

Reich, Nora

Article — Published Version

Deutsche Familienpolitik im internationalen Vergleich

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Reich, Nora (2008) : Deutsche Familienpolitik im internationalen Vergleich, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 88, Iss. 12, pp. 816-822, <https://doi.org/10.1007/s10273-008-0877-4>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42991>

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.

Nora Reich

Deutsche Familienpolitik im internationalen Vergleich

Am 1. Januar 2007 trat in Deutschland das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz in Kraft. Eines der Ziele dieser Neuausrichtung der Familienpolitik ist die Erhöhung der Geburtenzahl. Um die potenzielle Wirkung des Gesetzes auf die Fertilität abzuschätzen, lohnt sich der Blick auf andere westeuropäische Länder mit ähnlichen familienpolitischen Modellen. Wie wirken familienpolitische Maßnahmen in diesen Ländern, und welche Schlüsse lassen sich daraus für die Wirkungen des deutschen Elterngeld- und Elternzeitmodells ziehen?

Das Inkrafttreten des neuen Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes (BEEG) am 1. Januar 2007 bedeutet einen Paradigmenwechsel in der Familienpolitik. Mit dem Gesetz soll sowohl für Mütter als auch für Väter die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gefördert werden. Hingegen begünstigte das von 1986 bis 2006 geltende Bundeserziehungsgeldgesetz (BERzGG) durch eine dreijährige Erziehungspause mit einem von der Bedürftigkeit abhängigen Erziehungsgeld das Familienmodell mit dem Mann als Haupternährer („Brotverdiener“) und der Frau als Hausfrau oder Zuverdienerin. Auch das Ehegattensplitting, die ungenügende Anzahl an Kinderbetreuungsplätzen – insbesondere an ganztägigen und solchen für Kinder unter drei Jahren – sowie das relativ geringe Engagement der Väter bei der Haushalts- und Erziehungsarbeit förderten den Rückzug der Frau aus dem Erwerbsleben.¹ Diese Rahmenbedingungen können auch ein Grund dafür sein, dass der Kinderwunsch in Deutschland in den letzten Jahren deutlich unter zwei Kinder gesunken ist. Im Jahr 2005 wünschten sich Frauen im Durchschnitt nur noch 1,75 und Männer 1,59 Kinder.²

Das BEEG sieht nach skandinavischem Vorbild eine Elternzeit von zwölf bis 14 Monaten vor. Beteiligen sich beide Elternteile an der Elternzeit, können sie 14 Monate untereinander aufteilen, unter der Bedingung, dass sich jeder für mindestens zwei Monate „verpflichtet“. Da abzusehen ist, dass die Mutter die längere Zeit in Anspruch nimmt, werden die zwei zusätzlichen Monate als „Vatermonate“ bezeichnet. Die Höhe des Elterngeldes beträgt in der Regel 67% des durchschnittlichen Nettoeinkommens in den zwölf Monaten vor der Geburt. Wird innerhalb von 36 Mo-

naten nach der Geburt des ersten Kindes ein zweites geboren, so erfolgt auf das zweite Elterngeld ein Zuschlag von 10%, mindestens aber 75 Euro („Geschwindigkeitsprämie“).³ Flankierend dazu soll in absehbarer Zeit das Angebot an Kindertagesstätten für Kinder ab dem zweiten Lebensjahr ausgebaut werden. Neben der Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit und der Förderung des väterlichen Engagements stellt die Stabilisierung der Gesamtfertilitätsrate, die in Deutschland seit den 1970er Jahren bei etwa 1,4 und damit deutlich unter dem Bestandserhaltungsniveau von 2,1 liegt, ein zentrales Ziel dieses neuen Gesetzes dar.⁴

Tatsächlich ist die Gesamtfertilitätsrate, definiert als die durchschnittliche Kinderzahl je Frau im Alter zwischen 15 und 49 Jahren, nach der Einführung des neuen Gesetzes von 1,33 im Jahr 2006 auf 1,37 im Jahr 2007 gestiegen. Einen höheren Wert hatte sie zuletzt im Jahr 2000 erreicht (1,38). Der Anstieg ist vor allem durch eine besonders starke Zunahme von Geburten bei Frauen im Alter zwischen 33 und 37 Jahren

¹ Beim Ehegattensplitting wird die Steuer des weniger verdienenden Ehepartners auf Basis der Hälfte des Gesamteinkommens beider Partner berechnet. Somit setzt es einen Anreiz, dass sich der weniger verdienende Partner (meist die Frau) zum Teil oder ganz aus dem Berufsleben zurückzieht.

² Vgl. C. Höhn, A. Ette, K. Ruckdeschel: Kinderwünsche in Deutschland. Konsequenzen für eine nachhaltige Familienpolitik, Herausgegeben von der Robert Bosch Stiftung GmbH, Stuttgart 2006, S. 17.

³ Vgl. Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz vom 5. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2748), geändert durch Artikel 6 Abs. 8 des Gesetzes vom 19.8.2007 (BGBl. I S. 1970), S. 2 f.

