

Nicola Hülskamp, Susanne Seyda

## Politische Rahmenbedingungen als Ursachen niedriger Geburtenraten

*Angesichts der drohenden Belastungen durch den demographischen Wandel müht sich die Politik um eine Anhebung der niedrigen Geburtenraten. Wie aber wirken sich die steuer-, transfer- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf die Familienbildung aus? Kann man einen tatsächlichen Zusammenhang zwischen den politischen Rahmenbedingungen und den niedrigen Geburtenraten erkennen?*

Die sich abzeichnende Belastung der Renten- und Sozialsysteme durch den demographischen Wandel hat in Deutschland in jüngster Zeit zu einem Tabubruch geführt. Während es seit dem Ende der Nazi-Herrschaft verpönt war, Bevölkerungspolitik zu betreiben, wird nun immer offener das Ziel angestrebt, die seit über 30 Jahren sehr niedrige Geburtenrate zu erhöhen. Uneinigkeit herrscht hingegen darüber, wie dies am besten zu erreichen ist. Während konservative Kreise in der Regel eine Erhöhung der finanziellen Unterstützung von Familien anstreben<sup>1</sup>, setzt die Familienministerin (SPD) auf eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie durch den Ausbau der Kinderbetreuung sowie auf eine Allianz mit der Wirtschaft, um das Arbeitsumfeld für Eltern in den Betrieben zu verbessern<sup>2</sup>.

Die unterschiedlichen Handlungsvorschläge sind kennzeichnend für den Wandel des Familienleitbildes in der Gesellschaft. Das traditionelle Ideal der so genannten Alleinverdienerehe zeichnete sich durch eine strikte Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern aus. Der Mann ging Vollzeit einer Erwerbsarbeit nach und ernährte die Familie, während sich die Frau um Haushalt und Kindererziehung kümmerte. Dieses Modell wurde überwiegend in den 1950er und 1960er Jahren gelebt, als viele Weichen für die heutigen Rahmenbedingungen von Familien gestellt wurden. Mit der zunehmenden Erwerbsorientierung der Frauen hat sich diese Aufgabenteilung in ein Drei-Phasen-Modell gewandelt. Nach der Ausbildung und einer ersten Zeit im Erwerbsleben widmet sich die Frau ausschließlich der Erziehung der kleinen Kinder und nimmt später, wenn das jüngste Kind in der Schule ist, meist über eine Teilzeitstelle wieder ihre Erwerbsarbeit auf. Wenn

die Politik dieses Drei-Phasen-Modell fördern will, sollte sie die Rahmenbedingungen so setzen, dass der alleinige Verdienst eines Elternteils ausreicht, um eine Familie mit kleinen Kindern zu ernähren. Zudem sollten Eltern in der Zeit, in der sie wegen der Kinder nicht erwerbstätig sind, den besonderen Schutz des Staates genießen, so dass ihnen später die Rückkehr in den Arbeitsmarkt über Teilzeitangebote und Arbeitsplatzgarantien offen steht.

Andererseits erschweren die so geschaffenen Rahmenbedingungen Paaren eine Familiengründung, die sich an einem anderen Familienmodell orientieren. Wird die Eigenbetreuung von kleinen Kindern durch ein Elternteil stark gefördert, so entstehen kaum Strukturen, die eine simultane Vereinbarkeit von Beruf und Familie erleichtern. Immer mehr Paare streben aber eine Vollzeittätigkeit beider Elternteile an, auch wenn die Kinder noch klein sind. So gaben in einer OECD-Studie 52% der Paare mit Kindern unter sechs Jahren in Deutschland an, dass der Mann Vollzeit arbeitet und die Frau nicht erwerbstätig ist, gewünscht wurde dies aber nur von knapp 6% der Paare. Bei 16% der Paare arbeiten beide Partner Vollzeit, gewünscht wurde dieses Modell aber mit 32% von fast doppelt so vielen Paaren<sup>3</sup>.

Die spezielle Entwicklung der Familienstrukturen in Deutschland deutet darauf hin, dass die niedrigen Geburtenraten überwiegend mit dieser Problematik zusammenhängen: Während in anderen Staaten viele Frauen nur noch ein Kind haben, zeitlebens

<sup>1</sup> Vgl. o.V.: Familiensozialismus, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 9 vom 12.1.2005, S.1; vgl. o.V.: Zeit für Kinder. Vorrang für Kinder. Ansätze und Möglichkeiten moderner Familienpolitik. Beschluss des 68. CSU-Parteitag 2003., S. 4, Internet: [http://www.csu.de/home/UploadedFiles/Dokumente/PT03\\_Beschluss\\_Familie.pdf](http://www.csu.de/home/UploadedFiles/Dokumente/PT03_Beschluss_Familie.pdf)

<sup>2</sup> Vgl. BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Leitlinien einer nachhaltigen Familienpolitik vom 10.12.2004, Internetseite des BMFSFJ: <http://www.bmfsfj.de/Politikbereiche/familie,did=20172.html>

<sup>3</sup> Vgl. OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development: Employment Outlook 2001, Paris, S. 136.

*Nicola Hülskamp, 30, Dipl.-Volkswirtin, und Susanne Seyda, 33, Dipl.-Volkswirtin, sind Mitarbeiterinnen des Instituts der Deutschen Wirtschaft Köln.*

kinderlose Frauen aber eine Minderheit sind, zeichnet sich in Deutschland eine Polarisierung der Gesellschaft ab (siehe Schaubild 1): Wenn sich hier Paare für Kinder entscheiden, dann haben sie meist zwei. Die Ein-Kind-Familie wird hingegen immer weniger oft gewählt. Gleichzeitig ist aber etwa ein Drittel der heute über 40-jährigen Frauen kinderlos geblieben, unter westdeutschen Akademikerinnen sind es sogar über 40%. Im Folgenden sollen daher die politischen Rahmenbedingungen in Deutschland mit Blick auf ihre Einflussnahme auf die Entscheidung für Familie und eine bestimmte Familienform untersucht werden.

