

Tilman Mayer & Wiebke Rösler

Der „Paradigmenwechsel“ zur Einführung des Elterngeldes und seine Fehlkonstruktionen

The “paradigm shift” of the implementation of the parental allowance and its faulty design

Zusammenfassung:

Der Beitrag analysiert den Politikprozess zur Einführung des Elterngeldes. Dargelegt wird, welche Akteure, Parteien und Wissenschaftler die Einführung des Elterngeldes vorantrieben. Von einem wirklichen Paradigmenwechsel kann jedoch nicht die Rede sein: nicht nur, dass das einkommensabhängige Elterngeld in Westdeutschland verspätet eingeführt wurde; auch der Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuung für unter 3-Jährige stockt. Das neu eingeführte Betreuungsgeld stellt aufgrund seiner geringen Höhe keinen Ausgleich der Opportunitätskosten. Der Beitrag diskutiert anschließend die Elterngeldstatistik und die Geburtenstatistik. Ein angemessenes Elterngeld beziehen vorrangig über 30-jährige Mütter sowie Frauen, die ihr erstes Kind bekommen. Die Geburtenrate stagniert bei 1,4 Kindern pro Frau, der Anteil der Spätgebärenden steigt.

Schlagwörter: Elterngeld, Kinderbetreuung, Geburtenrate, Geburtenaufschub, nachhaltige Familienpolitik, Paradigmenwechsel

Abstract:

The article analyses the political process concerning the implementation of the parental allowance (“Elterngeld”) and its currently measurable successes. It shows which players, political parties and scientists brought the income-based parental allowance on its way. A clear paradigm shift towards supporting working mothers cannot be observed due to the rather slight expansion of public child care and the implementation of care money (“Betreuungsgeld”) in 2013. Subsequently statistical records on the enlargement of public child care arrangements, the parental allowance, and the birth register are discussed. The period birth rate is stagnating at 1.4 children per woman, further postponement of births takes place and the number of late mothers increases.

Key words: parental allowance, child care, birth rate, birth postponement, sustainable family policy, paradigm shift

1. Der Gencode einer Partei

Der Spiegel berichtet im Jahr 2006 in einer Titelstory von einem riskanten Kurswechsel: „Die einstige Radikalreformerin Angela Merkel will die Unterschiede zur SPD nun bewusst verwischen. Eine *CDU light* soll ihr neue Wähler zutreiben.“ Der damalige Generalsekretär der CDU, Ronald Pofalla, so der Artikel, spreche vom „Gencode der Partei“,

der umprogrammiert würde, und zwar „von traditionell auf modern“; und er meine damit die Familienpolitik der Familienministerin von der Leyen. „Auf einmal“, so die Autoren des Beitrags, „soll nicht mehr gelten, wofür die Partei jahrzehntelang stand“ (von Hammerstein et al. 2006 in: Der Spiegel, Nr. 33: 22). War die Förderung der Einverdienerehe zuvor christdemokratisches Grundprinzip, rückten mit der Einführung des einkommensabhängigen Elterngeldes nun erwerbstätige Frauen in den Fokus neuer politischer Maßnahmen (Seeleib-Kaiser 2010). Die staatliche Ersetzung von Leistungen, die früher in der Familie erbracht wurden, stellt durchaus einen fundamentalen Wandel des Familienbildes dar. Das Abrücken vom Subsidiaritätsgedanken hat deswegen auch zum Stichwort Paradigmenwechsel geführt. „Deutschland befindet sich zumindest rhetorisch auf dem Weg zur Zwei-Erwerbstätigen-Familie. Der Übergang stellt einen Paradigmenwechsel in der (west)deutschen, nicht der ostdeutschen Familienpolitik dar“ (Ostner 2006: 167). Es geht in der Familienpolitik darum, „wie dieser vopolitische Raum, das Leben in Familien und das Leben mit Kindern, gestaltet wird, wie akzeptiert werden kann, dass es unterschiedliche Lebensformen gibt und dass die ökonomische Entwicklung auch im familiären Bereich Anpassungsprozesse bedingt“ (Mayer 2012: 229). Weiter kann man festhalten, dass „(e)ine zusätzliche Schwierigkeit der sozialstaatlichen wie der wohlfahrtsstaatlichen Politik (...) angesichts des demografischen Wandels darin (liegt), eine Entwicklungsfähigkeit vorzuhalten, die durch demografische Asymmetrien eigentlich erheblich infrage gestellt wird. Einer alternden Gesellschaft ihre Entwicklungsfähigkeit zu garantieren, fällt durchaus schwer“ (ibid.: 231). Der Beitrag geht der Fragestellung nach, wie es zu dem eben genannten Paradigmenwechsel kam und welche Akteure diesen Wandel vorantrieben. Anschließend hinterfragen wir die Stärke desselben. Zur Abschätzung eventueller Erfolge diskutieren wir das Angebot an öffentlicher Kinderbetreuung, die Bezugshöhe des Elterngeldes nach Kinderzahl und Alter der Frau sowie die Entwicklung der Geburtenrate.

2. Die Geburtshelferinnen des Elterngeldes

Erstmals reichte die SPD-Fraktion das Elterngeld am 13. Dezember 1996 im Bundestag ein. Es fand damals keine Mehrheit, obwohl die Kritik an bestehenden Einkommensregelungen bereits in den 1980er Jahren – auch von CDU-Frauen – getätigt wurde. Beispielsweise bemerkte Rita Süßmuth bereits 1981 im Hinblick auf den damaligen „Mutterschaftsurlaub“: Wahlfreiheit setze Wahlmöglichkeiten voraus. Diese seien gegenwärtig in der Bundesrepublik Deutschland nicht gegeben, denn Wahlfreiheit werde „faktisch auf die Freiheit von Frauen verkürzt, in der Kleinkindphase nicht erwerbstätig sein zu müssen“ (Süßmuth 1981 zitiert nach Ostner 2006: 182). Sogenannte progressive Frauen in der CDU sahen die Probleme erwerbstätiger Frauen also schon deutlich länger als Pofalla, allerdings vergingen mehr als zwei Jahrzehnte, bis sie als politische Zielgruppe in der Familienpolitik berücksichtigt wurden. Die Sozialdemokratin Renate Schmidt hat in ihrer kurzen Amtszeit als Familienministerin den Weg zum Elterngeld gebahnt. In einem Interview mit „Spiegel online“ sagte sie am 13. April 2005: „Mir geht es nur darum, familienpolitische Leistungen neu auszurichten und damit die Entscheidung für Kinder zu erleichtern, die wirtschaftliche Stabilität von Familien zu stärken und Familien in ihrer Familien-

planung zu bestärken (...) Es geht darum, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu erleichtern und die Arbeitsteilung zwischen den Elternteilen möglich zu machen“ (Spiegel online 2005). Und expressis verbis formuliert die Sozialdemokratin ganz offen: „Deutschland braucht für eine aktive Bevölkerungsentwicklung mehr Kinder, was auch dem Wunsch der meisten jungen Menschen entspricht...Es geht auch nicht darum, Menschen zum Kinderkriegen zu verpflichten, es geht nicht um ‚Geburtsprämien‘, ich plädiere für eine ‚nachhaltige‘ Familienpolitik, die sich auch am Erfolg der Geburtenentwicklung messen lassen muss“ (Schmidt 2005). Die damalige Familienministerin nennt dabei zwei konkrete Ziele, die ihre Familienpolitik verfolge: erstens die bestmögliche Förderung von Kindern und zweitens eine höhere Erwerbsbeteiligung der jetzigen und künftigen hervorragend ausgebildeten Frauengeneration (zu den Zielen des Elterngelds siehe Bujard *in diesem Band*). Zeitgleich proklamierte Renate Schmidt eine „Allianz für die Familie“ mit der Wirtschaft im Rücken. Deutschland brauche eine Familienpolitik, die Elternschaft als eine attraktive Wahl darstellen lässt und die mit einer Berufstätigkeit vereinbar sei. „Meine Idee ist“, so zitiert sie das Nachrichtenmagazin Focus im Jahr 2005, „das Erziehungsgeld bis zum Jahr 2010 in ein auf das erste Lebensjahr des Kindes konzentriertes Elterngeld mit Lohnersatzfunktion umzuwandeln“ (Frey 2005 in: Focus Money Online 17/2005). Sie gehe davon aus und sie wolle das auch, „dass in Deutschland wieder mehr Kinder geboren werden“ (Schmidt 2005) und dazu brauche man auch eine familienfreundliche Unternehmenspolitik mit entsprechend strategischen Allianzen. Diese einerseits klar pronatalistische, aber andererseits auch auf eine Berufstätigkeit von Müttern zielende Familienpolitik durchzuführen, war Frau Schmidt nicht vergönnt. Sie fiel einer koalitionspolitischen Rochade zum Opfer.

