



Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend

Arbeitsbericht

# Zukunft für Familie

Material für die Medien

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

## Präambel

Investitionen in Kinder und Familien sind Investitionen in die Zukunft:  
Familienpolitik ist Zukunftspolitik.

Denn Familie ist der Ort, wo Menschen für andere und für sich Verantwortung übernehmen. Familie ist der Ort, von dem Kinder aufbrechen in ein hoffentlich glückliches Leben.

Familie ist der Ort, wo erwachsene Menschen immer wieder neu in einem gemeinsamen Leben handeln und verhandeln.

Familie ist der Ort, wo beide Eltern sich für beides verantwortlich fühlen, für das wirtschaftliche wie für das emotionale und seelische Wohlergehen dieser ursprünglichen Gemeinschaft.

Familie ist auch der Ort, wo Kinder eines Tages aus diesen elementaren Erfahrungen heraus wiederum Fürsorge und Verantwortung für ihre Eltern übernehmen.

Wir brauchen Familien, die die Kraft haben, ihren Kindern ein stabiles emotionales Rüstzeug für das Leben mitzugeben - Neugierde, Lernfähigkeit, Verantwortungsbereitschaft und soziale Kompetenz. Die Werte, die Familien durch die Erziehung von Kindern weitergeben, sind die Grundlage unseres Zusammenlebens.

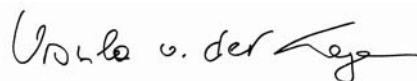
Wir brauchen ein Umfeld, das Familien unterstützt und entlastet - dass aber ihre Unersetzlichkeit bei den Kernfunktionen: Orientierung, Bindungsfähigkeit und Lebensmut respektiert.

Wir brauchen eine Politik, die sich bewusst ist, dass alle unsere Kinder und Familien wichtig sind, um die soziale und wirtschaftliche Zukunft des Landes zu sichern. Und deshalb brauchen wir auch eine Politik, die die Vielfalt der Lebensentwürfe respektiert und Chancen eröffnet, sich frei zu entscheiden und selbstständig handeln zu können.

Nur wenn alle Familien ihren Kindern wieder Kraft und Bildungsbereitschaft vermitteln können, werden sie die erforderlichen Verantwortungsbereitschaft und Kompetenzen für die Zukunft erwerben können.

Vor allem aber brauchen wir eine Politik, die die Menschen befähigt und ermutigt, überhaupt Familien zu gründen.

Dieser Bericht konzentriert sich auf Zahlen, Fakten und volkswirtschaftliche Zusammenhänge. Das soll aber nicht verkennen, dass dahinter viel mehr steht. Wir wollen mit alledem einen Beitrag zu mehr Lebendigkeit und weniger Zukunftsangst in Deutschland leisten – starke Familien für ein starkes Land!



Ursula von der Leyen  
Bundesministerin 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 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 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, in dem ein internationaler wirkungsbezogener Vergleich zu den monetären und Infrastruktur unterstützenden Leistungen erstellt wurde. Aufgrund dieser Erkenntnisse ist auch die Ausbauquote 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 Beruf und Familie 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 08 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, in dem 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, in dem 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 dienen 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 weiter entwickeln**

