



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Politischer Bericht zur Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen

Politischer Bericht zur Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen

1. Einführung
2. Familien in Deutschland
3. Das Tableau der staatlichen ehe- und familienbezogenen Leistungen
4. Genese der Gesamtevaluation
5. Wahlfreiheit: Ziel und Prinzip der Familienpolitik
6. Familienpolitische Ziele und Zielerreichung
 - a) Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf
 - Was Familien wünschen
 - Methodischer Zugang
 - Erkenntnisse
 - b) Wirtschaftliche Stabilität von Familien
 - Was Familien wünschen
 - Methodischer Zugang
 - Erkenntnisse
 - c) Wohlergehen und gute Entwicklung von Kindern
 - Was Familien wünschen
 - Methodischer Zugang
 - Erkenntnisse
 - d) Erfüllung von Kinderwünschen
 - Was Paare wünschen
 - Methodischer Zugang
 - Erkenntnisse

1. Einführung

Familienpolitische Leistungen erreichen sehr viele Menschen in unserem Land: 80 Prozent der erwachsenen Bevölkerung können über Erfahrungen mit mindestens einer Leistung berichten, knapp die Hälfte der Bevölkerung nutzt aktuell eine der Leistungen¹. Welche Wirkungen zeigen diese Leistungen bei den Familien, die sie erhalten? Wie werden die Leistungen von den Familien selbst eingeschätzt? Diese Fragen standen am Anfang des Projekts der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und des Bundesministeriums der Finanzen – als Basis für eine fundierte wissensbasierte Politikgestaltung. Ziele und Vorgehen bei der Erkenntnissuche und ihre Ergebnisse, von interdisziplinären Teams aus Wissenschaft erarbeitet und mit externer Expertise diskutiert, werden im Folgenden dargelegt.

Die Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen bietet Antworten auf diese Fragen und Erwartungen. Ihre erkenntnisleitenden Fragen folgen familienpolitischen Zielen, die im siebten und achten Familienbericht erarbeitet wurden: Wahlfreiheit, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, wirtschaftliche Stabilität von Familien, gute Entwicklung von Kindern und Erfüllung von Kinderwünschen. Für die Messung der Zielerreichung bedient sie sich der dafür zur Verfügung stehenden Methoden aus den Sozialwissenschaften und der Ökonomie. Dabei fragt sie nach dem effizienten Einsatz öffentlicher Mittel in Bezug auf diese Ziele. Sie berücksichtigt die Wünsche, Einstellungen und Erwartungen der Bevölkerung und besonders der Familien selbst.

2. Familien in Deutschland

Familien sind das Fundament unserer Gesellschaft. Ihre Zahl hat sich aufgrund des demografisch bedingten Bevölkerungsrückgangs in den letzten 15 Jahren zwar von 9,1 Millionen auf 8,1 Millionen im Jahr 2011 verringert. Aber deutlich stärker als in den neunziger Jahren wird die Familie heute als eine Solidargemeinschaft von Menschen empfunden, die sich gegenseitig helfen (1994: 82 Prozent, 2010: 89 Prozent) und auf die man bauen und denen man vertrauen kann (1994: 78 Prozent, 2010: 86 Prozent). Für die Bevölkerung bedeutet Familie heute „Zusammenhalt auch in schwierigen Zeiten“ (96 Prozent), ein „offener und ehrlicher Umgang miteinander“ (93 Prozent), viele gemeinsame Aktivitäten (89 Prozent) und ein gegenseitiges Verantwortungsgefühl (88 Prozent)².

Verheiratete Paare mit gemeinsamen Kindern sind nach wie vor die häufigste Familienform in Deutschland: 75 Prozent der Kinder wachsen bei verheirateten Eltern auf.

Weitere neun Prozent der Eltern leben ohne Trauschein zusammen. Ein Fünftel der Eltern ist alleinerziehend.

Etwa 10 - 14 Prozent der Paare mit Kindern finden sich in einer Stief- oder Patchworkfamilie (neu) zusammen, von denen wiederum drei Viertel verheiratet sind. Nach Angaben des Mikrozensus leben 4000 gleichgeschlechtliche Lebensgemeinschaften mit minderjährigen Kindern (0,05 Prozent) im gemeinsamen Haushalt - dieser Anteil ist seit 15 Jahren nahezu unverändert³.

Für 97 Prozent der Bevölkerung gilt ein verheiratetes Ehepaar mit Kindern als Familie. In der Bevölkerung werden aber zunehmend auch andere Eltern-Kind-Gemeinschaften als Familien gesehen und akzeptiert. 2012 sagen fast drei Viertel der Bevölkerung, dass ein nichtverheirate-

¹ IfD Allensbach, Akzeptanzanalyse I.

² IfD Allensbach (2012): Vorwerk Studie 2012.

³ Statistisches Bundesamt 2012, Mikrozensus 2011: Familien und Haushalte.

tes Paar mit Kindern eine Familie ist, 58 Prozent sagen dies von Alleinerziehenden und 42 Prozent auch von gleichgeschlechtlichen Paaren mit Kindern⁴.

Die Familienformen sind regional unterschiedlich häufig verteilt. In den alten Bundesländern sind drei Viertel der Familien mit minderjährigen Kindern Ehepaare, während dies in den neuen Bundesländern lediglich etwas mehr als die Hälfte sind. Dagegen leben in jeder fünften ostdeutschen Familie (20 Prozent) die Eltern ohne Trauschein als Lebensgemeinschaft zusammen. Bei rund einem Viertel (26 Prozent) der Familien in den neuen Ländern sind Mutter oder Vater alleinerziehend, in den alten Ländern sind es 18 Prozent⁵.

Insgesamt haben 2011 etwas mehr als die Hälfte aller Familien ein minderjähriges Kind (53 Prozent), in mehr als einem Drittel aller Familien leben zwei minderjährige Kinder und bei knapp 11 Prozent der Familien leben drei und mehr minderjährige Kinder⁶. Drei Viertel der 12,9 Millionen minderjährigen Kinder wachsen bei verheirateten Eltern und mit Geschwistern auf. So hat fast die Hälfte aller Kinder (47 Prozent) eine Schwester oder einen Bruder und jedes fünfte Kind lebt mit zwei Geschwistern in einer Familie. Einige Minderjährige (acht Prozent) haben sogar drei oder mehr Geschwister.

Alleinerziehende haben in der Mehrheit weniger Kinder, aber hier gibt es Unterschiede zwischen Müttern und Vätern. Alleinerziehende Mütter betreuen häufiger mehr Kinder im Haushalt als Väter: 2011 sorgten 68 Prozent der alleinerziehenden Mütter für ein minderjähriges Kind, 26 Prozent für zwei und 6 Prozent für drei oder mehr minderjährige Kinder. Bei den alleinerziehenden Vätern betreuten dagegen 76 Prozent ein minderjähriges Kind, 20 Prozent zwei Kinder und 4 Prozent drei oder mehr minderjährige Kinder⁷.

Ein Drittel aller minderjährigen Kinder hat einen Migrationshintergrund; die Ehe ist mit 80 Prozent auch bei den Familien mit Migrationshintergrund die am stärksten verbreitete Familienform. Etwa jedes neunte Kind lebt in einer Stief- oder Patchworkfamilie – in der Regel mit mehreren (Stief- und/oder Halb-) Geschwistern und etwa 6000 Kinder leben bei gleichgeschlechtlichen Eltern.

Über die Hälfte der Bevölkerung lebte 2009 in einem Drei-Generationen-Zusammenhang. Am häufigsten wird die Drei-Generationen-Familie bei den 16-bis 29-Jährigen gelebt (65 Prozent). Vier und mehr Generationen finden sich dagegen am häufigsten in der Altersgruppe der 30- bis 44-Jährigen (knapp 25 Prozent). Der Zusammenhalt von Jung und Alt ist nach wie vor hoch. Vor allem Eltern von kleineren Kindern erhalten häufig Unterstützung von ihren Eltern oder Schwiegereltern bei der Familien- und Hausarbeit⁸.

Insgesamt ist die Zufriedenheit mit dem Familienleben hoch, in der Regel unabhängig von der konkreten Form des Zusammenlebens. Drei Viertel der Eltern erleben einen festen Familienzusammenhalt und ein meist gutes Einvernehmen zwischen Kindern und Eltern.

⁴ Allensbacher Archiv, Monitor Familienleben 2012, IfD Umfrage 7000.

⁵ Statistisches Bundesamt 2012, Mikrozensus 2011: Familien und Haushalte, vgl. auch Familienreport 2012.

⁶ Statistisches Bundesamt 2012, Mikrozensus 2011: Familien und Haushalte, vgl. auch Familienreport 2012.

⁷ Statistisches Bundesamt 2012, Mikrozensus 2011: Familien und Haushalte.

⁸ IfD Allensbach (2012): Vorwerk Studie 2012, vgl. auch BMFSFJ (2010): Familienreport 2010.

