



Ausarbeitung

Strategien zur Steigerung der Geburtenrate in ausgewählten Ländern

Strategien zur Steigerung der Geburtenrate in ausgewählten Ländern

Aktenzeichen: WD 9 - 3000 - 041/15
Abschluss der Arbeit: Datum: 2. Juli 2015
Fachbereich: WD 9: Gesundheit; Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Entwicklung von Bevölkerungszahlen im Vergleich	4
3.	Vergleichende Publikationen zur Fertilitätsentwicklung	6
3.1.	OECD-Studien	6
3.1.1.	OECD-Studie zu Fertilitätstrends	6
3.1.1.1.	Erkenntnisse der Studie	6
3.1.1.2.	Empfehlungen an die Politik	8
3.1.2.	OECD-Studie zu Veränderungen in der Familienpolitik	9
3.1.2.1.	Untersuchungsgegenstand	9
3.1.2.2.	Untersuchungsergebnisse	9
3.2.	Ausgewählte Literatur	10
3.2.1.	Henning u.a.	10
3.2.1.1.	Statistische Erhebungen	10
3.2.1.2.	Analyse der Grundausrichtung von Familienpolitik	11
3.2.2.	Spieß u. a.	12
3.2.3.	Bujard, Martin	12
		19
5.	Zusammenfassung	19

1. Einleitung

Im internationalen Vergleich ist die Geburtenrate in Deutschland besonders niedrig. Je nach Quelle belegt Deutschland einen der hinteren Plätze, wenn nicht sogar den letzten Platz. Auch in anderen hochentwickelten Industrienationen sind die Geburtenraten im Vergleich zur weltweiten durchschnittlichen Geburtenrate sehr niedrig.

Die Frage, ob der Gesetzgeber explizit, implizit oder gar nicht versuchen sollte, Einfluss auf die Geburtenrate zu nehmen, und – falls dies bejaht wird – mit welchen Mitteln dies erreicht werden soll, wird in den OECD- und EU-Ländern unterschiedlich diskutiert. Soweit erkennbar, findet aber wie in Deutschland in vielen Ländern eine Debatte statt, wie der Gesetzgeber auf veränderte Familienstrukturen und Rollenverständnisse reagieren kann, um Familienpolitik – zu denen in den meisten Fällen auch eine Steigerung der Geburtenrate zählt – mit effektiven Maßnahmen zu untersetzen.

Im Folgenden wird zunächst eine Reihe vergleichender Studien vorgestellt, die auch Einschätzungen zu der Frage beinhalten, welchen Einfluss die Politik überhaupt nehmen kann. Anschließend werden Informationen aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu der Frage verglichen, ob, eine aktive Politik zur Steigerung der Geburtenrate betrieben wird und, wenn ja, mit welchen Mitteln dies geschieht.¹ Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) hat im Januar 2015 eine vergleichende Studie zur Familienpolitik in Deutschland und Frankreich veröffentlicht. Die darin enthaltenen Erkenntnisse zu Frankreich finden in dieser Ausarbeitung besondere Beachtung, da dort ein direkter Vergleich zwischen der Situation in Frankreich und der in Deutschland angestellt wird und die unterschiedlichen Strategien, die auch eine Wirkung auf die Geburtenraten entfalten können, beschrieben werden.²

2. Entwicklung von Bevölkerungszahlen im Vergleich

In den Kontinenten und Staaten entwickeln sich die Geburtenraten unterschiedlich. Dies gilt auch für die wirtschaftlich stärksten Länder wie die G20-Staaten. Allerdings ist hierbei auffällig, dass, bis auf Indien, keine der G-20-Staaten die derzeit weltweite durchschnittliche Geburtenrate von 2,5 lebendgeborene Kinder je Frau erreichen. Das Bestandhaltungsniveau in Bezug auf den Erhalt der Bevölkerungszahl wird heute mit 2,1 Kindern je Frau angegeben. Die Daten der G-20-Staaten im Einzelnen³:

1 Hierzu wurde eine entsprechende EZPWD-Anfrage an alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union gestellt. Siehe hierzu auch Kapitel 4.

2 BMFSFJ <2015>, Familienbilder in Deutschland und Frankreich, Berlin 2015, erschienen in der Reihe: Monitor Familienforschung, Ausg. 34 und eingestellt auf: <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschueren-stelle/Pdf-Anlagen/Monitor-Familienforschung-Ausgabe-34.property=pdf.bereich=bmfsfj.sprache=de.rwb=true.pdf> (Stand 25. Juni 2015).

