Transferzahlungen an Familien – demografische Entwicklung und Chancengleichheit

Gerhard Engelbrech

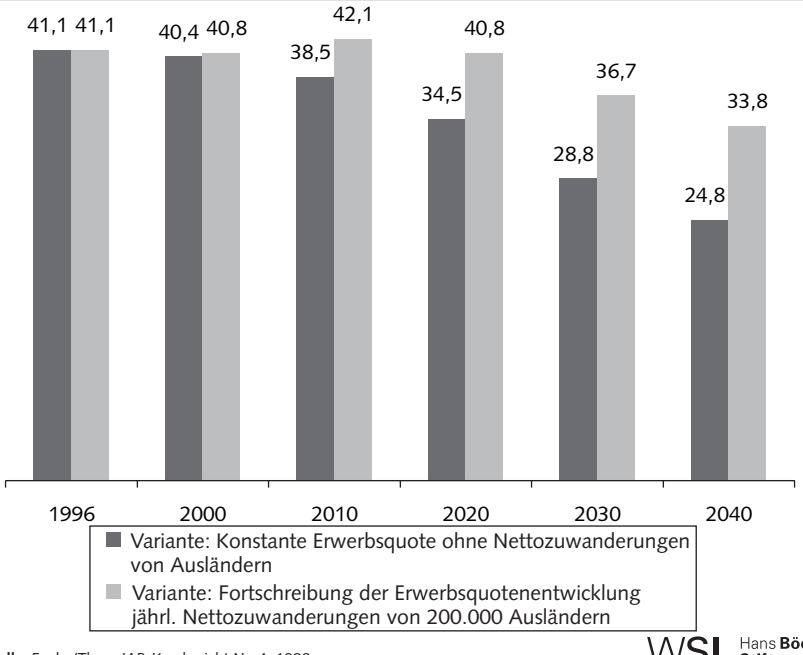
Mit wachsender Brisanz der demografischen Entwicklung bekommt traditionelle Familienpolitik zunehmende Bedeutung. Die Förderung von Kindern ist Schwerpunkt der Programme aller Parteien. Neben besseren Rahmenbedingungen öffentlicher Kinderbetreuung sollen Familien vor allem mehr Geld bekommen. Finanzielle Förderung von Familien ist aber ein schwacher Stimulus zur Erhöhung der Geburtenrate und wirkt sowohl der Chancengleichheit von Frauen am Arbeitsmarkt wie auch dem zunehmenden Fachkräftebedarf entgegen. Die dadurch gebundenen Gelder fehlen für bessere Rahmenbedingungen außerhäuslicher Betreuungsangebote, mit denen wirksamer dem demografischen Wandel entgegengesteuert werden kann. Während das 1999 von der Bundesregierung vorgelegte Programm „Frau und Beruf" die Gleichstellung von Mann und Frau zum Ziel hatte, findet in der gegenwärtigen politischen Diskussion eine Schwerpunktverschiebung hin zu traditioneller Familienpolitik statt. Forderungen nach Chancengleichheit von Frauen treten gegenüber der Diskussion um bessere Förderung der Familien in den Hintergrund. Ausgelöst wurde dies vor allem durch die stärkere öffentliche Wahrnehmung des seit Jahren zu beobachtenden und sich in Zukunft noch verschärfenden Rückgangs der Geburten und damit auch der Bevölkerung.

1 Problemlage

Ohne Nettozuwanderungen und bei konstanten Erwerbsquoten wären im Jahr 2010 in Deutschland 38,5 Mio. Menschen im erwerbsfähigen Alter. Das sind gut 2,5 Mio. weniger als 1996. Dieser Abwärtstrend setzt sich danach – vor allem nach 2020 – drastisch fort, so dass das Erwerbspersonenpotenzial bis 2040 mit 24,8 Mio. auf weniger als zwei Drittel des gegenwärtigen Standes sinken würde. Selbst unter der Annahme von jährlich 200.000 ausländischen Nettozuwanderungen und weiter zunehmender Erwerbsquoten bei Frauen und Älteren würde das Erwerbspersonenpotenzial von 41 Mio. im Jahr 1996 auf 33,8 Mio. im Jahr 2040 sinken (Fuchs/Thon 1999, *Abbildung 1*). Mit Blick auf die wachsende Brisanz dieser demografischen Entwicklung stehen Kinder verstärkt im Mittelpunkt der Politik aller Parteien. Denn könnten jetzt durch familienpolitische Anreize Veränderungen der Geburtenraten herbeigeführt werden, würde sich dies ab 2020 – also ab dem Zeitpunkt mit dem rasant einsetzenden Rückgang – positiv auf das Erwerbspersonenpotenzial auswirken.

Zwar hängt die Fertilität bzw. Reproduktion einer Gesellschaft von einer Reihe von Einflussfaktoren ab, wie z.B. den tradierten kulturellen Lebensmustern sowie den Veränderungen der Bildungs-, Erwerbs- und geschlechtsspezifischen Beteiligungsmöglichkeiten. Die öffentliche und wissenschaftliche Diskussion fokussiert aber – sieht man einmal von der Zuwanderungsdebatte ab – nahezu ausschließlich auf die Familienpolitik (*Abbildung 2*). Im Sinne von „work and life-balance" werden zwar von allen Parteien, wenn auch in unterschiedlicher Intensität und Ausgestaltung, bessere Rahmenbedingungen öffentlicher Kinderbetreuung angestrebt. Hauptzielrichtung ist aber die finanzielle Förderung der Familien, um mehr „Einkommensgerechtigkeit" zwischen Familien mit Kindern und kinderlosen Familien zu schaffen. Dabei wird häufig auch und meist

Abb. 1: Demografische Entwicklung: Projektion des Erwerbspersonenpotenzials für Gesamtdeutschland bis 2040 - in Mio. Personen -



Quelle: Fuchs/Thon, IAB-Kurzbericht Nr. 4, 1999

WSI Hans Böckler Stiftung

Gerhard Engelbrech *ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am IAB, Nürnberg.*
e-mail: Gerhard.Engelbrech@iab.de

© WSI Mitteilungen 2002-2008
Diese Datei und ihr Inhalt sind urheberrechtlich geschützt. Nachdruck und Verwertung (gewerbliche Vervielfältigung, Aufnahme in elektronische Datenbanken, Veröffentlichung online oder offline) sind nicht gestattet.