⁴ Die Gesamtfertilitätsrate bezieht sich bis zum Jahr 1990 auf Westdeutschland, danach auf die gesamte Bundesrepublik. Vgl. Auskunft des Statistischen Bundesamtes, 2008; Deutscher Bundestag: Gesetzesentwurf der Fraktion der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Elterngeldes, Drucksache 16/1889 vom 20.6.2006, S. 2, 17.

Nora Reich, 26, Dipl.-Geographin, ist Doktorandin am Hamburgischen WeltWirtschaftsinstitut.

zurückzuführen.⁵ Er wird vom Bundesfamilienministerium als Erfolg der familienpolitischen Neuausrichtung gefeiert.⁶ Er kann aber auch ein Effekt von Schwankungen in der Fertilitätsstruktur, beispielsweise dem Timing (das Alter der Mutter bei Erstgeburt) und dem Spacing (der Abstand zwischen zwei Geburten derselben Frau), darstellen. Bewirkt eine Politikmaßnahme lediglich Veränderungen im Timing und Spacing, spricht man von einem Mitnahmeeffekt, d.h. dem „Nachholen und insbesondere [...] [dem] Vorziehen von ohnehin geplanten Geburten unter Wahrnehmung der angebotenen sozialpolitischen Leistungen“⁷. Zur Messung langfristiger Veränderungen im generativen Verhalten ist die Kohortenfertilitätsrate geeigneter, mit der die Kinderzahl einzelner Frauenjahrgänge bestimmt werden kann. Da die Berechnung erst nach dem Ende des gebärfähigen Alters der heutigen Müttergeneration möglich ist, können die Effekte des BEEG hierauf zum heutigen Zeitpunkt allerdings nicht quantifiziert werden.

Hinweise darauf, ob die Einführung des BEEG einen dauerhaften Anstieg der Geburtenzahl nach sich ziehen kann, gibt eine vergleichende Analyse von westeuropäischen⁸ Ländern mit unterschiedlichen Familienmodellen. Darunter sind Länder, in denen die Elternzeit und das einkommensabhängige Elterngeld schon in den 1980er Jahren eingeführt wurden. Wie wirken sich verschiedene familienpolitische Modelle auf die Gesamtfertilität und die Fertilitätsstruktur aus? Was kann Deutschland von diesen Ländern lernen?

Frauenenerwerbsquote und Kinderzahl

Zieht man zur Erklärung der Wirkung von Familienpolitik auf die Fertilität familienökonomische Theorien heran, so steht der Kostenfaktor Kind, das als „normales Gut“ angesehen wird, im Mittelpunkt. Neben direkten Kosten verursachen Kinder Opportunitätskosten in Form von Einkommens- und Humankapitalverlusten durch die Erwerbsunterbrechung für die

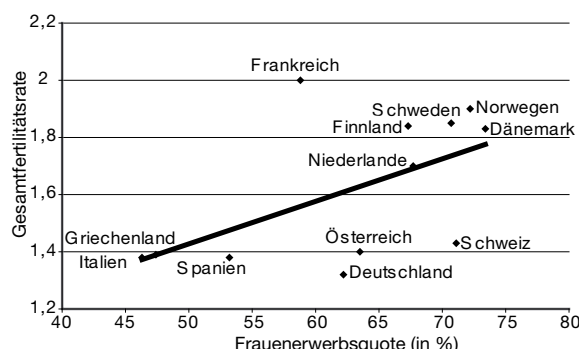
⁵ Vgl. Statistisches Bundesamt: Jahr 2007: Durchschnittliche Kinderzahl steigt auf 1,37 Kinder je Frau, Pressemitteilung 298/08 vom 20.8.2008.

⁶ Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Geburtenrate steigt erstmals wieder an, Pressemitteilung vom 20.8.2008.

⁷ H. D. Laux: Grundzüge der Bevölkerungsentwicklung in den beiden deutschen Staaten bis zur Wiedervereinigung, in: D. Börsch (Hrsg.): Bevölkerung und Raum, Handbuch des Geographie-Unterrichts, Band 2, Köln 1994, S. 205.

⁸ Westeuropa umfasst in diesem Beitrag diejenigen Länder Europas, die nicht zu den ehemals sozialistischen Ländern Osteuropas gehörten. Skandinavien, Mitteleuropa und Südeuropa sind hier Teile Westeuropas.

Abbildung 1
Frauenenerwerbsquote und Gesamtfertilitätsrate in westeuropäischen Ländern 2006



Quelle: Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (Download: 6.11.2008); eigene Darstellung.

Kindererziehung.⁹ Becker identifiziert das gestiegene Einkommen der Frau (relativ zum Einkommen des Mannes) und die dadurch erhöhten Opportunitätskosten als einen zentralen Faktor des Fertilitätsrückgangs in den Industrieländern im 20. Jahrhundert.¹⁰ In den westeuropäischen Ländern geht die steigende Frauenenerwerbsquote im Zeitverlauf tatsächlich mit einer sinkenden Gesamtfertilitätsrate einher. Dieser deskriptive Zusammenhang galt in den 1970er und 1980er Jahren jeweils auch im Vergleich westeuropäischer Länder. Seit den 1990er Jahren ist bei diesem Vergleich jedoch ein positiver Zusammenhang zu verzeichnen (vgl. Abbildung 1).¹¹