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

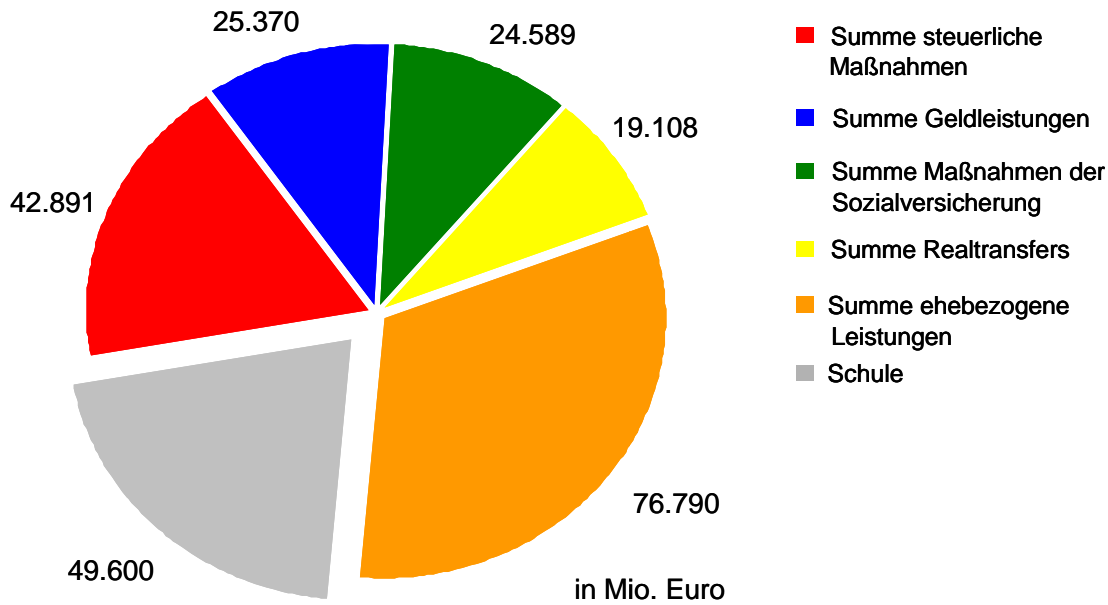
Eine wirkungsorientierte Familienförderung wird helfen, diesen Trend zu stabilisieren. Deshalb wird die Evaluation des Gesamtgefüges der familienbezogenen Leistungen wie bisher in enger Abstimmung mit dem Bundesministerium der Finanzen schrittweise fortgesetzt und dauerhaft implementiert. Es besteht 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.

