

Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf: der Schlüssel für eine kinderreichere Gesellschaft

Robert Fenge und Wolfgang Ochel

Die demographische Entwicklung zu einer alternden Gesellschaft hat in den letzten Jahren zu einer intensiven öffentlichen Diskussion über die Renten-, die Gesundheits- und die Zuwanderungspolitik in Deutschland geführt. Die Frage war, welche Maßnahmen in all diesen Politikfeldern helfen, den Finanzierungsproblemen aufgrund der Alterung der deutschen Bevölkerung zu begegnen. Bei der Aufgabe, das Verhältnis von jungen zu alten Menschen zu erhöhen, wendet sich die Politik nun allmählich einem zentralen Betätigungsfeld zu: der Familien- und Kinderpolitik. Einige Parteien haben angekündigt, diesen Politikbereich zum Thema des nächsten Bundestagswahlkampfes zu machen, und gegenwärtig werden erhebliche Kindergelderhöhungen und steuerliche Entlastungsmöglichkeiten für Familien in der Öffentlichkeit diskutiert.

Im vorliegenden Beitrag wird die Familienpolitik in Deutschland mit der einiger anderer europäischer Länder verglichen, die eine höhere Geburtenrate aufweisen. Dabei werden insbesondere staatliche Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Frauenerwerbstätigkeit einander gegenübergestellt. Nach der Identifizierung negativer Einflussfaktoren auf die Fertilität in Deutschland werden wirtschafts- und familienpolitische Maßnahmen abgeleitet, mit denen die Erhöhung der Geburtenrate unterstützt werden kann.

Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie als notwendiger Schwerpunkt der Familienpolitik

Die mit der Alterung der Bevölkerung verbundenen Probleme haben den Ruf nach familienpolitischen Maßnahmen zur Erhöhung der Fertilität lauter werden lassen. Grundsätzlich ist die Entscheidung über Kinder eine private Angelegenheit der Eltern, die versuchen, diese Entscheidung mit ihren Lebensplänen und Konsumwünschen in Einklang zu bringen. Die dabei erfolgenden Nutzenabwägungen berücksichtigen Externalitäten nicht. Mit der Geburt und einer qualitativ guten Betreuung und Erziehung von Kindern erbringen Eltern aber Leistungen für die Gesellschaft, die ihnen nicht entgolten werden. Sie erhalten die Stabilität der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung, der Kranken- und Pflegeversicherung. Ihre Kinder sind später die Beitragszahler, die auch für die soziale Sicherung der Kinderlosen aufkommen. Die Internalisierung dieser positiven externen Effekte bei den elterlichen Geburts- und Betreuungsentscheidungen ist gerechtfertigt: zum einen aus Effizienzgründen, da nur so der tatsächliche Nutzen von Kindern bei der Entscheidung berücksichtigt wird, und zum anderen aus Gerechtigkeitsgründen, da die Umverteilung von kinderreichen zu kinderärmeren Familien

über die Sozialversicherungs- und Steuer-Transfer-Systeme ausgeglichen werden muss.

Damit eine derart begründete Wirtschafts- und Familienpolitik effektiv ist, das heißt zu einem Anstieg der Geburtenrate führt, muss sie das Faktum berücksichtigen, dass viele Frauen eine Berufstätigkeit anstreben. Eine 1998 durchgeführte Befragung führte zu dem Ergebnis, dass in Deutschland von den Ehepaaren mit Kindern unter sechs Jahren 52% der Frauen nicht arbeiten, dies aber nur 6% wünschen. Das heißt, zusätzlich zu den 48% arbeitenden Müttern würden weitere 46% gern eine Arbeit aufnehmen. Dabei überwiegt die Präferenz für eine Teilzeitbeschäftigung leicht (Atkinson 1999).

Auch wenn angenommen werden kann, dass ein Großteil der Frauen Kinder bekommen möchte, ist der Stellenwert einer beruflichen Tätigkeit für Frauen häufig doch so hoch, dass sie den Kinderwunsch hintanstellen, zumal die Männer die Kinderbetreuung in der Regel nicht übernehmen. Internationale Querschnittsvergleiche zeigen für die zurückliegende Dekade, dass der Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit in der Regel mit einem Rückgang der Fertilität verbunden war, wenn keine Maßnahmen ergriffen wurden, um die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit

und Kindererziehung zu verbessern. Nur unter günstigen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen muss der Berufswunsch vieler Frauen nicht auf Kosten der Gründung oder Erweiterung einer Familie umgesetzt werden (Kaufmann et al. 1992, S. 37 f.; Enquete-Kommission Demographischer Wandel 1998, S. 275 ff.).

Soll die Geburtenrate in Deutschland wieder erhöht werden, so sollte die Vereinbarkeit zwischen Erwerbstätigkeit und Familie zum Schwerpunkt der Familienpolitik gemacht werden. Vor dem Hintergrund, dass eine immer größere Zahl von Frauen ins Erwerbsleben strebt, gewährleistet nur eine Vereinbarkeit von Familie und Frauenerwerbstätigkeit, dass diese Entwicklung nicht auf Kosten der Kinderzahl geht. Wenn es auch Ziel des Staates sein sollte, die Entscheidung für Kinder zu fördern, so sollte er doch neutral bleiben in der Frage, wie eine Familie mit Kindern sich einrichtet. Das heißt, Neutralität sollte bei der Frage bestehen, ob die Frau sich zur Erwerbstätigkeit entschließt und ihr Kind extern betreuen lässt oder ob sie auf die Berufsausübung (ganz oder zeitweise) verzichtet und ihr Kind zu Hause selbst betreut. Einerseits sollte also die »Hausfrauenfamilie« als Leitbild der Familie aufgegeben und das zeitliche Nacheinander von Familie und Beruf nicht mehr favorisiert werden. Auf der anderen Seite sollten weder die Berufstätigkeit von Frauen mit Kindern noch bestimmte Formen der Kinderbetreuung zur Norm erhoben werden. Der Staat sollte die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ermöglichen, so dass den Eltern auch tatsächlich eine Entscheidung zwischen den einzelnen Optionen (unverzerrt) möglich ist. Das Neutralitätspostulat bildet im Folgenden eine der Richtlinien für die Bewertung familienpolitischer Maßnahmen.

Von großer gesellschaftlicher Bedeutung ist aber nicht nur die Zahl der Kinder, sondern auch die Qualität ihrer Betreuung und Erziehung. Positive externe Effekte für die Gesellschaft gehen von einer höheren Kinderzahl insbesondere dann aus, wenn die Kinder gut sozialisiert sind und später als Erwerbstätige eine hohe Qualifikation haben. Ähnlich wie bei der Bereitstellung staatlicher Schulen kann es also auch bei anderen Betreuungseinrichtungen für Kinder wichtig sein, dass der Staat einen gewissen Qualitätsstandard bei der Betreuung sicherstellt. Schließlich müssen Umverteilungsaspekte verschiedener familienpolitischer Maßnahmen beachtet werden, die auch Erziehungsberechtigten mit niedrigem Einkommen eine angemessene Betreuung ihrer Kinder ermöglicht. Alle familienpolitischen Maßnahmen sind natürlich immer auch unter dem Aspekt ihrer Finanzierbarkeit zu bewerten, wobei der Familienpolitik insgesamt in Deutschland ein höheres Gewicht bei der Zuteilung finanzieller Mittel gegeben werden sollte.

Fertilität und Frauenerwerbstätigkeit im europäischen Vergleich

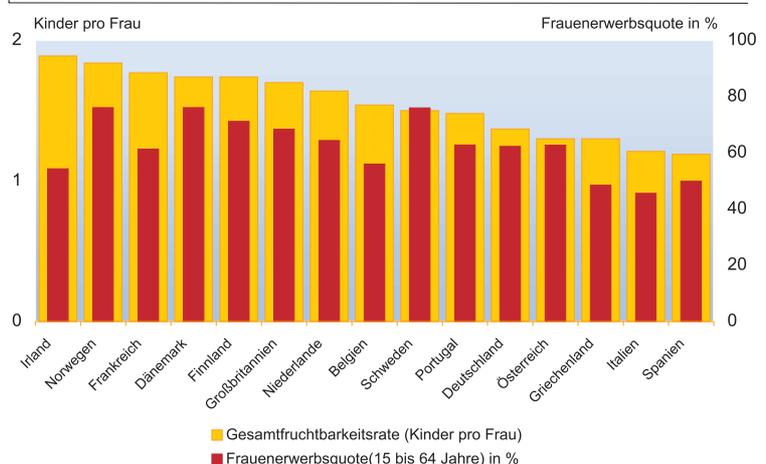
Angesichts der Zielsetzung, die Geburtenrate in Deutschland zu erhöhen, und der sich daraus ergebenden Notwendigkeit, Familie und Erwerbstätigkeit in Einklang zu bringen, wird im Folgenden der Frage nachgegangen, welche europäischen Länder vergleichsweise hohe Geburtenraten und hohe Frauenerwerbsquoten aufweisen. Hohe Frauenerwerbsquoten deuten darauf hin, dass in den entsprechenden Ländern die Möglichkeit für Frauen, ihrem Berufswunsch nachzugehen, groß ist, also auch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf in diesen Ländern bis zu einem gewissen Grad gegeben sein muss.