Man kann sagen, dass die SPD die Maßnahme initiiert hatte und im Wahlkampf 2005 das Thema in den Raum stellte. Ihr Beschluss zur Familienpolitik lautet: „Mehr Kinder. Bessere Bildung. Starke Familien. Soziale Gerechtigkeit. Dynamische Wirtschaft“ (SPD 2006). Aber auch in der CDU/CSU wird die Geburtenentwicklung zum Anlass für einen „Vorrang für Familie und Kinder“ genommen. Gleichzeitig wird in der CDU jedoch auch gegen den „Zwang, Erwerbstätigkeit wieder aufnehmen zu müssen“ argumentiert. Die Ehe bleibe das Leitbild der Gemeinschaft von Frau und Mann. Kritik an dem von Frau von der Leyen übernommenen Ansatz des Elterngeldes, wie es in der seit 2005 bestehenden Großen Koalition beschlossen wurde, betrifft insbesondere das „Wickelvolontariat“ (die zwei an den Partner gebundenen Elterngeldmonate), das in CSU-Kreisen öffentlichkeitswirksam erwähnt wird (Horst 2007).

Auf einer Kabinettsklausur diskutierte im Juli 2004 die damalige Regierung über den Neuansatz und beschloss einen Prüfauftrag zur Einführung des Gesetzes. Bundeskanzler Schröder (2004) erklärte: „Darüber hinaus hat das Kabinett Bundesministerin Renate Schmidt konkrete Prüfaufträge erteilt: (...) Fortentwicklung des Erziehungsgeldes zu einem Elterngeld mit Orientierung am schwedischen Modell der Lohnersatzleistung“. Bei einer weiteren Kabinettsklausur im September desselben Jahres wurde das Elterngeld diskutiert und seine Lohnersatzfunktion erwähnt, Partnermonate als gleichstellungspolitischer Anreiz bewertet sowie die zeitliche Begrenzung und eine schnellere Rückkehr ins Erwerbsleben als geplante Effekte angesprochen. Das Argument einer möglicherweise steigenden Geburtenrate nach Einführung des einkommensabhängigen Elterngeldes findet sich im Gesetzentwurf nicht mehr (Deutscher Bundestag (Entwurf eines Gesetzes zur Einführung

des Elterngeldes) 2006). Jedoch kommt der arbeitsmarktpolitische Aspekt bereits in der Geburtsstunde zum Tragen, ebenso wie die gleichstellungspolitischen Motive.

Seeleib-Kaiser (2010) bemerkt, dass ehemals klassisch sozialdemokratische Ziele – die Akzeptanz und Förderung der Berufstätigkeit von Frauen und Müttern – nun auch von der CDU unterstützt wurden, weil sich einzelne Frauen in der CDU für das einkommensabhängige Elterngeld stark machten und dabei von der Arbeitgeberseite unterstützt wurden. Während Arbeitgeberverbände Sozialleistungen normalerweise kritisch gegenüberstehen, unterstützten sie das Elterngeld als eine Maßnahme zur schnelleren Wiedereingliederung von Frauen ins Erwerbsleben. Seeleib-Kaiser (2010) deutet darüber hinaus auch die Kanzlerin Merkel als „Player“, da sie die Politik von der Leyens explizit unterstützte und damit eine Geschlossenheit der CDU-Führung seitens der „Modernisierer“ in ihrer Partei demonstrierte. Während vorher das Prinzip der Wahlfreiheit bei besonderem Schutz der Ehe galt und dafür insbesondere Politiken gefördert wurden, die Eheleuten das Hauptnährermodell ermöglichen sollten – dazu zähle insbesondere die steuerliche Entlastung von Einverdienerehen sowie die kostenlose Mitversicherungen von Ehefrauen in der Krankenversicherung – finden nun ehemals sozialdemokratische Ideen auch in der CDU Unterstützung (ibd.). Und Annette Henninger und Angelika von Wahl (2010: 361-379) stellen fest: „Eine Analyse politischer Interessenskonstellationen zeigt, dass von der Leyen zunächst eine Allianz konservativer *Veto-Spieler* in ihrer eigenen Partei (Teile der CDU und CSU) mit Teilen der katholischen Kirche umspielen musste. Dies gelang ihr zum Teil, indem sie eine Interessenskoalition mit der SPD sowie mit Arbeitgeberverbänden schmiedete und die Zustimmung der CSU über das Angebot erkaufte, ein Betreuungsgeld für Mütter einzuführen, die ihre Kinder zuhause betreuen.“ Zu einem ähnlichen Schluss kommt Nancy Ehlert (2010: 157) in einer Analyse der Familienpolitik der Großen Koalition: Indem die im Familienministerium angedachten Konzepte und Arbeitsstrukturen nahtlos fortgesetzt wurden, war Ursula von der Leyen mit ihrem Ansatz erfolgreicher, „als es die sozialdemokratische ehemalige Familienministerin Renate Schmidt gegenüber einer CDU in einer Großen Koalition wohl je hätte sein können“.

Der Koalitionsvertrag vom 18. November 2005 nahm das Elterngeld bereits auf. In einer weiteren Kabinettsklausur wurde der leicht variierte Entwurf akzeptiert, am 14. Juni 2006 vom Kabinett verabschiedet und bei einer öffentlichen Anhörung des Bundestages am 3. Juli 2006 diskutiert (Deutscher Bundestag (Wortprotokoll) 2006). Gegen die Verkürzung des Bezugszeitraums für Transferempfänger argumentieren sowohl der DGB als auch der Deutsche Familienverband; der Verband alleinerziehender Mütter und Väter tritt für die Erhöhung des Mindestelterngeldes ein. Aber nicht nur im Bundestag von den Linken, von der FDP und von Sozialverbänden, auch wissenschaftlich von Henninger et al. (2008) wird argumentiert, dass das Elterngeld noch für einen weiteren Paradigmenwechsel in der Familienpolitik stehe: „Nicht mehr die Bedürftigkeit entscheidet über staatliche Zuwendungen, sondern die bisher erbrachte Leistung auf dem Arbeitsmarkt“. Allerdings fokussiere die Neuregelung des Elterngeldes „nicht den Sozialtransfer, sondern das Opportunitätskostenkonzept für zuvor verdienende Eltern“ (Gerlach 2010: 273). Ziel der neuen Elterngeldregelung sei die Absicherung der Eltern gegen Einkommensverluste nach der Geburt von Kindern (Deutscher Bundestag (Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Elterngeldes) 2006). Die FDP-Abgeordnete Sibylle Laurischk erwähnt trotzdem verfassungspolitische Bedenken: „Es ist schon paradox, dass demnächst diejenigen Fami-

lien, die wenig oder gar nicht bedürftig sind, eine wesentlich höhere staatliche Transferleistung erhalten werden als die bedürftigen Familien. Für mich ist es mit dem Sozialstaatsgebot unserer Verfassung nicht vereinbar, wenn eine solche Leistung aus allgemeinen Steuermitteln finanziert wird (...) Eine Sozialleistung darf niemals mit abnehmender Bedürftigkeit ansteigen“ (Deutscher Bundestag (Wortprotokoll) 2006).

Die Evangelische Arbeitsgemeinschaft für Familienfragen begrüßt die Gleichstellungspolitik, während das Zentralkomitee der deutschen Katholiken die zeitliche Begrenzung des Elterngeldes kritisiert und vor einer zu starken Erwerbsbeteiligung von Eltern warnt (ibd.). Das Institut der deutschen Wirtschaft unterstützt die volkswirtschaftliche Logik einer bevölkerungsorientierten Familienpolitik, in der eine möglichst schnelle Integration auf den Arbeitsmarkt stattfindet. Als kritisch wird von dem Juristen Christian Seiler angesehen, dass das Elterngeld sehr unterschiedlichen Rationalitäten, darunter ökonomischen, diene und insofern einige unsystematische Konsequenzen beinhalte (ibd.), auf die wir noch einmal im Kapitel 6 eingehen werden. Hans Bertram erwähnt, dass die Frage der Vereinbarkeit von Studium und die Entscheidung für Kinder nicht über das Elterngeld geregelt werden könne (ibd.). Die FDP-Abgeordnete Miriam Gruß (Deutscher Bundestag (Stenografischer Bericht) 2006) äußert in Bezug auf die Wirkung des Elterngeldes Bedenken: „Ich bin der festen Überzeugung, dass auch das Elterngeld leider nichts daran ändern wird (an der Geburtenrate), denn natürlich denken planende Eltern darüber nach, wie es nach einem Jahr weitergehen soll. Was nützt denn ein zwölf- oder vierzehnmonatiges Elterngeld, wenn wir danach keinen Betreuungsplatz anbieten können?“ Am 29. September 2006 wird das Elterngeldgesetz schließlich vom Bundestag beschlossen.

