

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

23–24/2005 · 6. Juni 2005



Familienpolitik

Sandra Gruescu · Bert Rürup

Nachhaltige Familienpolitik

Hans Bertram · Wiebke Rösler · Nancy Ehlert

Zeit, Infrastruktur und Geld: Familienpolitik als Zukunftspolitik

Malte Ristau

Der ökonomische Charme der Familie

Jutta Allmendinger · Kathrin Dressel

Familien auf der Suche nach der gewonnenen Zeit

C. Katharina Spieß · Katharina Wrohlich

Kindertageseinrichtungen: Bedarf und nachhaltige Finanzierung

Editorial

Das Thema Familie müsse vom Rand ins Zentrum der gesellschaftspolitischen Diskussion gerückt werden: aus ökonomischen Gründen und weil Kinder für die Gesellschaft und die Menschen wichtig seien. So lautete die Quintessenz eines Gesprächs, das Bundespräsident Horst Köhler, Familienministerin Renate Schmidt und Vertreter von Industrie und Gewerkschaften im Januar 2005 miteinander führten.

Ein Grund für die stärkere Konzentration auf dieses Thema ist die niedrige Geburtenrate und – damit einhergehend – die ungünstige demographische Entwicklung in Deutschland. Die zunehmende Kinderlosigkeit ist auch auf familienpolitische Rahmenbedingungen zurückzuführen, die im Vergleich zu anderen europäischen Ländern schlecht sind: Deutschland ist nicht familienfreundlich. Das soll sich ändern. Nach den Vorstellungen von Renate Schmidt soll Deutschland bald das familienfreundlichste Land Europas und Familienfreundlichkeit ein wichtiger „Standortfaktor der Zukunft“ werden. Eine Voraussetzung dafür ist die stärkere Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf auf dem Wege der Bereitstellung quantitativ ausreichender und qualitativ hochwertiger Kinderbetreuungsplätze. Das Tagesbetreuungsbaugesetz der Bundesregierung, das am 1. Januar 2005 in Kraft getreten ist, sieht einen bedarfsgerechten und qualitätsorientierten Ausbau der Kinderbetreuung vor.

Ein Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur ist – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der PISA-Ergebnisse – auch aus bildungspolitischen Gründen erforderlich: Nach den Ergebnissen nationaler wie internationaler Forschungsarbeiten werden Kinder kurz- bis langfristig am besten gefördert, wenn sie von ihrem dritten Lebensjahr an eine Kindertageseinrichtung besuchen.

Katharina Belwe

Sandra Gruescu · Bert Rürup

Nachhaltige Familienpolitik

Essay

Nachhaltige Familienpolitik strebt die Erhöhung der Geburtenrate und eine Steigerung der Erwerbstätigkeit von Frauen an. Damit unterscheidet sie sich in ihrer Grundkonzeption von einer eher konservativ definierten Familienpolitik, die das Ziel der Erhöhung der Geburtenrate mit dem einer Reduktion der Frauenerwerbstätigkeit verband. Nachhaltige Familienpolitik ist darauf

Sandra Gruescu
Dipl.-Volkswirtin, geb. 1971; seit Oktober 1999 Doktorandin an der Technischen Universität Darmstadt.

Gruescu@vwl.tu-darmstadt.de

Bert Rürup
Dr. Dr. h.c.; geb. 1943; Universitätsprofessor für Finanz- und Wirtschaftspolitik an der TU Darmstadt; Vorsitzender des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. TU Darmstadt, Residenzschloß, 64283 Darmstadt. Ruerup@vwl.tu-darmstadt.de

gerichtet, die Beteiligung von Müttern am Erwerbsleben zu verbessern und somit Armut von Familien bzw. Kindern abzubauen. Traditionellen Vorstellungen entspricht demgegenüber, dass zum Abbau der Armut in Familien die finanziellen Transfers ausgeweitet werden.

In der nachhaltigen Familienpolitik spielt folglich die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen und Männer eine entscheidende Rolle. Die Erfahrung anderer Länder wie zum Beispiel Norwegen oder Island zeigt, dass eine hohe Erwerbsbeteiligung von Frauen nicht mit einer geringeren Geburtenrate einhergehen muss. Geburtenzahl und hohe Erwerbsquoten sind keine sich widersprechenden Ziele, sondern können als Ergänzungen aufgefasst werden.

Ein wichtiges Instrument einer nachhaltigen Familienpolitik stellt neben dem Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen und Dienstleistungsangeboten für Eltern das Elterngeld dar. Es soll zukünftig jenen Eltern

gezahlt werden, die ihre Berufstätigkeit unterbrechen, um sich der Betreuung und Erziehung eines Kindes zu widmen. In der Höhe orientiert es sich an dem vor der Erwerbsunterbrechung verdienten Lohn. Die Begründung für die Einführung eines Elterngelds basiert auf dem Opportunitätskostenprinzip.¹

Opportunitätskosten, d. h. mögliche Nutzen und Erträge einer Alternativaktivität, die dem Individuum aufgrund einer Aktivität oder Mittelverwendung entgehen, sind eine wichtige Determinante des Geburten- bzw. Fertilitätsverhaltens. Dies bedeutet im Falle der Familiengründung: Wer Kinder bekommt und aufzieht, kann andere Tätigkeiten und den damit verbundenen Nutzen nicht wahrnehmen. Sich rational verhaltende Individuen wägen Kosten und Erträge von Alternativsituationen ab und wählen die Alternative, die – bezogen auf die eigenen Präferenzen – den höchsten Nutzen erwarten lässt. Die Entscheidung zur Gründung einer Familie wird bekannterweise nicht nur von Rationalität beeinflusst. Die hier beschriebene Sichtweise reduziert die Entscheidung der Familiengründung auf ein Kosten-Nutzen-Kalkül. Eine solche Analyse kann und will nicht die gesamte Realität abbilden, sondern einen wichtigen Aspekt herausarbeiten. Allerdings bestätigen Umfragen, dass Argumente, die gegen eine Familiengründung sprechen, häufig ökonomisch motiviert sind, so dass eben *auch* rationale Gründe eine nicht unwesentliche Rolle spielen.

Opportunitätskosten von Kindern sind aufgrund einer Unterbrechung der Erwerbstätigkeit das individuelle Einkommen und die damit verbundenen Rentenansprüche. Zu den Opportunitätskosten zählen aber auch die Geldsummen, die man nicht anderweitig verwenden kann, da Aufwendungen für Kinder notwendig sind; das niedrigere Arbeitslosigkeitsrisiko von erwerbstätigen Nicht-Eltern im Vergleich zu erwerbstätigen Eltern, da Kinderlose mehr Flexibilität aufweisen und der Nutzen einer stetigen Beschäftigung bezüglich des eigenen Humankapitals. Nichtmonetäre Opportunitätskosten schlagen sich in Formen der Diskriminierung von Müttern insbesondere

¹ Vgl. dazu im Detail Bert Rürup/Sandra Gruescu, Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin 2003, Seite 49 ff.

re junger Kinder am Arbeitsplatz („Rabenmutter“) oder darin nieder, dass Frauen mit Kindern bei wichtigen Projekten aufgrund der erwarteten kinderabhängigen Zeitpräferenzen weniger berücksichtigt werden, Letzteres vor allem in qualifizierten Berufen.

Je höher das aktuelle Einkommen ist, desto höher wird auch das zukünftige Einkommen und damit die spätere Rente sein und desto umfangreicher sind die gesamten Opportunitätskosten einer Unterbrechung der Erwerbstätigkeit. Dies bedeutet, dass die Opportunitätskosten besser qualifizierter und gut verdienender Frauen höher sind als die gering verdienender Frauen – unter der realistischen Annahme, dass die Kinderbetreuung in den meisten Familien in erster Linie von den Frauen übernommen wird.

In Deutschland ist Kinderlosigkeit, die zudem überdurchschnittlich bei gut qualifizierten Frauen auftritt, das eigentliche demographische Problem. Im europäischen Vergleich bleiben hier die meisten Frauen dauerhaft kinderlos. Ein Trend zur Ein-Kind-Familie ist nicht feststellbar. Eine Frau, die hierzulande ein Kind erwartet, bekommt sehr wahrscheinlich auch ein zweites. Daher muss der Schwerpunkt einer Familienpolitik darauf liegen, die Ursachen dafür zu beseitigen, dass sich ein Paar generell gegen die Umsetzung eines Kinderwunsches entscheidet.

Notwendigkeit nachhaltiger Familienpolitik

Der Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung im Alter zwischen 15 und 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung wird ab dem Jahr 2010 merklich zurückgehen. Demgegenüber wird der Anteil der über 65-Jährigen ansteigen. Dieser demographische Wandel bewirkt einen Rückgang des zukünftigen Arbeitskräftepotenzials und eine Zunahme des Altenquotienten – der (Zahlen-)Relation der Gruppe der älteren Menschen zur Gruppe der Menschen im Erwerbsalter.

Da sich negative Effekte des Arbeitskräfte-rückgangs auf das wirtschaftliche Wachstum vorhersagen lassen,¹² kann auf dem Wege

¹² Es lässt sich zeigen, dass der Bevölkerungsrückgang und der zeitgleich einhergehende Anstieg des Al-

teiner nachhaltigen Familienpolitik versucht werden, den zahlenmäßigen Rückgang der Erwerbstätigen zu entschärfen. Eine solche Politik verfolgt daher die Steigerung der Geburtenrate, um der demographischen Entwicklung entgegenzuwirken und die Erhöhung der Frauenerwerbstätigenquote, um den zukünftigen Arbeits- bzw. Fachkräftemangel zu vermeiden oder zumindest abzumildern.

Die Erhöhung des Altenquotienten – und damit auch die des Rentnerquotienten – bedeutet, dass die Erwerbstätigen eine immer größer werdende Zahl von Personen unterstützen, die nicht mehr im Erwerbsprozess stehen. Aufgrund der Bevölkerungsschrumpfung wird das Arbeitsangebot sinken, wobei das Ausmaß des Rückgangs auch von den Erwerbsquoten der Frauen und älteren Beschäftigten beeinflusst wird. Eine Erhöhung der Erwerbsquoten kann den durch den demographischen Wandel induzierten Rückgang des Arbeitskräfteangebots zumindest teilweise abmildern und daher einen positiven Einfluss auf die Entwicklung des Sozialprodukts haben.

Geht man begründeterweise davon aus, dass das Humankapital der Menschen von großer Bedeutung für die Wachstumsdeterminante „Technischer Fortschritt“ ist, wirkt sich die Schrumpfung des Arbeitskräftepotenzials negativ auf dessen Quantität aus. Somit kommt der Qualität des Humankapitals eine Schlüsselfunktion zu. Auch ohne die häufig behauptete, aber bislang wenig bewiesene Annahme, dass die Innovationsfähigkeit mit zunehmenden Alter nachlässt, kann man von einer teilweise sinkenden Qualität des Humankapitals im Alter ausgehen, da ältere Arbeitnehmer seltener an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen als jüngere.

Dessen ungeachtet ist die Wirkungsrichtung des Einflusses der Bevölkerungsentwicklung auf den technischen Fortschritt – erhöhte Risikoaversion zum einen, aber zum anderen ein größerer Anreiz, in neue Technologien zu investieren, wenn die Arbeitskräfte knapp werden – eher unsicher. Daher bleibt als politisch zu beeinflussende Größe das Erwerbspersonenpotenzial, d. h. die Erhöhung

tenquotienten jeweils für sich genommen zu einer Beeinträchtigung des Sozialprodukts führen. Vgl. B. Rürup/S. Gruescu (Anm. 1), S. 45 ff.

der Anzahl der Erwerbstätigen (und ihres Humankapitals) in einer schrumpfenden Bevölkerung. Kurzfristig kann dies durch eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung geschehen, mittel- bis langfristig mit einer Erhöhung der Geburtenrate kombiniert werden. Zuwanderung kann im Übrigen allenfalls eine sehr begrenzte Lösung des Alterungsproblems bedeuten. Wie von den Vereinten Nationen in der Studie „Replacement Migration“ berechnet, würden die quantitativen Ausmaße der notwendigen Zuwanderung, um z. B. den Altenquotienten konstant zu halten, das politische Fassungsvermögen mit jährlich durchschnittlich 3,4 Millionen Zuwanderern bei weitem übersteigen.

Das Elterngeld als Instrument einer nachhaltigen Familienpolitik

Um die „Nachfrage nach Kindern“ und damit die Fertilitätsrate zu erhöhen, müssen die Opportunitätskosten von Kindern verringert werden. Der Leitgedanke einer nachhaltigen Familienpolitik besteht darin, den Einkommensverlust in der Familiengründungsphase abzumildern. An den Elternteil, der seine Erwerbstätigkeit unterbricht, um das Kind zu erziehen, wird daher für die Dauer von 12 Monaten, ein Elterngeld ausgezahlt, das – orientiert an der Ersatzrate des Arbeitslosengeldes (mit Kindern) – 67 Prozent des Nettolohns des/der Antragstellers/in vor der Geburt beträgt. Das heutige Erziehungsgeld entfällt.

Dieses einkommensorientierte, relativ hohe Elterngeld ist notwendig, um die Opportunitätskosten, die durch eine Erwerbsunterbrechung entstehen, niedrig zu halten. Fiskalische Zwänge erlauben es nicht, ein höheres Elterngeld zu zahlen. Für die vorgeschlagene Höhe von 67 Prozent hat das Fraunhofer-Institut Kosten in Höhe von 4,3 Milliarden Euro errechnet. Allerdings gilt auch, dass z. B. eine Auszahlung eines Elterngeldes in Höhe von 100 Prozent des Nettolohnes einer Absenkung der durch Erwerbsunterbrechung entstehenden Opportunitätskosten auf null entspräche. Dann würde man aber die Tatsache ausblenden, dass Kinder einen individuellen Nutzen für die Eltern stiften. Der „wahre“ Wert muss also für jedes Individuum unter 100 Prozent liegen.

Jedem Elternteil stehen jeweils bis zu drei Monate bezahlter Elternzeit zu, wobei diese Teile nicht übertragbar sind. Zusätzlich können weitere sechs bezahlte Monate Elternzeit frei zwischen Mutter und Vater aufgeteilt werden. Für das zweite und dritte Lebensjahr des Kindes kann eine unbezahlte Elternzeit genommen werden, für welche die heutigen Regelungen der Elternzeit bezüglich des Teilzeitarbeitsanspruches und der Wiederbeschäftigungsgarantie gelten.

Die Länge der Elternzeit stellt einen Kompromiss aus den Überlegungen hinsichtlich der Opportunitätskosten, der möglichst frühzeitigen Wiederbeschäftigung im Beruf, und aus Aspekten bezüglich der Gesundheit des Kindes und der Mutter dar. Im Modell ist die Betreuung des Kleinstkindes zu Hause durch einen Elternteil bis zur Vollendung des 14. Lebensmonates gesichert. In diesem Alter ist der Besuch einer Kinderbetreuungseinrichtung für viele Kinder in anderen Ländern bereits Normalität. Da medizinische Untersuchungen und Gesundheitsorganisationen aufzeigen, dass es für das Kind das Beste ist, die ersten sechs Monate voll gestillt zu werden, kann die Mutter genau dies tun.¹³

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. 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 Wiedereinstieg in den Beruf nach der Vollendung des zweiten Lebensjahres ihres Kindes zu ermöglichen. Längerfristig sollte aber darauf gezielt werden, die Erwerbsunterbrechung der Eltern, insbesondere der Mütter, relativ kurz zu halten, um der Entwertung des Humankapitals und damit einer Dequalifizierung entgegenzuwirken.

¹³ Vgl. Weltgesundheitsorganisation, Nutrition – Infant and young child, Genf 2004. Im Internet: www.who.int/child-adolescent-health/NUTRITION/infant_exclusive.htm (Stand: 24. 3. 2005).

Schlussbemerkung

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, weil:

erstens die Bevölkerungsschrumpfung und damit die Verringerung des Erwerbstätigenpotenzials negative Effekte auf das wirtschaftliche Wachstum hat;

zweitens Kinder – als zukünftige Erwerbstätige – positive externe Effekte für die Gesellschaft haben und

drittens 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.

Das Elterngeld wirkt nicht im luftleeren Raum. Damit es den gewünschten Erfolg hat, muss es mit eltern- und kindgerechter Infrastruktur in Form von guter und gut ausgebauter Kinderbetreuung und flexiblen, d.h. familienorientierten Arbeitszeiten unterstützt werden.

Hans Bertram · Wiebke Rösler ·
Nancy Ehlert

Zeit, Infrastruktur und Geld: Familienpolitik als Zukunfts- politik

Nachhaltige Familienpolitik begründet ihren Anspruch auf Gestaltung der Rahmenbedingungen familiären Lebens mit dem Grundsatz, zukünftigen Generationen die gleichen Chancen zur Gestaltung eigener Lebensvorstellungen und Ziele zu ermöglichen, wie das für die jetzt aktive Generation der Fall ist. Als Ziele einer nachhaltigen Familienpolitik nennt Bert Rürup die Sicherung einer ausreichenden Kinderzahl, um der Alterung der Gesellschaft vorzubeugen, und die Integration der Frauen in das Erwerbsleben, um einem antizipierten Mangel an Fachkräften entgegenwirken zu können.¹ Diese ökonomische Argumentation muss um einige demographische und familiensoziologische Argumente erweitert werden. Dies ist schon deshalb notwendig, weil die geringe Geburtenrate in Deutschland nicht allein durch hohe Kinderlosigkeit erklärt werden kann. Eine Aufgliederung der

Hans Bertram

Prof. Dr. phil. habil., geb. 1946; Professor an der Humboldt-Universität zu Berlin, Unter den Linden 6, 10099 Berlin.

hbertram@sowi.hu-berlin.de

Wiebke Rösler

Dipl.-Sowi. geb. 1979; DFG-Mitarbeiterin an der Humboldt-Universität zu Berlin.

wiebke.roesler@rz.hu-berlin.de

Nancy Ehlert

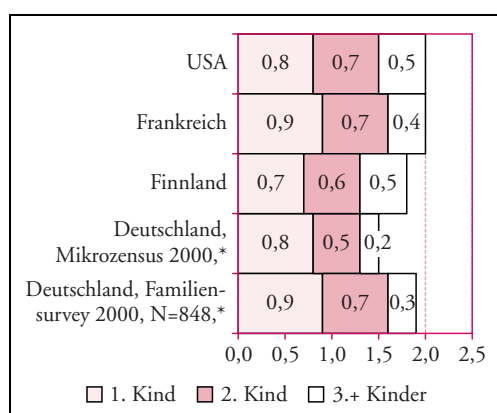
Dipl.-Sowi. geb. 1974; wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Humboldt-Universität zu Berlin.

nancy.ehlert@rz.hu-berlin.de

¹ Vgl. Bert Rürup/Sandra Gruescu, Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin 2003.

Geburtenrate in ihre Anteile an ersten, zweiten, dritten und vierten Kindern macht deutlich, dass der Geburtenrückgang in Deutschland wie in den USA und vielen europäischen Ländern das Ergebnis des Verschwindens der Mehrkinderfamilie ist. Aus der folgenden Graphik wird ersichtlich, dass sowohl in den USA als auch in Deutschland 80 von 100 Frauen ein erstes Kind bekommen, die Kinderlosigkeit beträgt 20 Prozent. Jedoch entscheiden sich in den USA auch 50 von 100 Frauen für dritte und weitere Kinder, in Deutschland treffen diese Entscheidung nur halb so viele Frauen, was sich deutlich in der Geburtenrate TFR (=Totale Fruchtbarkeitsrate) widerspiegelt (vgl. *Abbildung 1*).

Abbildung 1: Geburtenrate (TFR) der Länder nach Paritäten



Quelle: United Nations Population Division/Eurostat/eigene Berechnungen.
* Daten Geburtenrate der 40- bis 44-jährigen Frauen

Kinderwunsch

Diese Differenziertheit unterstreicht die Notwendigkeit nachhaltiger Familienpolitik, unterschiedliche Lebensvorstellungen und Planungen zur Familiengründung und -erweiterung zu unterstützen. Jedoch ist der Kinderwunsch keine statische Größe, sondern abhängig von Lebensumständen und Zukunftsvorstellungen. Die Hypothese, die Kinderlosigkeit sei Ergebnis gestiegener Opportunitätskosten und eine Senkung dieser Kosten führe automatisch zu einer Vergrößerung der Zahl der Frauen, die sich für Kinder entscheiden würden, entspricht der ökonomischen Argumentation zur Sicherung der Rente: Durch die Senkung der Kosten für die einzelne Arbeitsstunde wird eine Vergrößerung des Ar-

beitsangebots und damit eine Zunahme der Beitragszahler erhofft. Selbst wenn den Unternehmen zweckrationales Handeln hinsichtlich der Arbeitsangebote unterstellt wird, ist doch davon auszugehen, dass die Ausweitung des Arbeitsangebotes auch von den Zukunftserwartungen der Unternehmer abhängt.

Über die Zukunftserwartungen der jungen Erwachsenen sagt diese Theorie überhaupt nichts aus. Jedoch ist ohne eine Analyse und Begründung, warum die geänderten Opportunitätskosten die Zukunftserwartungen beeinflussen sollen, noch nicht einmal davon auszugehen, dass der bescheidene Effekt des Rückgangs der Kinderlosigkeit auf das niedrigere Niveau Frankreichs eintritt und dadurch eine Erhöhung der Geburtenrate um 0,1 Kinder auf durchschnittliche 1,5 Kinder pro Frau erwartet werden könnte.¹² Darüber hinaus führt eine solche Vergrößerung der Grundgesamtheit der Frauen, die sich für Kinder entscheiden, zu keiner Lösung des Strukturproblems der insgesamt zu kleinen deutschen Familien in Relation sowohl zu jenen in den USA wie zu jenen in den nordeuropäischen Ländern.

