



Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend

# Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung.

Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums  
für Familie, Senioren, Frauen und Jugend



von Prof. Dr. Bert Rürup und  
Dipl.-Vw. Sandra Gruescu



# Inhalt

<b>I.</b>	<b>Bestandsaufnahmen</b> .....	<b>6</b>
1.1	Familienpolitik: Begriff, Begründung und Typologie .....	6
1.2	Demographische Entwicklung .....	9
1.3	Ökonomische Determinanten des Geburtenverhaltens .....	19
1.4	Familienpolitik über die Rentenversicherung? .....	24
1.5	Familienpolitische Leistungen: Ein internationaler Vergleich .....	26
1.6	Einkommenssituation von Familien .....	37
<b>II.</b>	<b>Zwischenfazit aus den Bestandsaufnahmen</b> .....	<b>41</b>
<b>III.</b>	<b>Zusammenhänge zwischen der demographischen Entwicklung und dem wirtschaftlichen Wachstum</b> .....	<b>45</b>
<b>IV.</b>	<b>Überlegungen zu einer nachhaltigen Familienpolitik</b> .....	<b>49</b>
4.1	Ökonomische Grundlagen einer nachhaltigen Familienpolitik .....	49
4.2	Ein Opportunitätskostenansatz .....	50
4.3	Ein Zeitansatz .....	53
<b>V.</b>	<b>Vorschlag zur Ausgestaltung einer nachhaltigen Familienpolitik</b> .....	<b>56</b>
5.1	Konkrete Maßnahmen .....	56
5.2	Flankierende Regelungen .....	59
<b>VI.</b>	<b>Fazit</b> .....	<b>62</b>

# I.

## Bestandsaufnahmen

### 1.1 Familienpolitik: Begriff, Begründung und Typologie

#### Begriff der Familienpolitik

Generell lassen sich unter Familienpolitik alle Maßnahmen verstehen, mit denen der Staat das Ziel verfolgt, das Wohlergehen von Familien positiv zu beeinflussen. In einer genaueren Definition umschreibt Familienpolitik direkte und indirekte finanzielle Transfers (z. B. Kinder- und Erziehungsgeld bzw. steuerliche Vergünstigungen) sowie Regelungen bezüglich Mutterschutz und Elternzeit und Einrichtungen der Kinderbetreuung.

Unter dem Begriff Familie wird je nach weltanschaulicher Ausrichtung und Interessenlage Unterschiedliches verstanden, so dass es weder in Deutschland noch im internationalen Vergleich mit anderen Ländern der Europäischen Union einen Konsens darüber gibt, was unter „Familie“ bzw. „familialen Lebensgemeinschaften“ zu verstehen ist. Üblicherweise wird „Familie“ an der Eltern-Kind-Gemeinschaft, am zivilrechtlichen Status der Ehe oder am Zusammenleben mehrerer Generationen in einer häuslichen Gemeinschaft festgemacht. In der Bundesrepublik Deutschland richtet sich die Familienpolitik vorrangig an der Familie als Eltern(teil)-Kind-Gemeinschaft aus.

#### Begründung von Familienpolitik

Interventionen des Staates zu Gunsten von Familien lassen sich grundsätzlich auf drei Ebenen begründen.

1. **Verfassungsrechtlich:** Im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland heißt es: „Pflege und Erziehung sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht“ (Art. 6 GG Abs. 2). Aus dem Schutzauftrag für Ehe und Familie (Art. 6 GG Abs. 1) und dem Gebot der Gleichstellung von Frau und Mann in der Teilhabe am Arbeitsleben (Art. 3 GG Abs. 2) erwachsen weitere familienpolitische Verpflichtungen des Staates.
2. **Ökonomisch:** Die Zahl der Erwerbstätigen bestimmt das Produktionspotenzial eines Landes und der Anteil der Erwerbspersonen an der gesamten Bevölkerung bestimmt maßgeblich die Leistungsfähigkeit umlagefinanzierter sozialer Sicherungssysteme. Die Erwerbspersonenzahl wird durch die Generationennachfolge erhalten. Die Familie erfüllt insofern eine gesellschaftlich relevante Reproduktionsfunktion.
3. **Gesellschaftspolitisch:** Jenseits der Reproduktionsfunktion kommen auf die Familien wichtige Erziehungsaufgaben zu. Familie ist die wichtigste Instanz der Sozialisation nachwachsender Generationen. Die familiären Erziehungsleistungen beziehen sich in erster Linie auf die Vermittlung allgemeiner Sozialkompetenz im Sinne von Primär- und Schlüsselqualifikationen sowie die Weitergabe von gesellschaftlichen Normen und Werten. Dadurch entstehen positive externe Effekte für die Gesellschaft. „Versagt“ die Familie, entstehen negative externe Effekte. Der Staat hat

daher ein Interesse daran, Familien in der Wahrnehmung ihrer Sozialisationsfunktion zu unterstützen.

### Typologien von Familienpolitik

Vom Grundsatz her lassen sich vier Dimensionen familienpolitischer Interventionen des Staates unterscheiden: rechtliche (z. B. Rechtsstatus von Ehe und Familie, von Unterhalt und Vormundschaft), fiskalische (z. B. Transferzahlungen und Steuern), dienstleistungsbezogene (z. B. Information und Beratung) und bildungsorientierte (z. B. Schule, Betreuung und Jugendhilfe) Maßnahmen.

Den jeweiligen länderspezifischen Gegebenheiten und Traditionen entsprechend haben die einzelnen Staaten unterschiedliche Ausrichtungen und Schwerpunkte in der Familienpolitik entwickelt. Die Modelle der verschiedenen familienpolitischen Richtungen sind eng verknüpft mit den Ausprägungen sozialstaatlicher Prinzipien. Jedem Modell liegt dabei implizit ein vorherrschender Typus der Familie zu Grunde, der sich durch eine mehr oder weniger starke Gewichtung auf den männlichen Alleinverdiener oder auf partnerschaftliche Teilung der Arbeit auszeichnet. In Anlehnung an gängige Sozialstaatsklassifikationen können in Europa unterschieden werden:<sup>1</sup>

- ein **französisches Modell**, welches mit pronatalistischer Ausrichtung die Erwerbstätigkeit von Frauen unterstützt. Familienpolitik wird dabei als Bevölkerungspolitik aufgefasst, mit der insbesondere durch Transferzahlungen das Geburtenverhalten positiv beeinflusst werden soll. Zudem wird großer Wert auf Kinderbetreuungsmöglichkeiten gelegt, damit insbesondere Mütter ihre Erwerbstätigkeit mit der Familie vereinbaren können;
- ein **angelsächsisches Modell**, welches Familie als Privatangelegenheit ansieht und hauptsächlich Elemente von Armutspolitik enthält. Familienpolitik ist in diesem Modell nichtinterventionistisch. Die Erwerbstätigkeit von Müttern wird nicht erschwert, aber auch nicht besonders gefördert;
- ein **skandinavisches Modell**, bei dem die starke Orientierung auf die Gleichheit der Geschlechter und die Unterstützung erwerbstätiger Eltern das hauptsächliche Ziel ist. In diesem Modell werden beide Elternteile darin unterstützt, Familie und Beruf zu vereinbaren, kennzeichnend sind ein guter Ausbau der Kinderbetreuung und relativ großzügige Transferzahlungen für den begrenzten Zeitraum, den ein Elternteil aufgrund der Erziehung der Kinder zu Hause verbringt. Insbesondere werden auch Vätern bessere Möglichkeiten gegeben, eine größere Rolle bei der Erziehung ihrer Kinder zu übernehmen;
- ein **deutsches Modell**, welches relativ viel Geld an Familien transferiert, die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und einer Realisation von Kinderwünschen aber weniger unterstützt;
- **hybride Formen**, wie das **südeuropäische Modell**, wo sich die weitgehende Abwesenheit von Familienpolitik (angelsächsisches Modell) mit der Traditionalität und der Bedeutung subsidiärer privater Arrangements (deutsches Modell) vermischt.

Zentrale Unterscheidungsmerkmale dieser Typen der Familienpolitik sind zum einen die Höhe der Einkommenstransfers und zum anderen das Angebot an Infrastruktur. Hohe Einkommenstransfers und gut ausgebaute Kinderbetreuung werden dabei als positiver

<sup>1</sup> Vgl. Gauthier, A. (1996), *The state and the family. A comparative analysis of family policies in industrialized countries*, Oxford, 203f.

Anreiz bezüglich der individuellen generativen Entscheidungen interpretiert. Das Fehlen dieser beiden Merkmale wird als Restriktion ausgelegt. Kombiniert man die zwei Dimensionen Kinderbetreuung und Transferleistungen, gelangt man zu folgender Matrix:

TABELLE 1: FAMILIENPOLITIKPROFILE		
	Anreiz: <b>Relativ gut ausgebaut Kinderbetreuung</b>	Restriktion: <b>Fehlende Kinderbetreuung</b>
Anreiz: <b>Hohe Einkommenstransfers</b>	<b>A</b> Frankreich Dänemark	<b>B</b> Deutschland (West)
Restriktion: <b>Geringe Einkommenstransfers</b>	<b>C</b> Großbritannien (insb. für unter 3-Jährige)	<b>D</b> Spanien und Italien (insb. für unter 3-Jährige), Irland

Quelle: Strohmeier K.-P. (2002), Familienpolitik und Familienleben in Europa, 111, in: Dobritz, J. und J. Otto (Hrsg.), Familienpolitik und Familienstrukturen, BiB, Wiesbaden.

Diese Typologien sind aber nicht statischer Natur. Wie die Entwicklung der neuen Bundesländer (C → A (im Vergleich zu den alten Bundesländern) bzw. C → B (im Vergleich zur DDR) oder der Niederlande (B → C)) Anfang der 90er Jahre zeigt, lassen sich Transformationsprozesse in den Familienpolitiken beobachten.

Die Unterschiede in der demographischen Entwicklung der Staaten sind allerdings anhand solcher vereinfachter Typologien nicht zu erklären. So verfolgen etwa Italien und Irland ähnliche familienpolitische Strategien in Bezug auf Transfers und Kinderbetreuung, haben jedoch eine völlig unterschiedliche Geburtenentwicklung. Da die generativen Entscheidungen offenbar das Ergebnis deutlich komplexerer, noch genauer zu analysierender Zusammenhänge sind, wird die Ausgestaltung einer in diesem Sinne „erfolgreichen“ Familienpolitik erschwert. Nicht allein die institutionelle Ausrichtung der familienbezogenen Maßnahmen scheint für das individuelle Fertilitätsverhalten eine Rolle zu spielen. Im Folgenden (insbesondere Abschnitt 1.3) werden daher die Determinanten, die die Entscheidung, Kinder zu bekommen, am ehesten beeinflussen, insbesondere für die Bundesrepublik Deutschland genauer untersucht. In Abschnitt II folgt eine Bilanz zum Zusammenhang zwischen der Geburtenrate und familienpolitischen Leistungen im internationalen Vergleich. Nach der Analyse des Einflusses des demographischen Wandels auf die wirtschaftliche Entwicklung in Abschnitt III, werden in Abschnitt IV auf Grundlage der ökonomischen Theorie die Grundpfeiler für eine nachhaltige Familienpolitik geschaffen. Vorschläge zu einer konkreten Ausgestaltung einer nachhaltigen Familienpolitik erfolgen in Abschnitt V. Wir schließen in Abschnitt VI mit einem Resümee.

### Eine nachhaltige Familienpolitik ist notwendig

In der vom Bundeskabinett am 17. April 2002 beschlossenen nationalen Strategie für nachhaltige Entwicklung werden drei Ansatzpunkte einer nachhaltigen Politik für eine kinderfreundliche Gesellschaft genannt:<sup>2</sup>

- die wirtschaftliche Grundlage von Familien muss gestärkt werden,
- das Angebot für die Betreuung von Kindern muss ausgebaut werden,
- die ganze Gesellschaft muss sich stärker an den Bedürfnissen von Kindern orientieren.

<sup>2</sup> Perspektiven für Deutschland – Unsere Strategie für nachhaltige Entwicklung, 39, siehe [www.dialog-nachhaltigkeit.de](http://www.dialog-nachhaltigkeit.de)

Die Europäische Union verlangt, die „...Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik so zu gestalten, dass sie sich gegenseitig verstärken. Gelingt es nicht, Tendenzen umzukehren, die die künftige Lebensqualität bedrohen, so werden die Kosten für die Gesellschaft drastisch ansteigen oder diese Tendenzen werden unumkehrbar.“<sup>3</sup> Nachhaltige Entwicklung bedeutet dabei die „Erfüllung der Bedürfnisse der derzeitigen Generation, ohne dadurch die Erfüllung der Bedürfnisse künftiger Generationen zu beeinträchtigen“.<sup>4</sup>

Ausmaß und Intensität der Befriedigung dieser Bedürfnisse ist nicht unabhängig vom demographischen Wandel. Dieser bewirkt eine Schrumpfung des zukünftigen Arbeitskräftepotenzials. Der Rückgang der erwerbstätigen Bevölkerung fällt aber tatsächlich geringer aus als der der arbeitsfähigen Bevölkerung, da die nachrückenden Generationen höhere Erwerbsquoten aufweisen werden aufgrund der steigenden Erwerbstätigkeit von Frauen und älteren Menschen.

Der demographische Wandel fordert die Familienpolitik heraus. Familienpolitik kann nur dann nachhaltig sein, wenn sie die sich verändernden demographischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den Blick nimmt. Konkret bedeutet daher eine nachhaltige Familienpolitik das Erreichen zweier Ziele: eine ausreichende Kinderzahl, die der Alterung der Gesellschaft entgegenwirkt, sowie eine Erhöhung der Frauenerwerbstätigenquote, um Erwerbspersonen- und Fachkräftepotenzial zu stabilisieren.<sup>5</sup>

## 1.2 Demographische Entwicklung

In Deutschland übersteigen seit 1972 die Sterbefälle die Geburten. Die Bevölkerungszahl stieg dennoch an, da die jährlichen Zuwanderungen das Geburtendefizit (über-)kompensiert haben.

### Familien in Deutschland<sup>6</sup>

Der Anteil der Bevölkerung, der mit Kindern in einem Haushalt zusammenlebt, geht seit Jahrzehnten zurück. Im Jahre 1972 lebten im früheren Bundesgebiet 55 % der Bevölkerung mit Kindern unter 18 Jahren zusammen (68,5 % mit ledigen Kindern ohne Altersbegrenzung). Im Jahr 2000 ist dieser Anteil auf 41,4 % (bzw. 54 %) gesunken. Kinder allein zu erziehen, ist seit den siebziger Jahren eine weit verbreitete Lebensform. Im Jahr 2000 gab es 1,77 Millionen Alleinerziehende mit Kindern unter 27 Jahren. Von den Alleinerziehenden waren 85,5 % allein erziehende Mütter und 14,5 % allein erziehende Väter.

<sup>3</sup> Schlussfolgerungen des Vorsitzes Europäischer Rat, 15. und 16. Juni 2001 (Göteborg), 1.

<sup>4</sup> Ebenda, 1.

<sup>5</sup> Zum Begriff der Nachhaltigkeit siehe BMGS (2003), a.a.O., 48f. und BMFSFJ (2002), Zivilgesellschaft und soziale Nachhaltigkeit – Forum zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, 12. Februar 2002, Berlin. Zur Frage, ob die Chancen der Frauen am Arbeitsmarkt aufgrund des demographischen Wandels steigen, siehe Kay, R. (2002), Demographischer Wandel – Ein Hebel zur Durchsetzung von Chancengleichheit von Frauen und Männern in Unternehmen?, in: Maier, F. und A. Fiedler (Hrsg.): Gender matters, sigma, 111–132.

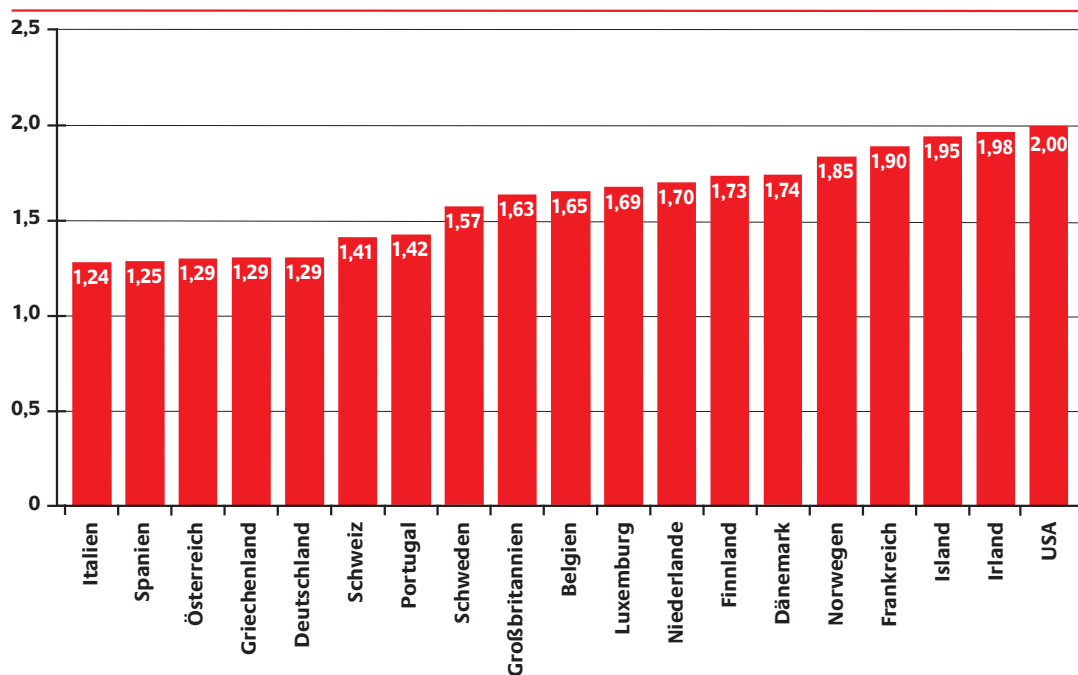
<sup>6</sup> Die Zahlen in diesem Abschnitt stammen aus BMFSFJ (2003), Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik, 33ff.

### Zusammengefasste Geburtenziffer und endgültige Kinderzahl

Die zusammengefasste Geburtenziffer (Total Fertility-Rate) bezeichnet die Zahl der Kinder, die eine Frau im Laufe ihres Lebens zur Welt bringen würde, wenn während ihres gesamten gebärfähigen Alters die für das jeweilige Kalenderjahr beobachteten Geburtenziffern gelten würden. Im Jahr 2001 betrug für Deutschland die zusammengefasste Geburtenziffer 1,29 (vgl. Abbildung 1). Für die neuen Bundesländer gehen Schätzungen sogar von einer niedrigeren Geburtenhäufigkeit von 1,2 aus.<sup>7</sup> Da das bestandserhaltende Niveau einer Bevölkerung bei 2,1 Kindern pro Frau liegt, wird jede Elterngeneration in Deutschland nur zu etwa zwei Dritteln durch Kinder ersetzt werden.

Seit Mitte der 70er Jahre blieb die zusammengefasste Geburtenziffer in Westdeutschland relativ konstant. Das Statistische Bundesamt geht davon aus, dass die Geburtenziffer nicht weiter absinkt. Im internationalen Vergleich zählt Deutschland zu den Ländern mit einer niedrigen Geburtenhäufigkeit. Vergleicht man die Zahlen für das Jahr 2001, wiesen in der Europäischen Union lediglich Italien (1,24), Spanien (1,25), Österreich (1,29) und Griechenland (1,29) niedrigere oder gleich hohe Geburtenziffern auf (vgl. Abbildung 1). In Frankreich und in den Niederlanden ist dagegen die Geburtenhäufigkeit Ende der 90er Jahre angestiegen (Frankreich 1994: 1,6; 2001: 1,9/Niederlande 1996: 1,5; 2001:1,7).

ABBILDUNG 1: ZUSAMMENGEFASSTE GEBURTENZIFFER, 2001



Quelle: Council of Europe, Recent demographic developments in Europe (2002).

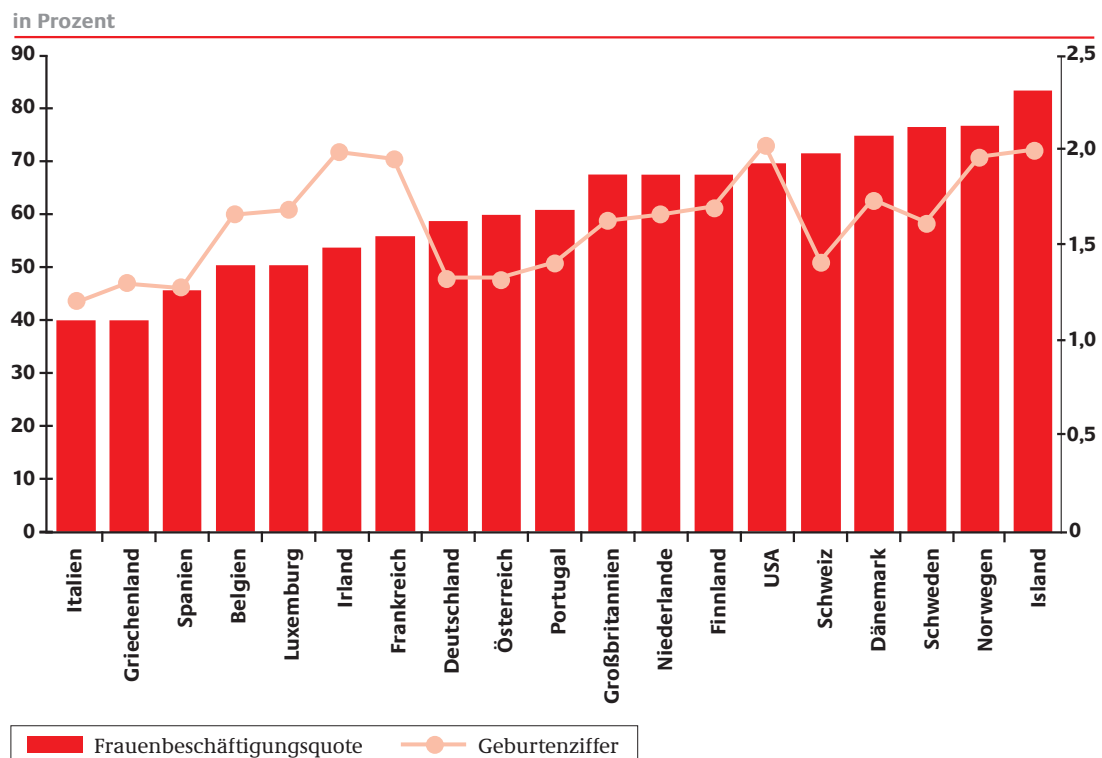
Die endgültige Kinderzahl gibt die durchschnittliche Zahl der geborenen Kinder je Geburtsjahrgang an. In der Bundesrepublik Deutschland war die 1935 geborene Generation die letzte Generation von Frauen, bei denen die endgültige Kinderzahl mit 2,16 über der Reproduktionsziffer von 2,1 lag und die damit für eine nicht schrumpfende Bevölkerung sorgte. In den anderen Ländern der EU trat diese Entwicklung einer unter dem bestandserhaltenen

<sup>7</sup> Statistisches Bundesamt (2003), 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.

den Niveau liegenden Geburtenziffer erst in späteren Generationen ein (einzige Ausnahme Luxemburg, wo die endgültige Kinderzahl der 1935 geborenen Generation 2,0 betrug).<sup>8</sup>

**Zusammengefasste Geburtenziffer und Beschäftigungsquote von Frauen**  
Der internationale Vergleich (Abbildung 2) zeigt, dass kein für alle Länder geltender eindeutig negativer oder positiver Zusammenhang zwischen der Beschäftigungsquote<sup>9</sup> und der zusammengefassten Geburtenziffer besteht. Für Irland und die Schweiz scheint sich der häufig angenommene negative Zusammenhang zu bestätigen. In Italien aber, wo die weibliche Beschäftigtenquote sehr niedrig ist, ist auch die Geburtenziffer gering. In den nordischen Ländern Dänemark, Schweden, Norwegen und Island hingegen ist die weibliche Beschäftigungsquote deutlich höher als in Deutschland, und gleichzeitig sind auch die zusammengefassten Geburtenziffern höher.

ABBILDUNG 2: ZUSAMMENHANG ZWISCHEN FRAUENBESCHÄFTIGUNGSQUOTE UND GEBURTENZIFFER



Quelle: Beschäftigtenquote nach OECD Employment Outlook (2002); Geburtenziffer nach Council of Europe, Recent demographic developments in Europe (2002).

### Endgültige Kinderzahl und Kinderlosigkeit

Neben der zusammengefassten Geburtenziffer ist auch die Entwicklung der endgültigen Kinderzahl interessant. So steigt einerseits der Anteil derer, die kinderlos bleiben. Schätzungen gehen davon aus, dass von den 1965 geborenen Frauen im Westen Deutschlands voraussichtlich 31 %, im Osten 26 % kinderlos bleiben werden. Andererseits entscheiden sich diejenigen, die Nachwuchs bekommen, nach wie vor fast regelmäßig für zwei Kinder (siehe Tabelle 2). Von den 1960 geborenen Frauen haben im früheren Bundesgebiet

<sup>8</sup> Eurostat Jahrbuch (2002): Menschen in Europa, 6.

<sup>9</sup> Die Beschäftigungsquote bezeichnet den Anteil der Frauen im erwerbsfähigen Alter, die tatsächlich einer abhängigen oder selbstständigen Tätigkeit nachgehen.



37,4 % zwei Kinder, wobei die Ziffer mit 54 % im Gebiet der ehemaligen DDR sehr viel höher liegt. Sechs Jahre nach der Geburt des ersten Kindes haben knapp 80 % der westdeutschen Mütter ein zweites Kind bekommen.<sup>10</sup> Der Zeitpunkt der zweiten Geburt kann mit den familienpolitischen Rahmenbedingungen erklärt werden. Drei Jahre nach der ersten Geburt – dem Zeitpunkt, zu dem die Elternzeit ausläuft und ab dem das Erstgeborene in der Regel den Kindergarten besucht – ist ein deutlicher Anstieg der Zweitgeburten zu beobachten.<sup>11</sup>

Während eine Zunahme der Kinderlosigkeit in den alten Bundesländern schon seit über 30 Jahren zu beobachten ist, steigt die dauerhafte Kinderlosigkeit in Ostdeutschland erst seit Ende der 1980er Jahre. Hingegen ist der Anteil von Frauen mit zwei Kindern fast konstant geblieben bzw. im Osten sogar angestiegen.

TABELLE 2: GESCHÄTZTE ENDGÜLTIGE KINDERZAHL DER 1940 BIS 1965 GEBORENEN FRAUEN						
Geburtsjahr der Frau	Frauenanteil mit ... Kindern in %				Mittlere Kinderzahl je Frau	Anteil geschwisterlos gebliebener Erstkinder %
	0	1	2	3 und mehr		
<b>Früheres Bundesgebiet</b>						
1940	10,1	23,6	39,4	27,0	1,97	26,2
1945	13,3	26,9	39,4	20,4	1,78	31,1
1950	14,9	27,2	39,5	18,5	1,70	31,9
1955	19,4	24,3	38,5	17,8	1,62	30,1
1960	23,3	21,6	37,4	17,8	1,57	28,1
1965	31,2	k. A.	k. A.	k. A.	1,48	k. A.
<b>Ehemalige DDR/ Neue Länder und Berlin-Ost</b>						
1940	8,9	33,2	47,4	10,5	1,98	36,4
1945	8,5	33,0	47,7	10,8	1,86	36,1
1950	8,0	29,3	49,6	13,1	1,79	31,9
1955	6,0	25,7	53,7	14,6	1,82	27,3
1960	10,6	20,7	54,0	14,8	1,77	23,1
1965	26,4	k. A.	k. A.	k. A.	1,57	k. A.

Quelle: BMFSFJ (Hrsg.) (2003), Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik, Tabelle 14, 74 (Datenbasis: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung).

Im europäischen Vergleich liegen kohortenspezifische Schätzungen für die jeweils erreichte Familiengröße in Form der Anzahl geborener Kinder bislang nur bis zum Frauenjahrgang 1955 vor. Nach diesen Daten sind westdeutsche Frauen des Geburtsjahrgangs 1955 zu 22 % kinderlos geblieben. Von allen EU-Ländern ist dies die höchste Kinderlosenquote dieser Kohorte. Überdurchschnittlich hoch ist das Ausmaß der Kinderlosigkeit auch in Finnland, den Niederlanden und Großbritannien.