3. Das Kinderförderungsgesetz und das Betreuungsgeld

Nicht nur, dass die seit 2005 im Amt tätige Christdemokratin von der Leyen das Konzept des Elterngeldes von ihrer Vorgängerin übernahm und umsetzte, sie übertrifft die Linie der Sozialdemokraten im Hinblick auf den Ausbau der Kindertagesbetreuung sogar. Unter Renate Schmidt wurde 2004 das Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) konkretisiert. Darin heißt es, dass die bislang bestehende Verpflichtung der Bundesländer, ein „bedarfsgerechtes Angebot“ bereitzustellen, nicht zu einem angemessenen Ausbau der Kinderbetreuung geführt habe. Die verbindliche Ausbauplanung solle ab dem Jahr 2005 stattfinden und stufenweise „ein bedarfsgerechtes Versorgungsniveau“ sicherstellen. Während Schmidt das Ausbauziel mit 20 Prozent (Plätze pro unter 3-Jährige) bis 2010 bezifferte, überbot von der Leyen das Ziel mit dem Plan, ab 2013 Betreuungsplätze für 35 Prozent der unter 3-Jährigen deutschlandweit zu schaffen (Statistisches Bundesamt (Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe) 2009). Dass die Christdemokraten mehr öffentliche Betreuung wünschen als die Sozialdemokraten, war ein einmaliges Ereignis in der Geschichte der Bundesrepublik. 2008 wurde zudem das Kinderförderungsgesetz (KiFöG) verabschiedet mit dem verbindlichen Rechtsanspruch von Eltern auf einen Betreuungsplatz für unter 3-Jährige, gültig ab August 2013. Bei ihrer Zielvorgabe zum Ausbau der Kinderbetreuung wurde von der Leyen erneut stark von Arbeitgeberverbänden unterstützt (Seeleib-Kaiser 2010). Die Arbeitgeber interpretierten eine schnellere Wiedereingliederung und eine Er-

höhung der Frauenerwerbsquote als notwendige Maßnahme gegen einen möglichen Fachkräftemangel und die demografische Alterung. Zudem wurde argumentiert, dass die Zahl der Frauen in hochqualifizierten Berufen zugenommen habe und deren Kenntnisse und Fertigkeiten im Falle langer Auszeiten verfallen, weshalb die Arbeitgeber ein großes Interesse an einem adäquaten Ausbau der Kindertagesbetreuung bekundeten und zudem bereit waren, auch ihrerseits das Angebot an betrieblicher Kinderbetreuung und Familienfreundlichkeit zu verbessern (Seeleib-Kaiser 2010).¹ „Die Zustimmung der Bundesländer als weitere wichtige Veto-Spieler zum Ausbau öffentlicher Kinderbetreuung erkaufte von der Leyen mit finanziellen Zugeständnissen (...) Von der Leyens hohe Popularität basiert auf ihrem Image in den Medien. Sie präsentiert sich als Mutter von sieben Kindern, die Verständnis für die Vereinbarkeitsprobleme erwerbstätiger Mütter hat“ (Henninger/von Wahl 2009: 14f.). Das „Investitionsprogramm Zukunft Bildung und Betreuung“ (IZBB) zum Ausbau der Ganztagschulen, eingeführt in der Amtszeit von Schmidt, lief jedoch unter von der Leyen 2009 aus.

Dafür hat von der Leyen als Kompromiss mit der CSU 2008 einen Gesetzesentwurf formuliert, der sicherstellt, dass ab August 2013 das Betreuungsgeld als einkommensunabhängige Leistung für Eltern bezahlt wird, die „ihre Kinder von ein bis drei Jahren nicht in Einrichtungen betreuen lassen *wollen* oder *können*“ (eigene Hervorhebung, Kinder und Jugendhilfegesetz [SGB VIII, § 16, Abs. 5]). Die Einführung eines Betreuungsgeldes hatte strategisch die Funktion, Bedenken aus der CSU aufzufangen und das Unionsbündnis dadurch zu festigen. Bis heute ist unklar, wie sich die Rechtslage entwickeln wird, wenn Eltern zwar ihren im KiFöG formulierten Anspruch auf einen Betreuungsplatz ab August 2013 einfordern, diesen Platz jedoch nicht wahrnehmen *können*, weil die Nachfrage nach Kinderbetreuungsplätzen größer ist als das Angebot. Werden diese Eltern auf das Betreuungsgeld verwiesen?

In der Großen Koalition zweier großer Volksparteien konnte ein gesellschaftlicher Konsens aufgegriffen werden, der bis dato im Dissens diskutiert wurde. Unterschiedliche Familienmodelle, als Leitmodelle ausgegeben, disharmonisierten. Es stand im Raum, die Pluralität von Familienbildern anzuerkennen. Zunächst muss festgehalten werden, dass es den beiden Familienministerinnen Renate Schmidt und Ursula von der Leyen zu verdanken ist, dass aus zwei Koalitionen ein familienpolitisches Kontinuum entstanden ist: Das in einer rot-grünen Koalition unter Renate Schmidt vorbereitete Elterngeld wurde in einer Großen Koalition nach 2005 von Frau von der Leyen umgesetzt, die bestehende Zielvorgabe hinsichtlich des Ausbaus der öffentlichen Tagesbetreuung sogar überboten. Auf die „Erfolge“ kommen wir noch einmal im sechsten Kapitel zu sprechen.

4. Die wissenschaftliche Expertise

Hans Bertram weist in einer Schrift über die „nachhaltige Familienpolitik“ (ausführlich dazu: siehe Bertram/Deußhard *in diesem Band*) im europäischen Vergleich von 2006 darauf hin, dass die Entscheidung für Kinder heute von Einstellungen der Paare abhängt, al-

1 Wie so oft in der Geschichte finden Maßnahmen zur Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit vorrangig dann Gehör, wenn die Wirtschaft auf die stille Reserve der Mütter angewiesen scheint.

so von individuellen Präferenzen, insbesondere der Frau; sie würde – dieser Hinweis ist besonders wichtig – durch kulturelle Vorgaben und Rollenvorstellungen von Mutterschaft und Vaterschaft nicht mehr determiniert. Bertram spricht hier von einem Individualisierungsprozess. Er zitiert Kurt Biedenkopfs Formel (2005) vom demografischen Paradox, das Mayer (1999) als „Rationalitätsfalle“ umschreibt und das den individuellen Gewinn an persönlicher Lebensgestaltung und Emanzipation zum Ausdruck bringt, dabei jedoch andererseits die Geburtenrate unterhalb der Bestandserhaltung stehen lässt. Auf diese Herausforderung muss familienpolitisch geantwortet werden, was einige Phantasie voraussetzt. Die Transferleistung des einkommensabhängigen Elterngeldes ist lebensverlaufsabhängig, passt also in die berufliche Entwicklung junger Erwachsener hinein. Die Erziehungsphase von Frauen und Männern beendet nicht ihre Teilhabechancen am Erwerbslebenszyklus. Im Gegenteil, sie sichert sie, d.h. eine Gleichstellungspolitik zwischen Mann und Frau benachteiligt nicht mehr Mütter durch Lohneinbußen, sondern Opportunitätskosten werden aufgefangen.

Damit geht das Konzept der nachhaltigen Familienpolitik deutlich über ein früheres Gutachten hinaus, welches die Einführung des Elterngeldes vorrangig als notwendige Maßnahme zur Milderung des demografischen Wandels beschrieb. Bert Rürup und Sandra Gruescu (2003) kamen in ihrem Gutachten „Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung“ zu dem Schluss, dass eine Stabilisierung des Erwerbspersonenpotentials im Sinne einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung vor allem zwei Ziele verfolgen müsse, nämlich eine Erhöhung der Geburtenrate und eine Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen. Die Einführung eines einkommensabhängigen Elterngeldes wurde hier ausdrücklich als wirksame Leistung nach skandinavischem Vorbild empfohlen. Rürup und Gruescu (2003: 56) schlagen vor: „Denkbar wäre für das Elterngeld z. B. eine Höhe von 67% des Nettolohns“. Das vier Jahre später in Kraft getretene Elterngeld orientiert sich exakt an dieser Höhe und stellt es damit dem Arbeitslosengeld gleich.

Die Bundesregierung ist auf das Konzept der nachhaltigen Familienpolitik aufgesprungen und nennt fünf Indikatoren für Nachhaltigkeit: Geburtenrate, Vereinbarkeit, Armutsrisiko, Bildungsniveau und Erziehungskompetenz (Ristau 2005). Kritisch daran kann gewertet werden, dass hier zwar ein breites Spektrum an Erfordernissen abgedeckt, im Kern aber eine ökonomische Rationalität bedient werde (Leitner 2008). Insofern kann man mit Leitner sagen, dass sich die Familienpolitik tatsächlich funktional zur Ökonomie hin entwickelt hat und Erfolge durch die strategische Partnerschaft mit der Wirtschaft eingetreten sind. Es bleibt jedoch richtig, dass die ökonomische Argumentation einer nachhaltigen Familienpolitik sicherlich „nur einen kleinen Teil des inhaltlichen Gesamtspektrums einer umfassenden Familienpolitik abdeckt“ (Leitner 2008: 80).

