

Werding, Martin; Klingholz, Reiner; Liminski, Jürgen; Klös, Hans-Peter; Pfeiffer, Joachim

Article

Familienpolitik in Deutschland: Trotz hoher Ausgaben nur wenig erfolgreich?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Werding, Martin; Klingholz, Reiner; Liminski, Jürgen; Klös, Hans-Peter; Pfeiffer, Joachim (2012) : Familienpolitik in Deutschland: Trotz hoher Ausgaben nur wenig erfolgreich?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 65, Iss. 15, pp. 3-21

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165151>

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.

Familienpolitik in Deutschland: Trotz hoher Ausgaben nur wenig erfolgreich?

Deutschland gibt mehr Geld für Familienpolitik aus als andere Industrieländer. Trotz dieser hohen Ausgaben scheinen die Maßnahmen im internationalen Vergleich wenig erfolgreich zu sein. Denn während die Förderleistungen für Familien in den letzten Jahren kontinuierlich stiegen, gingen die Geburten in Deutschland zurück. Hat die deutsche Familienpolitik versagt?

Familienpolitik und Geburtenzahl: Missverständene Zusammenhänge und übereilte Folgerungen

Seit einigen Jahren interessiert sich die Politik in Deutschland für die Geburtenentwicklung. Jahr um Jahr ergibt sich dabei kurz vor der Sommerpause dasselbe Spiel: Das Statistische Bundesamt veröffentlicht Anfang Juli eine vorläufige Zahl der Geburten im Vorjahr, an der sich eine kurze, aber heftige Debatte entzündet. Für die Berechnung aussagekräftigerer Kennziffern braucht die amtliche Statistik stets etwas länger – dann ist das Thema allerdings schon abgehakt, und übereilte Folgerungen bleiben im Raum stehen. Weil die Geburtenzahl 2011 leicht zurückgegangen ist, wurde dieses Jahr öffentlich gefordert, das 2007 neu eingeführte Elterngeld auf den Prüfstand zu stellen und die gesamte Familienpolitik einer gründlichen Wirkungsanalyse zu unterziehen. Die erste dieser Forderungen basiert auf einer profunden Unkenntnis demographischer Zusammenhänge und Kennziffern, die zweite kommt definitiv zur Unzeit – entweder vier Jahre zu spät oder ein bis zwei Jahre zu früh.

Geburtenzahl und Geburtenverhalten

Seit dem Babyboom der 1960er Jahre sind die jährlichen Geburtenzahlen in Deutschland dramatisch gesunken. Zählt man die damals beobachteten Werte für West- und Ostdeutschland zusammen, waren die Zahlen seinerzeit mehr als doppelt so hoch wie heute. Hinter diesem fundamentalen Rückgang der Geburtenzah-

len steht in erster Linie ein Verhaltenseffekt, d.h. eine geringere Geburtenneigung, die sich am genauesten durch kohortenspezifische Geburtenziffern von Frauen der Jahrgänge ab etwa 1930, ersatzweise auch durch die »zusammengefassten Geburtenziffern« der Jahre von 1960 bis zur Gegenwart messen lässt.¹

Auch wenn man sich auf die Zeit seit der Wiedervereinigung konzentriert, sind die jährlichen Geburtenzahlen in Deutschland deutlich zurückgegangen. Wurden 1990 rund 900 000 Kinder geboren, waren es 2011 nur noch rund 660 000 – gut ein Viertel weniger. Ein Teil dieses Rückgangs ist auf Turbulenzen zurückzuführen, die die Vereinigung und die anschließende Transformationsphase wegen der damit verbundenen Unsicherheiten vor allem bei der Geburtenziffer in den neuen Bundesländern auslösten. Sie haben die gesamtdeutschen Geburtenzahlen bis etwa 1997 beeinflusst. Eine andauernde Verhaltensänderung lässt sich an den zusammengefassten Geburtenziffern für das wiedervereinigte Deutschland aber nicht ablesen (vgl. Abb. 1). Vielmehr verharrt diese Kennziffer seit 1991 ohne große Schwankungen auf einem Niveau um 1,4 (Kinder je Frau), auf das sie bereits Mitte der 1970er Jahre gefallen ist – viel früher, viel stärker und vor allem auch nachhaltiger als in der Mehrzahl der OECD-Länder.

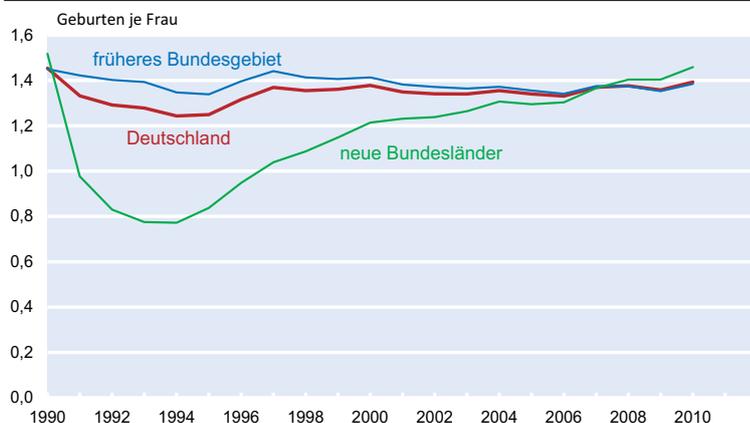


Martin Werding*

¹ Die zusammengefasste Geburtenziffer eines Kalenderjahres gibt an, wie viele Kinder eine Frau bekäme, wenn sie im Laufe ihres Lebens stets das durchschnittliche Geburtenverhalten aller Frauen im Alter von 15 bis 49 Jahren in diesem Jahr aufweisen würde. Da diese Kennziffer auf jahresbezogenen (»Querschnitts«-)Daten basiert, können sich Verzerrungen durch Änderungen im Timing der Geburten ergeben, etwa wenn Frauen verschiedener Jahrgänge ihre Kinder im Durchschnitt immer später im Lebenszyklus bekommen. Unverzerrt sind in dieser Hinsicht nur kohortenspezifische Geburtenziffern, die das durchschnittliche Geburtenverhalten jedes Jahrgangs von Frauen nachzeichnen. Sie können aber erst für Frauen im Alter ab 50 Jahren als vollendet gelten und liefern daher nie ein aktuelles Bild.

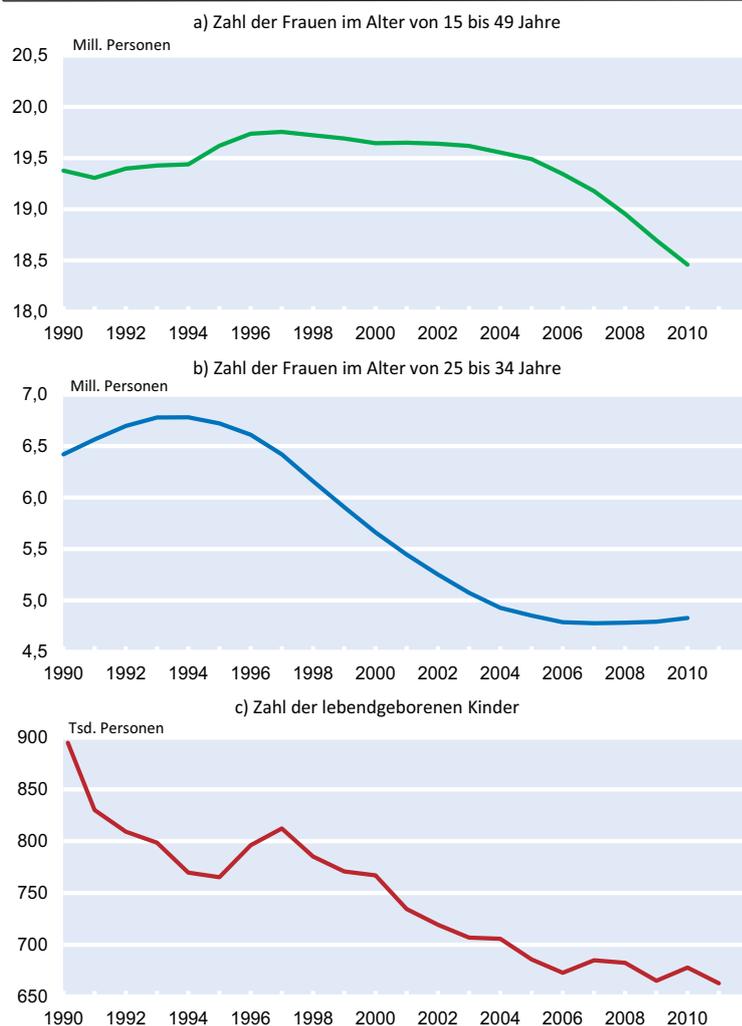
* Prof. Dr. Martin Werding ist Professor für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen an der Ruhr-Universität Bochum und ifo-Forschungsprofessor für den Bereich Sozialpolitik und Arbeitsmärkte.

Abb. 1
Zusammengefasste Geburtenziffer
Deutschland (1990–2010)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistik der Geburten.

Abb. 2
Potenzielle Mütter und Geburtenzahl
Deutschland (1990–2010/11)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Bevölkerungsfortschreibung und Statistik der Geburten.

Der aktuell anhaltende Rückgang der jährlichen Geburtenzahlen, der sich 2011 erneut bemerkbar gemacht hat, liegt demnach nicht an Änderungen im Geburtenverhalten, für die man u.a. die derzeitige Familienpolitik verantwortlich machen könnte. Hauptgrund ist, dass die Zahl der Frauen im Alter von 15 bis 49 Jahren seit Mitte der 1990er Jahre laufend abnimmt (vgl. Abb. 2). Dies gilt verstärkt für Frauen im Alter von 25 bis 34 Jahren, auf die derzeit knapp zwei Drittel aller Geburten entfallen. Die Geburtenzahlen sinken also, weil mittlerweile auch schon die Zahl potenzieller Mütter von geburtenschwachen Jahrgängen dominiert wird, die nach 1975 geboren sind. Mit den Mitteln der Familienpolitik lässt sich dieser fundamentale Trend kaum beseitigen.

Erhöht das Elterngeld die Geburtenzahlen?

Schaut man allein auf die Geburtenzahlen der letzten Jahre, könnte man meinen, dass das Elterngeld, das nun in die Diskussion geraten ist, trotzdem einen positiven Effekt hat. Bei seiner Einführung im Jahr 2007 stiegen – trotz eines deutlichen Rückgangs der Zahl der Frauen im Alter von 15 bis 49 Jahren (und einer Stagnation der mittleren Jahrgänge dieser Altersgruppe) – sowohl die Geburtenzahl als auch die jährliche Geburtenziffer, wenn auch jeweils nur in geringem Maße. Für Urteile dieser Art ist es jedoch immer noch zu früh. Änderungen des Geburtenverhaltens lassen sich durch familienpolitische Instrumente generell nicht leicht hervorrufen (vgl. Werding et al. 2006, insbes. Kap. 8.8; Werding 2011). In jedem Fall braucht es aber Zeit, bis junge Erwachsene sich in ihrer Lebensplanung auf neue institutionelle Rahmenbedingungen eingestellt haben bzw. bis sie anfangen, eine kleinere Zahl von »Pionier-Eltern« zu imitieren, deren veränderten Lebensstil sie attraktiv finden. Die jüngsten Zahlen könnten so gesehen auf eine zögernd beginnende Trendwende hindeuten, unterbrochen durch einen negativen Effekt der sehr ungünstigen konjunkturellen Entwicklung im Jahre 2009. Immerhin ist die letzte, amtlich festgestellte Geburtenziffer für 2010 die höchste seit dem Jahr 1990.

Schnelle »Erfolge« im Sinne rasch steigender Geburtenzahlen erweisen sich auf Dauer allerdings oft als reine *Timing*-Effekte. Unter dem Eindruck neuer Maßnahmen ziehen einige Eltern dann Geburten vor, die sie ohnedies geplant hatten. Ihre endgültige Kinderzahl bleibt davon jedoch unberührt. Solche Effekte haben sich auch bei der Einführung des Elterngelds in Schweden in den 1980er Jahren gezeigt (vgl. Andersson et al. 2006), das als Vorbild für die deutsche Regelung gelten kann. Sie könnten genauso gut hinter dem leichten Anstieg der Geburtenzahlen in Deutschland ab 2007 stehen wie eine langsame, aber nachhaltige Veränderung des Geburtenverhaltens. Um das zu untersuchen, braucht es mehr Zeit, detailliertere Daten und nicht zuletzt gründliche Analysen.

Welche Ziele verfolgt die Familienpolitik?

