



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Familienpolitik und Geburtenrate

Ein internationaler Vergleich

Familienpolitik und Geburtenrate

Ein internationaler Vergleich

Autor: Dr. Martin Bujard
Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung,
Wiesbaden

Inhalt

1. Einleitung	4
Familienpolitik und Demografie	4
Forschungsstand Wirkungsanalysen	4
2. Zusammenhang zwischen Familienpolitik und der Geburtenrate	7
Finanzielle Transfers	8
Infrastrukturpolitik	11
Zeitpolitik	15
Fazit	18
3. Multivariate Regressionsmodelle: Robuster Wirkungsbefund der Familienpolitik	20
Regressionsanalysen nur familienpolitischer Faktoren	20
Der kulturell-gesellschaftliche, ökonomische und institutionelle Kontext	22
Effekte von Familienpolitik im Zeitverlauf	24
Fazit	26
4. Sechs Thesen zur Wirkung von Familienpolitik	27
I. Familienpolitische Wirkung nur in bestimmter historischen Phase	27
II. Gesellschaftliche Prozesse und individuelle Entscheidungen	29
III. Familienpolitische Faktoren wirken nur ganzheitlich	31
IV. Differenzierungen hinter der „TFR“: Mehrkindfamilien, ungewollte Kinderlosigkeit	32
V. Daten und Vergleichsebene	32
VI. Der Einfluss historisch-kultureller und institutioneller Faktoren	33
Fazit	35
5. Konklusionen, Ausblick und Empfehlungen	36
Dynamiken und realistische Zeithorizonte	36
Die komplementäre Zielstruktur der Familienpolitik	38
Wohin bewegt sich die deutsche Familienpolitik?	39
Zusammenfassung	40
Literatur	43

1. Einleitung

Familienpolitik und Demografie

In den letzten Jahrzehnten ist die Familienpolitik zunehmend in das politische, aber auch in das sozialwissenschaftliche Blickfeld gelangt.¹ Das hat zum einen mit einem grundlegenden Wandel der familialen Lebensformen zu tun, in dessen Folge die Auflösung der traditionellen Ernährerfamilie, die zunehmende Frauenerwerbstätigkeit und der Anstieg Alleinerziehender neuen sozial- bzw. familienpolitischen Bedarf geschaffen haben. Zum anderen hat der „Zweite Geburtenrückgang“, der seit Ende der 1960er-Jahre in allen Industrieländern eingesetzt hat, gravierende Folgen, insbesondere für die wohlfahrtsstaatlichen Kernpfeiler Alterssicherung und Gesundheitssicherung. Diese Folgen sind vor allem für die südeuropäischen, osteuropäischen und deutschsprachigen Länder enorm. In Deutschland liegt die zusammengefasste Geburtenrate (TFR, von Total Fertility Rate) mit 1,3 bis 1,4 bereits seit über drei Jahrzehnten ein Drittel unterhalb des Bestandsniveaus. Dass die Familienpolitik unabdingbar und geeignet ist, dem neuen familienpolitischen Bedarf zu begegnen, ist unstrittig. Ob die Familienpolitik auch die Geburtenrate und damit die demografische Entwicklung beeinflussen kann, ist dagegen umstritten. Wenn ja, erhöht sich ihre Relevanz zusätzlich in erheblicher Weise, und der Familienpolitik kommt eine zusätzliche Legitimation zu.

Familienpolitische Maßnahmen werden in Deutschland und anderen OECD-Ländern teilweise auch mit demografischen Argumenten begründet. Wohlgermerkt, die Hauptlegitimation der Gesetzestexte für familienpolitische Instrumente orientiert sich am grundgesetzlich verankerten Schutz der Familie (Art. 6.1 GG) und am Familienlastenausgleich, so dass die am Individuum orientierten Ziele Armutsbekämpfung und kindliche Förderung, aber auch Gleichstellung zentral sind. Im grundlegenden Unterschied dazu orientieren sich demografische Motive an gesellschaftlichen Zielen (vgl. BMFSFJ 2007, Rürup/Schmidt 2003, United Nations 2002).

Forschungsstand Wirkungsanalysen

Über den Einfluss von Familienpolitik auf die Geburtenrate gibt es wissenschaftlich widersprüchliche Positionen.² Je nach Zeithorizont, Vergleichsgruppe und Methode sind die Befunde höchst unterschiedlich. Grundsätzlich unterscheiden sich Wirkungsanalysen nach der Betrachtungsebene, zwischen Mikroanalysen mit Individualdaten und Makroanalysen mit aggregierten Daten. In Makroanalysen wird angenommen, dass das generative Verhalten in einem Land von den dort vorliegenden politischen, kulturellen und ökonomischen Rahmenbedingungen geprägt wird. Makroanalysen haben den Vorteil, mittels quasi-experimenteller Untersuchungsbedingungen die vom Zweiten Geburtenrückgang (seit 1965) betroffenen Länder gleichzeitig zu analysieren und damit eine Verallgemeinerung zu ermöglichen. Zudem bieten diese ländervergleichenden Studien die Chance einer Einordnung einzelner Länder hinsichtlich ihrer Familienpolitik und ihrer ökonomischen bzw. kulturellen Strukturen. Mikroanalysen dagegen sind hilfreich, die individuelle Entscheidungssituation zu analysieren, und eignen sich besonders für Studien, die das generative Verhalten innerhalb eines

¹ Vgl. Bertram et al. 2005, Castles 2003, Esping-Andersen 2002, 2009, Gauthier 1996, Lewis 2006, Schmidt 2007.

² Eine skeptische Position gegenüber einer Beeinflussbarkeit der Geburtenrate nimmt z.B. Höhn (1998:75) ein, einen prinzipiellen Einfluss nehmen dagegen Rürup und Schmidt (2003:41) an. Viele Autoren konstatieren widersprüchliche Wirkungsbefunde (vgl. u.a. Gauthier 2007:342, Kaufmann 2005:184, Strohmeier 2002:321).

einzelnen Landes nach Alter und Kohorten differenziert beleuchten. Ein typisches Beispiel für Mikrostudien bieten Neyer und Andersson (2008), die den Einfluss der schwedischen „Beschleunigungsprämie“ des Elterngeldes auf das schnellere Timing von Zweitgeburten kausal nachweisen. Hier zeigt sich auch das Phänomen, dass Geldleistungen manchmal einen Vorzieheffekt bewirken, der sich als Strohfeder entpuppen kann; auf dieses grundsätzliche Problem haben bereits Höhn und Schubnell (1986) hingewiesen. Die Stärken und Schwächen zwischen Mikro- und Makrostudien sowie zwischen qualitativen Fallstudien und internationalen Ländervergleichen sind spiegelbildlich.

Mehrere international vergleichende Studien über den Einfluss von Familienpolitik auf die Geburtenrate (im Folgenden „Total Fertility Rate“ bzw. „TFR“ genannt) sind in den letzten Jahren publiziert worden.³ Bezüglich der finanziellen Transfers für Familien konstatieren Studien einen signifikant positiven Zusammenhang⁴, einen insignifikant positiven⁵, während andere Studienergebnisse hier ambivalent sind. Andere Studien⁶ weisen anhand von kombinierten Quer- und Längsschnittdaten einen geringen, jedoch signifikanten Effekt des Kindergeldes auf die Geburtenrate nach, demnach erhöht eine Kindergelderhöhung um 25% die TFR langfristig um 0,07. Bei diesen Befunden werden mit der Kindergeldhöhe pro Kopf und mit Familienausgabenquoten unterschiedliche Indikatoren herangezogen. Die Analyse des Einflusses von Infrastrukturpolitik auf die Geburtenrate wird meistens anhand der Kinderbetreuungsquote unter Dreijähriger untersucht. Mehrere Autoren zeigen einen positiven Effekt der Kinderbetreuungseinrichtungen, wobei der Effekt jedoch nur für U3-Betreuung und bei Inklusion privater Einrichtungen signifikant ist⁷. Längsschnittdaten fehlen bei dem Indikator Kinderbetreuungsquote, zudem ist die Kinderbetreuung in den OECD-Ländern sehr heterogen hinsichtlich der Träger, Öffnungszeiten, Qualität und Kosten, wobei sich die Datenprobleme inzwischen etwas verringert haben. Auch bei der Untersuchung des Einflusses von Zeitpolitik existieren unterschiedliche Indikatoren. Mutterschutzregelungen werden in mehreren Studien hinsichtlich der Höhe und Dauer differenziert untersucht, für beides sind die Befunde insignifikant. Einige Autoren zeigen, dass die Dauer der Elternzeit einen negativen Einfluss auf die Geburtenrate hat⁸. Zu einem insignifikanten Befund kommen mehrere Autoren zum Einfluss von Teilzeitarbeit. Bezüglich des Arbeitsmarktes zeigt sich ein positiver Effekt der öffentlichen Beschäftigungsquote und ein negativer von rigiden Arbeitsmarktregelungen⁹.

Die Befunde der internationalen Vergleichsstudien sind also teilweise widersprüchlich. Sie zeigen leicht positive Effekte für Kinderbetreuung und Familienausgabenquoten auf die Geburtenrate, während für die anderen Indikatoren auch Nullbefunde vorliegen. Die Inkohärenz der Ergebnisse liegt v.a. daran, dass unterschiedliche Zeitpunkte und Länder – meist aus pragmatischen Gründen – gewählt wurden und dass nicht alle relevanten gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen Faktoren berücksichtigt sind. Diese Punkte versucht diese Studie¹⁰ derart aufzugreifen, dass die Widersprüchlichkeit durch eine ausgefeiltere Differenzierung der Ergebnisse hinsichtlich der Zeit, der Länder und der Interaktion mit anderen Variablen aufgelöst wird.

³ U.a. Adserà 2004, Castles 2003, d’Addio/d’Ercole 2005, Esping-Andersen 1999, Gauthier/Hatzius 1997, Kaufmann 2002, Sleebos 2003, vgl. auch Gauthier 2007, Hoem 2008, Neyer 2003.

⁴ Vgl. Adserà 2004 und Esping-Andersen 1999.

⁵ Vgl. Castles 2003 und Sleebos 2003.

⁶ Vgl. Gauthier/Hatzius 1997.

⁷ Castles 2003.

⁸ D’Addio/d’Ercole 2005.

⁹ Adserà 2003.

¹⁰ In der Forschungsarbeit, auf der diese Studie beruht, sind viele Aspekte ausführlicher beschrieben. Sie ist erschienen unter: Bujard, Martin, 2011: Geburtenrückgang und Familienpolitik, Nomos Verlag.

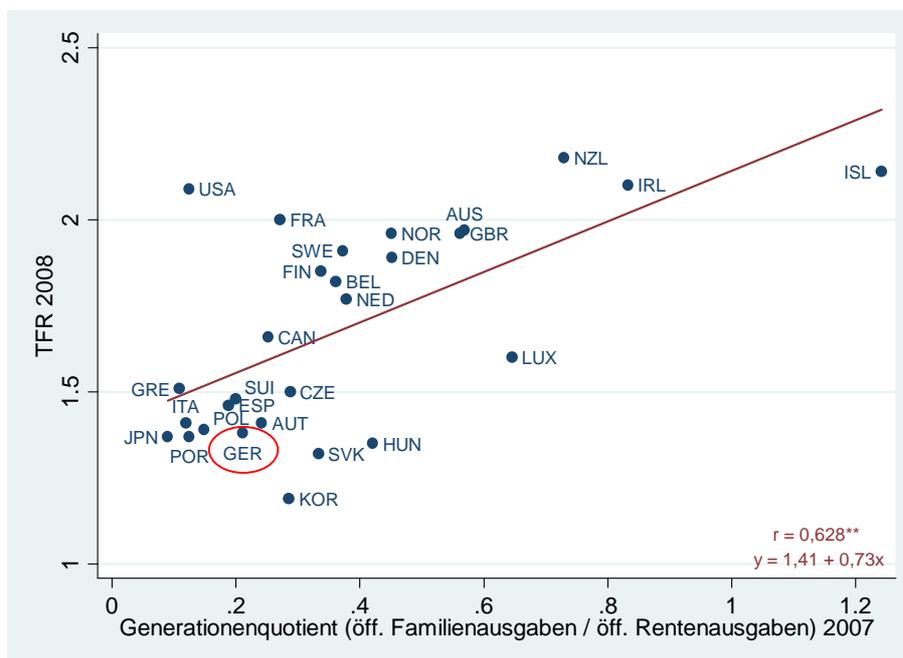
Diese Studie analysiert den Zusammenhang von Familienpolitik und Fertilität im internationalen Vergleich auf der Makroebene und versucht durch ein räumlich und zeitlich neuartig breites Forschungsdesign – berücksichtigt sind 28 OECD-Länder über vier Jahrzehnte – Gesetzmäßigkeiten aufzudecken. Hierbei bestätigt diese Studie einen robusten Einfluss von Zeit-, Infrastruktur- und Transferleistungspolitik auf die Geburtenrate, weist aber gleichzeitig auf Kontextgebundenheit, Interaktionseffekte und Timelags (Zeitverzögerung) dieser Wirkung hin.

2. Zusammenhang zwischen Familienpolitik und der Geburtenrate

In diesem Kapitel werden Streudiagramme zum Zusammenhang zwischen einzelnen familienpolitischen Indikatoren und der Geburtenrate im Vergleich von 28 OECD-Ländern gezeigt.¹¹ Dabei lässt sich die jeweilige deutsche familienpolitische Konstellation von Zeit, Infrastruktur und Geld im internationalen Vergleich einordnen. Die hier gezeigten Korrelationen von jeweils einer familienpolitischen Variablen mit der Geburtenrate können auf mögliche Zusammenhänge hinweisen und die internationale Variation deskriptiv darstellen. Es zeigen sich durchaus signifikante Zusammenhänge. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass eine kausale Interpretation erst durch die multivariaten Analysetechniken ermöglicht wird, die in den Kapiteln 3 und 4 skizziert werden. Streudiagramme mit Korrelationen zwischen zwei Variablen können keinen Ursache-Wirkungs-Zusammenhang nachweisen. Zur Veranschaulichung von Zusammenhängen sind Streudiagramme aber sehr hilfreich, zumal die Gruppierung einzelner Länder aufschlussreich ist.

Bevor einzelne Indikatoren nach der familienpolitischen Trias Geld, Infrastruktur und Zeit analysiert werden, lohnt es sich, einen allgemeineren Indikator¹² für die Bedeutung der Familienpolitik im Wohlfahrtsstaat zu betrachten. Abbildung 1 zeigt den Zusammenhang des Generationenkoeffizienten mit der Geburtenrate (TFR).

Abbildung 1: Zusammenhang Generationenkoeffizient 2007 und TFR 2008



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von OECD 2010a, 2010c.

¹¹ In dieser Studie wird die Geburtenrate ein Jahr zeitverzögert mit den Determinanten in Bezug gesetzt, da zwischen der Empfängnis und der Geburt 9 Monate liegen und zwischen der Entscheidung für Kinder und der Empfängnis meistens auch einige Monate. Es ist daher plausibel, dass sich eine familienpolitische Neuerung des Jahres 2008 (oder beispielsweise die Finanzkrise) nicht auf die Geburtenzahl in den folgenden Monaten auswirkt, sondern nur auf die Entscheidung für Kinder wirken kann, die etwa ein Jahr vor der Geburt stattfindet.

¹² Bezüglich allgemeiner Indikatoren, wie sie die OECD-Datenbanken (OECD 2010a, 2010b, 2010c) aufbereiten, ist darauf hinzuweisen, dass diese die Vielfalt der deutschen familienpolitischen Maßnahmen nicht vollständig abbilden und die Ausgabenvolumina unterschätzen (vgl. Bujard 2011b). Nichtsdestotrotz ermöglichen diese internationalen Datenbanken einen Überblick über die Relationen im breiten Ländervergleich.

Der Generationenkoeffizient stellt sämtliche staatlichen Ausgaben für Familien, also Transferleistungen und Dienstleistungen, in Relation zu den Rentenausgaben. Dadurch zeigt dieser Indikator das familienpolitische Gewicht im Wohlfahrtsstaatsmodell eines Landes an (vgl. Kaufmann 2002). Je höher der Generationenkoeffizient zugunsten der Familien ist, desto höher ist die Geburtenrate im Jahr 2008. Die Korrelation ist statistisch hochsignifikant.¹³ Die öffentlichen Familienausgaben in Deutschland betragen nur ein gutes Fünftel der öffentlichen Rentenausgaben (0,22), und die Geburtenrate beträgt 1,38. Island ist das einzige Land, dessen Familienausgaben die Rentenausgaben übersteigen, und die Geburtenrate liegt mit 2,14 sogar über dem Bestandsniveau. In Irland und Neuseeland ist der relativ hohe Anteil der Familienausgaben von 80% auch mit sehr hohen Geburtenraten von 2,10 und 2,18 verbunden. Umgekehrt haben die deutschsprachigen und südeuropäischen Länder niedrige Generationenkoeffizienten von unter 0,25, also eine Schlagseite des Sozialsystems zulasten der Familien, und ebenfalls sehr niedrige Geburtenraten von 1,3 oder 1,4. Hier zeigt sich das Generationenparadox: Sozialstaaten mit besonderem Schwerpunkt in der Rentenpolitik haben niedrigere Geburtenraten und gefährden dadurch die nachhaltige Finanzierung zukünftiger Renten in einem Generationenvertragssystem.

Finanzielle Transfers

Drei Indikatoren für finanzielle Transfers für Familien werden in diesem Abschnitt analysiert:

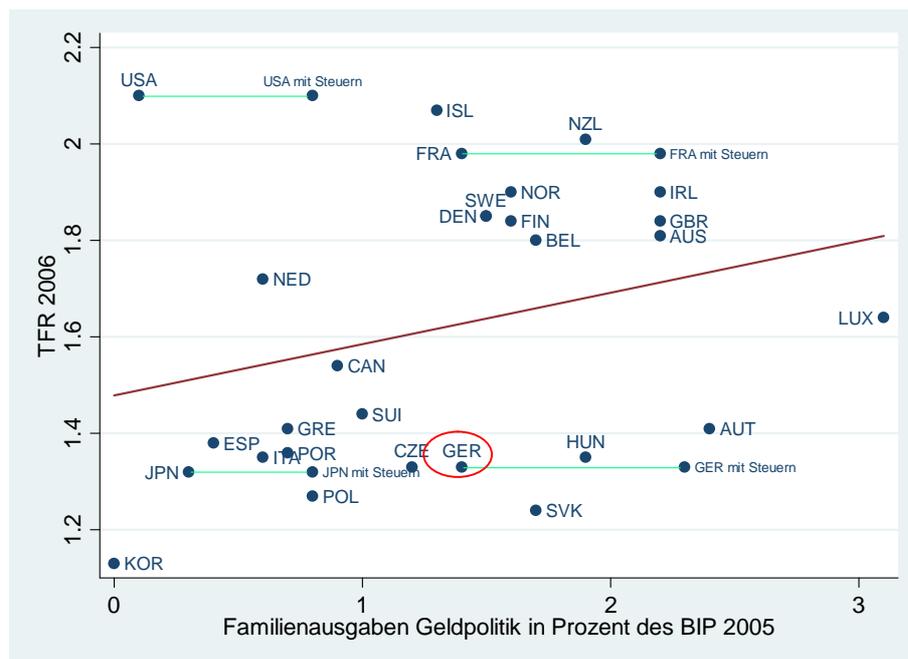
- die Quote sämtlicher Familiengeldleistungen in Relation zum Sozialprodukt des jeweiligen Landes (mit Hinweisen auf Effekte des Steuersystems),
- die Kindergeldhöhe in Relation zum Durchschnittslohn eines Landes und
- der steuerliche Anreiz für Zweitverdiener im Vergleich zur Besteuerung von Alleinverdienerpaaren.

Als Gesamtindikator der familienpolitischen Geldleistungen wird im Folgenden die Summe sämtlicher familienpolitischer Transferleistungen eines Landes bezogen auf dessen Sozialprodukt betrachtet. Je höher diese Transferquote ist, desto höher sind tendenziell zwar die Geburten 2006, jedoch ist der Zusammenhang nicht signifikant. In einigen Ländern sind Steuererleichterungen für Familien eine bedeutsame Komponente der Transferpolitik, die in manchen Analysen nicht adäquat berücksichtigt wird. Abbildung 2 zeigt für Deutschland, USA, Frankreich und Japan, wie sich diese Transferquote verschiebt, wenn man Steuererleichterungen mitberechnet.¹⁴

¹³ Rechts unten in den Schaubildern sind die Höhe des Korrelationskoeffizienten r , gegebenenfalls mit Signifikanzsternen, und die Funktion der Regressionsgeraden dargestellt. Je näher r an 1 herankommt, desto höher ist der Zusammenhang, je näher an 0, desto geringer ist er. Die Signifikanzsterne sind leicht zu interpretieren: Zwei Sterne bedeuten, dass der Zusammenhang so stark ist, dass er zu über 99% nicht zufällig ist, dies wird im Text als hochsignifikant bezeichnet. Bei einem Stern wird von signifikant gesprochen, hier ist die Wahrscheinlichkeit einer nicht zufälligen Korrelation größer als 95%. Ohne Stern ist der Zusammenhang gering.

