



Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend



**FaFo**  
**Familienforschung**  
Baden-Württemberg



# Monitor Familienforschung



Ausgabe Nr. 6

In Familien wirksam investieren

– Familienleistungen in Deutschland

|  |    |
|--|----|
| Inhalt.....  | 1  |
| Editorial.....   | 2  |
| Investitionen in Familien sind Investitionen in die Zukunft..... | 3  |
| 1. Ziele der Familienleistungen .....                            | 3  |
| 2. Umfang der Familieninvestitionen.....                         | 3  |
| 3. Maßstäbe einer nachhaltigen Familienpolitik .....             | 7  |
| 4. Ausgewählte Maßnahmen und ihre Wirkungen.....                 | 7  |
| Datenquellen und Literatur .....                                 | 10 |

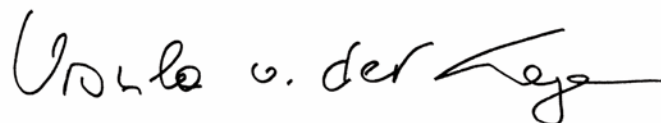
Deutschland verfügt über eine Vielzahl von staatlichen Maßnahmen und Leistungen, die Familien in unterschiedlichen Lebenslagen und Lebensphasen unterstützen. Von 100 Milliarden sprechen die einen, mehr als den doppelten Betrag identifizieren andere. Allein diese Unübersichtlichkeit ist Grund genug, eine gründliche Ist-Analyse vorzunehmen.

Dieser Monitor stellt Tableaus vor, die monetäre Leistungen für Familien unter jeweils festgelegten Prämissen abbilden. Er weist auf Widersprüchlichkeiten hin und stellt Fragen der Zuordnung.

Was uns fehlt, ist eine klare Übersicht über Ziele, Maß und Wirkung der vielen historisch gewachsenen Einzelleistungen. Deshalb habe ich veranlasst, dass das System staatlicher Familienleistungen sortiert, übersichtlich bilanziert und fundiert analysiert wird.

Erforderlich ist dafür ein hohes Maß an interdisziplinärem Sachverstand und Konzentration auf die relevanten Handlungsfelder. Ab September soll ein wissenschaftliches „Kompetenzzentrum für Familienleistungen“ diese Aufgabe im Rahmen eines Projektes des Bundesfamilienministeriums übernehmen. Mit diesem Kompetenzzentrum sowie weiterer qualifizierter Unterstützung will ich eine rationale Basis dafür schaffen, die familienpolitischen Investitionen von Zersplitterung und Widersprüchlichkeiten zu befreien und einer zielführenden und nachhaltigen Logik folgen zu lassen.

Dabei wollen wir auch aus den erfolgreichen Erfahrungen europäischer Nachbarn lernen, deren Familienpolitik zum Teil mit weniger oder zumindest nicht mehr Mitteln bessere Effekte erreicht. Viel Sympathie habe ich für die Empfehlungen des 7. Familienberichtes, der für einen neu konzipierten Mix aus Infrastrukturen, Einkommen und Zeitpolitiken plädiert. Mit der Umwandlung vom Erziehungsgeld zum Elterngeld haben wir gerade einen wichtigen Schritt innerhalb dieses Dreiklangs einer nachhaltigen Familienpolitik getan. Die ganz überwiegend positive Resonanz gibt uns Rückenwind für weitere Überlegungen.



Ursula von der Leyen

Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

# Investitionen in Familien sind Investitionen in die Zukunft

Familien sind die soziale Mitte der Gesellschaft. Sie pflegen verlässlich Zusammenhalt und Humanvermögen und sichern damit Lebensqualität und Wohlstand für alle (BMFSFJ u.a. 2006). Familienförderung ist eine Investition in die Zukunft, die Familien Rahmenbedingungen und Unterstützung bietet, diese Leistungen in der Familie und für die Gesellschaft in guter Weise zu erbringen.

Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutz des Staates. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinen Beschlüssen dazu Vorgaben gemacht, aber auch Spielräume für den Gesetzgeber eingeräumt. Die Förderung von Familien soll ihre Leistungsfähigkeit erhalten und Nachteile gegenüber Kinderlosen ausgleichen, die durch Aufwendungen für Kinder entstehen. Wie familienpolitische Leistungen zu bilanzieren sind, ist jedoch umstritten. Hier Transparenz und Akzeptanz zu schaffen, wird eine der ersten Aufgaben eines neuen vom Bundesfamilienministerium begründeten „Kompetenzzentrums für Familienleistungen“ sein.

## 1. Ziele der Familienleistungen

Die Formulierung einer expliziten Familienpolitik und deren Zielsetzungen variieren in Europa. Als wichtige Ziele werden übereinstimmend die wirtschaftliche Sicherung der Familien, die gute Förderung der Kinder und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf benannt.

Familienpolitische Modelle und umgesetzte Maßnahmen in Europa können Orientierung auch für Deutschland bieten. Die Modelle können aufgrund unterschiedlicher Rahmenbedingungen aber nicht eins zu eins übertragen werden. Gegenseitiges Lernen und der Erfahrungsaustausch stehen im Vordergrund (BMFSFJ 2006).

Zielsetzung in Deutschland ist eine nachhaltige Familienpolitik. Die wirtschaftliche und soziale Integration von Familien, die frühe Förderung von Kindern, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die Steigerung der Erwerbstätigkeit von Frauen, die Steigerung der Geburtenrate, der Nachteilsausgleich zwischen Familientypen und der Zusammenhalt der Generationen sind wichtige Kriterien, anhand derer sich der Erfolg nachhaltiger Familienpolitik messen lassen kann.