Die Forderung nach einer gründlichen Untersuchung der Wirkungen aller familienpolitischen Maßnahmen erscheint so gesehen als durchaus wohlbegründet. Für die Mehrzahl der Instrumente der Familienpolitik, die – trotz laufender, kleinerer Anpassungen – seit vielen Jahren in Ansatzpunkten und Ausgestaltung weitgehend unverändert gelten, erscheint sie allerdings als überholt. Seit vier Jahren werden in Deutschland konkrete Vorbereitungen und mittlerweile auch schon ein Gutteil der eigentlichen Forschungsarbeiten für eine »Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen« unternommen, die international in diesem Maßstab ohne Beispiel ist.²

Aus den Vorarbeiten zu dieser Gesamtevaluation ergibt sich eine wichtige Lektion für die jüngsten Diskussionen über das Elterngeld und die gesamte Familienpolitik. Wer über die Wirksamkeit solcher Maßnahmen reden will, muss zuerst ihre Ziele benennen. Es ist sicherlich bemerkenswert, dass zu den Zielen der Familienpolitik im Rahmen der laufenden Evaluation auch die »Realisierung von Kinderwünschen« gezählt wird – nach Jahrzehnten einer historisch bedingten Abgrenzung gegenüber jeder Form von Bevölkerungspolitik. Erfolge bei der Realisierung dieses Ziels sollten sich in der Tat an der Entwicklung der Geburtenzahlen ablesen lassen. Erstens können solche Erfolge aber auch darin bestehen, einen durch die aktuelle Bevölkerungsstruktur bedingten Abwärtstrend der Geburtenzahlen zu dämpfen. Zweitens kann und soll Familienpolitik daneben auch noch andere Ziele verfolgen. So werden bei den Wirkungsanalysen für die Gesamtevaluation im Anschluss an den »Siebten Familienbericht« (vgl. Sachverständigenkommission 2006) insbesondere folgende weitere Ziele berücksichtigt: »wirtschaftliche Stabilität von Fa-

milien«, »Vereinbarkeit von Familie und Beruf« sowie das »Wohlergehen von Kindern«.

Wirkungen gründlich untersuchen – dann neu gestalten

Betrieben wird das Vorhaben der Gesamtevaluation familienpolitischer Maßnahmen gemeinsam vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und vom Bundesministerium der Finanzen. Anknüpfend an eine Machbarkeitsstudie zur Klärung von Forschungsfragen und Anlysemöglichkeiten sowie an Anstrengungen zur Verbesserung der Datenbasis wird das historisch gewachsene, äußerst vielgliedrige »System« aller einschlägigen Maßnahmen nun nach zeitgenössischen methodischen Standards stufenweise auf seine Wirkungen für alle diese Ziele hin untersucht.

Selbst die wichtigsten und bekanntesten Instrumente der deutschen Familienpolitik lassen sich sicherlich nicht ohne weiteres einzelnen dieser Ziele zuordnen. Aufgrund komplexer Wirkungen und Nebenwirkungen können bei genauerer Untersuchung einerseits diverse Interdependenzen, andererseits auch Zielkonflikte zutage treten. Nimmt man etwa gemäß der Gesetzesbegründung (vgl. Deutscher Bundestag 2006) die wirtschaftliche Stabilität von Familien mit kleinen Kindern als zentrale Zielsetzung des Elterngeldes, so erscheint es als plausibel, dass sich dadurch im Erfolgsfall auch günstige Effekte für die Geburtenentwicklung ergeben. Dies ist aber nicht zwingend, und widrigenfalls bedeutet es auch nicht, dass die Leistungen verschwendet sind. Ähnliches gilt für den aktuell so intensiv betriebenen Ausbau der Kinderbetreuung, mit dem wohl in erster Linie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf befördert werden soll. Weitere Wirkungen können die Realisierung von Kinderwünschen betreffen, sie müssen es aber nicht. Wirklich spannend ist in beiden Fällen wohl vor allem, welche Auswirkungen sich auf das Wohlergehen von Kindern ergeben. Auch das gilt es zunächst ganz nüchtern zu operationalisieren, d.h. messbar zu machen, und zu analysieren. Im Lichte eingehender und umfassender Wirkungsanalysen lassen sich dann mögliche Widersprüche auflösen oder abwägen und nötigenfalls Prioritäten setzen.

Die Ergebnisse aller Einzelstudien aus der Gesamtevaluation werden plangemäß allerdings erst 2013 vollständig vorliegen. Erst im Anschluss daran kann, ganz im Sinne eines Bemühens um evidenzbasierte Politik, ernsthaft nach der Effektivität und Effizienz einzelner Instrumente oder nach Möglichkeiten bzw. Notwendigkeiten zur Umgestaltung des heutigen Maßnahmenbündels der Familienpolitik gefragt werden. Bis dahin sollte die Politik voreilige Debatten und Schlussfolgerungen meiden, und manche ihrer Akteure könnten sich über einige Grundlagen besser ins Bild set-

² Der Verfasser war zusammen mit Forscherinnen und Forschern des ZEW, Mannheim, des DIW, Berlin, und des ifo Instituts, München, an der inhaltlichen Vorbereitung des Gesamtprojekts beteiligt. Derzeit arbeitet er an mehreren der dazu gehörigen Einzelprojekte mit.

zen. Als reichlich deplatziert erscheint vor diesem Hintergrund schließlich die aktuelle Diskussion um das Betreuungsgeld. Das Instrument wurde in gewisser Weise in Thüringen auf Landesebene erprobt und mittlerweile – wenn auch ohne öffentlichen Auftrag – im aussagekräftigen Vergleich zu den anderen neuen Bundesländern rigoros evaluiert (vgl. Gathmann und Sass 2012). Ohne erkennbare Rücksicht auf die dabei nachgewiesenen, sozial stark stratifizierten negativen Effekte für Frauenerwerbsbeteiligung und Kinderbetreuung soll es nun auf Bundesebene eingeführt werden, unmittelbar bevor sich der Familienpolitik im Lichte neuer Erkenntnisse vielleicht ganz andere Fragen und Gestaltungsaufgaben stellen.

Literatur

Andersson, G., J. Hoem und A.-Z. Duvander (2006), »Social differentials in speed-premium effects in childbearing in Sweden«, *Demographic Research* 14(4), 51–70.

Deutscher Bundestag (2006), *Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Elterngeldes*, BT-Drs. 16/2454.

Gathmann, C. und B. Sass (2012), »Taxing childcare: effects on family labor supply and children«, IZA Discussion Paper Nr. 6440.

Sachverständigenkommission für den Siebten Familienbericht (2006), *Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit: Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik (Siebter Familienbericht)*, BT-Drs. 16/1360.

Werding, M. (2011), »The economics of the family and its policy implications: why should we care about fertility outcomes?«, in: N. Takayama and M. Werding (Hrsg.), *Fertility and Public Policy: How to Reverse the Trend of Declining Birth Rates*, MIT-Press, Cambridge, MA, London, 15–49.

Werding, M., S. Munz und V. Gács (2006), *Fertility and Prosperity: Links Between Demography and Economic Growth*, ifo Forschungsberichte Nr. 42, ifo Institut, München.



Reiner Klingholz*

Familienpolitik braucht einen langen Atem

Spontane Umfrage unter den Kolleginnen und Kollegen des Berlin-Instituts: Wie viele Kinder wünscht ihr euch im Laufe Eures Lebens? Wie viele, glaubt ihr, werden es in Wirklichkeit? Und hätten die Rahmenbedingungen, die der Staat setzt, die finanzielle Unterstützung für Familien oder die Verfügbarkeit von hochwertigen Betreuungseinrichtungen, einen Einfluss auf die Entscheidung für oder gegen Kinder?

Überraschendes Ergebnis: Die Wunschkindzahl liegt bei durchschnittlich 2,3 und damit deutlich über dem Wert, den sich die Deutschen gemeinhin vorstellen. Aber weil allen Kollegen klar ist, dass Wünsche selten in Erfüllung gehen, glauben sie, dass es am Ende im Schnitt doch nur 1,7 werden. Immerhin. Auch damit lägen sie noch um mehr als 20% über der deutschen Fertilitätsrate, die seit Jahrzehnten um den Wert von 1,4 je Frau pendelt. Das sind gute Aussichten für die Familienpolitik des Landes: Theoretisch müsste man diese Leute nur noch abholen und schon hätte es ein Ende mit dem tiefen Tal des Kindermangels.

Das Problem bei der Sache ist, dass die zehn Frauen und Männer bis dato auf eine Fertilitätsrate von null kommen. Ein paar sind verheiratet, manche leben in festen Beziehungen, aber Kinder haben sie keine. Zugegeben, die Belegschaft ist recht jung, im Mittel knapp 31 Jahre. Alle sind Akademiker, und die fangen in Deutschland generell spät mit der Familiengründung an. Vermutlich werden noch ein paar Jahre ins Land gehen, bis wir in unseren Reihen Nachwuchs begrüßen dürfen. Aber ob die Zeit reicht, um auf die Ziffer von 1,7 Kindern zu kommen, ist fraglich. Bekanntlich wird das Kinderkriegen oftmals so lange aufgeschoben, bis es ganz ausfällt. Fast überall in der EU beenden die Menschen ihre reproduktive Karriere mit weniger Kindern, als sie ursprünglich dachten (vgl. Testa 2012).

* Dr. Reiner Klingholz ist Direktor des Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung und Vorstand der Stiftung Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung.

Natürlich ist die Befragung von zehn Personen alles andere als repräsentativ. Aber sie stützt ein paar wichtige, auch aus verlässlichen Umfragen bekannte Fakten, die für die deutsche Familienpolitik von Bedeutung sind. Vor allem zeigt sie, dass es der deutschen Familienpolitik trotz erheblichen Aufwands und einer Vielzahl von Maßnahmen nicht gelingt, den Menschen ihren Wunsch nach Familie adäquat zu erfüllen. Was läuft da falsch?

In der Fertilitätsfalle

Ein wichtiger Grund für die niedrige Fertilität in Deutschland liegt darin, dass sie nicht erst seit gestern auf das heute beklagte Niveau abgesunken ist, sondern (ähnlich wie in Österreich) seit rund 40 Jahren um die Ziffer von 1,4 pendelt. Diese 40 Jahre bedeuten mehr als eine Generation, innerhalb derer die durchschnittlich kleine Familie zu einer sozialen Norm geworden ist. Das ist kein Wunder, denn wer heute Kinder bekommt, ist sein ganzes Leben in einem Umfeld von wenigen Kindern und Geschwistern und von kleinen Familien groß geworden. Zudem leben wir in einer pluralistischen Gesellschaft, in der es längst nicht mehr tabuisiert ist, gar keine Kinder zu haben. Entsprechend ist auch der Kinderwunsch heute deutlich geringer als vor ein paar Jahrzehnten. Die Wissenschaft spricht in diesem Zusammenhang von einer »Fertilitätsfalle«. Wie ihr zu entkommen wäre, ist unbekannt, denn es fehlen historische Vorbilder. Womöglich kann die Politik gar nichts bewirken, solange die Gesellschaft als Ganzes ihr Verständnis von Familie und ihr Klima im Umgang mit Kindern nicht langfristig verändert.

Hinzu kommt, dass die deutsche Politik zwar seit 1955 Familienförderung betreibt, zunächst mit der Einführung des Kindergeldes von monatlich 25 DM für das dritte Kind, und dass sie diese seither stetig ausgebaut hat. Die Familienpolitik sollte aber bis vor wenigen Jahren erklärtermaßen gar nicht zur Erhöhung der Fertilitätsraten dienen. Kein Bundeskanzler von Adenauer bis Kohl hat jemals ein Interesse an einer nachhaltigen Demographie signalisiert. Es war geradezu verpönt zu diskutieren, dass Kinder *auch* eine volkswirtschaftliche Größe sind, weil sie einmal zu produktiven Mitgliedern der Gesellschaft werden, die Steuern und Sozialabgaben zahlen, und dass umlagefinanzierte Sozialsysteme ohne Nachwuchs nicht funktionieren können. Erst seit der SPD-Familienministerin Renate Schmidt ist öffentlich, dass die immer neuen familienpolitischen Maßnahmen eben *auch* die Erhöhung der Geburtenrate zur Folge haben sollten.

Heute notiert das Familienministerium 160 »ehe- und familienbezogene Leistungen« mit einem Gesamtvolumen von 196 Mrd. Euro pro Jahr (vgl. BMFSFJ 2012). Pro Kind investiert kein OECD-Land mehr Geld. Doch trotz eines seit

Jahren wachsenden Leistungsangebots und steigenden Aufwands ist auf den ersten Blick keinerlei Erfolg der Maßnahmen zu beobachten. Es ist auch nicht zu erwarten, dass die Lektüre des Maßnahmenkatalogs den Kinderwunsch in irgendeiner Weise beeinflussen könnte – eher im Gegenteil. Denn die Leistungen sind nicht koordiniert, in ihrer Fülle undurchsichtig, sie sind in ihrer Wirkung teilweise kontraproduktiv oder haben gar nichts mit Familie zu tun. So zahlt der Staat jährlich rund 20 Mrd. Euro für das Ehegattensplitting, einen der größten Posten im Familienbudget. Damit aber werden Ehen ohne Kinder gegenüber Partnerschaften mit Kindern finanziell bevorteilt.

Nutzlos und überflüssig?

Aber sind die Leistungen für Familien deshalb überflüssig? Das lässt sich nicht sagen, denn erstens sollen sie neben der Erhöhung der Fertilität noch andere Effekte haben, und zweitens wissen wir nicht, wo die Fertilität in Deutschland läge, wenn es keinen Ausbau der Kinderbetreuung gäbe, kein Kindergeld und kein Elterngeld.

