



# Agenda 2030 – Nachhaltige Familienpolitik



## Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,

eine nachhaltige Lebensweise bewegt aktuell viele Menschen. Für junge Menschen steht dabei vor allem der Umweltschutz im Vordergrund, wie die neue Shell-Jugendstudie zeigt. Gute Lebensperspektiven heute und für kommende Generationen sind auch ein zentrales Anliegen der Bundesregierung. Seit 20 Jahren arbeitet sie für eine lebenswerte Zukunft, zum Beispiel mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, die sie Anfang des neuen Jahrtausends formuliert hat. Zu diesem Ziel hat sich 2015 auch die internationale Staatengemeinschaft mit der UN-Agenda 2030 bekannt.



Für eine lebenswerte Zukunft brauchen wir mehr als nur Umweltschutz. Unsere Gesellschaft im Morgen und Übermorgen wird von unseren Kindern und Enkeln gestaltet. Eine Familienpolitik, die dafür sorgt, dass alle Kinder gut aufwachsen und in ihren Talenten von Anfang an gefördert werden, investiert in die Zukunft unseres Landes. Eine moderne, nachhaltige Familienpolitik ist Zukunftspolitik. Dafür setzen wir uns im Bundesfamilienministerium ein. Wir verfolgen eine Familienpolitik, die Kinder fördert, Familien stärkt und dazu beiträgt, dass es ihnen gut geht.

Eine Grundvoraussetzung dafür ist, dass Väter und Mütter Beruf und Familie miteinander vereinbaren und sich bezahlte und unbezahlte Arbeit nach ihren Wünschen aufteilen können. Wir nennen das Partnerschaftlichkeit. Dafür sorgen wir: mit unserem Gute-KiTa-Gesetz, mit dem wir bis 2022 5,5 Milliarden Euro für mehr Qualität in der Kindertagesbetreuung investieren. Und mit unserem Starke-Familien-Gesetz, das dazu beiträgt, dass Familienleistungen dort ankommen, wo sie am nötigsten gebraucht werden: bei Familien mit kleinen Einkommen.

Warum ist das nachhaltig? Weil wir mitdenken, dass Mütter heute arbeiten möchten und damit morgen über eine eigene Altersabsicherung verfügen. Weil wir erkannt haben, dass Väter, die sich heute Elternzeit für ihr Kind nehmen, morgen eine enge Bindung zu ihrem 18-jährigen Sohn haben. Weil wir wissen, dass der Besuch einer Kindertagesstätte heute den Jugendlichen von morgen Bildungs- und Teilhabemöglichkeiten sichert.

Der vorliegende Bericht legt dar, welche Ziele wir uns in der Familienpolitik bis 2030 stecken und wie wir kontrollieren, ob wir sie erreichen. Wir wollen uns an unseren Zielen messen lassen. Denn Verbindlichkeit gehört für uns zu einer modernen, nachhaltigen Politik dazu. Eine Politik für starke Familien und starke Kinder. Für gute Lebensperspektiven und ein starkes Land mit Zukunft.

Ich wünsche Ihnen eine angenehme Lektüre.

Ihre

A handwritten signature in blue ink that reads "Dr. Franziska Giffey".

Dr. Franziska Giffey  
Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend



# Inhalt

Vorwort .....	3
Einleitung .....	7
Teil A: Nachhaltige Familienpolitik .....	8
<b>1</b> Der Weg zu einer nachhaltigen Familienpolitik .....	9
<b>2</b> Gesamtevaluation zu Zielen und Wirkungen der nachhaltigen Familienpolitik .....	13
<b>3</b> Entwicklungen nach der Gesamtevaluation .....	17
<b>4</b> Zwischenfazit: nachhaltige Familienpolitik als wichtige Komponente einer Nachhaltigkeitsstrategie .....	20
Teil B: Familienpolitische Fortschrittsziele .....	21
<b>1</b> Anknüpfungspunkte in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie .....	22
<b>2</b> Fortschrittsziele einer nachhaltigen Familienpolitik .....	24
2.1 Fortschrittsziel „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ .....	25
2.1.1 Indikatoren: Ausbau der Ganztagsbetreuung für unter Dreijährige und Drei- bis Sechsjährige sowie Kinder im Grundschulalter .....	25
2.1.2 Indikator: U3-Betreuungsquote in Abhängigkeit vom Bildungshintergrund der Mütter .....	29
2.1.3 Indikatoren: Familienfreundliche Arbeitswelt .....	30
2.2 Fortschrittsziel „Partnerschaftlichkeit“ .....	34
2.2.1 Indikatoren: Erwerbsquoten von Müttern und Vätern .....	34
2.2.2 Indikator: Existenzsichernde Erwerbstätigkeit von Müttern .....	36
2.2.3 Indikator: Väterbeteiligung beim Elterngeld .....	37
2.2.4 Indikator: Partnerschaftliche Aufgabenteilung .....	39
2.3 Fortschrittsziel „Wirtschaftliche Stabilität von Familien“ .....	41
2.3.1 Indikator: Erhebliche materielle Entbehrung .....	41
2.3.2 Indikator: Einkommensentwicklung von Familien .....	43

③	Zentrale Zielwerte .....	45
Teil C: Integrierte Betrachtung der Lebenschancen von Familien .....		51
①	Wirkungen sichtbar machen .....	52
②	Nachhaltige Entwicklungspfade .....	55
Anhang: Konstruktion des Chancenindex nachhaltige Familienpolitik .....		56

## Einleitung

Dieser Bericht formuliert zum ersten Mal konkrete und überprüfbare Entwicklungsziele der Familienpolitik über einen Zeithorizont von zehn Jahren. Ziel ist es, die Chancen für Familien in Zukunft zu verbessern und die Ziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie besser zu erreichen. Gleichzeitig gibt der Bericht Rechenschaft ab über den erreichten Stand der nachhaltigen Familienpolitik.

2002 legte die Bundesregierung beim Weltgipfel der UN für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg ihre erste nationale Nachhaltigkeitsstrategie vor. Ziel sollte eine wirtschaftlich leistungsfähige, sozial ausgewogene, ökologisch verträgliche Entwicklung sein. Mit der Neuauflage der Nachhaltigkeitsstrategie 2016 steckte die Bundesregierung den Rahmen für die nationale Umsetzung der UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung ab. Der bisher überwiegend nationale Fokus der Strategie wurde um eine stärkere internationale Perspektive ergänzt.<sup>1</sup>

Parallel zu diesem Prozess fand auch in der Familienpolitik ein Paradigmenwechsel statt. Sinnbildlich hierfür steht der Siebte Familienbericht der Bundesregierung aus dem Jahr 2005, in dem eine Gesamtkonzeption für eine nachhaltige Familienpolitik entwickelt wurde, die für die Folgeberichte sowie die familienpolitische Ausrichtung der Bundesregierung bis heute maßgeblich ist und im gesellschaftlichen Raum namentlich bei den Sozialpartnern Unterstützung gefunden hat.<sup>2</sup> In der Zusammenführung von demografischen, soziologischen und ökonomischen Argumenten wurde das familienpolitische Instrumentarium neu ausgerichtet und der Charakter der Familienpolitik als Investitionspolitik untermauert.

Der vorliegende Ressortbericht zur nachhaltigen Familienpolitik bringt nun beide Strategiekonzepte zusammen.

Der Bericht ist in drei Teile untergliedert:

- Teil A zeichnet den bisherigen Weg einer nachhaltigen Familienpolitik nach. Zentrale Wegmarken sind der für die Politik Weichen stellende Siebte Familienbericht aus dem Jahr 2005 und die hierauf bezogene Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen der Jahre 2009 bis 2014.
- In Teil B werden zunächst die bestehenden familienpolitischen Bezugspunkte in der aktuellen Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie herausgearbeitet. In einer Weiterentwicklung werden dann eigene Fortschrittsindikatoren für eine nachhaltige Familienpolitik in drei Zielbereichen (Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Partnerschaftlichkeit sowie wirtschaftliche Stabilität) vorgestellt und mit konkreten Zielen versehen.
- In Teil C wird ein Vorschlag präsentiert, wie die Erreichung der definierten Fortschrittsziele transparent nachgehalten werden kann. Kernpunkt ist der Entwurf eines Chancenindex für Familien, der eine integrierte Betrachtung der Lebenschancen von Familien über alle Indikatoren hinweg ermöglicht. Abschließend erfolgt ein Rückbezug auf das familienpolitische Instrumentarium und die Frage, welche strategischen Maßnahmen vorrangig verfolgt werden müssen, um die definierten Ziele einer nachhaltigen Familienpolitik positiv beeinflussen zu können.

1 Vgl. Bundesregierung (Hrsg.) (2016): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Neuauflage 2016. S. 24–25.

2 BMFSFJ (Hrsg.) (2005): Nachhaltige Familienpolitik. Zukunftssicherung durch einen Dreiklang von Zeitpolitik, finanzieller Transferpolitik und Infrastrukturpolitik.