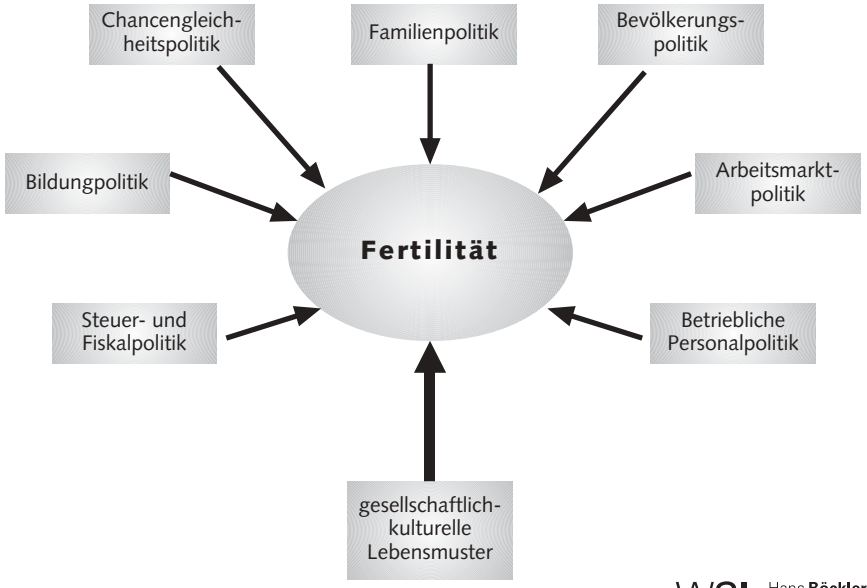
unverhohlen über direkte oder indirekte Transferzahlungen versucht, bevölkerungspolitische Ziele zu erreichen. Denn der Rückgang der Geburten sei eine „tickende Zeitbombe“ (*Edmund Stoiber*, zit. n. Niejahr 2001), die über Kindergeld oder finanzielle Entlastung der Familien entschärft werden soll.

Familien sollen also mehr Geld bekommen, um sich Kinder „leisten“ zu können und um damit den Bevölkerungsrückgang zu stoppen. So forderten die Grünen ein Kindergeld von monatlich 600 Mark, die CSU will 1000 Mark und seitens der CDU werden 1200 Mark in die Diskussion gebracht. Tatsächlich steigt das Kindergeld entsprechend dem SPD Vorschlag ab 1.1.2002 für das erste und zweite Kind um monatlich 30 Mark auf 300 Mark. Inwieweit einerseits Transferzahlungen an Familien die Geburtenrate beeinflussen werden und welche Konsequenzen andererseits eine verstärkte individuelle Kinderbetreuung auf den Lebens- bzw. Berufsverlauf von Frauen hat, wird bestenfalls zweitrangig diskutiert.

Die Möglichkeiten, über finanzielle Förderung von Familien die Fertilitätsrate zu erhöhen, sind umstritten. Transferzahlungen an Familien waren bisher sowohl in Deutschland wie auch in anderen EU-Ländern eher ein schwacher Stimulus zur Steigerung der Geburtenrate. Vielmehr besteht die Gefahr, dass eine einseitige finanzielle Förderung zu diskontinuierlichen Berufsverläufen führt und der Chancengleichheit von Frauen am Arbeitsmarkt entgegensteht. Aber auch unter arbeitsmarktpolitischen Erfordernissen angesichts eines zunehmend reklamierten Fachkräftemangels scheint ein teilweiser Rückzug von Frauen aus dem Erwerbsleben kontraproduktiv zu sein.

Die durch Transferzahlungen gebundenen Gelder fehlen vor allem im Westen für die Verbesserung außerhäuslicher Betreuungseinrichtungen sowie im Osten zur Beseitigung von Defiziten der Beschäftigungspolitik. Wie die Beispiele skandinavischer Länder und Frankreich zeigen, kann mit bedarfsdeckenden Betreuungsangeboten dem demografischen Wandel wirksamer entgegengesteuert werden. Und eine unsichere Beschäftigungslage ist eher ein Hemmnis für Familien, sich den Kinderwunsch zu erfüllen.

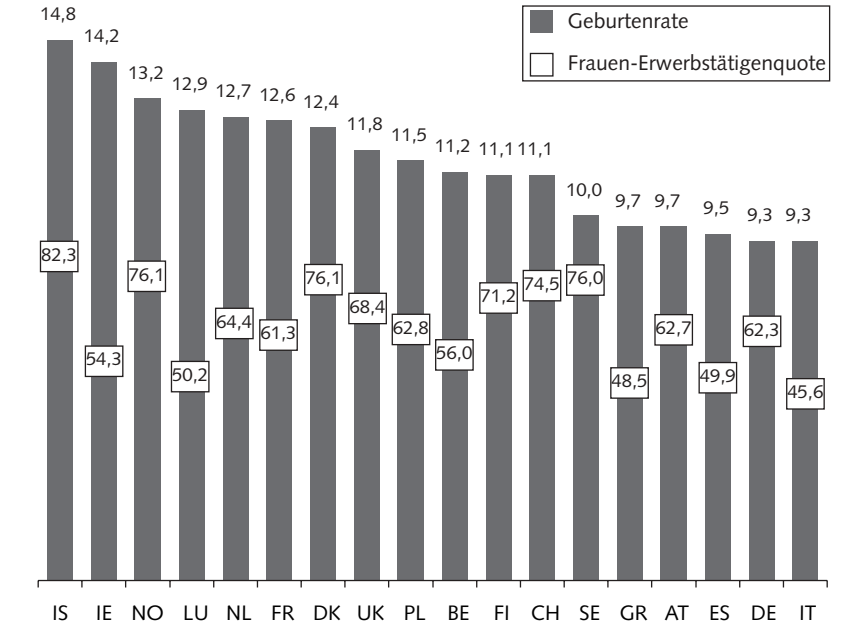
Abb. 2: Einflussfaktoren auf die Fertilität der Gesellschaft



Quelle: Eigene Darstellung

WSI Hans Böckler Stiftung

Abb. 3: Erwerbsquote von Frauen und Geburtenraten im europäischen Vergleich*



*Geburtenrate: Geburten je 1.000 Einwohner; Frauen-Erwerbstätigenquote: Erwerbstätige Frauen in % aller Frauen im Alter von 15 bis 64 Jahren; Stand: 1999.