¹⁴ Neben den vier in der Grafik eingezeichneten Steuereffekten auf die Transferleistungen (USA, Frankreich, Deutschland und Japan) gibt es von den 28 Ländern nur in Belgien, Tschechien, den Niederlanden und in Großbritannien ähnlich hohe Steuererleichterungen für Familien.

Abbildung 2: Zusammenhang Transferquote für Familien mit und ohne Steuern 2005 und TFR 2006

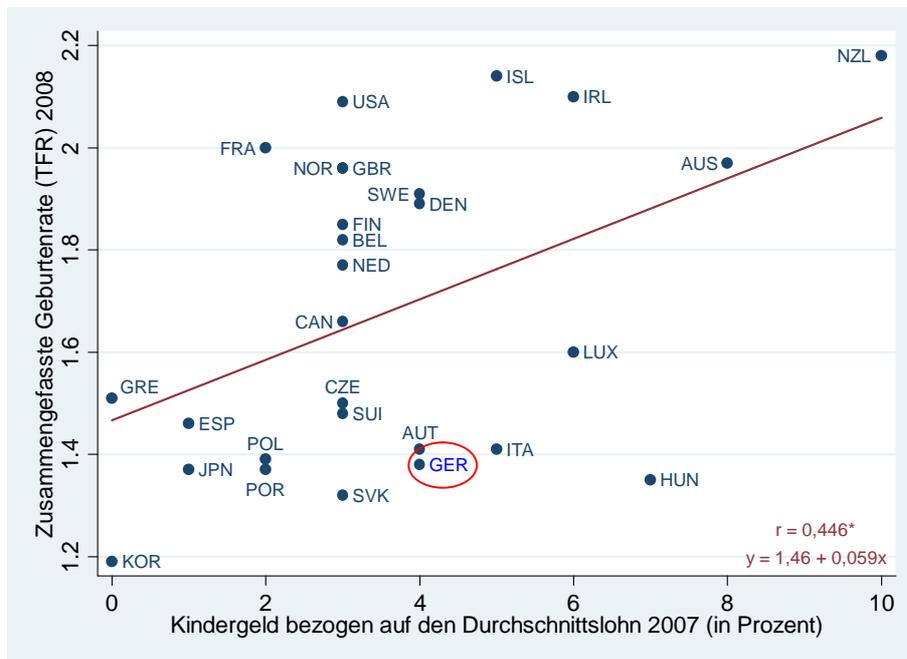


Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von OECD 2009a.

Während Deutschland ohne Steuern mit einer Familientransferquote von 1,43% des Sozialprodukts im internationalen Mittelfeld liegt, beträgt diese Quote mit Steuererleichterungen 2,3% – also 60% mehr. Die deutsche Sozialpolitik setzt im internationalen Vergleich sehr auf steuerliche Instrumente, bei 20 der 28 OECD-Länder spielen die Steuererleichterungen nur eine marginale Rolle. Vergleicht man nun die Werte inklusive der Steuerkomponente, gehört Deutschland mit Luxemburg, Frankreich, Österreich und einigen angelsächsischen Ländern sogar zu den Spitzenreitern. Die südeuropäischen und die ostasiatischen Staaten dagegen, die jeweils niedrige Geburtenraten aufweisen, sind hier die Schlusslichter im internationalen Vergleich.

Abbildung 3 zeigt die Höhe des Kindergelds in Relation zum Durchschnittslohn des jeweiligen Landes; hier gibt es einen signifikanten Zusammenhang mit der Geburtenrate. Spitzenreiter sind Neuseeland und Australien, in beiden Ländern beträgt das maximale Kindergeld bis zu 10% bzw. 8% des durchschnittlichen Lohns, und die Geburtenraten sind ebenfalls sehr hoch. Auch hier bilden die südeuropäischen und ostasiatischen Länder das Schlusslicht mit sowohl geringem Kindergeld als auch niedrigen Geburtenraten. Deutschland liegt beim Kindergeld im vorderen Mittelfeld. Im Mittelfeld mit Kindergeldquoten von 3 bis 4% befinden sich die meisten Länder, dabei Norwegen und USA mit hohen Geburtenraten und Slowakei, Deutschland und Österreich mit niedrigen. Neben der hier analysierten maximalen Höhe unterscheiden sich die Kindergeldinstrumente freilich hinsichtlich mehrerer Varianten, beispielsweise nach Steuerelementen, einem Anstieg bei mehreren Kindern oder dem Alter der Kinder.

Abbildung 3: Zusammenhang relative Kindergeldhöhe 2007 und TFR 2008



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von OECD 2010a, 2010b.

Neben der Höhe der Transferleistungen für Familien ist auch der steuerliche Anreiz für Zweiverdiener ein interessantes Element, denn dieser Indikator zeigt an, inwieweit das Steuersystem eines Landes das Zweiverdienermodell oder aber das Ernährermodell unterstützt. Abbildung 4 vergleicht die Steuerersparnis eines Zweiverdienerpaares, bei dem beide Partner 67% des Durchschnittslohns verdienen, mit einem Einverdienerpaar, bei dem der gleiche Bruttolohn nur durch eine Person verdient wird. Zwischen dieser Gender-Komponente des Steuersystems und der Geburtenrate zeigt sich kein statistischer Zusammenhang. Einige Länder mit einer sehr hohen Geburtenrate, beispielsweise Frankreich, Island oder die USA, besteuern neutral, d.h. dass ein Alleinverdiener mit der gleichen Höhe besteuert wird wie eine Aufteilung dieses Einkommens auf zwei erwerbstätige Personen. Andererseits gewähren mit den skandinavischen Ländern, Neuseeland und Irland ebenfalls Staaten mit hohen Geburtenraten eine erhebliche Steuerersparnis für Paare, die das Zweiverdienermodell praktizieren.

Allerdings nimmt Deutschland im internationalen Vergleich eine bemerkenswerte Sonderstellung ein, da hier das Zweiverdienermodell gegenüber dem Ernährermodell steuerlich benachteiligt wird. Alle anderen Länder sind entweder neutral gegenüber beiden Lebensmodellen wie die USA und Slowakei, oder sie geben den Zweiverdienern – meistens den Müttern – steuerliche Anreize zur Erwerbstätigkeit.

Abbildung 4: Zusammenhang steuerlicher Anreiz für Zweitverdiener 2008 und TFR 2008

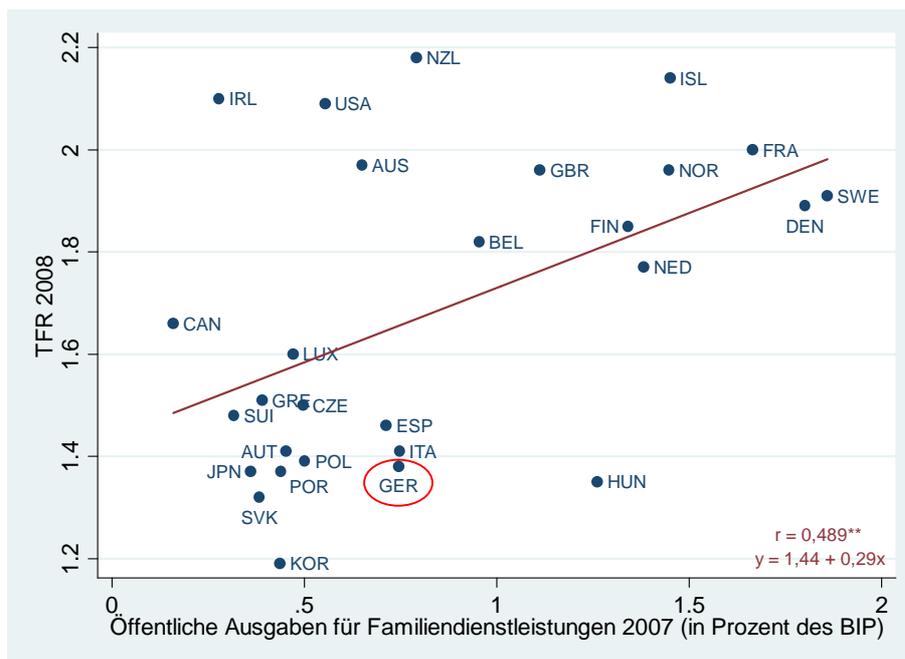
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von OECD 2010a, 2010b.

Infrastrukturpolitik

In diesem Abschnitt werden vier Indikatoren für Infrastrukturpolitik jeweils im Zusammenhang mit der Geburtenrate dargestellt (Abbildungen 5–8):

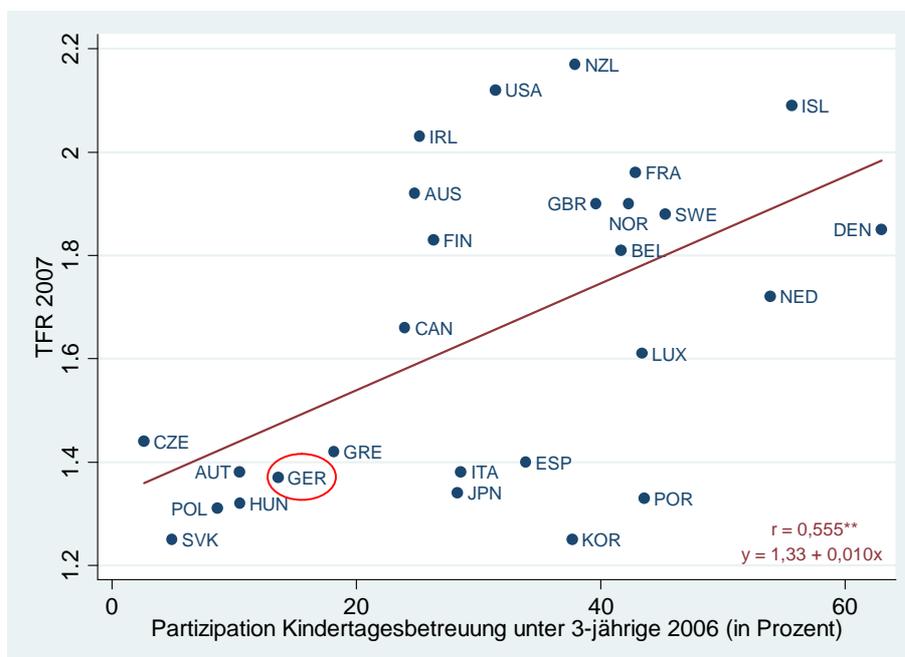
- die Quote sämtlicher Familiendienstleistungen in Relation zum Sozialprodukt,
- die Partizipationsrate der formalen Kinderbetreuung für unter Dreijährige,
- die Höhe der Kinderbetreuungsgebühr relativ zum Durchschnittslohn und
- die Veränderungen der Kinderbetreuungsausgaben pro Kopf zwischen 1985 und 2005.

Je höher die öffentlichen Ausgaben für Familiendienstleistungen sind, desto höher sind die Geburtenraten in den hochentwickelten Industrieländern. Der Zusammenhang ist hochsignifikant. Abbildung 5 zeigt, dass die nordeuropäischen Staaten und Frankreich, in denen die Familiendienstleistungen über 1,5% des Sozialprodukts ausmachen, Spitzenreiter sind. In den sieben Ländern mit der höchsten Familiendienstleistungsquote liegt die Geburtenrate zwischen 1,8 und 2,1. Nur halb so hoch oder geringer sind die Familiendienstleistungsausgaben in den deutschsprachigen Ländern, Südeuropa, Osteuropa (außer Ungarn) und in Ostasien; in allen diesen Ländern ist die Geburtenrate mit 1,2 bis 1,4 sehr niedrig. Interessant sind die angelsächsischen Länder, deren öffentliche Familiendienstleistungen mit hohen Geburtenraten korrespondieren. Dies weist auf private Lösungen hin, wobei der dort ausgeprägte Niedriglohnssektor und die hohe Lohnspreizung diese erleichtern. Deutschland liegt im hinteren Mittelfeld mit einer Quote von 0,75 und einer ähnlich niedrigen Geburtenrate wie die Nachbarstaaten Polen, Tschechien und Österreich, die ähnliche Familiendienstleistungsquoten aufweisen. Deutsche Nachbarstaaten wie Niederlande, Frankreich und Dänemark haben etwa doppelt so hohe öffentliche Ausgaben für Familiendienstleistungen und jeweils weitaus höhere Geburtenraten.

Abbildung 5: Zusammenhang Ausgaben für Familiendienstleistungen 2007 und TFR 2008

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von OECD 2010a, 2010c.

Betrachtet man den Anteil der unter Dreijährigen, die in Kindertagesbetreuungseinrichtungen gehen, wird der Zusammenhang sogar noch deutlicher. Abbildung 6 verdeutlicht, dass sämtliche Länder mit einer Kinderbetreuungsrate von unter 20% sehr niedrige Geburtenraten im Jahr 2008 haben.

Abbildung 6: Zusammenhang Partizipation in Kindertagesbetreuung 2006 und TFR 2007

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von OECD 2009a, 2010a, 2010b.

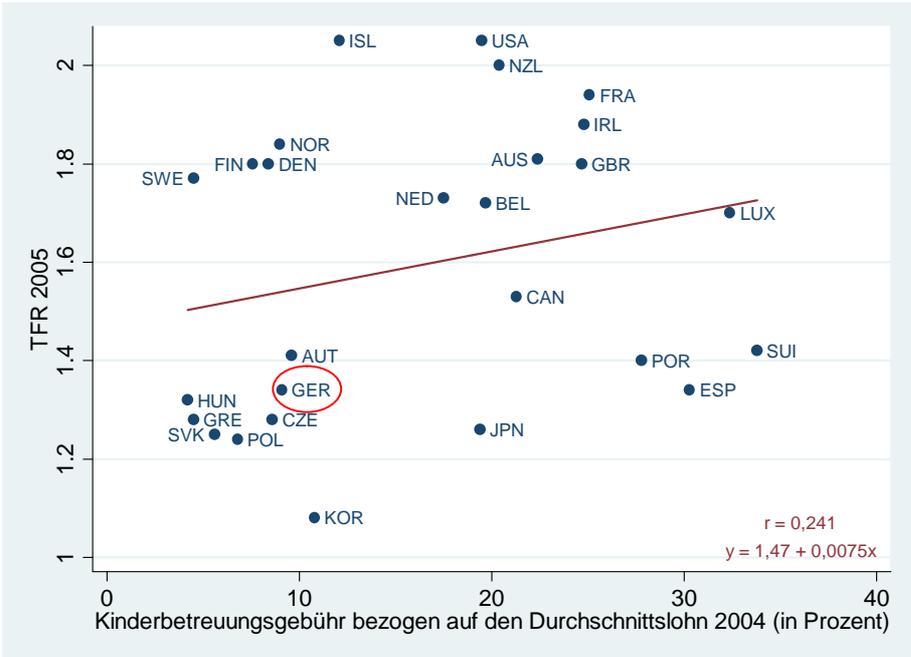
Die Gleichung der Regressionslinie ($y = 1,33 + 0,010x$) ist hier interessant. Die Regressionsgerade schätzt auf Basis der internationalen Daten für bestimmte Kinderbetreuungsquoten einen Wert (Erwartungswert) für die Geburtenrate. Vereinfacht gesagt, zeigt sie an, dass ohne Kinderbetreuung die Geburtenrate 1,33 beträgt und sie mit jedem Prozentpunkt Kinderbetreuung um 0,01 ansteigt, so

dass der Erwartungswert bei Betreuungsraten von 60% bei einer TFR von 1,93 ($1,33 + 0,60$) liegt. Dies entspricht in etwa den Werten von Island und Dänemark. Freilich sind Funktionen der Regressionsgeraden vorsichtig zu interpretieren, aber hier ist der potenzielle Effekt sehr anschaulich.

Der Erwartungswert für Deutschland beträgt bei einer Kinderbetreuungsquote von 13% im Jahr 2006 einer Geburtenrate von 1,46 ($1,33 + 0,01 \cdot 13$) und liegt nur minimal über der tatsächlichen TFR von 1,38. Wie ist vor dem Hintergrund des internationalen Vergleichs der Ausbau der Kinderbetreuung nach dem Kinderförderungsgesetz einzuschätzen? Bei einer Deckungsrate von 35 Prozent, was dem für die nächsten Jahre geplanten Ausbau in Deutschland entspricht, liegt der Erwartungswert bei einer Geburtenrate von 1,68 ($1,33 + 0,01 \cdot 35$). Die meisten Länder mit einer solch hohen Kinderbetreuungsquote haben im Jahr 2007 Geburtenraten oberhalb dieses Wertes. Dieses Rechenbeispiel soll die anspruchsvolle Zielgrößenordnung des Kinderförderungsgesetzes und die Stärke des Zusammenhangs der Kinderbetreuung mit der Geburtenrate verdeutlichen. Angesichts der Geschwindigkeit des Ausbaus der Kinderbetreuung in Deutschland ist jedoch kein vergleichbar schneller Geburtenanstieg zu erwarten. Das verdeutlicht auch der Blick auf Portugal und Südkorea. Ob jedoch durch den Ausbau ein um mehrere Jahre zeitverzögerter Fertilitätsanstieg mitinitiiert wird, ist eine völlig andere Frage. Hierbei spielen andere Determinanten auch eine Rolle (vgl. Kapitel 4).

Zwischen den durchschnittlichen Kinderbetreuungsgebühren relativ zum Lohnniveau eines Landes und der Geburtenrate gibt es keinen signifikanten Zusammenhang im OECD-Vergleich (siehe Abbildung 7). Aus dieser Korrelation lässt sich – genauso wenig wie aus den anderen Korrelationen dieses Kapitels – ein Kausalschluss ableiten. Die Analysen zu verschiedenen Indikatoren der Betreuungsinfrastruktur weisen aber darauf hin, dass die Verfügbarkeit einen weitaus höheren Einfluss hat als die Kosten für die Familien. Welchen Effekt können denn z.B. die relativ niedrigen Gebühren in Osteuropa und den deutschsprachigen Ländern überhaupt haben, solange das Angebot knapp ist? Klammert man diese Länder aus, wird sogar ein leicht positiver Zusammenhang zwischen niedrigen Gebühren und höheren Geburtenraten erkennbar.

Abbildung 7: Zusammenhang Kinderbetreuungsgebühr 2004 und TFR 2005

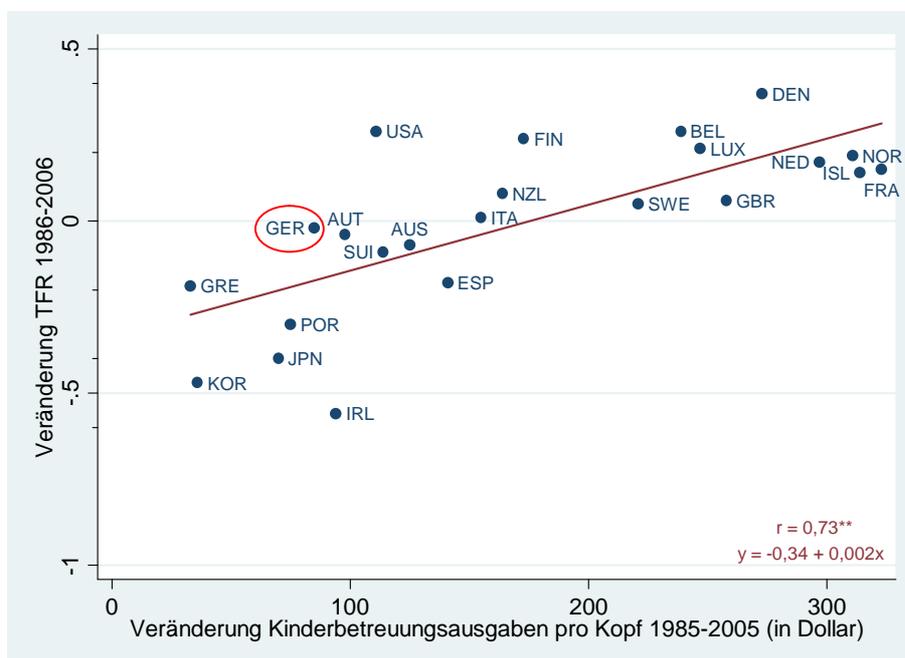


Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von OECD 2009a, 2009b.