Apps und Rees zeigen an Hand komparativer Statik in einem Gleichgewichtsmodell, dass familienpolitische Maßnahmen zu dieser Trendumkehr beigetragen haben können. In dem Modell geht die Entscheidung einer Frau für die Berufstätigkeit nur dann mit einer niedrigeren Fertilität einher, wenn keine Alternativen zur eigenen Kinderbetreuung zur Verfügung stehen. Ist aber die Vereinbarkeit von Familie und Beruf aussichtsreich, etwa durch das Angebot an Kindertagesstätten, steigt die „Nachfrage nach Kindern“. Staatliche Subventionen für öffentliche Kinderbetreuung verstärken den positiven Fertilitäts- und Arbeitsanreiz zusätzlich. Ein höheres Kindergeld hingegen impliziert höhere Steuern, und eine Steuererhöhung (also eine

⁹ Vgl. J. R. Walker: The Effect of Public Policies on Recent Swedish Fertility Behaviour, in: Journal of Population Economics, 8, 1995, S. 223-251, S. 229.

¹⁰ Vgl. G. S. Becker: A Treatise on the Family, Cambridge/Massachusetts/London 1981, S. 98.

¹¹ Vgl. P. Apps, R. Rees: Fertility, Taxation and Family Policy, in: Scandinavian Journal of Economics, 6, 2004, S. 745-763, S. 745.

Merkmale der Familienpolitik in ausgewählten westeuropäischen Ländern 2003-2004

Land	Dauer der Elternzeit	Höhe des Elterngeldes	Anteil der Väter, die Elternzeit in Anspruch nehmen in %	Anteil der unter dreijährigen Kinder in öffentlicher Betreuung in %	Anteil der Kinder in Kinderbetreuung/Vorschule (3 Jahre bis Schulalter) in %
Deutschland	3 Jahre Erziehungszeit	300 Euro unter einer bestimmten Einkommensgrenze	5	7	89
Skandinavien					
Dänemark	32 Wochen	90% des Einkommens ¹	6	56	93
Finnland	26 Wochen +119 Wochen optional	66% in den 26 Wochen, danach ca. 442 Euro pro Monat	4,3	21	70
Norwegen	39 + 35 Wochen, 5 Wochen für den Vater	80% des Einkommens in den 39 Wochen, Rest: 0	85	27	90
Schweden	18 Monate +2, wenn der zweite Elternteil mindestens 2 Monate in Anspruch nimmt	80% des Einkommens	42	41	90
Südeuropa					
Griechenland	3 Monate pro Elternteil	0	Sehr geringer Anteil	7	60
Italien	11 Monate (mindestens 3 für den Vater), oder 10 Monate für die Mutter	30% des Einkommens	7	6	93
Spanien	36 Monate	0	1,5	10	98
Mitteleuropa					
Frankreich	36 Monate	0 (460 Euro pro Monat ab dem 2. Kind)	1	43	100
Niederlande	13 Wochen pro Elternteil	0	16	35	100
Österreich	24 Monate, 6 davon für den Vater	436 Euro pro Monat	2,6	9	82

¹ Als Berechnungsgrundlage gilt beim einkommensabhängigen Elterngeld in der Regel der Mittelwert des Nettoeinkommens in den zwölf Monaten vor der Geburt.

Quellen: J. Plantenga, C. Remery: Reconciliation of Work and Private Life: A Comparative Review of Thirty European Countries, Luxembourg 2005, S. 84 f.; J. Plantenga, M. Siegel: Position Paper „Childcare in a Changing World“, Part I: European Childcare Strategies, Groningen 2004, S. I-37 f.; Auskunft Statistik Austria, 2008.

Reduktion des Nettolohns) wirkt sich in diesem Modell negativ auf die Fertilität aus. Wenn aber das Kindergeld verringert und im Gegenzug öffentliche Kinderbetreuung subventioniert wird, führt dies sowohl zu einem Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit als auch der Fertilität. Auch das Ersetzen der Einheitssteuer für Paare (Ehegattensplitting) durch einen progressiven individuellen Steuersatz, wie beispielsweise in Skandinavien, beeinflusst sowohl die Fertilität als auch die Frauenerwerbstätigkeit positiv.¹² Nach einer aktuellen Studie würden in Deutschland rund 135 000 verheiratete Frauen mehr arbeiten, wenn das Ehegattensplitting durch eine individuelle Besteuerung ersetzt werden würde. Das bedeutet einen Anstieg der Frauenerwerbsquote um knapp fünf Prozentpunkte im Vergleich zu den Jahren 2001 bis 2003.¹³

¹² Vgl. P. Apps, R. Rees, a.a.O., S. 749 f.

¹³ Vgl. K. Wrohlich: Evaluating Family Policy Reforms Using Behavioural Microsimulation. The Example of Childcare and Income Tax Reforms in Germany, Dissertation an der Freien Universität Berlin 2007, S. 98.