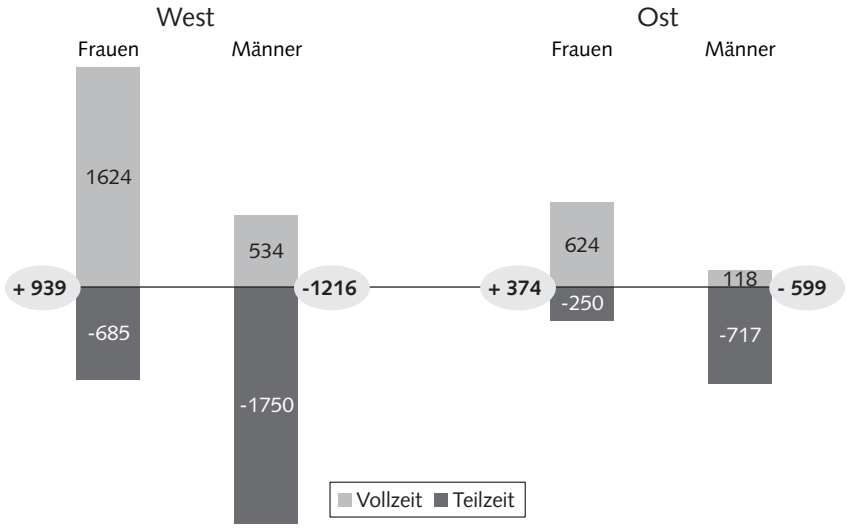
Quellen: Eurostat, OECD

WSI Hans Böckler Stiftung

2 Familienförderung und Kinderbetreuung

Das Beispiel der Bundesrepublik zeigt deutlich, wie gering der Einfluss höherer Transferzahlungen an Familien und der damit verbundenen besseren Rahmenbedingungen individueller Kleinkinderbetreuung auf die Fertilität ist. So wurde das Kindergeld zwischen 1995 und 2000 von 70 Mark auf 270 Mark aufgestockt, die niedrige Geburtenrate blieb aber unverändert. Mit der Verlängerung des Erziehungs-

Abb. 4: Veränderung der Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung von Frauen und Männern 1995 bis 2010 - Personen* in Tausend -



*ohne Auszubildende
Variante: Trendfortschreibung der Wirtschaftsstrukturentwicklung und Vollzeit-/Teilzeitrelation

Quelle: IAB 1999

WSI Hans Böckler Stiftung

urlaubs mit Weiterbeschäftigungsgarantie und der Zahlung von Erziehungsgeld ab dem Jahr 1992 nahm zwar die Erwerbsbeteiligung von Frauen mit Kleinkindern ab. Aber auch dies führte nicht dazu, dass mehr Kinder geboren wurden.

Auch ein Vergleich mit anderen EU-Ländern deutet darauf hin, dass weder ein direkter Zusammenhang zwischen der Höhe der Transferzahlungen an Familien noch einer niedrigen Erwerbsbeteiligung und einer hohen Geburtenrate besteht. So liegt nach Vergleichen von EUROSTAT die Erwerbsbeteiligung deutscher Frauen etwa im europäischen Durchschnitt, die Geburtenrate aber am unteren Ende (*Abbildung 3*). Keines der Länder mit hohen Geburtenraten, also die skandinavischen Länder, Irland und Frankreich, zahlen mehr Kindergeld als Deutschland. Vielmehr funktioniert dort die öffentliche Kinderbetreuung besser. Weiterhin zeigen die Beispiele skandinavischer Länder wie auch Großbritanniens, dass eine überdurchschnittliche Erwerbsbeteiligung der Frauen einer überdurchschnittlichen Geburtenrate nicht entgegensteht.

Die finanzielle Förderung von Familien erleichtert zwar die individuelle Kinderbetreuung, ist aber nicht notwendigerweise ein Garant für höhere Geburtenraten.

3 Kindergeldzahlungen und Nachkommenschaft

Die Erhöhung des Kindergeldes ab 2002 für die ersten beiden Kinder um 30 Mark auf 300 Mark dürfte in erster Linie als Einkommensumverteilung von Kinderlosen zu Familien mit Kindern zu verstehen sein. Die Kindergelderhöhung verändert den finanziellen Spielraum sozial Schwacher wenig und es ist nicht anzunehmen, dass damit die Entscheidung für Kinder beeinflusst wird. Erfolgversprechender könnte – vor allem im Osten mit hoher Arbeitslosigkeit – eine Forcierung der Beschäftigungspolitik sein, um mehr Arbeitsplätze und damit ein höheres Haushaltseinkommen zu schaffen. Denn selbst eine Verdoppelung des Kindergeldes würde unterm Strich nicht mehr als ein 630-Mark-Job bringen (Münz 2001). Vielmehr könnten sich mit einer stärkeren Integration nicht erwerbstätiger Frauen ins Berufsleben die finanziellen Rahmenbedingungen für die Erziehung von Kindern gegenüber unzureichender Alimentierung verbessern.

Für besser Verdienende bringt die vorgesehene Kindergeld- bzw. Freibetragserhöhung prozentual lediglich eine geringfügige Aufstockung ihres Einkommens. Auf Grund dieser Einkommenserhöhung ist aber nicht zu erwarten, dass mehr bislang erwerbstätige Frauen mehr Kinder bekommen, weil ihnen finanziell der Ausstieg aus dem Beruf erleichtert wird. Denn mit höherem Einkommen würden bei Aufgabe der Erwerbstätigkeit die Opportunitätskosten durch entgangenes Einkommen so hoch sein, dass staatliche Transfers kaum Einfluss auf die Kinderentscheidung haben. Damit sind von den Kindergeldzahlungen überwiegend Mitnahmeeffekte zu erwarten, die zur Verbesserung der Betreuungssituation wirkungsvoller eingesetzt werden könnten.