Bei den drei vorigen Indikatoren zur familienpolitischen Infrastruktur wurden die gegenwärtigen Variationen im internationalen Vergleich analysiert. Wenn Familienpolitik einen Einfluss auf die Geburtenrate hat, müsste dies aber auch in dynamischen Analysen, die *Veränderungen im Zeitverlauf* beleuchten, erkennbar sein. Für den Zeitraum von ein oder zwei Jahren sind die Effekte gering.

Völlig anders sind die Effekte jedoch, wenn man einen längeren Zeithorizont betrachtet: Abbildung 8 zeigt den Zusammenhang zwischen dem Anstieg der Kinderbetreuungsausgaben über zwei Jahrzehnte mit dem Anstieg der Geburtenraten im entsprechenden Zeitraum. Je stärker die staatlichen Ausgaben für Kitas in diesem Zeitraum angestiegen sind, desto mehr ist die Geburtenrate gestiegen. Der Zusammenhang ist hochsignifikant, der Korrelationskoeffizient ist mit 0,73 außergewöhnlich hoch.

Abbildung 8: Zusammenhang zwischen Veränderung der Kinderbetreuungsausgaben pro Kopf 1985–2005 und TFR-Veränderung 1986–2006



Quelle: Bujard 2011a.¹⁵

In Deutschland (nur BRD) sind die Kinderbetreuungsausgaben zwischen 1985 und 2005 um 85 Dollar¹⁶ pro Kopf gestiegen (von 29,5 auf 114,8) und die Geburtenrate hat sich im entsprechenden Zeitraum kaum verändert, sie ist von 1,35 auf 1,33 minimal gefallen. Frankreich ist in dieser Analyse Spitzenreiter, dort sind die Ausgaben dagegen um 324 Dollar pro Kopf angestiegen und die Geburtenrate ist um knapp 0,2 gestiegen. Griechenland und Südkorea haben in diesen zwei Jahrzehnten den geringsten Anstieg der Kitaausgaben und zeitgleich einen erheblichen weiteren Geburtenrückgang. Die Analyse der Veränderungsdaten zeigt in enormer Deutlichkeit den positiven Zusammenhang zwischen Geburtenraten und Infrastrukturpolitik über zwei Jahrzehnte: Alle zwölf Staaten mit einem Anstieg der Kinderbetreuungsausgaben von über 155 Dollar haben zwischen 1986 und 2006 steigende Geburtenraten verzeichnet, während die Länder, deren Familienpolitik nur einen geringen Anstieg unterhalb von 100 Dollar haben, fallende Geburtenraten aufweisen.

¹⁵ Für Island und die USA werden aufgrund der fehlenden Daten für 1985 die für 1990 verwendet. Da das Ausgangsniveau insbesondere in den USA (0,9 Dollar 1990, Anstieg auf 112,3 Dollar 2005) noch 1990 sehr gering ist, sind Verzerrungen durch dieses Vorgehen nicht zu erwarten.

¹⁶ Da die internationalen Vergleichswerte (OECD 2010c) nur in Dollar vorliegen und für diese Währung inflationsbereinigt sind, wird zur Vergleichbarkeit auch hier Dollar verwendet.

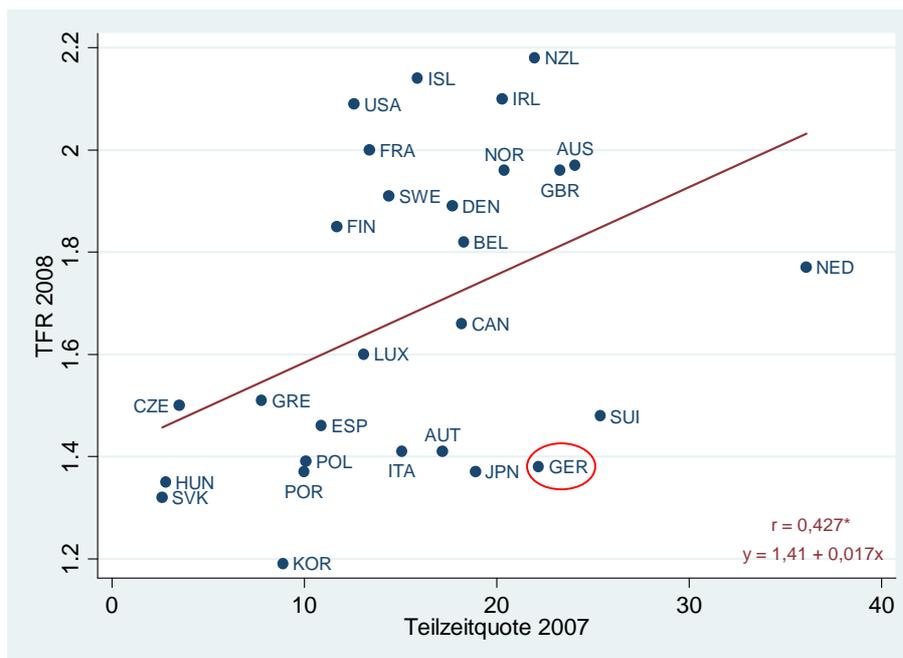
Zeitpolitik

In diesem Abschnitt werden vier Indikatoren für Zeitpolitik jeweils im Zusammenhang mit der Geburtenrate dargestellt (Abbildungen 9–12):

- die Teilzeitquote,
- die öffentliche Beschäftigungsquote,
- die Länge der Elternzeit in Wochen und
- die spezielle Berücksichtigung von Vätern in der Elternzeit.

Der Zusammenhang zwischen Teilzeitquote und der Geburtenrate ist signifikant. Je mehr Teilzeitarbeit es gibt, desto höher ist die Geburtenrate. Die Annahme ist plausibel, dass die Verfügbarkeit von Teilzeitarbeit die Vereinbarkeit von Beruf und Familie erleichtern kann, insbesondere in der Phase mit jüngeren Kindern. Abbildung 9 zeigt, dass es mit Teilzeitquoten zwischen 15% und 25% sowohl hohe als auch niedrige Geburtenraten gibt. Die hier gezeigte Korrelation beruht auf den geringen Teilzeitangeboten in Ost- und Südeuropa, die mit niedrigen Geburtenraten assoziiert ist. Deutschland hat dagegen eine hohe Teilzeitquote im internationalen Vergleich.

Abbildung 9: Zusammenhang Teilzeitquote 2007 und TFR 2008

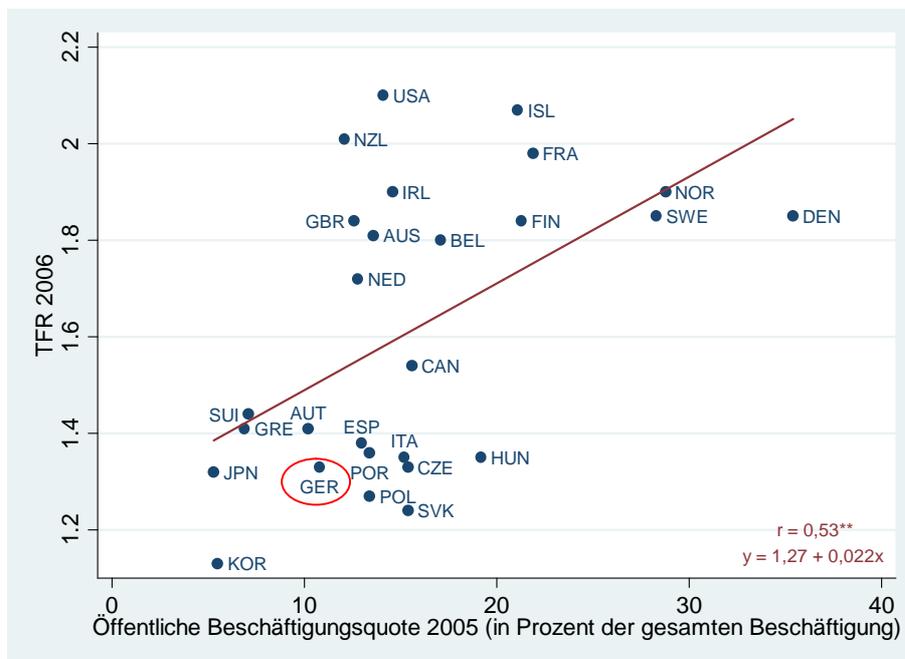


Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von OECD 2010a, 2010b.

In Staaten mit einer hohen öffentlichen Beschäftigungsquote ist die Geburtenrate ebenfalls tendenziell hoch. Abbildung 10 verdeutlicht, dass nur in den fünf nordeuropäischen Ländern und in Frankreich die öffentliche Beschäftigungsquote über 20% liegt und die Geburtenrate dort jeweils mit über 1,8 sehr hoch ist. Schlusslichter sind die beiden ostasiatischen Staaten mit einem kleinen öffentlichen Sektor und einem sehr geringen Fertilitätsniveau. Deutschland liegt hier im hinteren Mittelfeld. Im öffentlichen Sektor entstehen insbesondere Arbeitsplätze für Frauen, da es erstens Dienstleistungsberufe sind und zweitens dort leichter lebenslange berufliche Perspektiven auch bei familienbedingten Unterbrechungen ermöglicht werden. Mit anderen Worten lässt sich hier die Konzeption von Zeitpolitik im Lebensverlauf potenziell auf der Arbeitsplatzebene verwirklichen. Der angelsächsische Weg dagegen erleichtert Unterbrechungen der Arbeitsbiografien durch einen flexiblen

Arbeitsmarkt mit geringem Kündigungsschutz, sodass berufliche Ein- und Ausstiegsmöglichkeiten für Frauen im Lebensverlauf ermöglicht werden. Dies lässt sich am Indikator für gesetzlichen Arbeitnehmerschutz (EPL) im internationalen Vergleich gut zeigen. Sind weder der angelsächsische noch der skandinavisch-französische Weg gegeben, die jeweils gute Arbeitsmarktchancen für Mütter ermöglichen, ist die Geburtenrate besonders niedrig: in den deutschsprachigen Ländern sowie in Süd- und Osteuropa.

Abbildung 10: Zusammenhang öffentliche Beschäftigungsquote 2005 und TFR 2006

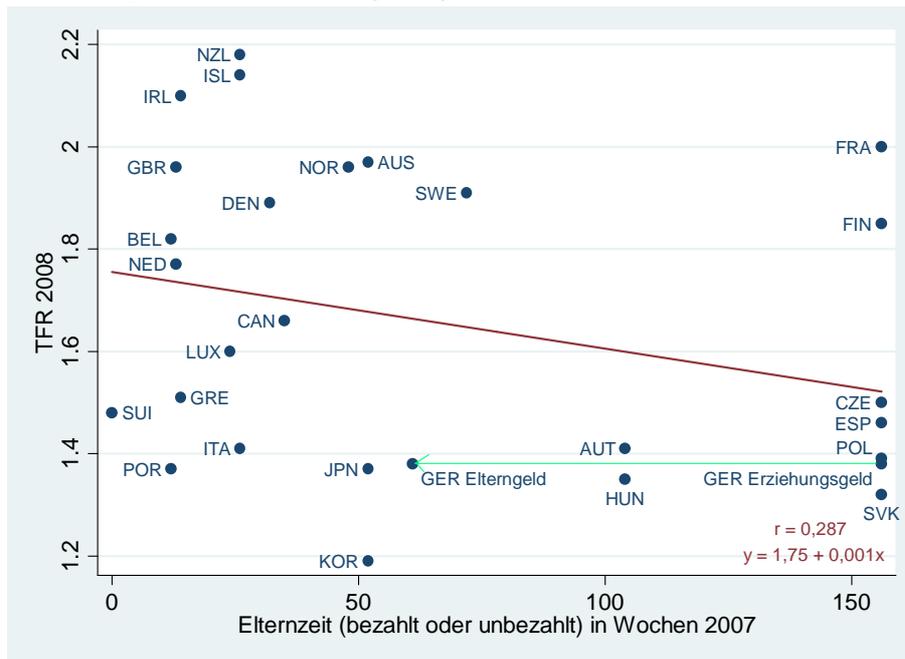


Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von OECD 2009a, 2010b.

Die Arbeitsmarktstrukturen sind also von großer Bedeutung für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Lebensverlauf. Während die Teilzeitarbeit politisch noch eher beeinflussbar ist, können Arbeitsmarktstrukturen im Kontext von Kündigungsschutz und Wirtschaftssektoren nur sehr begrenzt übertragen werden. Auch die akademische Ausbildungsdauer ist hier relevant, der Zusammenhang mit der Geburtenrate ist jedoch nicht signifikant. Für den Arbeitsmarkt sind eher spezielle Programme zur beruflichen Vereinbarkeit mit Familie sinnvoll, die zusammen mit den Sozialpartnern abgestimmt werden. Programme wie das audit berufundfamilie in Deutschland sind zu länderspezifisch, um im internationalen Vergleich getestet zu werden.

Neben dieser Arbeitsmarktdimension ist die Zeitpolitik für Familien von unterschiedlichen Elternzeit- und Elterngeldmodellen geprägt, die die Eltern bei der Babypause unterstützen. Diese Modelle haben eine nicht zu unterschätzende normative Kraft hinsichtlich der Länge der beruflichen Auszeit nach der Geburt eines Kindes. Abbildung 11 vergleicht die Länge der Elternzeit (inklusive Mutterschutz) in Wochen mit der Geburtenrate.

Abbildung 11: Zusammenhang Länge der Elternzeit 2007 und TFR 2008

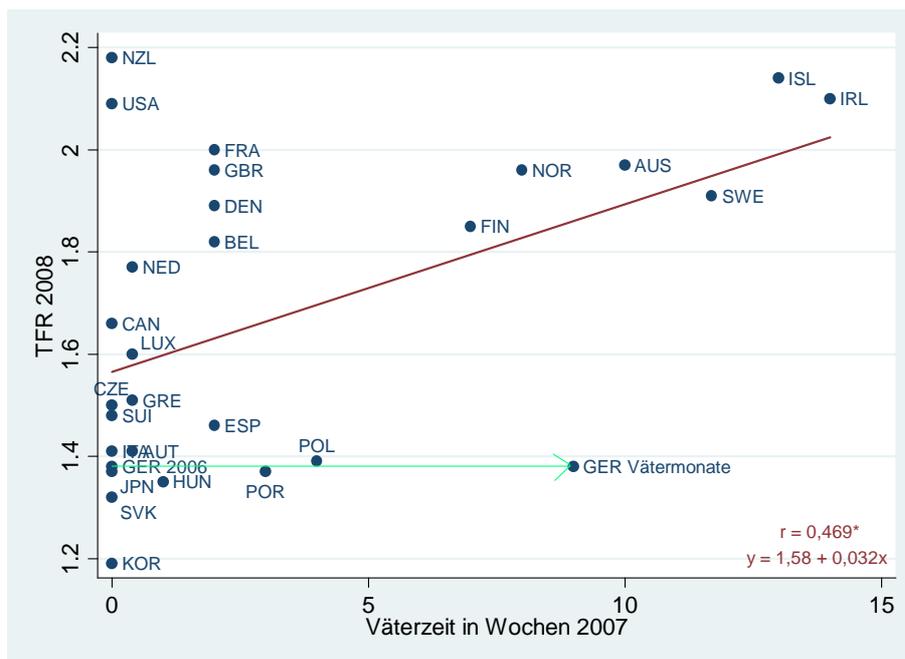


Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Deutscher Bundestag 2006, OECD 2010a, 2010b.

Der Zusammenhang zwischen Elternzeitlänge und Geburtenrate ist insignifikant. Viele Länder haben neben dem Mutterschutz kein spezielles Elternzeitinstrument, sodass in den Ländern mit einer „Elternzeitdauer“ von unter einem halben Jahr keine normative Prägung auf die Länge der Babypause gegeben ist. Die Grafik verdeutlicht, dass der Übergang vom Erziehungsgeld zum Elterngeld in Deutschland ein epochaler Wandel in der deutschen Familienpolitik ist. Eine einjährige Elternzeit haben auch Norwegen, Australien und Schweden sowie Japan und Südkorea, deren Zeitpolitik aufgrund der patriarchalischen Prägung nicht mit der der skandinavischen Länder vergleichbar ist. Eine dreijährige Elternzeit haben die osteuropäischen Länder sowie Frankreich und Finnland. Beide Länder haben keine Norm einer dreijährigen Pause, vielmehr ermöglichen sie – auch im Kontext mit ausgebauter Infrastruktur – Elternmodelle mit einer ein- und einer dreijährigen Betreuungsphase. Ein differenzierter Blick auf den länderspezifischen Kontext ist zur Interpretation dieses Indikators notwendig.

Im Unterschied zur Elternzeit ist der Zusammenhang zwischen Väterzeit und Geburtenrate signifikant. Länder mit expliziten Väterwochen oder -monaten haben tendenziell höhere Geburtenraten. Dieses Instrument kennzeichnet die Genderdimension der Familienpolitik. Abbildung 12 zeigt, dass Deutschland durch die neu eingeführten Vätermonate hier inzwischen zur internationalen Spitze gehört, zusammen mit Irland, Australien und den skandinavischen Ländern. Inwieweit (und in welchem Zeitraum) durch ein Instrument, das in anderen Industrieländern mit hohen Geburtenraten assoziiert ist, auch Effekte auf die deutsche Geburtenentwicklung zu erwarten sind, wird in Kapitel 3 und 4 diskutiert.

Abbildung 12: Zusammenhang Väterzeit 2007 und TFR 2008



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von OECD 2010a, 2010b.

Fazit

Wo steht Deutschland im internationalen Vergleich?

- Die Dimension der Transferleistungen für Familien in Deutschland ist in erheblicher Weise durch das Steuersystem geprägt. Rechnet man Steuererleichterungen mit, ist Deutschland bei der Familientransferquote in der Spitzengruppe.
- Bei der Kindergeldhöhe liegt Deutschland im guten Mittelfeld. Auffällig ist, dass das deutsche Steuersystem als einziges im internationalen Vergleich noch Anreize zu einer Rollenteilung nach dem klassischen Ernährermodell generiert.
- Bei der Betreuungsinfrastruktur für unter Dreijährige liegt Deutschland international im unteren Drittel. Der derzeitige Ausbau ist durchaus ambitioniert und hat damit die Größenordnung, um in wenigen Jahren zum vorderen internationalen Mittelfeld aufzuschließen.
- Der deutsche Arbeitsmarkt ermöglicht viele Teilzeitangebote, die vergleichsweise geringe öffentliche Beschäftigungsquote ermöglicht jedoch weniger spezielle Arbeitsmarktangebote für Frauen in diesem Sektor.
- Durch das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz hat sich die deutsche Zeitpolitik im internationalen Vergleich in erheblicher Weise verschoben. Die deutsche Familienpolitik normiert seitdem die einjährige Kinderpause und ist bei der väterspezifischen Zeitpolitik in die internationale Spitzengruppe aufgerückt.
- Zu beachten ist, dass die kohärente Abstimmung der Instrumente im familienpolitischen Wandel eine große Herausforderung ist: beispielsweise zwischen einem einjährigem Elterngeld und ausreichend Betreuungsangeboten für Kleinkinder oder in der Gleichstellungsdimension zwischen Vätermoaten und einer entsprechenden Besteuerung des Zweitverdieners.

Der internationale Vergleich zeigt, dass bestimmte Indikatoren der Geld-, Infrastruktur- und Zeitpolitik jeweils mit der Geburtenrate signifikant zusammenhängen und dass einige Indikatoren keinen Zusammenhang aufweisen. Die Schaubilder ermöglichen ein Verständnis der internationalen Variation und weisen auf Ähnlichkeiten zwischen bestimmten Ländern hin. Es ist auch sichtbar, dass nicht nur die häufig als familienpolitische Vorbilder zitierten Länder Skandinaviens und Frankreich, sondern auch Australien, Belgien, Irland und Neuseeland eine bemerkenswerte Familienpolitik und gleichzeitig hohe Geburtenraten aufweisen. Die Variation der Familienpolitik ist im internationalen Vergleich sehr interessant, besonders wenn man alle OECD-Länder zum Vergleich heranzieht. Vor diesem Hintergrund wird eine Einordnung von Spezifika sowie Stärken und Schwächen der deutschen Familienpolitik möglich.