Nachhaltige Familienpolitik erschöpft sich nicht im Geldverteilen. Obgleich Deutschland im europäischen Vergleich z.T. hohe finanzielle Leistungen gewährt, bleibt die Familienförderung insgesamt eher wirkungsschwach. Um die angestrebten Zielsetzungen zu erreichen, müssen durch einen abgestimmten Dreiklang von Einkommens-, Zeit- und Infrastrukturpolitik die teilweise noch fehlenden Rahmenbedingungen geschaffen werden (siehe auch Hinweis 1 im Literaturverzeichnis). Besondere Beachtung verdienen dabei die föderalen

Zuständigkeiten (Bertram 2005, Robert Bosch Stiftung 2006, IW 2006).

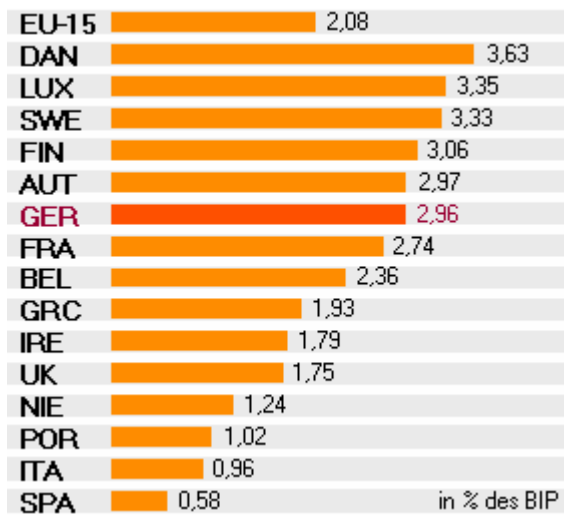
In Deutschland sind, wie in anderen europäischen Ländern auch, Eltern mehrheitlich beide erwerbstätig, wenn auch in sehr unterschiedlichem zeitlichen Umfang. Dies entspricht dem Wunsch der meisten Mütter (siehe Monitor 4/05; IW 2004). Der Ausbau der Tagesbetreuung soll Eltern hierbei unterstützen und zugleich frühkindliche Förderung und Chancengleichheit sicherstellen (siehe Monitor 2/05). Explizit verfolgt nachhaltige Familienpolitik das Ziel, verschiedene gesellschaftliche Akteure bei der Schaffung familiengerechter Rahmenbedingungen einzubeziehen. Insbesondere sind auch Wirtschaft und Kommunen gefordert, Eltern im Alltag gezielter zu begleiten und zu unterstützen (siehe auch Hinweis 1 im Literaturverzeichnis) (BMFSFJ 2006).

## 2. Umfang der Familieninvestitionen

Nach Darstellung der Robert Bosch Stiftung investiert Deutschland 2,9% des BIP in familienpolitische Sach- und Barleistungen (ohne Steuerfreibeträge) und liegt damit über dem EU 15-Schnitt (2,08%). Der Hauptanteil in Deutschland sind Barleistungen, während andere Länder mehr Geld für Infrastruktur ausgeben.

Die Robert Bosch Stiftung kommt zu dem Ergebnis, dass es bei der Verteilung der im internationalen Vergleich recht hohen finanziellen Leistungen in der Vergangenheit wenige zielgerichtete Schwerpunktsetzungen gab. Eine nachhaltige und zielorientierte Familienpolitik soll dieses „Gießkannenprinzip“ ablösen. Nicht alle Familien benötigen die gleiche Förderung. Eine angemessene Unterstützung ist nach Familientypen und -phasen, notwendigen Bedarfen und Ausgaben zu differenzieren (IW 2006).

**Grafik 1: Sach- und Barleistungen für Familien 2000**



Quelle: Robert Bosch Stiftung 2006

Die Analyse der Deutschen Bundesbank weist aus, dass die Leistungen für Familien seit den neunziger Jahren um über 50% angewachsen sind. Dies liegt vor allem am gestiegenen Sozialhilfebedarf, jüngeren Leistungsbeziehern und der Anhebung der Bedarfssätze, aber auch an der Anrechnung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung und dem Ausbau der Kinderbetreuung. Die Kosten werden dabei nicht allein vom Bund getragen. Länder, Kommunen, Sozialversicherungsträger und Arbeitgeber sind beteiligt. Allein die Gebietskörperschaften tragen rund ein Drittel der Aufwendungen.

Laut einer aktuellen Studie (Münnich 2006) stiegen die finanziellen Aufwendungen der Familien für Kinder von 1998 bis 2003 bei Paaren mit einem und zwei Kindern sowie bei Alleinerziehenden mit zwei Kindern um 11%. Bei Alleinerziehenden mit nur einem Kind waren es 7%, bei Paaren mit drei Kindern 9%. Das Statistische Bundesamt kommt aufgrund von Zeitbudgetstudien zu einem Betrag von 369 Mrd. Euro an Kinderkosten, wenn man bezahlte Leistungen und unbezahlte Arbeiten für Kinder in Privathaushalten zusammenzählt.

Rosenschon (IfW) kommt zu dem Ergebnis, dass die staatlichen Leistungen für Familien schätzungsweise 47% dieser Kinderkosten ersetzen, wenn man die Zeitaufwendungen der Eltern monetär bewerten würde (Rosenschon 2001). Zieht man die Eigenbeteiligung der Familien (z.B. durch Steuern) davon ab, wird der reine Förderbetrag für Familien auf rund ein Drittel der Kinderkosten geschätzt.