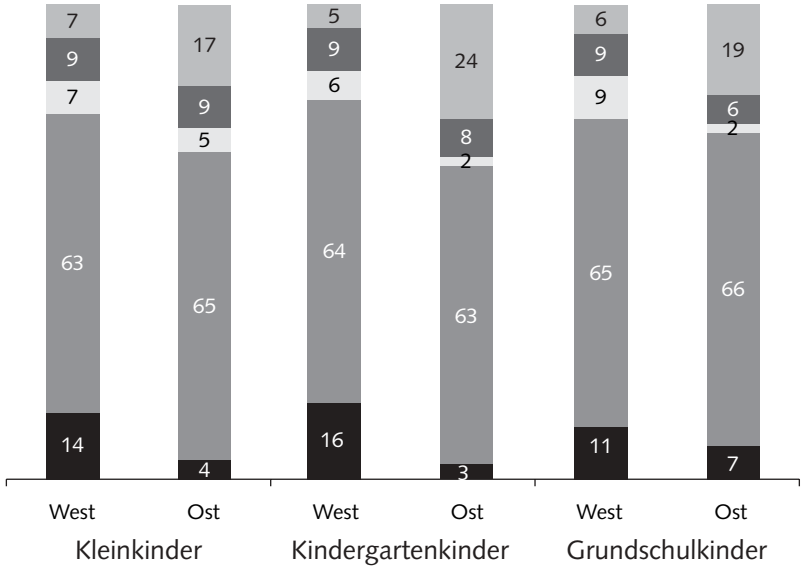
Die gegenwärtig vorgesehenen und finanzierbaren Kindergeldzahlungen werden weder einkommensschwache noch einkommensstarke Familien zu mehr Nachwuchs stimulieren können.

4 Frauenqualifizierung und Fachkräftemangel

Bei dem bereits gegenwärtig reklamierten Fachkräftemangel werden qualifizierte Frauen als inländisches Beschäftigungspotenzial immer wichtiger. Mit einer Familienpolitik, die Frauen mittel- oder längerfristig dem Arbeitsmarkt entzieht, wächst die Nachfrage nach ausländischen Arbeitnehmern. Deren Integration in den deutschen Arbeitsmarkt ist, z.B. wegen fehlender Sprachkenntnisse, häufig schwierig und damit für Unternehmen zum Teil kostenintensiver als die Nutzung vorhandener weiblicher Potenziale. Eine Beschäftigungspolitik, die einseitig auf Zuwanderung setzt, kann gerade den Interessen von Frauen in der Familienphase entgegenstehen und dazu führen, dass Arbeitsplätze, die nach der Rückkehr von Frauen benötigt werden, bereits besetzt sind.

Auch mittel- und längerfristig zeigt sich, dass mit dem erwarteten strukturellen Wandel das weibliche Erwerbspersonenpotenzial immer wichtiger wird. Nach Ergebnissen der IAB-Prognos-Projektion werden für den gegenwärtigen und zu erwartenden Strukturwandel bereits bis 2010 in Ost und West häufiger Frauen als Männer benötigt. Anders als bei Männern entstehen bei Frauen mehr qualifizierte Arbeitsplätze bei primären und sekundären Dienstleistungen als bei produktionsorientierten Tätigkeiten verloren gehen (Engelbrech/Jungkunst 1999 und 2000). Dies bedeutet, dass zwischen 1995 und 2010 in

Abb. 5: Arbeitszeitformen - Angaben in % -



Quelle: IAB-Projekt 3-523, 2000

WSI Hans Böckler Stiftung

Gesamt-Deutschland per Saldo mit gut 1,4 Mio. zusätzlichen Arbeitsplätzen für Frauen zu rechnen ist (*Abbildung 4*). Damit wäre zwar noch kein Ende der Unterbeschäftigung in Sicht. Die zusätzliche Nachfrage nach Arbeitskräften wird in Zukunft aber auch verstärkt junge Frauen mit Kindern mit einbeziehen.

Vor allem aber im Blick auf den starken demografischen Rückgang nach 2010 ist bereits heute darauf zu achten, dass die Diskontinuitäten im Berufsverlauf gering bleiben. Dadurch können Dequalifizierungen auf Grund längerer Unterbrechungen vermieden werden und es wird eher gewährleistet, dass Frauen auch während der Zeiten der Kinderbetreuung auf dem Laufenden bleiben. Dies berücksichtigt nicht nur die Interessen der Frauen, sondern ist auch aus einzelbetrieblicher, gesamtwirtschaftlicher wie auch gesellschaftspolitischer Sicht von Bedeutung. Somit ist es erforderlich, Familien bei der Betreuung der Kinder stärker zu entlasten, anstatt zusätzliche Anreize zu geben, die zu Diskontinuitäten im Berufsverlauf führen.

Eine Politik, die jüngere und gut qualifizierte Frauen stärker in die Familienarbeit einbezieht, vergrößert den zukünftigen Fachkräftemangel.

5 Familientätigkeit und Frauenerwerbsbeteiligung

Die Erwerbsorientierung von Frauen nahm im Westen weiter zu und verharrt im Osten auf hohem Niveau. Dennoch sind in Gesamtdeutschland drei Viertel aller Frauen mit Kleinkindern nicht berufstätig. Der hohe Anteil nicht erwerbstätiger Frauen signalisiert aber nicht, dass der Verzicht auf eine Berufstätigkeit auch immer den eigenen Wünschen entspricht.