3 Nach Angaben der Weltbank, zitiert in: Statistisches Bundesamt, G7 in Zahlen, Wiesbaden 2015, S.6.

Land	Lebendgeburten/Frau
Indien	2,5
Saudi-Arabien	2,4
Indonesien	2,3
Argentinien	2,2
Mexiko	2,2
Frankreich	2,0
Türkei	2,0
Australien	1,9
Brasilien	1,8
Vereinigtes Königreich	1,9
Russische Föderation	1,7
China	1,7
EU 28	1,6
Kanada	1,6
Japan	1,4
Deutschland	1,4
Italien	1,4
Republik Korea (Süd-Korea)	1,2

Die Weltbank prognostiziert für die G-20-Staaten für das Jahr 2050 deutlich unterschiedliche Entwicklungen im Hinblick auf die Entwicklung der absoluten Bevölkerungszahlen. So wird erwartet, dass die Einwohnerzahl in Italien gleich hoch bleiben wird (60 Millionen). Während in Deutschland, Japan und der Russischen Föderation sinkende Einwohnerzahlen erwartet werden, soll die Anzahl in allen anderen Ländern – also auch den anderen europäischen G-20-Staaten – teilweise deutlich ansteigen. Ursachen hierfür sind vor allem der derzeitige Anteil älterer Menschen in den Ländern an der Gesamtbevölkerung und der Grad der Zuwanderung. In Deutschland (21 %), Italien (21 %) und Japan (25 %) ist jeweils der Anteil der über 65-Jährigen im G-20-Vergleich am höchsten. In der Koreanischen Republik liegt er bei 12 %. Dies führt dazu, dass für die Koreanische Republik ein leichter Anstieg der Gesamtbevölkerung trotz der niedrigsten Geburtenrate von allen G-20-Staaten (1,2 Kindern je Frau) von derzeit 50 auf 51 Millionen prognostiziert wird.⁴

Noch deutlicher werden die unterschiedlichen nationalen Geburtenraten im weltweiten Vergleich. So zählen zu den 25 Ländern mit den höchsten Geburtenraten 24 afrikanische Staaten. Betrachtet man die EU, so erscheint als erstes Land der Europäischen Union Irland auf Platz 132 (von insg. 224 gelisteten Ländern), gefolgt von Frankreich (159), Großbritannien (160), Schweden (167), Luxemburg (169), den Niederlanden (180), und Finnland (186). Zu den EU-Mitgliedstaaten

4 Nach Angaben der Weltbank, a.a.O., S. 7.

mit den niedrigsten Geburtenraten zählen Ungarn (207), Bulgarien (219), Italien (212), Griechenland (213), Österreich (214), Slowenien (217) und Deutschland (219).⁵ Die Tatsache, dass in ärmeren Ländern die Geburtenrate besonders hoch ist, überrascht an dieser Stelle nicht wirklich. Deutlich sind aber auch die unterschiedlichen Positionen der EU-Staaten in diesem Ranking.

Die dargestellten Geburtenraten stellen gleichwohl nur eine der möglichen Bemessungsgrundlagen der demografischen Situation beziehungsweise Entwicklung eines Landes dar. Eine andere ist die Netto-Geburtenrate, die die durchschnittliche Anzahl von Mädchen beschreibt, die von einer Frau geboren werden. Weiterhin wird die Fertilität in einem Land auch mit Lebendgeburten je 100 Einwohner angegeben. Tendenziell kommen die unterschiedlichen Darstellungsweisen aber zu vergleichbaren Ergebnissen hinsichtlich der Position eines Landes in der Rangfolge.

Weiterhin ist ein Blick auf die jeweiligen Binnenentwicklungen wichtig. Hierzu gehören unterschiedliche regionale Entwicklungen in einem Land. Dies betrifft mögliche unterschiedliche Entwicklungen zwischen städtisch und ländlich strukturierten Gebieten, eine Binnendifferenzierung zwischen Geburtenraten bei Frauen mit und ohne einen Migrationshintergrund sowie die Entwicklung von Geburtenraten in unterschiedlichen sozialen Schichten eines Landes.

3. Vergleichende Publikationen zur Fertilitätsentwicklung

Die wissenschaftliche Literatur zu vergleichenden Studien zur Frage der Fertilität in unterschiedlichen Ländern ist umfangreich. Neben zwei OECD-Studien sind drei Beiträge aus Deutschland an dieser Stelle aufgenommen worden, die neben einer Analyse auch Empfehlungen an die Politik beinhalten.