Die Bilanzierung familienpolitischer Maßnahmen erweist sich deshalb als problematisch, da unterschiedliche Vorstellungen existieren, welche Kriterien in eine

solche Bilanz einfließen sollen: So kommt das Institut für Weltwirtschaft für 2001 auf einen Betrag von 328 Mrd. DM (Rosenschon 2001), laut Bundesfinanzministerium belaufen sich die Auswirkungen familienpolitischer Maßnahmen für das gleiche Jahr auf 55 Mrd. Euro. Für 2005 weist das IfW einen Betrag von 234 Mrd. Euro aus, das BMF einen Betrag von rund 59 Mrd. Euro ohne Kindergeld. Die Summe, die die Deutsche Bundesbank für 2000 mit 150 Mrd. Euro errechnet, ist fünfmal so hoch wie der Betrag, der für das Jahr 2004 vom Familienbund der Katholiken (FdK) ausgewiesen wird. Das BMF gibt dagegen für diesen Zeitraum eine Erhöhung der Auswirkungen familienpolitischer Maßnahmen um rund 10% auf etwa 60 Mrd. Euro an.

Die Ursache divergierender Zahlen, mangelnder Transparenz und Vergleichbarkeit liegt in unterschiedlichen Definitionen, welche Einzelmaßnahmen und Kriterien zu einer familienpolitischen Leistung gehören sowie in verschiedenen Ansätzen, die Investitionen der letzten Jahre in einen Überblick zu bringen: Es gibt Bilanzierungen, die alle Leistungen, die Familien und Kindern zugute kommen, auflisten, unabhängig davon, ob sie familienspezifisch sind oder nicht (z.B. Sozialhilfe). Andere Bilanzierungen rechnen dagegen nur monetäre Leistungen auf, die als Lastenausgleich die Kinderkosten verringern helfen und den zunehmenden Wohlstandsabstand zu kinderlosen Lebensformen vermindern sollen. Die Bilanzierungen der Deutschen Bundesbank und des Familienbundes der Katholiken veranschaulichen die Unterschiedlichkeit dieser Berechnungstypen.

Strittig sind insbesondere folgende Punkte in der aktuellen Debatte:

- Es wird diskutiert, inwieweit Maßnahmen, die die Ehe betreffen (z.B. Ehegattensplitting), der Familienförderung zuzurechnen sind, da sie auch von Kinderlosen in Anspruch genommen werden. Allerdings kommt der größte Teil Familien zugute, denn nur 15% der verheirateten Frauen im Alter zwischen 35-45 Jahren sind kinderlos, und davon ist nur rund jede Zehnte Hausfrau (Mikrozensus 2004).

- Strittig ist, inwieweit Maßnahmen einzurechnen sind, die die Familien in großem Umfang selbst finanzieren. Familienpolitische Leistungen werden z.T. über Steuern und Sozialversicherungsbeiträge finanziert. Da auch Familien Steuern und Sozialversicherungsbeiträge zahlen, finanzieren sie einen erheblichen Teil der Leistungen, die sie erhalten, selbst. Schätzungen gehen von einem Anteil von rund einem Drittel aus.

- Ob Ausgaben für Bildung und Betreuung wie Kindergarten und Schule in die Familienförderung einzu-

rechnen sind, wird unterschiedlich bewertet. Sicher ist: man kann nicht jegliche Infrastruktur mit dem Anteil, mit dem sie von Familien genutzt wird, einrechnen.

- Uneinheitlich wird die Frage beantwortet: Ist die Sozialhilfe, die Familien als Bedarfsgemeinschaften erhalten, lediglich als Grundsicherung zu werten, weil sie auch für Kinderlose gilt, oder sind wenigstens die familienbedingten Mehrbedarfe und die Leistungen für Kinder als Familienleistungen einzurechnen?

**Grafik 2: Vergleich zweier Bilanzierungen familienpolitischer Leistungen**

|   | Deutsche Bundesbank | Familienbund der Katholiken |
|---|---------------------|-----------------------------|
| <b>Steuerliche Maßnahmen</b>                    | <b>37,3</b>         | <b>20,1</b>                 |
| Kindergeld                                      | 30,9                | 14,0                        |
| Kinderfreibetrag im Familienlastenausgleich     | 0,7                 | –                           |
| Bauförderung                                    | 2,8                 | 3,6                         |
| Sonstige Steuerliche Maßnahmen                  | 2,9                 | 2,5                         |
| <b>Transfers der Gebietskörperschaften</b>      | <b>26,9</b>         | <b>8,7</b>                  |
| Erziehungsgeld                                  | 3,7                 | 3,0                         |
| Kindererziehungszeiten                          | 11,5                | 4,0                         |
| Sozialhilfe                                     | 4,1                 | –                           |
| BAföG   | 0,8                 | 1,4                         |
| Wohngeld  | 1,2                 | –                           |
| Arbeitslosenhilfe                               | 0,3                 | 0,3                         |
| Kinderzuschlag öffentlicher Dienst              | 4,0                 | –                           |
| <b>Sachleistungen der Gebietskörperschaften</b> | <b>71,0</b>         | <b>8,0</b>                  |
| Kindergärten                                    | 7,4                 | –                           |
| Jugendhilfe                                     | 8,0                 | 8,0                         |
| Schulen   | 45,3                | –                           |
| Hochschulen                                     | 10,3                | –                           |
| <b>Sozialversicherungsleistungen</b>            | <b>16,0</b>         | <b>4,5</b>                  |
| Entgeltfreie Krankenversicherung                | 11,5                | –                           |
| Mutterschaft                                    | 2,9                 | 2,9                         |
| Waisenrente                                     | 1,1                 | 1,1                         |
| Arbeitslosengeld                                | 0,5                 | 0,5                         |
| <b>in Mrd. €</b>                                | <b>rund 151,0</b>   | <b>rund 41,0</b>            |

Quelle: Deutsche Bank 2003; FdK 2006

- Differenzen gibt es auch bei der Bewertung der Beitragsfreiheit von Kindern in der Krankenversicherung: Eltern finanzieren mit ihren Beiträgen die Gesundheitsleistungen für Kinder mit. Sie profitieren andererseits wiederum davon, dass die Finanzierung nicht nur von Ihnen selbst, sondern auch von kinderlosen Beitragszahlern erbracht wird.