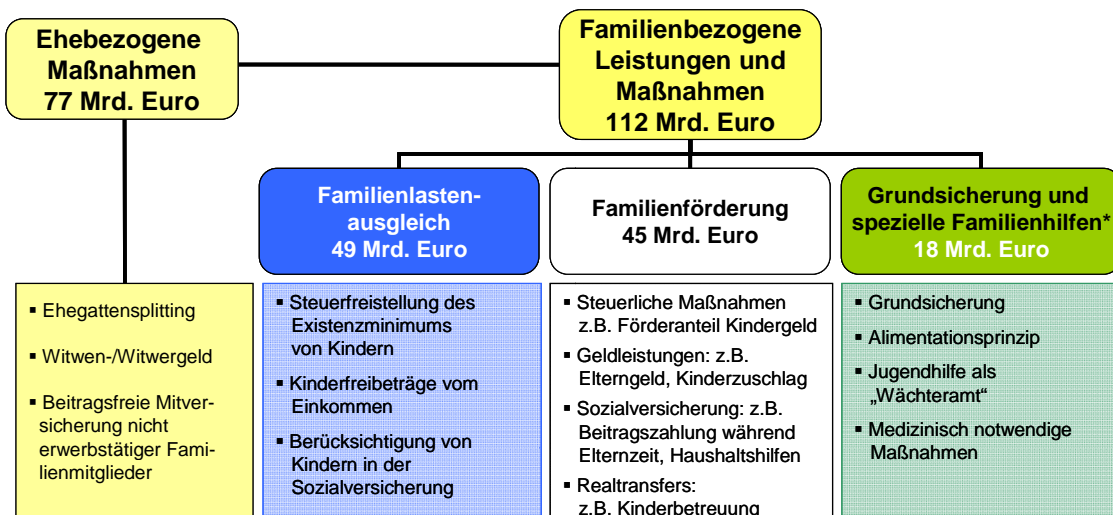


# Art und Umfang familienbezogener Leistungen 2006



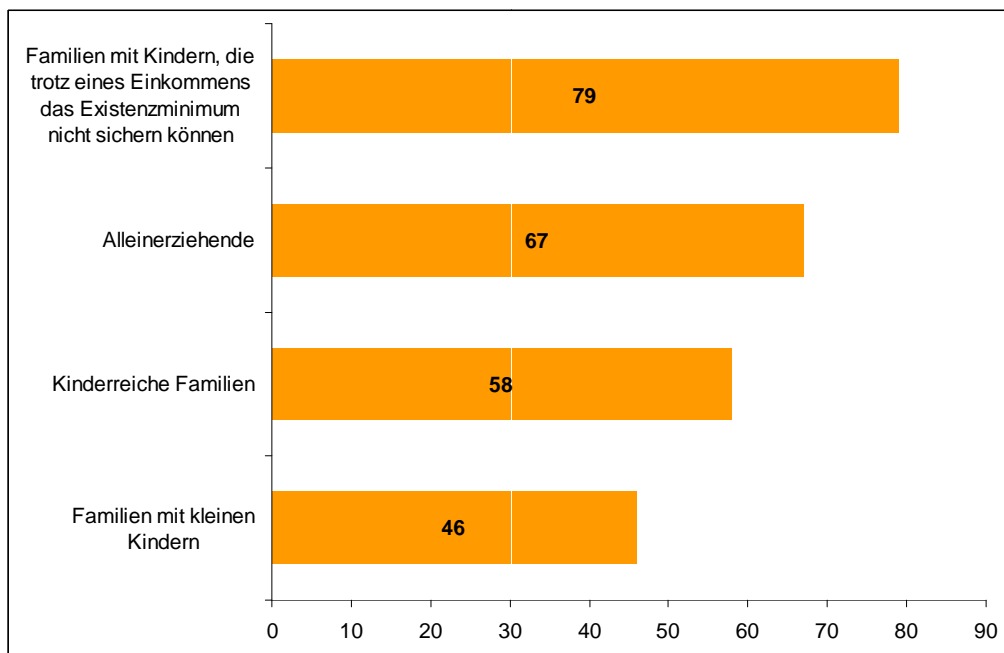
Quelle: BMFSFJ, 2007

## Gliederung nach Art der Maßnahmen



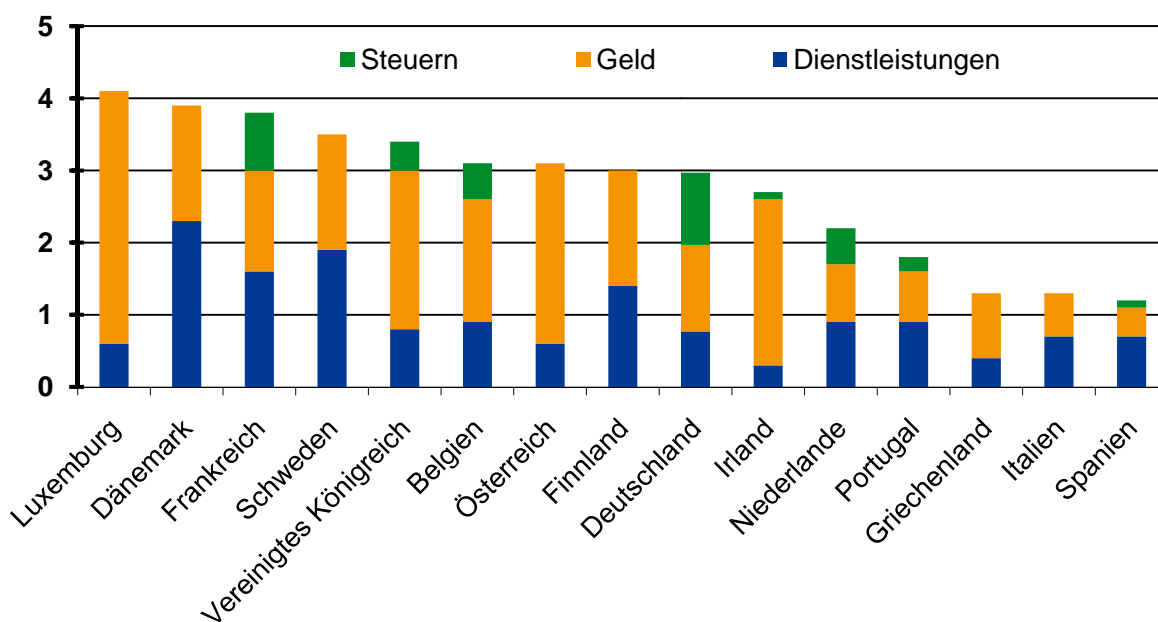