<sup>10</sup> Frauenkohorte 1961–1970, Daten des Mikrozensus und Familiensurvey, siehe Kreyenfeld, M. und J. Huinink (2003), Der Übergang vom ersten zum zweiten Kind, in: Bien, W. und J. H. Marbach (Hrsg.): Partnerschaft und Familiengründung, Opladen, 52.

<sup>11</sup> Kreyenfeld, M. und J. Huinink (2003), a.a.O.

TABELLE 3: GESCHÄTZTE ENDGÜLTIGE KINDERZAHL DER 1955 GEBORENEN FRAUEN IN LÄNDERN DER EU

Land (absteigend sortiert nach dem Anteil der Frauen ohne Kinder)	Zahl lebend geborener Kinder in %					Mittlere Kinderzahl je Frau
	0	1	2	3	4 und mehr	
<b>1955 geborene Frauen</b>						
<b>Westdeutschland</b>	<b>22</b>	<b>25</b>	<b>33</b>	<b>13</b>	<b>6</b>	<b>1,67</b>
Finnland	18	16	37	19	9	1,89
Niederlande	17	15	43	17	8	1,87
Vereinigtes Königreich	17	12	40	20	11	2,02
Dänemark	13	19	45	17	5	1,84
Irland	13	9	22	27	28	2,67
Schweden	13	16	41	22	9	2,03
Belgien	11	32	35	15	7	1,83
Spanien	11	22	44	16	7	1,90
Italien	11	24	43	20	2	1,78
Frankreich	8	20	39	22	10	2,13
Portugal	7	26	44	13	9	1,97
Durchschnitt	13,42	19,67	38,83	18,42	9,25	1,97

Quelle: BMFSFJ (2003), a.a.O., Tabelle 26, 90 (Datenbasis: Eurostat 2001).

Die unterdurchschnittliche mittlere Kinderzahl in Deutschland ist in erster Linie in dem hohen Anteil kinderloser Frauen begründet. Haben deutsche Frauen bereits ein Kind, sinken offenbar die Hindernisse bei der Entscheidung zu Gunsten eines zweiten. Eine entscheidende Frage für die Bundesrepublik Deutschland ist daher, ob Frauen überhaupt Mütter werden.

Das Geburtsverhalten unterscheidet sich nach nationaler Herkunft, Familienstand und Bildungsstand. Deutsche bleiben häufiger als Ausländerinnen kinderlos, Ledige häufiger als Verheiratete und höher Gebildete häufiger als Personen mit niedrigem Bildungsniveau. So hatten dem Mikrozensus im Jahr 2000 zufolge 18,4 % der ausländischen Frauen gegenüber 24,9 % der deutschen Frauen im Alter von 35 bis 39 Jahren keine Kinder.<sup>12</sup> Die Erfüllung eines Kinderwunsches wird in Deutschland in der Regel (noch) mit einer Heirat verbunden. Während nur 12,5 % der verheirateten 35- bis 39-jährigen keine Kinder haben, sind von den ledigen deutschen Frauen dieses Alters 75,9 % kinderlos. Allerdings ist der früher starke positive Zusammenhang zwischen Heirat und Geburtenrate im Zeitablauf schwächer geworden.<sup>13</sup> Ausgeprägt ist der in den alten Ländern besonders hohe Kinderlosenanteil bei den Frauen mit Fachhochschul- und Hochschulabschluss. In Westdeutschland leben 40,9 % der 35–39-jährigen Frauen mit Fachhochschulabschluss bzw. 44,3 % der 35- bis 39-jährigen Frauen mit Hochschulabschluss/Promotion ohne Kinder im Haushalt. Von den gleichaltrigen Frauen mit Hauptschulabschluss haben nur knapp 23 % kein Kind. In den neuen Bundesländern sind Frauen dieses Alters mit abgeschlossenem Studium mit knapp 17 % viel seltener kinderlos (Abbildung 3). Allerdings hat sich in den vergangenen Jahren in Ostdeutschland die Kinderlosenquote der Akademikerinnen überdurchschnittlich erhöht, so dass sich auch in den neuen Ländern eine Bildungsabhängigkeit der Fertilität herausbildet.<sup>14</sup> Es hat den Anschein, dass es höher qualifizierten Frauen unter den gegebenen Rahmenbedingungen schwer fällt, ihre beruflichen Anforderungen und Ambitionen mit den Erfordernissen

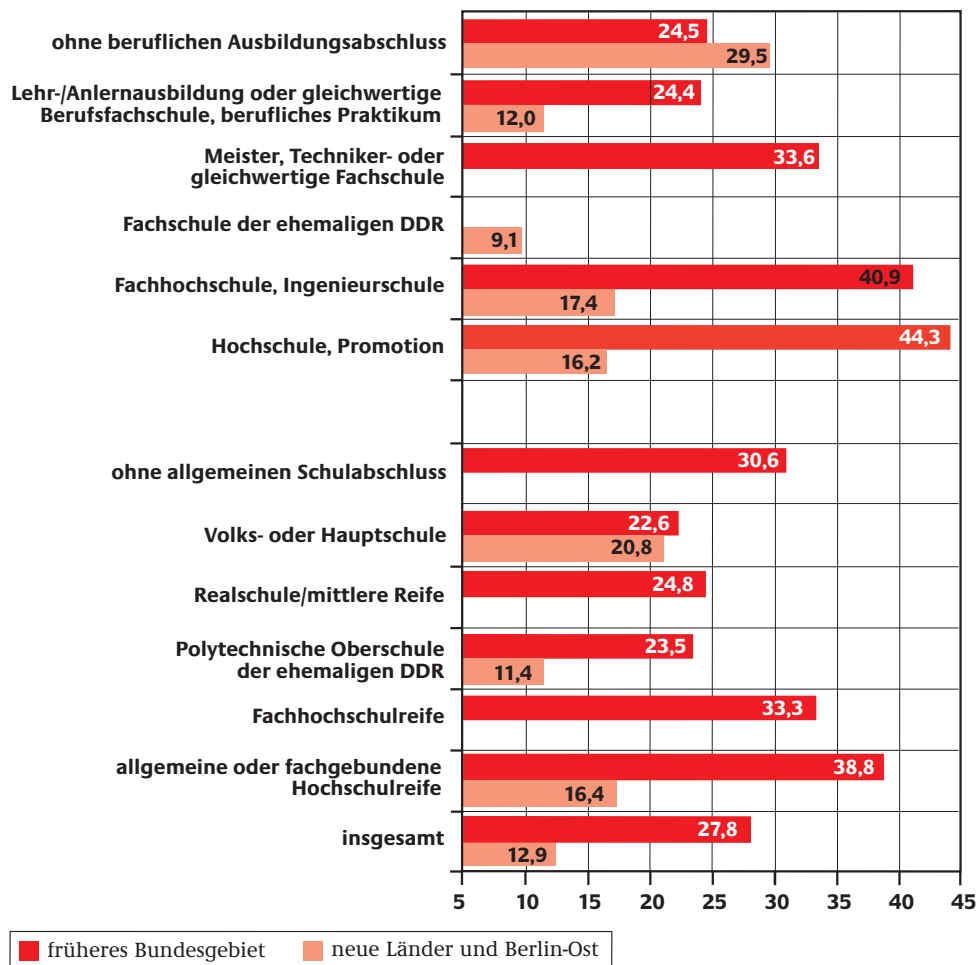
<sup>12</sup> BMFSFJ (2003), a.a.O., Tabelle A2–4, 239.

<sup>13</sup> Billari, F. C. und H.-P. Kohler, Patterns of lowest-low fertility in Europe, Max-Planck-Institut für demographische Forschung, WP 2002-040, Rostock, 18.

<sup>14</sup> BMFSFJ (2003), a.a.O., 75.

und Erwartungen an eine Mutterschaft zu vereinbaren. Das lässt sich mit dem Konzept der Opportunitätskosten begründen.<sup>15</sup> Der entgangene Nutzen aufgrund einer Erwerbsunterbrechung ist demnach für die gut ausgebildeten und damit gut verdienenden Frauen zu hoch, um den Wunsch nach einem Kind zu realisieren. Die Abbildung zeigt aber auch, dass nicht nur die Höherqualifizierten überdurchschnittlich oft kinderlos sind. Überdurchschnittlich häufig kinderlos bleiben auch westdeutsche Frauen, die keinen Schulabschluss haben (30,6 %), und ostdeutsche Frauen ohne Berufsausbildung (29,5 %). Auf den ersten Blick scheinen für diese Frauen weniger die Opportunitätskosten als die direkten Kosten von Kindern eine Rolle zu spielen. Allerdings bedeuten Kinder unter den heutigen (familienpolitischen) Rahmenbedingungen **immer** Opportunitätskosten in Form von Erwerbsunterbrechung bzw. Einkommensverlust, d. h. auch diejenigen, die eher wenig verdienen (was bei den gering ausgebildeten Frauen anzunehmen ist), haben Opportunitätskosten zu tragen. Absolut gesehen mag der Nutzenverlust aufgrund des entgangenen Gehaltes für die gut ausgebildeten Frauen höher sein als für die weniger gut ausgebildeten Frauen. Relativ zur eigenen materiellen Lage ist aber anzunehmen, dass Geringverdienende eher nicht auf ihr laufendes Einkommen verzichten können.

ABBILDUNG 3: ANTEIL DER FRAUEN OHNE KINDER IM HAUSHALT UNTER DEN 35-39-JÄHRIGEN DEUTSCHEN FRAUEN NACH HÖCHSTER ABGESCHLOSSENER SCHUL- UND BERUFSAUSBILDUNG, 2000

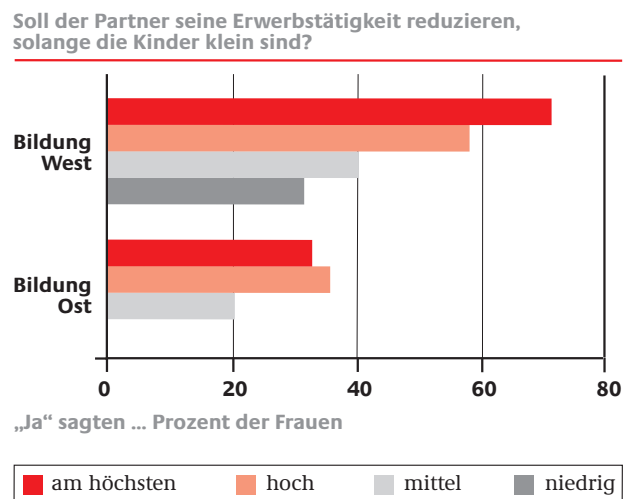


Quelle: Statistisches Bundesamt – Mikrozensus; bei fehlendem Balken erfolgte kein Nachweis wegen zu geringer Besetzung.  
Aus: BMFSFJ (2003), a.a.O., Abbildung 41, 76.

<sup>15</sup> Zum Konzept der Opportunitätskosten siehe ausführlich Abschnitt IV.

Ein anderer Faktor im Zusammenhang mit Kindern bzw. Kindererziehung, der ebenfalls je nach Bildungsstand der Frau unterschiedlich ausfällt, ist der Wunsch der Frauen bezüglich der Erwerbstätigkeit von Männern, wenn im Haushalt kleine Kinder vorhanden sind. Wie aus der folgenden Abbildung ersichtlich, beantworten in einer Studie mit 1.468 befragten Frauen in Ost und West in den alten Bundesländern die Frage „Soll der Partner seine Erwerbstätigkeit reduzieren, wenn die Kinder klein sind?“ 72 % der sehr gut ausgebildeten Frauen mit „ja“.<sup>16</sup> Neben möglicherweise ausgeprägteren Vorstellungen einer gleichberechtigten Partnerschaft spielt eine entscheidende Rolle, dass diese Frauen auch dann (wieder) arbeiten wollen, wenn die Kinder noch klein sind. Da auch für die Männer eine tatsächliche Vereinbarkeit von Familie und Beruf alles andere als leicht ist, erklärt sich damit – unter der Annahme, dass der Bildungsstand in einer Partnerschaft eher homogen ist –, dass der Aufschub der ersten Vaterschaft am stärksten bei den höchsten Bildungsstufen ausgeprägt ist.<sup>17</sup>

ABBILDUNG 4:



Quelle: BzGA (2000), a.a.O., Datensatz 1998, Abbildung 5, 15.  
Niedrige Bildung, Ost wegen zu geringer Fallzahlen nicht besetzt.

In den neuen Bundesländern sind diese Anforderungen an den männlichen Partner generell geringer ausgeprägt, insbesondere bei den Frauen mit höchster Bildung. Zumindest teilweise lässt sich das damit erklären, dass die Kinderbetreuungsmöglichkeiten in den neuen Bundesländern besser waren und sind. Außerhäusliche Kinderbetreuung für kleine Kinder war und ist eher verbreitet, so dass berufstätige Mütter weniger auf den Partner bezüglich der Kinderbetreuung angewiesen sind.

### Erwerbsverhalten von Männern und der Übergang zur Vaterschaft

Die Datenlage in Bezug auf Kinderlosigkeit bei Männern ist sehr viel weniger umfangreich als bei Frauen. Es ist bemerkenswert, dass es in den offiziellen Statistiken z. B. keine Zahlen bezüglich der Kinderzahl der Männer bzw. des Anteils der kinderlosen Männer gibt, obwohl doch das Geburtenverhalten das Ergebnis der Entscheidung zweier Individuen ist. Auch die Statistik ist dabei (noch) von dem traditionellen Gedanken „Kinder

<sup>16</sup> BzGA (Hrsg.) (2000), Frauen leben – Eine Studie zu Lebensläufen und Familienplanung, 15 (Kurzfassung).

<sup>17</sup> Helfferich, C. und J. Fichtner (2001), Männer und Familienplanung (Studie im Auftrag der BzGA), 46.

sind eben Frauensache“ beeinflusst. Aus Umfragen ist bisher bekannt, dass Männer häufiger als Frauen kinderlos bleiben. Der „Family and Fertility Survey“ des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung hat bei einer Umfrage im Jahre 1992 herausgefunden, dass im Jahrgang der 1960 geborenen Männer 36 % (noch) nicht Vater geworden sind. Von den Frauen dieses Jahrgangs waren nur 24 % kinderlos. Inwieweit diese Männer diesen Abstand in den späteren Jahren nachholen, ist allerdings nicht bekannt. Das durchschnittliche Alter der (verheirateten) Väter lag im Jahr 1992 bei 31,5 Jahren (vergleiche Tabelle 4), also knapp unter dem Alter der kinderlosen Männer. Laut dem Alterssurvey von 1996 waren 15,8 % der 40–54-jährigen Männer (Geburtsjahrgänge 1942 und 1956) gegenüber 9,7 % der gleichaltrigen Frauen kinderlos.<sup>18</sup> Kinderlosigkeit tritt also bei Frauen und Männern auf, weshalb eine Untersuchung in Bezug auf beide Geschlechter sinnvoll ist.

Eine Studie, die die Determinanten des Übergangs zur Vaterschaft für westdeutsche Männer bis 35 Jahre und für ostdeutsche Männer bis 30 Jahre untersucht, kommt dabei zu folgenden Ergebnissen.<sup>19</sup> Erwerbsunterbrechungen vor allem aufgrund von Arbeitslosigkeit verringern die Wahrscheinlichkeit der Familiengründung für Männer sowohl in den neuen als auch in den alten Bundesländern. Für westdeutsche Männer ist diese Wahrscheinlichkeit auch geringer, wenn die Erwerbsbiografie ausschließlich durch berufliche Aufstiege gekennzeichnet ist. Trotz vorhandener Ressourcen ist mutmaßlich die Zeit neben den beruflichen Verpflichtungen sehr gering. Vor allem, wenn das Paar (oder die Frau) eine egalitäre Partnerschaft anstrebt (vergleiche Abbildung 4), kann dies zu Hindernissen führen. Eine eher gleichmäßige Karriere ohne steile Auf- und Abstiege fördert dagegen den Übergang zur Vaterschaft.

Selbstständige, deren Beruf oft hohen Zeitaufwand, Investitionen und Unsicherheiten mit sich bringt, realisierten eine Vaterschaft bis Mitte dreißig seltener als Arbeiter und Angestellte. Für Beamte konnte aber kein positiver Effekt der Arbeitsplatzsicherheit festgestellt werden.<sup>20</sup> Für ostdeutsche Männer ist neben dem negativen Einfluss der Arbeitslosigkeit nur noch der positive Einfluss des mittleren Bildungsniveaus auf den Übergang zur Partnerschaft signifikant. Dies gilt ebenso für die westdeutschen Männer. Biografische Faktoren wie Herkunft und Lebenserfahrungen hatten nur für Männer in den alten Bundesländern einen signifikanten Effekt. Der Übergang zur Vaterschaft wird durch das Aufwachsen mit Geschwistern positiv beeinflusst. Einen negativen Effekt hat allerdings der Bildungsstand des eigenen Vaters. War dieser hoch, wurde die Vaterschaft verzögert.

<sup>18</sup> Vgl. BMFSFJ (2003b), a.a.O., 74.

<sup>19</sup> Tölke, A. und M. Diewald (2003), Berufsbiographische Unsicherheiten und der Übergang zur Elternschaft, in: Bien, W. und J. H. Marbach (Hrsg.), Partnerschaft und Familiengründung, Opladen 2003.

<sup>20</sup> Allerdings umfasste das Sample auch Beamte auf Zeit.

## Durchschnittliches Alter bei Beginn der Elternschaft

Das Alter, das Frauen und Männer zum Zeitpunkt der Familiengründung erreicht haben, verschiebt sich immer weiter nach hinten (Tabelle 4).

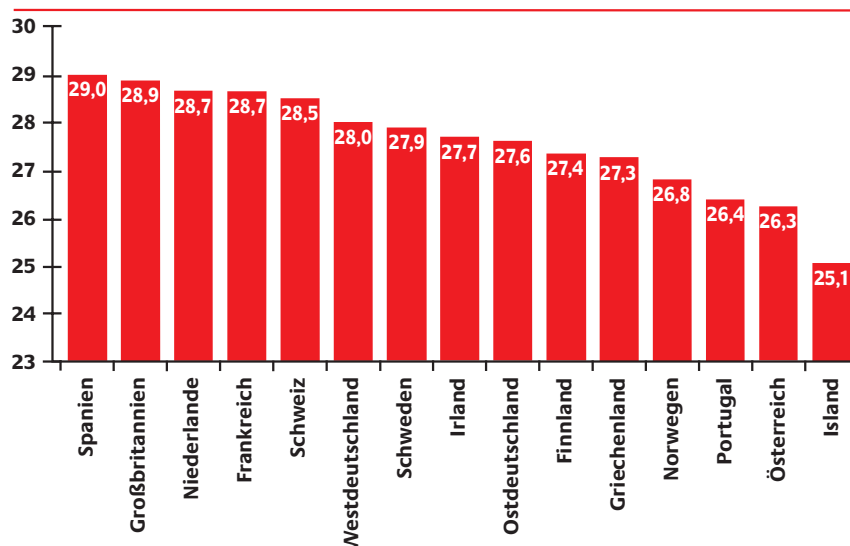
TABELLE 4: DURCHSCHNITTLICHES ALTER DER ELTERN BEI DER GEBURT IHRER LEBEND GEBORENEN KINDER, GESAMTDEUTSCHLAND <sup>21</sup>				
Jahr	Insgesamt	Mütter		Väter
		Lebendgeborene		
		Ehelich	Nichtehelich	Ehelich
1980	...	25,2	23,5	...
1989	...	26,8	25,1	...
1991	27,88	28,32	25,38	31,29
1992	28,15	28,55	25,84	31,50
1993	28,40	28,78	26,24	31,71
1994	28,65	29,02	26,60	31,92
1995	28,89	29,28	26,83	32,17
1996	29,05	29,47	27,01	32,36
1997	29,28	29,73	27,21	32,62
1998	29,41	29,93	27,32	32,84
1999	29,52	30,10	27,48	33,05
2000	29,61	30,26	27,50	...
2001	29,66	30,40	27,46	...

Quelle: Statistisches Bundesamt

<sup>21</sup> 1980 und 1989 nur alte Bundesländer.

Westdeutsche Frauen waren 1980 bei Geburt ihres ersten Kindes durchschnittlich 25,2 Jahre alt, 2000 waren sie im Durchschnitt rund 29 Jahre alt. Auch in Ostdeutschland verschiebt sich seit der Wiedervereinigung der Zeitpunkt der ersten Geburt in ein höheres Alter. Im Jahr 2000 betrug bei einem mittleren Erstgebärendenalter der ostdeutschen Frauen von 28 Jahren die Differenz zum Erstgebärendenalter der westdeutschen Frauen nur noch ein Jahr. Auch die Männer werden entsprechend immer älter, bevor sie zum ersten Mal Vater werden. Die jüngsten Daten für einen europäischen Vergleich bezüglich des Erstgebärendenalters liegen für das Jahr 1999 vor. Die nachstehende Grafik zeigt, dass deutsche Frauen bei Geburt ihres ersten Kindes im europäischen Durchschnitt liegen. Am durchschnittlich ältesten sind Spanierinnen, am jüngsten gebären Isländerinnen (Abbildung 5).

ABBILDUNG 5: DURCHSCHNITTLICHES ALTER BEI DER GEBURT DES ERSTEN KINDES, 1999



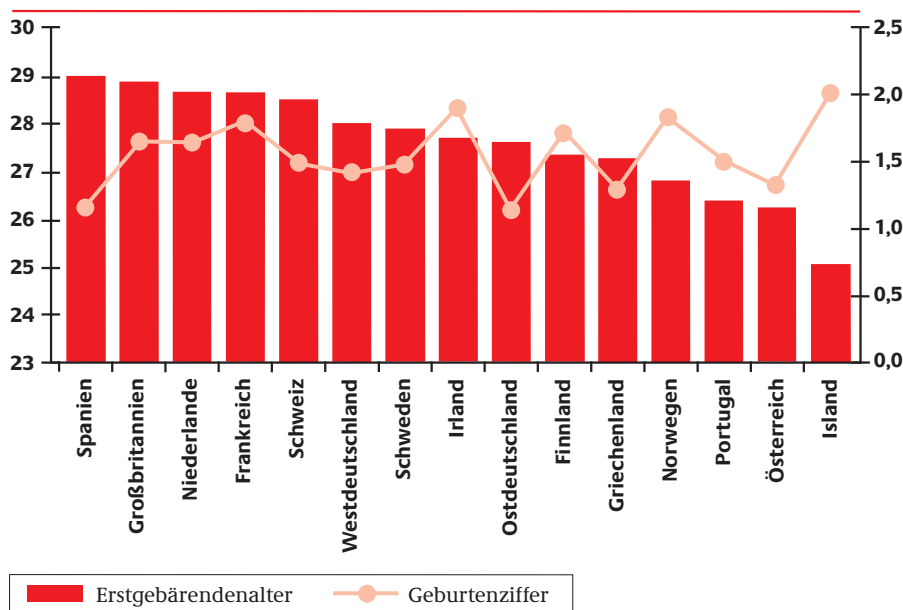
Quelle: Recent demographic developments in Europe (2002), Council of Europe.

### Zusammengefasste Geburtenziffer und Erstgebärendenalter

Ein Vergleich der zusammengefassten Geburtenziffern und des durchschnittlichen Erstgebärendenalters zeigt allerdings – wenn überhaupt – nur einen vagen Trend (Abbildung 6). Für einige Länder (Spanien, Deutschland) scheint es einen negativen Zusammenhang zwischen Erstgebärendenalter und Geburtenziffer zu geben. Hier könnte man zu dem Schluss kommen, dass die Geburtenziffer niedrig ist, da die Frauen erst relativ spät ihr erstes Kind bekommen. Für andere Länder (Frankreich, Großbritannien) gibt es diesen statistischen Zusammenhang aber nicht. Dort sind die Geburtenziffern vergleichsweise hoch, trotz eines relativ hohen Alters bei der Geburt des ersten Kindes.

ABBILDUNG 6: GEBURTENZIFFER UND ERSTGEBÄRENDENALTER, 1999

Quelle: eigene Darstellung, Zahlen für 1999, Eurostat.



### Die Lebenserwartung nimmt kontinuierlich zu.

Derzeit liegt die Lebenserwartung eines neugeborenen Mädchens/Knabens in Westdeutschland bei 80,9/75,1 Jahren und ist damit um mehr als 7 Jahre höher als 1970. Bis zum Jahr 2050 soll diese Lebenserwartung ausweislich der zehnten koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (2003) auf 86,6/81,1 Jahre ansteigen. Die für den Sozialpolitiker wichtigere, da die Rentenbezugsdauer bestimmende „fernere Lebenserwartung“, die Restlebenserwartung, einer 60-jährigen Frau/Mann liegt in Gesamtdeutschland derzeit bei 23,5/19,2 Jahren und soll auf 27,1/22,7 Jahre ansteigen. Bezogen auf das gesetzliche Renteneintrittsalter von 65 Jahren liegt diese „Restlebenserwartung“ für eine Frau/Mann bei 19,0/15,3 Jahren und soll bis 2050 auf 22,3/17,7 Jahre ansteigen. Damit geht nahezu eine Verdopplung des Altenquotienten, d. h. des Verhältnisses der Bevölkerung im Rentenalter zu 100 Personen im Erwerbsalter, einher. Die so genannte „Bevölkerungspyramide“ wird in den nächsten Jahrzehnten ein pilzförmiges Profil annehmen, bei dem dann jeder Jahrgang unter 60 kleiner sein wird als die älteren. Dieses Phänomen einer implodierenden Gesellschaft hat es bislang noch nicht gegeben. Im nächsten Abschnitt wird versucht, ein ökonomisches Erklärungsmuster zum beschriebenen Geburtenverhalten aufzuzeigen.

## 1.3 Ökonomische Determinanten des Geburtenverhaltens

### Kinderlosigkeit

Aus den in Abschnitt 1.2 genannten Zahlen zur geschätzten endgültigen Kinderzahl wird ersichtlich, dass das Ausmaß der Kinderlosigkeit das eigentliche demographische Problem in Deutschland darstellt. Hat eine Frau bereits ein Kind, ist es wahrscheinlich, dass sie sich auch für ein zweites entscheidet. Es ist also wichtig, die Gründe von Kinderlosigkeit zu untersuchen. Die ökonomische Theorie erklärt das Fertilitätsverhalten und damit die vorherrschende Geburtenrate als das Ergebnis eines ökonomischen Kalküls rationaler Individuen. Sie muss – wie jede andere ökonomische Theorie auch – unvollständig bleiben. Allerdings kann sie durch die alleinige Fokussierung auf den ökonomischen Aspekt gerade die Determinanten des Geburtenverhaltens untersuchen, die der (Familien-)Politik als Betätigungsfeld zur Verfügung stehen. Letztendlich ist es einfacher, durch familienpolitische Maßnahmen z. B. die finanzielle Lage eines Haushaltes zu beeinflussen, als kulturelle und historisch gewachsene Umstände zu verändern.

Durch die Brille des Ökonomen kann der Entscheidungsprozess bezüglich der Realisierung des Kinderwunsches mit einer „Kosten-Nutzen-Analyse“ erklärt werden.<sup>22</sup> Dabei wird auf mikroökonomischer Ebene, d. h. auf der Ebene eines Haushaltes bzw. eines Individuums, argumentiert. Der Haushalt bzw. das Individuum stellt die erwarteten Kosten des erwünschten Kindes den mit diesem verbundenen erwarteten Nutzen gegenüber und „verrechnet“ beide Positionen. Die Kosten bestehen in den Kosten für Erziehung, Güterkonsum und dem Einkommensverlust, der oft mit der Erziehung eines Kindes einhergeht. Der Nutzen eines Kindes ist eher im psychologischen und soziologischen Bereich zu suchen. Übersteigt der Nutzen eines Kindes für ein Individuum bzw. ein Paar die Kosten, wird der Kinderwunsch realisiert. Sind die Kosten zu hoch, d. h. höher als der erwartete Nutzen, entsteht Kinderlosigkeit. Bedauerlicherweise können in diesem Kalkül die Kosten sehr gut, der Nutzen aber nur unzureichend monetär bewertet werden, so dass ein direktes Abwägen erschwert wird. Außerdem dürfte insbesondere der Nutzen für jedes Individuum eine andere Bedeutung haben. Auch wenn der Nutzen eines Kindes für die Eltern schwer zu messen ist, ist die Anzahl der realisierten Kinderwünsche – bei einer gegebenen „Nutzniveaueverteilung“ bezüglich aller potenziellen Eltern in der Gesellschaft – umso größer, je niedriger die Kosten von Kindern sind.

