



Sachstand

Familienbezogene Maßnahmen in Deutschland Ausgewählte Beispiele

Familienbezogene Maßnahmen in Deutschland

Ausgewählte Beispiele

Aktenzeichen: WD 9 - 3000 - 062/16
Abschluss der Arbeit: 31.10.2016
Fachbereich: WD 9: Gesundheit, Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Kindergeld oder Kinderfreibeträge	4
3.	Elterngeld und ElterngeldPlus	5
4.	Kindertagesbetreuung	6
5.	Evaluation der Wirkung ehe- und familienbezogener Leistungen auf die Erfüllung von Kinderwünschen	6

1. Einleitung

Familien werden in Deutschland mit mehr als 150 ehe- und familienbezogenen Einzelmaßnahmen unterstützt. Es handelt sich um steuerrechtliche Maßnahmen, monetäre Leistungen, Maßnahmen im Bereich der Sozialversicherung sowie Realtransfers.¹ Genannt seien hier beispielhaft das Kinder- und das Elterngeld sowie die Förderung der Kinderbetreuung - insbesondere in Tageseinrichtungen wie Krippe, Kindergarten und Hort. Diese Maßnahmen sind von zentraler Bedeutung für eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf.² Die Bundesregierung hat dem Ziel, dass Frauen und Männer ihre Aufgaben in Familie, Beruf und Gesellschaft partnerschaftlich wahrnehmen können, besonderen Stellenwert eingeräumt.³ Die ganze Bandbreite der familienpolitischen Leistungen wurde daher von 2009 bis 2014 einer Gesamtevaluation unterzogen, um ihre Wirksamkeit zu überprüfen und ggf. zu verbessern.

Dieser Sachstand geht zunächst auf die drei genannten zentralen familienbezogenen Maßnahmen – Kindergeld, Elterngeld und Kindertagesbetreuung – ein. Im Anschluss werden die wichtigsten Ergebnisse der Evaluation vorgestellt.

2. Kindergeld oder Kinderfreibeträge

Kindergeld und Kinderfreibeträge werden alternativ gewährt.

Die Leistungen nach dem Bundeskindergeldgesetz⁴ (BKGG) belaufen sich auf 190 Euro pro Monat für das erste und zweite Kind, für das dritte Kind auf 196 Euro pro Monat, für das vierte und jedes weitere Kind 221 Euro pro Monat. Ein Anspruch auf Kindergeld besteht für alle Kinder bis zum 18. Lebensjahr, für Kinder in Ausbildung bis zum 25. Lebensjahr und für arbeitslose Kinder bis zum 21. Lebensjahr.

-
- 1 Bestandsaufnahme der familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2012, abrufbar über das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) unter: <https://www.bmfsfj.de/blob/108340/4066c3b967d5db0f9fc11ee1946fc713/bestandsaufnahme-familienbezogene-leistungen-2012-data.pdf> (Stand: 21. Oktober 2016). Eine tabellarische Übersicht über die familienbezogenen Leistungen in Deutschland findet sich in der Antwort des Deutschen Bundestages auf die EZPWD-Anfrage Nr. 3152 (WD 9 – 041/16) vom Juli 2016.
 - 2 Vgl. Familienreport 2014 – Leistungen, Wirkungen Trends, hg. vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, S. 24: <https://www.bmfsfj.de/blob/93784/e1e3be71bd501521ba2c2a3da2dca8bc/familienreport-2014-data.pdf> (Stand: 21. Oktober); Memorandum Familie und Arbeitswelt - Die NEUE Vereinbarkeit, hg. vom BMFSFJ: <https://www.bmfsfj.de/blob/75874/26cd21b23fc89669f57e44c0fb9ae4d2/memorandum-neue-vereinbarkeit-data.pdf> (Stand: 21. Oktober 2016); Zusammenfassung: Grußwort der Bundesfamilienministerin Manuela Schwesig, „Vereinbarkeit von Familie und Beruf gestalten“: file:///N:/GLW_wd9-gl/FACHBE-REICH%20WD%209/MITARBEITER/ORRn%20Meiner/Zusammenfassung_Grusswort_Manuela-Schwesig.pdf (Stand: 21. Oktober 2016).
 - 3 Koalitionsvertrag „Deutschlands Zukunft gestalten“, S. 97-98, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?blob=publicationFile> (Stand: 21. Oktober 2016).
 - 4 Bundeskindergeldgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 2009 (BGBl. I S. 142, 3177), das durch Artikel 3 Absatz 11 des Gesetzes vom 26. Juli 2016 (BGBl. I S. 1824) geändert worden ist.