Aufsetzend auf das neue Konzept der nachhaltigen Familienpolitik berechnet der Wirtschafts- und Sozialstatistiker Eckart Bomsdorf sodann, wie stark die Fertilitätsrate ansteigen müsste, um den Bevölkerungsumfang zu stabilisieren. Seine Ergebnisse zeigen, dass eine kontinuierliche Anhebung der Fertilitätsrate von derzeit 1,37 auf 1,7 Kinder pro Frau im Jahre 2015 zu einer derartigen Stabilisierung führen würde (BMFSFJ 2005). Eine Anhebung der Geburtenrate könnte aber nur gelingen, so der Soziologe Hans Bertram mit Wiebke Rösler und Nancy Ehlert in einem weiteren Gutachten (2005), wenn die unterschiedlichen Präferenzen von Frauen hinsichtlich ihrer Berufs- und Familienorientierung

berücksichtigt würden. Eine nachhaltige Familienpolitik müsse unterschiedliche Optionen bereithalten; ein intelligenter Mix aus Zeitoptionen, Infrastrukturangeboten und Geldtransfer sei deshalb erforderlich. Die Autor(inn)en waren 2005 optimistisch der Ansicht: „Wir sind auch der Meinung, dass die Einführung eines Elterngeldes als Lohnersatz sowohl das Modell der Vollerwerbstätigkeit wie aber auch das Modell der adaptiven Lebensführung positiv unterstützen kann“. Hans Bertram als Vorsitzender der Sachverständigenkommission des 7. Familienberichts der Bundesregierung hat darüber hinaus 2006 das Konzept der nachhaltigen Familienpolitik mit den drei Teilkomponenten Zeit, Geld und Infrastruktur politisch etabliert. In der „Zeitschrift für Erziehungswissenschaft“ hat er das Konzept und die zentralen Ergebnisse des siebten Familienberichts zusammengefasst und kommt zu dem Ergebnis: „Eine Familienpolitik auf der Basis von Zeit, Infrastruktur und Geld unterscheidet sich von der bisherigen Familienpolitik deutlich. Sie ermöglicht es aber auch, viele der klassischen Gegensätze im Bereich der Familienpolitik in ein konstruktives Miteinander zu verwandeln, weil in einem solchen Modell die wechselseitige Bedingtheit der jeweiligen Maßnahmen für alle Beteiligten transparent nachvollziehbar ist“ (Bertram 2006: 65).

Der achte Familienbericht behandelt ausschließlich das Thema „Zeit für Familie“, was angesichts des Bedarfs an Infrastruktur- und Geldleistungen verkürzt erscheint, jedoch als thematische Vorgabe aus dem nun von Kristina Schröder geführten Familienministerium umgesetzt wurde. Da die unabhängige Expertenkommission ausschließlich kostenneutrale Empfehlungen ausspricht, erscheint seine nachhaltige Wirkung gering. Johanna Possinger (2012: 5) fasst zusammen: „So entsteht passagenweise der Eindruck, dass sich die Kommission eher als Anwalt der Wirtschaft statt der Familien positioniert. Aufgrund seiner strikten Kostenneutralität setzten die Sachverständigenkommission und die Bundesregierung vor allem auf freiwillige Vereinbarungen von Arbeitgebern und Sozialpartnern sowie auf das bürgerliche Engagement der Zivilgesellschaft“.

5. Zurück in die Moderne

Schon aufgrund der Einführung des Betreuungsgeldes ab 2013 ist ein allumfassender Paradigmenwechsel hin zu einer Politik, die vorrangig erwerbstätige Eltern einseitig fördert, bisher nicht eingetroffen. Das Elterngeld als eine Maßnahme zur Unterstützung erwerbstätiger Eltern bleibt in Deutschland eingebettet in eine Vielzahl bereits bestehender und bis heute fortgeführter Konzepte, die das Einverdienermodell unterstützen sollen. Den größten Posten machen hier ehebezogene Leistungen wie das Ehegattensplitting aus, von denen auch Ehepaare profitieren, die gar keine Kinder (mehr) zu versorgen haben²; für kinderreiche Familien hingegen sind Splittingmodelle durchaus sinnvoll, da Frauen in diesen Lebensmodellen seltener und in geringerem Umfang erwerbstätig sind. Steuersplittingmodelle sollten daher dringend an die Zahl der im Haushalt zu versorgenden Kinder angepasst werden und eheunabhängig gelten. Das französische Splittingmodell ist insofern erfolgreich, als dass es die Familie mit größerer Kinderzahl steuerfrei stellt (Veil 2004).

2 Dies trifft auf ca. 50 Prozent aller Ehepaare zu.

Wenn die CDU das einkommensabhängige Elterngeld als moderne Maßnahme kategorisiert, bleibt anzumerken, dass europäische Nachbarländer einkommensabhängige Maßnahmen schon lange gewähren. In Finnland besteht Anspruch auf 263 Tage bezahlte Elternzeit mit 70 Prozent Lohnersatz. In Schweden steht erwerbstätigen Eltern ein bezahlter Elternurlaub von 480 Tagen zu. In Dänemark orientiert sich die Höhe des Elterngeldes am vorherigen Erwerbseinkommen und an der Stundenzahl, wird für die Dauer von 46 Wochen gezahlt und beträgt maximal ca. 505 Euro pro Woche. In Großbritannien erhalten Frauen 39 Wochen lang gesetzliches Mutterschaftsgeld in Höhe von 90 Prozent ihres vorigen Einkommens – in den ersten 6 Wochen ohne Obergrenze, danach werden pro Woche maximal ca. 150 Euro bezahlt. Und in Frankreich kann das Erziehungsgeld beim ersten Kind sechs Monate und ab dem zweiten Kind drei Jahre lang in Anspruch genommen werden. Gleichzeitig stellt Frankreich eine einkommensabhängige Betreuungszulage für Eltern bereit, die ihre Kinder von einer staatlich anerkannten Tagesmutter versorgen lassen (wobei geringere Einkommen stärker gefördert werden), für Kinder von 3 bis 6 Jahren wird ein reduzierter Beitrag geleistet (Allmendinger et al. 2010). Ein bezahltes Jahr mit 70 Prozent Lohnersatz wurde in der DDR bereits 1976 eingeführt, anfänglich galt seine volle Laufzeit nur für zweite und weitere Kinder; Ersteltern bekamen die Maßnahme für 6 Monate ausgezahlt. Ab 1986 konnte das sogenannte Babyjahr auch schon ab dem ersten Kind für volle 12 Monate in Anspruch genommen werden, für dritte Kinder wurde seine Laufzeit auf 18 Monate verlängert (Nickel 1997).³

Indem Deutschland 2007 das einkommensabhängige Elterngeld gesetzlich verankert hat, wurde eine familienpolitische Maßnahme verspätet eingeführt, die in vielen Nachbarländern schon lange etabliert war. Folgt man Barbara Vinken (2007), dann begab sich die westdeutsche Familienpolitik aufgrund ihrer bemühten Abgrenzung zur DDR auf einen europäischen Sonderweg. So kam es dazu, dass die Familienpolitik der DDR mit der Politik anderer westeuropäischer Staaten mehr gemein hatte, während man sich in Westdeutschland auf das Subsidiaritätsprinzip verließ – an der späten Einführung des einkommensabhängigen Elterngeldes im nun über zwei Jahrzehnte vereinten Deutschland wird dies ebenso deutlich wie am späten Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuung.

Bedenkenswert ist, dass die Elterngeldstatistik keine Antwort darauf gibt, in wie vielen Familien 67 bzw. 65 Prozent des Nettoeinkommens für ein Auskommen oberhalb der Armutsschwelle reicht bzw. wie viele junge Familien trotzdem auf Sozialleistungen angewiesen sind. Seit 2011 wird das Elterngeld auf den Bezug von Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe und Kinderzuschlag vollständig angerechnet. Diese jungen Eltern bekommen nun 300 Euro Elterngeld und entsprechend 300 Euro weniger aus Sozialleistungen, ihre finanzielle Situation bleibt exakt gleich. Farahat et al. (2006) sprechen daher von einer „exklusiven Emanzipation“: qualifizierte erwerbstätige Frauen werden finanziell abgesichert, ihnen wird anschließend ein Kinderbetreuungsplatz in Aussicht gestellt, während nicht-erwerbstätige Frauen und deren Kinder vom „neuen familienpolitischen Paradigma“ ausgeschlossen bleiben (Henninger et al. 2008).

3 Auch das in der DDR gültige Babyjahr konnte schon von Vätern in Anspruch genommen werden, allerdings war die Beteiligung niedrig. Konnte kein Krippenplatz zur Verfügung gestellt werden, verlängerte sich das Babyjahr entsprechend, theoretisch war dies bis zum Ende des 3. Lebensjahres des Kindes möglich. Die Wiederaufnahme der Arbeit vor Ablauf des Babyjahrs konnte ebenfalls verlangt werden.

Aus einer emanzipatorischen Perspektive lässt sich ferner argumentieren, dass der Ausstieg aus dem Beruf für die Betreuung und Pflege von Babys in Westdeutschland nun erstmals monetär anerkannt wird, wobei eine tatsächliche Gleichwertigkeit einen 100-prozentigen Lohnersatz erfordern würde. Ebenso lässt sich die bezahlte Elternzeit als eine Maßnahme bewerten, die Frauen zwar ermöglicht zu Hause zu bleiben, sie aber dadurch auch vom Arbeitsmarkt fernhält – die Christdemokraten bestanden bei der Formulierung des Gesetzesentwurfs auf einer Verlängerung der weiblichen Auszeit. Hatte die SPD das Modell 10+2 geplant und hatten Rürup und Gruescu (2003) ursprünglich 9+3 Monate empfohlen, so wurde das Elterngeld als Kompromiss mit der CDU auf 12+2 Monate erweitert – mit der Folge, dass Mütter im Durchschnitt 11,1 Monate, ihre Partner hingegen nur 2,8 Monate lang in Elternzeit gehen. Von den Müttern nutzen 95 Prozent das Elterngeld, von den Vätern 27 Prozent (Statistisches Bundesamt 2013: T2, T15 und T20). Und während schon nur jeder vierte Vater überhaupt Elternzeit nimmt, wird die Zeit häufig für einen gemeinsamen Urlaub mit Frau und Kind genutzt. TUI hat sich mittlerweile auf das Reisen mit Kleinkind spezialisiert (Amrheim 2013 in Cicero, 10, Februar 2013). Das Statistische Bundesamt dokumentiert jedoch nicht, ob das Elterngeld nacheinander oder zeitgleich in Anspruch genommen wird. Eine Regelung, welche die gleichzeitige Nutzung des Elterngeldes nur in Ausnahmefällen – z. B. bei Krankheit – ermöglicht, würde zur Erhöhung des tatsächlichen väterlichen Engagements beitragen.

