

Professur für Demografie
Professorship of Demography

University of Bamberg Demographic Discussion Papers

No. 19/2016

Politik und Fertilität

Ansgar Hudde und Henriette Engelhardt

Vorgeschlagene Zitierweise:

Hudde, Ansgar und Engelhardt, Henriette (2016): Politik und Fertilität,
University of Bamberg Demographic Discussion Papers, No. 19/2016.

Otto-Friedrich-Universität Bamberg
University of Bamberg



Politik und Fertilität

Ansgar Hudde und Henriette Engelhardt

Einleitung

In Deutschland bekommen Frauen im Schnitt etwa 1,5 Kinder. Eine Geburtenrate, die über Jahrzehnte hinweg derart niedrig ist, hat weitreichende gesellschaftliche Folgen, so müssen zum Beispiel immer weniger Menschen im erwerbsfähigen Alter für immer mehr Menschen im Rentenalter aufkommen. Die Zusammensetzung der deutschen Bevölkerung befindet sich im Wandel und wird sich auch in Zukunft weiter verändern.

Einerseits können sich Staat und Gesellschaft an den existierenden Wandel anpassen, etwa durch verlängerte Lebensarbeitszeiten oder höhere Sozialversicherungsbeiträge von Arbeitnehmern. Auf der anderen Seite stellt sich die Frage: kann und soll der Staat auch die Ursache des Wandels, also das Geburtenverhalten seiner Bürger, beeinflussen? Der hier vorliegende Beitrag beschäftigt sich insbesondere mit dem *können*, also mit der Frage, ob politische Maßnahmen einen Einfluss auf Geburtenverhalten und Geburtenraten haben.

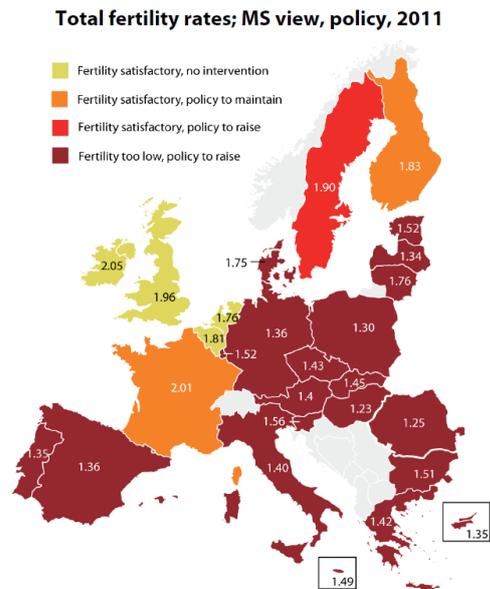
Die Bevölkerungspolitik ist ein Bestandteil der in fast allen Staaten mehr oder weniger ausgeprägten Sozialpolitik. Grenzen zur Familienpolitik, zur Migrationspolitik und zur Gesundheitspolitik sind nur schwer zu ziehen; auch von der Wirtschaftspolitik, Finanzpolitik, Arbeitsmarktpolitik, Bildungspolitik sowie Wohnungsbaupolitik können bevölkerungsrelevante Wirkungen ausgehen. Nur wenige dieser sozialpolitischen Maßnahmen stellen unmittelbar auf die Änderung des demografischen Verhaltens der Menschen ab. Im Gegensatz zu den *direkten* zielen diese *indirekten* Bevölkerungspolitiken nicht darauf ab, die Struktur oder Größe der Bevölkerung zu beeinflussen, machen dies aber durch eine Veränderung wichtiger Lebensbereiche (Wingen 1997). So wird z.B. eine Politik zur Anhebung des Bildungsniveaus von Frauen nicht nur die Lebensqualität der betroffenen Personen in vielerlei Hinsicht verbessern, sondern auch die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass Frauen ihr reproduktives Verhalten kontrollieren und ihre Kinderzahl reduzieren.

Bei den Maßnahmen der Bevölkerungspolitik stehen heute weltweit die zielgerichtete Beeinflussung der Fertilität und Migration im Mittelpunkt. Während ein weitgehender Konsens darüber besteht, dass die Regulierung von Einwanderungen ein Aufgabenfeld der Politik ist, stellt die Fertilitätspolitik jedoch einen umstrittenen Bereich staatlichen Handelns dar. So wird allgemein als Menschenrecht anerkannt, dass die Entscheidung für Kinder allein der Verantwortung der Paare bzw. der Frauen obliegt und nicht durch staatliche oder gesellschaftliche Institutionen geregelt werden darf. In einer Reihe von Ländern wird deshalb eine explizite Fertilitätspolitik abgelehnt, weil der Staat nicht in den persönlichen Entscheidungsbereich für oder gegen Kinder eingreifen dürfe. Zu diesen Ländern zählen u.a. Deutschland, Österreich und die Schweiz. Andere Industrieländer, die wie Deutschland ihr

Geburtenniveau als zu niedrig bewerten, betreiben dagegen eine entsprechende Interventionspolitik. Dass in Deutschland die Vorbehalte gegenüber einer *expliziten* Bevölkerungspolitik besonders hoch sind, hängt nicht zuletzt mit den durch die Rassenpolitik des Nationalsozialismus verbundenen Verbrechen zusammen, wie Zwangssterilisation und rassistischer Diskriminierung bis hin zum Holocaust. Dieses unrühmliche Kapitel deutscher Geschichte beeinflusst noch heute die bevölkerungspolitische Diskussion in Deutschland. Zur Vermeidung jeglichen Ideologieverdachts plädiert der deutsche Familienpolitiker Max Wingen denn auch für eine bevölkerungsbewusste Familienpolitik (Wingen 2002). Danach sollten familienpolitische Maßnahmen gewährleisten, dass Kinderwünsche ohne zumutbare materielle oder sonstige Einschränkungen realisiert werden können. Politisches Ziel ist damit die Entlastung von derlei Restriktionen, nicht jedoch die Erreichung bestimmter Vorgaben für Geburtenzahlen.

In Europa sorgt sich nach dem neuesten *World Population Policy-Bericht* (UN, 2014) die Mehrzahl der Länder um das niedrige Geburtenniveau und wünscht sich Politiken, um dieses zu heben (Abbildung 1). Es zeigt sich aber auch, wie unterschiedlich die Länder den Bedarf oder die Erwünschtheit von intervenierender Politik einschätzen: die Geburtenrate liegt in Schweden leicht über der von Finnland, wo sie etwas höher ist als in den Niederlanden (siehe hierzu insbesondere Tabelle 3). Alle drei Staaten betrachten ihre Geburtenrate als ausreichend hoch. Dennoch sehen die Niederlande – mit der niedrigsten Geburtenrate - keinen Grund für einen staatlichen Eingriff, Finnland spricht sich für einen stabilisierenden Eingriff aus und Schweden möchte die Geburtenraten steigern. Die deutsche Regierung bezeichnet das Niveau der Geburtenraten in allen *World Population Policy-Berichten*, das heißt seit 1996, als gering. Verändert hat sich aber die Sichtweise darauf, ob die Politik aktiv werden soll: in allen Berichten bis einschließlich 2005 gibt Deutschland an, nicht zu intervenieren bzw. intervenieren zu wollen; ab dem Bericht von 2007 spricht sich das Land für Politikmaßnahmen zur Steigerung der Geburtenraten aus (UN/DESA, 2016). Seit einem Jahrzehnt verfolgt die deutsche Regierung ausdrücklich das Ziel, die Geburtenrate im Land zu steigern. In wie fern die Regierung dies öffentlich tut bzw. wie explizit sie dieses Ziel öffentlich kommuniziert steht selbstverständlich auf einem anderen Blatt.

Abbildung 1: Gesamtfertilitätsraten in der EU und Beurteilung seitens der EU-Mitgliedsstaaten



Source: TFR figures, Eurostat, 2013; MS views as reported to UN/DESA, 2011

Quelle: Davies (2013)

Das Politikfeld, welches den wohl klarsten Bezug zu Fragen der Geburtenentwicklung hat ist die Familienpolitik. Bujard (2016) unterscheidet vier familienpolitische Komponenten: Zeit, Geld, Infrastruktur und Geschlechtergleichstellung (siehe Tabelle 1). „Die Dimension ‚Geld‘ umfasst finanzielle Transfers, Steuererleichterungen und Ansprüche in den Sozialversicherungen für Familien. ‚Infrastruktur‘ beinhaltet u.a. Kinderbetreuungsangebote, Schule, gesundheitsfördernde Programme und Erziehungsberatung [...] Familienzeitpolitik bündelt familienrelevante Arbeitsmarktmaßnahmen und Elternzeitpolitiken“ (Bujard 2016: 22). Bei der Gleichstellung von Frauen und Männern sind Maßnahmen zu unterscheiden, die auf die Gleichheit (engl. equality) und Gerechtigkeit (engl. equity) ausgerichtet sind.