3. Multivariate Regressionsmodelle: Robuster Wirkungsbefund der Familienpolitik

Die im letzten Abschnitt gezeigten Korrelationen geben wichtige Hinweise auf potenzielle Zusammenhänge, darauf basierend können jedoch keine Kausalschlüsse getroffen werden. Um die ursächlichen Wirkmechanismen zu identifizieren, sind gewisse statistische Methoden unumgänglich. Um kausale Erkenntnisse über die Wirkung von Familienpolitik auf die Geburtenrate zu gewinnen, wird hier die Methode der multivariaten Regressionsanalyse verwendet. Die Regressionsanalyse kann den Einfluss mehrerer erklärender Variablen gleichzeitig analysieren, den Einfluss einzelner Faktoren also so gegeneinander abschätzen, dass die tatsächlichen Wirkmechanismen entdeckt werden. Dadurch kann man beispielsweise erkennen, wie sich die Kombination bestimmter familienpolitischer Indikatoren auf die Geburtenrate auswirkt und welche Rolle ökonomische oder gesellschaftliche Rahmenbedingungen dabei spielen. Mit dieser statistischen Methode kann man ein für den jeweiligen Zeitraum adäquates Gesamterklärungsmodell generieren, das die entscheidenden kausalen Faktoren identifiziert. Wohlgermerkt, man kann dadurch nicht nur die entscheidenden Faktoren, sondern auch die entscheidende Kombination von Faktoren identifizieren¹⁷.

Die Fallstricke und Interpretationsbedingungen der Regressionsanalyse liegen zudem eher in der Frage, welche Zeitpunkte und welche Länder analysiert werden und welche Schlüsse diese Auswahl überhaupt ermöglicht. Das Gleiche gilt für die Auswahl der potenziellen Determinanten. Darauf ist auch zurückzuführen, dass die Literaturbefunde zur Wirkung von Familienpolitik so widersprüchlich sind (vgl. Kapitel 1). Diese Studie versucht, Zeit, Raum und Determinanten auf so breiter Basis zu untersuchen (ausführlich: Bujard 2011a), dass hierzu systematische Erkenntnisse gewonnen werden. Hierfür bietet die Regressionsmethode aufgrund ihrer Flexibilität vielfältige Möglichkeiten. Die hier angesprochenen Interpretationsbedingungen sind zentral für die Wirkungsweise der Familienpolitik und werden in Kapitel 4 ausführlich erörtert.

Regressionsanalysen nur familienpolitischer Faktoren

In diesem Abschnitt geht es primär um die Frage, wie gut sich einzelne familien- und arbeitsmarktpolitische Indikatoren ergänzen. Dazu werden im ersten Schritt nur die familienpolitischen Faktoren betrachtet. Hierfür wurden 22 verschiedene Indikatoren und ihr Zusammenhang untereinander analysiert (siehe Tabelle 1).

¹⁷Die für die Regressionsmethode notwendigen statistischen Tests sind durchgeführt worden, jedoch nicht Gegenstand dieser Studie, da sie zu viel Platz einnehmen würden und für das Verständnis dieser Argumentation auch nicht notwendig sind. Die Leserin bzw. der Leser kann davon ausgehen, dass die hier dargestellten Modelle die notwendigen statistischen Bedingungen erfüllen. Regressionsanalysen müssen hinsichtlich der Annahmen zu Multikollinearität (zu hohe Korrelation zwischen den erklärenden Variablen), Heteroskedastizität (ungleichverteilte Streuung der Residuen) und dem Einfluss von Ausreißern überprüft werden. Diese Robustheitstests zu den hier gezeigten Modellen im Einzelnen siehe: Bujard 2011a.

Tabelle 1: Familienpolitische Indikatoren der Regressionsanalyse

Familienpolitische Dimension	Indikatoren
Geld (<i>Familientransfers, Sozialpolitik</i>)	Generationenkoeffizient, Rentenausgabenquote, Familiengesamtausgabenquote mit und ohne Steuereffekte, Familientransferausgabenquote, Kindergeldhöhe, Kindergeld bezogen auf Pro-Kopf-Einkommen, Besteuerung des Zweiteinkommens
Infrastruktur (<i>Betreuung und Bildung</i>)	Familiendienstleistungsquote, Kinderbetreuungsausgabenquote, Kinderbetreuungsausgaben pro Kopf, Kita-Gebühr bezogen auf Durchschnittslohn, Partizipationsgrad U3-Kinderbetreuung, außerschulische Betreuungsquote
Zeit (<i>Zeitpolitik und Arbeitsmarkt</i>)	Elterngeldausgaben pro Kopf, Mutterschutz und Elternzeitlänge, spezifische Väterzeit, Teilzeitarbeitsquote, EPL (Kündigungsschutzregelungen), öffentliche Beschäftigungsquote, Regelzeit bis zum akademischen Bildungsabschluss
Demografischer Kontext	Historisches pronatalistisches Politikerbe, demografische Zielkomponente der Regierung

Es zeigt sich für das Jahr 2006, dass Zeit, Infrastruktur und Geld sich in ihrer Wirkung ergänzen. Nimmt man die Indikatoren Kindergeldhöhe für Transferleistungspolitik, U3-Kinderbetreuungsquote für Infrastrukturpolitik und Teilzeitquote für die Zeitpolitik, kann die Kombination 63,5 Prozent der internationalen Unterschiede der Geburtenraten erklären. Vereinfacht gesagt, kann diese Trias also erklären, warum manche Länder hohe und manche niedrige Geburtenraten haben (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Regressionsmodell familienpolitische Faktoren für die Geburtenrate 2006

2006	Regressionsmodell familienpolitische Faktoren		
Kindergeldhöhe	0,055**	(0,017)	0,383
Kinderbetreuungsquote U3	0,011**	(0,002)	0,601
Teilzeitquote	0,005	(0,004)	0,147
Konstante	1,069 (0,096)**		
N	28		
R ²	0,676**		
R ² _{korrigiert}	0,635**		

Quelle: Bujard 2011a. Anmerkung: Die rot eingekreisten Zahlen beziehen sich auf den Lesehinweis.

Lesehinweis für Regressionsmodelle:

In der linken gelben Spalte stehen die drei erklärenden Variablen (Kindergeldhöhe, Kinderbetreuungsquote und Teilzeitquote), die in diesem Modell zusammen die Höhe der Geburtenrate der jeweiligen Länder schätzen. N steht für die Fallzahl, die hier 28 Länder beträgt. Rechts unten steht der wichtige Wert zur Erklärungskraft des Gesamtmodells. R² ist der Determinationskoeffizient, der anzeigt, welchen Anteil der Varianz der Geburtenrate durch dieses Modell erklärt werden kann. Dieser Wert kann zwischen 0 und 1 liegen, je näher an 1, umso mehr kann das Modell die untersuchte Variable erklären. Relevant ist der untere Wert, R² korrigiert, der bestimmte Verzerrungen korrigiert. Dieses Modell kann folglich zu 0,635 – also 63,5% und damit relativ gut – die internationale Variation der Geburtenrate erklären.

In den oberen drei grauen Zeilen kann man sehen, welchen Erklärungsbeitrag die einzelnen Variablen für das Modell beitragen. * bedeutet, der Effekt der Variablen ist signifikant (Signifikanzniveau > 95%), ** bedeutet hochsignifikant (> 99%). (Siehe auch Fußnote 5.) Hier sind die Effekte von Kindergeldhöhe und Kinderbetreuungsquote jeweils hochsignifikant, der Effekt der Teilzeitarbeit dagegen ist gering.¹⁸

¹⁸ Weiterführender Lesehinweis: Für jede erklärende Variable steht in der linken grauen Spalte der partielle Regressionskoeffizient b, daneben in Klammern der Standardfehler. Der Quotient aus beidem ist der T-Wert, und je höher dieser ist, desto größer ist der Effekt der jeweiligen Variablen. In der rechten Spalte ist der standardisierte partielle

Zu betonen ist, dass diesem Befund nach die Kombination aus Kindergeld und Kinderbetreuung von überragender Bedeutung ist. Der geringere Wert für die Teilzeitquote bedeutet nicht zwingend, dass die Dimensionen Geld und Infrastruktur bedeutender sind, vielmehr lässt sich Zeitpolitik viel schwieriger durch einen einzelnen Indikator abbilden – dies gilt insbesondere für Zeitpolitik im Lebensverlauf. Die untersuchten Indikatoren Kündigungsschutzrecht (EPL) und die akademische Ausbildungsdauer erweisen sich nicht als signifikante Determinanten der Geburtenrate. Die öffentliche Beschäftigungsquote kann aus statistischen Gründen¹⁹ nicht mit Kinderbetreuungsausgaben im gleichen Modell analysiert werden, nichtsdestotrotz zeigt sie in anderen Modellen einen Einfluss auf die Geburtenrate. Bezüglich der Zeitpolitik ist noch erheblicher Datenbedarf und Bedarf an adäquaten Indizes zu konstatieren. Spiegelbildlich ist die Konzeption einer systematischen Zeitpolitik für Alltags- und Lebenszeit auch für die Politikgestaltung komplex und eine immense Herausforderung, die die zukünftige Familienpolitik in besonderer Weise prägen wird.

Was sagen die Regressionsanalysen bezüglich der anderen familienpolitischen Indikatoren aus? In Tabelle 2 ist das Best-fit-Modell²⁰ bezüglich dreier familienpolitischer Faktoren abgebildet, interessant ist aber auch, wie andere Faktoren wirken. Hierzu wurden alle weiteren möglichen Kombinationen an Regressionsmodellen durchgerechnet. Setzt man statt des Kindergelds den Generationenkoeffizienten oder die Familientransferausgabenquote im Modell ein, ist der Befund ebenfalls signifikant, die Koeffizienten liegen aber etwas unter denen des Kindergelds. Ob also Kindergeld oder die Höhe der Familienausgaben in Relation zu den Familienausgaben eine größere Wirkung haben, lässt sich hier nicht abschließend feststellen. Beides hat einen Einfluss, und beides hängt eng zusammen: Länder mit generösem Kindergeld haben meistens keine Schlagseite in ihren Generationenausgaben zugunsten der Seniorinnen und Senioren, also kein Generationenungleichgewicht. Bei der Infrastruktur zeigen die differenziellen Befunde, dass Kinderbetreuungsquote und die öffentlichen Kinderbetreuungsausgaben pro Kopf jeweils einen ähnlich starken Einfluss haben. Dagegen haben andere getestete Indikatoren wie die Kinderbetreuungskosten einen geringeren Einfluss auf die Geburtenrate.

Eine weitere interessante Information kann durch die Analyse gewonnen werden: Ob die Regierungspolitik explizit pronatalistisch ausgerichtet ist, scheint zusätzlich zu den Maßnahmen selbst einen positiven Effekt auf die Geburtenzahl zu haben. Kombiniert man die Indikatoren zu Zeit, Infrastruktur und Geld mit einem Indikator zur geburtenfördernden Ausrichtung der jeweiligen Regierungen (vgl. Bujard 2011a, United Nations 2002), können 66,3 Prozent der internationalen Unterschiede der Geburtenraten erklärt werden. Ob die geburtenfördernde Zielsetzung der Regierung selbst oder die historischen Erfahrungen mit Pronatalismus – beispielsweise faschistischer Missbrauch – hier ausschlaggebend sind, muss sorgfältig interpretiert werden.

Der kulturell-gesellschaftliche, ökonomische und institutionelle Kontext

Der vorige Abschnitt hat gezeigt, dass die Dimensionen der Trias Zeit, Infrastruktur und Geld sich hinsichtlich ihrer Wirkung auf die Geburtenrate gut ergänzen. Auch sind Unterschiede in der Effektstärke der einzelnen familienpolitischen Indikatoren sichtbar geworden. Die hohe Trefferquote des Regressionsmodells in Tabelle 2, das nur familienpolitische Faktoren berücksichtigt, ist sehr bemerkenswert, insbesondere im Kontrast zu ähnlichen internationalen Vergleichen für andere

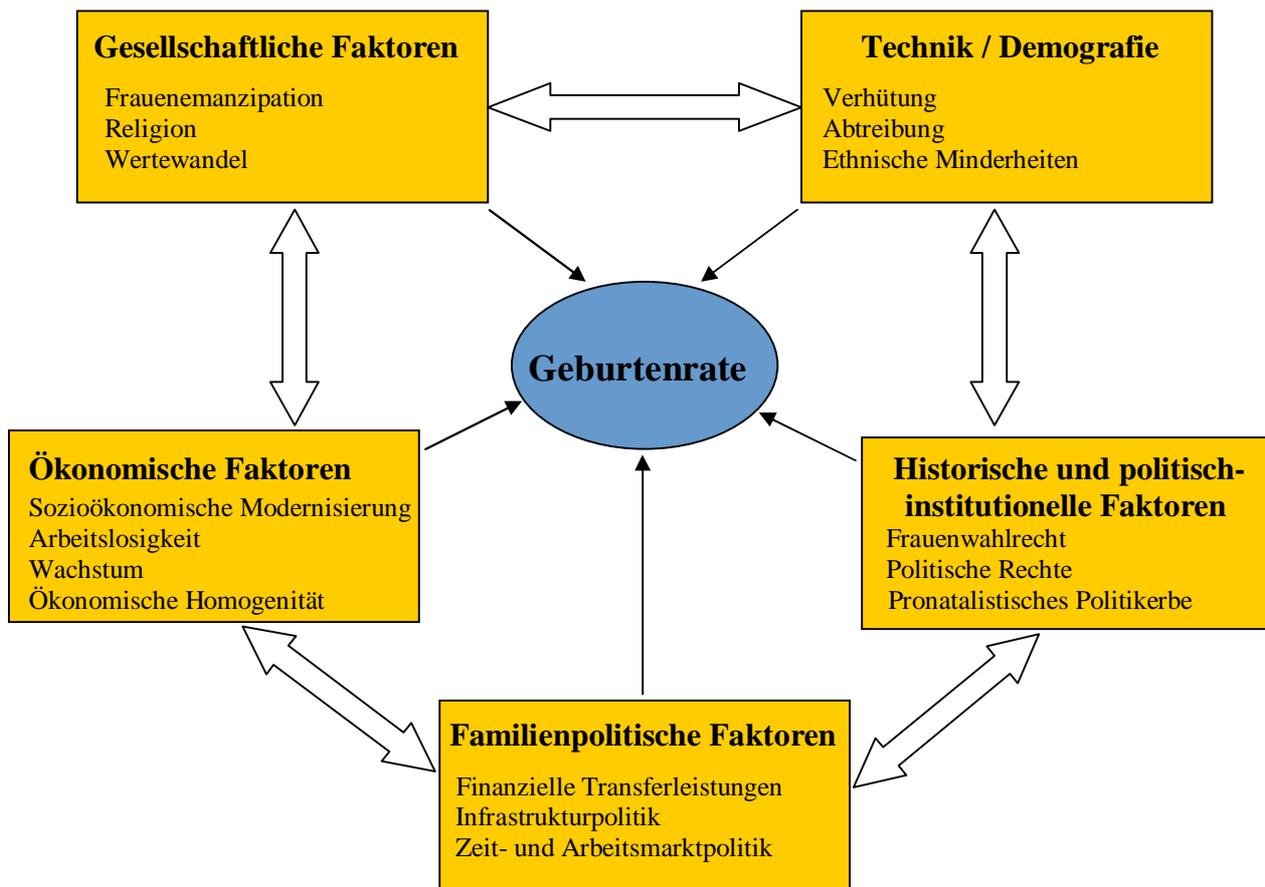
Regressionskoeffizient Beta zu finden, der sich für den Vergleich der Effektstärke zwischen den erklärenden Variablen eignet. Hier ist z.B. der Effekt der Kinderbetreuung am stärksten.

¹⁹ Die Annahmen bezüglich Multikollinearität werden verletzt, da öffentliche Beschäftigungsquote und Kinderbetreuungsausgaben untereinander zu hoch korreliert sind ($r > 0,7$).

²⁰ Das „Best-fit-Modell“ ist das Modell mit der größten Erklärungskraft, d.h. es beinhaltet die erklärenden Variablen, deren Kombination die größtmögliche Erklärung der Geburtenrate für den entsprechenden Zeitraum bietet.

Politikbereiche. So eindrucksvoll diese Zwischenergebnisse jedoch sind, ist ein Kausaleffekt der Familienpolitik auf die Geburtenrate damit noch nicht zu belegen. Dafür müssen diese familienpolitischen Faktoren im gesellschaftlichen, ökonomischen, technischen und institutionellen Kontext überprüft werden. Abbildung 13 veranschaulicht, wie diese Faktoren in einem breiten Kontext wechselseitig verknüpft sind und dass weit mehr als nur die Familienpolitik einen Einfluss auf die Geburtenrate hat.

Abbildung 13: Familienpolitische Determinanten und andere Determinanten der Geburtenrate



Die entscheidende Frage ist also, welche Kombination dieser Faktoren den größten Effekt auf die Geburtenraten im internationalen Vergleich hat und ob familienpolitische Faktoren dabei überhaupt noch eine Rolle spielen. Hierzu ist die Methode der multivariaten Regressionsanalysen wiederum gut geeignet. Die Schwierigkeit besteht dabei nicht auf statistischer Ebene, sondern in der Auswahl geeigneter Indikatoren für dieses breite Kontextspektrum und in der Beschaffung entsprechender internationaler Daten. Ein häufiger Mangel bei Regressionsanalysen ist, wenn relevante potenzielle Einflussfaktoren nicht in der Analyse berücksichtigt werden. Vor diesem Hintergrund ist darauf hinzuweisen, dass in der folgenden Analyse für das Jahr 2006 51 erklärende Variablen berücksichtigt sind: 17 familienpolitische Indikatoren (Auswahl aus Tabelle 1) sowie 10 gesellschaftlich-kulturelle, 9 ökonomische, 9 technisch-demografische und 6 politisch-institutionelle Indikatoren.

Nach Einbezug dieser Vielzahl an Variablen ist eine statistische Robustheit der familienpolitischen Wirkung zu konstatieren. Tabelle 3 zeigt das Best-fit-Modell, d.h. die beste Kombination von vier aus 51 Variablen zur Erklärung der Geburtenraten im internationalen Vergleich. Der Generationenkoeffizient und die Kinderbetreuungsquote erweisen sich als hochsignifikant. Das

Modell kann die Variation der Geburtenraten mit einer Trefferquote von 82 Prozent sehr gut erklären. Demnach ist die Geburtenrate 2006 umso höher,

- (1) je höher die Familienausgaben relativ zu den Rentenausgaben sind,
- (2) je ausgebauter die Kinderbetreuung ist,
- (3) je ausgeprägter der Dienstleistungssektor ist und
- (4) wenn ein demografischer Einfluss großer ethnischer Minderheiten, deren Herkunftsland nicht vom Zweiten Geburtenrückgang betroffen ist, vorliegt.

Tabelle 3: Regressionsmodell für die Geburtenrate (TFR) 2006

2006	Best-fit-Regressionsmodell aus 51 Faktoren	
Generationenkoeffizient	0,579** (0,132)	0,430
Kinderbetreuungsquote U3	0,006** (0,002)	0,328
Dienstleistungsquote	0,011* (0,004)	0,273
Ethnische Minderheit	0,424** (0,101)	0,380
Konstante	0,476 (0,270)	
N	28	
R ²	0,846**	
R ² _{korrigiert}	0,819**	

Quelle: Bujard 2011a.

Interpretationshinweis für das Regressionsmodell:

Das Modell in Tabelle 3 ist das beste Erklärungsmodell für die Höhe der Geburtenraten 2006 bei einer Auswahl von 51 untersuchten Variablen (d.h. Tausenden möglichen Modellkombinationen). Das Modell schätzt die Geburtenraten der einzelnen Länder anhand der vier Variablen Generationenkoeffizient, Kinderbetreuung, Dienstleistungssektor und Minderheiteneinfluss derart gut, dass 82 Prozent ihrer Varianz erklärt werden. Die Variation der Geburtenraten liegt zwischen 1,1 und 2,1, mit den Informationen über die vier Variablen kann man die Geburtenraten der 28 Länder sehr gut schätzen, bei 22 der 28 Länder liegt die Modellschätzung weniger als 0,1 von der tatsächlichen Geburtenrate entfernt. Ein Beispiel: Das Modell schätzt die TFR Islands aufgrund der Informationen über Generationenkoeffizient, Kinderbetreuung, Dienstleistungssektor und Minderheiteneinfluss auf 2,11, während die tatsächliche TFR 2,08 beträgt. Es schätzt die deutsche Geburtenrate auf 1,40, während sie real bei 1,33 liegt. Es schätzt die britische auf 1,81, während sie real bei 1,84 liegt etc. Vereinfacht gesagt: Mit Kenntnis dieser Faktoren sind mit dem Modell also die hohen Geburtenraten in den USA, in Neuseeland oder Frankreich keine Überraschung, ebenso wenig wie die niedrigen in Japan oder Deutschland.