- Eine weitere Streitfrage lautet: Ist der gesamte Betrag, den der Bund als Beitrag für Erziehungszeiten in die Rentenkasse zahlt, als familienpolitische Leistung anzurechnen oder nur der Betrag, der an die aktuelle Rentnerinnengeneration für frühere Erziehungszeiten ausgezahlt wird? Der Beitrag des Bundes ersetzt eigene Zahlungen von Erziehenden und erhöht Rentenansprüche in der Zukunft. Rund die Hälfte des Bundesbeitrages wird an die jetzigen Rentnerinnen als Erziehungsrente gezahlt.

Problematisch bei allen Berechnungen ist die angemessene Berücksichtigung der für das Umlageverfahren relevanten Generationenperspektive. Dabei geht es um die Berücksichtigung von Leistungen, die die Kinder in späteren Jahren wieder zur Finanzierung von Steuern, Sozialversicherungen etc. beitragen.

Es besteht die Notwendigkeit einer Verständigung über die Prämissen bei der Bilanzierung der Familienleistungen, um die Effektivität des Mitteleinsatzes familienpolitischer Leistungen bewerten zu können.

Die folgende Aufstellung zeigt, inwieweit sich die unterschiedlichen Bilanzierungen hinsichtlich der genannten Diskussionspunkte unterscheiden:

**Grafik 3: Unterschiedliche Ansätze in der Bilanzierung familienpolitischer Leistungen**

|   | <b>BMF (2005)</b>  | <b>Deutsche Bundesbank (2003)</b>  | <b>IfW / Rosenschon (2006)</b>   | <b>Familienbund der Katholiken (2006)</b>   |
|---|--|--|--|---|
| <b>Grundsätzliche Prämisse</b>              | Aufnahme von Leistungen, die Familien zugute kommen; in der Bilanzierung wird auf die Steuervergütungsfunktion einiger Leistungen hingewiesen, diese werden aber in voller Höhe eingerechnet | Aufnahme von Leistungen, die Familien zugute kommen                                      | Sehr weite Definition in der Berechnung von Familienleistungen; zusätzlich Berücksichtigung familienpolitischer Leistungen anderer Institutionen (z.B. privater Arbeitgeber) | Nur Aufnahme von Leistungen, die eine familienspezifische Förderung darstellen; keine Leistungen, die Steuerrückerstattungen darstellen (In-Sich-Transfer)  |
| <b>Ehegattensplitting</b>                   | Nicht berücksichtigt   | Nicht berücksichtigt   | Wird eingerechnet  | Nicht berücksichtigt  |
| <b>Sozialhilfe</b>                          | Mehrbedarfzuschläge werden benannt, aber nicht eingerechnet  | Kinderbedingte Sozialhilfe wird eingerechnet   | Familienkomponente der Sozialhilfe (Mehrbedarfzuschläge) wird eingerechnet   | Nicht eingerechnet, da Grundsicherung für alle Bürger   |
| <b>Krankenversicherung</b>                  | Beitragsfreie Mitversicherung wird als Leistung eingerechnet   | Beitragsfreie Mitversicherung wird als Leistung eingerechnet                             | Kosten für beitragsfreie Mitversicherung werden eingerechnet   | Wird mit 2 Begründungen nicht eingerechnet: Eltern erbringen durch generativen Beitrag entsprechende Gegenleistung; Krankenkassenbeitrag auf Erwerbseinkommen wird ohne Berücksichtigung des Kinderexistenzminimums erhoben |
| <b>Rentenversicherung</b>                   | Beiträge für Kindererziehungszeiten von 3 Jahren eingerechnet  | Zahlungen des Bundes für Kindererziehungszeiten werden komplett eingerechnet             | eingerechnet   | Anrechnung der Kindererziehungszeiten von 3 Jahren kommt erst ab 2020 zum Tragen, daher nur Anerkennung des Rentenzuschusses durch den Bund für 1 Jahr  |
| <b>Ausgaben für Schulen und Hochschulen</b> | Nicht eingerechnet   | Sachleistungen der Gebietskörperschaften für Schulen und Hochschulen werden eingerechnet | Kosten für die Schulausbildung werden eingerechnet, kostenlose Hochschulausbildung unter Vorbehalt   | Wird unter Bildungspolitik gefasst und nicht eingerechnet   |