Teil

**A**

Nachhaltige Familienpolitik



# 1

## Der Weg zu einer nachhaltigen Familienpolitik

### Ausgangslage: fehlende Transparenz über Aufwand und Wirkungen

Die Debatte über Nachhaltigkeit in der Familienpolitik entstand nach der Jahrtausendwende infolge verschiedener Ergebnisse auf nationaler und internationaler Ebene.<sup>3</sup> Bis dahin war Familienpolitik in Deutschland „soziale Ausgleichspolitik“.<sup>4</sup> Wie eine impulsgebende Studie der Bertelsmann Stiftung 2002 aufzeigte, gab Deutschland zwar im europäischen Vergleich viel Geld für Familien aus, aber „anderswo waren die Kinder besser gefördert, den Müttern wurde Erwerbstätigkeit stärker ermöglicht; Armutrisiken waren geringer und Väter in den Familien aktiver“.<sup>5</sup> Tatsächlich war nicht bekannt, wie viel genau der Staat für Familien und Kinder ausgab, die Leistungen waren zu wenig aufeinander abgestimmt und ihre tatsächlichen Effekte weitgehend unbekannt.<sup>6</sup>

### Ökonomische und demografische Argumentation: Familienpolitik kann Wachstum fördern

Es folgten wirkungsorientierte Veröffentlichungen, die die ökonomische Bedeutung von Familien und der Familienpolitik begründeten. So zeigten zum Beispiel Rürup und Gruescu im Auftrag des BMFSFJ 2003 erstmals systematisch die Verbindungen zwischen ökonomischen und demografischen Rahmenbedingungen auf und stellten Überlegungen zu einer nachhaltigen Familienpolitik an.<sup>7</sup> Um der Alterung der Gesellschaft entgegenzuwirken und das Erwerbspersonen- und Fachkräftepotenzial zu stabilisieren, wurden von den Autoren zwei zentrale Mechanismen ausgemacht, die damit als Ziele nachhaltiger Familienpolitik gesetzt wurden: die Steigerung der Geburtenrate sowie die Erhöhung der Müttererwerbstätigenquote.<sup>8</sup> Eine gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf wurde als notwendig betrachtet, um diese Ziele zu erreichen. Dabei wurde

3 Ahrens, R. (2012): Nachhaltigkeit in der deutschen Familienpolitik: Grundlagen – Analysen – Konzeptualisierung. S. 9.

4 Ristau, M. (2019): Evidenzbasierung in der Familienpolitik: Wie sie möglich wurde, was sie ausmacht und warum sie Promotoren aus der Gesellschaft braucht. In: Buch, C./Riphahn R. (Hrsg.): Evaluierung von Finanzmarktreformen – Lehren aus den Politikfeldern Arbeitsmarkt, Gesundheit und Familie. Leopoldina-Forum Nr. 1. Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina.

5 Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2002): Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Benchmarking Deutschland aktuell.

6 Ristau, M. (2005): Der ökonomische Charme der Familie. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 23–24.

Und Bertram, H. (2019): Zeit, Geld und Infrastruktur: Die neue Familienpolitik – Begründung und Evaluation. In: Buch, C./Riphahn R. (Hrsg.): Evaluierung von Finanzmarktreformen – Lehren aus den Politikfeldern Arbeitsmarkt, Gesundheit und Familie. Leopoldina-Forum Nr. 1. Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina.

7 BMFSFJ (Hrsg.) (2003): Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

8 BMFSFJ (Hrsg.) (2003): Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. S. 56.

bereits explizit auf die Rolle der Väter hingewiesen, die als „ungenutztes Betreuungspotenzial für ihre Kinder“ gesehen werden könnten.<sup>9</sup> Als konkrete Maßnahmen wurden eine kürzere und finanziell besser ausgestattete Elternzeit mit Partnerkomponente sowie ein quantitativer und qualitativer Ausbau der Kinderbetreuung, insbesondere für Kinder unter drei Jahren, vorgeschlagen.<sup>10</sup> Die Einnahme- und Einspareffekte der öffentlichen Haushalte und Sozialversicherungsträger, die den Investitionen für den Ausbau der Kindertageseinrichtungen gegenüberstehen, wurden im selben Jahr erstmals durch eine Expertise des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung belegt.<sup>11</sup>

### Betriebswirtschaftliche Effekte: Argumente für eine familienfreundliche Unternehmenskultur

Dass in die familienpolitische Debatte zunehmend Argumente über betriebliche Renditen und volkswirtschaftliches Wachstum einfließen, hatte das Interesse neuer Akteure zur Folge.<sup>12</sup> Gemeinsam mit insbesondere Repräsentanten aus den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft und Gewerkschaften rief das BMFSFJ 2003 die „Allianz für die Familie“ ins Leben.<sup>13</sup> Ihr Ziel war es, die Verständigung auf programmatische Eckpunkte einer nachhaltigen Familienpolitik voranzubringen.<sup>14</sup> Neben Selbstverpflichtungen im Hinblick auf familienfreundliches Handeln wurden an dieser

Stelle auch mittelfristig angelegte gemeinsame Initiativen für eine bessere Balance von Familie und Arbeitswelt verabredet.<sup>15</sup> Dazu gehörten die 2003 ins Leben gerufene Bundesinitiative „Lokale Bündnisse für Familie“ und das 2006 beim DIHK angesiedelte Unternehmensnetzwerk Erfolgsfaktor Familie. Studien belegten den spezifischen Nutzen für Unternehmen. So wurde 2004 erstmals anhand einer Modellrechnung die Rendite von familienfreundlichen Maßnahmen in Unternehmen von bis zu 25 Prozent nachgewiesen.<sup>16</sup>

### Maßnahmenmix: innovative Geldleistungen und Infrastruktur für Familien

Im Zuge der Entwicklung der Agenda 2010 zur Reform des deutschen Arbeitsmarktes wurde festgestellt, dass mangelnde Betreuungsmöglichkeiten für Kinder die Vereinbarkeit von Familie und Beruf in Deutschland erschweren.<sup>17</sup> Ziel war es, ein bedarfsgerechtes Betreuungsangebot für Kinder unter drei Jahren zu entwickeln. Als Konsequenz wurde das Tagesbetreuungsausbaugesetz beschlossen, welches 2005 in Kraft trat. Auch der Kinderzuschlag wurde im Rahmen der Agenda 2010 eingeführt, da Eltern mit niedrigem Lohn-einkommen wegen ihrer Kinder auf Leistungen der Sozialhilfe bzw. auf Arbeitslosengeld II angewiesen waren.<sup>18</sup> Mit den Maßnahmen sollten die wirtschaftliche Stabilität von Familien verbessert, die Erwerbstätigkeit von Müttern erhöht und die Bildungschancen von Kindern erweitert werden.<sup>19</sup>

- .....
- 9 BMFSFJ (Hrsg.) (2003): Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. S. 63.
  - 10 BMFSFJ (Hrsg.) (2003): Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. S. 56 ff.
  - 11 BMFSFJ (Hrsg.) (2005): Einnahmeeffekte beim Ausbau von Kindertagesbetreuung. Anreize für Kommunen, mehr Kinderbetreuungsmöglichkeiten bereitzustellen. Ergebnisse der Gutachten des DIW. S. 5.
  - 12 Ristau, M. (2019): Evidenzbasierung in der Familienpolitik: Wie sie möglich wurde, was sie ausmacht und warum sie Promotoren aus der Gesellschaft braucht. In: Buch, C./Riphahn R. (Hrsg.): Evaluierung von Finanzmarktrefor-men – Lehren aus den Politikfeldern Arbeitsmarkt, Gesundheit und Familie. Leopoldina-Forum Nr. 1. Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina. S. 124. Siehe auch: Ahrens, R. (2012): Nachhaltigkeit in der deutschen Familienpolitik: Grundlagen – Analysen – Konzeptualisierung. S. 102.
  - 13 Gerlach, I. (2010): Familienpolitik. S. 242.
  - 14 Ristau, M. (2019): Evidenzbasierung in der Familienpolitik: Wie sie möglich wurde, was sie ausmacht und warum sie Promotoren aus der Gesellschaft braucht. In: Buch, C./Riphahn R. (Hrsg.): Evaluierung von Finanzmarktrefor-men – Lehren aus den Politikfeldern Arbeitsmarkt, Gesundheit und Familie. Leopoldina-Forum Nr. 1. Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina. S. 124.
  - 15 Gerlach, I. (2010): Familienpolitik. S. 226.
  - 16 BMFSFJ (Hrsg.) (2005): Betriebswirtschaftliche Effekte familienfreundlicher Maßnahmen – Kosten-Nutzen-Analyse.
  - 17 Wrohlich, K. (2008): Familie und Bildung in der Agenda 2010: Ziele, Maßnahmen und Wirkungen. In DIW: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 1/2018. S. 90.
  - 18 Wrohlich, K. (2008): Familie und Bildung in der Agenda 2010: Ziele, Maßnahmen und Wirkungen. In DIW: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 1/2018. S. 90.
  - 19 Wrohlich, K. (2008): Familie und Bildung in der Agenda 2010: Ziele, Maßnahmen und Wirkungen. In DIW: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 1/2018. S. 91.