Tabelle 1: Komponenten der Familienpolitik

Komponente	Spezifische Maßnahme
Geld	Kindergeld (Höhe, Staffelung nach Parität und Alter) Steuerfreibetrag Kinder und (Ehe-)Partner Kinderzuschlag Beitragsfreie Mitversicherung von Kindern Sozialgeld, Zuschläge für Alleinerziehende Kinderanteil Wohngeld Absetzbarkeit von Familienausgaben (Kitagebühren etc.)
Zeit	Elternzeit Erziehungszeit Mutterschutz Kinderziehungszeiten in der Rentenversicherung Teilzeitarbeit (Rechtsanspruch, Quote) Rückkehrrecht von Teilzeit in Vollzeit Arbeitnehmerschutz Beschäftigungsanteil im öffentlichen Dienst Telearbeit, Home Office Gleitzeit, Vertrauensarbeitszeit Lebensarbeitszeitkonten, Sabbaticals Kernzeiten und Pflichtterminkorridore
Infrastruktur	Institutionelle Kindertagesbetreuung und Tagesmütter (Deckungsquote, Betreuungsschlüssel, Ausgaben pro Kopf, Ganztageschulen (Deckungsquote, Regelschule oder Hort, Betreuungszeiten, Kosten für Eltern, Rechtsanspruch) Familienkomponente der Wohnraumförderung Kinderkomponente der Eigenheimförderung Erziehungsberatung Gesundheitsfördernde Programme, Nichtraucherchutz Familienplanung
Gleichstellung	Exklusive Vätermonate bei der Elternzeit Besteuerung Zweitverdiener Krankenversicherung Ehepartner Frauenquoten in Aufsichtsräten, Parlament etc. Namensrecht, Scheidungsrecht

Quelle: Nach Bujard (2016: 623)

Zur Evaluation von familienpolitischen Leistungen müssen vorab die politischen Ziele festgelegt werden. Im Rahmen der Gesamtevaluation der zentralen ehe- und familienbezogenen Leistungen in Deutschland, deren Abschlussbericht 2014 von der Bundesfamilienministerin Manuela Schwesig öffentlich vorgestellt wurde, wurde etwa das Zusammenwirken ehe- und familienbezogener Leistungen, bezogen auf vier familienpolitische Ziele, untersucht (Böhmer et al. 2014): (1) Vereinbarkeit von Familie und Beruf, (2) Förderung und Wohlergehen von Kindern, (3) Wirtschaftliche Stabilität von Familien und Nachteilsausgleich, sowie (4) Erfüllung von Kinderwünschen.

Die Erfüllung von Kinderwünschen soll sich in kurzer Frist in einem Anstieg der Geburtenzahlen und langfristig in einem Anstieg der abgeschlossenen Geburtenziffern widerspiegeln. Mit der Steigerung der Geburtenrate soll eine Reduktion der Kinderlosigkeit, eine Erhöhung der Kinderzahl pro Familie und eine beschleunigtes Timing mit früheren Erstgeburten und kürzeren Geburtenabständen einhergehen (Böhmer et al. 2014: 324).

Effekte auf die Fertilität

Im Folgenden wollen wir die Effekte von politischen Maßnahmen auf die Fertilität diskutieren. Hierzu wird empirische Evidenz präsentiert, welche auf verschiedenen nichtexperimentellen Untersuchungsdesigns basiert (vgl. Gauthier 2007): (a) auf der internationalen Variation von Zeitreihen, (b) auf der Korrelation der Fertilität mit politischen Maßnahmen, (c) auf dem Vergleich der idealen Kinderzahl und der aktuellen Kinderzahl sowie (d) auf multivariaten ökonometrischen Modellen auf Basis von Makro- und Mikrodaten auf Längsschnittbasis.

Eine Übersicht über weitere Einflussfaktoren von Fertilität bieten etwa Balbo et al. (2013). Sie beschreiben unter anderem wie Bildungsstand, partnerschaftliche Arbeitsteilung oder ökonomische Unsicherheit individuelle Fertilitätsentscheidungen beeinflussen oder wie Geburtenraten von Ländern mit den dort vorherrschenden ökonomischen Bedingungen zusammenhängen.

Zeitreihenvariation

Um einen Effekt von Politik auf Fertilität anhand Variationen in Zeitreihen zu demonstrieren, wird Deutschland häufig als Fallbeispiel genannt. Der Vergleich von Ost- und Westdeutschland wird als Evidenz zum Nachweis eines Effektes politischer Maßnahmen auf die Gesamtfertilitätsrate angeführt (Gauthier 2007: 329).

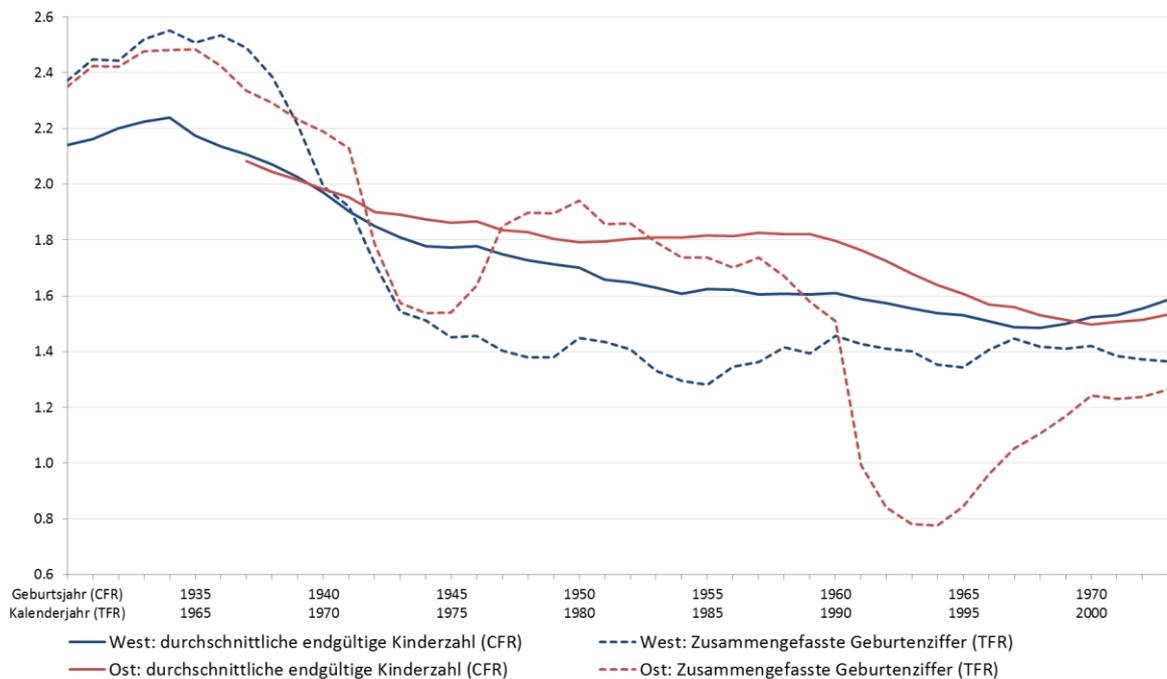
Bevor man diesen Vergleich angeht ist eine methodische Anmerkung wichtig: man kann das Geburtenniveau eines Landes entweder mit Kohorten- oder mit Periodenmaßen beschreiben, und beide Maße können unter Umständen zu verschiedenen Interpretationen führen. Ein großer Teil der medialen Berichterstattung, aber auch der (vergleichenden) Forschung zu Geburtenraten basiert auf der zusammengefassten Geburtenrate, einem Periodenmaß, zur Messung von Fertilität.

Die Gesamtfertilitätsrate (auch zusammengefasste Geburtenrate genannt; auf Englisch: Total Fertility Rate, TFR) beschreibt, wie viele Kinder Frauen eines Jahrgangs im Schnitt in ihrem Leben bekommen würden, falls sie sich während ihres gesamten Lebensverlaufs so verhielten, wie es Frauen unterschiedlicher Geburtsjahrgänge in einem bestimmten Kalenderjahr tun. An einem Beispiel: die Gesamtfertilitätsrate des Jahres 2010 entspräche dann der durchschnittlichen Kinderzahl von Frauen des Geburtsjahrganges von 1980, falls Folgendes gelten würde: Frauen, die im Jahr 2010 30 Jahre alt sind (Geburtsjahrgang 1980) haben sich im

Alter von 25 Jahren genauso verhalten, wie Frauen, die im Jahr 2010 25 Jahre alt sind (Geburtsjahrgang 1985) und werden sich im Alter von 35 Jahren genauso verhalten, wie Frauen, die im Jahr 2010 35 Jahre alt sind (Geburtsjahrgang 1975). Die Gesamtfertilitätsrate ist somit die durchschnittliche endgültige Kinderzahl einer synthetischen, also nicht real existierenden Kohorte. In der Konsequenz bedeutet das: in einer Situation, in der Frauen ihre Kinder immer später kriegen, ist die zusammengefasste Geburtenziffer nach unten verzerrt, das heißt, die Geburtenrate wird als zu gering ausgewiesen. Bekommen Frauen ihre Kinder immer früher, ist das Maß nach oben verzerrt. Nur wenn sich am Geburtstiming von Frauen über einen längeren Zeitraum nichts ändert, ist die Gesamtfertilitätsrate ein unverzerrtes Maß um zu beschreiben, wie viele Kinder Frauen im Schnitt bekommen. Etliche Wissenschaftler warnen dementsprechend vor der (unreflektierten) Verwendung und Interpretation der zusammengefassten Geburtenziffer (siehe hierzu etwa Bongaarts & Feeney, 1998 oder Sobotka & Lutz, 2011).

Die Kohortenfertilitätsrate (Completed Cohort Fertility Rate, CFR) ist weitaus einfacher zu interpretieren: sie ist die durchschnittliche endgültige Kinderzahl einer Geburtskohorte. Diese Maßzahl kann man deshalb erst dann bestimmen, wenn ein Geburtsjahrgang die gebärfähige Phase abgeschlossen hat (meist: Alter 45 oder 49).