Quelle: BMFSFJ, 2007

## Einschätzung der Förderwürdigkeit von Familien, in % aller Befragten



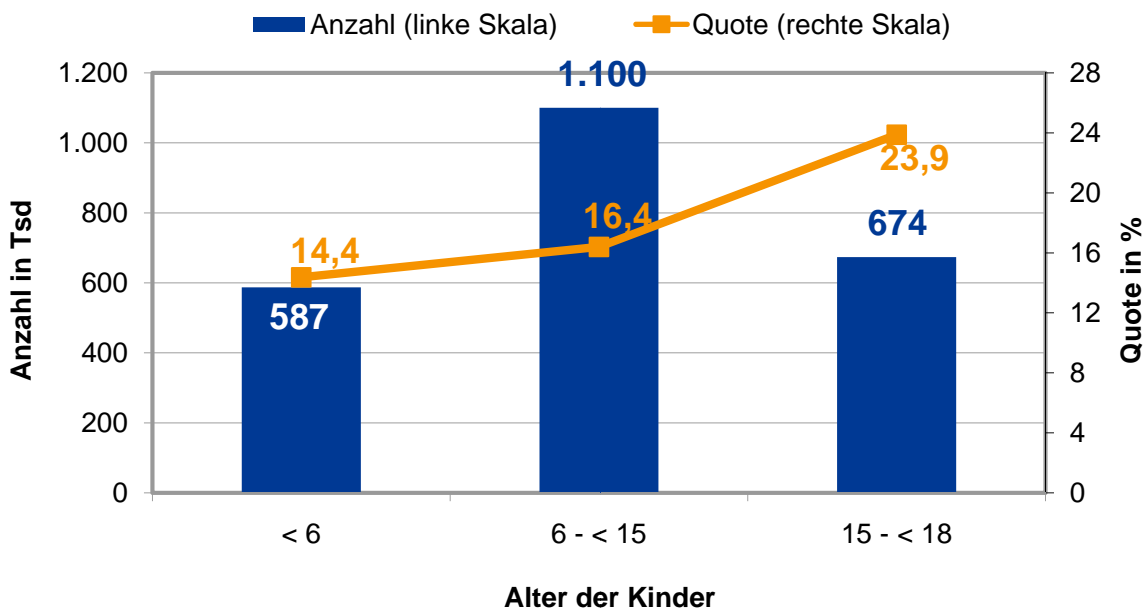
Quelle: Allensbach 2007

## Ausgaben für Familienleistungen in der EU 15, 2003 