für diese sehr großen Arbeits- und Familienzeitgewinne dürfte sein, dass viele erwachsene Familienmitglieder auf dem Weg zur Arbeit substanzielle Wegstrecken zurücklegen müssen, die zu einem entsprechenden Zeitbedarf führen.

3 Weitere Schritte

Die im vorangegangenen Abschnitt dargestellten Kosten-Nutzen-Analysen haben gezeigt, dass die lokale Familienzeitpolitik sehr lohnend ist. So ermöglichen es der Ausbau der Betreuungszeiten in Kitas, Kindergärten und Ganztagschulen, ein koordiniertes Betreuungsangebot zu Randzeiten, eine Absicherung der Schulwege, ein Ausbau des Fahrtenangebots im ÖPNV zu typischen Arbeitszeiten sowie die Flexibilisierung von Arbeitszeit und -ort den Eltern gleichzeitig

³ Eine ausführliche Diskussion der Zeiteffekte findet sich in Modul III sowie in der Kurzfassung.

⁴ Eine ausführliche Diskussion der Zeiteffekte findet sich in Modul III sowie in der Kurzfassung.

mehr Zeit mit der Familie zu verbringen und ihren Wünschen entsprechend mehr zu arbeiten. Damit wirken sie Zeitkonflikten und -stress entgegen, die sich negativ auf die Lebenszufriedenheit und Stabilität der Familien auswirken können. Gerade Väter wünschen sich mehr Zeit für ihre Familien. Gleichzeitig stärken Maßnahmen der Familienzeitpolitik die Position der erwachsenen Familienmitglieder am Arbeitsmarkt. Das entspricht den Wünschen der Eltern nach guter Vereinbarkeit und wirkt zukunftsweisend, da so insbesondere auch die langfristigen Erwerbs- und Karriereperspektiven der Mütter gestärkt werden, die ansonsten durch längere Erwerbsunterbrechungen deutlich beeinträchtigt werden können. Gleichzeitig kommt die höhere Erwerbsbeteiligung des bisher geringer erwerbstätigen Elternteils (also mehrheitlich der Mütter) auch unmittelbar der Familie zugute. So wird ihre finanzielle Basis durch das höhere zweite Einkommen gestärkt und für den Fall des Wegfalls des Ersteinkommens aufgrund von Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Trennung gesichert.

Auch fiskalisch sind die betrachteten Maßnahmen sehr lohnenswert, da über den höheren Arbeitsumfang der erwachsenen Familienmitglieder Mehreinnahmen bei Steuern generiert werden, die die entstehenden Kosten weit übersteigen. Damit unterstreicht die vorliegende Studie, dass Familienzeitpolitik auch finanziell eine sinnvolle Investition in die Zukunft ist. Über die Steuereinnahmen hinaus können sie Sozialversicherungssysteme durch Mehreinnahmen stabilisiert werden und auch Unternehmen profitieren, durch ein höheres Angebot an Fachkräften.⁵ Allerdings ist anzumerken, dass die Steuermehreinnahmen nur zu einem Teil direkt bei den Kommunen ankommen. Daher wäre eine stärkere Beteiligung von Bund und Ländern bei der Etablierung lokaler Familienzeitpolitik sinnvoll. Die Ergebnisse der Studie können Anlass bieten, um Investitionsprogramme/ Zuschüsse zugunsten der Kommunen in Betracht zu ziehen, da höhere Gewinne bei Bund und Ländern anfallen, während die Kosten primär auf kommunaler Ebene zu tragen sind.

⁵ Dabei wurden für die vorliegenden Analysen noch nicht einmal gezielt besonders effektive Maßnahmen ausgewählt, sondern solche, die sich für beispielhafte und verallgemeinerbare Kosten-Nutzen-Analysen gut eignen. Es gibt also durchaus auch andere Handlungsansätze, die im konkreten Fall vor Ort noch stärker wirken können und entsprechend prioritär umgesetzt werden sollten.

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1: Effekte eines Ausbaus der Betreuungszeiten pro Familie	12
Tabelle 2-2: Durchschnittlich resultierenden Auswirkungen für die Steuereinnahmen	14
Tabelle 2-3: Effekte besserer Betreuungsangebote zu Randzeiten	18
Tabelle 2-4: Effekte der Sicherung von Schulwegen	22
Tabelle 2-5: Effekte der Ausweitung der ÖPNV-Taktung zu typischen Arbeitszeiten	24
Tabelle 2-6: Effekte flexibler Arbeitszeiten, wenn flexible Arbeitszeiten möglich sind	27
Tabelle 2-7: Effekte der Möglichkeit von zuhause aus zu arbeiten.....	30

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1-1: Ansatzpunkte lokaler Familienzeitpolitik.....	5
Abbildung 1-2: Relevante Akteure und Akteurinnen	6
Abbildung 1-3: Nutzen lokaler Familienzeitpolitik.....	8
Abbildung 2-1: Verfügbare Betreuungszeiten in Kitas, Kindergärten und Ganztagschulen	11
Abbildung 2-2: Betreuungsangebote zu Randzeiten.....	17
Abbildung 2-3: Schulwegsicherung.....	21
Abbildung 2-4: Abfahrzeiten im ÖPNV zu möglichen Arbeitszeiten.....	23
Abbildung 2-5: Möglichkeit zur flexiblen Gestaltung von Arbeitszeiten.....	26
Abbildung 2-6: Möglichkeit zur flexiblen Gestaltung des Arbeitsorts	29