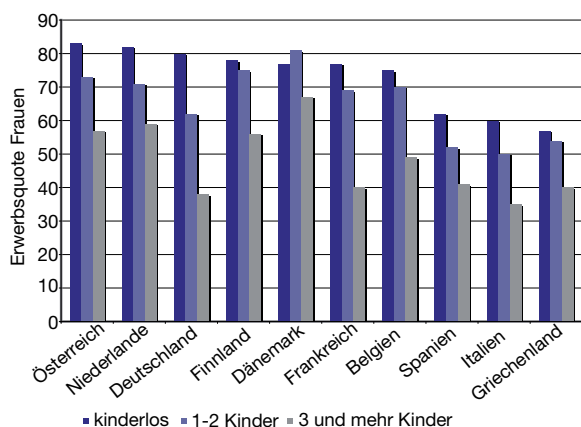
Skandinavien: Fokus auf Arbeitsmarktintegration beider Elternteile

Im Rahmen ihres universalistischen Wohlfahrtsstaatsystems bauten die Skandinavier,¹⁴ allen voran die Schweden, ihre Sozial- und Familienpolitik seit den 1970er Jahren massiv aus mit dem Ziel, alle erwerbsfähigen Frauen und Männer in den Arbeitsmarkt zu integrieren.¹⁵ Trotz feiner länderspezifischer Unterschiede besteht heute in ganz Skandinavien die Möglichkeit einer kurzen Erwerbspause mit geringen Einkommenseinbußen (vgl. Tabelle). Besonders hervorzuheben sind erstens der für den Partner reservierte Teil der Elternzeit („Vatermonate“), der einer geschlechtsspezifischen Nutzung der Elternzeit entgegenwirkt, und zweitens die hohe außerhäusliche Kinderbetreuungsrate, die auf einer in qualitativer und

¹⁴ Zu Skandinavien zählen hier Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden.

¹⁵ Vgl. G. Neyer, G. Andersson, J. Hoem, M. Rønsen, A. Vikat: Fertilität, Familiengründung und Familienerweiterung in den nordischen Ländern, MPIDR Working Paper WP 22/2006, S. 17.

Abbildung 2
Erwerbsquote von Frauen im Alter von 20 bis 49
Jahren nach Zahl der Kinder unter 12 Jahren 2003



Quelle: C. Aliaga: Bevölkerung und soziale Bedingungen, Statistik kurz gefasst 4/2005, Luxemburg; eigene Darstellung.

quantitativer Hinsicht sehr gut ausgebauten kosten-günstigen Betreuungsinfrastruktur beruht (vgl. Tabelle). Zusätzlich erhalten schwedische Eltern bei einem kurzen Spacing seit 1974 besondere Vergünstigungen beim zweiten Elterngeld und den Kosten für den weiteren Betreuungsplatz („Geschwindigkeitsprämie“).¹⁶ Insgesamt ist in Skandinavien die schnelle Rückkehr ins Berufsleben nach einer Geburt gesichert. Das führt zur Reduktion der Opportunitätskosten der Familien-gründung, so dass ein positiver Effekt der Familien-politik auf die Fertilitätsrate und die Frauenerwerbstätig-keit zu erwarten ist.

Tatsächlich gehen in Skandinavien seit den 1980er Jahren weit über die Hälfte der Frauen einer Berufs-tätigkeit nach.¹⁷ Im Jahr 2006 waren es zwischen 67,3% (Finnland) und 73,4% (Dänemark), dagegen in Deutschland 62,2% (vgl. Abbildung 1). Zudem fallen die Unterschiede zwischen den Erwerbsquoten von kinderlosen Frauen und Müttern wesentlich geringer aus als in Deutschland (vgl. Abbildung 2). Mit einer Gesamtfertilitätsrate zwischen 1,83 (Dänemark) und 1,90 (Norwegen) im Jahr 2006 stehen die skandinavischen Länder auch diesbezüglich an der Spitze Westeuropas.

Einen positiven Einfluss auf die Gesamtfertilität haben in ganz Skandinavien vor allem das vorbildliche

Angebot an Kinderbetreuungsstätten sowie das Engagement des Vaters bei der Kinderversorgung.¹⁸ Das Spacing hat sich nur in Schweden aufgrund der Einführung der Geschwindigkeitsprämie signifikant verkürzt, insbesondere nach 1986, als der hierfür vorgeschriebene Zeitraum von 24 auf 30 Monate zwischen zwei Geburten verlängert wurde.¹⁹ In Bezug auf das Timing liegen die Skandinavierinnen etwa im west-europäischen Durchschnitt, dennoch ist ein Trend zur späteren Mutterschaft – ab dem 30. Lebensjahr – zu beobachten, der eine grundlegende Veränderung im Gebärverhalten darstellt. Im Gegensatz zu Deutschland führt das spätere Timing schlussendlich nicht zu einem Anstieg der Kinderlosigkeit. Skandinavische Akademikerinnen bekommen jedoch nach wie vor weniger Kinder als Nicht-Akademikerinnen, obschon der Unterschied wesentlich geringer ist als im übrigen Westeuropa.²⁰

Entscheidend für die Familiengröße ist die Ausbildungsrichtung der Frau. Es findet eine Selbstselektion familienorientierter Frauen in Tätigkeiten des öffentlichen Sektors statt, welche die Vereinbarkeit von Familie und Beruf in Aussicht stellen. In Schweden ist mehr als die Hälfte der berufstätigen Frauen im öffentlichen Sektor angestellt, dagegen knapp ein Viertel der Männer. Diese sind überwiegend im privaten Sektor tätig, nehmen die Elternzeit weniger in Anspruch, verdienen mehr als ihre Partnerinnen und tragen dadurch in erster Linie zur finanziellen Versorgung ihrer Familie bei. Das führt von neuem zu einer Familienform des männlichen Brotverdieners mit einer weiblichen Zuverdienerin.²¹

