

Galler, Heinz Peter; Ott, Notburga

Article — Digitized Version

Familienlastenausgleich: effizientere Lösungen sind möglich

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Galler, Heinz Peter; Ott, Notburga (1987) : Familienlastenausgleich: effizientere Lösungen sind möglich, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 67, Iss. 8, pp. 402-408

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/136307>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Heinz P. Galler, Notburga Ott

Familienlastenausgleich: effizientere Lösungen sind möglich

Ein Vergleich mit anderen Ländern zeigt, daß Familien mit Kindern in der Bundesrepublik Deutschland eine relativ ungünstige Einkommensposition haben. Wie effizient ist das deutsche Familienlastenausgleichssystem? Bedarf es einer grundlegenden Umorientierung der Familienpolitik?

Dem Familienlastenausgleich wird die Aufgabe zugeschrieben, durch eine entsprechende Gestaltung der Rahmenbedingungen sowohl die Voraussetzungen für die Funktionsfähigkeit der Familie als auch eine Anreizstruktur zu schaffen, die zur Internalisierung der externen Effekte der Familienbildung und damit zu einer im wohlfahrtstheoretischen Sinne effizienten Lösung beiträgt. Die Leistungsfähigkeit der Familie ist von allgemeiner gesellschaftspolitischer Bedeutung, wird doch die individuelle Wohlfahrt wesentlich von den Ressourcen und Handlungsmöglichkeiten bestimmt, die Familien zur Verfügung stehen. Dies gilt für die Verteilung der Lebenschancen in einer Generation wie auch für die Verteilung der Wohlfahrtslagen in der Gesellschaft zu einem Zeitpunkt. Allein von daher rechtfertigt sich schon eine Förderung der Familie, so wie aus dem Ziel der Mehrung des materiellen Wohlstands die Förderung der Produktionsmöglichkeiten in den Unternehmen als Aufgabe der Politik abgeleitet werden kann.

Hinzu kommen allokativen Funktionen des Familienlastenausgleichs im Sinne einer Internalisierung positiver externer Effekte der Familienbildung¹. So wird vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung etwa eine stärkere Anbindung der individuellen Alterssicherung an das Aufziehen von Kindern vorgeschlagen, um sicherzustellen, daß die damit für die Gesellschaft langfristig verbundenen positiven externen Effekte in den individuellen familialen Entscheidungen berücksichtigt werden und eine auch gesamtgesellschaftlich effiziente Lösung erreicht wird². Entsprechendes gilt auch für andere Leistungen, die die Familie erbringt. Hier wäre

etwa an die Sozialisierung und Ausbildung der folgenden Generation, die Stabilisierung des sozialen Gefüges und allgemein die Zukunftssicherung der Gesellschaft zu denken, aber auch an die Funktion der Familie für die individuelle Daseinsvorsorge. In allen diesen Bereichen werden positive externe Effekte der Familienbildung vermutet, die eine Förderung der Familie rechtfertigen.

Der Familienlastenausgleich in seiner heutigen Form erscheint allerdings unter beiden Gesichtspunkten als wenig leistungsfähig. Gefördert wird überwiegend die Ehe an sich, und hier wieder die Nicht-Erwerbstätigkeit eines Ehegatten, und weniger die Familienbildung und das Aufziehen von Kindern. Eine Umorientierung hin zu Maßnahmen, die insbesondere Frauen die Verbindung von Familie und Beruf erleichtern, dürfte dagegen sowohl die Situation der Familien verbessern als auch die Bereitschaft zur Familienbildung fördern. Zugleich erfordert ein solcher im Sinne des Subsidiaritätsprinzips an der Förderung der Fähigkeit der Familie zur Selbsthilfe orientierter Ansatz vermutlich vergleichsweise weniger Mittel als ein ausschließlich auf öffentlichen Transfers beruhender Lastenausgleich.

Ungünstige Einkommenssituation

Empirische Untersuchungen zur Einkommensposition von Familien weisen übereinstimmend eine deutlich ungünstigere Einkommenslage von Familien mit Kindern im Vergleich zu kinderlosen Haushalten aus³. Auch wenn das geringere Einkommen von Familien mit Kindern nicht allgemein mit einem Abgleiten in die Armut

Prof. Dr. Heinz P. Galler, 38, lehrt quantitative Wirtschaftspolitik am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität Bielefeld. Notburga Ott, Diplom-Volkswirtin, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Sonderforschungsbereich 3 an der Universität Frankfurt.

¹ Zu einer anderen Meinung vgl. R. Dinkel: Familienlastenausgleich: Reformen und kein Ende, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 67. Jg. (1987), H. 2, S. 91 ff.

² Vgl. z.B. R. Erbe: Familienlastenausgleich über die gesetzliche Rentenversicherung?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 66. Jg. (1986), H. 4, S. 194 ff.; W. Richter, J. Weimann: Kinderjahre: Ein Vorschlag zur Rentenreform, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 67. Jg. (1987) H. 5, S. 260 ff.

gleichgesetzt werden kann, erfordert das Aufziehen eines Kindes doch einen erheblichen materiellen Verzicht. Die Einkommensposition von Familien mit ein oder zwei Kindern ist in der Bundesrepublik auch wesentlich ungünstiger als etwa in Schweden, Großbritannien oder den USA⁴. Im Vergleich zu diesen Ländern ist der „Preis“ von Kindern relativ hoch. Wichtigste Ursache ist dabei die geringere Erwerbsbeteiligung verheirateter Frauen mit Kindern, da bei einem Ausscheiden aus der Erwerbstätigkeit der Einkommensausfall nur zu einem geringen Teil durch Transfers im Rahmen des Familienlastenausgleichs kompensiert wird.