Beim Kinderfreibetrag handelt es sich steuerrechtlich um einen Betrag, der bei der Besteuerung des Einkommens der Eltern nicht berücksichtigt wird. Für jedes zu berücksichtigende Kind wird derzeit nach § 32 Absatz 6 Einkommenssteuergesetz⁵ (EStG) ein Freibetrag von 2.304 Euro für das sächliche Existenzminimum sowie ein Freibetrag von 1.320 Euro für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf des Kindes vom Einkommen abgezogen. Bei Zusammenveranlagung beider Elternteile verdoppeln sich die Beträge auf insgesamt 7.248 Euro.

Das Finanzamt prüft, ob das Kindergeld oder der Kinderfreibetrag gewährt wird. Dabei werden im Rahmen der Einkommensteuerveranlagung der Kinderfreibetrag und das Kindergeld derart gegenüber gestellt, dass für die steuerpflichtigen Eltern das finanziell günstigere Modell berücksichtigt wird.

3. Elterngeld und ElterngeldPlus

In Deutschland haben Eltern oder Alleinerziehende die Wahlmöglichkeit zwischen zwei Arten von Elterngeld: zwischen dem Elterngeld und ElterngeldPlus, das neu eingeführt wurde, um „die partnerschaftliche Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Eltern zielgenau zu verbessern.“⁶

Eltern, die ihre Kinder nach der Geburt selbst betreuen und erziehen, haben in Deutschland nach dem Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit⁷ (Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz – BEEG) einen Rechtsanspruch auf die Zahlung des Elterngeldes, wenn sie gemeinsam mit dem Kind ihren Wohnsitz in Deutschland haben und keine volle Erwerbstätigkeit (maximal 30 Wochenstunden) ausüben. Das Elterngeld wird in Höhe von 67 Prozent des Einkommens aus einer Erwerbstätigkeit vor der Geburt des Kindes (mindestens 300 Euro, höchstens 1800 Euro pro Monat) gewährt. Grundsätzlich kann jeder Elternteil Elterngeld für mindestens zwei und maximal zwölf Monate Elterngeld beziehen, insgesamt liegt die maximale gesamte Bezugsdauer bei 14 Monaten. Alleinerziehende Elternteile haben einen Anspruch auf Elterngeld für maximal 14 Monate.

Bei Geburten ab dem 1. Juli 2015 kann auch das ElterngeldPlus bezogen werden. Es zielt vor allem auf Eltern oder Alleinerziehende, die nach der Geburt einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen wollen. Im Kern reduziert sich die Höhe des Anspruchs durch die Teilzeitbeschäftigung bei einer gleichzeitigen Verlängerung des Zeitraums des Gesamtanspruchs. Das ElterngeldPlus sieht auch die Option eines Partnerschaftsbonus vor: Für den Fall, dass Mütter und Väter sich die Betreuung ihres Kindes teilen und sie beide jeweils mindestens vier Monate zwischen 25 und 30 Wochenstunden in Teilzeit arbeiten, um sich die Kinderbetreuung zu teilen, erhalten sie jeweils zusätz-

5 Einkommenssteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3366, 3862), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 31. Juli 2016 (BGBl. I S. 1914) geändert worden ist.

6 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Elterngeld Plus mit Partnerschaftsbonus und einer flexibleren Elternzeit im Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz, S. 17, abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/025/1802583.pdf> (Stand: 21. Oktober 2016).

7 Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz vom 5. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2748), neugefasst durch Bek. v. 27.01.2015 I 33.

lich für vier Monate ElterngeldPlus. Auch Alleinerziehende, die länger in Teilzeit arbeiten, erhalten vier zusätzliche ElterngeldPlus-Monate. Im Übrigen gelten die Regelungen des (Basis-)Elterngeldes.