Quelle: Eigene Darstellung 2006

### 3. Maßstäbe einer nachhaltigen Familienpolitik

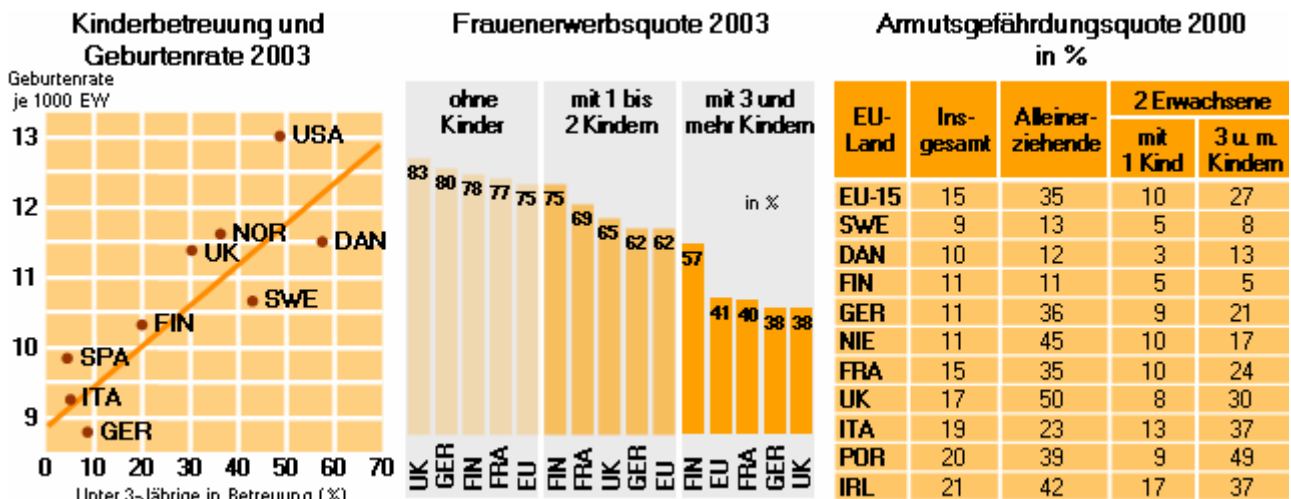
Es bleibt zu prüfen, ob und inwieweit die staatlichen Investitionen für die Familie tatsächlich die gesteckten Ziele unterstützen. Dies lässt sich über die Betrachtung verschiedener Indikatoren im Einzelnen und in ihrer Korrelation beurteilen. Nicht nur die Höhe der investierten Mittel ist relevant, sondern auch, ob diese effizient eingesetzt sind.

Für die familienpolitischen Ziele der Bundesregierung sind u.a. folgende Indikatoren relevant: die Betreuungsquote, die Geburtenrate, die Frauenerwerbsquote, die Armutsgefährdungsquote.

Die Statistiken zeigen, dass Deutschland sich bei diesen Messgrößen im unteren Mittelfeld befindet: Geburtenrate, Ausbau der Kinderbetreuung und Erwerbsquote von Müttern sind eher niedrig, die Lohnabstände hoch. Ein neues Konzept aufeinander abgestimmter Maßnahmen und ein gezielter Mitteleinsatz sollen hier in den nächsten Jahren Verbesserungen bringen. Länder, die diese Ziele schon länger verfolgen (z.B. Schweden), haben größere Erfolge erzielt (Robert Bosch Stiftung 2006).

Als weitere Maßzahlen sollten zukünftig auch andere kindbezogene Indikatoren, wie z.B. das Bildungsniveau oder auch die Einkommensentwicklung unterschiedlicher Familientypen, berücksichtigt werden.

Grafik 4: Indikatoren zur Beurteilung familienpolitischer Leistungen



Quelle: Eigene Darstellung nach Robert Bosch Stiftung 2006, Eggen 2005

### 4. Ausgewählte Maßnahmen und ihre Wirkungen

#### Elterngeld und Elternzeit

Die meisten europäischen Länder verfügen über vergleichbar lang bezahlte Mutterschutzfristen, während ihre Elternzeitregelungen sehr unterschiedlich sind. Deutschland gehört dabei zu den Ländern, in denen die Elternzeit mit bis zu drei Jahren großzügig ausgestaltet ist.

Tatbestand ist, dass Frauen und Männer nicht nur in anderen Ländern, sondern auch in *Deutschland* dauerhaft gleichzeitig eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf anstreben. Diesem Wunsch wird in vielen

Ländern mit einer kürzeren Elternzeit bereits entsprochen. Der Vorteil liegt auf der Hand: eine kürzere Elternzeit erleichtert Müttern und Vätern nach der Geburt eines Kindes bereits nach einer kurzen Phase der Unterbrechung eine Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit. Nicht zu unterschätzen sind auch die positiven Effekte für Arbeitgeber. Eine kürzere Elternzeit senkt die Kosten und verbessert somit die Beschäftigungschancen für Mütter und Väter am Arbeitsmarkt.

In Deutschland wurden bisher für das Erziehungsgeld jährlich rund 3 Mrd. Euro ausgegeben. Ab 2007 wird für Eltern, die zugunsten der Kinderbetreuung ihre Erwerbstätigkeit reduzieren, für das erste Lebensjahr eine Einkommensersatzleistung in Höhe von 67% (höchstens 1800 Euro) gezahlt. Zusätzlich wird das Elterngeld zwei Monate gezahlt, wenn der andere Partner die Kinder-



betreuung übernimmt. Damit wird der in finanzieller Hinsicht oftmals harte Übergang in die Familiengründungsphase abgemildert und Väter werden motiviert, ihren Wünschen nach einer stärkeren Beteiligung am Familienleben nachzukommen.

Deutschland folgt damit dem *schwedischen* Vorbild, das als erstes Land das Elterngeld eingeführt hat. Bereits seit 1974 existiert dort die so genannte Elternversicherung, die die Aufteilung des Elterngeldes unter beiden Partnern garantiert. Seitdem 1995 verpflichtende Väter- und Müttermonate eingeführt wurden, nehmen 80% aller Väter Elternzeit.

Weitere positive Effekte: Das einkommensbezogene Elterngeld trägt zusammen mit anderen Faktoren zu der relativ geringen Armut bei Familien mit Kindern bei; 3,6% der Kinder leben gegenüber 12% in Deutschland in relativer Armut. Mit der Einführung des Elterngeldes stieg in Schweden zudem die Erwerbsbeteiligung von Frauen auf insgesamt 76,3% gegenüber 62,2% in Deutschland mit wesentlich höherem Anteil an Teilzeit und geringer Beschäftigung.