3. Das Tableau der staatlichen ehe- und familienbezogenen Leistungen

Alle Leistungen unterscheiden sich hinsichtlich Zielgruppe und gesetzgeberisch intendierter Wirkung. Es entstehen dadurch auch Wechselwirkungen. Die Bestandsaufnahme der ehe- und familienbezogenen Leistungen für das Jahr 2010 zeigt insgesamt 148 familienbezogene Maßnahmen mit einem finanziellen Gesamtvolumen von 125,5 Mrd. Euro.

Von diesen können aber nur 55,4 Mrd. Euro als Familienförderung bezeichnet werden. Hierunter fällt beispielsweise der Förderanteil des Kindergelds oder auch das Elterngeld.

52,9 Mrd. Euro waren 2010 dem Familienlastenausgleich, also dem großenteils verfassungsrechtlich zwingenden Ausgleich der besonderen Belastungen von Eltern, zuzuordnen. Darunter fallen Kinderfreibeträge vom Einkommen und die Steuerfreistellung des Existenzminimums von Kindern, die beitragsfreie Mitversicherung von Kindern in der Sozialversicherung und die Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten an die Gesetzliche Rentenversicherung.

Die übrigen 17,5 Mrd. Euro weisen einen Ehe- oder Familienbezug auf: z.B. die materielle und gesundheitliche Grundsicherung von Kindern oder die Jugendhilfe. Zudem profitieren die Familien mit Kindern auch von den ehebezogenen Maßnahmen.

Rein rechnerisch ergeben diese Leistungen im Jahr 2010 einen Betrag von 200,3 Mrd. Euro.

4. Genese der Gesamtevaluation

Die Erfassung der ehe- und familienbezogenen Leistungen im obigen Gesamttabelleau wurde im Jahre 2006 vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend erstmalig vorgelegt und wird seitdem jährlich aktualisiert. Sie war ein erster Schritt, die staatlichen Maßnahmen einer Bestandsaufnahme zu unterziehen. In einem zweiten Schritt hat das Bundesfamilienministerium bis 2009 wesentliche Einzelleistungen von Forschungsinstituten analysieren lassen. Das Elterngeld und der Kinderzuschlag werden auch weiterhin regelmäßig einem Monitoring unterzogen, um festzustellen, ob sie die gesetzgeberisch zugeordneten Ziele erreichen.⁹ Die aus den Überprüfungen gewonnenen Erkenntnisse haben erfolgreich zur gesetzlichen Weiterentwicklung von Leistungen beigetragen, die die Wirksamkeit der Leistungen erhöht haben (z.B. Vereinfachungen beim Kinderzuschlag).

Im Jahr 2008 haben das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und das Bundesministerium der Finanzen beschlossen, erstmals eine systematische und umfassende Analyse der Wirkungen verschiedener Leistungen im Zusammenwirken und im Hinblick auf übergreifende familienpolitische Ziele (Gesamtevaluation) durchzuführen. Die Ressorts haben dafür zunächst eine Machbarkeitsstudie in Auftrag gegeben. Sie bestimmt methodisch und in den einzelnen Arbeitsschritten das auf viere Jahre angelegte Grundlagenforschungsprojekt Gesamtevaluation

Die Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen wurde 2009 gestartet und wird dieses Jahr im Zeitplan abgeschlossen. Ausgangspunkt und Ziel ist das Bestreben, Erkenntnisse über die Wirkungsweise und Wirksamkeit dieser Leistungen in Deutschland zu gewinnen und für die zielorientierte Gestaltung von Familienleistungen nutzbar zu machen. Die Gesamtevaluation soll die Wirksamkeit der Leistungen für Familien erhöhen. Bei der Prüfung von Handlungsempfehlungen werden die im Koalitionsvertrag vereinbarten „goldenen Regeln“ der Finanzpolitik als notwendige Bedingung für generationengerechte und nachhaltige

⁹ Siehe zuletzt Elterngeld-Monitor des DIW Berlin, 2012 sowie „Das Bildungs- und Teilhabepaket: Chancen für Kinder aus Familien mit Kinderzuschlag, Monitor Familienforschung Nr. 30, April 2013.

öffentliche Finanzen berücksichtigt. Konzept und Zeitplan der Gesamtevaluation sehen vor, dass erkenntnisleitende Fragen und angewandte Methoden der verschiedenen Module einander ergänzen.

Die Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen ist in Deutschland und auch international bisher ohne Vorbild und wird mit großem Interesse von anderen Ländern wie insbesondere Frankreich und internationalen Organisationen (z.B. der OECD) verfolgt. Sie resultiert aus dem gemeinsamen Interesse, öffentliche Mittel intelligent einzusetzen sowie die Wirksamkeit und Akzeptanz politischen Handelns zu steigern.

Das Bundesfamilien- und das Bundesfinanzministerium haben die Prognos AG als Geschäftsstelle für das Wissenschaftsmanagement beauftragt. Die Geschäftsstelle hat die Vergabeverfahren der wissenschaftlichen Studien und deren Durchführung begleitet sowie dazu beigetragen, die Ergebnisse inhaltlich miteinander zu verzahnen. Zur Diskussion und Qualitätssicherung wurden die wissenschaftlichen Arbeiten zudem von einer interdisziplinär besetzten Programmgruppe begleitet und beraten.

Die Gesamtevaluation gliedert sich in 11 Module, in denen ausgewählte Leistungen in Bezug auf jeweils unterschiedliche familienpolitische Ziele untersucht werden. Die einzelnen familien- bzw. ehebezogenen Leistungen werden mit verschiedenen methodischen Ansätzen evaluiert:

	Module	Erkenntnisleitende Fragen
1	Familien in Deutschland (FiD) Auftragnehmer: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin mit TNS Infratest	Systematische Datenerhebung über Familien durch Erweiterung des Sozio-ökonomischen Panels
2	Rechtliche Schnittstellen „Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht“ Auftragnehmer: Ruhr-Universität Bochum, VorsRiOLG Heinrich Schürmann	Welche Schnittstellen bestehen zwischen Sozial- Steuer- und Unterhaltsrecht in Bezug auf Familien?
3	Akzeptanzanalyse I Auftragnehmer: Institut für Demoskopie Allensbach – Gesellschaft zum Studium der öffentlichen Meinung mbH	Welche Leistungen sind in der Bevölkerung bekannt, wie werden sie bewertet und angenommen?
4	Akzeptanzanalyse II Auftragnehmer: Institut für Demoskopie Allensbach – Gesellschaft zum Studium der öffentlichen Meinung mbH	Welche Prioritäten setzen Familien bei der Förderung der Kinder und bei der Alterssicherung?
	Mikrosimulationsmodule	
5	Zentrale Leistungen/ Zentrale Leistungen im Lebensverlauf Auftragnehmer: Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW) Mannheim, Forschungszentrum Familienbewusste Personalpolitik (FFP) Münster, Universität Duisburg-Essen	Wie wirken zentrale Leistungen auf die wirtschaftliche Stabilität von Familien sowie auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und dienen damit der Wahlfreiheit von Familien?/ Wie wirken diese Leistungen im Lebensverlauf?
6	Förderung und Wohlergehen von Kindern Auftragnehmer: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin	Wie wirken zentrale Leistungen auf das Betreuungsarrangement von Kindern? Wie wirkt das Betreuungsarrangement auf die Förderung und das Wohlergehen von Kindern?

7	Fertilität Auftragnehmer: Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW) Mannheim, Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI), Forschungszentrum Familienbewusste Personalpolitik (FFP) Münster, Universität zu Köln, Universität Duisburg-Essen	<u>Teilstudie a)</u> : Welche Faktoren einschließlich staatlicher, insbesondere ehe- und familienbezogener Leistungen, haben Einfluss auf Geburten? Inwieweit sind diese in Datenquellen abgebildet, die sich für die Evaluation eignen? <u>Teilstudie b)</u> : Mikrosimulation: Wie wirken zentrale Leistungen auf die Erfüllung von Kinderwünschen?
8	Familien in der Alterssicherung Auftragnehmer: IGES Institut GmbH, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin, Prof. Dr. Dr. h.c. Rürup	<u>Teilstudie a)</u> : Befragung von Müttern mit kleinen Kindern zum Einfluss ehe- und familienbezogener Leistungen und Leistungen der Alterssicherung auf ihr Arbeitsangebot <u>Teilstudie b)</u> : Wie wirken zentrale Leistungen der Alterssicherung im Lebensverlauf auf die wirtschaftliche Stabilität von Familien und auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf?
Ex-post-Module		
9	Kinderbetreuung Auftragnehmer: Institut für Wirtschaftsforschung (ifo) München, Ruhr-Universität Bochum	Wie wirkt die öffentlich geförderte Kinderbetreuung auf die wirtschaftliche Stabilität von Familien, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie die Erfüllung von Kinderwünschen?
10	Kindergeld Auftragnehmer: Institut für Wirtschaftsforschung (ifo) München	Wie wirkt das Kindergeld auf die wirtschaftliche Stabilität von Familien, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie die Erfüllung von Kinderwünschen?
11	Wohlergehen von Kindern Auftragnehmer: Ruhr-Universität Bochum	Wie wirken zentrale Leistungen direkt auf das Wohlergehen und die gute Entwicklung von Kindern?