## Gesamtkonzeption: der Siebte Familienbericht als wissenschaftliche Referenz für nachhaltige Familienpolitik

Im Jahr 2005 führte der Siebte Familienbericht die ökonomische Perspektive der Familienpolitik mit demografischen und soziologischen Argumenten in einer Gesamtkonzeption für die nachhaltige Familienpolitik zusammen.<sup>20</sup> Die Expertenkommission kam zu dem Ergebnis, dass „eine nachhaltige Familienpolitik auf einem Mix aus Infrastrukturpolitik, Zeitpolitik und finanzieller Transferpolitik aufbauen muss, um Rahmenbedingungen zu schaffen, die es jungen Erwachsenen ermöglichen, ihre Zukunft gemeinsam und gemeinsam mit Kindern zu planen und zu realisieren“.<sup>21</sup> Dieser neuartige Dreiklang sowie die international vergleichenden Analysen zeichneten den Siebten Familienbericht aus. Die Zeitkomponente stellte dabei die wesentliche Neuerung im Vergleich zu der vorherigen Diskussion und damit einen Paradigmenwechsel hin zu einer lebenslauforientierten Familienpolitik dar.<sup>22</sup>

In dem 2012 vorgelegten Achten Familienbericht wurde das Thema Zeitpolitik aufgegriffen und verdeutlicht, dass Zeitknappheit und Zeitkonflikte eine nachhaltige Wirkung auf das Wohlbefinden und die Lebensqualität von Familien haben und dass gesellschaftliche sowie volkswirtschaftliche Konsequenzen damit verbunden sind.<sup>23</sup> Gefordert wurden eine „konsequente familienzeitsensible Folgenabschätzung gesellschaftlichen und staatlichen Handelns und eine darauf aufbauende Entscheidungsfindung“.<sup>24</sup>

## Aus dem Ausland lernen: das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz und bedarfsgerechte Betreuung

Nicht zuletzt die im Siebten Familienbericht aufbereiteten internationalen Vergleiche führten 2007 zu einer Ablösung des Erziehungsgelds durch das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz. Bei der Gestaltung orientierte man sich an den Modellen in Schweden und Finnland, die sich insbesondere durch die Einkommensabhängigkeit von dem deutschen Modell unterschieden. Das Elterngeld verbessert als Lohnersatzleistung die wirtschaftliche Situation von Familien im Jahr nach der Geburt und setzt Anreize für Mütter, früher zurück in den Beruf zu gehen und überlange Erwerbsunterbrechungen zu vermeiden. Der durchschnittliche Einbruch des Haushaltseinkommens nach der Geburt von Kindern hat sich dadurch deutlich verringert und damit auch die Transferabhängigkeit der Familien. Mit dem Angebot zusätzlicher Partnermonate adressierte eine Familienleistung zum ersten Mal beide Elternteile, wohl wissend, dass Auszeiten der Väter die Erwerbstätigkeit der Mütter und das Wohlergehen der Kinder fördern.

Da erwerbstätige Eltern auf gute Kinderbetreuung angewiesen sind, wurde 2008 mit Inkrafttreten des Kinderförderungsgesetzes (KiföG) ein entscheidender Schritt hin zu einem bedarfsgerechten und qualitativ hochwertigen Angebot der Betreuung für Kinder unter drei Jahren gegangen: 35 Prozent der Kinder sollten eine außerfamiliäre Betreuung erhalten können.

20 BMFSFJ (Hrsg.) (2005): Nachhaltige Familienpolitik. Zukunftssicherung durch einen Dreiklang von Zeitpolitik, finanzieller Transferpolitik und Infrastrukturpolitik.

21 BMFSFJ (Hrsg.) (2005): Nachhaltige Familienpolitik. Zukunftssicherung durch einen Dreiklang von Zeitpolitik, finanzieller Transferpolitik und Infrastrukturpolitik. S. 6f.

22 BMFSFJ (Hrsg.) (2006): Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit. Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik. Siebter Familienbericht. S. 2 und 248.

23 BMFSFJ (Hrsg.) (2012): Zeit für Familie. Familienzeitpolitik als Chance einer nachhaltigen Familienpolitik. Achter Familienbericht.

24 BMFSFJ (Hrsg.) (2012): Zeit für Familie. Familienzeitpolitik als Chance einer nachhaltigen Familienpolitik. Achter Familienbericht. S. 135f.

### Professionalisierung der Familienpolitik: Finanztableau, evidenzbasierte Politikberatung, Wirkungsorientierung

Der Impuls des Siebten Familienberichts für eine evidenzbasierte Fundierung der Familienpolitik sollte ab 2006 mit der Einrichtung eines „Kompetenzzentrums wirksame Familienpolitik“ im BMFSFJ verstetigt werden. Beteiligt war neben der Familienabteilung des BMFSFJ sowie einer Geschäftsstelle eine Agenda-Gruppe aus Sozial- und Wirtschaftswissenschaftlern und -wissenschaftlerinnen unter der Leitung der Ministerin.<sup>25</sup> Dossiers zur Lebenssituation von Mehrkindfamilien, Alleinerziehenden, Familien mit geringen Einkommen oder mit Migrationshintergrund, Memoranden zum Beispiel zur Ausformulierung der zeitpolitischen Dimension einer nachhaltigen Familienpolitik sowie demoskopische Studien zur Priorisierung von familienpolitischen Zielen und

zur Akzeptanz von Leistungen sowie zur Veränderung von Familienbildern und Rollenaufteilungen von jungen Müttern und Vätern – diese Arbeiten erweiterten die Erkenntnisgrundlage für den gewählten Nachhaltigkeitsansatz. Die Professionalisierung der Familienpolitik zeigte sich auch in der Einführung eines Familienreports, der in regelmäßigen Abständen Daten und Erkenntnisse zur Lebenssituation von Familien in Deutschland darstellt.

Von zentraler Bedeutung sind schließlich zwei Arbeiten, die der Siebte Familienbericht nahelegte:

- 2006 erschien erstmals eine systematische Bestandsaufnahme aller ehe- und familienpolitischen Leistungen, durch die die Struktur und Höhe der Ausgaben transparent wurden.
- Gleichzeitig wurde eine Machbarkeitsstudie entwickelt, die die im Familienbericht angeordnete Evaluation der zentralen Leistungen ermöglichte.<sup>26</sup>

25 Ristau, M. (2019): Evidenzbasierung in der Familienpolitik: Wie sie möglich wurde, was sie ausmacht und warum sie Promotoren aus der Gesellschaft braucht. In: Buch, C./Riphahn R. (Hrsg.): Evaluierung von Finanzmarktreformen – Lehren aus den Politikfeldern Arbeitsmarkt, Gesundheit und Familie. Leopoldina-Forum Nr. 1. Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina. S. 126.

26 ZEW et al. (2008): Machbarkeitsstudie zur stufenweisen Evaluation des Gesamttableaus ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland. Studie im Auftrag der Prognos AG.

# 2

## Gesamtevaluation zu Zielen und Wirkungen der nachhaltigen Familienpolitik

### Ziele und Wirkungen werden operationalisiert

Mit der Gesamtevaluation wurden von 2009 bis 2014 die ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland anknüpfend an das Vorgehen bei der Arbeitsmarktpolitik erstmals einer systematischen Wirkungsanalyse unterzogen. Diese baute auf den im Siebten Familienbericht dargelegten Anforderungen an eine nachhaltige Familienpolitik auf:

- **Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe von Familien:** Im Fokus der Gesamtevaluation standen die Vermeidung von Armutsrisiken, die Verbesserung der Wohlstandsposition von Familien sowie die wirtschaftliche Selbstständigkeit beider Partner.<sup>27</sup>
- **Vereinbarkeit von Familie und Beruf:** Mütter und Väter sollten die Möglichkeit haben, ihren Wünschen entsprechend gleichermaßen sowohl am Familien- als auch am Erwerbsleben zu partizipieren. Da die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung, die nach wie vor überwiegend praktiziert wird, häufig nicht (mehr) den Lebensvorstellungen der Familien entspricht, bedeutet dies in der Regel eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung und des Erwerbsumfangs

von Müttern sowie eine stärkere Involvierung der Väter in die Familienarbeit.

