



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Arbeitsbericht Zukunft für Familie

**Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen
im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend**

Kurzfassung

Neue Familienpolitik: Analyse und Umsetzung

Welche Familienleistungen gibt es in Deutschland? Wie wirken sie? Wird das Geld für Familien in Deutschland effektiv eingesetzt? Wie ist das Zusammenspiel zwischen Geldleistungen, Infrastruktur und steuerlichen Erleichterungen? Diese Fragen waren Ausgangspunkt für eine umfassende Bestandsaufnahme und Analyse, als das Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen im Bundesfamilienministerium seine Arbeit im Dezember 2006 aufgenommen hat. Heute, knapp anderthalb Jahre später, liegt eine umfangreiche Analyse vor – die Fragen können beantwortet werden.

Mit der Arbeit des Kompetenzzentrums wurde aufgearbeitet, was 60 Jahre lang vernachlässigt wurde. In Deutschland wurde lange in Familie investiert, ohne auf die Wirkung zu achten. Mit diesem Arbeitsbericht ist der Einstieg in mehr Transparenz, Wirkungsorientierung und einen effektiven Neuzuschnitt der Leistungen erfolgt.

Solide Datengrundlage für Leistungen und Maßnahmen

Dass die Bündelung von Maßnahmen und Leistungen nicht immer angezeigt und wirkungsvoll ist, macht der Arbeitsbericht deutlich. Er enthält keine „Streichliste“, sondern spiegelt vielmehr die Arbeit der vergangenen 17 Monate wider, zieht Schlussfolgerungen und gibt Empfehlungen. Und er zeigt, dass die Politik des Bundesfamilienministeriums auf soliden Daten fußt, fundiert ist und den gesellschaftlichen Erfordernissen Rechnung trägt. Dass familienbezogene Leistungen eines Landes unter dem Blickwinkel der Wirkung systematisch untersucht, international verglichen werden und dass daraus eine wirkungsorientierte Steuerung aller Familienleistungen folgt, ist einzigartig in Europa.

Das Kompetenzzentrum setzt sich aus einem Team von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern zusammen, das sich aus unterschiedlicher wissenschaftlicher Sicht umfassend mit Familienförderung befasst.

Ein gutes Beispiel dafür ist der Ausbau der Kinderbetreuung. Bevor die Bundesfamilienministerin die Forderung öffentlich erhob, für jedes dritte Kind unter drei Jahren einen Platz bei einer Tagesmutter oder in einer Tageseinrichtung zu schaffen, hatte das Kompetenzzentrum die wissenschaftliche Grundlage dieser Forderung gelegt, indem ein internationaler wirkungsbezogener Vergleich zu den monetären und Infrastruktur unterstützenden Leistungen erstellt wurde. Aufgrund dieser Erkenntnisse ist auch die Ausbaquote von durchschnittlich 35 Prozent erarbeitet worden. Die Feststellung, dass der Ausbau der Betreuung nicht nur die Bildungschancen von Kindern verbessert, sondern die verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf sich positiv auf die gesamtwirtschaftliche Lage eines Landes auswirkt, kann inzwischen belegt werden. Das Kompetenzzentrum hat zudem das Finanzierungskonzept des Bundes für den Ausbau der Kinderbetreuung fundiert. Auch das Thema Qualität der Kinderbetreuung hat im Kompetenzzentrum seinen Raum. Mit dem Kinderförderungsgesetz, das am 30. April 2008 im Kabinett beschlossen wird, werden die als notwendig erkannten Maßnahmen in handlungsfähige Politik umgesetzt.

Transparenz und Wirkungsorientierung stehen ganz oben

Die Bundesregierung hat der Logik der Transparenz und Wirkungsorientierung folgend in der laufenden Legislatur bereits zukunftsweisende Maßnahmen ergriffen. Sie hat Leistungen umgebaut: Das Erziehungsgeld, das Armut verfestigte, weil es den Eltern keinen Anreiz zur Arbeit gab, wurde 2007 zum Elterngeld umgebaut. Das Elterngeld schafft für junge Eltern Rückenwind, finanziell auf eigenen Füßen zu stehen.

Die Bundesregierung hat Leistungen ausgebaut, indem die steuerliche Absetzbarkeit von Betreuungskosten deutlich verbessert wurde.

Sie hat Neues geschaffen, wo starke Defizite bestehen: mit dem Ausbau der Kinderbetreuung.

Sie hat aber auch in Übereinstimmung mit dem Siebten Familienbericht Bestehendes reduziert: Bezugsdauer des Kindergeldes von 27 auf 25 Jahre.

Alle Leistungen auf einen Blick

Das 2006 erstmals erstellte Leistungstableau familienbezogener Leistungen stellt Transparenz her, indem es Leistungen und Finanzströme systematisiert und gleichzeitig Anspruchsvoraussetzungen und Leistungshöhen deutlicher sichtbar macht. Durch die Art der Darstellung werden auch Wechselwirkungen der Leistungen identifizierbar.

Die Bestandsaufnahme umfasst für 2006 insgesamt 153 Leistungen im Umfang von etwa 189 Mrd. Euro. Davon sind mit einem Volumen von 77 Mrd. Euro acht ehebezogene Maßnahmen, die empirisch eine hohe Relevanz für Familien haben oder bei deren Einführung stark familienpolitisch argumentiert wurde. Es bleiben 112 Mrd. Euro familienbezogene Leistungen und Maßnahmen, die wie folgt zu unterteilen sind.

Rund 49 Mrd. Euro waren 2006 dem Familienlastenausgleich, also dem Ausgleich der besonderen Belastungen von Eltern wegen ihrer Kinder, zugeordnet. Darunter fallen Kinderfreibeträge vom Einkommen und Steuerfreistellung des Existenzminimums von Kindern oder die beitragsfreie Mitversicherung von Kindern in der Sozialversicherung.

Rund 18 Mrd. Euro dienten in 2006 der Grundsicherung, dem Alimentationsprinzip und der Jugendhilfe als Wächteramt.

Weitere 45 Mrd. Euro standen der Familienförderung im engeren Sinne zur Verfügung (der Förderanteil des Kindergeldes, Kinderzuschlag). Ausmaß und Ausgestaltung dieser Familienförderung stehen weitgehend im Ermessensspielraum des Gesetzgebers.

Die Zusammenführung von Leistungen ist kein Wert an sich

Als Folge der Arbeit des Kompetenzzentrums können diverse Vorurteile korrigiert werden. So sprechen bisherige Erfahrungen und Erkenntnisse des Kompetenzzentrums nicht dafür, dass eine Zusammenführung von Leistungen zu mehr familienfreundlicher Effizienz oder zu staatlichen Einsparungen führt. Es gibt keine einfache Leistung für alle Familien. Denn die Vielfalt familienbezogener Leistungen ist den komplexen Lebensrealitäten geschuldet. Es wird aber durch das Kompetenzzentrum angeregt zu prüfen, welche Effekte hinsichtlich Verwaltungseffizienz und/oder Wirkungseffizienz durch eine Bündelung bestehender Leistungen in Verantwortung des Bundes bei den Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit erzielt werden könnten. Weiterhin sollte eine Anfrage an die Föderalismuskommission gerichtet werden, inwieweit Kooperationen zwischen Bund, Ländern und Kommunen hinsichtlich einer gemeinsamen Bereitstellung von Familienleistungen rechtlich und organisatorisch möglich sowie politisch gewünscht ist.

Mehr Service für Familien – den Alltag erleichtern

Die Dienstleistungsqualität vorhandener Institutionen sollte erhöht werden. Die Ausweitung angebotener Leistungen in den bestehenden Familienkassen und deren Weiterentwicklung zu kommunalen Familienbüros bietet zudem die Chance, die Bürgernähe zu erhöhen. Der Alltag von Familien kann durch eine kommunale Servicestelle mit Beratungsleistung, Lotsenfunktion, Antragsmanagement und geschultem Call-Center für Fragen und Anträge erheblich erleichtert werden. Hierzu sind eine Kooperation zwischen Bund, Ländern und Kommunen sowie entsprechende Vereinbarungen notwendig. Das Bundesfamilienministerium wird dazu die Initiative ergreifen.

Ausgewählte Empfehlungen des Kompetenzzentrums

1. Väterkomponente im Elterngeld

Das Elterngeld ist ein wichtiger Motor für die Ziele der nachhaltigen Familienpolitik. Es ist in hohem Maße in der Bevölkerung akzeptiert und wird von den Berechtigten sehr positiv bewertet. Im Oktober 2008 wird dem Bundestag ein Bericht vorgelegt. Ein wesentlicher Korrekturbedarf wird derzeit nicht gesehen.

Mit Blick auf die nächste Legislatur wird vom Kompetenzzentrum vorgeschlagen, die Partnermonate auszuweiten, um Männer im Sinne einer „Väterkomponente“ dabei zu unterstützen, gleich in der prägenden ersten Phase mehr Zeit mit ihrem Kind zu verbringen. Im Zusammenspiel mit Wirtschaft und Arbeitnehmervertretungen soll stärker auf gezielte und differenzierte Teilzeit-Angebote im Anschluss an die Elternzeit hingewirkt werden.

2. Arbeit reduziert das Armutsrisiko für Familien – Kinderzuschlag weiterentwickeln

Von erfolgreichen Ländern lässt sich lernen: Das Armutsrisiko von Kindern reduziert sich am stärksten, wenn möglichst beide Eltern erwerbstätig sind. Die familienpolitischen Handlungsfelder von Geld, Zeit und Infrastruktur sollten nicht gegeneinander diskutiert werden. So wichtig der Ausbau der Kinderbetreuung ist, um vor allem für Alleinerziehende eine

6 Kurzfassung

Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu ermöglichen, so wichtig sind auch finanzielle Leistungen. Denn die monetären familienbezogenen Leistungen tragen erkennbar zur Reduzierung der Armutgefährdung von Kindern bei. Familien mit geringem Einkommen sollen wirksamer unterstützt werden. Einige familienpolitische Leistungen haben sich zur maßgeblichen Reduktion der Kinderarmut bewährt (Kindergeld, Unterhaltsvorschuss). Diese sollten weiterentwickelt und ergänzt werden.

Ein wichtiges Instrument ist deshalb der erweiterte Kinderzuschlag, der im Oktober 2008 in Kraft treten wird. Er wird wie das Elterngeld von Beginn an evaluiert. Eine Weiterentwicklung des Kinderzuschlags wird für die nächste Legislatur mit dem Ziel vorgeschlagen, unter vergleichsweise geringem fiskalischen Mehraufwand noch deutlich mehr Kinder und ihre Familien unabhängig von ALG II und Sozialhilfe zu machen.

Neben der Einführung einer Wahloption auf ALG II oder Kinderzuschlag ist die Abschaffung der Höchsteinkommensgrenze anzustreben. Stetige Einkommensverbesserungen würden auch für jene erwerbstätigen Familien erreicht, die zwar ohne Kinderzuschlag nicht bedürftig im Sinne des SGB II wären, deren Einkommenssituation aber dennoch, insbesondere mit mehreren Kindern, oft schwierig ist. Sie profitieren meist nur wenig von Sozialstaffelungen oder der Reduzierung von Kosten aus sozialen Gründen, obgleich sie mit einem vergleichsweise niedrigen Haushaltseinkommen wirtschaften müssen.

3. Mehr Kindergeld für kinderreiche Familien – strukturelle Nachteile vermindern

Viele Eltern wünschen sich mehrere Kinder, befürchten aber die wachsenden Fixkosten. Kindergeld schafft Gerechtigkeit und reduziert Armut. Finanzielle Mehrbelastungen, die durch Kinder entstehen, werden durch das Kindergeld etwa zu einem Drittel kompensiert. Damit leistet das Kindergeld einen wichtigen Beitrag für die wirtschaftliche Stabilität von Familien, auch um Armut zu begrenzen. Es erweist sich zudem als effektiv für den Nachteilsausgleich zwischen Familien. Der Vergleich zwischen den einzelnen Familientypen zeigt jedoch, dass dies zu Gunsten der kinderreichen Familien noch verbessert werden sollte.

Mit zunehmender Kinderzahl steigen die Fixkosten von Familien sprunghaft an. Zudem sinken die Möglichkeiten beider Elternteile erwerbstätig zu sein, weil die entlastende Infrastruktur für Familien mit mehreren Kindergarten- und Schulkindern nicht voll entwickelt und aufeinander abgestimmt ist.

Im Spätsommer 2008 wird der Existenzminimumsbericht der Bundesregierung Aufschluss darüber geben, ob mit einer Erhöhung des Kinderfreibetrages zu rechnen ist. Daran anschließen wird sich die Entscheidung über eine Weiterentwicklung des Kindergeldes. Das Kompetenzzentrum legt dafür verschiedene Modelle vor. Bei einer Reform des Kindergeldes in 2008 für 2009 wird eine stärkere Wirksamkeit im Sinne der nachhaltigen Familienpolitik angestrebt. Vorgeschlagen wird, das Kindergeld zu staffeln. Mit jedem weiteren Geschwisterkind sollte der Kindergeldbetrag steigen. Dadurch werden die steigenden Fixkosten gemindert und der Tatsache Rechnung getragen, dass es für Eltern schwieriger wird, für eine wachsende Kinderzahl ein auskömmliches Einkommen allein zu erarbeiten.

4. Familienunterstützende Dienstleistungen – Förderung vereinfachen und wirksamer gestalten

Die Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen soll zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf, zur besseren Unterstützung älterer Angehöriger sowie zu mehr von Alltagsorganisation unbelasteter Zeit für Eltern mit ihren Kindern führen. Die bisherige Förderung soll bis Sommer 2008 nach dem Maßstab „einfach und wirksam“ überprüft werden.

Es gibt als selbstverständliches Angebot mit einem umfassenden Spektrum an Leistungen bisher zu wenige Anbieter oder Dienstleistungsagenturen. Obwohl die Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen bereits spürbare Beschäftigungseffekte hervorgerufen hat, werden die Potenziale von Angebot und Nachfrage auf dem Markt bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Bei entsprechenden Rahmenbedingungen können in diesem Sektor mindestens 300.000 neue Arbeitsplätze entstehen. Damit läge Deutschland im Durchschnitt der europäischen Vergleichswerte.

Für eine verbesserte zielgenaue Förderung wird vorgeschlagen:

- Zusammenführung von Fördertatbeständen zur Vereinfachung
- Besserstellung von Haushalten (junge Familien- und Rentnerhaushalte), die von der steuerlichen Förderung nicht profitieren können
- Bessere Unterstützung von Dienstleistungsagenturen

Das Wachstumspotenzial kann die volkswirtschaftliche Arbeitsteilung generell fördern, neue Arbeitsplätze generieren, Schwarzarbeit verringern und zusätzlich Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen sichern. Im internationalen Vergleich erweisen sich die starke Reduzierung des bürokratischen Aufwands sowie die vereinfachte Abwicklung und Errichtung zentraler Anlaufstellen als wichtige Elemente bei der erfolgreichen Einführung von mehr haushaltsnahen Dienstleistungen.

Fazit: Wirkungsorientierte Familienförderung zahlt sich aus und wird im Sinne einer „Projektion 2020“ fortgesetzt

Die Vitalität der Lebensform Familie ist von hoher Bedeutung für Zusammenhalt und Entwicklungsfähigkeit unserer Gesellschaft. Sind die Familien in der Lage ihre Aufgaben zu erfüllen, so entsteht nicht nur für die Familienmitglieder ein großer Nutzen, sondern es ergeben sich auch positive externe Effekte für das Gemeinwohl. Gelingt es den Familien nicht, ihre Aufgaben zu erfüllen, entsteht sowohl individueller als auch gesellschaftlicher Schaden. Geburtenrate und Erwerbspotenzial wirken sich unmittelbar auf Wachstum und Wohlstand aus.

Familienpolitik hat in Deutschland erheblich an Aufmerksamkeit und Bedeutung gewonnen. Vor diesem Hintergrund erklären sich Veränderungen in Einstellungen und Verhalten. Die Kinderwünsche in Deutschland sind wieder deutlich gewachsen (1,7 auf 2,1). Es wurden 2007 erstmals seit vielen Jahren pro Jahr nicht weniger, sondern mehr Kinder geboren. Die Geburtenrate ist um 10 Prozent von 1,33 (2006) auf rund 1,45 (2007) gestiegen.

8 Kurzfassung

Eine wirkungsorientierte Familienförderung wird helfen, diesen Trend zu stabilisieren. Deshalb wird die Evaluation des Gesamtgefüges der familienbezogenen Leistungen wie bisher in enger Abstimmung mit dem Bundesministerium der Finanzen schrittweise fortgesetzt und dauerhaft implementiert. Es besteht Übereinstimmung mit dem Bundesministerium der Finanzen, dass das Bundesfamilienministerium voraussichtlich ab 2009 einen regelmäßigen „Report Familienleistungen“ vorlegt.

Das Kompetenzzentrum arbeitet auch für die nächste Legislatur konzeptionell vor – im Sinne einer „Projektion 2020“. Aus den Erkenntnissen des Kompetenzzentrums möglicherweise noch entstehende Effizienzgewinne müssen im System familienbezogener Leistungen verbleiben.

Inhalt

I. Die neue Familienpolitik	10
II. Transparenz und Wirkungsorientierung	18
2.1 Das Finanztableau staatlicher Leistungen	18
2.2 Gestaltungsgrenzen in der Familienförderung	20
2.3 Wirkungsorientierte Steuerung	21
2.4 Varianten einer Familienkasse	22
2.5 Abstimmung von Leistungen und Leistungspaketen	24
2.6 Internationaler Vergleich	25
2.7 Europäische Allianz für Familien	28
III. Neue Erkenntnisse nach dem Siebten Familienbericht	30
3.1 Sozialbilanz Familie	31
3.2 Familienbezogene Leistungen im Lebensverlauf	34
3.3 Familien mit niedrigem Einkommen gezielt unterstützen	38
3.4 Lebenssituation von Mehrkinderfamilien	41
3.5 Lebenssituation von Alleinerziehenden	44
3.6 Ausprägung und Reduzierung von Kinderarmut	45
3.7 Familienunterstützende Dienstleistungen	49
3.8 Schlussfolgerungen	54
IV. Impulse für ein familienfreundliches Deutschland	55
4.1 Erfolgsmodell Elterngeld	55
4.2 Weiterentwickelter Kinderzuschlag	59
4.3 Gestaffeltes Kindergeld	62
4.4 Kinderbetreuung für unter Dreijährige	64
4.5 Ausbau der Ganztagschulen	68
4.6 Zeitpolitik für Familien	69
4.7 Familienunterstützende Dienstleistungen	72
4.8 Gutscheine für subjektbezogene Förderung	75
4.9 Bürgernahe Familienbüros	76
4.10 Qualität durch Wirkungssteuerung	77
V. Empfehlungen	81

I.

Die neue Familienpolitik

Ende 2006 wurde durch das BMFSFJ ein Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen eingerichtet, das Wirkungen untersucht, international vergleicht und Vorschläge zur Veränderung macht.¹ Mit der Arbeit des Kompetenzzentrums wird nachgeholt, was 60 Jahre versäumt wurde. Die Frage nach Wirkungen und Wirksamkeit staatlicher Leistungen ist in der Vergangenheit selten gestellt worden. Diese Aussage gilt für Wissenschaft, Fachwelt und Politik gleichermaßen.

Durch die Initiative des BMFSFJ gibt es nunmehr in Deutschland eine offizielle Bestandsaufnahme und eine auf Dauer angelegte Prüfung der familien- und ehebezogenen Leistungen. Dieses Vorgehen des BMFSFJ ist singulär und vorbildlich in Europa. Der Einstieg in mehr Transparenz, Wirkungsorientierung und effektiven Neuzuschnitt ist in enger Abstimmung mit dem BMF erfolgt.

Das Bundesfamilienministerium hat sich, der Koalitionsvereinbarung folgend, vorrangig folgende Ziele gesetzt:

- | Die Chance, dass mehr Kinder geboren werden, zu nutzen
- | Die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf
- | Die Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität in den Familien
- | Die frühe und gute Förderung der Kinder
- | Den Zusammenhalt der Generationen zu stärken

Die Lebensform Familie ist nach Aussage des Siebten Familienberichtes und anderer Studien vital und zukunftsfähig.² Die Zufriedenheit mit der eigenen Familie und die allgemeine Bedeutung der Familie im persönlichen Umfeld ist höher als in den fünf Jahrzehnten zuvor (vgl. Abbildung 1-1). Die ungeachtet der Wertschätzung von Familie entstandene Armut an Kindern in Deutschland hat wesentlich damit zu tun, dass Veränderungen bei Frauen wie Männern zu lange ignoriert oder unterschätzt wurden. Ebenso wie die Männer wollen heute die meisten Frauen möglichst kontinuierlich arbeiten. Ein Erwerbseinkommen allein sichert außerdem kaum noch einer Familie einen guten Lebensstandard. In der Folge sind deutlich andere Einstellungen als etwa in Frankreich entstanden.³

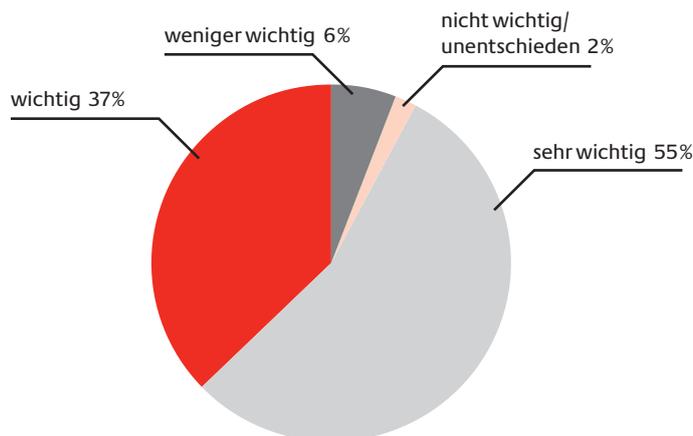
1 Die Geschäftsstelle des Kompetenzzentrums arbeitet mit renommierten Forschungsinstituten sowie ausgewählten Wissenschaftlern (in einer Agendagruppe) zusammen.

2 Bertram, Die Zukunft der Familie, in: GEO Wissen, Nr. 34, S. 42–53.

3 Institut für Demoskopie Allensbach: Land ohne Kinder? Einflussfaktoren auf die Geburtenrate – ein deutsch-französischer Vergleich, Allensbach, März 2007.

11 Die neue Familienpolitik

**Abbildung 1-1: Repräsentative Befragung der Bevölkerung ab 16 Jahren:
„Wie wichtig ist Familie in Ihrem persönlichen Umfeld?“**



Quelle: Institut für Demoskopie Allensbach 2006

Die verstärkte empirische Forschung auch im Sinne eines europäischen Benchmarking zeigt eindrucksvoll, wie bedeutsam insbesondere die Vereinbarkeit von Beruf und Familie geworden ist. Eine gelingende Vereinbarkeit hängt ab von einem bestärkenden gesellschaftlichen Klima sowie unterstützenden Arrangements politischer und betrieblicher Elemente:

1. Wirksame finanzielle Unterstützung von Familien, ohne Schwellen am Arbeitsmarkt aufzubauen.
2. Bedarfsgerechte Kinderbetreuung, verlässlich, flexibel, qualitativ hochwertig und bezahlbar.
3. Befristete Berufsausstiege sowie familienbewusste Arbeitsbedingungen.

Im internationalen Benchmarking, dem wir uns zu lange nicht gestellt haben, bleibt Deutschland unter seinen Möglichkeiten. Von erfolgreichen Ländern haben wir gelernt, an den Besten will sich die Bundesregierung künftig messen.

Die Bundesregierung hat in dieser Logik in der laufenden Legislatur bereits zukunftsweisende Maßnahmen ergriffen. Sie hat Leistungen umgebaut (Erziehungs- zu Elterngeld), ausgebaut (steuerliche Absetzbarkeit von Betreuungskosten), dort Neues geschaffen, wo starke Defizite bestehen (Betreuung), aber auch in Übereinstimmung mit dem Siebten Familienbericht Bestehendes reduziert (Bezugsdauer des Kindergeldes von 27 auf 25 Jahre).

Als weitere Folge der Arbeit des Kompetenzzentrums können diverse Vorurteile korrigiert werden. So gibt es bislang keinen Nachweis dafür, dass eine Zusammenführung von Leistungen zu familienfreundlicher Effizienz oder zu Einsparungen führt. Die Vielfalt familienbezogener Leistungen ist zum großen Teil den komplexen Lebensrealitäten geschuldet. Bündelung ist kein Selbstzweck, sondern setzt Erkenntnis voraus, ob und ggf. welche Vorteile erreicht werden können. Auch ist im internationalen Vergleich Deutschland mit seinen finanziellen Transferleistungen erfolgreicher als häufig unterstellt im Hinblick auf Armutsreduzierung in Familien.

12 Die neue Familienpolitik

Elterngeld steht für das Neue

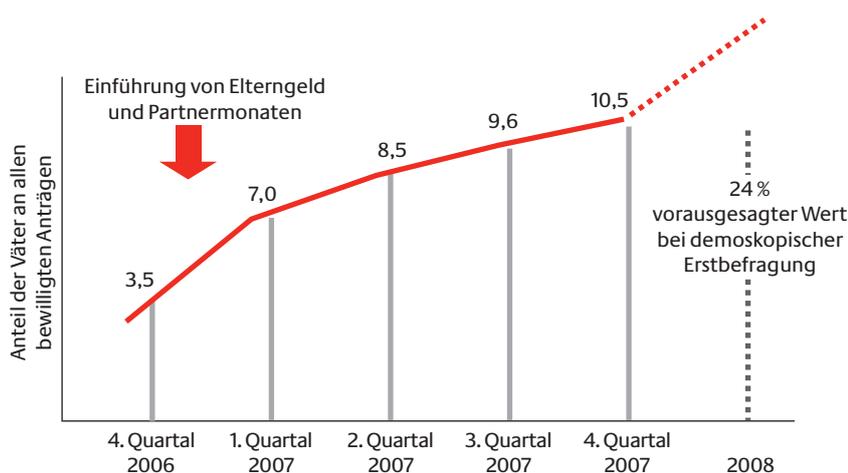
Die neue Familienpolitik soll Nachhaltigkeit gewährleisten, sozialen Zusammenhalt und begrenzte Ressourcen sichern. Nachhaltigkeit umfasst, Lebenspläne zu ermöglichen, die sich an den Wünschen der Menschen und den Gegebenheiten der heutigen Wissensgesellschaft orientieren. Nachhaltigkeit bedeutet besonderes Augenmerk für die Entwicklung von Humanvermögen. Nachhaltigkeit beinhaltet die demografische Sicherung.⁴ Nachhaltigkeit beinhaltet auch eine Politik, die die Menschen befähigt und ermutigt, überhaupt Familien zu gründen und elementare Werte einer Gesellschaft an die nächste Generation weiterzugeben.

Wie kann die Bundesregierung diesen Leitlinien gerecht werden?

Die monetäre Förderung wurde seit 2006 in ersten Schritten neu akzentuiert, dienstleistende Infrastruktur soll ausgebaut und die Arbeitswelt familienbewusster gestaltet werden. Mit diesem Dreiklang kann die Bundesregierung dem im Siebten Familienbericht für notwendig erachteten Policy Mix von Infrastruktur, Zeit und Geld mit Optionen gerecht werden. Sinnbild für den erfolgreichen Paradigmenwechsel ist das 2007 eingeführte Elterngeld.

Die einkommensabhängige Leistung (= 67 Prozent des Netto-Verdienstes bis zur Obergrenze von 1.800 € monatlich) schafft horizontale Gerechtigkeit zugunsten der jungen Menschen, die sich Zeit für ein Kind nehmen und verhindert bei gering verdienenden Eltern das Abrutschen in die Abhängigkeit von Transferleistungen. Von Beginn an und fortlaufend werden zum Elterngeld Akzeptanz, Änderungen bei Einstellungen und Verhalten der jungen Eltern sowie materielle Ergebnisse untersucht. Auf hohes öffentliches Interesse stößt vor allem die wachsende Beteiligung der Väter.

Abbildung 1-2: Der Anteil der Väter an allen bewilligten Elterngeld-Anträgen steigt kontinuierlich an



Quelle: Statistisches Bundesamt (2008): Elterngeldstatistik Zeitraum Jan.–Dez. 2007

⁴ Experten stufen eine Geburtenrate von 1,6 als demografisch trendbrechend ein. Vgl. Tilmann Mayer, Die demografische Krise, Frankfurt am Main 1999.

13 Die neue Familienpolitik

Familien brauchen Infrastruktur

Eine neue Generation flexibler Dienstleistungen besitzt das Potenzial für zusätzliches Wachstum, schafft Arbeitsplätze und kann erwerbstätige Familien entlasten – auch im Hinblick auf ältere Angehörige. Impulse neuer Familienförderung enthält deshalb das Leistungspaket „Wachstum und Beschäftigung“ aus dem Frühjahr 2006. Neue Regelungen ermöglichen es, Dienstleistungen um den Haushalt steuerlich abzusetzen und stärken den Anreiz, entsprechende Dienstleistungen legal in Anspruch zu nehmen.

Lange Zeit sehr umstritten war es in Deutschland, ob eine Kinderbetreuung für die unter Dreijährigen sinnvoll und notwendig ist und angeboten werden soll. Der Bildungswert für die Kinder ist mittlerweile akzeptiert, viele Vorbehalte im Blick auf das Kindeswohl konnten entkräftet werden. Geblieben ist bis auf weiteres ein großer Rückstand im Vergleich zu für uns maßgeblichen Ländern. Im Jahr 2007 sind wir allerdings deutlich vorangekommen. Bund, Länder und Kommunen haben sich in erfreulich kurzer Zeit über Ziele und Finanzierung des forcierten Ausbaus der Kinderbetreuung für unter Dreijährige geeinigt. Bis 2013 werden zusätzlich 500.000 Betreuungsplätze geschaffen, in Krippen und bei Tagesmüttern. Im Bundesdurchschnitt 35 Prozent aller Kinder unter drei Jahren erhalten damit ein Angebot.

Deutschland erreicht so den Anschluss an die erfolgreichen Länder in Nord- und Westeuropa. Die Bundesregierung wird sich mit 4 Mrd. Euro zu einem Drittel an den Investitions- und Betriebskosten für den Ausbau und anschließend dauerhaft an den Betriebskosten mit 770 Mio. Euro p.a. beteiligen. Das sind historische Schritte für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und für die frühe Förderung von Kindern.

Die Wirtschaft bewegt sich

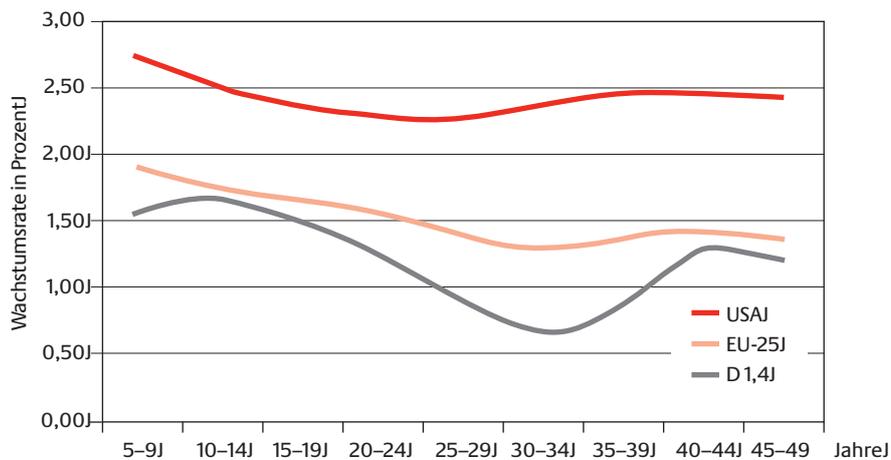
Das Interesse an einer frühen Förderung der Kinder hat manche in der deutschen Wirtschaft veranlasst, sich dem Thema Familie mit großer Aufmerksamkeit zu nähern. Die um sich greifende Einsicht über makroökonomische Konsequenzen des Geburtenrückgangs beschleunigt diesen Prozess. Das verstärkte Engagement der Wirtschaft erfolgt in hohem Maße, weil Familienpolitik in neuer Weise argumentativ verknüpft ist mit Wachstumspolitik und Demografiepolitik.

Renommierte Wirtschaftsinstitute haben in Deutschland nachgewiesen, dass und wie Familienfreundlichkeit die Wertschöpfungs- und Wirtschaftskraft erheblich erhöht. Eine niedrige Geburtenrate und ein schrumpfendes Erwerbspotenzial wirken sich negativ auf Wachstum und Wohlstand aus. Eine demografiebedingte Wachstumsdelle in den nächsten Jahrzehnten kann durch Familienpolitik verschärft oder gemildert werden und beeinflusst Wohlstandsniveau und Wettbewerbsfähigkeit in beträchtlichem Maße. Der internationale Vergleich zeigt, dass die Wachstumsrate pro Einwohner aufgrund einer geringeren Geburtenrate in Europa im Zeitverlauf abnimmt.⁵

⁵ Institut der Deutschen Wirtschaft (IW), Wachstumseffekte der demografischen Entwicklung – ein Triadevergleich D – EU – USA. Köln 2007; IW, Wachstumseffekte einer bevölkerungsorientierten Familienpolitik, i.A. BDI und BMFSFJ (Hrsg.), Berlin 2006.

14 Die neue Familienpolitik

Abbildung 1-3: Wachstumsprognose des BIP pro Einwohner im Zeitverlauf in den USA, der EU 25 und Deutschland



Quelle: IW 2007

Der neue Charme der Familie ist zu Recht in weiten Teilen auch ein ökonomischer. Positive Effekte entstehen nicht nur durch staatliche Maßnahmen. Wenn ein Unternehmen in kluger Weise in Vereinbarkeit von Beruf und Familie investiert, erhält es eine Gegenleistung, die betriebswirtschaftlich mit einer Rendite von bis zu 25 Prozent höher ist als die Investition.

Die Gründe dafür sind überzeugend herausgearbeitet:⁶

- Vorteile im Wettbewerb um Personal,
- höhere Motivation und Zufriedenheit,
- deutlich geringere Fehlzeiten sowie
- steigende Qualität der Arbeit.

Im Jahr 2006 hat das BMFSFJ mit Unterstützung der Dachverbände der Wirtschaft das Unternehmensprogramm „Erfolgsfaktor Familie“ gestartet. Erklärtes Ziel ist es, Familienfreundlichkeit als Markenzeichen erfolgreicher Unternehmen zu etablieren. Ein aus öffentlichen Mitteln hälftig finanziertes Programm fördert als Teil des Gesamtprogramms ab Februar 2008 neu entstehende betrieblich unterstützte Kinderbetreuung. Bislang verfügen rund vier Prozent der Betriebe über solche Angebote. In den nächsten Jahren kann und sollte ein Stand von mindestens zehn Prozent erreicht werden.