5. Wahlfreiheit: Ziel und Prinzip der Familienpolitik

Ziel und Leitgedanke einer zukunftsgerichteten Familienpolitik ist die Förderung von Wahlfreiheit: Familien sollen so leben können, wie sie selbst leben wollen. Neben monetären Leistungen zur Verbesserung des Familieneinkommens und einer quantitativ ausreichenden, qualitativ hochwertigen Kinderbetreuung ist Zeit ein zentraler Faktor für das Gelingen von Familie. Familien brauchen genügend Zeit, über die sie verlässlich verfügen und frei gestalten können. Gemeinsame Zeit ist eine Voraussetzung dafür, dass das Familienleben nach den jeweiligen Vorstellungen und Lebensentwürfen von Eltern gelingen kann.

Ein Blick in den Alltag von Familien zeigt, dass es gerade hier eine Kluft zwischen gewünschtem und tatsächlich gelebtem Familienleben gibt. Den Alltag von Familien prägen vor allem Zeitkonflikte und Zeitknappheit. Nur 28 Prozent sagen über ihre Familie „Man hat viel Zeit füreinander“, aber 83 Prozent wünschen sich mehr Zeit füreinander¹⁰. Besonders unter der Woche wünschen sich fast drei Viertel der Eltern mehr Zeit für die Familie (73 Prozent)¹¹. Jede dritte Familie gibt an, dass sich beide Partner die Arbeit gleichermaßen teilen, aber für 69 Prozent wäre dies ideal. 76 Prozent der Mütter erledigen nach eigener Aussage „alles“ oder „das meiste“ im Haushalt selbst und 61 Prozent der Väter bestätigen, dass sie den „kleineren Teil“ (61 Prozent) übernehmen. Mütter übernehmen somit nach wie vor die Hausarbeit und Kinderbetreuung und Väter

¹⁰ IfD Allensbach (2012): Vorwerk Studie 2012.

¹¹ Allensbacher Archiv, Monitor Familienleben 2012, IfD Umfrage 7000.

sind nach wie vor im Beruf stark gefordert¹². Zugleich sind immer mehr Mütter in Deutschland erwerbstätig. Der Anteil erwerbstätiger Mütter mit minderjährigen Kindern ist zwischen 2006 und 2011 von 60,6 Prozent um knapp vier Prozentpunkte auf 65,5 Prozent gestiegen. Die Ziele und Bedürfnisse von Familien sind somit unterschiedlich – abhängig von der jeweiligen Lebenssituation der Familienmitglieder, von persönlichen Wertvorstellungen, von individuellen Neigungen und Interessen oder auch von beruflichen Zielen.

Aufgabe der Politik ist es, Menschen bei ihrer eigenverantwortlichen Lebensgestaltung zu unterstützen. Dazu eröffnet Familienpolitik Handlungsmöglichkeiten und Gestaltungsspielräume. Entscheidungen über Fragen individueller Lebensführung bleiben den Menschen selbst überlassen. Moderne Familienpolitik ist deshalb nicht auf ein bestimmtes Familienmodell oder eine bestimmte Rollenverteilung in der Partnerschaft zugeschnitten. Im Mittelpunkt stehen die Wünsche von Eltern und die Bedürfnisse von Kindern.

Statt steuernd in die individuelle Lebensgestaltung von Menschen einzugreifen, ermöglicht zukunftsgerichtete Familienpolitik unterschiedliche Formen familiären Zusammenlebens und gegenseitiger Verantwortungsübernahme sowie unterschiedliche, im Zeitverlauf auch wechselnde Rollenverteilungen in einer Partnerschaft. Dazu bedarf es unterschiedlicher familienpolitischer Maßnahmen, aus denen Familien selbst die für sie passenden auswählen und in Anspruch nehmen können.

Beispielsweise zeigen aktuelle Befragungen für 2012, dass das von der Bevölkerung durchschnittlich genannte Mindestalter für eine Betreuung des Kindes in einer Betreuungseinrichtung bei 2,5 Jahren liegt. Dabei gibt es Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland: Während die westdeutsche Bevölkerung ein Alter von 2,7 Jahren für gut hält, findet die ostdeutsche Bevölkerung ein durchschnittliches Alter von 1,8 Jahren gut, ab dem ein Kind betreut werden kann.¹³ Und auch die variierenden Arbeitszeitwünsche von Eltern zeigen die Erwartungen und Herausforderungen an die Gewährleistung von Wahlfreiheit auf: So möchten berufstätige Mütter von minderjährigen Kindern zu 21 Prozent nicht arbeiten, Mütter mit Kindern unter 3 Jahren sogar zu 38 Prozent. Von den berufstätigen Müttern mit minderjährigen Kindern wollen 14 Prozent 10 bis unter 20 Stunden in der Woche arbeiten, 30 Prozent 20 bis unter 30 Stunden, 23 Prozent 30 bis unter 35 Stunden und schließlich 23 Prozent mehr als 36 Wochenstunden.

6. Familienpolitische Ziele und Zielerreichung

a) Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf

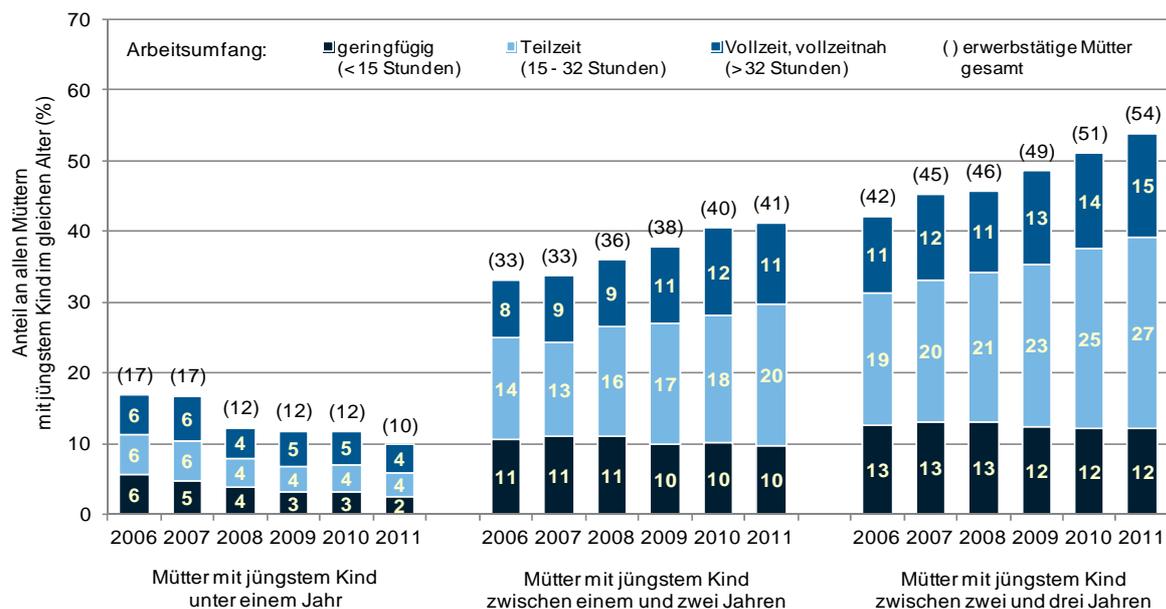
Was Familien wünschen

Die demoskopische Forschung belegt den Wunsch vieler Eltern nach einer noch besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Dabei kommt der Kinderbetreuung die wichtigste Rolle zu: 82 Prozent der Eltern mit Kindern unter 18 Jahren im Haushalt sind überzeugt, dass es vor allem die Kinderbetreuung ist, mithilfe derer sich Familie und Beruf besser vereinbaren lassen. Die Erwerbstätigkeit von Müttern mit kleinen Kindern ist in den letzten Jahren stetig angestiegen:

¹² IfD Allensbach (2012): Vorwerk Studie 2012.

¹³ Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen, zuletzt 6241, Mai/Juni 2012.

Abbildung: Entwicklung der Erwerbstätigenquote (ausgeübte Erwerbstätigkeit) und Arbeitszeitmuster von Müttern mit Kindern unter drei Jahren, Deutschland, 2006–2011, in Prozent



Quelle: Mikrozensus-Sonderauswertung s12189, Berechnung Prognos AG. Bei dem Erwerbsvolumen sind die normalerweise in einer Woche geleisteten Stunden einschließlich regelmäßig geleisteter Überstunden berücksichtigt.

Zugleich zeigt sich ein Paradigmenwechsel bei dem Verständnis der Vaterschaft. Mit der Inanspruchnahme der Partnermonate von im Durchschnitt dreieinhalb Monaten widmen sich mehr Väter als jemals zuvor in der ersten Zeit mit einem neugeborenen Kind Fürsorgeaufgaben in den Familien. Es zeigt sich hier, dass familienbezogene Leistungen und Unterstützungsangebote die partnerschaftliche Arbeitsteilung und den Umfang der Erwerbstätigkeit von Müttern und Vätern beeinflussen.