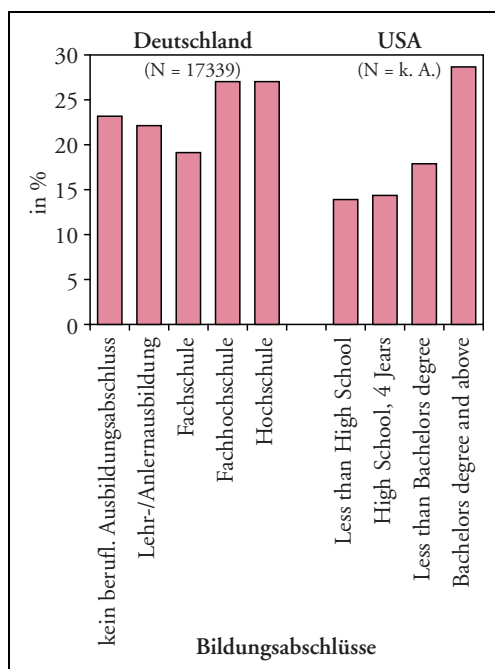
Folgt man nicht dieser Theorie, sondern den demographischen Analysen des US Bureau of Census zu den Ursachen der zunehmenden Kinderlosigkeit in den USA, wird deutlich, dass möglicherweise nicht die Opportunitätskosten das zentrale Problem sind, sondern ein Grundwiderspruch zwischen der Entwicklung des individuellen Humankapitals – gemeint ist das durch Bildung erworbene Leistungspotenzial eines Menschen – und der Entwicklung der Ressourcen für dieses Humankapital: Je mehr in die individuelle Bildung investiert wird, um so unwahrscheinlicher ist die Entscheidung für Kinder, insbesondere für mehrere Kinder. Nach den Zahlen des Mikrozensus, einer repräsentativen Erhebung durch das Bundesamt für Statistik, gilt das im Übrigen auch für Deutschland.

Bei genauerer Betrachtung der Kinderlosigkeit US-amerikanischer Frauen im Alter zwischen 40 und 44 Jahren und dem Vergleich mit Deutschland sind die Ausbildung

¹² Eigene Berechnungen auf der Basis Mikrozensus 2000, CTFR 40- bis 44-Jährige unter der Annahme, dass die ehemals Kinderlosen sich dem Geburtenverhalten der heutigen Mütter anpassen.

und die erreichte Berufsposition die beiden zentralen Faktoren für die individuelle Entscheidung, ohne Kinder zu leben: Hoch qualifizierte Amerikanerinnen, die das akademische Ausbildungssystem durchlaufen haben, weisen mit 27 bis 30 Prozent eine Quote von Kinderlosigkeit auf, die sich in dieser Altersgruppe von Deutschland (mit etwa 27 Prozent) nur geringfügig unterscheidet (Abbildung 2).

Abbildung 2: Kinderlosigkeit von 40- bis 44-jährigen Frauen in Deutschland und den USA nach dem Bildungsabschluss, im Jahr 1998



Quelle: Mikrozensus 1998, eigene Berechnungen/U.S. Census, Berechnungen von Amara Bachu, Trends in Primarital Childbearing: 1930–1994, Current Population Report, S. 23–197, U.S. Census Bureau, Washington D.C. 1999

Ähnliches gilt auch für die erreichte Berufsposition: Frauen in den höchsten Berufspositionen weisen auch die höchste Quote der Kinderlosigkeit auf, und zwar sowohl in den USA als auch in Deutschland.

Die Entwicklung persönlicher Bildungsvorstellungen und die Investitionen in das eigene Humankapital haben die Handlungsmöglichkeiten und Optionen im Lebensverlauf junger Erwachsener so ausgeweitet, dass sie zwischen unterschiedlichen Präferenzen

wählen können. Der deutsch-US-amerikanische Vergleich zeigt, dass sowohl die Ausbildung als auch die erreichte Berufsposition die beiden zentralen Faktoren für die individuelle Entscheidung sind, ohne Kinder zu leben. Eine hoch qualifizierte Ausbildung, beruflicher Erfolg und die Zugehörigkeit zur obersten Einkommensgruppe scheinen nur dann erreichbar zu sein, wenn die berufliche Karriere in den Vordergrund gerückt wird und andere Optionen im Leben wie etwa Kinder zu haben geringer gewichtet werden. Solche Berufspositionen sind in der Regel nur nach härtestem Wettbewerb zu erreichen und die Entscheidung für oder gegen Kinder wird getroffen, wenn man beruflich etabliert ist.

Partnerlos und elternabhängig

Die Entscheidung für ein Kind als Teil der eigenen Zukunft hängt außerdem ganz entscheidend davon ab, ob man diese Zukunft zusammen mit einem Partner gestalten kann. Kinderlosigkeit ist in Deutschland auch das Ergebnis von Partnerlosigkeit oder der antizipierten Unsicherheit der Partnerschaft.¹³ Die Ausdehnung der Bildungszeiten bei gleichzeitig weiter bestehender Verantwortlichkeit der Eltern für die ökonomische Existenzsicherung der Kinder bis zum Berufseintritt führt notwendigerweise dazu, dass eine gemeinsame Zukunft mit einem Partner und mit Kindern im Laufe dieser langen Bildungsphase zunehmend aus den Zukunftsoptionen der jungen Erwachsenen schwindet. Es ist plausibel nachvollziehbar, dass junge Erwachsene, die ökonomisch von ihren Eltern abhängig sind, teilweise noch bei ihnen wohnen und sich um ihre Qualifikationen kümmern, das Verhalten von Jugendlichen zeigen. Diese jungen Erwachsenen haben kaum die kurzfristige Aussicht, sich von den Eltern mit einem neuen Partner so abzugrenzen, dass sie unabhängig und selbständig eine Zukunft für sich und ihre Kinder planen können.

Das „Hotel Mama“, Realität insbesondere für die jungen Männer, von denen ein großer Teil erst jenseits des 27. Lebensjahres aus dem

¹³ Vgl. Jan Eckhard/Thomas Klein, Kinderwunsch, Kinderzahl und Kinderlosigkeit von Männern. Eine Sonderauswertung des Familiensurveys, Heidelberg 2004; Media-Forschung und -Service, Gründe für den Verzicht auf (weitere) Kinder. Mehr Kinder. Mehr Leben. Ergebnisse der forsa-Befragung 2004.

Elternhaus auszieht, ist auch einem Unterhaltsrecht geschuldet, das die gesamte Ausbildungsphase der Kinder in die Verantwortung der Eltern legt. Der deutsche Staat betont bei den jungen Erwachsenen die Elternrechte vor allem deswegen, weil er dadurch Kosten spart. Nicht die jungen Erwachsenen selbst erhalten direkte Unterstützung, sondern die Eltern. Dahinter steht eine Vorstellung von Subsidiarität, die davon ausgeht, dass verwandtschaftliche Beziehungen bei Unterstützung und Hilfe letztlich immer der staatlichen Unterstützung voranzugehen haben. Die Konsequenz ist, dass das ökonomische Erwachsenwerden weiterhin an den Berufseintritt gebunden bleibt – mit der Folge, dass bei einer Ausdehnung der Zeit für die Investition in das Humankapital im ersten Drittel des Lebens die Zeit für die Familiengründung schwindet. Daher ist es auch wenig überzeugend zu hoffen, dass die jungen Erwachsenen schon während der Ausbildung Kinder bekommen.

Der *Family Fertility Survey*¹⁴ von 1992 (jüngere Daten gibt es nicht) macht deutlich, dass das keine theoretischen Spekulationen sind, sondern empirische Fakten. Nach den Ergebnissen von Kathleen Kiernan geben 50 Prozent der befragten Frauen unter 26 in Deutschland an, keinen festen Partner zu haben, in Italien sind es sogar 60 Prozent, in Frankreich und in den nordeuropäischen Ländern jedoch nur 20 Prozent.¹⁵ Offenbar nehmen die jungen Erwachsenen in den Ländern, in denen die ökonomische Verantwortung ausschließlich bei den Eltern liegt, Rücksicht auf die Ressourcen ihrer Eltern und binden sich später als in jenen Ländern, die mehr auf die Selbständigkeit der jungen Erwachsenen setzen. Dabei darf zudem nicht

¹⁴ FFS ist die Abkürzung für Fertility and Family Surveys – ein 1988 initiiertes Projekt, das mit finanzieller Unterstützung des Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA) in den Mitgliedsländern der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UN/ECE) durchgeführt und vom Referat für Bevölkerungsfragen der UN/ECE (PAU) koordiniert wird. Gemäß der Aufgabenstellung der UN/ECE richtet sich das Interesse dabei besonders auf die Situation der zentral- und osteuropäischen Länder, die sich im volkswirtschaftlichen Übergang befinden.

¹⁵ Vgl. Kathleen Kiernan, *European Perspectives on Union Formation*, in: Linda Waite/Christine Bachrach/Michelle Hindin/Elizabeth Thomson/Arland Thornton (Hrsg.), *The Ties That Bind. Perspectives on Marriage and Cohabitation*, New York 2000.

vergessen werden, dass die ökonomische Selbständigkeit einer Familie in der Regel auf zwei Einkommen basiert. Nicht nur der junge Mann, sondern auch die junge Frau muss zunächst eine eigene ökonomische Basis haben, um eine gemeinsame Zukunft planen zu können.

Frankreich und Finnland

Die Familienpolitik in Deutschland hat sich nicht mit der Frage auseinander gesetzt, welche Bedeutung Selbständigkeit und Unabhängigkeit von den Eltern für die Paarbildung und die gemeinsame Zukunftsplanung von jungen Erwachsenen haben. Während in Deutschland die berufliche Selbständigkeit das einzige Kriterium für den unabhängigen Erwachsenen ist, wird in Frankreich auch die Entscheidung für ein Kind als Kriterium von Selbständigkeit und Ablösung vom Elternhaus interpretiert. Wenn sich beispielsweise in Frankreich junge Erwachsene für Kinder entscheiden, jedoch keinen Arbeitsplatz haben, tritt hier die Familienkasse ein. Die Zahlung von Wiedereingliederungshilfen an Arbeitslose, die unter 25 Jahren sind, hängt davon ab, ob diese Kinder haben oder nicht.¹⁶ Das französische System sieht die Kinder so lange in der ökonomischen Verantwortung ihrer Eltern, bis sie sich in ihrer eigenen Zukunftsplanung selbst für Kinder entscheiden. Man mag dies auch als eine Art Zwang interpretieren, aber aus französischer Sicht sind solche Maßnahmen neutral gegenüber den persönlichen Entscheidungen.

Helena Laaksonen hat den Übergang in das Erwachsenenalter in Finnland und Deutschland miteinander verglichen.¹⁷ Sie kommt zu dem Urteil, dass Deutschland vor allem der Familie, das heißt den Eltern hilft; die jungen Erwachsenen hingegen bekommen staatliche Unterstützung nicht als Individuen, sondern

¹⁶ Vgl. Gerhard Deter, *Französische Familienpolitik. Funktion und Arbeitsweise der Caisse Familiale in Frankreich*, in: Konrad-Adenauer-Stiftung „Auslandsinformationen“, 7 (2003), S. 76–126. *Anmerkung der Redaktion*: Zu den Familienkassen siehe auch den Beitrag von C. Katharina Spieß und Katharina Wrohlich in dieser Ausgabe.

¹⁷ Vgl. Helena Laaksonen, *Young Adults in changing Welfare States. Prolonged Transitions and Delayed Entries for Under-30s in Finland, Sweden and Germany in the '90s*. Arbeitspapiere – Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, 12, 2000.

nur als Mitglieder der Herkunftsfamilie. Auch wenn die nordeuropäischen Länder ähnlich wie Deutschland die soziale Bürgerschaft im Wesentlichen mit der Integration in den Arbeitsmarkt verknüpfen, sind ihre Leistungen viel stärker individuell auf die jungen Erwachsenen konzentriert und nicht als Unterstützung für *die Eltern* dieser jungen Erwachsenen gedacht. In Finnland beträgt das Höchstalter für den Bezug von Kindergeld 17 Jahre: Vor dem Gesetz endet die elterliche Fürsorge für ihre Kinder mit deren 18. Geburtstag. Doch wenn die Kinder studieren, sind die Eltern weiter mit für sie verantwortlich. Studenten bekommen eine Unterstützung als Teildarlehen; bei den Mitteln wird das eigene Einkommen geprüft und sie sind zeitlich limitiert. Die Unterstützung wird reduziert, wenn man mit 20 Jahren noch zu Hause wohnt. Das Wohngeld zielt besonders auf junge Haushalte mit 18- bis 28-Jährigen und auf Studenten ab. Die Arbeitslosenhilfe verringert sich für Personen, die noch im elterlichen Haushalt wohnen, und ist durch das Einkommen der Ehegatten limitiert. Die Sozialhilfe ist wie in Deutschland ein subjektives Recht, das abhängig von Einkommen und Vermögen berechnet wird, es werden aber nur die Mittel der Haushaltsmitglieder geprüft.

Der Unterschied des finnischen und französischen Systems zu dem in Deutschland liegt in der Tatsache, dass junge Erwachsene im System der sozialen Sicherung nicht allein als Kinder ihrer Eltern interpretiert werden und insofern Stipendien, Unterstützung für die Wohnung und andere Sozialleistungen nicht immer an das Einkommen und die finanzielle Leistungsfähigkeit der Eltern gekoppelt werden, sondern im Grundsatz die Option erkennbar ist, jungen Erwachsenen so früh wie möglich die Chance zu geben, auf eigenen Füßen zu stehen.

Präferenzmodelle

Junge Erwachsene stellen jedoch keine in sich homogene Gruppe dar, und auch die Motive und Einstellungen von jungen Frauen unterscheiden sich deutlich von jenen junger Männer: Weibliche und männliche Lebensentwürfe sind verschieden. Schon Elisabeth Pfeil hat 1961 versucht, Mütter entsprechend ihren unterschiedlichen Motiven und Orientierungen für Beruf und Familie in verschiedene Grup-

pen einzuteilen, um zu verdeutlichen, dass es weder die einheitlich berufsorientierte Frau noch die einheitlich familienorientierte Hausfrau und Mutter gebe, sondern aufgrund individueller Lebensentscheidungen und Lebenserfahrungen höchst unterschiedliche Entscheidungen für ganz ausdifferenzierte Lebensmodelle.¹⁸ Dieser Versuch, auf der Basis unterschiedlicher Werte und Einstellungen die Präferenzen von Frauen zu untersuchen, wurde damals kaum zur Kenntnis genommen, weil die Vorstellung von der „guten Mutter“ als derjenigen, die sich nur um ihre Kinder kümmert, so dominant war, dass vorsichtige Differenzierungen dieses Modells keine Chancen hatten.

Politische Maßnahmen können jedoch nur dann eine Wirkung erzielen, wenn auch die Vielfalt weiblicher Lebensentwürfe berücksichtigt wird. Wir folgen im Wesentlichen Catherine Hakim von der London School of Economics, die fordert: „Fragt die Frauen“.¹⁹ Die Berücksichtigung von Präferenzen und Einstellungen ergibt differenzierte Lebensentwürfe. Hakim unterscheidet drei Lebensstile: ausschließlich berufsorientierte Frauen, familien- und haushaltsorientierte Frauen sowie „adaptive“ Frauen, welche die Vereinbarkeit der beiden Lebenswelten Familie und Beruf wünschen.

Mit Hilfe von Daten des Familiensurveys lassen sich im Wesentlichen drei unterschiedliche Präferenzen hinsichtlich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf feststellen,¹⁰ wie Hakim sie auch für England und Spanien darstellen konnte. Den größten Anteil mit 60 Prozent 1995 und 65 Prozent 2000 bildet die Gruppe der Frauen, die eine adaptive Lebensweise bevorzugen. Diese Frauen wollen im Grunde das Beste aus beiden Welten: Sie versuchen, Teilzeit zu arbeiten und zudem Ar-

¹⁸ Vgl. Elisabeth Pfeil, Die Berufstätigkeit von Müttern. Eine empirisch-soziologische Erhebung an 900 Müttern aus vollständigen Familien, Tübingen 1961.

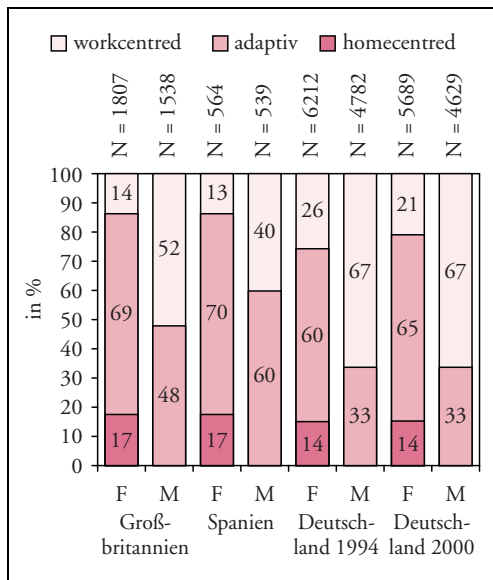
¹⁹ Catherine Hakim, Work-Lifestyle Choices in the 21st Century. Preference Theory, Oxford 2000.

¹⁰ Vgl. Hans Bertram (Hrsg.), Die Familie in Westdeutschland. Stabilität und Wandel familialer Lebensformen, DJI Familiensurvey 1, Opladen 1991; ders. (Hrsg.), Das Individuum und seine Familie. Lebensformen, Familienbeziehungen und Lebensereignisse im Erwachsenenalter, DJI Familien-Survey 4, Opladen 1995; Walter Bien/Richard Rathgeber, Die Familie in der Sozialberichterstattung. Ein europäischer Vergleich, DJI Familiensurvey 8, Opladen 2000.

beitszeit und Familienzeit so zu kombinieren, dass sich ihre Familienwerte und die Beziehungen zu ihren Kindern und anderen nahe stehenden Personen mit ihrer beruflichen Arbeit optimal vereinbaren lassen.

Die zweitgrößte Gruppe der berufsorientierten Frauen ist zwischen 1995 und 2000 von 26 auf 21 Prozent etwas zurückgegangen. Das ist im Wesentlichen auf die Entwicklung in Ostdeutschland zurückzuführen, wo das adaptive Modell deutlich an Bedeutung gewonnen hat. Ausschließlich berufsorientierte Frauen stellen damit trotz des gestiegenen Bildungsniveaus und der Integration der Frauen in professionelle Berufe auch heute noch eine Minderheit dar. Genau genommen ist der Ausdruck „berufsorientiert“ unkorrekt, da der Lebensschwerpunkt dieser Frauen (und auch vieler Männer) lediglich ein anderer ist als Mutterschaft und Familienleben und daher auch Frauen, die ihren Lebenssinn im Sport, in der Politik oder in der Kunst sehen, in diese Gruppe fallen. Wenn diese Frauen Kinder bekommen, ändern sie auf keinen Fall ihre Prioritäten, sie organisieren die Kinderbetreuung dann größtenteils außer Haus.

Abbildung 3: Die Verteilung der Arbeitstypen für Männer und Frauen in Großbritannien, Spanien und Deutschland



Quelle: Daten für GB und Spanien: Catherine Hakim, *Models of the Family in Modern Societies. Ideals and Realities*, Ashgate 2003; Daten für Deutschland: DJI Familiensurveys 1994 und 2000, eigene Berechnungen.

Als *home-centred* bezeichnet Hakim Frauen, die sich für ein privates, familiäres Leben außerhalb der Öffentlichkeit und der beruflichen Sphäre entscheiden. Nach den Daten des Familiensurveys haben 14 Prozent der Frauen in Deutschland diese Präferenz, während diese Orientierung bei Männern faktisch nicht vorkommt. Auch dieser Lebensstil ist in allen sozialen Schichten anzutreffen. Familien- bzw. haushaltsorientierte Frauen vermeiden es, außerhalb der Familie zu arbeiten, solange keine finanziellen Probleme auftreten. Sie investieren jedoch nicht unbedingt weniger in ihre Qualifikationen und nutzen das Bildungssystem auch als Heiratsmarkt. Bei dieser Gruppe von Frauen spielen nicht nur die Kinder in der Lebensplanung eine große Rolle, sondern auch der Haushalt als Teil der eigenen Lebens- und Zukunftsgestaltung.

Vollzeit, Teilzeit, Hausfrau

Beim Vergleich dieser Präferenzmodelle mit dem tatsächlichen Verhalten zeigen sich deutliche Diskrepanzen. Daten des Mikrozensus ergeben, dass in Deutschland weniger Frauen in Teilzeit und mehr Frauen in Vollzeit bzw. als Hausfrau beschäftigt sind, als es das Präferenzmodell vermuten lässt.¹¹ Wir haben bei unserer Analyse nur Frauen mit Kindern unter 15 Jahren betrachtet. Es zeigt sich, dass der gewählte Arbeitstyp stark variiert in Abhängigkeit vom höchsten erreichten Schulabschluss, vom Einkommen sowie vom Lebensalter und der Anzahl der Kinder. So sind Frauen mit Hochschulreife deutlich häufiger Vollzeit beschäftigt und seltener Hausfrau als Frauen mit Hauptschulabschluss. Mit steigenden Pro-Kopf-Familien-Nettoeinkommen sinkt der Anteil der Hausfrauen. Das Alter der Kinder ist insofern bedeutsam, als dass Frauen mit Kindern unter drei Jahren doppelt so häufig zu Hause sind wie Frauen mit Kindern im Schulalter zwischen sechs und 15 Jahren. Die jeweilige Veränderung zwischen den drei Präferenzen, der Abnahme der Bedeutung der Hausfrauenrolle, vollzieht sich immer in Richtung auf eine Teilzeit-, nicht aber eine Vollzeittätigkeit. Mit zunehmender Kinderzahl steigt der Anteil der „home-centred“-Frauen erwartungsgemäß deutlich an.

¹¹ Eigene Berechnungen auf Basis des Mikrozensus 2000.