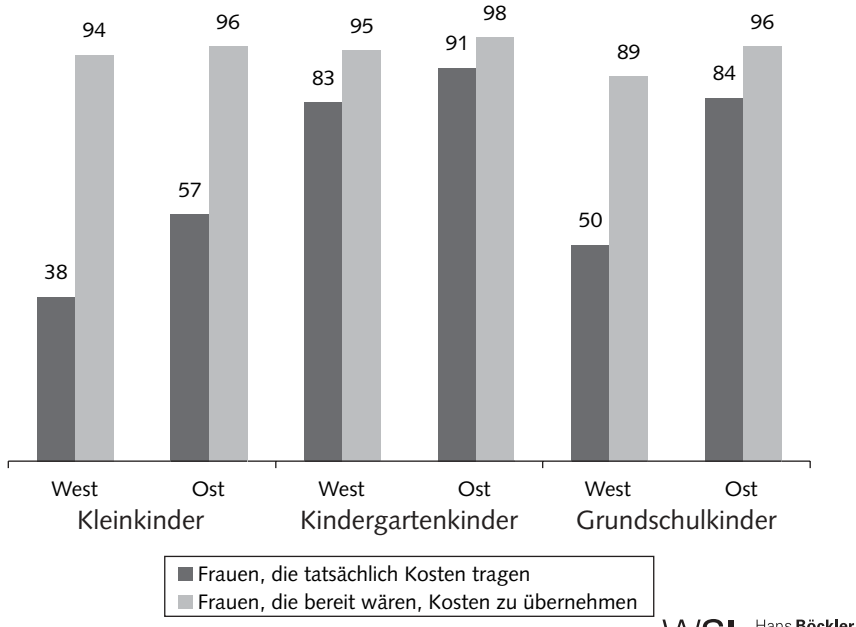
So nannten in einer im Jahr 2000 vom IAB durchgeführten repräsentativen Erhebung sieben von zehn der nicht erwerbstätigen Mütter in Ost- und Westdeutschland und damit an erster Stelle ihrer Wünsche, dass sie sich zur Verbesserung ihrer Alltagssituation einen Teilzeitarbeitsplatz wünschen (Engelbrech/Jungkunst 2001a). Als partnerschaftliches Arbeitszeitmodell wird selbst von der überwiegenden Zahl der Frauen mit Kleinkindern das faktisch gelebte männliche Einverdiener-Modell abgelehnt (*Abbildung 5*). So war lediglich jede sechste nicht erwerbstätige westdeutsche und jede zwanzigste nichterwerbstätige ostdeutsche Mutter von Kleinkindern damit zufrieden, dass der Mann allein verdient. Vor dem Hintergrund dieser Größenordnung zielen somit familienpolitische Stimuli, die über höheres Kinder- bzw. Elterngeld die Kinderbetreuung vorwiegend in der Familie sehen, an den Wünschen von Frauen vorbei. Denn selbst mit Kleinkindern will die Mehrzahl der Mütter auch berufstätig sein. So wünschen sich knapp zwei Drittel der erwerbstätigen wie auch der nicht erwerbstätigen Frauen mit Kindern unter drei Jahren in Ost und West, dass ein Partner Vollzeit und der andere Teilzeit arbeitet.

Die stärkere Alimentierung von Familientätigkeiten orientiert sich nicht an den Wünschen von Frauen nach höherer Erwerbsbeteiligung.

6 Geburtenrate und finanzielle Leistungen

Hochqualifizierte Frauen bleiben häufiger kinderlos als der Durchschnitt der Frauen. Dies liegt weniger an finanziellen Problemen. Die Ursachen sind vielmehr in den langen Ausbildungszeiten und der anschließenden hohen Erwerbsorientierung zu sehen. Während der langen Ausbildungszeiten wird der Kinderwunsch häufig verschoben. Dies gilt auch beim Übergang in die Berufstätigkeit. In dieser Phase sind die Erwerbsorientierung, aber auch die Beschäftigungsmöglichkeiten besser quali-

Abb 6: Kinderbetreuungskosten - Angaben in % -



Quelle: IAB-Projekt 3-523, 2000

WSI Hans Böckler Stiftung

fizierter Frauen deutlich höher als bei Frauen mit niedrigerem (Aus-)Bildungsniveau (Engelbrech u.a. 1997). Grund hierfür sind starke intrinsische Motivation und hohe Humankapitalinvestitionen. Hinzu kommt, dass längere Unterbrechungszeiten oder Teilzeitarbeit mit höheren Bildungsinvestitionen ein größeres Risiko für eine adäquate Beschäftigung im weiteren Berufsverlauf nach sich ziehen. Dies gilt insbesondere für Erziehungsphasen unmittelbar nach der Ausbildung sowie in den ersten Jahren der Berufstätigkeit.

Um zu vermeiden, dass der vom Lebensverlauf und auch aus biologischer Sicht günstige Zeitpunkt versäumt wird, sind gerade für qualifizierte und intrinsisch stark motivierte Frauen Rahmenbedingungen zu schaffen, die eine für andere Lebensbereiche störungsarme Kinderbetreuung ermöglichen. Dies gilt bereits während der Ausbildung, aber auch für die ersten, häufig besonders stressbetonten Berufsjahre. Dabei werden bei qualifizierten, besser verdienenden Frauen finanzielle Unterstützungen weniger hilfreich sein als ein umfassendes außerhäusliches Betreuungsangebot. Denn wie Erfahrungen aus anderen EU-Ländern (Skandinavien, Frankreich) zeigen, tragen bessere Betreuungsmöglichkeiten dazu bei, dass Kinderwünsche früher und damit auch tatsächlich realisiert werden. Ähnliches gilt auch für die ehemalige DDR, wo nach dem Ausbau der Betreuungsmöglichkeiten Ende der 70er Jahre die Geburt der Kinder zeitlich vorgezogen wurde und früher erfolgte (Niehjahr 2001).

Die Ursachen unterdurchschnittlicher Geburtenraten von hochqualifizierten Frauen lassen sich nicht durch Kinder- oder Familiengeld beheben.

7 Unzureichende Rahmenbedingungen für Kinderbetreuung

Zur Verbesserung ihrer Alltagssituation wünschen sich berufstätige Frauen in Ost- und Westdeutschland an erster Stelle flexiblere Arbeitszeiten für sich und ihren Partner (Engelbrech/Jungkunst 2001a). Am zweit häufigsten werden bessere Rahmenbedingungen für die Kinderbetreuung genannt. Frauen mit Kleinkindern sehen Defizite vor allem bei der ganztägigen Kinderbetreuung, für Frauen mit Kindergartenkindern steht eine bessere Mittags- und Ferienbetreuung im Vordergrund und Frauen mit Grundschulkindern wünschen sich insbesondere eine zusätzliche Nachmittagsbetreuung. Dafür wären sie auch häufig bereit, höhere Kosten zu übernehmen, als sie gegenwärtig haben (Engelbrech/Jungkunst 2001a).