Die Analyse zeigt: Bei regulär teilzeitbeschäftigten Frauen liegt laut IAB die gewünschte vereinbarte Wochenarbeitszeit im Schnitt bei 27 Stunden und damit um 4 Stunden höher als ihre aktuell vereinbarte¹⁴. Insbesondere geringfügig Beschäftigte sowie Frauen, die regelmäßig Überstunden leisten, wollen gern (regulär) länger arbeiten. Immerhin 21 Prozent der Väter würden auch in Betracht ziehen, Teilzeit zu arbeiten, 71 Prozent wollen in der regulären Vollzeit arbeiten. Die große Mehrheit der Väter (72 Prozent) wünscht mehr Zeit für die Familie¹⁵.

73 Prozent der erwerbstätigen Mütter sowie 60 Prozent der erwerbstätigen Väter mit Kindern unter 16 Jahren nehmen die Betreuung ihrer Kinder als wichtig oder sehr wichtig für ihre Berufstätigkeit wahr, vor allem Alleinerziehende (78 Prozent). 16 Prozent der teilzeitbeschäftigten Mütter mit Kindern unter 14 Jahren geben an, bei längeren Arbeitszeiten keine geeignete Betreuungsmöglichkeit zu haben. Und 12 Prozent der grundsätzlich an Erwerbstätigkeit interessierten Mütter mit Kindern unter 14 Jahren sind deshalb nicht berufstätig, weil sie keine geeigneten Betreuungsangebote finden. Damit vor allem Mütter ihre Erwerbswünsche umsetzen können, müsste die Fremdbetreuung weiter verbessert werden. Gewünscht werden insbesondere längere und flexible Betreuungszeiten, Ferien- und Notfallbetreuung und flexiblere Zeitgestaltung sowie Hausaufgabenhilfe für Schulkinder.

Die Qualität der Kinderbetreuung spielt eine wichtige Rolle für die Erwerbstätigkeit. Eine quali-

¹⁴ Quelle: IAB-Kurzbericht 9/2011: „Viele Frauen würden gerne länger arbeiten“, Seite 5ff.

¹⁵ Allensbacher Archiv, Monitor Familienleben 2012, IfD Umfrage 7000.

tativ exzellente Betreuung und Förderung ist für viele Mütter Voraussetzung für die Erwerbstätigkeit Ausübung oder Ausweitung der Erwerbstätigkeit.

Auch der erwartete Nettoertrag aus der eigenen Erwerbstätigkeit spielt eine wichtige Rolle für die Entscheidung, welcher Partner in welchem Umfang erwerbstätig ist: Derzeit haben 22 Prozent der teilzeitberufstätigen Mütter den Eindruck, dass sich eine Ausweitung ihrer Arbeitsstunden wegen der dann höheren Betreuungskosten und Steuerabzüge für sie nicht lohnen würde¹⁶.

Kinder möchten Anleitung und Struktur von ihren Eltern erhalten, ein Gefühl von Sicherheit und Geborgenheit aufbauen und ernst genommen werden. Nach Einschätzung der Kinder gelingt dies den berufstätigen Eltern alles in allem gut. Die Ergebnisse aus der Gesamtevaluation zeigen, dass erwerbstätige Mütter ihren Kindern gleich viel Aufmerksamkeit widmen wie nicht erwerbstätige Mütter¹⁷.

Methodischer Zugang

Der Vereinbarkeit von Familie und Beruf immanent ist die Frage, inwieweit es Müttern und Vätern gelingt, beide Lebensbereiche miteinander in Einklang zu bringen. Geprüft werden kann, ob und inwieweit Eltern ihre jeweiligen Arbeitszeitwünsche umsetzen und ob sie hierfür von den Leistungen einen Impuls erhalten bzw. ihnen dies erleichtert wird oder Hürden aufgebaut werden. 1998 entschied das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 99, 216ff.): *„Der Staat hat entsprechend dafür Sorge zu tragen, dass es Eltern gleichermaßen möglich ist, teilweise und zeitweise auf eine eigene Erwerbstätigkeit zugunsten der persönlichen Betreuung ihrer Kinder zu verzichten wie auch Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit miteinander zu verbinden. Der Staat muss die Voraussetzungen schaffen, dass die Wahrnehmung der familiären Erziehungsaufgabe nicht zu beruflichen Nachteilen führt, dass eine Rückkehr in eine Berufstätigkeit ebenso wie ein Nebeneinander von Erziehung und Erwerbstätigkeit für beide Elternteile einschließlich eines beruflichen Aufstiegs während und nach Zeiten der Kindererziehung ermöglicht und dass die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung verbessert werden.“*

In den ökonomisch ausgerichteten Modulen wird daher untersucht, welchen Einfluss die Familienleistungen auf die von Müttern und Vätern gewählte Erwerbstätigkeit hatten und inwieweit sie dazu beitragen, dass Väter ihre Wünsche nach mehr Zeit mit den Kindern und der Familie umsetzen.

Erkenntnisse

Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erweist sich als das Ziel, das am engsten mit allen anderen untersuchten Zielen verknüpft ist. Ganz maßgeblich stärkt eine gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf die wirtschaftliche Stabilität der Familie – im Heute wie im Lebensverlauf betrachtet. Eine gute Vereinbarkeit, auch vermittelt durch die wirtschaftliche Stabilität der Familie, kann das Wohlergehen von Kindern unterstützen. Eine gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist zudem relevant für die Erfüllung von Kinderwünschen.

Die Gesamtschau der Ergebnisse zeigt, dass die staatliche Förderung der Kinderbetreuung am stärksten Mütter gut darin unterstützt, ihre Erwerbswünsche umzusetzen. Die ökonomischen Analysen geben Auskunft über die Wirkungen auf das Arbeitsangebot von Müttern: Durch die Subventionierung der Kinderbetreuung sind Mütter insbesondere junger Kinder deutlich häufi-

¹⁶ Institut für Demoskopie Allensbach (2013): Akzeptanzanalyse I. Allensbach.

¹⁷ DIW, Förderung und Wohlergehen, S. 262.

ger und in größerem Stundenumfang erwerbstätig. Zöge sich der Staat aus diesem Bereich zurück, würden Mütter ihr Arbeitsangebot in erheblichem Umfang einschränken, und die Nachfrage nach Fremdbetreuung würde stark zurückgehen. Die größten Effekte finden sich für Mütter mit kleinen Kindern zwischen ein und drei Jahren. Ohne subventionierte Betreuung, würde ihre Partizipationsquote um 10 Prozentpunkte sinken; über 100.000 Mütter weniger wären erwerbstätig. Auch bei Müttern mit drei Kindern wirkt sich die Subventionierung der Kinderbetreuung besonders positiv auf das Arbeitsangebot aus. Auf das Arbeitsangebot der Väter von unter sechsjährigen Kindern hat das Betreuungsangebot dagegen kaum Einfluss. Auch die steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten kann, obwohl sie selbst ihren Nutzern nicht gut bekannt ist, das Arbeitsangebot von Müttern stärken. Das DIW weist nach, dass der Wegfall der Förderung Partizipationsquote und Arbeitsstunden von Müttern am Arbeitsmarkt sinken lassen würden¹⁸.

Das Kindergeld zeigt - anders als in der besonderen Situation des Systemwechsels 1995/1996 mit seiner damaligen starken Erhöhung des Kindergeldes - insgesamt nur geringe Wechselwirkungen mit dem Arbeitsangebot von Eltern. Allerdings reduzieren das Ehegattensplitting und die beitragsfreie Mitversicherung für Ehepartner in der Gesetzlichen Krankenversicherung den finanziellen Druck zur Arbeitsaufnahme und erhöhen damit die Wahlfreiheit bei der persönlichen Ausgestaltung der Balance von Beruf und Familie.

Im Hinblick auf die Wünsche der Väter nach mehr Zeit mit der Familie zeigt das Elterngeld – außerhalb der Gesamtevaluation als Einzelleistung evaluiert – die mittelbar stärksten Effekte: Es hat die Väterbeteiligung an der Kinderbetreuung in der ersten Zeit nach der Geburt eines Kindes gestärkt. Die Analysen zeigen, dass Väter die Elternzeit auch tatsächlich nutzen, um ihr Kind zu betreuen. Für die Mütter ergeben sich – dies zeigen auch die Analysen in den Modulen - starke Effekte auf die Erwerbstätigkeit: die Erwerbsquoten von Müttern mit Kindern im ersten Lebensjahr gehen zurück, während sie danach steigen.

b) Wirtschaftliche Stabilität von Familien

Was Familien wünschen

Mit seinen Familienleistungen unterstützt der Staat Eltern, die wirtschaftlichen Belastungen zu tragen, die ihnen durch Kinder entstehen. Auch wegen dieser Unterstützung zeigen Familien dieselbe Einschätzung der eigenen wirtschaftlichen Situation wie die Gesamtbevölkerung auch. Fast die Hälfte der Eltern (46 Prozent) beurteilt die eigene wirtschaftliche Lage als gut oder sogar sehr gut, 40 Prozent sind zufrieden und nur 15 Prozent sehen ihre Situation als eher schlecht bis schlecht an¹⁹.

