



Familienpolitik, Geburtenhäufigkeit und Einkommensarmut in der EU

Dr. Bernd Eggen



Dr. Bernd Eggen ist Referent im Referat „Sozialwissenschaftliche Analysen, Familienwissenschaftliche Forschungsstelle“ im Statistischen Landesamt Baden-Württemberg.

Kinderreiche Familien und allein Erziehende gehören in Deutschland zu den am stärksten von relativer Einkommensarmut betroffenen Gruppen. Die meisten Familien müssen in der Regel mit dem Einkommen eines Hauptverdieners auskommen und haben damit pro Kopf deutlich weniger zur Verfügung als Kinderlose. Familien stehen gegenüber dem, was sich allein Stehende oder kinderlose Paare mit zwei Einkommen leisten können, eindeutig im Abseits. Diese Situation kann auch die Verwirklichung eines Kinderwunsches erschweren. Welche Rolle spielt dabei die Familienförderung? Wer die EU-15-Staaten vergleicht, kann zu folgendem Ergebnis kommen: Familienförderung beeinflusst, wenn überhaupt, eher widersprüchlich die Geburtenrate, aber wohl eindeutig die Einkommenssituation besonders großer Familien und allein erziehender Mütter und Väter.

Durch Familienförderung mehr Geburten?

Ein Grund für die oft prekäre ökonomische Situation kinderreicher Familien in Deutschland mögen die im Vergleich zu anderen Staaten niedrigen staatlichen Barleistungen sein. In Deutschland bekommt eine Familie mit drei Kindern weniger als ein Viertel zusätzliches Einkommen als Transferleistung. In Ländern wie Frankreich oder Belgien sind es dagegen über 60 % Einkommenserhöhung. So wird zum Beispiel in Frankreich durch ein so genanntes Familiensplitting ausdrücklich die Geburt des dritten Kindes gefördert. Als Faustregel gilt dort, dass eine Familie mit drei Kindern, die über ein mittleres Einkommen verfügt, praktisch keine Steuern mehr zahlt. Kinderreiche Familien müssen in Deutschland mit eher niedrigen Transferleistungen auskommen.¹

T Sach- und Barleistungen für Familien, Fruchtbarkeitsrate und Armut in der					
EU EU-Land	Familienpolitik			Demografie	
	Sach- und Barleistungen für Familien in % des BIP ¹⁾	Barleistungen in % der Leistungen für Familien	Barleistungen für Familien in % an den gesamten Sozialleistungen ²⁾	Bevölkerung unter 20 Jahren im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung	Geburtenrate Lebendgeborener je 100 Frauen
EU-15 ³⁾	2,08	67	8	23	148
Dänemark	3,63	30	13	24	177
Luxemburg	3,35	78	17	24	178
Schweden	3,33	30	11	24	154
Finnland	3,06	46	13	25	173
Österreich	2,97	78	11	23	134
Deutschland	2,96	71	11	21	136
Frankreich	2,74	73	10	26	188
Belgien	2,36	85	9	24	166
Griechenland	1,93	52	7	22	129
Großbritannien	1,79	78	7	25	164
Irland	1,75	86	13	31	189
Niederlande	1,24	64	5	24	172
Portugal	1,02	49	6	23	152
Italien	0,96	52	4	20	124
Spanien	0,58	35	3	21	123

1) Bruttoinlandsprodukt. – 2) Eigene Berechnungen. – 3) Bei der Armutsgefährdungsquote: europäischer bevölkerungsgewichteter

¹ Vgl. Diemel, Christiane: Familienpolitik – Eine praxisorientierte Gesamtdarstellung der Handlungsfelder und Probleme, Weinheim und München 2002, S. 245.

Ein genauerer Blick auf die EU-15-Staaten zeigt, dass die Zusammenhänge zwischen Familienförderung hier und Geburtenhäufigkeit und Armut dort doch komplizierter sind.² Drei weitere Merkmale rücken in den Vordergrund: die Unterscheidung der familienpolitischen Leistungen nach Bar- und Sachleistungen, der Anteil der Bar- und Sachleistungen am Bruttoinlandsprodukt und der Anteil an Kindern und Jugendlichen an der Gesamtbevölkerung, der den Umfang der staatlichen Ausgaben mitbestimmen dürfte (*Tabelle und i-Punkt*).³

Kein eindeutiger Zusammenhang zwischen Familienförderung und Geburtenrate, aber...