Zur Messung des Fertilitätsniveaus wird vereinfachend die Periodenfertilität herangezogen. Sie gibt die in einem Jahr ermittelte Fertilität von Frauen im geburtsfähigen Alter an.¹ Die Periodenfertilität hat in der EU-15 stark abgenommen. Lag sie im Jahre 1960 noch bei 2,59 Kindern pro Frau, so ist sie bis 1999 auf 1,45 Kinder pro Frau zurückgegangen. Sie liegt damit weit unter dem Bestandserhaltungsniveau von 2,1 (Eurostat 2000, S. 87). Die höchsten Fertilitätsraten wiesen im Jahre 1999 die skandinavischen Länder² sowie Irland, Großbritannien und Frankreich auf. Länder mit niedrigen Fertilitätsraten waren neben den südeuropäischen Ländern Deutschland und Österreich (vgl. Abb. 1).

¹ Daneben wird häufig auch die Kohortenfertilität ermittelt. Sie bezieht sich auf Geburtsjahrgänge von Frauen, die ihren reproduktiven Lebensabschnitt bereits abgeschlossen haben, und erfasst die Gesamtzahl ihrer Kinder. Kohortenfertilitäten schalten den Einfluss kurzfristiger Fluktuationen im Gebärverhalten, welcher sich in der Periodenfertilität niederschlägt, aus, sind aber nur von historischem Interesse.

² Die traditionell hohe Fertilität in Schweden ist allerdings in den neunziger Jahren von 2,13 (1990) auf 1,50 (1999) abgesunken.

Abb. 1
Fertilität und Frauenerwerbstätigkeit in Europa



Quelle: Eurostat (2000, S. 87); OECD (2000, S. 205).

Für den allgemeinen Rückgang der Geburtenrate in Europa und die länderspezifischen Unterschiede sind viele Faktoren verantwortlich (Enquete-Kommission Demographischer Wandel 1998, S. 285 ff.; Lutz 1999). Unter anderem dürfte ein Zusammenhang bestehen zwischen einer hohen Fertilitätsrate und einer hohen Erwerbsbeteiligung der Frauen. Wie Abbildung 1 zeigt, weisen von den Ländern mit einer hohen Fertilitätsrate die skandinavischen Länder und Großbritannien auch hohe Frauenerwerbsquoten auf. Lediglich in Frankreich und insbesondere in Irland sind die Frauenerwerbsquoten nicht so hoch. Auf der anderen Seite sind Länder mit einer niedrigen Fertilitätsrate durch eher niedrige Frauenerwerbsquoten gekennzeichnet.

Wie ist es zu erklären, dass in denjenigen Ländern, in denen Frauen ihren Wunsch, erwerbstätig zu sein, am ehesten realisieren können, auch gleichzeitig die Geburtenrate am höchsten ist? Es spricht einiges dafür, dass in diesen Ländern die Wirtschafts- und Familienpolitik so ausgestaltet worden ist, dass Erwerbstätigkeit und Familie weitgehend vereinbar sind.

Der Zusammenhang von Frauenerwerbstätigkeit und Familie

Die Vereinbarkeit von Frauenerwerbstätigkeit und Familie beinhaltet, dass Frauen ihren Wunsch, erwerbstätig zu sein, realisieren können, und gleichzeitig eine gute Betreuung ihrer Kinder gewährleistet ist. Welche Art der Betreuung wünschenswert ist, hängt dabei vom Alter des Kindes ab.

Stellen wir uns eine erwerbstätige Frau vor, die kurz vor der Niederkunft ist. Sie benötigt einige Monate Mutterschaftsurlaub (und Mutterschaftsgeld), um das Kind unter günstigen Bedingungen gebären zu können. Das Kind bedarf nach der Geburt einer intensiven Betreuung durch die Mutter. Damit sich die Mutter dem Kind widmen kann, werden in Deutschland Erziehungsurlaub und Erziehungsgeld gewährt, die Erziehungsleistung in der Rentenversicherung angerechnet und allgemeine familien- und sozialpolitische Leistungen erbracht (vgl. Abb. 2).

Sobald das Kind ein bestimmtes Alter erreicht hat, stellt sich für die Mutter die Frage, ob sie sich weiterhin ausschließlich dem Kind widmen oder wieder erwerbstätig werden soll. Im letzteren Fall benötigt sie eine Betreuung ihres Kindes durch andere Personen. Dies setzt voraus, dass sie über ein ausreichendes Einkommen verfügt, um eine externe Kinderbetreuung bezahlen zu können. Neben ihrem Arbeitseinkommen (und dem ihres Partners) stehen ihr familienpolitische Leistungen wie Kindergeld bzw. einkommensteuerliche Kinderfreibeträge usw., aber auch familienbezogene Sozialleistungen zur Verfügung. Um eine externe Kinderbetreuung in Anspruch nehmen zu können, muss neben einem ausreichenden Einkommen aber auch ein hinreichend großes Angebot an Kinderbetreuungsmöglichkeiten vorhanden sein. Diese umfassen Kinderkrippen, Tagesmütter, Babysitter usw. für Kinder bis zu drei Jahren. Für die drei- bis sechsjährigen Kinder stehen Kindergärten zur Verfügung.

Eine weitere Voraussetzung für eine Erwerbstätigkeit der Mutter bildet die familienfreundliche Gestaltung der Arbeitswelt. Mütter sind in hohem Maße an Teilzeitarbeitsplätzen und flexiblen Arbeitszeiten interessiert. Darüber hinaus ist für sie von Bedeutung,

ob sie z.B. bei einer Erkrankung ihres Kindes freigestellt werden (Evans 2001).

Die Vereinbarkeitsbedingungen im internationalen Vergleich

Im Folgenden soll geprüft werden, inwieweit die Bedingungen, von denen die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie abhängt, in Deutschland in gleichem Maße erfüllt sind wie in Ländern mit einer höheren Geburtenrate und einer mindestens so hohen Frauenerwerbsquote wie in Deutschland. Zum Vergleich

Abb. 2 Vereinbarkeit von Frauenerwerbstätigkeit und Familie (schematische Darstellung)^{a)}

| | | |
|---|-----------------------------------|--|
| Freistellung von der Erwerbsarbeit Mutterschafts-Urlaub (-geld) Erziehungsurlaub (-geld) Anrechnung für Rente Allgemeine familien- und sozialpolitische Leistungen | Kinderbetreuung | |
| | Nachfrage | Determinanten: ♣ Arbeitseinkommen ♣ Kindergeld bzw. Kinderfreibeträge, (Ehegattensplitting) ♣ Familienbezogene Sozialleistungen |
| | Angebot | Kinderkrippen Tagesmütter Babysitter |
| | Gestaltung der Arbeitswelt | |
| | Kriterien: | ♣ Teilzeitarbeit ♣ Flexible Arbeitszeiten ♣ Freistellung bei Krankheit usw. |

^{a)} Einschließlich der relevanten wirtschafts- und familienpolitischen Maßnahmen in Deutschland
 Quelle: ifo Institut

Tab. 1
Freistellung von der Erwerbsarbeit bei Geburt eines Kindes^{a)}

| | Mutterschaftsurlaub (-geld) | Erziehungsurlaub (-geld) | Anrechnung für Rente |
|----------------|--|---|----------------------------|
| Dänemark | 24 Wochen Gehalt-Arbeitsmarktfonds- beiträge Max.: € 383 pro Woche | - | entfällt, da Volksrente |
| Deutschland | 14 Wochen Netto Gehalt (maximal € 13 pro Tag von Krankenkasse; Rest vom Arbeitgeber) | 36 Monate Bis zu € 307 pro Monat (6 – 24 Monate); Einkommensgren- zen | ja |
| Frankreich | 16 Wochen Netto Gehalt Max.: € 60 pro Tag Min.: € 7,36 pro Tag | 33 Monate (ab 3. Kind) € 469 (bzw. € 310 bei 50 % Teilzeitar- beit) pro Monat | ja |
| Großbritannien | 14 Wochen 90 % des Gehalts (erste 6 Wochen), € 95 pro Woche (weitere 6 Wochen) | - | ja |
| Schweden | 2 + 15 Monate (Elternsplitting); Schwangerschafts- geld Geldleistungen wie bei Krankheit (12 Monate), danach geringere Leistungen (3 Monate) | | entfällt, da Volksrente |

^{a)} Regelung am 1. Januar 2000

Quelle: Europäische Kommission, MISSOC 2000.

wurden deshalb Dänemark, Frankreich, Großbritannien und Schweden herangezogen (vgl. Abb. 1). Sollte Deutschland bei einer der Bedingungen Defizite aufweisen, deutet dies auf politischen Handlungsbedarf hin.

ausreichend hoch ist, um eine externe Kinderbetreuung in Anspruch nehmen zu können.⁴ Zur Erhöhung des Nettoeinkommens werden in Deutschland Kindergeld bzw. Kinderfreibeträge bei der Einkommensteuer gewährt (Op-

Die Freistellung von der Erwerbsarbeit bei Geburt eines Kindes ist in Deutschland vergleichsweise günstig geregelt. Schwangere Frauen haben einen Anspruch auf 14 Wochen Mutterschaftsurlaub bei Fortzahlung des Gehalts (durch Krankenkasse und Arbeitgeber). Darüber hinaus wird Erziehungsurlaub für die ersten 36 Lebensmonate des Kindes gewährt. Zwei Jahre lang wird ein Erziehungsgeld von Euro 307 pro Monat gezahlt. Es gelten aber Einkommensgrenzen, die ab dem 7. Lebensmonat erheblich abgesenkt werden. Schließlich werden Erziehungszeiten der Mütter bei der Bestimmung der Altersrentenansprüche angerechnet. Sieht man von Schweden ab, so scheinen die Freistellungsregelungen in Deutschland nicht ungünstiger zu sein als in den anderen Ländern (vgl. Tab. 1).³

