

Laura-Christin Diekmann / Axel Plünnecke /
Susanne Seyda

Sozialbilanz Familie

Eine ökonomische Analyse mit
Schlussfolgerungen für die Familienpolitik

Analysen

Forschungsberichte
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Laura-Christin Diekmann / Axel Plünnecke /
Susanne Seyda

Sozialbilanz Familie

Eine ökonomische Analyse mit
Schlussfolgerungen für die Familienpolitik

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-14812-7 (Druckausgabe)

978-3-602-45428-0 (PDF)

Diese Analyse basiert auf einem Gutachten im Auftrag des Kompetenzzentrums für familienbezogene Leistungen im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© 2008 Deutscher Instituts-Verlag GmbH
Gustav-Heinemann-Ufer 84–88, 50968 Köln
Postfach 51 06 70, 50942 Köln
Telefon 0221 4981-452
Fax 0221 4981-445
div@iwkoeln.de
www.divkoeln.de

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

Inhalt

1	Einleitung	5
1.1	Die Problemstellung	5
1.2	Der Aufbau der Untersuchung	6
Teil I	Ökonomische Analyse der Familienförderung	8
2	Die Kosten der Familien	8
2.1	Direkte Kosten	9
2.2	Indirekte Kosten	12
3	Die Förderkulisse des Staates	16
3.1	Abgrenzungs- und Bewertungsprobleme	16
3.2	Die staatliche Förderung der Familien	20
4	Bewertung der staatlichen Förderkulisse	26
4.1	Das Ungleichgewicht in der staatlichen Förderung	26
4.2	Zukünftige Entwicklungen und Handlungsbedarf	29
Teil II	Analyse des Einflusses der Familie auf die Entwicklung von Kindern	36
5	Der Einfluss familiärer Faktoren auf Gesundheit und Bildung von Kindern	36
5.1	Der Einfluss der Familienstruktur auf die Entwicklung von Kindern	36
5.2	Theoretische Analyse des Bildungsstands von Kindern	39
5.3	Theoretische Analyse der Gesundheit von Kindern	43
6	Empirische Analyse des Bildungsstands von Kindern	46
6.1	Die PISA-Daten und die Methodik	46
6.2	Multivariate Ergebnisse	50
6.3	Zusammenfassung	55
7	Empirische Analyse der Gesundheit von Kindern	57
7.1	Die KiGGS-Daten und die Methodik	57
7.2	Multivariate Ergebnisse	66
7.3	Zusammenfassung	74

Teil III	Analyse fiskalischer Effekte durch eine veränderte Familienförderung	77
8	Analyse der Wirkungen einer veränderten Familienförderung	77
8.1	Die Effekte der frühkindlichen Bildung aus internationaler Sicht	77
8.2	Die Effekte des Ausbaus der frühkindlichen Bildung in Deutschland	83
9	Berechnung der fiskalischen Effekte	88
9.1	Die Kosten des Ausbaus der frühkindlichen Bildung	88
9.2	Der Nutzen des Ausbaus der frühkindlichen Bildung	90
9.3	Renditen des Staates und Finanzierung der Investitionen durch Umschichtungen im Budget	97
Teil IV	Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen	102
10	Drei Blickwinkel auf die Familienpolitik	102
10.1	Der Blick auf die Kosten der Familien: Umsteuern in der Förderkulisse	102
10.2	Die empirische Sicht: Die frühkindliche Bildung ausbauen, den familiären Zusammenhalt stärken	105
10.3	Die fiskalische Sicht: Investieren und Effizienzpotenziale erschließen	106
	Anmerkungen	109
	Literatur	111
	Kurzdarstellung / Abstract	119
	Die Autoren	120