### Direkte und indirekte „Kosten“ von Kindern

Kinderbezogene Kosten wie Kleidung, Nahrung, Wohnraum, Erziehungs- und Ausbildungsbedarf sind noch am einfachsten empirisch zu erfassen. Diese Kosten werden hier als direkte Kosten von Kindern bezeichnet, obwohl diese auch problemlos unter dem Begriff der Opportunitätskosten<sup>23</sup> subsumiert werden können, da die Mittel zur Deckung

<sup>22</sup> Das Fertilitätsverhalten wird in der mikroökonomischen Theorie formal als das Ergebnis einer Nutzenmaximierung unter einer gegebenen Budgetrestriktion dargestellt. Mit dieser Darstellungsform sind die Berechnung von individuellen Optima möglich. Dies ermöglicht eine formale komparativ-statische Analyse, um den Effekt von Preis- bzw. Einkommensänderungen auf das Konsum- bzw. Fertilitätsverhalten abzubilden. Siehe z. B. Becker, G. (1991), *A treatise of the family*, Harvard University Press; insbesondere Kapitel 5; Rosenzweig, M. R. und O. Stark (Hrsg.) (1997), *Handbook of population and family economics*, Band 1A, insbesondere Kapitel 7. Für die Analyse des Fertilitätsverhaltens genügt hier der einfachere Ansatz der „Kosten-Nutzen-Analyse“, da damit ebenfalls die Hauptaussagen der ökonomischen Fertilitätstheorie bezüglich der Opportunitätskosten dargestellt werden können.

<sup>23</sup> Zu diesem Begriff siehe ausführlicher Abschnitt IV.



der direkten Kosten nicht für andere Konsummöglichkeiten verwendet werden können.<sup>24</sup> Dennoch ist es sinnvoll, zwischen den (direkten) Kosten für Kleidung etc. und den z. B. durch Einkommensverlust entstehenden Opportunitätskosten zu unterscheiden, um das Geburtenverhalten unterschiedlicher Gruppierungen zu erläutern. Dies wird im nächsten Abschnitt zum Zusammenhang zwischen Frauenerwerbstätigkeit bzw. Bildungsstand und Geburtenverhalten deutlich. Die direkten Kosten von Kindern werden dabei durch finanzielle Transferleistungen (z. B. durch das Kindergeld) und kinderbezogene Vergünstigungen (z. B. freier Eintritt in Museen, Kinderpreise im öffentlichen Nahverkehr) vermindert.

Die indirekten Kosten von Kindern, im Folgenden Opportunitätskosten genannt, sind hauptsächlich die durch den Einkommensverlust entstehenden Kosten, die generell mit der Geburt und Erziehung eines Kindes für mindestens einen Elternteil (in den meisten Fällen die Mutter) anfallen. Dabei spricht einiges dafür, dass die Opportunitätskosten des ersten Kindes größer sind als die Opportunitätskosten des zweiten Kindes.<sup>25</sup> Dies ist zumindest dann der Fall, wenn die Mutter nach der Geburt des ersten Kindes für längere Zeit aus der Erwerbstätigkeit ausscheidet und dann zum Zeitpunkt der Geburt des zweiten Kindes ohnehin kein oder eher ein geringes (z. B. wegen einer Teilzeittätigkeit) Einkommen hat. Dies würde die in der Bundesrepublik Deutschland empirisch beobachtbare Tatsache begründen, dass Frauen entweder kinderlos bleiben oder sich – wenn sie sich für ein Kind entscheiden – in großer Mehrheit für zwei Kinder entscheiden. Zudem sind tendenziell die direkten Kosten des ersten Kindes ebenfalls höher als die des zweiten, d. h., mit steigender Kinderzahl im Haushalt nehmen die Konsumausgaben je Kind ab.<sup>26</sup> Diese „Einsparungen“ werden hervorgerufen durch Mitbenutzung der Geschwister von Wohnfläche, Kleidung und Spielsachen, die bereits für das erste Kind angeschafft worden sind.

Ein Vergleich von Opportunitätskosten und direkten Kosten für das erste Kind zeigt: Je höher der Einkommensverlust und damit die Opportunitätskosten beim ersten Kind sind, desto geringer ist die Rolle der direkten Kosten als zu beeinflussende Variable anzusetzen. Die direkten Kosten von Kindern unterscheiden sich – zumindest in den ersten Jahren – nicht wesentlich nach dem Verdienst der Eltern. Die Opportunitätskosten sind aber höher, je mehr die Eltern bzw. die Mutter vor der Geburt verdient hat. Wenn man sich also erst einmal für ein Kind entschieden hat, fällt die Entscheidung, ein zweites Kind zu bekommen, aus Kostengesichtspunkten leichter. Opportunitätskosten spielen dabei relativ gesehen eher eine Rolle bei der Entscheidung, überhaupt Kinder zu bekommen, da in den meisten Fällen beim ersten Kind die Opportunitätskosten größer sind als die direkten Kosten von Kindern. Die direkten Kosten beeinflussen eher die Entscheidung über die Anzahl der Kinder. Da in der Bundesrepublik Deutschland die Anzahl der Kinderlosen das eigentliche Problem darstellt, muss bei den Überlegungen für familienpolitische Maßnahmen insbesondere auf eine Senkung der Opportunitätskosten abgezielt werden.

### Frauenerwerbstätigkeit, Bildungsstand und Geburtenverhalten

Die in Abschnitt 1.2 genannten Zahlen zeigen, dass es im internationalen Vergleich keinen eindeutigen bzw. direkten Zusammenhang zwischen Geburtenverhalten und Frau-

<sup>24</sup> So z. B. BMFSFJ (2001), Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen, Gerechtigkeit für Familien, 119.

<sup>25</sup> Vgl. Bagavos, C. und C. Martin (2001), Low fertility, families and public policies, Österreichisches Institut für Familienforschung, Heft 10, 13.

<sup>26</sup> BMFSFJ (2003), a.a.O., 177, Abbildung 73.

enerwerbstätigkeit gibt (vergleiche Abbildung 2). Es gibt sowohl Länder, die – relativ zu Deutschland – eine niedrigere Geburtenziffer in Verbindung mit einer höheren Erwerbstätigenquote bei Frauen aufweisen (und damit einen negativen Zusammenhang erkennen lassen), als auch Länder, die eine höhere Geburtenziffer und eine höhere Erwerbstätigenquote haben und damit einen positiven Zusammenhang aufzuweisen scheinen. Zeigt sich statistisch ein positiver Zusammenhang, scheint dieser im Widerspruch zu der auf mikroökonomischer Ebene angesiedelten negativen Korrelation zu stehen. Mikroökonomisch, d. h. für das Individuum, ist die gleichzeitige Vereinbarkeit von Beruf und Kinderbetreuung negativ korreliert, wenn man nicht auf (andere) Kinderbetreuungsmöglichkeiten zurückgreifen kann. Für Väter stellt die negative Korrelation im Allgemeinen kein Problem dar, da die Kinderbetreuung in der Regel von den Müttern übernommen wird.

Generell gilt, dass sowohl die steigende Frauenerwerbstätigkeit negativ auf die Geburtenrate wirken kann, als auch die Geburtenrate aus anderen Gründen sinken kann und dadurch den Frauen erst die Möglichkeit gegeben wird am Arbeitsmarkt teilzunehmen, da sie sich nicht mehr um die Kinderbetreuung kümmern müssen. Vieles spricht allerdings dafür, dass die Beziehung wechselseitig ist.<sup>27</sup> Eindeutige Aussagen sind schwierig zu treffen. Neben dem Umstand, dass Erwerbsverhalten und Geburtenverhalten sich wechselseitig beeinflussen, haben auch Charakteristika wie Bildungsstand, Sozialisation, Opportunitätskosten von Kindern, Erwerbchancen und Lohnniveau sowohl einen Effekt auf die Erwerbsentscheidung als auch auf die Entscheidung, Kinder zu bekommen. Auch hier geht die Beziehung nicht nur in eine Richtung, sondern sowohl Erwerbs- als auch Geburtenverhalten beeinflussen wiederum die genannten Charakteristika.

Will man den Einfluss der Erwerbstätigkeit auf das Geburtenverhalten genauer beschreiben, lässt sich feststellen, dass zwei Wirkungsströme unterschiedlicher Art Einfluss finden.<sup>28</sup> Erstens bedeutet Erwerbstätigkeit Einkommen und (wenn auch die makroökonomischen Rahmenbedingungen stimmen) tendenziell eine finanziell gesicherte Perspektive, was die Entscheidung, Kinder zu bekommen, positiv beeinflussen dürfte. Der so genannte Einkommenseffekt, der den Effekt einer Einkommensänderung auf die „Nachfrage“ nach Kindern beschreibt, ist daher positiv. Eine Einkommenserhöhung müsste dann – theoretisch – das individuelle Geburtenverhalten positiv beeinflussen, d. h. zu mehr Kindern führen. Zweitens bedeutet Erwerbstätigkeit eine Zeit- und Ressourcenbeanspruchung, die nicht gleichzeitig zur Kindererziehung und -betreuung verwendet werden kann. Das Arbeitsangebot von Müttern<sup>29</sup> und Kindererziehung sind also Substitute. Je höher das Engagement im beruflichen Bereich ist, desto stärker sind die Zeitrestriktionen im Bereich Familie, so dass Erwerbstätigkeit eine Familientätigkeit verringern oder ganz verhindern kann. Eine Einkommenserhöhung wirkt daher – wiederum theoretisch – negativ auf das individuelle Fertilitätsverhalten, da sich Arbeit aufgrund der Einkommenserhöhung relativ mehr lohnt. Folglich wird mehr Zeit in Erwerbsarbeit und weniger in Kindererziehung investiert. Da damit die Kindererziehung (und damit letztendlich die Kinder) durch Arbeit substituiert werden, spricht man hier

<sup>27</sup> Für eine makroökonomische Analyse siehe Engelhardt, H., Kögel, T. und A. Prskawetz (2001), *Fertility and female employment reconsidered: A macro-level time series analysis*, Max-Planck-Institut für demographische Forschung, WP 2001-021.

<sup>28</sup> Auf eine formale Darstellung wird hier verzichtet. Siehe dafür z. B. Rosenzweig, M. R. und O. Stark (Hrsg.) (1997), a.a.O., 292ff.

<sup>29</sup> In einigen Fällen auch das Arbeitsangebot von Vätern.

vom „Substitutionseffekt“. Steigt das Einkommen der Frau bzw. ist es aufgrund einer guten Ausbildung hoch, hat der Einkommenseffekt einen positiven Einfluss auf ihr Geburtenverhalten, während der Substitutionseffekt negativ wirkt. Ist der Substitutionseffekt größer als der Einkommenseffekt, wird das Arbeitsangebot ausgeweitet und auf Kinder verzichtet.

Grundsätzlich gibt es zwei Möglichkeiten, den negativen Einfluss des Substitutionseffektes zu „entschärfen“. Zum einen sind – bei steigender Erwerbstätigkeit und damit steigendem Einkommen der Frauen und dem positiven Einkommenseffekt auf die Fertilitätsentscheidung – Maßnahmen zur Kinderbetreuung zu ermöglichen. Je zeitlich umfassender dabei die Kinderbetreuung ist, desto geringer ist der zeitliche Konflikt für einen Elternteil zwischen Arbeitsangebot und Kinderbetreuung und umso weniger kann der Substitutionseffekt wirken. Je geringer der negative Einfluss des Substitutionseffektes, desto geringer sind auch die Opportunitätskosten. Da die Opportunitätskosten negativ mit der Vereinbarkeit von Familie und Beruf korreliert sind, spricht einiges dafür, dass die Senkung der Opportunitätskosten durch qualitative Kinderbetreuungseinrichtungen erfolgreich sein kann, um der Mutter die Teilnahme am Arbeitsmarkt zu erleichtern. Die Entwicklung in den skandinavischen Ländern bezüglich der relativ hohen Erwerbsquote von Frauen und der relativ hohen Geburtenrate lässt sich durch die Senkung der Opportunitätskosten aufgrund der Kinderbetreuungsmaßnahmen – zumindest teilweise – erklären. Zum anderen kann das Arbeitsangebot der Eltern so strukturiert sein, dass Kinderbetreuung und Arbeitsangebot keine vollständigen Substitute sein müssen. Durch flexiblere Arbeitszeiten und insbesondere durch Teilzeitstellen lässt sich das erreichen. Das heißt, dann müsste sich eine Mutter bzw. ein Vater nicht mehr zwischen einer Vollzeittätigkeit am Arbeitsmarkt und einer Vollzeittätigkeit zu Hause entscheiden, sondern es können auch „Zwischenlösungen“ gefunden werden.

Neben diesen sowohl positiven als auch negativen Einflüssen von Erwerbstätigkeit auf das Geburtenverhalten lassen sich auch weitere, eher indirekt (nicht nur, aber auch im Sinne von: über das Erwerbsverhalten) wirkende Determinanten der Geburtenrate schildern, die in den verschiedensten Bereichen wirken: Auf gesellschaftlicher Ebene sind das z. B. das Rollenverständnis von Frau und Mann, auf individueller Ebene persönliche Erfahrungen wie der Zeitpunkt des Verlassens des Elternhauses<sup>30</sup> und auf makroökonomischer Ebene die wirtschaftliche Lage, die wiederum das Verhalten der Individuen am Arbeitsmarkt beeinflusst.<sup>31</sup> Auch wenn sich die Geburtenraten der alten und neuen Bundesländer angleichen und sich auch das Fertilitätsverhalten der einzelnen Bildungsgruppen zwischen Ost und West anzugleichen scheint, ist es aufgrund der bisherigen Unterschiede sinnvoll, die alten und neuen Bundesländer in Bezug auf die Kosten von Kindern und die Wirkung von Einkommens- und Substitutionseffekten einer Einkommenserhöhung getrennt zu betrachten.

### Alte Bundesländer

Für die gut ausgebildeten Frauen scheinen die Opportunitätskosten von Kindern, d. h. die Kosten einer Erwerbsunterbrechung, zu groß zu sein, da 44,3 % der 35–39-jährigen Frauen mit Hochschul- oder Promotionsabschluss in einem Haushalt ohne Kinder leben (Jahr 2000, Abbildung 3). Für Frauen ohne allgemeinen Schulabschluss ist der Anteil der

<sup>30</sup> Vgl. zum Einfluss persönlicher Erfahrungen auf das Fertilitätsverhalten Billari und Kohler (2002), a.a.O., 12 ff.

<sup>31</sup> So ist z. B. tendenziell bei hoher Arbeitslosigkeit der Krankenstand niedrig.

Kinderlosen mit 30,6 % niedriger, liegt aber über dem Durchschnitt von 27 %. Für diese wenig gut ausgebildeten Frauen kann scheinbar das Opportunitätskostenkonzept die niedrige Geburtenrate nicht erklären. Eine mögliche Erklärung ist, dass das Einkommen hier über den Einkommenseffekt das Fertilitätsverhalten negativ beeinflusst (d.h. der Einkommenseffekt ist dabei weiterhin positiv<sup>32</sup>; dies bewirkt bei einer Einkommensenkung einen negativen Effekt auf die Realisierung des Kinderwunsches). Der Substitutionseffekt ist dann positiv, da Arbeit finanziell gesehen unattraktiver wird und sich Kinder(betreuung) relativ mehr lohnen. Ist das Ergebnis aber Kinderlosigkeit, muss der Einkommenseffekt größer als der Substitutionseffekt sein. Anzunehmen ist, dass diesen Frauen die direkten Kosten von Kindern zu hoch erscheinen. Die unsichere Lage am Arbeitsmarkt insbesondere für Geringqualifizierte dürfte ebenfalls eine Rolle spielen. Tabelle 5 zeigt, dass der Anteil der Kinderlosen mit steigendem Einkommen größer wird. Diese Entwicklung kann mit den steigenden Opportunitätskosten erklärt werden.

**TABELLE 5: KINDERLOSE, ELTERN OHNE KINDER IM HAUSHALT UND ELTERN MIT KINDERN IM HAUSHALT NACH PRO-KOPF-EINKOMMEN IN DEN ALTEN UND NEUEN BUNDESLÄNDERN, IN PROZENT, 1994**

<b>Alte Bundesländer</b>	<b>Kinderlose</b>	<b>ohne Kinder im Haushalt</b>	<b>mit Kindern</b>
Über 3000 DM	18	42	40
2501–3000 DM	14	33	54
2001–2500 DM	5	35	60
1501–2000 DM	5	16	79
1251–1500 DM	3	12	85
1001–1250 DM	1	11	88
bis 1000 DM	3	6	91
<b>Neue Bundesländer</b>	<b>Kinderlose</b>	<b>ohne Kinder im Haushalt</b>	<b>mit Kindern</b>
Über 3000 DM	15	54	31
2501–3000 DM	20	33	47
2001–2500 DM	11	51	38
1501–2000 DM	10	46	44
1251–1500 DM	5	40	55
1001–1250 DM	4	34	62
bis 1000 DM	7	17	76

Quelle: Bien, W., Bayer, H., Bauereiß, R. und C. Dannenbeck: Die soziale Lage von Kinderlosen, 97- 64, in: W. Bien (Hrsg.): Familie an der Schwelle zum neuen Jahrtausend. Wandel und Entwicklung familialer Lebensformen. Opladen: Leske und Budrich, 1996, Grafik auf Seite 102.

### Neue Bundesländer

In den neuen Bundesländern ist der Anteil der 35–39-jährigen Frauen in einem Haushalt ohne Kinder mit 12,9 % generell niedriger als der Durchschnitt in den alten Bundesländern. Darüber hinaus ist auch die Verteilung über die einzelnen Bildungsgruppen sehr unterschiedlich. In den neuen Ländern sind hauptsächlich die Frauen ohne beruflichen Ausbildungsabschluss (29,5 %) sowie Frauen mit Volks- oder Hauptschulabschluss (20,8 %)

<sup>32</sup> Ist der Effekt einer Einkommensänderung positiv, bedeutet dies, dass die zu beeinflussende Variable (hier: die Nachfrage nach Kindern) sich in die gleiche Richtung wie die Änderung entwickelt. Das heißt ist die Einkommensänderung positiv, d.h. das Einkommen steigt, steigt auch die Nachfrage nach Kindern. Ist die Änderung negativ, sinkt die Nachfrage nach Kindern.

kinderlos, also vor allem die Gruppe derjenigen, die Kinder stärker von der wirtschaftlichen und persönlichen materiellen Sicherheit abhängig machen. Die größte Gruppe der kinderlosen Frauen in den alten Bundesländern – jene mit Hochschulabschluss/Promotion – beträgt in den neuen Ländern „nur“ 16,2%. Diese Zahlen gelten für die im Jahr 2000 35–39-jährigen Frauen. Man kann davon ausgehen, dass diese Frauen ihre Kinder zum größten Teil vor 1989 bekommen haben und sie durch die quantitativ mehr vorhandenen Kinderbetreuungsmöglichkeiten in ihrem Fertilitätsverhalten positiv beeinflusst waren. Kinderbetreuungsmöglichkeiten, die die Erwerbsunterbrechung relativ kurz halten, sind ein effektives Mittel, die Opportunitätskosten zu senken.

Unterschiedlich zwischen den alten und neuen Bundesländern ist auch das Erstgebärendenalter. Frauen in Ostdeutschland bekommen ihr erstes Kind in einem jüngeren Alter als Frauen in Westdeutschland<sup>33</sup>, trotzdem ist die endgültige Kinderzahl in den alten Bundesländern (etwas) höher als in den neuen. Daraus lässt sich schließen, dass das Erstgebärendenalter allein nicht ausschlaggebend ist für die endgültige Anzahl der Kinder. Dies wurde auch bereits im internationalen Vergleich deutlich (siehe Abbildung 6). Es scheint auch, dass der Bildungsstand allein das Geburtenverhalten nicht eindeutig erklären kann. Nichtsdestotrotz lassen sich Unterschiede im Ausmaß der Kinderlosigkeit mit den Begriffen Opportunitätskosten und direkte Kosten von Kindern erklären. In den alten Bundesländern scheinen für die Höherqualifizierten (und damit auch Besserverdienenden) die Opportunitätskosten von Kindern zu hoch zu sein, während für Geringqualifizierte (und damit Niedrigverdiener) die direkten Kosten von Kindern zu hoch sind. Allerdings ist laut Tabelle 5 der Einfluss der Opportunitätskosten größer, d.h., er führt zu mehr Kinderlosigkeit als der Einfluss der direkten Kosten von Kindern in der untersten Einkommensklasse. Anzunehmen ist, dass in den neuen Bundesländern die Opportunitätskosten von Kindern auch für Höherqualifizierte zweifelsohne vorhanden waren, diese wurden aber durch weit verbreitete Kinderbetreuungsmöglichkeiten verringert. Bei den Geringqualifizierten, d.h. Geringverdienern, scheinen wieder die direkten Kosten von Kindern die Realisierung des Kinderwunsches zu beeinflussen.

Weitere kostenbeeinflussende Faktoren wie familienbezogene steuerrechtliche Regelungen und kindbezogene Transferleistungen werden im internationalen Vergleich in Abschnitt 1.5 untersucht.

## 1.4 Familienpolitik über die Rentenversicherung?

Im Hinblick auf die niedrige Geburtenrate wird seit längerem diskutiert, ob Kindererziehung im Rentenrecht stärker als bisher berücksichtigt werden sollte. Insbesondere wird dabei eine Staffelung der Rentenbeiträge oder der Rentenleistungen in Abhängigkeit von der Kinderzahl gefordert. Scheinbar werden diese Forderungen durch das so genannte Pflegeurteil des Bundesverfassungsgerichtes (1 BvR 1629/94, 3. April 2001) unterstützt. Das Bundesverfassungsgericht hält es für verfassungswidrig, dass Kinder betreuende und erziehende Mitglieder der sozialen Pflegeversicherung mit demselben Geldbetrag wie Kinderlose belastet werden, obwohl sie gleichzeitig einen generativen

<sup>33</sup> Durchschnittliches Alter verheirateter Frauen bei der Geburt des ersten Kindes: 1991: 27,1 (ABL) bzw. 24,9 (NBL); 2000: 29,0 bzw. 28,4. Quelle: BMFSFJ (2003), a.a.O., Tabelle 15, 77.

Beitrag zur Funktionsfähigkeit des umlagefinanzierten Systems erbringen. Das Gericht hat den Gesetzgeber verpflichtet, bis zum 31. Dezember 2004 eine Neuregelung zu schaffen. In der Zwischenzeit soll er auch die Bedeutung des Urteils für andere Sozialversicherungszweige prüfen.

Unabhängig von den Konsequenzen, die der Gesetzgeber im Bereich der Pflegeversicherung aus dem Urteil zieht, kann es für die gesetzliche Rentenversicherung nicht richtungsweisend sein. In der Rentenversicherung ist der Umfang der kindbezogenen Leistungen in den vergangenen Jahren erheblich ausgebaut worden. Dadurch ergibt sich zumindest indirekt eine erhebliche Entlastung Kindererziehender auf der Beitragsseite. Als Einwand ist u. a. zu hören, dass die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung im Umlagesystem die mangelnde Geburtenfreudigkeit mitverursacht, da Kinderlose im Alter von den Beitragszahlungen der nachwachsenden Generation profitieren, ohne selbst durch Erziehungsleistungen zum Erhalt des Beitragszahlerbestandes beigetragen oder zumindest den fehlenden generativen durch einen höheren (monetären) Beitrag kompensiert haben.<sup>34</sup> Die Behauptung, dass die gesetzliche Rentenversicherung eine Versicherung gegen Kinderlosigkeit sei, übersieht aber, dass jedes obligatorische System die Altersvorsorge von der Reproduktion abkoppelt – gleichgültig, ob es im Umlageverfahren finanziert oder kapitalgedeckt ist. Zusätzlich ist jedes System der Altersvorsorge, das ein Individuum für das Alter versichert, auch eine Versicherung gegen Kinderlosigkeit – unabhängig, ob das Individuum diese Vorsorge freiwillig oder unter Zwang trifft.

Eine Versicherung gegen Kinderlosigkeit ist kein systemimmanenter Mangel, sondern ein bedeutender sozialstaatlicher Fortschritt, der die materielle Sicherheit im Alter unabhängiger von biologischen Zufälligkeiten macht. Das soziale Sicherungssystem muss allerdings die notwendigen Voraussetzungen schaffen, die die Entscheidung, Kinder zu bekommen, positiv beeinflussen. Es muss aber klar sein, dass die gesetzliche Rentenversicherung weder der entscheidende Grund für die niedrige Geburtenrate noch der richtige Ort für umfassende familienpolitische Maßnahmen ist. Familienpolitik kommt allen Alterssicherungssystemen und darüber hinaus allen gesellschaftlichen Bereichen zugute und stellt daher eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe dar. Daher ist es zu begrüßen, dass der Gesetzgeber mittlerweile die Steuerfinanzierung der kindbezogenen Leistungen in der Rentenversicherung umgesetzt hat.

Auch wenn das Rentensystem nicht mit familienpolitischen Leistungen befrachtet werden sollte, bedarf die Rentenpolitik aber einer familienpolitischen Flankierung. Insbesondere die eigenständige Alterssicherung von Frauen steht und fällt mit der Möglichkeit, Erwerbstätigkeit und Kindererziehung zu vereinbaren. Eine hohe Frauenerwerbsquote ist auch deshalb wichtig, weil nur so aufgrund der demographischen Entwicklung sinkendes Erwerbspersonenpotenzial zumindest teilweise stabilisiert werden kann.

---

<sup>34</sup> Vgl. die Literatur zur „Old-age-security-hypothesis“, z. B. Cigno, A. (1992), Children and pensions, in: Journal of population economics, vol. 5, nr. 3, 175–183.

## 1.5 Familienpolitische Leistungen: Ein internationaler Vergleich

In diesem Abschnitt werden die in der Bundesrepublik Deutschland geltenden familienbezogenen Leistungen mit denen im Ausland verglichen. Dabei geht es um folgende Leistungen: Kindergeld, Erziehungsgeld, Elternzeit, Kinderbetreuungsmöglichkeiten, die steuerliche Behandlung von Familien und die öffentlichen Ausgaben für Familien insgesamt gemessen am Anteil des Bruttoinlandproduktes.

### Kindergeld

In Deutschland erhalten Eltern für das erste bis dritte Kind monatlich 154 € Kindergeld („Normalsatz“), ab dem vierten Kind beziehen sie 179 €. Bezugsberechtigt sind Personen, die für das Kind sorgen und erziehungsberechtigt sind, ohne dass es sich dabei unbedingt um ein leibliches Elternteil handeln muss. Das Kindergeld wird im Regelfall bis zum 18. Lebensjahr gezahlt. Für Kinder, die sich noch in der Berufsausbildung oder im Studium befinden, kann bis zum 27. Lebensjahr Kindergeld gezahlt werden. Für behinderte Kinder besteht keine Altersbegrenzung.

Bezogen auf die Normalsätze zahlt Deutschland im europäischen Vergleich nach Luxemburg das höchste Kindergeld. Auch wenn verschiedene Kindergeldzuschläge, die in anderen EU-Staaten unter bestimmten Bedingungen gezahlt werden, berücksichtigt werden, liegt der (nominale) Normalsatz des Kindergeldes in Deutschland über dem der meisten anderen EU-Staaten. Grundsätzlich gilt im internationalen Vergleich, dass das Kindergeld ab dem ersten Kind gezahlt wird (einzige Ausnahme: Frankreich; dort wird Kindergeld erst ab zwei Kindern gezahlt) und dass das Kindergeld mit der Kinderzahl zumindest gleich bleibt bzw. in den meisten Ländern steigt (einzige Ausnahme: Vereinigtes Königreich).

TABELLE 6: KINDERGELDZAHLUNGEN IN DEN EU-STAATEN			
Land	Altersgrenze	Normalsätze in € (monatlich)	Abstufungen/Zusatzleistungen (monatlich)
Belgien	Regel: 18 Ausbildg./Studium: 25 Behinderung: 21 <sup>(1)</sup>	1. Kind: 71,18 2. Kind: 131,71 3. Kind und folgende: 196,66	nach Alter verschiedene Zuschläge (z. B. bei Behinderung, Arbeitslosigkeit etc.)
Dänemark	Regel: 18	0–3 Jahre: 140 3–7 Jahre: 127 7–18 Jahre: 100	besondere Zulage für Kinder von Alleinerziehenden und solche, deren Eltern im Ruhestand sind und eine Sozialrente beziehen
Deutschland	Regel: 18 <sup>(2)</sup> Ausbildg./Studium: 27 <sup>(3)</sup> Behinderung: keine Altersbegrenzung	1. bis 3. Kind: 154 4. Kind und folgende: 179	keine
Finnland	Regel: 17	1. Kind: 90 2. Kind: 110,50 3. Kind: 131 4. Kind: 151,50 5. Kind und folgende: 172	Zuschläge bei Alleinerziehenden: 33,60 € pro Kind

<sup>(1)</sup> Keine Altersbegrenzung für Personen, die am 1. Juli 1987 das 21. Lebensjahr vollendet hatten.