Gleichwohl hängt das Fertilitätsverhalten in Schweden stark von der Erwerbstätigkeit der Frau ab. Der kurzfristige Einbruch der Gesamtfertilität Mitte der 1980er Jahre ist auf die wirtschaftliche Rezession zurückzuführen, genauer auf die negative Erwartungshaltung in Bezug auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, die Zunahme des Frauenanteils in (Weiter-) Bildungsmaßnahmen (bei gleichzeitiger Abnahme der Frauenerwerbstätigkeit) sowie auf Kürzungen des Elterngeldes während der ökonomischen Krise. Dieses pro-zyklische Fertilitätsverhalten geht aus der starken

¹⁸ Vgl. G. Neyer et al., a.a.O., S. 22 f.

¹⁹ Vgl. A. Björklund, a.a.O., S. 17; G. Andersson: Childbearing Developments in Denmark, Norway, and Sweden from the 1970s to 1990s: A Comparison, in: Demographic Research, Special Collection 3, 2004, S. 155-174, S. 168.

²⁰ Vgl. G. Neyer et al., a.a.O., S. 12.

²¹ Vgl. N. D. Gupta, N. Smith, M. Verner: Child Care and Parental Leave in the Nordic Countries: A Model to Aspire to?, IZA Discussion Paper, 2014, 2006, S. 16, 22, 25; G. Neyer et al., a.a.O., S. 13 f.

¹⁶ In der Wissenschaft wird von einer Geschwindigkeitsprämie gesprochen, da die Maßnahmen das Spacing tendenziell verringern, was aber nicht die Intention des Staates war. Vgl. A. Björklund: Does Family Policy Affect Fertility? Lessons from Sweden, in: Journal of Population Economics, 19, 2006, S. 5-7.

¹⁷ Vgl. G. Neyer et al., a.a.O., S. 3.

Erwerbsbezogenheit der Elternzeit- und Elterngeldregelung hervor.²²

Südeuropa: Hohe Opportunitätskosten der Familiengründung

Die staatlichen Aufwendungen für Familien fallen in Südeuropa²³ mit einem Anteil zwischen 0,7% des Bruttoinlandsproduktes (BIP) in Spanien und 1,7% in Griechenland relativ gering aus.²⁴ Diese Ausgabenstruktur schlägt sich im Umfang des Elterngeldes nieder, das zwischen Null und 30% des Einkommens beträgt (vgl. Tabelle). Gleichzeitig sind Kinderbetreuungsangebote unterentwickelt. Es fehlen insbesondere Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren, welche eine schnelle Rückkehr der Mutter in den Beruf ermöglichen würden (vgl. Tabelle). Ein weiteres Hindernis sind die kurzen Öffnungszeiten von Kindertagesstätten und Schulen, die der Mutter höchstens eine Erwerbstätigkeit auf Teilzeitbasis erlauben. Aber in Südeuropa werden kaum entsprechende Stellen angeboten.²⁵ Zudem wünschen sich viele Südeuropäerinnen nachweislich eine Vollzeitstelle.²⁶ Insgesamt ist in Südeuropa die Familiengründung mit hohen Opportunitätskosten verbunden.

Diese Fakten machen deutlich, warum Südeuropa sowohl in Bezug auf die Gesamtfertilität als auch auf die Frauenerwerbstätigkeit das Schlusslicht in Westeuropa bildet (vgl. Abbildung 1). An die niedrigen Gesamtfertilitätsraten von 1,32 (Italien) und 1,38 (Spanien) reicht in Westeuropa nur noch Deutschland heran. Mit einer Frauenerwerbsquote von etwa 50% liegt Südeuropa unter dem Niveau der mitteleuropäischen und skandinavischen Länder. Damit wird das von der Europäischen Union in Lissabon im Jahr 2000 beschlossene Ziel, die Frauenerwerbsquote in den Mitgliedstaaten auf mindestens 60% bis zum Jahr 2010 zu erhöhen, voraussichtlich nicht erreicht.²⁷

Auffällig ist die große Diskrepanz zwischen den geschlechtsspezifischen Arbeitslosenquoten, zwischen denen in Deutschland und Skandinavien lediglich ein geringfügiger Unterschied besteht.²⁸ Somit ergibt sich bei deskriptiver Betrachtung im westeuropäischen Vergleich ein negativer Zusammenhang zwischen der Differenz der geschlechtsspezifischen Arbeitslosenquoten und der Fertilität. Die vergleichsweise schlechten Chancen für Frauen auf dem Arbeitsmarkt und die ausgeprägte Jugendarbeitslosigkeit erschweren den Aufbau einer eigenen wirtschaftlichen Basis und verzögern die Familiengründung. Zwar ist das Timing insgesamt nicht verzögert, aber Paare mit sicheren Arbeitsplätzen bekommen nachweislich früher ihr erstes Kind als solche ohne gesicherte Verhältnisse.²⁹ Berufstätige Südeuropäerinnen bekommen zudem eher ein Kind anstatt kinderlos zu bleiben. Wenn sie ein zweites Kind gebären, fällt das Spacing geringer aus als bei erwerbslosen Müttern. Denn die Kompression des Zeitaufwandes für die Kindererziehung ermöglicht den frühzeitigen Wiedereinstieg in den Beruf und damit eine Minimierung des Humankapital- und Einkommensverlustes.³⁰