Ein Vergleich anhand der Daten des Sozio-ökonomischen Panels⁵ für jüngere Ehepaare, bei denen die Ehefrau über eine abgeschlossene Ausbildung verfügt, zeigt für 1983, daß in dieser Gruppe die Haushaltsbruttoeinkommen von Ehepaaren mit Kindern im Mittel um 20-25% unter den Einkommen kinderloser Ehepaare liegen⁶. Bei den Haushaltsnettoeinkommen ist der Abstand aufgrund der unterschiedlichen Besteuerung und von Transferleistungen geringer, beträgt aber immer noch etwa 20%. Berücksichtigt man zusätzlich die Haushaltsgröße, so werden die Unterschiede noch deutlicher. Die anhand einer Äquivalenzskala standardisierten Nettoeinkommen liegen für Familien mit einem Kind um etwa ein Viertel, für Familien mit zwei Kindern um über ein Drittel unter den Werten von Ehepaaren ohne Kinder.

Verursacht wird diese Verschlechterung der Einkommenssituation beim ersten Kind im Mittel zu ungefähr gleichen Teilen durch den höheren Einkommensbedarf durch das Kind und den Einkommensausfall infolge einer verminderten Erwerbstätigkeit der Mütter. Ab dem zweiten Kind wird dann der zunehmende Einkommensbedarf bedeutsamer, da die Erwerbseinkommen nicht mehr so deutlich sinken. Noch ungünstiger ist die Situation geschiedener Frauen mit Kindern, deren standardisiertes Haushaltsnettoeinkommen im Mittel nur halb so hoch ist wie das kinderloser Ehepaare. Hier trifft ein höherer Einkommensbedarf mit im Durchschnitt geringen Erwerbseinkommen der Frauen zusammen.

Neben die kurzfristigen, im Bevölkerungsquerschnitt beobachtbaren Einkommenseinbußen von Familien mit

Kindern treten noch zusätzliche Verluste im Lebenszyklus der Frau, soweit sie bei einer späteren Wiederaufnahme der Berufstätigkeit unterbrechungsbedingte Einkommensverluste hinnehmen muß oder ihr die Rückkehr überhaupt unmöglich wird. Modellrechnungen anhand von Einkommensfunktionen, die auf der Grundlage des Sozio-ökonomischen Panels geschätzt wurden, sprechen in Übereinstimmung mit anderen Untersuchungen dafür, daß bei der Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit die frühere Berufserfahrung im Mittel nicht honoriert wird und vergleichsweise niedrigere Einkommen erzielt werden⁷. Frauen, die ihre Berufstätigkeit zugunsten der Familie unterbrochen haben, müssen dann im Vergleich zu durchgängig erwerbstätigen Frauen zusätzlich zum Einkommensverzicht während der Unterbrechung noch Einkommenseinbußen nach der Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit hinnehmen.

Kosten der Familienbildung

So ergeben sich z. B. für eine Hochschulabsolventin, die nach sechs Jahren ihre Erwerbstätigkeit für sechs Jahre unterbricht, über den Lebenszyklus bis zum fünfzigsten Lebensjahr Einbußen in Höhe von etwa einem Drittel des bei einer durchgängigen Erwerbskarriere potentiell möglichen Einkommens. Davon entfallen etwa 60% auf den Einkommensverzicht während der Unterbrechung selbst und der Rest auf das relativ geringere Einkommen, das nach der Unterbrechung erzielt wird. Gemessen in Einkommensgrößen des Jahres 1983 erreicht der Verlust über den gesamten Lebenszyklus insgesamt einen Betrag von knapp 400 000 DM. Hinzu kommen noch weitere Verluste im höheren Alter, z. B. in Form geringerer Renten. Ein ähnliches Bild ergibt sich auch für weniger qualifizierte Frauen. Wird statt des Hochschulabschlusses von einem Hauptschulabschluß ausgegangen, so beträgt die Einbuße z. B. knapp 240 000 DM.

Die Einkommensverluste bleiben auch bei kurzen Unterbrechungen noch erheblich, da es sehr schnell zu einer Entwertung der bisherigen Berufserfahrung zu kommen scheint. Zwar nimmt der Einkommensausfall während der Unterbrechung selbst mit kürzerer Dauer ab,

³ Vgl. z.B. I. Cornelius u. a.: Ökonomische Rahmenbedingungen der Familien, Materialien und Berichte der Familienwissenschaftlichen Forschungsstelle (Projektgruppe im Statistischen Landesamt Baden-Württemberg), Stuttgart 1986; H. P. Galler: Familiäre Lebenslagen und Familienlastenausgleich, in: B. Felderer (Hrsg.): Familienlastenausgleich und demographische Entwicklung, Berlin (im Druck); auch Dritter Familienbericht, Bundestagsdrucksache 8/3121, Bonn 1979.