<sup>(2)</sup> Verlängerung mgl. bis zum 21. Lebensjahr für Kinder ohne Beschäftigung, die als Arbeitssuchende gemeldet sind.

<sup>(3)</sup> Nach Vollendung des 18. Lebensjahrs kein Anspruch bei Einkünften des Kindes von mehr als 7188 €/Jahr.

Land	Altersgrenze	Normalsätze in Euro (monatlich)	Abstufungen/Zusatzleistungen (monatlich)
Frankreich	Regel: 20 <sup>(4)</sup>	2. Kinder: 109,40 3. Kind und folgende: 140,17	Zuschläge nach Alter: über 11 Jahre: 30,77 über 16 Jahre: 54,70 ausgenommen das 1. Kind in Familie mit weniger als 3 Kindern
Griechenland	Regel: 18 Ausbildg./Studium: 22 Behinderung: keine Begrenzung	1 Kind: 5,87 2 Kinder: 18 3 Kinder: 40 4 Kinder: 48 Zuschlag für jedes weitere Kind: 8,07	Erhöhung des Kindergeldes um 3,67 mtl. pro Kind bei behinderten Kindern, Waisen und – unter bestimmten Voraussetzungen – bei Alleinerziehenden
Irland	Regel: 16 Ausbild./Studium: 19 Behinderung: 19	1. und 2. Kind: 117,60 3. Kind und folgende: 147,30 bei Zwillingen, Drillingen, Vierlingen das 1,5fache für den zweiten und das doppelte für den dritten	keine
Italien	Regel: 18 keine Begrenzung bei schwerer Behinderung	Höhe nach Kinderzahl und Einkommen, z. B.: 2 Kinder Jahreseinkommen <11122=250; Jahreseinkommen >42807 kein Geld	für behinderte Kinder und kinderreiche Familien, einkommensabhängig
Luxemburg	Regel: 18 Ausbildg./Studium: 27 keine Begrenzung bei schwerer Behinderung	1 Kind: 168,15 2 Kinder: 399,28 3 Kinder: 727,26 jedes weitere Kind: 327,85	Zuschläge nach Alter: Kinder ab 6 Jahren: 14,65 Kinder ab 12 Jahren: 43,96
Niederlande	Regel: 17 Ausbildg./Studium: 27 bis 24, wenn kein Anspruch auf Studienbeihilfe besteht	unter 6 Jahre: 56,29 6 bis 11 Jahre: 68,35 12 bis 17 Jahre: 80,42	nach Alter: doppelte Beträge möglich, z. B. bei Ausbildung/ Behinderung und nicht im Haushalt lebend
Österreich	Regel: 19 <sup>(5)</sup> Ausbildg./Studium 26 <sup>(6)</sup>	Grundbetrag 105,40 <sup>(7)</sup> Zuschläge 2. Kind: 12,80 3. Kind und folgende: 25,50 Erhebl. behinderte Kinder: 131 Mehrkinderzuschlag 36,40 für 3. und folgende Kinder bei Unterschreitung bestimmter Einkommensgrenzen (2002: 38720). Für Kinder ab 18 kein Anspruch, wenn eigenes z.v.E. 8725 übersteigt.	Erhöhung des Grundbetrages: ab 10. Lebensjahr auf 123,60 ab 19. Lebensjahr auf 145,40
Portugal	Regel: 16 Ausbildg./Studium/ Behinderung: 24 Verlängerung um bis zu 3 Jahre bei schwerer Behinderung	Je nach Familieneinkommen sowie Alter und Rangfolge der Kinder, z. Bsp. 1. und 2. Kinder unter 1 Jahr zwischen 40 und 87 über 1 Jahr zwischen 15,41 und 26,24	nach Familieneinkommen Zuschläge für behinderte Kinder
Schweden	Regel: 16 <sup>(8)</sup>	102 Mehrkinderzulage fürs 3. Kind: 27 für das 4. Kind: 82 für das 5. Kind und folgende: 102	keine
Spanien	Regel: 18 keine Altersbegrenzung bei mind. 65 % Behinderung	24,25 (pro Jahr zusätzlich 15 % für jedes weitere Kind) Behinderung: 48,47 Kinder über 18 >65 % Behind: 251	Kindergeld entfällt bei Familieneinkommen > 7954,07 pro Jahr
Vereinigtes Königreich	Regel: 16 Ausbildg./Studium: 19	1. Kind: 107 jedes weitere Kind: 72	keine

<sup>(4)</sup> Wenn das Einkommen des Kindes nicht 55 % des Mindestlohns übersteigt.

<sup>(5)</sup> Kein Anspruch für Kinder ab 18, deren eigenes zu versteuerndes Einkommen 8725 € übersteigt.

<sup>(6)</sup> Ausnahme: Schwangere, Frauen mit Kind, Präsenzdienere, behinderte Kinder bekommen bis 27 Jahre Kindergeld, Arbeitssuchende bis 21 Jahre, erwerbsunfähige Kinder bekommen unbegrenzt Geld.

<sup>(7)</sup> Die Familienbeihilfe wird ab dem 1. 1. 2003 für alle Kinder ab dem vollendeten dritten Lebensjahr um 7,30 € pro Monat angehoben.

<sup>(8)</sup> Vergleichbare Beihilfe für Kinder, die eine weiterführende Schule besuchen.



## Erziehungsgeld

Für Eltern mit Kindern ab Geburtsjahrgang 2001 gilt in Deutschland: Mütter und Väter, die ihr Kind selbst betreuen und erziehen und nicht mehr als 30 Wochenstunden arbeiten, erhalten ein einkommensabhängiges Erziehungsgeld.<sup>35</sup> Die Eltern können wählen zwischen

1. dem Regelbetrag in Höhe von höchstens 307 (300) € monatlich bis zum Ende des zweiten Lebensjahres des Kindes oder
2. einem Budget-Angebot in Höhe von höchstens 460 (450) € monatlich bis zum Ende des ersten Lebensjahres des Kindes.

In den ersten sechs Lebensmonaten wird das Erziehungsgeld bis zu einer Einkommensgrenze von 52.130 (30.000) € pauschalitem Jahresnettoeinkommen – bei Elternpaaren des Elternteils, der die Elternzeit nicht in Anspruch nimmt und weiter arbeitet – und 38.350 (23.000) € bei Alleinerziehenden gezahlt. Ab dem siebten Lebensmonat galten und gelten unveränderte Einkommensgrenzen (siehe Tabelle 7):

TABELLE 7: EINKOMMENSCHRENGEN BEIM ERZIEHUNGSGELD AB DEM 7. LEBENSCHONAT, IN EURO				
	Kinderanzahl	Volles Erziehungsgeld bis	Gemindertes Erziehungsgeld (Regelbetrag) bis	Gemindertes Erziehungsgeld (Budget) bis
Ehepaar	1	16.470	23.553	23.736
Alleinerziehende		13.498	20.581	20.764
Ehepaar	2	19.267	26.350	26.533
Alleinerziehende		16.295	23.378	23.561
Ehepaar	3	22.064	29.147	29.330
Alleinerziehende		19.092	26.175	26.358
Ehepaar	4	24.861	31.944	32.127
Alleinerziehende		21.889	28.972	29.155

Arbeitnehmer haben bis zur Vollendung des 3. Lebensjahres des Kindes einen Rechtsanspruch auf Elternzeit. Mütter und Väter können auch gleichzeitig Elternzeit nehmen und die Elternzeit in mehrere Blöcke aufteilen. Bis zu zwölf Monate Elternzeit können mit Zustimmung des Arbeitgebers auf die Zeit bis zur Vollendung des 8. Lebensjahres, übertragen werden. In Betrieben mit mehr als 15 Mitgliedern besteht, wenn im Einzelfall keine dringenden betrieblichen Gründe entgegenstehen, ein Recht auf Teilzeitarbeit. Während der Elternzeit besteht grundsätzlich Kündigungsschutz. Die Höhe des Erziehungsgeldes ist festgelegt und bemisst sich nicht – wie in einigen anderen Ländern – nach dem vor der Geburt des Kindes verdienten Einkommen. Der Anspruch auf Erziehungsgeld verfällt allerdings, wenn das Einkommen der Eltern über bestimmten Einkommensgrenzen liegt.

Erziehungsgeldregelungen gibt es auch in anderen europäischen Ländern (siehe Tabelle 8). Keine derartigen Regelungen gibt es in Belgien, Griechenland, Irland, Island, Spanien, Niederlande, Portugal, Finnland und Großbritannien. Teilweise werden dort

<sup>35</sup> Im folgenden Text beziehen sich die Angaben in Klammern auf die Daten der Erziehungsgeldnovelle, die am 1.1.2004 in Kraft treten wird.

aber neben dem Kindergeld noch andere familienbezogene Unterstützungsleistungen gezahlt, zu denen es kein Pendant in Deutschland gibt. In einigen Ländern wird als eine Lohnersatzleistung ein bestimmter Prozentsatz des letzten Einkommens gezahlt: in Norwegen (80 % für 52 Wochen oder 100 % für 42 Wochen; Einkommen über einer Grenze von ca. 36.000 € p. a. wird nicht berücksichtigt), Schweden (80 % des Bruttoeinkommens bis zu einer Grenze von ca. 2.500 € pro Monat; für 56 Wochen) und Finnland (60–70 % des Einkommens; für maximal 280 Tage).

TABELLE 8: ERZIEHUNGSGELDREGELUNGEN IN EUROPA, 2002				
Land	Grundprinzipien	Berechtigte Personen	Bedingungen	Leistungsbeträge
DK	Steuerfinanziertes universelles System	Eltern eines Kindes unter 9 Jahren haben Anspruch auf Beurlaubung zur Kinderbetreuung	Erwerbstätige (Arbeitnehmer und Selbstständige), Arbeitslose und Bezieher der Mindestsicherung, die die Bedingungen für einen Anspruch auf Krankengeld erfüllen	60 % des Arbeitslosengeldes (max. 257 €/Woche)
F	Erziehungsgeld an Elternteil, der seine Erwerbstätigkeit unterbricht od. reduziert	Die Familie muss 2 oder mehr Kinder haben, von denen mindestens eines jünger als 3 Jahre ist	Nachweis einer früheren Erwerbstätigkeit: 8 Quartale (im Sinne der Rentenversicherung) – auch mit Unterbrechung – in den 10 Jahren unmittelbar vor Geburt des 3. Kindes oder in den 5 Jahren unmittelbar vor Geburt des 2. Kindes.	Satz bei vollständiger Arbeitsaufgabe: € 483,70. Reduzierte Sätze bei Teilzeitbeschäftigung von höchstens 50 % der gesetzlichen Arbeitszeit € 322,28 bzw. bei Arbeitszeit zwischen 50 % und 80 % € 243,72.
L	Erziehungsgeld: Geldleistung als Anerkennung der Erziehungstätigkeit	Die Person bzw. die Personen, die das Kind erziehen	Für den Elternteil, der ein Kind unter 2 Jahren erzieht und entweder nicht über ein regelmäßiges Einkommen verfügt oder dessen Einkommen zusammen mit dem des Ehepartners die folgenden Grenzen nicht überschreitet: 3.870,65 € bei Erziehung eines Kindes; 5.160,87 € bei Erziehung von 2 Kindern; 6.451,09 € bei Erziehung von 3 Kindern	Betrag: € 439,41. Halbes Erziehungsgeld bei Teilzeitbeschäftigung
Österreich	Das Kinderbetreuungsgeld ist eine Familienleistung, die unabhängig von der früheren Erwerbstätigkeit oder einer Pflichtversicherung gewährt wird.	Mütter bzw. Väter, die Anspruch auf Familienbeihilfe haben, in Ausnahmefällen auch ohne diesen Anspruch	Die Zuverdienstgrenze beträgt im Kalenderjahr 14.600 € brutto. Dabei werden nur die Einkünfte desjenigen Elternteils herangezogen, der das Kinderbetreuungsgeld bezieht. 18 Monate des Bezugs von Kinderbetreuungsgeld, gezahlt ab der Geburt des Kindes, werden in der Pensionsversicherung als Beitragszeiten angerechnet. Der Bezug von Arbeitslosengeld während und nach dem Bezug von Kinderbetreuungsgeld ist bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen möglich.	14,53 € täglich bis max. zur Vollendung des 3. Lebensjahres des Kindes, wenn der andere Elternteil mindestens 3 Monate lang Kinderbetreuungsgeld in Anspruch nimmt. Kinderbetreuungsgeld gebührt immer nur für ein Kind. Alleinerziehende und einkommensschwache Familien erhalten einen Zuschuss zum Kinderbetreuungsgeld in der Höhe von 6.06 € täglich, der (vom anderen Elternteil) zurückzuzahlen ist.

Quelle: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/missoc/2002/missoc\\_209\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/2002/missoc_209_de.htm)

## Elternzeit

Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass in allen westeuropäischen Ländern Elternzeitregelungen bestehen, die sich jedoch hinsichtlich der Dauer der Freistellung und der während dieser Zeit gezahlten Transferleistungen unterscheiden. In Deutschland wird einerseits eine vergleichsweise lange Elternzeit gewährt. Andererseits wird das Erziehungsgeld nach den ersten sechs Monaten nur innerhalb enger Einkommensgrenzen gezahlt und ist in seiner Höhe generell unabhängig vom letzten Einkommen des Erziehenden.

Die deutsche Regelung ist nicht ausreichend, um dem Elternteil mit dem höheren Einkommen, in der Regel dem Vater, eine Inanspruchnahme der Elternzeit attraktiv zu machen. In der Regel sind die Familien auf dieses Einkommen angewiesen. Die skandinavischen Länder Finnland, Schweden, Norwegen und Dänemark reservieren Teile der Elternzeit für Väter. Wenn dieser Teil von den Vätern nicht in Anspruch genommen wird, verfällt er. In Schweden stieg der Anteil der Väter, die bezahlten Erziehungsurlaub bzw. Elternzeit nehmen, von 2,8 % im Jahre 1974 auf 36,2 % im Jahre 1999. Dieser Anteil ist gemessen an anderen Ländern sehr hoch, allerdings soll dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass Väter nur ca. 11 % der zur Verfügung stehenden Gesamtzeit nutzen.<sup>36</sup> Darüber hinaus gibt es auch für den Vater in einigen Ländern ein Pendant zum Mutterschaftsurlaub, d. h. die Freistellung im Zusammenhang mit der Geburt. In der folgenden Tabelle 9 wird dies unter der Rubrik Mutterschutz angezeigt. In Schweden gibt es einen Vaterschaftsurlaub von 10 Tagen nach der Geburt des Kindes, der von 80 % der Väter genommen wird. Im öffentlichen und zum Teil auch im privaten Sektor in Dänemark wird der Vaterschaftsurlaub zu 100 % lohnausgleichend bezahlt, in Schweden zu 80 %. In Großbritannien wurde dieses Jahr der bezahlte Vaterschaftsurlaub (2 Wochen, in den ersten 8 Wochen nach der Geburt zu nehmen) eingeführt.

---

<sup>36</sup> Jönsson, I. (2002), Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben in Schweden, 180, in: WSI Mitteilungen, Nr. 3, 176–183.

TABELLE 9: MUTTERSCHUTZ, ELTERNZEIT UND TRANSFERLEISTUNGEN IN EUROPA, 2002

	Dauer des Mutterschutzes in Wochen vor und nach der Geburt	Dauer der Elternzeit in Monaten	Transferleistung in der Elternzeit Pro Monat (ohne Kindergeld)
Belgien	7 und 8	3 oder 6 als Teilzeit	536,65 €
Dänemark	4 und 48 (davon 14 nur die Mutter)	2,5 (zusätzlich 0,5 für Vater und 2 nur der Vater)	Im Mutterschutz: 90 % des vorherigen Gehalts, max. 1716 € (max. 429 €/Woche) Danach siehe Tab. 8
Deutschland	6 und 8	36	307 € für 2 Jahre oder 460 € für ein Jahr (Einkommensgrenzen siehe Abschnitt zum Erziehungsgeld)
Frankreich	6 und 10 (zusätzlich 2 für Väter)	36	Im Mutterschutz: Nettoverdienst (max. 63 €/Tag) Danach: siehe Tabelle 8
Großbritannien*	insgesamt 26 plus 26 Wochen (unbezahlt)	13 Wochen pro Elternteil (unbezahlt)	Leistung während des Mutterschutzes: 90 % des durchschnittl. indiv. Einkommens für 6 Wochen und 100 Pfund für 20 Wochen; weitere 26 Wochen unbezahlt
	2 bezahlte Wochen für Vater		100 Pfund pro Woche
Irland	Min. 4 und min. 4	14 Wochen	keine (Mutterschaftsgeld wird gezahlt)
Italien	4 bis 8 und 12 bis 16 (gesamt max. 20)	10 (plus 1, wenn der Vater 3 Monate nimmt) (bis zum 8. Lebensjahr)	Mutterschutz: 80 % des ausgefallenen Einkommens Danach: 30 %
Niederlande	4 bis 6 und 10 bis 12 (insgesamt 16)	13 Wochen	keine
Norwegen	Max. 12 und 39 bis 49 (zusätzlich 4 für Vater)	Siehe linke Spalte	80 % des letzten Einkommens für 52 Wochen oder 100 % für 42 Wochen
Österreich	8 und 8	24	436 € für 30 Monate; für 36 Monate, wenn der Vater sich beteiligt
Portugal	insgesamt 16	6	keine
Finnland	17,5 (zusätzlich 1 für Vater)	6 (zusätzlich 0,5 für Vater)	60 bis 70 % des letzten Einkommens
Schweden	12 (zusätzlich 10 Tage für Vater)	18 (2 exkl. für Vater)	80 % des Einkommens für 13 Monate, dann pauschal 6,30 Kronen/Tag
Spanien	16	36	keine (Mutterschaftsgeld wird gezahlt)

\*Großbritannien: Regelung für Kinder mit Geburtstermin am oder nach 6. April 2003. Für alle anderen gilt ein Mutterschutz von insgesamt 18 Wochen.

Quelle: nach Bertelsmann Stiftung (2002), a.a.O., 35 (aktualisiert).

Wie die Tabelle 9 zeigt, ist die Dauer der Mutterschutz- bzw. Elternzeit und die Unterstützungsleistung in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich. Die Tabelle kann aber nur einen eher oberflächlichen Überblick geben, da es in den meisten Ländern noch weitere Regelungen gibt, die hier aber nicht alle ausführlich dargestellt werden können.

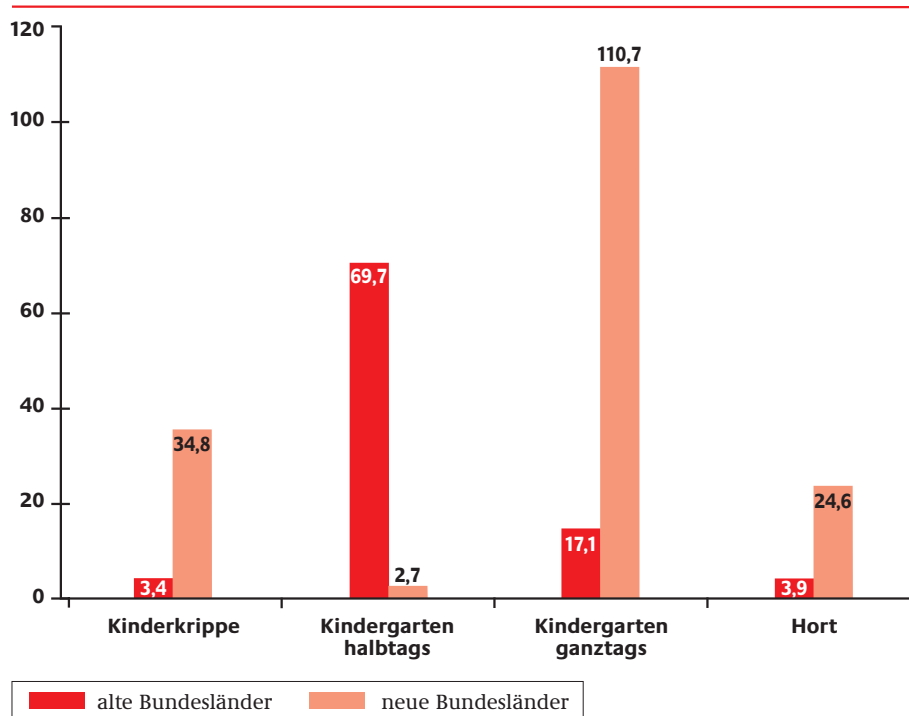
### Kinderbetreuungsmöglichkeiten

In Bezug auf die Kinderbetreuungseinrichtungen in Deutschland ergibt sich ein unterschiedliches Bild für die alten und für die neuen Bundesländer. Die Versorgungsquote in den neuen Bundesländern ist bis heute verglichen mit den alten Bundesländern sehr hoch. So betrug 1998 die Versorgungsquote mit Kinderkrippenplätzen (für Kinder von 0–3 Jahren) in den alten Bundesländern sehr niedrige 3,4 %, in den neuen Bundesländern 34,8 %.

Westdeutsche Kinder gehen überwiegend halbtags in den Kindergarten, ostdeutsche zumeist ganztags. Die Versorgungsquote für Halbtagsplätze betrug in den alten Bundeslän-

dern 69,7 %, die Ganztagsquote lag bei nur 17,1 %. Im Osten gibt es ein Überangebot an Ganztagskindergartenplätzen (110 %). Hortplätze (Betreuung nach der Grundschule) gibt es für 3,8 % der Westkinder und für 24,6 % der Ostkinder.

ABBILDUNG 7: VERSORGUNGSQUOTEN IN DEN ALTEN UND NEUEN BUNDESLÄNDERN 1998, IN PROZENT (ANZAHL DER PLÄTZE PRO 100 KINDER IN DER JEWEILIGEN ALTERSGRUPPE)

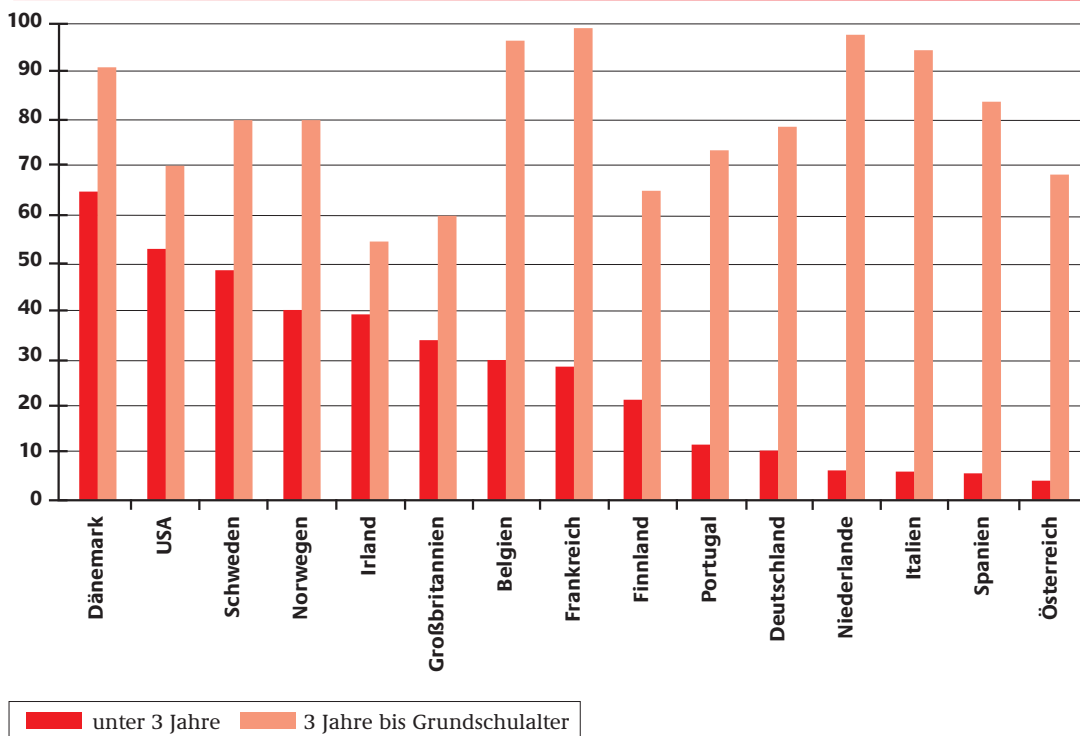


Quelle: Statistisches Bundesamt

Ein gravierendes Defizit besteht in den alten Bundesländern bei der Betreuung von Kindern unter drei Jahren. Hier dominiert Kinderbetreuung durch Mütter in der Elternzeit. Im internationalen Vergleich ist bei der institutionellen Kleinkinderbetreuung Dänemark mit einer Abdeckung von 64 % führend, gefolgt von den USA, Schweden und Norwegen (vergleiche Abbildung 8). In einer Reihe von Ländern sind die Finanzierungsformen für die Betreuung von Kleinkindern vielfältiger als in Deutschland. Neben den öffentlich finanzierten Einrichtungen gibt es privat organisierte und finanzierte Betreuungsmöglichkeiten. Vor allem in den Niederlanden, in Großbritannien und den USA wird die Kleinkindbetreuung vorwiegend privat abgedeckt, z. B. über Kinderfrauen, Tagesmütter oder Au-Pairs. Mit privaten und öffentlich finanzierten Betreuungsmöglichkeiten zusammen kann eine hohe Abdeckungsquote erreicht werden. Allerdings sind öffentlich finanzierte Betreuungseinrichtungen in der Regel für die Eltern kostengünstiger.

Für Kinder von drei bis sechs Jahren gibt es deutlich mehr öffentliche Betreuungseinrichtungen. Allerdings gibt es auch hier von Land zu Land große Unterschiede. Besonders schlecht ist die öffentliche Versorgungsquote für Kindergartenkinder in Großbritannien und Irland, während in Frankreich, Belgien und den Niederlanden für fast alle Kinder dieser Altersgruppe öffentlich finanzierte Betreuungsplätze zur Verfügung stehen.

ABBILDUNG 8: ANTEIL DER KINDER, DER EINE BETREUUNGSEINRICHTUNG BESUCHT, IN PROZENT



Quelle: OECD Employment Outlook 2001, Berichtsjahr zwischen 1995 und 2000.

### Steuerliche Behandlung von Familien

In einigen Ländern besteht die Möglichkeit, die zu zahlende Einkommensteuer bzw. die Steuerschuld zu reduzieren, wenn man Kinder hat. So wird in Griechenland die Steuer um einen bestimmten Betrag reduziert, abhängig von der Anzahl der Kinder. In Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich, Spanien und in Großbritannien wird dagegen das zu versteuernde Einkommen um einen bestimmten Betrag verringert, wobei wiederum verschiedene Ausgestaltungsformen bestehen.<sup>37</sup>

In Deutschland wird das zu versteuernde Einkommen durch kindbezogene Freibeträge in folgender Höhe verringert:

- Der jährliche steuerliche Kinderfreibetrag (§ 32 Abs. 6 EStG) beträgt derzeit in Deutschland 3.648 € für jedes Kind bei Zusammenveranlagung der Ehegatten und 1.824 € für jedes Kind bei Nicht-Zusammenveranlagung.
- Der Freibetrag für Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf (§ 33c EStG, ab 2002) beträgt 2.160 € bzw. 1.080 €.
- Für Kinder unter 14 Jahren wird (ab 2002) ein Abzug für nachgewiesene erwerbsbedingte Betreuungskosten von 1.500 € zugelassen, wenn diese Betreuungskosten einen Betrag von 1.548 € übersteigen.
- Für volljährige Kinder, die sich in Ausbildung befinden, kann der Freibetrag zur Abgeltung eines Sonderbedarfs bei Berufsausbildung (§ 33a Abs. 2 EStG) von bis zu 924 € je Kalenderjahr abgezogen werden.

<sup>37</sup> Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2003), Monatsbericht des BMF, Juni 2003.