**Finanzielle Unterstützung:  
Niedrige Geburtenraten trotz hoher Transfers**

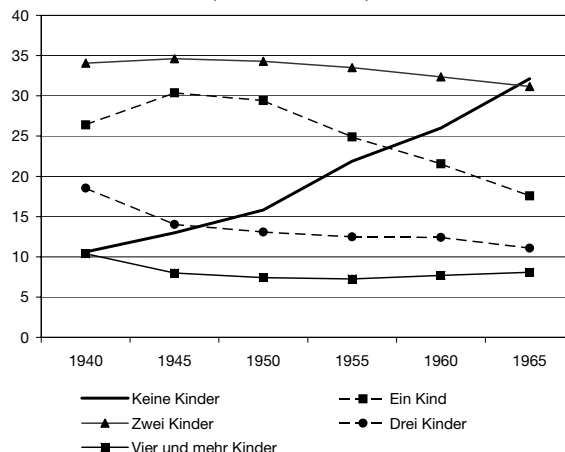
Die finanzielle Lage von Familien steht meist im Mittelpunkt, wenn Familienpolitik diskutiert wird. Das Kindergeld als familienpolitisches Instrument erster Wahl beträgt derzeit für das erste bis dritte Kind 154 Euro pro Monat, ab dem vierten Kind 179 Euro pro Monat. Wahlweise können Eltern einen steuerlichen Kinderfreibetrag von 3648 Euro plus einem Betreuungsfreibetrag von 2160 Euro pro Jahr in Anspruch nehmen. Beide Freibeträge werden vom Finanzamt bei der Steuererklärung alternativ zum Kindergeld berücksichtigt, wenn sich dies für die Eltern als günstiger erweist. Bezieher niedriger Einkommen erhalten daher mit dem Kindergeld eine echte Transferleistung des Staates, während bei Paaren mit höheren Einkommen lediglich das Existenzminimum der Kinder nicht besteuert wird.

Da Kinder Träger eigener Rechte sind, für deren Einhaltung die Eltern aufkommen müssen, mindern die materiellen Aufwendungen das verfügbare Einkommen der Eltern, so dass die Abzugsfähigkeit dieser Aufwendungen streng genommen keine familienpolitische Leistung darstellt. Erst seit dem Jahr 2000 ist jedoch der Freibetrag so hoch, dass er den Sozialhilfesatz der Kinder abdeckt, der je nach Alter des Kindes und der Haushaltsform bei 240 bis 370 Euro liegt<sup>4</sup>. In den Jahren zuvor haben wohlhabende Eltern eine „Kinderstrafsteuer“ bezahlt, da sie Einkommen versteuern mussten, das für die Sicherung des Existenzminimums ihrer Kinder verwendet wurde.

Die tatsächlichen Kosten eines Kindes liegen in einer Durchschnittsfamilie weit oberhalb des Sozialhilfesatzes. So bewegen sich die Konsumausgaben für ein Kind je nach Haushaltsform zwischen 400 und 500 Euro pro Monat<sup>5</sup>. Bei der Würdigung der tatsächlich

<sup>4</sup> Vgl. R. Parsche, A. Gebauer, C. Grimm, O. Michler, C. W. Nam: Steuerlich induzierte Kinderlasten: Empirische Entwicklung in Deutschland, ifo Forschungsberichte Nr. 19, München 2003.

**Schaubild 1**  
**Familienstrukturen in Deutschland:**  
**Frauen nach Anzahl ihrer Kinder**  
(in % ihrer Kohorte)



Quelle: H. Birg: Die demographische Zeitenwende, Bielefeld 2001, S. 77.

entstehenden Kosten stellt sich die Frage, inwieweit sich die Gesellschaft an den Kosten der Kindererziehung beteiligen soll, um damit die positiven externen Effekte der Kinder für die Gesellschaft zu honorieren. Nach Berechnungen des Instituts für Weltwirtschaft (IfW) gibt der Steuerzahler an Sach- und Geldleistungen jährlich etwa 165 Mrd. Euro für Kinder aus und finanziert damit etwa 45% der Kinderkosten<sup>6</sup>. Da Eltern selbst zu dieser Finanzierung beitragen, wird netto etwa ein Drittel der Kinderkosten durch Umverteilung getragen. Ob dies bei der Abwägung zwischen den privaten Freuden, die Eltern an ihren Kindern haben, und den positiven externen Effekte für die Gesellschaft eine angemessene Entschädigung ist, kann nur politisch bewertet werden, da die externen Effekte nicht genau beziffert werden können.

Im internationalen Vergleich ist das Kindergeld in Deutschland jedenfalls als eher großzügig einzuschätzen. Nach einer Berechnung von Eurostat steht Deutschland bei den Barleistungen für Familien pro Kopf der Bevölkerung gerechnet an dritter Stelle in Europa nach Luxemburg und Österreich<sup>7</sup>. Die zu beobachtende Ausweitung der staatlichen Transfers an Familien in den vergangenen Jahrzehnten hat indessen nicht zu einem Anstieg der Geburtenrate

<sup>5</sup> Vgl. M. Münnich, T. Krebs: Ausgaben für Kinder in Deutschland. Berechnungen auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998, in: Wirtschaft und Statistik, 12/2002, S. 1080-1100.

<sup>6</sup> Vgl. A. Rosenschon: Familienförderung in Deutschland – eine Bestandsaufnahme, in: Kieler Arbeitspapier Nr. 1071, 2001, S. 43 f.

<sup>7</sup> Vgl. G. Abramovici: Sozialschutz: Barleistungen für Familien in Europa, in: Eurostat (Hrsg.): Statistik kurz gefasst; Nr. 19/2003, Thema 3.

geführt. In anderen Ländern mit höheren Geburtenraten ist hingegen das Kindergeld deutlich niedriger als in Deutschland oder wie im Falle der USA überhaupt nicht vorhanden<sup>8</sup>. Für sich genommen scheint die Höhe der direkten finanziellen Unterstützung durch den Staat daher keinen wesentlichen Einfluss auf die Geburtenrate zu haben.