3.1. OECD-Studien

3.1.1. OECD-Studie zu Fertilitätstrends

3.1.1.1. Erkenntnisse der Studie

Eine OECD-Studie⁶ aus dem Jahr 2011 beschreibt die Bevölkerungsentwicklungen in den Mitgliedstaaten der OECD Staaten, fragt nach den Hauptursachen und zeigt Handlungsoptionen insbesondere auch für die Politik auf.

Zunächst wird festgestellt, dass sich in allen OECD-Staaten seit den sechziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts die Bevölkerungszahlen rückläufig entwickelt hatten, in einigen Ländern jedoch in den Jahren vor der Erstellung der Studie wieder steigende Bevölkerungszahlen zu verzeichnen sind.

5 Quelle: CIA, The World Fact Book, Country Comparison, Birth Rate, auf: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2054rank.html> (Stand 23. Juni 2015). Niedriger als in Deutschland sind nach dieser Darstellung nur noch die Geburtenraten in der Republik Korea, Singapur und Japan.

6 OECD (2011), "Fertility trends: What have been the main drivers?", in: Doing Better for Families, OECD Publishing. Eingestellt auf: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264098732-5-en> (Stand 3. Juni 2015).

Die Studie hebt – bezogen auf die Situation in Deutschland im Vergleich zu anderen OECD-Mitgliedstaaten – hervor:⁷

- Das Alter von Frauen bei der Geburt ihres ersten Kindes ist in Deutschland, Griechenland, Italien und Spanien vergleichsweise hoch,
- in Schweden und in Deutschland ist der Anteil von Frauen, die erst nach einer höheren Ausbildung das erste Kind bekommen, signifikant höher als in anderen OECD-Ländern.
- die Kinderlosigkeit von Frauen am Ende ihrer Empfängnisfähigkeit ist in Familien in Italien, Deutschland und Finnland am höchsten.
- in allen OECD-Ländern ist die Fertilitätsrate bei zugewanderten Frauen oder Frauen aus Migrantenfamilien höher als die derjenigen Frauen, die keinen Migrationshintergrund haben. Allerdings ist auffallend, dass dieser Effekt in Deutschland unterdurchschnittlich ist,
- der Begriff „fertility gap“ beschreibt die Differenz zwischen der durchschnittlichen gewünschten Kinderzahl und der tatsächlichen durchschnittlichen Anzahl von Kindern. Während diese Differenz in Deutschland (1,4/1,9), Tschechien (1,5/2) oder der Türkei vergleichsweise klein ist, fällt diese in Irland, Dänemark oder Italien deutlich größer aus. In Deutschland, der Slowakei, Italien, Spanien und Österreich liegt die Anzahl der gewünschten Kinder deutlich unter zwei. In den zuletzt genannten Ländern ist im Übrigen auch die Geburtenrate niedrig,
- in Deutschland und in Großbritannien ist der so genannte “family gap” besonders groß. Der Begriff beschreibt die Einkommensverluste, die in einem Haushalt durch die notwendige private Betreuung eines Kindes entstehen. Familien verfügen nach der Geburt von Kindern nur noch über 42% bzw. 46% des zuvor verfügbaren Einkommens. In Finnland, Norwegen, Schweden oder den Vereinigten Staaten sind diese Einkommensverluste deutlich niedriger. Dort verfügen Familien nach der Geburt eines Kindes noch über 80 % bis 89 % des Einkommens vor der Geburt eines Kindes,
- im Vergleich zu anderen OECD-Staaten sind die Kosten, die Haushalte mit Kindern für das Wohnen aufwenden müssen, in Deutschland am höchsten. Die Suche nach einer gemeinsamen Wohnung in Deutschland und in Großbritannien fällt stärker als in anderen OECD- Ländern mit der Planung eines ersten gemeinsamen Kindes zusammen,
- unter anderem am Beispiel von Deutschland wird deutlich, dass eine vergleichsweise gute wirtschaftliche Situation von Haushalten keinen Einfluss auf die Höhe der Geburtenrate hat.

Insgesamt kommt die Studie zu den folgenden Erkenntnissen:

- Vergleichsweise hohe Geburtenraten (Total Fertility Rate –TFR) innerhalb der OECD-Staaten gibt es in Frankreich, den anglophonen und skandinavischen Ländern. Hierbei ist im

⁷ Erklärt wird dieses Ergebnis vom Statistischen Bundesamt mit der Tatsache, dass der Anteil von selbstgenutztem Wohneigentum in Deutschland vergleichsweise niedrig ist.