Diese Ergebnisse stimmen recht genau mit Befunden aus Großbritannien überein. Denn auch in den Untersuchungen von Catherine Hakim präferierte die größte Gruppe,¹² nämlich etwa 60 Prozent der befragten Mütter, ein Modell, das ihnen die Gestaltung ihrer Erwerbstätigkeit in Abhängigkeit vom Lebensalter der Kinder ermöglichte. Die subjektiven Entscheidungen für unterschiedliche Lebensstile müssen von Staat und Gesellschaft akzeptiert werden. Eine nachhaltige Familienpolitik, die in ihrer Grundstruktur nicht auf diese unterschiedlichen Präferenzen mit unterschiedlichen Optionen reagiert, wird bestimmte Gruppen von Frauen und Müttern nicht erreichen. Die Reaktionen der verschiedenen Frauen auf familienpolitische Maßnahmen fallen entsprechend ihrer Präferenzen sehr unterschiedlich aus. Während berufsorientierte Frauen empfänglich für alle Maßnahmen sind, die ihre beruflichen Orientierungen und Entfaltungsmöglichkeiten unterstützen, profitieren familien- und haushaltsorientierte Frauen von Familien- und Sozialpolitiken. Die „adaptiven“ Frauen sind offen für alle Formen von Zeit- und Infrastrukturpolitik, die ihnen helfen, die beiden Lebensbereiche Familie und Erwerbstätigkeit besser miteinander zu vereinbaren. Auch sind sie ein besonderer Adressat für eine Politik, welche die Benachteiligungen, die sich aus solchen adaptiven Lebensentwürfen ergeben, aufhebt oder doch zumindest mindert. Nur ein intelligenter Mix aus Zeitoptionen, Infrastrukturangeboten und Geldtransfers kann diesen unterschiedlichen Lebensentwürfen gerecht werden.

Henriette Engelhardt, Tomas Kögel und Alexia Prskawetz weisen ganz im Sinne der hier formulierten Perspektive einer nachhaltigen Familienpolitik darauf hin, dass in den Ländern, in denen die Präferenzen und Lebensvorstellungen der betroffenen Frauen und Männer Teil der Familienpolitik geworden sind, auch die Inkompatibilitäten zwischen den beruflichen Anforderungen und den familiären Verpflichtungen geringer geworden sind.¹³

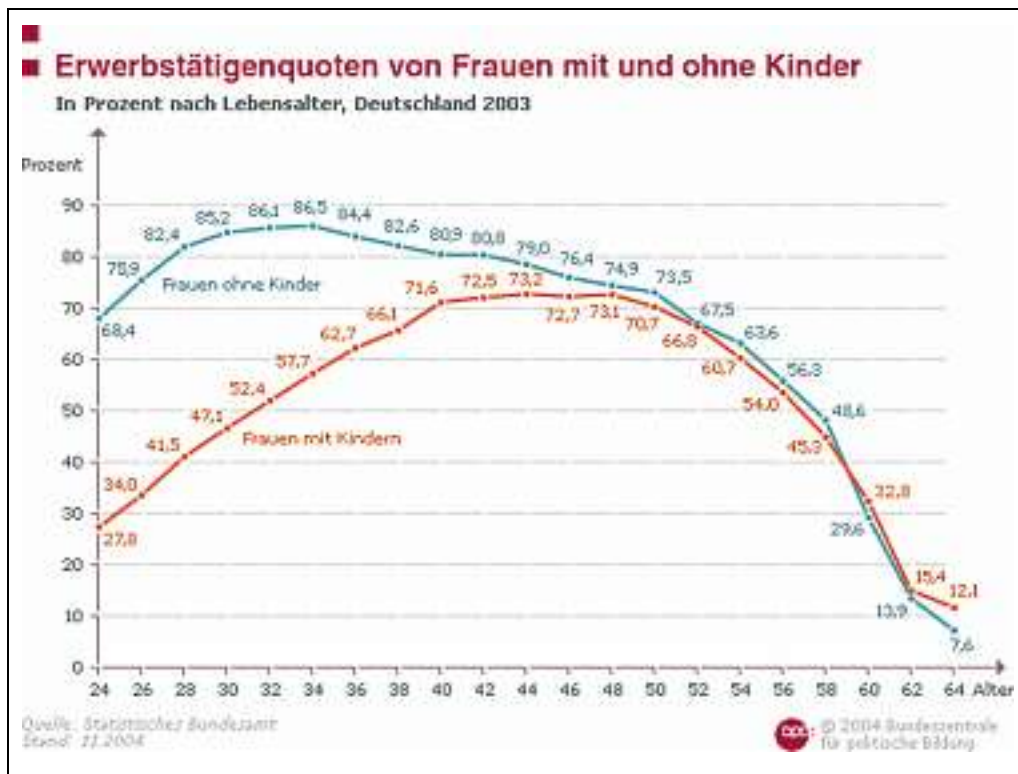
¹² Vgl. Catherine Hakim, *Models of the Family in Modern Societies. Ideals and Realities*, Ashgate 2003.

¹³ Vgl. Henriette Engelhardt/Tomas Kögel/Alexia Prskawetz, *Fertility and women's employment reconsidered: a macro-level time series analysis for developed countries, 1960–2000*, in: *Population Studies*, 58 (2004) 1, S. 109–200.

Es stellt sich auch die Frage, ob man nicht auf Dauer die Aufgaben von Frauenbeauftragten zu Elternbeauftragten erweitert und so betriebs- und aufgabenspezifisch auch Lösungen erarbeitet, die dazu geeignet sind, die antizipierten Nachteile zu vermindern. Das kann Unterstützung bei der Karriereplanung sein oder auch die Verbesserung der Kinderbetreuung, das kann die Flexibilisierung der Arbeitszeitorganisation sein oder die Hilfe bei der Jobsuche für den Partner bei erwarteter Mobilität – dies alles ist im Wesentlichen eine betriebliche Angelegenheit des Personalmanagements. Erst wenn das Gefühl entsteht, dass Kinder kein Nachteil in der eigenen Lebensplanung sind, wird die Entscheidung für Kinder getroffen werden. Da der Staat aber gerade bei den Hoch- und Höchstqualifizierten das Ausbildungsmonopol hat, ist er in diesem Fall besonders gefordert. Man kann die deutschen Universitäten daraufhin untersuchen, was sie für die Vereinbarkeit von Studium und Familiengründung oder für eine familienfreundliche Karriereplanung ihrer Nachwuchswissenschaftler tun.

Es ließe sich natürlich auch die These vertreten, dass solche Präferenzen, wenn sie in der Familienpolitik berücksichtigt werden, zwar den unterschiedlichen Lebensvorstellungen von Frauen gerecht werden, aber im Sinne einer nachhaltigen Familienpolitik keine Effekte zu erwarten sind, weil beispielsweise die Entscheidung für ein Kind oder aber für mehrere Kinder weder von dem tatsächlichen Arbeitsmarktverhalten noch von diesen Präferenzen abhängig ist. Das ist aber nicht der Fall. Vergleicht man die realisierte Kinderzahl der voll erwerbstätigen Frauen mit der von Frauen in Teilzeit und der von nicht erwerbstätigen Frauen auf der Basis des Mikrozensus, so bestätigen sich Hakims Annahmen: Frauen mit einer adaptiven Lebenskonzeption realisieren ähnlich wie Hausfrauen eine höhere Kinderzahl als voll erwerbstätige Frauen. Die in Vollzeit erwerbstätigen Frauen haben eine Geburtenrate von 0,9 Kindern pro Frau und die Kinderlosigkeit ist mit 48 Prozent extrem hoch. Von den in Teilzeit oder nicht erwerbstätigen Frauen sind hingegen nur zwischen 15 und 20 Prozent kinderlos, ihre Geburtenrate beträgt rund 1,6 Kinder pro Frau.¹⁴

¹⁴ Eigene Berechnungen auf Basis des Mikrozensus 2000, N = 18 128.



Grafik von der Redaktion eingefügt.

Die internationale Diskussion zur Frage des Einflusses der Erwerbstätigkeit auf die Geburtenentwicklung ist für Deutschland eindeutig zu beantworten: Unter den gegenwärtigen Bedingungen führt Vollerwerbstätigkeit in der Regel zu weniger Kindern. Das gilt im Übrigen auch für Großbritannien.¹⁵ Die Geburtenrate der heute 40- bis 44-jährigen Frauen wäre um 0,1 Kinder pro Frau höher, wenn diese entsprechend ihren Präferenzen häufiger das adaptive Modell verwirklicht hätten.¹⁶ Wir müssen jedoch auch davon ausgehen, dass es auf Dauer einen signifikanten Anteil von jungen Männern und Frauen geben wird, die sich nicht für Kinder entscheiden, weil sie als „Berufsmenschen“ andere Lebensziele für nicht so wichtig erachten. Zur Reduktion der Kinderlosigkeit auf das Niveau von Frankreich benötigen wir also Modelle, die adaptive Lebensstile ebenso ermöglichen wie die Realisierung von Kinderwünschen bei voll erwerbstätigen Frauen, wie aber auch die gesellschaftliche Akzeptanz

¹⁵ Vgl. C. Hakim (Anm. 12).

¹⁶ Eigene Berechnungen auf Basis des Mikrozensus 2000.

der Frauen und Mütter, die ihren Lebenssinn in der Familie und im Haushalt finden.

Szenarien der Geburtenentwicklung

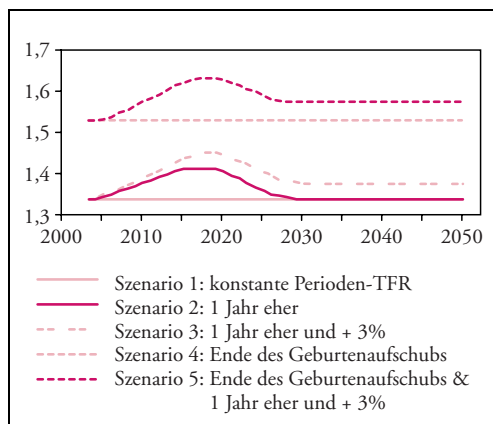
Weil wir die zukünftigen Lebensvorstellungen und Entscheidungsgrundlagen junger Erwachsener für Kinder nicht kennen können und anders als bei wirtschaftswissenschaftlichen Prognosen auch kaum Aussagen über die Rationalität solcher personaler Entscheidungen zur Grundlage machen können, ist eine Kalkulation unterschiedlicher Geburtenraten auf der Basis unterschiedlicher Annahmen, die sich aus der bisherigen Argumentation ergeben, notwendigerweise spekulativ. Wir haben verschiedene Szenarien berechnet, um deutlich zu machen, dass eine Familienpolitik, die nicht versucht, unterschiedliche Maßnahmen zu kombinieren, mit einiger Wahrscheinlichkeit nur einen sehr begrenzten Effekt auf die Geburtenentwicklung haben kann. Hingegen vermuten wir, wenn auch mit der gebotenen Vorsicht, dass ein „Policy Mix“ aus unterschiedlichen Strategien erfolgreicher sein wird.

So hätte ein Vorziehen der Geburten um ein Jahr durchaus Effekte auf die Entwicklung der Geburtenrate (TFR) und ließe sie im Jahr 2017 auf 1,43 Kinder pro Frau anwachsen. Ab 2037 würde sich die Geburtenrate jedoch wieder bei 1,34 Kindern pro Frau einpendeln, da die Frauen in der Summe die Zahl ihrer Kinder nicht vergrößern (Szenario 2). Berechnungen von Hans-Peter Kohler ergeben jedoch, dass ein Vorziehen des Geburtenalters die Geburtenrate des jeweiligen Altersjahrgangs um drei Prozent anhebt (Szenario 3).¹⁷ Im vierten Szenario nehmen wir an, dass das Aufschieben der Geburten sofort beendet würde. Bevölkerungswissenschaftler sprechen hier vom so genannten „Tempoeffekt“, der die Geburtenziffern in ganz Europa negativ beeinflusst. Das durchschnittliche Alter der deutschen Mütter bei Geburt ihrer Kinder verschob sich zwischen den Jahren 2001 bis 2003 jährlich um 0,1 Jahre (2001: 29,7 Jahre; 2002: 29,8 Jahre; 2003: 29,9 Jahre). Wir folgen den Annahmen von Wolfgang Lutz u. a., nach deren Berechnungen eine Erhöhung des Durchschnittsalters bei der Geburt um 0,1 Jahre die Geburtenrate um 0,19 Kinder senkt. Folglich berechnen wir

einem sofortigen Ende. Das fünfte Szenario verbildlicht den Verlauf der TFR unter der Annahme eines sofortigen Stopps des Geburtenaufschubs sowie eines schrittweisen Vorziehens des Alters von Müttern bei Geburt ihrer Kinder um ein Jahr und einer dadurch ausgelösten höheren Kohortenfertilität (Geburtenrate eines Jahrgangs) von 3 Prozent. Dieses „Top-Szenario“ würde zu einem Anstieg der Geburtenrate auf 1,64 Kinder pro Frau im Jahr 2017 und ab 2037 zu einer konstanten Geburtenrate von 1,57 Kindern pro Frau führen.

Jedoch gehen wir nicht davon aus, dass durch familienpolitische Maßnahmen eine Kumulation aller Effekte erreicht werden kann. Es ist völlig unrealistisch anzunehmen, dass eine geringere Kinderlosigkeit, mehr Mehrkinderfamilien, mehr Teilzeit arbeitende Frauen und eine frühere Geburt der Kinder dazu führen, dass die einzelnen recht geringen Effekte von 0,1 bis 0,2 sich auf Dauer addieren und die Geburtenrate auf über 2 erhöhen. Wir haben diese Szenarien durchgerechnet, um deutlich zu machen, dass eine Familienpolitik, die sich nur auf eine Maßnahme konzentriert, nur sehr geringe Effekte hervorrufen kann, während eine integrative Konzeption möglicherweise doch dazu beitragen kann, dass sich Deutschland wieder dem europäischen Durchschnitt annähert.

Abbildung 4: TFR unter Zeit-Szenario



Quelle: Daten für 2003: Statistisches Bundesamt, Altersspezifische Geburtenziffern 2003, Altersjahrmethode/eigene Berechnungen.

eine Zunahme der TFR um 0,19, das Aufschieben der Geburten in Deutschland käme zu

¹⁷ Zit. nach Wolfgang Lutz/Vegard Skirbekk, How would „tempo policies“ work? Exploring the Effect of School Reforms on period fertility in Europe, European Demography Research Papers, Vienna Institut of Demography of the Austrian Academy of Sciences, Wien 2004.

Das gesellschaftliche Interesse an einer solchen Politik sollte aber nicht damit begründet werden, dass nur auf diese Weise unsere Alterssicherungssysteme auf Dauer gesichert werden können. Vielmehr liegt das gesellschaftliche Interesse an einer nachhaltigen Familienpolitik, die sich auch mit Fragen der Geburtenentwicklung befasst, gerade darin, dass Gesellschaften ohne Kinder nicht zukunftsfähig sind. Ohne Kinder reduziert sich die Zukunftsperspektive einer Gesellschaft auf 30 bis 40 Jahre, nämlich auf die Lebenszeit der aktiven Bevölkerung. In dieser Zukunftsfähigkeit treffen sich gesellschaftliche Interessen und die Interessen von Paaren, die ihre eigene individuelle Zukunft mit Kindern gestalten wollen.

„Ask the women!“

Die Entscheidung darüber, ob die unterschiedlichen Präferenzen für Lebensführungen von Frauen auch gesellschaftlich berücksichtigt werden, ist letztlich eine Frage der politischen Diskussion. Unter der Perspektive einer nach-

haltigen Familienpolitik gibt es aber eine ganze Reihe von Gründen und auch Strategien, die dafür sprechen, die Formel von Hakim – „Fragt die Frauen!“ – auch politisch ernst zu nehmen. Denn man kann davon ausgehen, dass junge Erwachsene, die sich auf der Basis persönlicher Motive und gemeinsamer Zukunftsvorstellungen mit ihrem Partner für eine selbst verantwortliche Elternschaft entscheiden, diese von ihnen übernommene Verantwortung für Kinder dann am besten realisieren können, wenn sie die Lebensvorstellungen, die sie sich hinsichtlich ihrer privaten Lebensführung und Elternschaft gemacht haben, auch umsetzen können. Aus einer politischen Perspektive heißt das allerdings, dass Staat und Gesellschaft im Sinne einer nachhaltigen Familienpolitik zumindest versuchen, die Rahmenbedingungen so zu verbessern, dass solche individuellen Optionen auch umgesetzt werden können. Die Legitimation für entsprechende politische Maßnahmen liegt aus unserer Sicht nicht darin, Geburtenraten in die eine oder andere Richtung zu beeinflussen.

Mix aus Zeitpolitik, Geldtransfers und Infrastruktur

Ohne Frage hat eine solche nachhaltige Familienpolitik nur dann eine Chance, diese Rahmenbedingungen zu schaffen, wenn die verschiedenen Instrumente familienpolitischen Handelns die unterschiedlichen Präferenzen reflektieren. Wir haben schon weiter oben darauf hingewiesen, dass insbesondere die Zeitpolitik, welche sowohl die Organisation von Lebensverläufen wie auch der täglichen Arbeitszeit betrifft, als eine gemeinsame Aufgabe von Regierung, Arbeitgebern und Gewerkschaften anzusehen ist. So lässt sich sicherstellen, dass solche – insbesondere adaptiven – Lebensmodelle gelebt werden können und dabei nicht zu beruflichen Nachteilen im Lebensverlauf führen, weil die Arbeitswelt an dem männlichen Normallebensentwurf festhält.

Wir sind auch der Meinung, dass die Einführung eines Elterngeldes als Lohnersatz sowohl das Modell der Vollerwerbstätigkeit wie aber auch das Modell der adaptiven Lebensführung positiv unterstützen kann. Denn in einem Modell des Elterngeldes als Lohnersatz wird deutlich gemacht, dass die Entscheidung, sich für eine bestimmte Zeit verantwortlich um das eigene Kind zu kümmern,

aus gesellschaftlicher Sicht genauso wichtig ist wie der Beruf, der gerade ausgeübt wird. Ein solches Elterngeld macht aber auch deutlich, dass diejenigen, die eine persönliche Verantwortung für ihre Kinder übernehmen, deswegen nicht auf ihre eigene ökonomische Selbständigkeit verzichten müssen. Private Verantwortung für die Kinder in unserer Gesellschaft heißt nicht, sich nun in die ökonomische Abhängigkeit vom Partner zu begeben, nur weil die Frau einen anderen Lebensentwurf als den männlichen präferiert und lebt. Dass die nordeuropäischen Staaten, die das Elterngeld eingeführt haben, auf diese Weise auch das Problem der Kinderarmut viel besser lösen als Deutschland, sei nur am Rande vermerkt, denn bei der Zahlung eines Elterngeldes ist die Hilfe zum Lebensunterhalt keine wirkliche Option der Lebensgestaltung.

Wenn es darüber hinaus gelingt, dass Kommunen und Betriebe Kinderbetreuungseinrichtungen und Infrastruktur für Kinder so entwickeln und gleichzeitig auch die betriebliche Alltagsorganisation so strukturieren, dass die Lebensbedürfnisse von Kindern und die Lebensvorstellungen der Eltern hier Unterstützung finden, dann kann erwartet werden, dass voll erwerbstätige und adaptive Lebensmodelle realisiert werden können.



Grafik von der Redaktion eingefügt.

Der ökonomische Charme der Familie

Wie geht's der Familie? Diese Frage beantworten wir im privaten Bereich in der Regel mit „gut“. Zögerlich ist unsere Antwort, wenn wir auf die Gesamtheit angesprochen werden. Wir agieren verhalten, weil pessimistische Diskurse über Lasten, Zerfall und Bindungsschwächen seit langem die öffentliche Meinung prägen. Die Statistik scheint den Skeptikern Recht zu geben,

Malte Ristau
geb. 1952; leitet die Abteilung Familienpolitik/Wohlfahrtspflege/Bürgerschaftliches Engagement im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin.
Konstanzer Str. 57, 10707 Berlin.
Malte.Ristau@bmfjsfj.bund.de

von den Scheidungsziffern bis zu den Armutsquoten. Negative Phänomene sind nicht klein zu reden oder gar zu leugnen: Deutschland ist nicht familienfreundlich. Unsere Gesellschaft leistet sich seit Jahrzehnten keine wirkungsvolle Familienpolitik. Dazu trägt entscheidend eine bemerkenswerte Ignoranz der Eliten bei, insbesondere in Wirtschaft und Medien.

Dessen ungeachtet gibt es keine Beliebigkeit der Lebensformen oder eine Abkehr von der Familie. Selbst wenn wir ein überholtes Bild von Familie anlegen und als „Familie“ lediglich erziehende Eltern mit Kindern definieren, hat sich die absolute Zahl in den vergangenen 40 Jahren kaum verringert. Der Familienbegriff der Bevölkerung hat sich erweitert, einbezogen werden heute (Groß-)Eltern, Schwiegereltern, Geschwister und Enkel. Demoskopische Befunde bestätigen die Thesen des Soziologen Hans Bertram, der vor einigen Jahren die Entwicklung auf den Begriff der „multilokalen Mehrgenerationenfamilie“ gebracht hat.¹ Der demographische Zuschnitt hat sich verändert und die zugrunde liegenden Trends halten an: Es gibt heute weniger Kinder und damit weniger Paarbeziehungen, mithin gibt es wesentlich mehr Ältere, darun-

ter viele verwitwete Frauen. Das ist auch eine wesentliche Ursache für die Zunahme der Singlehaushalte.