1

Einleitung

1.1 Die Problemstellung

Familien¹ sind ein effizientes Arrangement. Der volkswirtschaftliche Nutzen von Familien und deren Kindern besteht in vielerlei Hinsicht – und er lässt sich vergrößern. So führt eine höhere Kinderzahl pro Familie mittel- bis langfristig zu einem höheren Wachstumspotenzial (Plünnecke/Seyda, 2007). Für den Staat ist ein weiteres Kind im Laufe von dessen Lebenszyklus mit positiven fiskalischen Effekten verbunden (Werdning/Hofmann, 2005). Für das Ausmaß der volkswirtschaftlich positiven Effekte ist entscheidend, wie gut das Arrangement Familie funktioniert. So werden der Bildungsstand des Kindes und damit die späteren Qualifikationen des Arbeitnehmers oder Unternehmers stark von familiären Faktoren geprägt. Ebenso spielt es für das Arbeitsangebot der Volkswirtschaft eine wichtige Rolle, wie Eltern die verschiedenen Aufgaben in der Familie und die Erwerbstätigkeit miteinander vereinbaren können. Darüber hinaus hängt die Höhe der staatlichen Gesamtabgaben von sozialen Kosten ab, zu deren Vermeidung Familien viel beitragen können. Ob es sich um Folgewirkungen von Alkoholmissbrauch, um Gesundheitskosten oder um Kosten teurer Nachqualifizierungsschleifen handelt: Der familiäre Zusammenhalt, aber auch die Erwerbstätigkeit, die Familienform und andere familiäre Faktoren haben einen Einfluss auf diese Größen.

Der Staat unterstützt die Familien in vielfältiger Form. Er fördert die Familien finanziell, sodass diese die Lebenshaltungskosten ihrer Kinder leichter tragen können. Er bietet eine Infrastruktur für Familien und andere Leistungen im Rahmen der Sozialversicherungen an. Ferner verringert er die Einkommensverluste, wenn ein Familienmitglied vorübergehend oder dauerhaft auf die Erwerbstätigkeit verzichtet. Eine erste Frage dieser Studie soll folglich überprüfen, ob die staatliche Förderkulisse die Kostenstrukturen der Familien für Lebenshaltungskosten und die Opportunitätskosten, die durch den Zeitaufwand für Kinderbetreuung entstehen, effizient abbildet. Möglicherweise besteht innerhalb dieser Förderkulisse ein Ungleichgewicht. Die zweite Frage zielt auf eine Erklärung, inwieweit familiäre Faktoren den Bildungsstand der Kinder, ihre Gesundheit und ihr Verhalten beeinflussen und welchen Einfluss speziell die Erwerbstätigkeit der Eltern und der Zugang zu frühkindlicher Bildung haben. Die dritte Frage dieser Studie greift diese Analyseergebnisse auf und überprüft, welche fiskalischen Effekte durch eine Stärkung der frühkindlichen Infrastruktur zu erwarten sind und welche Rendite ein solches Investitionsprogramm bietet.

Die Antwort auf letztere Frage ist wichtig, um sachgerecht über die Verwendung derjenigen Mittel im staatlichen Familienbudget zu entscheiden, die in Zukunft freiwerden. Aufgrund der in den vergangenen Jahrzehnten niedrigen Geburtenraten sinkt die Kinderzahl in Deutschland, sodass ceteris paribus weniger Ausgaben für Kindergeld, für Kindergärten und Schulen benötigt werden. Führt die Stärkung der frühkindlichen Bildung zu nennenswerten Renditen für den Staat, so sollten die freiwerdenden staatlichen Mittel in diese Zwecke re-investiert werden. Sind die Renditen dagegen gering, so sollten die Mittel im Sinne einer Zukunfts-investition an anderer Stelle zur Förderung von Kindern eingesetzt werden.