### Kinderbetreuung

Für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf nimmt das Angebot an Kinderbetreuung eine Schlüsselstellung ein. Die meisten Länder gehen vom Zwei-Verdiener-Modell aus, auch bevor das jüngste Kind drei Jahre alt ist. Mit guter Kinderbetreuung verbinden sich darüber hinaus mehr frühkindliche Förderung und mehr Chancengleichheit. Kinderbetreuung zielt auch auf die Verringerung von Kinderarmut, weil Erwerbstätigkeit beider Elternteile eine bessere finanzielle Ausstattung der Familien ermöglicht.

In *Deutschland* betragen die Ausgaben 2005 für die vorschulische Bildung rund 12 Mrd. die Ausgaben für Schulen rund 50 Mrd. Euro (Rosenschon 2006), wobei ein Teil durch die Kommunen aufgebracht wird. Durch das neue Tagesbetreuungsbaugesetz (TAG) wird seit 2005 der Ausbau der Kindertagesbetreuung verstärkt gefördert. Bedarf besteht vor allem im Ausbau der Betreuung unter Dreijähriger und in einer größeren Anzahl an Ganztagesplätzen in Westdeutschland; das Angebot im Osten ist bedarfsdeckend (siehe Monitor 2/2005, DJI 2005).

*Dänemark* hat die Kinderbetreuung explizit mit dem Ziel ausgebaut, Eltern für den Arbeitsmarkt zu aktivieren, was auch für Frankreich gilt. Hier hat man die Betreuung der Schulkinder massiv ausgeweitet, damit beide Elternteile erwerbstätig sein können und auch Alleinerziehende selbst für ihren Lebensunterhalt sorgen können. Ne-

ben den kostenlosen französischen Vorschulen („*ecole maternelle*“) für die Drei- bis Sechsjährigen ist der Ausbau der Krippenbetreuung, den *Frankreich* seit Mitte der achtziger Jahre betreibt, besonders hervorzuheben. Die französische Familienkasse, die alle familienrelevanten Leistungen im Land bündelt, wurde beauftragt, so genannte Krippenverträge einzurichten, um die Gemeinden zum Ausbau der Krippenplätze anzuregen. Die Kinderbetreuung für die Jüngsten gibt darüber hinaus Impulse im Rahmen der Beschäftigungspolitik. Staatliche Beihilfen (u.a. Haushaltsscheck) haben Eltern animiert, Betreuungspersonen und Haushaltshilfen sozialversicherungspflichtig anzumelden. So wird die Betreuung unter Dreijähriger zu einem großen Teil durch Tagesmütter abgedeckt, die für diese Aufgabe in einem groß angelegten Programm qualifiziert wurden.

*Großbritannien* zielt neben der Beschäftigungsfähigkeit von Müttern vor allem auf eine Steigerung der Betreuungsqualität ab und damit verbunden auf die Förderung benachteiligter Kinder. So genannte Early Excellence Centres kümmern sich um gezielte Förderung von Kindern aus benachteiligten Familien, ebenso wie das „Sure Start“ Programm zur frühkindlichen Erziehung.

### Kindergeld und Steuerfreibeträge

Elementare Unterschiede weisen die Länder bei Kindergeld und steuerlichen Regelungen auf. Während *Deutschland* mit Kindergeld bzw. Kinderfreibeträgen schon vom ersten Kind an Steuergerechtigkeit und Familienförderung im Blick hat (von den rund 35 Mrd. Euro für das Kindergeld sind mehr als 15 Mrd. Euro echte Familienförderung (BMF 2005/2), begünstigt *Frankreich* vor allem Familien mit mehr als zwei Kindern: Kindergeld gibt es erst ab dem zweiten Kind und das Familiensplitting bewertet das dritte Kind und weitere Kinder höher. In *Großbritannien* hingegen steht die Förderung von Familien mit niedrigem Einkommen im Vordergrund: das Kindergeld wird durch eine einkommensabhängige Steuergutschrift ergänzt, bei der auch Kinderbetreuungskosten berücksichtigt werden. Auch in Frankreich spiegelt sich die ausgebaute Kinderbetreuungsinfrastruktur im Steuerrecht wider. Staatliche Beihilfen (im Zusammenhang mit dem Haushaltsscheck) und steuerliche Berücksichtigung entlasten Eltern finanziell und fördern die Schaffung von Arbeitsplätzen. In Deutschland ist dieser Ansatz noch relativ jung. Mit dem Gesetz zur steuerlichen Förderung von Wachstum und Beschäftigung wurde die steuerliche Absetzbarkeit von familienunterstützenden Dienstleistungen, insbesondere Kinderbetreuung, ab 2006 deutlich verbessert.

Grafik 5: Synopse der familienpolitischen Leistungen im Vergleich verschiedener europäischer Länder