Die zweite Bedingung für die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie ist darin zu sehen, dass das Nettoeinkommen der Familien mit Kindern

Indirekt kommt Ehepaaren mit Kindern auch das Ehegattensplitting zugute. Darüber hinaus werden Familien mit Kindern durch eine Reihe sonstiger Maßnahmen begünstigt (Werding 2001, S. 35 ff.). Auch die anderen Länder fördern Familien mit Kindern, indem sie Kindergeld gewähren und die Familien steuerlich begünstigen (keine steuerlichen Begünstigungen in Dänemark, Schweden) (vgl. Tab. 2). Neben der steuerlichen Förderung, die in ihrem Ausmaß hier nicht verglichen werden kann, werden Familien mit Kindern auch durch öffentliche Transferleistungen begünstigt. Wie Abbildung 3 zeigt, kommt den 0- bis 17-Jährigen in den Ver-

Tab. 2
Allgemeine familienpolitische Maßnahmen^{a)}

| | Steuerliche Berücksichtigung der Familie | Allgemeine Kindergeldleistungen pro Monat in € (Altersgrenzen) | | |
|----------------|---|--|------------|--|
| | | 1. Kind | 2. Kind | 3. Kind |
| Dänemark | keine | 131/119/94 (0-3/-7/-18) | 131/119/94 | 131/119/94 |
| Deutschland | ehebezogen (Ehegattensplitting) kinderbezogen | 138 (18/27) | 138 | 153 (179 ab 4. Kind) |
| Frankreich | familienbezogen kinderbezogen | 0 (20) | 105 | 240 (Anstieg mit zuneh- mender Kinderzahl) |
| Großbritannien | ehebezogen | 100 (16) | 67 | 67 |
| Schweden | keine | 99 (16/20) | 99 | 99 (+27) (gestaffelte Zulagen für Großfamilien) |

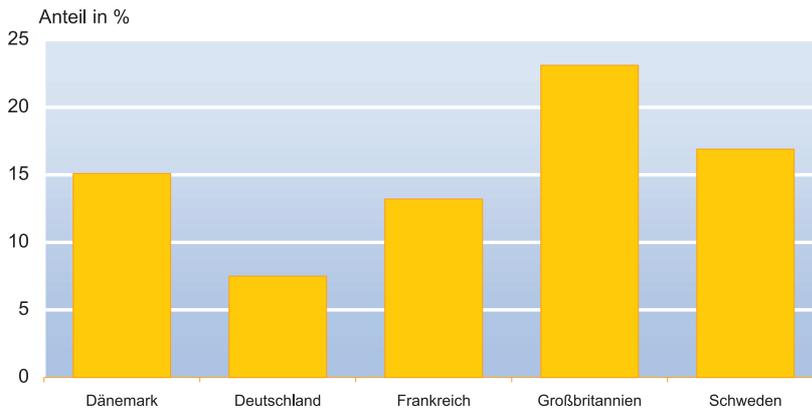
a) Regelung am 1. Januar 2000

Quelle: Europäische Kommission, MISSOC 2000; Enquete-Kommission Demographischer Wandel (1998), S. 286.

³ Das Erziehungsgeld setzt in Deutschland allerdings deutliche Anreize für Mütter, nicht erwerbstätig zu sein.

⁴ Es sei denn, Kinderbetreuungseinrichtungen werden staatlicherseits finanziert oder subventioniert.

Abb. 3
Anteil der 0- bis 17-Jährigen an den öffentlichen Transferleistungen^{a)}, 1995



a) Öffentliche Transferleistungen: Förderung von Familien, Arbeitslosenunterstützung, Wohngeld, Sozialhilfe, sonstige Transferleistungen sowie die Renten des staatlichen Rentensystems.

Quelle: Förster und Pellizzari (2000, S. 92.)

gleichsländern ein höherer Anteil an den öffentlichen Transferleistungen zugute als in Deutschland, wo die Alterslastigkeit des öffentlichen Transfersystems besonders ausgeprägt ist.

Die dritte Bedingung für die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familie bildet ein ausreichendes Angebot an Kinderbetreuungsplätzen. In diesem Bereich weist Deutschland erhebliche Defizite gegenüber den anderen Ländern auf, wobei die Lage in West- und Ostdeutschland recht unterschiedlich ist. Wie Tabelle 3 zeigt, haben in Westdeutschland nur 3% und in Ostdeutschland 36% aller Kinder im Alter von 0 bis 3 Jahren einen öffentlich finanzierten Krippenplatz gefunden. Lange Wartelisten bei den Kinderkrippen deuten auf eine erhebliche Unterversorgung hin.⁵ Kinder-

⁵ Auch das private Angebot an Krippenplätzen ist, wie später gezeigt wird, in Deutschland gering.

gartenplätze stehen – wenn auch regional unterschiedlich – für 105% der 3- bis 6-Jährigen zur Verfügung, davon für 31% als Ganztagskindergärten mit Mittagessen. In Westdeutschland finden sich primär Halbtagesplätze ohne Mittagessen. Es fehlt in Westdeutschland an einer verlängerten Vormittagsbetreuung und an einer Ganztagsbetreuung für Kinder jeweils mit Mittagessen. Die schulische Betreuung erfolgt in Deutschland halbtags ohne Mittagessen. Hortplätze sind sehr knapp. Sie stehen nur für 6% der 6- bis 14-Jährigen (3% in Westdeutschland; 19% in Ostdeutschland) zur Verfügung. In den zum Vergleich herangezogenen Ländern ist die Ganztagschule die Regelschule (Deutsches Jugendinstitut 1998).

Die erheblichen Unterschiede in der Versorgung mit Kinderbetreuungseinrichtungen zwischen West- und Ostdeutschland weisen auf die verschiedenen gesellschaftlichen Prägungen der alten Bundesrepublik und der ehemaligen DDR hin. So ist zum Beispiel in Westdeutschland die gesellschaftliche Akzeptanz berufstätiger Mütter von Kleinkindern, die Fremdbetreuung in Anspruch nehmen, bis heute weitaus geringer als in Ostdeutschland.

Damit Frauen, die eine externe Kinderbetreuung gefunden haben, auch erwerbstätig sein können, muss schließlich die Arbeitswelt familienfreundlich gestaltet sein. Tabelle 4 lässt erkennen, dass dies in Deutschland nicht weniger der Fall ist als in anderen Ländern. Teilzeitarbeit ist bei Frauen in Deutschland in relativ hohem Maße verbreitet. 33% aller Frauen können hier ihre Arbeitszeit flexibel gestalten. Die Freistellungsmöglichkeiten bei einer Erkrankung des Kindes sind nur in Schweden günstiger geregelt.

Tab. 3
Versorgungsquoten mit öffentlich finanzierten Kinderbetreuungseinrichtungen in %

| | 0- bis 3-Jährige | 4- bis 6/7-Jährige | Ganztagschule |
|-----------------------|-------------------|--------------------|-----------------------|
| Dänemark (1998) | 64 | 91 | ja 7 Stunden |
| Deutschland (1998) | 3 (w.) 36 (o.) | 105 | nein 4 – 5 Stunden |
| Frankreich (1998) | 29 | 99 | ja 8 Stunden |
| Großbritannien (2000) | 34 | 60 | ja 6,5 Stunden |
| Schweden (1998) | 48 | 80 | ja |

Quelle: Deutsches Jugendinstitut (1998); Drees (2000); Kamerman (2000), Kreyenfeld et al. (2001); Rostgaard und Friedberg (1998); Statistisches Bundesamt (2001).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass in Deutschland im Vergleich zu den anderen Ländern die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie weder durch geringere Freistellungsregelungen bei Geburt eines Kindes (Ausnahme: Ausgestaltung des Erziehungsgeldes) noch durch eine größere Inflexibilität der Arbeitsbedingungen beeinträchtigt werden dürfte. Defizite gegenüber den Vergleichsländern treten vielmehr bei der allgemeinen Familienförderung und insbesondere bei der Bereitstellung von Kinderbetreuungseinrichtungen auf, d.h.

Tab. 4
Familienfreundliche Gestaltung der Arbeitswelt

| | Anteil der Teilzeitbeschäftigung bei Frauen in % (1999) | Anteil der beschäftigten Frauen mit flexiblen Arbeitszeitregelungen in % (1996) | Freistellung bei Krankheit des Kindes (1995) |
|----------------|---|---|--|
| Dänemark | 23 | 25 | 10 Tage pro Jahr je Elternteil |
| Deutschland | 33 | 33 ^{a)} | 10 – 25 Tage pro Jahr je Elternteil |
| Frankreich | 25 | 26 | 5 Tage pro Jahr |
| Großbritannien | 41 | 32 | Betriebliche Vereinbarung |
| Schweden | 22 | 32 | 90 Tage pro Kind und Jahr |

^{a)} Westdeutschland

Quelle: OECD (2000); Evans (2001); Enquete-Kommission Demographischer Wandel (1998).

bei der Nachfrage nach und dem Angebot von Kinderbetreuung.