in % des BIP

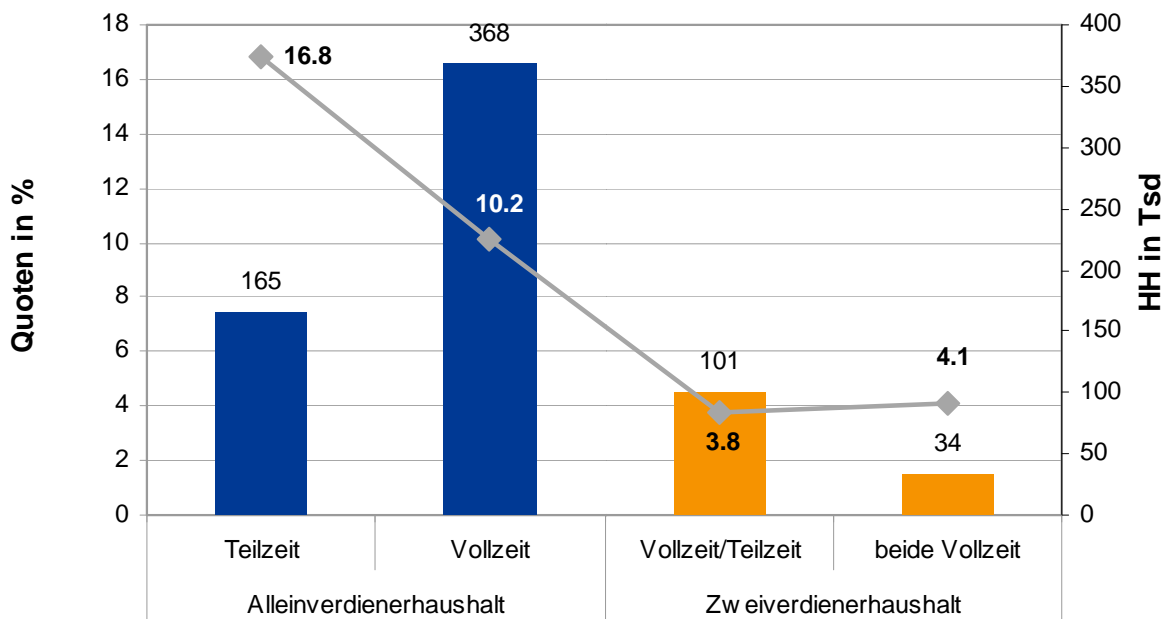


Quelle: OECD 2003

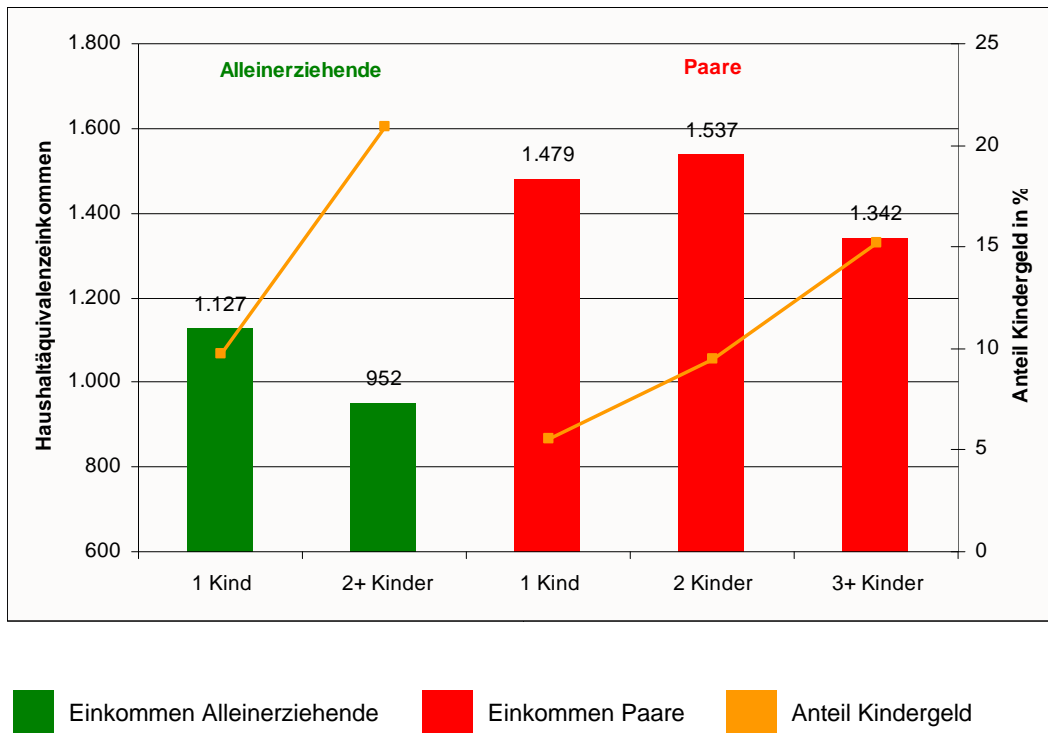
In Deutschland 2,36 Mio. Kinder in relativer Armut (17,3%);  
mit zunehmenden Alter steigt das Armutsrisiko