⁶ Dazu liegen mittlerweile Studien u.a. der Prognos AG, des IW Köln, des FFP Münster sowie von Roland Berger vor: Prognos AG, Betriebswirtschaftliche Effekte familienfreundlicher Maßnahmen. Kosten-Nutzen-Analyse. Im Auftrag des BMFSFJ (Hrsg.). Berlin 2003; Prognos AG, Familienfreundliche Maßnahmen im Handwerk. Potenziale, Kosten-Nutzen-Relationen, Best-Practices. Im Auftrag des ZDH und BMFSFJ (Hrsg.). Berlin 2004; Prognos AG (Hrsg.), Work Life Balance. Motor für wirtschaftliches Wachstum und gesellschaftliche Stabilität. Analyse der volkswirtschaftlichen Effekte, Berlin 2005; Dilger et al. (Hrsg.): Betriebliche Familienpolitik. Potenziale und Instrumente aus multidisziplinärer Sicht. Wiesbaden 2007; Forschungszentrum Familienbewusste Personalpolitik (Hrsg.), Münster 2007. Familienfreundlichkeit von Unternehmen – der Erfolgsfaktor für die Rekrutierung und Bindung von Fachkräften, Münster 2007; Roland Berger Strategy Consultants i.A. BMFSFJ (Hrsg.) im Rahmen des Unternehmensprogramms „Erfolgsfaktor Familie“, Berlin 2008.

Fortschritt durch Allianzen

Die neue Familienpolitik in Deutschland beinhaltet strategische Kooperation auf freiwilliger Basis. Kommunen und Wirtschaft, Verbände und Gewerkschaften sowie große Stiftungen⁷ kooperieren mit dem Familienministerium und engagieren sich mit Selbstverpflichtungen („Allianz für die Familie“). Aus guten Beispielen, national und international, wird gelernt. Entwicklungen werden sorgfältig gemessen und transparent gemacht.

Woraus das viel beschworene familienfreundliche „Klima“ in Deutschland bestehen kann, entschlüsselte im Oktober 2007 zum zweiten Mal der Familienatlas.⁸ Charakterisiert wurden alle 439 Kreise und kreisfreien Städte hinsichtlich der Bedingungen, die sie Familien bieten. Jede Region bzw. Kommune verzeichnet spezifische Potenziale, sich familienfreundlich und im Ergebnis wachstumsfördernd zu entwickeln.

In vielen Regionen gibt es mittlerweile gelungene Beispiele intelligenter Kooperation zwischen Gemeinden, Wirtschaft und Trägern. Rund 470 Lokale Bündnisse zählt die Initiative des Bundes heute in allen Landesteilen. Bemerkenswert ist, dass in den Bündnissen mittlerweile sowohl 90 Prozent der IHKs als auch über 4.000 Betriebe mitarbeiten – häufig in einer koordinierenden bzw. stimulierenden Rolle.

Es ist nicht zuletzt diese zivilgesellschaftliche Dimension der neuen Familienpolitik, das Verständnis von gemeinsamer Verantwortung und die Bereitschaft zum gemeinsamen Handeln, was ihre Qualität und Modernität ausmacht.

⁷ Namentlich zu nennen sind die Bosch-Stiftung, die Bertelsmann-Stiftung und die Hertie-Stiftung.

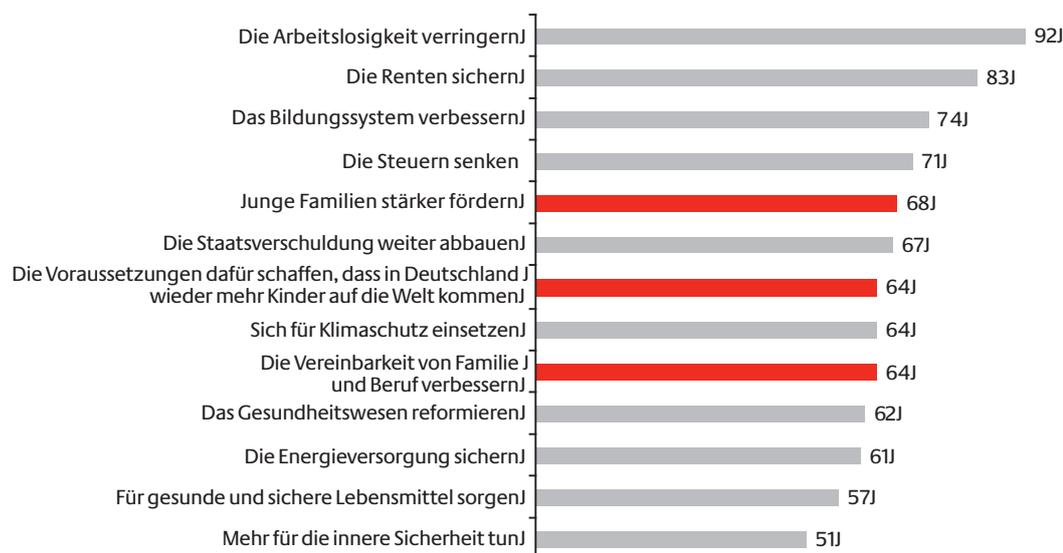
⁸ Prognos AG, Familienatlas 2007. Standortbestimmung, Potenziale, Handlungsfelder. BMFSFJ (Hrsg.), Berlin 2007.

16 Die neue Familienpolitik

Hoher Stellenwert der Familienpolitik

„Die Familienpolitik wird nicht mehr als nachrangiges Politikfeld betrachtet.“⁹ Eine stärkere Förderung von jungen Familien mit Kindern wurde 2007 von 68 Prozent der Bevölkerung zu den wichtigsten Zukunftsaufgaben in Deutschland gezählt.

Abbildung 1-4: Die wichtigsten politischen Handlungsfelder aus Sicht der Bevölkerung (ab 16 Jahren), in Prozent



Quelle: Institut für Demoskopie Allensbach, 8/2007¹⁰

In den Prioritätensetzungen der Bevölkerung erreicht diese Aufgabe den herausgehobenen fünften Platz, noch vor dem Abbau der Staatsverschuldung, den 67 Prozent nennen. Als kaum weniger bedeutsam gelten auch die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf (64 Prozent) sowie die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass man sich leichter für die Erfüllung von Kinderwünschen entscheiden kann.

Immer wieder werden gleich drei familienpolitische Themenfelder unter den zehn wichtigsten Aufgaben genannt. In der Wahrnehmung der Bevölkerung bewältigt die Bundesregierung innerhalb ihrer Aufgaben die Familienförderung vergleichsweise gut. Die politische Bewertung, was Stellenwert, Ausrichtung und Ergebnisse angeht, wird von den Führungskräften aus Wirtschaft und Politik geteilt.¹¹

⁹ Köcher: Hohe Erwartung. Allensbach Monatsanalyse, FAZ, 18.04.2007, S. 5.

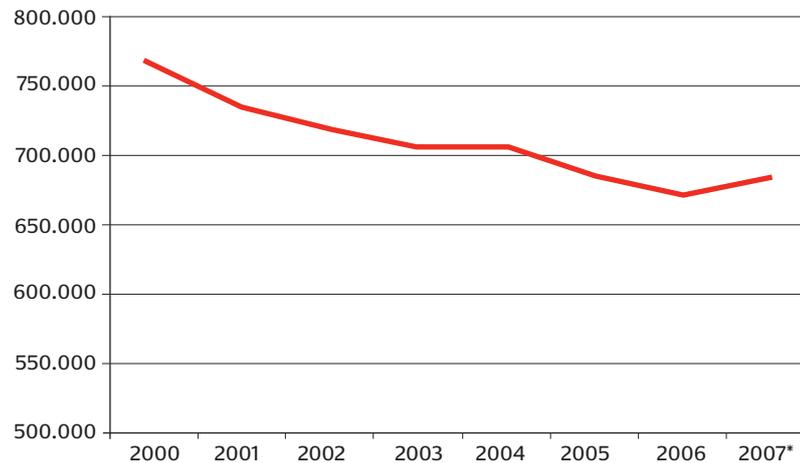
¹⁰ Institut für Demoskopie Allensbach: Einstellungen zur Familienpolitik im Sommer 2007, Allensbach 2007 (unveröffentlicht) (siehe dazu: Handelsblatt Business-Monitor, in: HANDELSBLATT vom 20.11.2007, CAPITAL Elite Panel, in: CAPITAL 11/2007).

¹¹ Siehe dazu: Handelsblatt Business-Monitor, in Handelsblatt 20.11.2007; Allensbach Elite Panel, in: Capital 11/2007.

17 Die neue Familienpolitik

Familienpolitik hat in Deutschland seit 2005 erheblich an Aufmerksamkeit und Bedeutung gewonnen. Vor diesem Hintergrund erklären sich Veränderungen in Einstellungen und Verhalten. Die Kinderwünsche in Deutschland sind wieder deutlich gewachsen (von 1,7 auf 2,1). Es wurden 2007 erstmals seit vielen Jahren pro Jahr nicht mehr weniger, sondern mehr Kinder geboren (vgl. Abbildung 1-5). Die Geburtenrate ist von 1,33 (2006) auf rund 1,45 (2007) gestiegen.¹²

Abbildung 1-5: Entwicklung der Geburtenzahlen in Deutschland



Quelle: Statistisches Bundesamt; 2007: Schätzung: Zwischen 680.000 und 690.000 Lebendgeborene

¹² Eine Geburtenrate von 1,6 kann als demografisch trendwendend eingestuft werden.

II.

Transparenz und Wirkungsorientierung

2.1 Das Finanztableau staatlicher Leistungen

Der Koalitionsvertrag der Bundesregierung sieht eine Überprüfung von Familienleistungen im Hinblick auf mehr Transparenz, Zielorientierung und ggf. Bündelung vor. Im Jahr 2006 hat das Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen eine vom BMFSFJ dafür entwickelte Bestandsaufnahme der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen des Staates systematisiert (für 2005) und im Folgejahr 2007 (für 2006) aktualisiert.

**Der Einstieg in
mehr Transparenz
ist gelungen**

Mit dem Tableau wurde für Deutschland erstmals eine national anerkannte Basis weiterer Analysen geschaffen. Bislang existierten unterschiedliche Definitionen und Bestandsaufnahmen nebeneinander, die in Größenordnung und Zusammensetzung stark voneinander abweichen. In Diskussionen zwischen den Bundesressorts sowie mit den wichtigsten wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Instituten konnte Übereinstimmung über Zusammensetzung und Größenordnungen erzielt werden.

Zusammengestellt sind Maßnahmen und Leistungen aufgrund bundesgesetzlicher Regelungen sowie landesgesetzlicher Regelungen, die auf bundesgesetzlichen Vorgaben basieren (etwa die Kindertagesbetreuung im Rahmen des SGB VIII), weiterhin flächendeckend in allen Bundesländern bestehende landesgesetzliche Maßnahmen und Leistungen. Die Bestandsaufnahme bezieht auch solche ehebezogenen Maßnahmen und Leistungen ein, die in großem Umfang Familien zugute kommen.

Die Aufstellung ist im Vergleich zu anderen offiziellen Bilanzierungen (z. B. dem vom BMAS alle fünf Jahre erstellten Sozialbudget) umfänglicher und berücksichtigt auch die kindbezogenen Komponenten in anderen Funktionsbereichen sowie die gesetzliche Umverteilung zugunsten der Familie im Rahmen der Sozialversicherung.¹³

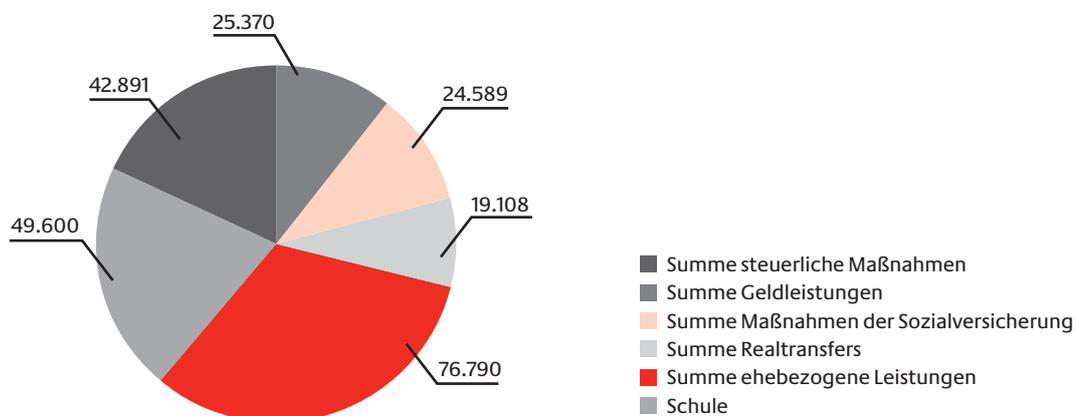
¹³ Eichhorst/Tobsch, Vergleich verschiedener Systematiken zur Erfassung familienbezogener Leistungen, Expertise im Auftrag des Kompetenzzentrums für familienbezogene Leistungen im BMFSFJ, Bonn/Berlin 2007. Daraus geht hervor: Es sind folgende Leistungen in der Bestandsaufnahme, nicht aber im Sozialbudget des BMAS in der Funktion „Ehe und Familie“ enthalten:

- Beitragsfreie Mitversicherung von Kindern und Ehegatten in der GKV und GRV
- Witwen- und Waisenrenten bzw. Beamtenversorgung
- Hinterbliebenenrenten und -versorgung
- Wohngeld mit Kosten der Unterkunft für Kinder
- Berufsausbildungsbeihilfe und BAföG
- Kinder- und ehегattenbezogene Familienkomponenten der Beihilfe
- Die Kinderkomponente im Arbeitslosengeld I.

19 Transparenz und Wirkungsorientierung

Art und Umfang familienbezogener Leistungen 2006

Abbildung 2-1: Summe der Ausgaben für familienbezogene und ehebezogene Leistungen, 2006, in Mio. Euro



Quelle: BMFSFJ, 2007

Die Bestandsaufnahme umfasst für 2006 insgesamt 153 Leistungen im Umfang von etwa 189 Mrd. Euro. Davon sind mit einem Volumen von 77 Mrd. Euro acht ehebezogene Maßnahmen, die empirisch eine hohe Relevanz für Familien haben oder bei deren Einführung stark familienpolitisch argumentiert wurde.

Die wichtigsten Einzelleistungen waren das Kindergeld mit knapp 35 Mrd. Euro, das sich jeweils etwa hälftig aus Kinderfreibetrag und Förderanteil zusammensetzt; das Ehegattensplitting mit einem Volumen von knapp 20 Mrd. Euro; die beitragsfreie Mitversicherung von Kindern und Jugendlichen in der gesetzlichen Krankenversicherung mit knapp 14 Mrd. Euro und die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung mit einem Volumen von etwa 11 Mrd. Euro jährlich. Die Kindertagesbetreuung schlägt mit etwa 10 Mrd. Euro jährlich zu Buche.¹⁴

112 Mrd. Euro flossen in familienbezogene Maßnahmen (ohne Schule). Die Summe ist in 2006 im Vergleich zu 2005 geringfügig um 2,6 Prozent gestiegen. Die wichtigsten Veränderungen beruhen auf:

- Anstieg bei Witwenrenten (+ 2,9 Mrd. Euro): Dies ist eine Folge der demografischen Entwicklung, da sich starke Jahrgänge mit traditioneller Arbeitsteilung in der Ehe im Rentenalter befinden.
- Anstieg bei den Ausgaben für den Familienleistungsausgleich aufgrund eines leichten Anstiegs der Anzahl der Kindergeldberechtigten. Im Jahr 2005 gab es eine Gerichtsentcheidung, nach der eine größere Anzahl von Eltern ihre Ansprüche in 2006 geltend machten.
- 460 Mio. Euro mehr für Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten. Die gesetzlichen Regelungen seit dem 01.01.2006 werden sichtbar.
- Um 650 Mio. Euro höhere Ausgaben in der Jugendhilfe: Dies betrifft vor allem präventive Maßnahmen wie Erziehungsberatung und Familienhilfen.

¹⁴ Das komplette Tableau der Bestandsaufnahme steht im Forschungsnetz unter www.bmfsfj.de/kompetenzzentrum zum Download zur Verfügung.

20 **Transparenz und Wirkungsorientierung**

Das Elterngeld sowie die Ausgaben für die Kinderbetreuung werden erst im nächsten bzw. übernächsten Tableau sichtbar. Eine weitere Veränderung wird es dann durch Reduzierungen beim Kindergeld (Dauer) geben.

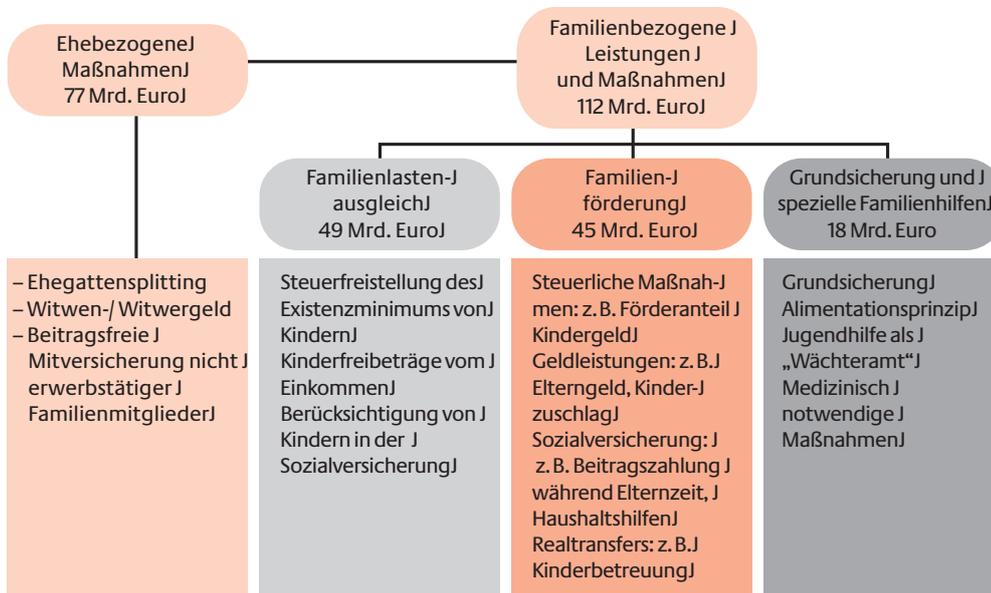
2.2 Gestaltungsgrenzen in der Familienförderung

Von den 112 Mrd. Euro für familienbezogene Maßnahmen nach Abzug der ehebezogenen Maßnahmen waren im Jahr 2006 rund 49 Mrd. Euro als Familienlastenausgleich, also als Ausgleich der besonderen Belastungen von Eltern wegen ihrer Kinder, festgelegt. Unter den Familienlastenausgleich fallen die Steuerfreiheit des Existenzminimums von Kindern, die Kinderfreibeträge vom Einkommen bei Sozialleistungen sowie die Berücksichtigung von Kindern in der Sozialversicherung.

Während es zwar ein allgemeines Fördergebot für Familien gibt, bleiben Ausmaß und Ausgestaltung der Förderung weitgehend im Ermessensspielraum des Gesetzgebers. Ungeachtet der vermeintlich hohen Gesamtsumme für ehe- und familienbezogene Leistungen stehen der politischen Gestaltung im Wesentlichen 45 Mrd. Euro Familienförderung im engeren Sinne zur Verfügung. Darin enthalten ist z. B. der Förderanteil des Kindergeldes. Auf einer Anhörung des Kompetenzzentrums im Juni 2007 konnte mit Verbänden und Fachwelt eine weitgehende Übereinstimmung zu dieser Berechnung erzielt werden.

**45 Mrd. Euro
reine Familien-
förderung**

Abbildung 2-2: Gliederung nach Art der Maßnahme



Quelle: BMFSFJ, 2007

Engere Vorgaben bestehen beim Familienlastenausgleich. So legte das Bundesverfassungsgericht eine Mindestgröße für die Steuerfreistellung des sächlichen Existenzminimums fest, die der Gesetzgeber jederzeit überschreiten, aber nicht unterschreiten darf. Darüber hinaus gibt es Vorgaben insbesondere für die steuerliche Berücksichtigung des Betreuungs- und

21 **Transparenz und Wirkungsorientierung****Wechselwirkungen
zwischen den
Leistungen
begrenzen die
Gestaltungsmöglichkeiten**

Erziehungsbedarfs sowie Aufwendungen für Kinderbetreuung. Im Rahmen der Sozialversicherung verbietet das Bundesverfassungsgericht eine Benachteiligung von Kindererziehenden Familienmitgliedern gegenüber Kinderlosen.

Verfassungsrechtlich vorgegeben sind auch die Maßnahmen, die unter dem Stichwort „Grundsicherung und spezielle Familienhilfen“ zusammengefasst werden. Sie machen rund 18 Mrd. Euro aus. So legt das Sozialstaatsprinzip in Zusammenhang mit dem Schutz der Menschenwürde den Gesetzgeber bei der Grundsicherung auf ein soziokulturelles Existenzminimum fest. Die Maßnahmen für die Kinder und Familien von Beamten sind nach dem verfassungsrechtlichen Alimentationsprinzip dem Grunde nach festgelegt und auch das „Wächteramt“ ist verfassungsrechtlich begründet.

Viele dieser Leistungen sind nicht unabhängig voneinander zu betrachten, sie stehen in einem Wechselverhältnis. Wird etwa der Betrag für Kinder in der Grundsicherung angepasst, so hat dies Auswirkungen auf das steuerfrei zu stellende Existenzminimum von Kindern beim Familienlastenausgleich. Für den Förderanteil des Kindergeldes bestehen zwar dem Grunde nach verfassungsrechtlich Spielräume seitens des Gesetzgebers, es ist jedoch in den öffentlichen und politischen Diskussionen der letzten Jahre ein enger Zusammenhang zwischen Freibetragserhöhungen und der Anpassung des Kindergeldes hergestellt worden.

2.3 Wirkungsorientierte Steuerung

Die umfassende Bestandsaufnahme der ehe- und familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen spiegelt die Familienpolitik der vergangenen 60 Jahre wider. Familienpolitik in Deutschland war bis vor wenigen Jahren sehr inputorientiert nach dem Motto „viel Geld hilft/bewirkt viel“. Dass dem nicht unbedingt so ist, zeigte nicht zuletzt ein Blick auf einen der wichtigsten familienpolitischen Indikatoren: die Geburtenrate.

**Es wird aufgearbeitet, was 60 Jahre
versäumt wurde**

In den letzten Jahren hat sich ein (vom BMFSFJ mit eingeleiteter) Paradigmenwechsel vollzogen, der als Teil nachhaltiger Familienpolitik systematische Aufgaben neu oder stärker als zuvor formulierte:

- Rationale Begründung von Leistungen
- Integrierte Betrachtung von Leistungen
- Wirkungsorientierte Überprüfung von Leistungen
- Effiziente Steuerung von Leistungen
- Transparenz von Leistungen und Wirkungen

Das Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen wurde Ende 2006 eingerichtet, um die Umsetzung einer nachhaltigen Familienpolitik – wie sie im Siebten Familienbericht z. T. bis hin zu einzelnen Instrumenten vorgeschlagen wurde – fachlich-wissenschaftlich zu unterstützen. Das Kompetenzzentrum begleitet Reformmaßnahmen der Familienpolitik systematisch und klärt Fragen zu Wirkung und Wirksamkeit. Dies ist geschehen, z. B. im Rahmen der Berechnungen zum Ausbau der Kinderbetreuung, durch spezielle Wirkungsmessungen einzelner Leistungen im Status quo, wie dem Kinderzuschlag, durch die Analyse

22 Transparenz und Wirkungsorientierung

von Verteilungswirkungen von Einzelleistungen, z. B. im Hinblick auf ihren Beitrag zur Minderung der Kinderarmut.¹⁵

In der zweiten Arbeitsphase ab Mai 2008 wird das Kompetenzzentrum weitere inhaltliche Schwerpunkte – soweit bereits absehbar – zu folgenden Themen entwickeln:

- Kinderkomponente in allen Bereichen der familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen, insbesondere im Steuerrecht und in der Sozialversicherung im Hinblick auf Armutsvermeidung und Nachteilsausgleich
- Verbindung familienbezogener Leistungen mit Zeitpolitik für Familien – Balance von Familie und Arbeitswelt
- Innovative Modelle familienbezogener Maßnahmen (Budgets, Gutscheine, Zeitkonten)

Das Kompetenzzentrum soll für die nächste Legislatur konzeptionell vorarbeiten – im Sinne einer **Projektion 2020** mit einem gedanklichen Horizont zeitlich auch darüber hinaus.

2.4 Varianten einer Familienkasse

Familienbezogene Leistungen sind derzeit auf viele Institutionen der Sozialversicherung und des Steuer- und Transfersystems verteilt. Ihre Finanzierung erfolgt sowohl aus dem Steuereinkommen als auch aus den Einnahmen überwiegend lohnbezogener Sozialversicherungsbeiträge. Im Koalitionsvertrag wird deshalb angeregt, die Einrichtung einer „Familienkasse neuen Typs“ zu prüfen. Die Intention der Koalitionspartner zielt auf eine stärkere Transparenz, Zielgenauigkeit und erhoffte Vereinfachung der Verwaltung von Familienleistungen.

Für die Meinungsbildung kann auf Vorbilder und Vorschläge sowohl im nationalen als auch im internationalen Kontext zurückgegriffen werden. Nachbarländer wie Frankreich oder Österreich organisieren ihre Familienleistungen in einer übergreifenden Familienkasse. Auch die Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit oder kommunale „Familienbüros“ sind unter dem Gesichtspunkt eventuell möglicher größerer Transparenz und Zielgenauigkeit für den Staat wie die Leistungsbezieher relevant. Bedeutsam für weitere Überlegungen ist die Vorgabe der Koalitionsvereinbarung, weder Bürokratiewachstum noch die Einrichtung einer neuen Behörde anzustreben.

Das Modell einer Familienkasse im Sinne einer Zahlstelle knüpft an die bestehenden Familienkassen der Agenturen für Arbeit an, die heute die Beantragung und Auszahlung des Kindergeldes und des Kinderzuschlags umsetzen. Seit der Neuorganisation der Familienkassen sind die Kindergeldaufgaben organisatorisch, finanziell und personell vom Aufgabenspektrum der Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit und den örtlichen Arbeitsagenturen getrennt und werden in der „Besonderen Dienststelle Familienkasse“ wahrgenommen.¹⁶

¹⁵ Erkenntnisse werden in Form von Dossiers aufbereitet. Daneben werden Studien in Auftrag gegeben und schrittweise im Forschungsnetz und unter www.bmfsfj.de/kompetenzzentrum veröffentlicht.

¹⁶ Direktion Familienkasse: Auf neuen Wegen in die Zukunft. Auftragsbericht 2006, Nürnberg 2006, S. 10 f.

23 Transparenz und Wirkungsorientierung

Erfahrungen in Modellprojekten der bestehenden Familienkassen zeigen, dass eine bloße Zusammenführung von Leistungen bei einer Kasse aus verwaltungsökonomischer Sicht nicht zu nennenswerten Synergien führt. Unterschiedliche Leistungsvoraussetzungen und Prüfkriterien dimensionieren den Aufwand für die Verwaltung und auch die Nutzer der Leistung.

Nach dem französischen oder auch österreichischen Vorbild wird gelegentlich auch für Deutschland eine Familienkasse als Parafiskus in die Diskussion gebracht. Eine Familienkasse dieser Art wäre eine unabhängige Körperschaft öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit, vergleichbar mit den öffentlichen Rundfunkanstalten. Vorteile werden darin gesehen, dass alle familienbezogenen Leistungen gemeinsam verwaltet und ausbezahlt werden könnten, und dass die Familienkasse über eine eigenständige, von nationalen Budgetentscheidungen relativ unabhängige Finanzierung entweder aus Beiträgen oder aus Mitteln der öffentlichen Haushalte verfügen würde.

Nachteile der Einrichtung eines Parafiskus werden in einem hohen Verwaltungsaufwand und damit verbundenen Kosten gesehen. Es müsste eine zusätzliche Institution mit regionaler bzw. lokaler Handlungsfähigkeit eingerichtet werden. Dies schließt die Koalitionsvereinbarung ausdrücklich aus. Hinsichtlich der Erfordernisse einer stärkeren Bündelung von Familienleistungen, mehr Transparenz und Bürgernähe ist eine Organisationsform Parafiskus nicht notwendig. Ob die bloße Konzentration und Zusammenführung familienpolitischer Leistungen in einer „Familienkasse“ mehr Übersichtlichkeit oder andere positive Effekte für den „Kunden“ schafft, ist aufgrund unserer Erkenntnisse fraglich. Vorangehen müssten jedenfalls detaillierte und mit vielen Sonderinteressen behaftete Klärungs- und Verständigungsgespräche zwischen den föderalen Ebenen.

Keine Kasse im Sinne einer Zahlstelle ist eine Familienkasse verstanden als Familien- oder Bürgerbüro. Die Servicefunktion eines Familienbüros läge darin, Leistungsanträge entgegenzunehmen, Beratung durchzuführen und die jeweils spezialisierten Verwaltungen mit der Leistungsberechnung und -zahlung zu beauftragen. Das Modell des Familienbüros folgt dem Gedanken des „one window shopping“: Die Familien richten sich mit ihren Anliegen zeitsparend an eine einzige Stelle. Das kann je nach örtlicher Gegebenheit z. B. um kommunale Familienhilfen etc. erweitert werden.

Das Sozialministerium des Landes Schleswig-Holstein hat im Jahr 2006 ein Pilotprojekt „Familienbüro“ gestartet, dem zwei weitere regionale Projekte folgen sollen. Gemeinsam mit weiteren Partnern, der Regionalverwaltung des Kreises Nordfriesland, der Bundesagentur für Arbeit und dem Landesamt für soziale Dienste wurde das Familienbüro in Niebüll (170.000 Einwohner) im Juli 2006 eröffnet. Die Funktion des Familienbüros ist die einer Anlaufstelle für Familien, nicht nur für familienbezogene monetäre Leistungen, sondern auch für die Antragstellung und Beratung für alle weiteren familienbezogenen Leistungen wie Kinder- oder Erziehungsgeld. Gleichzeitig wurde das Familienbüro an das Sozialzentrum und die dortigen Dienste angegliedert.

24 Transparenz und Wirkungsorientierung

Zielkonsens von Bund, Ländern und Kommunen ist notwendig

Jeder der Ansätze setzt voraus, dass die Zielsetzung als politisches Vorhaben klar definiert und hinsichtlich der erwarteten Vorteile begründet wird. Jedes dieser Vorhaben ist nur vorstellbar als längerfristig angelegtes Projekt in Kooperation des Bundes mit den Ländern und Kommunen.

Die Befürworter einer Familienkasse sind den Nachweis von positiven Effekten bislang schuldig geblieben. Das vom BMFSFJ eingeführte Leistungstableau familienbezogener Leistungen hilft bei der Herstellung von mehr Transparenz, indem es Leistungen und Finanzströme, aber auch Anspruchsvoraussetzungen und Leistungshöhen, deutlicher sichtbar macht. Das Finanztableau liefert eine zahlentechnische Grundlage für eine systematische Wirkungsüberprüfung der familien- und ehebezogenen Maßnahmen und Leistungen und deren Weiterentwicklung.

2.5 Abstimmung von Leistungen und Leistungspaketen

Eine stärkere Bündelung von Familienleistungen wird von manchen aus Gründen der Steigerung von Effizienz und Transparenz gefordert. Im Laufe der Entwicklung der Familienleistungen in der Geschichte der Bundesrepublik, so das Argument, wurden verschiedene Leistungen eingeführt, die einander möglicherweise widersprechen oder aber Familien- und Lebensmodelle unterstützen, die nicht mehr den Wünschen heutiger Familien entsprechen. Daher könnte, so die Vorstellung, mit einer Bündelung und Straffung von Leistungen eine verbesserte Zielorientierung einhergehen.

Zunächst ist festzuhalten, dass bestehende Familienleistungen i. d. R. Ergebnisse politischer Einvernehmensprozesse verschiedener Akteure im Gesetzgebungsprozess (Ressorts, Länder, Verbände, Koalitionspartner) sind. Insofern sind auch aus fachlicher Sicht „schwächere“ Lösungen als legitime Ergebnisse der Interessenausgleiche in demokratischen Prozessen zu akzeptieren. Bei einer Anpassung und Harmonisierung der Leistungen ist davon auszugehen, dass i. d. R. eben diese Interessen wieder eingebracht werden.

Die Aufgabe der Abstimmung familienbezogener Leistungen setzt eine sorgfältige Bestandsaufnahme und Analyse der einzelnen Leistungen hinsichtlich ihrer Anspruchsvoraussetzungen, Einkommensbegriffe und Einkommensgrenzen etc. voraus. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass jede Maßnahme eine spezifische Zielorientierung in Bezug auf Zielgruppe, Lebensphase, Einkommenssituation und Anreizfunktion besitzt. Es ist also danach zu fragen, ob und in welchem Umfang durch Harmonisierung und Anpassung von Leistungselementen die Zielorientierung erhalten, verstärkt oder verändert werden soll.

25 Transparenz und Wirkungsorientierung

**Zusammenführung
von Leistungen ist
kein Wert an sich**

Eine über die Abstimmung von Anspruchsvoraussetzungen hinaus gehende Zusammenführung gesetzlicher Leistungen kann kein Selbstzweck sein. Eine engere Zusammenführung von Leistungen kommt stets nur in Frage für Maßnahmen, deren Zielorientierung und Funktion erhebliche Überschneidungen aufweisen und die diesbezüglich den Charakter von „Clustern“ haben. Voraussetzung einer solchen Bündelung bildet auf jeden Fall die Evaluierung der Wirksamkeit von Leistungen, um falsche Anreize und mögliche Effizienzgewinne zu identifizieren.¹⁷

Mit zunehmender Destandardisierung der Lebensläufe und Flexibilisierung der Familienformen muss eine größere Bandbreite an Lebensentwürfen und Familienformen in der Zielorientierung von Leistungen berücksichtigt werden. Trennungen und Scheidungen, Wiederverheiratung und die Gründung von Patchworkfamilien sind Beispiele für solche komplexen Lebensrealitäten.

Darüber hinaus erfordern die Flexibilisierung der Arbeitswelt sowie Lebensentwürfe von Paaren, die beide an Kinderbetreuung partizipieren wollen, eine Berücksichtigung heterogener Lebensläufe mit unterschiedlichen und neuartigen Vereinbarkeitsmodellen. Um die wirtschaftliche Stabilität von Familien in unterschiedlichen Lebenssituationen abzusichern, ist wahrscheinlich heute und zukünftig eher ein ausdifferenzierter Leistungskatalog auf der Basis einiger weniger allgemeiner Leistungen wie das Kindergeld als „Anker“ erforderlich. Die Leistungsvielfalt ist nicht notwendigerweise nachteilig oder ineffizient.