- **Förderung und Wohlergehen von Kindern:** Ziel ist es, neben den Bildungs- und Entwicklungsmöglichkeiten in den ersten Lebensjahren auch das Wohlergehen von Kindern zu fördern. Im Rahmen der Evaluation wurden zum einen die Auswirkungen der genutzten Kinderbetreuung und anderen außerfamiliären Arten der Förderung auf schulische Bildungsverläufe untersucht. Zum anderen wurde das Wohlergehen anhand einer guten sprachlichen, kognitiven und sozial-emotionalen Entwicklung sowie des Gesundheitszustands von Kindern operationalisiert.
- **Erfüllung von Kinderwünschen:** Die tatsächliche endgültige Kinderzahl in Deutschland liegt unter der in Befragungen genannten gewünschten Kinderzahl, Geburten werden zunehmend im Lebenslauf nach hinten verschoben, mehr Frauen bleiben kinderlos und es gibt weniger Mehrkindfamilien.<sup>28</sup> Indem Familienpolitik die Rahmenbedingungen für Familiengründungen und -erweiterungen optimiert, kann sie persönliche Entscheidungen gegen Kinderlosigkeit oder zur Erhöhung der Kinderzahl pro Familie erleichtern. Durch eine frühere Familiengründung verringert sich die Wahrscheinlichkeit, aus biologischen Gründen ungewollt kinderlos zu bleiben.<sup>29</sup>

27 BMFSFJ (2014): Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland. S. 112.

28 BMFSFJ (2014): Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland. S. 315.

29 BMFSFJ (2014): Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland. S. 322.

Unter den vier Zielen, die im Rahmen der Gesamtevaluation definiert und operationalisiert wurden, ist die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf von besonderer Bedeutung, da sich ihre Realisierung positiv auf alle anderen Ziele auswirkt: Die Erwerbstätigkeit beider Elternteile hat sich als der beste Schutz gegen Armutsrisiken erwiesen<sup>30</sup> und trägt zur wirtschaftlichen Absicherung im Alter, im Falle von Arbeitslosigkeit sowie bei Trennung oder Tod der Partnerin bzw. des Partners bei.<sup>31</sup> Die Vermeidung von Armutsrisiken wirkt sich wiederum förderlich auf das Wohlergehen von Kindern aus.<sup>32</sup> Und schließlich ist die Möglichkeit der Vereinbarkeit von Familie und Beruf relevant dafür, ob Paare ihre Kinderwünsche erfüllen.<sup>33</sup>

### Zielerreichung und Wirksamkeit werden gemessen

In Bezug auf die Wirksamkeit einzelner Leistungen und Maßnahmen zeigten Simulationsrechnungen, dass es Leistungen mit homogenen und Leistungen mit heterogenen Wirkungen auf die genannten Ziele gibt. Die Leistungen mit homogenen Zielwirkungen erreichen mindestens ein Ziel, ohne dabei andere Ziele zu verfehlen. Am deutlichsten zeigt sich dies bei den folgenden:

- Die **Subventionierung der Kinderbetreuung** wirkt sich in besonderem Maße positiv auf die wirtschaftliche Stabilität der Familien aus: Sie entlastet das verfügbare Haushaltseinkommen, ermöglicht (erhöhte) Erwerbstätigkeit beider Elternteile und führt so zu Einkommengewinnen und einer Reduzierung von Armutsrisiken. Das Wohlergehen der Kinder und die Zahl der Geburten steigen, der Anteil der Frauen, die kinderlos bleiben, sinkt.
- Der **Unterhaltsvorschuss** sichert die wirtschaftliche Stabilität von Alleinerziehenden, zum Teil kann dadurch der Bezug von Arbeits-

losengeld II vermieden werden, die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit wird attraktiver. Auch hier gilt, dass durch die Reduzierung des Armutsrisikos indirekt positive Auswirkungen auf das Wohlergehen der Kinder festzustellen sind.

- Ähnliche Wirkungen zeigen sich auch bei dem **steuerlichen Entlastungsbetrag für Alleinerziehende**, allerdings sind die Effekte nur schwach ausgeprägt.
- Die Wirkung des **Kinderzuschlags** auf die wirtschaftliche Stabilität ist sehr positiv, insbesondere bei Mehrkindfamilien und Familien mit jungen Kindern zeigen sich eine Reduzierung von Armutsrisiken und Verringerung der Abhängigkeit von SGB-II-Transferleistungen.
- Insgesamt sind **Kindergeld und Kinderfreibeträge** positiv zu bewerten: Festgestellt werden konnte eine armutsreduzierende Wirkung, die wiederum positive Effekte auf das Wohlergehen der Kinder hat. Der Anteil der kinderlosen Frauen geht zurück und der Anteil der Frauen mit zwei oder drei Kindern steigt. Bei Alleinerziehenden wird eine Ausdehnung der Erwerbstätigkeit beobachtet. Bei Paarfamilien dehnen Väter zwar ihre Erwerbstätigkeit leicht aus, während Mütter ihr Erwerbsvolumen reduzieren, insgesamt sind diese Wirkungen jedoch als gering einzustufen.
- Das **Elterngeld** wirkt sich in hohem Maße positiv auf alle Ziele aus. Die Armutsrisiko- und SGB-II-Quoten verringern sich, sodass die wirtschaftliche Stabilität verbessert wird. Wie vom Gesetzgeber an dieser Stelle intendiert, reduzieren Mütter im ersten Jahr nach der Geburt ihre Erwerbstätigkeit deutlich, auch Väter im Elterngeldbezug verbringen mehr Zeit mit ihren Kindern. Durch die veränderte Zeitverwendung der Mütter und Väter sowie die Reduzierung des Armutsrisikos lassen sich positive Effekte auf das Wohlergehen der Kinder feststellen. Schließlich wurden auch starke positive Effekte auf die Erfüllung von Kinderwünschen beobachtet.

30 BMFSFJ (2017): Familienreport 2017. Leistungen, Wirkungen, Trends. S. 50.

31 BMFSFJ (2014): Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland. S. 219.

32 Schölmerich, Axel et al. (2013): Wohlergehen von Kindern.

33 Schölmerich, Axel et al. (2013): Wohlergehen von Kindern.

Die Leistungen mit heterogenen Zielwirkungen erreichen ein oder mehrere Ziele, verfehlen jedoch andere Ziele. Es lassen sich insbesondere Konflikte zwischen den Zielen „Wirtschaftliche Stabilität“ und „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ beobachten, da jede Geldleistung – zumindest kurzfristig – die wirtschaftliche Notwendigkeit reduziert, eigenes Erwerbseinkommen zu erzielen.<sup>34</sup> Dieser Effekt ist insbesondere bei den folgenden Leistungen zu beobachten:

- Das **Ehegattensplitting** verbessert zwar kurzfristig die wirtschaftliche Stabilität der Familien, im Lebensverlauf betrachtet überwiegen jedoch die negativen Effekte: Den größten Splittingvorteil haben Alleinverdienerehen.<sup>35</sup> Dies wirkt sich, zusammen mit anderen steuer- und sozialrechtlichen Regelungen, negativ auf die Erwerbsbeteiligung zumeist von Müttern aus und damit auf ihre individuelle Existenzsicherung im weiteren Lebensverlauf. Da außerdem der Effekt auf das Armutrisiko – insbesondere in der Lebensverlaufsperspektive – nur gering ausfällt, ist die Wirkung des Ehegattensplittings insgesamt als kritisch einzustufen.
- Der Effekt wird durch die **beitragsfreie Mitversicherung für Ehepartner** verstärkt, da diese bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit des Ehepartners entfällt und auf diese Weise deutlich negative Auswirkungen auf das Angebot von Arbeitskräften hat.<sup>36</sup>

### Leitlinien für eine evidenzbasierte Weiterentwicklung der Familienpolitik werden abgeleitet

Der Abschlussbericht der Gesamtevaluation wurde 2014 veröffentlicht. Seitdem hat es weitere Evaluationen gegeben, die mit gleichem methodischem Rüstzeug die Wirksamkeit einzelner Leistungen im Kontext des Gesamtsystems der ehe- und familienbezogenen Leistungen betrachten. Hierbei konnten Rechtsstände aktualisiert (zum Beispiel bei Kindergeld und Freibeträgen oder beim Kinderzuschlag) und eine aktuellere Datenbasis verwendet werden. Die grundsätzliche Wirkungsrichtung und auch die Impulsstärke von Leistungen, wie sie in der Gesamtevaluation analysiert wurden, wurden dabei bestätigt.<sup>37</sup> Vor diesem Hintergrund wächst die Bedeutung der damals aufgezeigten Leitlinien für eine Weiterentwicklung der nachhaltigen Familienpolitik. Demnach gilt es zu beachten,

1. dass verschiedene Zielgruppen, wie etwa Alleinerziehende und Paarfamilien, unterschiedlich auf ein und dieselbe Leistung reagieren;
2. dass eine Leistung, die kurzfristig eine positive Wirkung entfaltet, langfristig zu unerwünschten Verhaltensanpassungen, wie einem (teilweisen) Rückzug aus dem Erwerbsleben, führen kann;
3. dass Leistungen fiskalisch sehr unterschiedlich ausgestattet sind und daher neben ihrer Effektivität auch ihre Effizienz als Relation der eingesetzten Mittel zu den damit erreichten Wirkungen betrachtet werden muss.

34 BMFSFJ (2014): Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland. S. 388.

35 BMFSFJ (2014): Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland. S. 388.

36 BMFSFJ (2014): Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland. S. 389.

37 Stichnoth, H. (2017): Verteilungswirkungen ehe- und familienbezogener Leistungen und Maßnahmen. In: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): Familien stärken, Vielfalt ermöglichen. Bericht der familienpolitischen Kommission der Heinrich-Böll-Stiftung. Schriftenreihe zur Wirtschaft und Soziales, Band 19.