In dem Modell sind die einzelnen Koeffizienten des Generationenkoeffizienten, der Kinderbetreuung und des Minderheiteneinflusses jeweils hochsignifikant sowie der des Dienstleistungssektors einfach signifikant. Der Einfluss der Faktoren ist also sehr deutlich. Diese Regressionsbefunde für das Jahr 2006 erweisen sich zudem gegenüber statistischen Tests als sehr robust.²¹

Effekte von Familienpolitik im Zeitverlauf

Der Effekt der Familienpolitik auf die Geburtenrate ist im letzten Abschnitt für einen bestimmten Zeitpunkt – das gegenwartsnächste Jahr mit verfügbaren Daten, 2006 – nachgewiesen worden (Querschnittsanalyse). Eine Wirkung setzt aber auch voraus, dass Veränderungen der Familienpolitik Veränderungen der Geburtenrate bewirken (Längsschnittanalyse). Um die Befunde zu erhärten,

²¹ Wenn man einzelne Länder oder ganze Ländergruppen wie Skandinavien, Südeuropa etc. sukzessive ausklammert (sogenannte Jackknife-Analysen), bleiben die Erklärungskraft des Modells und die Signifikanz der Variablen erhalten.

werden nun die Veränderungsraten im internationalen Vergleich der letzten zwei Jahrzehnte mit multivariaten Regressionen analysiert.

Verglichen zur enorm breiten Datenbasis, die für 2006 vorliegt, findet man bei den Daten für 1986 Einschränkungen. Hier liegen vergleichbare familienpolitische Daten nicht für die osteuropäischen Länder vor, sodass nur 23 Länder für den Zeitraum 1986–2006 analysiert werden können. Insgesamt werden 22 erklärende Variablen bei der Veränderungsratenanalyse betrachtet. Das beste Erklärungsmodell, das drei Indikatoren berücksichtigt, kann beachtliche drei Viertel der Veränderungen der internationalen Geburtenraten erklären (siehe Tabelle 4). Die Geburtenraten sind in den OECD-Ländern seit 1986 umso mehr gestiegen bzw. umso weniger gefallen,

- (1) je stärker die Kinderbetreuungsausgaben pro Kopf gestiegen sind,
- (2) je geringer die tertiäre Bildungsquote der Frauen gestiegen ist und
- (3) je niedriger die Geburtenrate 1986 bereits war.

Tabelle 4: Regressionsmodell für die Veränderung der Geburtenrate (TFR) von 1986 bis 2006

1986-2006	Regressionsmodell Veränderungsrate TFR	
Veränderung Kinderbetreuungsausgaben	0,0018** (0,0003)	0,684
Veränderung tertiäre Bildungsquote Frauen	-0,010** (0,003)	-0,380
TFR-Niveau 1986	-0,305* (0,111)	-0,297
Konstante	0,327 (0,194)	
N	23	
R ²	0,782**	
R ² _{korrigiert}	0,748**	

Quelle: Bujard 2011a.

Interpretationshinweis für das Regressionsmodell:

Das Modell in Tabelle 4 ist das beste Erklärungsmodell für die Veränderung der Geburtenraten zwischen 1986 und 2006. Das Modell schätzt die Veränderung der Geburtenraten der einzelnen Länder anhand der Veränderung der beiden Variablen Kinderbetreuung und tertiäre Bildungsquote sowie des Ausgangswerts der TFR 1986 derart gut, dass 75 Prozent ihrer Varianz erklärt werden. Mit den Informationen über diese drei Variablen kann man die Veränderung der Geburtenraten der einzelnen OECD-Länder gut schätzen.

Die Kinderbetreuungsausgaben pro Kopf erweisen sich als Schlüssel zum Verständnis der Entwicklung der Geburtenraten in den OECD-Ländern in den letzten zwei Jahrzehnten. Denn diese Variable ist nicht nur hochsignifikant in diesem Modell, sondern weist zudem deutlich höhere statistische Werte als die anderen beiden Faktoren auf. Für die verfügbaren monetären Indikatoren lässt sich eine ähnliche Veränderungsdynamik nicht nachweisen, was auch darin begründet sein dürfte, dass der Ausbau der Transferleistungen in den meisten Ländern bereits viele Jahre vor dem der Kinderbetreuung stattgefunden hat.

Der negative Effekt der Bildungsexpansion (Zunahme tertiärer Bildung) lässt sich in ähnlicher Stärke auch für die prozentuale Entwicklung des Sozialprodukts konstatieren. Wird die Bildungsexpansion der Frauen nicht von familienpolitischen Maßnahmen in Form von Kinderbetreuungsangeboten begleitet, wirkt sich dies negativ auf die Geburtenrate aus. Hier zeigt sich die Parallelität zwischen der Ausbreitung (Diffusion) der strukturellen Kräfte des Zweiten Geburtenrückgangs und der gesellschaftlich-politischen Anpassung (Akkommodation): Bildungsexpansion und sozioökonomische Modernisierung sind zentrale Faktoren für die Ausbreitung des Geburtenrückgangs, während die

Kinderbetreuung die Schlüsselvariable der Anpassung an diese Entwicklung ist. Dies wird im nächsten Kapitel aufgegriffen. Dass die dritte Variable, das Niveau der Geburtenrate 1986, einen negativen Effekt aufweist, ist ein statistischer Nachzüglereffekt: In Ländern mit noch höheren Geburtenraten 1986 konnten diese in der Folgezeit stärker fallen als in Ländern, in denen die Geburtenraten bereits sehr niedrig waren. Bemerkenswert ist, dass dieser Nachzüglereffekt weitaus geringer ist, als die anderen Variablen in diesem Modell.

Wichtige statistische Voraussetzungen für eine kausale Interpretation der Wirkung von Familienpolitik auf die Geburtenrate sind mit den gezeigten Regressionsanalysen erfüllt. Es bedarf jedoch noch einer theoretischen Verbindung dieser Makrobefunde auf die individuelle Kinderentscheidung. Auch ist eine sorgfältige Interpretation der Wirkmechanismen notwendig, da die Tragweite dieses Befundes immens ist und die Gefahr von Fehl- bzw. Überinterpretationen besteht. Beides wird im folgenden Kapitel vorgenommen.

Fazit

Auf breiter empirischer Evidenz zeigt sich aktuell sowohl für das Jahr 2006 (Querschnitt) als auch für die Entwicklung der letzten beiden Jahrzehnte (Längsschnitt) eine hochsignifikante Wirkung familienpolitischer Maßnahmen auf die Geburtenrate im internationalen Vergleich. Dabei erweist sich eine Kombination von Transferleistungen und Infrastrukturpolitik als besonders wirkungsvoll. Neben der Familienpolitik sind auch die Wirtschaftsstruktur und die Größe bestimmter ethnischer Minderheiten wirkungsvolle Determinanten. Die Veränderungen der Geburtenraten in den letzten zwei Jahrzehnten sind mit dem Ausbau der Betreuungsinfrastruktur für Kleinkinder kausal verbunden. Diese Befunde und damit die familienpolitische Wirkung erweisen sich auch nach Durchführung statistischer Tests, die aktuelle methodische Ansprüche berücksichtigen, als sehr robust.

4. Sechs Thesen zur Wirkung von Familienpolitik

Im letzten Kapitel konnte anhand des internationalen Vergleichs gezeigt werden, dass Familienpolitik wirkt. Jedoch sind dabei Relativierungen und Differenzierungen unumgänglich, die in diesem Kapitel auf Basis der empirischen Ergebnisse vorgenommen werden sollen. Eine erhebliche Wirkung hat die Kinderbetreuung, aber auch Geldleistungen; und in besonderer Weise wirkt eine Kombination von Zeit, Infrastruktur und Geld. Dieser Befund ist deutlich, statistisch gut belegt und kann in der zeitlichen, räumlichen und variablenseitigen Breite dieser Studie wissenschaftliches Neuland beanspruchen.

Die Tragweite des Wirkungsbefundes ist kaum zu überschätzen. Der Wirkungsbefund muss jedoch sehr sorgsam interpretiert werden, denn die Wirkmechanismen sind hochgradig komplex, die gesellschaftlich-kulturellen Rahmenbedingungen haben einen erheblichen Einfluss und der zeitliche Horizont der Wirkung ist sehr lang. Hier kann nur vor einer Überschätzung einer kurzfristigen Steuerungsfähigkeit von Politik im Kontext von Geburtenraten gewarnt werden. Einige der zentralen Interpretationsbedingungen werden in diesem vierten Kapitel erläutert (ausführlich: Bujard 2011c).

I. Familienpolitische Wirkung nur in bestimmter historischen Phase

Sozialwissenschaftliche Phänomene sind oft an den Kontext der Rahmenbedingungen ihrer Epoche gebunden. Deswegen sollte die Reichweite eines Forschungsergebnisses nur für den Zeitraum postuliert werden, für den dies nachweisbar ist. Daher bezieht sich das Wirkungsergebnis der Familienpolitik auf die Geburtenrate auf den Zeitraum von Mitte der 1980er-Jahre bis heute.

Wie ist die Wirkung davor und danach? In der Forschungsarbeit zu dieser Studie (Bujard 2011a) wurde der gesamte Zweite Geburtenrückgang, der Ende der 1960er-Jahre einsetzte und mit weiteren familiendemografischen Epochenwechseln verbunden ist (vgl. Lesthaeghe 2010, van de Kaa 1987), über vier Jahrzehnte analysiert. Dieser lange Zeitraum ist wichtig, denn der Aussagewert eines Befundes nur von einem einzelnen Jahr ist wenig aussagekräftig, und Zusammenhänge können sich im Zeitverlauf verschieben. Da der Zweite Geburtenrückgang ein spezielles Phänomen ist, können hier keine Aussagen über den Babyboom der 1950er-Jahre oder den ca. 1850–1940 stattfindenden Ersten Geburtenrückgang gemacht werden. Es bleibt hier also die Frage, wie Familienpolitik in den ersten beiden Jahrzehnten des Zweiten Geburtenrückgangs gewirkt hat, d.h. in den 1970ern und Anfang der 1980er-Jahre.

In den 1970er-Jahren war die Familienpolitik in vielen Ländern noch eine am Ernährermodell orientierte Politik, wobei dieses Modell im Zweiten Geburtenrückgang gerade am Erodieren war. Die Familiendienstleistungen waren gering, Ähnliches gilt für die Zeitpolitik. Politische Vorreiter für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf waren die skandinavischen Länder, deren moderne Familienpolitik auf Gleichstellungsmotiven basierte (vgl. Gauthier 1996, Ostner/Schmitt 2008). Diese Länder hatten 1980 mit die niedrigsten Geburtenraten, d.h. auch nachdem die familienpolitische Anpassung an die veränderten Lebensentwürfe der jungen Generation begonnen hatte. Diese Beobachtung weist bereits auf den langfristigen Wirkmechanismus der Familienpolitik hin. Empirisch zeigt sich ein insignifikanter Zusammenhang zwischen Familienpolitik und der Geburtenrate im OECD-Vergleich für 1970–1985. Das ist mit der Zwei-Phasen-Theorie gut zu verstehen, die den Zweiten Geburtenrückgang in eine Diffusionsphase bis etwa 1985 und eine Akkommodationsphase seitdem unterteilt.

Zwei-Phasen-Theorie: Diffusion und Akkommodation

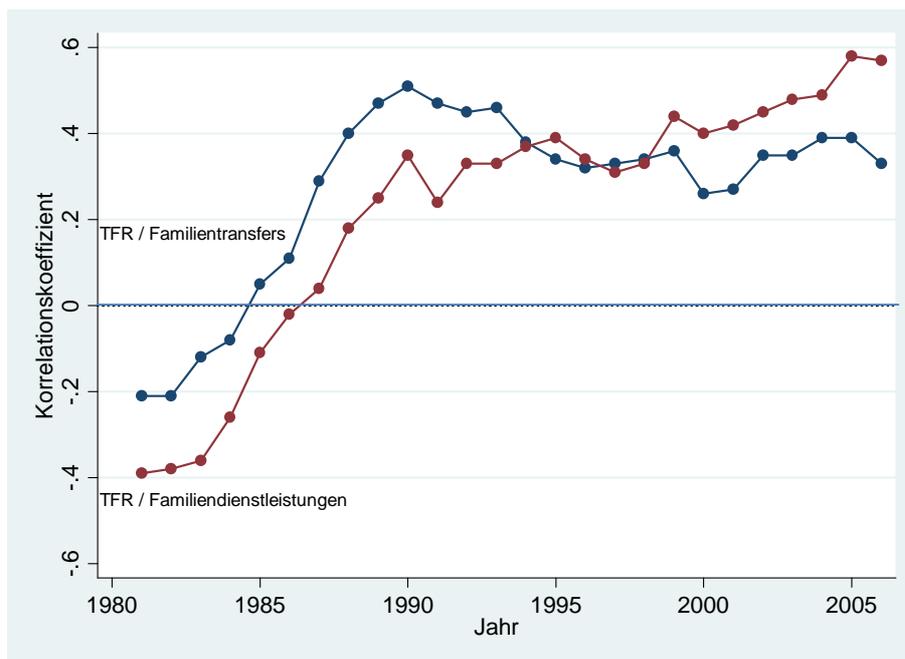
Eine Hauptursache des „Zweiten Geburtenrückgangs“, der seit 1965 einsetzte und alle Industrieländer erreicht hat, liegt im Konflikt zwischen den gestiegenen individuellen Berufschancen und Aspirationen von Frauen und den fehlenden Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Vereinfacht gesagt: Je stärker die Inkompatibilität von Berufschancen und Familienbiografie ist, desto geringer ist die Geburtenrate.

Der Anstieg der Berufschancen und Aspirationen von Frauen hat in einem Diffusionsprozess, der vom wechselwirkenden Komplex aus Emanzipation, Bildungsexpansion, ökonomischer Modernisierung, Individualisierung, Verhütungstechnologie, Aufschub der Familienphase und kulturellem Wandel geprägt ist, zu einer Transformation des Ernährermodells zum Zweiverdienermodell als Leitbild und zum Zweiten Geburtenrückgang geführt. Die sozioökonomische Modernisierung ist die zweite Hauptursache, da durch Individualisierungsschübe, durch größere Konsummöglichkeiten, durch gestiegene Mobilitätsanforderungen des Arbeitsmarkts und durch dessen zunehmende Wissensbasierung und Flexibilisierung mit Brüchen der Erwerbsbiografien die Planung der Familienbiografie erheblich erschwert wurde.

Neben diesem Diffusionsprozess gibt es einen Akkommodationsprozess, der in dieser Epoche durch die Anpassungselastizität von Gesellschaft und Wirtschaft sowie durch die – im Zeitverlauf zunehmende – partielle Anpassung der Familienpolitik an diese veränderte Konstellation charakterisiert wird.

Diffusions- und Akkommodationseffekte wirken sich beide auf die Geburtenraten aus, sie existieren parallel, jedoch im Zeitverlauf in sehr unterschiedlicher Gewichtung. Zu Beginn dominieren die Diffusionseffekte, die mit zunehmender Durchdringung des Zweiverdienermodells je nach Land zu unterschiedlichen Zeitpunkten nachlassen, während die Akkommodationseffekte, insbesondere durch familienpolitische Maßnahmen, im Zeitverlauf zunehmen. Der Wendepunkt, ab dem die Akkommodationseffekte im Ländervergleich stärker sind als die der Diffusion, ist das Jahr 1986. Der Timelag zwischen Diffusion und Akkommodation ist im internationalen Vergleich unterschiedlich, je verzögerter die Anpassung, desto stärker sind die Geburtenraten gefallen. Neben diesem Hauptklärungsmuster wirken noch weitere Faktoren wie das historische Erbe von pronatalistischem Missbrauch und ökonomische Faktoren wie Arbeitslosigkeit. Die zwei Phasen beziehen sich wohlgernekt auf Makrostrukturen, auf der Individualebene sind die Effekte beider Phasen analytisch miteinander verknüpft, da sie beide auf die Opportunitätskosten, auf die beruflichen Optionen und auf die individuelle Abstimmung von Bildungs-, Berufs- und Familienbiografie im Lebensverlauf wirken. (Bujard 2011a)

Potenzielle Effekte der Familienpolitik auf die Geburtenrate vor 1985 sind also von der Dimension der gesellschaftlichen Veränderungen (Diffusionseffekte) überlagert. Zudem ist die Größenordnung der Familienpolitik insbesondere in den letzten zwei Jahrzehnten erheblich angestiegen. Abbildung 14 zeigt, wie sich der jährliche Zusammenhang zwischen Familientransfers (bzw. Familiendienstleistungen) und der Geburtenrate seit 1980 für die OECD-Länder entwickelt hat. Die Richtung des Zusammenhangs hat sich 1986 gedreht von einem negativen zu einem positiven Zusammenhang (vgl. Zwei-Phasen-Theorie), seit 1990 ist dieser sehr deutlich.

Abbildung 14: Korrelationsentwicklung TFR / Ausgabenarten für Familien 1981–2006

Quelle: Bujard 2011a.

Anmerkung: Die einzelnen Punkte markieren den Korrelationskoeffizienten der jeweiligen Jahre. Werte ab etwa 0,3 sind signifikant.

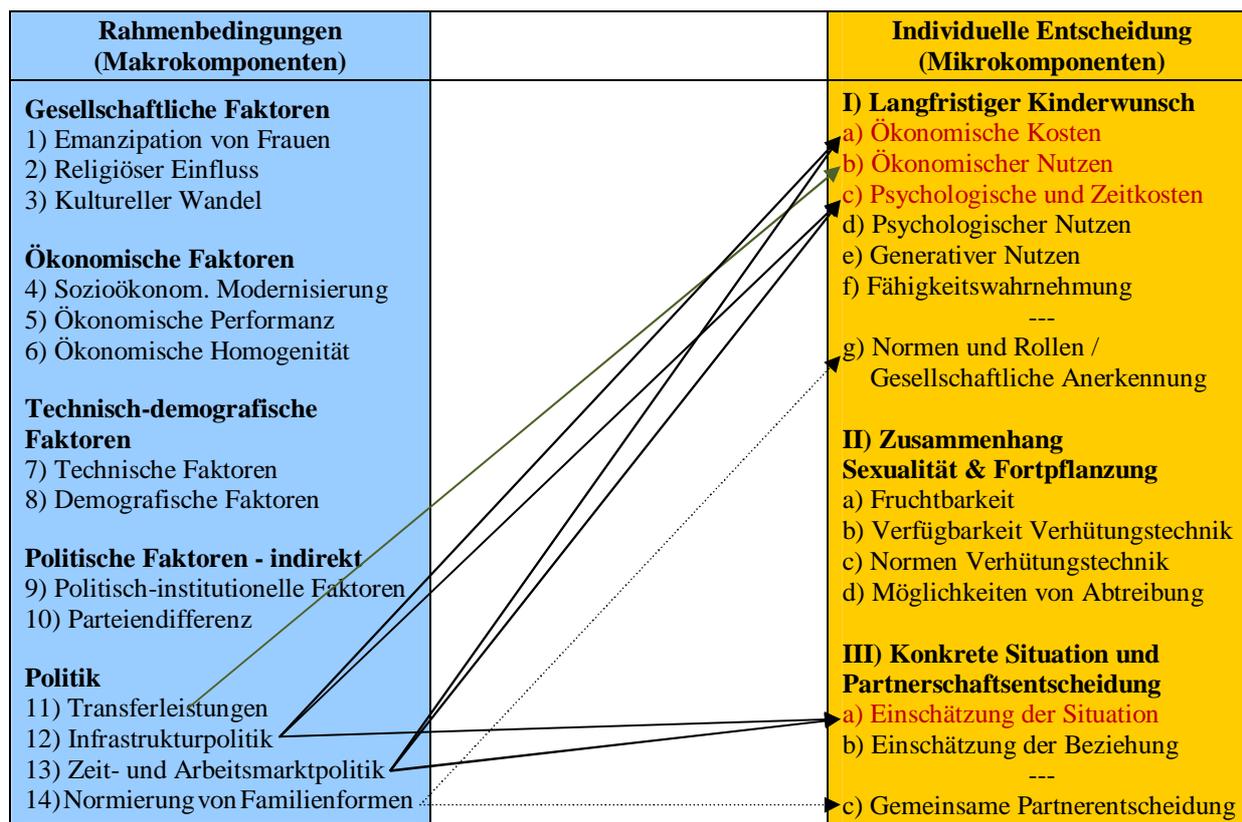
Dabei ist auch gut zu sehen, dass die Familiendienstleistungen einen zunehmenden Einfluss auf die Geburtenraten haben, auch im Vergleich zu Geldleistungen. Das entspricht exakt den Befunden des Einflusses der Kinderbetreuung bei den Veränderungsdaten von 1986 bis 2006. Die familienpolitische Wirkung ist also empirisch und theoretisch nur für eine bestimmte historische Phase evident, ab etwa Mitte der 1980er-Jahre bis heute. Dass diese Wirkung auch für die nächsten Jahre anhält, ist wahrscheinlich, denn erstens hat der empirische Zusammenhang zwischen Familienpolitik und Fertilität in den letzten Jahren zugenommen und zweitens gibt es noch in vielen Ländern einen erheblichen familienpolitischen Nachholbedarf bei gleichzeitig niedrigen Geburtenraten.