Auch das geringe väterliche Engagement beeinflusst die Fertilität negativ. Südeuropäische Väter nehmen selten die Elternzeit in Anspruch und beteiligen sich kaum an Hausarbeit und Kindererziehung. Dabei kann eine minimale Steigerung des väterlichen Engagements die Wahrscheinlichkeit einer zweiten Geburt deutlich erhöhen, wie Cooke für Spanien und Italien nachweist. Demnach stellt in solchen Ländern, in denen das traditionelle Familienmodell noch dominiert, die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung nicht die optimale Konstellation in Bezug auf die Fertilität dar. So werden in Südeuropa weder die gewünschte Kinderzahl von durchschnittlich mehr als zwei Kindern noch die ersehnte Erwerbsbeteiligung erreicht, denn südeuropäische Paare wünschen sich die Erwerbstätigkeit beider Elternteile weit häufiger als dies heute realisiert ist.³¹

²² Vgl. B. Hoem: Entry into Motherhood in Sweden: The Influence of Economic Factors on the Rise and Fall in Fertility, 1986-1997, in: Demographic Research, 2, 2000, S. 15-16.

²³ Zu Südeuropa zählen hier Griechenland, Italien und Spanien.

²⁴ Vgl. Eurostat, zitiert nach: W. Eichhorst, L. Kaiser, E. Thode, V. Tobsch: Vereinbarkeit von Familie und Beruf im internationalen Vergleich. Zwischen Paradigma und Praxis, Gütersloh 2007, S. 57.

²⁵ Vgl. D. Del Boca: The Effect of Child Care and Part Time Opportunities on Participation and Fertility Decisions in Italy, IZA Discussion Paper 427, 2002, S. 4; M. Gutierrez-Domenech: The Impact of Labour Market on the Timing of Marriage and Births in Spain, Centre for Economic Performance London, Working Paper, 2002, S. 26.

²⁶ Vgl. D. Del Boca, S. Pasqua: Social Policies and Employment of Married Women in Europe, 2005, S. 13; L. Cooke: The South Revisited: The Division of Labour and Family Outcomes in Italy and Spain, IRISS Working Paper 2003-12, S. 9.

²⁷ Vgl. D. Del Boca, S. Pasqua, C. Pronzato: Employment and Fertility Decisions in Italy, France and the U.K., CHILD Working Paper 08/2004, S. 1.

²⁸ Vgl. Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (Download: 6.11.2008)

²⁹ Vgl. D. Del Boca, S. Pasqua, a.a.O., S. 11; Eurostat, a.a.O., 2008.

³⁰ Vgl. M. Gutierrez-Domenech, a.a.O., S. 25; H. Symeonidou, G. Mitsopoulos: The Timing of First, Second and Third Childbirths in Greece, National Center for Social Research (EKKE), Athen 2003, S. 8.

³¹ Vgl. L. Cooke, a.a.O., S. 9, 22 f.; W. Lutz, N. Milewski: Als ideal angesehene Kinderzahl sinkt unter zwei. Wandel der Normen in Österreich und Deutschland, in: Demographische Forschung aus Erster Hand 2/2004, S. 1-2, S. 1.

Mitteuropa: flächendeckende öffentliche Kinderbetreuung in Frankreich

Die mitteleuropäischen Länder³² sind dem konservativen Wohlfahrtsstaatssystem zuzuordnen. Der Anteil staatlicher Ausgaben für Familienleistungen am BIP erreicht mit 2,5 bis 3,0% in den einzelnen Ländern eine ähnliche Größenordnung.³³ Die Ausgestaltung der Familienpolitik ist jedoch sehr unterschiedlich. Als vorbildlich in Bezug auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gilt Frankreich. Dort werden Familien mit Kindern vor allem durch ein exzellentes Angebot an ganztags (d.h. bis zu zwölf Stunden am Tag) geöffneten und kostengünstigen Kinderbetreuungsstätten für jedes Alter unterstützt. So besuchen über 40% der Kleinkinder Krippen oder werden von Tagesmüttern betreut, und fast alle Kinder gehen in den Kindergarten (vgl. Tabelle). Dies hat neben familienpolitischen Konsequenzen einen weiteren positiven Effekt: Studien zufolge sind Kinder, die diese Einrichtungen besuchen, besser für die Grundschule vorbereitet als solche, die bis dahin zu Hause versorgt werden.³⁴ Die Elternzeit ist in Frankreich mit einer Dauer von drei Jahren vergleichsweise lang. Ein pauschales Erziehungsgeld wird seit 1985 ab dem dritten und seit 1994 ab dem zweiten Kind gezahlt (vgl. Tabelle). Aufgrund der Einkommensdifferenz zwischen Frauen und Männern nehmen auch hier in den meisten Fällen die Mütter die Elternzeit in Anspruch.³⁵ Ihnen bietet dieses Modell Wahlfreiheit, indem einerseits ihre schnelle Rückkehr in den Beruf gefördert wird, und andererseits – zumindest ab dem zweiten Kind – eine längere Erwerbspause möglich ist.