Wird die gebotene steuerliche Freistellung eines Einkommensbetrags in Höhe des Existenzminimums des Kindes durch das Kindergeld nicht in vollem Umfang bewirkt, werden bei der Veranlagung zur Einkommensteuer die oben genannten Freibeträge abgezogen. Die Freibeträge werden vor allem bei höheren Einkommen wirksam. Die Steuermindereinnahmen durch die genannten Freibeträge belaufen sich im Jahr 2003 auf rund 36 Milliarden € (Kindergeld 34,6 Mrd. €, Kinderfreibetrag und Kinderbetreuungskosten 1,8 Mrd. €, Freibetrag bei Berufsausbildung 184 Mio. €).<sup>38</sup>

Streng genommen sind die Regelungen zum Kindergeld bzw. Kinderfreibetrag Ergebnisse des Prinzips der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. Diese Leistungsfähigkeit ist durch das Vorhandensein von Kindern im Haushalt regelmäßig gemindert. So wie Erwachsenen wird auch Kindern ein Grundfreibetrag zugestanden, der nicht besteuert werden darf. Daher ist diese steuerliche Maßnahme keine familienpolitische Maßnahme im engeren Sinne.<sup>39</sup> Dies ist auch daran erkennbar, dass der „Kindergeld-Topf“ beim Bundesfinanzministerium und nicht beim Familienministerium angesiedelt ist.

Unter die steuerliche Behandlung von Familien fällt gemeinhin auch das Ehegattensplitting, das verheirateten Paaren – unabhängig von der Kinderzahl – insbesondere dann einen Vorteil verschafft, wenn das Einkommen beider Partner unterschiedlich hoch ist. Insgesamt wird der „Splittingvorteil“ maximiert, wenn die Ungleichheit der Einkommen der Ehepartner und auch das Brutto-Haushaltseinkommen am höchsten ist. Wählt ein Ehepaar die Zusammenveranlagung, d. h. das Ehegattensplitting, werden die Einkommen beider Partner addiert und diese Summe dann durch zwei geteilt. Auf diese Teile wird jeweils der Steuertarif angewandt, so dass sich zusammenaddiert die gemeinsame Steuerschuld ergibt. Durch den in Deutschland angewandten progressiven Steuertarif ergibt sich in den meisten Fällen bei der Zusammenveranlagung ein Vorteil für das Ehepaar.<sup>40</sup> In vielen Fällen, in denen kleine Kinder im Haushalt vorhanden sind und die (verheiratete) Mutter nicht am Arbeitsmarkt erwerbstätig ist (da sie entweder nicht will oder aufgrund mangelnder Alternativen zur Kinderbetreuung nicht kann), wird mit dem Ehegattensplitting dem „Schutz von Ehe und Familie“ Rechnung getragen. Problematisch ist der Einfluss des Ehegattensplittings dann, wenn die Mutter (wieder) eine Erwerbstätigkeit aufnehmen will. Durch ihr Einkommen, das bereits ab dem ersten verdienten Euro mit dem (hohen) Grenzsteuersatz belegt wird, mit dem der letzte verdiente Euro des Mannes versteuert wurde, wird der Splittingvorteil vermindert.

Tabelle 10 zeigt, wie viel Steuern ein männlicher Alleinverdiener mit Frau und zwei Kindern verglichen mit einem kinderlosen Single mit gleichem Einkommen zahlt (100 % Durchschnittsentgelt). Die Maßzahl („Family tax benefit ratio“) gibt an, welchen Anteil an Steuern der Alleinverdiener mit Frau und zwei Kindern bei Inanspruchnahme aller ehe- und kindbezogenen Vergünstigungen (ohne Transfers) im Vergleich zu einem kinderlosen Single mit gleichem Gehalt zahlt. Je niedriger die Prozentzahl ist, umso höher ist dabei die Entlastungswirkung.

<sup>38</sup> BMF (2003), a.a.O., 49–50.

<sup>39</sup> Vgl. Althammer, J. (2002), Familienbesteuerung-Reformen ohne Ende?, 74, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 71, (1), 67–82.

<sup>40</sup> Ein Splittingvorteil entsteht nicht, wenn beide Ehepartner ein gleich hohes Einkommen haben.

TABELLE 10: FAMILIENBEZOGENE STEUERVERGÜNSTIGUNGEN IM VERHÄLTNIS, 2000 (IN PROZENT)

Deutschland	47
Irland	50
Spanien	50
Luxemburg	53
Belgien	74
Portugal	77
Frankreich	78
Italien	84
Dänemark	85
Niederlande	86
Großbritannien	90
Österreich	94
Finnland	100
Griechenland	100
Schweden	100

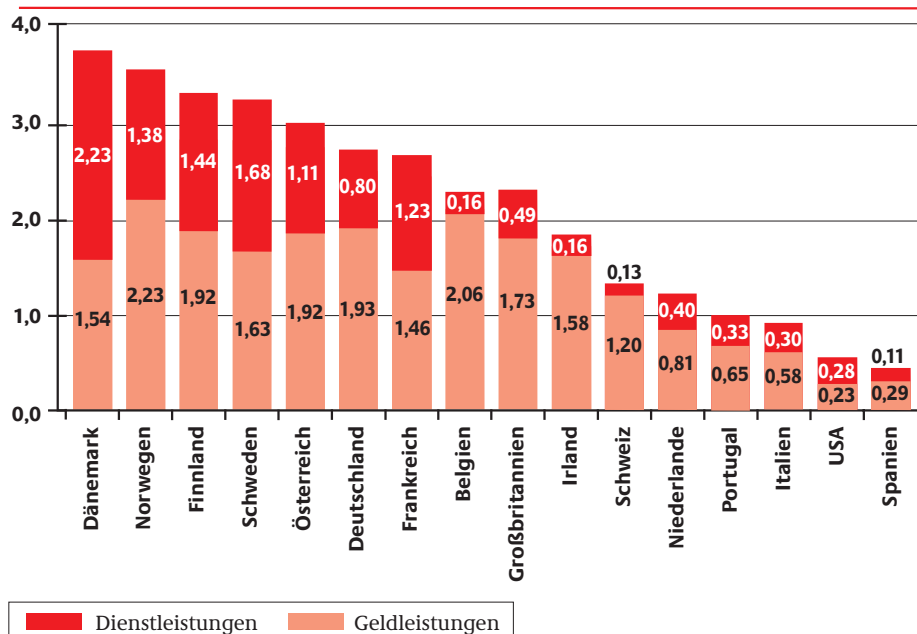
Quelle: Koopmans, I. und J. J. Schippers (2003), Female employment and family formation – The institutional context, Paper prepared for the joint meeting of MoCho, FENICS, DynSoc and AGIR, Brüssel, 18–20 Februar 2003, 20.

Außer Deutschland gewähren Irland, Spanien und Luxemburg große Steuervorteile, während Großbritannien und Österreich kaum, Finnland, Griechenland und Schweden gar keine familienbezogenen Steuererleichterungen haben.

**Öffentliche Ausgaben für Familien als Anteil am Bruttoinlandsprodukt**  
 Die Abbildung 9 gibt einen Überblick über die öffentlichen Ausgaben für Familien als Anteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Jahr 1998. Unterschieden wird dabei zwischen Aufwendungen für Geld- und für Dienstleistungen, wobei Steuerentlastungen, die Besteuerung von Sozialtransfers und Ausgaben für das Bildungswesen nicht enthalten sind. Deutschland liegt nach dieser Berechnung mit Ausgaben in Höhe von 2,7 % des BIP auf dem sechsten Rang der Vergleichsländer und weist damit ein überdurchschnittliches Niveau auf. In den skandinavischen Ländern ist der Ausgabenanteil am BIP noch höher. In Deutschland verteilt sich das familienpolitische Budget des Staates zu rund 71 % auf Geldleistungen wie z. B. das Kindergeld und zu 29 % auf Dienstleistungen. Der Anteil der Dienstleistungen, also vor allem der Aufwendungen für Kinderbetreuungseinrichtungen, ist im internationalen Vergleich eher niedrig. Die deutsche Familienpolitik ist damit ausgeprägt transferorientiert. Insbesondere in Dänemark und Schweden ist der prozentuale Anteil für Dienstleistungen höher als der für Geldleistungen.



ABBILDUNG 9: ÖFFENTLICHE AUSGABEN FÜR FAMILIEN IN PROZENT DES BIP, 1998



Quelle: OECD Social Issues, nach Bertelsmann Stiftung (2002), a. a.O., 45.

In der Bundesrepublik Deutschland belief sich das Volumen finanzieller Maßnahmen für Familien, an denen der Bund beteiligt ist, im Jahr 2000 auf rund 54 Mrd. €,<sup>41</sup> darin sind allerdings Leistungen wie Sozialhilfe, Kinderbetreuungskosten in Tageseinrichtungen und Aufwendungen der Sozialversicherungsträger nicht enthalten. Bezieht man diese Leistungen zusammen mit den Sachleistungen der Gebietskörperschaften mit ein, ergeben sich für das Jahr 2000 Ausgaben von rund 150 Milliarden € an staatlichen Leistungen für Familien mit Kindern.<sup>42</sup> Diese Ausgaben gliederten sich folgendermaßen auf:

1. 37,3 Milliarden € steuerliche Maßnahmen, davon:
  - 30,7 Milliarden € für das Kindergeld
2. 26,9 Milliarden € als Transfers der Gebietskörperschaften, davon:
  - 11,5 Milliarden € für Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung
  - 4,1 Milliarden € für Sozialhilfe
  - 3,7 Milliarden € für Erziehungsgeld
3. 71 Milliarden Sachleistungen, davon:
  - 7,4 Milliarden für Kindergärten
  - 55,3 Milliarden für Schulen und Hochschulen
4. 16 Milliarden € Leistungen der Sozialversicherung, davon:
  - 11,5 Milliarden € beitragsfreie Familienmitversicherung in der Krankenversicherung

Der Anteil des so definierten Familienbudgets am BIP ist von 7,1 % im Jahr 1995 auf 7,6 % im Jahr 1999 angewachsen, was überwiegend auf die Neuordnung und Erhöhung von Kindergeld und Kinderfreibetrag, die verstärkte Bauförderung für Familien und die Aufwertung von Kindererziehungszeiten zurückzuführen ist. Auffallend ist, dass die Aufwendungen für Dienstleistungen demgegenüber stagniert haben.<sup>43</sup>

<sup>41</sup> Monatsbericht des BMF, Juni 2003, 54.

<sup>42</sup> Deutsche Bundesbank (2002), Staatliche Leistungen für die Förderung von Familien, Monatsbericht April 2002, 21.

<sup>43</sup> Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2003): Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Benchmarking Deutschland Aktuell, 44.

## 1.6 Einkommenssituation von Familien

Das durchschnittliche monatliche Haushaltsnettoeinkommen beläuft sich für das Jahr 2000 auf 2.583 €.<sup>44</sup> Das durchschnittliche Einkommen der Paare mit Kindern unter 18 Jahren betrug 3.499 €, das der Alleinerziehenden mit Kindern unter 18 Jahren war mit 1.777 € etwa halb so hoch. Paare ohne Kinder hatten ein Einkommen von 2.887 €. In allen Gruppen haben Westdeutsche ein höheres Einkommen als Ostdeutsche (vergleiche Tabelle 11).

Haushaltstyp	Deutschland	Früheres Bundesgebiet	Neue Länder und Berlin-Ost
Haushalte insgesamt	2.583	2.714	2.024
Alleinlebende	1.538	1.636	1.095
Paare ohne Kinder	2.887	3.059	2.180
Paare mit Kindern	3.499	3.614	2.948
Alleinerziehende	1.777	1.874	1.465

Quelle: BMFSFJ (Hrsg.) (2003), a. a. O., 149. Paare und Alleinerziehende mit Kindern unter 18 Jahren.

Der relative Unterschied zwischen Ost und West beträgt bei den Haushalten insgesamt 25 %. Dieser Abstand verringert sich bei Paaren mit Kindern auf rund 18 % und bei Alleinerziehenden auf 22 %. Dass der Anteil der erwerbstätigen Mütter in Ostdeutschland höher als in Westdeutschland ist, macht sich beim Einkommensvergleich bemerkbar. Auswertungen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998 ergaben, dass 20- bis 40-jährige ostdeutsche Frauen mit zwei Kindern im Durchschnitt 27 % zum Haushaltseinkommen beitragen, westdeutsche Frauen nur 11 %.<sup>45</sup>

Aussagekräftiger als das durchschnittliche Monatseinkommen bezüglich der „Kaufkraft“ des Einkommens ist allerdings das bedarfsgewichtete Pro-Kopf-Einkommen, das Äquivalenzeinkommen. Die nachfolgende Tabelle enthält die Einkommenshöhe und -position der Mitglieder verschiedener Haushaltstypen unter Verwendung der so genannten neuen OECD-Skala,<sup>46</sup> zusammengestellt aus Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes. Von Bedeutung ist dabei das relative Einkommen bezogen auf den Durchschnitt aller Haushalte. Aus Tabelle 12 wird deutlich, dass das Äquivalenzeinkommen der Paare mit einem Kind 3 % und das der Paare mit zwei und mehr Kindern 5 % unter dem Gesamtdurchschnitt liegt.<sup>47</sup> Alleinerziehende liegen mit ihrem Einkommen 32 % unter dem nationalen Durchschnitt, die (wenigen) allein erziehenden Väter allerdings nur mit 9 %. Auch bei Alleinerziehenden besteht ein Einkommensunterschied insofern, dass Frauen weniger als Männer verdienen (84 % bzw. 102 % bei allein lebenden Frauen bzw. Männern).

<sup>44</sup> Ergebnisse der amtlichen Statistik über die laufenden Wirtschaftsrechnungen, die auf einer Stichprobe von 6.000 Haushalten beruht. Siehe [www.destatis.de](http://www.destatis.de).

<sup>45</sup> BMFSFJ (Hrsg.) (2003), a.a.O., 149.

<sup>46</sup> Die Haushaltsmitglieder werden mit Hilfe so genannter Äquivalenzskalen in Verbrauchereinheiten umgerechnet. In der neuen (alten) OECD-Skala wird der Haushaltsvorstand mit einer Einheit, jedes Kind unter 15 (14) Jahren mit 0,3 (0,5) und jede weitere Person ab 15 (14) Jahren mit 0,5 (0,7) bewertet. Damit will man den Kostenvorteilen des gemeinsamen Wirtschaftens in Mehrpersonenhaushalten und dem i. A. gegenüber den Erwachsenen geringeren Verbrauchsniveau der Kinder Rechnung tragen.

<sup>47</sup> Die Zahlen nach der alten OECD-Skala sind 11 bzw. 18 %. Vgl. vorherige Fußnote. Die Zahlen sind also stark von der angewandten Eingruppierung beeinflusst.

TABELLE 12: EINKOMMENSHÖHE UND -POSITION DER MITGLIEDER  
UNTERSCHIEDLICHER HAUSHALTSTYPEN, 1998  
(NACH NEUER OECD-SKALA)

Haushaltstyp	Bedarfsgewichtetes Pro-Kopf-Einkommen des Haushalts		Haushalte mit weniger als der Hälfte des Durchschnitts (in %)
	Absolut in Euro	bezogen auf den Durchschnitt aller Haushalte (in %)	
<b>Insgesamt</b>	<b>1.708</b>	<b>100</b>	<b>12,7</b>
<i>Alleinlebende</i>	1.545	90	20,4
Frauen	1.439	84	21,5
Männer	1.744	102	18,2
<i>Alleinerziehende</i>	1.168	68	31,4
Frau mit 1 Kind	1.144	67	33,2
Mann mit 1 Kind	1.548	91	-
Frau mit 2 u. m. Kindern	1.116	65	32,6
<i>Paare ohne Kind</i>	1.955	114	6,3
<i>Paare mit 1 Kind</i>	1.656	97	10,2
<i>Paare mit 2 u. m. Kindern</i>	1.627	95	7,6
Paare mit 2 Kindern	1.630	95	7,4
Paare mit 3 Kindern	1.642	96	(7,0)
Paare mit 4 u. m. Kindern	1.499	88	(14,5)

( ) Angabe wegen geringer Fallzahl unsicher

- = keine Angabe wegen zu geringer Fallzahl

Quelle: BMFSFJ (Hrsg.) (2003), a.a.O., 151. Datenbasis: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998; Privathaushalte mit einem monatlichen Nettoeinkommen unter 17.895 Euro.

Während der Unterschied bezüglich der relativen Einkommen bei Paaren mit bis zu drei Kindern im Vergleich zum Durchschnitt insgesamt mit wenigen Prozentpunkten gering ausfällt, wird die schlechte relative Einkommensposition von allein erziehenden Frauen deutlich.

Daten des sozioökonomischen Panels zeigen darüber hinaus, dass das verfügbare Einkommen und die relative Einkommensposition der Familien umso niedriger ist, je jünger das jüngste Kind ist. Die Hauptursache dafür liegt in der geringen Erwerbsbeteiligung der Mütter in der Klein(st)kind- und Vorschulphase der Kinder. Der besonders in den alten Ländern häufige und längere Ausstieg der Frauen aus dem Erwerbsleben und die häufige Beschränkung der Berufsrückkehrerinnen auf Teilzeitbeschäftigung ist ein wesentlicher Faktor dieser typischen Einkommensstaffelung nach dem Alter des jüngsten Kindes.

An diesen Zahlen deutet sich bereits an, dass die bisherigen familienpolitischen Maßnahmen nicht ausreichen, um den Verlust des Einkommens der Mutter vor dem Hintergrund gestiegener (Kinder-)Kosten zu vermeiden. Dies wird insbesondere bei den allein erziehenden Frauen deutlich. Da die Hauptursache der niedrigeren Einkommenspositionen von Familien hauptsächlich in der Nicht-Berufstätigkeit der Mutter zu suchen ist, kann es hier einen Ansatz geben, diese relative Einkommensungleichheit auszugleichen, indem man Müttern die Rückkehr in den Beruf erleichtert.

## Einkommensarmut und Sozialhilfeempfang

Kinder und Jugendliche haben ein höheres Armutsrisiko als andere Altersgruppen. Dies zeigt sich in der altersspezifischen Quote der Sozialhilfeempfänger (Tabelle 13). Ende 2000 erhielten 8,2 % aller Kinder unter 7 Jahren, 6,3 % aller Kinder im Alter von 7 bis 10 Jahren und 5,3 % der 11- bis 15-Jährigen laufende Hilfe zum Lebensunterhalt. Die Empfängerquote sinkt weiter mit zunehmendem Alter.

**TABELLE 13: EMPFÄNGERQUOTE\* VON LAUFENDER HILFE ZUM LEBENS-  
UNTERHALT AUSSERHALB VON EINRICHTUNGEN AM 31.12.2000**

Alter von ... bis unter ... Jahren	Insgesamt	Deutsche	Nichtdeutsche
Unter 7	8,2	7,5	13,9
7-11	6,3	5,5	13,2
11-15	5,3	4,5	12,7
15-18	4,4	3,7	11,5
18-21	3,7	3,3	6,5
21-25	4,1	4,0	5,1
25-50	3,0	2,6	6,2
50-60	2,1	1,7	6,1
60-65	2,0	1,6	11,5
65-70	1,7	1,2	13,7
70-75	1,4	1,0	15,0
75 und mehr	1,1	1,0	10,4
<b>Insgesamt</b>	<b>3,3</b>	<b>2,8</b>	<b>8,2</b>

Quelle: Statistisches Bundesamt (2002), Statistisches Jahrbuch 2000 für die Bundesrepublik Deutschland, 470. \*)  
Anteil der Empfänger an der Bevölkerung gleichen Alters

Dabei sind zunehmend mehr Kinder auf Sozialhilfe angewiesen. Während 1980 nur 2,1 % der deutschen Kinder unter 7 Jahren Sozialhilfe erhielten, verdoppelte sich die Zahl innerhalb von zehn Jahren auf 4,5 %, 2000 lag die Quote schon bei 7,5 %.<sup>48</sup>

Bei einer Analyse des Sozialhilfebezugs auf Familienebene (siehe Tabelle 14) stechen vor allem die Alleinerziehenden durch einen überaus hohen Anteil an Sozialhilfeempfängern (24 %) hervor, während Ehepaare mit einem und zwei Kindern unterdurchschnittlich häufig (1,5 %) auf Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen sind. Man kann davon ausgehen, dass sich gerade bei Alleinerziehenden die schlechte Situation auf dem „Kinderbetreuungsmarkt“ bemerkbar macht, so dass diese keiner Erwerbstätigkeit nachgehen können. Im Vergleich zu anderen Familienformen bilden allein erziehende Frauen und deren Kinder die Gruppe, die am häufigsten von Armut bedroht ist. Dies gilt auch für die neuen Bundesländer, allerdings sind dort andere Gründe zu nennen. Die Kinderbetreuungsmöglichkeiten sind vorhanden, aber es fehlen Arbeitsplätze.

<sup>48</sup> BMFSFJ (Hrsg.) (2003), a.a.O., 155.

**TABELLE 14: BEDARFSGEMEINSCHAFTEN VON EMPFÄNGERN LAUFENDER HILFE ZUM LEBENSUNTERHALT AUSSERHALB VON EINRICHTUNGEN AM 31.12.2000**

Typ der Bedarfsgemeinschaft	Anzahl	je 100 Haushalte (2000)	je 100 Haushalte (1995)
<b>Insgesamt</b>	<b>1.405.263</b>	<b>3,8</b>	<b>3,5</b>
<i>Darunter: Ehepaare mit Kindern*</i>	<i>134.533</i>	<i>1,9</i>	<i>2,1</i>
Mit 1 Kind	50.631	1,5	1,6
Mit 2 Kindern	44.659	1,5	1,8
Mit 3 und mehr Kindern	39.243	4,1	4,6
<b>Alleinerziehende** mit Kindern*</b>	<b>339.913</b>	<b>24,0</b>	<b>22,4</b>
Mit 1 Kind	187.415	20,1	19,3
Mit 2 Kindern	105.101	28,0	28,1
Mit 3 und mehr Kindern	47.397	42,7	48,0

\*) Kinder unter 18 Jahren \*\*) Ohne Lebenspartner im Haushalt

Quelle: Statistisches Bundesamt, Sozialhilfestatistik und Mikrozensus, aus: BMFSFJ (2003): a.a.O., Tabelle 59, 157.

Zusammenfassend lässt sich aus der Betrachtung der Äquivalenzeinkommen sagen, dass Paare ohne Kind mit 114 % um einiges über dem Durchschnitt und Paare mit Kindern (je nach Kinderanzahl) unter dem Durchschnitt liegen. Ob man daraus auf ein höheres Armutsrisiko durch Kinder schließen kann, ist nicht einfach zu sagen. Betrachtet man den Sozialhilfestatus nach dem Familientyp, wird allerdings deutlich, dass Kinder insbesondere für zwei Haushaltstypen das Armutsrisiko beeinflussen. Dies gilt für allein erziehende Frauen und für Paarhaushalte mit 3 und mehr Kindern.

## II.

### Zwischenfazit aus den Bestandsaufnahmen

#### Zum Zusammenhang zwischen familienpolitischen Leistungen und Geburtenziffer

Es darf als sicher gelten, dass politische Maßnahmen das Reproduktionsverhalten von Menschen (positiv oder negativ) beeinflussen können. Generell zeigen vorliegende Analysen, dass unter der Bedingung positiver wirtschaftlicher und persönlicher Perspektiven familienpolitische Maßnahmen wie die Erhöhung des Kindergeldes oder finanzielle Unterstützung bei der Kinderbetreuung einen positiven – allerdings kleinen – Effekt auf die Geburtenrate haben.<sup>49</sup>

Aus den internationalen Vergleichen lassen sich Zusammenhänge zwischen familienpolitischen Maßnahmen und der Geburtenentwicklung ableiten. Allerdings sind diese Folgerungen selten homogen. Für jedes Land, in dem ein Zusammenhang zu bestehen scheint, findet man ein Land, welches diesen Zusammenhang vermeintlich widerlegt. Der Zusammenhang zwischen familienpolitischen Leistungen und Geburtenrate ist selten monokausal und daher schwierig zu isolieren. Effekte sind daher eher identifizierbar, wenn man einzelne Länder für sich betrachtet. Denn anders als in vergleichenden Studien lässt sich in länderspezifischen Analysen der Zusammenhang zwischen familienpolitischen Maßnahmen und der Geburtenentwicklung besser isolieren. Geringe Einflüsse konnten für direkte finanzielle Zuwendungen für Kinder nachgewiesen werden. Die Erhöhung der kindbezogenen Leistung im Vereinigten Königreich veranlasste die britischen Familien, den Zeitpunkt der Erstgeburt im Lebenslauf nach vorn zu verlegen.<sup>50</sup> Da es aber auch einen generellen Anstieg des Lohnniveaus der Frauen gab, der das Geburtenverhalten negativ beeinflusst hat, indem es sowohl den Zeitpunkt der Erstgeburt nach hinten verschoben hat als auch die endgültige Kinderzahl pro Frau gesenkt hat, wurden Effekte nachgewiesen, die den Einfluss der Kindergelderhöhung wieder aufhoben. Auch am Beispiel der Bundesrepublik lässt sich zeigen, dass die Durchführung **einer** Maßnahme (z. B. höhere Transferzahlungen) ohne eine generelle Verbesserung der Rahmenbedingungen wirkungslos ist.

Studien über die Fertilität in Schweden von 1955 bis 1990 belegen, dass Maßnahmen, die Frauen in der Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familie unterstützen (u. a. bessere Kinderbetreuung), eine größere Wirkung haben als allein auf Kinder bezogene finanzielle Leistungen (höheres Kindergeld).<sup>51</sup> In Schweden haben insbesondere die gestiegenen

<sup>49</sup> Einen Überblick über diese Studien gibt Gauthier (2001), The impact of public policies on families and demographic behaviour, Paper presented at the ESF/EURESCO conference „The second demographic transition in Europe“, Germany 2001.

<sup>50</sup> Barmby, T. und Cigno, A. (1990), A sequential probability model of fertility patterns, Journal of Population Economics, 3, 31–51.

<sup>51</sup> Walker, J. R. (1995), The effect of public policies on recent Swedish fertility behavior, Journal of Population Economics, 8, 223–251.

Löhne für Frauen die Fertilität negativ beeinflusst. Dieser negative Einfluss konnte aber durch Kinderbetreuungsmaßnahmen abgemildert werden. Laut der Studie scheinen ökonomische Determinanten aber eher den Zeitpunkt der Geburten und den Abstand zwischen den Geburten zu beeinflussen.<sup>52</sup>

Bei finanziellen Leistungen für Familien gilt es zu unterscheiden zwischen direkten Einkommenserhöhungen (z. B. durch Erhöhung des Kindergeldes), die (wenn überhaupt) nur schwache geburtenerhöhende Effekte haben, und Maßnahmen, welche helfen, die Entstehung von Opportunitätskosten zu vermeiden. Kindbedingte Zuschläge zeigen in der Regel erst bei größeren Kinderzahlen eine Wirkung und sind daher nicht geeignet, die Entscheidung für das erste Kind zu beeinflussen. Die Opportunitätskosten eines Kindes sind in den Ländern geringer, in denen der Wiedereinstieg nach der Geburt erleichtert wird. Das trifft sowohl auf die nordeuropäischen Länder mit hoher Arbeitsplatzsicherheit und einem großen öffentlichen Sektor zu als auch auf flexible Arbeitsmärkte, wie in den USA, in denen nach einer Erwerbsunterbrechung die Wahrscheinlichkeit des Wiedereintrittes hoch ist.<sup>53</sup>

Neben der Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch Wechsel zwischen Erwerbs- und Familienphasen erweisen sich Maßnahmen zur simultanen Vereinbarkeit als notwendige strukturelle Bedingung einer besseren Geburtenentwicklung. Ein wesentlicher Faktor dafür ist der Zugang zu Kinderbetreuung. Verschiedene Studien für Deutschland zeigen, dass die (zeitliche) Erweiterung der institutionellen Kinderbetreuung mit einer Ausdehnung der Erwerbstätigkeit von Müttern einhergeht. Die Wahrscheinlichkeit, Voll- oder Teilzeit erwerbstätig zu sein, wird signifikant von dem (zeitlichen) Angebot in Kinderbetreuungseinrichtungen beeinflusst.<sup>54</sup> Auch wenn man familienpolitische Maßnahmen, die in anderen Ländern als erfolgreich eingestuft wurden, nur bedingt oder zumindest mit Vorsicht auf die Bundesrepublik Deutschland übertragen kann, wird zumindest deutlich, dass in anderen Ländern sowohl eine höhere Geburtenrate als auch eine größere Erwerbsbeteiligung von Frauen realisiert wird. Hauptsächlich – wenn auch nicht nur – wird das auf die quantitativ und qualitativ besser ausgebauten Kinderbetreuungseinrichtungen zurückgeführt. In Staaten mit eher gut ausgebauten öffentlichen Betreuungsmöglichkeiten für Kleinkinder sind in der Tendenz mehr Frauen erwerbstätig (Dänemark, Schweden, Norwegen, vergleiche Abbildung 10). Zudem ist dort auch die Geburtenziffer höher als z. B. in Italien, Spanien und Deutschland, wo es kaum eine öffentliche Kinderbetreuung für Kleinkinder gibt. Gleichzeitig sind in diesen Ländern vergleichsweise wenig Frauen erwerbstätig. Den positiven Zusammenhang zwischen der Erwerbstätigkeit von jungen Müttern und dem Ausbau von öffentlichen Betreuungseinrichtungen für Kleinkinder belegen verschiedene Studien.<sup>55</sup>

---

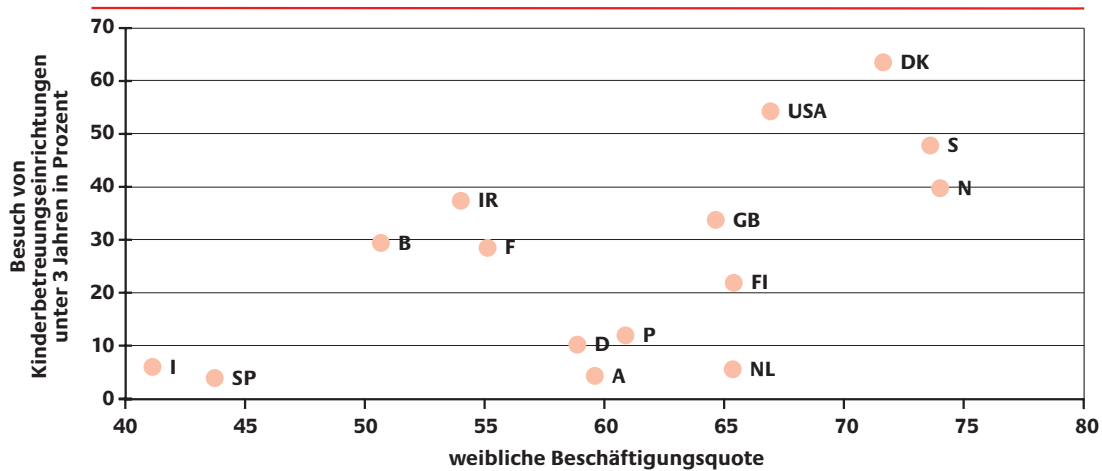
<sup>52</sup> Ebenda, 246.