Vergleich auffällig, dass in anglophonen Ländern im Vergleich zu Frankreich und den skandinavischen Ländern die Fertilitätsrate bei Minderheiten, Migranten und in Haushalten mit einem niedrigen Einkommen signifikant höher ist,

- im Vergleich zu den achtziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts lässt sich heute konstatieren, dass in denjenigen Ländern, in denen die Geburtenrate hoch ist, auch der Anteil berufstätiger Frauen überdurchschnittlich hoch ist,
- eine unmittelbare finanzielle Unterstützung von Familien mit dem Ziel, die direkten Kosten von Kindern zu senken, habe für die Entwicklung von Geburtenraten zwar positive, jedoch nur geringe Effekte. Gleichwohl wird ein bezahlter Erziehungsurlaub (in Deutschland: Elterngeld) in diesem Zusammenhang als ein gutes Beispiel hervorgehoben, wobei positive Effekte für die Geburtenrate von der Höhe des Einkommens im Erziehungsurlaub abhängen,
- besonders ausschlaggebend für die unterschiedlichen Geburtenraten ist die Frage, in welchem Maße öffentliche Kinderbetreuungseinrichtungen angeboten werden. Ein solches Angebot ist strukturell maßgeblich für eine stärker steigende Geburtenrate,
- politische Maßnahmen zur Steigerung der Geburtenrate können in einem Land bei unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen verschiedene Wirkungen entfalten.

3.1.1.2. Empfehlungen an die Politik

Abschließend kommt die Studie zu dem Schluss, dass die Einflussmöglichkeiten von Politik mit dem Ziel der Steigerung der Geburtenrate relativ gering sind. Daher wird geraten, nicht zu hohe Erwartungen an derartige Maßnahmen zu stellen.

Gleichwohl sehen die Autoren in einigen Bereichen durchaus politische Handlungsoptionen. Hierbei wird an erster Stelle die Reduzierung der direkten oder indirekten Kosten genannt, wobei besonders diejenigen Maßnahmen eine positive Wirkung entfalten können, die die Belastungen von Haushalten mit Kindern durch eine schwere Vereinbarkeit von Beruf und Familie ausgleichen. Dies trifft auch auf die Entscheidung zur Familiengröße, also die Frage, wie viele Kinder gewünscht werden, zu. Dies sei insbesondere wichtig, weil Paare, die die Entscheidung für das erste gemeinsame Kind hinausschieben, später auch weniger Kinder insgesamt haben als ursprünglich gewünscht.

Die Politikansätze in den Ländern, die eine solche Vereinbarkeit von Familie und Beruf fördern, sei zwar unterschiedlich, entscheidend für den Erfolg sei aber, dass solche Maßnahmen über den gesamten Zeitraum des Kindesalters kontinuierlich und aufeinander bezogen angeboten werden.

3.1.2. OECD-Studie zu Veränderungen in der Familienpolitik

3.1.2.1. Untersuchungsgegenstand

In einer weiteren Studie, die im Jahr 2014 veröffentlicht wurde⁸, hat sich die OECD unter anderem mit dem Thema Geburtenrate befasst. Ziel der Arbeit war es, die Wirkungen abzuschätzen, die die Familienpolitik auf die Geburtenrate, die Frauenbeschäftigung und die Kindersterblichkeit haben kann. Hierzu wurden im Untersuchungszeitraum in den OECD-Ländern neun familienbezogene Maßnahmen untersucht und miteinander verglichen:

- Öffentliche Ausgaben für den Mutterschaftsurlaub,
- öffentliche Ausgaben für die Kinderbetreuung unter Dreijähriger,
- Zuwendungen an Familien für unter 18-Jährige,
- Bezugsdauer von Elternzeit (Mütter, Väter),
- Elternzeit für Väter in Wochen,
- Betreuung von Kindern im Alter von null bis zwei Jahren,
- Betreuung in der Vorschule für Drei- bis Fünfjährige,
- Steuererleichterungen für Teilzeitbeschäftigte,
- Grenzsteuersatz für Zweitverdiener.