Grundsätzlich existiert ein Zielkonflikt zwischen einer starken Differenzierung von Leistungen mit der Möglichkeit, spezielle Lebensumstände zu berücksichtigen und der Vereinfachung und Zusammenführung von Leistungen. „Einfache“ Regulierungen sind übersichtlicher für Politik und Verwaltung. Ob sie finanziell effizienter wären, ist eine offene Hypothese. Ob sie der Pluralität und Heterogenität heutiger Familien gerecht werden können, ist zumindest fraglich.

Insofern kann ein mögliches Ergebnis einer Evaluierung der Familienleistungen auch die Notwendigkeit einer noch stärkeren, weil letztlich wirksameren, Differenzierung bzw. anderer Akzente bei der Differenzierung sein. Unabhängig von diesen Erwägungen erfordern laufende soziale Veränderungen in der Gesellschaft, dass einmal eingeführte Leistungen regelmäßig überprüft werden sollten und ggf. angepasst werden können.

2.6 Internationaler Vergleich

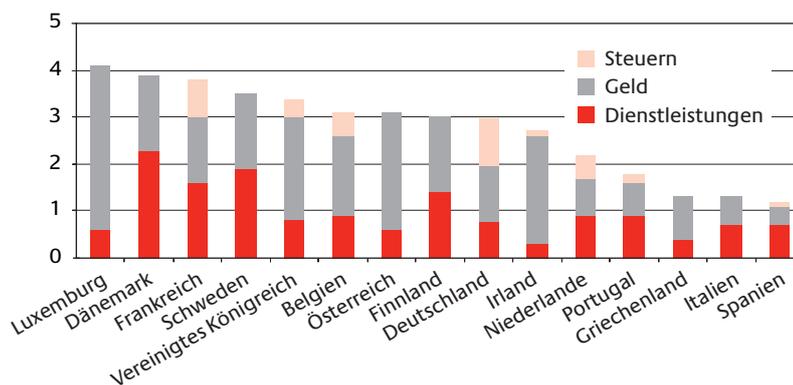
Es gibt in den Mitgliedsländern der EU eine Vielzahl von Familienleistungen, die unterschiedlich benannt, ausgestaltet und in Leistungsgefüge eingebettet sind. Das macht sie schwer vergleichbar. Zudem werden die vorliegenden Daten nach verschiedenen Methoden, zu unterschiedlichen Zeitpunkten erhoben, was den Vergleich zusätzlich erschwert.

¹⁷ Vgl. dazu 2.3 sowie 4.10.

26 Transparenz und Wirkungsorientierung

Die Definitionen familienbezogener Leistungen im europäischen System der integrierten Sozialschutzstatistik (ESSOSS) der europäischen Kommission sowie in dem in Teilen darauf basierenden Social Expenditure Database (SOCX) der OECD sind im Vergleich zur Bestandsaufnahme des Kompetenzzentrums restriktiver. So werden dort etwa das Ehegattensplitting oder die Witwen- und Witwerrenten nicht aufgeführt, bei der OECD werden steuerliche Leistungen nur in Teilen berücksichtigt.

Abbildung 2-3: Familienleistungen in der EU 15, in Prozent des BIP, 2003



Quelle: OECD Family Database

Häufig wird festgestellt, Deutschland gebe viel Geld für Familien aus, aber dies werde nicht effizient genug eingesetzt. Vor allem die größere Dimension der Geld- im Vergleich zu den Dienstleistungen, darin enthalten das Defizit an Kinderbetreuung, wird kritisiert.

Der Vergleich der Ausgaben für Familienleistungen als Anteile am BIP in der EU 15 zeigt, dass Deutschland bei der Höhe der Familienleistungen einen mittleren neunten Platz einnimmt. Andere Länder wie Luxemburg, Belgien und Österreich und Irland wenden noch höhere Anteile für Geldleistungen auf. Hingegen haben die nordischen Länder und Frankreich höhere Ausgaben für Dienstleistungen. Das Kompetenzzentrum prüft schrittweise, welches Land mit welchen Akzenten welche Erfolge im Sinne nachhaltiger Familienpolitik erzielt.

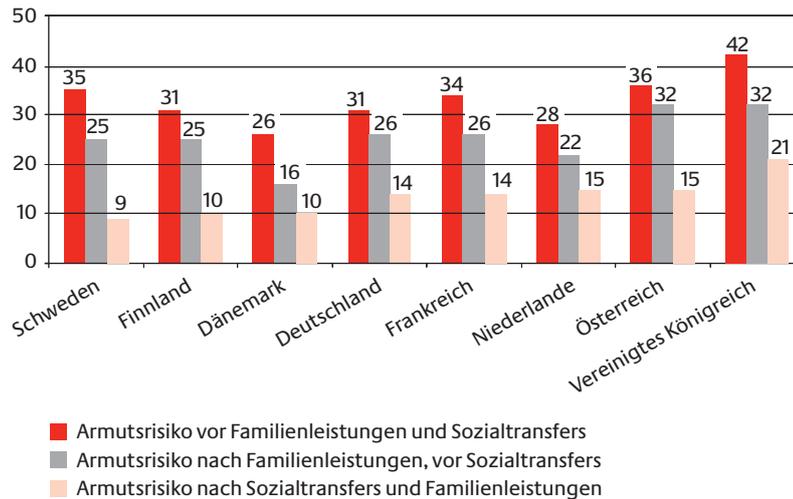
Beachtet werden muss allerdings darüber hinaus, dass seit 2004 deutliche Umsteuerungen in der Familienpolitik in Deutschland vorgenommen wurden, die bei diesen Zahlen noch nicht sichtbar werden. Das betrifft insbesondere die Milliardenbeträge zum Ausbau der Kindertagesbetreuung. Seit 2006 werden darüber hinaus für die bessere steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten jährlich 460 Mio. Euro eingebracht; weiterhin seit 2007 knapp 120 Mio. Euro für die Absetzbarkeit weiterer Dienstleistungen, insbesondere für Pflegebedürftige.

27 Transparenz und Wirkungsorientierung

Vergleichsweise erfolgreiche Armutsreduzierung in Deutschland

Die Höhe der Leistungen sagt noch wenig über deren Wirkungsweise aus. Überprüft man beispielsweise, ob die Familienleistungen zur Armutsreduzierung führen, so zeigt sich – entgegen einer häufig zitierten „Ineffizienz“ – eine vergleichsweise erfolgreiche Armutsreduzierung der Familienleistungen in Deutschland. Abbildung 2-4 zeigt die Armutsrisikquoten von Kindern und Jugendlichen vor und nach dem Bezug von Sozialtransfers und monetären Familienleistungen im europäischen Vergleich.

Abbildung 2-4: Anteile armutsgefährdeter Kinder vor und nach Sozialtransfers und monetären Familienleistungen, 2004¹⁸



Quelle: EU SILC 2005

Eine Armutsreduzierung entsteht, wenn ein Teil der betroffenen Kinder und Jugendlichen durch Sozialtransfers und monetäre Familienleistungen über eine Armutsrisikogrenze von 60 Prozent des Medianeinkommens gehoben wird. Ohne diese Leistungen hätten in Schweden etwa 35 Prozent der Kinder und Jugendlichen ein Armutsrisiko. Durch den Leistungsbezug wird das Einkommen der betroffenen Familien verbessert und die Armutsrate auf 9 Prozent gesenkt. Dies entspricht einer Armutsreduktion um fast drei Viertel, der höchsten im Vergleich der EU 15. In Deutschland würden ohne monetäre Familienleistungen und Sozialtransfers 31 Prozent der Kinder und Jugendlichen unter die Armutsrisikogrenze fallen, weil die Erwerbseinkommen der Eltern nicht ausreichen. Durch die Leistungen wird das Armutsrisiko um über die Hälfte reduziert, damit liegt die Armutsreduktion in Deutschland im Mittelfeld der EU 15.

¹⁸ ISG Task Force, Child poverty and child well-being in the EU, Part I: Evaluative review of child poverty and social exclusion in the EU, Brussels 2008.

28 Transparenz und Wirkungsorientierung

Im Ergebnis verschiedener Studien¹⁹ wird deutlich, dass westeuropäische Staaten wie Österreich, Frankreich, Belgien und Deutschland eine hohe finanzielle und teilweise pauschalisierte Förderung für Familien gewähren und damit effektiv zur Armutsreduktion von Familien beitragen. Im Gegensatz dazu weisen die skandinavischen Länder, speziell Dänemark und Schweden, eine geringere Pauschalförderung aus, haben jedoch aufgrund der hohen Sozialtransfers wie auch hoher Müttererwerbsquoten geringe Armutsrisikorate. Die erfolgreichsten Länder bei der Armutsreduzierung kombinieren eine Politik zur Förderung der Erwerbstätigkeit mit effektiven finanziellen Leistungen.

Neben der Frage der Armutsreduzierung existieren im internationalen Vergleich vor allem Studien zur Frage, wie die Erwerbstätigkeit von Müttern durch Familienleistungen (z. B. Elterngeld, Betreuungsgeld, Kinderbetreuung) beeinflusst werden kann.²⁰ Weiterhin wurde untersucht, wie sich Familienleistungen auf die Geburtenrate auswirken.²¹ Einige wenige Untersuchungen analysieren die Wirkungen einer Kombination von Familienleistungen auf die wirtschaftliche Situation unterschiedlicher Familientypen wie auf Alleinerziehende und Mehrkinderfamilien. Sie sind nicht fortgeschrieben und beruhen teilweise auf acht bis zehn Jahre alten Daten.²²

Ein Forschungsdesiderat besteht hinsichtlich der Wechselwirkungen von Familienleistungen untereinander sowie dem Zusammenwirken mit weiteren steuerlichen und arbeitsmarktpolitischen Anreizen. Weiterhin ist bislang weitgehend unklar, ob im europäischen Vergleich eine stärkere Bündelung oder eine stärkere Differenzierung familienpolitischer Leistungen im Rahmen einer wirkungsorientierten Familienpolitik vorteilhaft wären.

Nach wie vor ist generell zur besseren internationalen Vergleichbarkeit eine stärkere Harmonisierung von Datenquellen und Indikatoren erforderlich.

2.7 Europäische Allianz für Familien

Fast alle Mitgliedstaaten der EU verzeichnen die gleichen Trends:

- ! die Geburtenrate ist seit Mitte der sechziger Jahre gesunken,
- ! die Kinderlosigkeit steigt mit dem Bildungsgrad der potenziellen Eltern,
- ! die Kinderwünsche nehmen ab, insbesondere bei Männern,
- ! Männer und Frauen suchen nach gleichberechtigten Modellen partnerschaftlicher Verantwortung für ihre Familien.

19 Vgl. ISG Task Force, siehe Fußnote 18.; Bradshaw/Finch, A Comparison of Child Benefit Packages in 22 Countries, Department for Work and Pensions Research Report. No. 74, Corporate Document Services, Leeds 2002.

20 Vgl. Group of Experts on Gender, Social Inclusion and employment, "Making work pay" Debates from a gender perspective. A comparative review of some recent policy reforms in thirty European Countries. European Commission (Hrsg.), Brussels 2005.

21 Vgl. OECD, Babies and Bosses. Reconciling Work and Family Life, Paris 2007; Ferrarini, Families, States and Labour Markets. Institutions, Causes and Consequences of Family Policy in Post-War Welfare States, Cheltenham 2006.

22 Vgl. Bradshaw/Finch: 2002, siehe Fußnote 19.

29 Transparenz und Wirkungsorientierung

**Europa braucht
Kinder**

In allen Staaten der EU wünschen sich die Menschen mehr Kinder, als sie derzeit bekommen. Nach einer Eurobarometer-Erhebung aus 2006 sehen 50 Prozent der Befragten zwei Kinder als ideale Kinderzahl an, 21 Prozent drei Kinder und nur ein geringer Anteil, nämlich acht Prozent, ein Kind. Die Geburtenrate liegt EU-weit im Durchschnitt bei 1,5.

Eine nachhaltige Familienpolitik kann einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, den demografischen Trend mittelfristig abzufedern und längerfristig zu drehen. Eine nachhaltige Familienpolitik kann zudem maßgeblich dazu beitragen, auch in Zukunft Wachstum, Beschäftigung und Wohlstand in Europa zu sichern. Unternehmen lassen sich dort nieder, wo sie Fachkräfte finden. Familien siedeln sich dort an, wo sie gute Angebote für eine Balance zwischen Familie und Beruf finden. Familienfreundlichkeit wird somit als Standortfaktor im Wettbewerb immer wichtiger: in Deutschland, in Europa, zwischen den Weltregionen.

Die ökonomischen Konsequenzen des Geburtenrückgangs machen Familienpolitik zum Thema für Wachstum, Beschäftigung und Wohlstand. Das Humanvermögen wird immer wichtiger als Standortfaktor im Wettbewerb: in Deutschland, in Europa, zwischen den Weltregionen. Von erfolgreichen Ländern können alle lernen und an ihnen müssen sich alle messen.

Am 8. März 2007 haben die Staats- und Regierungschefs der EU auf Vorschlag Deutschlands die Europäische Allianz für Familien beschlossen. Der EPSCO hat sich am 30. Mai 2007 auf konkrete Umsetzungsschritte zur Allianz verständigt und Eckpunkte in Form von Schlussfolgerungen angenommen. Die Allianz bildet eine Plattform für einen europäischen Meinungs- und Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und soll dazu beitragen, Impulse für die Weiterentwicklung der Familienpolitiken in den Mitgliedstaaten zu geben. Vorläufiger Zielpunkt ist eine Auswertung der Europäischen Allianz durch die Kommission im Jahr 2010.

Zu den ersten Schritten der Europäischen Allianz gehören v. a. die Einrichtung einer Sachverständigengruppe (seit 2007) mit wissenschaftlicher Expertise, die Gründung eines Forschungsverbundes aus Regierungen, Wissenschaft und Zivilgesellschaft, die Einrichtung eines gemeinsamen Webportals, die Durchführung einer Konferenz mit einem familienpolitischen Schwerpunkt in jedem Jahr und die Aufnahme des Themas demografischer Wandel mit Schwerpunkt Familie in den jährlichen Fortschrittsbericht zur Lissabonstrategie. Die Europäische Kommission hat die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound) um eine unterstützende Rolle in der Umsetzung gebeten.

Mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds fördert die Bundesregierung Betriebliche Kinderbetreuung ab Januar 2008, Lokale Bündnisse für Familien (seit 2005), Mehrgenerationenhäuser mit Schwerpunkt Vereinbarkeit von Familie und Beruf (seit 2006) sowie Qualifizierung von Tagespflege (ab Herbst 2008). Beim Bundesfamilienministerium ist dazu Ende 2007 eine koordinierende Regiestelle eingerichtet worden.

III.

Neue Erkenntnisse nach dem Siebten Familienbericht

Das Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen knüpft mit seiner Arbeit an den Erkenntnissen und Empfehlungen des Siebten Familienberichtes (2006) an und entwickelt sie weiter.

Aus Sicht des Siebten Familienberichtes soll Familienpolitik primär die Herstellung von stabilen familialen Beziehungen, die Entscheidung für Kinder und die Bereitschaft zur Fürsorge füreinander und für andere als Lebensperspektive junger Frauen und Männer unterstützen. Nachhaltige Familienpolitik gewährleistet und fördert den Dreiklang aus Zeitpolitik im Lebenslauf und in der Alltagszeit, der Entwicklung von integrativen Infrastrukturen in Nachbarschaft und Gemeinden sowie finanziellen Transfers zur Sicherung der Existenz und der Zukunftsfähigkeit von Familie und Kindern.

Der Familienbericht hat Politik, Wirtschaft und Gesellschaft empfohlen, auf den folgenden drei Ebenen abgestimmt aktiv zu werden:

Finanzielle Transfers

- ▮ Finanzielle Leistungen (beispielhaft: Elterngeld) sollen ermöglichen, dass junge Erwachsene Kinder als Teil einer gemeinsamen Lebensplanung realisieren können.
- ▮ Diejenigen, die Fürsorgeleistungen erbringen, dürfen gegenüber denjenigen, die solche Leistungen nicht erbringen, nicht ökonomisch benachteiligt werden oder ihre Unabhängigkeit zu Gunsten dieser Leistungen aufgeben.
- ▮ Kinderarmut ist gezielter zu bekämpfen (beispielhaft: Kinderzuschlag).
- ▮ Leistungen für Familien sollen als Förderinstrument zielgenau für unterschiedliche Lebensphasen und finanzielle Anforderungen von Familien eingesetzt werden.

Neue Infrastruktur für Familien

- ▮ Wir brauchen Familien, die die Kraft haben, ihren Kindern ein stabiles emotionales Rüstzeug für die Bewältigung des modernen Lebens mitzugeben: Neugierde, Lernfähigkeit, Verantwortungsbereitschaft und soziale Kompetenz. Wir brauchen ein Umfeld, das Familien unterstützt und entlastet – das aber ihre Unersetzlichkeit bei den Kernfunktionen Orientierung, Bindungsfähigkeit und Lebensmut respektiert.
- ▮ Die Rahmenbedingungen müssen so gestaltet werden, dass sie für Familien die Voraussetzung für Sicherheit, Verlässlichkeit und Bindungsmöglichkeiten bieten.
- ▮ Die gemeinsame Verantwortung für die Zukunft der Kinder muss durch eine neue Qualität der Zusammenarbeit zwischen Eltern, Kindern, Nachbarschaft, Gemeinden und professionellen Angeboten gefördert werden.

31 Neue Erkenntnisse nach dem Siebten Familienbericht

- Erforderlich sind klar erkennbare Strukturen, die von Familien optimal genutzt werden können und in die Eltern ihre Kompetenzen einbringen können.

Lebenslauf und Alltagszeit

- Zeitstrukturen und Formen der Arbeitsteilung sind so zu entwickeln, dass sie verlässliche Voraussetzungen für Fürsorge und Beziehungen zu anderen sind.
- Die bisherige Kumulation von Lebensaufgaben in einer sehr kurzen Lebensphase (Rush-Hour) soll durch ein Lebenslaufmodell mit neuen Balancen aufgelöst werden.

Forschungsschwerpunkte des Kompetenzzentrums waren in den vergangenen 17 Monaten – unter der Lebenslaufperspektive – die Fokussierung auf ausgewählte Familientypen wie die junge Familie und die Mehrkindfamilie. Darüber hinaus hat das Kompetenzzentrum ausgewählte Themen wie das Zusammenspiel verschiedener Leistungen sowie die Reduzierung von Kinderarmut unterstützt.

3.1 Sozialbilanz Familie

Die Zufriedenheit mit der eigenen Familie ist in Deutschland groß und das Verhältnis zwischen den Generationen ist außergewöhnlich gut.²³ Die Familie hat einen hohen emotionalen und ideellen Wert für die Familienmitglieder. Die Vitalität der Lebensform Familie ist von hoher Bedeutung für Zusammenhalt und Entwicklungsfähigkeit unserer Gesellschaft. Zu den zentralen Aufgaben von Familie zählen die Haushalts-, Sozialisations- und die Daseinsvorsorgefunktion. Sind die Familien in der Lage, diese Aufgaben zu erfüllen, so entsteht nicht nur für die Familienmitglieder ein großer Nutzen, sondern es ergeben sich auch positive externe Effekte für das Gemeinwohl. Gelingt den Familien die Aufgabenerfüllung nicht, so entsteht sowohl individueller als auch gesellschaftlicher Schaden.

Familien schaffen Wachstum und Wohlstand

Das Institut der Deutschen Wirtschaft (IW) zeigt in einem Gutachten für das Kompetenzzentrum, welche positiven ökonomischen Effekte Familien erzeugen und inwieweit Familien bei der Generierung dieser positiven Effekte unterstützt werden können.²⁴

Zunächst wurden die direkten und indirekten Kosten zusammengestellt, die Familien durch ihre Kinder entstehen. Während sich erstere als Kosten zur Lebensführung ermitteln lassen, entstehen indirekte Kosten durch entgangene Markteinkommen aufgrund der den Kindern gewidmeten Zeit. Das IW ermittelt einen Gesamtbetrag von 237,4 Mrd. Euro, den Eltern für ihre Kinder bis zum 18. Lebensjahr aufwenden, wobei 90,2 Mrd. Euro auf die direkten Kosten entfallen – hier schlagen insbesondere Kosten für Wohnen, Ernährung und Freizeitgestaltung zu Buche. Der wesentlich größere Anteil aber, nämlich 147,2 Mrd. Euro, entfallen auf die indirekten Kosten, die durch entgangene Erwerbseinkommen aufgrund der für Familie aufgewendeten Zeit entstehen.

²³ Forum Familie stark machen (Hrsg.): Generationen-Barometer 2006. Eine Studie des Instituts für Demoskopie Allensbach, Freiburg, 2006.

²⁴ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft: Der ökonomische Wert der Familie – eine Sozialbilanz, laufendes Gutachten im Auftrag des Kompetenzzentrums für familienbezogene Leistungen, Köln 2008.

32 Neue Erkenntnisse nach dem Siebten Familienbericht

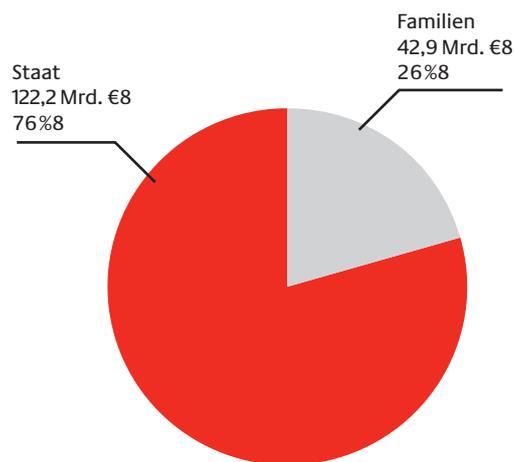
Die direkten und indirekten Aufwendungen der Familien werden in Teilen durch Familienleistungen kompensiert bzw. gedeckt. Die direkten Kosten werden durch Transferleistungen zu 52 Prozent kompensiert, die entstandenen Opportunitätskosten aber nur zu 22 Prozent.

Demgegenüber wendet der Staat für kostenlose Leistungen für Kinder, wie Schulen oder die beitragsfreie Mitversicherung, jährlich 74,8 Mrd. Euro (2006) und zur Verhinderung von Opportunitätskosten durch Bereitstellung von Kinderbetreuung 10,2 Mrd. Euro auf. In Abbildung 3-1 werden die Ausgaben der Familien und des Staates zusammengefasst.

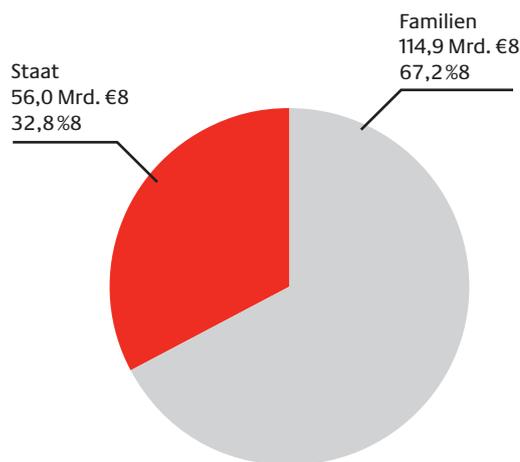
In den staatlichen Förderleistungen sieht das IW Unwuchten: Familien werden seitens des Staates bei der Deckung der direkten Kosten von Kindern (Konsum) stark unterstützt. Die Unterstützung bei den indirekten Kosten (entgangenes Einkommen wegen Zeitbeanspruchung) ist deutlich niedriger. Das IW unterstützt entsprechend eine andere Akzentuierung der Förderung: Um Opportunitätskosten zu vermeiden und Eltern eine stärkere Erwerbstätigkeit zu ermöglichen, sollte eine ganztägige Betreuungsinfrastruktur gewährleistet werden.

Abbildung 3-1: Kosten für Familien und Förderung des Staates

Direkte Gesamtkosten von Familie: 165,1 Mrd. €



Indirekte Gesamtkosten von Familie: 170,9 Mrd. €



Quelle: IW Köln 2008 auf Basis von BMFSFJ (2006), Kahle (2004), Munnich (2004), SOEP (2003), Statistisches Bundesamt (2004)²⁵

Zusätzlich zur Bilanz wurden stabilisierende und destabilisierende Faktoren für die kindliche Entwicklung untersucht. Getestet wurde eine Vielzahl von Variablen, wobei sich zeigt, dass in erster Linie der Bildungsstand der Eltern, Werteinstellungen in der Familie zum Thema Bildung sowie häusliche Inputs zum Lernen und die Nutzung frühkindlicher Bildungsangebote zu einer signifikant besseren Entwicklung und besseren Bildungschancen der Kinder führen. Auch empirische Analysen zum Gesundheitszustand von Kindern verdeutlichen den Einfluss des familiären Umfeldes. Besonders positive Auswirkungen auf die

²⁵ BMFSFJ (Hrsg.): Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates. Berlin 2006; Kahle, Alleinerziehende im Spannungsfeld zwischen Beruf und Familie, 175–193, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Alltag in Deutschland. Analysen zur Zeitverwendung. Wiesbaden 2007; Munnich, Einkommensverhältnisse von Familienhaushalten und ihre Ausgaben für Kinder. Berechnungen auf der Grundlage der Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003, in: Wirtschaft und Statistik 6/2006, Stat. Bundesamt, Wiesbaden 2006; Statistisches Bundesamt: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Haushalte und Familien, Ergebnisse des Mikrozensus 2003, Wiesbaden 2004.

33 Neue Erkenntnisse nach dem Siebten Familienbericht

kindliche Entwicklung hat die Qualität des familialen Zusammenhaltes und einer intakten Familienstruktur.

Zur Verbesserung des Bildungs- und Gesundheitszustandes von Kindern sollten die benachteiligten Kinder aus sozial schwächeren Schichten stärker gefördert und der soziale Zusammenhalt gestärkt werden. Die positiven Effekte zur Förderung des familialen Zusammenhalts und der Bildungsentwicklung von Kindern aus benachteiligten Familien haben in den USA und in England Langzeitstudien zu gezielter Frühförderung („Perry Preschool Programme“) und Familienzentren in benachteiligten Stadtteilen („Sure Start“) nachgewiesen.

Soll die Bildungs- und Gesundheitsentwicklung von Kindern aus benachteiligten Familien gefördert werden, so lassen sich aus den Ergebnissen folgende Schlussfolgerungen ziehen:

- Ein Ausbau der frühkindlichen Bildung und von Ganztagsangeboten kann die Bildungschancen von Kindern verbessern. Investitionen vor allem in die frühkindliche Bildung zeigten hohe Renditen.

Eine aktuelle Studie der Bertelsmann-Stiftung berechnet ebenfalls positive Effekte einer stärkeren frühkindlichen Bildung. Für Kinder, die eine Krippe besucht haben, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, auf ein Gymnasium zu gehen, im Durchschnitt von 36 auf 50 Prozent. Besonders deutlich ist dieser Effekt für Kinder aus benachteiligten Familien – von diesen gehen bei einem Krippenbesuch zwei Drittel mehr aufs Gymnasium.²⁶ Den Netto-Nutzen-Effekt durch einen Krippenbesuch beziffert die Bertelsmann-Stiftung mit 2,7 Prozent oder 2,1 Mrd. Euro durch ein höheres Lebensinkommen über den gesamten Erwerbsverlauf eines Geburtsjahrgangs (bei einem Ausbau der Kindertagesbetreuung für unter Dreijährige auf 35 Prozent im Bundesdurchschnitt).

Ein Rechenbeispiel: Wäre zwischen 1990 und 1995 der Krippenbesuch in Deutschland von 16 auf 35 Prozent der unter Dreijährigen gesteigert worden, so wäre der erwartbare Nettounutzen durch die höhere Qualifizierung dieser Jahrgänge im Laufe ihres Erwerbslebens um insgesamt 12,6 Mrd. Euro höher gewesen als im Status quo.

- Zur Förderung des familialen Zusammenhalts sind insbesondere Ansätze integrierter Dienstleistungen aus dem angelsächsischen Raum („Perry Preschool Programme“, „Familienzentren“) zu empfehlen, die gezielt benachteiligte Familien in den Blick nehmen.

Das IW kommt zu dem Ergebnis, dass sich die Bildungsinvestitionen durch eine mittel- und langfristige Qualifikationssteigerung in der Bevölkerung positiv auswirken. Die Mehrkosten der vorgeschlagenen Bildungsinvestitionen lägen zwischen 5–7 Mrd. Euro jährlich. Diesen Kosten stehen Einsparungen bei der Arbeitslosigkeit und der Nachqualifizierung sowie höhere Einnahmen bei Sozialversicherung und Steuern durch eine höhere Erwerbstätigkeit von Frauen gegenüber. Insgesamt wäre durch die vorgeschlagenen Bildungsinvestitionen eine „Rendite“ von etwa acht Prozent zu realisieren.

²⁶ Bertelsmann-Stiftung: Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland, Gütersloh 2008.

34 Neue Erkenntnisse nach dem Siebten Familienbericht

Tabelle 3-1: Ertrag des Staates durch Reformen im frühkindlichen Bereich (in Mrd. Euro)

	Fiskalischer Ertrag	Zusätzliche Erwerbstätigkeit	Einsparungen SGB II	Zusätzliche Einnahmen wegen Höherqual. der Kinder	Einsparungen bei der Nachqualifizierung
2010	4,3	4,1	0,2		
2015	4,1	3,9	0,2		
2020	4,0	3,9	0,2		
2025	6,6	3,8	0,2	1,9	0,7
2030	8,4	3,6	0,2	3,9	0,7
2035	10,2	3,4	0,1	6,0	0,7
2040	11,9	3,2	0,1	8,0	0,6
2045	13,7	3,0	0,1	9,9	0,6
2050	15,4	2,9	0,1	11,7	0,6
2055	17,2	2,9	0,1	13,5	0,6
2060	19,0	2,9	0,1	15,4	0,6
2065	20,8	2,9	0,1	17,2	0,6
2070	22,6	2,9	0,1	19,0	0,6

Quelle: IW 2008

Hinsichtlich der potenziellen Wirkungen integrierter Dienstleistungen, die den familialen Zusammenhalt stärken sollen, besteht politischer Handlungsbedarf in Deutschland. Dabei geht es um die spezielle Förderung von Kindern aus sozial benachteiligten Familien durch gezielte Stärkung der Eltern sowie des familialen Zusammenhaltes. Ähnlich wie bei der frühkindlichen Betreuung ist auch die Nutzung der Angebote zur Familienbildung sozial selektiv. Um gezielter Familien mit Unterstützungsbedarf zu erreichen, sollten erfolgreiche Programme aus dem In- und Ausland auf Übertragbarkeit in der Fläche hin ausgewertet werden. In den bestehenden Großprojekten der Bundesregierung könnte durch eine stärkerer Zielgruppenorientierung die Entwicklung von Kindern auch aus benachteiligten Familien etwa in Mehrgenerationenhäusern stärker gefördert werden.

3.2 Familienbezogene Leistungen im Lebensverlauf

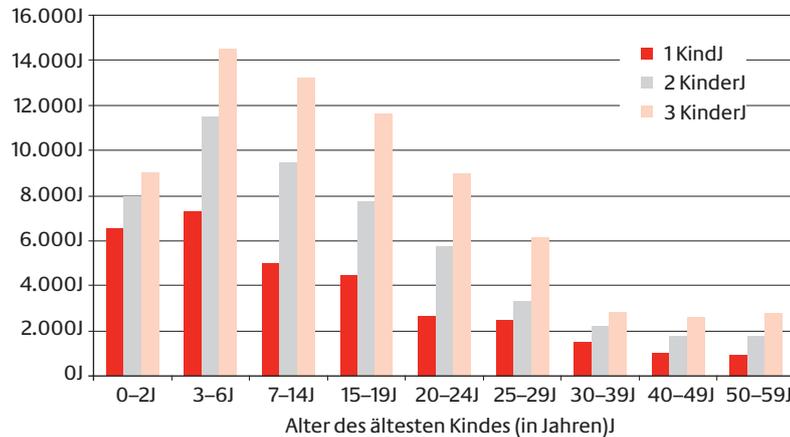
Den Familien stehen Leistungen und Maßnahmen im Lebensverlauf mit jeweils unterschiedlicher Zielsetzung, zu unterschiedlichen Zeitpunkten, in unterschiedlicher Kombination und Höhe zur Verfügung. Neben Leistungen, die an das Lebensalter des Kindes geknüpft sind (z. B. Erziehungs-/Elterngeld), stehen solche, die nur vom Status der Elternschaft abhängen (z. B. Kindererziehungszeiten in der GRV). Um bewerten zu können, ob sich die vorhandenen Leistungen auf diejenigen Phasen im Lebensverlauf konzentrieren, in denen der größte Bedarf an Unterstützung besteht, sind zunächst folgende Fragen zu klären:

- Wie hoch ist der über den Lebensverlauf auflaufende Gesamtwert der Leistungen unter den Bedingungen des gesetzlichen Status quo?
- Wie verteilt sich der Wert der einzelnen in Anspruch genommenen familienpolitischen Leistungen an Eltern im Lebensverlauf?

35 Neue Erkenntnisse nach dem Siebten Familienbericht

Die empirische Betrachtung dieser Fragen durch das DIW zeigt, dass sich der Barwert der familienbezogenen Leistungen über den Lebensverlauf für jedes Kind auf etwa 60.000 Euro beläuft.²⁷ Hinzu kommt bei Ehepaaren – ebenfalls als Barwert über den Lebensverlauf – ein steuerlicher Splittingeffekt in Höhe von 50.000 bis 80.000 Euro (Verteilung s. u. Exkurs).

Abbildung 3-2: Leistungen in Abhängigkeit vom Alter der Familien und der Kinderzahl



Quelle: DIW 2007

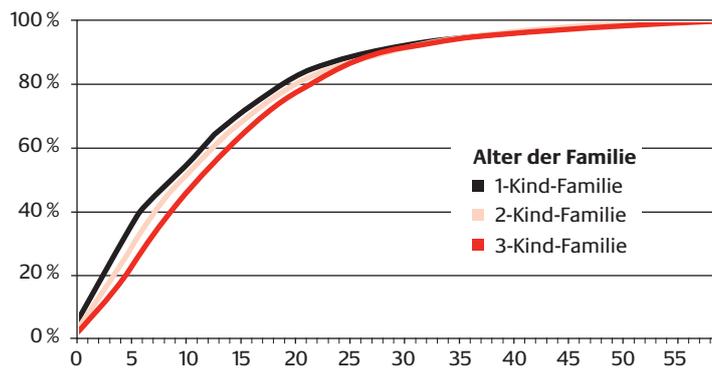
Die Lebensverlaufsbetrachtung macht deutlich, dass der laufende Gesamtwert der empfangenen Leistungen umso niedriger ist je weiter die Gründung der Familie zurückliegt. Im Durchschnitt aller Familien fallen die höchsten jährlichen Leistungen drei bis sechs Jahre nach der Geburt des ersten Kindes an. Unmittelbar nach der Geburt des ersten Kindes ist hingegen der Umfang der familienbezogenen Leistungen gegenwärtig noch vergleichsweise gering. Dies wird sich in den kommenden Jahren durch den Ausbau der frühkindlichen Kinderbetreuung und die breite Nutzung des Elterngeldes ändern.