Ein Zusammenhang zwischen Familienförderung und Geburtenrate lässt sich nur schwer herstellen. Ob die Familienförderung eher expansiv oder restriktiv ist, ob sie eher Barleistungen oder Sachleistungen bevorzugt, die Geburtenhäufigkeit steht manchmal quer zur Familienförderung. Im Vergleich zu anderen EU-Staaten überwiegen in Deutschland die Barleistungen für Familien: 71 % der Leistungen für Familien bestehen aus Kindergeld, Erziehungsgeld sowie anderen Transfers und 29 % aus Sachleistungen wie zum Beispiel den öffentlichen Aufwendungen für Kinderbetreuungs-

einrichtungen. Ganz anders verhält es sich in Dänemark und Schweden. In beiden Staaten fallen 70 % der Aufwendungen für Familien auf Sachleistungen.

Durch eine expansive Familienförderung mit relativ hoher Geburtenrate zeichnen sich besonders Dänemark, Finnland, Frankreich und Luxemburg aus. Bei beiden skandinavischen Staaten überwiegen die Sachleistungen, bei Frankreich und Luxemburg die Barzahlungen. In allen diesen Staaten liegt der Anteil junger Menschen über dem der EU. Am anderen Ende stehen die südeuropäischen Staaten Italien, Spanien und Griechenland. Sie sind familienpolitisch eher untätig und weisen die niedrigsten Geburtenraten in Europa auf. In Spaniens kaum sichtbarer Familienförderung dominieren die Sachleistungen. In Italien und Spanien leben schon heute die wenigsten jungen Menschen. Deutschland bildet mit Österreich eine kleine Gruppe, die familienpolitisch vor allem durch Barzahlungen viel leistet, aber sehr niedrige Geburtenraten aufweist. Auffallend ist Irland. Kultur und Religion scheinen ein wichtiger Grund dafür zu sein, dass auf der Insel der Staat sich familienpolitisch sehr zurückhält und es dennoch nicht nur die meisten Kinder und Jugendlichen gibt, sondern auch weiterhin die höchste Geburtenrate in der Europäischen Union.

Europäischen Union 2000						
Armutsgefährdungsquote in %						
insgesamt	allein Erziehende (mindestens 1 Kind)	2 Erwachsene 1 abh. Kind	2 Erwachsene 2 abh. Kinder	2 Erwachsene 3+ abh. Kinder	Sonstige Haushalte mit abh. Kindern	Kinder unter 15 Jahren
15	35	10	13	27	16	19
10	12	3	3	13	3	7
12	35 ⁴⁾	13	15	23	26	18
9	13	5	4	8	6	7
11	11	5	5	5	7	6
12	23	7	7	23	9	13
11	36	9	7	21	11	14
15	35	10	12	24	14	18
13	25	7	11	7	15	12
20	37	8	14	26	23	18
17	50	8	12	30	13	24
21	42 ⁴⁾	17	17	37	10	26
11	45	10	9	17	18	16
20	39	9	15	49	23	27
19	23	13	21	37	24	25
19	42	18	23	34	18	26

Durchschnitt. – 4) Geringer Stichprobenumfang oder viele fehlende Angaben.

² Siehe Wintersberger, Helmut/Wörister, Karl: Child benefit packages im internationalen Vergleich, in: WISO, Nr.4/2003, S. 133-154.

³ Siehe Eurostat: Sozialschutz: Barleistungen für Familien in Europa, Statistik kurz gefasst, 19/2003 – und Eurostat: Sozialschutz in Europa, Statistik kurz gefasst, 6/2004 – sowie Eurostat: Armut und soziale Ausgrenzung in der EU, Statistik kurz gefasst, 16/2004.

i Zu den **Barleistungen** für Familien gehören: Geburtsbeihilfen, finanzielle Leistungen im Rahmen des Elternurlaubs, Familienbeihilfen, Kindergeld sowie sonstige Barleistungen zum Beispiel aufgrund spezieller Bedürfnisse allein Erziehender.

Sachleistungen der Familien umfassen besonders die öffentlichen Aufwendungen für Kinderbetreuungseinrichtungen, aber auch Unterbringung in Einrichtungen und Pflegefamilien sowie häusliche Hilfe.

Bar- und Sachleistungen für Familien und Kinder gehören zu den Sozialleistungen und werden nach der Methodik des Europäischen Systems der integrierten **Sozialschutzstatistik** „ESSOSS-Handbuch 1996“ ermittelt. Acht Funktionen des Sozialschutzes werden unterschieden, neben Ausgaben für Familie/Kinder noch: Krankheit/Gesundheitsversorgung, Invalidität, Alter, Hinterbliebene, Arbeitslosigkeit, Wohnen sowie soziale Ausgrenzung, die keiner anderen Kategorie zugeordnet werden kann.