Armutsrisiko sinkt mit Erwerbsvolumen im Haushalt



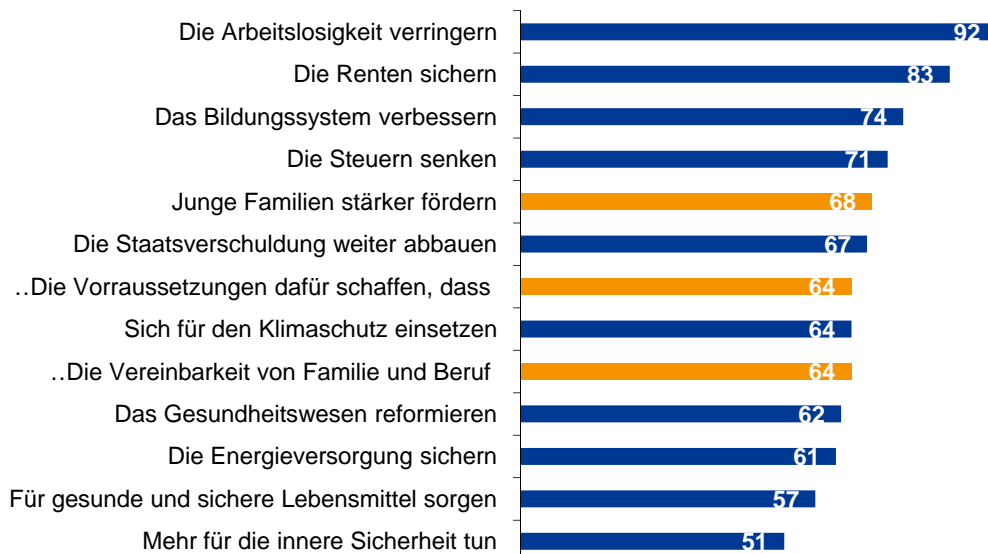
# Anteil des Kindergeldes am Haushaltseinkommen



Quelle: Fraunhofer Institut, Prognos AG, 2007

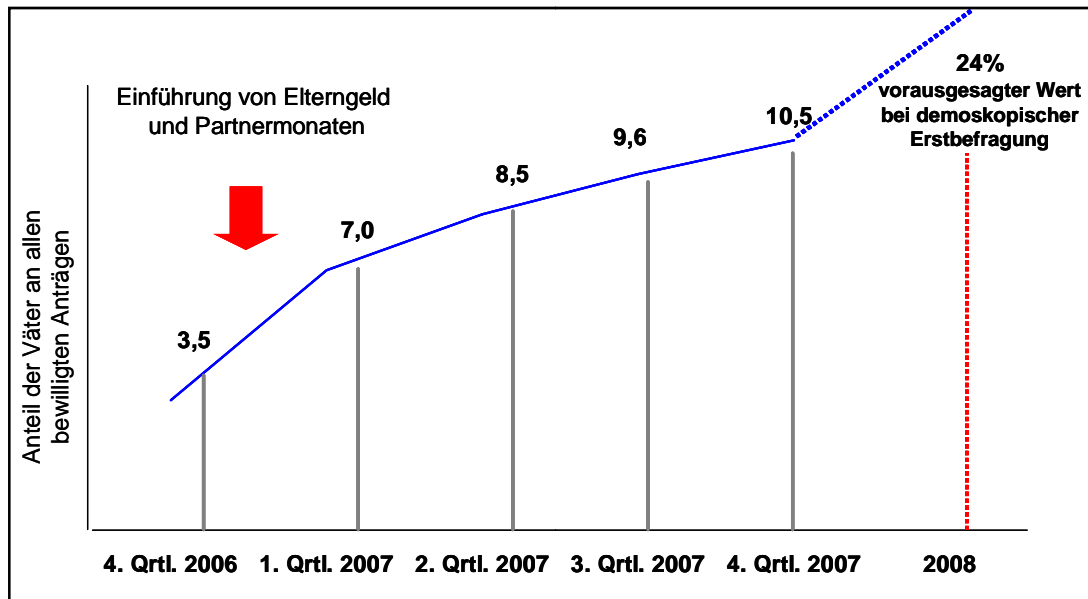
## Familienpolitik hat an Bedeutung gewonnen