⁴ R. Hauser, I. Fischer: The relative economic status of one-parent families in six major industrialized countries, Sfb-3-Arbeitspapier Nr. 187, Frankfurt/Mannheim 1985.

⁵ Beim Sozio-ökonomischen Panel handelt es sich um eine vom Sonderforschungsbereich 3, Frankfurt/Mannheim, in Kooperation mit dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, durchgeführte Wiederholungsbefragung bei ca. 6000 Haushalten. Vgl. dazu U. Hanel: Das Sozio-ökonomische Panel – Eine Längsschnittstudie für die Bundesrepublik Deutschland, in: Vierteljahresshefte zur Wirtschaftsforschung, H. 4/ 1984.

⁶ Vgl. H. P. Galler, a.a.O.

⁷ H. P. Galler, a.a.O.; vgl. z.B. auch Ch. Heibeger: Humankapital, Berufsbiographie und die Einkommen von Männern und Frauen, Sfb-3-Arbeitspapier Nr. 129, Frankfurt/Mannheim 1984.

die unterbrechungsbedingten Verluste in der Einkommenskapa­zität bleiben jedoch bestehen. Auch wenn an die Stelle eines völligen Ausscheidens aus der Erwerbstätigkeit eine vorübergehende Teilzeitbeschäftigung tritt, ergeben sich Einkommenseinbußen, die ungefähr halb so groß sind wie bei einer vollständigen Aufgabe der Erwerbstätigkeit. Auch nach einer Teilzeitphase werden im Durchschnitt deutlich niedrigere Einkommen erzielt als bei durchgängiger Vollerwerbstätigkeit. Hier mag eine Rolle spielen, daß in der Vergangenheit ein Übergang auf eine Teilzeitbeschäftigung vermutlich häufig mit einem Arbeitsplatzwechsel und einer entsprechenden Entwertung spezifischer Qualifikationen verbunden war.

Zusätzliche Bedeutung erhält die unterbrechungsbedingte, längerfristige Verminderung der Einkommenskapa­zität von Frauen, wenn man die abnehmende Stabili­tät von Ehen berücksichtigt. Konnte in der Vergangen­heit eine verheiratete Frau, die ihre Erwerbstätigkeit zu­gunsten der Familie aufgab, davon ausgehen, innerhalb der Ehe versorgt zu werden, hat heute das Risiko deut­lich zugenommen, nach einem Scheitern der Ehe auf die verminderte eigene Einkommenskapa­zität verwie­sen zu sein. Dieses Risiko kann auch durch das Ehe- und Familienrecht allenfalls in Grenzen gemindert wer­den, da zum einen die Verminderung der Einkommens­kapa­zität allenfalls begrenzt justiziabel ist und zum an­deren die Verluste angesichts ihrer Höhe von den dann betroffenen Männern kaum abgedeckt werden können. Unterstellt man Risikoaversion, so erhöht dies aus der individuellen Sicht der Frau zusätzlich die Kosten der Familienbildung.

Unzureichender Familienlastenausgleich

Im Vergleich zu der mit dem Aufziehen von Kindern verbundenen Verschlechterung der Einkommenssitua­tion von Familien sind die Leistungen des Familienla­stenausgleichs eher gering. Wie sich bei der Analyse der Einkommensstruktur von Familienhaushalten zeigt, nimmt zwar der Anteil der monetären Transfers am Haushaltsnettoeinkommen mit wachsender Kinderzahl bis auf etwa 20 % bei zwei Kindern zu, doch werden die Einkommensausfälle nur unvollkommen kompensiert⁸. Charakteristisch ist dabei der hohe Anteil von Transfers, die unabhängig von Kindern gewährt werden. Bei Fami­lien mit einem oder zwei Kindern machen die am Tatbe­stand der Ehe orientierten Transfers, im wesentlichen der Splittingvorteil des Ehegattensplittings sowie Ver­heiratetenzuschläge im öffentlichen Dienst, über die

Hälfte aller empfangenen Transfers aus. Erst bei Fami­lien mit drei und mehr Kindern erhalten kindbezogene Transfers, im wesentlichen das Kindergeld und Kinder­zulagen, eine quantitativ größere Bedeutung. Aber selbst für diese Familien liegt der Anteil des Kindergelds nur bei etwa 10 % des Haushaltsnettoeinkommens. Für geschiedene Frauen mit Kindern sind das Wohngeld und die Sozialhilfe die weitaus wichtigsten Transferlei­stungen und nicht der Familienlastenausgleich im enge­ren Sinn.

Generell ist der Familienlastenausgleich in seiner heutigen Form dadurch gekennzeichnet, daß in erheblichem Umfang die Ehe an sich begünstigt wird – unabhän­gig davon, ob Kinder aufgezogen werden oder nicht. Schließt man die Hinterbliebenenversorgung aus, so entfällt von den im Sozialbudget ausgewiesenen mone­tären Transfers des Familienlastenausgleichs unge­fähr die Hälfte auf Begünstigungen der Ehe⁹. Unter Ein­schluß der Hinterbliebenenversorgung sind dies sogar drei Viertel. Allein dies macht die mit dem Familienla­stenausgleich verbundene Anreizstruktur deutlich. In er­heblichem Umfang wird die Ehe und hier wieder die Nicht-Erwerbstätigkeit eines Ehegatten gefördert und weniger das Aufziehen von Kindern.