1.2 Der Aufbau der Untersuchung

Die Studie gliedert sich in vier Teile. Während in Teil I untersucht wird, wie zielgerichtet die staatliche Förderkulisse bei den familiären Kostenstrukturen ansetzt, wird in Teil II die Frage gestellt, welchen Einfluss der familiäre Hintergrund auf die Entwicklung von Kindern in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Sozialverhalten hat. Aus diesen Ergebnissen lassen sich im Anschluss staatliche Reformmaßnahmen ableiten, die als Basis für die Untersuchung in Teil III dienen. Dort wird berechnet, in welchem Maße sich die staatlichen Ausgaben mindern oder die Einnahmen steigern ließen, wenn die in Teil II abgeleiteten staatlichen Reformmaßnahmen angewendet würden. Des Weiteren wird ein Finanzierungskonzept für die staatlichen Reformmaßnahmen vorgestellt. In Teil IV werden abschließend die politischen Handlungsempfehlungen zusammengefasst. Das Vorgehen in den vier Teilen der Studie wird wie folgt näher beschrieben.

Teil I: Familien müssen für ihre Kinder Kosten tragen, die sich in zwei Kategorien unterteilen lassen. Zum einen haben Eltern direkte Kosten, da sie den Lebensunterhalt für ihre Kinder bestreiten müssen. Zum anderen gehen die Eltern – oder zumindest ein Elternteil – während der Kinderbetreuungszeiten keiner Erwerbsarbeit nach. Diese entgangenen Einkommen können als indirekte Kosten bezeichnet werden. Auf all diese familiären Kostenstrukturen versucht der Staat im Rahmen seiner Familienpolitik unterschiedlich einzuwirken. Staatliche Maßnahmen, die Familien unterstützen, lassen sich allerdings nicht nur auf die Familienpolitik reduzieren. Auch andere politische Maßnahmen – zum Beispiel in der Bildung – kommen Familien zugute.

Die staatliche Familienpolitik lässt sich danach kategorisieren, in welcher Hinsicht die jeweilige Maßnahme die Kostenstrukturen von Familien verändert. Transfers, welche die Belastung der Eltern mindern, die aufgrund der Konsumausgaben für die Kinder entstehen, sind von der Bereitstellung von Infrastruktur zu unterscheiden, mit der die familiären Opportunitätskosten reduziert werden.

In diesem Zusammenhang ist zu fragen, wie stark die Förderung derzeit auf die Entlastung von direkten Kosten bezogen ist und inwieweit mithilfe der staatlichen Förderung die Entstehung von Opportunitätskosten vermieden oder deren Auswirkungen für Familien reduziert werden. Diese detaillierte Analyse ist wichtig, da staatliche Maßnahmen das Entscheidungskalkül von Familien verändern können – und damit zum Beispiel die Entscheidung für Kinder.

Teil II: Anschließend wird der Einfluss untersucht, den Eltern auf die Entwicklung ihrer Kinder haben. Nach einer theoretischen Fundierung und einer Auswertung von Sekundärliteratur wird eine multivariate Analyse durchgeführt. Als Datengrundlage, um die Auswirkung familiärer Faktoren auf die Kompetenzen von 15-jährigen Schülern zu messen, dienen die PISA-Daten der OECD. Ferner werden die KiGGS-Daten herangezogen, die vom Robert-Koch-Institut in einer Befragung von 17.641 Kindern und deren Eltern erhoben worden sind. Dabei wird der familiäre Einfluss auf den Bildungserfolg, den physischen und psychischen Gesundheitszustand sowie auf das Sozialverhalten von Kindern untersucht. Im Mittelpunkt der Untersuchung steht die Frage, wie sich die Familienstruktur auf die Entwicklung von Kindern auswirkt und welche anderen Variablen möglicherweise eine wichtigere Rolle spielen. So sind zum Beispiel der familiäre Zusammenhalt und die soziale Schicht näher zu betrachten.