Die mit Abstand häufigste Lebensform ist die traditionelle Familie – anders als früher mehrheitlich versehen mit neuen Leitbildern, was Geschlechter- und Kinderrollen betrifft. Die Einsicht in die Stabilität der Familie deckt sich mit dem, was wir über die Wünsche der Menschen wissen. Die Bindungslosigkeit hat in den vergangenen Jahren nicht zugenommen. Eine repräsentative Jugendstudie belegte im Februar 2005 einmal mehr, dass bei den 13- bis 22-Jährigen die eigene Familie (neben den Freunden) oberste Priorität hat. Diese Aussage gilt auch für die Erwachsenen beiderlei Geschlechts; „am wichtigsten“ ist ihnen die Familie, weit vor dem Beruf und anderen Bereichen. Der Trend zu einer positiven Bewertung nimmt bei allen Altersgruppen auf hohem Niveau zu. Mehr als je zuvor sind die Befragten mit der eigenen Familie zufrieden, nie gab es ein besseres Klima zwischen den Generationen. In den über Jahrzehnte laufenden Datensätzen im Allensbacher Archiv sind dafür auch gute Gründe zu finden: Die Familie bietet als zuverlässigstes soziales Netz deutlichen Rückhalt, materiell wie immateriell.² Wie passen diese Wahrnehmungen der Subjekte zu den unterstellten traurigen Lebenswelten? Tatsächlich sind auch die realen Verhältnisse – für manche überraschend – vergleichsweise gut.³

Mehr Kinder als in den anderen Phasen seit Ende des 19. Jahrhunderts leben bei beiden leiblichen Eltern bis zu ihrem 18. Geburtstag. Diese Eltern verbringen darüber hinaus mehr Zeit mit ihren Kindern als jene früherer Altersjahrgangsgruppen. Ebenfalls gab es in Deutschland nie zuvor so viele Ehen, die bereits vierzig Jahre und länger halten. Die Scheidungen treffen mehrheitlich Paare ohne

¹ Hans Bertram, Familien leben, Gütersloh 1997.

² Vgl. FamilienAnalyse 2002 sowie 2005, Institut Allensbach für die Zeitschrift Eltern sowie Allensbach Werbeträger Analyse (AWA), 1995–2004; Institut für Jugendforschung, Das Lebensgefühl der Jugendlichen, München 2005; Horst W. Opaschowski, Der Generationenpakt, Darmstadt 2004.

³ Vgl. Hans Bertram, Die Zukunft der Familie, in: GEO Wissen, (2004) 34, S. 42–53. Ähnlich Volker Ladenthin, Der Familie geht es besser als je zuvor, Süddeutsche Zeitung vom 5. 1. 2005, S. 2.

Kinder und die große Mehrzahl der Geschiedenen ist nach wenigen Jahren – „erfolgreich(er)“ – wieder verheiratet. Die Zufriedenheit in Patchwork-Familien ist nicht geringer als in herkömmlichen Familien. Selbst die materielle Situation entspricht nicht den Zerrbildern, die in vielen Köpfen existieren. Das durchschnittliche Netto-Einkommen von Familien ist von 1995 bis 2004 gestiegen, und zwar stärker als das der Gesamtbevölkerung, auch bedingt durch die Kindergelderhöhungen 1995 und 1998. Die Steuerentlastungen der vergangenen Jahre haben Familien stärker entlastet als Kinderlose. Zwei-Eltern-Familien sind nicht häufiger von Armutsrisiken bedroht als Paare ohne Kinder. Zwar sind Sorgen und materielle Not in Familien verbreitet, aber die Familien sind nicht per se finanziell schlechter gestellt: Kinder machen nicht automatisch arm. Die pessimistischen und belastenden Bilder demotivieren. Es wäre klüger, mehr über Chancen und Potenziale zu sprechen, Stabilität und Elastizität nüchtern in Rechnung zu stellen. Das allein reicht allerdings nicht aus. Wer Deutschland zum „familienfreundlichsten Land in Europa“ machen will, muss zunächst die alte Familienpolitik überwinden, die Reduzierung auf staatliche Verantwortung beenden und das Thema aus der politischen Randständigkeit führen. Ob das gelingen wird, ist offen. Es gibt aber ermutigende Fortschritte, die in manchen Leitmedien auch aufmerksam registriert werden.¹⁴

Wechsel zur nachhaltigen Familienpolitik

Parallel zur Agenda 2010 ist in der Familienpolitik nicht weniger als ein *Politikwechsel* eingeleitet und mit jener verknüpft worden. Der über fünf Jahrzehnte in Deutschland (West) verinnerlichte Dreisatz lautete: 1. Der Staat muss den Familien, 2. mehr Geld geben und zwar 3. möglichst allen gleichermaßen. Viel Geld wurde auf diese Weise in guter Absicht ausgegeben, von christdemokratisch wie sozialdemokratisch geführten Regierungen. Diese veraltete Familienpolitik war Bestandteil einer gemeinsamen Sozialstaatslogik, beachtlich im finanziellen Volumen, aber gering

¹⁴ Vgl. beispielhaft die Beiträge von Rüdiger Soldt in der FAZ vom 6. 9. 2004, S. 12, Markus Wehner in der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung vom 23. 1. 2005, S. 5, sowie Hans Monath im Tagesspiegel vom 24./25. 3. 2005, S. 4.

geschätzt im Ranking der Hauptakteure. Unter vielen „Progressiven“ wurde Familienpolitik lange nur als Fußnote von sozialer Gerechtigkeit und Gleichstellung geduldet. Bei den „Konservativen“ verstellte ebenso lange ein archaisches Verständnis von Geschlechterrollen und Familienleben den Blick auf mehrheitliche Lebenswünsche in der Bevölkerung. Die einen sorgten sich bisweilen folkloristisch um die „heile Familie“ und kümmerten sich wenig um neue Realitäten. Die anderen sahen in der Familie vorrangig einen Ort, wo Menschen, Frauen und Kinder zumal, an Emanzipation gehindert wurden.

In den großen Volksparteien beginnen sich inzwischen neue Denkmuster zu etablieren, noch nicht überall, aber doch in weiten Teilen.¹⁵ Es wird nicht mehr in erster Linie über konträre Leitbilder debattiert, sondern über das Wohlergehen von Kindern, Müttern und Vätern. Ein inhaltlicher Wettstreit – weniger um Glaubenssätze, denn um konkurrierende Konzepte – fand schon im Bundestagswahlkampf 2002 statt. Zur Überraschung der Medien war von Regierung wie Opposition mit der Familienpolitik aktiv Wahlkampf betrieben worden. Altes Denken triumphierte insofern noch einmal, als aus Gründen der Zuspißung auf Seiten der CDU/CSU „mehr Geld“ gegen „mehr Betreuung“ auf Seiten der SPD gesetzt wurde. Zwar setzte sich das Konzept „mehr Betreuung“ beim Wähler durch, aber in der Folge wurde ein eindimensionales Konzept nicht realisiert und von der ab Oktober 2002 maßgeblichen Akteurin, Renate Schmidt, auch nicht angestrebt.¹⁶

Mit dem im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) im Herbst 2002 vorgenommenen Führungswechsel wurde ein neuer Kurs in der Familienpolitik eingeleitet, der in den Grundzügen auch von Teilen der CDU bestätigt wird.¹⁷ Am Anfang der Umorientierung stand der er-

¹⁵ Vgl. Warnfried Dettling, Vater, Mutter, Kind – und Beruf, in: Christine Henry-Hutmacher (Hrsg.), *Leise Revolutionen*, Freiburg 2002, S. 104–129.

¹⁶ Renate Schmidt hatte im Frühjahr 2002 bei Rowohlt einen programmatischen Titel veröffentlicht – *S.O.S. Familie-*, der ab Oktober unversehens zum Ressortprogramm geriet.

¹⁷ Beispielhaft dafür ist ein Interview mit Ursula von der Leyen, die seit Februar 2005 eine Kommission der CDU leitet: „Erforderlich ist ein Mentalitätswechsel“, in: FAZ vom 22. 1. 2005, S. 4.

nüchternde Blick auf eine insgesamt wenig erfreuliche Bilanz: Eine geringe Geburtenrate geht einher mit niedriger Frauenerwerbstätigkeit, ein schwaches Bildungsniveau mit gewachsenen Armutsrisiken. Ein Blick auf andere Länder in der Europäischen Union oder in der OECD liefert weitere bemerkenswerte Erkenntnisse: Legt man wichtige Indikatoren von Familienfreundlichkeit zugrunde, schneidet Deutschland im direkten Vergleich schlecht ab. Dabei liegt die Bundesrepublik bei der Größenordnung der öffentlichen Geldströme im oberen Drittel. Ein höheres Kindergeld gibt es in der Europäischen Union zum Beispiel nur in Luxemburg. Die Bertelsmann-Stiftung ermittelte für die Bundesrepublik in einer vergleichenden Studie eine Größenordnung an jährlichen Geldleistungen von fast 90 Milliarden Euro.¹⁸ Für die Pflege von Dienstleistungen wurde nur ein Viertel des Budgets verwendet. In anderen, familienpolitisch erfolgreicherer Ländern – etwa in Dänemark oder in Schweden, in Frankreich oder in Kanada – waren es 50 bis 60 Prozent.

Wie viel genau für Familien und Kinder ausgegeben wird, weiß in Deutschland niemand. Je nach Rechenart und Einbezug von indirekten Förderungen einerseits, Sachleistungen der Gebietskörperschaften unterhalb der Länderebene andererseits belaufen sich die Schätzungen von Finanzministerium, Bundesbank oder Wirtschaftsinstituten auf sehr hohe zwei- oder gar dreistellige Milliardenbeträge. Ob eine umfassende Familienkasse nicht nur mehr Übersichtlichkeit für Eltern, sondern auch mehr Effizienz herstellen könnte, das wird im Augenblick im Familienministerium geprüft.¹⁹ Der siebte Familienbericht, der im Sommer 2005 fertig gestellt wird, will zumindest klären, welche Summen einberechnet werden sollten. Unabhängig davon können wir festhalten, dass in Deutschland momentan mit hohem Aufwand wenig positive Effekte erreicht werden. So unbestritten es sein sollte, nicht weniger Geld für Familien aufzuwenden, sondern wenn

möglich mehr, so sollte doch besser bedacht sein, wofür das Geld ausgegeben wird.

Das neue Konzept heißt *nachhaltige Familienpolitik*. Die Bundesregierung vertritt dabei offensiv fünf Indikatoren für Nachhaltigkeit: Geburtenrate, Vereinbarkeit, Armutsrisiko, Bildungsniveau und Erziehungskompetenz.¹¹⁰ Nachhaltigkeit bedeutet erst einmal einfach „Wirksamkeit“. Eine nachhaltige Politik für Familien schafft angemessene Bedingungen für Lebensverläufe, verlässliche Optionen zur Realisierung von Lebensplänen, die heute bei beiden Geschlechtern in hohem Maße Balancen von Erwerbsarbeit und Familie beinhalten. Für die Gesellschaft ermöglicht das Leitbild Nachhaltigkeit langfristig eine Entwicklung, die dauerhaft und zukunftsverträglich ist. „Dauerhaftigkeit“ bezieht sich auf demographische Bestandssicherung, aber nicht um ihrer selbst willen. Die Kinderwünsche liegen durchschnittlich bei 1,8 Kindern pro Familie; realisiert werden derzeit jedoch nur 1,3. Eine nachhaltige Familienpolitik zielt auf 1,7 Kinder – ein Ziel, das mittelfristig erreichbar ist. Erziehung und Bildung im Elternhaus tragen zum Ausbau des Humanvermögens bei, das wiederum ökonomisches Wachstum, soziale Sicherung und Wohlstand gewährleistet. „Zukunftsfähigkeit“ meint die Ermöglichung generationsübergreifender Lebenspläne in den Familien bei gleichzeitiger Sicherung der Ressourcen „Bindung und Fürsorge“. Familie, verstanden als „*Verantwortungsgemeinschaft von mindestens zwei Generationen*“, ist nicht nur die soziale, sondern auch die aktive Mitte unserer Gesellschaft. Sie sichert und pflegt verlässlicher als andere Institutionen Lebensqualität und Zusammenhalt.

Nachhaltige Familienpolitik hebt die Alternative „Betreuung“ oder „Mehr Geld“ im Denken und Handeln auf. An die Stelle der bipolaren Haltung tritt ein anspruchsvoller Mix, der die Kategorien Infrastruktur, Zeit und Geld optional mit Angeboten füllt. Die Kombination orientiert sich an dem, was sich im Inland, vor allem aber in vergleichbaren

¹⁸ Vgl. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“, Gütersloh 2002.

¹⁹ Vgl. Elisabeth Niejahr, Aus tausend kleinen Kübeln, in: Die Zeit vom 31. 3. 2005, S. 29. *Anmerkung der Redaktion:* Siehe hierzu auch den Beitrag von C. Katharina Spieß und Katharina Wrohlich in dieser Ausgabe.

¹¹⁰ „Eine aktive Familienpolitik“ vergleichbaren Zugschnitts propagiert auch seit jüngstem die OECD, vgl. den so betitelten Beitrag in der Süddeutschen Zeitung, 31. 3. 2005, S. 20. Hans Bertram hat für das BMFSFJ im Mai 2005 ein Gutachten über „Nachhaltige Familienpolitik“ verfasst.

anderen Ländern bewährt hat. Aus gutem Grund ist der siebte Familienbericht stärker international vergleichend angelegt als die Vorgängerberichte. Neben wichtigen Erfahrungen ist zu berücksichtigen, was wir verlässlich über die Wünsche der Menschen wissen.¹¹ Ihnen geht es insbesondere um Zahl und Art der Angebote bei der Betreuung, um flexible Arbeitszeiten und in speziellen Lebenssituationen um mehr Geld. Letzteres bedeutet nicht automatisch höhere Geldleistungen des Staates. Die Möglichkeit, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen oder weiterzuführen, deckt die durch Kinder entstehenden Opportunitätskosten sehr viel besser ab als großzügige Transfers. Nachhaltige Politik ist nicht gleichbedeutend mit einer größeren Geldausschüttung an alle nach gleichem Muster, etwa in Gestalt einer weiteren Anhebung des Kindergeldes. Auch zur Eindämmung von Armutrisiken ist eine Erhöhung finanzieller Leistungen alles in allem nicht der richtige Weg. Mehr Geld zementiert in den meisten Fällen Armutskarrieren über Generationen. Erfolgversprechender sind frühe Förderungen für die Kinder, Lebensberatung für Eltern, die sich den Aufgaben des Lebens als nicht gewachsen erweisen, Arbeit und Betreuungsplätze für Alleinerziehende.

Familie bringt Gewinn

Es gibt diverse gute Gründe, möglichst viel für Familien zu tun. Die gleichen Massenmedien, die diese Aussage von Zeit zu Zeit millionenfach – häufig skandalisierend – verbreiten, schweigen sich über Vorhaben und Maßnahmen in der Familienpolitik weitgehend aus.¹² Erst in jüngster Zeit bahnt sich ein vorsichtiger Umschwung an, der nicht zufällig erfolgt. *Der neue Charme der Familie* ist, was seine Wirkungsmächtigkeit betrifft, in weiten Teilen ein ökonomischer Charme. Die Bundesfamilienministerin findet in der Wirtschaft (und in vielen Medien) über die „guten Menschen“ hinaus immer dann aufmerksame Zuhörer, wenn sie über betriebswirtschaftliche Vorteile für Unternehmen oder volkswirt-

schaftliche Perspektiven ohne genügend Kinder spricht. Aus gutem Grund gehörte zum Kurswechsel im BMFSFJ seit Ende 2002 eine wesentlich intensivere Zusammenarbeit mit ökonomischen Sachverständigen. Der Anfang wurde im Januar 2003 gemacht, mit einer Expertise des DIW, in der zum ersten Mal ein volkswirtschaftlicher Nutzen des Ausbaus von Kinderbetreuung systematisch aufgezeigt wurde.¹³ Die im Oktober 2004 fortgeschriebene Stellungnahme des DIW charakterisierte die Kinderbetreuung als Standortfaktor, der mittel- bis längerfristig die Wertschöpfungs- und Wirtschaftskraft von Gemeinden bzw. Gebietskörperschaften erhöht. Neben Mehreinnahmen bei Steuern und Gebühren errechnete das Institut voraussichtliche Einsparungen in erheblicher Größenordnung bei sozialer Fürsorge, Jugendhilfe, Arbeitsmarktintegration und anderen Faktoren. Die mit den DIW-Erkenntnissen verbundene Absicht richtet sich insbesondere auf die finanziell darbedenden Kommunen, ohne deren verstärktes Engagement Familienfreundlichkeit genauso wenig zu realisieren ist wie ohne zusätzliche Maßnahmen in der Wirtschaft.

Im August 2003 erschien eine Expertise der Prognos AG, die ebenfalls zum ersten Mal eine betriebswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Rechnung aufmachte. Gemeinsam mit dem Deutschen Industrie- und Handelskammertag (DIHT) waren im Auftrag des BMFSFJ zehn „typische“ mittelständische Unternehmen ausgesucht worden. Auf der Grundlage ihrer Controllingdaten wurden familienfreundliche Maßnahmen hinsichtlich ihrer Effekte geprüft. Wer in „Familienfreundlichkeit“ investiert, kann damit eine Rendite von bis zu 25 Prozent erreichen – lautete das Ergebnis. Der Präsident des DIHT, Georg Ludwig Braun, dessen Unternehmen sich beteiligt hatte, bezifferte beispielsweise den Gewinn der B. Braun Melsungen AG auf jährlich etwa 350 000 Euro. Betriebliche Einsparpotenziale ergeben sich überwiegend aus Kosten für Überbrückung, Fluktuation, Wiedereingliederung oder Neubesetzung. Den Modellrechnungen liegen eher vorsichtige Annahmen zugrunde. Schwer messbare Faktoren,

¹¹ Von hohem Interesse infolge des großen Panels ist die gewichtete Online-Befragung „Perspektive Deutschland“, Sonderauswertung Kinder und Familie, Hrsg. McKinsey, ZDF, Stern und AOL, München (April) 2004.

¹² Vgl. Medien Tenor, Forschungsbericht Nr. 149, Bonn 2005, S. 26 f.

¹³ Die im Text genannten Studien und Projekte (Bertram, DIW, Prognos, Monitor, Rürup, Familienatlas etc.) sind über das Internet www.bmfsfj.de abrufbar. Der Newsletter Zukunft Familie kann dort abonniert werden.

wie z. B. die Erhöhung der Motivation oder Identifikation der Belegschaft mit dem Unternehmen, wurden ebenso wenig berücksichtigt wie ein möglicher Imagegewinn. Ein handlungsorientierter Leitfaden für mittelständische Betriebe wurde in der Folge von den Unternehmen stark nachgefragt – 50 000 Stück sind von ihnen angefordert und bereits vertrieben worden – und deshalb neu aufgelegt.

In den Jahren 2004 und 2005 folgten ergänzende Untersuchungen in 18 ausgesuchten Handwerksbetrieben sowie acht Großunternehmen, darunter die Voith AG des BDI-Chefs Michael Rogowski und die Bertelsmann AG als Neueinsteigerin in diesem Feld. Die Beteiligten brachten nicht nur finanzielle Mittel in die Kooperation ein, sondern auch ihr Wissen im Personalmanagement. Die Zahl der beteiligten Firmen am Unternehmenswettbewerb *Erfolgsfaktor Familie* steigerte sich 2004 um mehr als das Fünffache, womit der bislang übliche enge Kreis durchbrochen wurde. Zum ersten Mal nahm der Bundeskanzler im Frühjahr 2005 die Auszeichnungen vor. Beteiligung wie Aufmerksamkeit am Audit „Beruf und Familie“ – womit eine familienbewusste Firmenpolitik per Zertifikat anerkannt wird – sind 2004 erheblich gestiegen. Das von der Hertie-Stiftung betriebene Projekt, das ein solches Gütesiegel vergibt, baut seine Initiative erkennbar aus. Im Auftrag der Bertelsmann Stiftung ist ein neuartiges Portal „Mittelstand und Familie“ entwickelt worden, über das sich Betriebe gebrauchswertorientiert informieren können.¹⁴

Das Repertoire an familienfreundlichen Maßnahmen ist groß, wird aber zu oft noch auf die Gestaltung der Arbeitszeit verengt. Flexible Arbeitszeiten werden von drei Viertel der Unternehmen angeboten. Ungeachtet dessen wünscht sich dabei eine Mehrheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ein erweitertes Angebot.¹⁵ Immer noch gering ausgeprägt bei Geschäftsführungen, Personalleitungen und Betriebsräten ist die kreative Phantasie, was familienfreundliche Personal-

entwicklung, Beratung und Notfalldienste, Kontakte und Wiedereinstiege bei der Elternzeit, Arbeitsorganisation (z. B. Telearbeit) oder die Vielfalt betrieblich unterstützter Kinderbetreuung angeht. Letztere reicht vom Betriebskindergarten über bezahlte Plätze in allgemeinen Einrichtungen, Notfalldienste und Tagesmutternetze bis hin zur Förderung von Elterninitiativen. Dass sich BDA, BDI, DIHK und ZDH im Jahre 2003 zu einem gemeinsamen Monitor zur Familienfreundlichkeit mit dem BMFSFJ bereit erklärten, signalisierte nicht nur inhaltliches Interesse, sondern auch Vertrauen in einen Partner, der sie nicht mit zusätzlichen gesetzlichen Auflagen konfrontierte, sondern ihnen strategische Kooperationen auf der Grundlage ökonomischer Argumente anbot.

Erstmals trat im November 2003 mit Bert Rürup ein Wirtschaftssachverständiger auf, der für das BMFSFJ in einem Gutachten demographische und ökonomische Gesichtspunkte systematisch mit einer Familienpolitik neuer Art verknüpfte. Andere namhafte Ökonomen sind ihm seither in der strategischen Bewertung gefolgt, darunter Wolfgang Franz (ZEW), Michael Hüther (IW) sowie Axel Börsch-Supan (MEA). Sie haben den hohen Stellenwert von Familienfreundlichkeit für die Pflege der Humanressourcen entdeckt und bezeichnen eine nachhaltige Familienpolitik als interessanten Wachstumspfad. So sieht dies mittlerweile auch der BDI in einem Strategiepapier, das gemeinsam mit dem BMFSFJ erarbeitet und im November 2004 vorgestellt wurde. Woraus das viel beschworene familienfreundliche „Klima“ bestehen kann, entschlüsselte im Januar 2005 ein so genannter Familienatlas, der von der Prognos AG, der Wochenzeitung „Die Zeit“ und dem BMFSFJ erarbeitet und vorgestellt wurde. Anhand statistischer Maßzahlen beschreibt die Studie die Bedingungen, die alle 439 Kreise und kreisfreien Städte Familien bieten.¹⁶ Es wurde kein Ranking vorgenommen, sondern eine Einteilung in acht Gruppen mit ähnlichen Profilen erstellt. Jede Region bzw. Kommune verzeichnete im Ergebnis Defizite wie Potenziale und jeweils spezifische Möglichkeiten, sich familien-

¹⁴ Vgl. www.mittelstand-und-familie.de.