Den Beitrag, den die Familienleistungen für die wirtschaftliche Stabilität ihrer Familien spielen, schätzen die Empfängerinnen und Empfänger der jeweiligen Leistung entlang der materiellen Bedeutung recht genau ein. Als „besonders wichtig für meine Familie“ werden von den Familien, die diese Leistung auch tatsächlich beziehen, folgende Leistungen benannt:

Hartz IV für Kinder: 88 Prozent,
 Kindergeld: 87 Prozent,
 Erhöhtes Wohngeld für Geringverdiener mit Kindern: 83 Prozent,
 Elterngeld: 82 Prozent,
 Betreuung für Vorschulkinder: 81 Prozent,

¹⁸ Vgl. hierzu: DIW, Förderung und Wohlergehen, S.95.

¹⁹ Vgl. auch im Folgenden: Institut für Demoskopie Allensbach (2013): Akzeptanzanalyse I.

Beitragsfreie Mitversicherung in der GKV: 80 Prozent,
 Kinderzuschlag: 80 Prozent,
 Unterhaltsvorschuss: 80 Prozent,
 Entlastungsbetrag für Alleinerziehende bei der Einkommensteuer: 74 Prozent,
 Betreuung von Schulkindern: 67 Prozent,
 Kinderfreibetrag bei der Einkommensteuer: 67 Prozent,
 Ehegattensplitting: 61 Prozent,
 Steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten: 50 Prozent,
 Ermäßigter Satz in der Pflegeversicherung: 41 Prozent.

Aus Sicht der Bevölkerung sollten Geringverdiener mit Kindern (67 Prozent), Alleinerziehende (65 Prozent) und Arbeitslose oder sozial Schwache mit Kindern (61 Prozent) stärker gefördert werden – also vor allem Gruppen, die hauptsächlich über direkte monetäre Transfers wie das Kindergeld oder den Kinderzuschlag erreicht werden.

Die Zahlen belegen eine breite Zustimmung zu staatlicher Unterstützung von Familien.

Methodischer Zugang

Die wirtschaftliche Stabilität und an ihr ausgerichtete Familienleistungen lassen sich u.a. am Familieneinkommen, am Armutsrisiko²⁰ und am Bezug von Grundsicherungsleistungen ablesen. Für aussagekräftige Informationen müssen Familien zudem mit kinderlosen Haushalten verglichen werden. Und neben der Familie als Ganzes ist die wirtschaftliche Selbständigkeit des einzelnen Elternteils als Versicherung gegen wirtschaftliche Instabilität zu betrachten. Dies ist der Fall, wenn ein Elternteil bei der Einkommenserzielung ganz oder teilweise ausfällt.

Erkenntnisse

Besonders wirksam für die wirtschaftliche Stabilität von Familien sind das Kindergeld, die Subventionierung der außerfamiliären Kinderbetreuung und das Elterngeld als Leistungen, die alle Familien zumindest zeitweise erreichen. Andererseits werden diese allgemeinen Leistungen durch Leistungen wie den Unterhaltsvorschuss, den Kinderzuschlag und das Wohngeld ergänzt, die auf bestimmte Lebensumstände zugeschnitten sind, die Zielgruppe daher sehr genau erreichen und somit sehr effizient wirken.

So hilft insbesondere das Kindergeld den Familien, finanziell mit Kinderlosen besser mitzuhalten. Gegenüber Kinderlosen steigt das bedarfsgewichtete Medianeinkommen von Familien mit Kindern durch das Kindergeld um rund 100 Euro²¹ und macht damit rund 9 Prozent des gewichteten Pro-Kopf-Einkommens der Familien aus. Im Jahr 2009 ist im Kindergeld der Einstieg in eine stärkere Berücksichtigung der Kinderzahl gelungen. Wenn das Kindergeld aber bei größeren Familien genauso wirksam die wirtschaftliche Situation stabilisieren soll wie bei kleineren Familien, dann muss dieser Weg weitergegangen werden. Eine Kindergelderhöhung senkt das Armutsrisiko der Familien mit drei und mehr Kindern im Verhältnis dreimal stärker als bei

²⁰ Haushalte, deren gewichtetes Pro-Kopf-Einkommen weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens beträgt, gelten als armutsgefährdet.

²¹ In Familien leben in der Regel mehr Personen als in kinderlosen Haushalten, somit verteilt sich auch das Einkommen auf mehr Köpfe. Um die Einkommen unterschiedlich großer Haushalte miteinander vergleichen zu können, werden sog. Bedarfsgewichtungen nach der OECD-Skala vorgenommen. Auch das Kindergeld wird als Einkommensbestandteil der Familie auf alle Köpfe verteilt, so dass der Wert unter 184 Euro liegen muss. Das bedarfsgewichtete Pro-Kopf-Einkommen von Familien lag 2010 bei ca. 1.150 Euro.

den Familien mit maximal 2 Kindern.²²

Die Subvention der externen Kinderbetreuung entlastet Eltern von Kosten, die Kinderlosen gar nicht entstehen, und trägt somit wesentlich zum Nachteilsausgleich bei. Durch die staatliche Subventionierung der Kinderbetreuung stellen sich Familien mit Vorschulkindern im Schnitt um 300 Euro im Monat besser, als wenn sie Kitabeiträge in Höhe der vollen Betreuungskosten (ca. 400 bis 600 Euro für Kinder zwischen 3 und 6 Jahren) zahlen müssten.²³ Die öffentlich geförderte Kinderbetreuung entlastet Eltern dabei nicht nur von direkten Kosten der Förderung und frühen Bildung ihrer Kinder, sondern in zunehmend wichtigerem Maße von indirekten Kosten. Diese entstehen, wenn Eltern wegen der Betreuung ihrer Kinder gezwungen wären, auf ihren Einkommenserwerb zu verzichten oder diesen über das gewünschte Maß einzuschränken. Dazu passend trägt das Elterngeld mit seiner wirtschaftlichen Stabilisierungsfunktion gerade in der frühen Phase der Elternschaft deutlich zum finanziellen Nachteilsausgleich gegenüber Kinderlosen bei.

Ein Paradebeispiel für die wirksame zielorientierte Förderung, einen gelingenden Nachteilsausgleich und eine stabilere wirtschaftliche Situation ist der Kinderzuschlag. Denn er wird Eltern gewährt, die zwar ihren eigenen Lebensunterhalt erwirtschaften, aber nicht genug Einkommen für die ganze Familie erzielen. Der Kinderzuschlag beträgt bis zu 140 Euro pro Monat und Kind und unterstützt sehr zielgenau, d.h. ohne Streuverluste, Familien mit geringen Einkommen. Praktisch erhalten Eltern mit dem Kinderzuschlag schon jetzt inklusive des Kindergeldes für ihr Kind einen staatlichen Zuschuss von 324 Euro im Monat. Das ermöglicht den Familien ein höheres verfügbares Einkommen und senkt so das Armutsrisiko der Empfänger um fast 25 Prozentpunkte. Allerdings offenbart die Untersuchung auch Optimierungsmöglichkeiten: So erleben Familien im Kinderzuschlag bei Erreichen der Höchsteinkommengrenze einen abrupten Einkommenseinbruch; verdienen sie brutto etwas mehr als die Einkommensgrenze, dann haben sie netto im Monat rund 70 Euro pro Kind weniger als zuvor. Diese Wirkung ist kontraproduktiv und zu beseitigen.

Auch der Unterhaltsvorschuss leistet einen Beitrag zum Nachteilsausgleich und zur wirtschaftlichen Stabilisierung. Er erreicht sein primäres Ziel, für Alleinerziehende Einkommensnachteile gegenüber Kinderlosen und Paarfamilien zu verhindern, wenn Unterhaltszahlungen des Unterhaltspflichtigen ausbleiben. Mit seinen bis zu 180 Euro pro Kind und Monat reduziert er darüber hinaus das Armutsrisiko der Empfänger um fast 6 Prozentpunkte.

Die meisten Familien in Deutschland leben in sicheren materiellen Verhältnissen. Die Armutsrisikoquote für Kinder liegt aktuell je nach Datenquelle bei 15,6 Prozent (EU-SILC 2011) oder 18,9 Prozent (Mikrozensus 2011). Im EU-Vergleich gehört Deutschland klar zu den Staaten mit unterdurchschnittlichem Wert. Zwei wesentliche Faktoren bestimmen die Höhe der Armutsrisikoquote von Kindern: die Erwerbsbeteiligung der Eltern und der Familientyp, in dem die Kinder aufwachsen. Der Anteil von Familien mit Kindern mit einem relativ geringen Einkommen sinkt von 70 auf bis zu 5 Prozent, wenn eines der erwerbsfähigen Haushaltsmitglieder eine Vollzeitbeschäftigung aufnimmt. Die Familienleistungen allein können und sollen den Familien nicht dauerhaft ein auskömmliches Leben bescheren, sie können jedoch sehr wirksam die elterlichen Bemühungen um einen angemessenen Lebensstandard unterstützen.