Die französische Familienpolitik wirkt sich auf die Gesamtfertilität offenbar positiv aus, denn diese bewegte sich seit 1975 zwischen 1,70 und 1,95 und damit deutlich über dem Niveau anderer westeuropäischer Länder. Im Jahr 2006 verzeichnete sie sogar einen Aufschwung zu einem Wert von 2,00 (vgl. Abbildung 1). Im Hinblick auf das Timing unterscheiden sich Französinen nicht wesentlich von anderen westeuropäischen Müttern.³⁶ Gut ausgebildete Frauen verschieben die Mutterschaft jedoch nachweislich

auf einen späteren Zeitpunkt.³⁷ Sie weisen zudem ein geringeres Spacing zum zweiten (oder weiteren) Kind auf. Außer der Verkürzung der Arbeitspause spielt das biologische Fenster der Fruchtbarkeit hier eine Rolle.³⁸

Der große Anteil von Kindern in Krippen ist nicht nur auf das Angebot von Betreuungsplätzen, sondern auch auf die in der Gesellschaft vorherrschende Einstellung gegenüber Kinderbetreuung zurückzuführen. Französinen sind nicht der Ansicht, dass Fremdbetreuung die Entwicklung ihrer Kinder ungünstig beeinflusst.³⁹ Daher finden sich selbst unter Akademikerinnen wenige kinderlose Frauen. Bei Frauen des Jahrgangs 1960 blieb in Frankreich nur jede zehnte Frau kinderlos, dagegen in Deutschland jede vierte.

In Bezug auf die Erwerbstätigkeit fällt auf, dass Französinen insgesamt etwas seltener als deutsche Frauen berufstätig sind (vgl. Abbildung 1). Französische Mütter sind aber deutlich häufiger erwerbstätig als deutsche (vgl. Abbildung 2), auch wenn das Kind noch klein ist: 53% der französischen Mütter von Kindern unter drei Jahren gehen einer Berufstätigkeit nach gegenüber 26% der deutschen Mütter. Zudem sind Französinen, unabhängig von der Kinderzahl, wesentlich häufiger vollzeitbeschäftigt.⁴⁰ Beruf und Familie lassen sich demnach in Frankreich besser vereinbaren als in Deutschland. Innerhalb der Familie bleibt dennoch hauptsächlich die Mutter für Hausarbeit und Erziehung zuständig.⁴¹

Frankreich steht mit der begrenzten Förderung des „Brotverdiener- und Hausfrauenmodells“ und dem erstklassigen Angebot an Kinderbetreuungsstätten den skandinavischen Ländern deutlich näher als andere mitteleuropäische Länder wie beispielsweise Österreich. Dort vermochten die familienpolitischen Maßnahmen in den letzten Jahrzehnten nicht, die Gesamtfertilität zu erhöhen. Die Einführung einer „Geschwindigkeitsprämie“ im Jahr 1990 verkürzte allerdings das Spacing.⁴² Trotz der Einführung von sechs

³² Zu Mitteleuropa gehören in diesem Vergleich Deutschland, Frankreich, die Niederlande und Österreich.

³³ Vgl. Eurostat, zitiert nach W. Eichhorst et al., a.a.O., S. 57.

³⁴ Vgl. The Clearinghouse on International Developments in Child, Youth and Family Policies at Columbia University (2008): France, www.childpolicyintl.org/countries/france.html (Download: 30.10.2008).

³⁵ Vgl. K. Köppen: Second Births in Western Germany and France, in: Demographic Research 14, 2006, S. 297 f.

³⁶ Vgl. Council of Europe: Recent Demographic Developments in Europe 2004, Straßburg 2005, S. 19, 76.

³⁷ Vgl. C. Lauer, A. Weber: Employment of Mothers after Childbirth: A French-German Comparison, ZEW Discussion Paper 5, 2003, S. 21.

³⁸ Vgl. K. Köppen, a.a.O., S. 320.

³⁹ Vgl. K. Köppen, a.a.O., S. 300.

⁴⁰ Die Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2000. Vgl. C. Lauer, A. Weber, a.a.O., S. 4 f.

⁴¹ Vgl. K. Köppen, a.a.O., S. 320 f.

⁴² Vgl. R. Lalive, J. Zweimüller: Does Parental Leave Affect Fertility and Return-to-Work? Evidence from a „True Natural Experiment“, in: IZA Discussion Paper 1613, 2005, S. 8, 21; J. Hoem, A. Prskawetz, G. Neyer: Autonomy or Conservative Adjustment? The Effect of Public Policies and Educational Attainment on Third Births in Austria, MPIDR Working Paper 2001-016, S. 11.

Vatermonaten im Jahr 1996 nehmen lediglich 2,6% der Väter dieses Angebot in Anspruch (vgl. Tabelle). Dabei ist die Wahrscheinlichkeit für ein zweites Kind nachweislich größer, wenn der Vater sich aktiv an der Kindererziehung beteiligt.⁴³ Es bleibt zu analysieren, warum Väter nur in geringem Umfang die Vätermonate in Anspruch nehmen.