<sup>53</sup> Adsera, A. (2000): *Changing Fertility Rates in Developed Countries. The Impact of Labor Market Institutions*. Chicago.

<sup>54</sup> Büchel, F. und C. K. Spieß (2002), *Form der Kinderbetreuung und Arbeitsmarktverhalten von Müttern in West- und Ostdeutschland*, Schriftenreihe des BMFSFJ, Band 220, z. B. 24, 64.

<sup>55</sup> DiPrete, T., Morgan, S., Engelhardt, H. und H. Pacalov (2003), *Do Cross-National Differences in the Costs of Children Generate Cross-National Differences in Fertility Rates?*, DIW Diskussionspapier 355, 14.

ABBILDUNG 9: ZUSAMMENHANG ZWISCHEN BESUCH VON KINDERBETREUUNGSEINRICHTUNGEN UND FRAUENBESCHÄFTIGUNGSQUOTE, 2001



Quelle: OECD Employment Outlook 2001.

Die durch Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage definierten Rahmenbedingungen sind mindestens genauso wichtig wie spezifische familienpolitische Maßnahmen. Sowohl der Baby-Boom der Nachkriegszeit als auch der Geburtenrückgang im Osten Deutschlands nach der Wiedervereinigung verdeutlichen diese Zusammenhänge. In Phasen des wirtschaftlichen Aufschwungs entschließen sich Familien eher für Kinder, während sich eine als unsicher wahrgenommene Wirtschaft mit geringen Erwerbschancen negativ auf die Geburtenentwicklung auswirkt. Der Einfluss von Unsicherheit (in Form von Beschäftigungs- und Einkommensunsicherheit) wird an der Entwicklung der Geburtenrate in den neuen Bundesländern vor und nach der Wiedervereinigung deutlich.<sup>56</sup> Im Jahre 1992 hat sich mit 88.320 Geburten die Anzahl der Lebendgeborenen im Vergleich zum Jahr 1989 (mit 198.922 Geburten) halbiert, obwohl bereits im Jahre 1989 die zusammengefasste Geburtenziffer auf 1,56 gesunken war (von 1,94 im Jahre 1980). Im Jahre 1992 betrug sie 0,83, um dann nach einem historischen Tief von 0,77 im Jahre 1994 wieder anzusteigen, bis sie sich dem Niveau in den alten Bundesländern genähert hat.<sup>57</sup>

In Deutschland werden im internationalen Vergleich relativ hohe Ausgaben für Familien (in Prozent des BIP) getätigt, wobei der Schwerpunkt auf Geldleistungen gelegt wird, die direkt in die Familien fließen. Eltern in Deutschland werden vergleichsweise großzügig mit Geldleistungen (Erziehungsgeld, Kindergeld, steuerliche Entlastungen) unterstützt. Es mangelt jedoch an Unterstützung bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Die dreijährige, teilweise finanziell unterstützte Elternzeit ermöglicht und fördert entsprechend lange Erwerbsunterbrechungen. Gleichzeitig fehlt eine am Bedarf orientierte öffentliche Kleinkindbetreuung. Mütter haben in Deutschland folglich häufig nicht die Wahl zwischen Erwerbstätigkeit und Elternzeit, da sie keine Betreuungsmöglichkeiten für ihr Kind finden. Viele junge gut ausgebildete Frauen entscheiden sich daher gegen eine Elternschaft oder schieben die Entscheidung immer wieder auf. Auch von den Frauen, die bereits Kinder haben, wünschen

<sup>56</sup> Bhaumik, S. K. und J. B. Nugent (2002), Does economic uncertainty have an impact on the decision to bear children? Evidence from Eastern Germany, WP 2002-037, Max-Planck-Institut für demographische Forschung, Rostock.

<sup>57</sup> BMFSFJ (2003), a.a.O., 71, Tabelle 13.



sich viele bessere Betreuungsmöglichkeiten und würden hierfür sogar etwas tiefer in die Tasche greifen. Rund 95 % der deutschen Frauen sind bereit, Kinderbetreuungskosten selbst zu übernehmen (vgl. IAB-Projekt 3-523, 2000<sup>58</sup>).

Das Beispiel anderer Länder, etwa in Frankreich und in Skandinavien, zeigt, dass sich die Geburtenzahlen erhöhen, wenn – relativ betrachtet – mehr in Dienstleistungen für Familien und dafür weniger in Transfers investiert wird, was vor allem die Erwerbsquote von Frauen erhöht. Eindeutig ist in diesem Zusammenhang die Verbindung zwischen Kindern und der Einkommenssituation von Familien. Trotz im EU-Vergleich hoher Transfers sind Kinder in Deutschland ein Armutrisiko. Verschiedene amerikanische Studien zeigen, dass durch Kinderarmut das Risiko, sich kriminell zu verhalten, den Schulaufenthalt zu verkürzen und die Wahrscheinlichkeit eines geringen Einkommens steigt.<sup>59</sup> Kinder aus armen Familien leben später auch eher in Armut. Durch die Vermeidung von schlechten Startbedingungen von Kindern können die später entstehenden negativen externen Effekte für die Gesellschaft vermieden werden.

### Fazit zur derzeitigen Familienpolitik

Eine Politik, die auf eine Erhöhung der Kinderzahl abzielt, ist in Deutschland noch immer ein Tabuthema. Familienpolitik versucht seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland hauptsächlich, durch finanzielle Förderung der Familie „Einkommensgerechtigkeit“ zwischen Familien mit Kindern und Personen ohne Kinder zu schaffen. Dahinter steht die Idee, dass Familien Geld bekommen, um sich Kinder „leisten“ zu können. Der Vergleich mit anderen OECD-Staaten zeigt hinsichtlich dieses Ziels unbefriedigende Ergebnisse, da Kinder in Deutschland aufgrund der damit verbundenen Nicht-Erwerbstätigkeit der Frau noch immer gravierende Einkommenseinbußen mit sich bringen. Familienpolitik muss sich stärker an den Lebensvorstellungen der überwiegenden Mehrheit der Familien orientieren, die Familie und Erwerbsarbeit verbinden möchten und die Chancengleichheit von Frauen und Männern fördern. Der durch die Grundausrichtung der Familienpolitik über viele Jahre strukturell geförderte langfristige Ausstieg der Mutter aus dem Erwerbsleben steht den heutigen Wünschen der meisten Frauen entgegen. Eine Umfrage des IAB im Jahr 2000<sup>60</sup> zeigte, dass nur jede sechste nicht erwerbstätige westdeutsche und jede zwanzigste nicht erwerbstätige ostdeutsche Mutter von Kleinkindern damit zufrieden ist, dass der Mann allein verdient.

Da in der Bundesrepublik die Kinderlosigkeit das eigentliche demographische Problem darstellt, sollte eine Familienpolitik die Entscheidung für das erste Kind positiv beeinflussen. Da die Opportunitätskosten vor allem für das **erste** Kind sehr hoch sind, gilt es, diese Kosten zu verringern. Folglich sollten familienpolitische Maßnahmen insbesondere auf die Senkung der Opportunitätskosten abzielen und so zur Realisierung des Kinderwunsches beitragen. Geldleistungen für Familien sind zudem gezielt für Familien mit niedrigen Einkommen auszubauen.

<sup>58</sup> Engelbrech, Gerhard: Transferzahlungen an Familien im Spannungsfeld demographischer Entwicklung und Chancengleichheit von Frauen: Neun Paradoxien deutscher Familienpolitik.

<sup>59</sup> Für Amerika siehe Esping-Andersen (2002), a.a.O. 54. Für den Zusammenhang zwischen Armut und Schulaufenthalt in Deutschland siehe Büchel, F., Frick, J. P., Krause, P. und G. G. Wagner (2001), The impact of poverty on children's school attendance – evidence from West Germany, in: Vleminckx und T. Smeeding (Hrsg.), Child well-being, child poverty and child policy in modern nations. Bristol, The Policy Press, 151–174.

<sup>60</sup> Quelle: Engelbrech, E. und M. Jungkunst (2001), Wie bringt man Beruf und Kinder unter einen Hut?, IAB Kurzbericht April 2001, 2.

# III.

## Zusammenhänge zwischen der demographischen Entwicklung und dem wirtschaftlichen Wachstum

Ab 2010 wird die Zahl der Erwerbstätigen in der Bevölkerung höchstwahrscheinlich zurückgehen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie sich diese Entwicklung auf das Wirtschaftswachstum auswirkt. Gibt es starke Anzeichen für einen negativen Effekt auf das wirtschaftliche Wachstum, kann eine bevölkerungsorientierte Familienpolitik diesen Rückgang der Erwerbstätigen abmildern bzw. auf (sehr) lange Sicht umkehren. In der Literatur findet sich eine Vielzahl von Arbeiten, die den Einfluss einer alternierenden Bevölkerung auf die sozialen Sicherungssysteme, auf den Arbeitsmarkt, den Kapitalmarkt und auf das Konsumverhalten analysieren,<sup>61</sup> aus dem sich dann indirekte Auswirkungen auf das wirtschaftliche Wachstum ergeben. Schwieriger ist es, die direkten Auswirkungen der Bevölkerungsalterung und -schrumpfung auf die Entwicklung des Sozialprodukts, an dessen Verlauf die wirtschaftliche Entwicklung gemessen wird, zu bestimmen. In einem theoretischen Modell lässt sich zeigen, dass der Bevölkerungsrückgang und der Anstieg des Abhängigkeitsquotienten jeweils für sich genommen zu einer Beeinträchtigung des Sozialprodukts führen (siehe Kasten).

### Einfluss der demographischen Entwicklung auf das Wachstum\*

Ausgangspunkt ist die allgemeine Produktionsfunktion  $Y = Y(F, N, K)$ , die durch eine Cobb-Douglas-Produktionsfunktion  $Y = FN^\alpha K^{1-\alpha}$  spezifiziert wird, wobei  $F$  den technischen Fortschritt,  $N$  den Arbeitseinsatz und  $K$  den Kapitaleinsatz bezeichnet.

$\alpha$  bzw.  $1-\alpha$  bezeichnen die partiellen Produktionselastizitäten des jeweiligen Einsatzfaktors.

Der Arbeitseinsatz wird definiert als:

$$N = (1-U)EP$$

mit  $U$  als Arbeitslosenquote,  $E$  als Erwerbsquote und  $P$  als Anzahl der Personen im erwerbsfähigen Alter. Die Geburtenrate liegt unter dem bestandserhaltenden Niveau.

<sup>61</sup> Siehe z. B.: Boersch-Supan, A., Ludwig, A., Winter, J. (2001), Aging and International Capital Flows, NBER Working Paper Series, Working Paper 8553; Disney, R. (1996), Can we afford to grow older? A perspective on the Economics of Aging, MIT Press, Cambridge, Mass. und London, England; Johnson, P. (2001), The Impact of Aging: The Supply of Labor and Human Capital, in: Kiel Week Conference, Economic Policy for Aging Societies, 18.-19. Juni 2001; Stiller, S. (1998), Konsumeffekte demographischer Veränderungen – Eine Simulationsanalyse für die Bundesrepublik Deutschland, in: HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung Hamburg, Diskussionspapier Nr. 69, 1998.

Die Alterung der Gesellschaft schlägt sich in einem höheren Abhängigkeitsquotienten  $D$  nieder, der definiert wird als:

$$D = \frac{B-P}{P},$$

wobei  $B$  die Bevölkerung repräsentiert. Für den Arbeitseinsatz ergibt sich damit:

$$N = (1-U)EB \frac{1}{(1+D)}$$

und für das Sozialprodukt:

$$Y = F \left[ (1-U)EB \frac{1}{(1+D)} \right]^\alpha K^{1-\alpha}.$$

Es zeigt sich, dass eine Bevölkerungsschrumpfung über den reduzierten Arbeitseinsatz für sich genommen das Sozialprodukt beeinträchtigt. Das Gleiche gilt für einen Anstieg des Abhängigkeitsquotienten, mit dem die geänderte Altersstruktur erfasst wird. Eine Erhöhung der Erwerbsquote würde dagegen einen positiven Einfluss auf das Sozialprodukt haben.

In Wachstumsraten ausgedrückt ergibt sich:

$$y = f + \alpha [u + e + b - d] + (1-\alpha)k,$$

wobei Kleinbuchstaben die Wachstumsraten der jeweiligen Größen angeben mit Ausnahme von  $u$  und  $d$ , die die Wachstumsraten der Größen  $(1-U)$  und  $(1+D)$  bezeichnen.

Da die Höhe des Bruttoinlandsprodukts als Wohlfahrtsmaß bei einer schrumpfenden Bevölkerung an Aussagekraft verliert, ist die Entwicklung des Pro-Kopf-Einkommens für Wohlfahrtsbetrachtungen besser geeignet. Für das Pro-Kopf-Einkommen erhält man:

$$\frac{Y}{B} = F^{\frac{1}{\alpha}} \left[ (1-U)E \frac{1}{(1+D)} \right] \left( \frac{K}{Y} \right)^{\frac{1-\alpha}{\alpha}} \quad \text{beziehungsweise}$$

$$y-b = \frac{1}{\alpha} f + [u + e - d] + \left( \frac{1-\alpha}{\alpha} \right) (k-y).$$

Der technische Fortschritt, eine Erhöhung der Erwerbsquote und eine Erhöhung des Kapitalkoeffizienten  $K/Y$  beeinflussen die Wohlfahrt positiv, während eine Erhöhung des Abhängigkeitsquotienten für sich genommen negativ wirkt. Mithin muss zum Beispiel der technische Fortschritt stärker wachsen, um die negativen Effekte einer Änderung der Altersstruktur auszugleichen.

\* Dieses Modell wurde von Dr. Martin Gasche, Frankfurt, konzipiert.

Eine Studie der OECD<sup>62</sup> geht davon aus, dass – vorausgesetzt, es werden keine speziellen Politikmaßnahmen aufgrund der Alterungsproblematik ergriffen („Business-as-usual“-Szenario) – in der Europäischen Union die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts von heute etwa 2,3 % auf durchschnittlich rund 0,5 % im Zeitraum der Jahre 2025 bis 2050 sinkt. Die Hauptursachen dafür sind der Rückgang der Personenzahl im erwerbsfähigen Alter und die Verlangsamung des technischen Fortschritts. Auch die durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten des Pro-Kopf-Einkommens werden der Studie zufolge von 1,9 % zwischen den Jahren 2000 und 2010 auf 1,1 % in der Dekade zwischen 2040 und 2050 sinken. Dieser Rückgang wird hauptsächlich mit der Beeinträchtigung des technischen Fortschritts und der Zunahme des Abhängigkeitsquotienten begründet. Zumindest der Abhängigkeitsquotient – interpretiert als „Rentnerquotient“ – ist dabei eine relativ leicht zu beeinflussende Größe: Mit einer Heraufsetzung des Renteneintrittsalters kann dieser im Prinzip verändert und damit auch das Rentensystem entlastet werden.

### Humankapital

Geht man davon aus, dass das Humankapital für den technischen Fortschritt von enormer Bedeutung ist, ergibt sich aufgrund der Bevölkerungsschrumpfung ein negativer Effekt für die Quantität des Humankapitals. Somit kommt der Qualität des Humankapitals eine Schlüsselfunktion zu. Unterstellt man, dass die Kreativität mit zunehmenden Alter nachlässt, führt ein Anstieg des Durchschnittsalters tendenziell zu einer Abnahme der Innovationskraft, was sich negativ auf den technischen Fortschritt auswirkt. Selbst ohne diese Annahme kann man von einer teilweise sinkenden Qualität des Humankapitals im Alter ausgehen, da ältere Arbeitnehmer seltener an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen als jüngere. Zudem zeigt sich, dass mit zunehmendem Lebensalter die Risikoaversion zunimmt. Geht man aber davon aus, dass für die Entwicklung von neuen Technologien und Produkten ein gewisses Maß an Risikobereitschaft vorhanden sein muss – zum Beispiel, weil diese Vorhaben mit der Aufnahme von Fremdkapital oder mit Unternehmensgründungen verbunden sind –, dann führt ein zunehmendes Durchschnittsalter der Bevölkerung zu einer höheren Risikoaversion und damit erlahmenden Innovationstätigkeiten. Die größere Risikoaversion älterer Menschen kann sich auch in einer größeren Skepsis gegenüber Veränderungen widerspiegeln. Man darf aber nicht übersehen, dass es auch positive Einflüsse der Alterung<sup>63</sup> auf den technischen Fortschritt gibt. So könnte die demographisch bedingte Knappheit der Arbeitskräfte zusätzliche Anreize bieten, neue Technologien zu entwickeln, die die Arbeitskräfte ersetzen können. Mithin wird der technische Fortschritt eher stimuliert.

Fasst man diese Überlegungen zusammen, muss man annehmen, dass der Einfluss der Bevölkerungsentwicklung auf die Wachstumsdeterminante „technischer Fortschritt“ sehr unsicher ist, da es sowohl negative als auch positive Einflüsse gibt. Dann aber bleibt als politisch zu beeinflussende Größe das Erwerbspersonenpotenzial, d. h. die Erhöhung der Anzahl der Erwerbstätigen in einer schrumpfenden Bevölkerung. Kurzfristig kann dies durch eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung (insbesondere von Frauen) geschehen, mittel- bis langfristig kann dies mit einer Erhöhung der Geburtenrate kombiniert werden.

### Zuwanderung als Lösung?

Zuwanderer können theoretisch die demographische Entwicklung abmildern, wenn man davon ausgeht, dass vor allem die junge ausländische Bevölkerung ins Land geholt wird.

<sup>62</sup> OECD (1998), The macroeconomic implications of ageing in a global context, working paper AWP 1.2, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris.

<sup>63</sup> Ohne zu vergessen, dass auch die Erfahrung älterer Menschen als Produktivitätsfaktor einen positiven Einfluss hat.

Allerdings wird in der Literatur die Auffassung vertreten, dass Migration die Altersstruktur einer Bevölkerung allenfalls kurzfristig im Querschnitt, aber langfristig nur wenig oder gar nicht beeinflussen kann. Damit in Deutschland die Bevölkerungszahl bis 2050 nicht abnimmt, müssen jedes Jahr 324.000 ausländische Menschen einwandern.<sup>64</sup> Im Hinblick auf eine Konstanzhaltung des Erwerbspersonenpotenzials (die 15–64-Jährigen) sind schon 458 000 Menschen p. a. nötig. Will man den Altenquotienten konstant halten, müssten allerdings durchschnittlich jedes Jahr 3,4 Mill. Menschen einwandern.<sup>65</sup> Während die ersten beiden Zahlen im Erfahrungsrahmen Deutschlands liegen und damit sowohl politisch zu verkraften als auch ökonomisch sinnvoll wären, würde die letzte Zahl dieses bei weitem sprengen. Diese Zahlen machen deutlich, dass die Bevölkerungsalterung und nicht die Schrumpfung das eigentliche Problem darstellt, der auch eine Migrationspolitik allein nicht entgegensteuern kann.

Migrationspolitik kann allenfalls für eine der beiden Ziele der hier geführten familienpolitischen Diskussion „einspringen“, und zwar für die Erhöhung der heute Erwerbstätigen. Migrationspolitik muss aus diesem Grund die Zuwanderung von Arbeitskräften steuern und vor allem diese integrieren, damit allenfalls geringe Anpassungsschwierigkeiten bestehen. Ob eine erfolgreiche Integrationspolitik effizienter bzw. „billiger“ ist als eine Familienpolitik, ist nicht mit einem einfachen Ausgabenvergleich zu sagen, da die Kosten der Integration nicht vollständig erfasst sind. Außerdem fehlt seit längerem die Erfahrung einer „erfolgreichen“ Integrationspolitik, da z. B. die Arbeitslosenquote bei Ausländern generell höher liegt als die der Deutschen. Dies bedeutet neben den finanziellen Integrationsfördermaßnahmen weitere Kosten: die Opportunitätskosten der Nicht-Integration. Bezüglich einer Erhöhung der zukünftigen Erwerbstätigen bietet aber selbst eine erfolgreiche Migrationspolitik keine Alternative zur Familienpolitik.

Zusammenfassend gilt, dass die Konsequenzen der Bevölkerungsentwicklung – nicht zuletzt vermittelt über das umlagefinanzierte Sozialversicherungssystem – ein wachsender, die Arbeitskosten erhöhender intergenerativer Umverteilungsdruck und ein dämpfender Effekt auf das wirtschaftliche Wachstum sind. Politische Antworten müssen nicht nur im Bereich der sozialen Sicherungssysteme gefunden werden, sondern auch und gerade im Bereich der Bildungspolitik, Beschäftigungspolitik und Zuwanderungspolitik. Alle Politikmaßnahmen setzen letztlich voraus, dass Menschen geboren werden, die dann aufgezogen und erzogen, ausgebildet und beschäftigt werden. Daher führt kein Weg an einer nachhaltigen Familienpolitik vorbei, die durch eine Erhöhung der Geburtenrate zu einer **langfristig** stabilen Bevölkerung führen kann und durch eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen das Erwerbspersonenpotenzial auch kurzfristig erhöht bzw. stabilisiert.

Da eine Analyse der familienpolitischen Leistungen (siehe Abschnitt II) in Deutschland und anderen EU-Ländern in der Tendenz zu dem Ergebnis führt, sich für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen auszusprechen, um die Geburtenrate zu erhöhen, lauten die beiden Meta-Ziele einer nachhaltigen Familienpolitik

- eine Erhöhung der Geburtenrate sowie
- eine Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen.<sup>66</sup>

<sup>64</sup> Zahlen aus „Replacement Migration“, Unites Nations (2000).

<sup>65</sup> Es wäre eine sofortige Erhöhung der Fertilitätsrate auf 3,8 oder eine Erhöhung des Renteneintrittsalters auf 77 Jahre notwendig, um den Altenquotienten konstant zu halten.

<sup>66</sup> Von einer Erhöhung der Frauenerwerbsbeteiligung wird auch in vielen Prognosen über ökonomische und demographische Rahmenbedingungen ausgegangen. Dieses Ziel scheint also bereits „selbstverständlich“ zu sein.

## IV.

### Überlegungen zu einer nachhaltigen Familienpolitik

#### 4.1 Ökonomische Grundlagen einer nachhaltigen Familienpolitik

In einer modernen Gesellschaft wird man davon ausgehen können, dass – in aller Regel – kein Kind gegen den Willen der Mutter bzw. der Eltern geboren wird. Erfüllt sich ein Paar oder eine Frau einen Kinderwunsch, dürfte dies heute im – wenn auch nicht im vollen – Bewusstsein der erzieherischen Verpflichtungen und auch der damit verbundenen ökonomischen Belastungen geschehen. Kinder werden heute geboren, weil sich die Eltern von der Erfüllung ihres Kinderwunsches eine Bereicherung ihres Lebens erhoffen. Die Sicherung der eigenen Altersversorgung, die Stabilisierung der staatlichen Sicherungssysteme oder eine Erhöhung des zukünftigen Produktionspotenzials der Gesellschaft können als relevante Geburtsmotive mit Sicherheit ausgeschlossen werden. Die Masse der Eltern erhofft sich über ihre Kinder eine Befriedigung ihrer individuellen Wunschvorstellungen.

Aus ökonomischer Perspektive lassen sich daher – stark vereinfacht – die direkten Kinderkosten als rein konsumtive Ausgaben werten. Da in der ökonomischen Theorie – wiederum stark vereinfacht – Individuen als rational handelnde Wirtschaftssubjekte aufgefasst werden, geht der Realisierung des Kinderwunsches ein Nutzenkalkül des Individuums bzw. des Haushaltes voraus (vergleiche Abschnitt 1.3). Dieses Nutzenkalkül basiert zwangsläufig auf unvollständiger Information, da Kinder auch die Charakteristika von „Erfahrungsgütern“ tragen. Ein Erfahrungsgut ist definiert als ein Gut, dessen Qualität ein Individuum bzw. ein Haushalt erst nach vollzogenem Konsum feststellen kann. Der Konsum von Erfahrungsgütern zieht daher Lerneffekte nach sich, die das Nachfrageverhalten in zukünftigen Perioden beeinflussen können. Eine Aufgabe der Familienpolitik ist daher, diesen Lernprozess zu unterstützen und dazu beizutragen, dass die Erfahrungen der Eltern und damit auch das zukünftige Nachfrageverhalten positiv beeinflusst werden.

Für den Staat bzw. die Gesellschaft ergibt sich eine andere Perspektive, da für die Gesellschaft die so genannten externen Effekte von Kindern relevant sind.<sup>67</sup> Das einzelne Individuum mag keine Kinder „brauchen“, die Gesellschaft benötigt sie aber. Das Individuum ist ökonomisch nicht auf seine Fortpflanzung angewiesen, wohl aber der Staat bzw. die Gesellschaft, um die negativen ökonomischen Effekte einer Bevölkerungsschrumpfung bezüglich des wirtschaftlichen Wachstums (siehe Abschnitt III) zu vermeiden und die Bestandserhaltung der sozialen Sicherungssysteme zu schützen. Da Individuen aber für ihre persönliche ökonomische Situation keine Kinder benötigen, kann sich eine „Free-Rider“-Problematik ergeben, weil Kinderlose einen ökonomischen Nutzen daraus ziehen, dass in der Gesellschaft Kinder und damit zukünftige Erwerbstätige vorhanden sind.

<sup>67</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat hervorgehoben, dass Kinder aus der Sicht der Gesellschaft kein (bzw. nicht nur) Privatvergnügen, sondern für die umlagefinanzierten Sozialsysteme bestandserhaltend sind (vgl. A. Lenz (2003), Die Rentenanpassung unter dem Eigentumsschutz des Grundgesetzes, in NJW 2003, Heft 20, 1429). Damit hat das Bundesverfassungsgericht die positiven externen Effekte von Kindern für die Gesellschaft betont.