Die jüngste Kritik an womöglich überzogenen, unwirksamen und deshalb überflüssigen Maßnahmen zu Familienförderung entzündet sich an dem 2007 eingeführten Elterngeld. Es soll vor allem Frauen nach der Geburt eines Kindes die Rückkehr ins Berufsleben erleichtern und so für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf und für mehr Geschlechtergerechtigkeit sorgen. Die jährlichen Aufwendungen für das Elterngeld liegen mit weniger als 5 Mrd. Euro bei einem Viertel jener für das Ehegattensplitting.

Auch die Einführung des Elterngeldes hat nichts an der Fertilitätsrate geändert – wohl aber hatte es wichtige qualitative Effekte. So sind, insbesondere seit Einführung des Elterngeldes und seit dem Ausbau von Betreuungseinrichtungen, in den früher so kinderarmen urbanen Zentren die Kinderzahlen gestiegen. In den einst vergleichsweise kinderreichen ländlichen Regionen in Westdeutschland sind sie jedoch kontinuierlich gesunken – im Oldenburger Münsterland im Westen von Niedersachsen ebenso wie im Landkreis Biberach oder in der Hocheifel. Insgesamt sind die historischen Unterschiede »viele Kinder auf dem Land – wenig Nachwuchs in den Städten« in Deutschland weitgehend verschwunden.

Folgen des Elterngeldes

Wie lässt sich dieses Phänomen erklären? Ganz offensichtlich verliert das traditionelle Familienmodell mit einem männlichen Hauptverdiener, das auch ohne öffentliche Kinderbetreuung auskommt und eher in ländlichen Gebieten üblich war, gerade bei jungen Menschen zunehmend an At-

traktivität. Das liegt vor allem an der wachsenden Qualifikation von Frauen und an deren Wunsch, diese Ausbildung auch gewinnbringend auf dem Arbeitsmarkt einzusetzen. Weil das Elterngeld die Doppelverdienergemeinschaft und damit erwerbstätige, vor allem gut qualifizierte Frauen begünstigt, können ländliche Regionen davon wenig profitieren. Wohl aber städtische Regionen, wo sich mittlerweile die Betreuungsbedingungen deutlich verbessert haben, wenn sie auch immer noch nicht ausreichen. In diesen Gebieten sind die Fertilitätsraten seit Einführung des Elterngeldes tatsächlich erkennbar gestiegen: am stärksten in jenen Städten, in denen die Erwerbsquoten von Frauen am höchsten liegen (vgl. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung 2009).

Das Elterngeld hatte somit genau jenen Effekt, den sich die damalige Familienministerin versprochen hatte, obwohl dieser Aspekt in der öffentlichen Diskussion kaum zur Sprache kam: Es sollte die Kinderzahl bei den Leistungsträgern der Gesellschaft erhöhen. Bei jenen mit höheren Qualifikationen und höheren Einkommen, die auch für den Staat die höchsten Renditen abwerfen und die ihren Status möglichst auch an ihre Kinder weitergeben. Dieses Ziel ist so nachvollziehbar wie politisch unkorrekt, aber es wurde erreicht. Dass unterm Strich die Fertilität in Deutschland nicht gestiegen ist, liegt zum einen daran, dass gleichzeitig die Kinderzahlen in den traditionell geprägten ländlichen Gebieten weiter gesunken sind, und zum anderen an der erwähnten »Fertilitätsfalle«.

Die Pauschalkritik an den vermeintlich unwirksamen Maßnahmen der neuen Familienpolitik ist demnach unfair. Zumal die positiven sozialen und ökonomischen Nebeneffekte dieser Politik in Rechnung gestellt werden müssten: Dass gerade Frauen mit guter Qualifikation schneller ins Erwerbsleben zurückkommen. Dass Männer mehr vom »Abenteuer Familie« mitbekommen, was sich möglicherweise auf deren soziale Kompetenz auswirkt. Dass es gerechter und mehr im Sinne der jungen Menschen ist, wenn sich die Beschäftigung mit dem Nachwuchs mehr als bisher auf beide Geschlechter verteilt. Gut möglich, dass sich bei Berücksichtigung all dieser Faktoren das Elterngeld als gesellschaftlicher Gewinn erweise. Ein Gewinn, der bei dem vom Bundeskabinett jüngst beschlossenen Betreuungsgeld kaum zu erwarten ist. Denn die »Herdprämie«, die mit erwarteten Kosten von jährlich 1,2 Mrd. Euro zu Buche schlägt, entzieht dem Arbeitsmarkt potenziell Beschäftigte.

Verlässlich – langfristig – unideologisch – transparent

Wir wissen, dass gute Rahmenbedingungen theoretisch die Fertilitätsrate auch in Deutschland positiv beeinflussen könnten. Das lehren die Vergleiche mit der Familienpolitik in Frank-

reich oder den skandinavischen Ländern. Deren Grundsätze und Erfolgsrezepte sind einfach zu verstehen: Diese Länder investieren weniger in Direktzahlungen, sondern vor allem in eine Familieninfrastruktur und in Steuererleichterungen für Familien. Frankreich verfügt über ein gut ausgebautes Netz von Kinderkrippen und eine kostenlose und ganztägige Vorschule für die Kleinen ab drei Jahren, die freiwillig von nahezu allen Kindern besucht wird. Die universitär ausgebildeten Erzieher/innen unterstehen dem Bildungsministerium.

In Schweden standen bei der familienfreundlichen Sozialpolitik schon in den 1930er Jahren bevölkerungspolitische und ökonomische Überlegungen im Vordergrund. Schon damals propagierte das Land eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, insbesondere für Frauen. Heute bieten die Kommunen ein umfassendes Angebot an Kinderbetreuung und Ganztagschulen. Das Kindergeld hingegen fällt in Schweden wie in Frankreich deutlich geringer aus als in Deutschland. Auch die nicht repräsentative Umfrage unter den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Berlin-Instituts kommt zu dem Ergebnis, dass bessere Betreuungsbedingungen nach dem Vorbild dieser Länder den Entschluss zur Familiengründung eindeutig fördern würden, mehr Bargeld aber kaum.

Diese Art von Familienpolitik ist in Skandinavien und in Frankreich von der Bevölkerung akzeptiert. Niemand käme auf die Idee, die kollektive öffentliche Betreuung entmündige die Eltern. In Schweden erwartet niemand, dass die Ehe subventioniert wird, weil ohnehin über die Hälfte der Neugeborenen Eltern haben, die nicht verheiratet sind. Die Menschen wissen, dass sie sich auf diese Politik verlassen können, denn sie unterliegt keinen parteipolitischen Streitereien und Ideologien. In Frankreich mochten Gaullisten oder Sozialisten regieren – die Familienpolitik blieb im Prinzip, wie sie war. Familie ist dort die Grundlage von Politik und kein Mittel für sie – genau so sollte es sein.

Diese Verlässlichkeit und Langfristigkeit ist die Voraussetzung für ein Vertrauen, das die Menschen gegenüber dem Staat brauchen, um sich häufiger auf das Abenteuer Familie einzulassen. Dieses Vertrauen kann nicht entstehen, wenn die Familienpolitik zu Wahlkampfzwecken missbraucht wird und wenn gerade erst aus guten Gründen eingeführte Maßnahmen wie das Elterngeld bei der ersten Gelegenheit eratisch über Bord geworfen werden sollen.

Damit die Menschen die Familienpolitik verstehen und annehmen, muss sie praktisch, nachvollziehbar und transparent sein. Aufgabe der Familienpolitik ist es, Familien Sicherheit zu bieten und ein zeitgemäßes Familienbild zu fördern, nach dem Mütter zum Erwerbseinkommen beitragen und Väter sich an den Familienaufgaben beteiligen. In diesem Gefüge muss Zeit für den eigentlichen Sinn von Familie blei-

ben – für die Kinder. Denn Kinder sind nicht nur Humankapital für die Gemeinschaft, sondern kleine Menschen, die in der ersten Zeit ihres Lebens in den Eltern ihre wichtigsten Ansprechpartner haben, mit denen sie zusammen sein wollen und sollen.

Vier Säulen der Familienpolitik

Deshalb wäre es sinnvoll, den Dschungel aus undurchsichtigen familienbezogenen Maßnahmen radikal zu lichten und stattdessen die zur Verfügung stehenden Mittel auf lediglich vier Säulen zu verteilen.

Die *erste Säule* wäre das Kindergeld. Denn Kinder verursachen für die Eltern nicht nur Kosten, diese leisten damit auch einen wesentlichen Finanztransfer an die Allgemeinheit. Ein Kind zahlt im Lauf seines Lebens über Steuern und Sozialabgaben im Durchschnitt knapp 80 000 Euro mehr in die Gemeinschaftskasse ein, als es erhält (vgl. Robert Bosch Stiftung 2005). Die Familien dafür zu entschädigen ist mehr als gerecht. Im Grunde ist es in Deutschland unsinnig von »Familienförderung« durch den Staat zu sprechen, denn bis dato fördern die Familien den Staat.

Kindergeld sollte aber nur bis zu einer bestimmten Einkommensgrenze gewährt werden. Familien mit niedrigen Einkommen erhalten so eine Grundsicherung. Um Lenkungseffekte in Sachen Erwerbstätigkeit zu erzielen und damit sich Besserverdienenden lohnt, sollten als *zweite Säule* die Steuererleichterungen für Familien deutlich ausgebaut werden. Klares Vorbild ist das französische Familiensplitting, das dort gar nicht als Förderinstrument gilt, sondern als Mittel zur Steuergerechtigkeit. Unterhaltsberechtigte Kinder werden in Frankreich bei der Ermittlung der Steuerlast mit berücksichtigt. Das erste und zweite Kind zählen dabei als halbe Person, alle weiteren als ganze und die Steuerlast der Familie wird durch die Summe dieser Personen geteilt. Damit fördert Frankreich explizit (und erfolgreich) die Geburt von dritten Kindern, denn für Normalverdiener sinkt die Einkommensteuerlast in diesem Fall gegen null.

Als *dritte Säule* sollte das Elterngeld beibehalten werden, weil es sich als funktionierendes Instrument zur Gleichstellung und zur Förderung der Frauenerwerbstätigkeit etabliert hat. Weil der demographische Wandel immer größere Lücken im Arbeitsmarkt reißen wird, ist es notwendig, mehr junge Frauen in die Erwerbstätigkeit zu holen, zumal sie heutzutage im Mittel besser ausgebildet sind als ihre männlichen Altersgenossen. Das Elterngeld kompensiert zumindest teilweise die durch das Kinderkriegen entstehenden höheren Opportunitätskosten für Menschen mit guten Jobs. Denn sie opfern für die Auszeit, die sie mit Kindern verbringen, einen vergleichsweise hohen Betrag von ihren Verdienstmöglichkeiten. Das Elterngeld sorgt dafür, dass sich Vater oder

Mutter für ein Jahr ohne allzu große Verdienstauffälle um das Kind kümmern können.

Um die Familienförderung auch nach diesem Jahr effizient fortführen zu können, ist als *vierte Säule* die Betreuung von Kindern und Jugendlichen unerlässlich. Dazu gehören neben qualitativ hochwertigen Krippen und Kindergärten Vorschulen mit pädagogisch ausgebildetem Personal und vor allem Ganztagschulen, wie sie in den meisten Ländern der Welt üblich sind. Generell ist die Familienpolitik stärker mit der Bildungspolitik zu verknüpfen. Es kann der Politik ja nicht darum gehen, möglichst viel Nachwuchs zu erzielen, sondern vielmehr darum, dass aus den Kindern einmal etwas wird. Heute erlangt von den wenigen Kindern in Deutschland ein erheblicher Teil nicht die Grundqualifikationen, die für eine Ausbildung notwendig wären. Noch immer schaffen 6,5% der Jugendlichen keinen Hauptschulabschluss. Und von jenen mit Hauptschulabschluss landet fast die Hälfte im so genannten Übergangssystem, weil ihnen die Einstiegsfähigkeiten für eine Berufsausbildung fehlen (vgl. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung 2012).

Mit diesem vier Säulen könnte die Politik eine klare Nachricht an die potenziellen Eltern senden: Wir wollen Euch unterstützen, und zwar nicht nur in den ersten Lebensjahren des Kindes – und wir wollen, dass generell Kinder geboren werden, denn wir haben ein Interesse an einem dauerhaften Staat, der ohne eigenen Nachwuchs nicht existieren kann. Diese Politik müsste keinen Cent mehr als heute kosten, denn sie ließe sich kostenneutral gestalten. Weil sich obendrein durch die Vereinfachung Abertausende von Stellen in der Familienverwaltungs- und Verteilungsbürokratie einsparen ließen, bliebe für die Familien sogar mehr als heute.

Literatur

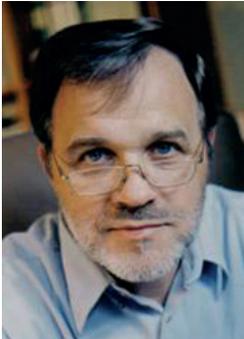
Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2009), *Kleine Erfolge. Auch wenn es in Deutschland 2008 weniger Nachwuchs gab: Die Menschen bekommen wieder mehr Kinder – vor allem im Osten der Republik*, online verfügbar unter: http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/Veroeffentlichungen/Kleine_Erfolge/Kleine_Erfolge_TFR_final.pdf.

Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2012), »Bildung wirkt – Lebenslanges Lernen für Wachstum und Wohlstand«, Diskussionspapier, online verfügbar unter: http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/Bildung_wirkt/20120703_bildung_wirkt_final.pdf.