4. Kindertagesbetreuung

Kinder, die das erste Lebensjahr vollendet haben, haben nach § 24 Aechtes Buch Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe⁸ (SGB VIII) bis zum Schuleintritt einen Rechtsanspruch auf Förderung in einer Einrichtung der Kindertagesbetreuung. Die Eltern werden durch Kostenbeiträge in unterschiedlichem Maße an der Finanzierung der Betreuungsplätze beteiligt, weil die einzelnen Bundesländer bzw. Kommunen die Höhe der Elternbeiträge in eigener Verantwortung festlegen. Während einige Bundesländer grundsätzlich Beitragsfreiheit bei einer Betreuung ab dem vollendeten zweiten Lebensjahr vorsehen, sehen andere Bundesländer eine Staffelung der Elternbeiträge - orientiert am Einkommen und an der Zahl der betreuten Kinder - vor⁹. Mit dem Bundesprogramm „KiTa-Plus“¹⁰ werden Kitas gefördert, die ihre Öffnungszeiten flexibler gestalten und damit Familien in der Vereinbarkeit von Beruf und Familie durch eine solche Betreuung für ihre Kinder unterstützen. Im Fokus steht auch die Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung¹¹.

5. Evaluation der Wirkung ehe- und familienbezogener Leistungen auf die Erfüllung von Kinderwünschen

Umfragen haben gezeigt, dass Familie und Beruf für viele Eltern nach wie vor schwierig zu vereinbaren sind. So wünschen sich 60 Prozent der Eltern mit Kindern unter drei Jahren, dass beide Partner in gleichem Umfang erwerbstätig sind und sich gleichermaßen um Haushalt und Familie kümmern; jedoch können nur 14 Prozent diesen Wunsch umsetzen¹².

8 Das Achte Buch Sozialgesetzbuch – Kinder und Jugendhilfe – in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. September 2012 (BGBl. I S. 2022), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 11. Oktober 2016 (BGBl. I S. 2226) geändert worden ist.

9 Weitere Ausführungen zu den Kostenbeiträgen sind Gegenstand folgender Arbeit: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Regelungen zur Beteiligung der Eltern an den Kosten der Kindertagesbetreuung, Sachstand, WD 9 – 3000 – 039/16 vom 5. Juli 2016, abrufbar unter: <http://www.bundes-tag.de/blob/437650/020084497965bb1abb6160b3d7c6c405/wd-9-039-16--pdf-data.pdf> (Stand: 21. Oktober 2016).

10 Bundesprogramm KiTa-Plus des BMFSFJ, abrufbar unter: <http://kitaplus.fruehe-chancen.de/> (Stand: 21. Oktober 2016).

11 Hintergrundmeldung des BMFSFJ vom 27.05.2016, Gute Kinderbetreuung, abrufbar unter: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/kinderbetreuung/gute-kinderbetreuung/73518> (Stand: 21. Oktober 2016).

12 Müller, Kai-Uwe/ Neumann, Michael/Wrohlich, Katharina: Bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch eine neue Lohnersatzleistung bei Familienarbeitszeit, Beitrag des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht 46/2013, S. 3, abrufbar unter: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.431406.de/13-46.pdf (Stand: 21. Oktober).

Die Frage nach der Wirkung familienpolitischer Maßnahmen war daher bereits Gegenstand diverser Studien. Die aktuellste und umfassendste Studie ist eine Gesamtevaluation, die vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) gemeinsam mit dem Bundesministerium für Finanzen (BMF) in Auftrag gegeben wurde und die 2014 vorgestellt wurde.¹³

Sie kommt dabei im Hinblick auf die Geburtenrate bzw. Erfüllung von Kinderwünschen zu folgenden Ergebnissen:

Junge Menschen in Deutschland wünschen sich durchschnittlich mehr als zwei Kinder; 2,26 sind es rechnerisch. Die tatsächliche Geburtenrate lag im Jahr 2015 bei 1,5¹⁴; im Jahr 2014 lag sie bei 1,47 und im Jahr 2011 bei 1,39¹⁵. Zu den Wirkungen der drei genannten zentralen familienpolitischen Maßnahmen kommt die Studie zu folgenden Ergebnissen:

Positive Wirkungen auf die Geburtenrate hat vor allem das **Kindergeld** bzw. die Kinderfreibeträge, weil sie die Familien über viele Jahre im Lebensverlauf begleiteten und einen substanziellen finanziellen Gesamtwert erreichten. Diese Leistung wirkte allerdings am stärksten bei Haushalten mit mittleren Einkommen; wegen der Anrechnung des Kindergelds auf das Arbeitslosengeld II ergebe sich dagegen bei Haushalten mit geringem Einkommen kein spürbarer Effekt auf die Geburtenrate. Simulationen hätten gezeigt, dass das Kindergeld keinen „Timing-Effekt“ habe, sondern die Gesamtkinderzahl pro Frau erhöhe.