|                                | Dänemark   | Frankreich  | Niederlande  |
|--------------------------------|--|---|--|
| <b>Kindergeld</b>              | Bis 2 Jahre: 1763 Euro<br>3-6 Jahre: 1599 Euro<br>7-17 Jahre: 1258 Euro<br>(jeweils jährlich für 2003)   | Erst ab dem zweiten Kind und nach Kinderzahl gestaffelt: 112 Euro für zwei Kinder, 256 Euro für drei Kinder (bei Niedrigeinkommen Aufstockungsbeiträge)   | Einkommensunabhängiges Kindergeld, gestaffelt nach Alter des Kindes (monatlich 58,87 Euro bis 6 Jahre, 71,49 Euro bis 12 Jahre, 84,10 Euro bis 18 Jahre, 2004)   |
| <b>Steuersystem</b>            | Individualbesteuerung beider Partner   | Familienplitting, höhere Bewertung des zweiten und dritten Kindes; Steuererleichterungen u.a. zur Einstellung von Betreuungspersonen von Kindern (Haushaltsscheck)  | Steuergutschriften für Bezieher von Niedrigeinkommen; Kosten für Kinderbetreuung sind absetzbar; Steuerermäßigung bei Nutzung von Kinderbetreuung  |
| <b>Familienzeitregelung</b>    | Mutterschutz: 18 Wochen<br>Elternzeit: 40-46 Wochen  | Mutterschutz: 16-24 Wochen<br>Elternzeit: max. zwei Jahre   | Mutterschutz: 16 Wochen. Familienzeit: bis zum 13fachen der wöchentlichen Arbeitszeit kann von beiden Elternteilen bis zum 8. Lebensjahr des Kindes beansprucht werden; Programm Arbeit und Sorge: zwei bis sechs Monate Freistellung; Ansparen von Arbeitszeit auf Arbeitszeitkonto |
| <b>Väterzeit</b>               | Zwei Väterwochen wurden 2002 wg. mangelnder Inanspruchnahme abgeschafft  | Väterzeit von 14 Tagen  | Zwei bezahlte Tage   |
| <b>Elterngeld</b>              | In Höhe des Arbeitslosengeldes, Deckelung bei rund 400 Euro pro Woche  | Bei vollständiger Arbeitsaufgabe 504,11 Euro, reduzierte Sätze bei Teilzeitbeschäftigung. Dauer: 6 Monate bei einem Kind, für weitere Kinder 3 Jahre; Nachweis einer früheren Erwerbstätigkeit erforderlich. Flankiert durch einmalige Geburtsprämie und einkommensabhängige Betreuungszulage. (Daten 2004) | Familienzeit ist unbezahlte Freistellung, aber betriebliche Entgeltfortzahlung wird steuerlich gefördert. Bei Beurlaubung bis zu 6 Monaten: Beihilfe von 490 Euro  |
| <b>Tagesbetreuung</b>          | Eher geringe finanzielle Belastung für Familien; Wahl zwischen öffentlicher Betreuung oder Inanspruchnahme einer Geldleistung für private Betreuung; 68% der Einjährigen und 80% der Zweijährigen besuchen eine Tageseinrichtung | Seit den achtziger Jahren Ausbau des Krippenbereiches; unter Dreijährige werden am häufigsten durch eine Tagesmutter betreut  | Seit Anfang der neunziger Jahre Ausbau von Betreuungseinrichtungen; ¾ der Betreuungsplätze sind durch Unternehmen angemietet; Versorgungsquote bei Kindern unter drei Jahren 6,5%, bei Kindern über drei Jahren 98%  |
| <b>Frühkindliche Förderung</b> | Seit 1997 Programm zur Qualitätssteigerung in den öffentlichen Einrichtungen   | Wichtige Aufgabe des Staates und eine Motivation zum Ausbau der Kinderbetreuung   |  |
| <b>Besonderheiten</b>          | Implizite Familienpolitik; egalitäres Geschlechtermodell; geringe Armutsraten; Arbeitsmarktpartizipation aller Bürger  | Geburtenförderung steht im Mittelpunkt der Familienpolitik; eine Familienkasse bündelt alle Leistungen; Familienpolitik als Instrument der Beschäftigungspolitik  | Familienpolitische staatliche Eingriffe werden auf das Minimum beschränkt  |

|                                | Großbritannien  | Deutschland   |
|--------------------------------|---|---|
| <b>Kindergeld</b>              | Unabhängig von Erwerbstätigkeit und Einkommen (erstes Kind 23,84 Euro pro Woche, 2004); zusätzliches einkommensabhängiges Kindergeld  | Pro Kind 154 Euro; ab dem vierten Kind 179 Euro (seit 2002). Kinderzuschlag: 140 Euro bei Niedrigeinkommen  |
| <b>Steuersystem</b>            | Einkommensabhängige Steuergutschrift („tax credit“) für Familien mit Niedrigeinkommen.  | Kindergeld bzw. Kinderfreibeträge (3648 + 2160 Euro Ehepaare bzw. 1080 Euro Alleinerziehende); Absetzbarkeit bis 4000 Euro für Kinderbetreuung + Dienstleistungen in Privathaushalten |
| <b>Familienzeitregelung</b>    | 26 Wochen Elternzeit  | Mutterschutz: 14 Wochen, Elternzeit bis zu drei Jahren, zwischen den Eltern aufteilbar, Teilzeitarbeit möglich  |
| <b>Väterzeit</b>               | Zwei Väterwochen in der Elternzeit  | Zwei zusätzliche Partnermonate Elterngeld   |
| <b>Elterngeld</b>              | 6 Wochen mit 90%igem Lohnausgleich  | Ab 2007 bei Aufgabe der Erwerbstätigkeit Elterngeld in Höhe von 67% des Nettoeinkommens (max. 1800 Euro) für 12 Monate;   |
| <b>Tagesbetreuung</b>          | Ausbau Ende der neunziger Jahre; 90% der 3-4-Jährigen nehmen an einer Form der frühkindlichen Erziehung teil, allerdings im Schnitt nur 12,5 Std. pro Woche; weitere Verbesserung angestrebt, insbesondere bei der Betreuung von Schulkindern | Bedarfsgerechte Platzanzahl für 3-6-Jährige; Ausbau der Ganztagesplätze und der Betreuungsangebote für unter Dreijährige insbesondere im Westen                                       |
| <b>Frühkindliche Förderung</b> | Bildungsaspekte sind besonders wichtig, Early Excellence Centres und „Sure Start“ Programm zur frühkindlichen Betreuung und Erziehung   | Als wichtiges Ziel im neuen Gesetz zur qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Kinderbetreuung benannt   |
| <b>Besonderheiten</b>          | Explizite Kinderpolitik; Verringerung der Kinderarmut   | Anreize für Väter über das Elterngeld; lange Freistellung für Kindererziehung möglich   |

Quelle: Eigene Darstellung nach BMFSFJ 2006

## Datenquellen und Literatur

Falls nicht anders angegeben, handelt es sich um Auswertungen der amtlichen Statistik. Die Familienforschung des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg stellt im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend für den Monitor aktuelle Daten und Forschungsergebnisse zusammen.