Annähernd die Hälfte der im Lebensverlauf zu erwartenden Leistungen für die Familie fallen in den ersten zehn Jahren nach Geburt des ersten Kindes an, 80 Prozent der Zahlungen entfallen auf die ersten 20 Jahre nach Familiengründung. Etwa 20 Prozent fallen in eine Lebensphase, in der ein Gutteil der Kinder nicht mehr zum Haushalt der Eltern gehört.

²⁷ Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Inanspruchnahme familienbezogener Leistungen im Lebensverlauf. Gutachten im Auftrag des Kompetenzzentrums für familienbezogene Leistungen, BMFSFJ (Hrsg.), Berlin 2007.

36 Neue Erkenntnisse nach dem Siebten Familienbericht

Abbildung 3-3: Kumulierte Leistungen über den Lebensverlauf von Familien



Quelle: DIW 2007

Wirksame Familienpolitik benötigt eine Lebensverlaufsperspektive

Die Analysen zeigen, dass die Lebenszyklusperspektive für die Diskussion über die Gestaltung der ehe- und familienbezogenen staatlichen Leistungen eine wichtige zusätzliche Dimension erschließt, wenn es um die – auch längerfristige – wirtschaftliche Stabilität von Familien geht. Die Analysen stehen noch am Anfang und müssen durch weiterführende Arbeiten in verschiedene Richtungen vertieft werden. Von besonderem Interesse ist es dabei, weitere – auch neue oder fortentwickelte – familienbezogene Leistungen (Elterngeld, Unterhaltsvorschuss, Kinderzuschlag, beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnern) einzubeziehen und den Erwerbsstatus der Eltern sowie die Höhe des Haushaltseinkommens vor familienbezogenen Leistungen zu berücksichtigen.

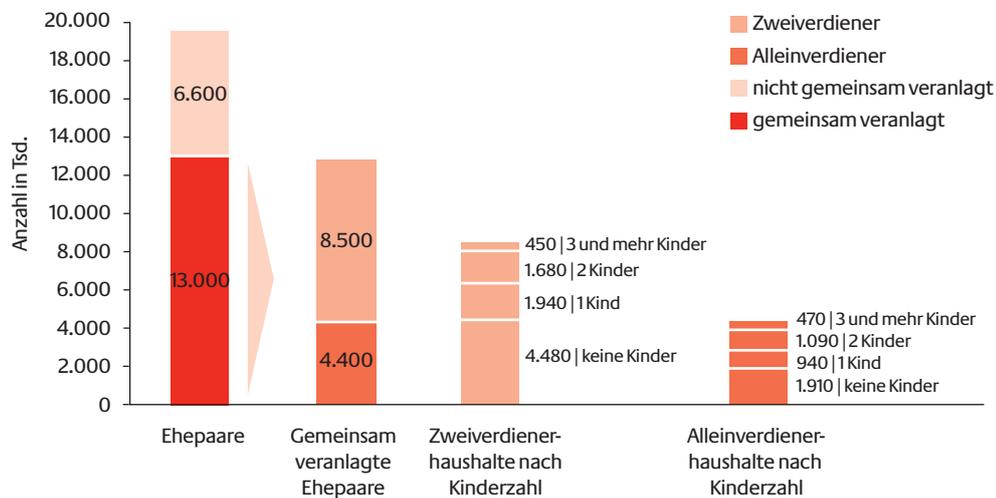
Betrachtet man die Verteilung der Leistungen im Lebensverlauf, so lassen sich theoretische Spielräume zu einer Umverteilung ermitteln, um etwa Familien mit jungen Kindern stärker zu fördern oder Lebensabschnitte von Kindern, beispielsweise in Bildung und Ausbildung. Die praktische Bedeutung solcher Umverteilungsspielräume hängt zum einen von ihrer Wirksamkeit für die wirtschaftliche Stabilität von Familien über den Lebensverlauf ab. Diese gilt es nachzuweisen. Zum anderen stellt sich hier nicht zuletzt die Frage einer politischen Umsetzbarkeit.

Exkurs: Verteilungswirkungen des Ehegattensplitting im Status quo

Die meisten Ehepaare mit Kindern profitieren vom Splitting

Das Kompetenzzentrum hat im Rahmen der Status-Analyse die Verteilung des zuvor festgestellten, auch für den Lebenszyklus erheblichen, Splittingeffektes herausgearbeitet. Von den 19,6 Mio. Ehepaaren werden rund 13 Mio. steuerlich gemeinsam veranlagt. Bei den gemeinsam veranlagten Ehepaaren ist bei rund einem Drittel ein Ehepartner erwerbstätig. Bei zwei Dritteln aller gemeinsam veranlagten Haushalte tragen beide Ehepartner zum Haushaltseinkommen bei. In den Zweiverdienerhaushalten ist über die Hälfte der Haushalte kinderlos (ca. 4,5 Mio.). In den Alleinverdienerhaushalten beträgt dieser Anteil 43 Prozent. Auffällig ist bei den Alleinverdienerhaushalten der Anteil der Haushalte mit zwei und mehr Kindern von über 35 Prozent gegenüber rund 25 Prozent in den Zweiverdienerhaushalten.

Abbildung 3-4: Familien im Steuerrecht und nach Erwerbsmodell



Quelle: Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e. V., Prognos 2007

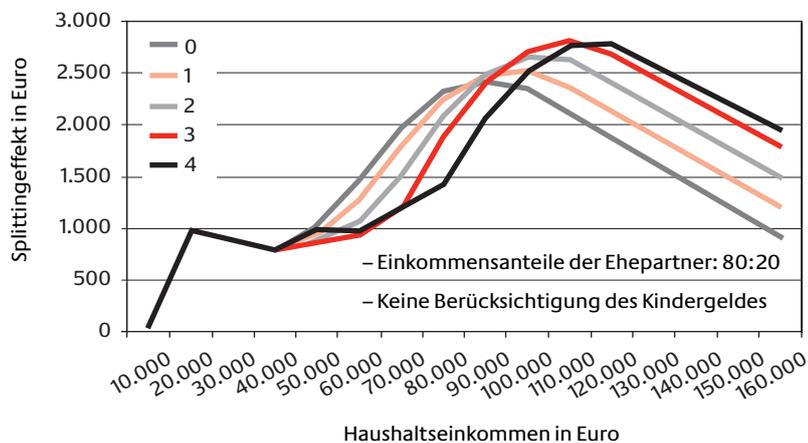
Überschlägige Rechnungen auf Grundlage der von 2005 fortgeschriebenen Lohn- und Einkommensteuerstatistik zeigen, dass das gesamte Splittingvolumen in Höhe von rund 22 Mrd. Euro zu etwa 60 Prozent auf Ehepaare mit Kindern entfällt. Teilt man diese 60 Prozent weiter nach Einkommensklassen auf, so entfallen rund 10 Prozent (jeweils bezogen auf das Gesamtvolumen) auf Familien mit einem zu versteuernden Einkommen von weniger als 25.000 Euro und etwa 20 Prozent auf die Einkommensklasse 25.000 bis 50.000 Euro. Knapp 30 Prozent des Splittingvolumens kommen Familien mit einem Einkommen von mehr als 50.000 Euro zugute. Das Splittingvolumen kinderloser Ehepaare verteilt sich hingegen deutlich gleichmäßiger auf die unterschiedlichen Einkommensklassen.

Vom Splitting profitieren nennenswert die Haushalte, deren zu versteuerndes Einkommen die Grenze von 31.000 Euro/Jahr übersteigt (5,8 Mio. Haushalte). 77 Prozent dieser Haushalte sind Zweiverdienerhaushalte (55 Prozent mit Kindern). Die betroffenen Alleinverdienerhaushalte zeichnen sich dadurch aus, dass in rund 70 Prozent der Haushalte Kinder sind. Der Großteil des Splittingvolumens kommt also Ehepaaren mit Kindern zugute.

38 Neue Erkenntnisse nach dem Siebten Familienbericht

Grundsätzlich steigt der Splittingeffekt mit zunehmendem Einkommen zunächst an und geht bei wachsendem Einkommen des Zweitverdieners zurück. Bei Paaren mit Kindern reduziert sich der Splittingeffekt, da der Kinderfreibetrag das zu versteuernde Einkommen verringert.

Abbildung 3-5: Splittingeffekt nach Anzahl der Kinder



Quelle: Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e. V., Prognos 2007

Ehe- und kindbezogene Komponenten im Steuerrecht sollten besser abgestimmt werden

Der unstete Verlauf der Splittingwirkungen in Abhängigkeit der verschiedenen Parameter zeigt, dass das bestehende Nebeneinander von Splitting und Kinderfreibeträgen nicht aufeinander abgestimmt ist und je nach Kinderzahl und Einkommensklasse völlig unterschiedlich wirken kann. Noch weniger klar stellt sich die Situation dar, wenn man zusätzlich alternative Aufteilungen der Einkommenserzielung zwischen den Ehepartnern berücksichtigt. Ein Bedarf nach besserer Abstimmung von ehe- und kindbezogenen Komponenten im Einkommensteuerrecht ggf. im Sinne eines danach neu zu konturierenden Familiensplittings wird erkennbar.

3.3 Familien mit niedrigem Einkommen gezielt unterstützen

Für viele Familien mit relativ niedrigen, aber gleichwohl beträchtlichen Arbeitseinkommen ist die bedürftigkeitsorientierte Grundsicherung Teil der Lebenswirklichkeit. Um Transferabhängigkeit trotz Erwerbstätigkeit zu verhindern, gibt es seit 2005 den Kinderzuschlag im Sinne einer Kombileistung für den Niedriglohnsektor als Familienleistung mit starkem arbeitsmarktpolitischen Bezug. Der Kinderzuschlag vermindert Armutsrisiken und Transferabhängigkeit gerade für Mehrkinderfamilien, denn immer häufiger reicht auch ein (Vollzeit-)Einkommen für den Bedarf dieser Familien nicht aus.

Viele Familien im Niedrigeinkommensbereich werden bereits heute durch den Kinderzuschlag spürbar gefördert. Rund 36.000 Haushalte mit rund 100.000 Kindern wurden durch den Kinderzuschlag unabhängig vom ergänzenden Arbeitslosengeld II-Bezug (Januar 2008).

Der Kinderzuschlag trägt zu einer deutlichen Verbesserung des Haushaltseinkommens von durchschnittlich rund 240 Euro bei (2006). Dies entspricht je nach individueller Situation der Familie in der Regel rund 10 bis 15 Prozent des monatlichen Haushaltsnettoeinkommens.

39 Neue Erkenntnisse nach dem Siebten Familienbericht

mens. Er hat gleichzeitig große Wirkung auf die positiven Lebensperspektiven von Eltern und Kindern („Arbeit lohnt sich“) und trägt dazu bei, dass sich Transferabhängigkeit nicht tradiert.

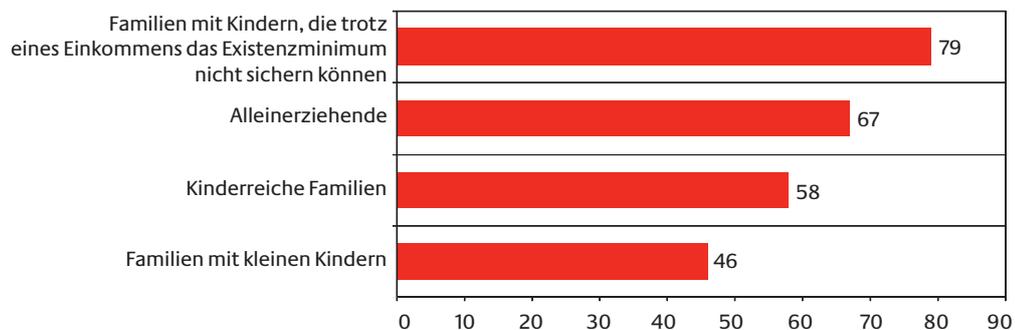
Regelung im Status quo:

Der Kinderzuschlag wird den Eltern gewährt, die mit ihrem Einkommen zwar ihren eigenen Bedarf inkl. Wohnanteile decken können (Mindesteinkommensgrenze), aber aufgrund ihrer Kinder bedürftig entsprechend dem SGB II würden. Der Kinderzuschlag beträgt dann maximal 140 Euro pro Kind und kann für im Haushalt lebende Kinder unter 25 Jahren bezogen werden. Zusätzliches Erwerbseinkommen der Eltern mindert den KiZ um jeweils 70 Cent pro einem verdienten Euro. Andere Einkommen – auch eigene Einkommen der Kinder (insbes. Kindesunterhalt und Unterhaltsvorschuss) – werden zu hundert Prozent in Anrechnung gebracht. Es gibt eine Höchsteinkommensgrenze, die erreicht wird, wenn das Einkommen der Eltern den Bedarf der Familie gänzlich deckt, ab dieser Grenze entfällt der Kinderzuschlag.

Die Brücke zwischen Transferbezug und eigenständiger Sicherung des Familienunterhalts ist schmal und brüchig. Für die betroffenen Eltern ist nur schwer zu erkennen, ob sie berechtigt sind, die Leistung zu beziehen. Denn die Mindesteinkommensgrenze variiert von Haushalt zu Haushalt mit den Wohnkosten der betroffenen Familien. Die hohe Ablehnungsquote in der Antragstellung für die Leistung ist zu weit über 50 Prozent dem Nichterreichen der Mindesteinkommensgrenze geschuldet. Mit der hohen Entzugsrate von 70 Prozent zahlt sich zusätzliches Einkommen außerdem heute zu wenig aus.

Übereinstimmung besteht in der Bundesregierung und auch in der Öffentlichkeit darin, dass es sich lohnt und ein wichtiges familienpolitisches Ziel ist, Familien im Niedrigeinkommensbereich zu fördern. Denn eine Verbesserung der finanziellen Situation von Familien (Vermeidung von Einkommensarmut!) stärkt das Humankapital einer Gesellschaft und trägt zur Sicherung von Zukunftsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit des Landes bei. Hinzu kommt der positive Effekt, der dadurch entsteht, dass Kinder gerade nicht als bedürftige Transferempfänger aufwachsen mit allen nachgewiesenen Folgen für Selbstverständnis und Lebensperspektiven.

Abbildung 3-6: Einschätzung zur Förderwürdigkeit von Familie, in Prozent aller Befragten (N = 1.830)



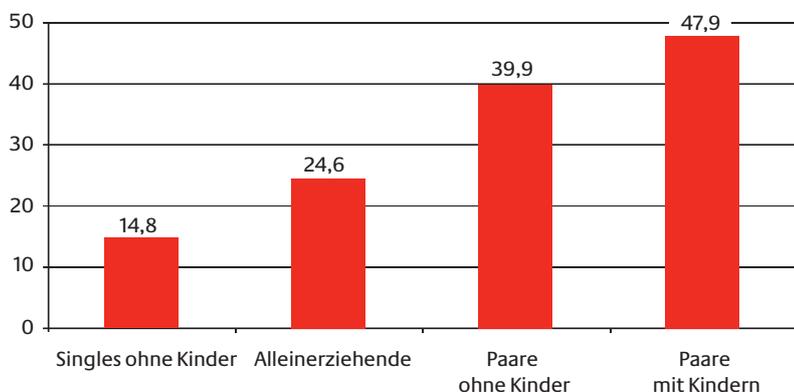
Quelle: Allensbach Archiv, IdF-Umfrage 10013, November 2007

40 Neue Erkenntnisse nach dem Siebten Familienbericht

Die „Aufstocker“-Statistik der Bundesagentur für Arbeit zeigt außerdem: Die Erwerbsneigung von Eltern ist höher als die kinderloser Paare, selbst Alleinerziehende arbeiten deutlich häufiger als Singles ohne Kinder. Zwei Drittel aller Eltern im Niedrigeinkommensbereich wollen ihre Familie aus eigener Kraft ernähren. Der Kinderzuschlag muss in seiner Regelungsstruktur vereinfacht und transparenter werden. Die Weiterentwicklung braucht klare Grundsätze:

- ▮ Die Förderung von Familien im Niedrigeinkommensbereich ist zu verstärken. Der Wirkungsbereich des KiZ muss größer werden: Mehr Familien sollen die Leistung erhalten.
- ▮ Die Erwerbsbereitschaft von Eltern muss anerkannt und besser angereizt werden: Eltern sollen mehr von einem wachsenden Einkommen behalten können. Die arbeitsmarktpolitische Komponente ist zu stärken.

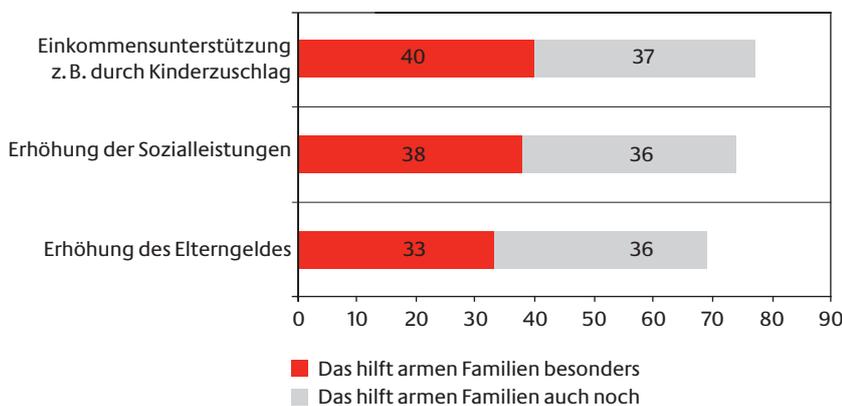
Abbildung 3-7: Anteil der Bedarfsgemeinschaften im SGB II mit Erwerbseinkommen (in Prozent)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Januar 2007

- ▮ Die Leistung muss für potenzielle Bezieher leichter zu verstehen und einzuschätzen sein: Nicht abstrakte Grenzen des Leistungsbezugs vorgeben, sondern Einkommensgrößen.
- ▮ Verwaltung und Vollzug der Leistung sollen einfacher werden. Die Familienkassen haben Routine in der Verwaltung der Leistung gewonnen. Die Ausweitung der Bezieherzahl kann bei gleichzeitiger Vereinfachung ohne proportionale Steigerung der Verwaltungskosten erfolgen.

Abbildung 3-8: Einschätzung zur Wirksamkeit von Unterstützungsleistungen, in Prozent aller Befragten (N = 1.830)



Quelle: Allensbach Archiv, IdF-Umfrage 10013, November 2007

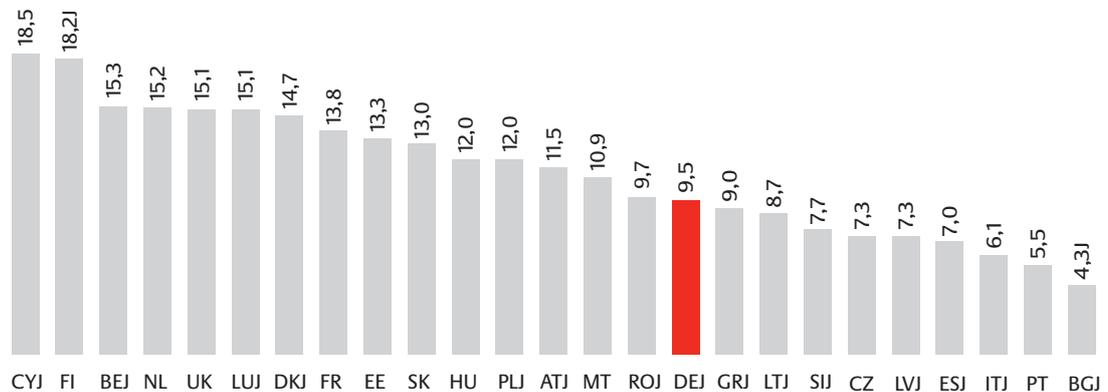
41 Neue Erkenntnisse nach dem Siebten Familienbericht

3.4 Lebenssituation von Mehrkinderfamilien

**In Deutschland
gibt es zu wenig
kinderreiche
Familien**

Ein wesentlicher Grund für schrumpfende Geburtenraten in Deutschland ist die Abnahme von Mehrkinderfamilien, und nicht, wie vielfach postuliert, lediglich der steigende Anteil kinderloser Frauen und Männer.²⁸ So ist der Anteil von Mehrkinderfamilien in Deutschland bei Frauen, die 1960 geboren wurden, mit etwa 8 Prozent im Vergleich zu 15 Prozent bei den 1935 geborenen Frauen deutlich kleiner. Der zentrale Unterschied zu anderen europäischen Ländern, die in der Tendenz ähnliche Entwicklungen aufweisen, liegt in Deutschland bei Familien mit drei Kindern: Waren es bei den 1935 geborenen Frauen noch 20 von 100, die drei Kinder zur Welt gebracht haben, sind es heute noch etwa 12 von 100 Frauen. Dagegen haben in Frankreich, Finnland oder den Niederlanden auch heute noch zwischen 18 und 22 Prozent der 1960 geborenen Frauen drei Kinder. Der EU-Vergleich zeigt den geringen Anteil der Mehrkinderfamilien in Deutschland; in Finnland und Zypern hingegen ist ihr Anteil fast doppelt so hoch.

Abbildung 3-9: Anteil der Familien mit drei und mehr Kindern in der EU (in Prozent)



Anmerkung: Kinder unter 15 Jahren oder von 15 bis 24 Jahren, sofern noch unterhaltspflichtig (nicht erwerbsaktiv und mit mindestens einem Elternteil im Haushalt), Angaben in Prozent. Die Daten geben Auskunft über den Anteil kinderreicher Familien im europäischen Vergleich und machen Unterschiede zwischen den einzelnen Staaten deutlich. Der Anteil kinderreicher Familien in den einzelnen Ländern liegt jedoch, wie andere Datenquellen zeigen, z. T. erheblich höher und wird durch die Reduzierung auf Kinder unter 15 Jahren oder unterhaltspflichtige Kinder bis 24 Jahren statistisch unterschätzt. Für Irland und Schweden sind keine Daten verfügbar.

Quelle: Familienforschung Baden-Württemberg 2008²⁹

Um zu einer Geburtenrate von etwa 210 Kindern pro 100 Frauen zu kommen, fehlen jene 50 Kinder, die in der Generation der heutigen Mütter mit zwei, drei oder mehr Geschwistern aufwuchsen. Zudem fehlen etwa 17 bis 20 Kinder aufgrund der gestiegenen Kinderlosigkeit. Aufbauend auf diesen Befunden untersucht Prof. Bertram mit Hilfe des Mikrozensus, ob und wie in Deutschland die Entscheidung für Kinder durch familien- und gesellschaftspolitische Rahmenbedingungen mitbeeinflusst wird. Er prüft, inwieweit die Entscheidungen für mehrere Kinder von Wertvorstellungen hinsichtlich der eigenen Lebensgestaltung abhängen. Dabei treten folgende Befunde zutage:

²⁸ Bertram, Hans: Die Mehrkinderfamilie in Deutschland. Zur demografischen Bedeutung der Familie mit drei und mehr Kindern und zu ihrer ökonomischen Situation. Gutachten im Auftrag des Kompetenzzentrums für familienbezogene Leistungen. Berlin 2008.

²⁹ Familienforschung Baden-Württemberg, Familien in Baden-Württemberg, Kurzreport 01/2008, Stuttgart.

42 Neue Erkenntnisse nach dem Siebten Familienbericht

**Mehrkinderfamilien
sind strukturell
benachteiligt**

Die Wahrscheinlichkeit, mehrere Kinder zu bekommen, ist umso größer, je früher die erste Geburt im Lebenslauf liegt. Vor allem aufgrund der Struktur des Ausbildungs- und Studiensystems, das eine ungenügende Vereinbarkeit von Ausbildung/Studium und Familiengründung aufweist, werden jedoch in Deutschland die Erstgeburten von Kindern überwiegend in die Zeit nach dem Berufseinstieg verlagert – insofern „verpassen“ viele Frauen die aus „medizinisch-biologischer“ Sicht günstige Lebensphase zur Familiengründung zwischen 21 und 25 Jahren.

Frauen, die dennoch in dieser Zeit Mütter werden, erfahren in Deutschland durch diese Entscheidung klare ökonomische Nachteile; sie erleiden gegenüber gleichaltrigen Frauen deutliche Einkommensverluste. Besonders deutlich zeigt sich das bei Müttern mit drei Kindern: Im Alter von 30 Jahren verfügen diese nur über ein Haushalts-Nettoeinkommen pro Kopf von 800 Euro, das mit 35 Jahren auf 1.000 Euro und bis 43 Jahre auf 1.200 Euro ansteigt. Im Vergleich dazu beträgt das Haushalts-Nettoeinkommen pro Kopf von kinderlosen Frauen mit 30 Jahren 1.800 Euro und bleibt etwa auf diesem Niveau. Diese Einkommensdifferenz, so die Hypothese, kann eine wichtige Grundlage bei der Entscheidung für ein Leben mit (mehreren) Kindern sein.

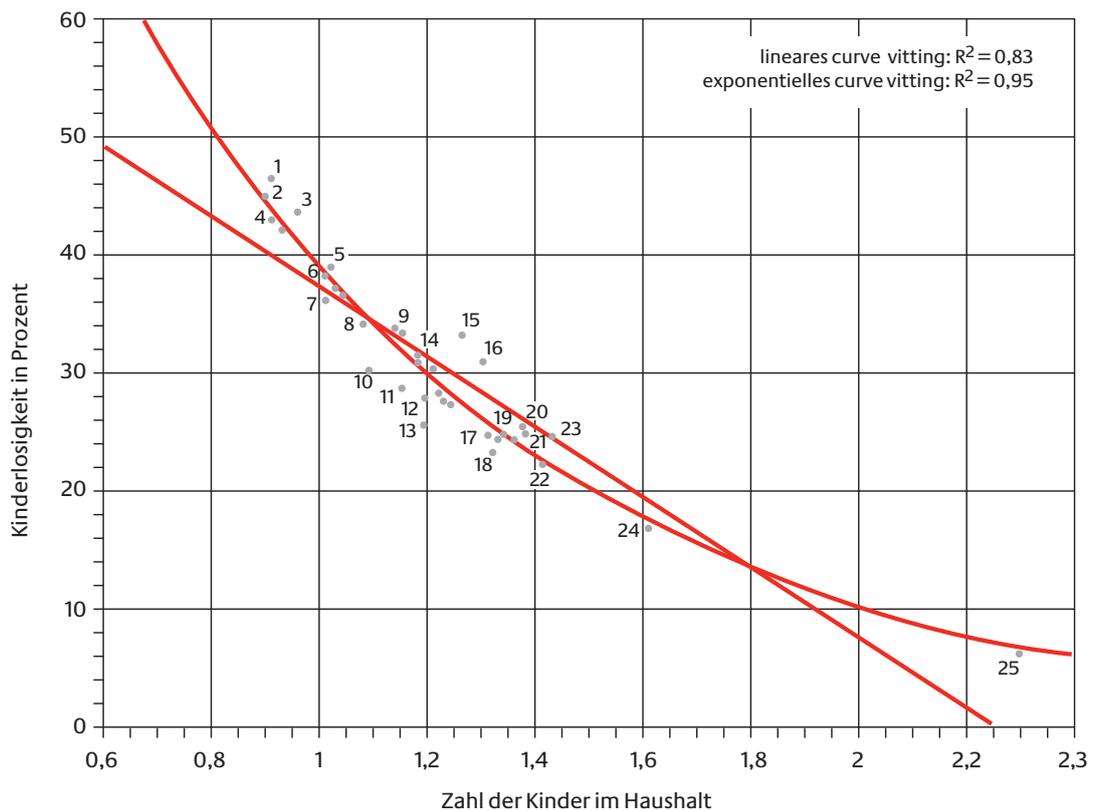
Aufgrund der Größe der Einkommensdifferenzen zwischen Familien mit mehreren Kindern und jenen mit einem bzw. ohne Kind kann die Einkommenssituation von Mehrkinderfamilien durch Lohnpolitik kaum verbessert werden. Höhere Löhne würden zwar das allgemeine Einkommensniveau steigern, können jedoch nicht zum Nachteilsausgleich zwischen unterschiedlichen Familientypen beitragen.

Ein Zwischenfazit lautet daher, dass es unter einer demografischen Perspektive, aber auch unter medizinischen und biologischen Aspekten zwar sinnvoll ist, sich früher für Kinder zu entscheiden. Unter sozialen, ökonomischen und bildungspolitischen Gesichtspunkten lassen die Rahmenbedingungen es jedoch sinnvoll erscheinen, die Geburt von Kindern möglichst hinauszuschieben und sich gleichzeitig auch in der Kinderzahl zu begrenzen, weil sich nur auf diese Weise die Anforderungen der unterschiedlichen Lebensbereiche einigermaßen aufeinander beziehen lassen.

Die weiteren Analysen beschreiben den Wandel von Bildung und beruflicher Qualifikation von Frauen vor dem Hintergrund der Familiengründung. Es wird deutlich, dass in Deutschland heute Polarisierungstendenzen auftreten zwischen den Berufsgruppen bzw. beruflichen Tätigkeitsfeldern der modernen Wissensgesellschaft und solchen der klassischen Industriegesellschaft: Eine hohe Kinderlosigkeit ist insbesondere in neuen Berufsgruppen (z. B. Medien- und IT- Industrie, künstlerische Berufe), aber auch bei weiblichen Entscheidungsträgern im öffentlichen Bereich festzustellen. In traditionellen Berufsgruppen (Industriefacharbeiterinnen, Erzieherinnen, Lehrerinnen, Verkäuferinnen) dagegen entscheiden sich Frauen eher für Kinder.

43 Neue Erkenntnisse nach dem Siebten Familienbericht

Abbildung 3-10: Kinderlosigkeit von Frauen in Abhängigkeit von beruflichen Tätigkeiten, in Prozent



- | | |
|--|---|
| 1 Publizisten, Übersetzer, Bibliothekare | 14 Hilfsarbeiter o.n.T. |
| 2 Chemiker, Physiker, Mathematiker | 15 Ärzte, Apotheker |
| 3 Geistes- & naturwissenschaftliche Berufe | 16 Rechts- & Vollstreckungswesen |
| 4 Künstlerische Berufe | 17 Gartenbauberufe |
| 5 Unternehmensberatung, -prüfung, -leitung | 18 Verkaufspersonal |
| 6 Abgeordnete, adm., entscheidende Berufe | 19 Soziale Berufe |
| 7 Techniker | 20 Arbeitskräfte o.n.T. |
| 8 Groß- und Einzelhandelskaufleute | 21 Lehrer |
| 9 Feinwerktechnische Berufe | 22 Gesundheitsdienstberufe |
| 10 Elektroberufe | 23 Haus- und ernährungswirtschaftliche Berufe |
| 11 Berufe des Nachrichtenverkehrs | 24 Reinigungs- & Entsorgungberufe |
| 12 Berufe in der Körperpflege | 25 Landwirtschaftliche Berufe |
| 13 Berufe des Landverkehrs | |

Quelle: Mikrozensus (SUF) 2004; Bertram

Ein Blick auf die jeweiligen Arbeitsbedingungen lässt diese statistischen Analysen plausibel erscheinen. So ist der Berufseinstieg bei Projektentwicklern, Wissenschaftlern, Publizisten und anderen Berufen, die die Wissensgesellschaft ausmachen mit einer hohen ökonomischen Unsicherheit und häufigen Tätigkeitswechseln verbunden. Die Grundvoraussetzungen des klassischen Familienmodells – nämlich kontinuierliche Beschäftigung und ein kalkulierbares Familieneinkommen – entfallen damit, so dass Kinderlosigkeit hier zu einer tätigkeitsspezifischen Lebensform einer immer größer werdenden Gruppe von Menschen wird, die mit ihren Lebensstilen auch noch als Trendsetter gelten.

Darüber hinaus verdeutlicht die Studie, dass die Auswirkungen familienpolitischer Reformen auf der Mikroebene bei verschiedenen Familientypen in verschiedenen Lebensphasen untersucht werden müssen, um mit dem System familienbezogener Leistungen den Nachteilsausgleich zu verbessern. Dazu werden erfolgreiche europäische Modelle in einer

44 Neue Erkenntnisse nach dem Siebten Familienbericht

Simulation auf die Situation in Deutschland übertragen und es wird geprüft, wie sich unter den Zielen nachhaltiger Familienpolitik auch gleichzeitig eine verbesserte Lebensperspektive von Müttern mit mehreren Kindern schaffen lässt.

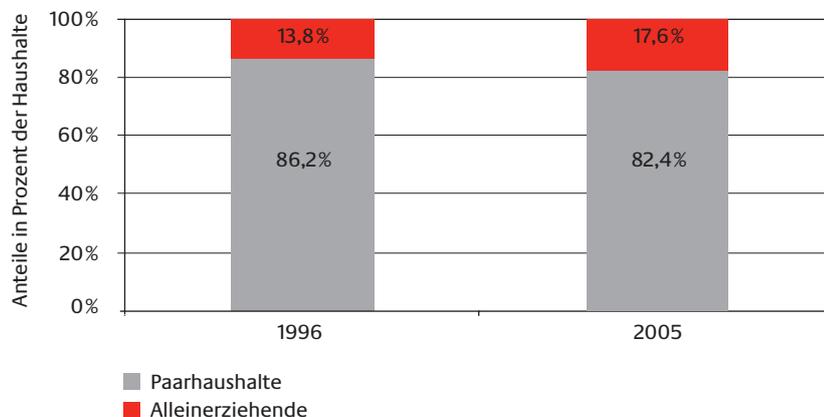
Forschungsbedarf besteht bei der Frage, wie sich längere Abstände zwischen den Geburten auf den Wechsel verschiedener Lebensphasen und den Kontakt zum Beruf bei Müttern einerseits und auf die Fertilitätsrate andererseits auswirken.

3.5 Lebenssituation von Alleinerziehenden

Insgesamt gibt es in Deutschland 1,56 Mio. Alleinerziehende mit Kindern im Alter unter 18 Jahren, von denen der überwiegende Teil ein Kind hat (69 Prozent), so dass in Haushalten dieses Familientyps rund 2,2 Millionen Kinder leben. Berücksichtigt man auch die Kinder im Alter von über 18 Jahren, so erhöht sich die Zahl der Alleinerziehenden um rund eine Million auf 2,6 Mio.