Dies gilt sowohl für Frauen mit Kleinkindern als auch für Frauen mit Kindergartenkindern und Kindern im Grundschulalter: Mehr als neun von zehn der erwerbstätigen und nicht erwerbstätigen Frauen in Ost- und Westdeutschland würden höhere Betreuungskosten übernehmen (*Abbildung 6*). So wären knapp vier von zehn der erwerbstätigen und ein Viertel der nichterwerbstätigen Frauen mit Kleinkindern bereit, mehr als 300 Mark monatlich auszugeben. Damit würden Frauen mit Kleinkindern im Vergleich zu denen mit älteren Kindern finanziell die höchsten Belastungen tragen. Das heißt, in der Altersgruppe der Kinder, in der die Betreuung am intensivsten erfolgen muss, sind die außerhäuslichen Versorgungsangebote am geringsten. Die Diskrepanz zwischen Nachfrage und vorhandenen Betreuungsangeboten ist aber bei Frauen mit Kleinkindern am stärksten. Zusätzlich zu den Anreizen oder anstelle der Entlohnung individueller Kinderbetreuung, wie sie durch Kinder- oder Erziehungsgeld intendiert sind, sind somit staatliche Betreuungsangebote erforderlich. Dies würde den Interessen der Frauen am Arbeitsmarkt entgegenkommen und Kinder für sie attraktiver machen.

Nicht zu geringe staatliche Unterstützung, sondern unzureichende Rahmenbedingungen für die Kinderbetreuung werden von Müttern als Problem gesehen.

8 Kinderbetreuung und Chancengleichheit

Mit den Neuregelungen des Bundeserziehungsgeldgesetzes ab 1992 sollte eine hohe Erwerbstätigkeit von Frauen, die Gleichstellung von Mann und Frau, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die Förderung flexibler Arbeitszeiten angestrebt werden (iwd 1995). Tatsächlich befanden sich aber nach der Neuregelung im Westen prozentual mehr Frauen mit Kleinkindern in einem längeren Erziehungsurlaub und weniger im Berufsleben als in den 80er Jahren. Diese Tendenz wird sich durch die höheren Eltern- oder Kindergeldzahlungen noch verstärken.

Mit längeren Unterbrechungsphasen besteht aber die Gefahr, dass einerseits zusätzliche Probleme für die betriebliche Personalpolitik entstehen. Dies kann berech-

tigte oder unberechtigte Vorurteile der Betriebe stärken und zu Zurückhaltung bei der Einstellung junger Frauen führen. Andererseits nehmen mit der Dauer der Unterbrechung, insbesondere bei qualifizierteren Frauen, Dequalifizierungsprozesse zu, die die Investitionen in das weibliche Humankapital entwerten und die Rückkehr von Frauen auf einen adäquaten Arbeitsplatz erschweren.

Tatsächlich arbeiteten zwar sechs von zehn der westdeutschen und gut drei Viertel der ostdeutschen Erziehungsurlauberinnen mit einem dreijährigen Kind wieder – im Westen überwiegend in Teilzeit und im Osten in Vollzeit (*Abbildung 7*). Trotz Wiederbeschäftigungsgarantie war zu diesem Zeitpunkt aber auch etwa jede sechste ehemals berufstätige Frau arbeitslos und meist auch beim Arbeitsamt gemeldet (Engelbrech/Jungkunst 2001b). Wegen der schlechteren Arbeitsmarktsituation und stärkeren Erwerbsorientierung lag der Anteil mit 21% im Osten höher als im Westen (16%). Wie bisherige Erfahrungen zeigen, konnte der überwiegende Teil der Frauen zwar mittelfristig wieder eingegliedert werden. Wäre es in Folge ausreichender Betreuungsmöglichkeiten möglich gewesen, auch nach der Geburt zumindest mit verminderter Arbeitszeit weiterzuarbeiten, hätten die Schwierigkeiten der Berufsrückkehr vermieden werden können. Die familienpolitische Unterstützung häuslicher Kinderbetreuung zu Lasten der Berufstätigkeit von Müttern konterkariert somit die Förderung von Chancengleichheit.

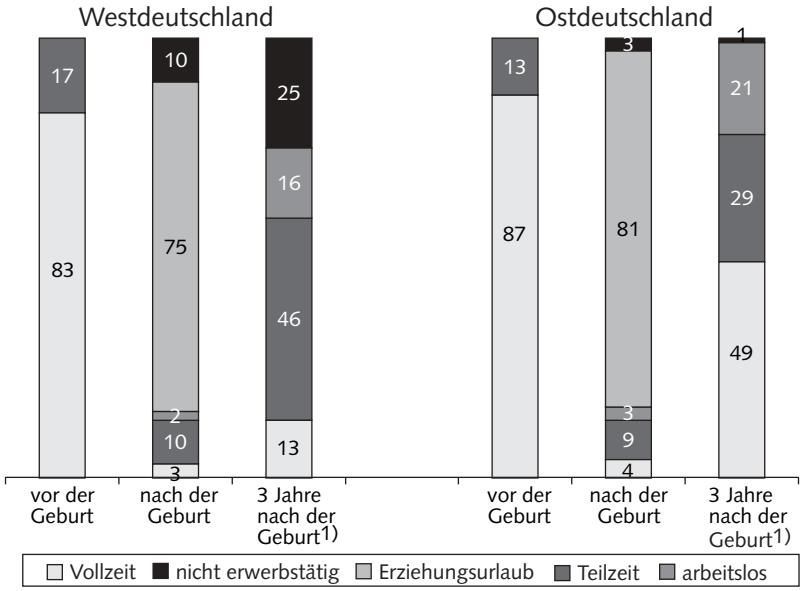
Bessere Rahmenbedingungen individueller Kinderbetreuung festigen die tradierten geschlechtsspezifischen Rollenzuschreibungen und schränken die beruflichen Chancen von Frauen ein.