¹⁵ Vgl. Christiane Flüter-Hoffmann/Jörn Solbring, Wie familienfreundlich ist die deutsche Wirtschaft?, in: *iw-Trends*, (2003) 4, S. 37–46. Die Studie des WSI „Erwartungen an einen familienfreundlichen Betrieb“ (2004) ist über das BMFSFJ zu beziehen.

¹⁶ Der Familienatlas bündelt Indikatoren in fünf Kategorien: Demographie, Betreuungsquote, Bildung und Arbeit, Vereinbarkeit sowie Sicherheit und Wohlstand.

freundlich und damit wachstumsorientiert zu entwickeln.

Diverse Städte von Potsdam bis Stuttgart kündigten Anfang 2005 auch unter Bezug auf den Familienatlas verstärkte Bemühungen zur Verbesserung der Familienfreundlichkeit an. Der öffentliche Sektor ist in erster Linie für die Finanzierung der Infrastruktur zuständig, wobei Unternehmen diese vielfältig unterstützen können. Wohlfahrtsverbände und andere Einrichtungen sollten sich nach englischem Vorbild verstärkt um innovative Zentren in den Stadtteilen kümmern, in denen Kinderbetreuung, Familienberatung, Gesundheitshilfen und Ähnliches konzentriert angeboten werden. Tagesmütter müssen künftig in hoher Zahl rekrutiert, qualifiziert und vermittelt werden. Die möglichen Konturen einer neuen Generation von Dienstleistungen – Haushaltshilfen, Fahrdienste, Einkaufsservice etc. – werden erst langsam erkennbar. Die langfristige Attraktivität dieses Sektors für die Volkswirtschaft einerseits sowie für die Unternehmen als personalfreundliche Arbeitgeber und für den Staat andererseits ist noch nicht abzusehen.

Allianz für die Familie

In der Bundesregierung gibt es seit 52 Jahren ein Ressort Familie, in wechselnder Kombination mit anderen Bereichen. Als Bonmot bleibt in Erinnerung, dass selbst Gerhard Schröder das Ressort einmal leichtfertig mit dem Etikett „Frauen und das ganze Gedöns“ versehen hat. Die Wortwahl war wenig charmant, gleichwohl nicht ohne Hintergrund. In der Rangordnung zugemessener Bedeutung war das Ministerium über die Jahrzehnte überwiegend nachgeordnet, unabhängig davon, welche Person aus welcher Partei es gerade führte. Das heutige BMFSFJ ist das kleinste Ministerium mit wenig Personal, wenig Geld und wenig gesetzlicher Kompetenz. Wie lässt sich mit einer derartigen Situation erfolgsorientiert umgehen?

Die überwiegend praktizierte Strategie bestand bisher darin, die geringen Spielräume rhetorisch als „Querschnittspolitik“ zu verbrämen. Das bedeutete, mit den begrenzten Mitteln in der Art eines Betriebsrates zu agieren, sich gelegentlich – mit mehr oder weniger Erfolg – in das einzumischen, was stärkere

Ressorts betrieben und ansonsten spezialisierte (Fach-)Öffentlichkeiten mit Modellprojekten zu bedienen.

Die neue Familienpolitik folgt anderen Regeln. Eine strategische Partnerschaft wird auf der Grundlage gemeinsamer Interessen laufend weiterentwickelt: Im wachsenden Kreis der Unterstützer aus Wirtschaft und Gewerkschaften erfolgte seit Anfang 2003 eine informelle Verständigung auf Eckdaten eines gemeinsamen Verständnisses von familienfreundlicher Politik, die grundsätzlich auch von den Kirchen sowie von den Wohlfahrts- und Familienverbänden begrüßt wird. Als vitale Plattform für gemeinsame Aktivitäten wurde die „Allianz für die Familie“ eingerichtet.¹⁷ Der Einladung zur Mitarbeit, ausgesprochen durch die Ministerin sowie die Unternehmerin Liz Mohn, folgten wichtige Persönlichkeiten, die sich seither öffentlichkeitswirksam für die nachhaltige Familienpolitik engagieren. Die öffentliche Unterstützung – etwa für den Ausbau der Kinderbetreuung durch die Arbeitgeberpräsidenten Georg Ludwig Braun und Dieter Hundt, den DGB-Vorsitzenden Michael Sommer, den EKD-Vorsitzenden Bischof Wolfgang Huber oder den katholischen Kardinal Georg Sterzinsky – trug wesentlich dazu bei, dass ein entsprechendes Gesetz für die unter Dreijährigen im Januar 2005 planmäßig in Kraft treten konnte.

Auch andere politische Maßnahmen, die auf eine neue Zentrierung finanzieller Leistungen zielen, finden gesellschaftliche Unterstützung. Dazu gehört zum Beispiel seit Januar 2005 der Kinderzuschlag für Geringverdienende, der mit seinem Prinzip „Fordern und Fördern“ der Logik der Agenda 2010 folgt. Darunter fällt auch die Überlegung, bei Beibehaltung der Elternzeit an die Stelle des Erziehungsgeldes ein Elterngeld nach dem erfolgreichen Muster insbesondere Schwedens zu setzen. Das Erziehungsgeld, das der Höhe nach einer Fürsorgeleistung entspricht, stellt keine befriedigende Antwort auf die Frage nach Sicherung von Einkommen und Lebensstandard nach der Geburt eines Kindes dar. Konträr zum neuen Leitbild der Allianz-Partner verstetigte die bisherige

¹⁷ Vgl. als „Visitenkarte“ der Allianz: Liz Mohn/Renate Schmidt (Hrsg.), Familie bringt Gewinn, Gütersloh 2004.

Regelung Rollen, die von vielen Vätern wie Müttern nicht mehr geteilt werden. Anfang 2006 wird das BMFSFJ eine Vorlage für das Bundeskabinett einbringen, die ein Elterngeld vergleichbar dem Arbeitslosengeld I beinhaltet. Die Zustimmung reicht von den Spitzen des DGB und des BDA bis zur Zeitschrift „Emma“; die Umwandlung in ein einkommensabhängiges Elterngeld wird zudem von 68 Prozent repräsentativ Befragter befürwortet.¹⁸

Gesetze verändern die Wirklichkeit nur begrenzt. Die vom Bund gestiftete Allianz verfügt über einen beträchtlichen operativen Unterbau. In den lokalen „Bündnissen für Familie“ konkretisiert sich das neue Politikverständnis, das Familienpolitik als gemeinsames zivilgesellschaftliches Handeln versteht. Nach altem Stil wäre eine Hand voll Modellprojekte für zwei bis drei Jahre eingerichtet worden. Eine wissenschaftliche Evaluation wäre dann gefolgt und im vierten oder fünften Jahr hätte eine unverbindliche Empfehlung an Kommunen und andere Akteure das Projekt abgeschlossen. Stattdessen erging Ende 2003 der mit starken gesellschaftlichen Partnern abgestimmte Auftrag an ein Servicebüro, flächendeckend Bündnisse zu sammeln bzw. beim Aufbau zu beraten. Knapp anderthalb Jahre später gibt es rund 150 Bündnisse, an weiteren 150 Standorten wird die Gründung neuer vorbereitet. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund hat sich als aktiver Partner der Bündnisfamilie erklärt. In mehr als 80 Prozent der Orte wirken Wohlfahrtsverbände oder Familienverbände mit. Neu ist, dass sich auch schon weit mehr als 1000 Unternehmen engagieren und mehr als die Hälfte der Industrie- und Handelskammern.¹⁹

Die neuen Verbündeten und die neuen Argumente sind wichtig. Ohne sie, kein Zweifel, wird das Unternehmen „Familienfreundlichkeit“ nicht gelingen. Ob es mit ihnen gelingt, ist allerdings noch lange nicht entschieden. Manchen Angehörigen der Eliten ist „Familie“ als gesellschaftliches Thema so fremd, dass sie lieber nur von „Bildung“ oder von

„Kindern“ sprechen. Für einen möglichen Erfolg spricht jedoch die reizvolle Rezeptur der nachhaltigen Familienpolitik. Sie beruht auf einer ungewöhnlichen Mischung aus ökonomischer Rationalität und moralischer Verantwortung, aus Gleichstellungszielen und Wertkonservatismus.²⁰ Erfolg oder Misserfolg nachhaltiger Politik sind messbar und die Akteure setzen sich selbst unter Erfolgsdruck. In den nächsten Jahren, möglichst bis 2010, soll das ehrgeizige Ziel erreicht werden, Deutschland als familienfreundlichstes Land in Europa zu etablieren. Über diese Zielmarke herrschte Konsens bei einem Treffen, zu dem der Bundespräsident im Januar 2005 neben der Familienministerin Persönlichkeiten aus Wirtschaft, Gewerkschaften, Stiftungen und Wissenschaft geladen hatte.

Ein erster wichtiger Schritt war das Gesetz zum Ausbau der Kinderbetreuung, Ende 2004 verabschiedet, mit dem das westeuropäische Niveau erreicht werden soll. Im Jahr 2005 geht es um die Weiterentwicklung des Kinderzuschlags, ein Gesetz zum Elterngeld, die Prüfung einer Familienkasse mit Lotsenfunktion für Eltern und um Änderungen im Hinblick auf die Steuerklassen. Bis Ende 2006 haben sich die gesellschaftlichen Partner die Maßzahl von mindestens 400 Lokalen Bündnissen gesetzt, in deren Einzugsgebiet zwei Drittel der deutschen Bevölkerung leben werden. Im wirtschaftsbezogenen Kern der Allianz will man sich in den nächsten beiden Jahren insbesondere auf Unterstützung der Kinderbetreuung sowie auf den beruflichen Wiedereinstieg von Eltern konzentrieren. Wissenschaftliche Institute, die den Arbeitgebern bzw. dem DGB nahe stehen, arbeiten an Empfehlungen für Betriebsvereinbarungen und Tarifverträge. Aus Frankreich stammt schließlich die Idee, regelmäßig Rechenschaft abzulegen und eine weitere Agenda zu verabreden. Die so genannte „Familienkonferenz“ ist im Nachbarland eine Einrichtung, zu der dort der Premierminister einlädt. In Deutschland wird der 1. Deutsche Familientag am 15. Mai 2006 in Berlin stattfinden.

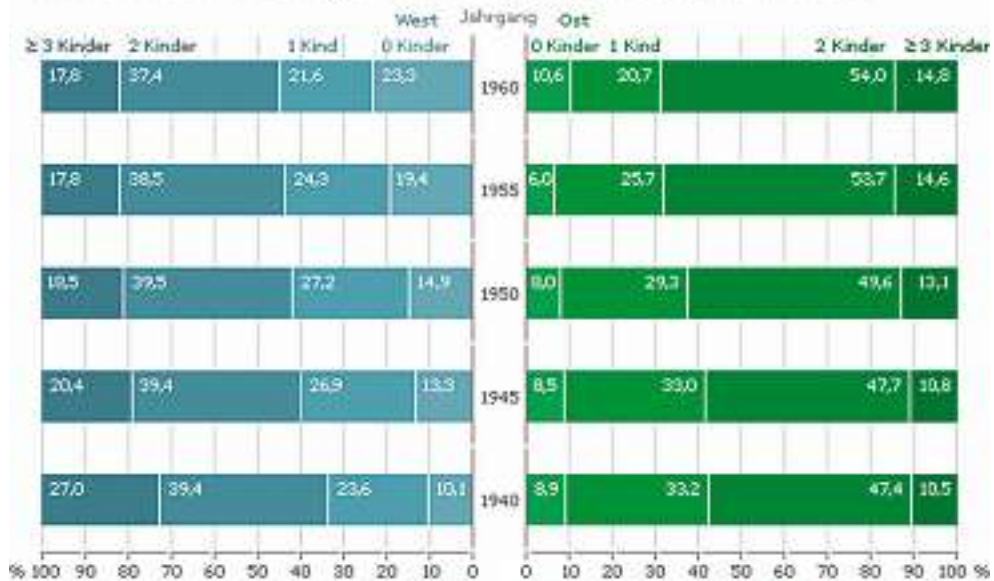
¹⁸ Vgl. Emnid am 9. September 2004. Zur Wirkung der Allianz vgl. die positive Bewertung durch Kommunikationsprofis, „Seien Sie trendy!“, in: politik & kommunikation, (2005) 1, S. 12.

¹⁹ Vgl. www.lokale-buendnisse-fuer-familie.de. Im Ausland wird die Initiative aufmerksam verfolgt.

²⁰ Die Bundesministerin hat im Januar 2005 mit den beiden großen christlichen Kirchen eine Initiative „Verantwortung Erziehung“ verabredet.

Kinderhäufigkeit und Kinderlosigkeit

In Prozent der 1940 bis 1960 geborenen Frauen, West- und Ost-Deutschland 2003

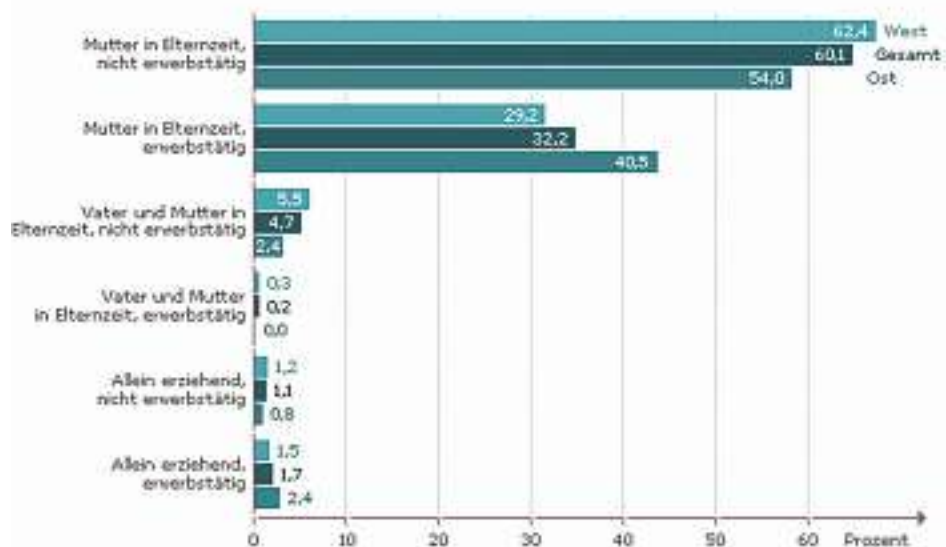


Quelle: Bundesministerium für Familie
Stand: 11.2004

© 2004 Bundeszentrale für politische Bildung

Elternzeit in den ersten beiden Lebensjahren des Kindes

In Prozent der anspruchsberechtigten Haushalte, West-, Ost-, Gesamt-Deutschland 2003



Quelle: Bundesministerium für Familie
Stand: 11.2004

© 2004 Bundeszentrale für politische Bildung

Familien auf der Suche nach der gewonnenen Zeit

Leicht könnte man des Themas überdrüssig sein: Wieder und wieder werden die Ursachen der Unvereinbarkeit von Familie und Beruf benannt, auch Handlungsansätze aufgezeigt. Allein, der große Ruck bleibt aus, wir treten auf der Stelle – noch.

Die vielen Schubladen – voll mit Ideologie befrachteten Diskursen – bleiben weit offen, gierig bereit dafür, Wortmeldungen zum Thema Frau und Beruf zu klassifizieren und oft schon dadurch zu neutralisieren. Daher, ganz zu Beginn, unsere Prämissen und Absichten:

Jutta Allmendinger

Ph.D., geb. 1956; Direktorin des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg und Professorin für Soziologie an der Ludwig-Maximilians-Universität in München. IAB Nürnberg, Regensburger Straße 104, 90478 Nürnberg. jutta.allmendinger@iab.de www.iab.de

Kathrin Dressel

Dipl.-Soz., geb. 1977; Promovendin an der Ludwig-Maximilians-Universität in München. Kathrin.Dressel@iab.de

Wir gehen davon aus, dass sich Erwerbs- und Familienverläufe grundsätzlich vereinbaren lassen. Das muss nicht zu Lasten des Berufsverlaufs gehen und schließt nicht aus,

dass Männer und Frauen verantwortliche Positionen erreichen können. Die Vereinbarkeit muss auch nicht zu Lasten der Familie gehen, weder müssen Partnerschaften zerbrechen noch Kinder darunter leiden. Wir gehen ferner davon aus, dass sich Männer von Männern und Frauen von Frauen unterscheiden. Nicht alle wollen eine (dauerhafte) Partnerschaft, nicht alle wünschen sich Kinder, nicht alle suchen beruflichen Erfolg, nicht alle streben hohe Positionen an. Diese Unterschiede gab es schon immer. Die hervorragenden beruflichen Qualifikationen von Frauen, deren Zugang zum Arbeitsmarkt und vielfältige Möglichkeiten der Geburtenkontrolle ermöglichen ansatzweise aber erst heute eine solche

Wahl – Unterschiede werden damit lebbar. Das ist gut so. Gleichförmige Lebensmuster, Abbild des Normallebensverlaufs, können nicht Ziel der Lebensverlaufspolitik sein. Hieraus ergibt sich zunächst die politische Aufgabe, sich nicht nach dem einen Lebensverlaufsmuster zu richten, sondern Räume für Optionen zu schaffen, diese deutlich zu konturieren und deren jeweilige Wirkungen und Nebenfolgen hervorzuheben.

Der erste Schritt besteht dann darin, sich offen von überkommenen Vorstellungen zu verabschieden. Der Viertakter Schule – Ausbildung – Erwerbsleben – Ruhestand, dieses „So soll es sein – es kann nicht anders sein“, wird dann zu einem „So kann es sein – Vieles darf sein“. Andere, längst vorgelebte Abfolgen müssen dann nicht individuell begründet und verteidigt werden, sie werden selbstverständlich. Die Beweislast fürs Anders-tun wird nicht nur verschoben, sie entfällt ganz.

Nach der Schule kann zuerst eine Phase der Erwerbstätigkeit kommen, und nach dieser so wichtigen praktischen Erfahrung die Ausbildung. In vielen Ländern, insbesondere in den USA, ist das schon längst gang und gäbe: Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit, nicht nur, um eine Erstausbildung zu erwerben, sondern um Luft zu holen, sich anders zu orientieren, sich weiterzubilden. Die vielen geblockten Jahre des Ruhestands innerhalb unseres „Einmal für immer“-Modells nach vorne zu ziehen, Möglichkeiten des temporären Aussteigens zu schaffen, eines Sabbaticals, ohne dass das gleich Arbeitslosigkeit heißt, wie es schon Gösta Rehn vorgeschlagen hat¹ – all das wäre machbar. Vorgezogene Jahre eines Rentenbezugs bei späterem Eintritt in den Ruhestand wären auch kostenneutral. Ruhestand und Arbeitslosigkeit finanzieren wir derzeit auch, allerdings in der Regel nur, wenn sie geballt daherkommen.

Neue Lebensverlaufsmuster wagen und diese anerkennen hieße auch, geschlechtsspezifische Muster abzubauen. Denn dann gäbe es nicht mehr den männlichen Lebensverlauf mit seiner „normalen“ und institutionell flan-

¹ Vgl. Gösta Rehn, *Towards a Society of Free Choice*, Sweden Institute of Social Research, 1977.

kierten Abfolge diskreter Phasen, an den sich Frauen anzupassen und unter dem sie – auch finanziell durch eine niedrige Einkommensentwicklung aufgrund Unterbrechungen und Teilzeitarbeit – zu leiden haben. Eine eigenständige Sicherung kann so nur schwer erreicht werden. Aber nur Kinderbetreuungszeiten sind legitimierte Auszeiten, alle anderen Lücken sind stigmatisiert.

Die Kosten dieses Unterschieds sind hoch. Gesellschaftlich gesehen verzichtet man auf wertvolles Humankapital. Man setzt auf Differenzierung statt auf Chancengleichheit. Individuell und kollektiv bedeutet dies für alle Frauen Ungleichheiten im Einkommen bei gleicher, ja oft besserer, Bildung und Ausbildung.¹² Entsprechend auch schlechtere finanzielle Absicherung im Alter.¹³ Lassen sich verheiratete Frauen mit Kindern scheiden, sind sie finanziell die klaren Verliererinnen.

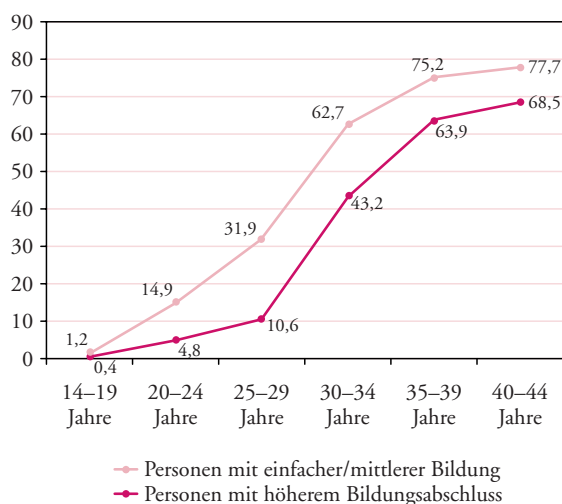
Im Gegensatz zu Männern stehen Frauen heute immer noch vor einem Entweder-oder, was Kinder oder Karriere angeht, und dies wirkt sich massiv auf die demographische Grundordnung aus. Haben Frauen im Reichsgebiet um 1900 durchschnittlich 4,7 Kinder geboren, so liegt das Geburtsniveau seit Mitte der siebziger Jahre bei etwa 1,3 Kindern pro Frau.¹⁴ Insbesondere hoch qualifizierte Frauen entscheiden sich häufig aufgrund der hohen Opportunitätskosten im Sinne nicht genutzter Karrierechancen gegen Kinder, so dass in höheren Bildungsschichten Kinder nicht nur später, sondern vor allem seltener eingeplant werden (vgl. dazu *Abbildung 1*). Deutschland ist heute das Land mit der weltweit höchsten Kinderlosigkeit – und das trotz 180 Milliarden Euro staatlicher Ausgaben für Familien im Jahr.