Mit einem Anteil von 2,4 Prozent der Alleinerziehenden an allen Haushalten in Deutschland befindet sich Deutschland im europäischen Mittelfeld. Betrachtet man ihren Anteil an allen Haushalten mit Kindern, so beträgt er bereits 17,6 Prozent. Abbildung 3-8 verdeutlicht die wachsende Zahl von Alleinerziehenden. 85 Prozent der Alleinerziehenden sind Frauen.

Abbildung 3-11: Entwicklung der Haushaltstypen mit Kindern im Alter unter 18 Jahren, 1996–2005



Quelle: Mikrozensus 2005, Prognos 2007

Der überwiegende Teil der Alleinerziehenden ist nicht schon zu Beginn der Schwangerschaft alleinerziehend, 58 Prozent sind während der Schwangerschaft verheiratet. Von diesen werden 17 Prozent durch Verwitwung, 12 Prozent durch dauerhaftes Getrenntleben und 71 Prozent durch Scheidung zu Alleinerziehenden. Trennungen vollziehen sich in der Hälfte der Fälle, wenn die Kinder noch unter drei Jahren sind, dabei trennen sich 20 Prozent der Alleinerziehenden während der Schwangerschaft von ihrem Partner. Lediglich 13 Prozent der Trennungen finden noch nach dem zehnten Geburtstag des Kindes statt.

45 Neue Erkenntnisse nach dem Siebten Familienbericht

**Alleinerziehende
brauchen flexible
Infrastruktur und
(Teilzeit-)Arbeit**

Von den rund 1,6 Millionen Ein-Eltern-Haushalten im Jahr 2005 war etwa ein Drittel seit weniger als drei Jahren alleinerziehend.

Betrachtet man die wirtschaftliche Situation der Alleinerziehenden, so lag bei rund 40 Prozent das Haushaltseinkommen unter der Armutsgefährdungsschwelle. Mit den Instrumenten Kindergeld, Mehrbedarfzulage, Wohngeld, Grundsicherung und Unterhaltsvorschuss wird die Armutsgefährdung bereits heute bei Alleinerziehenden deutlich verringert. Häufig trägt erst der Bezug mehrerer Leistungen in ihrer Kombination zur Überschreitung der Armutsgefährdungsquote bei.

Das zentrale Element zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation von Alleinerziehenden stellt der bedarfsgerechte Ausbau der Kinderbetreuung und damit die verbesserte Möglichkeit zur Erwerbstätigkeit dar. Im April 2008 hat die Bundesagentur für Arbeit zum wiederholten Mal darauf hingewiesen, wie stark die nach wie vor unbefriedigende Situation der Alleinerziehenden von bedarfsgerechter, d. h. auch zeitlich flexibler Kinderbetreuung abhängt.

3.6 Ausprägung und Reduzierung von Kinderarmut

Gegenwärtig verfügen ca. 2,36 Mio. Kinder und Jugendliche in 1,4 Mio. Haushalten in Deutschland über ein materielles Sicherungsniveau, das unterhalb von 60 Prozent des gewichteten Medianeinkommens liegt. Nach neuesten Daten der Bundesagentur für Arbeit ist 2007 die Anzahl der Kinder (unter 15 Jahren) im SGB II leicht zurückgegangen und betrug 1,85 Mio. Kinder. Davon fallen etwa zwei Drittel unter das Armutsrisiko mit 60 Prozent Medianeinkommen. Die Armutsrisikoquote der unter 18-Jährigen liegt bei 17 Prozent. Auf Haushaltsebene liegt sie mit 15 Prozent moderat niedriger, weil in vielen Fällen Mehrkinderfamilien von materieller Kinderarmut betroffen sind.³⁰

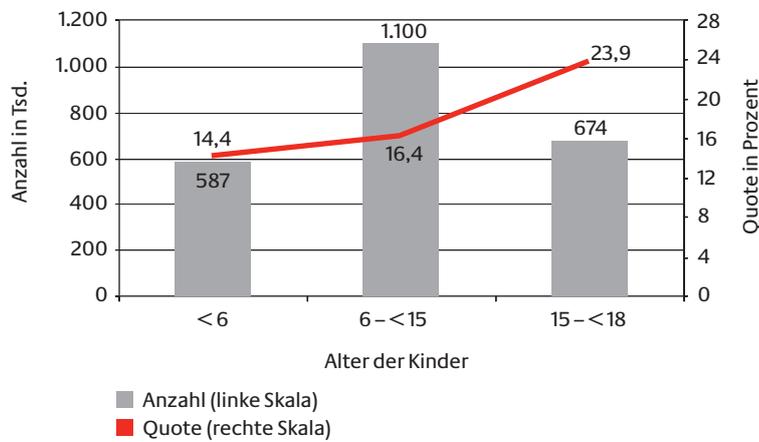
Für das Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen hat die Prognos AG die Ausprägungen des Armutsrisikos von Kindern und Jugendlichen anhand verschiedener sozio-ökonomischer Merkmale sowie die Wirksamkeit von familienpolitischen Instrumenten zur Reduzierung des Armutsrisikos untersucht. Datengrundlage war das sozio-oekonomische Panel (SOEP).

³⁰ Setzt man die niedrigere Einkommensschwelle von 50% des gewichteten Medianeinkommens an (wie z. B. in Frankreich), so sind 1,3 Mio. Kinder von Armut betroffen, die Armutsrisikoquote liegt bei 9,6%.

46 Neue Erkenntnisse nach dem Siebten Familienbericht

Das Risiko, in Armut aufzuwachsen, steigt in Deutschland mit dem Alter der Kinder.

Abbildung 3-12: Armutsgefährdungsquote nach Alter der Kinder

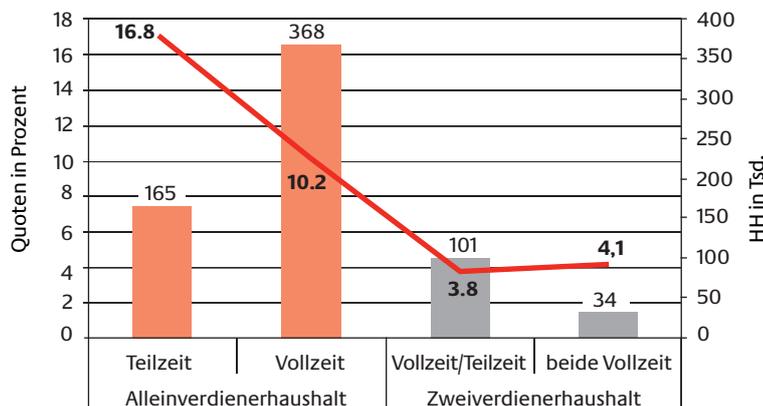


Quelle: Fraunhofer-Institut, Prognos 2008

Arbeit reduziert Armutsrisiken

Ein hohes Risiko, in einer Familie mit einem Einkommen unterhalb des gewichteten 60 Prozent-Medianeinkommens aufzuwachsen, tragen außerdem Kinder von Alleinerziehenden, Kinder mit zwei und mehr Geschwistern, Kinder mit Migrationshintergrund sowie Kinder, deren Eltern arbeitslos oder in Teilzeit beschäftigt sind. Hier stimmen die nationalen und internationalen Befunde überein. Mit zunehmendem Erwerbsvolumen in einer Familie sinkt das Armutsrisiko der Kinder (vgl. Abb. 3-13).

Abbildung 3-13: Armutsrisiko für Kinder und Jugendliche Erwerbsstatus der Eltern



Quelle: Fraunhofer Institut, Prognos 2008

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Gesamtausprägung der Armutsgefährdung in den untersuchten Familientypen für Deutschland. Trotz der z. T. alarmierenden Werte zeigt der internationale Vergleich jedoch auch, dass es in Deutschland relativ gut gelingt, Armutsrisiken durch Sozialtransfers und Familienleistungen zu verringern. Das Kindergeld oder der Kinderzuschlag sind Beispiele für Maßnahmen, die auf breiter Basis einkommensschwache Familien fördern. Insbesondere Mehrkinderfamilien profitieren hier.

47 Neue Erkenntnisse nach dem Siebten Familienbericht

Tabelle 3-2: Anzahl der Kinder und Ausprägung der Armutsgefährdung nach Familientypen

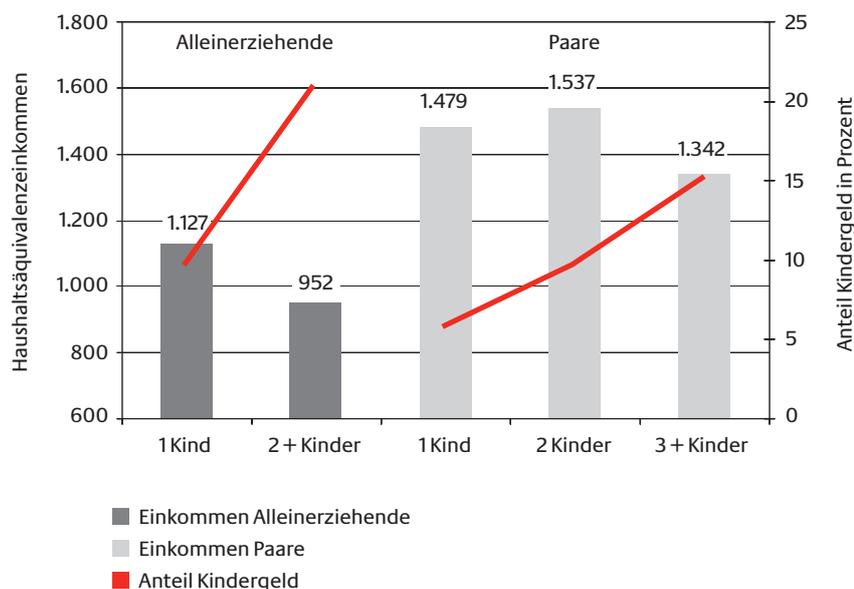
	Insgesamt		davon armutsgefährdet	
	Anzahl in Tsd.	Prozent-Anteil	Anzahl in Tsd.	Prozent-Anteil
Kinder insgesamt				
Kinderzahl insgesamt	13.615	100	2.361	17,34
Kinder nach Familientypen				
Alleinerziehend, 1 Kind	798	5,9	305	38,2
Alleinerziehend, 2 + Kinder	1.199	8,8	495	41,3
Paarhaushalt, 1 Kind	2.694	19,8	325	12,1
Paarhaushalt, 2 Kinder	5.330	39,1	507	9,5
Paarhaushalt, 3 + Kinder	2.935	21,6	414	14,1
Sonstige	659	4,8	315	
Summe	13.615	100,0	2.361	

Quelle: Fraunhofer Institut, Prognos AG 2007 auf Basis des SOEP (2006), gefragt wurde: Einkommen in 2005

Exkurs: Kindergeld – Wirkungen bei Alleinerziehenden- und Paarhaushalten

Wie die folgende Abbildung 3-14 zeigt, ist die Einkommenssituation insbesondere bei den Alleinerziehenden mit mehreren Kindern problematisch. Das Nettoäquivalenzeinkommen liegt im Durchschnitt bei weniger als 1.000 Euro, wodurch sich die hohen Armutsquoten der Haushalte von über 30 Prozent in dieser Gruppe erklären lassen. Gleichzeitig beträgt der Anteil des Kindergeldes in Höhe von mindestens 308 Euro (bei zwei Kindern) annähernd 21 Prozent des durchschnittlichen Nettoeinkommens aller Alleinerziehendenhaushalte mit zwei und mehr Kindern. Bei den Alleinerziehenden mit einem Kind liegt dieser Anteil immer noch bei etwa 10 Prozent.

Abbildung 3-14: Haushaltsäquivalenzeinkommen (rechte Skala) und Anteil des Kindergeldes (linke Skala) am Netto-Haushaltseinkommen nach Familientyp



Quelle: Fraunhofer Institut, Prognos AG 2007

48 Neue Erkenntnisse nach dem Siebten Familienbericht

Der Anteil des Kindergeldes am Nettoeinkommen wächst auch bei den Paarhaushalten in Abhängigkeit der Kinderzahl, weil jeweils die Fördersumme (Kindergeld) deutlich stärker ansteigt als das erwirtschaftete Einkommen. Paare mit zwei Kindern verfügen im Durchschnitt über das höchste Äquivalenzeinkommen aller Familien. Das geringere Einkommen der Haushalte mit nur einem Kind begründet sich darin, dass die Eltern i. d. R. bedingt durch ihr junges Alter kurz nach der Familiengründung ein niedrigeres Einkommen haben. Bei Paarhaushalten mit drei oder mehr Kindern beträgt der Anteil des Kindergeldes bereits 15 Prozent. Ihre Ausgaben für Kinder wachsen überproportional zu den Einkommenssteigerungen.

Kindergeld stärkt Gerechtigkeit und reduziert Armut

Seit einigen Jahren werden Grundvoraussetzungen und Instrumente diskutiert, die Möglichkeit der Erwerbstätigkeit – insbesondere für Mütter – zu verbessern. Letzteres – auch dies wird durch internationale Studien bestätigt – stellt den effektivsten Weg der Armutsprävention dar. Der weitere Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur sowie die Weiterentwicklung des Kinderzuschlags für Geringverdiener sind hier von Bedeutung.

Stellt man die armutsreduzierenden Wirkungen der einzelnen jeweils untersuchten Instrumente gegenüber, so zeigt sich, dass vom Kindergeld und der Familienkomponente in der Grundsicherung für Arbeitsuchende die bei weitem größten Effekte ausgehen. Hier sind die Empfängerkreise vergleichsweise groß. Andere Instrumente leisten ebenfalls wichtige, jedoch deutlich geringere Beiträge.

Tabelle 3-3: Zusammenfassung der armutsreduzierenden Wirkungen der einzelnen Leistungen¹

Leistungen	Alleinerziehende		Paarhaushalte			Summe
	1 Kind	2+ Kinder	1 Kind	2 Kinder	3+ Kinder	
Kindergeld	59.000	380.000	68.000	505.000	603.000	1.675.000
Kinderzuschlag						73.000
Mehrbedarfszulage	8.000	84.000				92.000
Wohngeld	8.000	44.000	15.000	11.000	12.000	90.000
Unterhaltsvorschuss						100.000
Grundsicherung	23.000	223.000	30.000	67.000	62.000	405.000

¹ Alle Daten auf tausend gerundet; der Summenwert kann von der Summe der Werte der Haushaltstypen abweichen, wenn „sonstige“ Haushaltstypen vorliegen.

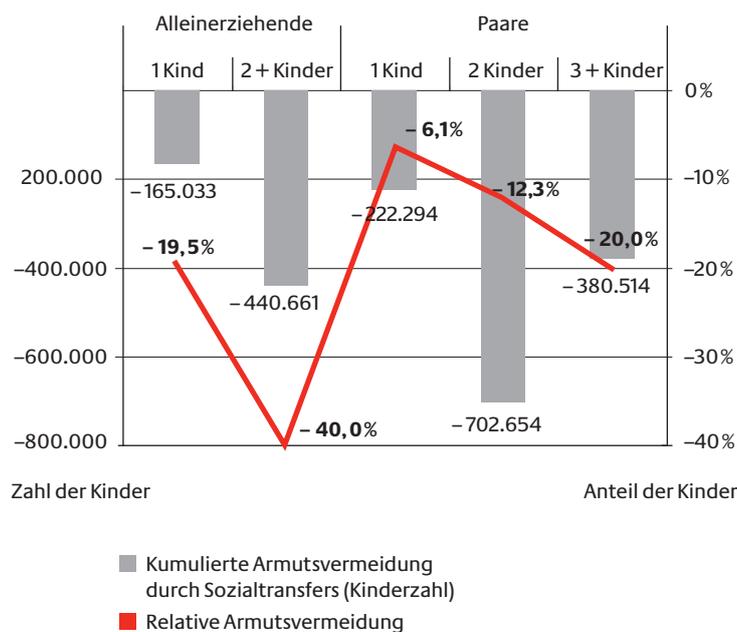
Quelle: Fraunhofer Institut, Prognos AG 2007

Um von der isolierten Analyse der armutsreduzierenden Wirkungen für die jeweiligen Einzelleistungen zu einer Gesamtbetrachtung zu kommen, können die ermittelten Fallzahlen nicht einfach addiert werden. Dies liegt auf der einen Seite daran, dass unterschiedliche Leistungen gleichzeitig – und damit von derselben Personengruppe – in Anspruch genommen werden können und somit bei einer Addition Doppelzählungen auftreten würden. Auf der anderen Seite führt oftmals erst der gleichzeitige Bezug unterschiedlicher Leistungen dazu, Armutsgefährdung zu vermeiden. Eine getrennte Betrachtung der Leistungen unterzeichnet somit die armutsreduzierenden Effekte ihres Zusammenwirkens.

49 Neue Erkenntnisse nach dem Siebten Familienbericht

Um einen Gesamteffekt ausweisen zu können, wird im Folgenden die Armutsgefährdung im Status quo der kontrafaktischen Situation gegenübergestellt, in der keine der untersuchten Leistungen existieren würde. Alle betrachteten Leistungen gemeinsam vermögen demnach für 1,9 Mio. Kinder eine Armutsgefährdung zu vermeiden. Wie bei vielen Einzelleistungen sind auch in der Gesamtschau die armutsvermeidenden Wirkungen in Familien mit zunehmender Kinderzahl und bei Alleinerziehenden besonders hoch.

Abbildung 3-15: Kinderarmutzzahlen ohne und mit familienpolitischen Leistungen



Quelle: SOEP 2006, Berechnungen der Prognos AG

Das BMFSFJ hat in dieser Legislatur für drei wichtige Leistungsbereiche in seiner „(Mit-) Zuständigkeit“ im Kompetenzzentrum Perspektiven entwickelt und umgesetzt bzw. vorgeschlagen: Kinderzuschlag, Kinderbetreuung, Kindergeld. Darüber hinausgehende Vorschläge (insbesondere im Bereich der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik) können präventiv, armutsverringend oder situationserleichternd für die betroffenen Familien und Kinder wirken. Prioritäten in der Umsetzung sollten sich aus einer klaren Zielorientierung, der Reichweite und der Kompatibilität der ausgewählten Leistungen mit den Zielsetzungen nachhaltiger Familienpolitik insgesamt ergeben.

3.7 Familienunterstützende Dienstleistungen

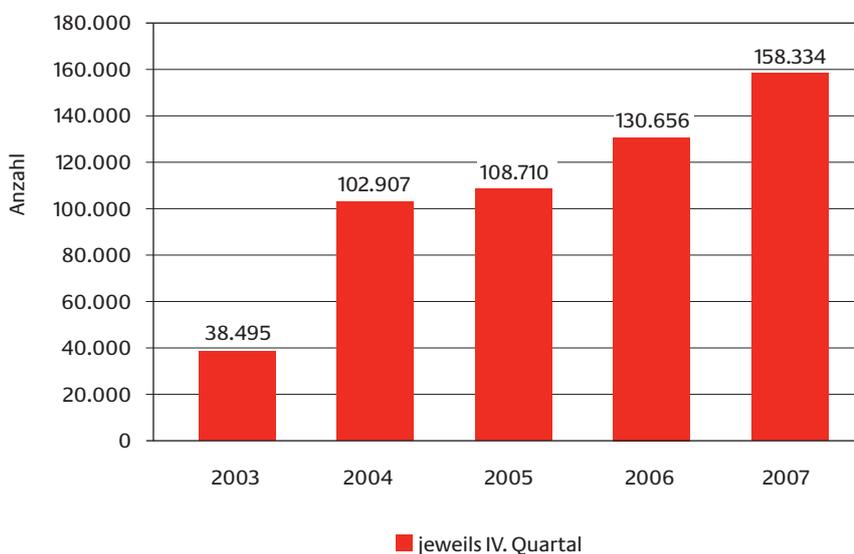
Frauen und Männer wollen ein Leben mit Kindern und sie wollen erwerbstätig sein. Benötigt wird dafür auch eine verlässliche Unterstützung im Alltag. Die moderne Arbeitswelt verlangt zunehmend zeitliche Flexibilität und stellt somit hohe Ansprüche an Organisationstalent und Zeitmanagement der Eltern. Der Siebte Familienbericht empfiehlt den Ausbau familienunterstützender Dienste als Bestandteil nachhaltiger Familienpolitik und als verlässliche Unterstützungsangebote für Familien im Lebensverlauf.

50 Neue Erkenntnisse nach dem Siebten Familienbericht

Generell gilt, dass der Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen im privaten Bereich einerseits durch die Lohnspreizung und andererseits durch hohe Lohnnebenkosten, die auf reguläre Arbeit entfallen, im Wachstum gehemmt ist. Hinzu kommt, dass die Förderung als Steuerermäßigung ausgestaltet ist, Personen mit niedriger Steuerschuld (junge Familien) oder steuerlich unbelastete Personen (häufig Rentner) damit aber keine Förderung in Anspruch nehmen können.

Bereits ab 2003 wurden mit dem Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sowohl die steuerliche Förderung der Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen (§ 35a EStG) als auch die sozialrechtliche Begünstigung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse in Privathaushalten (§ 8a SGB IV) eingeführt. Seither hat sich die Zahl der gemeldeten geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse in Privathaushalten mehr als verfünffacht.

Abbildung 3-16: Entwicklung der Minijobs in Privathaushalten seit 2003



Quelle: Minijobzentrale

Mit dem zum 1. Januar 2006 in Kraft getretenen Gesetz zur steuerlichen Förderung von Wachstum und Beschäftigung hat die Bundesregierung die seit 2003 bestehenden Möglichkeiten ausgeweitet, haushaltsnahe Dienstleistungen steuerlich abzusetzen. Der abziehbare Höchstbetrag für Aufwendungen für die Inanspruchnahme von Pflege- und Betreuungsleistungen wurde von 600 Euro auf 1.200 Euro erhöht. Daneben wurde insbesondere der Anwendungsbereich zur Berücksichtigung von Handwerkerdienstleistungen stark ausgedehnt und ein zusätzlicher Ermäßigungstatbestand geschaffen, bei dem sich die tarifliche Einkommensteuer auf Antrag um 20 Prozent, höchstens um 600 Euro, der entsprechenden Aufwendungen des Steuerpflichtigen vermindert.

Familien brauchen Entlastung im Alltag

Die Schaffung eines Angebots von haushaltsnahen Dienstleistungen im formalen Arbeitsmarkt verfolgt ein doppeltes Ziel: Einerseits die Gewährleistung quantitativer und qualitativ guter Dienstleistungen für Familien, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern. Andererseits verbindet sich damit die Hoffnung, insbesondere poten-

51 Neue Erkenntnisse nach dem Siebten Familienbericht

ziell ausgeschlossene Arbeitskräfte in das Erwerbsleben zu integrieren, bei gleichzeitiger Professionalisierung der angebotenen Dienstleistungen im familiären Bereich.³¹

Im Vergleich zu anderen Ländern fällt auf, dass in Deutschland – neben der Schattenwirtschaft – das Modell der Minijobs in Privathaushalten stark ist, also die direkte Beschäftigung beim Nutzer. Trotz einer etwas großzügigeren steuerlichen Begünstigung finden professionelle, gewerbliche Angebote haushaltsnaher Dienstleistungen durch spezialisierte Unternehmen oder Agenturen vergleichsweise wenig Verbreitung.

Dabei erweisen sich im internationalen Vergleich einerseits die starke Reduzierung des bürokratischen Aufwands sowie die vereinfachte Abwicklung und Errichtung zentraler Anlaufstellen als wichtige Elemente bei der erfolgreichen Einführung einer Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen.

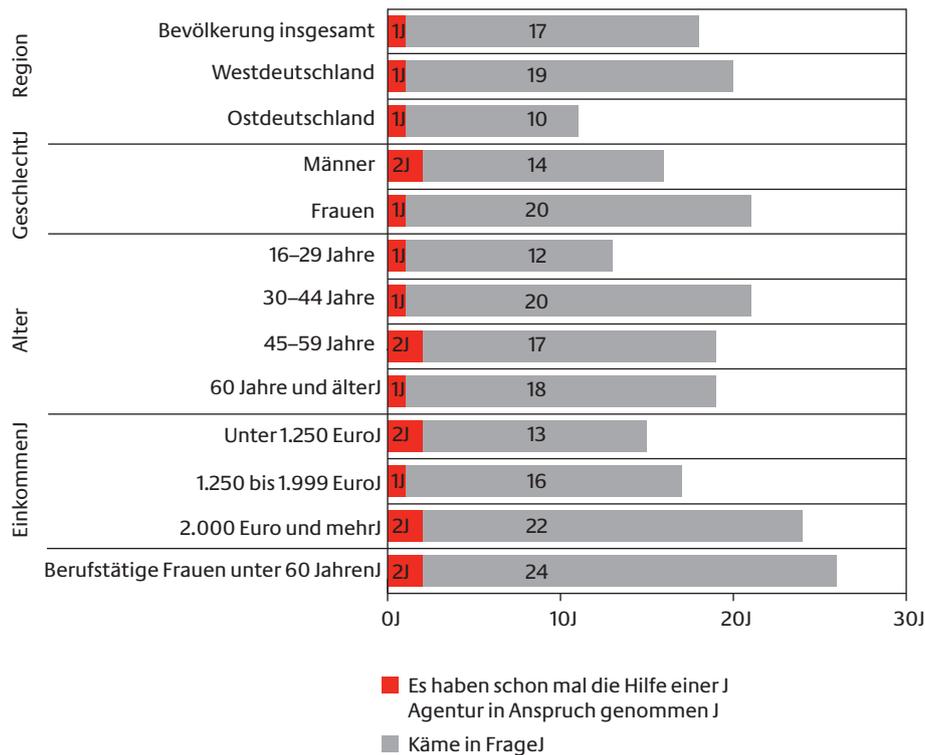
Insbesondere stechen die Förderwege Frankreichs und Belgiens positiv hervor, wo durch unterschiedliche Ansätze größere Erfolge erzielt werden konnten. Beide Länder führten über Vergabestellen vertriebene Dienstleistungsschecks ein. In Belgien dienen Agenturen sowohl als Anlaufstelle für Privatpersonen, die eine Beschäftigung zu vergeben haben als auch für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, für die sie als Arbeitgeber fungieren. Die Agenturen übernehmen die bürokratische Abwicklung. In Frankreich fungiert die Privatperson auch gleichzeitig als Arbeitgeber, die Organisation der Abführung der Sozialbeiträge erfolgt jedoch zentral über eine Clearinginstitution.

Ein aktuelles Modellprojekt im Saarland will Ergebnisse liefern zu der Frage, welche Wirkung die Einführung von Dienstleistungsagenturen sowie die Übernahme der Arbeitgeberaufgaben durch diese Agenturen hat. Anreizwirkend soll die steuerliche Förderung sowie eine, bislang auf zwei Jahre festgelegte, Subventionierung seitens des Landes sein.

³¹ Vgl. Eichhorst, Werner et al., Vereinbarkeit von Familie und Beruf im internationalen Vergleich. Zwischen Paradigma und Praxis. Gütersloh 2007.

52 Neue Erkenntnisse nach dem Siebten Familienbericht

Abbildung 3-17: Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen, in Prozent der Befragten



Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 10015, Januar 2008

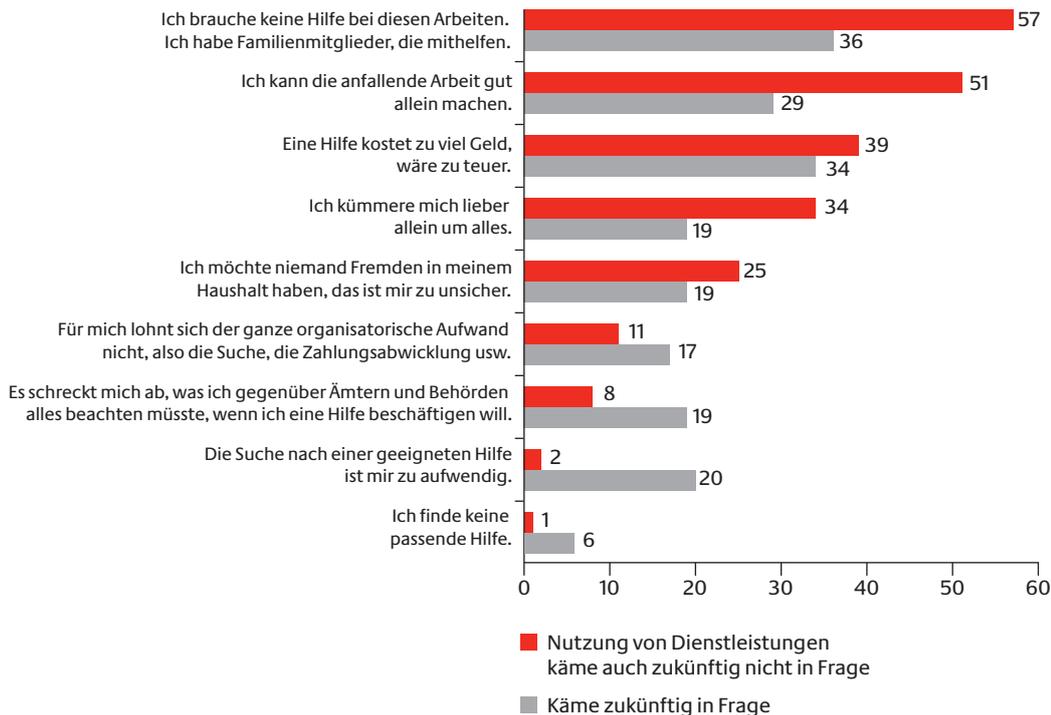
Ein Projekt des BMFSFJ in Kooperation mit der Bosch-Stiftung will durch die Förderung und Begleitung von insgesamt 12 Modellprojekten im gesamten Bundesgebiet Vorschläge entwickeln zur Stärkung der Angebotsseite im Dienstleistungsmarkt, zur Stabilisierung von Dienstleistungsangeboten und einer verbesserten Marktfähigkeit. Kundenrekrutierung und Kundenbindung, Angebotsprofile, Preisgestaltung, Organisationsformen der Anbieter, Serviceerwartungen und Nutzerfreundlichkeit werden beobachtet, ausgewertet und zugänglich gemacht.

Durch die historisch gewachsene Zersplitterung der Förderung wird es nicht leichter, einen Markt für haushaltsnahe Dienstleistungen in Deutschland zu entwickeln. Es gibt kaum kommerzielle Anbieter oder Dienstleistungsagenturen als selbstverständliches Angebot mit einem umfassenderen Spektrum an Leistungen. Weiterhin dominiert die Schattenwirtschaft, die auch als wichtigster „Wettbewerber“ für Unternehmen oder Dienstleistungsagenturen anzusehen ist.

Preisgestaltung und einfache Abrechnungsverfahren für private Haushalte als Auftraggeber sind deshalb zentrale Elemente einer Strategie zur Entwicklung des Marktes haushaltsnaher Dienstleistungen. Dabei kann nachgewiesene Professionalität und Reputation begünstigend auf die Akzeptanz höherer Preise im Unterschied zur Schattenwirtschaft wirken.

53 Neue Erkenntnisse nach dem Siebten Familienbericht

Abbildung 3-18: Gründe für die Nichtinanspruchnahme von haushaltsnahen Dienstleistungen, in Prozent der Befragten



Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 10015, Januar 2008

Zu beachten ist bei aller Diskussion um die Förderung und Gestaltung eines Marktes haushaltsnaher Dienstleistungen ebenfalls die Freizügigkeit von Dienstleistungen sowie die Arbeitnehmerfreizügigkeit in der Europäischen Union.³²

Das Bundeskabinett hat einen Prüfauftrag erteilt, wie – über die 2006 verbesserten Regelungen hinaus – die Fördertatbestände und Verwaltungsverfahren bei Förderung privater Haushalte als Arbeitgeber und Auftraggeber einfacher und wirksamer ausgestaltet werden können. Die Ergebnisse sollen bis Mitte 2008 vorliegen.³³

³² Als gewerbliche Angebote fallen haushaltsnahe Dienstleistungen unter die Dienstleistungsfreiheit der Europäischen Union. Ein Unternehmen eines Mitgliedstaates darf seine Dienstleistungen in allen anderen Mitgliedstaaten frei anbieten. Für den Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen gibt es in Deutschland weder eine Übergangsregelung (vgl. Arbeitnehmerfreizügigkeit) noch gilt das Entsendegesetz. Ob das für den Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen problematisch werden wird, ist heute noch nicht abzusehen. Aufgrund des notwendigen Vertrauens in den Anbieter der Dienstleistung, könnten Qualitätsstandards, Bekanntheit etc. hier eine „implizite Barriere“ für so genannte Billiganbieter darstellen.

³³ In Bezug auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit für die Staatsangehörigen der neuen Beitrittsländer (ausgenommen Zypern und Malta) hat Deutschland von der vorgesehenen Aufschubmöglichkeit bislang in den ersten beiden Phasen bis Mai 2009 Gebrauch gemacht. Staatsangehörige aus den neuen Mitgliedsstaaten können nicht ohne reguläre Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung ein Arbeitsverhältnis in Deutschland aufnehmen. Die gezielte Förderung eines privaten Marktes bedeutet also nicht, dass unverhältnismäßig viele Menschen auf diesen Markt strömen könnten. Im Gegenteil, durch eine Legalisierung der Arbeit könnte der weit verbreiteten illegalen Arbeit ausländischer Haushaltskräfte entgegengewirkt werden.

54 Neue Erkenntnisse nach dem Siebten Familienbericht

Studien zeigen: Obwohl die Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen bereits spürbare Beschäftigungseffekte hervorgerufen hat, werden die Potenziale von Angebot und Nachfrage auf dem Markt bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Bei entsprechenden Rahmenbedingungen können in diesem Sektor bis zu 300.000 neue Jobs entstehen. Damit läge Deutschland im Durchschnitt der europäischen Vergleichswerte (Anteil der Beschäftigten in haushaltsnahen Dienstleistungen an allen Beschäftigten).

3.8 Schlussfolgerungen

- | **Familien in der Gründungsphase** wurden mit guten Gründen in der ersten Hälfte dieser Legislatur gezielt unterstützt. Da unmittelbar nach der Geburt des ersten Kindes der Umfang der familienbezogenen Leistungen relativ gering, das Familieneinkommen vergleichsweise niedrig und die familienbedingten Investitionen hoch sind, sind das Elterngeld und der Ausbau der Kinderbetreuung genau die richtigen Akzente.
- | **Familien mit geringem Einkommen** sollten wirksamer unterstützt werden. Einige familienpolitische Leistungen haben sich zur Reduktion der Kinderarmut bewährt. Diese sollten weiterentwickelt und durch neue Elemente ergänzt werden.
- | Anhand einer **Kinderkomponente** sollten die familienbezogenen Leistungen stärker kinderbezogen ausgerichtet und über alle Einkommensstufen hinweg weiterentwickelt werden.
- | Die **Lebenssituation von Mehrkinderfamilien** muss im Zusammenspiel der familienbezogenen Leistungen unter sozialen, ökonomischen und bildungspolitischen Gesichtspunkten bessere Berücksichtigung finden.
- | **Alleinerziehende** benötigen im Besonderen eine verlässliche Infrastruktur zur weiteren Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Situation durch Erwerbsarbeit. Bestehende Leistungen tragen wesentlich zur Armutsreduzierung bei.
- | Die **differenzierte Betrachtung** von Kindern in unterschiedlichen Altersgruppen und sozialen Zusammenhängen ist angesichts der Wirksamkeit der deutschen monetären Familienleistungen zielführend.
- | Eine stärkere **Förderung familienbezogener Dienstleistungen** auf der Nachfrage- und Angebotsseite ist angeraten. Haushalte, die bisher wenig oder gar nicht von der Förderpraxis profitieren, gehören in den Fokus (junge Familien mit geringeren Einkommen, Rentnerhaushalte).