Im Folgenden wird anhand der Ausbaustatistik der Kinderbetreuung, der Elterngeldstatistik sowie der Geburtenstatistik dargelegt, mit welchen Problemen der „Politikwechsel“ behaftet ist. Abschließend wird die derzeitige Geburtenentwicklung dargestellt.

6. Ein familienpolitischer Erfolg?

Sowohl das Elterngeld als auch das Betreuungsgeld sind zeitgleich zum Ausbau der Kinderbetreuung geplant worden. Erstere fielen in den Kompetenzbereich des Bundes und konnten daher auf Bundesebene eingeführt werden. Der Ausbau der Kinderbetreuung fällt jedoch in den Hoheitsbereich der Länder, Vorgaben des Bundes müssen im föderalistischen Deutschland dann von den Kommunen umgesetzt werden. Wie schon beschrieben, sieht das Ausbauziel der Bundesregierung vor, ab 2013 *bundesweit* für 35 Prozent der unter 3-Jährigen öffentlich geförderte Betreuungsplätze bereit zu stellen. „Der absolute Anstieg in den Jahren 2009 bis 2013 erfolgt konstant. Ab dem Jahr 2013 bleibt die Betreuungsquote in der Altersgruppe der Kinder unter 3 Jahren konstant (bei 35 Prozent)“ (Statistisches Bundesamt (Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe) 2009: 4). Ab August 2013 besteht außerdem der im KiFöG festgeschriebene Rechtsanspruch der Eltern auf einen Betreuungsplatz.

Die Abbildung 1 macht deutlich, dass das Ausbauziel von 35 Prozent in den westdeutschen Bundesländern einzig von Hamburg erreicht wurde, Nordrhein-Westfalen hat das Angebot zwischen 2010 und 2012 von 14 auf 18 Prozent erhöht, aber auch Bremen, das Saarland, Niedersachsen, Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz werden sicher unter der Zielvorgabe von 35 Prozent bleiben. Und obwohl schon jetzt das Angebot in den ostdeutschen Bundesländern, Berlin und Hamburg

höher ist, wird die Nachfrage nach Betreuungsplätzen hier trotzdem nicht gedeckt. Die Planung, bundesweit für 35 Prozent der unter 3-Jährigen Plätze bereitzustellen in der Hoffnung, dies würde dann einem „bedarfsgerechten Angebot“ gerecht, wird also schon heute durch die ostdeutschen Bundesländer sowie die Städte Berlin und Hamburg widerlegt.

Abbildung 1: Ausbaustand der Kindertagesbetreuung für unter 3-Jährige



Datenquelle: Kindertagesbetreuung regional 2012, 2011, 2010, ein Vergleich aller 402 Kreise in Deutschland, Statistische Ämter des Bundes und der Länder. Eigene Darstellung.

Die Bundesregierung hat es versäumt, den Bedarf regional zu kalkulieren – „gerade in den großen Städten werden weitaus mehr Plätze benötigt und der Bedarf wächst ständig weiter“, so der Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städtetages Articus in der „Zeit“ (2012) – ein bundeseinheitliches Ausbauziel von 35 Prozent erscheint hier vollkommen verfehlt. Die Rechnung wird im August 2013 aufgemacht, wenn Eltern die Betreuungsplätze einfordern. Für den versäumten Ausbau schieben sich die Kommunen, die Bundesländer und die Bundesregierung gegenseitig den schwarzen Peter zu. Der Städte- und Gemeindebund fordert deshalb in der „Zeit“ sowie auch in anderen öffentlich wirksamen Medien, „den Betreuungsanspruch für Kinder durch ein Stufenmodell aufzuweichen“ (Zeit online 2012). Städte in Baden-Württemberg wollen durchsetzen, dass der Anspruch zunächst nur für zweijährige Kinder gelten soll. Der Städte- und Gemeindebund spreche „sich zudem für ‚flexible‘ Lösungen aus, zum Beispiel die Vergrößerung von Kindergartengruppen oder auch das vorübergehende Aussetzen gewisser baulicher Standards“ (ibd.). Werden Eltern, die ab August 2013 keinen Betreuungsplatz finden, obwohl sie einen Rechtsanspruch geltend machen können, auf das Betreuungsgeld von 100⁴, später 150

4 Pro Monat werden zusätzlich zu den 100 Euro 15 Euro gezahlt, wenn das Betreuungsgeld von den Eltern für die Ausbildung des Kindes angespart wird (Bildungssparen) oder für die Altersversorgung des Kindes eingesetzt wird – für Eltern, die keinen Betreuungsplatz finden und deshalb das Betreuungsgeld in Anspruch nehmen müssen, ist dieser Betrag viel zu gering. Ihnen wird suggeriert,

Euro verwiesen, dann entspricht dies nicht annähernd einem Lohnersatz: Junge Mütter, die heute einen Betreuungsplatz finden und erwerbstätig sind, verdienen deutlich mehr. Auch gleichen 100 bis 150 Euro die Finanzierung eines privaten Babysitters bei Weitem nicht aus. Das Elterngeld wurde eingeführt, um jungen Eltern Sicherheit nach der Geburt zu gewähren. Diese Sicherheit ist jedoch nicht gegeben, solange nicht der Ausbau der Kinderbetreuung hin zu einem „bedarfsgerechten Angebot“ stattgefunden hat.

Aber auch das Elterngeld bietet nicht für alle Eltern Sicherheit. Insbesondere wurde bei der Einführung des Elterngeldes in seiner jetzigen Form nicht berücksichtigt, dass Mütter nach der Geburt des ersten Kindes nicht mehr im gleichen Umfang erwerbstätig sind wie zuvor: mit der Geburt von Kindern steigen sie in der Regel für längere Zeit aus dem Erwerbsleben aus. Jedoch zeigen Geyer et al. (*in diesem Band*), dass durch das Elterngeld die Wahrscheinlichkeit von Müttern, in den Beruf zurückzukehren, gestiegen ist. Wenn sie wieder einsteigen, dann häufig in Teilzeit. Ist das jüngste Kind 3 bis 5 Jahre alt, arbeiten nur 58% Prozent der Frauen in Westdeutschland und 68% der Frauen in Ostdeutschland gegen Bezahlung und erwirtschaften damit Anspruch auf Elterngeld.⁵ Westdeutsche erwerbstätige Mütter sind durchschnittlich 21 Stunden pro Woche, ostdeutsche 31 Stunden pro Woche beschäftigt (Bertram/Rösler 2011 – Ergebnisse des Mikrozensus 2008). Der Geschwisterbonus gleicht die Differenz zwischen dem Einkommen vor Geburt des ersten Kindes und dem Einkommen nach Geburt nicht aus. Der Geschwisterbonus erhöht den Anspruch auf Elterngeld lediglich um 10%, mindestens jedoch um 75 Euro. In Schweden wird der Geschwisterbonus deutlich großzügiger gewährt und sichert Frauen daher auch entscheidend ab: Kommt in Schweden ein zweites Kind innerhalb von 30 Monaten, berechnet sich das Elterngeld auf der Basis des Einkommens vor Geburt des zuerst geborenen Kindes. In Deutschland hat die enge Definierung des Geschwisterbonus zur Folge, dass zwar 45 Prozent der Mütter beim ersten Kind mindestens 750 Euro beziehen, beim zweiten Kind schaffen dies allerdings nur noch 25 Prozent der Frauen. Beim dritten Kind fällt der Anteil weiter auf 14 Prozent. Die folgende Tabelle verdeutlicht die familienpolitisch problematisch abnehmende Leistung des Elterngeldes mit steigender Kinderzahl.

für die Ausbildung der Kinder und für ihre Rente aufgrund der Privatisierung ehemals öffentlicher Leistungen sparen zu müssen, gleichzeitig wird Ihnen kein qualitätsgerechter Betreuungsplatz gewährt, als dass sie erwerbstätig sein könnten. Der große Frust über diese Situation findet in Elternforen Luft.

- 5 Die Grundgesamtheit der Frauen mit Kindern zwischen drei und fünf Jahren wurde unterteilt in 1 „Nichterwerbspersonen“, 2 „Erwerbslose“, 3 „verfügt über eine Tätigkeit, arbeitet aber nicht“ und 4 „gegen Bezahlung gearbeitet“. Ausprägung 3 kann bedeuten: Krankheit/Unfall, Elternzeit, (Sonder-) Urlaub, Schlechtwetterlage, Kurzarbeit aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen.