BMFSFJ (2012), online verfügbar unter: <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung2/Pdf-Anlagen/familienbezogene-leistungen-tableau-2009.property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>.

Robert Bosch Stiftung (2005), *Starke Familie, Bericht der Kommission »Familie und demographischer Wandel«*, Robert Bosch Stiftung, Stuttgart.

Testa, M.R. (2012), *Family Sizes in Europe: Evidence from the 2011 Eurobarometer Survey*, online verfügbar unter: www.oeaw.ac.at/vid/download/edr_2_2012.pdf.



Jürgen Liminski*

Familienpolitik: Vor allem eine Frage der Gerechtigkeit

Die erste Schwierigkeit der Familienpolitiker heute ist die Frage: Was ist eine Familie? Es gibt weltweit Dutzende ethnologische Definitionen von Familie. Sie reichen vom Stammesverband bis zur Ein-Eltern-Familie. Der Naturrechtler Johannes Messner definierte Familie als Lebens-, Wirtschafts- und Hausgemeinschaft. So sieht es vermutlich noch die Mehrheit der Menschen, die Politik längst nicht mehr. Der fünfte Familienbericht (aus dem Jahr 2010) begreift Familie »als eine dynamische Form menschlichen Zusammenlebens«. Der Familienreport 94, der Bericht der Deutschen Nationalkommission zum Internationalen Jahr der Familie 1994, verstand Familie noch als »eine auf Ehe, Abstammung oder Ausübung der elterlichen Sorge gegründete Verbindung von Personen«. Für das »Lexikon der Politik« gilt in Band 7 (Politische Begriffe), »die Familie als kleinste Form des gesellschaftlichen Zusammenschlusses vielfach auch als Keimzelle der Gesellschaft«. Seit Hartz IV haben wir noch eine weitere Definition: Hier ist nicht mehr die Rede von Familie, sondern von Bedarfsgemeinschaften. Das Statistische Bundesamt in Wiesbaden hält für Deutschland einfach zwölf Familienformen fest. Ihnen allen kommen in der einen oder anderen Weise Transferleistungen zu. Die meist ideologisch motivierte Ausuferung des Begriffs lässt auch die Transferleistungen ausufernd.

Was leistet die Familie?

Das zweite fundamentale Problem für Familienpolitiker: Die Bedeutung und Anerkennung der Familienarbeit wurde und wird im Kalkül von Politik und Wirtschaft vernachlässigt, und das von Anfang an. Schon Adam Smith hat Familie und Familienarbeit ins Private abgedrängt. Die unsichtbare Hand galt nur dem Markt, die Arbeit der unsichtbaren Hände der

Frauen und Mütter galt nicht. Verständlich, denn die Frauen spielten im Großbritannien des 18. Jahrhunderts nur eine untergeordnete Rolle. Unterricht für Mädchen und Frauen war meist auf häusliche Fähigkeiten beschränkt, der Besuch einer Universität gar verboten. Die Bevormundung und Benachteiligung der Frauen führte in der patriarchalischen Gesellschaft des 18. Jahrhunderts zu einer strikten Trennung des häuslichen, privaten Bereichs von dem öffentlichen und dem der Wirtschaft. Und selbst da finden Frauen bei Adam Smith kaum Erwähnung, obwohl Frauen- und Kinderarbeit in manchen Wirtschaftszweigen aus purer Not weit verbreitet war. Selbst als er anhand seines berühmten Beispiels von der Stecknadelproduktion die Arbeitsteilung beschreibt, geht er nicht auf den Anteil der Frauen ein, der gerade bei dieser Produktion erheblich war. Weibliche Erwerbsarbeit zählte nicht. Erst recht nicht ihre häusliche Arbeit. Der »Wohlstand der Nationen« kam ohne sie aus. Erst in den letzten Jahrzehnten wird Familienarbeit zum Gegenstand nationalökonomischer Forschung, die Erkenntnisse haben bisher aber kaum Zugang ins Bewusstsein der Politik gefunden.

Die mentale Ausschaltung der Familienarbeit hatte soziale Folgen. Die Familie hat im Lauf der letzten Jahrhunderte, also seit der Industrialisierung und der entstehenden Sozialgesetzgebung mehr und mehr die Aufgaben der wirtschaftlichen Erhaltung, der Daseinsvorsorge bei Krankheit, Invalidität, Alter usw. verloren oder an den Staat abgegeben und beschränkt sich zunehmend auf die Funktionen der Zeugung des Nachwuchses, seiner Sozialisation und auf die Pflege der innerfamiliären Intim- und Gefühlsbeziehungen. Das ist die Kernkompetenz der Familie heute. Die Gestaltung und das Management der innerfamiliären Beziehungswelt ist auch die Grundlage für die Bildung von Humanvermögen. In dieser Funktion und Kompetenz ist die Familie nach Gary Becker unersetzlich. Dieses Management kostet Zeit. Da die emotionalen Bedürfnisse von Kindern nicht planbar sind, sondern schlicht Präsenz erfordern, sind Konzepte wie »quality time« zwar arbeitnehmerfreundlich und »wieder eine Art, den Effizienzkult vom Büro auf das Zuhause zu übertragen« wie Arlie Russel Hochschild schreibt, aber doch ziemlich realitätsfern und familienfremd.

Aber das kümmert die Politik wenig. Es dominiert in den meisten Industrieländern ein System, in dem nur die Erwerbsarbeit als Teil der unmittelbaren Produktion Geltung besitzt. Kinder sind in diesem System nur Kostenfaktoren, so dass diejenigen am meisten von Kindern profitieren, die selber keine eigenen haben. Es gilt das Wort von Paul Samuelson: »Kinder zu haben ist rein wirtschaftlich gesehen unrentabel und unsinnig«. Drastischer formulierte vor ihm Friedrich List: »Wer Schweine erzieht, ist ein produktives, wer Menschen erzieht ein unproduktives Mitglied der Gesellschaft«. Familienpolitische Diskussionen reduzieren sich deshalb häufig auf die Frage, welche öffentlichen Leistungen

* Jürgen Liminski, Dipl.info. Dipl.pol., ist Moderator beim Deutschlandfunk, Publizist und Geschäftsführer des Instituts für Demographie, Allgemeinwohl und Familie e.V.

den Familien zugute kommen. Mindestens ebenso bedeutsam ist jedoch die Frage, welchen volkswirtschaftlichen Wert die in den Familien erbrachten Pflege- und Erziehungsleistungen haben. Aufschlüsse hierzu ermöglicht die »Zeitbudgeterhebung des Statistischen Bundesamts«. Im Rahmen dieser erstmals 1991 durchgeführten und 2001/2002 wiederholten Studie hat das Statistische Bundesamt den Wert der unbezahlten, in Privathaushalten erbrachten Leistungen auf mindestens 820 Mrd. Euro bzw. knapp 40% des Bruttoinlandsprodukts beziffert. Bei dieser Schätzung handelt es sich um eine Untergrenze, andere Schätzungen kommen zu wesentlich höheren Beträgen. Selbst bei dieser vorsichtigen Bewertung entsprach die Haushaltsproduktion in etwa der Bruttowertschöpfung der Bereiche Handel, Gastgewerbe und Verkehr zusammen. Vor diesem Hintergrund schrumpfen die Transferleistungen für die Familie im Buch der Nation auf Vignettengröße zusammen.

Auf einer Karikatur sagt eine ältere Dame mit dem Antrag auf Rente in der Hand einem leer und gelangweilt an ihr vorbeischaudendem Beamten/Angestellten: »Erst hab ich meine vier Kinder großgezogen, dann die drei Enkel, dann hab ich mich um Obdachlose und Arme gekümmert und schließlich meinen alten Vater bis zuletzt gepflegt«. Die Antwort des Beamten: »Sie haben also nicht gearbeitet«. Die Karikatur ist treffend. Sie illustriert die Schiefelage des Leistungs- und Sozialsystems und veranschaulicht die Diskriminierung der familiär geleisteten Sorgearbeit in unserem lohnabhängigen Erwerbssystem. Diese Diskriminierung verweigert die Anerkennung einer Leistung, ohne die die Gesellschaft nicht leben kann. Die Mütter sind es vor allem, die die Voraussetzungen schaffen, von der der Staat lebt und die er selber nicht schaffen kann. Sie vor allem sind es, die das Humanvermögen bilden. Der größte Teil der Bruttowertschöpfung wird in Deutschland unbezahlt erbracht – in Privathaushalten, in, wie Norbert Bolz das nennt, »der Welt der Sorge«. Diese Welt zählt nicht, weil kein Geld fließt. »Weder für die Wirtschaft noch für den Sozialstaat ist Elternschaft ein relevanter Faktor. Sozialstaatliche Leistungen kann man aufgrund von Erwerbsarbeit beanspruchen – nicht aber aufgrund von Erziehungsleistungen. Erwerbsarbeit ist der gesellschaftliche Attraktor, der alles andere strukturiert«.

Der ehemalige Richter beim Bayerischen Verfassungsgericht, Dieter Suhr, analysierte bereits 1989 diese Gerechtigkeitsfrage und seine Analyse hat an Aktualität nichts verloren, im Gegenteil, die Lage hat sich für Familien noch verschärft. Suhr schrieb: »Die Familie wird gesetzlich gezwungen, auf Privatkosten positive externe Effekte bei Kinderlosen zu produzieren. ... Die kapitalistische Struktur unserer sozioökonomischen Welt selbst ist familien- und kinderfeindlich: Kinder kosten ihre Eltern Gegenwartsgeld. Wer sein Gegenwartseinkommen für Kinder ausgibt, ist nicht nur sein Geld los. Außerdem wird er durch entgangene Erträge benachteiligt. Wer gar Geld für die Ausbildung aufnimmt, wird

mit Zinsen bestraft. Der Kinderlose dagegen erwirbt dank Zins und Zinseszins mit verhältnismäßig wenig Gegenwartsgeld unverhältnismäßig viel Zukunftsgeld. Und Zukunftsgeld, das sind Ansprüche an die Kinder!«

Nur Umverteilung oder auch eine Existenzfrage?

Die grundsätzlich unterschiedliche Bewertung von Arbeit und Leistung ist eine offene Frage der Gerechtigkeit. Wenn Recht und Gerechtigkeit das Maß der Politik sind, wie Benedikt XVI. schreibt, dann richtet sich diese Frage an das politische Establishment. Mehr Gerechtigkeit ist auch ein Maß – ein Maß für Erfolg. Die Gerechtigkeitsfrage zu lösen, ist ein Auftrag an die Politik. Ein anderer Auftrag ist, für den Bestand des Staatsvolkes und damit für die Zukunft des Staates zu sorgen. Natalistische Akzente in der Familienpolitik sind in Frankreich und anderen Ländern selbstverständlich, in Deutschland waren sie bis in die jüngste Zeit hinein ein Tabu. Erst die frühere Familienministerin Renate Schmidt brach damit und formulierte die Erhöhung der Geburtenzahlen als Ziel ihrer Politik. Leider treibt der öffentliche Diskurs auch hier manche Sumpfbüchse. So spricht die Robert Bosch Stiftung gern von der »demographischen Rendite« und mancher Politiker plappert es nach. Man spare viele Milliarden, weil man weniger Kosten für Schulen, Kindergärten, Kinderkliniken etc. aufzubringen habe. Der Denkfehler: Man sieht die Ausgaben für Kinder nur als Kosten, nicht als Investitionen (wie z.B. die Franzosen oder die Finnen). So gesehen ist die demographische Rendite am höchsten, wenn es gar keine Kinder mehr gibt. Hier schlägt die Lebensphilosophie des auf Gegenwartsgeld orientierten Individualismus voll auf die Lebenserwartung aller, also des Staatsvolkes durch. Hier hat die Politik ein Gleichgewicht zu finden zwischen individuellen Rechten und staatlichen Zielen. Gegenwart(sgeld) darf nicht gegen Zukunft(sgeld) ausgespielt werden. Das generative Gleichgewicht ist eine Systemfrage – und eine Existenzfrage. Auch innerhalb des jetzigen, nach Maßstäben der Gerechtigkeit sehr defizitären Systems, können Maßnahmen getroffen werden, um Unrecht zumindest abzubauen und natalistische Ziele zu erreichen.

Der Unterhalt von Kindern ist heute teurer als früher. Und zwar nicht nur wegen der Markenkleidung oder Handys, sondern weil auch das Leben selbst teurer geworden ist. Paul A. Samuelson hat diesen Trend vor Jahrzehnten gesehen und deshalb in seiner Theorie von der »Wohlstandsmöglichkeitenkurve« das Elternsein als Risiko betrachtet. Statt nun das Risiko zu minimieren und dadurch den Kinderwunsch näher an eine Realisierung zu rücken, handelt die Politik konträr. Sie kassiert bei den Eltern ab. Die steigenden Zahlen über die Kinder, die in Armut leben, beweisen es ebenso wie die sinkenden Geburtenziffern. Niemand wird gern freiwillig arm, und deshalb sinkt auch der Kinderwunsch selbst.