Teil III: Im Weiteren werden Maßnahmen bewertet, die Familien darin unterstützen können, die Bildung und andere Entwicklungscharakteristika von Kindern zu fördern. Hierzu zählen der Ausbau der frühkindlichen Bildung und die Einrichtung von Familienzentren. Der Erfolg dieser Maßnahmen wird zum einen im Bereich der frühkindlichen Bildung auf Basis der PISA-Ergebnisse untersucht. Zum anderen werden Erfahrungen mit Familienzentren aus dem angloamerikanischen Raum ausgewertet. Im Anschluss werden die positiven fiskalischen Effekte berechnet, die sich einstellen, wenn diese Politikmaßnahmen umgesetzt würden. Ihr Potenzial resultiert daraus, dass auf lange Sicht das durchschnittliche Bildungsniveau in der Bevölkerung steigt, sodass die strukturelle Arbeitslosigkeit, die auf mangelnde Qualifikation zurückzuführen ist, sinkt. Daraus ergeben sich höhere Steuereinnahmen und Zahlungen ins Sozialversicherungssystem sowie ein Rückgang der Nachqualifizierungskosten. Ebenso wird in Teil III gezeigt, wie sich langfristig eine Finanzierung der empfohlenen Politikmaßnahmen bewerkstelligen ließe und wie hoch die damit verbundene staatliche Rendite wäre.

Teil IV: Das Schlusskapitel fasst die Ergebnisse zusammen und behandelt detailliert die politischen Handlungsempfehlungen, die sich aus der Analyse der Kostenstrukturen, aus empirischer Perspektive und unter Effizienzgesichtspunkten ergeben.

Teil I: Ökonomische Analyse der Familienförderung

Familien haben Kostenstrukturen, die der Staat auf unterschiedliche Weise in seiner Förderkulisse berücksichtigt. In Teil I soll untersucht werden, wie angemessen und passgenau die Familienförderung des Staates ist.

2

Die Kosten der Familien

Die Kosten, die Familien durch deren Kinder entstehen, lassen sich in direkte und indirekte Kosten aufgliedern. Unter direkten Kosten versteht man die Kosten, die bei Familien in Form von privaten Konsumausgaben für Kinder anfallen und in der Regel durch ein am Markt erwirtschaftetes Einkommen oder durch staatliche Transfers gedeckt werden.

Indirekte Kosten machen sich durch den jeweiligen Zeitaufwand für Kinderbetreuung und kindbedingte Haushaltsführung bemerkbar. Aufgrund dieser Tätigkeiten bieten Eltern am Markt weniger Arbeit an und erzielen daher ein geringeres Einkommen. Legt man für die Kinderbetreuungszeit den Lohn einer professionellen Haushalts- oder Kinderbetreuungskraft zugrunde, wird die familiäre Leistung quantifizierbar. Berücksichtigt man den durchschnittlichen Lohn des Elternteils, der aufgrund der Kinder weniger Zeit am Arbeitsmarkt anbieten kann, so misst man die Opportunitätskosten der Zeit, die Eltern mit ihren Kindern verbringen.

Bei der Bestimmung der direkten und indirekten Kosten besteht das Problem, die gesamten familiären Kosten den einzelnen Familienmitgliedern oder den gesamten Zeitaufwand der Eltern den einzelnen Kindern zuzuordnen. Es ist schwierig zu ermitteln, wie hoch der Anteil eines Kindes an der Wohnungsmiete oder der Nutzung eines Autos ist. Ebenso ist es kompliziert zu bestimmen, wie viel Zeit ein Elternteil ausschließlich dem Kind widmet. Ferner unterscheiden sich die Ausgaben je nach Lebensalter des Kindes.

In der vorliegenden Studie werden nur die Ausgaben für Kinder bis zum 18. Lebensjahr einbezogen. Diese Abgrenzung bereitet jedoch insofern Probleme, als sowohl im Mikrozensus als auch in der Zeitbudgeterhebung, auf deren Daten die Berechnungen fußen, Familien mit mindestens einem Kind unter 18 Jahren betrachtet werden. Das heißt, dass nicht alle Kinder – sondern nur ein Kind – in einer Familie minderjährig sein müssen.²

Bei der Ermittlung der direkten und der indirekten Kosten gehen bisherige Studien unterschiedlich vor. So werden verschiedene Abgrenzungen oder Datengrundlagen gewählt. In Tabelle 1 wird die Höhe der im Rahmen dieser Analyse betrachteten Kosten dargestellt – zur besseren Vergleichbarkeit für alle Studien in Preisen von 2006. Dabei zeigt sich, dass die Summe von direkten und indirekten Kosten innerhalb einer Spannbreite von rund 188 bis 328 Milliarden Euro liegt. Ursachen für diese Unterschiede liegen an verschiedenen Untersuchungsjahren und Bewertungsmethoden, die im Folgenden näher beschrieben werden.