### Steuergesetze: Diskussion um Anreizwirkung des Ehegattensplittings

Das Steuersystem spielt neben dem Kindergeld eine wichtige Rolle in der Debatte um die finanzielle Situation von Familien.

Zu den familienrelevanten Steuertatbeständen zählt in erster Linie die Ausgestaltung der Einkommensteuer. Dabei sind das Prinzip der individuellen Leistungsfähigkeit und der grundgesetzliche Schutz der Ehe zu beachten<sup>9</sup>. Um dies zu gewährleisten, entschied sich der Bundestag 1957, ein Wahlrecht auf Ehegattensplitting einzuführen. Damit können sich verheiratete Paare in der Regel nur besser stellen als zwei allein stehende Personen. Beim Ehegattensplitting wird das Einkommen der beiden Ehegatten zusammengezählt und halbiert. Auf das halbierte Einkommen wird der Steuersatz nach der Grundtabelle angewendet und die sich daraus ergebende Steuersumme verdoppelt. Der Vorteil für Ehepaare ergibt sich aus der Progression des Steuertarifs und wird umso größer, je unterschiedlicher die Einkommen der Ehepartner sind.

Das Ehegattensplitting wird damit gerechtfertigt, dass der eheliche Haushalt eine Erwerbs- und Verbrauchsgemeinschaft bilde<sup>10</sup>. Daher soll es bei der Besteuerung keine Rolle spielen, wer das Einkommen verdient. Die Ehepartner innerhalb einer Familie können bei der unterstellten gemeinsamen Nutzenmaximierung am besten entscheiden, wie die Arbeitskraft beider Ehepartner auf Haus- und Erwerbsarbeit aufgeteilt wird. Der Staat respektiert diese Entscheidung durch die vorgeblich „neutrale“ Besteuerung des Haushalts<sup>11</sup>.

Die Neutralität des Ehegattensplittings ist allerdings umstritten. In neueren Studien wird verstärkt darauf hingewiesen, dass die Befürworter des Ehegattensplittings die Auswirkungen der Besteuerung auf die

individuellen Arbeitsanreize vernachlässigen<sup>12</sup>. Anstatt die Entscheidung der Ehepartner über die Aufteilung der Haushalts- und Erwerbsarbeit als „Black Box“ zu behandeln, wird bei diesen Arbeiten dezidiert untersucht, wie die Rahmenbedingungen auf die Entscheidungen der jeweiligen Individuen wirken.

Dabei sind vor allem bei der Entscheidung über die Aufnahme einer Erwerbsarbeit des Zweitverdieners Anreizverzerrungen zu beobachten. Verdient der Ehemann mehr als die Frau und bleibt diese eine Zeitlang wegen der noch kleinen Kinder zu Hause, so wird sie beim Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt mit einem hohen Grenzsteuersatz belegt, da das Ehegattensplitting zu einem Grenzsteuersatz führt, der in der Mitte zwischen den individuellen Grenzsteuersätzen der Eheleute liegt. Dies wirkt sich vor allem bei der geplanten Aufnahme einer Teilzeittätigkeit aus. Der aus individueller Sicht zu hohe Grenzsteuersatz des Zweitverdieners kann diesen von der Aufnahme einer Erwerbsarbeit abhalten.

Insgesamt stellt sich der Haushalt durch die Nutzung des Ehegattensplittings besser, da bei verringertem Arbeitseinsatz des Zweitverdieners das Haushaltseinkommen nur unterproportional sinkt. Unter Berücksichtigung der Arbeit-Freizeit-Entscheidung setzt das Ehegattensplitting Anreize, das Einkommen möglichst ungleich zu erzielen. Es verhält sich zwar neutral hinsichtlich der Verteilung einer gegebenen Menge an Erwerbsarbeit, setzt aber negative Anreize für den Zweitverdiener, eine bezahlte Arbeit anzunehmen oder auszuweiten. Bei Aufnahme einer Teilzeitbeschäftigung fällt der hohe Grenzsteuersatz verbunden mit dem Freizeitverlust und eventuellen Kosten, die durch die Arbeitsaufnahme entstehen (Kinderbetreuungs- oder Transportkosten), relativ stark ins Gewicht. Empirisch spricht für diese Überlegungen, dass die Frauenerwerbsquoten in Deutschland nicht sehr hoch sind. Während in Ländern mit Spitzenbeteiligungen wie in Schweden 77% der Frauen im Erwerbsalter einer Erwerbsarbeit nachgehen, sind es in Deutschland nur knapp 65%<sup>13</sup>. Dabei werden von der Statistik in Deutschland sogar Mütter zu den Erwerbstätigen

<sup>8</sup> Es gibt allerdings in jüngster Zeit auch Tendenzen, das Kindergeld weiter aufzustocken. So hat Frankreich, das bisher keine Hilfe für das erste Kind zahlte, im Jahr 2004 eine Geburtenprämie von 800 Euro für das erste Kind, ein Kindergeld von 160 Euro und ein Erziehungsgeld von 500 Euro im Monat pro Kind eingeführt. Vgl. L. Hermann: Paris entdeckt die Liebe zur Familie, in: Kölner Stadtanzeiger vom 28.4.2003; Internet-Archiv www.ksta.de

<sup>9</sup> Vgl. K. Tipke, J. Lang: Steuerrecht, 16. Auflage, Köln 1998, S. 224 ff.

<sup>10</sup> Vgl. P. Kirchhof: Der Schutz von Ehe und Familie im Einkommensteuerrecht, in: Michael Ahlheim, Heinz-Dieter Wenzel, Wolfgang Wiegand (Hrsg.): Steuerpolitik – Von der Theorie zur Praxis, Festschrift für Manfred Rose, Berlin 2003, S. 514 ff.

<sup>11</sup> Vgl. W. Oepen: Zur Einkommensbesteuerung von Ehegatten – Entstehung, Kritik und Änderungsvorschläge, IFSt-Schrift Nr. 370/1999, Bonn, S. 11 f.

<sup>12</sup> Vgl. U. Sacksofsky: Steuerung der Familie durch Steuern, in: Neue Juristische Wochenschrift, 53. Jg. (2000), Heft 27, S. 1896–1903.

gerechnet, die in der Elternzeit sind und keiner Berufstätigkeit nachgehen.