Steuerfreibeträge für Familien und Kinder, die in einigen Ländern eine wesentliche Rolle spielen, werden grundsätzlich nicht als Sozialleistungen angesehen. Eine Ausnahme bildet Deutschland. Das Kindergeld wird zu den Sozialleistungen gerechnet, obwohl es in erster Linie eine steuerpolitische und keine familienpolitische Maßnahme darstellt.

Datengrundlage für die **Armutsgefährdungsquoten** ist die letzte Welle 2001 des Haushaltspanels der Europäischen Gemeinschaft (ECHP). Die Quoten für Dänemark und Schweden gründen auf nationalen Erhebungen.

... deutlicher Zusammenhang zwischen Familienförderung und Armut

Ganz anders und wohl eindeutig scheint der Zusammenhang zwischen Familienförderung und relativer Einkommensarmut bei Familien und Kindern. Es gibt EU-Staaten, in denen, anders als in Deutschland, selbst kinderreiche Familien und allein Erziehende kaum häufiger in ökonomisch prekären Verhältnissen leben als der Durchschnitt der Bevölkerung. Gleichzeitig weisen diese Staaten überdurchschnittlich hohe Geburtenraten auf. Es sind ausschließ-

lich die skandinavischen Staaten, Dänemark, Finnland und Schweden, die eine expansive Familienpolitik vor allem durch die Förderung der Kinderbetreuung betreiben: In Finnland gelten 11 % der allein Erziehenden und 5 % der kinderreichen Familien als relativ arm (die Geburtenrate beträgt 173), in Dänemark gelten 12 % der allein Erziehenden und 13 % der kinderreichen Familien als arm (die Geburtenrate beträgt 177), in Deutschland gelten 36 % der allein Erziehenden und 21 % der kinderreichen Familien als arm (die Geburtenrate beträgt 136) und in Frankreich gelten 35 % der allein Erziehenden und 24 % der kinderreichen Familien als arm (die Geburtenrate beträgt dort allerdings 188).

Mit anderen Worten: Eine expansive Familienförderung allein reicht nicht aus, um das Risiko von Armut bei Familien zu verringern, wenn sie sich überwiegend auf Barleistungen stützt. Das belegen nicht nur Deutschland und Frankreich, sondern auch Österreich und zum Teil Belgien. Keine an Barleistungen orientierte Familienförderung vermag das zum Teil sehr steile Einkommensgefälle zwischen kinderlosen Lebensformen und Familien nur annähernd auszugleichen – erst recht nicht unter den gegenwärtigen finanziellen Restriktionen öffentlicher Haushalte in nahezu allen Staaten der EU. Gerade in Lebensphasen, in denen Familien gegründet werden, geht es zum Beispiel in Deutschland beim Einkommensgefälle zwischen kinderlosen Paaren und Paaren mit Kindern nicht um 30 Euro oder 50 Euro, sondern um 600 Euro bis 650 Euro pro Kopf und Monat, und zwar netto. Allein eine Erwerbsbeteiligung beider Eltern kann das Einkommensgefälle teilweise oder sogar ganz ausgleichen. Auch die ökonomische Situation vornehmlich allein erziehender Frauen mit Kleinkindern verbessert sich erheblich durch eine angemessene Erwerbstätigkeit der Mutter. Gleichzeitig grenzt die Erwerbsbeteiligung deutlich das Ausmaß ökonomisch prekärer Lebenslagen ein und ermöglicht häufiger ökonomischen Wohlstand.⁴ Für alle EU-Staaten, in denen allein erziehende und kinderreiche Eltern mit ihren Kindern eher durchschnittlich oft in ökonomisch prekären Verhältnissen leben, gilt: Kleinkinder besuchen häufiger öffentlich geförderte Betreuungseinrichtungen und Frauen selbst mit mehreren Kindern sind öfters erwerbstätig als in Deutschland.⁵

Eine restriktive Familienförderung geht stets einher mit hoher Armutsgefährdung der Familien und Kinder – so in Großbritannien und Irland, aber hauptsächlich in den südeuropäischen Staaten. Die Niederlande fallen dabei etwas aus dem Rahmen. Familien mit zwei oder

⁴ Eggen, Bernd: Oben und unten: Familieneinkommen aus Sicht der Kinder, in: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 9/2004, S. 25.

⁵ Renz, Regine/Eggen, Bernd: Frauen in Europa: Job? Kinder?, in: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 4/2004, S. 11 – sowie Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung, 2003, S. 33.

mehr Kindern befinden sich vergleichsweise selten in ökonomisch schwierigen Situationen. Das mag daran liegen, dass die Sozialleistungen in den Niederlanden kaum familienpolitische Maßnahmen enthalten, dass aber andere sozialpolitische, etwa arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in der Regel ein ausreichendes Familieneinkommen gewährleisten.