Wesentliche Unterschiede der vier betrachteten Länder zur deutschen Familienpolitik

Ebenso wie die Sozialpolitik insgesamt ist auch die Familienpolitik in Dänemark auf das Individuum ausgerichtet. Ihr wird seit langem ein hoher Stellenwert durch die Politik beigemessen. Sie unterstützt Familien durch Gewährung eines im europäischen Maßstab hohen Kindergeldes. Dieses ist nicht nach der Zahl, sondern nach dem Alter der Kinder gestaffelt. Eine Bedürftigkeitsprüfung erfolgt nicht. Kinder bzw. Kinderbetreuungskosten werden steuerlich nicht berücksichtigt.

Neben der Gewährung von Kindergeld stellt die öffentliche Hand entsprechend ihrer gesetzlichen Verpflichtung eine hohe Zahl von Kinderbetreuungsplätzen zur Verfügung. Während die öffentlichen Kinderkrippen für die 0- bis 3-Jährigen noch durch öffentlich kontrollierte Tagesmütter ergänzt werden, liegt die Trägerschaft für die Kindergärten ausschließlich bei den Gemeinden. Neben diesen Ganztageseinrichtungen besuchen die Kinder, sobald sie fünf Jahre alt geworden sind, Halbtagsvorschulen, denen sich im Alter von sechs Jahren Ganztagschulen anschließen (Knudsen 1999). Die Qualität der Kinderbetreuung wird als hervorragend eingestuft. In den Kinderkrippen kommt auf 2,7 Kinder und in den Kindergärten auf 5,5 Kinder eine Betreuungsperson. Das Personal ist sehr gut ausgebildet (Kammerman 2000, S. 28 f.). 64% der 0- bis 3-Jährigen und 91% der 3- bis 6-Jährigen besuchten im Jahre 1998 Kinderkrippen bzw. einen Kindergarten. Die Gebühren sind nach dem Einkommen der Eltern gestaffelt. Sie decken etwa 20 bis

30% der Kosten ab. Den Rest trägt die öffentliche Hand.

Die Familienpolitik in Schweden zeichnet sich durch ihre umfassende finanzielle Unterstützung für Familien mit Kindern und durch ein großzügiges System in den Bereichen Elternversicherung, Kinderbetreuung und Grundschule aus. Die finanziellen Leistungen für Familien haben das Ziel, beide Elternteile bei der Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben zu unterstützen. Leistungen, die eine Berufstätigkeit fördern und ermöglichen, sind im Vergleich zu den Ländern, in denen nur ein Einkommen pro Familie üblich ist, von größerer Bedeutung als die eigentliche Höhe des Kindergeldes.

Kindergeld in Höhe von Euro 99 pro Monat wird für alle Kinder unter 16 Jahren gezahlt. Kindern über 16 Jahren, die eine weiterführende Schule besuchen, wird ein verlängertes Kindergeld in Höhe von Euro 99 pro Monat gewährt. Für Familien mit drei oder mehr Kindern wird ein zusätzliches Kindergeld gezahlt: für das dritte Kind Euro 27 pro Monat, für das vierte Euro 80 pro Monat und für das fünfte und weitere Kinder Euro 99 pro Monat (Ministerium für Gesundheit und Soziale Angelegenheiten in Schweden 2000).

Neben dem Kindergeld wird eine Elternversicherung »gewährt«. Sie umfasst drei finanzielle Leistungen: das Schwangerschaftsgeld, das Elterngeld anlässlich der Geburt eines Kindes und ein zeitweiliges Elterngeld. Außerdem sind in Schweden die Vorsorgeuntersuchungen während der Schwangerschaft, Gesundheitspflege für Mütter und Kinder sowie medizinische und zahnärztliche Behandlungen für Kinder kostenlos.

Die schwedische Kinderbetreuung zeichnet sich durch hohe Qualität und eine umfassende Versorgung aus. Für Kinder bis zum sechsten Lebensjahr, deren Eltern erwerbstätig sind oder studieren, gibt es Kindertagesstätten. In den Kindertagesstätten sind Pädagogik und praktische Betreuung gleichermaßen wichtig. Die Kinder halten sich ganz- oder halbtags in den Kindertagesstätten auf. Über die Hälfte des Personals in den Kindertagesstätten besteht aus ausgebildeten Erziehern oder Freizeitpädagogen, Kinderpfleger bilden die Minderheit. Die Eltern zahlen für die Betreuung ihrer Kinder in der Kindertagesstätte eine monatliche Gebühr, die sich hauptsächlich nach der Aufenthaltsdauer, dem Einkommen der Eltern und der Anzahl der Kinder in der Familie richtet. Die Höhe der Gebühren variiert in den einzelnen Gemeinden. Für Schulkinder gibt es die von Freizeitpädagogen und Kinderpflegern geleiteten Freizeitheime, die

vor und nach der Schule sowie in den Ferien geöffnet sind. Ähnlich wie die Kindertagesstätten bieten sie eine Mischung von pädagogischer und praktischer Betreuung. Die Eltern zahlen eine monatliche Gebühr, deren Höhe in den einzelnen Gemeinden variiert.

In Frankreich hat die Familienpolitik eine lange Tradition mit teilweise pronatalistischer Orientierung. Sie verfolgt das Ziel, die Einkommensposition von Familien zu verbessern und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erreichen. Die einkommenspolitischen Maßnahmen beinhalten die Gewährung von Kindergeld ab dem zweiten Kind, welches mit zunehmender Kinderzahl ansteigt, ein Familiensplittingsystem bei der Einkommensbesteuerung, Erziehungsgeld, das auch bei partieller Fortsetzung der Erwerbstätigkeit nach der Geburt gezahlt wird, und besondere Maßnahmen zur Unterstützung einkommensschwacher Familien (Ehmann 1999, S. 17 ff.).

Zur Unterstützung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie hat Frankreich ein gut ausgebautes System von Kinderbetreuungseinrichtungen errichtet. Für 29% der Kinder unter drei Jahren stehen staatliche und (öffentlich geförderte) private Kinderkrippen zur Verfügung, für welche die Eltern nicht-kostendeckende Beiträge entrichten müssen. Hinzu kommen Teilzeitbetreuungseinrichtungen, private Tagesmutterdienste, die teilweise staatlich anerkannt sind, usw. Alle drei- bis sechsjährigen Kinder besuchen die *école maternelle*, die häufig an Grundschulen angegliedert sind. Der Besuch dieser staatlichen Vorschulen ist kostenlos und erfolgt ganztags. Ab sechs Jahren besuchen die Kinder kostenlos die Ganztagschulen, die ebenfalls Mittagsmahlzeiten einschließen (Becker 2000).

Neben der Möglichkeit, Kinderbetreuungskosten im Rahmen der Einkommensteuer geltend zu machen, gewährt Frankreich Beihilfen zur Kinderbetreuung. Diese werden zum einen dann gegeben, wenn das Kind im Haushalt einer angemeldeten Tagesmutter beaufsichtigt wird (AFEAMA). Es werden die Sozialabgaben übernommen und Euro 127 für Kinder unter drei Jahren und Euro 63 bei Kindern über drei Jahren pro Monat gezahlt. Ein Kinderbetreuungsgeld wird zum anderen bei einer Betreuung von Kindern unter drei Jahren im elterlichen Haushalt gewährt (AGED). Unterhalb eines bestimmten Familieneinkommens werden 75% der Sozialbeiträge (höchstens Euro 1 493 pro Quartal) erstattet. Bei Überschreiten der Einkommensgrenzen sind die Erstattungssätze geringer (Fagnani 1998; Europäische Kommission, MISSOC 2000).

Im Vereinigten Königreich wird die Vereinbarkeit von Familie und Beruf weniger durch staatliche Aktivitäten gefördert, als vielmehr dem freien Spiel der Marktkräfte überlassen.

Das Kindergeld wird einkommensunabhängig und ohne Altersabstufung bis zum 16. Lebensjahr gezahlt. Für das ers-

te Kind werden Euro 100 und für jedes weitere Kind Euro 67 gewährt. Bei Personen, die Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe erhalten, niedriges Einkommen beziehen oder behindert sind, wird eine Mutterschaftszulage von Euro 160 gezahlt. Gesetzliches Mutterschaftsgeld wird nur Arbeitnehmerinnen gewährt. Die Dauer und Höhe dieser Unterstützung hängt von der vorangegangenen Beschäftigungsdauer ab. Bei mindestens zweijähriger Beschäftigung erhalten Frauen sechs Wochen 90% des Lohnes, danach zwölf Wochen einen Festbetrag von Euro 60 pro Woche. Andere Arbeitnehmerinnen erhalten 18 Wochen generell den Festbetrag. Eine gesetzliche Regelung des Mutterschaftsurlaubes gibt es nicht. Der Mutterschaftsurlaub ist abhängig von der Dauer des bestehenden Beschäftigungsverhältnisses ausgestaltet (European Commission, MISSOC 2000).

Öffentliche Kinderbetreuungseinrichtungen für Kleinkinder sind im Vereinigten Königreich nur in geringem Ausmaß vorhanden und sind sozial schwachen Familien und sozial gefährdeten Kindern vorbehalten. Es gibt ein Angebot an privaten, relativ teuren ganztägigen Vorschuleinrichtungen. Die Schulpflicht beginnt in Großbritannien mit fünf Jahren. Die Schulbetreuung ist ganztägig inklusive eines Mittagspausenservice (European Commission, MISSOC 2000; Kameron 2000).