Bei einer Individualveranlagung würde die Anreizverzerrung aufgehoben, der Hauptverdiener würde – bei unveränderten Steuersätzen – im Vergleich zum Splitting mehr bezahlen, der Zweitverdiener weniger. Diese Art der Besteuerung wendet beispielsweise Schweden an. In der Verhandlung zwischen den Ehepartnern über die Aufteilung der Haushalts- und Erwerbsarbeit ist damit ein Arbeitsmarkteintritt des Zweitverdieners aus Sicht des Hauptverdieners neutral, da er im Gegensatz zum Splitting keinen steuerlichen Vorteil aus dem Daheimbleiben des Partners zieht, beziehungsweise der Nutzen für beide nicht durch den Wegfall des Splittingvorteils geschmälert wird. Simulationsstudien der OECD bestätigen, dass Frauen mehr arbeiten würden, wenn sie statt als Zweitverdienerinnen individuell besteuert würden<sup>14</sup>. Auch die Simulation eines Freibetrags bei den Sozialabgaben bestätigt auf der Basis von Daten des Sozio-ökonomischen Panels, dass diese Entlastung vor allem verheiratete Frauen dazu veranlassen würde, vermehrt erwerbstätig zu sein<sup>15</sup>.

### Alternativen zum Ehegattensplitting

Als Alternative zum Ehegattensplitting bieten sich verschiedene Varianten der Besteuerung an<sup>16</sup>:

- Individualbesteuerung: Jedes Individuum wird unabhängig von seiner familiären Situation mit seinem individuellen Grenzsteuersatz besteuert. Da in diesem Modell der Unterhalt für Ehepartner und Kinder den Ausgaben für Konsumgütern gleichgestellt ist, könnte beispielsweise die Individualbesteuerung mit übertragbaren Grundfreibeträgen zwischen den Ehepartnern eingeführt werden, um Alleinverdiener-Ehepaare nicht zu stark zu belasten.
- Familienrealsplitting: Das Realsplitting berücksichtigt die Unterhaltsverpflichtungen des Steuerzahlers. So kann der Hauptverdiener fiktive Unterhaltsleistungen für den Ehegatten und die Kinder von seiner Steuerschuld abziehen. Strittig ist dabei allerdings die Festlegung der Höhe der freizustellenden Unterhaltszahlungen. Verzerrende Arbeitsanreize würden bei diesem Modell nicht auftreten.

- Tarifliches Familiensplitting: Während die beiden erstgenannten Modelle auf eine möglichst anreizneutrale Besteuerung abzielen, will das tarifliche Familiensplitting explizit die Familie und vor allem Mehrkinderfamilien fördern. Hier werden die Besteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip und die Honorierung externer Effekte vermischt: Beim tariflichen Familiensplitting, werden die Einkommen der Ehepartner addiert und durch die Zahl der Personen in der Familie geteilt. Dabei wird in der Regel den Kindern ein geringerer Splittingfaktor als den Eltern zugerechnet: Erhalten Kinder beispielsweise den halben Splittingfaktor, so wird bei zwei Kindern das Haushaltseinkommen durch drei geteilt, mit dem Steuersatz nach der Grundtabelle belegt und wieder mit drei multipliziert. Besonders für Mehrkinderfamilien ergeben sich durch die Progression des Steuertarifs deutliche Entlastungseffekte. Die Auswirkungen auf die Arbeitsanreize der Ehepartner variieren je nach Zahl der Kinder und Höhe des Einkommens. Ab zwei Kindern wird der Grenzsteuersatz aber in den meisten Fällen unter dem Individualgrenzsteuersatz der wieder einsteigenden Frau liegen. Dadurch wird die Berufstätigkeit der Frau gefördert.

### Beitrag zur traditionellen Rollenverteilung

Aus familienpolitischer Sicht ist das Ehegattensplitting sicherlich nicht der Hauptgrund für die niedrigen Geburtenzahlen in Deutschland, zumal seine Relevanz durch die Absenkung der Spitzensteuersätze stark abgenommen hat. Es hat jedoch durch die Beeinflussung der Arbeitsanreize mit dazu beigetragen, dass sich die traditionelle Rollenverteilung zwischen Mann und Frau in Deutschland länger als in anderen Staaten gehalten hat<sup>17</sup>. Die im Grundgesetz festgeschriebene und von vielen Frauen gewünschte gleiche Teilhabe in allen Lebensbereichen, etwa am Arbeitsmarkt, wird durch das Ehegattensplitting erschwert. In Verbindung mit den langen Elternzeiten fördert das Ehegattensplitting die Spezialisierung der Ehefrau auf die Hausarbeit. Ihr Humankapital wird dabei aber durch das lange Zuhausebleiben entwertet, und sie erzielt in der Regel bei einem Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt nach einer Babypause ein deutlich niedrigeres Einkommen als der Ehemann. Gustafsson weist nach, dass die

<sup>13</sup> Vgl. OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development: Employment Outlook 2004, S. 294; vgl. V. Steiner, K. Wrohlich: Household Taxation, Income Splitting and Labor Supply Incentives - A Microsimulation Study for Germany, DIW Diskussionspapier, Nr. 421/2004, Berlin.

<sup>14</sup> Vgl. J. Burniaux, R. Duval, F. Jaumotte: Coping with ageing: A dynamic approach to quantify the impact of alternative policy options on future labour supply in OECD countries, Economics Department Working Papers, Nr. 371/2003, Paris.

<sup>15</sup> Vgl. B. Kaltenborn, S. Koch: Arbeitsmarkteffekte eines Freibetrags bei den Sozialabgaben, Mering 2003.

<sup>16</sup> Vgl. J. Althammer: Gibt es verfassungskonforme Möglichkeiten zur Einschränkung des Ehegattensplittings?, in: Sozialer Fortschritt, 52. Jg. (2003), Heft 7, S. 162.