Das **Elterngeld** wiederum schafft als Lohnersatzleistung zeitliche Freiräume für die Familie in den ersten Lebensmonaten des Kindes. Da Bezugsraum und Höhe des Elterngeldes eng begrenzt sind, hat es nur kurzfristige negative Arbeitsangebotseffekte. Dies ist beabsichtigt, da das Elterngeld bewusst einen finanziellen Schonraum im Jahr nach der Geburt schaffen will. Wegen der Bindung des Elterngeldes an das vorige Einkommen sind die Effekte dabei umso stärker, je höher das Einkommen der Frauen vor der Geburt war. Nach den Ergebnissen der Studie gibt es Indizien dafür, dass das Elterngeld keine negativen Erwerbsanreize setzt, die über den durch die zusätzlichen Geburten vermittelten Effekt hinausreichen. Verglichen mit dem bis Ende 2006 gezahlten Erziehungsgeld mit seinem längeren Bezugszeitraum fördere das Elterngeld eine schnellere Rückkehr in das Erwerbsleben, mit günstigen Folgen für die mittel- und langfristigen Erwerbsperspek-

13 Prognos AG: Endbericht Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland, 2014, abrufbar unter: <https://www.bmfsfj.de/blob/73850/1cea4bc07edb6697571c03c739ece52f/gesamtevaluation-endbericht-data.pdf> (Stand: 21. Oktober 2016). Vgl. hierzu: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Strategien zur Steigerung der Geburtenrate in Deutschland, Ausarbeitung, WD 9 – 3000 – 040/15 vom 2. Juli 2015. Die folgenden Ausführungen zur Prognos-Studie sind dieser Arbeit entnommen.

14 Bei den Frauen mit deutscher Staatsangehörigkeit nahm die Geburtenziffer nur geringfügig von 1,42 im Jahr 2014 auf 1,43 Kinder je Frau im Jahr 2015 zu. Bei den Frauen mit ausländischer Staatsangehörigkeit stieg sie dagegen deutlich von 1,86 auf 1,95 Kinder je Frau und trug damit zum Anstieg der zusammengefassten Geburtenziffer aller Frauen wesentlich bei. So die Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 17. Oktober 2016, abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilung/gen/2016/10/PD16_373_126pdf.pdf;jsessionid=F911DC5315D13AE060961A39C8CBD7E0.cae2?_blob=publicationFile (Stand: 21. Oktober 2016).

15 Statistisches Bundesamt, abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilung/gen/2016/10/PD16_373_126.html;jsessionid=80E439192D1C5AD0AF2CB3BF7CA74AE4.cae2 (Stand: 21. Oktober 2016).

tiven der Mütter. Die internationale empirische Literatur belege, dass vor allem von langen Elternzeitdauern negative Wirkungen auf das Arbeitsangebot für Frauen ausgingen, weil diese die traditionelle Arbeitsteilung der Geschlechter begünstigten.

Vor allem für erwerbsorientierte Frauen senke die nicht kostendeckende **Kinderbetreuung** die mit einem Kind verbundenen Kosten. Diese Kosten schlössen die entgangenen Einkommen aus einer Beschäftigung ein, und ohne öffentlich geförderte Kinderbetreuung müssten Frauen ihre Erwerbstätigkeit einschränken, weil Kinderbetreuung am privaten Markt teuer wäre. Langfristig sei zu erkennen, dass die subventionierte Betreuung die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessere und dass die durch die Frauenerwerbstätigkeit generierten Beiträge zum Haushaltseinkommen zusätzliche Geburten stimulierten.

Ende der Bearbeitung