3.1.2.2. Untersuchungsergebnisse

Die OECD stellt fest, dass sich die Wirkungen familienpolitischer Leistungen für Eltern und Kinder in den letzten Jahren angenähert haben⁹. Dies gelte auch für die Lebenserwartung und die Geburtenrate, bezogen auf die vergangenen 40 Jahre, was einhergehe mit größeren Annäherungen der Bevölkerungsstrukturen in den OECD-Mitgliedstaaten. Insgesamt sei die Geburtenrate in der EU und OECD-weit während der vergangenen 20 Jahre in vielen Ländern insgesamt zurückgegangen, von einem Durchschnitt von 2,7 Kindern 1970 auf 1,7 im Jahr 2011. Innerhalb dieses Zeitraums sei jedoch festzustellen, dass es im Jahr 2002 einen Anstieg in vielen Ländern gegeben habe, und zwar jeweils um 0,2 bis 0,4 Kinder in vielen nord- und mitteleuropäischen Ländern.

Im Einzelnen hebt die OECD hervor:

- Seit Beginn der Wirtschaftskrise 2007 seien die Geburtenraten wiederum zurückgegangen, besonders in den USA um 0,18 Kinder zwischen 2008 und 2011.
- Die Entwicklung, dass Frauen heutzutage bei Erstgeburten älter sind, sei ein Hauptgrund für den Rückgang der Geburtenraten, weil die Zeitspanne, in der Kinder geboren werden können, kürzer geworden ist¹⁰. Dies führe auch dazu, dass der Anteil von Frauen, die kinderlos bleiben, zugenommen hat.

8 OECD (2014), Changes in Family Policies and Outcomes: Is there Convergence?, in: OECD, Social, Employment and Migration Working Papers, NO. 157, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz13wllxgzt-en> (Stand 29. Juni 2015).

9 Ebenda, S.20.

10 Ebenda, S. 23.

3.2. Ausgewählte Literatur

In einer Aufsatzsammlung unter dem Titel „Zeit, Geld, Infrastruktur – Zur Zukunft der Familienpolitik“, herausgegeben von Hans Bertram und Martin Bujard, werden von verschiedenen Autoren unter anderem die Wirkungen von Familienpolitik auf die Geburtenrate in einer Reihe von europäischen Ländern untersucht.¹¹

3.2.1. Henning u.a.

3.2.1.1. Statistische Erhebungen

Marina Henning und andere¹² stellen in ihrem Beitrag „Frauen zwischen Beruf und Familie – ein europäischer Vergleich“ Einflussfaktoren auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf einerseits sowie dem Wunsch nach Kindern dar. Untersucht werden die Situationen in der Schweiz, Deutschland¹³, Großbritannien, Schweden, Dänemark, Frankreich und Finnland anhand der Parameter Erwerbsunterbrechung, Gründe für eine Nichterwerbstätigkeit, Erwerbsarrangements von Paaren (mit / ohne Kinder) sowie nach subjektiven Wahrnehmungen und Einstellungen von Eltern.

Die Erwerbsunterbrechung von Frauen im Alter zwischen 25 und 59 Jahren, die mindestens einmal im Leben erwerbstätig waren ist in der Schweiz mit 9,8 Jahren am höchsten. Es folgen Deutschland, alte Bundesländer <D-ABL> mit 8,3 Jahren Großbritannien 7,3 Jahren und Deutschland, neue Bundesländer <D-NBL> 7,1 Jahren. Die kürzesten Erwerbsunterbrechungen gibt es in Finnland (3,5 Jahre), Frankreich (3,7 Jahre) und Dänemark (4,6 Jahre). Untersucht werden auch die Ursachen für diese Erwerbsunterbrechungen bei Männern und Frauen. Während in der Schweiz (63%), D-ABL (61%) und Großbritannien (52%) Frauen familiäre Gründe als häufigsten Anlass für eine Erwerbsunterbrechung angaben, waren es in den anderen Ländern und auch in D-NBL andere Gründe wie Entlassungen, auslaufende Verträge oder gesundheitliche Gründe. Bei Männern wurden in keinem der Länder familiäre Gründe als Anlass für eine Arbeitsunterbrechung angegeben. Unterstrichen wird dieses Ergebnis auch mit Blick auf die Arbeitsarrangements, also die Frage, ob in Haushalten mit und ohne Kinder beide Partner erwerbstätig sind. Bei Paaren ohne Kinder wird jeweils eine Erwerbstätigkeit beider Partner als der häufigste Fall angegeben. Am höchsten ist der Anteil in Großbritannien mit 71%, in Frankreich liegt er bei 57% und in Finnland bei 66%. In D-ABL liegt der Wert bei 56% in Deutschland-NBL bei 52%, wobei hier im Vergleich der Anteil der Erwerbslosen in einer Paarbeziehung am höchsten ist. Bei Paaren mit Kindern ist das Ergebnis der Vergleichsdaten grundverschieden von dem von Paaren ohne Kinder. Während die Anteile in Finnland (61%), D-NBL (45 %) und Schweden (43%) vergleichsweise hoch sind, sinkt der Anteil in Großbritannien auf 25 %, in D-ABL auf 17 % und in der Schweiz auf 16 %. In den drei letztgenannten Ländern wird ein Vollzeit-/Teilzeitarrangement in Paarbeziehungen als häufigste Konstellation genannt.