<sup>17</sup> Vgl. J. Schwarze: Die Reform der geringfügigen Beschäftigung und das Arbeitsangebot verheirateter Frauen, in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, 49. Jg. (1998), S. 224.

im Vergleich zu Schweden höhere Zahl der AlleinverdienerInnen in Deutschland mit den unterschiedlichen Steuersystemen zusammenhängt<sup>18</sup>.

In der hier geführten familienpolitischen Diskussion wird das Ehegattensplitting, das zu einer Spezialisierung der Ehepartner führt, daher als ein Faktor gesehen, der die bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie und damit einigen Paaren die Entscheidung für Kinder erschwert. Dies wird auch von Überlegungen der neueren ökonomischen Familientheorie unterstützt<sup>19</sup>: In der ökonomischen Theorie hängt die Frage, ob eine Ehe geschlossen wird, ob Kinder geboren werden und welches Familienmodell gewählt wird, von einem Nutzenkalkül der einzelnen Individuen ab. Unter Abstraktion von Emotionen wird ein gemeinsamer Haushalt mit Kindern dann gegründet, wenn sich dadurch für beide Partner der individuelle Nutzen erhöht. Dies ist der Fall, wenn der gemeinsame Haushalt ökonomische Vorteile bietet und die Kinder eine Bereicherung des Lebens darstellen, die im Modell als ökonomischer Nutzen formuliert wird.

Betrachtet man den Haushalt im Zeitablauf, so erreichen in der ersten Periode beide Partner durch die gemeinsame Haushaltsführung ein höheres Nutzenniveau als im Fall des Alleinlebens. In der zweiten Periode kann der gemeinsame Nutzen durch eine Spezialisierung – die Frau konzentriert sich auf die unbezahlte Familienarbeit, der Mann geht einer bezahlten Erwerbstätigkeit nach – erhöht werden. Dies gilt insbesondere, wenn Kinder geboren wurden und die Möglichkeiten der außerhäuslichen Kinderbetreuung unzureichend sind, wie etwa in Deutschland. Durch diese Spezialisierung verändern sich jedoch die Verhandlungspositionen von Mann und Frau zueinander. Da die Frau ihre Einkommenserzielungskapazität aufgegeben hat, sinkt ihr Nutzen, den sie außerhalb der Ehe erzielen könnte, und damit wird ihre Verhandlungsposition gegenüber dem Mann geschwächt. Das bedeutet, dass sie sich in der zweiten Periode mit dem gemeinsamen Haushalt zwar besser stellt als ohne, aber unter Umständen schlechter als vor der Geburt der Kinder, als ihre Einkommenserzielungskapazität noch größer war.

Wird diese Entwicklung von der Frau vorausgesehen – etwa weil sie sich an Beispielen im Freundeskreis orientiert –, so ist die Wahrscheinlichkeit hoch,

dass auf Kinder verzichtet wird. Ob sich die Frau trotz der Verschlechterung der Einkommenserzielungskapazitäten und der Verschiebungen in der Verhandlungsposition für Kinder entscheidet, hängt letztlich von dem individuellen Nutzen ab, den eine Frau der Erwerbsarbeit und den Kindern jeweils beimisst und von der Verteilung des Nutzenzuwachses zwischen den Partnern. In der nicht ganz so theoretisch-rationalen Realität führen diese Mechanismen nicht zu einer bewussten Entscheidung gegen Kinder, aber zu einem ständigen Aufschieben des Kinderwunsches, bis die biologischen Gegebenheiten aus der vorläufigen eine permanente Kinderlosigkeit machen. Darauf weisen soziologische Studien zur späten Mutterschaft und Kinderlosigkeit hin<sup>20</sup>.

Vor dem Hintergrund einer bevölkerungsorientierten Familienpolitik ist daher zu fordern, dass die institutionellen Rahmenbedingungen, die Einfluss auf die generative Entscheidung junger Paare nehmen, mit Blick auf die familiäre Arbeitsteilung möglichst neutral ausgestaltet sein sollten.

### **Sachtransfers:**

#### **Geringer Ausbau der Kinderbetreuung**

Während Deutschland bei den Bartransfers hohe Leistungen erbringt, schneidet die Bundesrepublik hinsichtlich der Bereitstellung von Infrastruktur für Familien, zum Beispiel in Form von Krippen- und Kindergartenplätzen, im internationalen Vergleich deutlich schlechter ab. In Deutschland erhalten nur 10% der Kleinkinder (0 bis drei Jahre) eine externe Betreuung, während es in Schweden und den USA etwa 50% sind, in Dänemark sogar über 60%. Bei den Kindern im Kindergartenalter beträgt diese Relation bereits 78% und liegt damit im internationalen Vergleich recht hoch (siehe Tabelle 1)<sup>21</sup>. Dabei muss jedoch berücksichtigt werden, dass es sich in Deutschland in der überwiegenden Zahl der Fälle um eine Halbtagsbetreuung handelt, während in anderen Ländern sowohl für Klein- als auch für Kindergartenkinder in deutlich höherem Maße Ganztagsbetreuungsplätze angeboten werden.

Die Möglichkeiten der außerhäuslichen Kinderbetreuung werden von Wissenschaftlern und auch von der Bundespolitik als einer der wichtigsten Faktoren für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und damit letztlich für eine Entscheidung zum Kind eingestuft<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> Vgl. S. Gustafsson: Separate taxation and married women's labour supply. A comparison of West Germany and Sweden, in: *Journal of Population Economics*, 5. Jg. (1992), Nr. 1, S. 72 ff.

<sup>19</sup> Vgl. N. Ott: Der familienökonomische Ansatz von Gary S. Becker, in: Ingo Pies (Hrsg.): *Gary Beckers ökonomischer Imperialismus*, Tübingen 1998, S. 63–90.

<sup>20</sup> Vgl. I. Herlyn, D. Krüger: Späte Mütter. Eine empirisch-biographische Untersuchung in West- und Ostdeutschland, Opladen 2003; vgl. M. Fränznick, K. Wiens: *Ungewollte Kinderlosigkeit. Psychosoziale Folgen, Bewältigungsversuche und die Dominanz der Medizin*, Weinheim und München 2001.