Es herrscht über die inhaltliche Bestimmung von externen Effekten von Kindern in der Literatur keine Einigkeit. Teilweise wird schon der Umstand, dass Kinder den Fortbestand der Gesellschaft sichern und dass alle Mitglieder der Gesellschaft von dem durch die Familien produzierten Humanvermögen begünstigt werden als positive Externalität gesehen, die eine Beteiligung der Gesellschaft an den Kinderkosten begründet.<sup>68</sup> Andere Autoren gehen von einem „strengerem“ Konzept der externen Effekte aus und unterscheiden zwischen realen und pekuniären externen Effekten, wobei nur das Vorhandensein realer externer Effekte ein Marktversagen hervorruft und damit staatliche Eingriffe rechtfertigen kann. Pekuniäre externe Effekte führen dagegen bei vollständiger Konkurrenz zu einer Änderung der Knappheitsrelationen und der relativen Preise. Sie wirken also über den Preismechanismus und rechtfertigen keinen Staatseingriff. Die Existenz von realen externen Erträgen der Kinder und damit die ökonomische Rechtfertigung von Familienleistungen ist allerdings umstritten.<sup>69</sup> Da Kinder bzw. Humankapital für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes notwendig sind (vergleiche Abschnitt III) und ebenso für die Sozialversicherungssysteme bestandserhaltende Funktion haben, wird hier von externen Effekten von Kindern ausgegangen, die familienpolitische Maßnahmen begründen, da die Familie nicht nur die Reproduktionsfunktion, sondern auch die Sozialisations- und Bildungsfunktion miterfüllt.

Da in das Nutzenkalkül der Eltern weder die Konsequenzen auf die gesellschaftliche Reproduktion noch die auf den für die langfristige Weiterentwicklung wichtigen Humankapitalbestand eingehen, wird tendenziell das Gut Kind „zu wenig konsumiert“. Es ist eine Familienpolitik erforderlich, die diese externen Effekte von Kindern auf die Gesellschaft internalisiert beziehungsweise kompensiert, d. h. sich an den wie auch immer gearteten Kosten beteiligt. Diese Kompensation könnte durch eine Subvention durch den Staat erfolgen, mit der – unter der Annahme, dass die Geburtenrate durch solche Subventionen beeinflusst werden kann – die Anzahl der Kinder näher an ihr gesellschaftliches Optimum gebracht werden könnte.

## 4.2 Ein Opportunitätskostenansatz

Das in Abschnitt 1.3 beschriebene Konzept der Opportunitätskosten als Determinante von Fertilitätsverhalten, soll hier detaillierter beschrieben werden. Der „Opportunitätskostenansatz“ basiert dabei auf den Annahmen, dass – erstens – die Kosten und Nutzen eines Kindes und einer Alternativsituation (also: keine Kinder) den Eltern vor der Entscheidung für oder gegen ein Kind (vollständig) bekannt sind und – zweitens – dass sie in der Lage sind, eine rationale Entscheidung über diese beiden Alternativen zu treffen. Die Opportunitätskosten sind dabei mögliche Nutzen und Erträge einer Alternativaktivität, die dem Individuum aufgrund einer Aktivität oder Mittelverwendung entgehen.

<sup>68</sup> Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMFSFJ, Gerechtigkeit für Familien, Schriftenreihe des BMFSFJ (Hrsg.), Band 202, Stuttgart, 113–114.

<sup>69</sup> Homburg/Gräff (1988) können keine ökonomische Begründung für einen Familienlastenausgleich finden, siehe: Homburg, S. und C. Gräff (1988), Zur ökonomischen Begründbarkeit eines Familienlastenausgleichs, in: Felderer, B. (Hrsg.), Familienlastenausgleich und demographische Entwicklung, Berlin, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Band 175, 13–28. Dagegen lässt sich für Althammer (2000) Familienpolitik durchaus ökonomisch begründen. Siehe: Althammer, J. (2000), Ökonomische Theorie der Familienpolitik. Theoretische und empirische Befunde zu ausgewählten Problemen staatlicher Familienpolitik, Heidelberg, 53. Auch Lüdeke (1995) bejaht die Existenz von realen externen Beträgen. Siehe: Lüdeke, R. (1995), Kinderkosten, umlagefinanzierte Rentenversicherung, Staatsverschuldung und intergenerative Einkommensverteilung. Kinderbezogene Alternativen zum heutigen gesetzlichen Alterssicherungssystem, in: Soziale Ausgestaltung der Marktwirtschaft, G. Kleinhenz (Hrsg.), Sozialpolitische Schriften, Heft 65 (1995), 167.

Im Falle der Familiengründung bedeutet dies, wer Kinder bekommt und aufzieht, kann andere Tätigkeiten und den damit verbundenen Nutzen nicht wahrnehmen. (Rationale) Individuen wägen Kosten und Erträge von Alternativsituationen ab und wählen die Alternative, die den höchsten Nutzen bezogen auf die eigenen Präferenzen bringt.

Da es in der Realität bei Kindern aber auch um „Kosten“ und „Erträge“ geht, die eher außerökonomischer Natur sind, d. h. auf kultureller, moralischer und emotionaler Ebene angesiedelt sind, können diese Aspekte hier nicht berücksichtigt werden. Es muss von vornherein gesagt werden, dass ökonomisch motivierte und ausgerichtete Maßnahmen nur einen Aspekt von möglichen politischen Maßnahmen darstellen können. Aus diesem Grund kann man auch nur mit großer Vorsicht versuchen, Maßnahmen aus „erfolgreichen“ Ländern wie Schweden oder Frankreich auf Deutschland zu übertragen. Diese beiden Länder unterscheiden sich in kulturellen und strukturellen Gesichtspunkten erheblich von Deutschland.<sup>70</sup> Daher ist es wichtig zu prüfen, welche Familienpolitik sich aus der Struktur innerhalb des Landes entwickeln kann, damit diese dann auch von der Bevölkerung akzeptiert und getragen wird. Von anderen Ländern kann man lernen, dass eine hohe Erwerbsbeteiligung von Frauen nicht mit einer geringen Geburtenrate einhergehen muss. Geburtenzahl und hohe Erwerbsquoten müssen also keine substituären Ziele sein, sondern können als Komplemente aufgefasst werden.

Im Einzelnen sind die Opportunitätskosten von Kindern (insbesondere durch eine Unterbrechung der Erwerbstätigkeit):

1. das individuelle Einkommen;
2. die damit verbundenen Rentenansprüche;
3. Kreditwürdigkeit und -fähigkeit; aufgrund des Einkommensverlustes hat man geringere Möglichkeiten, Kredite aufzunehmen,<sup>71</sup> obwohl man das Geld gerade in der Familienbildungsphase brauchen könnte;
4. die Geldsummen, die man nicht anderweitig verwenden kann, da man Aufwendungen für Kinder hat (entspricht den direkten Kosten);
5. das niedrigere Arbeitslosigkeitsrisiko von erwerbstätigen Nicht-Eltern im Vergleich zu erwerbstätigen Eltern, da Kinderlose mehr Flexibilität aufweisen;
6. der Nutzen einer stetigen Beschäftigung bezüglich des eigenen Humankapitals; dieser Nutzen entgeht dem Elternteil, der sich längere Zeit voll der Familie zuwendet und dem Arbeitsmarkt fernbleibt. Dadurch findet eine „Entqualifizierung“ statt, da sich ihr Humankapital bezüglich der beruflichen Ausbildung entwertet, womit die (Wieder-)Beschäftigungsmöglichkeiten sinken;
7. nichtmonetäre Opportunitätskosten in Form einer Diskriminierung von Müttern insbesondere junger Kinder am Arbeitsplatz („Rabenmutter“) und vor allem in qualifizierten Berufen, Vorenthalten wichtiger Projekte als Folge der erwarteten kinderabhängigen Zeitpräferenzen.

Bei einer Entscheidung für Kinder entgeht den Eltern bzw. den Müttern Nutzen aus Einkommen (aktuellen und zukünftigen Einkommen) und der Nutzen aus Nicht-Diskriminierung. Je höher das aktuelle Einkommen ist, desto höher wird auch das zukünftige Ein-

<sup>70</sup> So gibt es z. B. in der französischen Sprache kein Wort für „Rabenmutter“. In Schweden dagegen muss man sich als Hausfrau und Mutter die aus Sicht der Autoren unverständliche Frage gefallen lassen, „was man eigentlich den ganzen Tag so macht“, Jönsson, I. (2002), a.a.O., 179.

<sup>71</sup> Z. B. bekommt man als Mutter in der Elternzeit von der Bank bei einer Kontoeröffnung nur dann eine Kreditkarte, wenn man nachweisen kann, dass man von einem Partner finanziell unterstützt wird.



kommen und damit die spätere Rente sein und desto höher sind die gesamten Opportunitätskosten einer Unterbrechung der Erwerbstätigkeit. Dies bedeutet, dass insbesondere für höher qualifizierte und besser verdienende Frauen die Opportunitätskosten höher sind als für niedrig verdienende Frauen.

Die Opportunitätskosten können mit der Anzahl der Kinder steigen, z. B. ist man zweimal dem Krankheitsrisiko der Kinder und damit dem Fernbleiben von der Arbeit ausgesetzt. Das Risiko, bei Krankheit eines oder mehrerer Kinder von der Arbeit fernbleiben zu müssen, steigt mit der Zahl der Kinder überproportional an. So muss ein Elternteil bei zwei Kindern schon in drei von vier möglichen Fällen zu Hause bleiben (Kind A ist krank, Kind B ist krank oder beide Kinder sind krank), bei drei Kindern sogar schon in acht von neun möglichen Fällen. Nur wenn alle Kinder gesund sind und Betreuungseinrichtungen besuchen können, können auch beide Elternteile arbeiten. Ob die Opportunitätskosten tatsächlich mit der Kinderanzahl steigen, liegt aber auch an der Einkommenssituation der Eltern. Hat die Mutter nach der Geburt des ersten Kindes den Arbeitsmarkt bereits verlassen, spielen die Opportunitätskosten bezüglich des entgangenen Einkommens bei der Geburt des nächsten Kindes eine geringere Rolle. Es bestehen aber weiterhin die Opportunitätskosten aufgrund der Entqualifizierung des Humankapitals, die mit der Kinderanzahl bzw. mit der damit verbundenen Erwerbsunterbrechung steigen.

Die Opportunitätskosten werden zum einen direkt von den Müttern bzw. den Eltern getragen und zum anderen direkt von den öffentlichen Händen (und damit von den Steuern der Eltern und Nicht-Eltern), die die Steuermittel für Familienleistungen nicht für andere Aufgaben verwenden können. Da Kinder auch positive „externe Effekte“ für den Staat und auch für Nicht-Eltern hervorrufen (allerdings können diese auch negativ sein, wenn die Eltern die Kinder nicht zu „verantwortungsbewussten“ Bürgern erziehen), ist deren Einbezug in die Kostenübernahme gerechtfertigt.

Um die „Nachfrage nach Kindern“ und damit die Fertilitätsrate zu erhöhen, müssen die Opportunitätskosten von Kindern verringert werden. Prinzipiell können die monetären Opportunitätskosten beseitigt oder reduziert werden, wenn das Gehalt ganz oder teilweise weitergezahlt wird. Wird in der Elternzeit das Gehalt weitergezahlt, können die Sozialversicherungsbeiträge weiter entrichtet werden, so dass sich z. B. die Rentenansprüche nicht verringern. Zudem würde sich die Kreditwürdigkeit nicht verringern und auch diese Opportunitätskosten wären beseitigt. Da zudem die Verfügbarkeit und Flexibilität von Eltern bezüglich ihres Einsatzes am Arbeitsmarkt durch die Kinderbetreuung<sup>72</sup> entscheidend bestimmt werden, muss die Kinderbetreuung flächendeckend angeboten werden, um für jeden erreichbar zu sein. Flexiblere Öffnungszeiten der Betreuungseinrichtungen können ebenfalls zur Senkung der Opportunitätskosten beitragen. Einer Entwertung von Humankapital aufgrund der Unterbrechung der Erwerbstätigkeit kann entgegengewirkt werden, wenn diese Unterbrechung möglichst kurz gehalten wird. Das Humankapital einer Mutter, die nach einigen Monaten wieder in ihren Beruf zurückkehrt, bleibt eher erhalten. Bei einem Fernbleiben von 3 Jahren bzw., wenn ein zweites Kind geboren wird, bis zu 6 Jahren dürfte das Wissen zu einem höheren Prozentsatz abgeschrieben sein.<sup>73</sup>

<sup>72</sup> Von Ausnahmefällen abgesehen, z. B. wenn das Kind schwer krank ist und die Eltern bei ihm sein und es in dieser Situation nicht von jemand anders betreuen lassen möchten.

<sup>73</sup> Zur „Literaturverfallsrate“ bzw. „Abschreibung des Wissens“ siehe H. Weck-Hannemann (2000), Frauen in der Ökonomie und Frauenökonomik, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd.1, Heft 2, 214, Tab. 3.

Die Möglichkeiten für Teilzeitarbeit sollten deshalb ausgebaut werden. Bleibt eine Frau länger dem Arbeitsmarkt fern, können in dieser Zeit grundsätzlich Weiterbildungsmaßnahmen in Anspruch genommen werden. Ob dies möglich ist, hängt wiederum entscheidend von den Betreuungsmöglichkeiten für Kinder ab. Durch die Verringerung der Entqualifizierung sinken auch die Opportunitätskosten.

### 4.3 Ein Zeitansatz

Zeit spielt neben den Opportunitätskosten eine wichtige Rolle bei der Entscheidung „Kind oder Karriere“. Je nach individueller Situation kann der Faktor Zeit neben den Opportunitätskosten als Einflussgröße stärker in den Vordergrund treten. Für die besser verdienenden Frauen entstehen die entsprechend höheren Opportunitätskosten auch dadurch, dass ihre Zeit durch den höheren Lohn wertvoller ist.

Viele Menschen wünschen sich mehr Zeit und nicht mehr Geld. Insbesondere berufstätige Mütter klagen über „Zeitstress“ oder „ständige Zeitnot“. Werden die Zeitkonflikte zu groß, weil z. B. die Arbeitsstelle zu weit von der Wohnung oder Kinderbetreuungseinrichtung entfernt ist, nehmen Mütter sehr oft eine ihrer Qualifikation nicht entsprechende Beschäftigung an, die in der Nähe der Wohnung oder Kinderbetreuung geleistet werden kann, um Zeitprobleme zu entschärfen.<sup>74</sup> Damit wird aber ein Teil des

Humankapitals der Mutter verschwendet. Kinder werden, wie oben erwähnt, in der Regel zur „Selbstverwirklichung“ der Eltern geboren, also auch um mit ihnen Zeit zu verbringen. Um dieses Zeitbedürfnis zu erfüllen, wünschen sich viele Mütter (und manche Väter) nach Ablauf der Elternzeit Teilzeitbeschäftigungen. Die Nachfrage nach solchen Arbeitsplätzen ist eindeutig höher als das Angebot. Möglichkeiten für Teilzeitbeschäftigung zu schaffen, sowohl in Branchen für Niedrigqualifizierte und Hochqualifizierte, ist daher dringend geboten. Über die „normale“ Teilzeitbeschäftigung (halbtags oder Dreitage-Woche) lässt sich die Arbeitszeit noch weiter flexibilisieren, indem der Arbeitnehmer mit dem Arbeitgeber aushandelt, ob er z. B. an bestimmten Tagen später kommen und dafür länger arbeiten kann, um Kinder morgens in die Betreuungseinrichtung zu bringen. Voraussetzung für eine solche Flexibilisierung der Arbeitszeiten ist allerdings, dass die Öffnungszeiten der Kinderbetreuungseinrichtungen verlängert bzw. flexibler gestaltet werden.

Betrachtet man die gewünschten und tatsächlichen Arbeitszeitmuster, kommt man zu dem Ergebnis, dass diese weit auseinander liegen. Die folgende Tabelle 15 gibt die Konstellationen bezüglich Teil- und Vollzeitwerbstätigkeit an, die von Paaren mit Kindern unter 6 Jahren im Haushalt auf der einen Seite gewünscht und auf der anderen Seite realisiert sind. Dabei gibt es zwischen den Ländern große Unterschiede. Insbesondere sticht heraus, dass im internationalen Vergleich nicht nur in den skandinavischen Ländern<sup>75</sup>, in denen die Vereinbarkeit von Familie und Beruf relativ „leicht“ ist, das Muster „Mann Vollzeit/Frau Vollzeit“ größtenteils gewünscht ist, sondern auch in eher traditionelleren Ländern wie Spanien und Italien. Generell zeigt sich in allen Ländern der Wunsch weg von der Alleinverdiener-Familie zu einer Situation, in der beide Partner verdienen. In Deutschland wünscht sich die Mehrheit das Muster „Mann Vollzeit/Frau Teilzeit“. Offen ist dabei allerdings, wie viele davon zum Muster „Mann Vollzeit/Frau Vollzeit“ übergehen würden, wenn die Kinderbetreuung besser wäre.

<sup>74</sup> Vgl. Zeiten der Stadt, Abschlussbericht des Barmbek-Uhlenhorster Modellprojektes, Senatsamt für die Gleichstellung Hamburg.

<sup>75</sup> Es liegen nur die Daten für Schweden und Finnland vor.

TABELLE 15: TATSÄCHLICHE UND GEWÜNSCHTE ARBEITSZEITMUSTER BEI PAAREN MIT KINDERN UNTER 6 JAHREN (IN PROZENT)				
Land	Mann/Vollzeit Frau/Vollzeit	Mann/Vollzeit Frau/Teilzeit	Mann/Vollzeit Frau/Hausfrau	Andere
<b>Finnland</b>				
Tatsächlich	49,3	6,4	32,8	11,5
Gewünscht	80,3	8,6	10,2	0,8
<b>Schweden</b>				
Tatsächlich	51,1	13,3	24,9	10,7
Gewünscht	66,8	22,2	6,6	4,4
<b>Griechenland</b>				
Tatsächlich	42,2	7,9	36,1	13,8
Gewünscht	65,6	10,6	9,4	14,4
<b>Italien</b>				
Tatsächlich	34,9	11,8	43,3	10,0
Gewünscht	50,4	27,7	10,7	11,2
<b>Portugal</b>				
Tatsächlich	74,5	4,7	18,7	2,2
Gewünscht	84,4	8,0	4,0	3,6
<b>Spanien</b>				
Tatsächlich	25,6	6,3	56,9	11,2
Gewünscht	59,7	11,6	19,7	9,0
<b>Irland</b>				
Tatsächlich	30,8	18,7	37,0	13,5
Gewünscht	31,1	42,3	8,1	18,5
<b>Großbritannien</b>				
Tatsächlich	24,9	31,9	32,8	10,4
Gewünscht	21,3	41,8	13,3	23,6
<b>Österreich</b>				
Tatsächlich	19,1	28,2	48,1	4,5
Gewünscht	35,6	39,9	3,9	20,7
<b>Deutschland</b>				
Tatsächlich	15,7	31,1	52,3	8,9
Gewünscht	32,0	42,9	5,7	19,4
<b>Niederlande</b>				
Tatsächlich	4,8	54,8	33,7	6,7
Gewünscht	5,6	69,9	10,7	13,8
<b>Belgien</b>				
Tatsächlich	46,0	19,4	27,3	7,3
Gewünscht	54,8	28,8	13,4	3,0
<b>Frankreich</b>				
Tatsächlich	38,8	14,4	38,3	8,4
Gewünscht	52,4	21,9	14,1	11,7
<b>Luxemburg</b>				
Tatsächlich	23,5	27,0	49,1	0,4
Gewünscht	27,5	29,9	12,4	30,2

Quelle: OECD (2001), Employment Outlook, Kapitel 4, Tabelle 4.

Bezogen auf das Arbeitszeitmuster Mann Vollzeit/Frau Hausfrau ist der Unterschied zwischen dem tatsächlichen und dem gewünschten Zeitmuster in Deutschland am höchsten (dicht gefolgt von Österreich). Hier sind also die Paare besonders mit einer Situation konfrontiert, die nicht ihren Wünschen entspricht. Dies ist ein Indikator dafür, dass sich in Deutschland immer noch (zu) viele Frauen zwischen Kind und Beruf entscheiden müssen. Auch wenn man annehmen kann, dass die Antwort bezüglich des gewünschten Zeitmusters für die Frau sich von der gewünschten Teilzeit auf eine gewünschte Vollzeit verschieben kann, wenn für außerhäusliche Kinderbetreuung gesorgt ist, lässt sich aus der Tabelle doch für Deutschland eine starke Tendenz dafür zeigen, dass Mütter von kleinen Kindern bevorzugt Teilzeit arbeiten. Grundsätzlich ist es wichtig, dabei zu sehen, dass Mütter überhaupt arbeiten wollen, manche Teilzeit, manche Vollzeit. Allerdings spricht der von vielen geäußerte Wunsch nach Teilzeit dafür, dass ein alleiniger Ausbau von (ganztägiger) Kinderbetreuung nicht ausreicht, um alle Mütter dazu zu bewegen, ihr Arbeitsangebot auszuweiten. Notwendig sind auch Teilzeitarbeitsplätze und Arbeitsplätze mit flexiblen Arbeitszeiten. Da für den Mann bzw. Vater die Vollzeitbeschäftigung gewünscht ist, fällt dieser als Betreuungspotenzial für das Kind tendenziell aus, wenn die Mutter wieder einer bezahlten Beschäftigung nachgeht. Das heißt, dass die außerhäusliche Kinderbetreuung diese „Lücke“ füllen muss.

Dass das Vorhandensein von Kinderbetreuung **in Kombination** mit der Möglichkeit einer Teilzeitstelle das Arbeitsangebot von Frauen/Müttern ausweiten kann, findet sich auch in einer Umfrage bestätigt. So wurden verheiratete westdeutsche Frauen mit Kindern unter 16 Jahren im Haushalt nach den Schwierigkeiten beim Wiedereinstieg in den Beruf befragt.<sup>76</sup> Von den Befragten gaben 39,4 % als Hauptschwierigkeit die mangelhaften Kinderbetreuungseinrichtungen an und 23,7 % gaben an, dass sie keinen Arbeitsplatz mit den präferierten Arbeitszeiten finden konnten. Die Relevanz der Arbeitszeit wird auch von Unternehmen bestätigt, die feststellten: „Bevor wir Teilzeitarbeit und Kinderbetreuungsmöglichkeiten angeboten haben, kamen rund 80 %, die in den Erziehungsurlaub gingen, nicht zurück. Heute ist das Verhältnis umgekehrt.“<sup>77</sup>

<sup>76</sup> Umfrage des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung im Jahr 1995, IAB-Projekt 3-466A.

<sup>77</sup> Buchs, G. (1998) von der Deutschen Bank, Frauenförderung ist bei uns keine soziale Sache, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.11.1998, 37.

# V.

## Vorschlag zur Ausgestaltung einer nachhaltigen Familienpolitik

### 5.1 Konkrete Maßnahmen

Eine nachhaltige Familienpolitik entsteht vor dem Hintergrund des „Opportunitätskostenansatzes“ und des „Zeitansatzes“, um die zwei zentralen Ziele – die Steigerung der Geburtenrate und die Erhöhung der Frauenerwerbstätigenquote – zu verfolgen.

#### Bezahlte Elternzeit

Der Leitgedanke ist, die Opportunitätskosten, die durch Einkommensverlust entstehen, abzumildern, indem an ein Elternteil, das seine Erwerbstätigkeit unterbricht bzw. reduziert, um das Kind zu erziehen, ein so genanntes Elterngeld ausgezahlt wird. Durch ein Elterngeld, das sich grundsätzlich an der Höhe des vor der Geburt gezahlten Nettogehalts orientiert, soll dieser Einkommensverlust gering gehalten werden. Das Elterngeld ersetzt das Erziehungsgeld und sollte im Durchschnitt deutlich über dem heute gezahlten Höchstbetrag des Erziehungsgeldes liegen. Eine relativ hohe Leistung für Eltern während der Elternzeit hat auch in den skandinavischen Ländern zum „Erfolg“ der Familienpolitik beigetragen.<sup>78</sup>

Denkbar wäre für das Elterngeld z. B. eine Höhe von 67 % des Nettolohnes. Es ist richtig, dass eine Auszahlung eines Elterngeldes in Höhe von 100 % des Nettolohnes eine Absenkung der durch Erwerbsunterbrechung entstehenden Opportunitätskosten auf null bedeuten würde. Da Kinder aber auch einen – wenn auch schwerlich mit monetären Größen messbaren und für jedes Individuum unterschiedlichen – Nutzen für die Eltern haben, kann es nicht Ziel einer „opportunitätskostenorientierten“ Elterngeldleistung sein, diese Kosten komplett zu übernehmen. Der „wahre“ Wert muss für jedes Individuum also deutlich unter 100 % liegen. Da es schwierig ist, einen Durchschnittswert zu finden, kann ein Orientierungspunkt die Lohnersatzleistung im Falle von Arbeitslosigkeit sein. Für die Höhe der Maximalleistungsbeträge würden die Regelungen zu den Maximalbeträgen beim Arbeitslosengeld (Bemessungsgrenzen) Anwendung finden. Bei der Bemessung des Elterngeldes müssen auch fiskalische Gesichtspunkte berücksichtigt werden. Vergleichbar mit den heutigen Regelungen bezüglich der Einkommensgrenzen ab dem 7. Lebensmonat des Kindes können grundsätzlich auch Einkommensgrenzen eingeführt werden. Liegt der Haushalt über diesen Grenzen, wird das Elterngeld prozentual gemindert.

<sup>78</sup> Grundsätzlich werden die Opportunitätskosten eines Kindes auch durch andere Leistungen wie z. B. ein Erziehungsgehalt oder Familiengeld teilweise gemindert, allerdings fehlt bei diesen Konzepten der Bezug zum vor der Geburt verdienten (Netto-)Gehalt. Durch das Fehlen dieses Zusammenhanges wird das Opportunitätskostenkonzept nicht sinnvoll interpretiert, da dann zusätzlich die Annahme gelten muss, dass Beruf und Familie unvereinbar sind. Diese Annahme ist aber bei (zukünftig) vorhandener Kinderbetreuung nicht mehr realistisch.

Um jedem Elternteil eine realistische Chance zu geben, einige Wochen/Monate bei seinem Kind zu Hause zu verbringen, ist die bezahlte Elternzeit auf 12 Monate anzulegen. Dabei stehen jedem Elternteil jeweils **drei** Monate bezahlter Elternzeit zu. Diese Teile sollten grundsätzlich nicht übertragbar sein, um die Anreize für Männer und Frauen gleich hoch zu setzen. Die Aufteilung weiterer **sechs** bezahlter Monate Elternzeit sind für die Eltern frei wählbar, um jedem Elternpaar eine Möglichkeit der flexiblen Anpassung an die jeweiligen Lebensumstände zu geben. Auch wenn die Zusammenhänge in Bezug auf das Fertilitätsverhalten selten monokausal sind, lässt sich aus dem Ländervergleich feststellen, dass in den Ländern, in denen ein Teil der Elternzeit seit längerem für den Vater „reserviert“ ist (so genannte „Papa-Tage/-Monate“) tendenziell sowohl die Geburtenrate als auch die Erwerbsquote von Frauen höher ist als in der Bundesrepublik Deutschland.

Die Länge der bezahlten Elternzeit stellt einen Kompromiss aus den Überlegungen bezüglich der Opportunitätskosten, der möglichst frühzeitigen Wiederbeschäftigung im Beruf und aus Aspekten bezüglich der Gesundheit des Kindes und der Eltern bzw. Mutter dar.

Die gesamte Elternzeit wird im Vergleich zur heutigen Regelung nicht verkürzt. Es ist weiterhin möglich, bis zum dritten Lebensjahr des Kindes die Erwerbstätigkeit zu unterbrechen bzw. zu reduzieren. Eine Verkürzung der (unbezahlten) Elternzeit auf z. B. den Zeitpunkt der Vollendung des zweiten Lebensjahres des Kindes erscheint heute nicht angebracht, da die Kinderbetreuungsmöglichkeiten (zumindest in den alten Bundesländern) noch lange nicht ausreichend sind, um der Mutter einen problemlosen Wiedereinstieg in den Beruf nach der Vollendung des zweiten Lebensjahres zu ermöglichen. In einer Unternehmensbefragung im Jahre 1992 gaben auf die Frage „Nach wie viel Jahren sollten Frauen in der Familienphase versuchen, wieder berufstätig zu werden?“ 53 % der Unternehmen die Antwort „1–2 Jahre“ in Bezug auf eine Rückkehr in eine qualifizierte Tätigkeit im kaufmännischen/verwaltenden oder in den gewerblichen und technischen Bereich. Allerdings beantworteten noch ca. 39 % die Frage mit „3–5 Jahren“.<sup>79</sup> Denkbar ist, dass heute – in einer Zeit, in der in einigen Arbeitsmarktbereichen der Fachkräftemangel bereits offensichtlich ist – die Mehrheit der Unternehmen eine noch kürzere Zeitspanne präferieren würden.