Die kindbezogenen Leistungen des Familienlasten­ausgleichs, im wesentlichen das Kindergeld und Kinder­zuschläge, zielen auf eine Verbesserung der kurzfristi­gen Einkommenssituation der kindererziehenden Fami­lie. Dabei soll primär die Mehrkinderfamilie gefördert werden¹⁰. Die längerfristigen Einkommenseinbußen in der Folge der Kindererziehung bleiben dagegen weitge­hend außer Betracht. Nur in der Rentenversicherung wird mit dem Baby-Jahr im Ansatz versucht, einen Aus­gleich zu schaffen. Allerdings scheint zweifelhaft, ob allein über die Rentenversicherung ein hinreichend gro­ßer Ausgleich geschaffen werden kann. Zunächst wür­den nur die Einbußen kompensiert, die eine kindererzie­hende Frau durch die Unterbrechung der Erwerbstätig­keit in der Alterssicherung erleidet. Die darüber hinaus­gehenden Verluste an Erwerbseinkommen über den Le­benszyklus bleiben dagegen bestehen. Zwar könnte man versuchen, durch eine stärkere Anbindung der Al­terssicherung an das Aufziehen von Kindern zusätzli­che Anreize zu schaffen¹¹, doch sind hier Grenzen ge-

⁸ Vgl. I. Cornelius u. a., a.a.O.; H. P. Galler, a.a.O.; eine detaillierte Darstellung findet sich in E. Helmann: Kinderlastenausgleich in der Bundesrepublik, Frankfurt 1986.

⁹ Vgl. Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Sozialbericht 1986, Bonn; auch H. P. Galler, a.a.O.

¹⁰ Vgl. die Stellungnahme der Bundesregierung zum Bericht der Sachverständigenkommission für den Dritten Familienbericht, Bundestagsdrucksache 8/3120, Bonn 1979.

¹¹ Vgl. z. B. R. Erbe, a.a.O.; auch G. Wagner: Strukturreform des Rentenversicherungssystems: Ein konkreter Vorschlag, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 66. Jg. (1986), H. 3, S. 148 ff.

setzt. Zum einen muß wohl auch für Rentner, die keine Kinder großgezogen haben, ein Einkommensminimum garantiert werden. Dann sind aber die Möglichkeiten der Leistungsdifferenzierung beschränkt. Ähnlich dürfte eine starke Beitragsdifferenzierung mit einer hohen Belastung von Kinderlosen an Abgabewiderständen scheitern.

Umorientierung

Aber auch die Möglichkeiten zur Förderung kinderziehender Familien durch Einkommenstransfers sind begrenzt. Zwar könnte durch eine Umgestaltung des Familienlastenausgleichs in Richtung auf mehr kindbezogene Transfers die Einkommenssituation kinderziehender Familien in gewissem Umfang verbessert werden. Zu denken wäre hier z. B. an ein Familiensplitting, das auch Kinder angemessen berücksichtigt. Fraglich ist aber, ob auf diese Weise angesichts des Ausmaßes der Einkommenseinbußen von Frauen bei einer Unterbrechung der Erwerbstätigkeit nennenswerte Effekte erzielt werden können, zumal mit zunehmender Qualifikation der Frauen diese Verluste in Zukunft eher zunehmen werden. Ein auch nur teilweiser Ausgleich der mit dem Aufziehen von Kindern verbundenen langfristigen Einkommenseinbußen würde eine erhebliche Expansion des Transfervolumens einschließlich der sich daraus ergebenden Belastungen erfordern, die kaum realisierbar erscheint.

Erfolgversprechender erscheint hier eine Familienpolitik, die versucht, die Opportunitätskosten der Familienbildung zu vermindern, indem sie für Frauen die Möglichkeit verbessert, Familie und Beruf zu vereinbaren. Sind Frauen nicht mehr gezwungen, zugunsten der Familie den Beruf und damit eine Karriere aufzugeben, oder gelingt es, die mit einer Unterbrechung der Erwerbstätigkeit verbundenen längerfristigen Einkommenseinbußen zu vermeiden, so dürften sich die Kosten der Kindererziehung vermutlich weitaus stärker vermindern, als durch direkte Einkommenstransfers erreicht werden kann.

Zugleich würden auch die Risiken für kindererziehende Frauen reduziert, die sich aus einem Scheitern

der Ehe ergeben, da eine ausreichende eigene Einkommenskapazität erhalten bleibt. Insgesamt spricht dies für eine Umorientierung der Familienpolitik hin auf Maßnahmen, die es Frauen ermöglichen, auch während der Kindererziehung erwerbstätig zu bleiben, bzw. die die Rückkehr auf den Arbeitsmarkt erleichtern. Solche Lösungen sind in anderen Ländern, wenn auch auf unterschiedliche Weise, schon mehr oder weniger weit entwickelt.