Staaten, die am wenigsten für ihre Familien und Kinder leisten, haben nicht nur die geringsten Geburtenraten und die wenigsten

jungen Menschen, ihre Familien und Kinder leben auch am häufigsten in ökonomisch schwierigen Verhältnissen. Am Beispiel Irland kann man zudem erkennen, dass eine junge Bevölkerung nicht zwangsläufig mit Wohlstand einhergeht. Deshalb: Familie und Wohlstand ist wohl nur durch eine entsprechend ausgestaltete Politik möglich. ■

Weitere Auskünfte erteilt
Dr. Bernd Eggen, Telefon 0711/641-2953
E-Mail: Bernd.Eggen@stala.bwl.de

kurz notiert ...

Mit 25 129 Scheidungen im Jahr 2004 neuer Höchststand

Die Zahl der Ehescheidungen in Baden-Württemberg hat im Jahr 2004 verglichen mit dem Vorjahr nur leicht zugenommen. 2004 wurden im Land 25 129 Ehen geschieden – lediglich 0,3 % mehr als im Jahr 2003 (25 046 Scheidungen). Dennoch endeten damit so viele Ehen durch ein gerichtliches Urteil wie in keinem Jahr zuvor. Im Vergleich zu 1990 (16 669 Fälle) lag die Zahl der Ehescheidungen vergangenes Jahr um 50 % höher, seit 1980 hat sie sich sogar fast verdoppelt.

Nachdem die Zahl der jährlich von einer Scheidung betroffenen Kinder 1998 und 1999 leicht gesunken war, ist sie in den Folgejahren wieder deutlich angestiegen. Im vergangenen Jahr erlebten 21 965 minderjährige Kinder die Scheidung ihrer Eltern – rund 0,4 % mehr als 2003 (21 867 „Scheidungswaisen“) und damit so viele im Lande wie nie zuvor. Die Zahl der von einer Scheidung betroffenen Kinder im Jahr lag somit 2004 um drei Viertel höher als 1990. Dies beruht im Wesentlichen darauf, dass sich heute beträchtlich mehr Ehepaare mit zwei oder mehr Kindern unter 18 Jahren trennen als noch Anfang der 90er-Jahre. Während 1990 etwa 20 % der seinerzeit geschiedenen Ehen zwei oder mehr minderjährige Kinder hatten, traf dies im Jahr 2004 auf rund 27 % der gerichtlich getrennten Ehen zu. Den relativ größten Anteil der Ehescheidungen stellen allerdings nach wie vor die Ehen, in denen zum Zeitpunkt der Scheidung keine Kinder unter 18 Jahren lebten. Dieser Anteil betrug im vergangenen Jahr knapp 47 %.

Schwangerschaftsabbrüche: Weitere Zunahme bei Minderjährigen

Im Jahre 2004 unterzogen sich bundesweit 14 300 Frauen *mit Wohnsitz* in Baden-Württemberg einem legalen Schwangerschaftsabbruch, 85 Frauen weniger als 2003. 13 826 dieser Eingriffe erfolgten im eigenen Land, 474 Frauen aus Baden-Württemberg suchten ein anderes Bundesland auf. Über die Anzahl von Frauen, die sich zum Zwecke eines solchen Eingriffs ins Ausland begaben, liegen keine Daten vor.

789 Frauen hatten zum Zeitpunkt des Eingriffs ihr 18. Lebensjahr noch nicht vollendet. Gegenüber dem Vorjahr bedeutet dies eine Zunahme um fast 7 %, gegenüber 1997 sogar um 53 %. Der Anteil minderjähriger Frauen an allen Frauen, die eine Schwangerschaft abbrechen ließen, hat sich damit in diesem Zeitraum von 3,5 auf 5,5 % erhöht. Baden-Württemberg schneidet hier im Vergleich mit dem Bundesgebiet insgesamt etwas günstiger ab. Dort stieg der Anteil dieser Altersgruppe von 4 % auf immerhin 6 %. Die Fallzahlen in dieser Altersgruppe nahmen von 1997 auf 2004 um gut 48 % zu.

Im Land Baden-Württemberg wurden im Jahr 2004 insgesamt 14 204 Schwangerschaften *legal* abgebrochen. Mitgezählt sind hier auch Eingriffe, die Frauen vornehmen ließen, deren Wohnsitz außerhalb der Landesgrenzen liegt. Das bedeutet, dass mehr Frauen aus Baden-Württemberg sich zur Durchführung des Eingriffs in ein anderes Bundesland begaben als Frauen mit Wohnsitz außerhalb Baden-Württembergs das Land zum Zwecke eines Abbruchs ihrer Schwangerschaft aufsuchten. ■