Jährliche Gesamtkosten von Familien für Kinder

Tabelle 1

in Milliarden Euro und Preisen von 2006

	Direkte Kosten	Indirekte Kosten	Insgesamt
IW Köln	90,2	147,2	237,4
Pfeiffer/Braun, 2005	99,2	88,5	187,7
Rosenschon, 2001, 32 ff.*	105,8	222,3	328,1
Stahmer et al., 2003	133,0	162,1	295,1

* Rosenschon (2001) hat unterschiedliche Berechnungsmethoden angewendet (vgl. die Übersichten 1 und 2). Für Tabelle 1 wurden daraus bei den direkten Kosten die tatsächlichen Kosten und bei den indirekten Kosten der Einkommensausfall durch Kinderbetreuung berücksichtigt.

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2007d; eigene Berechnungen

2.1 Direkte Kosten

Zunächst soll den direkten Kosten Beachtung geschenkt werden. Zu deren Bestimmung wird in der Regel – so auch in dieser Studie – die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) des Statistischen Bundesamts herangezogen. Diese bildet alle fünf Jahre die Ausgaben von rund 75.000 privaten Haushalten im Rahmen einer Quotenstichprobe ab. Dabei werden unter anderem statistische Informationen über die Ausstattung mit Gebrauchsgütern, die Einkommens-, Vermögens- und Schulden-situation sowie die Konsumausgaben erfasst.

Eine Hochrechnung auf die Gesamtbevölkerung wird üblicherweise über den Mikrozensus vorgenommen. Für diesen werden rund 370.000 Haushalte in der Regel in vier aufeinanderfolgenden Jahren von den Statistischen Landesämtern auf der Grundlage einer Flächenstichprobe befragt.

Als Basis der Berechnungen der vorliegenden Studie³ dient der Aufsatz von Münnich (2006), in dem anhand der Daten der EVS die Einkommen und Ausgaben von Familien dargestellt werden. Dabei werden nicht alle kinderbezogenen Kosten – zum Beispiel nicht Ausgaben für Versicherungsschutz und Vorsorge – aufgeführt. Daher „[können] die errechneten Ergebnisse keineswegs gleichgesetzt werden ... mit den Lebenshaltungskosten für Kinder“ (Münnich, 2006, 644).

In der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe werden die durchschnittlichen Kosten für Kinder differenziert dargestellt: nach Paarhaushalten mit ein, zwei und drei Kindern und nach Haushalten von Alleinerziehenden mit ein und zwei Kindern. Aus diesen Daten geht aber nicht hervor, wie hoch der Anteil der jeweiligen Haushaltsformen an der Gesamtheit der untersuchten Haushalte – beziehungsweise hochgerechnet an der Gesamtheit der deutschen Haushalte – ist. Um die gesamten Kosten beziffern zu können, die Familien in Deutschland für Kinder im Jahr 2006 entstanden sind, werden daher Daten des Mikrozensus herangezogen. Diese belegen, wie groß die Zahl der Alleinerziehenden und der Paare mit ledigen minderjährigen Kindern ist.⁴

Bei der Berechnung des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW) wird mithilfe des Mikrozensus die durchschnittliche Kinderzahl von Paaren und Alleinerziehenden mit drei und mehr Kindern ermittelt. Sie liegt bei 3,27 Kindern. Mithilfe der Ausgaben von Paaren mit drei Kindern werden die jährlichen Kosten für 3,27 Kinder pro Familie ausgerechnet, die mit der Anzahl der Paare und Alleinerziehenden mit drei und mehr Kindern multipliziert werden.⁵

Tabelle 2 stellt die Kosten, die den Familien (Paaren oder Alleinerziehenden) durch ihre Kinder entstehen, auf Basis von Daten des Mikrozensus 2004 und der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe für das Jahr 2003 dar. Die gesamten