Erwerbshemmende Elemente in der deutschen Familienpolitik

In der deutschen Familienpolitik gibt es einige Elemente, die deutlich werden lassen, dass das politische Familienideal immer noch in der Hausfrauenfamilie gesehen wird. Diese familienpolitischen Maßnahmen begünstigen eine familiäre Situation, in der die Mutter sich entscheidet, keinem Beruf nachzugehen und die Betreuung ihrer Kinder selbst zu übernehmen. Solche die Wahlfreiheit faktisch behindernden Elemente sind das Erziehungsgeld, das Ehegattensplitting und das fehlende Angebot an institutionellen Betreuungseinrichtungen. Auch die bis vor kurzem noch geltende steuerliche Belastung von Betreuungskosten verzerrte die Entscheidung der Eltern.

Das Gesetz zum *Erziehungsgeld* und zur Elternzeit (Bundeserziehungsgeldgesetz-BerzGG), das seit dem 2. Januar 2001 in Kraft ist, sieht hohe Hürden für erwerbstätige Erziehungsberechtigte vor, die einen Anspruch auf Erziehungsgeld erheben wollen. Der Regelbetrag des Erziehungsgeldes beträgt 600 DM für jedes Kind und kann bis zum 24. Lebensmonat des Kindes gewährt werden.⁶ Die generellen Anspruchsvoraussetzungen für Erziehungsgeld sehen u.a. vor,

⁶ Wenn sich Eltern für das so genannte Budget entscheiden, werden monatlich 900 DM gezahlt, dies aber nur bis zum zwölften Lebensmonat des Kindes.

dass das Kind in dem beanspruchenden Haushalt selbst betreut und erzogen wird und dass keine oder keine volle Erwerbstätigkeit ausgeübt wird.⁷ Außerdem entfällt in den ersten sechs Lebensmonaten das Erziehungsgeld, wenn das Einkommen bei nicht dauernd getrennt lebenden Ehepaaren 100 000 DM und bei Alleinerziehenden 75 000 DM überschreitet. Vom siebten Lebensmonat an verringert sich das Erziehungsgeld, wenn das Einkommen bei Ehepaaren 32 200 DM und bei Alleinerziehenden 26 400 DM überschreitet. Für jedes weitere Kind werden diese Einkommensgrenzen um 4 800 DM angehoben.⁸ Diese Voraussetzungen für den Bezug von Erziehungsgeld werden bei Ehepaaren am ehesten dann erfüllt, wenn einer der beiden Erziehungsberechtigten, sehr häufig die Mutter, nicht berufstätig ist. Insofern ist das Erziehungsgeld nicht neutral gegenüber der Entscheidung der Eltern, ob beide Ehegatten einem Beruf nachgehen wollen und wie sie ihre Kinder betreuen lassen wollen. Mit den genannten Anspruchsvoraussetzungen verzerrt der Gesetzgeber (anders als z.B. in Frankreich) die Entscheidung hin zu einer Hausfrauenfamilie.

Ein negativer Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch Ehefrauen geht auch vom *Ehegattensplitting* aus. Beim Ehegattensplitting werden die Einkommen der Ehepartner, sofern sie die »Zusammenveranlagung« gewählt haben, zusammengerechnet. Anschließend wird »gesplittet«, das heißt, die Summe der Einkommen wird durch zwei geteilt. Jedem Partner wird dann die Steuer auf Grundlage des hälftigen Gesamteinkommens zugerechnet. Je größer die Einkommensunterschiede zwischen den Eheleuten, desto größer sind die Steuervorteile des Splittings. Denn der progressive Tarifverlauf führt dazu, dass der Geringverdiener zwar mehr Steuern zahlt, der Mehrverdiener aber deutlich weniger. Der Steuervorteil beim Ehegattensplitting ist dann am höchsten, wenn die Ehefrau nicht arbeitet. Innerhalb der EU sind die negativen steuerlichen Anreize für Ehefrauen, eine Arbeit aufzunehmen, in Deutschland mit am höchsten (OECD 1999).

Ein weiteres faktisches Hemmnis für die Entscheidung der Mutter zur Erwerbstätigkeit ist das *geringe und nicht bedarfsgerechte Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen* in Deutschland. Der Vergleich mit anderen Ländern hat gezeigt, dass Deutschland mit institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen unterversorgt ist.

Bisher ist es Eltern nicht möglich, ihre Betreuungskosten von der Steuer abzusetzen. Dadurch entsteht ein *doppelter Steuerkeil bei den Betreuungsaufwendungen*, der die Entscheidung der Frauen über eine Erwerbstätigkeit verzerrt. Die Ein-

nahmen, die ein Anbieter (eine staatliche Betreuungseinrichtung oder private Angebote etwa von Tagesmüttern) für die Betreuung von Kindern bezieht, müssen nach dem Einkommenssteuergesetz versteuert werden. Diese Bruttoeinnahmen werden nun von den Eltern, die ihre Kinder zur Betreuung geben, aus ihrem eigenen, schon versteuerten Einkommen bezahlt. Daher unterliegen die Betreuungskosten einer doppelten Besteuerung, die die Nachfrage nach externer Kinderbetreuung reduziert und die Entscheidung der Eltern hin zu einer eigenen Betreuung bei Berufsverzicht meist der Mütter verzerrt.

Finanzielle Unterstützungsformen von Familien

Welche finanziellen Fördermaßnahmen sind geeignet, die Wahlfreiheit zwischen Erwerbstätigkeit und Finanzierung einer externen Betreuung der Kinder auf der einen Seite und Verzicht auf Erwerbseinkommen und eigene Betreuung der Kinder auf der anderen Seite zu gewährleisten?

- Das *Kindergeld* und der *Kinderfreibetrag* stellen solche die Entscheidungsfreiheit der Eltern nicht verzerrende familienpolitische Instrumente dar. Ein pauschaler Transfer wie das Kindergeld, der nur an die Existenz von Kindern geknüpft ist, überlässt es den Eltern, in welcher Form sie die zusätzlichen finanziellen Mittel zur Betreuung ihrer Kinder einsetzen wollen: entweder um die Kosten einer institutionellen Betreuung mitzufinanzieren oder um den Einkommensverlust bei Verzicht auf eine Erwerbstätigkeit und eigener Betreuung der Kinder auszugleichen. Auch die steuerlichen Erleichterungen beim Kinderfreibetrag sind neutral bezüglich dieser Entscheidung. Allerdings ist es fraglich, ob eine Anhebung des Kindergeldes um 30 DM, wie sie die Bundesregierung jetzt vorsieht, ausreicht, um den Eltern genug Spielraum bei dieser Entscheidung zu gewährleisten.
- Die *steuerliche Freistellung von Betreuungskosten* bedeutet, dass der doppelte Steuerkeil, der sich bisher zwischen das Brutto- und Nettoeinkommen der Eltern geschoben hat, beseitigt wird. Mütter, die ihre Kinder zur Betreuung in öffentliche oder privaten Einrichtungen geben, um ihrem Beruf nachgehen zu können, trugen bisher dafür Kosten, die vergleichbar sind mit den steuerlich absetzbaren Werbungskosten. Es ist daher folgerichtig, auch die Kinderbetreuungskosten steuerlich absetzbar zu gestalten, wie es etwa mit dem *child care tax credit* in den USA (Ellwood und Liebman 2000), in Frankreich oder in Großbritannien (Blundell et al. 2000) schon der Fall ist. In der Bundesrepublik wird von 2002 an ein allgemeiner Betreuungsfreibetrag in Höhe von 3 024 DM gewährt, der Familien unabhängig von jeder Bedingung zusteht. Darüber hinausgehende Betreuungskosten können gegen Nachweis bis zu einer Obergrenze von 3 000 DM als »außergewöhnliche Belastung« steuerlich

⁷ Keine volle Erwerbstätigkeit bedeutet, dass die wöchentliche Arbeitszeit 30 Stunden nicht überschreiten darf. Bis Ende 2000 waren es nur 19 Stunden.

⁸ Bei Inanspruchnahme des Regelbetrages von 600 DM verringert sich dieser Betrag um 4,2% des Differenzeinkommens, mit dem die Eltern oberhalb der geregelten Einkommensgrenze liegen. Bei Inanspruchnahme des Budgets verringern sich die 900 DM ab dem siebten Lebensmonat des Kindes um 6,2% des Differenzeinkommens.

abgesetzt werden. Durch die pauschale Gewährung eines Betreuungsfreibetrags wird aber die Benachteiligung der externen Betreuung gegenüber der Eigenbetreuung nicht aufgehoben. Die Beseitigung des Steuerkeils und damit die Gewährleistung des Neutralitätspostulats bei der Wahl der Betreuungsformen ist nur dann gegeben, wenn lediglich die nachgewiesenen Betreuungskosten steuerlich absetzbar sind. Insofern sollten die Betreuungskosten nur bei Nachweis absetzbar sein. Ein pauschaler Freibetrag trägt nicht zur Entzerrung der doppelten Steuerlast bei Betreuungskosten bei.