IV.

Impulse für ein familienfreundliches Deutschland

4.1 Erfolgsmodell Elterngeld³⁴

Elterngeld wirkt; Geburtenrate steigt

Die Einführung eines einkommensabhängigen Elterngeldes wurde durch den Siebten Familienbericht empfohlen, um die Ziele einer nachhaltigen Familienpolitik zu unterstützen. Vorrangiges Ziel ist die Absicherung der wirtschaftlichen Stabilität in der Familiengründungsphase, in der Familien zuvor deutliche Einkommenseinbußen bewältigen mussten. Aus dem internationalen Vergleich ist bekannt, dass sich ein einkommensabhängiges Elterngeld in der Bilanz der Familienförderung auf die wirtschaftliche Stabilität, die Armutsvermeidung und die Geburtenrate positiv auswirken kann.

Am 1. Januar 2007 wurde mit dem Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG) das Elterngeld als neue familienpolitische Leistung eingeführt, die das Erziehungsgeld ablöst. Es soll die wirtschaftliche Situation von Familien im ersten Jahr nach Geburt eines Kindes stabilisieren und Eltern Wahlmöglichkeiten bei der Aufteilung der Betreuung zwischen Mutter und Vater eröffnen. Weiterhin zielt es darauf ab, einen Schonraum für Eltern nach Geburt eines Kindes zu schaffen und beiden Elternteilen eine wirtschaftliche Unabhängigkeit durch die Balance von Familie und Erwerbsarbeit zu ermöglichen.

Das Elterngeld erhalten Personen, die ihre Kinder nach der Geburt selbst betreuen und nicht mehr als 30 Stunden pro Woche erwerbstätig sind. Vater und Mutter können die Leistung insgesamt für 14 Monate beziehen, wenn beide Elternteile für mindestens zwei Monate die Leistung beanspruchen. Alleinerziehende mit alleiniger Sorge- oder dem Aufenthaltsbestimmungsrecht erhalten die vollen 14 Monate. Das Elterngeld beträgt für Erwerbstätige in der Regel 67 Prozent ihres Nettoeinkommens der letzten zwölf Monate, mindestens jedoch 300 € und höchstens 1.800 €. Eltern ohne Einkommen beziehen den Mindestbetrag, Geringverdiener mit einem Einkommen von unter 1.000 € erhalten einen Zuschlag. Weitere Zulagen existieren bei Mehrlingsgeburten oder weiteren Kleinkindern im Haushalt. Das Elterngeld kann bei gleichem Budget auf die doppelte Anzahl der Monate gedehnt werden. Eine Person kann dann bis zu 24 Monate halbes Elterngeld beziehen, eine alleinerziehende Person bis zu 28 halbe Monatsbeträge. Auch die Partnermonate können gedehnt werden.

Im Vergleich zum Erziehungsgeld – das mit seinen niedrigen Einkommensgrenzen auf niedrige Einkommensgruppen und Transferempfänger beschränkt war – sind die Ausgaben und auch der Anteil der berechtigten Eltern angestiegen. Der Bund verausgabt pro Jahr

³⁴ Vgl. Ehlert: Dossier Elterngeld als Teil nachhaltiger Familienpolitik. Materialien aus dem Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin 2008.

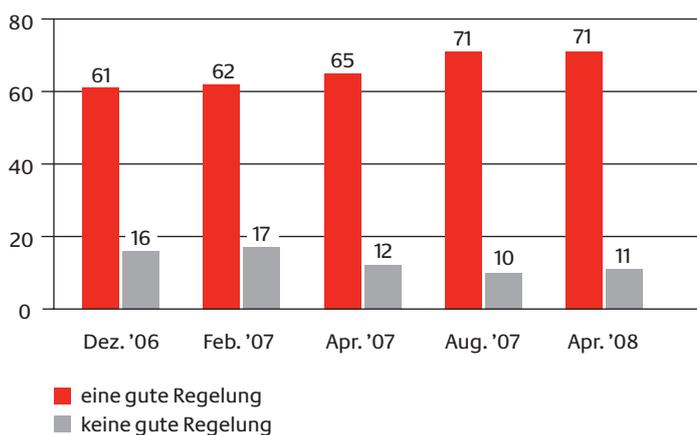
56 Impulse für ein familienfreundliches Deutschland

etwa 4 Mrd. € für das Elterngeld, das ist ca. eine Mrd. mehr als für das Erziehungsgeld. Gleichzeitig profitierten mehr Eltern von der Leistung: Von den Eltern der im Jahr 2006 geborenen Kinder erhielt knapp ein Viertel keine Leistung nach dem Erziehungsgeld; nur etwa die Hälfte bezog das Erziehungsgeld in Höhe von 300 € für länger als sechs Monate. Im Gegensatz dazu erhielten 92 Prozent der Familien, deren Kind im Januar 2007 geboren wurde, Elterngeld für einen Zeitraum von 12 bis 14 Monaten.

Hohe Akzeptanz der Leistung

Weit mehr als zwei Drittel der Gesamtbevölkerung halten das Elterngeld für eine gute Regelung. Die positive Bewertung des Elterngeldes in allen sozialstrukturellen Gruppen hat im Zeitverlauf noch zugenommen. Im Dezember 2006 sprachen sich 61 Prozent der Befragten dafür aus, im Februar 2007 62 Prozent und im April 2007 65 Prozent. Im August 2007 und April 2008 sind es jeweils sogar 71 Prozent, die das Elterngeld für eine gute Regelung halten. Gleichzeitig ist das Elterngeld außerordentlich bekannt.

Abbildung 4-1: Akzeptanz des Elterngeldes in der Bevölkerung; in Prozent der Befragten



Quelle: Allensbach 2007, 2008³⁵

Die Ausrichtung des Elterngeldes an der Höhe des vor der Geburt bezogenen Einkommens wird von der großen Mehrheit der befragten Eltern mit ein- bis fünfjährigen Kindern mit 81 Prozent Zustimmung und den Kinderlosen mit 85 Prozent Zustimmung als positiv beurteilt.³⁶ Darüber hinaus sehen knapp zwei Drittel der Befragten einen positiven Einfluss des Elterngeldes bei der Entscheidung für weitere Kinder.

Auch 82 Prozent der Unternehmens- und Personalleitungen sehen das Elterngeld 2008 positiv, nur 9 Prozent halten es für keine gute Regelung. Diese Werte haben sich im April 2008 gegenüber 2007 noch einmal verbessert. Die Mehrheit der Unternehmen erwartet große Veränderungen, reagiert aber gelassen. Über 60 Prozent stehen auch der Inanspruchnahme von Partnermonaten durch Väter grundsätzlich positiv gegenüber.³⁷

³⁵ Institut für Demoskopie Allensbach: Das Elterngeld im Urteil der jungen Eltern. Eine Umfrage unter Müttern und Vätern, deren jüngstes Kind 2007 geboren wurde. Umfrage im Auftrag des BMFSFJ, Allensbach 2007.

³⁶ Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung: Evaluation des Gesetzes zum Elterngeld und zur Elternzeit. Laufendes Gutachten im Auftrag des BMFSFJ, Essen 2007.

³⁷ Allensbach, siehe Fußnote 35.

57 Impulse für ein familienfreundliches Deutschland

Die Akzeptanz der Vätermonate ist in der Wirtschaft im ersten Jahr nach der Einführung angestiegen. Nicht nur eine Arbeitszeitreduzierung, sondern auch eine Erwerbsunterbrechung der Väter wird nun mehrheitlich von 61 Prozent befürwortet – gegenüber 48 Prozent vor zwei Jahren.

Tabelle 4-1: Akzeptanz der Vätermonate in der Wirtschaft

Frage: Wie sehen Sie das grundsätzlich, wenn junge Väter für die Betreuung ihres Kindes vorübergehend ihre Arbeitszeit <i>reduzieren</i> /ihre Berufstätigkeit für mindestens zwei Monate <i>unterbrechen</i> . Halten Sie das für eine gute oder keine gute Sache?				
	Arbeitszeit reduzieren		Berufstätigkeit unterbrechen	
	2006	2008	2006	2008
Gute Sache	59%	65%	48%	61%
Keine gute Sache	33%	26%	44%	28%
unentschieden	8%	9%	8%	11%

Quelle: Allensbach Archiv, IfD-Umfragen 5206, 5237/V

Begleitende Evaluation

Die Einführung des Elterngeldes wurde seit Beginn intensiv begleitet. Ziel ist es, die Wirkungen der Leistung gemäß der Ziele der nachhaltigen Familienpolitik sowie die Wahrnehmung und Akzeptanz der Leistung in der Öffentlichkeit zu überprüfen. Das Evaluierungskonzept umfasst mehrere Dimensionen in vier Schritten.

Abbildung 4-2: Systematische Evaluation des Elterngeldes von Beginn an und fortlaufend

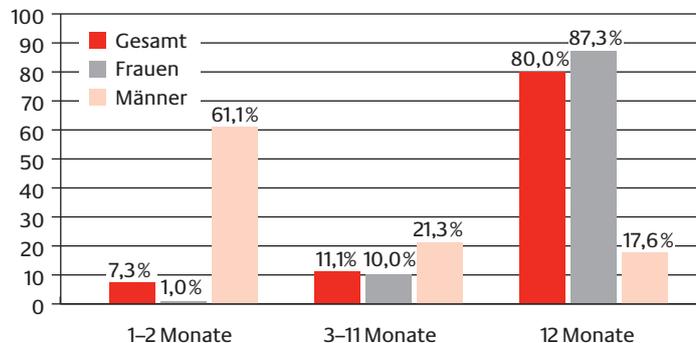


Quelle: BMFSFJ 2007

58 Impulse für ein familienfreundliches Deutschland

Die Ergebnisse des ersten und teilweise des zweiten Schrittes liegen bereits vor. Betrachtet man die Bezugsdauer des Elterngeldes, so wird deutlich, dass Mütter die Leistung überwiegend für zwölf, Väter mehrheitlich für zwei Monate beanspruchen.

Abbildung 4-3: Dauer des Elterngeldbezuges nach Geschlecht



Quelle: Statistisches Bundesamt 2008

Erwünschte Wirkungen im Sinne der Ziele einer nachhaltigen Familienpolitik entwickeln sich:

- Der Anteil der Väter an den Elterngeldbeziehern hat sich seit der Einführung verdreifacht und lag im vierten Quartal 2007 bei über 12 Prozent. Nach demoskopischen Schätzungen werden perspektivisch ein Viertel oder mehr Väter das Elterngeld beanspruchen.
- Die Geburtenrate ist im Jahr 2007 zum ersten Mal seit 1990 wieder deutlich angestiegen und liegt voraussichtlich über 1,4 Kinder je Frau.
- Das Sicherungsniveau der Haushalte mit dem Elterngeld liegt in den meisten Haushalten zwischen 80 und 100 Prozent ihres vorigen Einkommens; das Elterngeld selbst macht bei Geringverdienern etwa 27 Prozent und bei Besserverdienern etwa 20 Prozent des Haushaltseinkommens aus.³⁸
- Eine besondere Bedeutung erhält das Elterngeld für Alleinerziehende; bei ihnen macht das Elterngeld durchschnittlich 37 Prozent des Haushaltseinkommens aus und trägt wesentlich zur wirtschaftlichen Stabilität bei.
- Die Dauer der geplanten Elternzeit sinkt. Mehr Mütter wollen nach dem Elterngeld eher (wieder) erwerbstätig sein als dies bisher der Fall war. Es wird erwartet, dass sich dieser Trend fortsetzt.

Im weiteren Prozess werden mittelfristige Folgen sowie die durch das Elterngeld induzierten Verhaltensänderungen evaluiert. Dabei geht es insbesondere um

- die Arbeitmarkteffekte,
- die Vereinbarkeitsplanung bei Elternpaaren sowie
- die Situation von Alleinerziehenden.

³⁸ Institut für Demoskopie Allensbach, siehe Fußnote 35.

4.2 Weiterentwickelter Kinderzuschlag

Der Kinderzuschlag hat sich als gezielte Unterstützungsleistung im Niedriglohnbereich bewährt. Das Haushaltseinkommen der Kinderzuschlagsfamilien steigt spürbar, im Durchschnitt um 10 bis 15 Prozent (2006). Vor allem für die Haushalte mit mehreren Kindern hat der Kinderzuschlag häufig für eine deutliche Verbesserung der Einkommen gesorgt.

Jedoch ist seine Reichweite ausbaufähig. Mit einem erweiterten Kinderzuschlag – im Koalitionsvertrag verabredet – ist es möglich, Erwerbsanreize zu verbessern und Einkommensverläufe mit gleichmäßigem Anstieg zu verstetigen. Darüber hinaus ließe sich der Berechtigtenkreis erweitern und es lassen sich Vereinfachungen bei der Antragstellung und -prüfung realisieren. Durch ein solches Konzept würde der Kinderzuschlag als Bestandteil einer Neuregelung im Niedrigeinkommensbereich insgesamt gestärkt.

Um die genannten Ziele zu erreichen sind zwei zentrale Bestandteile des erweiterten Kinderzuschlags zu nennen:

- der Verzicht auf bzw. eine deutliche Absenkung der Mindesteinkommensgrenze und der Wegfall der Höchsteinkommensgrenze sowie
- eine deutliche Reduzierung der Transferentzugsrate.

Die bestehende Mindesteinkommensgrenze hat zwei unerwünschte Wirkungen: Familien, die sich durch den Kinderzuschlag besserstellen würden, aber weiterhin bedürftig blieben, sind nicht bezugsberechtigt. Familien, die durch Bezug des Kinderzuschlags zwar schlechtergestellt würden, dieses aber in Kauf nähmen, um der mit dem Bezug von Arbeitslosengeld II verbundenen Stigmatisierung zu entgehen, sind ebenfalls nicht bezugsberechtigt.

Beide Probleme können beseitigt werden, indem man die bestehende Mindesteinkommensgrenze nach unten öffnet und damit den Bezug des Kinderzuschlags auch für Familien mit niedrigerem Einkommen ermöglicht. Ein Verzicht auf die Mindesteinkommensgrenze bzw. eine deutliche Reduzierung der Grenze bedeutet auch eine erhebliche Verwaltungsvereinfachung, da die aufwändige Prüfung, ob eine Familie in diesem Einkommensbereich zum Kinderzuschlag berechtigt ist oder nicht, entfielen.

Darüber hinaus könnte den Familien beim Wegfall der Mindesteinkommensgrenze Wahlfreiheit eingeräumt werden, ob sie den Bezug des Kinderzuschlags oder von ALG II bevorzugen. Ein gleichzeitiger Bezug beider Leistungen bliebe weiterhin ausgeschlossen.

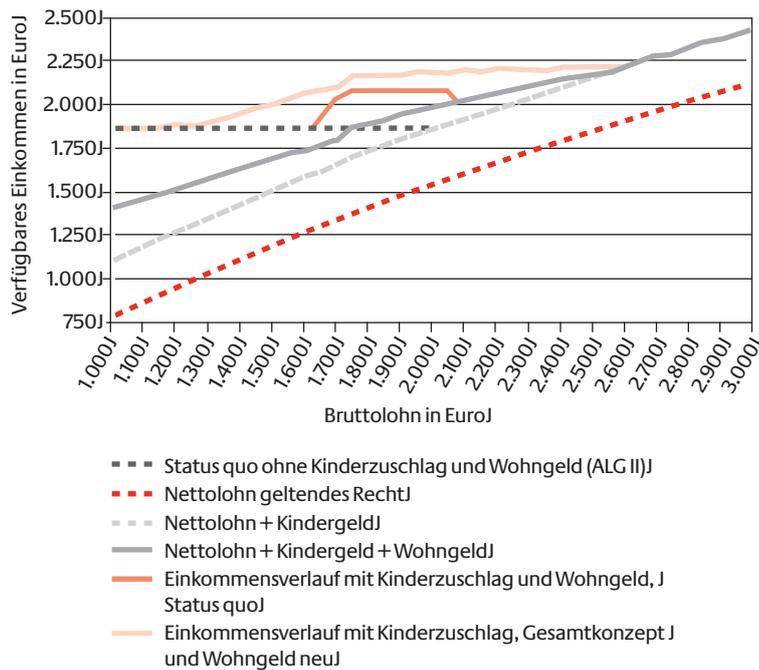
Das Argument der Verwaltungsvereinfachung gilt auch für eine Aufhebung der Höchsteinkommensgrenze. Darüber hinaus gewährleistet eine Öffnung nach oben einen gleichmäßig ansteigenden Einkommensverlauf und ein stetiges Abschmelzen der Leistung. Hierdurch würden erwerbstätige Familien erreicht, die zwar auch ohne Kinderzuschlag nicht bedürftig im Sinne des SGB II wären, deren Einkommenssituation aber dennoch, insbesondere mit mehreren Kindern, oft als schwierig zu bezeichnen ist. Gerade diese Familien profitieren nur wenig von Sozialstaffelungen oder der Reduzierung von Kosten aus sozialen Gründen, obgleich sie mit einem vergleichsweise niedrigen Haushaltseinkommen wirtschaften.

60 Impulse für ein familienfreundliches Deutschland

Flankierend zur Lockerung der Einkommensgrenzen muss die Transferentzugsrate – d. h. die schrittweise Reduzierung der Leistung bei steigendem Erwerbseinkommen – abgesenkt werden. So werden stetige Einkommensverläufe ermöglicht und gleichzeitig Anreize zur Steigerung des eigenen Einkommens gesetzt. Damit ist auch unter Berücksichtigung der Abschmelzung des Wohngeldes gewährleistet, dass steigende Bruttoeinkommen stets zu steigenden verfügbaren Einkommen führen. Einkommensplateaus wie im Status quo werden vermieden.

Abbildung 4-4: Kinderzuschlag im Status quo und Gesamtkonzept, Wirkung auf die Einkommensverläufe

Ehepaar, 2 Kinder unter 14 Jahren, Warmmiete 559 Euro



Quelle: Fraunhofer Institut 2008

Mittlerweile liegt der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Weiterentwicklung des Kinderzuschlags vor. Danach wird die Mindesteinkommensgrenze auf einheitliche Beträge von 900 Euro brutto für Paare und 600 Euro brutto für Alleinerziehende festgesetzt und die Abschmelzrate für Erwerbseinkommen von 70 auf 50 Prozent abgesenkt. Damit wird erreicht, dass Familien, für die der Bezug des Kinderzuschlags günstiger ist als Arbeitslosengeld II, obwohl sie die bisherige Mindesteinkommensgrenze nicht erreichen, künftig Anspruch auf den Kinderzuschlag haben. Dieser Gesetzesentwurf soll im Oktober 2008 in Kraft treten.

**Neuer
Kinderzuschlag
hilft mehr
Familien**

Der Kinderzuschlag ist ein an andere Leistungen anschlussfähiges Instrument. Im Zusammenwirken mit Kindergeld und Wohngeld kann seine Wirksamkeit und auch seine Reichweite noch verstärkt werden. Durch die geplante Erhöhung des Wohngeldes zum Januar 2009 wird bereits der Kreis der Berechtigten erweitert und die positive Wirkung wird verstärkt. (Für das Wohngeld sind Verbesserungen durch die Anhebung der Tabellen-Werte um 8 Prozent und der Miethöchstbeträge um 10 Prozent sowie die Einführung einer Heizkostenkomponente von 50 Cent vorgesehen.)

61 Impulse für ein familienfreundliches Deutschland

Die beschriebenen Regelungen sind zielführende Schritte einer deutlichen Verbesserung des Kinderzuschlags. Eine Weiterentwicklung kann entsprechend den politischen Prioritäten vorgenommen werden. Aus Tabelle 4-2 lassen sich die Wirkungen der einzelnen Schritte entnehmen. Sie baut auf den Kosten des Kinderzuschlags im Status quo auf.

Tabelle 4-2: Stufenmodell zur Reform des Kinderzuschlags

Schritt	Kinderzuschlagsregelung	Mehrkosten in Mio. Euro gegenüber Status quo	Erreichte Kinder/Familien insgesamt
1	Gesetzentwurf (Absenkung Mindesteinkommensgrenze auf 900/600 Euro und 50% Abschmelzrate, altes Wohngeld) in Kraft ab 01.10.2008	87 netto (Bund +182 Länder +46 Gemeinden -141)	220.000/86.000
2	Gesetzentwurf plus neues Wohngeld in Kraft ab 01.01.2009	101 netto (Bund +219,5 Länder +77,5 Gemeinden -196)	250.000/106.000
3	Schritt 1 + 2 plus Wahlrecht bzw. Wegfall der Voraussetzung der Vermeidung von Hilfebedürftigkeit	320 netto (Bund +447 Länder +84 Gemeinden -211)	410.000/190.000
4	Schritt 1 bis 3 plus vollständiger Wegfall Mindesteinkommensgrenze	401 netto (Bund +606 Länder +163 Gemeinden -368)	539.000/237.000
5	Schritt 1 bis 4 plus Wegfall Höchsteinkommensgrenze	474 netto (Bund +772 Länder +165 Gemeinden -371)	660.000/287.000

Mit diesem umfassenden Reformmodell würden nach Schätzungen des Fraunhofer-Instituts durch den Kinderzuschlag wesentlich mehr Kinder erreicht. Die fiskalischen Belastungen für Bund, Länder und Gemeinden belaufen sich netto auf zusätzlich 474 Mio. Euro zum Status quo. Damit liegt ein zielführendes Konzept vor, um eine schrittweise Weiterentwicklung des bestehenden Kinderzuschlags zu erreichen.

Die Akzeptanz des Instrumentes Kinderzuschlag, sowohl bei den Leistungsempfängern als auch in der Bevölkerung, ist hoch.³⁹ Mit der Entfristung des Kinderzuschlags sowie der Einführung einer abgesenkten Mindesteinkommensgrenze und Reduktion der Abschmelzrate auf 50 Prozent sind prioritär die ersten Reformschritte getan. In einem dritten Reformschritt sollte eine Wahloption eingeführt werden und die Höchsteinkommensgrenze entfallen.

³⁹ Forsa: Evaluation des Kinderzuschlags. Studie im Auftrag des BMFSFJ, Berlin 2005; Institut für Demoskopie Allensbach: IFD-Umfrage 10014. Dezember 2007.

4.3 Gestaffeltes Kindergeld

Im europäischen Vergleich liegt Deutschland mit einer absoluten Kindergeldhöhe von 154 Euro monatlich ab dem ersten Kind und 179 Euro ab dem vierten Kind im oberen Feld. Finanzielle Mehrbelastungen, die durch Kinder entstehen, werden durch das Kindergeld etwa zu einem Drittel kompensiert. Damit leistet das Kindergeld einen wichtigen Beitrag für die wirtschaftliche Stabilität von Familien, auch zur Begrenzung von Armut. Es erweist sich zudem als effektiv für den Nachteilsausgleich zwischen Familien, wobei der Vergleich zwischen den einzelnen Familientypen zeigt, dass dies zu Gunsten der Mehrkinderfamilien noch verbessert werden sollte.

Ausgeprägtere Staffelung des Kindergeldes ist wirksamer

Eine Verbesserung des Kindergeldes könnte aufgrund der für 2009 zu erwartenden Anpassung des Existenzminimums von Kindern angezeigt sein.⁴⁰ Allerdings bleibt zunächst der Existenzminimumbericht der Bundesregierung abzuwarten. Bei einer Reform des Kindergeldes sollte eine stärkere Wirksamkeit im Sinne der nachhaltigen Familienpolitik angestrebt werden. Vorgeschlagen wird ein Modell für eine Kindergelderhöhung, das eine ausgeprägtere Staffelung – bei der Beispielrechnung mit steigender Kinderzahl – beinhaltet.

Tabelle 4-3: Kosten einer Kindergelderhöhung bei stärkerer Staffelung

	Kind 1	Kind 2	Kind 3	Kind 4+	Gesamt
Reformmodell 1 – allgemeine Kindergelderhöhung um 10 €					
Staffelung	164	164	164	189	–
Kosten (in Mio. €)	1.368	668	168	38	2.244
Reformmodell 2 – Kindergelderhöhung mit moderater Staffelung					
Staffelung	160	160	180	200	–
Kosten (in Mio. €)	820	401	437	80	1.737
Reformmodell 3 – alleiniger Fokus auf Mehrkinderfamilien					
Staffelung	154	160	180	200	–
Kosten (in Mio. €)	0	401	437	80	918
Reformmodell 4 – Verteilung 2,2 Mrd. € auf 3+ Kinder und 6 € auf die ersten beiden Kinder					
Staffelung	160	160	204	229	–
Kosten (in Mio. €)	820	401	840	180	2.244

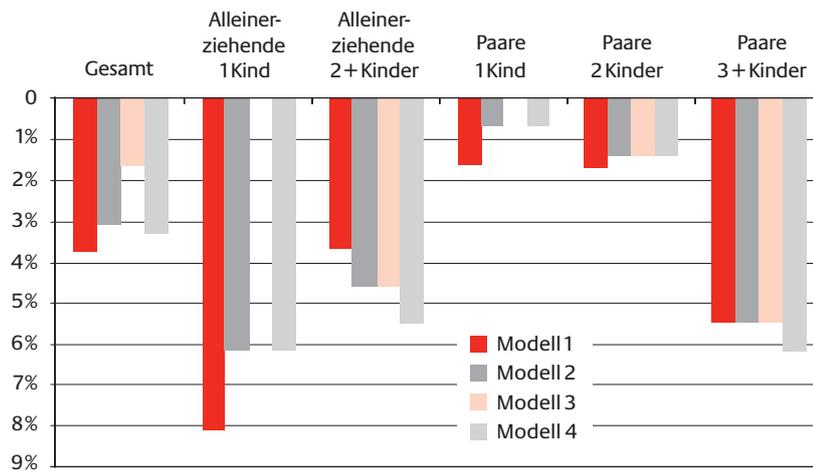
Quelle: Statistisches Bundesamt, 2007; Prognos 2007

⁴⁰ Das steuerfrei zu stellende Existenzminimum von Kindern wird in regelmäßigen Abständen überprüft. Grundlage ist insbesondere die Entwicklung der Regelleistungen der Sozialhilfe nach SGB XII. Aus der Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums leitet sich der steuerliche Kinderfreibetrag ab, durch politische Übereinkünfte ist die Höhe des Kindergeldes daran geknüpft. Ohne Kindergelderhöhung verringert sich mit der Anhebung der Sozialhilfe-Regelsätze für Kinder speziell für Geringverdiener der Lohnabstand. Ohne Kindergelderhöhung wird der Einkommensabstand zwischen Familien, die von den Freibeträgen für Kinder profitieren und denjenigen, die allein das Kindergeld als Förderleistung erhalten, größer.

63 Impulse für ein familienfreundliches Deutschland

Die folgende Abbildung 4-5 zeigt exemplarisch die Reduktion der Armutsquoten aufgrund der vorgeschlagenen Staffelung nach Haushaltstypen. Ergebnis ist: Eine allgemeine Kindergelderhöhung lässt eine hohe Anzahl der Familienhaushalte undifferenziert profitieren und reduziert Armut in allen Familientypen. Eine gestaffelte Erhöhung konzentriert die Verringerung von Armut auf die stärker belasteten Familien und verstärkt den Nachteilsausgleich zwischen den einzelnen Familientypen.

Abbildung 4-5: Verringerung der Armutsrisikoquoten nach Kindergeldmodell



Quelle: Fraunhofer Institut, Prognos AG 2007

Eine stärkere Staffelung des Kindergeldes ab 2009 leitet sich argumentativ vor allem daraus ab, dass sich die Lebenssituation von Familien mit drei oder mehr Kindern in zahlreichen Punkten wesentlich von der von Familien mit ein oder zwei Kindern unterscheidet und dies Konsequenzen für die Erwerbsbeteiligung, Familienplanung und wirtschaftliche Lage von Familien haben kann:

- ▮ Mitzunehmender Kinderzahl wird die absolute Deckungslücke der kindbezogenen Kosten größer. Wird ein – individuell unterschiedlicher – Schwellenwert der absoluten finanziellen Belastung durch Kinder überschritten, sinkt die Wahrscheinlichkeit der Entscheidung für ein weiteres Kind. Diese Überlegung deckt sich mit repräsentativen Erkenntnissen der Demoskopie, nach denen zahlreiche Kinderwünsche aus finanziellen Restriktionen nicht realisiert werden. Ein stärker gestaffeltes Kindergeld würde einen Beitrag leisten, diesen Schwellenwert nach oben zu verschieben und damit mehr Familien die Realisierung ihrer Kinderwünsche zu ermöglichen.
- ▮ In Deutschland ist etwa die Hälfte der Mütter mit drei oder mehr Kindern nicht erwerbstätig. In der Folge stellt sich die Einkommensposition von Mehrkinderfamilien sowohl in den ersten Jahren nach Familiengründung als auch im Lebensverlauf deutlich schlechter dar als von Familien mit ein oder zwei Kindern.

Ein gestaffeltes Kindergeld in neuer Form kann diese Verluste zumindest teilweise kompensieren.

4.4 Kinderbetreuung für unter Dreijährige

Die Koalitionsvereinbarung hatte das Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung (Tagesbetreuungsausbaugesetz, TAG) als ersten Schritt (ab 2005) für die Verbesserung in der Betreuungssituation von Kindern unter drei Jahren bestätigt. Ein Blick auf den Ausbaustand vor und nach Inkrafttreten des TAG zeigt, dass sich die Platz-Kind-Relation bundesweit verbessert hat.⁴¹ Internationale Vergleiche dokumentieren jedoch, dass Deutschland immer noch mit Betreuungsangeboten für Kinder unter drei Jahren im europäischen Vergleich schlecht abschneidet.

Frühere Bildung – bessere Vereinbarkeit

Auf Initiative des BMFSFJ haben sich Bund, Länder und Kommunen daher 2007 auf das gemeinsame Ziel verständigt, ab dem Jahr 2013 rund 750.000 Betreuungsplätze vorzuhalten und damit eine Versorgungsquote von 35 Prozent im Bundesdurchschnitt für Kinder unter drei Jahren zu erreichen. Rund ein Drittel der Angebote soll im Bereich der Tagespflege geschaffen werden. Mit dem Kabinettsbeschluss zum Kinderbetreuungsfinanzierungsgesetz vom 5. September 2007 hat die Bundesregierung eine entscheidende Weiche dafür gestellt, dass Länder und Kommunen zügig mit dem Aufbau eines bedarfsgerechten Angebots für die Betreuung von Kindern unter drei Jahren beginnen können.

Der Ausbau der Kinderbetreuung findet breite Unterstützung in der Bevölkerung.

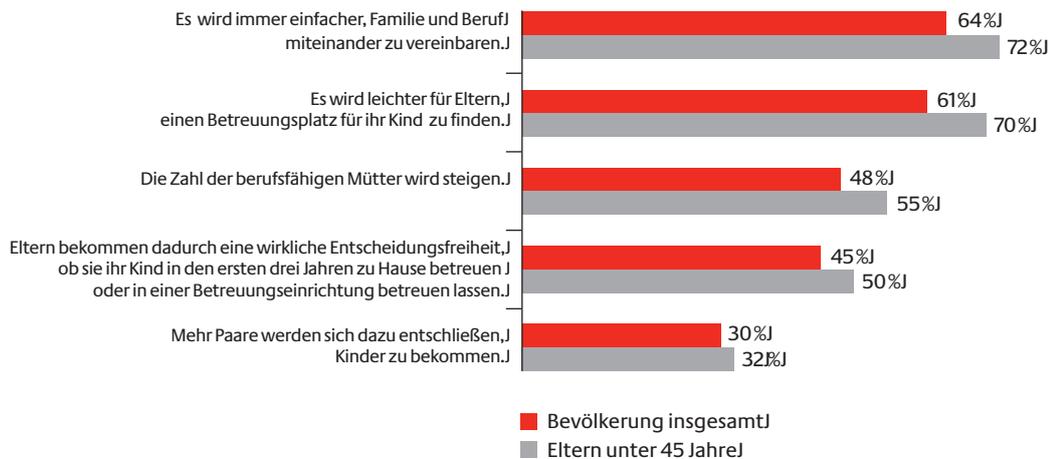
Repräsentative Umfragen zeigen, dass eine zentrale Herausforderung in Familien- und Bildungspolitik darin besteht, geeignete Rahmenbedingungen zu schaffen, damit Männer und Frauen Familien- und Berufsleben gemäß ihren Lebensvorstellungen miteinander verbinden können. Von einem Ausbau der Kinderbetreuung erwarten die Befragten vor allem eine bessere Vereinbarkeit – dabei gibt es keinen Unterschied zwischen den Antworten der Gesamtbevölkerung und Eltern unter 45 Jahren. Die Antworten zeigen, dass eine Steigerung der Erwerbstätigkeit von Müttern erwartet wird. Ein Zusammenhang zwischen Kinderwunsch und dem Ausbau der Betreuung ist für rund ein Drittel der Befragten erkennbar.

⁴¹ Statistisches Bundesamt: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen am 15.03.2007, Wiesbaden 2008.

65 Impulse für ein familienfreundliches Deutschland

Abbildung 4-6: Folgen des Ausbaus der Kinderbetreuung

Diese Folgen erwarte ich: J



Quelle: Allensbacher Archiv, IFD-Umfrage 10009, September 2007

Bereits im Tagesbetreuungsausbaugesetz (2005) war angelegt, dass auch privatwirtschaftliche Anbieter von Kinderbetreuung öffentliche Förderungen erhalten können. Dies wird im laufenden Gesetzgebungsprozess zum weiteren Ausbau der Betreuung bekräftigt. In Deutschland wird eine gute Qualität der Betreuungsangebote aller Anbieter gewährleistet. Das Beispiel Altenpflege zeigt, dass sich eine Pluralität der Dienstleister positiv auf die Qualität und Transparenz auswirkt. Darüber hinaus ist ein gleicher Zugang gewerblicher Anbieter zu öffentlicher Förderung auch aus EU-rechtlichen Maßgaben erforderlich.