Im Ergebnis wurden folgende Hebel für eine Verbesserung der Wirkung von Leistungen auf die familienpolitischen Ziele identifiziert:

- **Zielgruppen fördern:** Aufgrund der unterschiedlichen Verhaltenseffekte sowie der erwiesenen hohen Effizienz bietet es sich an, die zielgruppenbezogene Förderung zu verstärken. Hierbei seien insbesondere die **Alleinerziehenden** sowie die **Mehrkindfamilien** erwähnt, die besonders hohe Armutsrisiken aufweisen. Auch die Weiterentwicklung der Instrumente für **Familien mit geringen Erwerbseinkommen** wurde angeraten. Potenzial für eine Effizienzsteigerung wurde hier insbesondere bei einer Neugestaltung des Kinderzuschlags gesehen, bei dem durch die Höchsteinkommensgrenze nachteilige Folgen entstehen. Zudem zeigte sich eine geringe Kenntnis der Leistung, sodass eine naheliegende Maßnahme, um die Inanspruchnahme zu fördern, darin bestünde, den Kinderzuschlag bekannter zu machen und seine Beantragung zu vereinfachen.
- **Erwerbstätigkeit von Eltern fördern:** Die Evaluation hat gezeigt, dass der Blick stärker auf das familiäre Engagement der Väter gerichtet und eine **ausgewogene Verteilung von familienbezogenen und beruflichen Aufgaben unter den Partnern** unterstützt werden sollte. Ansatzpunkt ist insbesondere eine Weiterentwicklung der Partnerkomponente beim Elterngeld. Um die Vereinbarkeit zu erleichtern, bietet es sich vor dem Hintergrund der besonders positiven Wirkungen der Subventionierung der Kinderbetreuung außerdem an, diese qualitativ und quantitativ weiter zu stärken, zumal hier eine hohe Refinanzierungsquote zu erwarten ist.

Auch eine Reduzierung von Elternbeiträgen lässt positive Wirkungen erwarten.

Bei monetären Leistungen sollte der **Erhalt des Arbeitsanreizes** für beide Partner berücksichtigt werden. Es empfiehlt sich, darauf zu achten, dass Leistungen der Grundsicherung vermieden werden und der **Einkommensgewinn** durch Erwerbstätigkeit für beide Partner erhalten bleibt.

Schließlich ist auf die **langfristig wirkenden Verhaltenseffekte** zu achten. So sollten Leistungen mit kurzfristig positiven Einkommenseffekten keinen (teilweisen) Rückzug aus dem Erwerbsleben zur Folge haben, wie es beim Ehegattensplitting und der beitragsfreien Mitversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung zu beobachten ist. Letzteres kann auf lange Sicht sogar einen negativen Einfluss auf das Haushaltseinkommen haben.

- **Zielgenaue Fördertatbestände schaffen, insbesondere für die Förderung von Kindern:** Eine enge **Zweckbindung** einer Leistung insbesondere an die Förderung der Kinder ist zum einen für die Kinder selbst förderlich, weil sichergestellt wird, dass diese tatsächlich erreicht werden, zum anderen – sofern Erwerbstätigkeit Voraussetzung für den Erhalt der Leistung ist – wird ausgeschlossen, dass die Geldleistung die Erwerbstätigkeit hemmt. Mithilfe der Evaluation konnte nachgewiesen werden, dass die Subventionierung der Kinderbetreuung besonders viele Ziele gleichzeitig erreicht. Sie wirkt unmittelbar positiv auf das Wohlergehen von Kindern und entlastet Eltern wirtschaftlich, ohne dabei negativ auf die Erwerbstätigkeit von Müttern zu wirken.



# 3

## Entwicklungen nach der Gesamtevaluation

### Wissenschaftliche Erkenntnisse werden umgesetzt

Die Gesamtevaluation hat nicht nur wissenschaftliche Spuren hinterlassen. Die Analysen und Ableitungen haben von 2014 bis 2018 zu konkreten politischen Entschlüssen geführt:

- Nach der Gesamtevaluation wurde 2015 ein **Gesamtpaket zur Verbesserung der familienbezogenen Leistungen** verabschiedet, das gerade Familien mit kleinen Einkommen adressierte. Insbesondere durch die Erhöhung des Kinderzuschlags und des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende, seine Staffelung nach der Kinderzahl sowie die Verbesserungen beim Unterhaltsvorschuss wurden zentrale Schlussfolgerungen aus der Gesamtevaluation aufgegriffen. Parallel wurden Kindergeld und -freibeträge erhöht.
- Um über den Erfolg der bisherigen Elterngeldregelungen hinaus die von jungen Eltern mehrheitlich gewünschte partnerschaftliche Rollenaufteilung zu fördern, wurden mit der Einführung des **ElterngeldPlus** für Eltern, die nach der Geburt eines Kindes Teilzeit arbeiten, gezielt neue Optionen geschaffen.
- Außerdem wurde der weitere **Ausbau der Kinderbetreuung vorangetrieben**. Der Bund

unterstützt mit Maßnahmen wie dem Investitionsprogramm für den Kita-Ausbau und dem Gute-KiTa-Gesetz Länder und Kommunen dabei, Quantität und Qualität der Angebote im vorschulischen Bereich zu verbessern und das Erreichte durch weitere Angebote für die Grundschulzeit zu sichern.

- Und schließlich bewirken 2019 verabschiedete Verbesserungen beim **Kinderzuschlag** und **Bildungs- und Teilhabepaket**, dass Familien mit kleinen Einkommen sowie Alleinerziehende häufiger, einfacher und umfangreicher profitieren können. Veränderungen beim Transferentzug des Kinderzuschlags aufgrund steigenden Erwerbseinkommens erhöhen die geforderte Anreizkompatibilität beim Auslaufen der Leistung.

### Zentrale Bereiche des Familienlebens verändern sich

Die Erwerbsbeteiligung und der Erwerbsumfang von Müttern nehmen weiterhin zu. Insbesondere bei jungen Familien mit Kindern unter drei Jahren ist dies zu beobachten. Parallel steigt die Inanspruchnahme der Partnermonate beim Elterngeld/ElterngeldPlus und die außerfamiliäre Betreuung der Kinder nimmt zu. Nicht zuletzt die

### 3 Entwicklungen nach der Gesamtevaluation

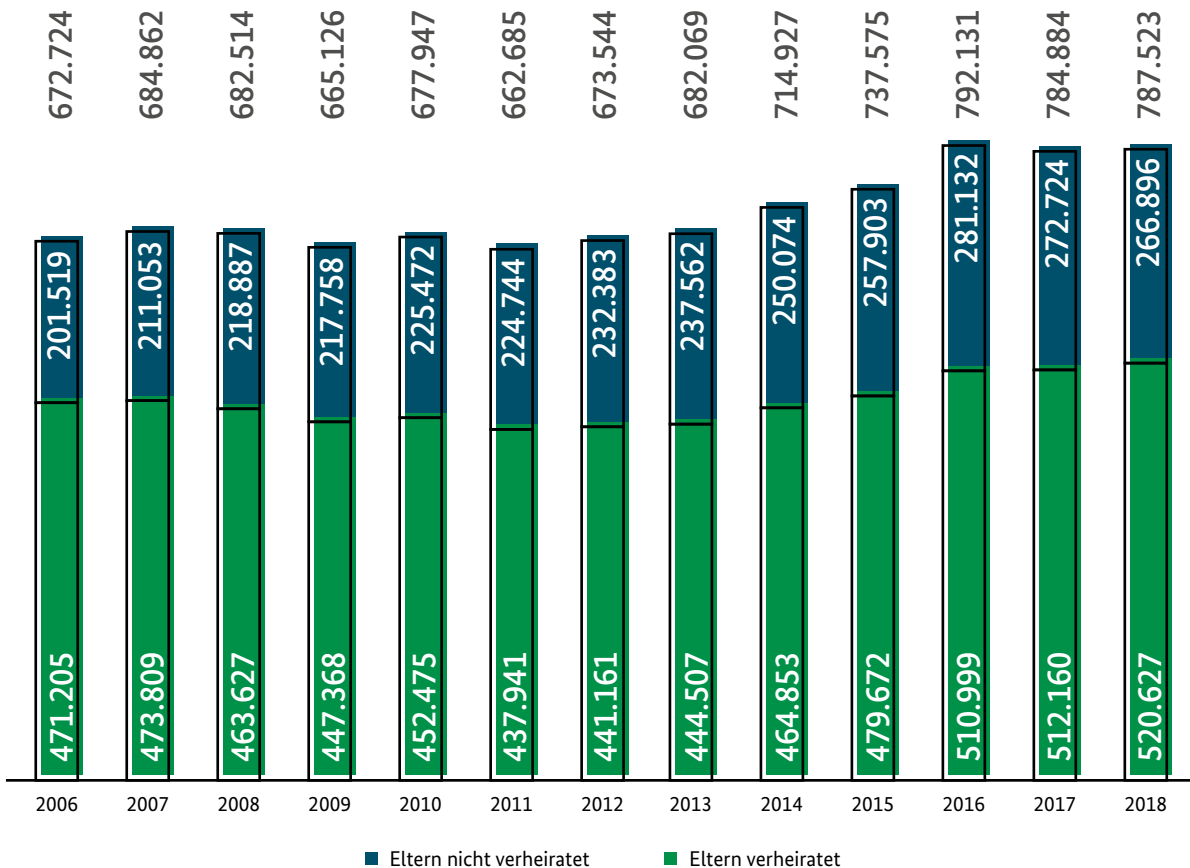
Unternehmen haben erkannt, dass sie Familienfreundlichkeit in der Arbeitswelt stärken müssen, um Belegschaften binden zu können.