<sup>21</sup> OECD: *Employment Outlook 2001*, a.a.O., S. 144.

**Versorgungsgrad mit  
Kinderbetreuungseinrichtungen in Europa**  
(in % aller Kinder der jeweiligen Altersstufe)

Land	0 bis unter 3 Jahre	3 Jahre bis zum Schuleintritt
Belgien	30	97
Dänemark	64	91
Deutschland	10	78
Finnland	22	66
Frankreich	29	99
Griechenland	3	46
Großbritannien	34	60
Irland	38	56
Italien	6	95
Niederlande	6	98
Norwegen	40	80
Österreich	4	68
Portugal	12	75
Spanien	5	84
Schweden	48	80
USA	54	70

Zu den Kinderbetreuungseinrichtungen zählen alle Arten an Betreuung, die nicht durch die Familie oder Freunde geleistet wird.

Quelle: OECD: Employment Outlook, Paris 2001, S. 144.

Im Gegensatz dazu ziehen Eltern in Umfragen eine Erhöhung der finanziellen Mittel dem Ausbau an Kinderbetreuung vor<sup>23</sup>, und empirisch konnte bisher für Deutschland kein Zusammenhang zwischen den Angeboten an Kinderbetreuung und Geburtenraten nachgewiesen werden<sup>24</sup>. Dabei sollte man aber bedenken, dass die skizzierte Polarisierung der Gesellschaft dafür spricht, dass heutige Eltern tendenziell eine Eigenbetreuung der Kinder bevorzugen oder die Kinderbetreuung bereits zufriedenstellend geregelt haben, während Paare mit hohen Präferenzen für eine simultane Vereinbarkeit von Beruf und Familie oft kinderlos bleiben. So wünschen sich laut einer aktuellen Forsa-Umfrage Eltern mit mehreren Kindern vor allem mehr finanzielle Unterstützung durch den Staat, während für Kinderlose mit Kinderwunsch und Eltern von nur einem kleinen Kind die Betreuungsinfrastruktur überdurchschnittlich wichtig ist<sup>25</sup>. Für die Rückkehr der Eltern in den Arbeitsmarkt ist es zudem problematisch, dass in Deutschland die Halbtagschule die Regel ist. Eine karriereorientierte Vollzeitberufstätigkeit ist damit für das hauptsächlich betreuende Elternteil bis zum Erwachsenenalter der Kinder schwer zu verwirklichen.

<sup>22</sup> Vgl. K. Hank, M. Kreyenfeld, K. Spieß: Kinderbetreuung und Fertilität in Deutschland, in: DIW Diskussionspapiere Nr. 331/2003, Berlin; und BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Kabinett beschließt Ausbau der Kinderbetreuung, Pressemitteilung 2004, www.bmfsfj.de

<sup>23</sup> Vgl. Institut für Demoskopie Allensbach: Einflußfaktoren auf die Geburtenrate. Ergebnisse einer Repräsentativbefragung der 18-44-jährigen Bevölkerung, Allensbach 2004, S. 51.

Vor diesem Hintergrund und dem im internationalen Vergleich äußerst geringen Angebot von Ganztagsbetreuung für Kinder scheint ein Ausbau der Ganztagschulen, Kinderbetreuung und vor allem auch von Angeboten für Kleinkinder wünschenswert, da ein verbessertes Angebot die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erhöht und eine Alternative zum Alleinverdienermodell ermöglicht. Für eine Erhöhung der Geburtenraten in Deutschland ist es angesichts der polarisierten Familienstrukturen entscheidend, jene Paare zur Elternschaft zu ermutigen, die heute auf Kinder verzichten.

**Elternschutzgesetz: Intention und Wirkung**

Ein weiteres Paradox im Zusammenhang zwischen Rahmenbedingungen und Kinderzahl zeigt sich auf den ersten Blick bei den Elternschutzgesetzen. Im internationalen Vergleich ist in Deutschland nicht nur das Kindergeld besonders hoch, die Elternzeiten sind zudem besonders lang und können flexibel genommen werden. Die Rechte von Arbeitnehmern, Teilzeit zu arbeiten, sind besonders ausgeprägt. Trotzdem zählt Deutschland zu den Ländern mit den niedrigsten Geburtenraten. Ein Grund dafür könnte darin liegen, dass sich einige Schutzgesetze entgegen ihrer Intention zu Hindernissen bei der Entscheidung für Kinder entwickelt haben, da sie Paaren starke Anreize für die Wahl eines bestimmten Familienmodells geben. Grundsätzlich lassen sich der finanziellen und zeitlichen Gestaltung der Elternzeit im Kleinkindalter zwei Ziele zuordnen:

- Familienarmut vorzubeugen,
- Betreuung des Kleinkindes durch die eigenen Eltern zu ermöglichen.

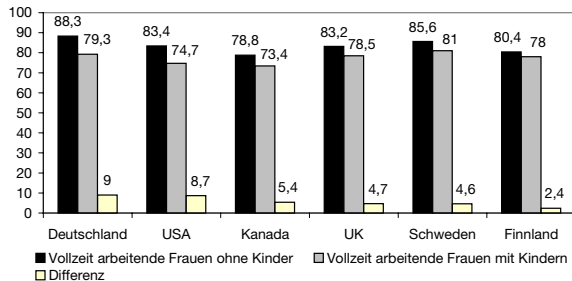
Das Erziehungsgeld unterstützt das erste Ziel: Es soll den Verdienstaufschlag mildern, der in der Regel durch die Übernahme von Betreuungsaufgaben durch ein Elternteil entsteht. Die Elternzeit wiederum ermöglicht die Betreuung des Kleinkindes durch die eigenen Eltern. Durch den gleichzeitig gewährleisteten Erhalt des Arbeitsplatzes unterstützt die Elternzeit beide Ziele, da sie den zeitweisen Ausstieg aus dem Berufsleben erleichtert und die Rückkehr der Mutter nach drei Jahren in den Arbeitsmarkt und damit ein erhöhtes Familieneinkommen in Aussicht stellt.