Über die Ausgaben von Eltern für ihre Kinder gibt es empirische Erkenntnisse. Der Soziologe und Familienforscher Stefan Fuchs hat sich in den Newslettern des Instituts für Demographie, Allgemeinwohl und Familie e.V. (online verfügbar unter: www.i-daf.org) mehrfach damit befasst und Berechnungen des Statistischen Bundesamtes herangezogen. Er kommt zu dem Schluss: Zwar entsprächen die Ausgaben von Eltern für ihre Kinder nicht den gesamten Lebenshaltungskosten für Kinder, Kreditzinsen und Versicherungen seien in der Rechnung nicht enthalten, aber es lasse sich doch eine realitätsnahe Schätzung vornehmen. »Demnach gaben Paare mit einem Kind in 2006 pro Monat durchschnittlich 576 und Alleinerziehende 563 Euro monatlich für den Konsum ihres Kindes aus. Paare mit zwei Kindern benötigten pro Kind 497 (Alleinerziehende 464) und Eltern mit drei und mehr Kindern 474 Euro. Dass die Kosten für Einzelkinder höher sind als für zweite und weitere Kinder ist im Blick auf die Notwendigkeit von Erstanschaffungen an Babyausstattung, Spielzeug etc. leicht nachvollziehbar. Paare mit zwei Kindern wendeten im Durchschnitt 994 und Eltern (Paare und Alleinerziehende) mit drei und mehr Kindern 1 550 Euro für den Konsum ihrer Kinder auf«. An Kindergeld erhalten Eltern seit 2009 für erste und zweite Kinder monatlich 164, für dritte Kinder 170 und für vierte und weitere Kinder 195 Euro im Monat. Das Kindergeld deckt damit bei Paaren mit einem Kind maximal etwa 28% und bei Paaren mit zwei Kindern nur knapp ein Drittel der Konsumausgaben für Kinder ab – die Kaufkraftverluste seit 2006 sind hierbei noch nicht berücksichtigt. Auch in Familien mit drei oder mehr Kindern kann das Kindergeld im Durchschnitt maximal 35–40% des Konsumbedarfs der Kinder abdecken. Zu berücksichtigen seien nach Fuchs auch »die Unterschiede je nach Einkommenslage der Familien: Bereits im Jahr 2003 wendeten Eltern der untersten Einkommensgruppe schon 325 Euro monatlich für den Konsum ihrer Kinder auf – nicht einmal die Hälfte dieser Ausgaben konnte das Kindergeld abdecken. Zu behaupten, dass Kinder für (einkommensschwache) Eltern ein Geschäftsmodell seien, zeugt nicht nur von Unkenntnis dieser grundlegenden Sachverhalte, sondern auch von einer gewissen Lebensfremdheit«.

Für Familien ist vor allem eine Größe relevant: Die Kaufkraft. Der Familienlastenausgleich machte in den 1960er Jahren rund 400 Arbeitsstunden pro Jahr aus, heute sind es weniger als 200. Löhne, Gehälter, Renten, Preise stiegen – der Ausgleich für die Leistungen von Familien blieb zurück. Das System vollzieht seine Logik. Der Sozialwissenschaftler Xaver Kaufmann sprach in diesem Zusammenhang schon vor Jahren von der »strukturellen Rücksichtslosigkeit« gegenüber Familien.

Was wäre zu tun?

Spätestens nach den ersten, eine Neugestaltung der Sozialsysteme eigentlich schon gebietenden Urteilen (29. Mai

1990, BVerfGE 82,60 sowie 12. Juni 1992, BVerfGE 82,198), hätte die damalige Regierung Kohl im Interesse der Zukunftsfähigkeit des Sozialstaats eine Umverteilung oder Neugeichtung der Beiträge vornehmen müssen. Es wäre die Gelegenheit gewesen, die seit 1954 im Rang eines Ministeriums stehende Familienpolitik in Deutschland den neuen demographischen Umständen anzupassen und von dem Ruf des fünften Rads am politischen Wagen zu befreien. Man wollte es nicht. Entweder weil man die Problematik unterschätzte oder weil man in der »Falle der Selbstverständlichkeit« (Helmut Schatovits) saß: Familie ist, gab es immer und wird es immer geben.

Das Bundesverfassungsgericht hat wegen der Weigerung der Politik konzeptuelle Arbeit geleistet und mit mehreren Urteilen einen Forderungskatalog aufgestellt, der sich an den monetären und strukturellen Defiziten der Familienpolitik orientiert. Dazu gehört das Gebot, die wirtschaftliche Benachteiligung von Eltern gegenüber Kinderlosen schrittweise bei allen familien-, steuer-, und sozialpolitischen Maßnahmen zu verringern; die institutionelle und familiäre Kinderbetreuung zu verbessern; einen Erziehungsfreibetrag einzuführen, der die steuerliche Verschonung des minimalen Sachbedarfs für den Lebensunterhalt (Ernährung, Unterkunft, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Heizung), des Betreuungsbedarfs (das Bundesverfassungsgericht definiert ihn als die für die Erfüllung der elterlichen Pflicht zur Erziehung und Betreuung (»erforderliche Betreuungszeit«) und des Erziehungsbedarfs (»Aufwendungen der Eltern, die dem Kind die persönliche Entfaltung, seine Entwicklung zur Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit ermöglichen«, z.B. Mitgliedschaft in Vereinen, Erlernen moderner Kommunikationstechniken) gebietet. Die Politik hat sich nur ungenügend an diesen Forderungen orientiert, was den geringen Stellenwert demonstriert, den die Familienpolitik bei nahezu allen Kanzlern, nicht nur beim »Gedöns-Kanzler«, innehatte und immer noch hat. Heinz Lampert führt als wesentlichen Grund dafür an, »dass im politischen Bereich die von den Familien getragenen Lasten und vor allem der Wert der Beiträge der Familien für die Humanvermögensbildung weithin verkannt werden«.

Die seit den 1970er Jahren vorhersehbare und seit den 1980ern dokumentierte demographische Entwicklung hat die Problematik weiter zugespitzt. Die Zukunft wird Gegenwart und immer noch hat die Politik weder ein gesellschaftspolitisches Konzept noch den Willen, ein solches mit dem Querschnittsthema Familie auszuarbeiten. Es bleibt bei einer ideologisch-ökonomistisch bestimmten Flickschusterei. Die Politik sollte wenigstens mangels eigener Konzepte auf die Forderungen des Bundesverfassungsgerichts eingehen. Damit würde sie Leistungsgerechtigkeit und Wahlfreiheit schaffen. Das sind zwei Säulen einer modernen Familienpolitik. Die dritte wäre, vor allem für Regierungen in Europa: Bevölkerungswachstum und damit zusammenhängend Generationengerechtigkeit.

Anerkennung einer Leistung, mithin auch Leistungsgerechtigkeit, und das Angebot der Wahlfreiheit erreicht man in unserer durchökonomisierten Gesellschaft mit Finanzmitteln. Diese werden per Gesetz verteilt. Hier ist der Gestaltungsraum für die Politik. Wegen der indifferenten bis hostilen Einstellung gegenüber Familien in den meisten Medien (ein Grund: 70% der Journalisten sind kinderlos) ist der Eindruck entstanden, Familien würden mit Transferleistungen überschüttet. Dem widerspricht nicht nur die Tatsache, dass von den mythischen 189 Mrd. Euro für Familien mindestens zwei Drittel von den Eltern selbst erbracht werden. Dem stehen auch die Kürzungen unter der großen Koalition entgegen (z.B. Eigenheimzulage gestrichen, Kindergeld um zwei Jahre gekürzt, Mehrwertsteuer erhöht, etc.) Die Mehrwertsteuer belastet natürlich Familien besonders, weil sie konsumieren müssen. Die Nichterhöhung bei Brot und Milch und Büchern etc. hilft den Familien wenig. Sie werden nur nicht zusätzlich belastet. Sinnvoller wäre es in der Tat, auch diese Waren mit der höheren Mehrwertsteuer zu belegen und den Familien eine Kompensation – etwa über das Kindergeld – zukommen zu lassen. Sonst subventioniert man, wie der Finanzexperte Rolf Peffekoven richtig sagt, »auch die Milch für die Katzen der Reichen«.

Monetäre Zuwendungen sind nicht nur ein Gebot der Leistungsgerechtigkeit. Gute Scheine lassen, anders als Gutscheine, den Eltern, die diese Leistung erbringen, auch die Freiheit der Entscheidung. »Geld ist gedruckte Freiheit«, meinte Dostojewskij. Die Aussicht auf gute Scheine wirkt sich aber auch auf das generative Verhalten aus. Zwar ist der Zusammenhang zwischen monetären Zuwendungen und einer Steigerung der Geburtenzahlen nicht nachweisbar. Empirisch erwiesen ist aber der Zusammenhang zwischen Kürzungen oder mangelnden monetären Zuwendungen und der Geburtenquote. Mit anderen Worten: Streichungen senken die Neigung zum Kind. Noch einmal: Niemand wird gern freiwillig arm. Weltweit lässt sich nachweisen, dass überall da, wo der Wohlstand steigt, die Geburten sinken. Die »utilitaristischen Lektionen« des Marktes, so Joseph Schumpeter, lassen »die Werte des Familienlebens« verblasen. Die Wertewalze des Kapitalismus kann ebenso erdrückend sein wie der Sozialismus, sie nimmt keine Rücksicht auf Fragen der Gerechtigkeit.

Fazit: Zeit, Geld, Anerkennung

Familien überleben, weil sie Synergie-Effekte nutzen, weil sie sparsamer einkaufen, weil sie vielfach nicht in Urlaub fahren (während die kinderlosen Doppelverdiener drei- und viermal fahren), weil die Großeltern helfen (der private Transfer der älteren auf die jüngere Generation beläuft sich mittlerweile auf rund 30 Mrd. Euro pro Jahr), weil sie billigeren Wohnraum suchen, weil sie das Kindergartengeld sparen, weil sie mit zusätzlichen Jobs ein Zubrot verdienen, weil

sie keine (zweite) Lebensversicherung für die Altersvorsorge abschließen, weil sie kein Auto fahren oder nur ein altes, weil sie nicht ins Theater oder Kino gehen, sondern sich Kinoabende zuhause machen, weil sie kein Handy haben oder nur eins mit begrenzten Sprechzeiten, weil sie Restaurants nur von außen kennen, weil, weil, weil. Sicher ist: Die größte Alltagsbelastung stellen für die deutschen Eltern Geldsorgen dar.

Die Erziehungsarbeit erfordert eine andere Zeitverwendung als die Erwerbsarbeit. Sie ist nicht auf Termine und Taktzeiten, sondern auf die Befriedigung elementarer Lebensbedürfnisse ausgerichtet. Die meisten Mütter unterbrechen deshalb, wenn (kleine) Kinder zu betreuen sind, ihre Erwerbsarbeit oder schränken diese deutlich ein. Teilzeit bei der Erwerbsarbeit ist deshalb der Wunsch der meisten Mütter, und die OECD-Statistiken belegen das auch. Das entspricht auch den Ergebnissen der Bindungs- und Hirnforschung. Auch sie legen nah, was schon Pestalozzi in seinen drei »Z« als Summa der Erziehung zusammenfasste: Zuwendung, Zärtlichkeit, Zeit. Zeit ist dabei das wichtigste »Z«, denn ohne Zeit gibt es nur wenig oder keine Zuwendung.

Zeit ist Geld, sagt der kapitalistische Volksmund. Aber Geld ist auch Zeit, weil es die Möglichkeit bietet, auf Erwerbstätigkeiten zu verzichten um der Zuwendung für das Kind willen. Diese Möglichkeit macht die Option des Kinderwunsches realistischer, ohne diese Möglichkeit der Zuwendung für das Kind wird es kaum mehr Kinder geben. Geld ist nicht die primäre Ursache für eine größere Fertilität, das bleibt – hoffentlich – die Liebe. Aber Familienpolitik kann mit sekundären Hilfen (Zeit oder Geld oder beides) zu mehr Gerechtigkeit beitragen und damit Familie und Zukunft ein Zuhause ermöglichen, in dem man mehr als nur überlebt.



Hans-Peter Klös*

Familienpolitik in Deutschland: Mehr als Geburtenförderung

Die Diskussion über die Familienpolitik in Deutschland ist schlagzeilentragend und gesellschaftspolitisch wie ökonomisch gleichermaßen bedeutsam. Getrieben wird sie aktuell im Wesentlichen durch die Auseinandersetzung um das Betreuungsgeld, den hinter den selbstgesteckten Zielen zurückbleibenden Ausbau der Kinderbetreuung sowie durch das wegen seines großen Mitteleinsatzes stets besonders kritisch begutachtete Elterngeld, das bereits im Jahr 2007 als eine zusätzliche Lohnersatzleistung für vormals erwerbstätige Mütter und Väter eingeführt wurde. Beim »Krippengipfel« im Jahr 2007 hatten sich Bund, Länder und Kommunen zudem darauf geeinigt, dass ab dem Jahr 2013 für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr ein Rechtsanspruch auf einen staatlich geförderten Betreuungsplatz bestehen soll. Gleichzeitig wurde beschlossen, dass Eltern, die Kinder im zweiten und dritten Lebensjahr zu Hause betreuen, als Anerkennung ihrer Erziehungsleistung ein Betreuungsgeld in Höhe von 150 Euro erhalten sollen. Dazu hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) im Juni 2012 einen Gesetzentwurf vorgelegt.