Die wichtigsten politischen Handlungsfelder aus Sicht der Bevölkerung (ab 16 Jahren), in Prozent



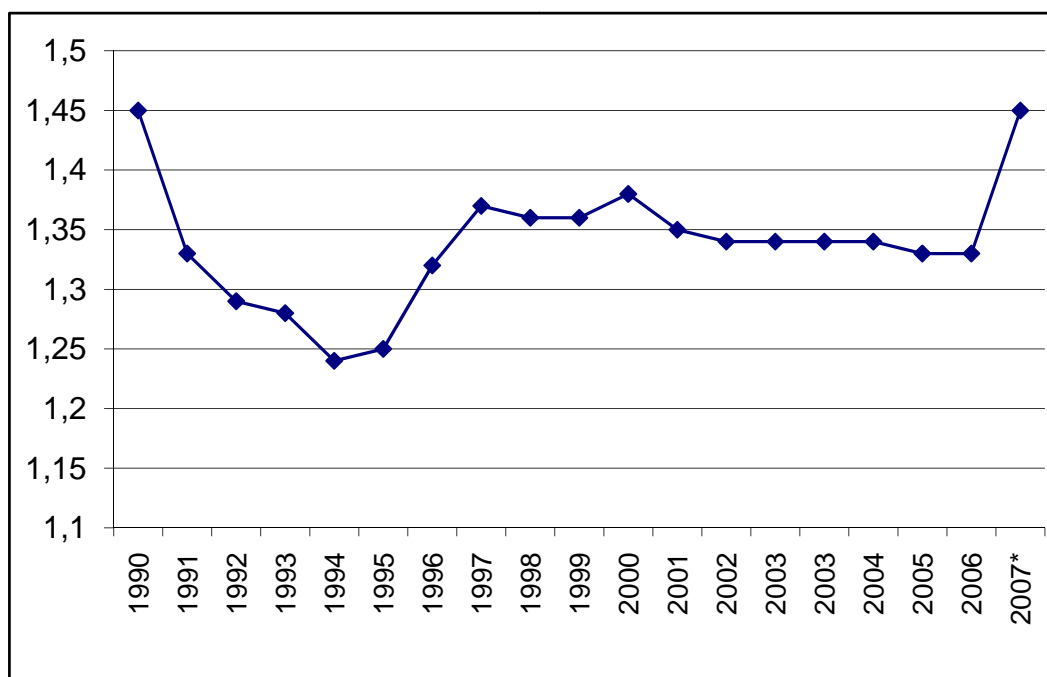
Quelle: Allensbach, 8/2007

## Immer mehr Väter nehmen Elternzeit



Quelle: Stat. Bundesamt, 2008

## Geburtenrate 2007 erreicht wieder Niveau von 1990



Stat. Bundesamt

\*2007 vorläufige Schätzung

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](http://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](mailto:info@bmfsfj-service.bund.de)

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