9 Unzureichende Kinderbetreuung

Angesichts der Diskussion über zunehmenden Fachkräftemangel einerseits und in Erwartung eines steigenden Arbeitsplatzangebots für Frauen andererseits wird es für Betriebe stärker als in der Vergangenheit erforderlich, sich vorhandene weibliche Beschäftigungspotenziale auch über den Erziehungsurlaub hinaus zu sichern und die Qualifikation der Frauen zu erhalten. Damit zeigen sich positive Signale für eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen in der Arbeitswelt. Vor allem betriebsspezifische Weiterbildung sowie Kontakte zum Beruf und Betrieb können aus Sicht der Praxis dazu beitragen, die Qualifikation von Frauen zu erhalten.

Diese Erkenntnis wurde auch in der Neuregelung des Erziehungsurlaubs ab 1992 berücksichtigt, indem während dieser Zeit eine bis zu 19-stündige wöchentliche Teilzeitarbeit möglich ist (Seit 2001 30 Stunden). Dies entspricht auch den Interessen von Frauen mit Kleinkindern, von denen sich die Mehrzahl Teilzeitarbeit wünscht. Davon machte im Jahr 2000 aber nur jede zehnte westdeutsche und gut jede zwanzigste ostdeutsche Erziehungsurlauberin Gebrauch. Die geringe Aufnahme einer

Abb. 7: Erwerbsstatus von Frauen, die vor der Geburt des Kindes* erwerbstätig waren - Anteile in % -

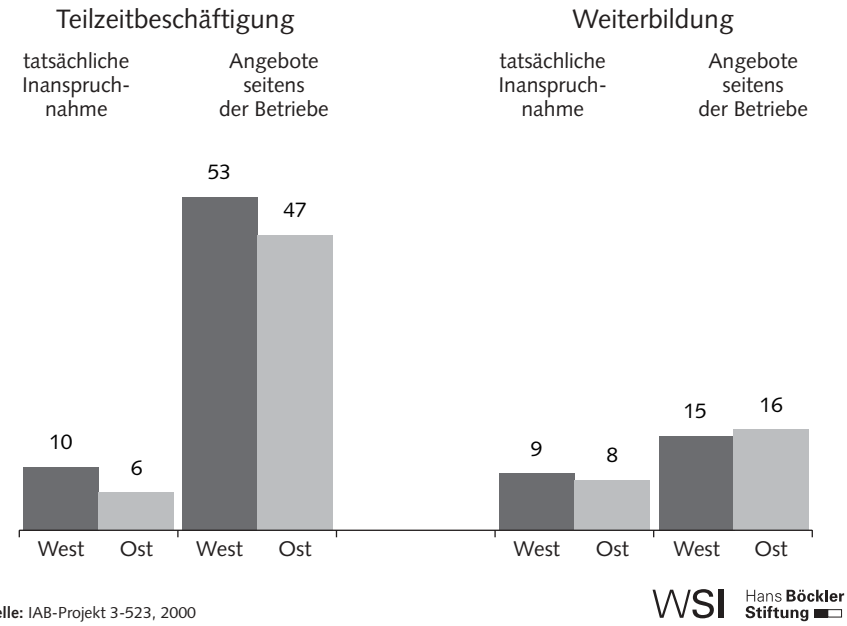


*geboren zwischen Juli 1996 und Juni 1997, n = 124
1)mit dreijährigem Kind

Quelle: IAB-Projekt 3-523, 2000

WSI Hans Böckler Stiftung

Abb. 8: Inanspruchnahme und betriebliche Angebote von Teilzeitarbeit und Weiterbildung von Frauen im Erziehungsurlaub im Jahr 2000 - Anteile in % -



Quelle: IAB-Projekt 3-523, 2000

WSI Hans Böckler Stiftung

Teilzeittätigkeit lag weniger an den fehlenden Teilzeitplätzen in den Betrieben. Insgesamt hätte jede zweite Frau im Erziehungsurlaub die Möglichkeit gehabt, nebenbei zu arbeiten (*Abbildung 8*). Auf Grund fehlender Kinderbetreuungsmöglichkeiten konnten die Interessen der Frauen aber nicht in diesem Umfang realisiert werden.

Auch berufliche Weiterbildung für Erziehungsurlauberinnen wurde nicht nur von den Betrieben, sondern auch von der überwiegenden Zahl der Frauen als nützlich eingestuft. Im Jahr 2000 hatte aber weniger als jede zehnte Erziehungsurlauberin in Ost und West daran teilgenommen. Ähnlich wie beim Teilzeitangebot lag die geringe Beteiligung an Weiterbildung zu diesem Zeitpunkt nur zum Teil am unzureichenden Angebot der Betriebe, sondern häufig an Problemen der Vereinbarkeit mit der Kinderbetreuung. Denn mit betrieblichen Weiterbildungsmöglichkeiten für mehr als jede siebte ost- und westdeutsche Frau während des Erziehungsurlaub hätten mehr Frauen eine Weiterbildung aufnehmen können, als dies tatsächlich der Fall war. Damit zeigt sich sowohl bei der Inanspruchnahme von Teilzeitarbeit wie auch von Weiterbildungsangeboten, dass Anreize zur Unterbrechung der Familienphase die Gefahr einer Dequalifizierung mit sich bringen, die durch ein umfassendes flankierendes Betreuungsangebot vermindert werden könnte.

Auf Grund unzureichender öffentlicher Kinderbetreuung können Frauen häufig die betrieblichen Angebote nicht nutzen, im Erziehungsurlaub auf dem Laufenden zu bleiben.

10 Zielgruppe: Einkommensschwache Familien?

Gering qualifizierte Frauen haben häufiger bzw. mehr Kinder als qualifizierte Frauen. So waren – nach dem Mikrozensus 1996 – in Westdeutschland ein Fünftel der 35- bis 39-jährigen Frauen mit Volks- oder Hauptschulabschluss kinderlos gegenüber knapp zwei Fünftel der Frauen mit Hochschulreife. Daraus ergibt sich die Paradoxie, dass weniger qualifizierte Frauen, die deutlich häufiger aus einkommensschwachen Familien kommen, zwar besonders auf finanzielle staatliche Unterstützung bei der Kindererziehung angewiesen sind. Für die angestrebte Umkehr der demografischen Entwicklung wären aber besser qualifizierte Frauen die Zielgruppe.