Die gestiegene Wertschätzung für Familie als wichtigster Lebensbereich, mehr Kinderwünsche und letztlich eine höhere Geburtenrate zeigen, dass sich die Rahmenbedingungen für Familien in

Deutschland zum Besseren entwickeln.<sup>38</sup> Zwischen 2012 und 2016 ist die Zahl der Geburten sichtbar angestiegen (Abbildung 1).

Die zusammengefasste Geburtenziffer stieg von 1,33 Kinder je Frau im Jahr 2006 auf zunächst 1,59 Kinder je Frau im Jahr 2016. 2017 und 2018 lag sie bei 1,57 Kindern je Frau (Abbildung 2).

Abbildung 1: Zahl der Lebendgeborenen nach Familienstand der Eltern, 2006 bis 2018 – absolut



Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis), 2019: Statistik der Geburten. Eigene Darstellung Prognos AG.

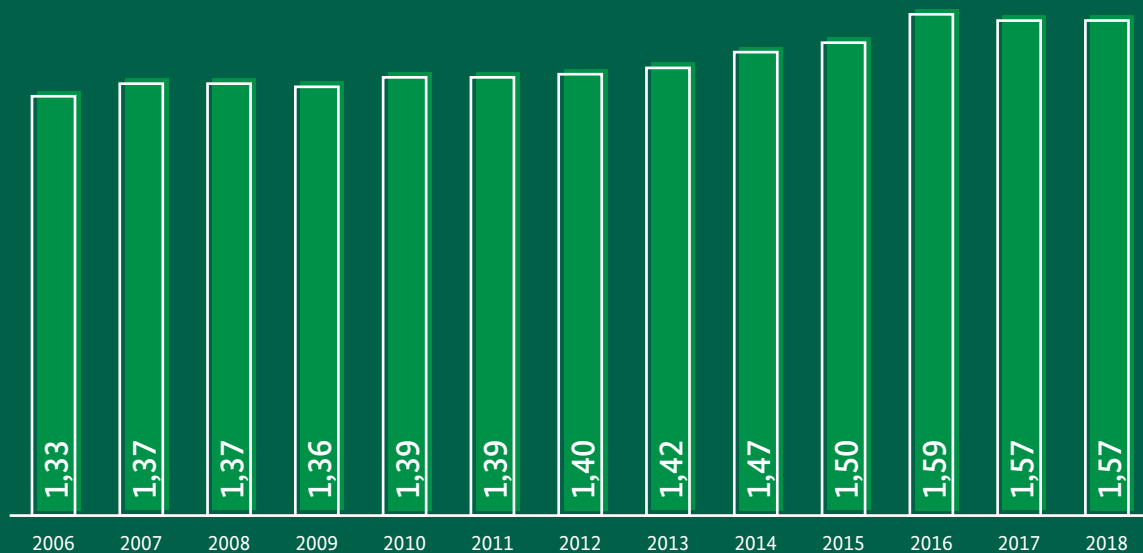
38 Statistisches Bundesamt (Destatis), 2019: Statistik der Geburten.



### Zusammengefasste Geburtenziffer

- Die zusammengefasste Geburtenziffer umfasst die Summe aller altersspezifischen Geburtenziffern der Frauen im Alter von 15 bis 49 Jahren für ein Kalenderjahr. Sie ist eine zusammengesetzte, hypothetische Kennziffer und gibt an, wie viele Kinder eine Frau im Laufe ihres Lebens bekommen würde, wenn ihr Geburtenverhalten so wäre wie das aller Frauen zwischen 15 und 49 Jahren im jeweils betrachteten Jahr.<sup>39</sup>
- Sie wird durch das Vorziehen von Geburten in ein niedrigeres oder das Verschieben in ein höheres Lebensalter beeinflusst.
- Die zusammengefasste Geburtenziffer gibt damit nur Aufschluss über das Geburtenverhalten der Frauen in dem jeweils betrachteten Jahr. Sie lag zwischen 1991 und 2011 stets unter 1,4 Kindern je Frau. Zwischen 2011 und 2016 stieg sie von 1,39 auf 1,59. 2018 lag sie mit 1,57 Kindern je Frau etwa auf dem Wert des Vorjahres.
- Um den Bestand der Bevölkerung konstant zu halten, wäre eine zusammengefasste Geburtenziffer von dauerhaft 2,1 nötig. Ein niedrigerer Wert bedeutet folglich eine Schrumpfung der Bevölkerung.

Abbildung 2: Zusammengefasste Geburtenziffern je Frau



Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis), 2019: Statistik der Geburten. Eigene Darstellung Prognos AG.

<sup>39</sup> Aus der zusammengefassten Geburtenziffer lässt sich nicht ablesen, wie viele Kinder Frauen tatsächlich im Laufe ihres Lebens bekommen haben bzw. bekommen werden. Die endgültige Kinderzahl je Frau kann immer erst ausgewiesen werden, wenn die Frauen die gebärfähige Phase (15–49 Jahre) abgeschlossen haben. Sie wird für Geburtsjahrgänge oder -kohorten ausgewiesen (Kohortenfertilität).

Diese Entwicklung ist sowohl auf langfristige Prozesse als auch auf kurzfristig eingetretene Veränderungen zurückzuführen.<sup>40</sup> Zum einen wurde ein Anstieg der Fertilität ausländischer Frauen beobachtet, der mit der höheren Zuwanderung sowie ihrem veränderten Charakter zusammenhängt. Zum anderen stieg auch die

Geburtenhäufigkeit deutscher Frauen. Die sogenannte Kohortenfertilität hat sich stabilisiert: So ist die Kinderlosenquote in den letzten Jahren nicht weiter angestiegen und auch die Kinderzahl je Mutter hat sich nach einem leichten Rückgang bei 2,0 Kindern je Mutter verfestigt.

<sup>40</sup> Pöttsch, O. (2018): Aktueller Geburtenanstieg und seine Potenziale. In: WISTA 3/2018. Statistisches Bundesamt.

# 4

## Zwischenfazit: nachhaltige Familienpolitik als wichtige Komponente einer Nachhaltigkeitsstrategie

Familienpolitik ist ein Faktor bei der Herstellung nachhaltiger, inklusiver Gesellschaftsstrukturen. Hiervon zeugen mittlerweile eine Reihe von Forschungsergebnissen und Studien, die Ausgaben für Familien als gesellschaftliche Investitionen mit Renditen sehen.<sup>41</sup> Hierauf beruhen auch die Aussagen des Bundesministeriums der Finanzen zur Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte, wonach eine zielgenaue Gestaltung familienbezogener Leistungen Wachstum und Beschäftigung in Deutschland weiter verbessern und durch Refinanzierungseffekte positive Wirkungen auf die öffentlichen Finanzen entfalten kann.<sup>42</sup> Hier erge-

ben sich Perspektiven für die Weiterentwicklung der nachhaltigen Familienpolitik: Wenn sich Politik, Zivilgesellschaft und Wirtschaft in einer abgestimmten Verantwortungspartnerschaft an den Wünschen von derzeitigen und zukünftigen Müttern und Vätern orientieren, die ihr Familienleben aus eigener wirtschaftlicher Kraft den eigenen Lebensentwürfen entsprechend gestalten wollen, so können die bereits erzielten positiven Effekte der nachhaltigen Familienpolitik ausgeweitet werden. Rahmenbedingungen, die eine flexiblere Aufteilung von Berufs- und Familienarbeit unterstützen, sind hierfür zentral.<sup>43</sup>

41 Zusammenfassend in BMFSFJ (Hrsg.) (2017): Monitor Familienforschung Nr. 36; Investitionen in Infrastruktur für Familien – ein Motor für inklusives Wachstum.

42 BMF (2016): Vierter Tragfähigkeitsbericht des Bundesfinanzministeriums.

43 Prognos AG (2016): Zukunftsreport Familie 2030.



Teil

**B**

Familienpolitische  
Fortschrittsziele

# 1

## Anknüpfungspunkte in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie

Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie erhebt den Anspruch, Ziele zu stecken und Maßnahmen zu ergreifen, „um ein Leben in Würde, Gerechtigkeit und Frieden, um soziale Sicherheit ebenso wie um wirtschaftliche Entfaltungsmöglichkeiten bei gleichzeitigem Schutz unserer natürlichen Lebensgrundlagen“ zu gewährleisten.<sup>44</sup> Die personenbezogenen Indikatoren im Berichtssystem der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie beziehen sich zumeist auf alle Personen in Deutschland oder sie erfassen nach Altersklassen, Geschlecht oder anderen soziodemografischen Merkmalen definierte Untergruppen. Um die in der Nachhaltigkeitsstrategie gesetzten Entwicklungsziele analytischer betrachten und besser erreichen zu können, sind in einigen Fällen ihre Einbettung und Differenzierung im Familienkontext sinnvoll. Die Leitplanken einer nachhaltigen Familienpolitik, wie sie im Siebten Familienbericht (s. o.) ausformuliert wurden, sind hier hilfreich, denn sie tragen dazu bei, Gesellschaftsstrukturen inklusiver zu gestalten.