Internationaler Vergleich: USA

Ein Vergleich der in anderen Ländern gewählten Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf zeigt, daß im wesentlichen an zwei Punkten angesetzt werden muß. Zum einen sind Möglichkeiten zur Kinderbetreuung außerhalb der Familie erforderlich, zum anderen arbeitsmarktpolitische Regelungen, die es ermöglichen, die Kinderbetreuung in der Familie mit einer Berufstätigkeit der Frau zu vereinbaren. Dabei erfordern gut ausgebaute Kinderbetreuungsmöglichkeiten geringere Anpassungen im Beschäftigungssystem, während eine familienfreundliche Gestaltung der Arbeitsbedingungen den Bedarf für Betreuungsmöglichkeiten außerhalb der Familie vermindert. Entsprechend finden sich in verschiedenen Ländern unterschiedliche Lösungen zur Verbindung von Familie und Beruf.

Die Situation in den USA ist durch vergleichsweise wenige, eher ordnungspolitische Eingriffe des Staates gekennzeichnet. Zwar wurden in den siebziger Jahren in fast allen Bundesstaaten Ganztagschulen eingerichtet, öffentliche Betreuungseinrichtungen für Kleinkinder sind jedoch selten¹². Hier dominiert die privat organisierte Kinderbetreuung, die teilweise im Familien- oder Nachbarschaftsverband stattfindet, aber auch zunehmend marktmäßig organisiert wird. So hatten 1982 57% aller arbeitenden Mütter eine bezahlte Kinderbetreuung. Die private Kinderbetreuung wird durch Steuerfreibeträge gefördert, die auch bei einer Betreuung durch Verwandte in Anspruch genommen werden können.

Auch am Arbeitsmarkt greift der Staat nur sehr begrenzt zugunsten der Familie ein¹³. Ein Mutterschaftsurlaub von sechs bis acht Wochen mit Kündigungsschutz ist lediglich in einigen Bundesstaaten gesetzlich verankert. Ebenso existieren keine Sonderregelungen für kindererziehende Frauen etwa bezüglich der Arbeitszeit. Alles dies bleibt dem Markt überlassen. Allerdings werden im Rahmen von Gesetzen und Förderungsprogrammen die Gleichstellung und Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt gefördert (Equal Pay Act, Equal Employment Opportunity Act, Affirmative Action Plans

¹² Vgl. zum folgenden z.B. A. Thornton, D. Freedman: The Changing American Family, in: Population Bulletin, Bd. 38, Nr. 4/1983; S. Kameron, A. Kahn: Child Care, Family Benefits, and Working Parents, New York 1981.

¹³ Vgl. zum folgenden z.B. International Labor Office: Protection of Working Mothers – An ILO Global Survey (1964-84), in: Working Mothers, 2/1984; C. Krebsbach-Gnath, I. Schmid-Jörg: Wissenschaftliche Begleituntersuchung zu Frauenförderungsmaßnahmen, Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit, Bd. 180, Stuttgart u.a. 1985; auch U. Hollands-Lührs: Das Beispiel der USA, in: H. Däubler-Gmelin u.a. (Hrsg.): Mehr als nur gleicher Lohn, Hamburg 1985, S. 24-28.

usw.) und im Einzelfall auch durch gerichtliche Entscheidungen durchgesetzt.

Dies und ein Arbeitsmarkt, der sich durch eine hohe Flexibilität auszeichnet, scheint es Frauen zu erleichtern, einen ihrer familiären Lebenssituation angemessenen Arbeitsplatz zu finden. Freilich besteht angesichts der geringen sozialen Absicherung und der Häufigkeit von Scheidungen auch ein gewisser Druck zur Erwerbstätigkeit, da Frauen, die ihre Berufstätigkeit zugunsten der Familie unterbrechen, im Fall der Trennung einem relativ hohen Armutsrisiko unterliegen. Daneben mag eine stärkere Konsumorientierung auf eine höhere Erwerbsbeteiligung hinwirken. Der Umstand, daß dennoch die Geburtenrate in den USA über derjenigen der Bundesrepublik liegt, spricht aber dafür, daß die Konflikte zwischen Familie und Beruf in den USA vergleichsweise weniger bedeutsam sind.

Frankreich

In Frankreich wird demgegenüber versucht, den Frauen durch ein gut ausgebautes öffentliches System der Kinderbetreuung den Verbleib in einer Vollzeittätigkeit zu ermöglichen¹⁴. Die Vorschulkindergärten für Drei- bis Sechsjährige bieten eine in der Regel ganztägige Betreuung für 80 bis 90 % der Kinder an. Auch für Kleinkinder gibt es ein ausreichendes Betreuungsangebot, das zum Teil durch Tagesmütter, die einen arbeits- und sozialrechtlich abgesicherten Status besitzen, abgedeckt wird. Schulpflichtige Kinder werden durch die obligatorische Ganztagschule versorgt. Die Öffnungszeiten der Einrichtungen sind den Arbeitszeiten der Eltern angepaßt. Darüber hinaus wird meist auch für die

¹⁴ Einen detaillierten Überblick über die familienpolitischen Ziele und Maßnahmen in Frankreich geben Ch. Höhn, H. Schubnell: Bevölkerungspolitische Maßnahmen und ihre Wirksamkeit in ausgewählten europäischen Industrieländern, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 12. Jg., Heft 1 und 2 1986; vgl. auch Gruppe Politikinformationen am IIMV/Arbeitsmarktpolitik: Maßnahmen zugunsten einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Wissenschaftszentrum, Berlin 1982.