11 Bertram, Hans; Bujard, Martin (Hrsg.), Zeit, Geld, Infrastruktur – Zur Zukunft der Familienpolitik, erschienen in der Reihe Soziale Welt, Sonderband 19, Baden-Baden 2012.

12 Henning, Marina (u.a.), Frauen zwischen Beruf und Familie – ein europäischer Vergleich, in: Bertram, Hans; Bujard, Martin, S. 291 ff.

13 Unterschieden wird in der Studie zwischen den neuen (Deutschland NBL) und alten Bundesländern (Deutschland ABL) mit teilweise gravierenden unterschiedlichen Ergebnissen.

Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass für diese Unterschiede vor allem kulturell geprägte Rollenbilder und unterschiedliche Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie verantwortlich sind. Im Zusammenhang mit staatlichen Unterstützungsmaßnahmen gebe es eine Korrelation zwischen der Art einer Maßnahme und Erwerbsarrangements.¹⁴ Demnach fördert der Ausbau von Kindertageseinrichtungen eine Vollerwerbsarbeit beider Partner, während beispielsweise die Möglichkeit einer langen Elternzeit Arrangements fördert, in denen ein Partner in Teilzeit arbeitet.

Die Autoren untersuchen auch die Frage, ob sich die dargestellten Ergebnisse in den subjektiven Einschätzungen bei Frauen hinsichtlich der Möglichkeit, Familie und Beruf zu vereinbaren, niederschlagen. Die Frage, ob Frauen das Gefühl hätten, dass ihre Berufstätigkeit ihr Familienleben beeinträchtigt, sei in Großbritannien, der Schweiz und, Deutschland sehr häufig, dagegen in den drei skandinavischen Ländern und in Frankreich seltener bejaht worden. Weiterhin wird darauf hingewiesen, dass in Großbritannien und den D-NBL Kinder in einem Haushalt als die häufigste Ursache für eine Unvereinbarkeit mit einer Erwerbstätigkeit genannt werden.

3.2.1.2. Analyse der Grundausrichtung von Familienpolitik

Die Autoren weisen darauf hin, dass man bei der Untersuchung und Bewertung von familienbezogenen Leistungen auch die unterschiedlichen familienpolitischen Grundlinien in Betracht ziehen muss. Eine explizite Familienpolitik, also das Verständnis, durch bestimmte politische Maßnahmen Einfluss auf die Institution Familie zu nehmen, gebe es nur in Frankreich und in Deutschland. In Frankreich werde Familienpolitik ausdrücklich als „pro-natalistisch“ verstanden. In Deutschland sei der Schutz der Familien ausdrücklich im Grundgesetz verbrieft.¹⁵ Die Rolle des Staates unterscheide sich in Frankreich und Deutschland grundlegend. Während sich in Deutschland Familienpolitik auf eine Unterstützung von Familien beschränke, sei im französischen Verständnis die Verantwortung für Kinder „dual“, das heißt sowohl als private als auch als öffentliche Angelegenheit angelegt. In Deutschland sei Familienpolitik im Kern eine Unterstützung der Familie in ihrer Sozialisationsfunktion.

In allen anderen untersuchten Ländern ist Familienpolitik nicht explizit formuliert, sondern implizit angelegt und zielt im Kern auf die individuelle Unterstützung einzelner Familienmitglieder. Dort werden von den Autoren einzelne Politikfelder identifiziert, die Familienmitglieder unterstützen sollen, so beispielsweise die Gleichberechtigung von Männern und Frauen in Bezug auf Erwerbsarbeit oder das Kindeswohl.