Hierzu drei Beispiele:

- In der Nachhaltigkeitsstrategie wird in Kapitel C II 5. das Ziel der Erreichung von Geschlechtergleichstellung festgelegt. Hier wird unter anderem auf die Verringerung des Verdienstabstands zwischen Frauen und Männern Bezug genommen. **Ergänzend sollte der Einkommensunterschied zwischen Vätern und Müttern thematisiert werden.** Studien belegen, dass Mütter nach der Geburt des ersten Kindes nach wie vor massive Einkommenseinbußen verzeichnen, während das Einkommen der Väter nicht beeinflusst wird. Auch zehn Jahre nach der Geburt des ersten Kindes verdienen Mütter in Deutschland im Schnitt 61 Prozent weniger als im letzten Jahr vor der Geburt.<sup>45</sup> Dies geht insbesondere mit einer zum Teil dauerhaften Einschränkung oder Aufgabe der Erwerbsarbeit einher. Eine stärkere Beteiligung der Mütter am Erwerbsleben ist die wirksamste

44 Bundesregierung (Hrsg.) (2017): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Neuauflage 2016. S. 3.

45 Kleven, H. et al. (2019): Child Penalties Across Countries: Evidence and Explanations.

Vgl. auch Boll, C./Leppin, J. (2015): Die geschlechtsspezifische Lohnlücke in Deutschland: Umfang, Ursachen und Interpretation. Wirtschaftsdienst 2015/4.

Strategie zum Erreichen der materiellen Gleichstellung von Frauen und Männern. Dazu kann auch eine Neugestaltung der gesellschaftlichen Organisation von Erwerbstätigkeit und unbezahlter Arbeit für die Familie beitragen.<sup>46</sup> Hier setzt nachhaltige Familienpolitik an: Durch die Förderung partnerschaftlicher Aufteilung von Erwerbs- und Hausarbeit, familienfreundlicher Unternehmenskultur sowie den Ausbau der Kindertagesbetreuung unter Einschluss der Schulkinder wird eine Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglicht, die sowohl zur Gleichstellung zwischen den Geschlechtern als auch zur wirtschaftlichen Stabilität von Familien beiträgt.

- Die Nachhaltigkeitsstrategie bezieht sich in Kapitel C II 1. darauf, materielle Armut und Entbehrung zu begrenzen. Im Berichtssystem wird die (erhebliche) materielle Entbehrung auf Personenebene beobachtet. Erst bei der **Betrachtung von Familienhaushalten mit minderjährigen Kindern** zeigt sich aber, dass Alleinerziehende und Mehrkindfamilien überdurchschnittlich häufig von erheblicher materieller Entbehrung betroffen sind und somit im Fokus dieses Nachhaltigkeitsziels stehen sollten. Eine zielgerichtete und wirkungsvolle Politik, die dazu beiträgt, dass Alleinerziehende und Eltern mit drei und mehr Kindern in die Lage versetzt werden, ein ausreichendes Einkommen zu erwirtschaften, hätte einen enormen Effekt auf die Erreichung dieses Nachhaltigkeitsziels.
- In der Nachhaltigkeitsstrategie ist in Kapitel C II 4. die Ganztagsbetreuung für unter

Dreijährige sowie für drei- bis unter sechsjährige Kinder als ein bildungsbezogenes Nachhaltigkeitsziel verankert. Qualitativ **hochwertige Betreuungsangebote** sind eine Anreizstruktur, von der **Kinder in der Breite, besonders aber jene aus benachteiligten Haushalten profitieren** können. So kann der Besuch einer Kindertageseinrichtung mit verbesserten Mathematik- und Lesekompetenzen in der Grundschule sowie einer fortgeschrittenen sozial-emotionalen Entwicklung einhergehen.<sup>47</sup> In Bezug auf die spätere Bildungsbeteiligung zeigt sich, dass Kinder – insbesondere Kinder aus Familien mit niedrigem sozioökonomischem Status – Vorteile aus dem Besuch einer Kindertageseinrichtung ziehen, wenn sie diese bereits im frühen Alter besuchen. Sie erreichen später einen höheren Bildungsstand. Neben der bildungspolitischen Komponente trägt eine Erhöhung des Anteils von Kindern in Ganztagsbetreuung dazu bei, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern und damit die Herstellung von Chancengerechtigkeit und Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern. Während die Ganztagsbetreuung im Vorschulalter bereits Bestandteil des Indikatorensystems der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie ist, sollte die Betreuungssituation für Grundschul Kinder ergänzt werden. Denn beim Übergang von der Kita in die Grundschule entsteht eine Betreuungslücke, die viele Familien stark fordert – insbesondere, wenn beide Elternteile erwerbstätig sind.<sup>48</sup>

46 Bundesregierung (2017): Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. BT-Drucksache 18/2840, Berlin.

47 Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2018): Bildung in Deutschland 2018 – Ein indikatorengeprägter Bericht mit einer Analyse zu Wirkungen und Erträgen von Bildung, S. 232 ff.

48 Prognos AG (2018): Gute und verlässliche Ganztagsangebote für Grundschul Kinder – Chancen für Vereinbarkeit – Chancen für Kinder.

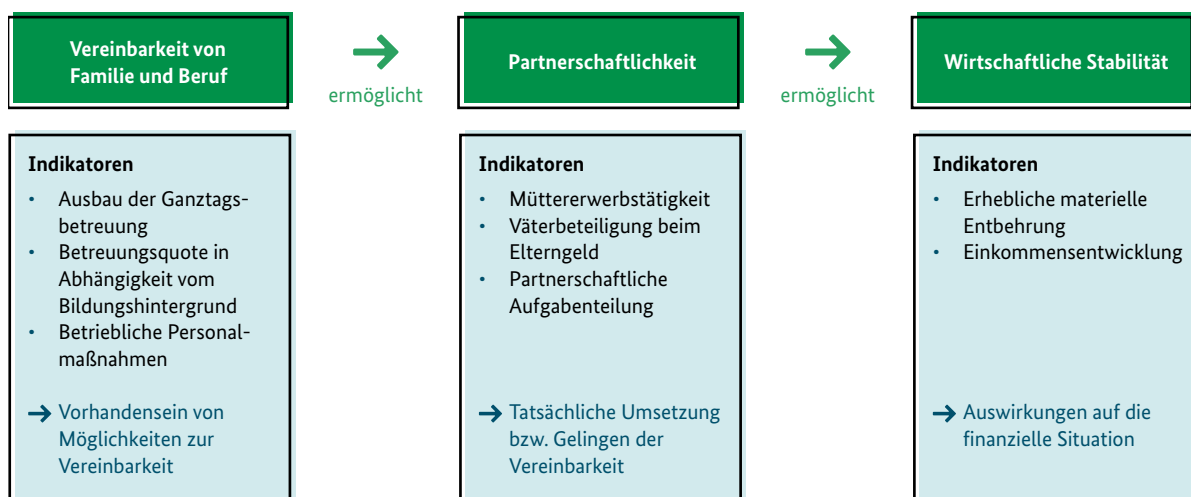
# 2

## Fortschrittsziele einer nachhaltigen Familienpolitik

Im Folgenden werden ergänzend zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie eigenständige Fortschrittsziele für eine nachhaltige Familienpolitik benannt und mit Indikatoren hinterlegt. Die Fortschrittsziele und Indikatoren beziehen sich auf die bisherige Wirkungsforschung zur Familienpolitik und berücksichtigen zentrale Wirkungsketten (s. o.): Sie folgen der Erkenntnis, dass gute Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf eine wesentliche Basis für

die Realisierung partnerschaftlich ausgerichteter Lebensentwürfe sind, die sich wiederum mit hoher Wahrscheinlichkeit positiv auf die Chancen von Familien, ihre wirtschaftliche Stabilität sowie das Wohlergehen von Kindern auswirken. Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Partnerschaftlichkeit und wirtschaftliche Stabilität sind daher drei zentrale Zielbereiche. Ihre Unterlegung mit Indikatoren zeigt die folgende Abbildung.

Abbildung 3: Fortschrittsziele einer nachhaltigen Familienpolitik



Die kompakte Erläuterung der den Fortschrittszielen zugeordneten Indikatoren in den folgenden Templates beinhaltet jeweils eine konkrete Definition, erläutert die Intention der Indikatoren, zeigt

deren Entwicklungen über den Zeitverlauf auf und benennt zentrale Einflussfaktoren. Sie sind die Basis für die Formulierung von Zielwerten, die in Kapitel 3 folgt.