Die finanzielle Ausgestaltung sieht folgendermaßen aus: Das Erziehungsgeld beträgt pro Kind 300 Euro

<sup>24</sup> Vgl. K. Hank, M. Kreyenfeld, K. Spieß, a.a.O.

<sup>25</sup> Vgl. Forsa: Mehr Kinder. Mehr Leben. Ergebnisse der repräsentativen forsas-Befragung. München 2005; Internet: <http://www.eltern.de/pdf/forsa.pdf>

**Schaubild 2**  
**Verdienst von Vollzeit arbeitenden**  
**Frauen und Müttern**  
 (in %, 100 = Vollzeit arbeitende Männer)



Quelle: S. Harkness, J. Waldfogel: The Family Gap in pay: evidence from seven industrialised countries, LIS Nr. 219/1998, S. 21.

im Monat. Vom ersten bis zum sechsten Monat nach der Geburt lag die Einkommensgrenze für das pauschalierte Jahresnettoeinkommen bis Ende 2003 bei 51 130 Euro und wurde zum 1. Januar 2004 auf 30 000 Euro plus Kindzulage gesenkt. Das betreuende Eltern teil darf dabei maximal 30 Wochenstunden arbeiten. Vom siebten Monat bis zum zweiten Geburtstag des Kindes wurden die Einkommensgrenzen auf 16 470 Euro gesenkt. Es gibt die Möglichkeit, die Bezugszeit auf zwölf Monate zu verkürzen und dafür 450 Euro monatlich zu erhalten. Ab dem siebten Monat liegt die Einkommensgrenze dann bei 22 500 Euro.

Das Bundesfamilienministerium hat bislang keine Zahlen zum Rückgang des Begünstigtenkreises durch die Senkung der Einkommensgrenzen veröffentlicht. Die Einkommensgrenzen sind jedoch so niedrig, dass ab dem siebten Monat nur noch wenige Paare einen Anspruch auf finanzielle Unterstützung haben werden. Allerdings bleibt der Anspruch auf Teilzeit bestehen, der in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen hat<sup>26</sup>. Die Statistik belegt dabei eine weiterhin hohe Verbreitung des traditionellen Familienmodells:

- 85% der Anspruchsberechtigten nahmen Elternzeit, darunter knapp 5% Väter.
- In 60% der Fälle blieb die Mutter, in 0,2% der Vater ohne eine Erwerbstätigkeit daheim.
- Etwa ein Drittel der Mütter war in der Elternzeit Teilzeit erwerbstätig.

Die Ausgestaltung der Elternzeit erscheint angesichts der wachsenden Anzahl kinderloser Frauen problematisch. Vor allem für Akademikerinnen birgt

<sup>26</sup> Vgl. BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Bericht zur Elternzeit 2004, S. 5; Internet: [www.bmfsfj.de](http://www.bmfsfj.de)

<sup>27</sup> Vgl. BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Elterngeld. Internet: <http://www.bmfsfj.de/Politikbereiche/familie.did=20416.html>

die Entscheidung für die Familie besonders hohe Opportunitätskosten, da sie auf ein höheres Gehalt verzichten, wenn sie wegen der Kinder zu Hause bleiben. Trotzdem erhalten sie wegen der niedrigen Einkommensgrenzen kaum Erziehungsgeld. Andere Länder wie beispielsweise Schweden koppeln das Erziehungsgeld hingegen an das zuvor erzielte individuelle Nettoeinkommen, eine Überlegung, die derzeit auch im Familienministerium erörtert wird<sup>27</sup>. So soll einerseits gut verdienenden Frauen die Entscheidung für Kinder erleichtert und andererseits sollen junge Frauen ermutigt werden, vor der Familienpause eine gut bezahlte Position anzustreben.

### Geringe Einkommen

Die seit 1992 auf drei Jahre erhöhte und damit im internationalen Vergleich sehr lange Elternzeit spiegelt einerseits den bei deutschen Eltern weit verbreiteten Wunsch wider, die Kinder bis zum Kindergartenalter von der Mutter betreuen zu lassen. Andererseits führt sie dazu, dass Mütter sehr lange dem Arbeitsmarkt fern bleiben<sup>28</sup>. Wer sich für Kinder entscheidet, hat in der Regel in Deutschland gleich zwei, so dass im Normalfall die Mutter für fünf oder sechs Jahre aus dem Berufsleben ausscheidet. Diese lange Phase ohne Erwerbsarbeit führt dazu, dass das Humankapital der Frau entwertet wird und der Verdienstabstand von Vollzeit arbeitenden Müttern im Vergleich zu Vollzeit arbeitenden Frauen ohne Kinder in Deutschland deutlich höher ist als in anderen Industriestaaten (siehe Schaubild 2)<sup>29</sup>.

Vor dem Hintergrund des Halbtagskindergartens und der Halbtagschule wählen Mütter zudem in der Regel oft nur eine Teilzeitbeschäftigung und verzichten damit dauerhaft auf eine ihrer Ausbildung entsprechende Beschäftigung und Verdienstmöglichkeit. Dies führt unter anderem dazu, dass Familien in Deutschland strukturell finanziell schlechter gestellt sind als Paare im gleichen Alter ohne Kinder. Ein Vergleich mit anderen Industriestaaten zeigt, dass die finanziell schlechtere Position von Familien zu Beginn der 80er Jahre auch in anderen Staaten vorherrschend war, sich inzwischen aber in vielen Ländern gewandelt hat. Dort sind durch die Erwerbstätigkeit der Mütter keine finanziellen Nachteile struktureller Art von Familien gegenüber kinderlosen Paaren mehr zu beobachten<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Vgl. A. M. Weber: Wann kehren junge Mütter auf den Arbeitsmarkt zurück? Eine Verweildaueranalyse für Deutschland, ZEW Discussion Paper, Nr. 04-08/2004.

<sup>29</sup> Vgl. S. Harkness, J. Waldfogel: The Family Gap in pay: evidence from seven industrialised countries, LIS Nr. 219/1998, S. 21.

<sup>30</sup> Vgl. N. Dickmann: Einkommenslagen von Familien im internationalen Vergleich, in: Sozialer Fortschritt, 53. Jg. (2004), Heft 7, S.166 f.