Tabelle 1: Bezugshöhe des Elterngeldes nach Anzahl der Kinder im Haushalt

Geschlecht: weiblich Anzahl der Kinder im Haushalt	Anzahl Absolut 623.454	Davon nach Höhe des Elterngeldanspruchs von ... bis unter ... Euro								
		300	300– 500	500– 750	750– 1.000	1.000– 1.250	1.250– 1.500	1.500– 1.800	1.800 und +	Anteil mind. 750 Euro
		Zeilenprozente								
1.....	340.373	28,7	6,4	19,4	18,1	12,1	6,3	4,8	4,1	45,5
2.....	198.926	21,5	33,0	20,4	10,0	5,9	3,6	2,5	3,0	25,0
3.....	62.927	29,5	42,2	14,0	5,9	3,3	2,0	1,4	1,7	14,3
4 und mehr....	21.228	35,3	48,5	9,6	2,6	1,6	0,9	0,7	0,8	6,7

Quelle: Statistisches Bundesamt 2013: Öffentliche Sozialleistungen. Statistik zum Elterngeld. Beendete Leistungsbezüge für im Jahr 2011 geborene Kinder. Januar 2011 bis März 2013. T10, eigene Umrechnung in %.

Gleichzeitig setzt das Elterngeld – noch problematischer – große Anreize, mit der Geburt von Kindern bis zur beruflichen Etablierung zu warten. Bei Betrachtung der Leistungsbezugshöhe nach Alter der Mutter wird deutlich, dass 20- bis 25-jährige Frauen durchschnittlich 439 Euro Elterngeld beziehen, 25- bis 30-jährige Frauen 626 Euro Elterngeld, 35- bis 40-jährige Frauen erhalten im Durchschnitt 808 Euro Elterngeld. Frauen als rational handelnde Individuen überlegen sich nun ganz genau, ob sie schon Mitte 20 ein Kind bekommen, wie es medizinisch empfohlen wird, oder besser erst in ihre Karriere investieren und deutlich später in die Elternschaft eintreten, wenn sie Anspruch auf ein angemessenes Elterngeld erwirtschaftet haben. So gelingt es heute jeder zehnten über 40-jährigen Frau, den Maximalbetrag von 1.800 Euro Elterngeld zu beziehen, von den unter 30-Jährigen schafft dies nicht einmal ein Prozent (vgl. Tabelle 2). Im alten System des Elterngeldes bestand dieser Fehlanreiz nicht, allerdings boten die fixen 300 Euro sowie die strikten Einkommensgrenzen damals auch keine finanzielle Absicherung im ersten Lebensjahr des Kindes.⁶ In Zeiten der hohen Qualifizierung der Frauen, langer Ausbildungszeiten und schwieriger Berufseinstiege bleibt es fragwürdig, ob die Reihenfolge Ausbildung, berufliche Etablierung, Kind in jedem Fall am günstigsten ist – der homo oeconomicus aber wartet nun, bis er ausreichend verdient. Das mögliche Zeitfenster für die Geburt von Kindern wird dadurch noch enger. Im Hinblick auf das Alter der Mutter bei Geburt sowie die Förderung weiterer Kinder könnte man von einer Fehlkonstruktion des Elterngeldes sprechen.

⁶ Wer im alten System des Erziehungsgeldes ein Elternnettoeinkommen von mehr als 22.100 Euro im Jahr erzielte, konnte ab dem siebten Lebensmonat des Kindes keinen Anspruch mehr geltend machen.

Tabelle 2: Bezugshöhe des Elterngeldes nach Alter der Mutter

Geschlecht:		Davon nach Höhe des Elterngeldanspruchs								
weiblich		von ... bis unter ... Euro								
Alter von ... bis unter ... Jahren ¹	Anzahl absolut	300	300–500	500–750	750–1.000	1.000–1.250	1.250–1.500	1.500–1.800	1.800–und +	Durchschnitt ²
	623.454	Zeilenprozente								
		Euro								
Unter 20	14.390	84,7	12,6	2,4	0,3	0,1	0,0	0,0	–	319
20–25	81.995	46,3	25,5	19,4	7,1	1,5	0,2	0,1	0,0	439
25–30	180.586	25,1	21,0	22,6	17,4	8,5	3,1	1,6	0,7	626
30–35	210.865	19,6	18,7	18,1	15,1	11,7	7,0	5,5	4,2	773
35–40	108.752	20,9	18,2	16,7	12,7	10,5	7,3	5,9	7,8	808
40–45	25.474	25,8	16,3	15,5	11,4	9,7	6,6	5,6	9,2	797
45 und älter	1.392	34,8	13,2	13,9	10,1	7,6	5,7	4,8	9,9	756

1) Altersgruppen im ersten Bezugsmonat

2) Arithmetisches Mittel: Summe aller Werte geteilt durch die Anzahl der Werte.

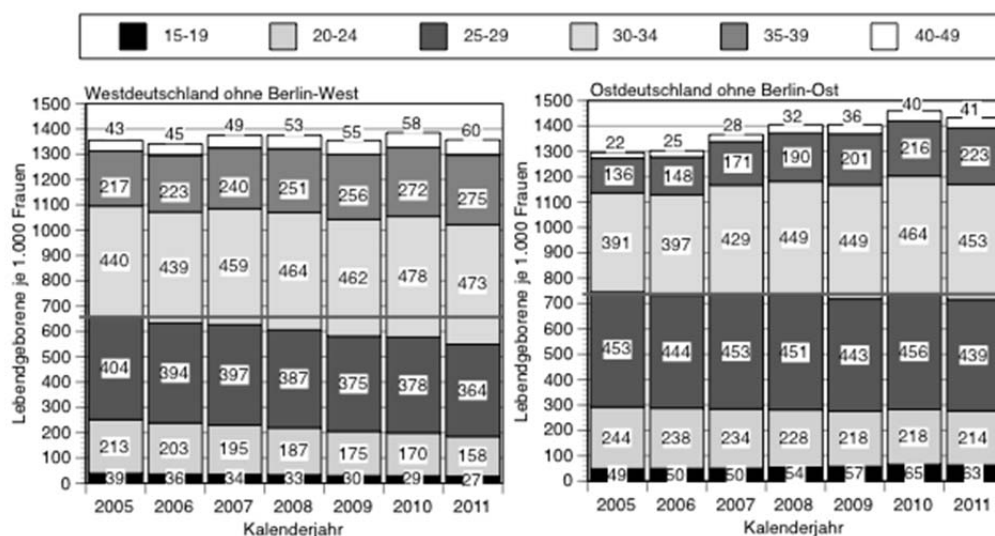
Quelle: Statistisches Bundesamt 2013: Öffentliche Sozialleistungen. Statistik zum Elterngeld. Beendete Leistungsbezüge für im Jahr 2011 geborene Kinder. Januar 2011 bis März 2013. T9.

Wenn die Hoffnung bestand, dass nach Einführung des Elterngeldes die Geburtenrate ansteigt, so ist dies bisher zumindest für den Indikator Periodenfertilität (TFR) nicht eingetroffen, die weiterhin bei 1,4 Kindern pro Frau stagniert (ausführlich zu Fertilitätseffekten des Elterngeldes: siehe Bujard/Passet *in diesem Band*). Gleichzeitig findet der Geburtenaufschub ungebremsst statt, der durch das einkommensabhängige Elterngeld nun ja auch verstärkt angereizt wird. In der folgenden Abbildung ist die Geburtenrate pro Kalenderjahr nach Alter der Frau kumuliert dargestellt. Die Darstellung beginnt 2005, da medial vermutet wurde, dass 2006 schon einige Eltern bewusst auf das Elterngeld gewartet haben. Trotzdem ist ab 2007 mit Einführung des Elterngeldes kein Anstieg der Geburtenrate sichtbar geworden, ebenso wenig in den Folgejahren. Allerdings zeigt sich deutlich, dass immer weniger Kinder von 20- bis 30-jährigen Frauen geboren werden. 30- bis 34-Jährige haben allerdings im Vergleich zu 2006 72 Kinder pro tausend Frauen mehr geboren. Bei den über 35-jährigen ist die Zahl der Geburten seit 2006 in Westdeutschland um 66 Kinder, in Ostdeutschland sogar um 89 Kinder pro 1.000 Frauen angestiegen. In Westdeutschland gleicht sich insgesamt die Abnahme der Geburten der unter 30-Jährigen exakt mit der Zunahme der Geburten der über 30-Jährigen aus. Die Geburtenrate insgesamt ist nicht gestiegen. Von einem demografischen Erfolg kann auch deshalb nicht die Rede sein, weil in der Gynäkologie das Alter ab 35 (ab 40 beim zweiten bzw. dritten Kind) als Risikofaktor für die Gesundheit von Mutter und Kind gilt. Seit Einführung des Elterngeldes gibt es häufiger Risikogeburten, auch wenn dieser Trend schon vorher zu beobachten war.⁷ Gleichzeitig gebären Frauen im medizinisch günstigen Alter immer weniger Kinder.

7 Insbesondere Akademikerinnen in Westdeutschland sind heute bei Geburt ihrer Kinder durchschnittlich nah am biologischen Limit (vgl. Bujard 2012), so dass der weitere Geburtenaufschub schon aufgrund biologischer Gegebenheiten gestoppt wird oder häufiger von der Möglichkeit der künstlichen Befruchtung Gebrauch gemacht werden müsste.