Abbildung 1: Entwicklung der Perioden- und Kohortenfertilität in Ost- und Westdeutschland



Anmerkung: Die horizontalen Achsen für Perioden- und Kohortenfertilität unterscheiden sich, sie sind um 30 Jahre zueinander verschoben. Um es an einem Beispiel zu erläutern: die Periodenfertilität des Jahres 1990 soll das Geburtenverhalten von Frauen beschreiben, die in diesem Jahr vor der Entscheidung stehen, Kinder zu bekommen. Frauen im Alter von 30 Jahren, d.h. Frauen des Geburtsjahres 1960, entsprechen dem wohl am ehesten. Daten für die Kohorten ab 1963 sind Prognosen auf Basis der erreichten Kinderzahl im Alter von 40 Jahren.

Quellen: Human Fertility Database und Statistisches Bundesamt.

Abbildung 1 zeigt den Verlauf der Gesamtfertilitätsrate sowie der Kohortenfertilitätsrate in Ost- und Westdeutschland im Vergleich. Betrachten wir zuerst den Verlauf der Kohortenfertilitätsraten in Ost- und Westdeutschland, um dies dann kurz mit der Entwicklung der Gesamtfertilitätsrate zu kontrastieren.

In Westdeutschland sinken die Kohortenfertilitätsraten von Jahr zu Jahr für alle Frauen, die zwischen den 1930er Jahren und 1965 geboren sind, von 2,2 auf 1,5 Kinder. Erst für spätere Kohorten, etwa ab dem Jahrgang 1965, zeigt sich eine Stabilisierung, und für die jüngsten Kohorten sogar eine leichte Trendumkehr (das Geburtsjahr 1968 wird häufig als Tiefpunkt gesehen (Basten & Sobotka, 2013)). In Ostdeutschland sinken die Geburtenraten etwa bis zum Jahrgang 1950 und steigen danach leicht an bzw. stabilisieren sich bis zum Jahrgang 1960, also dem Jahrgang, der beim Fall der Mauer 29 Jahre alt war, bei etwa 1,8 Kindern. Danach sinken die Geburtenraten vergleichsweise schnell auf etwa 1,5 Kinder.

Bei dem Vergleich der Gesamtfertilitätsrate mit den Kohortenzahlen scheinen drei Beobachtungen wichtig: erstens suggeriert die TFR insbesondere für Ostdeutschland sehr starke Veränderungen im Zeitverlauf. Durch Betrachtung der Kohortenraten sieht man, dass sich diese Schwankungen kaum in der endgültigen Kinderzahl widerspiegeln, also vor allem durch Unterschiede im Geburtstiming zustande kommen. Zweitens deutet die TFR Westdeutschlands darauf hin, dass sich die Geburtenrate bereits seit Ende des zweiten Weltkriegs kaum verändert. Die Gesamtfertilitätsrate vom Jahre 1946 ist nahezu identisch mit der von 2014 (Statistisches Bundesamt). Auf Kohortenebene zeigen sich dagegen kontinuierlich sinkende Kinderzahlen, bis Geburtskohorten der späten 1960er Jahre hinein. Drittens unterschätzt die TFR für lange Zeiten das tatsächliche Geburtenniveau. Die Gesamtfertilitätsrate aller Jahre nach Ende des zweiten Weltkrieges liegt in Westdeutschland unter 1,5; dennoch gab es noch nie einen Jahrgang von Frauen, der im Schnitt weniger als 1,5 Kinder bekommen hatte – und aller Voraussicht nach wird es dazu auch naher Zukunft nicht kommen (Schmertmann et al., 2014).

Bei der Frage nach dem Zusammenhang von Politikmaßnahmen und Fertilität ist die Entwicklung der Geburtenraten in Ost- und Westdeutschland im direkten Vergleich interessant. Die Entwicklung der Differenz der durchschnittlichen Kinderzahlen in Ost- und West kann ich fünf Phasen gegliedert werden. Ausgangspunkt sind fast identische Geburtenraten bei den Jahrgängen 1937 bis 1940, das heißt bei jenen Kohorten, die in den

1960er Jahren im durchschnittlichen Gebäralter waren.¹ In den Jahrgängen 1941 bis 1943 haben sich die Geburtenraten erstmalig auseinanderentwickelt (1) und (2) Frauen der Jahrgänge 1944 bis 1950 hatten in Ostdeutschland konstant etwa 0,1 Kinder mehr als in Westdeutschland. Bis zum Jahrgang 1954 wuchs diese Differenz auf etwa 0,2 Kinder an (3), ein Wert der bis zum Jahrgang 1959 etwa konstant blieb (4). Für die Frauenjahrgänge, die in den frühen 1980er Jahren im durchschnittlichen Gebäralter waren (Jahrgänge 1954 bis 1959), lag die Geburtenrate in der DDR damit um etwa 0,2 Kinder höher als in der Bundesrepublik. In der letzten Phase (5), die die Jahrgänge 1960 bis 1970 betrifft, ist diese Differenz komplett verschwunden: die Geburtenraten für die Jahrgänge 1970 sind nahezu identisch. In anderen Worten: ostdeutsche Frauen, die zum Zeitpunkt des Mauerfalls 30 Jahre alt waren (Jahrgang 1959), hatten deutlich mehr Kinder als jene in der Bundesrepublik (Differenz: 0,2); für Frauen, die im Jahr 1989 25 Jahre alt waren ist die Differenz immer noch spürbar (0,1 Kinder) und für Frauen, die im Jahr 1989 gerade volljährig wurden, ist die Differenz komplett verschwunden.

Die höhere Fertilitätsrate in Ostdeutschland wird in der Regel auf eine Serie von politischen Maßnahmen zurückgeführt, die ab 1972 eingeführt wurden. Dazu gehörten „(i) finanzielle Anreize für frühe Heirat und für frühe Geburten (Wohnungszuteilung, etc.), (ii) Verbesserung der Kinderbetreuungseinrichtungen (insbesondere auch für Kinder unter einem Jahr), und (iii) das 'Babyjahr' (ein Jahr volles Gehalt und Arbeitsplatzgarantie). Auch war das ökonomische System der DDR durch eine hohe Planbarkeit des beruflichen Lebens gekennzeichnet. Die Abwesenheit von Arbeitslosigkeit ist nur ein Indiz hierfür. Hinzu kam, dass es in diesem Anreizsystem keine Unterscheidung zwischen Personen in Ausbildung und Personen im Arbeitsprozess gab“ (Lechner 1998: 468). Ist es plausibel davon auszugehen, dass diese Reformen einen Effekt auf das Geburtenverhalten hatten?

Die Frauenkohorte mit der niedrigsten Geburtenrate in der DDR, der Jahrgang 1950, ist im Jahr der Reformen 22 Jahre alt, also in jenem Alter, in dem Ostdeutsche Frauen dieses Jahrgangs angefangen haben, Kinder zu bekommen. Wie beschrieben haben sich die Geburtenraten ab dem Jahrgang 1950 in Ostdeutschland bei 1,8 Kindern stabilisiert, während sie in der Bundesrepublik noch erheblich gesunken sind. Die Reformen stehen – zumindest zeitlich – am Anfang einer Stabilisierung der Geburtenraten auf einem vergleichsweise hohen Niveau.

Im Jahr 1990 wurde die westdeutsche Sozial- und Familienpolitik auf die neuen Bundesländer übertragen. Die familienpolitische Anreizstruktur der Bundesrepublik der 1990er Jahre hatte einen Fokus auf finanzielle Ausgleichszahlungen für Familien. Hierzu zählen das Kindergeld, Steuerliche Vergünstigungen wie etwa das Ehegattensplitting (welches einen Anreiz zum Heiraten bietet, nicht aber zum Kinderbekommen) oder Kinder- und Ausbildungsfreibeträge. Zusätzlich gibt es die Rechtssicherheit, bis zu drei Jahre lang mit Jobgarantie aber nur geringem Lohnersatz aus dem Beruf auszusteigen. Die öffentliche Kinderbetreuung ist weit verbreitet, beschränkt sich aber meist auf die Vormittagsbetreuung von Kindern ab drei Jahren (Lechner 1998). Die Wiedervereinigung führte auch zu dramatischen wirtschaftlichen Veränderungen in

¹ Das Durchschnittsalter bei der Geburt hat sich in Westdeutschland seit dem Jahrgang 1937 in etwa von 26 auf 30 erhöht. In Ostdeutschland lag das Durchschnittsalter bis zum Jahrgang 1965 bei 25 und ist seitdem auf 29 angestiegen (Human Fertility Database).

Ostdeutschland, es folgte eine „Neubewertung des Humankapitals, massive Arbeitslosigkeit insbesondere bei Frauen und Unsicherheit über die weitere zukünftige wirtschaftliche Entwicklung“ (Lechner 1998: 468f). Diese sozialpolitischen und wirtschaftlichen Veränderungen gehen mit Geburtenraten einher, die stark fallen, sich also an das westdeutsche Niveau angleichen.

Korrelationsstudien

Um den Zusammenhang zwischen Familienpolitik und Fertilität im internationalen Vergleich zu demonstrieren, werden üblicherweise Streudiagramme präsentiert. Dabei werden bivariat die Zusammenhänge zwischen familienpolitischen Konstellationen von Zeit, Geld und Infrastruktur und der Gesamtfertilitätsrate in einem bestimmten Jahr dargestellt (Bujard 2011a, 2011b).