- So entfaltet das Kindergeld einen großen Anreiz, mit eigenem Einkommen und Kindergeld die Grundsicherung zu verlassen; dies trifft insbesondere auf Alleinerziehende zu. Ohne Kindergeld würden ca. 1,26 Mio. mehr Haushalte Leistungen der Grundsicherung

²² ZEW (2013), Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland.

²³ DIW 2013, Förderung und Wohlergehen von Kindern, S.110.

beziehen²⁴.

- Die Einkommensgewinne durch die Subvention der Kinderbetreuung führen zu einer deutlichen Verringerung des Armutsrisikos, für Alleinerziehende um 19,1 Prozentpunkte und für Paare, die Kinderbetreuung nutzen, um 11,9 Prozentpunkte.
- Der Kinderzuschlag bewahrt rund 110.000 Familien vor dem SGB-II-Bezug. Er stellt in der Regel in Kombination mit Kindergeld und Wohngeld eine echte Alternative zum Bezug von Leistungen der Grundsicherung dar. Der Übergang vom Kinderzuschlag in die Unabhängigkeit von Transfers gestaltet sich allerdings schwierig, da der Kinderzuschlag bei Überschreiten der Höchsteinkommensgrenze abrupt wegfällt. Die Familie muss deutlich mehr Geld verdienen, um das vorherige Einkommensniveau im Kinderzuschlagsbezug ohne diese Leistung zu erreichen.
- Der kindbezogene Anteil am Wohngeld reduziert für die Empfängerhaushalte das Armutsrisiko um rund 7 Prozentpunkte.
- Das Elterngeld reduziert das Armutsrisiko von Familien mit Neugeborenen um fast 10 Prozentpunkte und führt eine beachtliche Anzahl von Haushalten (rund 95 tausend) aus dem ALG-II-Bezug.
- Der Unterhaltsvorschuss bewahrt Alleinerziehende mit geringem bis mittlerem Einkommen vor dem Bezug von Grundsicherungsleistungen (rund 31.000 Haushalte) und senkt das Armutsrisiko der Empfänger um rund 6 Prozentpunkte.

Die Familienleistungen ermöglichen Familien, unabhängig von SGB-II-Leistungen zu leben. Diese Funktion der Familienleistungen gilt es weiter zu stärken.

c) Wohlergehen und gute Entwicklung von Kindern

Was Familien wünschen

Alle Eltern möchten, dass sich ihre Kinder bestmöglich entwickeln. Sie setzen bei der Förderung ihrer Kinder jedoch ganz unterschiedliche Prioritäten. Die größte Gruppe der Eltern mit Kindern bis 16 Jahren (27 Prozent) sagt, die Förderung der Kinder soll sich vor allem an deren Neigungen orientieren, die Kinder sollen möglichst viel Spaß haben. Eine fast ebenso große Gruppe der Eltern (26 Prozent) geht bei der Förderung eher pragmatisch vor und nutzt Angebote, die gut in den Alltag passen, ohne sich über spezifische Entwicklungsziele Gedanken zu machen. Die nächste Gruppe der Eltern (19 Prozent) hat den Erfolg ihrer Kinder im Blick, sieht diesen aber am ehesten dadurch gewährleistet, dass sich die Förderung an den Neigungen der Kinder orientiert. Eine kleinere Gruppe (14 Prozent) ist erfolgsorientiert und fordert Disziplin von den Kindern ein; ihre Förderung orientiert sich an konkreten Lernzielen. Eine ebenfalls kleine Gruppe (14 Prozent) ist hinsichtlich der richtigen Förderung ihrer Kinder verunsichert und klagt über fehlende finanzielle Möglichkeiten²⁵.

Wichtig ist vielen Eltern die Förderung ihrer Kinder auch außerhalb der Einrichtungen durch gemeinsame Aktivitäten wie Vorlesen, Basteln oder Malen; dies tun hoch qualifizierte Mütter häufiger als Mütter mit geringerer Bildung²⁶. Etwa die Hälfte der Kinder in Kindertageseinrichtungen nutzt ein weiteres Förderangebot neben dem Besuch der Kita, wohingegen fast alle Schulkinder bis 15 Jahre mindestens ein zusätzliches Förderangebot nutzen. Insgesamt sagen 18 Prozent der Eltern, ihnen fehle die Zeit, 20 Prozent fehlt das Geld, um ihre Kinder adäquat zu

²⁴ Vgl. auch im Folgenden: ZEW (2013), Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland.

²⁵ Institut für Demoskopie Allensbach (2013): Akzeptanzanalyse II, Allensbach, S. 248.

²⁶ Schölmerich, Axel et al. (2013): Endbericht des Moduls Wohlergehen von Kindern, Ruhr-Universität Bochum, S. 130 ff.

fördern. In den niedrigen Einkommensschichten fehlen knapp der Hälfte und in der unteren Mitte (70 Prozent bis Medianeinkommen) einem Drittel das Geld, um ihre Kinder durch besondere Angeboteförderung zu können²⁷. Allerdings wurde die Erhebung der Daten vor der Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets für Familien im SGB II-, Wohngeld-, oder Kinderzuschlagsbezug durchgeführt. Bei den Kindern, die Kinderzuschlag beziehen, sind über 80 Prozent der Eltern, die bereits Leistungen beantragt haben, davon überzeugt, dass sie ihre Kinder durch das spezielle Bildungs- und Teilhabepaket für KiZ-Kinder besser fördern können²⁸.

Eltern sehen die Betreuung ihrer Kinder in Einrichtungen als eine wichtige Fördermöglichkeit an. Dabei stehen Eltern der ein- bis zweijährigen Kinder vor allem der Kontakt mit Gleichaltrigen (85 Prozent), das soziale Lernen in der Gruppe sowie die Förderung der Kreativität (60 Prozent) vor Augen. Die meisten Eltern sind mit der Betreuung ihrer Kinder in den Einrichtungen zufrieden: ein Viertel der Eltern von Vorschulkindern ist sehr zufrieden, zwei Drittel sind zufrieden und 6 Prozent nicht zufrieden²⁹. Kindergärten und Krippen für unter Dreijährige werden von den heutigen Eltern überwiegend positiv gesehen, selbst wenn sie diese für ihre Kinder nicht selbst nutzen. Dass Betreuungseinrichtungen für unter Dreijährige nicht genutzt werden, hängt häufig damit zusammen, dass die Eltern selbst gern mehr Zeit mit ihren Kindern verbringen oder noch Geschwister zu Hause sind³⁰. Eltern mit Schulkindern sehen unter anderem in der Unterstützung bei den Hausaufgaben ein wichtiges Förderangebot. Dies leisten sie aktuell überwiegend selbst.

Die grundsätzlich positive Einstellung von Eltern zu externer Betreuung ist eng mit deren qualitativer Ausgestaltung verknüpft. Die Qualitätsansprüche an Betreuungseinrichtungen sind hoch: Die Betreuung soll sowohl der sozialen Entwicklung der Kinder als auch der Persönlichkeitsbildung, der Werte-Erziehung, der körperlich- motorischen Entwicklung, dem Selbständig-Werden, der geistigen und musischen Entwicklung, der Einübung gewünschter Gewohnheiten, der sprachlichen Entwicklung, der Schulvorbereitung und – bei größeren Kindern – dem selbstverantwortlichen Lernen und der sorgfältigen Erledigung der Hausaufgaben nützen. Zudem sollen sich die Kinder in der Betreuung wohlfühlen und entsprechend ihren Anlagen angesprochen und gefördert werden³¹.

Methodischer Zugang

International gängige Grundlagen zur Messung des Wohlergehens von Kindern sind die Unicef-Indikatoren ("well-being"). Sie betrachten den materiellen Wohlstand, die Bildung, die Gesundheit und Sicherheit, das soziale Umfeld, die Risiken der Lebensweise sowie das subjektive Wohlbefinden der Kinder.

In der Gesamtevaluation widmen sich zwei Module dem Wohlergehen von Kindern, um der Frage nachzugehen, inwieweit die ehe- und familienbezogenen Leistungen hierzu beitragen. Im Modul „Förderung und Wohlergehen“ wird nach umfangreicher Aufarbeitung der Literatur der Einfluss der ehe- und familienbezogenen Leistungen auf die Arbeitsangebots- und die Förderentscheidung in Bezug auf die Kinder analysiert und sodann der Einfluss auf das Wohlergehen und

²⁷ Ebd., S. 230.