Abschließend kommen die Autoren zu der Einschätzung, dass Eltern in Deutschland, der Schweiz und in Großbritannien vor dem Hintergrund ihrer spezifischen Rahmenbedingungen in-

14 Gemeint ist hier die Aufteilung der Erwerbsarbeitszeiten in Paarbeziehungen.

15 Allerdings sei weder dort noch in den jeweiligen rechtlichen Grundlagen familienbezogener Leistungen ein bestimmter Familienbegriff hinterlegt. Siehe hierzu: Zur Frage einer möglichen Zusammenführung familienbezogener Leistungen, Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste (WD 9 – 006/15).

dividuelle Kostenabwägungen treffen müssen, „die mit dem kulturellen Erbe des Alleinverdienermodells bzw. eines traditionellen Mutterbildes sehr viel häufiger zu Lasten der Frauen und ihrer Erwerbsarbeit entschieden werden.“

3.2.2. Spieß u. a.

Katharina Spieß u. a. untersuchen in ihrem Beitrag¹⁶ Befunde empirischer Mikrostudien¹⁷ zu den Auswirkungen der Faktoren Zeit, Geld und Infrastruktur auf die Geburtenrate. Das Erkenntnisinteresse solcher Mikrostudien zielt auf die Identifikation kausaler Zusammenhänge bei Fertilitätsentscheidungen und den Kontext, in dem sich Paare bei ihrer Entscheidung befinden.

Die vorliegenden Studien von internationalen Studienergebnissen untergliedert sie nach einer Zuordnung, die sie als familienpolitische Trias bezeichnet. Zu dieser Trias zählen die Elemente Zeit, Geld und Infrastruktur. Sie merkt hierzu an, dass zum Zeitpunkt der Veröffentlichung ihres Beitrages (2012) für Deutschland nur sehr wenige valide Untersuchungen existierten¹⁸, in anderen Ländern aber breitere Untersuchungsergebnisse vorlägen. Eine Übertragung der gewonnenen Erkenntnisse auf das deutsche System familienbezogener Leistungen zu übertragen, sei nur sehr bedingt möglich, da die Unterschiede der spezifischen Ausgestaltungen familienbezogener Maßnahmen zu unterschiedlich seien und auch kulturelle Prägungen eine entscheidende Rolle spielten.

3.2.3. Bujard, Martin

Mit den Ergebnissen von Makrostudien aus OECD-Staaten in dem Zeitraum zwischen 1970 bis 2006 befasst sich Martin Bujard in seinem Beitrag.¹⁹ Schon zu Beginn weist er darauf hin, dass die Ergebnisse hinsichtlich der Frage eines Zusammenhangs zwischen familienpolitischen Maßnahmen und der Entwicklung der Geburtenrate widersprüchlich sind. Nach seiner Einschätzung hängt dies mit methodischen Fragen und unterschiedlichen Forschungsansätzen zusammen. Auch würden in einigen Fällen einschlägige wissenschaftliche Beiträge zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen gelangen, obwohl sie die gleichen Datensätze bei der Analyse verwandt hätten. Dies gelte sowohl für die finanzielle Transferpolitik als auch für die Infrastrukturpolitik und Zeitpolitik (Mutterschutz, Elternzeit, Teilzeitarbeit, o.ä.).

16 Spieß, Katharina u. a., Zeit, Geld, Infrastruktur und Fertilität: Befunde empirischer Mikrostudien und was wir daraus lernen können, in Bertram, Hans; Bujard, Martin, S. 321 ff.

17 In der Sozialforschung wird zwischen Mikro- und Makrosoziologie unterschieden. Während mikrosoziologische Forschungsansätze das Verhältnis zwischen Individuum und Gesamtgesellschaft analysieren, richtet sich das Erkenntnisinteresse der Makrosoziologie auf eine Analyse sozialer Systeme und deren Gesetzmäßigkeiten.

18 Im Zusammenhang mit Deutschland verweisen die Autoren auf die zu dem Zeitpunkt der Veröffentlichung ihres Aufsatzes in Arbeit befindlichen Gesamtevaluation familienbezogener Leistungen.

19 Bujard, Martin, Makroanalysen: Potentiale, Grenzen und methodische Optionen am Beispiel des Nexus von Familienpolitik und Fertilität, in: Bertram, Hans; Bujard, Martin, S. 337 ff.

[Kap. 4 aus rechtlichen Gründen nicht veröffentlichungsfähig]

5. Zusammenfassung

Bis auf wenige Schwellenländer im südamerikanischen, asiatischen Raum und in Saudi-Arabien liegen in allen OECD-Ländern sowie auch in fast allen EU-Mitgliedstaaten die Geburtenraten unter der notwendigen Mindestreproduktionsrate von 2,1 Kindern je Frau, um ein Absinken der Bevölkerungszahl (unabhängig vom dem Migrationsfaktor) zu vermeiden. In den OECD- beziehungsweise den EU-Staaten sind jedoch deutliche Unterschiede bei den Geburtenraten identifizierbar, wobei Deutschland eine besonders niedrige Geburtenrate aufweist. Die Auswirkungen einer niedrigen Geburtenrate mit Blick auf eine Absenkung der Bevölkerungszahl verlaufen unterschiedlich und sind vor allem von der aktuellen Altersstruktur eines Landes abhängig.