¹² Vgl. dazu etwa Bernd Fitzenberger/Gaby Wunderlich, *Holen die Frauen auf? Geschlechtsspezifische Arbeitsmarktbeteiligung und Verdienstentwicklung in Deutschland und Großbritannien*, in: ZEW-Wirtschaftsanalysen, Band 69, Baden-Baden 2004.

¹³ Vgl. Jutta Allmendinger, *Wandel von Erwerbs- und Lebensverläufen und die Ungleichheit zwischen den Geschlechtern im Alterseinkommen*, in: Winfried Schmähl/Klaus Michaelis (Hrsg.), *Alterssicherung von Frauen: Leitbilder, gesellschaftlicher Wandel und Reformen*, Wiesbaden 2000, S. 61–80.

¹⁴ Vgl. Karl Schwarz, *100 Jahre Geburtenentwicklung*, in: *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft*, 22 (1997) 4, S. 481–491.

Abbildung 1: Anteil der Eltern nach Bildungshintergrund – Gesamtdeutschland (in Prozent)



Quelle: Institut für Demoskopie Allensbach (Hrsg.), *Das subjektive Zeitfenster für die Elternschaft. Eine Untersuchung des Instituts für Demoskopie Allensbach im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*, Berlin, 20. April 2005.

Diese demographische Tendenz ist so bekannt wie beklagt, aber hier nicht Thema. Die Doppelbelastung, die sich für Frauen aus der zeitgleich gelebten Vereinbarkeit von Kindern und beruflicher Karriere ergibt, könnte verringert werden, und zwar nicht primär durch Vereinbarungen traditioneller Art, sondern durch institutionell flankierte neue Muster im Lebensverlauf. Phasenverschiebungen im Lebensverlauf können neue Optionen eröffnen, Kinder zu haben *und* Karriere zu machen. Sie verringern den Druck, das eine für das andere aufgeben zu müssen. Auswirkungen auf die Geburtenrate können, müssen sich daraus aber nicht ergeben.

Betrachtet man die neuen Lebensverläufe mit verschobenen Phasen genauer, so liegen ihnen in einer *work-life balance* unterschiedliche Entwicklungen zugrunde: *erstens* die gewonnenen Lebensjahre; *zweitens* die gestiegene Dauer möglicher Fertilität von Frauen; *drittens* die gestiegene mögliche Anzahl von Lebensjahren, die in Erwerbsarbeit verbracht werden können. Diesen gewonnenen Optionen steht allerdings eine kontinuierliche Verengung der *verwirklichten* Fertilitäts- und Erwerbstätigkeitsspanne von Frauen gegenüber – hier findet eine gegenläufige Entwicklung statt.

Entwicklungslinien

Vergleicht man die durchschnittliche Lebenserwartung von neugeborenen Jungen (44,8 Jahre) und Mädchen (48,3) um 1900 im Reichsgebiet mit der des Jahres 2000 (Jungen: 74,8; Mädchen: 80,8), lässt sich ein dramatischer Anstieg verzeichnen.¹⁵ Der Anstieg der Lebenserwartung Neugeborener ist darauf zurückzuführen, dass um die Jahrhundertwende eine verhältnismäßig hohe Säuglings- und Kindersterblichkeit bestand. Ferner ist die Altersmortalität erheblich gesunken. So hat sich die fernere Lebenserwartung der 60-jährigen Männer in Deutschland von 13 auf 19 Jahre, die der 60-jährigen Frauen von 15 auf 24 Jahre erhöht.¹⁶ Das WHO-Maß der Gesundheitserwartung, die erwarteten Lebensjahre in *relatively good health*, lag 2002 für 60-jährige Männer und Frauen bei 15,9 bzw. 19,0 Jahren.¹⁷

Die Anzahl biologisch fruchtbarer Jahre im Leben einer Frau hat sich vor allem aufgrund eines früheren Eintretens der Menarche verlängert,¹⁸ die Anzahl der genutzten fruchtbaren Jahre ist dagegen drastisch zurückgegangen. Gebären Frauen zu Beginn des 20. Jahrhunderts ihr erstes Kind mit etwa 25 Jahren,¹⁹ so sind sie heute fast 30 Jahre alt, wenn sie ihr erstes Kind zur Welt bringen.¹⁰ Deutliche Unterschiede ergeben sich auch im Alter bei der Geburt des letzten Kindes. Das letzte von vier bis fünf Kindern wurde um 1900 durchschnittlich mit 36,5 Jahren geboren. Heute sind Frauen bei der Geburt ihres letzten Kindes im Mittel etwas über 30 Jahre alt.¹¹ Wäh-

¹⁵ Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Das Statistische Jahrbuch 2003 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2003.

¹⁶ Vgl. ebd.

¹⁷ Vgl. WHO (Hrsg.), The World Health Report 2003 – Shaping the future, Genf 2003.

¹⁸ Zur Verfrühung der Menarche vgl. James M. Tanner, Wachstum und Reifung des Menschen, Stuttgart 1962, sowie Norbert Kluge, Sexualverhalten Jugendlicher heute: Ergebnisse einer repräsentativen Jugend- und Elternstudie über Verhalten und Einstellungen zur Sexualität, Weinheim, 1998.

¹⁹ Vgl. Nabil M. El-Khorazaty/Amelia Dale Horne, Dynamics of Childbearing Statistics in Twentieth Century Developing Countries, in: Journal of Comparative Family Studies, 23 (1992), S. 13–37.

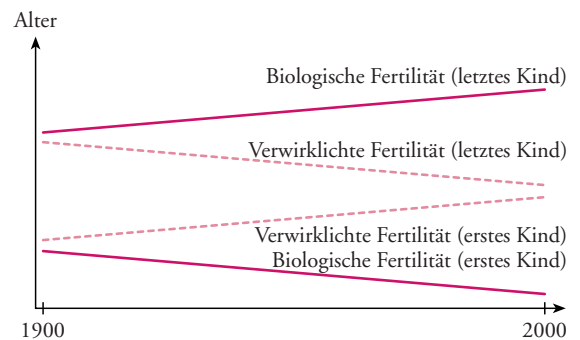
¹⁰ Vgl. Statistisches Bundesamt, Durchschnittliches Alter der Mütter bei der Geburt ihrer lebendgeborenen Kinder. Statistisches Bundesamt. www.destatis.de (Stand: 20. 3. 2005).

¹¹ Vgl. N. M. El-Khorazaty/A. D. Horne (Anm. 9).

rend sich das Fenster für biologische Fertilität öffnet, verringert sich die Dauer der genutzten fruchtbaren Jahre deutlich (vgl. *Abbildung 2*).

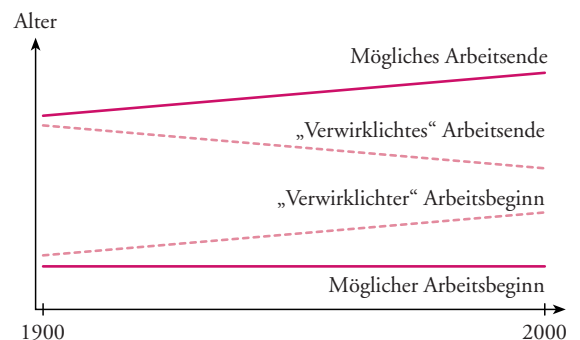
Die mögliche Spanne aktiver Erwerbstätigkeit erhöhte sich aufgrund der gestiegenen Lebenserwartung, die verwirklichte Dauer der Erwerbstätigkeit hat sich jedoch relativ verkürzt. Die Ursachen dafür liegen in der Bildungsexpansion und im entsprechend höheren Alter bei Berufseintritt,¹² im Festhalten an den bzw. den letzten hundert Jahren verkürzten Altersgrenzen, in der Möglichkeit von Altersteilzeit und früheren Rentenzugängen wegen Erwerbs- und Berufsunfähigkeit.

Abbildung 2: Biologische und verwirklichte Fertilität



Quelle: Eigene Darstellung der Autorinnen.

Abbildung 3: Mögliche und verwirklichte Erwerbstätigkeit



Quelle: Eigene Darstellung der Autorinnen.

¹² Junge Menschen, die sich für eine Ausbildung im tertiären Bildungssystem entschieden haben, schließen ihr Studium an einer Universität im Alter von 28,1 Jahren ab. FachhochschulabsolventInnen liegen mit 28,6 Jahren noch etwas darüber. Vgl. Christoph Heine, HIS-Ergebnisspiegel 2002, Hannover 2002.

Auch hier klafft eine Lücke zwischen Gelegenheitsstrukturen und verwirklichter Erwerbstätigkeit (vgl. *Abbildung 3*).

Verknüpfungsmuster von Familie und Beruf

Wegen der heutigen normativen und institutionellen Rahmenbedingungen fallen die zeitlich begrenzte Ausschöpfung möglicher Fertilität und die Aufnahme von Erwerbstätigkeit zeitlich zusammen. Die Familiengründung erfolgt somit meist parallel zum Aufbau einer beruflichen Karriere. Entsprechend werden auch die Programme zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf geschnitten.

Das muss nicht sein. Das Entweder-oder von Kindern und Karriere könnte durch ein Sowohl-als-auch ersetzt werden, wenn die Gelegenheitsräume voll ausgeschöpft würden. Nimmt man Abstand von der Altersnorm „30“ für die Geburt des ersten Kindes, ergibt sich die Alternative: Entweder wird die Familiengründung in die Ausbildung vorverlagert und/oder eine späte erste Mutterschaft findet nach einer intensiven, kontinuierlichen und damit karriereförderlichen Vollzeitbeschäftigung statt. Wird ein Abschluss erst nach einer frühen Mutterschaft erlangt, liegt das Alter beim Eintritt in den Arbeitsmarkt zwar höher, die Qualifikation entspricht aber dem neuesten Stand und wurde nicht durch Auszeiten nach Ausbildungsabschluss entwertet. Eine späte Mutterschaft korrespondiert mit hohem Erfahrungsreichtum im Beruf und ist oft verbunden mit besseren Möglichkeiten der individuellen und organisatorischen Steuerung von Unterbrechungen.

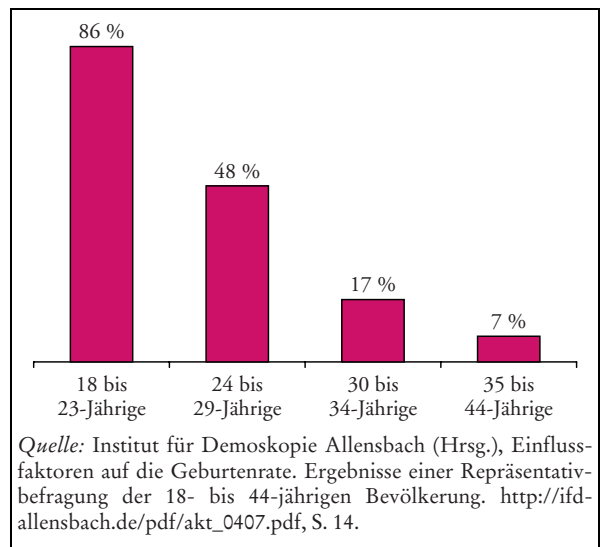
Zeitliche Entzerrung von Familiengründung und Karriere

Die erste biografische Option, nämlich eine frühe Mutterschaft, in der Ausbildung und Familiengründung kombiniert werden, scheint in Deutschland bisher kaum zu bestehen. Im Jahr 2003 haben lediglich sieben Prozent der weiblichen Studierenden ein oder mehrere Kinder vor, im Regelfall aber während ihres Studiums zur Welt gebracht.¹³

¹³ Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (Hrsg.), *Das soziale Bild der Studentenschaft in der Bundesrepublik Deutschland*, 17. So-

Diese Zahlen überraschen wenig. So fühlt sich nach einer aktuellen Befragung des Instituts für Demoskopie Allensbach die überwältigende Mehrheit der 18- bis 23-Jährigen noch zu jung für Kinder. Bei den 24- bis 29-Jährigen haben immerhin noch 48 Prozent der Befragten die Vorstellung, für die Elternschaft zu jung zu sein (vgl. dazu *Abbildung 4*). Hinzu kommt, dass die Studienphase von den Studierenden überwiegend als ungeeignet betrachtet wird, um eine Familie zu gründen.¹⁴

Abbildung 4: Gründe, die aus der Sicht von Kinderlosen gegen Kinder sprechen: „Ich fühle mich noch zu jung“



Nehmen wir ein Muster, das auf Führungspositionen zielt: Damit Akademikerinnen die Rahmenbedingungen vorfinden, die sie veranlassen könnten, die Familiengründung ins Studium hinein vorzuverlagern, müssten eine Reihe von Bedingungen erfüllt sein. Vor allem müssten verstärkt kostengünstige Kinderbetreuungseinrichtungen bereitgestellt werden. Was die Studienorganisation selbst betrifft, so könnten möglicherweise die mit der Novellierung des Hochschulrahmengesetzes 1998 neu eingeführten Bachelor- und Masterstudiengänge dazu beitragen, dass Studierende sich ihren Kinderwunsch bereits

zualerhebung des Deutschen Studentenwerks, Berlin 2003.

¹⁴ Vgl. dazu Elke Middendorf, *Kinder eingeplant? Lebensentwürfe Studierender und ihre Einstellung zum Studium mit Kind*, in: HIS Kurzinformation A4/2003, Hannover 2003.

während der Ausbildungsphase erfüllen. Die Zweiteilung des Studiums, bei dem ein Bachelor als erster berufsqualifizierender Abschluss bereits nach drei bis vier Jahren und ein Master als weiterer berufsqualifizierender Abschluss nach ein bis zwei Jahren verliehen wird, könnte als Möglichkeit genutzt werden, die Familiengründung zwischen die beiden Studienphasen zu legen. Entsprechende Muster lassen sich im dualen System denken.

Die zweite biografische Option, die Mutterschaft zeitlich hinter den Aufbau einer beruflichen Karriere zu verlagern, wird überschattet von der künstlichen „Schreckensschwelle 35“. Danach sprechen Mediziner automatisch von Spätgebärenden und Risikoschwangerschaften. Mutter wie Kind seien dann einem höheren Gesundheitsrisiko ausgesetzt. Diese willkürlich gezogene Altersgrenze stammt noch aus den siebziger Jahren. Studien aus jüngerer Zeit sind indessen zu einem weitaus positiveren Bild gelangt. Mütter ab 35 haben – wenn medizinisch optimal betreut – eine gleich hohe Chance, ein gesundes und normal entwickeltes Kind zur Welt zu bringen, wie jüngere Frauen.¹⁵ Die Fortschritte der pränatalen Medizin wiegen Nachteile des Alterwerdens praktisch auf.

Dieses Wissen, eine steigende Akzeptanz der späten Mutterschaft in den Medien, prominente Beispiele später Mütter, der längere Verbleib von Frauen im Bildungssystem und ihre erfolgreichere Beteiligung am Erwerbsleben scheinen schon jetzt dazu zu führen, dass sich durch die späte erste Mutterschaft eine Alternative ausbildet, die in den vergangenen zwei Jahrzehnten auch kontinuierlich an Bedeutung gewonnen hat. Wurden 1980 in den alten Bundesländern nur 3,5 Prozent aller ehelich lebendgeborenen Kinder von Frauen ab 35 geboren, sind es 1999 bereits 12,3 Prozent. In den ostdeutschen Ländern stieg der Anteil seit der Wende von 2,8 auf 9,9 Prozent.¹⁶

¹⁵ Vgl. bspw. Petra Ritzinger/Ernst Rainer Weisenbacher, *Später Kinderwunsch – Chancen und Risiken*, München 2003.

¹⁶ Vgl. Ingrid Herlyn/Dorothea Krüger/Claudia Heinzlmann, *Späte erste Mutterschaft – erste empirische Befunde*, in: Norbert F. Schneider/Heike Matthias-Bleck, *Elternschaft heute*, Sonderheft 2 der Zeitschrift für Familienforschung, Opladen 2002, S. 121–143.

Diese Verzögerung der Familiengründung dürfte auf ein bewusst geplantes Verhalten zurückzuführen sein, das vermutlich eher in beruflichen Ambitionen der Mütter begründet ist als in anderen Hemmnissen, wie Sterilität oder Partnerproblemen. Das zeigen empirische Befunde zur späten ersten Mutterschaft. So sind die Frauen, die einem derartigen Muster der Familiengründung folgen, überwiegend hoch qualifiziert und waren vor ihrer Mutterschaft häufig in gehobenen beruflichen Positionen tätig. Von diesen Frauen wird das Erreichen einer günstigen beruflichen Positionierung als wesentliche Grundlage für den beruflichen Wiedereinstieg nach der Familienphase angesehen.¹⁷

Bilanz: Gewonnene Zeit, gewonnene Gestaltungsfreiräume

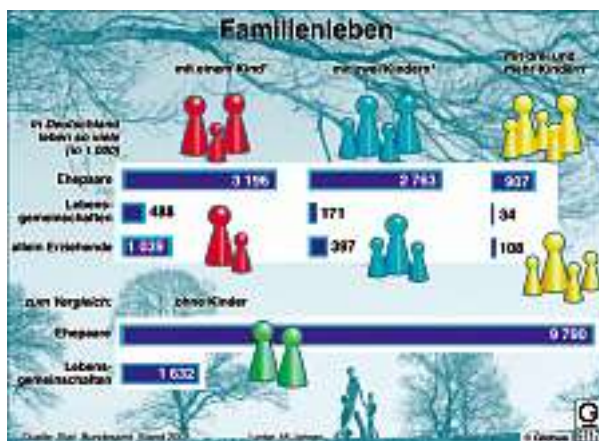
Die jahrzehntelang geführte Diskussion über die Vereinbarkeit von Familie und Beruf war bei oberflächlicher Betrachtung erfolgreich: Frauen sind heute kontinuierlicher und länger erwerbstätig. Eine Teilzeiterwerbstätigkeit, wie sie viele berufstätige Mütter praktizieren, mindert jedoch Chancen auf Führungspositionen. Es ist daher an der Zeit, wieder grundsätzlicher über die Grenzen der Parallelisierung von Beruf und Familie nachzudenken.

Die hier aufgezeigten Lösungswege, die Familienbildung und Aufbau einer beruflichen Karriere durch eine breitere Nutzung gewonnener Jahre zeitlich entzerren, werden noch zu selten eingeschlagen. Dabei handelt es sich um Wege, die es Frauen wie Männern ermöglichen würden, Kinder und Beruf – so gewollt – entspannter zu leben und zu genießen. Die Rahmenbedingungen hierfür müssen unseres Erachtens aber erst gesellschaftspolitisch geschaffen werden. Erst dann lässt sich auch kulturell eine größere Akzeptanz erreichen. Ohne politische Vorleistungen wird es hier keinen kulturellen Umbruch geben.

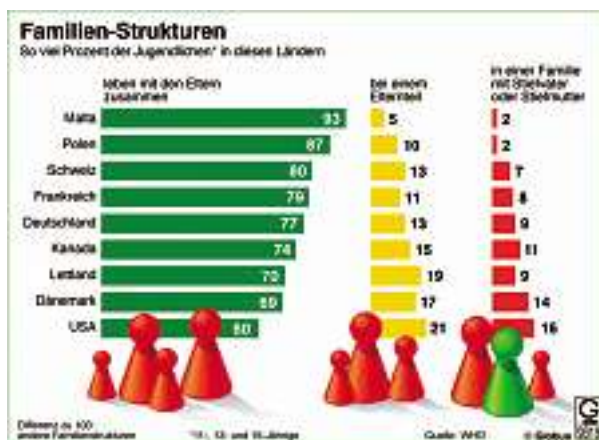
Die hier ausgeführten Möglichkeiten einer umfangreicheren Vereinbarkeit von Beruf und Familie stellen nur einen Aspekt in einer insgesamt breiter geschnittenen Lebensverlaufspolitik dar. In vielen anderen Bereichen

¹⁷ Vgl. ebd.

bedarf es ebenso neuer Ansätze, anderer Muster und höherer Flexibilität. Das Aufbrechen des Normallebensverlaufs kann nicht nur heißen, Arbeitgeber und Tätigkeitsinhalte häufiger zu wechseln oder räumlich mobiler zu sein. Solange Veränderungen mit hohen Kosten verbunden und nur negativ besetzt sind, wird der Blick nicht frei für die vielen Möglichkeiten, die das Leben bietet und die wir vergeuden. Bildung, Ausbildung und Weiterbildung nicht nur zu Beginn des Lebens einen höheren Stellenwert zu geben, ist mehr als eine ökonomische Notwendigkeit – es ist ein Gewinn an Entfaltungsmöglichkeiten. Die gut gebildeten, erfahrenen Personen, die älter als 45 sind, auszugliedern statt zu integrieren, hat nicht nur Folgen für die Sicherungssysteme; viel wichtiger ist der gesellschaftliche Verlust an Erfahrung, an dem Zusammenleben und Zusammenarbeiten von Personen ganz unterschiedlichen Alters.



Heiraten, Kinder kriegen – diese Zukunftsplanung ist für viele nicht mehr selbstverständlich. So leben in Deutschland inzwischen mehr Ehepaare ohne Kinder (9,8 Millionen) als mit (6,9 Millionen mit minderjährigen Kindern). Dafür gibt es immer mehr allein Erziehende (1,5 Millionen) und Lebensgemeinschaften, die Kinder aufziehen (693 000). Da kinderlose Gesellschaften nicht zukunftsfähig sind, rückt die Familienpolitik auf der politischen Agenda ganz nach oben.



Die klassische Großfamilie gibt es schon seit vielen Jahren nicht mehr, und auch die typische Familie mit Vater, Mutter und Kindern weicht zunehmend alternativen Formen des Zusammenlebens. So leben in den USA nur noch 60 Prozent der Jugendlichen mit den Eltern zusammen. Fast ein Viertel wohnt bei Mutter oder Vater, 16 Prozent wachsen in einer Familie mit Stiefvater oder Stiefmutter auf. Auch in Dänemark, Lettland oder Kanada ist die traditionelle Familienform auf dem Rückzug. Kinder und Jugendliche in Malta und Polen leben dagegen noch zu 90 Prozent in „intakten“ Familien.