II. Gesellschaftliche Prozesse und individuelle Entscheidungen

Der Einfluss von familienpolitischen bzw. gesellschaftlichen Faktoren auf die Geburtenrate vollzieht sich über die individuelle Entscheidungssituation. Ein theoretisches Verstehen dieses Makro-Mikro-Zusammenhangs ist für Makroanalysen unentbehrlich (vgl. Kittel 2006). Die individuelle Entscheidung für oder gegen Kinder ist hochgradig komplex und zweifach dynamisch: Es ist eine Entscheidung, die meistens von zwei Personen und die im Lebensverlauf in einem jahrelangen Prozess getroffen wird. Dabei spielen ökonomische, psychologische und biografische Aspekte ebenso eine Rolle wie gesellschaftliche Normen und v.a. im späteren Lebensalter auch medizinische Erwägungen.

Daher muss man sich bei Wirkungsanalysen immer klar machen, auf welchen Aspekt dieser individuellen Entscheidung eine familienpolitische Maßnahme wirken könnte. Hierbei ist ein Mehrebenenmodell hilfreich, das die Makrofaktoren und die Komponenten der individuellen Entscheidung miteinander verbindet (siehe Abbildung 15). Auch wenn das komplexe individuelle Entscheidungsmodell, auf dem das Mehrebenenmodell aufbaut, an dieser Stelle nicht detailliert dargestellt werden kann (hierzu siehe Bujard 2011a, Kap. 2), werden ansatzweise die zentralen Wirkmechanismen der Familienpolitik skizziert.

Abbildung 15 : Mehrebenenmodell der Entscheidung für Kinder (Auszug)



Anmerkungen: Die Pfeile kennzeichnen, auf welche Aspekte der individuellen Entscheidung bestimmte familienpolitische Rahmenbedingungen (Geld, Infrastruktur, Zeit) wirken. Dies ist nur ein Auszug des Mehrebenenmodells mit den politischen Rahmenbedingungen (ausführlich siehe: Bujard 2011a: 356ff).

Die finanziellen Transfers kompensieren einen Teil der gestiegenen Kosten von Kindern. Die Infrastrukturpolitik erleichtert die Berufstätigkeit beider Eltern, wirkt dadurch positiv auf die ökonomischen sowie psychologischen Kosten. Dadurch wird auch die Einschätzung der konkreten Situation im Lebensverlauf, die oft zu einem jahrelangen Aufschub des Kinderwunsches führt, entzerrt. Die Wirkung von Infrastrukturpolitik ist besonders groß, da sie auch langfristige berufliche Nachteile von berufstätigen Müttern reduziert. Auf die gleichen Komponenten der individuellen Entscheidung wirken auch Zeitpolitik und Arbeitsmärkte, die die Vereinbarkeit von Beruf und Familie oder den beruflichen Wiedereinstieg erleichtern – sei es durch Teilzeitangebote, einen ausgeprägten öffentlichen Beschäftigungssektor oder Arbeitsplatzgarantie während der Elternzeit. Das zeitpolitische Instrument des einkommensabhängigen Elterngelds gleicht die gestiegenen Opportunitätskosten der Frau aus, und die Vätermonate verändern die Normen bezüglich einer Berufsunterbrechung auch von Vätern. Bei der Entscheidung für das erste Kind und für den Zeitpunkt des ersten Kindes sind Zeit- und Infrastrukturpolitik besonders wichtig, bei der Frage nach einem dritten Kind ist es zunehmend eine Kostenfrage.

Man sieht, dass die „Nutzendimension“ kaum durch Familienpolitik beeinflusst werden kann; hier zeigen Studien, dass die unbeschreibliche Freude an Kindern in Deutschland nicht anders empfunden wird als in anderen Ländern. Jedoch unterscheiden sich die Normen bzw. die gesellschaftliche Anerkennung für eine bestimmte Kinderzahl: Die Anerkennung für drei Kinder ist in Deutschland geringer als für zwei (vgl. Höhn et al. 2006:26). Das mag auch ein Grund für die geringe Zahl an Mehrkindfamilien sein (siehe unten). Die Normen sind gesellschaftlich tief verankert und politisch kaum veränderbar – auch wenn das in Frankreich propagierte Drei-Kind-Modell durchaus breite Akzeptanz erfährt und die Vätermonate Gender-Normen beeinflussen.

Familienpolitik kann Schwierigkeiten der Elternschaft abmildern: Kinderbetreuung und Zeitpolitik wirken im Mikromodell genau auf die drei Komponenten der individuellen Entscheidung (Ia, Ic, IIIa), die in der Ausbreitungsphase des Geburtenrückgangs von der Frauenemanzipation und von der Modernisierung besonders betroffen sind. Diese familienpolitischen Rahmenbedingungen unterscheiden sich im internationalen Vergleich, was unterschiedliche Entscheidungskonstellationen auf Individualebene und damit erhebliche Variationen der Geburtenraten im Ländervergleich mitbewirkt. Gleichzeitig werden am Mehrebenenmodell aber auch die Grenzen einer potenziellen familienpolitischen Wirkung deutlich.

III. Familienpolitische Faktoren wirken nur ganzheitlich

Wenn man sich wie im letzten Abschnitt die individuelle Entscheidung vor Augen führt, wird die Notwendigkeit einer ganzheitlichen Familienpolitik, d.h. einer Abstimmung der einzelnen Instrumente, deutlich. Für die Infrastruktur bedeutet das, dass keine Betreuungslücken entstehen dürfen. Welchen Effekt können beispielsweise eine ausgebauten U3-Kinderbetreuung und Ganztagskindergärten haben, wenn junge Eltern bei der Einschulung ihrer Kinder nur Halbtagsgrundschulen mit rudimentären Hortangeboten vorfinden? Deswegen sollte Familienpolitik nicht von Indikatoren oder Institutionen, sondern aus Perspektive der (potenziellen) Eltern und der Kinder gedacht werden.²²

Bezüglich dieser Ganzheitlichkeit kann die Infrastrukturpolitik nur wirken, wenn junge Menschen die Sicherheit vorfinden, dass die Vereinbarkeit von Beruf und Familie für beide Partner über den Lebensverlauf hinweg gewährleistet ist. Das schließt ganztägige Angebote in Kitas und Schulen ein und betrifft auch Ferienzeiten. Auch die Geldleistungen entfalten ihre Wirkung am besten, wenn sie ganzheitlich stabile Einkommen im Lebensverlauf anvisieren; der Bedarf in bestimmten Lebensabschnitten und Zielgruppen ist für Deutschland gut erforscht. Eine ganzheitliche Zeitpolitik steht vor der zugegeben schwierigen Aufgabe, die Kombination von Familie, Beruf und Bildung im Lebensverlauf zu ermöglichen. Die Elternzeit mit einkommensbezogenem Elterngeld könnte dazu beispielsweise ergänzt werden, dass Bildungs- und Arbeitsmärkte Unterbrechungen zur Familiengründung ermöglichen, so dass junge Paare sich auch früher für Familie entscheiden können, ohne dass sie durch eklatante berufliche Nachteile – meist für die Frauen – bestraft werden.

Ein wichtiger Aspekt ist die Vermittlung einer ganzheitlichen Familienpolitik. Neben Öffentlichkeitsarbeit sind spezifische Institutionen geeignet, den Familien einen Überblick über vielfältige finanzielle und infrastrukturelle Angebote zu ermöglichen. Familienzentren und Familienkassen haben sich diesbezüglich im internationalen Vergleich bewährt. Die horizontale (Ressorts) und vertikale (Föderalismus) Fragmentierung der Familienpolitik (Schmidt 2004:222), die institutionell hier nicht in Diskussion gestellt werden soll, sollte zumindest nicht die Wahrnehmung der Familienunterstützungen für Mütter und Väter prägen. Zumal für die Entscheidung für Kinder die Einschätzung der familienpolitischen Angebote entscheidend ist.

²² Dieser Aspekt verdeutlicht auch unterschiedliche Perspektiven von Wissenschaft und Politik, denn die Forschung muss mit Indikatoren arbeiten, die nur einen Ausschnitt, nicht aber die (mehr oder weniger) abgestimmte Politik abbilden. Dabei ist es durchaus plausibel, dass Kinderbetreuung als Gradmesser für die Infrastrukturpolitik oder der Generationenkoeffizient für die Transferleistungen fungiert. Umgekehrt reicht es aber nicht aus, nur die Maßnahmen umzusetzen, die für den untersuchten Indikator relevant sind.

IV. Differenzierungen hinter der „TFR“: Mehrkindfamilien, ungewollte Kinderlosigkeit

Der in dieser Studie verwendete Indikator der Geburtenrate TFR setzt sich aus der Summe der altersspezifischen Geburtenraten eines Jahres zusammen. Die TFR ist eine hilfreiche Maßzahl, die die Variation der Geburtenzahlen innerhalb der Länder jedoch nicht beschreibt. So kann der Anteil von Frauen, die ihr Leben lang kinderlos bleiben, auch bei Ländern mit einer gleichen TFR unterschiedlich sein (Dorbritz 2005). Die TFR sagt aber wenig darüber aus, ob eine hohe Kinderlosigkeit, ein Trend zur Ein-Kind-Familie oder der Rückgang der Mehrkindfamilien vorliegt. Meist sind niedrige Geburtenraten eine spezifische Kombination aus diesen drei demografischen Phänomenen:

- Die Kinderlosigkeit ist in Ostdeutschland gering, in Westdeutschland liegt sie bei Frauen der Kohorte 1964-68 jedoch bei 21 Prozent (Statistisches Bundesamt 2009) – einem internationalen Spitzenwert.²³ Dabei handelt es sich überwiegend um ungewollte Kinderlosigkeit, die häufig durch einen sukzessiven Aufschub des Kinderwunsches zu erklären ist. Eine Kombination aus Infrastruktur- und Zeitpolitik ist für den Übergang zum ersten Kind hilfreich.
- Einen Trend zur Ein-Kind-Familie ist besonders in Ostdeutschland, aber auch in Japan zu beobachten. In Westdeutschland überwiegt die Zwei-Kind-Familie (38,2% der Kohorte 1962–66). Der fehlende Übergang zum zweiten Kind kann auf Normen beruhen, auf ökonomischen Problemen, auf Trennungen der Eltern oder auf einer späten Geburt des ersten Kindes.
- Der Rückgang der Mehrkindfamilie trägt noch etwas stärker als die Kinderlosigkeit zu den niedrigen Geburten in Deutschland bei. Wenn hypothetisch die Hälfte der Kinderlosen zwei Kinder bekämen, läge die Geburtenrate statt bei 1,36 bei 1,57 und damit noch deutlich unter dem Bestandsniveau von 2,1. In allen Ländern und in allen Zeiten waren Geburtenraten um 2 mit einem hohen Anteil an Familien mit drei oder mehr Kindern verbunden. Sollte Familienpolitik einen Anstieg der Geburtenraten anstreben, ist eine Unterstützung der (potenziellen) Mehrkindfamilien besonders wichtig. Hier sind Geldleistungen besonders relevant, aber auch die Frage nach Wohnraum und einer stärkeren Berücksichtigung der Erziehungsleistungen in den Sozialversicherungen.

Die Familienpolitik sollte diese Differenzierungen berücksichtigen, d.h. der Heterogenität der Präferenzen von berufs- und hausorientierten Eltern (Hakim 2003) sowie von unterschiedlichen Mischformen Rechnung tragen. Die Instrumente sollten zielgruppenspezifisch abgestimmt sein. (Noch) Kinderlose und berufsorientierte Eltern benötigen für die Erfüllung eines Kinderwunsches eher Infrastruktur, während die Entscheidung für ein drittes Kind eher von Fragen der Finanzen und des Wohnraums abhängt.

V. Daten und Vergleichsebene

Bei dieser Studie wurde eine Vielzahl unterschiedlicher internationaler Datenbanken kombiniert und versucht, das vorhandene Datenpotenzial auszuschöpfen. Die Datenlage ist teilweise sehr gut, für einige Bereiche jedoch weniger ausgebaut. Einige Indikatoren sind erst seit Mitte der 1990er-Jahre für alle 28 OECD-Staaten verfügbar. Zum anderen ist eine größere Differenzierung der familienpolitischen Instrumente wünschenswert. Für Transferausgaben ist die Datenlage relativ gut, hinsichtlich der Kinderbetreuung ist sie zumindest für die letzten Jahre deutlich besser geworden.

²³ Die Kinderlosigkeit ist in der Literatur oft überschätzt worden, teilweise mit Werten von 30% (u.a. Birg 2003:77).

Großer Verbesserungsbedarf besteht hinsichtlich von Daten zur ganztägigen Schulbetreuung und der Passung der Urlaubszeiten für Berufstätige mit den Ferienzeiten der Betreuungseinrichtungen. Für Zeitpolitik und Arbeitsmarkt sind zwar bereits wichtige Indikatoren vorhanden, allerdings fehlen Daten, die aus einer Lebenslaufperspektive die Kompatibilität von Berufs-, Ausbildungs- und Familienbiografien quantifizieren. Diese Daten zu erfassen, ist eine Herausforderung für die Zukunft. Das Datenargument wird hier thematisiert, um darauf hinzuweisen, dass auch Faktoren wirken können, die nicht als Daten verfügbar sind. Ganztagschulen und Zeitpolitik im Lebensverlauf sind daher zwar nicht empirisch, aber zumindest argumentativ aufgegriffen worden.

Zweitens ist bei dem Ländervergleich auf Unterschiede innerhalb der Staaten hinzuweisen (Bertram/Bujard 2011). Unterschiede in der Geburtenrate gibt es v.a. zwischen Stadt und Land. Auch gibt es in föderalen Staaten wie Deutschland oder Schweiz regionale Unterschiede in einzelnen Komponenten der Familienpolitik. Andererseits kann man mit guten Gründen davon ausgehen, dass das generative Verhalten in einem Land von den dortigen Rahmenbedingungen geprägt wird und dass durch die historische Entwicklung, gemeinsame Institutionen, Sprache und mediale Öffentlichkeit eine gewisse Homogenität dieser Bedingungen gegeben ist.

VI. Der Einfluss historisch-kultureller und institutioneller Faktoren

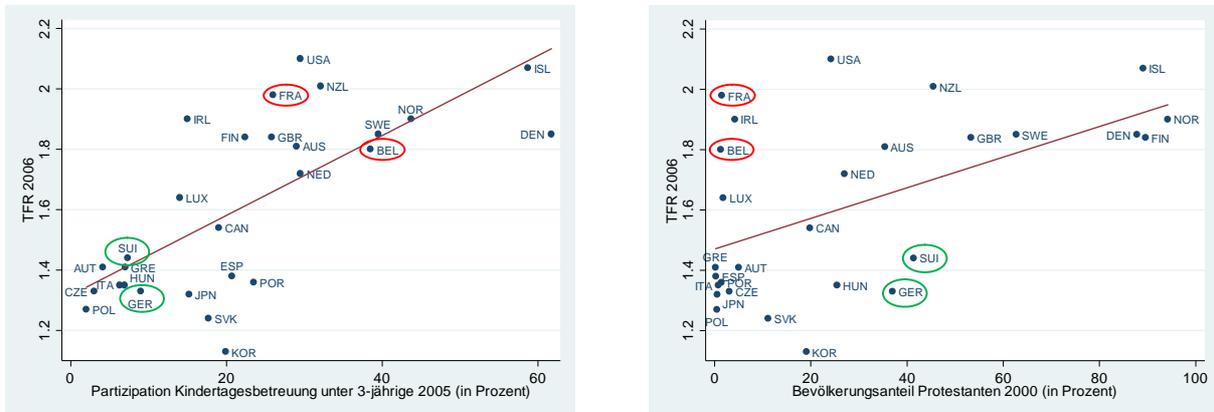
Die in Kapitel drei skizzierten Regressionsanalysen haben den Einfluss familienpolitischer Faktoren bestätigt, wobei Best-fit-Modelle für den Querschnitt und für Veränderungsdaten diskutiert wurden. Die Regressionsmethode bietet jedoch auch Erkenntnismöglichkeiten, die weit über die Identifizierung der besten Erklärungsmodelle und ihrer statistischen Absicherung hinausgehen. Diese werden in diesem Abschnitt inhaltlich, ohne im Detail die statistischen Befunde zu skizzieren, zusammengefasst.

Die Faktoren Dienstleistungsquote, Sozialprodukt pro Kopf, Teilzeitquote und Jugendarbeitslosigkeit bilden ein auffälliges Cluster. Länder mit ausgeprägtem Dienstleistungssektor haben tendenziell ein höheres Sozialprodukt pro Kopf, geringere Arbeitslosigkeit sowie mehr Frauen- und Teilzeitarbeitsplätze. Die Modernität der Wirtschaftsstruktur und die Beschäftigungssituation auf dem Arbeitsmarkt hängen demnach sehr eng zusammen. Es ist plausibel, dass die Arbeitslosigkeit, insbesondere bei jungen Menschen in der Familiengründungsphase, sich negativ auf die Geburtenrate auswirkt und Teilzeitangebote positiv. In modernen und reichen Ökonomien sind Arbeitsplätze und Teilzeitangebote wahrscheinlicher, das ist die Kerninterpretation dieses Clusters.

Ein zweites Cluster bildet die Kinderbetreuungsquote mit den Familiendienstleistungsausgaben, der öffentlichen Beschäftigungsquote, der Frauenerwerbsquote und der Protestantenquote. Das bedeutet, dass diese Faktoren eine ähnliche Varianz der Geburtenrate erklären, wobei die Kinderbetreuungsquote dies statistisch etwas besser kann. Dass Kinderbetreuung mit Familiendienstleistungen und öffentlicher Beschäftigung zusammenhängt, liegt auf der Hand. Hochinteressant ist aber der Befund für die Frauenerwerbsquote und die Protestantenquote. Abbildung 16 verdeutlicht, dass Protestantenquote und Kinderbetreuung jeweils in ähnlicher Weise mit der Geburtenrate zusammenhängen. Das wirft eine wichtige Frage auf: Wird Kinderbetreuung in protestantisch geprägten Ländern einfach nur früher ausgebaut, oder hängt die Akzeptanz der Kinderbetreuung und ihr positiver Effekt auf die Geburtenrate von der konfessionell-kulturellen Prägung ab? Beides ist der Fall, jedoch zeigt sich, dass Kinderbetreuung auch ohne protestantische Prägung einen erheblichen Effekt hat. Dem entspricht auch die in Abbildung 16 deutlich sichtbare „Verschiebung“ von Frankreich und Belgien: Beide katholisch geprägten Länder weisen hohe

Kinderbetreuungsquoten auf. Umgekehrt sind Deutschland und die Schweiz trotz einer deutlichen protestantischen Prägung Nachzügler bei der Kinderbetreuung.

Abbildung 16: Vergleich der TFR-Determinanten Kindertagesbetreuung und Protestantenquote

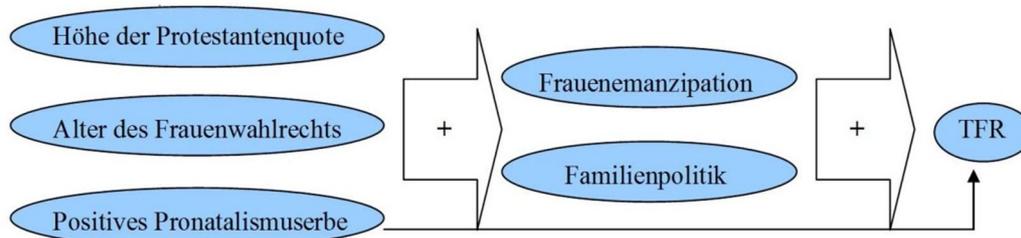


Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Barrett et al. 2001, Bujard 2011a, OECD 2008a, 2009a.