Familienpolitik in Deutschland auf dem richtigen Wege

Familienpolitische Maßnahmen können zur Trendumkehr des Zusammenhangs zwischen Frauenerwerbstätigkeit und Gesamtfertilitätsrate im Vergleich der westeuropäischen Länder beigetragen haben, denn sie verringern die Opportunitätskosten der Familiengründung, so dass sich ein Kind weniger negativ auf das Haushaltseinkommen auswirkt.

Das BEEG stellt bei isolierter Betrachtung insgesamt einen institutionellen Schritt in Richtung auf das skandinavische Modell dar, senkt tendenziell die Opportunitätskosten der Familiengründung und folgt dem gesellschaftlichen Gleichstellungsanspruch hinsichtlich der Aufteilung von Erwerbs- und Familienarbeit. Erste Daten zeigen, dass Väter erwartungskonform auf die Gesetzesänderung reagieren. Während bis dahin nur etwa 3% von ihnen die Erziehungszeit in Anspruch nahmen, stieg dieser Anteil auf 19% im ersten Quartal 2008.⁴⁴ Generell kann sich das väterliche Engagement positiv auf Fertilität und Müttererwerbstätigkeit niederschlagen. Bei optimistischer Betrachtung ist durch das BEEG ein Anstieg in der Gesamtfertilität, vor allem durch die Realisierung der Kinderwünsche von Akademikerinnen, sowie ein kürzeres Spacing aufgrund der Geschwindigkeitsprämie zu erwarten. Die Wirkung auf das Timing ist nicht eindeutig, da Verzögerungseffekte durch die Etablierung im Beruf vor der Familiengründung Vorzieheffekten bei Akademikerinnen, die ihren Kinderwunsch nicht mehr jahrelang aufschieben, entgegenstehen.

Aus den Länderbeispielen lassen sich weitere Einflussfaktoren auf die Fertilität identifizieren:

- die öffentliche Tagesbetreuung für Kinder ab dem zweiten Lebensjahr,

- die Besteuerung von Paaren und Familien,
- die tatsächliche Situation und Erwartungshaltung bezüglich des Arbeitsmarktes,
- die Rahmenbedingungen für Frauen bzw. Mütter auf dem Arbeitsmarkt.

Um die Gesamtfertilitätsrate in Deutschland zu erhöhen, bedarf es folglich eines Zusammenspiels von Familien-, Arbeitsmarkt- und Gleichstellungspolitik. In erster Linie bedeutet dies eine flächendeckende Ganztagsbetreuung ab dem zweiten Lebensjahr des Kindes, die Abschaffung des Ehegattensplittings zu Gunsten einer individuellen Besteuerung sowie eine Ausweitung der Festanstellungen und flexible Arbeitszeiten, auch für Berufseinsteiger. Der Erfolg dieser Maßnahmen setzt allerdings die Akzeptanz der Müttererwerbstätigkeit, der Inanspruchnahme öffentlicher Kinderbetreuung und der Familienarbeit von Vätern voraus. Nur so können langfristig der Kinderwunsch und damit die Gesamtfertilität ein höheres Niveau erreichen. Zusammen mit einer steigenden Frauenerwerbsquote kann sich dies sogar positiv auf das Wirtschaftswachstum auswirken. Denn die Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit trägt zur Reduktion des Fachkräftemangels bei, der sich im Zuge des demographischen Wandels in den kommenden Jahrzehnten verschärfen wird.⁴⁵

Der Anstieg der Gesamtfertilitätsrate in Deutschland im Jahr 2007 ist allerdings noch kein Beweis für die dauerhafte Wirkung der neuen Politik. Da Familienpolitik generell auch das Timing und Spacing beeinflusst, kann es sich um einen Mitnahmeeffekt handeln, zumal die Gesamtfertilitätsrate im Jahr 2006 besonders niedrig ausfiel, und die Einführung des neuen Gesetzes schon Anfang 2006 abzusehen war. In einigen Städten ging die Geburtenzahl im Dezember 2006 besonders stark zurück, was als „weiterer Hinweis auf die kalkulierte Verzögerungstaktik einiger potenzieller Eltern“⁴⁶ interpretiert werden kann. Der langfristige Erfolg der neuen Familienpolitik in Bezug auf die Gesamtfertilitätsrate, das Timing und das Spacing kann frühestens nach einigen Jahren, bestenfalls noch später anhand einer Kohortenanalyse, festgestellt werden.

⁴³ Vgl. I. Buber: The Influence of the Distribution of Household and Childrearing Tasks Between Men and Women on Childbearing Intentions in Austria, MPIDR Working Paper WP, 4, 2002, S. 13, 19.

⁴⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt: Familienland Deutschland, Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 22. Juli 2008 in Berlin, Wiesbaden 2008, S. 19.

⁴⁵ Vgl. A. Plünneke: Wachstumseffekte der demographischen Entwicklung – ein Triadevergleich D – EU – USA, Gutachten, herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft, Köln 2007.

⁴⁶ Vgl. F. Berth: Geburtenanstieg: Kleine Rekorde, in: Süddeutsche Zeitung vom 18.6.2007.