Eine stärkere Unterstützung besser qualifizierter Frauen bei der Betreuung kommt auch deren Wünschen nach Kindern entgegen. Da qualifizierte Frauen häufig in finanziell besser ausgestatteten Haushalten leben, laufen hier staatliche Zahlungen als Stimulus für mehr Kinder aber überwiegend ins Leere. Mit Transfers, wie Kindergeld, gleichverteilt an alle Einkommensschichten, werden dort, wo sie nicht „existenzsichernde" Funktion haben, lediglich Mitnahmeeffekte erreicht. Um den Wünschen besser qualifizierter Frauen gerecht zu werden und damit der demografischen Entwicklung entgegenwirken zu können, müssen vor allem Rahmenbedingungen geschaffen werden, die ein Nebeneinander von Familie und Beruf ermöglichen. Neben ausreichenden Betreuungsmöglichkeiten ist hier vor allem eine flexiblere betriebliche Arbeitszeit- und Sozialpolitik gefordert.

Aber auch für gering qualifizierte Frauen aus unteren Einkommensschichten ist eine einseitige finanzielle Förderung individueller Kinderbetreuung nicht unproblematisch. Gering qualifizierte Frauen haben größere Schwierigkeiten am Arbeitsmarkt, niedrige intrinsische Motivation und sind damit eher zum Rückzug vom Arbeitsmarkt bereit. Dies wird durch höhere Kindergeldzahlungen verstärkt, da damit die Opportunitätskosten eines völligen Verzichts auf die Berufstätigkeit zur individuellen Betreuung der Kinder weiter abnehmen. Mit längerer Unterbrechung verschlechtern sich aber zusätzlich die Chancen für einen dauerhaften Wiedereinstieg. Gelingt es nicht, über finanziell tragbare Betreuungsangebote sowie durch erfolgreiche Beschäftigungspolitik Diskontinuitäten im Berufsverlauf gering zu halten, kommt es insbesondere bei wenig qualifizierten Frauen zur Verfestigung des tradierten geschlechtsspezifischen Rollenverhaltens.

Einkommensschwache Familien brauchen zwar finanzielle Unterstützung, sie sind aber nicht Zielgruppe im demografischen Wandel.

11 Fazit

Die Erwartungen der Politik, durch staatliche Transferzahlungen Familien mit Kindern finanziell zu entlasten und damit dem demografischen Wandel entgegenzusteuern, müssen relativiert und überdacht werden. Zwar wird damit eine Einkommensumverteilung von kinderlosen Familien zu Familien mit Kindern erreicht. Damit haben Kinder- und Erziehungsgeld eine existenzsichernde Funktion für einkommensschwache Familien, dagegen sind bei finanziell besser situierten Familien überwiegend Mitnahmeeffekte zu erwarten.

Erfahrungen aus der bundesrepublikanischen Vergangenheit wie auch aus anderen EU-Ländern mit staatlichen Transferzahlungen an Familien lassen keinen Einfluss auf eine höhere Geburtenrate erwarten. Vielmehr besteht die Gefahr, dass durch die Förderung individueller Kinderbetreuung dem Arbeitsmarkt Fachkräfte verloren gehen, sich tradiertes geschlechtsspezifisches Rollenverhalten verfestigt und die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen am Arbeitsmarkt behindert wird.

Durch die schwerpunktmäßige Förderung familialer Kinderbetreuung werden Mittel gebunden, die für bessere außerhäusliche Rahmenbedingungen zur Entlastung von Familien fehlen. Auf Grund unzureichender Betreuungsangebote können Frauen mit Kindern einerseits ihre Wünsche nach Teilhabe am Erwerbsleben häufig nicht realisieren und müssen Brüche im Berufsverlauf in Kauf nehmen. Andererseits führt ein defizitäres Betreuungsumfeld vor allem bei qualifizierten Frauen dazu, dass ihre latent vorhandenen Kinderwünsche aufgeschoben und damit häufig aufgehoben werden.

Zwar kostet ein umfassendes Betreuungsangebot zusätzlich Geld. Würde es dadurch aber gelingen, mehr Frauen dem Arbeitsmarkt zu erhalten, blieben dem Staat Einnahmen erhalten. Denn verzichten Familien auf Grund fehlender Betreuungseinrichtungen auf ein zweites Gehalt, entgehen dem Staat Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen. Dies gilt insbesondere in den Fällen, wo durch längere Unterbrechungszeiten Vakanzen am Arbeitsmarkt entstehen. Hinzu kommt, dass bei der alternativen Ausweitung außerhäuslicher Kinderversorgung zusätzliche Arbeitsplätze im Betreuungsbereich und damit auch Steuereinnahmen entstehen würden. Dies könnte zusätzlich dazu beitragen, dass Arbeitslosigkeit abgebaut wird.

LITERATUR

Engelbrech, G./Gruber, H./Jungkunst, M. (1997): Erwerbsorientierung und Erwerbstätigkeit ost- und westdeutscher Frauen unter veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB) 1, Nürnberg, S. 150–169

Engelbrech, G./Jungkunst, M. (1999): Die Zukunft der Frauenbeschäftigung, IAB-Werkstattbericht 20

Engelbrech, G./Jungkunst, M. (2000): Auch im Osten werden Frauen im Strukturwandel gewinnen, IAB-Kurzbericht 11

Engelbrech, G./Jungkunst, M. (2001a): Wie bringt man Beruf und Kinder unter einen Hut?, IAB-Kurzbericht 7

Engelbrech, G./Jungkunst, M. (2001b): Erziehungsurlaub – Hilfe zur Wiedereingliederung oder Karrierehemmnis? IAB-Kurzbericht 11

Fuchs, J./Thon, M. (1999): Potentialprojektion bis 2040 – Nach 2010 sinkt das Angebot an Arbeitskräften, IAB-Kurzbericht 4

Münz, R. (2001): Kinderbetreuung statt Kindergeld, Die Welt vom 24.4., S. 19

iwd-Kurzbericht (1995): Nr. 36

Niehjahr, E. (2001): Geld allein macht nicht kinderreich, in: Die Zeit vom 11.1., S. 150 ff.