Alle drei Politikmaßnahmen stellen instrumentelle Innovationen dar. Dadurch hat die schon lange währende Diskussion darüber, welche Wirksamkeit denn dem familienpolitischen Mitteleinsatz eigentlich zugeschrieben werden kann, zusätzliche Nahrung erhalten. Diese Diskussion trägt bis zum heutigen Tag an der Hypothek, dass die Wirkungsforschung zu den familienpolitischen Leistungen erst im Aufbau begriffen ist, obwohl nach Angaben des Bundesfamilienministeriums für ehe- und familienbezogene Leistungen im Jahr 2009 alles in allem etwa 195 Mrd. Euro aufgewendet werden (vgl. BMFSFJ 2012a). Der Mit-

teleinsatz ist damit zwischen 2006 und 2009 um nominal knapp 8% gestiegen. Mit diesem Ausgabevolumen nimmt Deutschland auch im internationalen Vergleich einen vorderen Platz ein. Es wendet etwa 2,7% seines BIP – etwa 5 100 Euro pro Kind unter 18 Jahren jährlich – für familienpolitische Leistungen auf (vgl. OECD 2012; Wiegard 2012).

Angesichts des auch im internationalen Vergleich beträchtlichen familienpolitischen Mitteleinsatzes ist es daher durchaus verständlich, wenn sich an den jährlichen Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes zu den aktuellen Geburtenzahlen in Deutschland oder den OECD-Studien über den familienpolitischen Mitteleinsatz Deutschlands im internationalen Vergleich nahezu regelmäßig eine Debatte um den Erfolg von Familienpolitik entzündet. Im Folgenden werden – gestützt auf ein stark reduziertes Bezugssystem für Familienpolitik mit den wichtigsten Zielen, ausgewählten gängigen Indikatoren zur Bewertung der Zielerreichung und den drei wichtigsten Instrumentenebenen (vgl. Übersicht) – fünf Einschätzungen zur Wirkung familienpolitischer Maßnahmen formuliert.

These 1: Die Erwerbstätigkeit von Müttern wird nicht durch die geltende familienpolitische Förderkulisse forciert.

Bezogen auf den Instrumenteneinsatz lassen sich im Wesentlichen die Ebenen »Geld«, »Infrastruktur« und »Zeit« unterscheiden. Die beiden Instrumentenebenen »Geld« und »Infrastruktur« sind dabei direkt budgetwirksam. Nach der Übersicht der ehe- und familienbezogenen Leistungen gibt es aktuell 152 verschiedene familienbezogene Leistungen im Bereich des Steuerrechts, der direkten Geldleistungen, der Sozialversicherungsleistungen, der Realtransfers sowie der ehebezogenen Leistungen. Der größte Finanzierungsblock entfällt auf die ehebezogenen Leistungen mit 72,5 Mrd. Euro, danach folgen die familienbezogenen steuerlichen Maßnahmen mit knapp 46 Mrd. Euro sowie nahezu gleichauf die Sozialversicherungsleistungen (knapp 27 Mrd. Euro), die Realtransfers (25,1 Mrd. Euro) und die direkten Geldleistungen (24,6 Mrd. Euro).

Bei einer näheren Aufschlüsselung der Ausgabenarten wird deutlich, dass das für die drei oben genannten Maßnahmen Elterngeld (4,45 Mrd. Euro), Kinderbetreuung ohne Schulen (14,5 Mrd. Euro) und Betreuungsgeld (geplant ca. 1,2 Mrd. Euro) anzusetzende Budget mit rund 20 Mrd. Euro zwar beträchtlich ist, aber alles in allem nur gut 10% der gesamten ehe- und familienpolitischen Leistungen ausmacht. Sortiert man das Finanztableau danach, welches die größten Blöcke bei den Ausgaben resp. den Minder-

* Dr. Hans-Peter Klös ist Leiter Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik, Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW).

Übersicht**Ausgewählte Instrumente, Ziele und Zielerreichungsindikatoren der Familienpolitik**

Instrumentenebene	Zielebene	Zielerreichungsebene
Geldleistungen: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kindergeld ▪ Elterngeld ▪ Ehebezogene Leistungen ▪ ... Infrastrukturleistungen: <ul style="list-style-type: none"> ▪ U3-Kinderbetreuung ▪ Ü3-Kinderbetreuung ▪ ... Zeitpolitische Maßnahmen: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Elternzeit ▪ Familienpflegezeit ▪ Flexible Arbeitszeiten ▪ ... 	Wirtschaftliches und soziales Wohlergehen von Eltern und Kindern	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Armutsrisikoquoten von Haushalten und Kindern ▪ Well being ▪ ...
	Wahlfreiheit und Vereinbarkeit von Familie und Beruf	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erwerbstätigenquoten von Müttern mit Kindern ▪ Dauer der Erwerbsunterbrechungen Männer/Frauen ▪ ...
	Erfüllung von Kinderwünschen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Geburtenraten ▪ Differenz zwischen gewünschter/tatsächlicher Kinderzahl ▪ ...

Quelle: Übersicht zusammengestellt vom Autor.

erst auf Rang 5 nach dem Kindergeld (38,6 Mrd. Euro), den Witwen- und Witwerrenten (37,7 Mrd. Euro), dem Ehegattensplitting (20 Mrd. Euro) und der beitragsfreien Mitversicherung von Kindern und Jugendlichen in der Krankenversicherung (15,5 Mrd. Euro). Unter dem Gesichtspunkt der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und der dafür erforderlichen Wahlfreiheit zwischen den Zielen, erwerbstätig sein zu wollen und zu können oder Kinder zu Hause betreuen zu können, kann mit einiger Sicherheit noch immer von einem finanziellen Übergewicht derjenigen familienpolitischen Leistungen ausgegangen werden, die nicht direkt die Erwerbstätigkeit fördern. Die mögliche Präferenz von Müttern für eine Erwerbsarbeit wird durch die derzeitige familienpolitische Förderkulisse mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht eigenständig forciert.

These 2:

Nicht alle familienpolitischen Maßnahmen sind unmittelbar budgetwirksam, können aber trotzdem hochwirksam sein.

Bei weitem nicht alle familienpolitischen Maßnahmen sind direkt budgetwirksam. Vor allem die gesetzlichen Maßnahmen der Zeitpolitik als dritter Instrumentenebene können die Möglichkeiten für Familien beeinflussen, über ihre Zeit gemäß den Präferenzen der Familienmitglieder verfügen zu können (vgl. BMFSFJ 2012b). Zeitpolitik kann damit hochbedeutsam für einzelne familienpolitische Ziele sein, spiegelt sich jedoch nicht in den Tableaus des familienpolitischen Mitteleinsatzes wider. So ist zum Beispiel die Elternzeit nicht mit direkten Ausgaben verbunden, aber sie schafft ein besseres Umfeld für die Realisierung bestehender Kinderwünsche. Die Regelungen des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes (BEEG) oder des Teilzeit- und Befristungsgesetzes (TzBfG) haben unmittelbare Auswirkungen auf die Möglich-

keit zur Vereinbarung beruflicher und familialer Verpflichtungen. Öffnungszeiten öffentlicher Infrastrukturen (z.B. Behörden), und die gesetzlichen Regelung von Ferienzeiten (z.B. Kindergärten und Schulen) haben einen großen Einfluss auf die Zeitsouveränität von Familien und auf die Möglichkeit zur Synchronisierung verschiedener Anforderungen an die täglichen Zeitbudgets.

Die Wirksamkeit von Familienpolitik bemisst sich mithin nicht allein an der fiskalischen Budgetwirksamkeit. So können zeitpolitische Maßnahmen Auswirkungen auf die familiäre Arbeitsteilung zwischen Mann und Frau haben und damit auf alle drei in der Übersicht genannten Ziele einwirken. Familienzeitpolitik kann es etwa Vätern erleichtern, sich stärker der Familienarbeit widmen zu können, ohne dadurch berufliche Nachteile in Kauf nehmen zu müssen. Sie kann Müttern erleichtern, sich in dem von ihnen gewünschten Umfang am Erwerbsleben zu beteiligen. Ganz nebenbei liegt in den Vätermoaten im Rahmen des Elterngeldes wohl einer der wirksamsten Hebel für eine Veränderung der intrafamilialen Arbeitsteilung. Der stetige Anstieg der Väterbeteiligung bei der Inanspruchnahme des Elterngeldes (vgl. Statistisches Bundesamt 2012) gilt vielfach als Beleg dafür, dass eine fiskalisch vergleichsweise kleine Regeländerung eine offenbar nachhaltige Verhaltensänderung bewirken kann.

These 3:

Eine Bewertung der Angemessenheit familienpolitischer Leistungen setzt auch eine Betrachtung von Opportunitätskosten und Erträgen familienpolitischer Leistungen voraus.

Die Steigerung der Geburtenzahlen ist eines der vorstehend genannten Ziele von Familienpolitik. Fertilitätsentscheidungen erfolgen zwar einerseits dezidiert auf der Basis indivi-

dueller Werte, sind andererseits aber auch von Anreizstrukturen, direkten Kosten und Opportunitätskosten abhängig. Familienpolitik kann aber über die drei Instrumentenebenen Geld, Infrastruktur und Zeit einen positiven Einfluss auf die Geburtenraten ausüben, wenn sie ganzheitlich, verlässlich und nachhaltig angelegt ist und Wirkungsverzögerungen berücksichtigt (vgl. Bujard 2011).

Für eine fiskalische Bewertung familienpolitischer Maßnahmen müssen die mit dem Aufziehen von Kindern verbundenen Kosten für den Staat und die Eltern und die durch Kinder entstehenden Erträge für den Staat berücksichtigt werden, die aber in der kontrovers geführten öffentlichen Diskussion um Familienpolitik regelmäßig ausgeblendet bleiben. Es gibt belastbare Hinweise darauf, dass die Kosten-Nutzen-Bilanz von Kindern für den Staat mit seinen Steuereinnahmen und Sozialversicherungssystemen deutlich positiv ausfällt und insoweit positive Externalitäten von Kindern vorliegen (vgl. Werding und Hofmann 2006). Eine öffentliche Förderung der Geburt und des Aufziehens von Kindern lässt sich aus dieser Perspektive auch mit Blick auf die gesamt-fiskalische Bilanz rechtfertigen.

Ferner müssten auch die Opportunitätskosten für die Eltern gewürdigt werden, die wegen des Aufziehens von Kindern auf die Erzielung von Markteinkommen verzichten und dafür nicht systematisch gegenüber Nicht-Eltern entschädigt werden. Empirische Ergebnisse deuten darauf hin, dass sich der Staat im Wege der familienpolitischen Leistungen nur zu einem Teil an den Opportunitätskosten für die Eltern von Kindern beteiligt (vgl. Werding und Hofmann 2006, 34). Soweit diese nicht durch die übrigen immateriellen Erträge für die Eltern durch ihre Kinder (z.B. Elternfreude) gedeckt werden, lebt der Staat damit gleichsam von Voraussetzungen, die er selbst nicht unbedingt schaffen kann (Böckenförde).

Unter Opportunitätskostengesichtspunkten verdient auch noch die sogenannte Familienpflegezeit eine kurze Würdigung, die Beschäftigten die Möglichkeit zu einer Freistellung für die häusliche Pflege von Angehörigen einräumt. Dies kann zu Anspannungen bei der betrieblichen Arbeitsorganisation führen, für die Betriebe nicht kompensiert werden und für die diese Regelung mithin sowohl direkte als auch Opportunitätskosten produzieren kann. Allerdings werden durch dieses Arrangement im Gegenzug weit höhere Kosten im Falle einer stationären Pflege vermieden. Insofern es zu Belastungen der Betriebe und zur Entlastung der Pflegeversicherung kommt, liegt auch hier eine Externalität vor, die im bisherigen Arrangement nicht kompensiert wird. Dieses Beispiel verdeutlicht daher nicht nur, wie groß die Effekte nicht-monetärer und damit in keinem Tableau von ehe- und familienbezogenen Leistungen auftauchenden familienpolitischen Leistungen sein können, sondern belegt auch die mangelnde Berücksichtigung der bei an-

deren Wirtschaftsakteuren als den staatlichen Fiscis anfallenden Erst- und Zweitrundenkosten.

These 4: Die Sicherstellung von Zielkongruenz ist eine Mindestanforderung an eine wirksame Familienpolitik.

An der intensiven Debatte um das Betreuungsgeld wird unabhängig von unterschiedlichen Leitbildern der Familienpolitik vor allem deutlich, dass der Instrumenteneinsatz der Familienpolitik nicht immer widerspruchsfrei ist. Das erklärte Ziel der Einführung des Betreuungsgeldes soll es nach Auffassung seiner Befürworter sein, Eltern Wahlfreiheit bei der Kleinkinderbetreuung zu ermöglichen und gleichzeitig die Erziehungsleistung von Eltern, die sich für eine Betreuung zu Hause entscheiden, zusätzlich zu würdigen. Bisher können aber viele Eltern noch gar nicht wählen, ob sie ihr Kind in einer Kindertagesstätte oder von einer Tagesmutter betreuen lassen oder ausschließlich zu Hause versorgen wollen. Denn um Unter-Dreijährige im Umfang der gesetzlich formulierten Ziele betreuen zu können, fehlten 2011 noch mindestens 233 000 Betreuungsplätze, um den ursprünglichen Zielwert von 750 000 Betreuungsplätzen zu erreichen. Es ist deshalb absehbar, dass die Einlösung des ab 1. August 2013 geltenden Rechtsanspruchs nicht gelingen wird.