Das Kompetenzzentrum hat herausgearbeitet, dass neben kindbezogenen Bildungseffekten und einer verbesserten Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Eltern auch positive gesamtwirtschaftliche Effekte durch den Ausbau der Betreuungsinfrastruktur für Kinder unter drei Jahren zu erwarten sind.⁴² Die Realisierung von Erwerbswünschen und direkte Beschäftigungseffekte führen zu Mehreinnahmen im Steuer- und Sozialversicherungssystem. Eine gute Bildungsbasis mindert auf mittlere Sicht Kosten der Integration und Qualifizierung Benachteiligter. Darüber hinaus bewirkt eine Steigerung der Frauenerwerbsquote, vorhandene ungenutzte Potentiale zu heben und damit dem wachsenden Fachkräftemangel in Deutschland entgegenzuwirken und den Wirtschaftsstandort zu sichern und zu stärken.

Zusätzliche Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge lassen sich vor allem durch die Integration von derzeit nicht erwerbstätigen Müttern erreichen. Positive Auswirkungen ergeben sich dabei insbesondere für die (wachsende) Gruppe alleinerziehender Eltern. Laut Schätzungen des DIW betrifft dies etwa 1,9 Mio. Alleinerziehende mit Kindern zwischen 2 und 12 Jahren, deren jüngstes Kind keine Kinderbetreuung nutzen kann. Folgt man konservativen Annahmen, würden allein durch Erwerbsaufnahmen aus dieser Gruppe ca. 369 Mio. Euro zusätzliche Einnahmen der Sozialversicherungsträger zustande kommen, sowie 135 Mio. Euro zusätzliche Lohn- und Einkommensteuer. Nicht einbezogen ist hier die unmittelbare Senkung der Kosten im ALG II und mittelbar die Senkung der Kosten von Altersarmut.

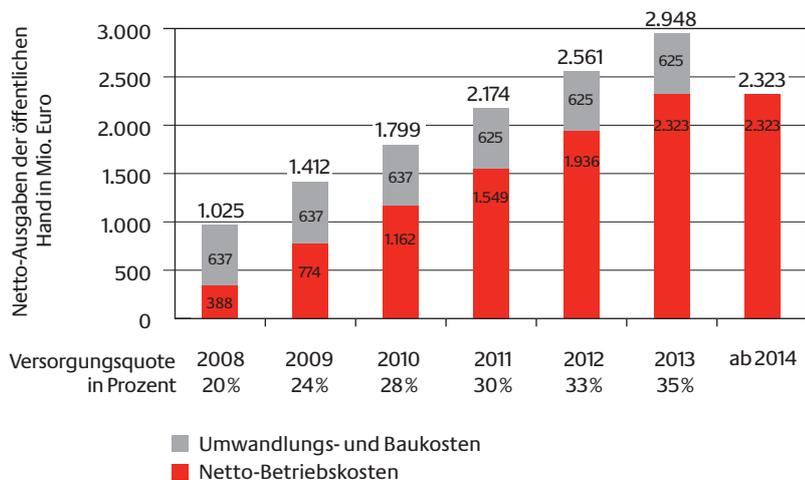
⁴² Prognos AG: Dossier Ausbau der Kinderbetreuung – Kosten, Nutzen, Finanzierung. Materialien aus dem Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin 2007.

66 Impulse für ein familienfreundliches Deutschland

Eine volkswirtschaftliche Arbeitsmarktrendite entsteht darüber hinaus durch eine stärkere Nachfrage nach familien- und haushaltsnahen Dienstleistungen. Insgesamt ist ein zusätzlicher Arbeitskräftebedarf im Betreuungssektor von ca. 77.500 Personen/Stellen zu erwarten. Wenn dadurch zusätzliche Bruttoeinkommen in Höhe von etwa 203 Mio. Euro anfallen, würde das zu zusätzlichen Steuereinnahmen von 20 Mio. Euro sowie 83 Mio. Euro zusätzlichen Einnahmen im gesetzlichen Sozialversicherungssystem führen.

Die Gesamtkosten für den Ausbau der Kinderbetreuung, der über das TAG hinausgeht, wurden bis 2013 auf 11,9 Mrd. Euro berechnet.

Abbildung 4-7: Finanzvolumen des Ausbaus der Kinderbetreuung (Investitions- und Betriebsausgaben 2008 bis 2013)



Quelle: BMFSFJ; Prognos AG

Der Bund trägt bis 2013 mit 4 Mrd. Euro einen Finanzierungsanteil in Höhe von etwa 34 Prozent und wird somit der Zusage einer Drittelbeteiligung gerecht. Das Finanzierungskonzept der Geschäftsstelle des Kompetenzzentrums trägt dem Investitionscharakter des Ausbaus der Kinderbetreuung Rechnung. Der Anteil des Bundes bis zum Jahr 2013 wird finanziert durch:

- die demografisch bedingten Einsparungen beim Kindergeld in Höhe von 1,83 Mrd. Euro,
- die Arbeitsmarktrendite im SGB II in Höhe von rund 900 Mio. Euro sowie
- Einsparungen (Kindergeld, SGB II bei Ländern und Kommunen verbleibend) in Höhe von 1,3 Mrd. Euro.

67 Impulse für ein familienfreundliches Deutschland

Der Bund wird sich ab dem Jahr 2009 aufsteigend bis zum Jahr 2013 an den zusätzlich entstehenden Betriebskosten über einen Festbetrag bei der Umsatzsteuerverteilung zugunsten der Länder beteiligen. Dafür wird ein Betrag in Höhe von 1,85 Mrd. Euro bereitgestellt. Darüber hinaus wurde ein Sondervermögen von 2,15 Mrd. Euro durch den Bund für Investitionshilfen eingerichtet. Ab 2014 hat der Bund pro Jahr in Höhe von 770 Mio. Euro eine kontinuierliche Drittel-Beteiligung an der Finanzierung der durch den Ausbau entstehenden zusätzlichen Betriebskosten zugesagt, die über die Marge des TAG hinausgehen.

Diesen Kosten stehen volkswirtschaftliche Gewinne durch eine gesteigerte Müttererwerbstätigkeit und einen höheren Bildungserfolg der Kinder gegenüber. Beispielsweise erhöht ein Krippenbesuch die Wahrscheinlichkeit, ein Gymnasium zu besuchen, im Durchschnitt von 30 auf 50 Prozent; Kinder aus bildungsfernen Haushalten profitieren noch stärker. Der berechnete Nettonutzen ist über den Lebensverlauf eines Kindes 2,7-mal so hoch wie die getätigten Investitionskosten der Betreuung.⁴³

Kinder und ihre Eltern sind auf verlässliche und flexible Öffnungszeiten angewiesen, auf Qualität der pädagogischen Angebote und auf motivierte und zuwendungsfähige Betreuungspersonen. Obgleich es in den letzten Jahren ausführliche Diskussionen über die Inanspruchnahme von Betreuungsplätzen gibt, existieren in Deutschland kaum repräsentative Studien zur Qualität sowie zu den Wirkungen der Betreuung. Vorbildgebend in dieser Hinsicht sind Großbritannien und die nordischen Länder.

Mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) wurde ein gemeinsamer Rahmen für die Betreuung in der Kindertagespflege und in Kindertageseinrichtungen unter der Zielperspektive Bildung, Betreuung und Erziehung geschaffen. Dabei wurden auch erste Schritte zu einer Qualifizierung der Kindertagespflege eingeleitet. Mit dem geplanten Kinderförderungsgesetz (KiföG) werden diese Entwicklungen konsequent verstärkt und in Richtung einer weiteren Qualifizierung und Profilierung der Kindertagespflege weiterentwickelt. Begleitet wird dieser Prozess durch das Aktionsprogramm Kindertagespflege. Ziel ist es, die Anstrengungen in Ländern und Kommunen zur Rekrutierung und Qualifizierung von Tagespflegepersonen durch eine gemeinsame Initiative zu unterstützen und den Prozess der Vermittlung von Tagepflegepersonen weiter zu qualifizieren. Unter dem Dach der Qualifizierungsinitiative Kinderbetreuung sollen in Abstimmung mit Ländern, Kommunen und Verbänden Eckpunkte für frühkindliche Bildung und Förderung entwickelt werden, mit dem Ziel, das Qualifizierungsangebot für das pädagogische Personal in Einrichtungen zu verbessern.

Unzureichend ist das Konzept einer engen Erziehungspartnerschaft zwischen pädagogischem Personal und Eltern in der Praxis entwickelt. Andere Länder, insbesondere Großbritannien, sind in dieser Frage weiter. Nach dem dort in früheren Jahren die sog. Early Excellence Centres vorrangig in Wohnquartieren mit besonderem Förderungsbedarf eingerichtet worden waren, wird der Ansatz mittlerweile ausgeweitet. Die Childcare Bill (2006) hat als Ziel, in jeder Stadt ein Children's Center zu etablieren. Neben der aktiven Einbeziehung der Eltern geht es um integrierte Angebote für die Familien (Qualifizierung, Gesund-

⁴³ Bertelsmann-Stiftung, Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland. Eine ökonomische Bewertung bei Krippenkindern. Gütersloh 2008.

heitsvorsorge, Tagesmüttervermittlung etc.).⁴⁴ Auch in Deutschland sollte dieser Weg verstärkt eingeschlagen werden.

4.5 Ausbau der Ganztagschulen

Bildungschancen für alle Kinder und die Balance von Familie und Beruf für erwerbstätige Eltern mit Schulkindern erfordert auch einen Ausbau von Ganztagschulen. Dies ist erforderlich, um die wirtschaftliche Stabilität von Familien über die Gründungsphase hinaus zu sichern und die Armutsgefährdung von Kindern zu reduzieren. Außerdem können Ganztagschulen zur gezielten Förderung von Kindern aus benachteiligten Familien beitragen.

Während in den meisten OECD-Ländern die Ganztagschule längst zur Regelschule geworden ist, blieb in Deutschland, Österreich und der Schweiz die Halbtagsschule die traditionelle und dominante Schulform. In vielen Staaten der Europäischen Union gehört die Ganztagschule zur Grundversorgung des Bildungssystems. Beiden Elternteilen kann durch ein umfangreiches Angebot an Ganztagschulen die Möglichkeit gegeben werden, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Dadurch werden die langfristigen Erwartungen der potenziellen Eltern bestätigt, dass sich Kindererziehung und Berufstätigkeit vereinbaren lassen.

Mehr Ganztagsangebote helfen Familien

Auch zur Reduzierung von Armutsgefährdung können Ganztagsangebote einen wichtigen Beitrag leisten. Die Analysen zu Kinderarmut haben gezeigt, dass der Anteil armutsgefährdeter Kinder und Jugendlicher mit dem Alter ansteigt. Insbesondere sind Kinder von Alleinerziehenden und aus Mehrkinderfamilien in höherem Maße armutsgefährdet. Gerade für diese Familien sollten die Möglichkeiten der Erwerbstätigkeit für beide Eltern verbessert werden. Untersuchungen haben gezeigt, dass sich beim Übergang zur Ganztagschule die Erwerbssituation bei 41 Prozent der Väter und 21 Prozent der Mütter verbessert hat.⁴⁵ Darüber hinaus entstehen positive volkswirtschaftliche Effekte bzw. Wachstumsimpulse aufgrund einer verbesserten Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Der quantitative Ausbau von Ganztagsangeboten kann dazu beitragen, dass mehr Kinder schon im frühen Alter besser als bislang gefördert werden. Dies kommt insbesondere den Kindern aus bildungsfernen Schichten zugute und führt zu besseren Chancen beim Start ins Leben. Bislang werden die Lernleistungen der Kinder wesentlich vom häuslichen Umfeld mitbestimmt. Die Kinder erhalten abhängig von ihrem Elternhaus unterschiedliche Startchancen für ihren Bildungsweg.⁴⁶ Durch den Besuch von Ganztagschulen können familiär bedingte Bildungshürden für Kinder gesenkt werden.

Versäumnisse bei der Förderung von Bildungspotenzialen im frühkindlichen Alter können später kaum oder nur zu hohen Kosten ausgeglichen werden.⁴⁷ Die Bildungsinvestitionen sind langfristige Investitionen ins Humanvermögen. Für Kinder aus bildungsfernen Schichten und solchen mit Migrationshintergrund zeigt sich, dass eine Erweiterung der Bildungs-

⁴⁴ Ausführliche Informationen zum Programm unter www.Surestart.gov.uk.

⁴⁵ Holtappels et al., Ganztagschule in Deutschland, Ergebnisse der Ausgangserhebung der „Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen“ (StEG), Weinheim 2007.

⁴⁶ Bertelsmann-Stiftung, siehe Fußnote 43.

⁴⁷ Cunha et al., Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation, IZA Discussion Paper, No. 1675, Bonn 2005.

69 Impulse für ein familienfreundliches Deutschland

infrastruktur verbunden mit einem höheren Finanzmitteleinsatz zu besseren Bildungsergebnissen und größeren Bildungschancen führen kann.⁴⁸ Insbesondere Unterschiede bei der Qualität des außerschulischen Lernumfelds tragen zu systematisch schlechteren Lernergebnissen von Kindern aus bildungsfernen Schichten bei.⁴⁹

Untersuchungen haben belegt, dass sich generell das Sozialverhalten der Kinder in Ganztagschulen verbessert.⁵⁰ Dadurch würden Eltern in ihren Erziehungsaufgaben unterstützt und der Staat seiner Verantwortung für die Trias Bildung, Betreuung und Erziehung stärker gerecht werden, wie dies etwa im zwölften Kinder- und Jugendbericht gefordert wurde. Auch bei den Lehrerinnen und Lehrern zeigen sich positive Effekte durch eine stärkere Schülerorientierung und gesteigerte Motivation. Es wird deutlich, dass die Ausweitung des Ganztagsschulangebots für alle Schulformen aus vielen Perspektiven förderlich wäre.

Eine Studie des IW empfiehlt einen Ausbau der Grundschulen auf ein Ganztagsangebot, wodurch auch die gezielte Förderung schwächerer Schüler verbessert werden könnte.

4.6 Zeitpolitik für Familien

Gute Zeit für Familien – gute Zeit für Arbeit

Der Siebte Familienbericht hat nachdrücklich dazu aufgefordert, gesellschaftliche Zeitsysteme und kommunale Zeitstrukturen zu einem relevanten Gestaltungsgegenstand von Familienpolitik zu machen. Obwohl Zeitinstitutionen wie Erwerbsarbeits- und Bildungs- bzw. Aus- und Weiterbildungseinheiten, der arbeitsfreie Samstag, Feiertage oder der Jahresurlaub immer schon auf die familiäre Lebensführung ganz erheblichen Einfluss genommen haben, wird erst angesichts von vermehrt artikulierter Zeitknappheit und von verstärkt sichtbar werdenden Symptomen von Zeitstress deutlich, dass individuelle Zeitarrangements und -strategien in einer zunehmend fluiden Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft offensichtlich auf Grenzen stoßen.

Eine Auswahl von Ergebnissen repräsentativer Umfragen illustriert das Problem:⁵¹

- WSI-Elternbefragung (2003): Wünsche und Wirklichkeit klaffen bei erwerbstätigen Eltern weit auseinander.
- Emnid-Umfrage bei Lehrern (2006): „58 Prozent sagen, dass die Eltern sich zu wenig Zeit für ihre Kinder nehmen“.
- Allensbach-Umfrage (2007): Nur etwa jeder dritte Vater in Deutschland hat das Gefühl, sich genügend Zeit für seine Kinder zu nehmen (37 Prozent).

48 Krüger/Lindahl Education for Growth: Why and for Whom?, in: Journal of Economic Literature 2001, Vol. 39, No. 4, S. 1101–1136.

49 Entwisle et al., Schools and Inequality, Boulder (Colorado).

50 Aktionsrat Bildung, Bildungsgerechtigkeit, Jahresgutachten 2007, Wiesbaden 2007; Wissenschaftlicher Kooperationsverbund, Die offene Ganztagschule im Primarbereich in Nordrhein-Westfalen: Erste Ergebnisse der Hauptphase, Dortmund u. a. O. 2006.

51 Klenner/Pfahl, Jenseits von Zeitnot und Karriereverzicht – Wege aus dem Arbeitszeitdilemma. Analyse der Arbeitszeiten von Müttern, Vätern und Pflegenden und Umriss eines Konzeptes, WSI-Diskussionspapier Nr. 158, Düsseldorf 2008; World Vision: Kinder in Deutschland 2007, Frankfurt 2007; Institut für Demoskopie Allensbach, Einstellungen junger Männer zu Elternzeit, Elterngeld und Familienfreundlichkeit im Betrieb. Kurzuntersuchung im Auftrag des BMFSFJ, unveröffentlicht. August 2005; Emnid-Studie im Auftrag der Reader's Digest, Lehrer kritisieren: „Eltern haben zu wenig Zeit für ihre Kinder“, Reader's Digest, 27.12.2005; Allensbach-Umfrage im Auftrag, „Eltern wollen mehr Zeit für ihre Kinder. Betreuungsangebote entlasten vom Gefühl des Zeitmangels“, Pressemitteilung des Forums „Familie stark machen“, 28.02.2007.

70 Impulse für ein familienfreundliches Deutschland

- Umfrage durch TNS Infratest für Worldvision (2007): Mehr als ein Drittel aller Kinder von alleinerziehenden Elternteilen, die berufstätig sind, beklagt sich, dass Vater oder Mutter zu wenig Zeit haben.
- WSI-Studie 2008: Zeitnot ist keine Randerscheinung. Mindestens ein Drittel der erwerbstätigen Eltern kämpft mit Zeitknappheit oder Zeitnot.

Infolge langer Ausbildungszeiten, veränderter Heiratsmuster und Familiengründungsprozesse kommt es im Lebensverlauf zu einer sehr kurzen Zeitspanne zwischen dem 28. und 35. Lebensjahr, in der viele Aufgaben synchron bewältigt werden müssen: Abschluss der Ausbildung, Berufseinstieg, die richtige Partnerwahl, Familiengründung und Elternschaft, aber auch die Sicherung eines bestimmten Lebensstandards entsprechend gesellschaftlicher Erwartungen.

Die „rush hour of life“ in einem sehr engen Zeitfenster ist das Resultat einer für Deutschland typischen institutionellen Strukturierung von Bildungs- und Erwerbsverläufen. Die Einführung des einkommensabhängigen Elterngeldes war ein wichtiger Schritt zur Auflockerung dieses Zeitgefüges und zeigt bereits positive Effekte. Diese „rush hour“ wird häufig als Überforderung erfahren. Entsprechende Belastungen werden von potenziellen Eltern antizipiert, so dass die Realisierung von vorhandenen Kinderwünschen biografisch verschoben oder ganz aufgegeben wird. Das Elterngeld hilft, diese Belastungen zu reduzieren.

Diese Problematik verschärft sich durch die mittlerweile hohe und erfolgreiche Bildungsbe teiligung von jungen Frauen, die zudem immer öfter in bildungshomogenen Partnerschaften leben. Umgekehrt artikulieren zunehmend mehr junge Väter zumindest den Wunsch nach aktiver Vaterschaft, was jedoch in der aktiven Berufsphase zeitliche Spielräume voraussetzt. Schon infolge der 2001 geschaffenen Möglichkeit, während der Elternzeit bis zu 30 Wochenstunden zu arbeiten, stieg der Anteil der Männer, die Elternzeit nehmen, leicht an.

Berufstätige Eltern geraten durch Zeitverhältnisse in der Arbeitswelt oft in einen Zeitkonflikt, in Hektik oder sogar eine Krise, weil sowohl für die Berufstätigkeit als auch die Familie nur begrenzte Zeitressourcen zur Verfügung stehen. Oft ist es kaum zu schaffen, den Bedürfnissen aller Mitglieder der Familie (und auch seinen eigenen) gerecht zu werden. Die Wunscharbeitszeiten von Eltern bewegen sich in großer Mehrheit zwischen hoher Teilzeit und gemäßigter Vollzeit. Konkurrierende Zeitbedarfe von Familie und Erwerbsleben können durch mehrere Optionen einer Lösung zugeführt werden:

- durch Entlastung von Funktionen (familienunterstützende Dienstleistungen),
- durch Verschiebung von Zeitbedarfen (z.B. Wahlarbeitszeiten, Zeitkonten, Vertrauensarbeitszeit),
- durch Reduzierung von Zeitbedarfen (z.B. Teilzeit),
- durch die Ermöglichung einer früheren Familiengründung während der Ausbildungs- und Studienphase oder Konzentration und Reduktion der Ausbildungsgänge in Deutschland.

71 Impulse für ein familienfreundliches Deutschland

Im Arbeitsleben etablieren sich in den letzten Jahren auch als Ergebnis von Aktivitäten des BMFSFJ zunehmend Maßnahmen bewusster betrieblicher Familienpolitik. Von den familienorientierten Arbeitszeitmustern sind insbesondere die Formen der „großen Teilzeitstelle“ bzw. „reduzierte Stunden“ für Mütter und auch Väter eine ideale Form, Familie und Beruf zu koordinieren. Eine Ausweitung der großen Teilzeitstellen ist daher angeraten. Familienfreundliche Personalpolitik ermöglicht den Beschäftigten mehr individuelle Zeitsouveränität durch flexible Arbeitszeiten und Telearbeit sowie betrieblich unterstützte Kinderbetreuung. Dies geschieht bisher freiwillig, weil Unternehmen mit diesen Maßnahmen eigene Ziele erreichen wollen. Diese Freiwilligkeit sollte bleiben. Der Staat könnte aber noch massiver für neue Muster werben und zudem verstärkt positive Anreize setzen.

Es gibt noch zu wenige Kenntnisse über den „Inklusionsgrad“, d. h. den Anteil der Beschäftigten, die in den Geltungsbereich familienfreundlicher Maßnahmen fallen, sowie über den „Annahmegrad“, d. h. wie viele der Beschäftigten, denen familienorientierte Arbeitszeiten bereits angeboten werden, diese auch nutzen. Ebenso wenig ist über die Gründe bekannt, warum jemand dieses Angebot nicht nutzt, obwohl er oder sie sich flexible Arbeitszeiten wünscht. Auch fehlt eine repräsentative Umfrage von Unternehmen zu detaillierten Gründen, warum sie familienorientierte Arbeitszeiten nicht anbieten. Die entsprechenden Instrumente des BMFSFJ (Unternehmensmonitor u. a.) sollten entsprechend ergänzt werden. Berechnungen der Kosten und Nutzen von familienorientierten Maßnahmen gibt es in verschiedenen Studien.⁵² Sie kommen alle zu dem Schluss, dass die finanziellen Vorteile die Kosten der familienfreundlichen Maßnahmen (deutlich) überwiegen. In Ergänzung zu diesen betriebswirtschaftlich motivierten Berechnungen wurde in einem Gutachten von Prof. Rürup 2005 erstmals gezeigt, dass familienorientierte Arbeitszeitmuster nicht nur positive Effekte auf der Ebene der Unternehmen und Erwerbspersonen, sondern auch positive Auswirkungen auf makroökonomischer Ebene haben.⁵³

International vergleichende Zeitstudien⁵⁴ zeigen, dass Frauen in Ländern mit einer deutlich höheren Müttererwerbstätigkeit als Deutschland nicht weniger Qualitätszeit mit ihren Kindern verbringen und eine hohe Mutterbindung haben. Dafür widmen sie weniger Zeit dem Haushalt. Außerdem zeigen diese Studien, dass Frauen in Ländern mit höherer Erwerbstätigkeit nicht unzufriedener mit ihrem Familienleben sind, als solche Länder mit niedriger Müttererwerbstätigkeit.

Unter Qualitätszeit versteht man die gemeinsam bewusst verbrachte Zeit in Familien, die ohne äußeren Druck zustande kommt, möglichst mit Beteiligung und zur Zufriedenheit der ganzen Familie. Beispiele dafür sind: das gemeinsame Abendessen am Tisch, ein Familienspieleabend oder gemeinsame Freizeit am Wochenende.

52 Vgl. u. a.: Prognos AG, Betriebswirtschaftliche Effekte familienfreundlicher Maßnahmen. Kosten-Nutzen-Analyse. BMFSFJ (Hrsg.). Berlin 2003; Prognos AG, Familienfreundliche Maßnahmen im Handwerk. Potenziale, Kosten-Nutzen-Relationen, Best-Practices. BMFSFJ (Hrsg.), Berlin 2004; Prognos AG (Hrsg.), Work Life Balance. Motor für wirtschaftliches Wachstum und gesellschaftliche Stabilität. Analyse der volkswirtschaftlichen Effekte, Berlin 2005; Institut der deutschen Wirtschaft, Wachstumseffekte der demografischen Entwicklung – ein Triadevergleich D – EU – USA. Gutachten für das BMFSFJ, Köln 2007.

53 Rürup/Gruescu, Familienorientierte Arbeitszeitmuster – Neue Wege zu Wachstum und Beschäftigung. Gutachten im Auftrag des BMFSFJ. Berlin 2005.

54 Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen (ZUMA) e. V., Gut gemeint ist noch lange nicht getan. Eine international vergleichende Analyse zur partnerschaftlichen Arbeitsteilung im Haushalt. In ISI 37, Mannheim 2007. Interview mit Jutta Allemndinger zur Studie „Frauen auf dem Sprung“ in: BRIGITTE vom 8/2008.

72 Impulse für ein familienfreundliches Deutschland

Repräsentative psychologische Studien zum Einfluss von Qualitätszeit auf Eltern-Kind-Bindungen liegen in Deutschland bislang nicht vor. Es könnte einer rationalen Debatte wesentliche Impulse geben, wenn das Familienministerium hierzu eine qualitativ hochwertige und quantitativ überzeugende psychologische Studie in Auftrag geben würde. Zentrale Fragen wären, wie viel Qualitätszeit erwerbstätige und nicht erwerbstätige Eltern für ihre Kinder nutzen und wie gut die Eltern-Kind-Beziehung in Abhängigkeit von Betreuungssituation, allgemein verbrachter gemeinsamer Zeit und Qualitätszeit ist.

Soweit es um Neujustierung von zeitlichen Bedingungen im Familienalltag geht, vermag lokale Zeitpolitik durch Koordinierung von familienrelevanten Zeittaktgebern im Wohn- und Lebensumfeld Familien vom Problemdruck zu entlasten. Die von der Bundesregierung angeregten und geförderten „Lokalen Bündnisse für Familie“ sind adäquate und häufig ertragreiche Plattformen, um passgenaue Lösungen in Form von Zeitkompromissen und intelligenten Zeitarrangements zu erarbeiten und strukturell umzusetzen. Dieser Ansatz sollte konsequent weiterverfolgt werden, auch deshalb, damit Familienfreundlichkeit als Standortfaktor an Bedeutung gewinnt.⁵⁵

4.7 Familienunterstützende Dienstleistungen

Über die Bedeutung haushaltsnaher und familienunterstützender Dienstleistungen, die damit verbundenen Beschäftigungs- und Innovationspotenziale herrscht ein breiter Konsens in Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Wissenschaft. Der Markt für familienunterstützende Dienstleistungen ist in Deutschland im Vergleich zu anderen Staaten allerdings wenig entwickelt.

Förderung vereinfachen und wirksamer gestalten

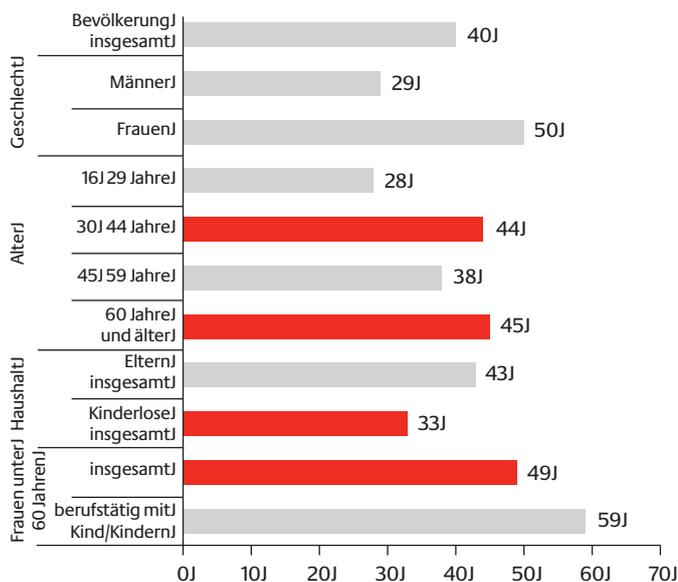
Das vorhandene Wachstums- und Arbeitsplatzpotenzial kann die volkswirtschaftliche Arbeitsteilung generell fördern, neue Arbeitsplätze generieren, Schwarzarbeit verringern und zusätzliche Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen sichern. Nicht zuletzt liegt hier ein wesentlicher Schlüssel zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf und zur Stärkung der Erwerbstätigkeit von Müttern. Die aktuelle Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen in Deutschland soll im Interesse der Privathaushalte als Auftraggeber und Arbeitgeber überprüft werden.

Eine aktuelle repräsentative Studie von Allensbach zeigt, dass derzeit 11 Prozent der Bevölkerung bereits bezahlte haushaltsnahe Dienstleistungen in Anspruch genommen haben. Bei weiteren 24 Prozent besteht Interesse, dies zu tun.⁵⁶ Eine besonders große Nachfrage für Haushaltshilfen existiert bei Frauen, Älteren, Berufstätigen und Haushalten mit Kindern.

⁵⁵ Vgl. Prognos, Familienatlas. Standortbestimmung, Potenziale, Handlungsfelder. Studie im Auftrag des BMFSFJ, Berlin 2007.

⁵⁶ Institut für Demoskopie Allensbach: IfD-Umfrage 10015, Januar 2008.

73 Impulse für ein familienfreundliches Deutschland

Abbildung 4-8: Potenzielle Nachfrage externer Hilfe bei mindestens einer Haushaltsaufgabe, in Prozent der Befragten

Quelle: Institut für Demoskopie Allensbach, IfD-Umfrage 10015, Januar 2008

Neben der Erhöhung der Reichweite der Förderung auf private Haushalte mit niedrigem bis mittlerem zu versteuerndem Einkommen, insbesondere auf Haushalte von jungen Familien und Rentnerinnen und Rentnern, geht es zentral um die Unterstützung marktfähiger Angebote und wirtschaftlicher Tätigkeiten von Dienstleistungsanbietern. Vorhandene (und wachsende) Bedarfe sowie vorhandene Kaufkraft sollen in mehr – legale – Nachfrage nach haushalts- und familienunterstützenden Dienstleistungen mit entsprechenden Beschäftigungseffekten umgewandelt werden.

Drei Umsetzungspfade bieten sich an:

1. Förderung der Nachfrageseite durch eine Optimierung der steuerlichen Förderung für die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen.
2. Stärkung der Angebotsseite durch Programme zur Stabilisierung des Marktes sowie durch die Bildung von Informationsnetzwerken, Lernpartnerschaften und Praxistransfer.
3. Flankierung der nachfrage- und angebotsseitigen Förderung durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Mit der Entbürokratisierung der Nachweispflichten für die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen wurde bereits ein Hindernis für die Privathaushalte beseitigt, haushaltsnahe Dienstleistungen legal zu beauftragen. Es ist zu prüfen, ob eine Erhöhung der bestehenden Höchstbeträge empirisch angezeigt ist. Eine Zusammenlegung der Fördertatbestände des § 35a Abs. 2 EStG zu einer Regelung unter einem neuen gemeinsamen Höchstbetrag könnte mehr Transparenz der Förderung und mehr Flexibilität bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen erzeugen.

Insbesondere um Haushalte mit nur geringer oder ohne Steuerschuld zu erreichen, ist die Art der Berücksichtigung der Kosten zu überdenken. Mit der heutigen Möglichkeit der

74 Impulse für ein familienfreundliches Deutschland

steuerlichen Berücksichtigung profitieren insbesondere die (belasteten) Haushalte von Familien in der Gründungsphase zu wenig. Auch Rentner, die vielfach keine Steuern zahlen, haben derzeit zu wenige Anreize, Dienstleistungen legal nachzufragen, obwohl beide Haushaltstypen ein hohes ungenutztes Nachfragepotential aufweisen und bereits jetzt überdurchschnittlich haushaltsnahe Dienstleistungen nutzen. Vor allem ältere Leute (19 Prozent) und berufstätige Mütter (13 Prozent) nutzen Hilfskräfte. Dienstleistungsagenturen können eine größere Rolle spielen für Nutzer, die nur wenige Stunden pro Woche Unterstützung benötigen. Die Gründung und den Ausbau, Vernetzung und Entwicklung von Dienstleistungsagenturen gilt es zu fördern. Um Kostennachteile von Dienstleistungsagenturen zu reduzieren, wird empfohlen, die bestehenden Instrumente so weiterzuentwickeln, dass unterschiedliche Mehrwertsteuersätze für gleiche Dienstleistungen neutralisiert werden.

Bei der Beurteilung von Reformoptionen sind die fiskalischen Effekte zu untersuchen. Dabei ist die „doppelte Dividende“ offensichtlich: Den unmittelbar entstehenden Steuerminderungen können die direkten Einnahmeeffekte bei Lohnsteuer, Mehrwertsteuer und Sozialversicherung gegenübergestellt werden. Als zentrales Element einer arbeitsmarktpolitischen Flankierung sollte erwogen werden, die Arbeit von Dienstleistungsagenturen insbesondere im Rahmen der Abgabenregelungen nicht gegenüber Privathaushalten zu benachteiligen.

Erste Erkenntnisse des Instituts der deutschen Wirtschaft gehen von einem Potenzial von mindestens 300.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen aus, wenn in Deutschland das Niveau der haushaltsnahen Dienstleistungen im europäischen Durchschnitt erreicht würde. Eine Erhöhung auf den Durchschnitt der sieben europäischen Länder, die ein höheres Niveau als der Durchschnitt aufweisen, würde sogar 650.000 neue Arbeitsplätze schaffen.

Eine Förderung der Nachfrageseite kann über neue Wege verstärkt werden. Nach Vorbild des französischen „Chèque Emploi Service Universel“ könnte ergänzend zum privaten Erwerb von Gutscheinen die Möglichkeit einer Ausgabe durch die Unternehmen geschaffen werden. Über die Einführung von Gutscheinen könnten überdies mittelfristig Bürokratiekosten eingespart werden. Die Abwicklung und etwaige Zertifizierungsvorgaben für die Dienstleister innerhalb eines Gutscheinsystems müssen dafür möglichst einfach gehalten werden, so dass sich ein breites Angebot entwickeln kann und der Aufbau sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in diesem Bereich begünstigt wird.

Um die Angebotsseite attraktiver zu gestalten, sind eine Qualifizierung der Arbeitskräfte und Unterstützung bei der Existenzgründung wichtige Maßnahmen. Sowohl die IHKs als auch die Bundesagentur für Arbeit können sich mit ihren Kompetenzen einbringen.