BMF: Auszug aus dem Bundeshaushaltsplan 2005  
 BMF: Datensammlung zur Steuerpolitik, S. 59, Berlin 2005  
 BMF: Darstellung der geltenden Familienförderung, Monatsbericht 09/05, S. 45-52  
 BMFSFJ: Siebter Familienbericht; Zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit, Berlin 2006 sowie die Stellungnahme der Bundesregierung zum Siebten Familienbericht, Berlin 2006  
 BMFSFJ: Auszüge aus dem Koalitionsvertrag zur Familienpolitik, Berlin 2005  
 BMFSFJ: Monitor Familienforschung 4/2005: Mütter und Beruf, Berlin 2005  
 BMFSFJ: Monitor Familienforschung 2/2005: Wer betreut Deutschlands Kinder?, Berlin 2005  
 BMFSFJ: Nachhaltige Familienpolitik: Zukunftssicherung durch einen Dreiklang von Zeitpolitik, finanzieller Transferpolitik und Infrastrukturpolitik, Gutachten von Prof. Dr. Hans Bertram, Wiebke Rösler, Nancy Ehlert, Berlin 2005  
 BMFSFJ: Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung, Gutachten von Prof. Dr. Bert Rürup und Sandra Gruescu, Berlin 2003  
 Bertram, Hans, Rösler, Wiebke, Ehlert, Nancy: Zeit, Infrastruktur und Geld: Familienpolitik als Zukunftspolitik, APuZ 23-24/2005  
 DFV-Familie, Milliarden für Kinder - Wo steckt denn das viele Geld?, Ausgabe 2/06  
 DJI: Kinderbetreuungsstudie, München 2005  
 Deutsche Bundesbank: Staatliche Leistungen für die Förderung von Familien, Monatsbericht April 2003  
 Eggen, Bernd: Ökonomische Situation der Familien in Deutschland und in seinen Ländern, Expertise für den 7. Familienbericht, Stuttgart 2005

1) Beispiele für Initiativen, die verschiedene gesellschaftliche Akteure in die Verantwortung für Familien mit einbeziehen sind die 300 auf Anstoß des BMFSFJ gegründeten Lokalen Bündnisse für Familie (<http://www.lokale-buendnisse-fuer-familie.de>), die Kooperation mit der Wirtschaft in der Allianz für Familie das Unternehmensprogramm „Erfolgsfaktor Familie“ (<http://www.erfolgsfaktor-familie.de/>) und das Aktionsprogramm Mehrgenerationenhäuser (<http://www.mehrgenerationenhaeuser.de>)

Eggen, Bernd: Familienpolitik, Geburtenhäufigkeit und Einkommensarmut in der EU, in Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 4/2005

Familienbund der Katholiken: Infoblatt, 2005

Institut der deutschen Wirtschaft: Informationsdienst: Familienbericht: Neue Perspektive, Nr. 20/2006

Institut der deutschen Wirtschaft: Informationsdienst: Familienpolitik: Das Gesamtkonzept fehlt, Nr. 5/2006

Institut der deutschen Wirtschaft: Informationsdienst: Familienpolitik: Viele Ideen - kein Konzept, Nr. 33/2005

Institut der deutschen Wirtschaft: Informationsdienst: Familienpolitik: Nicht immer zielgerichtet, Nr. 44/2004

Münnich Margot: Einkommensverhältnisse von Familienhaushalten und ihre Ausgaben für Kinder; Berechnungen auf der Grundlage der Einkommens- und Verbraucherstichprobe 2003, Wirtschaft und Statistik, 06/2006

Prognos AG: Elterngeld und Elternzeit. Ein Erfahrungsgericht aus Schweden, Studie im Auftrag des BMFSFJ, Basel 2005

Robert Bosch Stiftung: Unternehmen Familie, Stuttgart 2006

Rosenschon, Astrid: Finanzpolitische Maßnahmen zugunsten von Familien - Eine Bestandsaufnahme für Deutschland, Kiel 2006

Rosenschon, Astrid: Familienförderung in Deutschland - eine Bestandsaufnahme, Kiel 2001

Statistisches Bundesamt, Internetangebot: Soziale Sicherung, Wiesbaden 2006

Statistisches Bundesamt: Alltag in Deutschland; Analysen zur Zeitverwendung, Wiesbaden 2004

## Impressum

Herausgeber:

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
 Alexanderplatz 6  
 10178 Berlin

Telefon: 01 88 8/555 - 0  
 Telefax: 01 88 8/555 - 41 03  
 Internet: [www.bmfsfj.de](http://www.bmfsfj.de)

Verantwortlich i.S.d.P.: Iris Bethge

Kontakt: Dr. Regina Claussen  
 E-mail: [regina.claussen@bmfsfj.bund.de](mailto:regina.claussen@bmfsfj.bund.de)

Redaktion und Gestaltung:

Familienforschung Baden-Württemberg

Erich Stutzer, Heike Lipinski  
 Böblinger Straße 68  
 70199 Stuttgart  
 Internet: [www.faf0-bw.de](http://www.faf0-bw.de)

Stand: Juli 2006