Abbildung 2: Periodenfertilität 2005-2011 nach Alter der Mutter

Altersspezifische Geburtenziffern 2005 bis 2011, West- und Ostdeutschland zusammengefasst nach Alter der Mutter

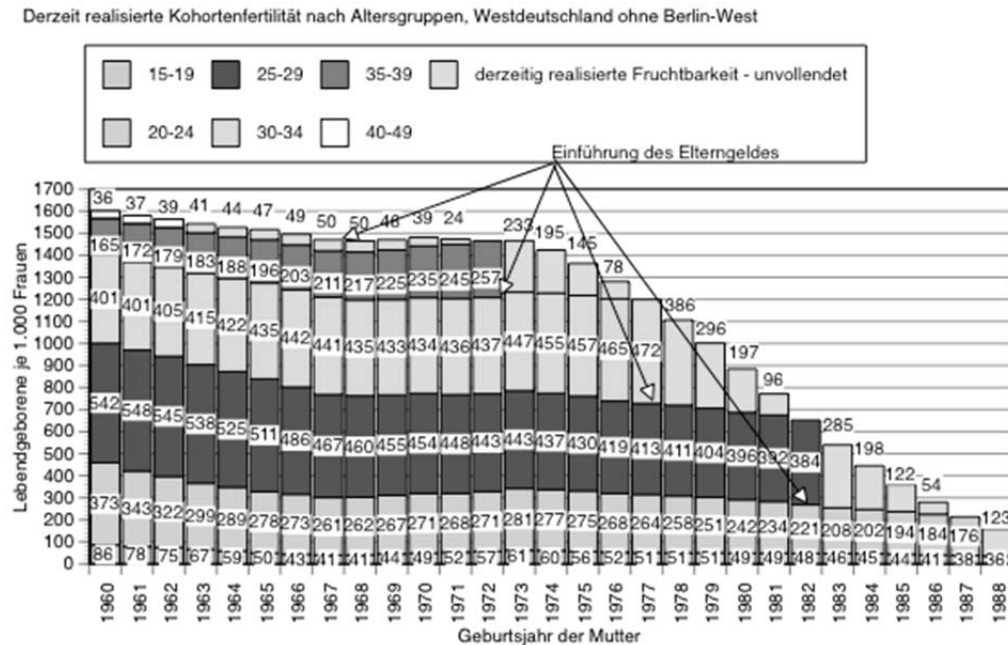


Quelle: Statistisches Bundesamt Wiesbaden 2013, eigene Kumulierung der Altersgruppen und Darstellung.

Ähnlich zeigt auch die Kohortenfertilität, dass die Zunahme der Geburten in der Altersgruppe 30 plus stattfindet, während jüngere Frauen immer weniger Kinder bekommen. Beispielsweise haben die 1972 geborenen Frauen – die 2007 bei Einführung des Elterngeldes 35 Jahre alt waren – im Alter von 35 bis 40 Jahren mehr Kinder bekommen als jede Kohorte seit 1960 vor ihnen. Trotzdem erreichen sie voraussichtlich nur eine Fertilität von 1,5 Kindern pro Frau am Ende ihres Reproduktionszyklus (vgl. Pötzsch 2013; Goldstein et al. 2012).

Für die Abnahme der Geburten der jüngeren Frauen lässt sich erneut feststellen, dass dieser Trend auch schon vor Einführung des Elterngeldes bestand. Eine politische Maßnahme, die den Geburtenaufschub abmildert, wäre durchaus wünschenswert gewesen. Stattdessen ermuntert das Elterngeld die Frauen jedoch zum Warten, bis sie sich beruflich etabliert haben. Wurden von den 25- bis 29-jährigen Frauen des Jahrgangs 1977 – diese waren bei Einführung des Elterngeldes schon 30 Jahre alt – noch 413 Kinder pro 1.000 Frauen geboren, so brachten die Frauen des Jahrgangs 1982 – die bei der Einführung des Elterngeldes 25 Jahre alt waren – nur noch 384 Kinder pro 1.000 Frauen zur Welt. Der Geburtenaufschub hat nicht nur dämpfende Folgen für die Periodenfertilität, die im Falle eines Stopps des weiteren Aufschubs auf 1,5 Kinder pro Frau ansteigen würde, sondern verhindert in manchen Fällen auch die Option auf eine Mehrkinderfamilie. Dabei entscheidet gerade deren Anteil die Höhe der Geburtenrate.

Abbildung 3: Kohortenfertilität der Jahrgänge 1960 bis 1988, Westdeutschland



Quelle: Statistisches Bundesamt Wiesbaden 2013, aktuellste Daten für 2011, eigene Zusammenfassung und Darstellung.

7. Fazit

Das einkommensabhängige Elterngeld wurde in der öffentlichen Debatte in zweierlei Hinsicht als Paradigmenwechsel bezeichnet: Einerseits rücken mit seiner Einführung erwerbstätige Frauen in den Fokus, obwohl diese bisher nicht die Zielgruppe christlich-liberaler Familienpolitik waren. Im Beitrag wurde eine nachholende Entwicklung konstatiert, da das einkommensabhängige Elterngeld in vielen europäischen Nachbarländern bereits seit langen etabliert ist. Indem entgangene Einkommen aus Erwerbstätigkeit nun teilweise ersetzt werden, können verdienende Eltern einen Leistungsanspruch geltend machen, ihre Opportunitätskosten werden aufgefangen. Dieser zweite Paradigmenwechsel hin zur stärkeren Entlastung besser verdienender Eltern wurde vor allem in der Öffentlichkeit, aber auch von Sozialverbänden und verschiedenen Parteien umfangreich kritisiert, weil nicht zuletzt der Eindruck entstand, gewisse Kinder seien nun mehr wert als andere, deren Elterngeld seit 2011 zu 100 Prozent auf Sozialleistungen angerechnet wird und die keinen Anspruch auf einen Betreuungsplatz haben. Kritische Wissenschaftlerinnen beobachten eine exklusive Emanzipation für erwerbstätige Frauen und deren Kinder (Faharat et al. 2006). In Bezug auf die stärkere Förderung besser verdienender Eltern bleibt festzuhalten, dass es bereits familienpolitische Maßnahmen gibt, die besser verdie-

nende Ehepaare stärker entlasten: der Kinderfreibetrag fällt ab einem Ehe-Jahreseinkommen von mehr als 65.000 Euro höher aus als das Kindergeld. Insgesamt zeigt sich die deutsche Familienpolitik widersprüchlich: zwar soll die öffentliche Kinderbetreuung bis August 2013 ausgebaut werden, verbunden mit einem Rechtsanspruch erwerbstätiger Eltern auf einen Betreuungsplatz. Andererseits wird Eltern nun ein geringes Betreuungsgeld dafür gegeben, dass sie ihre Kinder nicht in eine öffentlich geförderte Betreuung geben. Die Geburtenrate liegt seit Einführung des einkommensabhängigen Elterngeldes wie zuvor stabil niedrig bei 1,4 Kindern pro Frau. Der Geburtenaufschub findet ungebremsst statt, schwangere Frauen sind durchschnittlich immer häufiger in einem aus medizinischer Sicht risikobehafteten Alter.

Jenseits der fachpolitischen Diskussion sollte als gesellschaftliches Signal manchmal auch eine schrille Stellungnahme von außen zur Kenntnis genommen werden, die jedoch in der politischen Arena aufgenommen wird. Anlässlich der 50-Jahr-Feier des deutsch-französischen Élysée-Vertrages äußerte der ehemalige Berater des französischen Präsidenten François Mitterrand, Jacques Attali, der auch Präsident der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung in London war, in einem Interview mit der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ angesichts einer schwierigen Lage Frankreichs folgende Kritik: „Aber auf einer tieferen Ebene sind die französisch-deutschen Beziehungen und die Europäische Union Opfer eines Zerrbildes geworden, der Ansicht nämlich, Deutschland komme sehr viel besser zurecht als Frankreich. Das ist falsch. In 30 Jahren wird es mehr Franzosen als Deutsche geben. Die Deutschen haben gar keine Familienpolitik. Familienpolitik ist kein Club Méditerranée. Da geht es um das Überleben eines Landes. Ohne Familienpolitik begeht ein Land Selbstmord auf Raten. In dieser Hinsicht ist das französische Modell viel besser“ (Frankfurter Allgemeine Zeitung 2013). Wir brauchen keinen Alarmismus in der demografiepolitischen Diskussion. Der Paradigmenwechsel darf aber auch nicht dogmatisch verengt werden. Familiäre Lebensformen unterschiedlicher Art bestehen nebeneinander. Demografische Chancen entstehen dann, wenn sich ein zukunftsfähiger Kinderwunsch mit diesen Lebensformen verbinden lässt.