- Beim *Gutscheinmodell* erhalten Eltern zweckgebundene Gutscheine, mit denen sie institutionelle Kinderbetreuung nachfragen können. Diese Gutscheine decken die Kosten eines regulären Betreuungsplatzes ganz oder zum Teil ab. Diese Gutscheine können dann vom jeweiligen Anbieter der Betreuungseinrichtung beim Staat eingelöst werden. Finanziert werden diese Gutscheine durch Steuern oder Beiträge. Ein solches Gutscheinmodell findet sich in Großbritannien und wird in Deutschland zum Beispiel vom DIW vorgeschlagen (Kreyenfeld et al. 2001). Von der ökonomischen Anreizwirkung her unterscheidet sich ein solches Modell nicht von einer vollkommenen Steuerfinanzierung der Betreuungseinrichtungen, die den Eltern kostenfrei zur Verfügung gestellt werden. Auch hier werden wie bei der steuerlichen Subventionierung nur die Eltern gefördert, die ihre Kinder institutionell betreuen lassen. Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie wird dadurch auf Kosten der freien Wahl der Eltern über die Betreuungsart ihrer Kinder erreicht.
- Schließlich kann auch ein *staatliches Kinderbetreuungsdarlehen* als finanzielle Unterstützung der Familie dienen. Dieses würde die Kreditbeschränkung für Eltern auf den Finanzmärkten aufheben, das Vorziehen zukünftiger hoher Einkommen und damit die Finanzierbarkeit privater Betreuung von Kindern ermöglichen. Gerade in den frühen Jahren, in denen die Entscheidung über Kinder gefällt wird, befinden sich (höher qualifizierte) Frauen oft am Anfang ihrer Berufskarriere. Das Einkommen ist noch relativ niedrig, verspricht aber in der Zukunft noch starke Zuwächse. Kurzfristig betrachtet mögen daher die Kosten für eine Rundum-Betreuung des Kindes, die einen Karriereanstieg ermöglicht, für ein Ehepaar in den frühen Erwerbsjahren zu hoch sein. Deshalb ist die Nachfrage nach Kinderbetreuung gering. Langfristig verursacht das Aussetzen gerade am Anfang der Berufslaufbahn einen Knick in der Karriere der Frau, der mit zukünftigen Einkommensverlusten nach Wiedereinstieg ins Berufsleben einhergeht. Die Frau würde daher im Berufsleben bleiben und die kurzfristig höheren Betreuungskosten für das Kind aufwenden, wenn sie ihre zukünftigen Einkommensgewinne beleihen könnte und so den Einkommensstrom in eine Lebensphase vorziehen könnte, in der die Betreuungskosten für das Kind anfallen. Solch eine Möglichkeit, einen Kredit auf unsichere zukünftige Ein-

kommen aufzunehmen, besteht nun aufgrund des Risikos auf dem Kapitalmarkt nicht. Eine mögliche Lösung wäre eine staatliche Garantie für Kredite oder staatliche Kredite, die das Ehepaar in späteren Erwerbsphasen zurückzahlt. Dieses Modell ließe sich in Anlehnung an den BAFÖG-Kredit durchführen.

Ein solches Kinderbetreuungsdarlehen kommt allerdings nur Eltern zugute, bei denen beide Partner mit einem hohen Anstieg ihres Einkommens in der Zukunft rechnen können, wenn sie ihren Berufsweg konsequent weiter verfolgen. Bei niedriger qualifizierten Frauen mag das Lebenseinkommen in zukünftigen Berufsjahren nicht so stark ansteigen, so dass sich ein Kredit (das Vorziehen zukünftigen Einkommens) nicht lohnt. In diesem Fall wären mögliche Lösungen eine einkommensabhängige finanzielle Unterstützung des Staates für die Kinderbetreuung oder staatliche Kinderbetreuungseinrichtungen mit geringeren Beiträgen für Niedrigeinkommensbezieher. Insofern kann ein Kinderbetreuungsdarlehen nur in Verbindung mit anderen finanziellen Unterstützungsformen eingesetzt werden. In jedem Fall aber verringert es die Kosten des Staates für die finanzielle Förderung von Kindern, da zukünftiges Einkommen von höher qualifizierten Eltern zur Finanzierung der Kinderbetreuung herangezogen werden kann.

Die angesprochenen Möglichkeiten finanzieller Unterstützung für Familien betrafen bisher nur die Nachfrage nach staatlicher oder privater Kinderbetreuung, indem sie die Betreuung für Eltern erschwinglich zu machen versuchen. Wird durch Kindergeld oder steuerfreie Betreuungskosten die Nachfrage gestärkt, so stellt sich nun die Frage, ob es für den Staat Gründe gibt, auch auf der Angebotsseite des Betreuungsmarktes einzugreifen, um der Nachfrage ein entsprechendes Angebot an Einrichtungen gegenüberzustellen.

Das Angebot von Betreuungseinrichtungen: Private versus staatliche Bereitstellung

Der private Markt für Kinderbetreuungseinrichtungen hat sich in Deutschland nie richtig entwickelt. In Ländern wie Großbritannien findet man hingegen ein großes privates Angebot von Kinderbetreuern und Tagesbetreuungscentren. Sie befriedigen die Nachfrage, die die öffentlichen Anbieter nicht abdecken. Die offizielle Statistik in Deutschland erfasst dieses private Angebot wegen seiner Geringfügigkeit nicht einmal. Deshalb sind genaue statistische Angaben über die Größe dieses Marktes in Deutschland nicht vorhanden. Für einen Überblick über das private Betreuungsangebot müssen deshalb grobe Schätzungen herhalten. Die private Tagespflege vor allem von Kleinstkindern unter drei Jahren spielt eine geringe Rolle. So wurden im Jahr 1990 in Westdeutschland 43 615 Stellen für private Tagespflege regis-

triert, was bei einer Stärke von ca. 2 Mill. 0-bis 3-jähriger Kinder eine unzureichende Betreuungsmöglichkeit darstellt (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 1996, S. 35 ff.). Eine Schätzung von Pettinger hat ergeben, dass im Jahr 1994 ca. 5% aller 0- bis 3-jährigen Kinder von Tagesmüttern betreut wurden (Becker 2000, S. 236).

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) hat in einer Studie über die Frauenerwerbstätigkeit und Kinderbetreuung im Jahr 1995 festgestellt, dass die Nachfrage von berufstätigen Müttern nach Tagesmüttern zwischen 4 und 10% je nach Alter des Kindes und Wohnort liegt (Engelbrech und Jungkunst 1998). Dabei werden Tagesmütter in Westdeutschland am häufigsten für die Betreuung von Kindern unter vier Jahren in Anspruch genommen. In Ostdeutschland werden Tagesmütter weitaus weniger eingesetzt. Lediglich 15% aller befragten westdeutschen Mütter nehmen auch außerfamiliäre Betreuung (neben Tagesmüttern auch Tagesstätten) für ihre Kinder zwischen 0 und 4 Jahren in Anspruch. In Ostdeutschland ist die Nachfrage mit 24% höher (vgl. Tab. 5). Dies könnte ein Indiz dafür sein, dass es an einem ausreichenden qualifizierten privaten Angebot fehlt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass neben dem Angebot an öffentlichen auch das von privaten Kinderbetreuungseinrichtungen in Deutschland (insbesondere in den alten Bundesländern) gering ist. Eine potentielle Nachfrage nach Betreuungsplätzen weicht auf die Betreuung durch die Großfamilie und Nachbarschaftsinitiativen aus.

Welche Gründe kann es für den fehlenden Markt privater Kinderbetreuungseinrichtungen geben?

Ein denkbarer Grund könnte sein, dass das staatliche Angebot an Einrichtungen die privaten Anbieter verdrängt. Die

über Steuern finanzierten staatlichen Einrichtungen können ihre Kinderbetreuung zu wesentlich geringeren Beiträgen der Eltern anbieten, als dies privaten Anbietern möglich ist. Dadurch würden die privaten Anbieter aus dem Markt gedrängt. In Deutschland trifft dieses Argument im Wesentlichen bei Kindergarteneinrichtungen für Kinder zwischen vier und sechs Jahren zu. Aber weder Kinderkrippen für Kinder unter drei Jahren noch Horte für Schulkinder ab sechs Jahren werden zumindest in Westdeutschland in einem Ausmaß öffentlich bereitgestellt, das zu einer Verdrängung privater Anbieter führen könnte.

Ein weiterer Grund für Marktversagen wird in steigenden Skalenerträgen bei der Betreuung von Kindern gesehen (Gormley 1991; Rose-Ackerman 1983; Meyer 1994). Solche »Massenproduktionsvorteile« aufgrund sinkender Durchschnittskosten kann ein Anbieter mehrerer Einrichtungen etwa dadurch erzielen, dass er das Betreuungskonzept, das Baukonzept oder die Personalanforderungen standardisiert. Dafür gibt es in den USA Beispiele (Gormley 1991, S. 585). Powell und Cosgrove (1992) haben eine Kostenfunktion für amerikanische Tageseinrichtungen geschätzt und kommen zu dem Ergebnis, dass im gesamten »Produktionsbereich« steigende Skalenerträge vorliegen. Allerdings sind die Economies of Scale nur sehr gering. Das hängt damit zusammen, dass die Personalkosten die Economies of Scale begrenzen. Hohen Einstiegskosten, die eine neue Betreuungseinrichtung zunächst durch Investitionen in die Betreuungsstätte und das anfängliche Personal verursacht, stehen mit der Betreuung zusätzlicher Kinder hohe marginale Kosten gegenüber, die in diskretionären Intervallen mit der Neueinstellung von zusätzlichem Personal entstehen. Denn bei gleichbleibender Qualität kann (und darf) ein Betreuer nur eine kleine Anzahl von Kindern unter seiner Obhut haben. Zudem ist selbst bei steigenden Skalenerträgen fraglich, ob diese überhaupt genutzt werden können. Kinderbetreuung ist eine lokal begrenzte Dienstleistung. Dementsprechend ist der Nachfragerkreis klein. Aufgrund ihres geringen Ausmaßes stellen steigende Skalenerträge auf dem Betreuungsmarkt kaum einen Grund für Marktversagen dar.