²⁸ BMFSFJ (Hg.) (2013): Das Bildungs- und Teilhabepaket: Chancen für Kinder aus Familien mit Kinderzuschlag – Monitor Familienforschung, Ausgabe 30. Hier wird der Wirkungs-Unterschied des KiZ-Bildungs- und Teilhabe-Paketes gerade zum allgemeinen Bildungs- und Teilhabe-Paket noch einmal besonders deutlich.

²⁹ IfD Allensbach, Akzeptanzanalyse II, S. 136.

³⁰ Ebd., S. 53 ff.

³¹ Ebd., S. 49.

damit mittelbar der Leistungen auf das Wohlergehen von Kindern gemessen. Im Modul „Wohlergehen von Kindern“ wird der Schwerpunkt auf die Definition, Erfassung und Messung des Wohlergehens von Kindern gelegt und erstmals zusätzliche Entwicklungsdimensionen aus der Psychologie herangezogen, die die internationalen Standards der Indikatorik des Wohlergehens von Kindern für Deutschland detaillierter abbilden können. Auf dieser Grundlage wird ein Modell entwickelt, das eine differenzierte Analyse des kindlichen Wohlergehens bis zum Alter von zehn Jahren erlaubt. Die Wissenschaftler messen die kindliche Entwicklung auf der Grundlage der Einschätzungen der Mütter zur Gesundheit, zur Sprachentwicklung, zu den Alltagsfertigkeiten, zur Motorik, der Selbstregulation, des Selbstvertrauens sowie der sozialen Beziehungen des Kindes. Dafür konnten entsprechende Daten über Kinder, die dem Sozio-ökonomischen Panel, speziell der - im Rahmen der Gesamtevaluation ebenfalls beauftragten - Sonderstichprobe "Familie in Deutschland" gewonnen wurden, ausgewertet werden³². So weit wie möglich wird dabei der Einfluss der ehe- und familienbezogenen Leistungen untersucht, die dafür unterteilt werden in Zeit, Geld und Infrastruktur.

Erkenntnisse

Alle ehe- und familienbezogenen Leistungen wirken indirekt auf das kindliche Wohlergehen, indem sie die Familien wirtschaftlich stabilisieren oder zeitlich entlasten und den Alltag erleichtern. Für den Entwicklungsstand von Kindern ist dabei die familiäre Situation von großer Bedeutung³³. Grundsätzlich wirken ein hohes Bildungsniveau der Eltern und die Zufriedenheit mit der Wohnsituation sowie die Gesundheit der Kinder positiv auf das Wohlergehen von Kindern aller Altersgruppen. Anders als vielfach vermutet führt mehr Einkommen von Familien nicht unmittelbar, teilweise aber mittelbar, zu einem höheren Wohlergehen von Kindern. Ist die finanzielle Lage der Familien etwa infolge fehlender regelmäßiger Erwerbseinkünfte oder hoher Mietkosten belastet, so führt dies nur zu einem etwas geringeren Wohlergehen der Kinder. Ökonomische Belastungen wirken sich aber negativ auf den Gesundheitszustand der Kinder und die Lebenszufriedenheit der Mütter aus, wodurch das Wohlergehen der Kinder weiter beeinträchtigt wird. Nachgewiesen wurde, dass auch eine schwierigere finanzielle Lage der Familie sich wenig oder gar nicht auf das Wohlergehen von Kindern auswirkt, wenn die Kinder ein Angebot der Kinderbetreuung nutzen.

Entscheidend ist die Qualität der mit den Eltern verbrachten Zeit: Für die Entwicklung des Kindes ist eine aktive Beschäftigung der Eltern zum Beispiel durch gemeinsames Singen, Vorlesen oder Basteln vorteilhaft (dyadische Aktivitäten), während sich andere Aktivitäten, die gemeinsam unternommen werden (Spaziergehen, Einkaufen), nicht auswirken³⁴. Wichtig ist auch eine aktive Beschäftigung des Vaters mit dem Kind – diese hat sowohl kurz- als auch langfristig positive Effekte auf die kindliche Entwicklung³⁵. Das Modul „Wohlergehen von Kindern“ zeigt, dass sich nach Einführung des Elterngeldes die Betreuungszeiten der Väter mit ihren neugeborenen Kindern im Durchschnitt verlängert haben. Des Weiteren ließen sich bei Kindern im Alter von 2-3 Jahren bei Familien mit Elterngeldanspruch leichte Verbesserungen bei den Alltagsfertigkeiten nachweisen.

Auf den ersten Blick scheint es, als hätten Kinder von Alleinerziehenden oder mit Migrationshintergrund im Vorschulalter leicht geringere Wohlergehenswerte. Diese Unterschiede verschwin-

³² Schölmerich, Axel et al. (2013): Endbericht des Moduls Wohlergehen von Kindern, Ruhr-Universität Bochum.

³³ Tietze, Wolfgang et al.: (2012): Nubbek: Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit. Berlin.

³⁴ Schölmerich, ebd.

³⁵ Fegert, J. M. et al. (2011): Vaterschaft und Elternzeit. Berlin.

den jedoch weitgehend, wenn man den sozio-ökonomischen Status der Eltern mit berücksichtigt: Nicht der Alleinerziehenden- oder Migrationsstatus ist ausschlaggebend für die optimale Entwicklung der Kinder, sondern der Bildungsstand, die ökonomische Situation, der Berufsstatus und die Wohnsituation. Berücksichtigt man diese Unterschiede, so bleiben lediglich kleine Einschränkungen im Wohlergehen von Kindern mit Migrationshintergrund im Vorschulalter bestehen³⁶.

Allgemein zeigt sich, dass Angebote der Kinderbetreuung direkt auf das Wohlergehen von Kindern wirken³⁷. Leistungen, die Eltern Zeit oder Geld zur Verfügung stellen, können indirekt auf die Entwicklung der Kinder wirken, indem sie die Familie finanziell stabilisieren oder den Eltern Wahlfreiheit verschaffen. Einflussfaktoren auf das kindliche Wohlergehen sind etwa ökonomische Belastungen, Lebenszufriedenheit der Mütter, Ausmaß der elterlichen Erwerbstätigkeit und die Nutzung von Kinderbetreuung.

Die Qualität der Betreuungseinrichtungen ist ein wichtiger Faktor für die Förderung der Kinder und bedarf weiterer Aufmerksamkeit. Eine Evaluation der pädagogischen Qualität der Kinderbetreuung zeigt, dass die meisten Einrichtungen (80%) eine Betreuung in Deutschland mittlerer Qualität sind. Die Betreuungsqualität in der Tagespflege ist vergleichbar der in Kindertagesstätten. Eine höhere Betreuungsqualität findet sich tendenziell in altershomogenen Gruppen, in Gruppen mit weniger Kindern mit Migrationshintergrund sowie in offenen Gruppenstrukturen und insgesamt in westdeutschen Bundesländern. Im Vergleich zur Mitte der 1990er Jahre hatte sich die Betreuungsqualität kaum verändert.³⁸

Die Nutzung externer Kinderbetreuung wirkt sich insgesamt nur leicht positiv auf die Entwicklung aller Kinder aus, dies bestätigen beide Module zum Wohlergehen. Dabei wurde nachgewiesen, dass die Größe der Gruppen in den Kindertageseinrichtungen einen Einfluss darauf hat, wie weit das Sozialverhalten von Kindern entwickelt ist. Besonders stark profitieren Kinder von Alleinerziehenden, aus Familien mit Migrationshintergrund oder aus ökonomisch belasteten Familien. Entwicklungsverzögerungen aufgrund ökonomischer Belastungen können durch die Nutzung externer Kinderbetreuung mindestens zum Teil ausgeglichen werden.

d) Erfüllung von Kinderwünschen

Was Paare wünschen

Die durchschnittliche endgültige Kinderzahl (sog. kohortenspezifische Geburtenrate) der heute über 45-jährigen Frauen liegt zwischen 1,53 und 1,6 Kinder pro Frau und damit deutlich über der zusammengefassten Geburtenziffer für Deutschland von 1,4 Kindern pro Frau³⁹. Nach ersten prognostizierenden Berechnungen des Max-Planck-Instituts für demographische Forschung Rostock deutet sich an, dass die ab 1970 geborenen Frauen wieder etwas mehr Kinder bekommen⁴⁰.

³⁶ Schölmerich ebd., S. 112 ff.

³⁷ Schölmerich ebd., S.197f., DIW, ebd., S.215ff.

³⁸ Tietze, Wolfgang et al. (2012): Nubbek. Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit. Berlin.

³⁹ BMFSFJ (2012): Familienreport 2012, genannt ist hier die kohortenspezifische Geburtenrate: Die kohortenspezifische Geburtenrate gibt die Zahl der Kinder an, die Frauen eines Jahrgangs im Durchschnitt geboren haben. Diese kann erst final ermittelt werden, nachdem der betreffende Frauenjahrgang älter als 44 beziehungsweise 49 Jahre alt ist (aktuell: Jahrgang 1964).