Die Frauenerwerbsquote ist im Ländervergleich mit hohen Geburtenraten assoziiert (seit 1986, vgl. Ahn/Mira 2002), der Zusammenhang ist offenkundig nicht kausal. Hier kann – basierend auf der empirischen Analyse – der Anstieg der Kinderbetreuung als Ursache sowohl für den Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit als auch für höhere Geburtenraten interpretiert werden.

Abbildung 17 veranschaulicht, dass historisch-kulturelle Faktoren mit der Entwicklung der Familienpolitik sowie direkt und indirekt mit der Geburtenrate verknüpft sind. Die historischen, kulturellen und institutionellen Struktureffekte werden in quantitativen Studien selten berücksichtigt, sind jedoch ein wichtiger Zugang zum Verständnis von Fertilität und Familienpolitik im Zeitverlauf. Besonders zu betonen ist der dauerhafte statistische Einfluss des Indikators Pronatalismuserbe. In den Ländern, deren Bevölkerung eine pronatalistische Politik durch ein faschistisches Regime in der Vergangenheit erlebt hat wie Deutschland oder einige südeuropäische Länder, ist die Abwehrreaktion auch gegenüber einem sozialpolitisch begründeten Pronatalismus hoch. Die historischen Erfahrungen Frankreichs sind spiegelbildlich, hier ist Pronatalismus gerade aus der französischen Geschichte heraus akzeptiert. Die Betonung des gesellschaftlichen Wertes der Elternschaft generell, aber auch in Form einer Normierung der Drei-Kind-Familie wie in Frankreich oder die Anerkennung von Großfamilien ist durch historische Missbrauchserfahrungen u.a. in Deutschland erschwert. Dieser Effekt ist auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts statistisch nachweisbar. Ob ein gesellschaftlicher Konsens für demografische Ziele der Familienpolitik vorhanden ist, hängt auch von den historischen Erfahrungen einer Gesellschaft ab. Die gleiche Familienpolitik würde vermutlich in Frankreich und Deutschland deswegen zu unterschiedlichen Geburtenraten führen.

Abbildung 17: Zusammenhang historisch-kulturelle Faktoren, Familienpolitik und Geburtenrate



Fazit

- (1) **Der positive Wirkungsbefund bezieht sich auf die historische Phase seit Mitte der 1980er-Jahre bis zur Gegenwart und höchstwahrscheinlich auch für die nahe Zukunft.**
- (2) **Bezüglich der individuellen Entscheidung für Kinder kann Familienpolitik die monetären und biografischen Kosten reduzieren und dadurch diese Entscheidung erleichtern.** Durch die Reduzierung des Konflikts zwischen beruflichen und familiären Zielen kann sie auch gegen den Aufschub des Kinderwunsches wirken. Familienpolitik hat keine Wirkung auf mehrere Nutzendimensionen von Kindern und kann kaum auf Normen wirken.
- (3) **Familienpolitik wirkt nur, wenn sie kohärent aufeinander abgestimmt ist.** Insbesondere Betreuungslücken in der Infrastruktur sind problematisch. Aufgrund der institutionellen Vielfalt der familienrelevanten Politiken ist die ganzheitliche Konzeption eine große Herausforderung.
- (4) **Hinter der niedrigen Geburtenrate „TFR“ verbergen sich in Deutschland ein eklatanter Rückgang von Mehrkindfamilien und ein hoher Anteil Kinderloser.** Politik muss hier differenzieren: Zeit- und Infrastrukturpolitik ist für den Übergang zum ersten Kind hilfreich, für die Zielgruppe Mehrkindfamilien v.a. Transfer- und Wohnungspolitik.
- (5) **Bei der Zeitpolitik ist der internationale Vergleich durch fehlende Daten erschwert.** Diese Wirkungen sind deshalb bisher am wenigsten erforscht. Bei Ländervergleichen ist zu berücksichtigen, dass es in großen föderalen Ländern wie Deutschland auch beträchtliche Unterschiede innerhalb des Landes gibt.
- (6) **Die historischen, kulturellen und institutionellen Strukturbedingungen einer Gesellschaft haben einen Effekt auf die Familienpolitik und auf die Geburtenrate.** Das historische Erbe eines pronatalistischen Missbrauchs wirkt noch heute negativ auf die Geburtenraten. Auch die Arbeitsmarktsituation hat einen erheblichen Effekt auf die Geburtenraten. Hier sind jeweils der Familienpolitik Grenzen gesetzt.

5. Konklusionen, Ausblick und Empfehlungen

Dynamiken und realistische Zeithorizonte

Was lehrt der internationale Vergleich über Veränderungen im Zeitverlauf? Familienpolitische Faktoren wirken erheblich zeitverzögert, die Erörterungen in Kapitel vier geben dazu einige Anhaltspunkte.

- (1) **Erstens muss man sich vergegenwärtigen, dass die Geburtenrate auf der Summe individueller Entscheidungen aufbaut (siehe Entscheidungsmodell in Kapitel 4).**
 - a. **Veränderungen der Familienpolitik müssen faktisch wahrgenommen werden und als Hilfe in der Entscheidung für Kinder eingestuft werden.** Erkenntnisse der Rational Choice Forschung, aber auch Alltagsbeobachtungen zeigen, dass die Entscheidungen auf subjektiven Bewertungen und dabei vielfach auch begrenzter Informationssuche beruhen.
 - b. **Die Einschätzung der familienpolitischen Rahmenbedingungen basiert v.a. auf Informationen aus den Medien und Erfahrungen von Freundinnen und Freunden, Nachbarinnen und Nachbarn sowie Verwandten.** Da letztere Erfahrungen durchaus auch mehrere Jahre alt sein können, kann selbst bei Politikveränderungen hin zu einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie eine skeptische subjektive Einschätzung („Vereinbarkeit ist kaum möglich“) zu einem Aufschub oder gar einem Aufgeben des Kinderwunsches führen. Erfahrungen mit familienpolitischen Rahmenbedingungen, bei denen Infrastruktur und Zeitpolitik eine Vereinbarkeit von Beruf und Familie ermöglichen, müssen sich – vereinfacht gesagt – herumsprechen. Es dauert viele Jahre, bis die Erfahrungen einer neuen Generation von Müttern und Vätern die gesellschaftliche Skepsis gegenüber Vereinbarkeitsmöglichkeiten zu einem positiven Bild wandeln. Und je länger die Strukturen viele Frauen vor eine Wahl zwischen Beruf oder Familie gestellt haben, desto länger dauert auch der Wandel des Bildes.
- (2) **Parallel zu diesem Informations-Timelag müssen sich auch die Normen auf breiter gesellschaftlicher Basis ändern:** Während bei jungen Frauen der Wunsch nach Mutterschaft und Berufstätigkeit schon länger selbstverständlich ist und auch in weiten Teilen der Politik dieser Wunsch verstanden wird, muss die Akzeptanz von arbeitenden Müttern bei potenziellen Vätern, Arbeitgebern und auch der Generation der Eltern und Schwiegereltern ankommen. Denn diese breite Akzeptanz ist für die Entscheidung junger Frauen für Kinder enorm wichtig. Hier ist ebenfalls ein erheblicher Timelag zwischen Wünschen junger Frauen und den gesellschaftlichen Normen zu konstatieren. Wie gezeigt wurde, können Normen nur schwer durch Politik beeinflusst werden, das Elterngeld und die Vätermonate sind hierfür jedoch besonders gut geeignet.
- (3) **Aufgrund dieses doppelten Timelags bezüglich Informationen und Normen ist davon auszugehen, dass die Wirkung von Familienpolitik, die sich über verbesserte Vereinbarkeit von Beruf und Familie vollziehen soll, mit einem weitaus längeren Zeitverzug einsetzt als in skandinavischen Ländern oder in Frankreich.** Denn in diesen

Ländern hat sich der Konflikt zwischen Beruf und Familie, also Informationen und Normen, nicht jahrzehntelang verfestigt. Das zeigt auch der empirische internationale Vergleich, denn oft wurde durch Familienpolitik der Rückgang der Geburtenraten frühzeitig abgebremst. Der Tiefpunkt der TFR war in Finnland 1973 bei 1,49 (2008: 1,82), in Schweden 1978 bei 1,6 (heute 1,91), in Frankreich 1993 bei 1,65 (2008: 2,00) und in Belgien 1985 bei 1,51 (2008:1,82). In Deutschland war der Tiefpunkt 1994 bei 1,24 und 2008 liegt die Geburtenrate nur bei 1,38. Hier bietet die Theorie von Diffusion und Akkommodation eine hilfreiche Erklärung an: Die Akkommodation durch Familienpolitik und Gesellschaft hat parallel zu den Kräften des Zweiten Geburtenrückgangs gewirkt. Je stärker der Zeitverzug zwischen Diffusion und Akkommodation, beispielsweise durch späte Implementierung von Kinderbetreuungsangeboten, desto stärker sind die Geburtenraten gefallen. Es zeigt sich daher nur ein sehr abgeschwächtes V-Muster (d.h. Rückgang und später gleichstarker Anstieg) in der Entwicklung der Geburtenraten einzelner Länder im Zeitverlauf von 1970 bis 2008. In Skandinavien war diese Anpassung bereits so früh, dass die Geburtenraten nicht so weit gefallen sind, wobei seit dem Tiefpunkt auch ein Anstieg um 0,3 oft festzustellen ist. Aufgrund dieser empirischen Beobachtungen ist nicht zu erwarten, dass die Umsetzung einer Familienpolitik nach skandinavischem Muster innerhalb weniger Jahre zu skandinavischem Fertilitätsverhalten führt.

- (4) **Die statistische Analyse zeigt, dass familienpolitische Effekte in anderen Ländern sich erst nach mehreren Jahren eingestellt haben.** Wenn man Veränderungen der Familienpolitik im internationalen Vergleich mit den Geburtenraten des folgenden Jahres vergleicht, sind die Ergebnisse überwiegend insignifikant, insbesondere für Zeit- und Infrastrukturpolitik. Gelegentlich gezeigte kurzfristige Wirkungen gibt es nur für finanzielle Transferleistungen (wenn man von restriktiven Abtreibungsgesetzen wie in Rumänien 1967 absieht), und diese haben sich später anhand von altersspezifischen Kohortendaten öfters als Vorzieheffekte entpuppt. Aber auch der Effekt einzelner Transferleistungen hat sich mehrfach anhand von Kohortenstudien als nicht nachhaltig erwiesen. In dieser Studie wurden verschiedene Verzögerungsstufen getestet und es wurde gezeigt, dass die Wirkung sich erst über Zeiträume von ein oder zwei Jahrzehnten statistisch manifestiert.
- (5) **Die Verlässlichkeit der Familienpolitik ist ebenso eine Grundbedingung für die langfristige Wirkung wie die Ganzheitlichkeit.** Eine Infragestellung einzelner familienpolitischer Maßnahmen kann sehr kontraproduktiv wirken, ebenso das Hereinziehen von Familienpolitik in wahltaktisch geprägte Diskurse. Familien sollten sich auf eine eingeschlagene Richtung und auf eine ganzheitlich abgestimmte Konzeption verlassen und sich darauf auch einstellen können.

Resümierend lässt sich anhand dieser statistischen und theoretischen Argumente konstatieren, dass

- die volle Wirkung von Zeit- und Infrastrukturpolitik auf die Geburtenrate ein oder zwei Jahrzehnte dauern kann,
- es eine Wirkung gibt und dass diese sich zwar langfristig vollzieht, dann aber auch nachhaltig andauert.

Die Frage, wann genau die Wirkung einsetzt, kann nicht seriös beantwortet werden. Jedoch können die familienpolitischen Kontextbedingungen und Wirkprozesse beschrieben werden. Auf jeden Fall sollten realistische Erwartungen sich nicht an Zeithorizonten ökonomischer Wirkungsmechanismen orientieren. Die Reaktion der Ökonomie auf eine Leitzinsveränderung der EZB manifestiert sich nach relativ kurzer Zeit, derartige Zeithorizonte sind in der Familienpolitik völlig unrealistisch. Vor einer

zeitlich überzogenen Erwartungshaltung kann nur gewarnt werden, da dadurch unnötige Zweifel an der familienpolitischen Konzeption gefördert werden. Die implizite oder explizite Kommunikation unrealistischer Erwartungen, beispielsweise eines Geburtenanstiegs ein Jahr nach Einführung einer familienpolitischen Maßnahme, kann im Ergebnis sogar positive Maßnahmen diskreditieren.

Die komplementäre Zielstruktur der Familienpolitik

Die Effekte der verschiedenen Instrumente verdeutlichen, dass einzelne Maßnahmen oft mehreren Zielen gleichzeitig dienen (siehe Tabelle 5). Die Matrix vergleicht die sieben Ziele Armutsvermeidung, Gesundheit, Bildung, Gleichstellung, Arbeitsmarktbeteiligung, Geburtensteigerung und Stärkung der „Institution“ Familie²⁴.

Tabelle 5: Nexus zwischen verschiedenen Instrumenten und möglichen familienpolitischen Zielen

	Kindeswohl		Elterliches Wohl		Gesellschaftliche Ziele		
	Bildung	Gesundheit Sicherheit Zeit	Lastenkom- pensation, Armutsprä- vention	Gleich- stellung	Arbeits- marktpar- tizipation	Demog- rafische Ziele	Normieren (Institution Familie stärken)
Rentenansprüche Erziehungszeiten			✓				✓
Kindergeld und Steuerfreibeträge			✓			✓	
Mitversicherung in GKV		✓	✓				
Erziehungs- bzw. Elterngeld	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Vätermonate		✓		✓	✓		✓
Kinderbetreuung und Kindergarten	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Schulsystem halb- bzw. ganztags	✓		✓	✓	✓	✓	✓
Kommunale Infrastruktur		✓					
Teilzeitarbeit, Gleitzeitarbeit		✓		✓	✓	✓	
Elternzeit mit Ar- beitsplatzgarantie				✓	✓		✓
Scheidungs- und Unterhaltsrecht		✓	✓	✓	✓		✓
Besteuerung Zweitverdiener				✓	✓		✓
Sonderregelungen Mehrkindfamilien			✓			✓	✓
<i>Adressat:</i>	<i>Kinder</i>	<i>Kinder</i>	<i>Eltern und Kinder</i>	<i>Eltern</i>	<i>Eltern und Wirtschaft</i>	<i>Gesell- schaft</i>	<i>Gesell- schaft</i>

Quelle: Bujard 2011a.

Anmerkungen: Die Häkchen zeigen eine potenzielle Wirkung des Instruments auf das entsprechende Ziel an. Nach Stärke der Wirkung wird hier nicht differenziert.

²⁴ Vgl. BMFSFJ 2006, Gerlach 2004:113ff., Kaufmann 2002:426ff., Rürup/Schmidt 2003:6, Wingen 1997:50ff.

Die sieben Ziele lassen sich auch danach klassifizieren, inwiefern sie den übergeordneten Zielen Kindeswohl, elterliches Wohlbefinden und gesellschaftlichen Zielen dienen.²⁵

Elterngeld und qualifizierte Kinderbetreuung unterstützen sämtliche der sieben Ziele der Matrix. Bei einigen Maßnahmen kann die Politik folglich dem Wohl von Kindern, dem der Eltern und dem gesellschaftlichen demografischen Ziel gleichzeitig dienen. Das gilt für Zeitpolitik, Infrastrukturpolitik und Transferleistungspolitik gleichermaßen. Nicht überraschend ist insofern die hohe Popularität vieler Maßnahmen (Fokkema & Esveldt 2006:64f). Nur in wenigen Fällen gibt es konkurrierende Ziele. Frauenerwerbstätigkeit und elterliche Zeit mit Kindern sind durch flexible Zeitpolitiken und bei einer veränderten Rolle des Mannes durchaus vereinbar.

Es ist eine bemerkenswerte Konstellation, dass die familienpolitischen Instrumente mehrere höchst unterschiedliche Ziele gleichzeitig Erfolg versprechend verfolgen können. Die Familienpolitik hat eine komplementäre Zielstruktur. Zu betonen ist, dass Maßnahmen auch dann Effekte auf bestimmten Zielebenen verursachen, wenn diese nicht intendiert oder zumindest nicht das primäre Ziel sind.

Wohin bewegt sich die deutsche Familienpolitik?

Die Geburtenrate Deutschlands oszilliert seit 1975, also seit über drei Jahrzehnten, konstant niedrig im engen Spektrum zwischen 1,24 und 1,45. Seit 1990 war sie nicht mehr über 1,4. Vor diesem Hintergrund wäre es eine mutige Prognose, einen substanziellen Anstieg in den nächsten Jahren und Jahrzehnten zu erwarten.

In der deutschen Familienpolitik hat sich in den letzten Jahren jedoch einiges bewegt. Deutschland ist daher gegenwärtig ein besonders spannender Fall, da ein erheblicher Ausbau der Kinderbetreuung stattfindet und mit dem einkommensabhängigen Elterngeld vor wenigen Jahren ein Instrument eingeführt wurde, das auf die Zeitorganisation im Lebensverlauf und die Paarinteraktion (Vätermonate) einen positiven Einfluss hat. Bei einem „Kurs-halten“ der in den letzten Jahren gezeigten Dynamik und einer kohärenten Weiterentwicklung der Maßnahmen – d.h. einem ganzheitlich abgestimmten Ausbau von Zeit-, Infrastruktur- und Transferleistungspolitik – erscheint vor dem Hintergrund des internationalen Vergleichs ein langfristiger Anstieg der TFR auf deutlich über 1,5 möglich. Diese These lässt sich auf Basis des internationalen Vergleichs empirisch substanziell begründen.

Eine Erhöhung der Geburtenrate auf das Bestandsniveau von knapp über 2 hängt jedoch von einem grundlegenden Wandel der Normen und der Familienpolitik bezüglich Mehrkindfamilien ab. Dies liegt daran, dass die Zeit- und Infrastrukturpolitik sich v.a. auf den Übergang zum ersten und zweiten Kind, beispielsweise die ungewollt Kinderlosen, auswirkt. Zum einen ist eine speziell auf (potenzielle) Mehrkindfamilien ausgerichtete Familienpolitik zu empfehlen. Zum anderen hängt die Entwicklung davon ab, ob die gesellschaftliche Anerkennung für drei oder mehr Kinder steigt. Kann sich ein Drei-Kind-Ideal für die Mittelschicht etablieren? Die kulturell-historischen Erfahrungen einer Gesellschaft sind hier sehr prägend, das zeigt der OECD-Länder-Vergleich nicht nur für Deutschland.

²⁵ Die theoretische Konzeptualisierung des weitreichenden Begriffs Kindeswohl durch UNICEF umfasst sechs Dimensionen: neben materiellem Wohlbefinden und Bildung auch Gesundheit und Sicherheit, Risikoverhalten, Beziehungen zu Eltern und persönliches Wohlbefinden (Bradshaw et al. 2006, UNICEF 2007). Eine tragfähige Konzeptualisierung des elterlichen Wohlbefindens siehe: Bertram und Spieß 2010.

Zusammenfassung

Familienpolitik wirkt auf die Geburtenrate.

Unterschiede in der Familienpolitik sind ein Hauptklärungsfaktor für die gegenwärtig unterschiedlichen Geburtenraten im Industrieländervergleich. Der internationale Vergleich von 28 hochentwickelten OECD-Ländern über einen Zeitraum von mehreren Jahrzehnten belegt dies; er zeigt aber auch, dass die Wirkung erst mit einer längeren Zeitverzögerung einsetzt und dass länderspezifische Kontextfaktoren eine wichtige Rolle spielen. Als zentrale Faktoren haben sich die Verfügbarkeit von Kleinkindbetreuung und die Höhe des Kindergeldes im Bezug zum Lohnniveau erwiesen. In besonderer Weise sind hohe Geburtenraten mit einer kohärenten Kombination von Geld-, Infrastruktur- und Zeitpolitik verbunden. Mit je einem Indikator dieser Trias lässt sich ein erheblicher Teil der Variation der internationalen Geburtenraten erklären.

Es gibt Grenzen der Wirksamkeit und wichtige Kontextfaktoren.