Verpflegung der Kinder gesorgt, so daß hier eine zusätzliche Entlastung der Mütter erfolgt.

Demgegenüber sind arbeitsmarktpolitische Maßnahmen weniger bedeutsam. Zwar wird versucht, das Angebot an Teilzeitarbeitsplätzen zu erhöhen, im übrigen zielen die Maßnahmen aber auf die Erleichterung vorübergehender Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit. So wird nach einem sechzehnwöchigen Mutterschaftsurlaub ein zweijähriger Erziehungsurlaub mit, allerdings eingeschränkter, Wiederbeschäftigungsgarantie gewährt. Nach längeren Unterbrechungen erhalten Frauen durch die Gleichstellung mit Arbeitslosen eine Wiedereingliederungshilfe. Insgesamt ist die in Frankreich gewählte Lösung also dadurch gekennzeichnet, daß Frauen in den ersten Jahren der Kindererziehung aus dem Erwerbsleben ausscheiden können, im übrigen aber die Kinderbetreuung von öffentlichen Einrichtungen übernommen und damit den Müttern eine Vollzeitarbeit möglich wird. Dies hat dazu geführt, daß Frankreich eine der höchsten Vollzeiterwerbsquoten verheirateter Frauen unter den westlichen Industrienationen aufweist¹⁵.

Schweden

Eine Mischung aus staatlich geförderter Kinderbetreuung und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf kennzeichnet die Situation in Schweden¹⁶. Seit Beginn der siebziger Jahre wird eine Politik zur umfassenden Gleichstellung der Frau in allen gesellschaftlichen Bereichen verfolgt. Um es beiden Elternteilen zu ermöglichen, Familien- und Erwerbstätigkeit zu vereinbaren, setzen die politischen Maßnahmen sowohl an einer besseren öffentlichen Kinderbetreuung als auch an der An-

¹⁵ Vgl. Ch. de Neubourg: Part-time work: An international quantitative comparison, in: International Labor Review, Bd. 124, H. 5/ 1985, S. 559-576.

¹⁶ Vgl. dazu Gruppe Politikinformationen ..., a.a.O.; Ch. Höhn, H. Schubnell, a.a.O.

WELTKONJUNKTUR DIENST

Jahresbezugspreis
DM 80,-
ISSN 0342-6335

Der Vierteljahresbericht, der von der Abteilung Weltkonjunktur des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg erarbeitet wird, analysiert und prognostiziert die wirtschaftliche Entwicklung in den wichtigsten westlichen Industrienationen sowie auf den Weltrohstoffmärkten.

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

passung der Arbeitszeiten an familiäre Bedürfnisse an. Die Kinderbetreuungseinrichtungen, die auch Kleinstkinder aufnehmen, stehen meist ganztags zur Verfügung. Die Kinder werden dort auch gepflegt. Da das Angebot an Plätzen trotz zügigen Ausbaus noch nicht ausreicht, ist auch eine Betreuung durch Tagesmütter weit verbreitet.

Auf der anderen Seite erlauben es großzügige Elternurlaubsregelungen beiden Elternteilen, die Arbeitszeiten flexibel den Belangen der Familie anzupassen. So gibt es einen teilweise bezahlten, teilweise unbezahlten Elternurlaub von bis zu zwei Jahren mit Arbeitsplatzgarantie, der zwischen den Eltern aufgeteilt und bis zum achten Lebensjahr des Kindes genommen werden kann. Bis zu diesem Alter besteht auch ein Anrecht auf Reduzierung der täglichen Arbeitszeit. Bei Krankheit von Kindern unter zwölf Jahren kann ein bezahlter Pflegeurlaub von bis zu 60 Tagen im Jahr in Anspruch genommen werden. Hinzu kommt ein vergleichsweise großes Angebot an Teilzeitarbeitsplätzen, das auch zunehmend von Männern wahrgenommen wird¹⁷.

Sowohl in den USA als auch in Frankreich und Schweden liegt die Erwerbsquote der Frauen deutlich höher als in der Bundesrepublik. Zugleich weisen diese Länder aber auch deutlich höhere Geburtenziffern auf. Die höhere Frauenerwerbstätigkeit wirkt sich unter Bedingungen, die eine Vereinbarkeit von Beruf und Familie erlauben, also zumindest nicht negativ auf die Bereitschaft, Kinder aufzuziehen, aus¹⁸. Umgekehrt können sogar positive Effekte vermutet werden, da es den Frauen in diesen Ländern besser gelingt, die in der Bundesrepublik mit der Familienbildung verbundenen Opportunitätskosten zumindest zum Teil zu vermeiden.