Konsumausgaben für Kinder

Tabelle 2

Direkte Kosten der Familien für minderjährige ledige Kinder nach ausgewählten Haushaltstypen,* in Preisen von 2006

	Monatliche Kosten für Kinder, in Euro	Jährliche Kosten für Kinder, in Euro	Jährliche Kosten je Kind, in Euro	Anzahl der Haushalte insgesamt, in 1.000	Jährliche Kosten insgesamt, in Milliarden Euro
Paare mit einem Kind	576	6.908	6.908	3.120	21,6
Alleinerziehende mit einem Kind	563	6.757	6.757	1.569	10,6
Paare mit zwei Kindern	994	11.928	5.964	2.724	32,5
Alleinerziehende mit zwei Kindern	927	11.123	5.561	573	6,4
Paare und Alleinerziehende mit drei und mehr Kindern (Ø = 3,27 Kinder)	1.550	18.597	5.687	1.030	19,2
Summe der jährlichen Kosten für minderjährige ledige Kinder, die bei ihren Eltern leben					90,2

* Stand: 2003; Rundungsdifferenzen.

Quellen: Eigene Berechnungen in Anlehnung an Münnich, 2006; Statistisches Bundesamt, 2005 und 2007d

familiären direkten Kosten für Kinder in Deutschland belaufen sich demnach in Preisen von 2006 auf rund 90 Milliarden Euro.

Andere Studien kommen zu abweichenden Ergebnissen. Die direkten Kosten beziffern sich darin auf Werte zwischen 60 und 133 Milliarden Euro. Diese Unterschiede basieren – wie in Übersicht 1 dargestellt ist – auf unterschiedlichen Methoden und Datenquellen.

Studien zu den direkten Kosten von Familien für Kinder Übersicht 1

Angaben in Preisen von 2006*

Studie	Ergebnis	Berechnungsmethode	Datenquelle
IW Köln	90,2 Milliarden Euro	Kosten für ledige minderjährige Kinder im Elternhaushalt im Jahr 2003	EVS 2003 (siehe Münnich, 2006); Mikrozensus 2004 (Statistisches Bundesamt, 2005)
Pfeiffer/Braun, 2005	99,2 Milliarden Euro	Direkte Bruttokosten in Mehrpersonenhaushalten mit Kindern unter 18 Jahren; Annahme: proportional zum Einkommen steigende Kinderkosten	EVS 1998
Rosenschon, 2001	Tatsächliche Kosten: 105,8 Milliarden Euro Kosten des Existenzminimums: 60 Milliarden Euro beziehungsweise 67 bis 72 Milliarden Euro (mit Ausbildungsfreibetrag)	Bandbreite der tatsächlichen und existenzminimalen Kosten für Kinder (auch über 18 Jahren), die bei Ehepaaren oder Alleinerziehenden leben	Tatsächliche Kosten: Familienstatistik des Statistischen Bundesamts aus dem Jahr 2000; Daten der Familienwissenschaftlichen Forschungsstelle des Statistischen Landesamts Baden-Württemberg aus dem Jahr 1998 mit Berechnungen auf Basis von Angaben der Deutschen Bundesbank Existenzminimale Kosten: Steuerlicher Kinderfreibetrag, Betreuungsfreibetrag, Ausbildungsfreibetrag
Stahmer et al., 2003	133 Milliarden Euro	Private Konsumausgaben für Kinder (auch Kinder in Kinderheimen und ähnlichen Einrichtungen berücksichtigt); Konsumausgaben der privaten Haushalte anteilig auf Haushaltstypen und im Haushalt lebende Personen aufgeteilt	EVS 1998 (Sonderaufbereitung, Fortschreibung mit Daten der VGR aus 1998); Satellitensystem Haushaltsproduktion des Statistischen Bundesamts (Daten aus 1990, Fortschreibung bis 1998)

* DM-Werte in Euro umgerechnet.

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2007g; eigene Berechnungen