Basierend auf OECD-Daten analysiert Bujard (2011a, 2011b) für die Zeitpolitik (a) die Teilzeitquote, (b) die öffentliche Beschäftigungsquote, (c) die Länder der Elternzeit und (d) die Berücksichtigung von Vätern in der Elternzeit. Finanziellen Transfers erfasst Bujard (a) mit der Quote sämtlicher Familiengeldleistungen in Relation zum Sozialprodukt, (b) der Kindergeldhöhe in Relation zum Durchschnittslohn eines Landes und (c) dem steuerlichen Anreiz für Zweitverdiener gegenüber Alleinverdienerpaaren. Als Indikatoren für die Infrastrukturpolitik betrachtet Bujard (a) die Quote sämtlicher Familiendienstleistungen in Relation zum Sozialprodukt, (b) die Partizipationsrate der formalen Kinderbetreuung für unter Dreijährige, (c) die Höher der Kinderbetreuungsgebühr relativ zum Durchschnittslohn und (d) die Veränderungen der Kinderbetreuungen pro Kopf zwischen 1985 und 2005.

Von den betrachteten Indikatoren der Zeitpolitik korrelieren die Teilzeitquote, die öffentliche Beschäftigungsquote und die Länge der Väterzeit signifikant positiv mit der Gesamtfertilitätsrate. Von den finanziellen Indikatoren zeigt sich lediglich für die relative Kindergeldhöhe ein signifikant positiver Zusammenhang mit der Gesamtfertilitätsrate. Die anderen beiden Indikatoren sind mit der Fertilität nicht korreliert. Für die Infrastrukturpolitik ergibt sich ein signifikant positiver Zusammenhang mit den öffentlichen Ausgaben für Familiendienstleistungen und der Partizipation von unter 3-jährigen in Kindertagesbetreuung mit der Gesamtfertilitätsrate, sowie der Veränderung der Kinderbetreuungsausgaben pro Kopf 195-2005 und der TFR-Veränderung 1986-2006.

Bei der Interpretation der bivariaten Zusammenhänge auf Makroebene ist zu beachten, dass keine kausalen Schlussfolgerungen getroffen werden können. Es ist durchaus möglich, dass der Zusammenhang zwischen zwei Zeitreihe durch eine dritte Zeitreihe vermittelt wird. Ein klassisches Lehrbuchbeispiel für eine solche Scheinkorrelation ist der Zusammenhang zwischen Störchen und Babys. Im Zeitverlauf zeigt sich, dass sowohl die Anzahl der Störche als auch die Anzahl der geborenen Kinder parallel zurückgegangen sind. Daraus zu folgern, dass Störche tatsächlich die Babys bringen, scheint trotzdem wenig überzeugend: sowohl die Geburtenraten als auch die Anzahl der Störche hängen mit der wirtschaftlichen Entwicklung und der

Industrialisierung zusammen. Eine künstliche Erhöhung der Storchenpopulation hätte natürlich keine Auswirkungen auf die Geburtenraten. Angewandt auf die Analyse von Politikmaßnahmen und Fertilität heißt das: Aus der Beobachtung, dass die Geburtenrate in jenen Ländern höher ist, die auf eine bestimmte Politikmaßnahme setzten kann man nicht ohne weiteres darauf schließen, dass der Ausbau dieser Maßnahme in einem bestimmten Land zu einem Anstieg der Geburtenrate führen würde.

Unterschiede in der idealen und tatsächlichen Kinderzahl

Die Diskrepanz zwischen der idealen und der aktuellen Kinderzahl wird oft verwendet, um die Möglichkeit politischer Einflussnahme auf die Fertilität aufzuzeigen (Gauthier 2007: 327f). So wird argumentiert, dass Personen aufgrund ökonomischer und gesellschaftlicher Restriktionen, wie etwa hohe Kosten von Kindern und die Inkompatibilität zwischen Familie und Erwerbstätigkeit, weniger als die für ideal erachtete Kinderzahl realisieren. Chesnais (1996: 736) schreibt "... the gap between the ideal and the reality demonstrates that public policies have failed to remove the obstacles to the realization of fertility desires" (zitiert nach Gauthier 2007: 328).

Die Messung der idealen Kinderzahl zur Erfassung des potentiellen Spielraums von politischem Einfluss ist jedoch nicht unproblematisch (Bongaarts 2001). Unter anderem ist die ideale oder erwartete Anzahl an Kindern höchst variabel im Lebenslauf (Quesnel-Vallée und Morgan 2003). Ferner tendieren Personen dazu, sich bei der Frage nach der idealen Zahl von Kindern eher nach globalen Normen und Erwartungen zu richten als nach dem, was sie für sich selber als ideal betrachten (Livi Bacci 2001). So wird zum Beispiel die Frage nach der idealen Kinderzahl in der Regel durch die Zwei-Kind-Norm beantwortet, und nur wenige Personen geben ein oder kein Kind als ideal an.

Sobotka et al. (2015) kombinieren zwei international vergliche Umfragen um die durchschnittlich als ideal beschriebene Kinderzahl zu beziffern. Ausgewertet werden die Angaben von Frauen. Tabelle 3 zeigt, wie sich dieses gesellschaftliche Ideal von der gesellschaftlichen Wirklichkeit, also der realisierten Geburtenzahl einer Kohorte, unterscheidet. In allen Ländern bleibt die Kohortenfertilität hinter der idealen Kinderzahl zurück. Überdurchschnittlich groß ist diese Lücke etwa in Japan, Kroatien, Spanien oder auch Deutschland; eher klein ist diese Lücke in der Türkei, der Slowakei und in Österreich. Diese Abweichung als Evidenz der Möglichkeit politischer Einflussnahme zu interpretieren, ist jedoch problematisch. So zeigen sich keine eindeutigen Unterschiede in der Differenz in Ländern mit hoher und niedriger Fertilität.

Tabelle 3: Ideale Kinderzahl von Frauen im Alter von 15 bis 49 Jahren und realisierte Geburtenrate der Kohorte 1972 (CFR)

	CFR 1972	Ideale Kinderzahl	Differenz (Ideale - CFR)
Belgien	1.83	2.20	0.37
Dänemark	1.97	2.50	0.53
Deutschland	1.53	2.20	0.67
Estland	1.76	2.50	0.74
Finnland	1.89	2.50	0.61
Frankreich	2.02	2.40	0.38
Griechenland	1.76	2.20	0.44
Irland	2.12	2.70	0.58
Island	2.26	2.90	0.64
Italien	1.43	1.90	0.47
Japan	1.44	2.50	1.06
Kroatien	1.65	2.50	0.85
Lettland	1.70	2.40	0.70
Litauen	1.69	2.20	0.51
Luxemburg	1.86	2.30	0.44
Malta	1.70	1.90	0.20
Niederlande	1.77	2.30	0.53
Norwegen	2.03	2.60	0.57
Österreich	1.67	2.00	0.33
Polen	1.70	2.30	0.60
Portugal	1.63	2.20	0.57
Rumänien	1.63	2.00	0.37
Russland	1.59	2.10	0.51
Schweden	1.97	2.40	0.43
Schweiz	1.66	2.40	0.74
Slowakei	1.88	2.10	0.22
Slowenien	1.69	2.40	0.71
Spanien	1.43	2.20	0.77
Tschechien	1.84	2.00	0.16
Türkei	2.55	2.60	0.05
Ungarn	1.82	2.10	0.28
USA	2.04	2.50	0.46
Vereinigtes Königreich	1.88	2.40	0.52
Zypern	2.19	2.40	0.21
EU-28	1.70	2.20	0.50
Korrelation mit CFR		0.60	

Anmerkungen: Ausgewertet wurden die Angaben von Frauen im Alter zwischen 15 und 49 – die Kinderwünsche von Männern werden hier also nicht berücksichtigt. Die Fragen nach der idealen Kinderzahl lauteten: “Generally speaking, what do you think is the ideal number of children for a family?” (Eurobarometer 2011) sowie “All in all, what do you think is the ideal number of children for a family to have?” (International Social Survey Programme 2012).

Quelle: Sobotka et al. (2015), Eurobarometer (2011), International Social Survey Programme (2012).

Zusammenfassend liefern diese deskriptiven Analysen zum Kinderwunsch nur begrenzt empirische Evidenz für einen möglichen positiven Einfluss politischer Maßnahmen auf die Fertilität. Durch die fehlende statistische Kontrolle alternativer Determinanten der Fertilität müssen die Ergebnisse dieser Studien jedoch mit einer gewissen Vorsicht betrachtet werden.

Ökonometrische Modelle

Studien, die auf multivariate ökonometrische Modelle zurückgreifen, ermöglichen zu einem gewissen Grad die Isolierung des Einflusses politischer Maßnahmen von anderen möglichen Determinanten der Fertilität. Diese Studien basieren allerdings nicht auf einem Experiment mit einer Versuchs- und einer Kontrollgruppe, sondern auf Survey-Designs, welche es unter bestimmten Annahmen ermöglichen, den Effekt der Änderung oder Einführung einer politischen Maßnahme über die Zeit oder auch die unterschiedliche Ausgestaltung von Maßnahmen in verschiedenen Ländern oder Regionen zu analysieren. Gauthier (2007: 335ff) und Bujard (2016: 628, 634) präsentieren tabellarische Übersichten über die vorliegenden multivariaten Studien, die entweder auf Makro- oder auf Mikrodaten im Quer- oder Längsschnitt basieren.