Lösungsansätze für die Bundesrepublik

Wie der internationale Vergleich zeigt, bestehen durchaus Gestaltungsmöglichkeiten für eine Politik, die auf eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie abzielt. Allerdings scheint das amerikanische Modell allenfalls bedingt übertragbar. Angesichts der unterschiedlichen Struktur des Arbeitsmarktes und des Beschäftigungssystems scheinen rein privatwirtschaftliche Lösungen kaum realisierbar. Auch scheinen Zweifel angebracht, ob eine weitgehend unregelmäßige private Kinderbetreuung eine im Hinblick auf eine angemessene Erziehung der Kinder geeignete Lösung ist. Hier besteht

¹⁷Vgl. Ch. de Neubourg, a.a.O.

¹⁸ Vgl. dazu und zu Lösungsansätzen für die Bundesrepublik auch N. Ott, G. Rolf: Zur Entwicklung von Frauenerwerbstätigkeit und Geburtenhäufigkeit, Sfb-3-Arbeitspapier Nr. 244, Frankfurt/Mannheim 1987.

wohl ein gewisser Regelungsbedarf. Freilich stellt sich die Frage, in welchem Umfang staatliche Eingriffe notwendig sind und in welchen Bereichen sie erfolgen sollten.

Ein wesentliches Hindernis für die Erwerbstätigkeit kindererziehender Frauen sind gegenwärtig die fehlenden beziehungsweise nicht an die Bedürfnisse Erwerbstätiger angepaßten Kinderbetreuungsmöglichkeiten¹⁹. Dies gilt sowohl für die Kindergärten als auch die Schulen. Symptomatisch ist hier, daß erwerbstätige Mütter in deutlich geringerem Umfang die Betreuung in Kindergärten in Anspruch nehmen als nichterwerbstätige Frauen und statt dessen auf andere Betreuungsmöglichkeiten ausweichen²⁰. Verbesserungen wären hier mit vergleichsweise geringem Aufwand möglich, da zum Teil nur organisatorische Veränderungen erforderlich sind. Das Angebot an Kindergartenplätzen für drei- bis sechsjährige Kinder ist mit einem Versorgungsgrad von 76,9 % im Jahre 1982 relativ groß. Notwendig ist jedoch eine Anpassung der Öffnungszeiten an die Arbeitszeiten. Ähnliches gilt auch für das Schulsystem. Ganztagschulen würden die zeitlichen Koordinierungsprobleme erwerbstätiger Mütter erheblich reduzieren. Zumindest sollte aber eine erhebliche Ausweitung der Hortplätze bzw. der Hausaufgabenbetreuung am Nachmittag über den derzeitigen Versorgungsgrad von knapp 2 % hinaus angestrebt werden.

Flexible Regelungen

Vergleichsweise schwieriger ist die Situation bei der Betreuung von Kleinkindern²¹. Im Jahr 1982 standen für 1,4 % der Kinder unter drei Jahren Plätze in öffentlichen Einrichtungen zur Verfügung. Die Fremdbetreuung ist in diesem Altersbereich nach wie vor umstritten. Eine deutliche Ausweitung der staatlichen Kleinkindbetreuung könnte von daher auf Widerstände stoßen. Auch erfordert eine angemessene Betreuung vergleichsweise viele Erzieher. Ein umfangreiches öffentliches Betreuungssystem würde von daher nicht unerhebliche Mittel beanspruchen. Möglich sind aber andere Lösungen, die

¹⁹ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen: Familie und Arbeitswelt, Gutachten des wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen, Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit, Bd. 143, Stuttgart u. a. 1984, insb. S. 153 ff.; sowie Sozialforschungsstelle Dortmund: Erwerbstätigkeit und Mutterschaft Forschungsbericht des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, Nr. 132, Bonn 1986.

²⁰ Vgl. M. Votterler: Die Erwerbstätigkeit von Müttern und die Betreuung ihrer Kinder in Baden-Württemberg, Materialien und Berichte der Familienwissenschaftlichen Forschungsstelle, Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Stuttgart 1985, S. 112.

²¹ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen: Familien mit Kleinkindern, Gutachten des wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen, Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit, Bd. 84, Stuttgart u. a. 1980.

die Eltern stärker in die Betreuung einbeziehen. Zu denken wäre hier etwa an „elternkooperative Kindertagesstätten“, wo durch die Mitarbeit der Eltern auch die Kosten gesenkt werden könnten, oder private Elterninitiativen, in denen die Zusammenarbeit von Eltern und Betreuungspersonen situationsabhängig geregelt werden kann. Auch eine Ausweitung der Tagesmüttermodelle als einer weniger institutionalisierten Lösung ist überlegenswert.

In Abhängigkeit von der Form der Kinderbetreuung sind zusätzliche Anpassungen am Arbeitsmarkt notwendig. Modelle, die nicht ausschließlich auf eine ganz tägige Betreuung in öffentlichen Einrichtungen abstellen, erfordern in gewissem Umfang Möglichkeiten der flexiblen Anpassung der Arbeitszeiten an die familiären Erfordernisse. Soll die Betreuung der Kleinstkinder in der Familie und nicht in Betreuungseinrichtungen erfolgen, so ist ähnlich wie in Frankreich ein Erziehungsurlaub notwendig bis zu dem Zeitpunkt, an dem die Kinder in Kindergärten aufgenommen werden. Ein Elternurlaub könnte ähnlich wie in Schweden gestaltet werden mit der Möglichkeit, ihn auch teilweise auf spätere Zeiten zu verschieben oder zur Arbeitszeitverkürzung einzusetzen. Pflegeurlaubs- und Gleitzeitregelungen, aber auch neuere Arbeitszeitmodelle wie ein arbeitsrechtlich abgesichertes Job-sharing, könnten es Eltern erleichtern, auch kurzfristig anfallende Koordinierungsprobleme (z. B. infolge einer Krankheit des Kindes) zu lösen²².