Eine frühzeitige Rückkehr der Mutter in den Beruf wird sich aller Voraussicht „von ganz alleine“ einstellen, wenn die Mütter durch die Unterstützung von qualitativer Kinderbetreuung ermutigt werden, ihre Erwerbstätigkeit auch dann bereits wieder aufzunehmen, wenn das Kind noch relativ klein ist. Angesichts der mangelnden Kinderbetreuung ist für viele Eltern die Verkürzung der Elternzeit noch keine Alternative. Steht die Kinderbetreuung, ist anzunehmen, dass Mütter vor dem dritten Lebensjahr des Kindes in den Beruf zurückkehren (evtl. unter besserer Ausschöpfung des Teilzeitananspruches). Diejenigen, die ihr Kind drei Jahre lang zu Hause betreuen möchten, können das weiterhin tun. Im Anschluss an die finanzierte Elternzeit kann für das zweite und dritte Lebensjahr des Kindes die unbezahlte Elternzeit beansprucht werden, die grundsätzlich den heutigen Regelungen der Elternzeit bezüglich des Teilzeitarbeitsanspruches und der Wiederbeschäftigungsgarantie entsprechen sollte.

<sup>79</sup> Engelbrech, G. und Kraft (1992) nach Seite 182, 5. Familienbericht. Die restlichen Prozent gaben eine längere Berufspause an.

In einer vorläufigen Abschätzung der Bruttokosten hat das Fraunhofer-Institut einen Betrag in Höhe von bis zu 4,3 Milliarden € errechnet (für die Annahmen siehe unten). Diese Kosten könnten bei einer Übertragung zum Beispiel der Minderungsregelungen des heutigen Erziehungsgeldes auf das Elterngeld noch verringert werden.<sup>80</sup>

### Annahmen der Berechnungen

Für die durchgeführten Berechnungen wurden folgende Stichproben bzw. Statistiken verwendet: Sozio-Ökonomisches Panel (SOEP 2001, Welle R), die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 1998 und die Bundesstatistik Erziehungsgeld 2001. Das SOEP und die EVS wurden zur Bestimmung der Nettolöhne/Nettoeinkommen und der Anspruchsberechtigung auf das Elterngeld angewandt. Während bei den Vätern das aktuelle Einkommen berechnet wurde, musste bei den Frauen das Einkommen vor dem Mutterschutz berechnet werden. Die Berechnungen gelten für das Jahr 2004. Die Einkommen wurden deshalb auf das Jahr 2004 hochgerechnet. Es wird im Jahr 2004 von 700.000 lebend geborenen Kindern ausgegangen. Weiterhin wird angenommen, dass die Mütter aufgrund der Mutterschaftsleistungen die bezahlte Elternzeit frühestens ab dem 3. Lebensmonat des Kindes nehmen. Den Berechnungen liegt eine 100-prozentige Ausschöpfungsrate der Mütter zugrunde. Legt man eine geringere Ausschöpfung zugrunde, sind die Kosten entsprechend zu kürzen. Der Minimumbetrag der bezahlten Elternzeit liegt bei 300 € für Beschäftigte. Nicht-Beschäftigte erhalten ein Elterngeld in der Höhe des gegenwärtig gezahlten Erziehungsgeldes für 12 Monate.<sup>81</sup> Wenn die Mütter oder Väter während der bezahlten Elternzeit wieder anfangen zu arbeiten, so erhalten sie weiter Elterngeld. Nach der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998 ist der überwiegende Teil der Mütter während des Erziehungsgeldbezugs nicht erwerbstätig (etwa 85 %).

### Kinderbetreuung

Die beschriebene Umgestaltung der Elternzeit hin zu einer kürzeren und finanziell besser abgesicherten Elternzeit bedarf der Kombination mit einem flächendeckenden, flexiblen und qualitativ hochwertigen Angebot an Kinderbetreuungsmöglichkeiten – auch für Kinder unter drei Jahren. Der von der Bundesregierung geförderte Ausbau dieser Infrastruktur ist dafür eine grundlegende Voraussetzung.

- (1) Der Staat stellt Betreuungsplätze (auch für Kleinstkinder) in hinreichendem Umfang bereit.
- (2) Die Qualität der Betreuung muss gesichert sein.<sup>82</sup>
- (3) Grundsätzlich sollte ein flexibles Kinderbetreuungsangebot in einer Zeit von 7.00 bis 19.00 Uhr angeboten werden.
- (4) Die Kosten der Betreuung sind einkommensabhängig.

<sup>80</sup> Gemindert wird ab dem 7. Lebensmonat des Kindes, d. h., das Elterngeld wird ab dem 5. Bezugsmonat vermindert (wenn das Haushaltseinkommen entsprechend hoch ausfällt), da wir davon ausgehen, dass die Mütter ab dem 3. Lebensmonat des Kindes Elterngeld beantragen. Das maßgebliche Einkommen für die Minderung entspricht dem maßgeblichen Einkommen beim aktuellen Erziehungsgeld. Die Grenze entspricht bei Paaren dem doppelten Grundfreibetrag plus dem Kinderfreibetrag (18.976 €); bei Alleinerziehenden Grundfreibetrag plus Kinderfreibetrag plus „neuer“ Entlastungsfreibetrag (12.620 €). Für jedes weitere Kind erhöht sich die Grenze um 3.648 €. Weiterhin wird angenommen, dass 100 % der Mütter 9 Monate bezahlte Elternzeit nehmen und 10 % der Väter einen Monat bezahlte Elternzeit nehmen. Die Gesamtkosten belaufen sich dann auf 3,6 Mrd. €.

<sup>81</sup> Das Elterngeld für „Unbeschäftigte“ wurde nicht mit einheitlich 300 € angesetzt, sondern es wurde mit der Ausschöpfungsquote entsprechend der aktuellen Erziehungsgeldstatistik und unter Berücksichtigung der Minderung berechnet. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass ein Teil der vor der Geburt Unbeschäftigten kein Erziehungsgeld beanspruchen, wenn das Haushaltseinkommen sehr hoch ausfällt.

<sup>82</sup> Zur Forderung nach Bildungs- und pädagogischer Qualität siehe BMFSFJ (Hrsg.) (2003), Perspektiven zur Weiterentwicklung des Systems der Tageseinrichtungen für Kinder in Deutschland.

- (5) Der Ausbau weiterer Möglichkeiten der Kinderbetreuung (Tagesmutter, Kinderfrau) wird vom Staat gefördert.
- (6) Einführung von flexibler Kinderbetreuung, die kurzfristig in Not- und Ausnahmesituationen möglich ist.

## 5.2 Flankierende Regelungen

### Steuerpolitik

#### **Ehegattensplitting**

Das Ehegattensplitting wird auch weiterhin bestehen bleiben. Dafür sprechen insbesondere zwei Gründe. Zum einen verbietet die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes eine vollständige Abschaffung der jetzigen Regelung. Das Ehegattensplitting ist ein Besteuerungsverfahren für „typische“ Eheverhältnisse – wobei die Ehe als Erwerbs- und Gebrauchsgemeinschaft aufgefasst wird –, das am Schutzgebot des Artikel 6 GG orientiert ist und der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit entspricht. Daher dürfen Verheiratete nicht schlechter gestellt sein als Ledige, die bei gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen in einer nichtehelichen Partnerschaft zusammenleben. Zum anderen wäre eine Umgestaltung des Splittingverfahrens in ein Familiensplitting (wie es u. a. vorgeschlagen wird), bei dem die Steuerschuld errechnet wird, indem das Haushaltseinkommen durch die Anzahl der Köpfe in der Familie geteilt wird, tendenziell eine Umverteilung zu den oberen Einkommensklassen. Problematisch ist ein Familiensplitting, da der Splittingeffekt bei den höheren Einkommensklassen voll zum Tragen kommt, allerdings bei den niedrigen Einkommensklassen nur mit Einschränkung oder auch gar nicht mehr.

Denkbar wäre allenfalls ein so genanntes Ehegattenrealsplitting, bei dem der eine Ehepartner dem anderen einen fiktiven Betrag in der Höhe des Unterhaltsbetrags zukommen lässt, den er von seinem zu versteuernden Einkommen abziehen kann. Diesen Unterhalt muss der andere Partner (genauso wie ein eventuelles Einkommen) versteuern. Durch diese Regelung würde ebenfalls der Ehe als Erwerbs- und Gebrauchsgemeinschaft Rechnung getragen, allerdings würde der heutige Splittingvorteil begrenzt werden.

Bleibt das Ehegattensplitting in der heutigen Form bestehen, ist dies angesichts der Tatsache, dass die Kombination von individueller Besteuerung und ausreichend vorhandenen Kinderbetreuungsmöglichkeiten zu einer höheren Geburtenrate und zu höherer Frauenerwerbstätigkeit beitragen kann<sup>83</sup>, kritisch zu sehen. Allerdings gilt ein wenn auch verminderter Splittingvorteil auch dann, wenn ein Partner anstatt einer Vollzeiterwerbstätigkeit einer Teilzeitbeschäftigung nachgeht – ein von vielen Elternpaaren präferiertes Modell. Die „Abgabenquote“ für das Ehepaar ist dann immer noch niedriger, als wenn beide individuell besteuert werden würden.

#### **Kinderbetreuungskosten als Werbungskosten**

Für Kinder unter 14 Jahren gilt der ab dem Veranlagungszeitraum 2002 zugelassene Abzug für nachgewiesene **erwerbsbedingte** Betreuungskosten von 1.500 €, wenn diese Betreuungskosten einen Betrag von 1.548 € übersteigen. Dies kann aber die

<sup>83</sup> Apps, P. und R. Rees (2001), Fertility, female labour supply and public policy, IZA Discussion Paper No. 401, Bonn.



tatsächlichen Kinderbetreuungskosten zumindest für Kinder unter 3 Jahren, wenn diese eine Krippe besuchen, nicht abdecken. Dies gilt umso mehr, wenn die Kinderbetreuungskosten aufgrund einer Qualitätsverbesserung in den Betreuungseinrichtungen steigen werden. Daher wird hier vorgeschlagen, erwerbsbedingte Kinderbetreuungskosten für Kinder unter 3 Jahren als Werbungskosten zu definieren. Werbungskosten sind Aufwendungen zur Erwerbung, Sicherung und Erhaltung der Einnahmen. (§ 9 EStG). Dazu sollten grundsätzlich auch die Kinderbetreuungskosten gehören, da diese genau dem Prinzip der Werbungskosten entsprechen. Dagegen wird manchmal eingewandt, dass Kinderbetreuungskosten Kosten der privaten Lebensführung (und damit nicht absetzbar) und somit keine Werbungskosten sind. Zudem müssen die als Werbungskosten deklarierten Aufwendungen von den Ausgaben, die der privaten Lebensführung dienen, leicht und einwandfrei zu trennen sein (vgl. R 117 EStR). Bei berufstätigen Eltern dürfte allerdings deutlich sein, dass die Kinderbetreuungskosten anfallen, da die Eltern diese Aufgabe nicht übernehmen können, wenn sie beide erwerbstätig sind.<sup>84</sup> Grundsätzlich kann dafür eine Höchstgrenze eingeführt werden, die den erwerbsbedingten Betreuungsaufwand realistisch abbildet.

### Betriebliche Personalpolitik

Betriebe haben dann ein wirtschaftliches Interesse, „familienfreundliche“ Personalpolitik zu betreiben, wenn es sich für sie rechnet. Eine Flexibilisierung der Arbeitszeit darf nicht zu einem teuren Mehraufwand an Bürokratie führen. Stattdessen soll damit eine höhere Produktivität der Beschäftigten einhergehen, da sie höher motiviert und damit weniger krank sind und eine geringere Fluktuation aufweisen. Insbesondere können es sich Betriebe wegen des (zukünftigen) Fachkräftemangels nicht leisten, auf qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf längere Zeit zu verzichten. Gegenüber anderen Ländern hat Deutschland bereits einen Standortnachteil bezüglich der Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

Da sich viele Eltern/Mütter Teilzeitregelungen wünschen, sind in diesem Bereich innerbetrieblich neue Strukturen erforderlich. Auch in qualifizierten Berufen müssen Teilzeitregelungen geschaffen werden. Studien zeigen, dass Mütter von Kleinstkindern eher in den Beruf zurückkehren, wenn sie die Möglichkeit haben, mit flexibler Arbeitszeit zu arbeiten. Immer mehr Unternehmen bieten ihren Fachkräften solche Lösungen an. Um diesen Prozess zu beschleunigen, sind betriebswirtschaftliche Studien durchzuführen, die analysieren, inwiefern und auf welche Weise in bestimmten Berufen Arbeitszeit organisiert werden kann, ohne dass die Qualität leidet. Lösungen zur Arbeitsteilzeit/Jobteilung sind immer betriebs- und personalspezifisch zu suchen, um auch die Bedürfnisse kleinerer und mittlerer Unternehmen zu erfüllen.<sup>85</sup>

Die aktuelle Prognos-Studie<sup>86</sup> untersucht in einer Kosten-Nutzen-Analyse, ob es für einen Betrieb aus ökonomischen Gründen sinnvoll ist, in familienfreundliche Maßnahmen wie

<sup>84</sup> Außerdem ist das Einkommensteuergesetz nicht immer stringent: z. B. lassen sich Schulkosten, die für Kinder auf Privatschulen anfallen (§ 10 EStG Nr. 9) teilweise als Sonderausgaben absetzen. Gerade bei den Schulkosten für Kinder auf Privatschulen gilt, dass bei einer flächendeckenden Versorgung mit Schulen durch den Staat keine zusätzliche Vergünstigung für diejenigen gewährt werden muss, welche diese Leistung nicht in Anspruch nehmen wollen.

<sup>85</sup> Problematisch ist es insbesondere für kleinere Betriebe, Teilzeit-Arbeitsplätze anzubieten. Hier ist zu überlegen – ähnlich dem U2-Verfahren für kl. Betriebe zur Absicherung gegen Mutterschutzkosten – einen „Topf“ einzurichten, der für diese Betriebe die zusätzlichen Kosten einer Teilzeitstelle (Koordinierungskosten, etc.) abdeckt.

<sup>86</sup> Prognos AG (2003), Betriebswirtschaftliche Effekte familienfreundlicher Maßnahmen, Köln.

Teilzeitangebote, Arbeitszeitflexibilität, betriebseigene Kinderbetreuung und Wiedereinstiegsprogramme zu investieren. Dabei wird nach Analyse der Einsparpotenziale hinsichtlich Neubeschaffungs- und Wiedereingliederungskosten von Mitarbeiterinnen und Kosten für Überbrückungs- und Fehlzeiten festgestellt, dass in einem hypothetischen mittelgroßen Unternehmen mit einer an den bundesweiten Durchschnittswerten orientierten Personalstruktur die Kosteneinsparungen durch familienfreundliche Maßnahmen erheblich größer sind als die Kosten der Durchführung dieser Maßnahmen.

# VI.

## Fazit

Eine nachhaltige Familienpolitik, d.h. eine Familienpolitik, die gleichermaßen eine Steigerung der Erwerbstätigkeit von Frauen wie auch bessere Voraussetzungen für mehr Kinder zum Ziel hat, ist aus ökonomischer Sicht erforderlich, da

- die Bevölkerungsschrumpfung und damit die Verringerung des Erwerbstätigenpotenzials negative Effekte auf das wirtschaftliche Wachstum hat,
- Kinder – als zukünftige Erwerbstätige – positive externe Effekte für die Gesellschaft haben
- und Armut in Familien, insbesondere bei Alleinerziehenden hauptsächlich hervorgerufen durch die Nicht-Erwerbstätigkeit von Müttern, die zukünftigen Chancen von Kindern vermindert und zu negativen externen Effekten führt.

**Wie** eine nachhaltige Familienpolitik zu gestalten ist, lässt sich mit dem Handwerkszeug der ökonomischen (Mikro-)Theorie ableiten. Mit dem Konzept der Opportunitätskosten und den bei Einkommensveränderungen hervorgerufenen Einkommens- und Substitutionseffekten lassen sich eine Anzahl der empirisch beobachtbaren Entwicklungen bezüglich Geburtenverhalten und Frauenerwerbstätigkeit erklären. Da man mit diesen theoretischen Gebilden die Realität nachvollziehen kann, lässt es sich rechtfertigen, mit deren Hilfe konkrete Maßnahmen für eine Familienpolitik zu entwickeln. Dabei spielt insbesondere das Konzept der Opportunitätskosten und deren Verringerung eine entscheidende Rolle. Diese Verringerung ist insbesondere durch eine relativ gut bezahlte, kürzere Elternzeit in Kombination mit einem Ausbau qualitativer Kinderbetreuung zu erreichen.

Da man die Konsequenzen und Kosten der Bevölkerungsalterung bzw. -schrumpfung nicht wegreformieren, sondern nur klüger verteilen kann, spricht vieles dafür, Familienpolitik eine Priorität bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu geben. So wie den Müttern eine Möglichkeit auf „mehr Beruf“ eingeräumt werden muss, sollte den Vätern die Chance für „mehr Familie“ eingeräumt werden.

Heute, da Deutschland altert, ist es geboten, in die junge Generation zu investieren. Als Deutschland „jung“ war, wurde viel in die sozialen Sicherungssysteme investiert, so dass insbesondere den alten Menschen ein gesichertes Einkommen im Alter ermöglicht wurde. Während finanzielle Armut für die Älteren fiel, stieg diese bei den Familien mit Kindern.<sup>87</sup> Die Realitäten haben sich in den letzten Jahrzehnten von der vorherrschenden Familienstruktur mit dem männlichen Ernährer und der Hausfrau mit Kindern zu neuen Familienformen verschoben. Die Zeiten, in denen der männliche Ernährer einen guten

<sup>87</sup> Esping-Andersen, G. (2002), A child-centred social investment strategy, 34, in: Esping-Andersen, G., Why we need a new welfare state, Oxford.

und vor allem sicheren Job hatte und damit der Frau ein Leben als Hausfrau und Mutter ermöglicht hat, sind heute vorbei. Das mögen manche bedauern, die es für richtig halten, dass eine Mutter mit ihrem Kind, insbesondere wenn es noch sehr jung ist, zu Hause bleibt. Es darf allerdings als gesichert gelten, dass die Berufstätigkeit der Mutter nicht per se schädlich für die Entwicklung des Kindes ist.<sup>88</sup> Schädlich ist allerdings, wenn die Mutter unzufrieden mit ihrer Situation oder gestresst ist, weil die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ihr fast unmöglich erscheint (was häufig bei Vollzeit erwerbstätigen Müttern der Fall ist).<sup>89</sup> Teilzeitbeschäftigung bei Müttern scheint eher einen positiven Einfluss zu haben.<sup>90</sup>

Die Gesellschaft braucht die Arbeitskraft, das Wissen und die Fähigkeiten aller Menschen in einer alternden und schrumpfenden Bevölkerung. Dabei gilt auch, dass genauso wie Frauen oft als „stille Reserve“ oder als Arbeitskräftepotenzial bezeichnet werden Männer ungenutztes Betreuungspotenzial für ihre Kinder sind. So wie Frauen und insbesondere Mütter bessere Möglichkeiten bekommen müssen, Familie und Beruf miteinander zu vereinbaren, müssen Männern Wege geöffnet werden, wie sie Beruf und Familie miteinander vereinbaren können.

Untersuchungen von Familienstrukturen ergeben: Wenn ein Paar bereits ein Kind hat, ist die Wahrscheinlichkeit umso größer, dass es noch weitere Kinder bekommt, sofern die Paarbeziehung gut funktioniert. Weiterhin von Bedeutung ist, dass der Vater sich nicht aus der Mutter-Kind-Beziehung ausgeschlossen und die Mutter sich mit der Erziehung und dem Haushalt nicht überfordert fühlt. Eine Elternzeit auch für Väter könnte eine gute Partnerschaftsstruktur fördern. Eine hohe Partnerqualität ist der fruchtbare Boden auf den dann weitere familienpolitische Maßnahmen fallen können. Eine partnerchaftsfördernde Familienpolitik lässt sich auch damit begründen, dass nach einer Trennung die ökonomischen Verluste bzw. Probleme für Alleinerziehende oft enorm sind.

Es ist deutlich geworden, dass für die Lösung der durch den demographischen Wandel hervorgerufenen Probleme eine kombinierte Strategie notwendig ist, die viele Wirtschaftssubjekte beteiligt. Das Geburtenverhalten und das Arbeitsmarktverhalten von Frauen wird von vielen Faktoren beeinflusst, so dass die Zusammenhänge selten monokausal sind. Allerdings kristallisieren sich dabei insbesondere drei Gebiete heraus, die glücklicherweise relativ einfach von der Politik zu beeinflussen sind.

Zum Ersten geht es um die Beteiligung am Arbeitsmarkt. Gerade Müttern muss die Vereinbarkeit von Familie und Beruf deutlich erleichtert werden. Dazu gehören neben der notwendigen Kinderbetreuung auch flexible Arbeitszeitmuster, die den Eltern die Vereinbarkeit erleichtern.

Zum Zweiten gilt in einer Gesellschaft mit schrumpfendem Erwerbspersonenpotenzial, dass die zukünftigen Arbeitskräfte besser ausgebildet werden sollen, d. h. es kann nicht

---

<sup>88</sup> Wir weisen darauf hin, dass in dem hier vorgestellten Modell die Betreuung des Kleinstkindes (d. h. bis zum 6. bzw. 12. Lebensmonat) zu Hause gefördert wird.

<sup>89</sup> Haveman, R. und Wolfe, B. (1995), *Succeeding Generations. On the Effects of Investments in Children*, New York; Duncan, G. und Brooks-Gunn, J. (1997), *Consequences of growing up poor*, New York; siehe auch Baum, C.L. (2003), *Does early maternal employment harm child development? An analysis of the potential benefits of leave taking*, in: *Journal of Labor Economics*, vol. 21, no. 2, 409–448.

<sup>90</sup> Esping-Andersen, G. (2003), *Against Social Inheritance*, 150, in: *Policy Network* (Hrsg), *Progressive Futures: New ideas for the centre-left*, London.

mehr nur die Quantität, sondern es muss auch die Qualität des Humankapitals zählen. Ökonomische und soziale Startbedingungen eines Kindes üben auf dessen weitere Entwicklung einen entscheidenden Einfluss aus. Sind diese Startbedingungen aufgrund schlechter Bedingungen wie beispielsweise Armut negativ, kann sich dies im weiteren Leben fortsetzen.<sup>91</sup> Außerdem darf es als gesichert gelten, dass es bereits bei jungen Kindern lohnenswert ist, in Humankapital, kognitive und soziale Schlüsselqualifikationen, zu investieren. Auf Erwachsene bezogene (Aus-)Bildungsprogramme, die darauf ausgelegt sind, Versäumnisse während der frühen Jahre nachzuholen, sind schlechte und vor allem kostspielige Substitute für fehlende „Interventionen“ während der Kindheit.<sup>92</sup> D. h. dass qualitative Kinderbetreuung nicht nur notwendig ist, um der Mutter die Erwerbstätigkeit zu ermöglichen, sondern auch, um die Fähigkeiten und Möglichkeiten des Kindes zu steigern.

Zum Dritten geht es um die Gleichberechtigung von Frauen und Männern.

Alle drei Bereiche hängen zusammen. Die Erwerbstätigkeit von Frauen wird durch Kinderbetreuung und durch Ausschöpfung des „Betreuungspersonals“ von Männern verbessert. Auch durch stärkeres Einbinden der Väter in die Erziehungsarbeit werden die Startchancen von Kindern verbessert. Durch bezahlte Elternzeit und Berufstätigkeit von Vätern und Müttern werden ein geringes Familieneinkommen und Armut vermieden und die Chancen von Kindern deutlich verbessert. Eine nachhaltige Familienpolitik ist also Kinder-, Frauen- und Männerpolitik.

Frauen und Männer in Europa (Altersgruppe 25–34) zeigen eine erstaunliche Konvergenz bei der gewünschten Anzahl der Kinder. Der EU-Durchschnitt beträgt 2,4 (Ausnahme: Irland mit 2,8), wobei der tatsächliche Wert sehr viel geringer ausfällt. Das heißt, dass eine nachhaltige Familienpolitik mit dem Ziel einer aktiven Bevölkerungsentwicklung keinen Zwang bezüglich der Kinderzahl auferlegt. Im Gegenteil, sie versucht den Präferenzen der Frauen und Männer entgegenzukommen und die Umstände zu ändern, die von der Realisierung des Kinderwunsches abhalten. Neben der teilweisen Deckung der direkten Ausgaben für Kinder seitens des Staates durch das Kindergeld, gilt dabei dringlich, die Unvereinbarkeit von Beruf und Mutterschaft, der sich Frauen gegenübersehen, aufzulösen.

Eine Familienpolitik sollte allen, die dies mit ihrer Lebensplanung physisch und psychisch vereinbaren können, die (finanzielle) Möglichkeit geben, mehr Kinder in die Welt zu setzen. Solange es Eltern gibt, die sich aus finanziellen Gründen keine Familienerweiterung leisten können, kann die Politik eingreifen. Dazu gehört auch, das Vertrauen in die langfristige Ausrichtung der Politik zu fördern. Wie nach der Wiedervereinigung zu beobachten war, bewirken unsichere Aussichten keine gute Familienpolitik.<sup>93</sup> Da die Entscheidung, Kinder zu bekommen, das Leben langfristig verändert, ist ein wichtiger

<sup>91</sup> Siehe z. B. Esping-Andersen, G. (2003), a.a.O., 141.

<sup>92</sup> Heckman, J. und L. Lochner (2000), Rethinking education and training policy, in: Danziger, S. und J. Waldfoegel (Hrsg.), *Securing the future. Investing in children from birth to college*, New York, 47–86.

<sup>93</sup> Es gibt auch die Auffassung, dass jede wie auch immer geartete Familienpolitik nicht zu höheren Fertilitätsraten führt, sondern „lediglich“ zu mehr Gerechtigkeit zwischen Kinderlosen und Eltern. Damit liegt das Problem dann hauptsächlich im gesellschaftlichen und weniger im wirtschaftlichen Bereich. Mit anderen Worten: Kinder zu bekommen ist vermehrt eine Frage der Lebensplanung und nicht der Finanzen. Insbesondere daher ist es wichtig, bei der Konzeption einer neuen Familienpolitik den „Zeitansatz“ nicht zu vergessen.

Bestandteil einer nachhaltigen und erfolgreichen Familienpolitik Verlässlichkeit. Wenn die Menschen glauben, dass sich in der nächsten Legislaturperiode alles wieder ändert oder das Bundesverfassungsgericht die Gesetze „berichtigt“, ist es kaum möglich, auf einer sicheren Grundlage diese wichtige Entscheidung zu treffen.

Zum Schluss sei betont, dass es verfehlt ist, nur auf eine Maßnahme wie z. B. mehr Kinderbetreuung zu setzen, aber die anderen Bedingungen unverändert zu lassen. Das Gelingen einer nachhaltigen Familienpolitik ist umso wahrscheinlicher, je besser die familienpolitischen Maßnahmen durch andere Politikbereiche flankiert werden. Ein Erfolg kann sich daher nur mit einem „Policy-Mix“ einstellen, d.h. eine Kombination von Elterngeld und qualitativer und quantitativer Kinderbetreuung in Verknüpfung mit einer Flexibilisierung der starren Arbeitszeitmuster.

## Impressum

Herausgeber:  
Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend  
11018 Berlin

Bezugsstelle:  
Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend  
53107 Bonn  
Tel.: 01 80/5 32 93 29  
E-Mail: [broschuerenstelle@bmfsfj.bund.de](mailto:broschuerenstelle@bmfsfj.bund.de)  
Internet: [www.bmfsfj.de](http://www.bmfsfj.de)

Text und fachliche Verantwortung:  
Prof. Dr. Bert Rürup  
Dipl.-Vw. Sandra Gruescu  
unter Mitarbeit von:  
Nora Damme, Dr. Werner Kammann, Wiebke Rösler

Stand:  
November 2003

Gestaltung:  
UVA Kommunikation und Medien GmbH

Druck:  
DruckVogt GmbH, Berlin

Diese Broschüre ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der  
Bundesregierung; sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht  
zum Verkauf bestimmt.

Für weitere Fragen nutzen Sie unser  
Servicetelefon: 0 18 01/90 70 50\*  
Fax: 0 18 88/5 55 44 00  
Montag–Donnerstag 7–19 Uhr

\* nur Anrufe aus dem Festnetz, 9–18 Uhr 4,6 Cent,  
sonst 2,5 Cent pro angefangene Minute