Studien, die auf Makrodaten beruhen, legen in der Regel Staaten als Untersuchungseinheiten zugrunde; wenige Ausnahmen (Bauernschuster et al. 2016; Bonoli 2008) analysieren Regionen. Zumeist wird die Gesamtfertilitätsrate als abhängige Variable verwendet, und weniger häufig die paritätsspezifische Fertilitätsrate (Gauthier und Hatzius 1997) oder die tempobereinigte Fertilitätsrate (Luci-Greulich und Thévenon 2013).

Zur Messung finanzieller Transfers wird auf die Höhe des Kindergeldes, bzw. der Transferleistungen pro Kind sowie Elterngeld und Geburtsprämien zurückgegriffen. Zumeist werden die Effekte spezifischer politischer Maßnahmen unter Kontrolle diverser Kontrollvariablen (z.B. geschlechtsspezifische Löhne oder Arbeitslosenraten) geschätzt. Die vorliegenden Makrostudien legen einen positiven Effekt von monetären Leistungen auf die Fertilität nahe. Höhere finanzielle Leistungen für Familien oder Kinder gehen mit höheren Fertilitätsraten einher (Blanchet und Ekert-Jaffé 1994, Adsera 2004, Bujard 2011, Luci-Greulich und Thévenon 2013). In den meisten Fällen ist der geschätzte Effekt von moderater Größe. Auf der Basis zusammengefasster Zeitreihendaten verschiedener Länder schätzen Blanchet und Ekert-Jaffé (1994) einen Effekt von 0,2 Kindern pro Frau. Mit einem ähnlichen Untersuchungsdesign schätzen Gauthier und Hatzius (1997), dass ein 25-prozentiger Anstieg in der Familienbeihilfe zu einem Anstieg in der Gesamtfertilitätsrate von 0,07 Kindern pro Frau führen würde. Luci und Thévenon (2012) weisen dagegen einen Kindergeldeffekt auch die tempo-korrigierte Gesamtfertilitätsrate nach. Verschiedene Studien kommen zu dem Resultat, dass der Einfluss der Politik eher beim 'Timing' als bei der realisierten Kinderzahl liegt (Andersson et al. 2006; Neyer und Andersson 2008). Nach Lutz und Skirbekk (2005) ist ein solcher Tempo-Effekt insofern bedeutsam, da eine Politik, die durch vorgezogene Geburten die

Periodenfertilität erhöht, letztendlich auch die Kohortenfertilität indirekt erhöhen kann (vgl. Gauthier 2007: 334).

Auch die vorliegenden Mikrostudien, welche auf Individualdaten basieren, finden einen positiven Effekt monetärer Leistungen auf die Fertilität (Gauthier 2007; Spieß 2012). Die empirische Evidenz ist jedoch insofern komplexer, als sie paritätsspezifisch variierende Effekte monetärer Transferleistungen nahelegen. So zeigen Ekert-Jaffé et al. (2002), dass die französischen Maßnahmen einen positiven Effekt auf die Wahrscheinlichkeit einer dritten Geburt haben. Riphan und Wiyck (2016) finden für Deutschland nur für Paare mit höheren Einkommen einen positiven Effekt des Kindergelds beim Übergang zum zweiten Kind. Zweifel an dem fertilitätssteigernden Effekt politischer Maßnahmen lassen Breton und Prioux (2005) aufkommen, die zeigen, dass auch Finnland, Norwegen, Schweden und Großbritannien mit Frankreich vergleichbare Übergangswahrscheinlichkeiten zu Parität drei und höher aufweisen, und dies auch ohne vergleichbare politische Maßnahmen, welche auf höhere Paritäten ausgerichtet sind (vgl. Gauthier 2007: 334). In einer Kombination von internationalen Mikro- und Makrodaten findet auch Kalwij (2010) für die Elternausgaben pro Kind einen signifikanten Effekt für den Übergang zum ersten Kind, nicht jedoch für weitere Geburten; unter Kontrolle des Geburtenniveaus verschwindet dieser Effekt jedoch.

Neben dem Effekt monetärer Leistungen für Familien mit Kindern stellt sich natürlich die Frage, ob die Fertilität auch mit der unterschiedlichen Vereinbarkeit von Familie und Beruf variiert (vgl. Gauthier 2007: 334ff). Studien, die auf deutschen, norwegischen, schwedischen und kanadischen Daten beruhen, kommen teilweise zu dem Ergebnis, dass Leistungen wie Mutterschafts-, Eltern- oder Erziehungszeiten und gute Kinderbetreuungsmöglichkeiten einen positiven Effekt auf die Fertilität haben (Bujard 2011; d'Addio und d'Ercole 2005; Luci-Greulich und Thévenon 2013; Bauernschuster 2013). Dieser Effekt ist jedoch ebenfalls nur moderat. Auf der Basis norwegischer Makrodaten schätzt z.B. Kravdal (1996), dass ein Anstieg um 20 Prozentpunkte in der Verfügbarkeit von Kinderbetreuungsplätzen zu einem Anstieg von nicht mehr als 0,05 Kindern pro Frau in der Kohortenfertilität führen würde. Mikrostudien finden z.T. keinen Effekt der Kosten und Verfügbarkeit von Kinderbetreuung auf die Fertilität, z.B. Hank und Kreyenfeld (2003) für Westdeutschland, Andersson et al. (2006) für Schweden oder Rønsen (2004) für Norwegen und Finnland. Für Ostdeutschland finden Hank et al. (2004) jedoch positive Effekte einer hohen Kindergarten- und Hortversorgungsquote. Anhand längsschnittlicher Sozialversicherungsdaten aus Österreich zeigen Lalive und Zweimüller (2009), dass sich die zweimalige Reform der Elternzeit auf das Timing der Geburten, nicht aber auf das Quantum auswirkt.

Die Gesamtevaluation der familienpolitischen Leistungen in Deutschland anhand Mikrosimulationsstudien zeigt ebenfalls eine moderate Evidenz der Wirkung politischer Maßnahmen zur Erfüllung von Kinderwünschen: Die nicht kostendeckende Bereitstellung von Kinderbetreuung in Deutschland trägt nach Simulationsmodellen im Lebenszyklus nur zu 0,2 Kindern pro Frau bei. Auf das Kindergeld und den Kinderfreibetrag sind 0,14 Kinder zurückzuführen. Auf das Elterngeld entfallen 0,12 Kinder und auf die steuerliche Absetzung von Kosten der Kinderbetreuung lediglich 0,02 Kinder (Böhmer et al. 2014).

Zusammenfassend legen die empirischen Studien nahe, dass die Effekte politischer Maßnahmen auf die Fertilität von moderater Größe sind. Die Differenz zwischen der idealen bzw. gewünschten Kinderzahl und der endgültigen Kinderzahl junger Kohorten weist auf einen politischen Handlungsspielraum von etwa 0,7 Kindern pro Frau hin, während multivariate Studien sogar nur auf einen möglichen fertilitätssteigernden Effekt von 0,2 Kindern kommen. Die international vergleichende Literatur ist allerdings nicht nur widersprüchlich bzgl. der Stärke des Effektes und der Möglichkeit eines nach Parität variierenden Effektes, sondern auch bezüglich der Frage, ob überhaupt ein Effekt politischer Maßnahmen besteht.

Viel Theorie, wenig Empirie: Geschlechtergleichheit und Fertilität

Mehr und mehr Wissenschaftler beschäftigen sich mit der Frage, wie das gesellschaftliche Niveau der Geschlechtergleichheit mit den Geburtenraten zusammenhängt. Eine weit verbreitete These ist die einer U-förmigen Entwicklung im Zeitverlauf: als das Ernährermodell die gesellschaftliche Norm war waren die Geburtenraten hoch. Mit wachsender Geschlechtergleichheit und dem Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit sanken die Geburtenraten. Sobald sich das Doppelverdienermodell gesellschaftlich durchsetzt, werden wieder ansteigende Geburtenraten erwartet. Die verschiedenen Ansätze sind sich in ihren Grundaussagen ähnlich und sehen steigende Geschlechtergleichheit als ein wichtiges Rezept gegen demographische Probleme.

Ein Ansatz von McDonald (2000a, 2000b) stellt Institutionen in den Mittelpunkt der Argumentation: Frauen kriegen dann weniger Kinder, wenn ihnen Institutionen wie das Bildungssystem oder der Arbeitsmarkt (jene Institutionen, die Menschen als Individuum und nicht als Teil einer Familie wahrnehmen) nahezu gleiche Chancen bieten wie Männern, während Frauen in der Familie oder im Steuersystem (also in Institutionen, in denen man nicht als Individuum, sondern als Teil einer Familie wahrgenommen wird, wie etwa beim Ehegattensplitting) eindeutig anders behandelt werden als Männer, zumindest sobald sie Kinder haben. Mit steigenden Geburtenraten rechnet McDonald (2000a, 2000b) dann, wenn sich alle gesellschaftlichen Institutionen an das Doppelverdienermodell anpassen.