⁴⁰ J. Goldstein/ M. Kreyenfeld/ F. Rößger (2012): Gibt es eine Trendumkehr in der Kinderzahl nach Geburtsjahrgängen in Deutschland?“ Working Paper Berliner Demografie Forum 2012, www.berlinerdemografieforum.org

Auch bei den Akademikerinnen in Deutschland, die im internationalen Vergleich bisher relativ hohe Kinderlosigkeitsquoten hatten, ist der Geburtenrückgang zunächst gestoppt und Akademikerinnen bekamen in den vergangenen zehn Jahren wieder mehr Kinder⁴¹. Die geschätzte Geburtenrate von Akademikerinnen ist in Westdeutschland mit 1,34 dabei deutlich geringer als in Ostdeutschland (1,61)⁴².

Die Zwei-Kind-Familie dominiert in Deutschland nicht nur tatsächlich; sie entspricht auch der Idealvorstellung. Fast drei Viertel der unter 50-jährigen Kinderlosen sagen, dass sie zwei Kinder ideal finden, und mehr als zwei Drittel der Kinderlosen wünschen sich auch persönlich zwei Kinder⁴³. Der Kinderwunsch von Menschen bleibt allerdings nicht konstant im Lebensverlauf, sondern kann sich im Zeitverlauf ändern – beispielsweise durch neue persönliche oder gesellschaftliche Rahmenbedingungen.

Um vorhandene Kinderwünsche verwirklichen zu können, nannten Kinderlose mit Kinderwunsch in demoskopischen Befragungen 2011 zunächst ganz persönliche Grundvoraussetzungen wie beispielsweise einen vorhandenen Kinderwunsch bei beiden Partnern (nennen 88 Prozent der Kinderlosen) bzw. dass sich beide Partner reif für Kinder fühlen (76 Prozent) und sich beide sicher sind, den richtigen Partner gefunden zu haben (65 Prozent). Erst danach folgen für die Kinderlosen mit Kinderwunsch berufliche und finanzielle Gründe. So ist für 61 Prozent eine gute finanzielle und für 69 Prozent eine beruflich gesicherte Situation unabdingbare Voraussetzung für die Erfüllung des Kinderwunsches⁴⁴. 2003 war noch für 47 Prozent der Kinderlosen die finanzielle Belastung durch ein Kind ein Grund gegen eine Familiengründung, 2012 sagen dies nur 22 Prozent der Kinderlosen. Auch berufliche Pläne werden 2012 von weniger als einem Viertel der befragten Kinderlosen als Hinderungsgrund angeführt, 2003 waren es 37 Prozent. Dies gilt für Frauen und Männer gleichermaßen⁴⁵.

Methodischer Zugang

Im Rahmen der Gesamtevaluation wird untersucht, wie die ehe- und familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen das Geburtenverhalten in Deutschland beeinflussen und welche sonstigen Bestimmungsgrößen Einfluss auf das Geburtenverhalten haben. In einer umfassenden Literaturstudie wurde dazu der Forschungsstand zu Fertilität, Kinderwünschen und Bevölkerungsentwicklung zusammengetragen. Mithilfe dieser Ergebnisse wird ein verhaltensgestütztes Mikrosimulationsmodell entwickelt, mit dem die Wirkungen der zu untersuchenden Leistungen untersucht werden.

Erkenntnisse

In der Forschung gibt es keinen Konsens darüber, ob und in welchem Maß Familienpolitik auf die Verwirklichung von Kinderwünschen und damit auch auf die Geburtenrate bzw. das Geburtenverhalten eines Landes einwirken kann. Im Folgenden werden ausgewählte Ergebnisse dargestellt und nach folgenden Kriterien geordnet: ob sie von der Familienpolitik mittelbar beeinflussbar oder nicht beeinflussbar sind.

⁴¹ BMFSFJ (2012): Familienreport 2012.

⁴² M. Bujard (2012): Talsohle bei Akademikerinnen durchschritten? Kinderzahl und Kinderlosigkeit in Deutschland nach Bildungs- und Berufsgruppen. BiB Working Paper 4/2012, S. 23; zugrunde liegt hier ein neues Schätzmodell (CFR34+), das die Kohortengeburtenrate 34-jähriger Frauen auf Basis altersspezifischer Fertilitätsraten hochrechnet.

⁴³ BMFSFJ (2012): Familienreport 2012.

⁴⁴ IfD Allensbach (2011): Monitor Familienleben 2011.

⁴⁵ Allensbacher Archiv, Monitor Familienleben 2012, IfD Umfrage 7000.

Kein Einfluss von Familienpolitik: persönliche Faktoren

- Partnerschaft und Kinderwunsch als Grundvoraussetzung: Das Vorhandensein einer Partnerin/ eines Partners, vorhandene Kinderwünsche und eine gemeinsame Verständigung darüber sowie die Partnerschaftsqualität bilden die Basis für Kinderwünsche und deren Realisierung.
- Die Anzahl an eigenen Geschwistern der potenziellen Eltern beeinflusst die eigene präferierte Familiengröße: Eine hohe Geschwisterzahl wirkt sich positiv auf die Zahl der gewünschten eigenen Kinder aus.
- Religion oder religiöse Orientierungen können erklären, ob und wie viele Kinder eine Frau oder ein Mann bekommt. Eine ausgeprägte religiöse Orientierung erhöht die Geburtenwahrscheinlichkeit
- Eine objektive und subjektive Gesundheit ist als physische Voraussetzung für eine Verwirklichung des Kinderwunsches wichtig; dagegen haben reproduktionsmedizinische Maßnahmen – die das BMFSJF allein im Haushaltsjahr 2013 mit 10 Mio. Euro fördert - direkten Einfluss: Reproduktionstechnische Maßnahmen führen jährlich zu etwa 10.000 zusätzlichen Geburten⁴⁶.

Mittelbarer Einfluss von Familienpolitik

Im Alltag greifen mehrere politische Handlungsfelder sowie Lebens- und Arbeitsbereiche ineinander und beeinflussen sich wechselseitig. Dies betrifft die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, aber auch die gleichberechtigte Teilnahme von Frauen und Männer am Berufs- und Familienleben.

Die berufliche Situation, die Berufserfahrung, Beschäftigungssicherheit, Arbeitslosigkeit und Lohneinkommen von Menschen sind auch Folge von Entscheidungen, biografischen Entwicklungen sowie rechtlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen. Familienpolitik kann hier nur begrenzt Einfluss nehmen, aber an den Rahmenbedingungen mitwirken.

Familienpolitische Maßnahmen können sowohl die direkten Kosten von Kindern (zum Beispiel durch Kindergeld) als auch die Opportunitätskosten (durch Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf) reduzieren.

Effekte familienbezogener Maßnahmen lassen sich eher in mittel- und langfristiger Perspektive nachweisen. Maßnahmen wirken also zeitversetzt: Diese zeitliche Lücke („time lag“) zwischen der Veränderung der Wünsche junger Frauen und Männer und der Veränderung von gesellschaftlichen Normen ist in Deutschland größer als in anderen Ländern⁴⁷. Das bedeutet, dass auch der Erfolg einer Maßnahme erst nach einer längeren Anpassungszeit des reproduktiven Verhaltens untersucht werden kann.

Eine international vergleichende Studie über 28 Länder und vier Jahrzehnte zeigt, dass vor allem die Interaktion verschiedener Faktoren aus den Bereichen Geld, Zeit und Infrastruktur eine stark positive Wirkung auf die Entwicklung der Geburtenrate haben⁴⁸.

⁴⁶ Deutsches IVF-Register 2009: 2008 gab es 9.913 IVF/ICSI lebend geborene Kinder.

⁴⁷ Vgl. Bujard, M., 2011: Geburtenrückgang und Familienpolitik. Ein interdisziplinärer Erklärungsansatz und seine empirische Überprüfung im OECD-Länder Vergleich 1970–2006, BadenBaden: Nomos.

⁴⁸ Bujard, M., 2011: Geburtenrückgang und Familienpolitik. Ein interdisziplinärer Erklärungsansatz und seine empirische Überprüfung im OECD Länder-Vergleich 1970–2006, BadenBaden: Nomos.

Diese Broschüre ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung;
sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.

Herausgeber:

Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend
Referat Öffentlichkeitsarbeit
11018 Berlin
www.bmfsfj.de



Für weitere Fragen nutzen Sie unser
Servicetelefon: 030 20179130
Montag–Donnerstag 9–18 Uhr
Fax: 030 18555-4400
E-Mail: info@bmfsfj-service.bund.de

Einheitliche Behördennummer: 115*
Zugang zum 115-Gebärdentelefon: 115@gebaerdentelefon.d115.de

Stand: Juni 2013

Gestaltung Titel und Impressum: www.avitamin.de

- * Für allgemeine Fragen an alle Ämter und Behörden steht Ihnen auch die einheitliche Behördenrufnummer 115 von Montag bis Freitag zwischen 8.00 und 18.00 Uhr zur Verfügung. Diese erreichen Sie zurzeit in ausgesuchten Modellregionen wie Berlin, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen u. a. Weitere Informationen dazu finden Sie unter www.115.de.