Schließlich könnte ein Grund für Marktversagen in der adversen Selektion qualitativer Betreuungseinrichtungen bestehen. Eltern können in der Regel die Qualität von Betreuungseinrichtungen nicht adäquat beurteilen. Käufer und Konsument der Dienstleistung »Kinderbetreuung« sind nicht identisch. Die Kinder als Konsumenten können aber insbesondere in jüngerem Alter kaum die Qualität ihrer Betreuung beurteilen oder gegenüber ihren Eltern artikulieren. Die Eltern als Käufer wiederum sind während des

Tab. 5
Die Inanspruchnahme privater Kinderbetreuung von berufstätigen Müttern in %, 1995^{a)}

| Betreuung durch | Alte Bundesländer | | Neue Bundesländer | |
|------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| | 0-4 jährige Kinder | 4-6 jährige Kinder | 0-4 jährige Kinder | 4-6 jährige Kinder |
| Mütter | 84 | 69 | 36 | 37 |
| Ehepartner | 34 | 31 | 9 | 16 |
| Großeltern | 45 | 33 | 30 | 21 |
| Andere Verwandte | 10 | 8 | 9 | 2 |
| Tagesmütter | 10 | 7 | 3 | 2 |
| Tagesstätten | 5 | 57 | 21 | 74 |

a) Mehrfachantworten sind zugelassen.

Quelle: Engelbrech/Jungkunst (1998)

Betreuungsprozesses meistens nicht zugehen. Sie können sich zwar über den Betreuungsschlüssel, das pädagogische Konzept und die Reputation von Einrichtungen informieren. Gleichwohl wird dadurch die asymmetrische Information über die Qualität der Betreuung zwischen Eltern und Anbietern nicht aufgehoben. Auch die Tatsache, dass Eltern von durchschnittlich ein bis zwei Kindern die Betreuungsleistung privater Anbieter selten mehr als zweimal nachfragen, verhindert, dass Eltern sich durch wiederholte Inanspruchnahme der Leistung über die Qualität der Anbieter ein Bild machen können. Zudem würde auch ein Suchprozess nach einer guten Betreuung an seine Grenzen stoßen, wenn das Kind dabei mehrmals die Einrichtung wechseln müsste. Zu einer guten Betreuung gehört eine stabile Betreuungsumgebung, die durch häufigen Wechsel zu Lasten des Kindes gefährdet wäre. Die Folge asymmetrischer Information ist, dass in der Tendenz alle Betreuungsplätze zu einem Preis für eine Einrichtung mit schlechter Qualität angeboten werden. Denn die Eltern sind nicht bereit, einen höheren Preis für höher qualifizierte Betreuung zu zahlen, da sie die Qualität nicht unterscheiden können und somit auch schlechtere Betreuung zu diesem höheren Preis akzeptieren müssten. Zu diesem geringen Marktpreis können aber höher qualifizierte Einrichtungen ihre Betreuung nicht anbieten: sie werden aus dem Markt ausscheiden. Tendenziell werden so nur die schlechter qualifizierten Einrichtungen im Markt verbleiben.⁹ Die geringe Zahlungsbereitschaft für Kinderbetreuung, die sich in Tabelle 6 zeigt, spricht für das Vorliegen asymmetrischer Informationen.

In Deutschland gibt es zwar für staatliche Einrichtungen hohe Qualitätsanforderungen an die Ausbildung der Betreuer, das Kind-Betreuer-Verhältnis, das Vorhandensein eines pädagogischen Programms und an die Lage und Raumgröße der Betreuungseinrichtung. Diese Anforderungen müssen aber von Tagesmüttern nicht erfüllt werden. So muss eine Tagesmutter in München erst ab der Betreuung von vier Kindern eine Pflegeerlaubnis bei der Stadt beantragen, die aber keine pädagogische Ausbildung voraussetzt. Wenn Eltern also bezüglich der Qualität (und der Verlässlichkeit)¹⁰ der Betreuung ihrer Kinder sicher gehen wollen, dann werden sie sie in den wenigen staatlichen und hoch subventionierten Krippen unterbringen.¹¹ Ansonsten werden sie nur sehr wenig für private Betreuung ausgeben. Letzteres drückt sich in dem geringen Stundensatz von Tagesmüttern aus, der in

⁹ Zum Vorliegen asymmetrischer Information auf dem privaten Betreuungsmarkt hat Spieß (1998, S. 76-87) auch ausführlich Internalisierungsmechanismen wie Screening und Signaling diskutiert. Vgl. auch Blau (2000) und Walter (1990).

¹⁰ Mit Verlässlichkeit ist eine kontinuierliche Betreuung der Kinder gemeint. Bei der Betreuung durch Tagesmütter ist mit krankheits- und urlaubsbedingten Unterbrechungen der Betreuung zu rechnen.

Tab. 6
Monatliche Zahlungsbereitschaft arbeitender Mütter für Kinderbetreuung in %, Deutschland 1995

| Zahlungsbereitschaft pro Monat | Alte Bundesländer | | Neue Bundesländer | |
|--------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | 0-3jährige Kinder | 4-6jährige Kinder | 0-3jährige Kinder | 4-5jährige Kinder |
| 0 DM | 16 | 20 | 8 | 6 |
| Bis 200 DM | 45 | 54 | 39 | 54 |
| 200 bis 400 DM | 28 | 34 | 36 | 34 |
| 400 DM oder mehr | 11 | 6 | 17 | 6 |

Quelle: Engelbrech/Jungkunst 1998

München durchschnittlich 10 DM pro Kind beträgt.¹² Diese geringe Vergütung führt zu einem Unterangebot an Tagesmüttern. Der Mangel an Tagesmüttern drückt sich darin aus, dass in München für etwa 340 Kinder zusätzliche Tagesmütter gesucht werden (bei zurzeit 830 gemeldeten Tagesmüttern und 1 280 betreuten Kindern).

Es spricht einiges dafür, dass ein wesentlicher Grund für das Fehlen eines qualitativ hochwertigen Angebots an privater Kinderbetreuung in den asymmetrischen Informationen über die Betreuungsqualität zu sehen ist.¹³ Sofern der Staat wegen der positiven externen Effekte für die Gesellschaft an einer hohen Qualität der Betreuung und Erziehung der Kinder interessiert ist, wird er staatliche Kinderbetreuungseinrichtungen bereitstellen. Er wird aus diesem Grund die staatlichen Betreuungseinrichtungen zumindest teilweise subventionieren und damit die positiven externen Effekte einer qualitativ guten Betreuung internalisieren. Eine Subventionierung kann des Weiteren dadurch begründet sein, dass auch Eltern mit niedrigem Einkommen die staatlichen Einrichtungen nutzen können. Über das wünschenswerte Ausmaß der Subventionierung lassen sich keine Aussagen machen, solange die externen Effekte einer guten Kinderbetreuung nicht quantifiziert worden sind.

Mit der Subventionierung von Kinderbetreuungseinrichtungen werden nur diejenigen Eltern unterstützt, die ihr Kind in

¹¹ Die Kosten eines Betreuungsplatzes in öffentlichen Kinderkrippen sind regional unterschiedlich hoch. Im teuren München beliefen sich die laufenden Kosten pro Kind im Jahre 2000 auf 2 318 DM im Monat. Hinzu kam ein einmaliger Investitionsaufwand von etwa 81 000 DM für Bauten und Ausstattung der Räume. Die Eltern leisteten pro Kind monatlich Beiträge von durchschnittlich 199 DM. Jeder Krippenplatz wurde dementsprechend mit 2 119 DM bezuschusst (vgl. Süddeutsche Zeitung vom 30. Mai 2001, S. 52).

¹² Auskunft der Tagesmutterbörse München.

¹³ Die Tatsache, dass die Kinderbetreuung im Vereinigten Königreich kaum in staatlichen Einrichtungen stattfindet, sondern dem privaten Markt überlassen wird, spricht noch nicht gegen das Vorliegen eines Marktversagens. Das familienpolitische Ideal in Großbritannien wird in der Betreuung der Kinder durch ihre Mutter zu Hause gesehen (insbesondere im Alter unter drei Jahren) (vgl. Sims-Schouten 2000, S. 272 ff.). So wird nur ein sehr kleiner Anteil der unter dreijährigen Kinder überhaupt extern betreut, also weder staatlich noch privat (vgl. Kamerman 2000, S. 31).

eine staatliche Einrichtung geben. Damit verzerrt der Staat die Entscheidungen von Eltern und verletzt das Neutralitätspostulat. Die Verzerrung kann dadurch reduziert werden, dass die Eltern ein dem Neutralitätspostulat genügendes Kindergeld erhalten und sich damit über höhere Beiträge an den Kosten der Kinderbetreuung beteiligen können. Bei der Abwägung zwischen Subventionierung und Finanzierung über Elternbeiträge ist außerdem zu berücksichtigen, dass eine staatliche Subventionierung eben nur einem Teil der Eltern zugute kommt und damit weniger Steuermittel erfordert als ein hohes Kindergeld, das allen Eltern zugesprochen würde. Bei der Entscheidung Kindergelderhöhung versus Subventionierung institutioneller Kinderbetreuung befindet sich der Staat in einem Zielkonflikt zwischen dem Neutralitätspostulat, der Qualitätssicherung bei der Kinderbetreuung und den Budgetkonsequenzen.