Goldscheider, Bernhardt und Lappegård (2015) beschreiben den Wandel der Geschlechterrollen als eine zweiteilige „Gender Revolution“ (S. 207). Der erste Teil besteht aus der gestärkten Rolle der Frauen in der öffentlichen Sphäre, im Bildungssystem und auf dem Arbeitsmarkt. Das Eindringen der Frauen in den Arbeitsmarkt geht aber nicht mit einer geänderten Aufteilung der Hausarbeit einher. In der Konsequenz tragen Frauen eine doppelte Last durch Erwerbs- und Hausarbeit (*second shift*). Diese Aufteilung wird häufig als ungerecht angesehen, die Konflikte innerhalb von Familien sowie zwischen Beruf und Familie nehmen zu, und die Familie wird als Ganzes geschwächt. Dies schlägt sich in sinkenden Geburtenraten nieder. Die zweite Hälfte der ‚Revolution‘ besteht darin, dass Männer eine aktivere Rolle im Haushalt einnehmen: sie übernehmen größere Anteile von Elternzeit, Kindererziehung und letztlich auch von Aufgaben wie Putzen oder Einkaufen. Diese zweite ‚revolutionäre Phase‘

stellt eine Stärkung der Familie dar, was sich laut Goldscheider et al. (2015) in steigenden Geburtenraten zeigt.

Esping-Andersen und Billari (2015) stellen ein theoretisches Konzept auf, welches stärker auf Einstellungen und Normen aufbaut. Sie interpretieren die im Zeitverlauf U-förmige Entwicklung von Geburtenraten in westlichen Gesellschaften als einen Prozess, der durch die gesellschaftliche Verteilung von Normen bezüglich Geschlechterrollen bestimmt ist. Die Geburtenraten sind hoch, solange das traditionelle Ernährermodell die klare gesellschaftliche Norm ist. Sobald diese Norm an Bedeutung und Stärke verliert, sinken die Geburtenraten. Höhere Geburtenraten sind dann zu erwarten, wenn ein neues Modell der Geschlechterrollen, nämlich das Doppelverdienermodell, an normativer Kraft gewinnt, also zum *Normalfall* wird. Die Gesellschaftszustände, in denen ein bestimmtes Geschlechterrollenmodell normative Kraft hat, beschreiben Esping-Andersen und Billari (2015) als stabiles Gleichgewicht. Den Zustand, in dem es kein klares gesellschaftliches Geschlechterrollenmodell gibt, beschreiben sie als instabiles Gleichgewicht bzw. als Zustand normativer Verwirrung (*normative confusion*). Im Zustand eines stabilen Gleichgewichts existieren in einer Gesellschaft also klare, allgemeine Vorstellungen darüber, was „gute“ oder „richtige“ Geschlechterrollen ausmacht („what constitutes proper gender roles“, S.6). Diese gesellschaftlichen Vorstellungen bieten klare Richtlinien bzw. Vorgaben für (junge) Menschen, und geben ihnen Sicherheit darüber, was für ein Verhalten sie von Anderen, also etwa von potenziellen Partnern, erwarten können. In einer Gesellschaft, in der es keine klaren Normen bezüglich Geschlechterrollen gibt, fehlen diese Orientierungspunkte. Esping-Andersen und Billari (2015) beschreiben es als einen Zustand, in dem sich Menschen zwischen zwei oder mehreren Orientierungspunkten (*normative guidelines*) hin- und hergerissen fühlen. Die Wahrscheinlichkeit, dass zwei junge Menschen, zwei potenzielle Partner, unterschiedliche und vielleicht widersprüchliche Vorstellungen zu „richtigen“ Geschlechterrollen haben, ist im Zustand der normativen Verwirrung hoch. Dies führt zu einer Zunahme von partnerschaftlichen Konflikten und somit zu einer Abnahme der Wahrscheinlichkeit, dass sich Partner dazu entscheiden, (noch) ein Kind zu bekommen.

Der Fülle an – insbesondere sehr aktuellen – theoretischen Ansätzen auf diesem Gebiet stehen nur wenige empirischen Studien gegenüber, welche die Zusammenhänge zwischen Geschlechterrollen, Geschlechtergleichheit und Fertilität analysieren und aufzeigen, welche konkreten Mechanismen hinter den Zusammenhängen stehen. Selbst die zugrunde liegende Beobachtung eines U-förmigen Zusammenhangs zwischen sich wandelnden Geschlechterrollen und Fertilität ist nicht unumstritten (Sobotka, Matysiak und Brzozowska, 2016).

Myrskylä, Kohler, und Billari (2011) argumentieren, dass Geburtenraten in jenen Ländern ansteigen, die einen hohen sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungsstand mit einem hohen Maß an Geschlechtergleichstellung verbinden. Länder mit hohem Entwicklungsstand aber Defiziten bei der Gleichstellung der Geschlechter sind hingegen von sehr niedrigen Geburtenraten geprägt.²

² Genaugenommen misst der von Myrskylä et al. (2011) verwendete Indikator, der Gender Gap Index (GGI), nicht die Gleichstellung der Geschlechter, sondern den Grad der Benachteiligung von Frauen:

Arpino et al. (2015) beschreiben den von Esping-Andersen und Billari (2015) vorhergesagten U-förmigen Verlauf von Geburtenraten im Verhältnis zu sich wandelnden Geschlechterrollen. Für 27 Länder zeigen sie empirisch, dass die Geburtenraten sinken, sobald sich die Einstellungen weg vom traditionellen, und hin zum geschlechtersymmetrischen Modell bewegen. Sobald die Einstellungen einen gewissen Schwellenwert erreichen, sind stärker geschlechtersymmetrische Einstellungen mit wiederanstiegenden Geburtenraten verbunden. Drei Kritikpunkte könnten an dieser Arbeit angebracht werden: erstens beschränkt sich das von Arpino et al. (2015) verwendete Maß von Einstellungen zu Geschlechterrollen auf Einstellungen zu der Rolle von Frauen auf dem Arbeitsmarkt und lässt andere Aspekte, wie etwa die Rollenzuteilungen von Frauen und insbesondere von Männern im privaten Umfeld und in der Familie, außer Acht (der von ihnen verwendete Datensatz lässt keine bessere Operationalisierung zu). Zweitens wird das Niveau der Geburtenraten mit der zusammengefassten Geburtenziffer gemessen, also mit einem Periodenmaß, welches zum Vergleich von Geburtenraten zwischen Ländern oder im Zeitverlauf teils erheblich verzerrt ist. Drittens beschreiben Arpino et al. eine Veränderung im Zeitverlauf, ohne aber einen konkreten Mechanismus zu beschreiben oder empirisch nachzuverfolgen, der hinter diesem Zusammenhang stehen könnte.

Ein solcher Mechanismus wird von Esping-Andersen und Billari (2015) dargestellt und von Hudde (2016) spezifiziert sowie empirisch getestet. Hudde (2016) argumentiert, dass die Varianz bzw. Streuung in den Geschlechterrollen bzw. Einstellungen zu Geschlechterrollen einen Einfluss auf das Geburtsverhalten hat. Aufbauend auf Esping-Andersen und Billari (2015) lautet die Argumentation folgendermaßen (siehe auch Abbildung 2): je einheitlicher die Einstellungen in einer Gesellschaft sind, das heißt, je mehr Übereinkunft es zu einem bestimmten Geschlechterrollenmodell gibt, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass zwei potenzielle Partner ähnliche, und zu einander passende Einstellungen haben. Je mehr die Einstellungen zueinander passen, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass diese potenziellen Partner eine stabile Beziehung eingehen und sich im späteren Verlauf für ein oder mehrere gemeinsame Kinder entscheiden. Im Umkehrschluss: je größer die Streuung der Einstellungen in einer Gesellschaft, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass zwei potenzielle Partner unterschiedliche, und vielleicht unvereinbare Einstellungen haben. Diese unterschiedlichen Einstellungen senken zunächst die Wahrscheinlichkeit, eine Beziehung einzugehen. Gehen zwei Menschen mit konträren Einstellungen dennoch eine Beziehung ein, so stellen diese unterschiedlichen Sichtweisen ein ständiges Konfliktpotenzial dar. Ausbrechende oder auch latente Konflikte können ein Paar davon abhalten, ein Kind zu bekommen: sobald das Kind auf der Welt ist gibt es erheblich mehr häusliche Arbeit, welche zwischen den Geschlechtern geteilt werden muss; außerdem ist zu entscheiden, ob und welches Elternteil die Erwerbstätigkeit zwischenzeitlich oder dauerhaft aufgibt. All diese Fragen können zu schwerwiegenden Auseinandersetzungen führen, und alleine die Angst vor diesen Konflikten kann die Bereitschaft senken, einen Kinderwunsch zu realisieren. Möglicherweise lernt man die ‚tatsächliche‘ Verhaltensweise des Partners erst dann kennen,

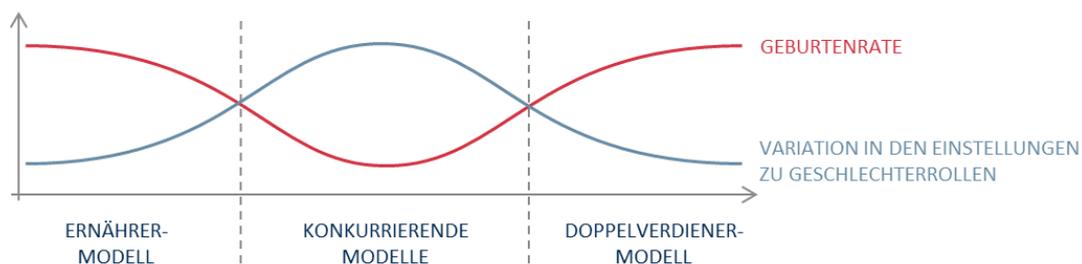
wenn Länder in bestimmten Kategorien eine Ungleichheit zu Gunsten der Frauen aufweisen (wie es etwa im Bildungsbereich vielfach der Fall ist), so erhalten diese Länder die ‚Bestnote‘ im Sinne der Gleichstellung.