In wirtschaftlich hochentwickelten Ländern werden – was auf den ersten Blick überrascht - Zusammenhänge zwischen einer hohen Erwerbsarbeitsquote von Frauen und einer hohen Geburtenrate, allerdings auch hier in allen Fällen unterhalb der genannten Reproduktionsrate, erkannt. Hieraus wird unter anderem geschlossen, dass insbesondere Maßnahmen, die die Erfordernisse von Familie und Beruf miteinander in Einklang brächten, positive Auswirkungen auf die Geburtenrate hätten. Studien oder Auswertungen, die einen solchen Zusammenhang negieren oder

Handlungsempfehlungen an die Politik, die eine Erhöhung der Geburtenrate ohne den Aspekt einer Vereinbarkeit von Beruf und Familie zum Inhalt haben, konnten nicht identifiziert werden. Allerdings müssen in eine Gesamtbetrachtung auch strukturelle Faktoren (Stadt/Land-, Schichten- und Migrationspezifika) sowie bestehende Rollenverständnisse und Wertesetzungen und deren Veränderungen einbezogen werden, wenn es um die Frage von effektiven Maßnahmen zur Steigerung einer Geburtenrate geht.

Der Vergleich der im Kapitel 4.1 dargestellten unterschiedlichen Einstellungen und Präferenzen in Deutschland und Frankreich macht auch das Problem der Interpretation der Daten deutlich. Ist beispielsweise die Frage der Bevorzugung eines Modells „Mutter arbeitet Teilzeit, Vater Vollzeit“ in den alten Bundesländern einer grundsätzlichen Einstellung geschuldet, dass Mütter sich stärker der Kindererziehung widmen wollen, oder steht dies ursächlich in einem Zusammenhang mit einem Mangel beispielsweise an Kindertageseinrichtungen beziehungsweise Ganztagsschulen?

Auch wird aus dem dargestellten Vergleich zwischen Frankreich und Deutschland deutlich, dass in Deutschland –unabhängig von den spezifischen infrastrukturellen Gegebenheiten – die selbstgewählten Hürden für eine Entscheidung Kinder zu bekommen höher zu sein scheinen (gesicherte Einkommen, gesicherte Wohnsituation) und dass die Kinderfreundlichkeit der Gesellschaft insgesamt als gering eingeschätzt wird. Dies weist wieder auf die Frage hin, inwieweit gesetzgeberische Maßnahmen allein diese Einstellungen verändern können und was zu tun ist, um eine Wahrnehmung der deutschen Gesellschaft als eine kinderfreundliche zu unterstützen.

Soweit in der Literatur erkennbar, werden die Einflussfaktoren von Politik auf eine Steigerung der Reproduktionsraten als begrenzt eingeschätzt, gleichwohl könnten sie – so die Einschätzung – in einem gewissen Umfang positive Wirkungen mit Blick auf die Reproduktionsrate entfalten. Im Vergleich lassen sich hierbei zwei „Schulen“ in wirtschaftlich hochentwickelten Ländern unterscheiden:

- Maßnahmen, die durch Lohnersatzleistungen (Elterngeld) oder andere finanzielle Anreize Möglichkeiten einer Betreuung von Kindern durch ihre Eltern schaffen,
- Maßnahmen, die eine frühe und auch ausgedehnte Betreuung von Kindern gewährleisten, so dass beide Elternteile früh auch wieder eine Vollzeiterwerbsarbeit aufnehmen können.

In OECD- und EU-Ländern werden die beiden Ansätze nicht alternativ angewendet. Es lassen sich jedoch unterschiedliche Schwerpunktsetzungen identifizieren. Während beispielsweise in den skandinavischen Ländern und Frankreich und abgeschwächt auch in Großbritannien eher die Schaffung einer Betreuungsinfrastruktur einen Schwerpunkt darstellt, sind es in Mitteleuropa und im mediterranen Raum unterschiedliche Lohnersatzleistungen. Weiterhin gibt es in vielen Ländern Einzelmaßnahmen zur Unterstützung vor allem kinderreicher Familien.

Ende der Bearbeitung