Literatur

- Allmendinger, J. (2010). Anhang: Steckbriefe europäischer Länder im Vergleich. In: Allmendinger, A., *Verschenkte Potenziale? Lebensverläufe nicht erwerbstätiger Frauen*. Frankfurt am Main: Campus Verlag, S. 165-195.
- Amrhein, M. (2013). Elternzeit auf Staatskosten. *Cicero*, 10. Februar 2013. <http://www.cicero.de/berliner-republik/elternzeit-auf-staatskosten/53467> (Stand: 2013-03-03).
- Bertram, H. (2006). Nachhaltige Familienpolitik im europäischen Vergleich. In: Berger, P. A. & Kahlert, H. (Hrsg.), *Der demografische Wandel. Chancen für die Neuordnung der Geschlechterverhältnisse*. Frankfurt am Main: Campus 2006, S. 203-236.
- Bertram, H. (2006). Konzept und zentrale Ergebnisse des 7. Familienberichts. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 9, Beiheft 6/2006, S. 55-66.
- Bertram, H., Rösler, W. & Ehlert, N. (2005). *Nachhaltige Familienpolitik. Zukunftssicherung durch einen Dreiklang von Zeitpolitik, finanzieller Transferpolitik und Infrastrukturpolitik. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*, Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- Bertram, H. & Rösler, W. (2011). Zum Umfang der Erwerbstätigkeit kinderbetreuender Eltern in Deutschland. *Familie Partnerschaft Recht*, 4, S. 154-157.

- Bujard, Martin (2012). Die Kinderzahl von Akademikerinnen. Befunde eines Schätzmodells mit Mikrozensusdaten 1982-2011. *Bevölkerungsforschung aktuell*, 3, S. 2-11.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.) (2005). *Perspektive für eine nachhaltige Familienpolitik. Ergebnisse des Gutachtens von Prof. Dr. Eckart Bomsdorf*. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- Deutscher Bundestag (2006). *Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Elterngeldes*. Berlin (Drucksache 16/2454 vom 25. August 2006).
- Deutscher Bundestag (2006). *Stenografischer Bericht. 40. Sitzung, 22. Juni 2006*.
- Deutscher Bundestag (2006). Wortprotokoll der 16. Sitzung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 3. Juli 2006, Anhörung zur Einführung des Elterngeldes. <http://www.elterngeld.net/quellen/Elterngeld-Anhoerung.pdf> (Stand: 2013-03-03).
- Ehlert, N. (2010). Die Familienpolitik der Großen Koalition. In: Bukow, S. & Seemann, W. (Hrsg.), *Die Große Koalition*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 142-158.
- Farahat, A., Janczyk, S., Mängel, A. & Schöning, B. (2006). Exklusive Emanzipation. Zur Frauen- und Familienpolitik der großen Koalition. *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 51, S. 985-994.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2013). „Sie waren besessen vom Aufbau Europas“. Jacques Attali im Gespräch. *FAZ* vom 21. Januar 2013.
- Frey, G. (2005). *Elterngeld. Viel haben – viel kriegen*. *Focus Money Online* vom 20. April 2005. http://www.focus.de/finanzen/news/elterngeld-viel-haben-viel-kriegen_aid_253711.html (Stand: 2013-07-09).
- Goldstein, J. R., Kreyenfeld, M. & Rößger, F. (2012). *Gibt es eine Trendumkehr in der Kinderzahl nach Geburtsjahrgängen in Deutschland?* Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Berliner Demografie Forum 2012: Familie-Kinder-Gesellschaft).
- Henninger, A. & von Wahl, A. (2010). Das Umspielen von Veto-Spielern. Wie eine konservative Familienministerin den Familialismus des deutschen Wohlfahrtsstaates unterminiert. In: Egle, C. & Zohlnhöfer, R. (Hrsg.), *Die zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005-2009*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 361-379.
- Henninger, A., Wimbauer, C. & Dombrowski, R. (2008). Geschlechtergleichheit oder „exklusive Emanzipation“? Ungleichheitssoziologische Implikationen der aktuellen familienpolitischen Reformen“. *Berliner Journal für Soziologie*, 18, 1, S. 99-128.
- Horst, A. (2007). *Das Elterngeld: Entwicklung, Möglichkeiten und Grenzen eines familienpolitischen Instruments mit bevölkerungspolitischer Schwerpunktsetzung*. Bonn: Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität (Magisterarbeit).
- Leitner, S. (2008). Ökonomische Funktionalität der Familienpolitik oder familienpolitische Funktionalisierung der Ökonomie? In: Adalbert Evers, A. & Heinze, R. G. (Hrsg.), *Sozialpolitik. Ökonomisierung und Entgrenzung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 67-82.
- Mayer, T. (2012). Parteienprofile: Ist die CDU pensionsreif? *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 10, 2/2012, S. 219-240.
- Mayer, T. (2007). Wege zu einer erfolgreichen Familien- und Bevölkerungspolitik. In: Flöthmann, J. & Höhn, C. (Hrsg.), *Wege zu einer erfolgreichen Familien- und Bevölkerungspolitik. Beiträge zur Jahrestagung 2005*. Norderstedt: Books on Demand. S. 95-103 (Schriftenreihe der Deutschen Gesellschaft für Demographie, Band 1).
- Mayer, T. (1999). Rationalitätsfalle. In: Mayer, T., *Die demografische Krise. Eine integrative Theorie der Bevölkerungsentwicklung*. Frankfurt am Main: Campus, S. 62-65.
- Nickel, H. M. (2000): Zurück in die Moderne? Kontinuitäten und Veränderungen im Geschlechterverhältnis. In: Deutsches Institut für Fernstudienforschung an der Universität Tübingen (Hrsg.), *Funkkolleg Deutschland im Umbruch, Studienbrief 5*. Tübingen: Deutsches Institut für Fernstudienforschung an der Universität Tübingen.
- Ostner, I. (2006). Paradigmenwechsel in der (west)deutschen Familienpolitik. In: Berger, P. A. & Kahler, H. (Hrsg.), *Der demographische Wandel. Chancen für die Neuordnung der Geschlechterverhältnisse*. Frankfurt am Main: Campus, 2006.

- Possinger, J. (2012). Der 8. Familienbericht der Bundesregierung – enttäuschte Erwartungen? *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV)*, Juni 2012. www.dji.de/bibs/possinger/8ter-Familienbericht.pdf (Stand: 2013-07-09).
- Pötzsch, O. (2013). Wie wirkt sich der Geburtenaufschub auf die Kohortenfertilität in West und Ost aus? In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), *Wirtschaft und Statistik. Februar 2013*, S. 87-102.
- Ristau, M. (2005). Der ökonomische Charme der Familien. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 23-24, S. 16-23.
- Rürup, B. & Gruescu, S. (2003). *Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- Seeleib-Kaiser, M. (2010). Socio-economic change, party competition and intra-party conflict: The family policy of the Grand Coalition. *German Politics*, 19, 3-4, S. 416-428.
- Schmidt, R. (2007). Nachhaltige Familienpolitik – für eine Zukunft mit Kindern. In: Jürgen Flöthmann, J. & Höhn, C. (Hrsg.), *Wege zu einer erfolgreichen Familien- und Bevölkerungspolitik. Beiträge zur Jahrestagung 2005*. Norderstedt: Books on Demand. S. 13-19 (Schriftenreihe der Deutschen Gesellschaft für Demographie, Band 1).
- Schmidt, R. (2005). *Rede auf dem Bundesverbandstag des Deutschen Familienverbandes 2005 am 6. Mai 2005 in Bayreuth*.
- Schröder, G. (2004). *Erklärung von Bundeskanzler Schröder zum Abschluss der Kabinettsklausur in Neuhardenberg*. 10. Juni 2004. www.newscontent.de/archiv/00001199.html (Stand: 2013-07-09).
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) (2006). *Beschluss des SPD-Parteivorstandes zur Kinder- und Familienpolitik: Wir sichern Deutschlands Zukunft*. 16. Januar 2006. http://www.rainer-arnold.de/tl_files/pdf/beschlussmainzfamilie%20160106.pdf (Stand: 2013-07-09).
- Spiegel online (2005). *Interview mit Ministerin Renate Schmidt: „Familienfreundlichkeit rechnet sich“*, 13. April 2005. <http://www.spiegel.de/wirtschaft/interview-mit-ministerin-renate-schmidt-familienfreundlichkeit-rechnet-sich-a-351122.html> (Stand: 2013-03-13).
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2012, 2011, 2010). *Kindertagesbetreuung regional. Ein Vergleich aller 402 Kreise in Deutschland*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt (2013). *Öffentliche Sozialleistungen. Statistik zum Elterngeld. Tabellenband*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt (2009). *Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Kinder in Kindertageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege in Deutschland – Modellrechnungen für das Jahr 2013*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Veil, M. (2004). Der Charme französischer Familienpolitik. *Die politische Meinung. Zeitschrift für Politik, Gesellschaft, Religion und Kultur*, 06.09.2004.
- Vinken, Barbara (2007). *Die deutsche Mutter. Der lange Schatten eines Mythos*. Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag.
- von Hammerstein K., René Pfister, R. & Steingart G. (2006). CDU – Partei der Stille. *Der Spiegel*, 33/2006, S. 22-27.
- Zeit online: Kommunen kapitulieren vor dem Kita-Ausbau. 6.11.2012. <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2012-11/kita-plaetze-betreuung-staedtebund-rechtsanspruch> (Stand: 2013-03-03).

Eingereicht am/Submitted on: 10.04.2013

Angenommen am/Accepted on: 08.07.2013