sobald die relevante Situation eintritt. So könnte beispielsweise einer Frau erst dann klar werden, dass ihr Partner erwartet, dass sie den Löwenanteil der Kindererziehung etc. übernimmt, sobald diese Arbeit tatsächlich ansteht, also ein Kind geboren wurde. Eine solche Situation könnte die Bereitschaft, nach einem ersten Kind noch ein weiteres zu bekommen, senken. Eine große Varianz in den Einstellungen im Kreis von Verwandten, Freunden oder Kollegen kann eine ähnlich negative Wirkung haben. Ein Paar mit einem bestimmten Rollenmuster könnte von Menschen Ablehnung erfahren, die gegensätzliche Einstellungen haben: entscheidet sich ein Paar nach einer Geburt dazu, dass der Vater arbeiten geht und die Mutter zuhause bleibt könnte der Vater als kaltherzig und die Mutter als unambitioniert bezeichnet werden. Geht die Mutter weiter arbeiten könnte sie eine Rabenmutter genannt werden, bleibt der Vater längere Zeit zuhause könnte er als unmännlich und ebenfalls unambitioniert gelten. Werden solche ablehnende Reaktionen oder Konflikte nach der Geburt eines Kindes erfahren bzw. vor einer Fertilitätsentscheidung antizipiert, so kann es die Bereitschaft senken, ein (weiteres) Kind zu bekommen.

Hudde (2016) zeigt den Zusammenhang anhand von Umfragedaten aus 24 Ländern empirisch auf: je größer die Varianz in den Einstellungen zu Geschlechterrollen, je niedriger also die gesellschaftliche Übereinkunft zu einem bestimmten Modell, desto niedriger ist die Geburtenrate. Hudde (2016) misst Einstellungen zu Geschlechterrollen Anhand der Meinung, wie bestimmte Aufgaben und Privilegien, wie Kindererziehung, Erwerbsarbeit oder die Inanspruchnahme von Elternzeit zwischen den Geschlechtern aufgeteilt werden soll. Das Geburtenniveau wird durch die Kohortenfertilität gemessen.

Der beschriebene Zusammenhang - je heterogener die Einstellungen, desto niedriger die Geburtenrate - zeigt sich unabhängig vom konkreten Inhalt der Einstellungen, vom Entwicklungsstand des Landes oder vom allgemeinen Niveau der Gleichstellung der Geschlechter.

Abbildung 2: Der idealtypische Zusammenhang von Geschlechterrollen, der Variation in den Einstellungen zu Geschlechterrollen und der Geburtenrate



Quelle: Hudde (2016)

Folgt man diesen Ergebnissen, so hat ein Staat, der eine höhere Geburtenrate anstrebt bzw. seinen Bürgern die Erfüllung ihrer bestehenden Kinderwünsche ermöglichen und erleichtern

möchte, zwei idealtypische Möglichkeiten: (1) er hält sich familienpolitisch zurück, reduziert alle familienpolitischen Maßnahmen mit eventueller Anreizwirkung in eine bestimmte Richtung (Kindergeld, Kindertagesbetreuung, Ehegattensplitting, Elterngeld etc.) und überlässt die Herausbildung eines klaren Geschlechterrollenmodells der gesellschaftlichen Eigendynamik. (2) Der Staat orientiert alle Maßnahmen und Anreize an einem klaren Geschlechterrollenmodell, bevorzugt also ein bestimmtes Modell den anderen gegenüber. Der erste Weg wird – in abgeschwächter Form – von den angelsächsischen Ländern gegangen und spiegelt sich in den relativ hohen Geburtenraten in Großbritannien, den USA oder Australien wider. Der zweite Weg wird – ebenfalls in abgeschwächter Form – von den nordischen Ländern gegangen, welche das Doppelverdienermodell politisch bevorzugen. Dies spiegelt sich ebenfalls in relativ hohen Geburtenraten in Norwegen, Schweden oder Island wider. Es scheint, dass Deutschland keinen dieser beiden Varianten wählt: einige Politikmaßnahmen, wie etwa das Ehegattensplitting, setzen klarer Anreiz hin zum Ernährermodell, während die Regelungen zur Elternzeit oder der Ausbau der Kindertagesbetreuung einer Förderung des Doppelverdienermodells entsprechen. Folgt man den Ergebnissen von Hudde (2016), so könnte eine Harmonisierung der Familienpolitik und die stärkere Ausrichtungen der Maßnahmen an einem konkreteren, gesellschaftlich diskutierten und demokratisch legitimierten Modells der Geschlechterrollen dazu führen, dass das Konfliktpotenzial unter (Lebens-)Partnern sowie im Kreis von Verwandten, Freunden oder Kollegen, sinkt und sich mehr Menschen dazu entschließen, ihre Kinderwünsche zu realisieren. Es scheint dabei nicht nötig zu sein, sich für eines der ‚Idealtypen‘ des Ernährer- oder Doppelverdienermodells zu entscheiden, die konkrete inhaltliche Ausgestaltung der vorherrschenden Geschlechterrollen kann in jedem Land unterschiedlich ausfallen.

Grenzen der Evaluation familienpolitischer Maßnahmen

Insgesamt zeigen die referierten Befunde, dass eine empirische Überprüfung des Zusammenhanges von Politik und dem Geburtenverhalten schwierig ist. Mit Boll et al. (2013: 185f) lassen sich u.a. fünf Gründe ausmachen:

Erstens kommt Familienpolitik immer als Gesamtpaket an Leistungen und Maßnahmen, deren Einzeleffekte nur schwer zu isolieren sind.

Zweitens wirken die familienpolitischen Maßnahmen immer vor dem Hintergrund sonstiger politischer und ökonomischer Rahmenbedingungen, so dass Maßnahmen immer im nationalen bzw. regionalen Kontext zu interpretieren sind.

Drittens korrelieren im internationalen Vergleich familienpolitische Maßnahmen mit anderen fertilitätsrelevanten Faktoren (z.B. Einstellungen), wodurch die Isolation des Effektes einer Maßnahme und die Übertragbarkeit auf andere Länder zusätzlich erschwert werden. Auch ist möglich, dass familienpolitische Maßnahmen die Folge dieser fertilitätsrelevanter Merkmale sind (z.B. der Einstellungen zur Geschlechtergleichheit) und nicht deren Ursache.

Viertens ist zu beachten, dass die fertilitätsrelevanten Wirkungen von familienpolitischen Maßnahmen u.U. zeitverzögert einsetzen. Jedes Land hat seinen spezifischen kulturell geprägten Kontext, in welchem individuelle Kinderwünsche und Erwartungen an deren Realisierbarkeit entstehen, so dass davon auszugehen ist, dass Reaktionen auf Änderungen der Rahmenbedingungen u.U. mit einer gewissen Trägheit erfolgen.

Fünftens ist zu beachten, dass familienpolitische Maßnahmen u.U. erst dann wahrgenommen werden, wenn bereits ein positiver Kinderwunsch besteht. Bei gewünschter Kinderlosigkeit, welche sich in Deutschland häufiger als in anderen europäischen Ländern zeigt (Sobotka und Testa 2008), sind potenzielle familienpolitische Maßnahmen wirkungslos.

Zusammenfassend kann mit Boll et al. (2013: 186) festgehalten werden, dass Einstellungen eine maßgebliche Funktion in der Wirksamkeit familienpolitischer Maßnahmen zukommt. Ohne eine ausreichende Verankerung des familienpolitisch intendierten Verhaltens im Werte- und Normensystem können die Maßnahmen nur eine begrenzte Wirksamkeit entfalten. Darüber hinaus gilt aber auch, dass die Politik über die symbolische und normative Kraft Verhaltenssignale setzen kann, welche die Wirkung der monetären und sonstigen Anreize verstärken und damit letztlich geburtensteigernd wirken können.

Literatur

Adserà, A. (2004) Changing fertility rates in developed countries. The impact of labor market institutions. *Journal of Population Economics* 17: 17-43.

Andersson, G., Hoem, J. M. & Duvander, A.-Z. (2006). Social Differentials in Speed-premium Effects in Childbearing in Sweden. *Demographic Research* 14(4): 51-70.

Arpino, B., Esping-Andersen, G., & Pessin, L. (2015) How do changes in gender role attitudes towards female employment influence fertility? A macro-level analysis. *European Sociological Review* 31.3 (2015): 370-382.

Basten, S., T. Sobotka, and K. Zeman. "Future fertility in low fertility countries (VID Working Paper No. 05/2013)." *Vienna, Austria: Vienna Institute of Demography* (2013).

Balbo, N., Billari, F. C., & Mills, M. (2013). Fertility in advanced societies: A review of research. *European Journal of Population/Revue européenne de Démographie*, 29(1), 1-38.

Bauernschuster, S., Hener, T., Rainer, H. (2016), Children of a (Policy) Revolution: The Introduction of Universal Child Care and its Effect on Fertility, *Journal of the European Economic Association*, im Druck.

Blanchet, D., & Ekert-Jaffé, O. (1994). The demographic impact of family benefits: evidence from a micro-model and from macro-data.