Kindertages- einrichtungen: Bedarf und nach- haltige Finan- zierung

Quantitativ ausreichende und qualitativ hochwertige Kinderbetreuungsplätze sind eines der wichtigsten Instrumente zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit. Nach wie vor teilt das in

C. Katharina Spieß

Dr. habil., Diplomvolkswirtin, geb. 1966; wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin); u. a. Mitglied der 7. Familienberichtscommission der Bundesregierung. DIW Berlin, Königin-Luise-Straße 5, 14191 Berlin. kspiess@diw.de

Katharina Wrohlich

Mag. rer. soc. oec., geb. 1977; wissenschaftliche Mitarbeiterin am DIW Berlin. kwrohlich@diw.de

Deutschland vorherrschende Modell der familiären Arbeitsteilung den Großteil der Erziehungs- und Betreuungsarbeit den Müttern zu. Die geringe Versorgung mit Plätzen in westdeutschen Kindertageseinrichtungen wird daher häufig als ein Grund für die niedrige Müttererwerbstätigkeit in Deutschland genannt. Tatsächlich belegen empirische Studien, dass es einen signifikanten Zusammenhang zwischen der Erwerbstätigkeit von Müttern und dem Angebot an Kinderbetreuungsplätzen gibt: Je umfassender das Angebot an Kindertageseinrichtungen, umso mehr Mütter sind erwerbstätig. Auch das Arbeitsvolumen von Müttern, das heißt, wie viele Stunden sie erwerbstätig sind, ist in Regionen höher, die sich durch eine gute Kinderbetreuungsinfrastruktur auszeichnen.¹

Die Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit ist europaweit ein wichtiges Ziel der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik und wurde auf dem EU-Ratsgipfel in Lissabon vor rund fünf Jahren als Ziel explizit festgelegt.² Dadurch soll

dem mittelfristig zu erwartenden Fachkräftemangel entgegengewirkt werden. Die Vermeidung langer familienbedingter Ausfallzeiten ermöglicht eine bessere Qualifikation von Müttern und infolgedessen auch ein höheres Einkommen für Familien. Die Verbesserung der materiellen Situation von Familien durch die Arbeitsmarktintegration von Müttern wird in den Ausführungen zur so genannten „Lissabonner Strategie“ als ein weiterer wichtiger Grund für die Erhöhung der Frauenerwerbsquote angeführt. Der Europäische Rat nennt ausdrücklich die Verfügbarkeit von Plätzen in Kindertageseinrichtungen als Voraussetzung für eine höhere Müttererwerbstätigkeit. In den Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rats von Barcelona 2002 wird gefordert, dass die Mitgliedstaaten das Versorgungsangebot an Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren bis zum Jahr 2010 auf 33 Prozent anheben.³ Die westdeutschen Bundesländer sind von dieser Zielmarke noch weit entfernt, während die ostdeutschen Bundesländer sie bereits erreicht haben.⁴

Die empirische Forschung gibt weitere Hinweise darauf, dass eine hohe Müttererwerbstätigkeit volkswirtschaftlich betrachtet sinnvoll ist. Wenn beide Elternteile einer Erwerbsarbeit nachgehen können, führt dies zu einem steigenden Steuer- und Beitragsaufkommen der Sozialversicherungen. Hinzu kommen mögliche Einsparungen im Bereich

Wir danken Gert G. Wagner für hilfreiche Anmerkungen zum Manuskript dieses Beitrags.

¹ Vgl. für solche Studien im deutschen Kontext z. B. C. Katharina Spieß/Felix Büchel, Müttererwerbstätigkeit und Kindertageseinrichtungen – neue Ergebnisse zu einem bekannten Zusammenhang, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 71 (2002), S. 96–114 sowie Felix Büchel/C. Katharina Spieß, Effekte der regionalen Kindergarteninfrastruktur auf das Arbeitsangebot von Müttern, in: Winfried Schmähl (Hrsg.), Soziale Sicherung und Arbeitsmarkt, Reihe „Schriften des Vereins für Socialpolitik“, Berlin 2003, S. 95–126.

² Vgl. dazu: Die Herausforderung annehmen. Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok, Luxemburg 2004.

³ Vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat (Barcelona) 15. und 16. März 2002, in: www.labournet.de/diskussion/eu/gipfel/rat.pdf, S. 13 (Stand: 31. März 2005).

⁴ Vgl. dazu die Ergebnisse der Kinder- und Jugendhilfestatistik: Statistisches Bundesamt, Kindertagesbetreuung in Deutschland. Einrichtungen, Plätze, Personal und Kosten 1990 bis 2002, Wiesbaden 2004.

des Arbeitslosengeldes II und des Sozialgeldes (ehemals Sozial- und Arbeitslosenhilfe), wenn die Bezieher dieser Transfers – häufig alleinerziehende Elternteile – einer Erwerbsarbeit nachgehen können. In einer empirischen Studie wurden solche Effekte auf der Basis gesamtdeutscher und repräsentativer Mikrodaten abgeschätzt.¹⁵ Wenn beispielsweise alle Akademikerinnen mit einem Erwerbswunsch erwerbstätig wären, würden bereits zusätzliche Einnahmen im Milliardenbereich erzielt werden können: Im Einkommenssteuerbereich ließen sich im Jahr etwa eine Milliarde Euro zusätzlich erzielen und im Sozialversicherungsbereich etwa 1,5 Milliarden Euro. Diese Werte können als maximale Obergrenzen interpretiert werden – und zwar für die Bruttoeinnahmen, welche die öffentliche Hand realisieren könnte, wenn bei guter Arbeitsmarktlage und einem erfolgten Ausbau von Kindertageseinrichtungen die Erwerbswünsche erwerbswilliger Akademikerinnen realisiert werden könnten.

Zusätzlich zu diesen Effekten wird eine Volkswirtschaft langfristig weitere Einsparungen erzielen können, da eine gute Betreuung in Kindertageseinrichtungen Müttern eine kontinuierliche Erwerbsarbeit ermöglicht. Damit können zum einen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik reduziert werden. Zum anderen entstehen auch indirekte Effekte, weil bedarfsgerechte Möglichkeiten der außerhäusigen Betreuung Einkommensverluste aufgrund einer Entwertung der Berufserfahrung von Frauen mit Kindern und damit ihres Humankapitals verhindern bzw. verringern können.¹⁶ Alle diese Einkommenseffekte wirken sich ebenfalls auf die Einkommenssteuereinnahmen und das Sozialversicherungsaufkommen aus.

Neben der Förderung der Müttererwerbstätigkeit hat der Ausbau von Kindertagesstätten aber auch wichtige bildungspolitische und

pädagogische Wirkungen. Nationale wie internationale Forschungsarbeiten verweisen auf die große Bedeutung des Besuchs einer Kindertageseinrichtung im vorschulischen Alter. Kinder werden kurz- bis langfristig am besten gefördert, wenn sie von ihrem dritten Lebensjahr an eine Kindertageseinrichtung besuchen. Die positiven Auswirkungen hängen allerdings nicht nur von der Tatsache des Besuchs, sondern insbesondere von der pädagogischen Qualität der Förderung ab. Eine gute pädagogische Betreuung kann so z. B. in der Entwicklung eines Kindes bis zu einem Jahr ausmachen.¹⁷ Eine gute Kinderbetreuungsqualität hat positive Effekte auf die kognitiven Fähigkeiten eines Kindes, was damit verbunden sein kann, dass sich der Schulerfolg dieses Kindes verbessert. Dies kann u. a. weniger Schuljahrwiederholungen zur Folge haben, die ansonsten durch öffentliche Mittel finanziert werden müssten. Langfristig können volkswirtschaftliche Effekte dahin gehend auftreten, dass gute Betreuungsqualitäten in früher Kindheit zu einem höheren Lebensinkommen oder einer geringeren Fürsorgeabhängigkeit führen – alles dies führt zu öffentlichen Mehreinnahmen bzw. zu Einsparungen bei den öffentlichen Haushalten. Insbesondere die anglo-amerikanische empirische Forschung hat dafür zahlreiche Hinweise gefunden.¹⁸

Internationaler Vergleich

Im Vergleich zu anderen Ländern der EU ist die Versorgung mit staatlich geförderten Kindertageseinrichtungen in Deutschland relativ gering – dies trifft bekanntermaßen nicht auf die ostdeutschen Bundesländer zu. Insbesondere die Versorgung mit Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren und die Ganztagsbetreuung für Kinder zwischen drei und sechs Jahren ist in den westdeutschen Bundesländern im internationalen Vergleich niedrig. Die *Abbildung* zeigt im EU-Vergleich den Anteil der Kinder unter drei Jahren, für die ein staatlich geförderter Betreuungsplatz zur Verfügung steht. Während in den ost-

¹⁵ Vgl. C. Katharina Spieß/Jürgen Schupp/Markus Grabka/John P. Haisken-De New/Heike Jakobeit/Gert G. Wagner, Abschätzung der Brutto-Einnahmeneffekte öffentlicher Haushalte und der Sozialversicherungsträger bei einem Ausbau von Kindertageseinrichtungen, Baden-Baden 2002.

¹⁶ Ein Beispiel für eine empirische Analyse, welche diese Effekte in ihrem Umfang abschätzt, ist: Miriam Beblo/Elke Wolf, Die Folgekosten von Erwerbsunterbrechungen, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, (2002) 1, S. 83–94.

¹⁷ Vgl. dazu die empirische Studie von Wolfgang Tietze (Hrsg.), *Wie gut sind unsere Kindergärten*, Neuwied u. a. 1998.

¹⁸ Vgl. dazu der Überblicksaufsatz von C. Katharina Spieß, *Kosten und Nutzen von Kinderbetreuung: Internationale und nationale Betrachtungen aus ökonomischer Perspektive*, in: L. Mohn/R. Schmidt (Hrsg.), *Familie bringt Gewinn*, Gütersloh 2004.

Abbildung: Anteil der Kinder, für die ein staatlich geförderter Betreuungsplatz zur Verfügung steht (in Prozent)



Für alle Länder außer Deutschland beziehen sich die Zahlen auf den Zeitraum 1990–1995. Für Deutschland wurden die Zahlen aus dem Jahr 2002 angegeben.

Quelle: Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend, Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik, Berlin 2003, und Statistisches Bundesamt, Kindertagesbetreuung in Deutschland. Einrichtungen, Plätze, Personal und Kosten 1990 bis 2002, Wiesbaden 2004.

deutschen Bundesländern die Versorgungsquoten im europäischen Spitzenfeld liegen, ist die Versorgung in Westdeutschland sehr niedrig, vergleichbar mit der in den südeuropäischen Ländern.

Zusätzlich zur Betreuung in Kindertageseinrichtungen gibt es Betreuungsangebote im Tagespflegebereich, durch andere bezahlte Betreuungspersonen oder durch Verwandte und Freunde. Mit wenigen Ausnahmen im Bereich der Tagespflege oder der steuerlichen Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten werden diese Betreuungsformen nicht staatlich gefördert. Informationen über deren Umfang können nicht der Kinder- und Jugendhilfestatistik, sondern Umfragedaten, wie dem Kinderpanel des Deutschen Jugendinstituts⁹ oder dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) – einer für Deutschland repräsentativen Haushalts- und Personenumfrage –,¹⁰ entnommen werden. Auf der Basis des SOEP kann so z. B.

ermittelt werden, dass in Deutschland etwa sieben Prozent der Kinder unter drei Jahren von einer Tagesmutter oder einer anderen bezahlten Betreuungsperson betreut werden. Neben der bezahlten Betreuung in Tagesstätten greifen viele Eltern auf informelle, oftmals unbezahlte Betreuungsarrangements zurück. In Deutschland werden 32 Prozent der Kinder unter drei Jahren von Freunden und Bekannten betreut.¹¹

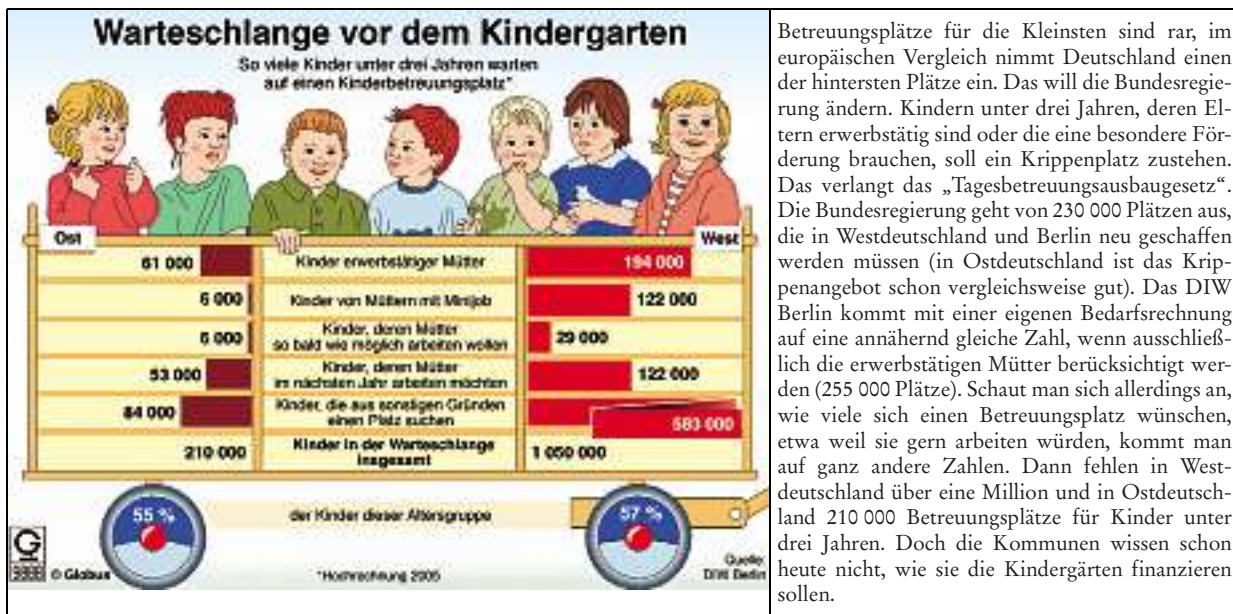
Ausbau der Kinderbetreuung

Die Bundesregierung will den Ausbau der Tagesbetreuungsplätze voranbringen, insbesondere für Kinder unter drei Jahren. Das Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG), das seit 1. Ja-

¹¹ Vgl. C. Katharina Spieß/Katharina Wrohlich, Wie viele Kinderbetreuungsplätze fehlen in Deutschland, in: DIW Wochenbericht, (2005) 14, S. 223–227, oder auch ausführlicher Felix Büchel/C. Katharina Spieß, Form der Kinderbetreuung und Arbeitsmarkterhalten von Müttern in West- und Ostdeutschland, Stuttgart 2002.

⁹ Vgl. www.dji.de (Stand: 26. April 2005).

¹⁰ Vgl. www.diw.de/soep (Stand: 26. April 2005).



Betreuungsplätze für die Kleinsten sind rar, im europäischen Vergleich nimmt Deutschland einen der hintersten Plätze ein. Das will die Bundesregierung ändern. Kindern unter drei Jahren, deren Eltern erwerbstätig sind oder die eine besondere Förderung brauchen, soll ein Krippenplatz zustehen. Das verlangt das „Tagesbetreuungsbaugesetz“. Die Bundesregierung geht von 230 000 Plätzen aus, die in Westdeutschland und Berlin neu geschaffen werden müssen (in Ostdeutschland ist das Krippenangebot schon vergleichsweise gut). Das DIW Berlin kommt mit einer eigenen Bedarfsrechnung auf eine annähernd gleiche Zahl, wenn ausschließlich die erwerbstätigen Mütter berücksichtigt werden (255 000 Plätze). Schaut man sich allerdings an, wie viele sich einen Betreuungsplatz wünschen, etwa weil sie gern arbeiten würden, kommt man auf ganz andere Zahlen. Dann fehlen in Westdeutschland über eine Million und in Ostdeutschland 210 000 Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren. Doch die Kommunen wissen schon heute nicht, wie sie die Kindergärten finanzieren sollen.

Grafik von der Redaktion eingefügt.

nuar dieses Jahres in Kraft ist,¹² sieht einen bedarfsgerechten und qualitätsorientierten Ausbau der Kinderbetreuung vor. Ein Bedarf besteht nach diesem Gesetz dann, wenn beide Elternteile eines Kindes erwerbstätig sind bzw. sein wollen oder wenn eine Betreuung zur Förderung des Kindeswohls notwendig ist.¹³ Dafür stellt der Bund den Kommunen jährlich 1,5 Milliarden Euro aus den Einsparungen zur Verfügung, die sich durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ergeben. Bei dieser Rechnung wird davon ausgegangen, dass in den westdeutschen Bundesländern einschließlich Berlin bis 2011 insgesamt rund 230 000 Plätze neu geschaffen und die Betriebskosten finanziert werden müssen.

In einer aktuellen Studie wurde geprüft, inwiefern diese neu zu schaffenden Plätze dem Bedarf der Familien entsprechen.¹⁴ Die noch offene Nachfrage nach Kinderbetreuungsein-

richtungen würde auf der Basis der Mikrodaten des SOEP abgeschätzt. Dabei konnte auf die Informationen zurückgegriffen werden, wie viele Mütter erwerbstätig sind und wie viele einen Erwerbswunsch haben. Allerdings ist es auf der Basis von repräsentativen Mikrodaten wie dem SOEP nicht möglich, den Bedarf zum Wohle des Kindes abzuschätzen. An dieser Stelle kann vielmehr festgehalten werden, dass dieser unter Umständen noch zusätzlich zu den über die realisierten und gewünschten Erwerbsvorstellungen ermittelten Bedarfslagen entsteht.

Angebot und Nachfrage

Die Besonderheit der hier vorgestellten Studie besteht darin, dass sie Methoden verwendet, mit denen „rationierte“ Nachfragen geschätzt werden können. Dies ist zur Beschreibung der deutschen Realität im Bereich der außerhäusigen Kinderbetreuung notwendig. So kann in bestimmten Regionen Deutschlands beobachtet werden, dass Eltern einen Betreuungsplatz nachfragen, aber keinen angeboten bekommen.¹⁵ In diesem Falle spre-

¹² Vgl. Bundesgesetzblatt 2004, Teil I Nr. 76, Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder (Tagesbetreuungsbaugesetz – TAG).

¹³ Vgl. § 24, Absatz 3, Nummer 1 und 2 Kinder- und Jugendhilfegesetz KJHG.

¹⁴ Vgl. Katharina Wrohlich, The Excess Demand for Subsidized Child Care in Germany. DIW Diskussionspapier Nr. 470, Berlin 2005, und auch eine kürzere Darstellung der Studie in: C. K. Spieß/K. Wrohlich (Anm. 11).

¹⁵ So geben z. B. in einer aktuellen repräsentativen Umfrage des Forsa Institutes über 30 Prozent aller Eltern mit Kindern bis zu 13 Jahren an, dass es schwer ist bzw. war, einen Betreuungsplatz für ihr Kind zu bekommen. Fast die Hälfte aller Eltern mit Kindern in dieser Altersgruppe wünscht sich laut dieser Umfrage mehr Kinderbetreuungsplätze. Vgl. dazu: Media-For-

chen die Wirtschaftswissenschaften von „Rationierung“.

Die Ergebnisse der Nachfrageschätzungen zeigen, dass die Nachfrage nach einem Platz in einer Kindertageseinrichtung in Deutschland vom Alter des Kindes abhängig ist: Für jüngere Kinder wird mit einer geringeren Wahrscheinlichkeit ein Platz nachgefragt als für ältere. Die Anzahl der Geschwister verringert ebenfalls diese Wahrscheinlichkeit. Hat ein Kind jedoch Geschwister, die eine Kindertagesstätte besuchen, werden die Eltern eher einen Platz nachfragen. Einfluss hat auch das Haushaltseinkommen: Mit der Höhe des Einkommens steigt die Wahrscheinlichkeit, dass ein Betreuungsplatz nachgefragt wird. Dieser Zusammenhang wurde bereits in früheren Studien gefunden und belegt erneut das bildungs- und sozialpolitisch relevante Ergebnis, dass Kinder von Eltern mit einem sozioökonomisch geringeren Status weniger in Kindertageseinrichtungen vertreten sind als andere Kinder.¹⁶

Neben dem Haushaltseinkommen, dem Alter des Kindes und der Anzahl der Geschwister haben weitere Merkmale einen Einfluss auf die Nachfrage nach einem Kinderbetreuungsplatz. Lebt im Haushalt neben den Eltern eine weitere erwachsene Person, sinkt die Nachfrage nach Betreuungsplätzen. Auch Wertvorstellungen haben einen Einfluss; sie wurden hier über den Kirchgang der Eltern erfasst: Besuchen Eltern mindestens einmal im Monat einen Gottesdienst, so ist die Wahrscheinlichkeit geringer, dass sie für ihr Kind einen Betreuungsplatz nachfragen. In allen westdeutschen Bundesländern ist die Nachfrage nach einem Kindergartenplatz signifikant niedriger als in den ostdeutschen Bundesländern.

Die Schätzung einer „rationierten Nachfrage“ – damit ist die Warteschlange der einen Betreuungsplatz Suchenden gemeint – setzt auch Informationen über das Angebot vor-

schung und -Service, Mehr Kinder. Mehr Leben. Ergebnisse der repräsentativen forsa-Befragung. Mimeo, 2004. Für eine ausführliche Diskussion dieses Problems vgl. auch Michaela Kreyenfeld/C. Katharina Spieß/Gert G. Wagner, Finanzierungs- und Organisationsmodelle institutioneller Kinderbetreuung. Analysen zum Status quo und Vorschläge zur Reform, Berlin 2001.