Schlussfolgerung

Das Kindergeld sollte wesentlich erhöht werden, um die hohen Kosten einer qualitativ guten externen Kinderbetreuung für Eltern bezahlbar zu machen. Wie stark das Kindergeld angehoben werden sollte, hängt davon ab, in welchem Ausmaß der Staat sein Betreuungsangebot subventioniert. Die Forderung nach einer geringeren Verzerrung der Nachfrage spricht dafür, die derzeit sehr hohe Subventionierung zu senken und die Kosten staatlicher Betreuung stärker über Elternbeiträge und ein entsprechend erhöhtes Kindergeld zu finanzieren (Subjektförderung). Diese Form der finanziellen Unterstützung genügt dem Neutralitätspostulat, nach dem der Staat nicht in die elterliche Entscheidung über die Betreuungsweise der Kinder eingreifen sollte.

Die Einführung eines staatlichen Kinderbetreuungsdarlehens ermöglicht es, die Kosten des Staates für andere Formen der finanziellen Unterstützung für Kinderbetreuung zu senken. So können zumindest Eltern mit höherer Produktivität auf ihr zukünftiges Einkommen vorgreifen, um die Kosten der Kinderbetreuung zu finanzieren.

Bei diesen Formen der finanziellen Förderung von Familien darf der Staat es allerdings nicht bewenden lassen. Aufgrund des Marktversagens beim privaten Angebot qualifizierter Betreuung sollte der Staat auch auf der Angebotsseite des Betreuungsmarktes tätig werden. So sollten staatliche Betreuungseinrichtungen, insbesondere Krippenplätze für Kinder im Alter zwischen 0 und drei Jahren, aber auch Ganztageseinrichtungen für ältere Kinder, in ausreichendem Maß bereitgestellt werden. Die staatlichen Einrichtungen sollten sowohl über Elternbeiträge als auch über Subventionen finanziert werden. Die Aufteilung zwischen beiden Finanzierungsarten hängt dabei zum einen von der gesellschaftlichen Gewichtung des Neutralitätspostulats und der Qualitätssicherung und zum anderen von den finanziellen Ressourcen ab.

Einen Teil der Kindergelderhöhung kann der Staat über die Abschaffung des Erziehungsgeldes finanzieren. Diese Form der finanziellen Unterstützung rührt aus Zeiten, als das familienpolitische Ideal noch die Hausfrauenfamilie war. Aus den genannten Neutralitätsüberlegungen heraus sollte das Erziehungsgeld eingespart werden und das Kindergeld in den ersten zwei Lebensjahren des Kindes zusätzlich angehoben werden.

Weitere die Vereinbarkeit von Familie und Frauenerwerbstätigkeit behindernde Elemente der deutschen Familienpolitik sind die steuerliche Nichtabsetzbarkeit von Betreuungskosten und das Ehegattensplitting. Eine steuerliche Freistellung von Betreuungskosten hebt nur dann die Verzerrung der Ehepartnerschaftlichen Entscheidung hin zu einer Hausfrauenfamilie auf, wenn der Nachweis der Betreuungskosten zur Voraussetzung der Steuerbefreiung gemacht wird. Die Aufhebung des Ehegattensplittings sollte unter Berücksichtigung eines eventuell einzuführenden Familiensplittings überdacht werden.

Literatur

- Atkinson, J. (1999), »Employment Options and Labour Market Participation«, in: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions and Infratest Burke Sozialforschung (Eds.), *Employment Options of the Future, First Analyses*, Dublin.
- Becker, A. (2000), *Mutterschaft im Wohlfahrtsstaat. Familienbezogene Sozialpolitik und Erwerbsintegration von Frauen in Deutschland und Frankreich*, Berlin.
- Blau, D. (2000), »Child Care Subsidy Programs«, *NBER Working Paper 7806*, Cambridge (MA).
- Blundell, R., A. Duncan, J. McCrae und C. Meghir (2000), »The Labour Market Impact of the Working Families' Tax Credit«, in: *Fiscal Studies* 21 (1), 75–104.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (1996), (Hrsg.), *Kinderbetreuung in Tagespflege. Tagesmütter-Handbuch*, Stuttgart.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (1997), (Hrsg.), *Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik*, Aktualisierte und erweiterte 3. Auflage, Bonn.
- Deutsches Jugendinstitut (1998), *Tageseinrichtungen für Kinder, Pluralisierung von Angeboten*, München.
- Drees (Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques) (2000), *Les modes de garde et d'accueil des jeunes enfants*, No. 1, Juin, Ministère de l'emploi et de la solidarité, Paris.
- Ehmann, S. (1999), *Familienpolitik in Frankreich und Deutschland – ein Vergleich*, Frankfurt a. Main usw.
- Ellwood, D. und J. Liebman (2000), »The Middle Class Parent Penalty: Child Benefits in the U.S. Tax Code«, *NBER Working Paper 8031*, Cambridge (MA).
- Engelbrech, G. und M. Jungkunst (1998), »Erwerbsbeteiligung von Frauen und Kinderbetreuung in Ost- und Westdeutschland«, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.), *IAB Werkstattbericht* Nr. 2, Nürnberg.
- Enquete-Kommission Demographischer Wandel, »Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und an die Politik« (1998), *Deutscher Bundestag, Drucksache* 13/11460.
- Eurostat (2000), *Europäische Sozialstatistik, Bevölkerung, Ausgabe 2000*, Luxemburg.
- Evans, J. M. (2001), *Firms' Contribution to the Reconciliation Between Work and Family*, OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 48, Paris.
- Fagnani, J. (1998), »Recent Changes in Family Policy in France: Political Trade-offs and Economic Constraints«, in: E. Drew, R. Emerek und E. Mahon (Eds.), *Women, Work and the Family in Europe*, London, New York, S. 58–65.
- Förster, M.F. und M. Pellizzari (2000), *Trends and Driving Factors in Income Distribution and Poverty in the OECD Area*, OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 42, Paris.

- Gormley, W.T. (1991), »Day Care in a Federal System«, *Social Service Review* 65, 583–596.
- Kammerman, S.B. (2000), *Early Childhood Education and Care (ECEC): An Overview of Developments in the OECD Countries*, Institute for Child and Family Policy, Columbia University, New York.
- Kaufmann, F.-X., K.-P. Strohmeier und G. Federkeil (1992), *Wirkungen politischen Handelns auf den Bevölkerungsprozeß*, Schriftenreihe des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung, Bd. 21, Wiesbaden.
- Knudsen, L.B. (1999), *Recent Fertility Trends in Denmark – A Discussion of the Impact of Family Policy in a Period with Increasing Fertility*, Danish Center for Demographic Research, Research Report 11, Odense.
- Kreyenfeld, M., C.K. Spieß und G. Wagner (2001), *Finanzierungs- und Organisationsmodelle institutioneller Kinderbetreuung*, München.
- Lutz, W. (1999), »Werden Kinder in Europa Mangelware?«, *Family Observer*, 8–16.
- Meyer, T. (1994), »Kinder, Kirche, Kapitalismus. Warum es im deutschen Sozialstaat einen Kindernotstand gibt«, *WZB Diskussionspapier FS I 94–219*, Berlin.
- Ministerium für Gesundheit und Soziale Angelegenheiten in Schweden (2000), *Die Schwedische Familienpolitik – eine Kurzdarstellung*, Stockholm.
- OECD (2000), *Employment Outlook*, Paris.
- OECD (1999), *Benefit Systems and Work Incentives*, Paris.
- Powell, I. und J. Cosgrove (1992), »Quality and Cost in Early Childhood Education«, *The Journal of Human Resources* 27, 472–473.
- Rose-Ackermann, S. (1983), »Unintended Consequences: Regulating the Quality of Subsidized Day Care«, *Journal of Policy Analysis and Management* 3, 14–30.
- Rostgaard, T. und T. Fridberg (1998), *Caring for Children and Older People: A Comparison of European Policies and Practices*, Social Security in Europe 6, Danish National Institute of Social Research, Copenhagen.
- Sims-Schouten, W. (2000), »Child Care Services and Parents' Attitudes in England, Finland, and Greece«, in: A. Pfenning und T. Bahle (Hrsg.), *Families and Family Policies in Europe: Comparative Perspectives*, Frankfurt/M., 270–289.
- Spieß, C.K. (1998), *Staatliche Eingriffe in Märkte für Kinderbetreuung – Theorie und Empirie im deutsch-amerikanischen Vergleich*, Frankfurt/M.
- Walker, J.R. (1990), »Public Policy and the Supply of Child Care Services«, *Vortragspapier auf der Carolina Public Policy Conference on the Economics of Child Care*, University of North Carolina at Chapel Hill.
- Werding, M. (2001), *Familienpolitik für junge Familien, Wirkungen des »Familiengeld«-Konzepts der CDU/CSU Bundestags-Fraktion*, München.