Böhmer, M., O. Ehrentraut, A. Heimer, M. Henkel, N. Ohlmeier, K. Poschmann, S. Schmutz und J. Weisser (2014) Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen und Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMF/BMFSFJ). Online, <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/familie,did=195944.html>, abgerufen im Dezember 2014.

Boll, C., Bonin, H., Gerlach, I., Hank, K., Laß, I., Nehr Korn-Ludwig, M.-A., Reich, N., Reuß, K., Schnabel, R., Schneider, K., Stichnoth, H., Wilke C. (2013) Geburten und Kinderwünsche in Duetschland: Bestandsaufnahme, Einflussfaktoren und Datenquellen. Gutachten für die Prognos AG. ZEW Mannheim.

Bongaarts, J., & Feeney, G. (1998). On the quantum and tempo of fertility. *Population and development review*, 271–291.

Bonoli, G. (2008) The impact of social policy on fertility: Evidence from Switzerland. *Journal of European Social Policy* 18: 64- 77.

Bujard, M. (2011a) Geburtenrückgang und Familienpolitik. Baden-Baden: Nomos.

Bujard, M. (2011b). Geburtenrückgang und Familienpolitik und Geburtenrate. Ein internationaler Vergleich. Gutachten für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin: BMFSFJ.

Bujard, M. (2012) Makroanalysen: Potenziale, Grenzen und methodische Optionen am Beispiel des Nexus Familienpolitik und Fertilität. In H. Betram und M. Bujard (Hg.), Zeit, Geld, Infrastruktur - zur Zukunft der Familienpolitik. Soziale Welt, Sonderband 19. Baden-Baden: Nomos, 337-363.

Bujard, M. (2016) Wirkungen von Familienpolitik auf die Geburtenentwicklung. In Y. Niephaus, M. Kreyenfeld und R. Sackmann (Hg.). (2016) Handbuch Bevölkerungssoziologie. Wiesbaden: Springer VS.

Breton, D., & Prioux, F. (2005). Deux ou trois enfants? Influence de la politique familiale et de quelques facteurs socio-démographiques. *Population* 60(4): 489-522.

Chesnais, J.-C. (1996) Fertility, Family, and Social Policy. *Population and Development Review* 22(4): 729-739.

Davies, R. (2013) Promoting fertility in the EU. Library of the European Parliament, 21/05/2013.

Ekert-Jaffé, O., H. Joshi, K. Lynch, R. Mougin und M. Rendall (2002) Fécondité, calendrier des naissances et milieu social en France et en Grande-Bretagne: Politiques sociales et polarisation socioprofessionnelle. *Population-F* 57(3): 485-518.

Esping-Andersen, G., & Billari, F. C. (2015). Re-theorizing Family Demographics. *Population and Development Review*, 41(1), 1-31.

Eurobarometer 2011. European Commission, Brussels. Producer: TNS OPINION & SOCIAL, Brussels. Publisher: GESIS, Cologne.

Gauthier, A.H. (2007). The Impact of Family Policies on Fertility in Industrialized Countries: A Review of the Literature. *Population Research and Policy Review* 26(3): 323-346.

Gauthier, A. H., & Hatzius, J. (1997). Family benefits and fertility: An econometric analysis. *Population studies*, 51(3), 295-306.

Goldscheider, F., Bernhardt, E., & Lappegård, T. (2015). The gender revolution: A framework for understanding changing family and demographic behavior. *Population and Development Review*, 41(2), 207-239.

Hank, K., & Kreyenfeld, M. (2003). A multilevel analysis of child care and women's fertility decisions in Western Germany. *Journal of Marriage and Family*, 65(3), 584-596.

Hank, K., Kreyenfeld, M. und C.K. Spieß (2004) Kinderbetreuung und Fertilität in Deutschland. *Zeitschrift für Soziologie* 33: 228-244.

Hudde, A. (2016) Fertility Is Low When There Is No Societal Agreement on a Specific Gender Role Model. University of Bamberg Demographic Discussion Papers, No. 18/2016.

Human Fertility Database. Max Planck Institute for Demographic Research (Germany) and Vienna Institute of Demography (Austria). Available at www.humanfertility.org (data downloaded on 15.03.2016).

International Social Survey 2012. ISSP Research Group, International Social Survey Programme. Distributor: GESIS, Cologne.

Kalwij, A. (2010) The impact of family policy expenditure on fertility in western Europe. *Demography* 47: 503-519.

Kamarás, F., Kocourková, J., & Moors, H. (1995). 11 The Impact of Social Policies on Reproductive Behaviour. *Population, family, and welfare: A comparative survey of European attitudes, 2*, 242.

Kravdal, O. (1996). How the Local Supply of Day-Care Centers Influences Fertility in Norway: A Parity-Specific Approach. *Population Research and Policy Review* 15(3): 201-218.

Kuls, W. & Kemper, F.-J. (2002). *Bevölkerungsgeographie: Eine Einführung*, 3. Aufl. Berlin: Borntraeger.

Lalive, R. und J. Zweimüller (2009) How does parental leave affect fertility and return to work? Evidence from two natural experiments. *Quarterly Journal of Economics* 124: 1363-1402.

Lechner, M. (1998). Eine empirische Analyse des Geburtenrückgangs in den neuen Bundesländern aus der Sicht der neoklassischen Bevölkerungsökonomie. *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 118(3): 463-488.

Livi Bacci, M. (2001). Comment: Desired Family Size and the Future of Fertility. *Population and Development Review* 27, Supplement Global Fertility Transition: 282-289.

Luci, A., & Thévenon, O. (2011). The Impact of Family Policy Packages on Fertility Trends in Developed Countries. *Documents de Travail* 174. Paris: INED.

Luci-Greulich, A. und O. Thévenon (2013) The impact of family policies on fertility trends in developed countries. *European Journal of Population* 29: 387-416.

Lutz, W., & Skirbekk, V. (2005). Policies Addressing the Tempo Effect in Low-Fertility Countries. *Population and Development Review*, 31(4), 699-720.

May, J.F. (2006). Population Policy. In D.L. Poston und M. Micklin (Hg.), *Handbook of Population*. New York: Springer, 827-852.

McDonald, P. (2000a). Gender equity in theories of fertility transition. *Population and development review*, 26(3), 427-439.

McDonald, P. (2000b). Gender equity, social institutions and the future of fertility. *Journal of the Australian Population Association*, 17(1), 1-16.

Moors, H. G., & Palomba, R. (1995). *Population, family, and welfare: a comparative survey of European attitudes* (Vol. 1). Oxford University Press.

Myrskylä, M., Kohler, H. P., & Billari, F. (2011). High development and fertility: fertility at older reproductive ages and gender equality explain the positive link.

Neyer, G., & Andersson, G. (2008). Consequences of family policies on childbearing behavior: effects or artifacts?. *Population and Development Review*, 34(4), 699-724.

Riphan, R. und Wiyneck, F. (2016) Fertility effects of child benefits. FAU Discussion Papers in Economics, No. 04/2016.

Rønsen, M. (2004). Fertility and public policies-Evidence from Norway and Finland. *Demographic Research*, 10, 143-170.

Schmertmann, C., Zagheni, E., Goldstein, J. R., & Myrskylä, M. (2014). Bayesian Forecasting of Cohort Fertility. *Journal of the American Statistical Association*, 49 (0),

Sobotka, T., & Testa, M. R. (2008). Attitudes and intentions toward childlessness in Europe. In *People, Population Change and Policies* (pp. 177-211). Springer Netherlands.

Sobotka, T., & Lutz, W. (2011). Misleading policy messages derived from the period TFR: Should we stop using it?. *Comparative Population Studies*, 35(3).

Sobotka, T., Zeman, K., Potančoková, M., Eder, J., Brzozowska, Z., Beaujouan, E., & Matysiak, A. (2015). *Fertility Datasheet 2015*. Vienna Institute of Demography / Wittgenstein Centre for Demography and Global Human Capital (IIASA, VID/ÖAW, WU).

Sobotka, T., Matysiak, A., & Brzozowska, Z. (2016). Gender revolution, family reversals and fertility. Präsentation bei der European Population Conference (EPC) in Mainz, 2016. [kann ich das als Quelle nehmen? Die Aussage bezieht sich auf den extended abstract, der online steht: <http://epc2016.princeton.edu/uploads/160794>]

Spieß, K. (2012). Zeit, Geld, Infrastruktur und Fertilität: Befunde empirischer Mikrostudien und was wir daraus lernen können. In H. Betram und M. Bujard (Hg.), *Zeit, Geld, Infrastruktur - zur Zukunft der Familienpolitik*. Soziale Welt, Sonderband 19. Baden-Baden: Nomos, 321-336.

Statistisches Bundesamt. Endgültige durchschnittliche Kinderzahl der Frauenkohorten. Available at www.destatis.de (data downloaded on 15.03.2016).

Testa, M. R. (2006). *Childbearing Preferences and Family Issues in Europe*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

UN (2014). *World population policies 2013*, Statistical Papers - United Nations (Ser. A), Population and Vital Statistics Report, UN.

UN/DESA (2016) Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, *World Population Policies Database*. Abgerufen am: 10.05.2016

Wingen, M. (1997). Familienpolitik. Stuttgart: Lucius & Lucius.

Wingen, M. (2002). Ein erneutes Plädoyer für eine bevölkerungsbewusste Familienpolitik. Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft 27(1): 69-85.