4.8 Gutscheine für subjektbezogene Förderung

Seit einigen Jahren wird von wissenschaftlicher Seite der Einsatz von Gutscheinen als Instrument einer zielgenauen Bildungs- und Sozialpolitik beschrieben. Hintergrund ist die Frage, wie staatliche Leistungen effizienter und bedarfsgerechter angeboten werden können und so eine optimale Mischung aus staatlicher Lenkung, wirtschaftlicher Bereitstellung und individueller Wahlfreiheit gefunden werden kann.⁵⁷

In Deutschland gibt es bisher nur wenige Bereiche, in denen Gutscheine verwendet werden. Neben der Arbeitsmarktförderung finden Gutscheine im Rahmen der Asylbewerbergesetzgebung Verwendung. Im Bereich der Kinderbetreuung bilden die Betreuungsgutscheinprogramme in Hamburg und Berlin und die Pro-Kopf-Finanzierung in Bayern bislang Ausnahmen. Die Auswertung bestehender Modellversuche in Deutschland wird empfohlen.

Gutscheine ermöglichen zielgenaue Förderung

Das IW Köln hat Einsatzmöglichkeiten und Wirkungen von Gutscheinen in ausgewählten sozial- bzw. familienpolitischen Feldern untersucht. Im Ergebnis zeigt sich, dass Gutscheine in der Kinderbetreuung hinsichtlich aller Punkte – Effizienz, Effektivität und volkswirtschaftlicher Effekte – positive Auswirkungen haben.⁵⁸

Die subjektbezogene Förderung in der Kinderbetreuung über Gutscheine ist verfassungsrechtlich möglich. Ein Einstieg in ein Gutscheinmodell des Bundes wurde 2007 von BMFSFJ und BMF gemeinsam vorgeschlagen. Der Einsatz von Gutscheinen als Instrument einer nachhaltigen Familienpolitik sollte eine Reihe von Faktoren berücksichtigen: Eltern erhalten den Gutschein für ihren individuellen Betreuungsbedarf. Ein derartig konzipierter Betreuungsgutschein beinhaltet einen Förderzuschuss an die Eltern, der an Anbieter weitergeleitet wird, um einen Teil der laufenden Kosten abzudecken. Betreuungsgutscheine sollen zweckgebunden für die Inanspruchnahme eines Betreuungsangebots in einer Einrichtung oder bei einer Tagespflegeperson bis zum vollendeten dritten Lebensjahr genutzt werden. Dabei sind sie bei allen institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen und in der Tagespflege einlösbar.

Gutscheine als Steuerungsinstrument ermöglichen eine gezielte Förderung für Familien: Sie werden direkt an Familien ausgegeben und stärken deren Wahlfreiheit hinsichtlich der vertrauenswürdigen Leistungsanbieter, bei denen sie ihre Gutscheine einlösen wollen. Die Nachfrageorientierung wird erhöht. Die Markteintrittsbarrieren für neue Anbieter werden andererseits gesenkt, so dass in quantitativer Hinsicht eine Ausweitung des Angebots stattfindet. Über Qualitätskriterien bewirken Gutscheine zudem ein auch qualitativ breiteres und verbessertes Angebot, das stärker an den Bedürfnissen der Eltern orientiert ist. Es können gezielte Förderungen vorgenommen werden, etwa zusätzliche Sprachförderung für Familien mit Migrationshintergrund.

⁵⁷ Vgl. BMFSFJ (Hrsg.): Monitor Familienforschung, Ausgabe Nr. 12, „Gutscheine: Gezielte Förderung für Familien.“, Berlin 2008.

⁵⁸ Institut der deutschen Wirtschaft: Gutscheine als Instrument einer effizienten und effektiven Sozialpolitik sowie betrieblichen Personalpolitik – Bestandsaufnahme und Analyse von betrieblichem Nutzen und volkswirtschaftlichen Effekten verschiedener Gutscheinsysteme. Köln 2008.

76 Impulse für ein familienfreundliches Deutschland

Durch ein Gutscheinsystem erhalten Kommunen schnell und kostengünstig einen Überblick über die Bedarfe der Eltern vor Ort, die sie sonst separat erheben müssten. Fehlsteuerungen durch die Förderung unattraktiver Angebote oder mangelnde Flexibilität können vermieden werden. In Hamburg zeigte sich durch die Bereitstellung der Gutscheine etwa, dass Eltern selten Ganz- oder Halbtagsplätze benötigten, sondern meist Plätze im Umfang von fünf bis sechs Stunden.

Es kann auch davon ausgegangen werden, dass mit der Ausgabe von Gutscheinen und der Deckung des Betreuungsbedarfs die Erwerbstätigkeit von Eltern ansteigt, was sich volkswirtschaftlich positiv auswirkt. Ebenso schlagen die langfristig zu erwartenden Effizienzgewinne durch Bürokratieabbau sowie Effekte der Bekämpfung von Schattenwirtschaft positiv zu Buche. In einem Gutachten des IW werden die positiven Nettoeffekte der Einführung eines Gutscheinmodells für Kinderbetreuung zwischen einer und 4,7 Mrd. Euro beziffert.⁵⁹ Dies entspricht einer Reformdividende zwischen 5 und 25 Prozent. Im Ergebnis zeigt sich, dass Gutscheine in der Kinderbetreuung hinsichtlich aller Punkte – Effizienz, Effektivität und volkswirtschaftlicher Effekte – positive Auswirkungen haben.

Die Etablierung eines Gutscheinmodells wäre abzusichern durch eine phasenweise Einführung. Ausgehend von einer rechtlichen Detailprüfung des Gesamtkonzeptes, ist die Planung unterschiedlicher Schritte notwendig, um den Erfolg der Gutschein unterstützten Nachfrage zu gewährleisten. Die Planung und das Management der Betreuungsgutscheine müssten neben einer politischen Willensbekundung mit einem fixen Termin der Einführung vor allem Details zur Gestaltung und verwaltungstechnischen Abwicklung festlegen. Eine Modellerprobung in ausgewählten Regionen sichert zusätzlich die Optimierung des Modells.

4.9 Bürgernahe Familienbüros

Wenn eine größere Übersichtlichkeit des Spektrums familienbezogener Leistungen und eine größere Bürgernähe verfolgt werden sollen, dann ist die Schaffung von Anlaufstellen für Familien zu möglichst allen familienspezifischen Fragen und Unterstützungsleistungen die zielführende Antwort. Eine denkbare Organisationsform ist die Zusammenfassung von mehreren bestehenden spezifischen Beratungs- und Servicestellen der Kommunalverwaltungen, die durch eine allgemeine Beratung und Information zu familienbezogenen Angeboten ergänzt werden. Dabei verbleibt die Fachaufsicht weiterhin bei den jeweiligen Fachbereichen, das Familienbüro übernimmt das Management der Verwaltungen zur Leistungsbereitstellung.

Service für Familien verbessern

Die Funktionen eines Servicebüros gehen dabei über die einer „Zahlstelle“ hinaus: Das Aufgabenspektrum umfasst neben der Beschaffung von Antragsformularen, der Beratung in konkreten Problemlagen, der Entgegennahme von Leistungsanträgen auch die verwaltungsinterne Beauftragung der jeweils spezifischen Verwaltungen mit der Leistungsberechnung und -zahlung an die Familien. Im Sinne eines „One Window Shoppings“ wird im Rahmen eines Familienbüros eine zentrale Anlaufstelle für Familien eingerichtet.

⁵⁹ Institut der deutschen Wirtschaft, siehe Fußnote 58.

77 Impulse für ein familienfreundliches Deutschland

Mit einer Familienkasse als Servicebüro ist insbesondere die Erwartung eines erhöhten praktischen Nutzens für die Familien verbunden: Durch die räumliche Bündelung von Beratungs- und Serviceangeboten kann der bürokratische Aufwand verringert und die Servicequalität erhöht werden. Durch das Beratungs- und Informationsangebot kann die Transparenz über das zur Verfügung stehende Angebot gezielt erhöht und eine stärkere Nachfrageorientierung bei der Bereitstellung der Leistungen erreicht werden.

Eine im Dezember 2006 durchgeführte Evaluation eines Pilotprojektes in Schleswig-Holstein kam zu dem Ergebnis, dass die Zusammenfassung der familienbezogenen Leistungen in einem Familienbüro sowohl aus Verwaltungssicht als auch Sicht der Familien grundsätzlich positiv bewertet wird. Daneben bestehen noch Weiterentwicklungsbedarfe, die sich insbesondere auf die Steuerung der Nachfrage hinsichtlich Quantität und Qualität beziehen.⁶⁰

Weniger aus Sicht der Verwaltung als mehr mit der klaren Zielsetzung, die Dienstleistungsqualität vorhandener Institutionen zu erhöhen, stellt die Ausweitung angebotener Leistungen in den Familienkassen und deren Weiterentwicklung zu kommunalen Familienbüros eine von Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam umzusetzende Möglichkeit zur Erhöhung der Bürgernähe dar.

Eine weitergehende Zusammenführung von Familienleistungen in den Zuständigkeiten von Bund, Ländern und Kommunen ist schwer vorstellbar, wenn sie quer zur Klärung der föderalen Zuständigkeiten vorgenommen werden soll. Wird eine solche Bündelung angestrebt, so müsste deren Umsetzung im Rahmen der Föderalismuskommission verhandelt werden. Eine Machbarkeitsstudie kann vorab klären, wie eine Weiterentwicklung bestehender Strukturen umsetzbar ist und welche Rolle insbesondere Servicestellen in den Kommunen als Grundlage oder Umsetzungsvorschlag einer „Familienkasse neuen Typs“ einnehmen können.

4.10 Qualität durch Wirkungssteuerung

Die Bundesregierung will die Transparenz, die Effektivität und die Effizienz der Förderung von Familien erhöhen. Ein erster Schritt in diese Richtung war die vom BMFSFJ Ende 2006 erstmals vorgelegte detaillierte Bestandsaufnahme familien- und ehebezogener Maßnahmen und Leistungen des Staates, die ca. 150 Leistungen mit einem Finanzvolumen (für 2006) von ca. 190 Mrd. € p. a. ausweist. Eine umfassende und systematische Wirkungsüberprüfung dieser Leistungen hat in fast 60 Jahren Bundesrepublik nicht stattgefunden.

⁶⁰ Vgl. Welpé et al. Evaluationsbericht zum Pilotprojekt „Familienbüro“ in Schleswig-Holstein des Ministeriums für Soziales, Gesundheit, Familie, Jugend und Senioren, Kiel 2006, S. 22 ff.

**Steuerung
nach Wirksamkeit
zahlt sich aus**

Es bedarf erheblicher zeitlicher, konzeptioneller und finanzieller Anstrengungen, das jahrzehntelange Nicht-Interesse wettzumachen. Die Aufgabe einer systematischen Evaluation des Gesamtsystems der Familienleistungen im öffentlichen Auftrag ist ein ambitioniertes Vorhaben und ein Novum auch im internationalen Maßstab.⁶¹ In Anbetracht der Komplexität der Aufgabe hat das BMFSFJ eine Machbarkeitsstudie zu einer übergreifenden stufenweisen Evaluierung familienbezogener Maßnahmen und Leistungen vergeben.⁶² Zeitplan und Fragestellungen wurden in einem mehrmonatigen Prozess im Jahr 2007 entwickelt.

Der Arbeitsprozess verlief seit Mitte 2007 in enger konzeptioneller Abstimmung mit dem Bundesministerium der Finanzen und unter Beteiligung des Bundeskanzleramtes sowie diverser (wirtschafts-)wissenschaftlicher Kompetenz. Im Ergebnis gab es Übereinstimmung über den Grad der Herausforderung – komplizierter noch als bei der Arbeitsmarktpolitik –, über den notwendigen umfangreichen Zeitbedarf und über den einzuschlagenden Weg (Methodik). An der Evaluation der sog. Hartz-Gesetze sind nach einem langen Vorlauf der Konzeptentwicklung zum Beispiel seit fünf Jahren bis zu 20 Institute beteiligt.

Als Bezugspunkt einer Evaluation sind die vom BMFSFJ im Anschluss an den Siebten Familienbericht definierten Ziele nachhaltiger Familienpolitik gesetzt. Die Machbarkeitsstudie soll Vorschläge für eine Operationalisierung der Zielvorgaben entwickeln und Erfahrungen mit unterschiedlichen Methoden darstellen und entscheidungsreif bewerten. Zu prüfen ist in diesem Zusammenhang auch, inwieweit Erfolge bei der Erreichung der zentralen Ziele nachhaltiger Familienpolitik gemessen und im internationalen Vergleich abgeglichen werden können. Dazu gehören auch Vorschläge zu einer unterschiedlichen Gewichtung und Bearbeitung der Ziele, wobei die Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Mütter und Väter sowie die wirtschaftliche Stabilität der Familie besonders gewürdigt werden sollten. Es ist zu berücksichtigen, inwieweit der Lebenslaufbezug i. S. des Siebten Familienberichtes von Relevanz ist.

Komplementäre, substitutive oder neutrale Wirkungen von Maßnahmenbündeln sind zu erfassen, eventuelle Möglichkeiten der Effizienzsteigerung zu identifizieren. Die Machbarkeitsstudie hat zu klären, wie kausale Effekte isoliert werden können, welche Leistungen hinsichtlich der Verhaltensänderungen evaluiert werden können (Outcome) und welche hinsichtlich der Verteilung betrachtet werden sollen (Output). Dabei ist darzustellen, in welcher Weise sich Annahmen zu Verhaltensänderungen empirisch stützen lassen. Die mit der Entwicklung eines Mikrosimulationsmodells für familienbezogene Leistungen im Sinne einer Ex-Ante-Evaluation verbundenen Möglichkeiten sind aufzuzeigen.

Die Machbarkeitsstudie beschäftigt sich auch mit der Frage, welche Daten für welche Methodik benötigt werden, in welcher Qualität die Daten wo vorliegen – Skepsis ist angebracht – und ob und wie sie zusammengeführt werden sollen. Die Datenquellen müssen nachvollziehbar charakterisiert und im Hinblick auf ihre Aussagekraft bewertet werden. Defizite und Restriktionen sollen verlässlich benannt werden. Aufgabe der Machbarkeitsstudie wird es sein, zu bestimmen, welche Leistungen mit welcher Methodik in welchem

⁶¹ Ausführliche Evaluierungen existieren lediglich für einzelne Politikfelder wie die Kinderbetreuung in Großbritannien („Sure Start“) oder für einzelne Leistungen, beispielsweise in Österreich oder Frankreich.

⁶² Die Machbarkeitsstudie wurde Ende Februar 2008 an ein Konsortium mehrerer Wirtschaftsforschungsinstitute vergeben.

79 Impulse für ein familienfreundliches Deutschland

Zeitraum evaluiert werden können. Von der Machbarkeitsstudie werden Vorschläge erwartet, wie die zeitliche Organisation der stufenweisen Evaluation aussehen sollte, in welcher Abfolge ggf. unterschiedliche Evaluationsmodule auszuschreiben sind und wie eine Koordination der Evaluation organisatorisch optimal sichergestellt werden kann.

Im Spätsommer 2008 soll die Machbarkeitsstudie vorliegen. Der mit dem BMF abgestimmte Zeitplan sieht anschließend eine Verständigung über das weitere Vorgehen anhand der dann vorliegenden Empfehlungen vor. Anknüpfend an die Ergebnisse der Machbarkeitsstudie soll dann schrittweise das Gesamtgefüge der familienbezogenen Leistungen in neuer Art evaluiert werden. Eine sequenzielle Bearbeitung von Evaluationsfragestellungen kann eine Basis für reflektiertes politisches Handeln in der nächsten Legislatur schaffen. Ergebnisse von Evaluationen sollen anschließend in einen Familienreport neuer Art einfließen.

In diesem Familienreport soll künftig die Entwicklung der staatlichen Familienleistungen dargestellt und aus Sicht der Bundesregierung bewertet werden. Ausgegangen werden soll dabei von dem vom BMFSFJ in Abstimmung mit BMF 2006 erstmals vorgelegten gemeinsamen Leistungstableau der Bundesregierung. Im Sinne einer Nachhaltigkeitsstrategie sollen Entwicklungen transparent gemacht, Verläufe interpretiert und dann mit den Ressorts abgestimmt ggf. mit Empfehlungen versehen werden.

Die regelmäßige Bilanzierung der staatlichen Leistungen soll in dem Report ergänzt werden durch weiteres statistisches und analytisches Material zur Entwicklung der Familie in Deutschland. Auch diese Daten bedürfen einer Kommentierung sowie eines Abgleichs mit Leistungen und Maßnahmen anderer Staaten.

Der in Verantwortung der Bundesregierung selbst erstellte Report soll im Sinne einer Selbstverpflichtung die von unabhängigen Sachverständigen erarbeiteten Familienberichte ergänzen, die in jeder zweiten Legislatur im Wechsel Spezialthemen (z. B. Migrantenfamilien) oder umfassende Analysen des Familienlebens, seiner Perspektive und seiner möglichen Förderung beinhalten. Der nächste Familienbericht wird voraussichtlich 2011 vorgelegt.

Namentlich sollen in dem Report behandelt werden:

- Daten zur Situation und zur Entwicklung der Familie
- Entwicklung der Familienleistungen und Evaluationsergebnisse
- Ergebnisse aus der Familienforschung

Der Siebte Familienbericht hat schon kritisch angemerkt, dass es erhebliche Forschungsdefizite gibt, weil sich die Familienforschung in vielen Bereichen über viele Jahre nur mit jeweils einzelnen Aspekten der Familienpolitik auseinandergesetzt hat. Es gibt bislang keine überzeugende Forschungsorganisation, die die wissenschaftliche Begleitung jenes Policy Mix empirisch ermöglicht, wie es der Siebte Familienbericht vorgeschlagen und die Koalitionsvereinbarung bestätigt hat. Die nationalen Erfahrungen in der Familienforschung müssen in Bezug auf das Konzept einer nachhaltigen Familienpolitik mit der Trias von Zeit, Infrastruktur und Geld daraufhin überprüft werden, inwieweit sie geeignet sind, für diese Anforderungen einen signifikanten Beitrag zu leisten.

80 Impulse für ein familienfreundliches Deutschland

Zum Ersten sollte erkennbar werden, wie eine nachhaltige Familienpolitik in angemessener Weise auch unter Rekurs auf internationale Vergleichsergebnisse durch eine effiziente Organisation der Familienforschung so unterstützt werden kann, dass die Forschungsergebnisse auch tatsächlich Politikrelevanz aufweisen. Zum Zweiten sollte auf der Basis von identifizierten Defiziten der Versuch gemacht werden, Forschungsprioritäten im Bereich der nachhaltigen Familienpolitik zu skizzieren, um auf diese Weise die Möglichkeit zu schaffen, auf der Basis knapper zeitlicher und finanzieller Ressourcen notwendige Entwicklungen im Bereich der Forschung zu initiieren. Schließlich sollte die Forschungsorganisation so konzipiert werden, dass Forschungsergebnisse für zentrale politische Fragestellungen zeitnah in die politischen Diskussionen eingespeist werden können.⁶³

63 Auf der Basis dieser Überlegungen wird im Juni 2008 ein Gutachten vorgelegt (Prof. Hans Bertram).

V.

Empfehlungen

1. Elterngeld als Motor nutzen

Das Elterngeld leistet einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der Ziele der nachhaltigen Familienpolitik. Es ist in hohem Maße akzeptiert und wird von den Berechtigten sehr positiv bewertet.

Im Oktober 2008 wird dem Bundestag ein Bericht vorgelegt. Ein wesentlicher Korrekturbedarf wird derzeit nicht gesehen.

Es sollte mit Blick auf die nächste Legislatur geprüft werden, die Partnermonate auszuweiten, um Männern im Sinne einer „Väterkomponente“ einen Anreiz zu geben, gleich in der prägenden ersten Phase mehr Zeit mit ihrem Kind zu verbringen.

Im Zusammenspiel mit Wirtschaft und Arbeitnehmervertretungen sollte stärker auf gezielte und differenzierte Teilzeit-Angebote im Anschluss an die Elternzeit hingewirkt werden.

2. Kinderarmut familienpolitisch reduzieren

Von erfolgreichen Ländern lässt sich lernen: Armutsgefährdung von Kindern reduziert sich am stärksten, wenn möglichst beide Eltern erwerbstätig sind. Die familienpolitischen Handlungsfelder von Geld, Zeit und Infrastruktur sollten nicht gegeneinander diskutiert werden. Stattdessen sind gut abgestimmte und effiziente Lösungen zu entwickeln.

Die monetären familienbezogenen Leistungen tragen erkennbar zur Reduzierung der Armutsgefährdung von Kindern bei. Ein wichtiges Instrument ist der erweiterte Kinderzuschlag, der im Oktober in Kraft treten wird. Er sollte wie das Elterngeld von Beginn an evaluiert werden.

Eine Weiterentwicklung sollte für die nächste Legislatur mit dem Ziel verfolgt werden, unter vergleichsweise geringem fiskalischen Mehraufwand wesentlich mehr Kinder zu erreichen. In einem weiteren Reformschritt ist die Wahloption zwischen KiZ und ALG II zur Eindämmung der verdeckten Armut einzuführen, möglichst zeitgleich zur Aufhebung der Höchstinkommensgrenze, die Familien außerhalb der Hilfebedürftigkeit, aber mit sehr eingeschränkten finanziellen Ressourcen, nicht ausschließt.

3. Mehr Kindergeld für Mehrkinderfamilien

Die Lebenssituation von Familien mit drei und mehr Kindern unterscheidet sich wesentlich von der kleinerer Familien, insbesondere in Fragen der Erwerbsbeteiligung, Familienplanung und längerfristig hinsichtlich der wirtschaftlichen Lage. Mit zunehmender Kinderzahl wird die absolute Deckungslücke der kindbezogenen Kosten größer, zudem sinken die Möglichkeiten beider Elternteile erwerbstätig zu sein, weil die entlastende Infrastruktur für Familien mit mehreren Klein- und Schulkindern nicht voll entwickelt und aufeinander abgestimmt ist.

Bei einer Reform des Kindergeldes sollte eine stärkere Wirksamkeit im Sinne der nachhaltigen Familienpolitik angestrebt werden. Vorgeschlagen wird eine ausgeprägtere Staffelung des Kindergeldes, die einerseits Armutsrisiken für belastete größere Familien vermeiden und andererseits Nachteile gegenüber kleineren Familien mindern hilft.

Eine Erhöhung sollte einen moderaten Anstieg der Leistungen für Familien mit einem und zwei Kindern sowie eine stärkere Erhöhung für Familien mit drei und mehr Kindern vorsehen. Die Zielsetzungen werden mit diesem Modell am Besten erreicht.

4. Neue Form der Familienkasse prüfen

Es sollte geprüft werden, welche Effekte durch eine Bündelung bestehender Leistungen in Verantwortung des Bundes bei den Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit hinsichtlich von Verwaltungs- und/oder Wirkungseffizienz erzielt werden könnten.

Weiterhin sollte durch eine Anfrage an die Föderalismuskommission geklärt werden, inwieweit Kooperationen zwischen Bund, Ländern und Kommunen hinsichtlich einer gemeinsamen Bereitstellung von Familienleistungen rechtlich und organisatorisch möglich sowie politisch gewünscht sind.

5. Qualität der Infrastruktur weiterentwickeln

Die für den Bereich Kindertagesbetreuung verabredeten Ausbauziele bis 2013 sind keine Selbstläufer. Der Ausbauprozess muss aktiv begleitet und ggf. beschleunigt werden. Die Standards des Monitorings sollten parallel weiterentwickelt werden.

Die Kinder und ihre Eltern sind angewiesen auf verlässliche und flexible Öffnungszeiten, auf Qualität der pädagogischen Angebote, auf motivierte und zuwendungsfähige Betreuungspersonen.

Ähnlich wie in Frankreich, Schweden oder Finnland sollte eine verlässliche Ganztagsbetreuung für Kinder aller Altersgruppen, Schichten und Milieus geschaffen werden.

Integrierte Angebote für Eltern und Kinder fördern durch Erziehungspartnerschaften und stärken die Stabilität der Familien. Mit den Ländern zusammen sollte dieser Ansatz ausgebaut werden.

6. Familienunterstützende Dienstleistungen ausbauen

Die Förderung soll im Interesse der Familienhaushalte als Auftraggeber und Arbeitgeber überprüft werden, um sie einfacher und wirksamer auszugestalten. Das vorhandene Wachstums- und Arbeitsplatzpotenzial kann die volkswirtschaftliche Arbeitsteilung generell fördern, neue Arbeitsplätze generieren, Schwarzarbeit verringern und zusätzlich Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen sichern.

Haushaltsnahe Dienstleistungen sind ein wesentlicher Schlüssel zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf, zur besseren Unterstützung älterer Angehöriger sowie zur Stärkung der Erwerbstätigkeit von Müttern.

Für eine verbesserte zielgenaue Förderung sollte überlegt werden:

- Zusammenführung von Fördertatbeständen zur Vereinfachung
- Besserstellung von Haushalten (junge Familien und Rentnerhaushalte (ältere Angehörige)), die von der steuerlichen Förderung nicht profitieren können
- Bessere Unterstützung von Dienstleistungsagenturen

Sowohl die Industrie- und Handelskammern als auch die Bundesagentur für Arbeit können mithelfen, die Angebotsseite attraktiver zu gestalten, bei der Existenzgründung, bei der Qualifizierung und bei der Unterstützung von Vermittlung.

7. Gutscheine für Familien einsetzen

Im internationalen Vergleich gibt es in Deutschland einen hohen bürokratischen Aufwand für Nachfrager und Anbieter familienunterstützender Dienstleistungen. Erfolgreiche Modelle im In- und Ausland zeichnen sich durch eine Subjektförderung der Nachfrage in Form von Gutscheinen aus.

Ein Paradigmenwechsel hin zu einer optimalen Mischung aus staatlicher Förderung, wirtschaftlicher Bereitstellung und individueller Wahlfreiheit kann durch Gutscheine erreicht werden. Dies gilt insbesondere für frühkindliche Förderung sowie Angebote der Familienbildung und -beratung.

BMFSFJ und BMF sollten in Gesprächen mit Ländern und Kommunen für eine ernsthafte Prüfung einer gutscheinbasierten Förderung, insbesondere im Bereich frühkindlicher Förderung, werben.

8. Qualitätszeit für Familie sichern

Zu Recht öffentlich thematisiert werden Zeitnöte berufstätiger Eltern, bei denen Familien- und Erwerbsarbeit kollidieren, die permanent unter „gefühlter Zeitknappheit“, der „rush hour of life“ und verschiedenen „Zeitfallen“ leiden.

Mit dem Konzept einer Qualitätszeit kann mit verlässlichen Zeiträumen des Zusammenseins allgemeiner Zeitmangel so kompensiert werden, dass die familiären Beziehungen keinen Qualitätsverlust erleiden.

84 Empfehlungen

In die Qualität der Zeit in und für Familien sollte bewusst investiert werden: durch gezielte finanzielle Unterstützung (Beispiel Elterngeld), durch flexible Infrastruktur, durch bezahlbare Dienstleistungen, durch verbesserte Familienbildung und durch den Ausbau familienfreundlicher Personalpolitik. Beschäftigungspolitisch ist das Angebot von flexiblen und innovativen Arbeitszeitmodellen und verstärkt von Teilzeitstellen zur Ermöglichung der Erwerbstätigkeit von Eltern im gewünschten Umfang weiterzuentwickeln.

Eine für Familien wirksame Zeitpolitik ist nur vorstellbar durch ein Zusammenwirken von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Insofern bietet es sich als zentrales Projekt einer weiterentwickelten Allianz für die Familie an.

9. Familienbüros als bürgernahen Service einrichten

Der Alltag von Familien soll durch die Einrichtung bürgernaher Familienbüros erleichtert werden. Gemeint ist nach dem Prinzip „one face to the customer“ eine kommunale Service-stelle mit Beratungsleistung, Lotsenfunktion, Antragsmanagement und geschultem Call-Center für das Weiterleiten von Fragen und Anträgen. Eine derartige Einrichtung, in anderen Feldern bewährt, bewirkt durch Konzentration und Gesamtsteuerung eine bessere Übersicht und kann die Familien zielgenau und bürokratiereduziert unterstützen.

Hierzu sind eine Kooperation zwischen Bund, Ländern und Kommunen sowie entsprechende Vereinbarungen notwendig. Modellstandorte könnten eine Vorbildfunktion übernehmen. Das BMFSFJ sollte dazu die Initiative ergreifen.

10. Wirkungsorientierte Familienförderung

Der Hinweis des Siebten Familienberichts auf starke Defizite hinsichtlich der Familienforschung (Fokussierung, Organisation sowie Anwendbarkeit) wird aufgegriffen.

Es wird die Vorlage eines regelmäßigen Reports Familienleistungen der Bundesregierung vorgeschlagen. Der Report soll in jeder Legislatur Transparenz über Notwendigkeiten, Zusammensetzung und Entwicklung staatlicher Familienleistungen herstellen. Damit soll auch ein Beitrag zur Verbesserung der Qualität der öffentlichen Ausgaben und zur Sicherung der Handlungsfähigkeit öffentlicher Finanzpolitik geleistet werden.

Die umfassende, zielgenaue und wirkungsorientierte Evaluation des Gesamtgefüges der familienbezogenen Leistungen wird wie bisher in enger Abstimmung mit dem Bundesministerium der Finanzen schrittweise weiter umgesetzt. Sie soll die Gewährleistung einer konsistenten nachhaltigen Familienpolitik als Teil einer **Projektion 2020** unterstützen.

Aus den Erkenntnissen des Kompetenzzentrums möglicherweise entstehende Effizienzgewinne müssen dabei im System familienbezogener Leistungen verbleiben.

Abbildungen

Abbildung 1-1: Repräsentative Befragung der Bevölkerung ab 16 Jahren: „Wie wichtig ist Familie in Ihrem persönlichen Umfeld?“	11
Abbildung 1-2: Der Anteil der Väter an allen bewilligten Elterngeld- Anträgen steigt kontinuierlich an	12
Abbildung 1-3: Wachstumsprognose des BIP pro Einwohner im Zeitverlauf in den USA, der EU 25 und Deutschland	14
Abbildung 1-4: Die wichtigsten politischen Handlungsfelder aus Sicht der Bevölkerung (ab 16 Jahren), in Prozent.	16
Abbildung 1-5: Entwicklung der Geburtenzahlen in Deutschland	17
Abbildung 2-1: Summe der Ausgaben für familienbezogene und ehebezogene Leistungen, 2006, in Mio. Euro	19
Abbildung 2-2: Gliederung nach Art der Maßnahme	20
Abbildung 2-3: Familienleistungen in der EU 15, in Prozent des BIP, 2003	26
Abbildung 2-4: Anteile armutsgefährdeter Kinder vor und nach Sozialtransfers und monetären Familienleistungen, 2004	27
Abbildung 3-1: Kosten für Familien und Förderung des Staates	32
Abbildung 3-2: Leistungen in Abhängigkeit vom Alter der Familien und der Kinderzahl	35
Abbildung 3-3: Kumulierte Leistungen über den Lebensverlauf von Familien	36
Abbildung 3-4: Familien im Steuerrecht und nach Erwerbsmodell	37
Abbildung 3-5: Splittingeffekt nach Anzahl der Kinder	38
Abbildung 3-6: Einschätzung zur Förderwürdigkeit von Familie, in Prozent aller Befragten (N = 1.830)	39
Abbildung 3-7: Anteil der Bedarfsgemeinschaften im SGB II mit Erwerbseinkommen (in Prozent)	40
Abbildung 3-8: Einschätzung zur Wirksamkeit von Unterstützungsleistungen, in Prozent aller Befragten (N = 1.830)	40

Abbildung 3-9: Anteil der Familien mit drei und mehr Kindern in der EU (in Prozent)	41
Abbildung 3-10: Kinderlosigkeit von Frauen in Abhängigkeit von beruflichen Tätigkeiten, in Prozent	43
Abbildung 3-11: Entwicklung der Haushaltstypen mit Kindern im Alter unter 18 Jahren, 1996–2005	44
Abbildung 3-12: Armutsgefährdungsquote nach Alter der Kinder.....	46
Abbildung 3-13: Armutsrisiko für Kinder und Jugendliche Erwerbsstatus der Eltern	46
Abbildung 3-14: Haushaltsäquivalenzeinkommen (rechte Skala) und Anteil des Kindergeldes (linke Skala) am Netto-Haushaltseinkommen nach Familientyp.....	47
Abbildung 3-15: Kinderarmutzzahlen ohne und mit familienpolitischen Leistungen	49
Abbildung 3-16: Entwicklung der Minijobs in Privathaushalten seit 2003	50
Abbildung 3-17: Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen, in Prozent der Befragten.....	52
Abbildung 3-18: Gründe für die Nichtinanspruchnahme von haushaltsnahen Dienstleistungen, in Prozent der Befragten.....	53
Abbildung 4-1: Akzeptanz des Elterngeldes in der Bevölkerung; in Prozent der Befragten.....	56
Abbildung 4-2: Systematische Evaluation des Elterngeldes von Beginn an und fortlaufend	57
Abbildung 4-3: Dauer des Elterngeldbezuges nach Geschlecht.....	58
Abbildung 4-4: Kinderzuschlag im Status quo und Gesamtkonzept, Wirkung auf die Einkommensverläufe	60
Abbildung 4-5: Verringerung der Armutsrisikoquoten nach Kindergeldmodell	63
Abbildung 4-6: Folgen des Ausbaus der Kinderbetreuung.....	65
Abbildung 4-7: Finanzvolumen des Ausbaus der Kinderbetreuung (Investitions- und Betriebsausgaben 2008 bis 2013).....	66
Abbildung 4-8: Potenzielle Nachfrage externer Hilfe bei mindestens einer Haushaltsaufgabe, in Prozent der Befragten.....	73

Tabellen

Tabelle 3-1: Ertrag des Staates durch Reformen im frühkindlichen Bereich (in Mrd. Euro)	34
Tabelle 3-2: Anzahl der Kinder und Ausprägung der Armutsgefährdung nach Familientypen	47
Tabelle 3-3: Zusammenfassung der armutsreduzierenden Wirkungen der einzelnen Leistungen	48
Tabelle 4-1: Akzeptanz der Vätermonate in der Wirtschaft	57
Tabelle 4-2: Stufenmodell zur Reform des Kinderzuschlags	61
Tabelle 4-3: Kosten einer Kindergelderhöhung bei stärkerer Staffelung	62

Dieses PDF ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung;
es wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.

Herausgeber:

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

Redaktion:

Kompetenzzentrum für
familienbezogene Leistungen
beim Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend
Geschäftsstelle: Prognos AG
Basel/Berlin

Stand: April 2008

Gestaltung: KIWI GmbH, Osnabrück

Für weitere Fragen nutzen Sie unser
Servicetelefon: 018 01/90 70 50*
Fax: 030 18/5 55 44 00
Montag–Donnerstag 9–18 Uhr
E-Mail: info@bmfsfj-service.bund.de

* nur Anrufe aus dem Festnetz, 3,9 Cent
pro angefangene Minute