Die Wirksamkeit ist nicht von einer einzelnen Maßnahme zu erwarten, sondern nur durch das ganzheitliche Zusammenspiel familienpolitischer Maßnahmen. Zwischen Maßnahme und Effekt gibt es zudem Timelags. Neben der Familienpolitik haben auch gesellschaftliche, ökonomische und institutionelle Kontextfaktoren Effekte auf die Geburtenrate. Die Übertragbarkeit von Erfahrungen anderer Länder stößt insbesondere dort auf Grenzen, wo unterschiedliche Normen und Institutionen gegeben sind. Der Wirkungsbefund bezieht sich auf den Zeitraum seit Mitte der 1980er-Jahre und ist nur im Kontext einer differenzierten Gesamterklärung des Zweiten Geburtenrückgangs, die Strukturfaktoren und die individuelle Entscheidungsebene berücksichtigt, sinnvoll zu interpretieren.

Es dauert mehrere Jahre, bis sich eine Wirkung voll entfaltet.

Die Wirkung erfolgt um mehrere Jahre zeitverzögert, da Informationen und Normen zu den familienpolitischen Rahmenbedingungen erst mit der Zeit diffundieren. Empirische Befunde zeigen die Verzögerungsstufen der Wirkung. Veränderungsratenanalysen über ein und zwei Jahrzehnte bestätigen nicht nur den positiven Effekt von Familienpolitik auf die Geburtenrate, sondern geben auch Hinweise auf die Größenordnung bestehender Maßnahmen und einen realistischen Zeithorizont für Wirkungen. In Deutschland ist durch die vergleichsweise verzögerte Akkommodation der letzten Jahrzehnte zu erwarten, dass sich die Wirkung durch eine moderne Familienpolitik erst über einen längeren Zeitraum voll entfaltet. Diese Erkenntnisse sind für die politische Kommunikation zentral, da ein realistischer Zeithorizont geeignet ist, unrealistische Erwartungen zu vermeiden.

Der breite Vergleich von 28 Ländern über mehrere Jahrzehnte birgt neue Erkenntnisse.

Die Breite dieser Analyse hinsichtlich der betrachteten 28 OECD-Länder, des Zeitraums von vier Jahrzehnten sowie von 50 familienpolitischen, ökonomischen und kulturellen Faktoren ist für ein systematisches Verständnis der Wirkmechanismen im internationalen Vergleich eminent wichtig. Bisherige Befunde sind teilweise deswegen widersprüchlich, da nur wenige Länder oder nur ein bestimmter Zeitpunkt analysiert wurden. Zudem sind beim „Lernen“ von anderen Ländern kulturelle und institutionelle Unterschiede, die hier miteinbezogen wurden, zu beachten. In dieser Studie wurde das Ziel einer ausgefeilteren Differenzierung der Ergebnisse hinsichtlich der Zeit, der Länder und der Faktoren verfolgt. Dadurch lassen sich robustere Ergebnisse generieren.

Wo steht Deutschland heute im internationalen Vergleich?

Der breite Vergleich der Industrieländer verdeutlicht, dass einige familienpolitische Instrumente Deutschlands in ihrer Größenordnung relativ sind, andererseits in den letzten Jahren in einzelnen Bereichen wie der Väterzeit sogar zu den modernen familienpolitischen Staaten aufgeschlossen wurde. Die Benchmarkfunktion der OECD-Länder zeigt sich als hilfreicher Orientierungspunkt. Bei den Transferleistungen gehört Deutschland zum Mittelfeld der Industrieländer, wenn man die Steuerermäßigungen hinzuzieht sogar zum oberen Drittel. In Relation zum gesamten Sozialsystem zeigt sich, dass im deutschen Sozialstaat die Seniorenausgaben im Verhältnis zu den Familienausgaben überproportional berücksichtigt sind. Das deutsche Steuersystem setzt Anreize gegen die Erwerbstätigkeit eines Zweitverdieners wie kein anderes OECD-Land, was der Logik anderer familienpolitischer Instrumente widerspricht.

Die Infrastrukturpolitik hat zumindest in Westdeutschland einen erheblichen Nachholbedarf bei der Kleinkindbetreuung und ganztägigen Schulangeboten. Hier sind die nordeuropäischen Staaten sowie Frankreich in der Spitzengruppe. Die deutsche Politik hat in den letzten Jahren u.a. mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz und dem Kinderförderungsgesetz (Deutscher Bundestag 2004, 2008) einen Ausbau eingeleitet, der zumindest bei der U3-Betreuung Deutschland innerhalb weniger Jahre von einer hinteren Position der OECD-Länder ins Mittelfeld katapultiert. Hier müssen Betreuungslücken vermieden werden, d.h. junge Familien müssen sich in jedem Alter des Kindes auf ganztägige, bezahlbare und qualitativ hochwertige Betreuungs- bzw. Schulangebote verlassen können.

Bei der Teilzeitarbeitsquote liegt Deutschland im vorderen Mittelfeld. Durch das einkommensabhängige Elterngeld (Deutscher Bundestag 2006) hat die deutsche Familienpolitik in diesem Bereich zu den zeitpolitisch modernen nordeuropäischen Ländern aufgeschlossen. Problematisch ist jedoch der vergleichsweise späte Berufseinstieg in Kombination mit einer geringen Arbeitsmarktflexibilität gegenüber familienbezogenen Unterbrechungen. Während die angelsächsischen Länder eine hohe Arbeitsmarktflexibilität aufweisen, ist der skandinavische und französische Weg mit einer hohen öffentlichen Beschäftigungsquote verbunden, beide Wege sind bei familienbezogenen Unterbrechungen der Erwerbsbiografien hilfreich für den Wiedereinstieg. Nicht zufällig sind die Geburtenraten in diesen Ländern höher.

Die Dimension familienpolitischer Reformen

Während hier die Familienpolitik primär hinsichtlich ihrer demografischen Effekte beleuchtet worden ist, weisen umgekehrt niedrige Geburtenraten auf familienpolitische Nachfrage, ökonomische Unsicherheit und fundamentale Konfliktlagen in den jungen Generationen hin. Die Familienpolitik nimmt für den Wohlfahrtsstaat der zukünftigen Jahrzehnte eine Schlüsselrolle ein, da ihre Instrumente wie Kindergeld, Elterngeld, Kinderbetreuung gleichzeitig unterschiedliche Ziele – u.a. Armutsbekämpfung, Bildung, Gleichstellung, Arbeitsmarkteteiligung und Geburtenanstieg – unterstützen. In der „komplementären Zielstruktur“, wonach Familienpolitik oft mehreren Zielen gleichzeitig dient, liegen große gesellschaftliche Chancen.

Die Dimension der familienpolitischen Veränderungen ist immens, sowohl hinsichtlich der Aufgaben als auch der breiten Wirkung. Bei der Ausgestaltung einer Politik, die für Familien Zeit, Infrastruktur und Geld im Lebenslauf bereitet, geht es um eine große, sozialstaatliche Reform für die Zukunft mit Kindern. Eine Implikation dieser Studie ist, dass familienpolitische Verbesserungen nicht nur aus sozialpolitischen Motiven, sondern auch zusätzlich mit demografischen Zielen legitimiert werden kann.

Grundsätzliche Empfehlungen für die Familienpolitik:

- **Ganzheitlichkeit:** Da sich Zeit, Infrastruktur und Geld in ihrer Wirkung ergänzen, sollte Familienpolitik alle drei Dimensionen beachten. Nicht einzelne Maßnahmen wirken, sondern Bündel von aufeinander abgestimmten Politiken. Die einzelnen politischen Maßnahmen sollten kohärent aufeinander abgestimmt sein. Zum Beispiel kann der Ausbau der Kinderbetreuung nur wirken, wenn parallel auch ganztägige Schulangebote entstehen.
- **Verlässlichkeit** der Familienpolitik ist zentrale Grundbedingung für mögliche Verhaltensänderungen. Ein öffentliches Infragestellen bestimmter Maßnahmen und ein häufiges Ändern bestehender Prämissen wirken einer Verlässlichkeit entgegen.
- **Kommunikation und Anlaufstelle:** Wenn sich bei (potenziellen) Eltern die Erkenntnis verbreitet, dass man unkompliziert Infrastrukturangebote planen kann und Geldleistungen sowie diverse Beratungs- und Dienstleistungsangebote aus einer Hand erhält, wird dies die Entscheidung für (weitere) Kinder erleichtern.
- Die Familienpolitik muss aus der **Perspektive der betroffenen Familien** konzipiert werden. Sie sollte dabei der Heterogenität der Präferenzen von berufs- und hausorientierten Eltern sowie von unterschiedlichen Mischformen Rechnung tragen. Die Wünsche der Familien an die Politik sind höchst unterschiedlich, es gilt sie umfassend zu berücksichtigen.
- **Mehrkindfamilien** sollten in den Fokus der Familienpolitik rücken. Wohnraum und finanzielle Unterstützung sind enorm wichtig, da diese Familien nur selten das Einkommen von zwei Verdienern erreichen.

Literatur

- Ahn, Namkee & Mira, Pedro, 2002: A Note on the Changing Relationship between Fertility and Female Employment Rates in Developed Countries, in: *Journal of Population Economics*, 15, 667-682.
- Bertram, Hans & Bujard, Martin, 2011 (in Bearbeitung): Fertility, Future with Children and the Importance of Regional Context, in: Special Issue edited by the BBAW-Leopoldina-Working Group "Future with Children".
- Bertram, Hans; Rösler, Wiebke & Ehlert, Nancy, 2005: Nachhaltige Familienpolitik. Zukunftspolitik durch einen Dreiklang von Zeitpolitik, finanzieller Transferpolitik und Infrastrukturpolitik, Berlin: BMFSFJ.
- Bertram, Hans & Spieß, C. Katharina, 2010: Ravensburger Elternsurvey. Elterliches Wohlbefinden – Erwartungen, Voraussetzungen und Unterstützung der elterlichen Ressourcen für die Zukunft der Kinder. Im Auftrag der Stiftung Ravensburger Verlag, Erste Auswertungen (Zwischenbericht im Januar 2010), Berlin.
- Birg, Herwig, 2003: Die demographische Zeitenwende. Der Bevölkerungsrückgang in Deutschland und Europa, 3. Auflage, München: Beck.
- Bradshaw, Jonathan; Hoelscher, Petra & Richardson, Dominic, 2006: Comparing Child Well-Being in OECD Countries: Concepts and Methods, UNICEF Innocenti Working Paper, IWP 2006-03.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), 2006: Siebter Familienbericht. Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit. Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik, Berlin: BMFSFJ.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), 2007: Wachstumseffekte einer bevölkerungsorientierten Familienpolitik, Berlin: BMFSFJ.
- Bujard, Martin, 2011a: Geburtenrückgang und Familienpolitik. Ein interdisziplinärer Erklärungsansatz und seine empirische Überprüfung im OECD-Länder-Vergleich 1970-2006, Baden-Baden: Nomos.
- Bujard, Martin, 2011b: Geld-, Zeit- und Infrastrukturleistungen der deutschen Familienpolitik, Expertise für die Akademiegruppe „Zukunft mit Kindern“, Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina und BBAW, in: <http://www.bbaw.de/bbaw/Forschung/Forschungsprojekte/Fertilitaet/de/Publikationen>.
- Bujard, Martin, 2011c (im Erscheinen): Makroanalysen: Potenziale, Grenzen und methodische Optionen am Beispiel des Nexus Familienpolitik und Fertilität, in: *Soziale Welt*, Sonderband 19.
- Castles, Francis G., 2003: The World turned upside down: Below Replacement Fertility, changing Preferences and Family-Friendly Public Policy in 21 OECD Countries, in: *Journal of European Social Policy*, Vol. 13, No. 3, 209-227.
- d'Addio, Anna, 2007: Intergenerational Transmission of Disadvantage: Mobility or Immobility across Generations? A Review of the Evidence for OECD Countries, in: OECD SEM WP 52, OECD, Paris.
- d'Addio, Anna & d'Ercole, Marco, 2005: Trends and Determinants of Fertility Rates in OECD Countries: The Role of Policies, in: OECD SEM WP 27, OECD, Paris.
- Deutscher Bundestag, 2004: Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder (Tagesbetreuungsausbaugesetz – TAG), in: *Bundesgesetzblatt* 2004, I, 76, 3852-3854.
- Deutscher Bundestag, 2006: Entwurf eines Gesetzes zum Elterngeld und zur Elternzeit (Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz - BEEG), Berlin: Drucksache 16 / 1889.
- Deutscher Bundestag, 2008: Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz – KiföG), Berlin: Drucksache 16 / 10173.
- Dorbritz, Jürgen, 2005: Kinderlosigkeit in Deutschland und Europa – Daten, Trends und Einstellungen, in: *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft*, Jg. 30, 359-408.

- Esping-Andersen, Gøsta, 2002: *Why we need a New Welfare State*, Oxford: University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta, 2009: *The Incomplete Revolution. Adapting to Women's New Roles*, Cambridge: Polity Press.
- Fokkema, Tineke & Esveltd, Ingrid, 2006: *Child-friendly Policies*, in: *Dialog, Population Policy Acceptance Study, Work Package 7*, Wiesbaden: BIB.
- Gauthier, Anne H., 1996: *The State and the Family. A Comparative Analysis of Family Policies in Industrialized Countries*, Oxford: Clarendon Press.
- Gauthier, Anne H., 2007: *The impact of Family Policies on Fertility in Industrialized Countries: A Review of the Literature*, in: *Population Research and Policy Review*, Vol. 26, 323-346.
- Gauthier, Anne H. & Hatzius, Jan, 1997: *Family Benefits and Fertility: An Econometric Analysis*, in: *Population Studies*, Vol. 51, 295-306.
- Gerlach, Irene, 2004: *Familienpolitik*, Wiesbaden: VS.
- Hakim, Catherine, 2003: *A New Approach to Explaining Fertility Patterns: Preference Theory*, in: *Population and Development Review*, Vol. 29, 349-374.
- Höhn, Charlotte & Schubnell, Hermann, 1986: *Bevölkerungspolitische Maßnahmen und ihre Wirksamkeit in ausgewählten Industrieländern*, in: *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft*, Jg. 12, 3-51, 185-213.
- Höhn, Charlotte; Ette, Andreas & Ruckdeschel, Kerstin, 2006: *Kinderwünsche in Deutschland. Konsequenzen für eine nachhaltige Familienpolitik*, Stuttgart: Robert Bosch Stiftung & BIB.
- Hoem, Jan M., 2008: *The Impact of Public Policies on European Fertility*, in: *Demographic Research*, Vol. 19, 249-260.
- Institut für Demoskopie Allensbach, 2004: *Einflussfaktoren auf die Geburtenrate. Ergebnisse einer Repräsentativbefragung der 18- bis 44jährigen Bevölkerung, Umfrage IfD-Allensbach*: Allensbach.
- Kangas, Olli & Rostgaard, Tine, 2007: *Preferences or Institutions? Work Family Life Opportunities in Seven European Countries*, in: *Journal of European Social Policy*, Vol. 17, No. 3, 240-256.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1990: *Zukunft der Familie im vereinten Deutschland. Gesellschaftliche und politische Bedingungen*, München: Beck.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 2002: *Politics and Policies towards the Family in Europe: A Framework and an Inquiry into their Differences and Convergences*, in: Kaufmann, Franz-Xaver et al.: *Family Life and Family Policies in Europe*, Oxford: University Press, 419-490.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 2005: *Schrumpfende Gesellschaft. Vom Bevölkerungsrückgang und seinen Folgen*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Kittel, Bernhard, 2006: *A Crazy Methodology?: On the Limits of Macro-Quantitative Social Science Research*, in: *International Sociology*, Vol. 21, 647-677.
- Lesthaeghe, Ron, 2010: *The Unfolding Story of the Second Demographic Transition*, in: *PSC Research Report No. 10-696*, January 2010.
- Lewis, Jane, 2006: *Men, Women, Work, Care and Policies*, in: *Journal of European Social Policy*, Vol. 16, No. 4, 387-392.
- Neyer, Gerda, 2003: *Family Policies and Low Fertility in Western Europe*, in: *MPIDR Working Paper 2003-021*.
- Neyer, Gerda & Andersson, Gunnar, 2008: *Consequences of Family Policies on Childbearing Behavior: Effects or Artifacts?*, in: *Population and Development Review*, Vol. 34, 699-724.
- OECD, 2001: *OECD Historical Statistics. 1970-2000*, Paris: OECD.
- OECD, 2007: *Benefits and Wages*, Paris: OECD.
- OECD, 2008a: *Factbook 2008. Economic, Environmental and Social Statistics*, Paris: OECD.

- OECD, 2008b: Society at a Glance, Paris: OECD.
- OECD, 2008c: Education at a Glance, Paris: OECD.
- OECD, 2009a: Family database, Paris: OECD.
- OECD, 2009b: Gender, Institutions and Development Database (GID), Paris: OECD.
- OECD, 2009c: Social Expenditure Database, Paris: OECD.
- OECD, 2009d: Employment and Labour Markets Database, Paris: OECD.
- OECD, 2010a: Family database, Paris: OECD.
- OECD, 2010b: Factbook 2010. Economic, Environmental and Social Statistics, Paris: OECD.
- OECD, 2010c: Social Expenditure Database, Paris: OECD.
- Ostner, Ilona & Schmitt, Christoph, 2008: Family Policies in the Context of Family Change. The Nordic Countries in Comparative Perspective. Wiesbaden: VS.
- Rürup, Bert & Schmidt, Renate, 2003: Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungspolitik, Berlin: BMFSFJ.
- Schmidt, Manfred G., 2004: Wörterbuch zur Politik, Stuttgart: Kröner.
- Schmidt, Manfred G., 2007: Die Sozialpolitik der zweiten rot-grünen Koalition, in: Egle, Christoph & Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Ende des rot-grünen Projektes, Wiesbaden: VS, 295-312.
- Statistisches Bundesamt, 2008: Daten, Fakten, Trends zum demographischen Wandel in Deutschland, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt, 2009: Mikrozensus 2008. Neue Daten zur Kinderlosigkeit in Deutschland, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Strohmeier, Klaus P., 2002: Family Policy – How Does it Work?, in: Kaufmann, Franz-Xaver et al.: Family Life and Family Policies in Europe, Oxford: University Press, 321-362.
- UNICEF 2007: Child Poverty in Perspective: An Overview of Child Well-being in Rich Countries, in: http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc7_eng.pdf [9.9.2009].
- United Nations, 2002: National Population Policies 2001, New York: United Nations.
- United Nations, 2009: Statistics and indicators on women and men, in: <http://unstats.un.org/unsd/Demographic/Products/indwm/tab6a.htm>.
- Van de Kaa, Dirk J., 1987: Europe's Second Demographic Transition, in: Population Bulletin 42, Washington DC: Population Reference Bureau.
- Van de Kaa, Dirk J., 1996: Anchored Narratives: The Story and Findings of Half a Century of Research into the Determinants of Fertility, in: Population Studies, Vol. 50, 389-432.
- Whiteford, Peter & Adema, Willem, 2007: What Works Best in Reducing Child Poverty: A Benefit or Work Strategy?, in: OECD Social, Employment and Migration Working Papers, Nr. 51, OECD, Paris.
- Wingen, Max, 1997: Familienpolitik: Grundlagen und aktuelle Probleme, Stuttgart: Lucius und Lucius.

Dieses PDF ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung;
es wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.

Herausgeber:

Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend
11018 Berlin
www.bmfsfj.de



Für weitere Fragen nutzen Sie unser
Servicetelefon: 0180 1 907050*
Fax: 030 18555-4400
Montag–Donnerstag 9–18 Uhr
E-Mail: info@bmfsfj.service.bund.de

Einheitliche Behördennummer: 115**

Zugang zum 115-Gebärdentelefon: 115@gebaerdentelefon.d115.de

Stand: August 2011

Gestaltung Titel und Impressum: www.avitamin.de

- * 3,9 Cent/Min. aus dem deutschen Festnetz, max. 42 Cent/Min. aus den Mobilfunknetzen
- ** Für allgemeine Fragen an alle Ämter und Behörden steht Ihnen auch die einheitliche Behördenrufnummer 115 von Montag bis Freitag zwischen 8.00 und 18.00 Uhr zur Verfügung. Diese erreichen Sie zurzeit in ausgesuchten Modellregionen wie Berlin, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen u.a.. Weitere Informationen dazu finden Sie unter www.d115.de; 7 Cent/Min. aus dem deutschen Festnetz, max. 42 Cent/Min. aus den Mobilfunknetzen.