Vor diesem Hintergrund sind das auch im Juni 2012 veröffentlichte Zehn-Punkte-Programm des Familienministeriums und letztlich auch das Betreuungsgeld zu sehen. Das Programm zielt auf eine Verbesserung und einen weiteren Ausbau der Kindertagespflege durch eine Festanstellung von Tagespflegepersonen und durch verbesserte Weiterbildungsangebote für Tagesmütter, eine Vereinfachung bürokratischer Standards und zinsgünstige KfW-Darlehen für die Errichtung neuer Betreuungseinrichtungen. Es zielt damit auf das Problem, dass in vielen Kommunen noch geeignete Räume für die Betreuung der Unter-Dreijährigen fehlen. Auch könnte der Ausbau der Tagespflege den rasch ansteigenden Bedarf an Erzieherinnen und Erziehern (vgl. Bertelsmann-Stiftung 2012) in Tageseinrichtungen etwas dämpfen.

Mit dem Betreuungsgeld scheint letztlich eine Entlastung der institutionellen Kinderbetreuung intendiert zu sein. Dies kann zu einem familienpolitischen Zieldilemma führen: Es kann nämlich als gesichert gelten, dass sich frühkindliche Betreuung günstig auf die Kompetenzentwicklung insbesondere von Kindern aus bildungsfernen Schichten und insbesondere aus bildungsfernen Migrantenhaushalten auswirken kann. Deshalb kann es ein Widerspruch sein, dass das Betreuungsgeld an die Bedingung geknüpft wird, auf die Inanspruchnahme staatlich geförderter Kinderbetreuung zu verzichten, obwohl eigentlich gerade für Kinder von bildungs-

fernen Familien Wert auf eine qualitativ hochwertige frühkindliche Betreuung und Bildung gelegt werden sollte. Dies gilt auch für den Ausbau der Tagespflege dann, wenn die Qualifikationsanforderungen an Tagespflegepersonen sehr gering sind.

Das Betreuungsgeld schafft zudem einen zusätzlichen Anreiz zu einer längeren Unterbrechung der Erwerbstätigkeit. Zwar schließt die Zahlung des Betreuungsgeldes eine Erwerbstätigkeit nicht grundsätzlich aus, doch ist ohne die Inanspruchnahme einer institutionellen Betreuung die zeitliche Möglichkeit, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, in der Regel sehr eingeschränkt. Es ist damit zu rechnen, dass sich Mütter dann für längere Erwerbsunterbrechungen entscheiden werden. Das Betreuungsgeld wirkt sich also vor allem für Frauen negativ aus, die einen großen Teil der Erziehungsleistung zu Hause erbringen und gleichzeitig im Rahmen einer Teilzeittätigkeit weiterhin am Arbeitsmarkt aktiv sein wollen, wohingegen es die Entscheidungssituation für Mütter, die eine Vollzeittätigkeit anstreben, kaum ändert. Mit Blick auf die Sicherung der Wahlfreiheit und der Qualität der Kinderbetreuung wäre der für das geplante Betreuungsgeld erforderliche Mitteleinsatz für einen schnelleren Ausbau der Kinderbetreuung effizienter eingesetzt.

These 5: Die Transparenz bei familienpolitischen Leistungen hat zugenommen, aber die Evaluation steht noch am Anfang.

Die Einführung eines jährlichen Finanztableaus familienpolitischer Leistungen ist ein wichtiger Schritt in Richtung einer größeren Transparenz. Studien haben darüber hinaus zwar ein verbreitetes Interesse an einer Bündelung familienpolitischer Leistungen bzw. des Familienleistungsausgleichs artikuliert und etwa die Frage einer Familienkasse aufgeworfen (vgl. z.B. Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen 2006). Bei nüchterner Würdigung des Nebeneinanders der familienpolitischen Leistungen auf der Basis ganz unterschiedlicher rechtlicher Grundlagen ist aber eine solche Zusammenfassung der Leistungen aus der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung, dem Kindergeld, dem Steuerrecht und der Kinderbetreuung zu einem einzigen Familienleistungsausgleich nicht sehr realistisch.

Umso bedeutsamer erscheint daher die Einlösung der langjährigen Ankündigung der Bundesregierung, eine Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen vorzunehmen. Diese sollte eine Wirkungsmessung bei ausgewählten und abgrenzbaren familienpolitischen Maßnahmen aus einer Ex-post-Perspektive ermöglichen. Darüber hinaus wäre es wichtig, den finanziellen Mitteleinsatz im Lebensverlauf abbilden zu können. Schließlich sollten im Rahmen einer Evaluation auch Aussagen darüber gewonnen werden

können, ob es Schnittstellen zwischen einzelnen Rechtsbereichen gibt und ob der Mitteleinsatz insofern widerspruchsfrei ist, dass die Wirkungsrichtungen der einzelnen Instrumente das gleiche Vorzeichen aufweisen. Darüber hinaus ist wünschenswert, dass Wirkungsforschung auch Aussagen darüber erlaubt, welche Effekte nicht budgetwirksame Maßnahmen der Familienpolitik haben.

Fazit

Der Erfolg der Familienpolitik ist nicht an der Geburtenzahl allein festzumachen. Zum einen gibt es auch andere familienpolitische Ziele als die Steigerung der Geburtenzahl, zum anderen ist die kontrafaktische Entwicklung der Geburtenzahlen ohne den Einsatz von Familienpolitik nicht bekannt. Dennoch muss sich auch die Familienpolitik sehr viel stärker als bisher einer Wirkungsforschung unterziehen. Diese sollte erstens Aussagen darüber erlauben, ob der Einsatz der budgetwirksamen Instrumente mit gleichen Vorzeichen auf die Erreichung der Ziele einwirkt und insofern widerspruchsfrei ist. Zum zweiten sollte sie der Politik Anhaltspunkte dafür liefern, welche Priorisierung auf der Instrumentenebene dem Erreichen bestimmter Ziele zuträglich ist. Drittens sollte Wirkungsforschung die Opportunitätskosten der Übernahme von Familienverantwortung, das durch fiskalische Externalitäten begründete Auseinanderfallen von Nutzern und Zahlern familienpolitischer Leistungen und die Ertragsseite von Familienpolitik stärker als bisher beleuchten. Viertens sollte die Wirkungsforschung Rückschlüsse darüber erlauben, ob sich durch den jeweils getätigten Mitteleinsatz die Wahlfreiheit zwischen verschiedenen Familienmodellen vergrößert. Fünftens sollte die Bedeutsamkeit nicht-budgetwirksamer familienpolitischer Maßnahmen stärker in das Blickfeld der Wirkungsforschung genommen werden.

Literatur

Bertelsmann-Stiftung (2012), *Ländermonitor frühkindliche Bildungssysteme*, Bertelsmann-Stiftung Gütersloh.

Bujard, M. (2011), *Geburtenrückgang und Familienpolitik. Ein interdisziplinärer Erklärungsansatz und seine empirische Überprüfung im OECD-Ländervergleich 1970–2006*, Nomos, Baden-Baden.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2012a), »Bestandsaufnahme der ehe- und familienbezogenen Leistungen 2009«, Internetmeldung vom 19. Januar 2012, online verfügbar unter: <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung2/Pdf-Anlagen/familienbezogene-leistungen-tableau-2009,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>, aufgerufen am 20. Juli.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2012b), *Zeit für Familie. Familienzeitpolitik als Chance einer nachhaltigen Familienpolitik*. Achter Familienbericht, Berlin.

OECD (2012), *OECD Family Database*, online verfügbar unter: http://www.oecd.org/document/4/0,3746,en_2649_34819_37836996_1_1_1_1,00.html, aufgerufen am 23. Juli.

Statistisches Bundesamt (2012), Pressekonferenz »Elterngeld – wer, wie lange und wie viel?«, 27. Juni, Berlin.

Werding, M. und H. Hofmann (2006), »Die fiskalische Bilanz eines Kindes im deutschen Steuer- und Sozialsystem«, *ifo Schnelldienst* 59(2), 28–36.

Wiegard, W. (2012), »Finanzielle Förderung von Familien«, online verfügbar unter: www.atkearney361grad.de vom 3., 9. und 12. Juli.

Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen (2006), *Mehr Transparenz im monetären Familienleistungsausgleich. Familienfreundliche Reform der sozialen Sicherungssysteme*, Berlin.



Joachim Pfeiffer*

Back to the Roots: Familienpolitik als gesamtgesellschaftliche Aufgabe

Familien sind die Grundpfeiler unseres Landes. Daher steht die christlich-liberale Koalition für eine moderne Familienpolitik für alle Generationen. Unser Ziel ist es, die soziale Leistungsfähigkeit von Familien zu stärken und die grundlegenden Strukturen unseres Zusammenlebens im Hinblick auf den demographischen Wandel und die zunehmende Globalisierung zukunftsfest zu machen.

Mit dem Elterngeld, der verbesserten steuerlichen Absetzbarkeit von Betreuungskosten, der Erhöhung des Kinderzuschlags und dem Ausbau der Kinderbetreuungsmöglichkeiten hat die Union für viele Familien messbare Fortschritte erreicht. Das ist wichtig und richtig, trotzdem dürfen wir die aktuellen Entwicklungen nicht aus dem Blick verlieren. Während die finanziellen Ausgaben für familienpolitische Leistungen erheblich gestiegen sind, ist die Geburtenrate in Deutschland weiter zurückgegangen und hat vergangenes Jahr einen neuen Tiefstand erreicht. Noch nie sind in Deutschland so wenige Kinder auf die Welt gekommen wie 2011. Laut Angaben des Statistischen Bundesamts ging die Geburtenrate im Vergleich zu 2010 um 2,2% zurück, das sind 15 000 Neugeborene weniger. EU-weit ist der Trend hingegen positiv: Die Geburtenrate ist von 1,45 Kinder pro Frau auf 1,6 gestiegen, in Deutschland sind es dagegen nur 1,36 Kinder pro Frau.

Während die Geburten in Deutschland zurückgingen, stiegen die Förderleistungen für Familien in den letzten Jahren kontinuierlich an: Von 1996 bis 2004 stiegen die Ausgaben für Familien um 65% bei einem Geburtenrückgang von 11%. Auch zwischen 2005 und 2009 stiegen die Leistungen um weitere 4% bei einem Geburtenrückgang von 3%. Das zeigt, moderne und zukunftsfeste Familienpolitik verlangt mehr, als nur milliardenschwere Förderungen zur Verfügung zu stellen.

* Dr. Joachim Pfeiffer, MdB, ist wirtschaftspolitischer Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion.

Das Elterngeld verfolgt das Ziel, junge Eltern in der Anfangszeit zu schonen und finanziell zu unterstützen, damit sie sich vorrangig der Kinderbetreuung widmen können. Laut Elterngeld-Monitor des DIW (Stand: Februar 2012) stehen den Familien seit der Einführung des Elterngeldes im ersten Jahr nach der Geburt monatlich rund 400 Euro mehr zur Verfügung. Mütter mit Kindern im ersten Lebensjahr nehmen die Auszeit zur Kinderbetreuung in Anspruch, das zeigt der Rückgang ihrer Erwerbstätigkeit um rund zwei Prozentpunkte. Das Elterngeld sorgt nicht nur für die nötige Familienzeit, sondern schafft auch Anreize für einen schnelleren beruflichen Wiedereinstieg der Mütter und soll somit zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf beitragen. Allein durch das Elterngeld ist der Anteil der erwerbstätigen Mütter mit Kindern im zweiten Lebensjahr um rund 4% gestiegen. Das damit verbundene indirekte Ziel, durch familienfreundlichere Rahmenbedingungen dem Geburtenrückgang entgegenzuwirken, wurde jedoch nicht erreicht. Daher sollten ohne Denkverbote alle familienpolitischen Maßnahmen mittelfristig auf den Prüfstand, um den Herausforderungen der Zeit mit einer modernen und zeitgemäßen Familienpolitik zu begegnen. Dabei geht es nicht darum, den Familien Leistungen zu streichen, sondern diese zielorientiert dort einzusetzen, wo sie sinnvoll sind und gebraucht werden.

Familienleistungen sind keine Gebärleistungen; die Entscheidung für Familie und Kinder ist nicht am Geld festzumachen. In einem alternden Deutschland ist eine Debatte über die nicht monetären Werte von Familie und Kindern notwendiger denn je. Der internationale Vergleich lehrt, dass hohe Geburtenraten mit einer stimmigen Kombination aus Geld, Infrastruktur- und Zeitpolitik verbunden sind. Insbesondere Kinderbetreuungsangebote erweisen sich hier als Schlüsselfaktor.