Freilich müssen bei allen diesen Überlegungen noch mögliche Reaktionen auf dem Arbeitsmarkt beachtet werden. So wird vielfach befürchtet, daß verbesserte Möglichkeiten, Familie und Beruf zu vereinbaren, zu einem zusätzlichen Arbeitsangebot von Frauen führen, dem zumindest gegenwärtig keine entsprechenden Arbeitsplätze gegenüberstehen. Da politische Veränderungen in diesem Bereich aber sicher eine gewisse Zeit erfordern und sich die individuellen Verhaltensweisen nur langsam ändern, erscheint vor dem Hintergrund eines mittelfristig sinkenden Arbeitspotentials dieses zusätzliche Arbeitsangebot wenig problematisch. Möglich scheint auch, daß die Bereitschaft zur Einschränkung der Erwerbstätigkeit kurzfristig sogar zunimmt und sich

eine Entlastung des Arbeitsmarkts ergibt, wenn für die Frauen die Rückkehr in den Beruf gesichert ist und sich entsprechend die Einkommenseinbußen vermindern²³. Auch würden durch eine Ausweitung der Kinderbetreuung zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen.

Modellversuche

Sicher ergeben sich aus solchen Maßnahmen auch gewisse Kostensteigerungen für die Unternehmen, denen freilich auch Einsparungen gegenüberstehen. Eine längerfristige Betriebsbindung dürfte angesichts der verbesserten Ausbildung der Frauen, des für die Zukunft befürchteten Mangels an jüngeren, qualifizierten Arbeitskräften und der nicht unerheblichen Investitionen, die Unternehmen in das arbeitsplatzspezifische Wissen ihrer Mitarbeiter vornehmen, zunehmend auch im Interesse der Unternehmen liegen. Solche Motive spielen z. B. bei Frauenförderplänen eine Rolle²⁴.

In die gleiche Richtung zielen auch Modellversuche, die auf der Ebene einzelner Unternehmen durchgeführt werden. So gewähren die Firmen BASF und Bayer AG ihren Betriebsangehörigen einen bis zu siebenjährigen Erziehungsurlaub mit einer Beschäftigungsgarantie auf einen gleichwertigen Arbeitsplatz. Zum Teil ist auch eine Umsetzung auf einen Teilzeitarbeitsplatz möglich²⁵. In der Unterbrechungsphase kann der Kontakt zum Betrieb durch Urlaubs- und Krankenvertretungen aufrechterhalten werden, was zum Erhalt der Qualifikationen beiträgt. Im Vergleich zu Großunternehmen sind die betrieblichen Probleme bei Klein- und Mittelbetrieben vermutlich größer. Mit den bisher durchgeführten Modellversuchen ist jedoch die Palette der denkbaren Lösungen keineswegs erschöpft.

Generell gilt wohl, daß durch eine flexiblere Gestaltung insbesondere der Arbeitszeitregelungen im Sinne einer Anpassung an familiäre Bedürfnisse staatliche Maßnahmen zur Kinderbetreuung vermieden werden können und umgekehrt eine geringere Flexibilität am Arbeitsmarkt verstärkte Maßnahmen zur Betreuung der Kinder erfordert. Welche Lösung bevorzugt wird, hängt neben den relativen Kosten der jeweiligen Lösung insbesondere auch von normativen Vorstellungen über die Rolle der Familie ab. Entscheidend ist aber, daß die Gestaltung der Betreuungsmöglichkeiten und der Arbeitsbedingungen abgestimmt erfolgen muß, wenn eine insgesamt effiziente Lösung erreicht werden soll.

²² Zur Flexibilisierung von Arbeitszeiten unter dem Gesichtspunkt der Familienfreundlichkeit vgl. C. Born, Ch. Vollmer: Familienfreundliche Gestaltung des Arbeitslebens, Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit, Bd. 135, Stuttgart u. a. 1983; sowie B. Stahn-Willig, G. Bäcker: 35 Stunden sind immer noch zuviel, in: WSI-Mitteilungen, 37. Jg., H. 1/1984, S. 14-22.

²³ So äußern Frauen, die den Mutterschaftsurlaub in Anspruch genommen haben, den Wunsch nach einem längeren Urlaub. Vgl. Sozialwissenschaftliche Forschungsstelle Dortmund, a. a. O., S 234.

²⁴ Vgl. H. Däubler-Gmelin u. a., a. a. O.; und C. Krebsbach-Gnath, I. Schmid-Jörg, a. a. O.

²⁵ Vgl. BASF AG: Mensch, Arbeit, Gesellschaft – Sozialbericht 1986, Ludwigshafen; sowie Betriebsvereinbarung „Familie und Beruf“ der Bayer AG.