¹⁶ Vgl. dazu z. B. auch F. Büchel/C. K. Spieß (Anm. 1).

aus. Die individuelle Wahrscheinlichkeit, einen Betreuungsplatz angeboten zu bekommen, hängt ebenfalls vom Alter des Kindes und von der Versorgungsquote ab, das heißt von der Zahl der Kinderbetreuungsplätze je 100 Kinder der jeweiligen Altersgruppe in dem Kreis, in dem der Haushalt lebt. Außerdem gibt es auch hier regionale Unterschiede: In allen ostdeutschen Bundesländern ist die Wahrscheinlichkeit, einen Betreuungsplatz angeboten zu bekommen, höher als in den westdeutschen Bundesländern.

Mangel an Betreuungsplätzen

Mit Hilfe dieser Informationen bezüglich des Angebots und der Nachfrage kann die individuelle „Rationierungswahrscheinlichkeit“ – die Wahrscheinlichkeit, dass Eltern für ein Kind einen Betreuungsplatz nachfragen, ihnen aber keiner angeboten wird – geschätzt werden. Im Durchschnitt beträgt sie für Kinder bis zu drei Jahren in den ostdeutschen Bundesländern 57 und in den westdeutschen Bundesländern 61 Prozent (siehe *Tabelle 1*).

Tabelle 1: Geschätzte Wahrscheinlichkeiten der Nachfrage, des Angebots und der Rationierung an bzw. von Kinderbetreuungsplätzen

	Nachfrage	Angebot	Rationierung
Kinder bis unter 3 Jahren			
Ostdeutschland	0.83	0.33	0.58
Westdeutschland	0.65	0.06	0.61
Kinder 3 – 6,5 Jahre			
Ostdeutschland	0.95	0.97	0.03
Westdeutschland	0.87	0.86	0.11

Quelle: K. Wrohlich (Anm. 14).

Damit ist die „Rationierungswahrscheinlichkeit“ in beiden Regionen vergleichbar, obwohl sich die Versorgungsquoten stark unterscheiden. Der Grund dafür ist, dass in den ostdeutschen Bundesländern auch deutlich mehr Kinderbetreuungsplätze nachgefragt werden – durchschnittlich für 83 Prozent aller Kinder, während es in Westdeutschland nur 65 Prozent sind.¹⁷ Dabei können unter-

¹⁷ Hier ist anzumerken, dass einzelne Bundesländer von anderen Nachfragequoten ausgehen. So rechnet z. B. Brandenburg mit einer Nachfrage von ca. 45 % (Auskunft des Brandenburgischen Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport vom 30. März 2005). Diese Quote beruht auf unmittelbaren Erfahrungen, nicht auf statistischen Modellen. Statistische Modelle be-

schiedliche Einstellungen zur außerhäusigen Betreuung von Kindern ausschlaggebend sein, die in den zu Grunde liegenden Daten nicht erfasst sind. Für Kinder zwischen 3 und 6,5 Jahren ist die „Rationierungswahrscheinlichkeit“ viel geringer: In Westdeutschland liegt sie bei rund zehn Prozent, in Ostdeutschland sogar nur bei drei Prozent.¹⁸

Ausgehend von der „Rationierungswahrscheinlichkeit“ lässt sich ableiten, wie viele Eltern einen Kinderbetreuungsplatz nachfragen, ohne dass dieser Nachfrage ein Angebot gegenübersteht. *Tabelle 2* zeigt die Anzahl der Kinder, deren Eltern auf einen Betreuungsplatz warten. Die Hochrechnung belegt, dass bei den Kindern unter drei Jahren die „Warteschlange“ sehr lang ist: Über 1,2 Millionen Kinder in dieser Altersgruppe sind betroffen.

Tabelle 2: Wie viele Kinder warten auf einen Betreuungsplatz? (in Tausend, gerundet)

	Ost-deutschland	West-deutschland
Kinder mit Voll- oder Teilzeit erwerbstätigen Müttern	61	194
Kinder mit geringfügig beschäftigten Müttern	6	122
Kinder, deren Mütter „so bald wie möglich“ arbeiten möchten	6	29
Kinder, deren Mütter „im nächsten Jahr“ arbeiten möchten	53	122
Kinder, deren Mütter in keiner der oben genannten Kategorien sind	84	583
<i>Summe (Kinder, die bezüglich eines Platzes rationiert sind)</i>	210	1 050
Grundgesamtheit	379	1 854

Quelle: K. Wrohlich (Anm. 14).

Das Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) sieht vor, in erster Linie Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren bereitzustellen, deren Eltern beide erwerbstätig sind bzw. erwerbstätig sein wollen. In der Begründung

rechnen auf der Basis aller vorhandenen Informationen Wahrscheinlichkeiten, dass eine bestimmte Nachfrage besteht. Die Berechnung von Wahrscheinlichkeiten ist nicht mit einer Nachfrage auf der Basis von Erfahrungswerten gleichzusetzen, die z. B. auch davon beeinflusst wird, wie die aktuelle Arbeitsmarktlage ist, wieviele Plätze vorhanden und erreichbar sind.

¹⁸ Für diese Altersgruppe ist allerdings darauf hinzuweisen, dass in Westdeutschland möglicherweise eine Rationierung in Bezug auf Ganztagsplätze besteht. Dieser Aspekt konnte in den Schätzungen nicht berücksichtigt werden.

des Gesetzesentwurfes wird als Ziel der Ausbau um 230 000 Plätze genannt.¹⁹ Wenn, wie in der Gesetzesbegründung aufgeführt, diese Plätze nur in den westdeutschen Bundesländern und Berlin geschaffen werden sollen, würde dieses zusätzliche Platzangebot dort ausreichen, um Kindern von in Voll- und Teilzeit erwerbstätigen Müttern und Müttern mit einem starken Erwerbswunsch, die bisher auf einen Platz warten, einen solchen zur Verfügung zu stellen. Die hier vorgestellte Schätzung hat aber auch gezeigt, dass es in den ostdeutschen Bundesländern zu wenig Betreuungsplätze gibt. Nimmt man diese Gruppe von Kindern hinzu, so besteht ein weitaus höherer Bedarf. Für etwa 250 000 Kinder erwerbstätiger Mütter stehen in Gesamtdeutschland derzeit keine Betreuungsplätze zur Verfügung. Hinzu kommen rund 25 000 Kinder, deren Mütter einen starken Erwerbswunsch haben. Unklar ist, ob das TAG vorsieht, auch Plätze für Kinder geringfügig beschäftigter Mütter bereitzustellen. Nach der vorliegenden Schätzung wären hierfür in Gesamtdeutschland zusätzlich 128 000 Plätze nötig, wobei die Mehrzahl dieser Plätze in Westdeutschland anfielen.

Wenn es das politische Ziel ist, Plätze für Kinder erwerbstätiger Eltern *und* erwerbswilliger Mütter bereitzustellen, müssen in Deutschland weitere Plätze geschaffen werden. Außerdem ist zu vermuten, dass eine Erhöhung des Angebots an Kinderbetreuungsplätzen die Erwerbstätigkeit von Müttern insgesamt steigern wird. Unter Umständen erhöht sich dadurch auch wieder die Zahl der Kinder mit erwerbstätigen Eltern, die einen Kinderbetreuungsplatz nachfragen, ohne dass dieser Nachfrage ein Angebot gegenübersteht.

Plädoyer für eine „Familienkasse“

Wie die intensiven Diskussionen der letzten zwei Jahre insbesondere um die Finanzierung des zusätzlichen Ausbaus der außerhäusigen Kinderbetreuung gezeigt haben, bedarf es großer Anstrengungen aller gesellschaftlichen

¹⁹ Vgl. Deutscher Bundestag, Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung und zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (Tagesbetreuungsbaugesetz – TAG), Drucksache 15/3676, 2004, S. 45 ff.

Akteure, um den bedarfsbedingten Ausbau der Kinderbetreuung in Deutschland zu finanzieren. Viele Kommunen sehen dafür aufgrund ihrer schlechten Haushaltslage jedoch häufig wenig Spielraum.

Dies hat seine Gründe auch darin, dass sich unter kurzfristigen und rein fiskalischen Gesichtspunkten der Ausbau der Kinderbetreuung für sie nicht unbedingt „rechnet“. Zum einen decken die Gebühren nur einen Bruchteil der Kosten ab (etwa 15 Prozent) und zum anderen fließt der weitaus größere Teil der induzierten Steuer- und Beitragseinnahmen in die Kassen der Länder und des Bundes bzw. der Sozialversicherungsträger. Zwar wird im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ein Teil dieser Mittel von den Ländern an die Kommunen „zurück“ transferiert. Doch es ist nicht gewährleistet, dass die Mittel auch dort ankommen, wo sie benötigt werden.¹²⁰

Um einen bedarfsgerechten Ausbau der Kinderbetreuung in Deutschland zu bewerkstelligen, muss deshalb über Reformen nachgedacht werden, die eine Finanzierung dieser wichtigen Infrastrukturleistung für Familien nachhaltig sicherstellt. Kurz- bis mittelfristig sollte an eine Reform des kommunalen Finanzausgleichs gedacht werden, welche die Kinderbetreuung stärker als bisher berücksichtigt. Aus ökonomischer Sicht sprechen wichtige Gründe dafür, eine entsprechende Ausgestaltung von Nebensätzen im Finanzausgleich vorzunehmen: Je mehr Kinder in einer Gemeinde leben und je besser die Kinderbetreuungsmöglichkeiten sind, umso mehr Geld sollte zur Verfügung gestellt werden.¹²¹

Ferner sollte mittel- bis langfristig auch an Reformen weitergearbeitet werden, die eine nachhaltige Finanzierung der Betreuungsinfrastruktur für Familien bzw. Kinder sicherstellen. Solche Reformen müssen grundsätzlicher Natur sein, wenn sie eine nachhaltige und langfristige Wirkung erzielen sollen. Zudem könnte überlegt werden, den Bund explizit an der Finanzierung der Kinderbe-

treuungsinfrastruktur zu beteiligen. Dafür wäre in Deutschland jedoch eine Änderung der Gesetzeslage notwendig.

Eine Beteiligung des Bundes allein kann aber auch nicht sicherstellen, dass die außerhäusige Kinderbetreuung nachhaltig finanziert wird, da auch Bundesmittel in jedem Haushaltsjahr neu verhandelt werden. Vor diesem Hintergrund sind Reformen sinnvoll, die daran ansetzen, die außerhäusige Kinderbetreuung über eine unabhängige Institution zu finanzieren. Eine solche Institution könnte zum Beispiel eine Familienkasse sein, in der unterschiedliche familienbezogene Leistungen gebündelt werden.¹²²

Eine Familienkasse könnte als parafiskalische Organisation ausgestaltet sein. Die grundsätzliche Idee besteht darin, dass ein Parafiskus mehr und nachhaltigere Mittel mobilisieren kann, als dies dem Finanzminister möglich wäre. Was könnte eine solche Familienkasse kennzeichnen?

Sie sollte sich aus Steuermitteln finanzieren. Dies hat vorrangig systematische Gründe, da der Ausbau der außerhäusigen Kinderbetreuung heute als eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe angesehen wird. Solche gesamtgesellschaftlichen Aufgaben werden üblicherweise über Steuern finanziert. Eine Familienkasse sollte jedoch langfristig nicht nur eine Basis für den Ausbau der außerhäusigen Kinderbetreuung darstellen, sondern es wäre sinnvoll, auch andere familienbezogene Leistungen über eine solche Familienkasse zu finanzieren. Dies würde die Transparenz, Treffsicherheit und Zielgenauigkeit familienbezogener Leistungen in Deutschland insgesamt erhöhen. Konkret würde dies bedeuten, dass sowohl monetäre Transfers (wie z. B. das Kindergeld und Erziehungsgeld) als auch die Infrastrukturleistungen über einen Familienparafiskus finanziert bzw. zumindest ko-

¹²⁰ Vgl. Dieter Vesper, Anreize für Kommunen, mehr Kinderbetreuungsmöglichkeiten bereitzustellen. DIW Berlin – Politikberatung Kompakt Nr. 5, Berlin 2004.

¹²¹ Vgl. Dieter Vesper, Gibt es fiskalische Anreize für die Kommunen zum Ausbau der Kinderbetreuung?, in: DIW Wochenbericht, (2005) 3, S. 41–48.

¹²² Vgl. für eine ausführliche Darstellung von Überlegungen zur Familienkasse C. Katharina Spieß, Parafiskalische Modelle zur Förderung familienpolitischer Leistungen, DIW Materialien Nr. 36, Berlin 2004 (unter Mitarbeit von Sebastian Thomasius), und C. Katharina Spieß, Die Bündelung und Integration familienbezogener Leistungen bei einer Familienkasse, in: Jörg Althammer/Ute Klammer (Hrsg.), Monetäre Familienpolitik auf dem Prüfstand (noch nicht erschienen).

finanziert werden.¹²³ Eine Kofinanzierung wäre dann sinnvoll, wenn z. B. davon ausgegangen wird, dass die Länder und Kommunen weiterhin Infrastrukturleistungen für Familien mittragen.¹²⁴

Eine zentrale Zuständigkeit für die Familienkasse sollte bei einer selbständigen Organisation angesiedelt sein. Dies kann die Unabhängigkeit dieser Institution erhöhen und unterstreicht ihre Relevanz. Außerdem wäre es sinnvoll, sie als ein eigenständiges Selbstverwaltungsorgan zu konzipieren. Um eine „Verselbstständigung“ einer neuen Verwaltung zu verhindern, wäre es wichtig, gleich zu Beginn sinnvolle Kontrollmechanismen einzuführen. Auf regionaler Ebene wären als Teil einer Familienkasse oder in einer rechtlich noch zu regelnden Zuordnung Ausführungsagenturen zu etablieren. Diese sollten gewährleisten, dass die Familien vor Ort Ansprechpartner für die vielfältigen familienbezogenen Leistungen haben.

Die Finanzierung der Familienkasse über Steuermittel könnte so gestaltet sein, dass eine Finanzierung aus dem allgemeinen Steueraufkommen mit der Finanzierung aus einem explizit auf diese Leistungen bezogenen Steueraufkommen kombiniert wird. Eine solche Kombination wäre hilfreich, da eine alleinige Finanzierung aus dem allgemeinen Steueraufkommen eine stetige und langfristige Aufgabenwahrnehmung nicht in vollem Umfang garantiert, vielmehr könnten Mittel aus dem allgemeinen Steueraufkommen durch haushaltsbedingte „Notwendigkeiten“

¹²³ Vgl. dazu auch den Vorschlag des Bundesministeriums für Familien, Senioren, Frauen und Jugend: „Geldzahlungen an Familien übersichtlicher gestalten“, Pressemitteilung Nr. 317/2005 vom 24. 1. 2005.

¹²⁴ Auch die bisherigen innerhalb der einzelnen Zweige der Sozialversicherungen erbrachten gesamtgesellschaftlich relevanten familienbezogenen Leistungen könnten bei einer Familienkasse angesiedelt sein und somit nicht mehr nur über die Beiträge der Beitragszahler finanziert werden. Ähnliche Vorschläge wurden im Nachgang zur sogenannten „Rürup-Kommission“ in Bezug auf die Finanzierung des sozialen Ausgleichs bei einem „Pauschalmodell“ für die Krankenversicherung in die Diskussion gebracht; vgl. Gert G. Wagner, Für die solidarische Bürgerprämie, in: Berliner Republik, 5 (2003) 6, S. 73–77, oder im Kontext der Pflegeversicherung Winfried Schmähl, Mehr Zielgenauigkeit und Transparenz durch eine steuerfinanzierte Familienkasse, in: Wirtschaftsdienst, 84 (2004) 8, S. 506–511.

immer wieder zur Disposition stehen. Eine alleinige Finanzierung aus zweckgebundenen Steuermitteln wäre – in Abhängigkeit des Leistungsspektrums, das von einer Familienkasse abgedeckt wird – mehr oder weniger sinnvoll. Wenn eine Familienkasse neben den Infrastrukturleistungen für Kinder und Familien auch andere familienbezogene Leistungen finanziert, wäre es aus Gründen der Akzeptanz wichtig, nur einen Teil der Leistungen der Familienkasse über zweckgebundene Steuermittel zu finanzieren. Es könnte ein Ansatzpunkt sein, z. B. den Ausbau der außerhäusigen Kinderbetreuung über zweckgebundene Steuermittel zu finanzieren und die anderen familienbezogenen Leistungen – wie bisher – aus dem allgemeinen Steueraufkommen.

Die Einnahmen aus Steuermitteln sollten direkt der Familienkasse zufließen, um zu verhindern, dass Haushaltsengpässe zu einer Kürzung der Mittel führen. Es wäre auch denkbar, dass die Mittel in einen so genannten Familienfonds fließen. Die Verwaltung des Fonds sollte allerdings bei der Familienkasse angesiedelt sein.

Mit einer solchen Reformoption würden die Transparenz, die Effizienz, die Treffsicherheit und Zielgenauigkeit familienbezogener Leistungen in Deutschland insgesamt erhöht werden. Die Finanzierung der außerhäusigen Kinderbetreuung hätte eine nachhaltige und langfristige Perspektive. Abschließend muss aber auch betont werden, dass es noch zahlreicher Überlegungen – sowohl aus verwaltungswissenschaftlicher, wirtschaftswissenschaftlicher, juristischer und familienpolitischer Perspektive – bedarf, um den Vorschlag einer Familienkasse umzusetzen.



Frank Pilz

Der Sozialstaat

Ausbau – Kontroversen – Umbau

 **Bundeszentrale für politische Bildung**

Der Schriftreiheband 452 – Frank Pilz, Der Sozialstaat. Ausbau – Kontroversen – Umbau – kann unter www.bpb.de/shop bestellt werden.

APuZ

Nächste Ausgabe 25 – 26/2005 · 20. Juni 2005

Einstein

Simon Singh

Perfekter Wissenschaftler oder beschädigtes Genie?

Frank Steiner

Von Ulm nach Princeton

Milena Wazeck

Wer waren Einsteins Gegner?

Siegfried Grundmann

Wissenschaft und Politik. Einsteins Berliner Zeit

Irene Arbruster

Prophet des Friedens

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn.



Redaktion

Dr. Katharina Belwe
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Dr. Hans-Georg Golz
Dr. Ludwig Watzal
Hans G. Bauer
Sabine Klingelhöfer (Volontärin)
Andreas Kötzing (Volontär)
Telefon: (0 18 88) 5 15-0
oder (02 28) 36 91-0

Internet

www.bpb.de/publikationen/apuz
E-Mail: apuz@bpb.de

Druck

Frankfurter Societäts-
Druckerei GmbH,
60268 Frankfurt am Main

Vertrieb und Leserservice

Die Vertriebsabteilung der
Wochenzeitung **Das Parlament**
Frankenallee 71–81,
60327 Frankfurt am Main,
Telefon (0 69) 75 01-42 53,
Telefax (0 69) 75 01-45 02,
E-Mail: parlament@fsd.de,
nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Zeitschrift
Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung einschließlich
APuZ zum Preis von Euro 19,15
halbjährlich, Jahresvorzugspreis
Euro 34,90 einschließlich
Mehrwertsteuer; Kündigung
drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen
für *APuZ* zum Preis von
Euro 3,58 zuzüglich
Verpackungskosten, Portokosten
und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen
in *Aus Politik und Zeitgeschichte*
stellen keine Meinungsäußerung
des Herausgebers dar; sie dienen
lediglich der Unterrichtung und
Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke herge-
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

- 3–6 *Sandra Gruescu · Bert Rürup*
Nachhaltige Familienpolitik
Die Bevölkerungsalterung und -schrumpfung wird das Wirtschaftswachstum zukünftig negativ beeinflussen. Das Konzept einer nachhaltigen Familienpolitik hat eine Steigerung der Geburtenrate sowie eine Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Frauen zum Ziel und kann somit die negativen Einflüsse auf das Wirtschaftswachstum vermeiden bzw. abmildern.
- 6–15 *Hans Bertram · Wiebke Rösler · Nancy Ehlert*
Zeit, Infrastruktur und Geld: Familienpolitik als Zukunftspolitik
Nachhaltige Familienpolitik kann nur erfolgreich sein, wenn sie die unterschiedlichen Präferenzen von Frauen und Männern widerspiegelt. Eine integrative Konzeption aus Zeitoptionen, Infrastrukturangeboten und Geldtransfers kann diesen unterschiedlichen Lebensentwürfen gerecht werden.
- 16–22 *Malte Ristau*
Der ökonomische Charme der Familie
Deutschland soll, so das Ziel der Bundesregierung, bis 2010 das familienfreundlichste Land Europas werden. Die dafür nötige nachhaltige Familienpolitik wird als gesellschaftlich ausgestalteter Weg beschrieben, der einen Mix aus Infrastruktur, Zeit und Geld beinhaltet. Der neue Charme der Familie ist in weiten Teilen auch ein ökonomischer: Familie bringt Gewinn.
- 24–29 *Jutta Allmendinger · Kathrin Dressel*
Familien auf der Suche nach der gewonnenen Zeit
Viel zu lange hat sich in den Köpfen festgesetzt, dass die Frage „Kinder und Karriere?“ mit einem Entweder-oder beantwortet werden muss. Dabei wäre ein Sowohl-als-auch durchaus möglich, wenn die bereits bestehenden Gelegenheitsräume voll ausgeschöpft würden. Vor diesem Hintergrund plädiert der Aufsatz dafür, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf als politische Aufgabe ernst zu nehmen und Räume für Optionen zu schaffen, die unterschiedliche Lebensverläufe ermöglichen.
- 30–37 *C. Katharina Spieß · Katharina Wrohlich*
Kindertageseinrichtungen: Bedarf und nachhaltige Finanzierung
Neue Bedarfsermittlungen auf Basis von Umfragedaten zeigen, dass für die Gruppe der Kinder unter drei Jahren eine große Nachfrage nach Kinderbetreuungsplätzen besteht. Um den Ausbau der Kindertagesstätten nachhaltig zu finanzieren, wäre kurzfristig eine Reform des kommunalen Finanzausgleichs notwendig und langfristig eine Finanzierung über eine Familienkasse sinnvoll.