Mehr Geld heißt nicht mehr Familienpolitik

Unser Staat unterstützt Familien jährlich mit rund 170 Mrd. Euro, allein das Elterngeld kostet knapp 5 Mrd. Euro. Insgesamt stehen etwa 160 verschiedene familienpolitische Instrumente zur Verfügung. Dazu zählen neben dem Kindergeld u.a. das Elterngeld, das Ehegattensplitting, die kostenlose Mitversicherung in der gesetzlichen Krankenkasse, diverse Zuschläge, Ausbildungsfreibeträge und vieles mehr. Gerade diese Fülle an Leistungen ist mehr Stolperstein als Weichensteller. Daher ist es dringend geboten, die vorhandenen Maßnahmen zu prüfen, anstatt noch mehr Geld in die Familienförderung zu investieren. Das Kindergeldgesetz wurde vor 50 Jahren verabschiedet, seitdem hat sich unsere Gesellschaft fundamental verändert. Die Welt wird immer stärker digitalisiert und vernetzt, die Lebensstile halten mit Innovationen und Entwicklungen Schritt, die Ansprüche an Wachstum und Wohlstand haben sich verändert, der demo-

graphische Wandel stellt eine zunehmende Herausforderung dar. Entsprechend gilt es auch zu prüfen, welche Instrumente der Familienförderung nach wie vor zeitgemäß sind und tatsächlich einen Anreiz zur Familiengründung darstellen und welche wirkungslos verpuffen und die öffentlichen Haushalte belasten. Vor allem Parallelförderungen müssen gestrafft und Mitnahmeeffekte minimiert werden.

Bis zum 18. Lebensjahr zahlt der deutsche Staat für jedes Kind rund 146 000 Euro an Familienleistungen. Das Kindergeld stellt dabei mit einem Gesamtbetrag von 38,8 Mrd. Euro den größten Posten der familienpolitischen Ausgaben dar. Damit greift Vater Staat den Familien hierzulande deutlich mehr unter die Arme, als andere Länder in Europa dies tun. Laut OECD-Familienreport vom April 2011 liegen die durchschnittlichen Ausgaben pro Kind in den OECD-Ländern bei 570 Euro pro Monat – in Deutschland sind es fast 700 Euro pro Monat. Das zeigt, Geld allein macht keine Kinder. Daher prüft das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gemeinsam mit dem Bundesministerium für Finanzen alle ehe- und familienpolitischen Leistungen auf ihre Wirksamkeit und Effizienz. Die Evaluation umfasst alle Leistungen, d.h. steuerliche Förderungen und monetäre Leistungen sowie familienbezogene Maßnahmen im Bereich der Sozialversicherung und des Realtransfers wie z.B. die Bereitstellung von Kinderbetreuung. Im Gegensatz zur Überprüfung von Einzelmaßnahmen lässt sich hierbei analysieren, wie Leistungen zusammenwirken und ob widersprüchliche Anreize oder Zielkonflikte bestehen. Denn es darf nicht sein, dass sich die zahlreichen Maßnahmen durch Überschneidungen gegenseitig wieder aufheben oder negativ beeinflussen.

Grundsätzlich ist festzuhalten: Deutschland braucht dringend neue familienpolitische Ansätze, die am Puls der Zeit sind und die dem demographischen Wandel aktiv begegnen. Denn es sind die jungen Arbeitskräfte, die unsere Sozialversicherungssysteme stabil halten und die Zukunft unseres Landes schreiben. Zweifelsohne ergeben sich aus dem gesellschaftlichen und demografischen Wandel neue Herausforderungen für Familien. Daher sind alle gefordert – Kommunen, Städte, Unternehmen, Wirtschaft, Politik und die Gesellschaft insgesamt – für mehr Familienfreundlichkeit zu sorgen.

Demographischer Wandel als Nachwuchsbremse

Heutzutage leben die Menschen in Deutschland über 30 Jahre länger als noch vor 100 Jahren. Die höhere Lebenserwartung und der Rückgang der Geburtenrate lassen die gesamte Bevölkerung altern. Bis zum Jahr 2030 wird jeder dritte Bundesbürger über 60 Jahre alt sein. Diese Entwicklung darf man nicht ausblenden, da sie entsprechende Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme mit sich bringt. In un-

serem umlagefinanzierten Rentensystem zahlt die junge Arbeitnehmergeneration mit ihren Beiträgen die Renten der Älteren. Ein Blick auf die Bevölkerungsstruktur macht die Schiefelage deutlich – die nachkommenden Generationen werden zahlenmäßig immer kleiner und können diese Last auf Dauer nicht alleine stemmen. Schrumpfende Generationen bedeuten gleichzeitig weniger Frauen, die Kinder bekommen können. Diese Lücke kann auch durch ein Mehr an Förderung nicht ausgeglichen werden, da selbst eine Steigerung der Geburtenrate den absoluten Geburtenrückgang nicht verhindern könnte. Auch der Zeitpunkt für Familiengründungen hat sich nach hinten verschoben. Immer mehr Frauen bekommen erst im Alter von 30 Jahren und älter Kinder. Familiengründungen noch in der Ausbildungsphase sind mittlerweile eher Ausnahme als die Regel. Während Anfang der 1970er Jahre Frauen im Alter von 20 bis 24 Jahren noch die meisten Kinder zu Welt brachten, war es 2010 die Gruppe der 30- bis 34-jährigen Frauen.

Auch nimmt die Anzahl der Geburten mit steigendem Bildungsniveau der Frauen ab. Diese Entwicklung ist nicht nur in Deutschland, sondern weltweit zu beobachten. Um auch für höher qualifizierte Frauen bessere Anreize zur Familiengründung zu schaffen, brauchen wir ein kinderfreundliches Gesellschaftsklima sowie eine moderne Unternehmenskultur mit mehr Flexibilität für junge Mütter und Väter.

Hierzulande sind Frauen in einem wesentlich geringeren Umfang erwerbstätig als Männer – im Jahr 2011 gingen insgesamt nur 55% aller erwerbstätigen Frauen einer Vollzeitbeschäftigung nach. Damit belegt Deutschland den vorletzten Rang im EU-15-Vergleich. Hauptgrund für die geringe Erwerbsbeteiligung ist laut Angaben der Mütter eine unzureichende Betreuungsinfrastruktur sowie fehlende Flexibilität bei den Arbeitszeiten. Schätzungen zufolge wollen rund 1,2 Millionen nicht erwerbstätige Mütter bei ausreichenden Kinderbetreuungsangeboten wieder in das Erwerbsleben eintreten (vgl. SOEP 2009). Auch in Familien mit Kindern zwischen sechs und 16 Jahren könnte fast eine halbe Million Frauen für den Arbeitsmarkt gewonnen werden, wäre die Betreuung ihrer Kinder nach der Schule gesichert. Vor allem für Alleinerziehende ist die Herausforderung, Kinderbetreuung und Beruf zu vereinbaren, enorm.

Für die christlich-liberale Koalition steht die bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie ganz oben auf der Agenda. Daher stellt der Bund für den Ausbau der Kinderbetreuung der unter Dreijährigen 4 Mrd. Euro zusätzlich zur Verfügung. Ein größeres Angebot an Kitas erleichtert die Rückkehr an den Arbeitsplatz und kann positiv zur Familienplanung beitragen. Arbeitende Eltern stärken wiederum den Bundeshaushalt und die sozialen Sicherungssysteme, da sie Steuern und Sozialabgaben zahlen. Bis 2013 wollen Bund, Länder und Kommunen bundesweit für 35% der unter Dreijährigen Betreuungsplätze schaffen.

Gleichzeitig setzt sich die Union mit dem Betreuungsgeld für die Wahlfreiheit von jungen Familien ein. Sie sollen selbst entscheiden, wie sie ihr Leben führen wollen. Viele Eltern wollen ihr Kind erst mit drei Jahren in den Kindergarten geben und sich bis dahin selbst um die Erziehung kümmern oder eine familiennahe Betreuung organisieren. Auch diesen Eltern gilt es unter die Arme zu greifen, denn sie bekommen bislang keine zusätzliche materielle Unterstützung, während der Staat jeden Krippenplatz mit ca. 1 000 Euro pro Monat subventioniert. Auch zwingt das Betreuungsgeld Frauen nicht, ihre Erwerbstätigkeit aufzugeben, denn es wird auch gezahlt, wenn sie in Voll- oder Teilzeit erwerbstätig sind. Die einzige Bedingung ist, dass kein Krippenplatz in Anspruch genommen wird. Beide Maßnahmen sollen dazu beitragen, das kinderfreundliche Klima hierzulande zu verbessern.

Die Maßnahmen der Politik allein reichen nicht aus, um Familiengründungen wieder zu beflügeln. Mehr Familienfreundlichkeit erfordert auch moderne Zeitpolitik für Familien. Eltern brauchen einen größeren Spielraum bei ihrem Zeitmanagement. Das fängt schon bei der besseren Vereinbarkeit von Arbeitszeiten und Öffnungszeiten von Betreuungs- und Bildungseinrichtungen oder Behörden an. Allein das Abstimmen von Zeitstrukturen vor Ort könnte viele Zeitkonflikte von Familien verhindern.

Auch die Unternehmen sind gefragt, Familien als Erfolgsfaktor und wesentliches Element zur Bekämpfung des Fachkräftemangels zu erkennen. Familienbewusste Arbeitswelten sind nicht nur im Interesse der Eltern und Kindern, sondern kommen auch den Unternehmen zugute. Kinder dürfen nicht als Einschränkungen gesehen werden, sondern als Gewinn für unsere Gesellschaft. Frauen sollen sich nicht mehr zwischen Familie und Beruf entscheiden müssen. Flexible und familienfreundliche Arbeitszeitmodelle ermöglichen Müttern mehr Karrierechancen und Vätern mehr Familienzeit. Mittels betrieblich unterstützten Kinderbetreuungsangeboten können die Betreuungszeiten der Kinder besonders gut auf die Arbeitszeiten der Eltern abgestimmt werden. Immer mehr Unternehmen erkennen Investitionen in Kinderbetreuungsangebote als Investition in die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit ihres Unternehmens. Um diese Haltung zu fördern, unterstützt das Bundesfamilienministerium seit 2008 Unternehmen bei der Einrichtung von Betreuungsplätzen.

Tatsächlich ist der Kinderwunsch in den letzten Jahren in Deutschland angestiegen. So wünschten sich im vergangenen Jahr mehr als die Hälfte der kinderlosen unter 50-Jährigen auf jeden Fall Kinder, 20% vielleicht und nur jeder Fünfte schloss Kinder für sich aus. Die Lücke zwischen der gewünschten und tatsächlichen Kinderzahl zu minimieren, gelingt nur, wenn alle an einem Strang ziehen. Auch Unternehmen, Kommunen und Städte müssen den Wert und die

Bereicherung der Wirtschaft und Region durch Familien schätzen.

Der europäische Vergleich zeigt, dass insbesondere diejenigen Länder hohe Geburtenraten aufweisen, die sich den familienpolitischen Herausforderungen frühzeitig gestellt haben. Deutschland hat die Herausforderungen mit dem Ausbau der Kinderbetreuung, der Einführung des Elterngeldes und dem Einsatz für eine familienfreundliche Gesellschaft und Arbeitswelt in Angriff genommen. Nun gilt es, für die Umsetzung der Maßnahmen zu sorgen und dort nachzusteuern, wo es notwendig ist.

Deutschland muss die Bedeutung von Familien neu entdecken, denn Familienpolitik kann nur wirken, wenn sie auf allen Ebenen gelebt wird. Gefordert sind moderne Unternehmenskulturen mit flexiblen Arbeitszeitmodellen für junge Mütter und Väter, mehr Zeitsouveränität und individuelle Gestaltungsmöglichkeiten der Kinderbetreuung. Bildungspolitik, die schon bei den Kleinsten beginnt, und Infrastruktur- sowie Gesundheitspolitik, die sich am Wohl und Gelingen von Familien ausrichten. Das fängt bei einer kinderfreundlichen Gestaltung von Gesetzen an. So verhindert das Gesetz zur Privilegierung des von Kindertageseinrichtungen und Kinderspielplätzen ausgehenden Kinderlärms, dass Lärmschutzklagen gegen Kitas und Spielplätze diese Einrichtungen aus den Wohngebieten verdrängen. Denn Kinderlärm ist Zukunftsmusik und darf nicht wie Lärm von Industrieanlagen oder anderen Lärmquellen behandelt werden.

Die Schaffung der notwendigen Rahmenbedingungen und Infrastruktur ist nur der Grundstein für eine familienfreundliche Gesellschaft. Das allein reicht bei weitem noch nicht aus. Ein kinderfreundliches Deutschland kann nicht nur auf politischen und wirtschaftlichen Pfeilern stehen, sondern beginnt in den Köpfen der Menschen. Deutschland braucht einen Mentalitätswechsel: Elternschaft und Erziehungsleistung müssen wieder größere gesellschaftliche Anerkennung erhalten. Lokale Bündnisse vor Ort müssen die Gemeinschaft von Familien stärken und das Umfeld kinderfreundlicher gestalten. Denn Kinder bereichern nicht nur das Leben der Eltern, sondern bringen auch Leben in die Städte und Gemeinden. Sie sind es, die unsere Werte, Traditionen, Kulturen später aufrechterhalten und weitertragen. Sie sind es, die die Geschichte von morgen schreiben und in Zukunft für Wachstum und Wohlstand sorgen.

Eine moderne Familienpolitik trägt ihres dazu bei, den aktuellen Herausforderungen aktiv zu begegnen und die vorhandenen Potenziale zielgerichtet auszuschöpfen.