Zudem wirkt das Elternschutzgesetz in der Realität als Einstellungsbarriere für junge Frauen in Karrierepositionen. Zwar hat jedes Elternteil das Recht auf Elternzeit und Teilzeit, in der Realität wird dieses Recht aber fast immer von den Frauen ausgeübt, so dass die Einstellung einer jungen Frau für den Arbeitgeber zum Risiko wird – unabhängig von den tatsächlichen Familienplänen und Arbeitswünschen der Frau. Jungwirth plädiert daher dafür, Frauen ab einer bestimmten Gehaltsklasse ein Verhandlungsrecht über die Elternzeit einzuräumen<sup>31</sup>. Damit könnten karriereorientierte Frauen ihre individuellen Wünsche nach Vereinbarkeit von Familie und Beruf gegenüber dem Arbeitgeber signalisieren und das „unsichtbare“ Einstellungshindernis verhandelbar machen. Die Beschränkung der Verhandelbarkeit der Elternzeit auf höhere Gehaltsklassen scheint sinnvoll, weil hier die Abwesenheit vom Arbeitsplatz besonders hohe Humankapitalverluste mit sich bringt. Bei Geringqualifizierten hingegen sind diese deutlich geringer, und es bestünde zudem die Gefahr, dass das Recht auf Elternzeit außer Kraft gesetzt würde, da der Arbeitgeber die schwächere Verhandlungsposition dieser Personengruppen angesichts des Arbeitskräfteüberangebots ausnutzen könnte.

Die Verhandelbarkeit der Elternzeit wäre ein weiterer Schritt, die stille Arbeitsmarktreserve von Müttern zu erschließen. Dies ist angesichts des demographischen Wandels dringend geboten – umso mehr, als Frauen mit der Bildungsexpansion der vergangenen Jahrzehnte mit den Männern vergleichbare Qualifikationen erworben haben. Diese Qualifikationen werden aber oft mit dem Beginn der Familienphase nicht mehr produktiv für die Volkswirtschaft genutzt.

Für das deutsche System erscheint daher eine Verkürzung der Elternzeit auf ein Jahr und die Kopplung des Erziehungsgeldes an das vorherige Nettolohneinkommen sinnvoll. Generell sollten mit dem Erziehungsgeld keine verteilungspolitischen Aspekte verfolgt werden, da eine Umverteilung prinzipiell besser über das Steuersystem geregelt werden kann. Soll am bisherigen System des Erziehungsgeldes festgehalten werden, wäre die Aufhebung oder zumindest die Herabsetzung der Einkommensgrenzen sinnvoll. Hilfreich wäre hierbei eine Differenzierung der Höchstgrenzen nach Ein- und Zweiverdienerhaushalten.

<sup>31</sup> Vgl. C. Jungwirth: Die Zukunft der Frauen im Arbeitsmarkt. Verbessert das reformierte Bundeserziehungsgeldgesetz ihre Chancen?, in: Alexander Dilger (Hrsg.): Zukunft der Arbeit. Wirtschaftliche Dynamik und Reformen, München und Mering 2002, S. 57.

<sup>32</sup> Vgl. W. Fthenakis, B. Minsel: Die Rolle des Vaters in der Familie, Schriftenreihe des Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Band 213, Stuttgart 2002.

### Zusammenfassung

Der Überblick über die familienpolitischen Maßnahmen und ihre Wirkungsweisen macht deutlich, dass Deutschland seine Familien mit relativ viel Geld ausstattet und eine großzügige Ausgestaltung der Elternzeit ermöglicht und trotzdem im internationalen Vergleich sehr niedrige Kinderzahlen hat sowie eine ständig steigende Anzahl von Frauen, die zeitlebens kinderlos bleiben. Dieses Paradox lässt sich aus dem sich wandelnden Bild der Familie erklären. Anstelle des Alleinverdienermodells, bei dem sich die Frau ausschließlich der Kindererziehung widmet, streben immer mehr Frauen eine Verbindung von Elternschaft und Erwerbsleben an. Eine wirksame Familienpolitik muss diesen Wandel berücksichtigen, der zu einer höheren Bedeutung des Spannungsfeldes zwischen Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuung und auch zu einer intensiven Diskussion über die Rolle der Väter geführt hat<sup>32</sup>.

Maßnahmen, die die traditionelle Rollenteilung zwischen den Eltern fördern, verhindern gleichzeitig neue Strukturen, die die simultane Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern würden. So lässt sich beim Ehegattensplitting, bei der Ausgestaltung der Elternzeit und der Bereitstellung von Bildungs- und Betreuungseinrichtungen zeigen, dass sie in Deutschland überwiegend eine Vollzeitenerwerbstätigkeit von beiden Eltern erschweren.

In jüngster Zeit lassen sich aber in der deutschen Familienpolitik Ansätze erkennen, die simultane Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu fördern und damit dem Wandel in den Arbeitswünschen der Eltern entgegenzukommen. Problematisch für die Politik ist dabei, dass es keine einfachen Wirkungszusammenhänge gibt. Eine Erhöhung der Anzahl der Betreuungsplätze führt nicht zu einer sofort steigenden Geburtenrate um x Prozent. Es bedarf daher einer langfristig ausgerichteten Politik, die bei jungen Menschen eine Veränderung der Erwartungshaltung bewirkt, wie sich Kinder auf das angestrebte Berufsleben auswirken werden. Dabei kann auch eine Kopplung der Rentenauszahlungen an die Kinderzahl den Anreiz zur Familiengründung erhöhen<sup>33</sup>. Erst wenn jedoch die Umgestaltung der Rahmenbedingungen Paaren die Wahl zwischen verschiedenen Familienmodellen lässt, ist zu erwarten, dass die Geburtenraten wieder deutlich über das heutige Niveau steigen werden.

<sup>33</sup> Vgl. N. Hülskamp, S. Seyda: Staatliche Familienpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Ökonomische Analyse und Bewertung familienpolitischer Maßnahmen, in: IW-Positionen, Beiträge zur Ordnungspolitik, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln 2004.