## 2.1 Fortschrittsziel „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“

### 2.1.1 Indikatoren: Ausbau der Ganztagsbetreuung für unter Dreijährige und Drei- bis Sechsjährige sowie Kinder im Grundschulalter



#### Ziel und Intention des Indikators

- Für Kinder **ab dem vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt** besteht seit 1996 ein Rechtsanspruch auf eine Förderung in einer Kindertageseinrichtung. Für diese Altersgruppe ist durch die Träger der öffentlichen Jugendhilfe ein bedarfsgerechtes Angebot an Ganztagsplätzen zur Verfügung zu stellen.
- Seit dem 1. August 2013 gibt es für **Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr** einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz. Dieser Rechtsanspruch kann durch einen Betreuungsplatz in einer Kindertageseinrichtung oder in der Kindertagespflege – also bei einer Tagesmutter oder einem Tagesvater – erfüllt werden.
- Frühe Bildungs- und Betreuungsangebote sind langfristig mit positiven Effekten für die Entwicklung von Kindern verbunden. Diese zeigen sich nicht nur in verbesserten schulischen Leistungen, sondern später auch in den Bereichen Gesundheit, Einkommen und gesellschaftlicher Teilhabe. Frühkindliche Betreuung fördert die Chancengleichheit von Kindern.
- Eine qualitativ hochwertige und bedarfsgerechte Kindertagesbetreuung ist eine wichtige Voraussetzung für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf.
- Im Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode wurde vereinbart, dass für **Grundschul Kinder** ein Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung eingeführt werden soll.
- Beim Übergang von der Kita in die Grundschule entsteht eine Betreuungslücke, die viele Familien vor große Herausforderungen stellt, insbesondere wenn beide Elternteile erwerbstätig sind. Der Ausbau von guten und verlässlichen Ganztagsangeboten im Grundschulbereich

sichert die Fortschritte bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die mit dem Ausbau der vorschulischen Kinderbetreuung erreicht wurden, in den späteren Lebensphasen der Familien ab.



#### Einflussfaktoren auf den Indikator

- Angebot und Nachfrage: Standorte und Öffnungszeiten müssen zu den Bedürfnissen der Eltern passen. Der Ausbau der Kinderbetreuung in den Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege ist daher gemeinsames Ziel von Bund, Ländern und Kommunen, sodass hier Verbesserungen zu erwarten sind.
- Fachkräfte: Um den Ausbau der Kindertagesbetreuung entsprechend vorantreiben zu können, müssen ausreichend gut ausgebildete Erzieherinnen und Erzieher zur Verfügung stehen. Mit dem Bundesprogramm „Fachkräfteoffensive Erzieherinnen und Erzieher“ fördert der Bund den Berufseinstieg und die Attraktivität des Berufs.
- Demografische Entwicklung: Inwiefern das Angebot bedarfsdeckend ist, hängt auch von der Entwicklung der Geburtenzahlen und dem Wanderungsverhalten ab. Schätzungen zeigen, dass vor allem aufgrund der gestiegenen Geburtenzahl und der höheren Zuwanderung der vergangenen Jahre zukünftig weitere Plätze geschaffen werden müssen.
- Erwerbstätigkeit/Arbeitszeiten: Der Bedarf an Kinderbetreuung steht in direktem Zusammenhang mit den Erwerbsumfängen und -formen von Eltern. So haben vollzeiterwerbstätige und atypisch beschäftigte Eltern einen erhöhten Bedarf an erweiterten Betreuungszeiten.
- Gesellschaftliche Trends: Die Inanspruchnahme von außerhäuslicher Kinderbetreuung ist auch ihrer gesellschaftlichen Akzeptanz abhängig. So erklärt sich die höhere Inanspruchnahme in Ostdeutschland neben der besseren Verfügbarkeit auch maßgeblich über die höhere Akzeptanz.
- Betreuungskonzepte: In den Bundesländern wird Grundschulbetreuung unterschiedlich organisiert. Hort- und Schulangebote sowie verpflichtende vollgebundene, teilgebundene sowie offene Modelle existieren zum Teil parallel und decken Betreuungsbedarfe unterschiedlich ab.

## Unter Dreijährige



### Definition des Indikators

Der Indikator gibt den Anteil der unter dreijährigen Kinder in Ganztagsbetreuung am Stichtag 1. März (bis zum Jahr 2008 zum Stichtag 15. März) an allen Kindern der gleichen Altersgruppe an. Ganztagsbetreuung entspricht dabei einer durchgehend vertraglich vereinbarten Betreuungszeit von mehr als sieben Stunden pro Betreuungstag; Tagespflege ist nicht berücksichtigt.<sup>49</sup>



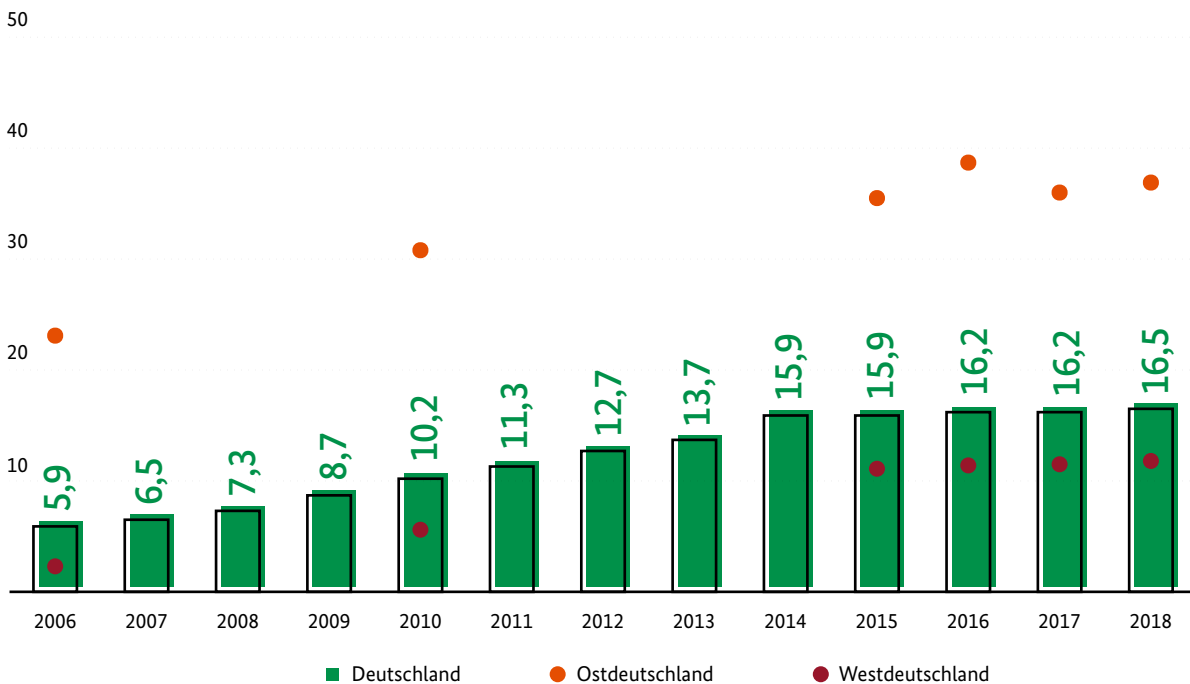
### Inhalt und Entwicklung des Indikators

- Insgesamt: 2018 wurden gut 28 Prozent der unter dreijährigen Kinder in Kindertageseinrichtungen betreut. Weitere 5,3 Prozent wurden in öffentlich geförderter Kindertagespflege betreut. Zwar stagnierte die Quote ab 2014, dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass in diesem

Zeitraum die absolute Zahl der betreuten Kinder infolge der Geburten- und Zuwanderungsentwicklung angestiegen ist.

- Ganztag: Ein deutlicher Anstieg zeigte sich bei dem Anteil der Kinder dieser Altersklasse, die mehr als sieben Stunden am Tag betreut werden: Ihr Anteil stieg von knapp 6 Prozent im Jahr 2006 auf 16,5 Prozent im Jahr 2018, also um fast 11 Prozentpunkte.
- Dabei liegt die Ganztagsbetreuungsquote in Ostdeutschland mit fast 37 Prozent deutlich über der in Westdeutschland mit knapp 12 Prozent.
- Neben dem Betreuungsumfang sind die Betreuungszeiten relevant. Die Öffnungszeiten von Kindertageseinrichtungen unterscheiden sich deutlich zwischen West- und Ostdeutschland. Insgesamt haben die Kindertageseinrichtungen in Ostdeutschland somit längere Öffnungszeiten. Es werden deutlich häufiger erweiterte Betreuungszeiten vor 8 und nach 17 Uhr abgedeckt.

Abbildung 4: Ganztagsbetreuungsquote unter Dreijähriger – in Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt (2018): Nachhaltige Entwicklung, Daten zum Indikatorenbericht. Statistik der Kindertagesbetreuung sowie Bevölkerungsstatistik; Sekretariat der Kultusministerkonferenz. Eigene Darstellung Prognos AG.

49 Siehe Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Neuauflage 2016.

Drei- bis unter Sechsjährige

**i** Definition des Indikators

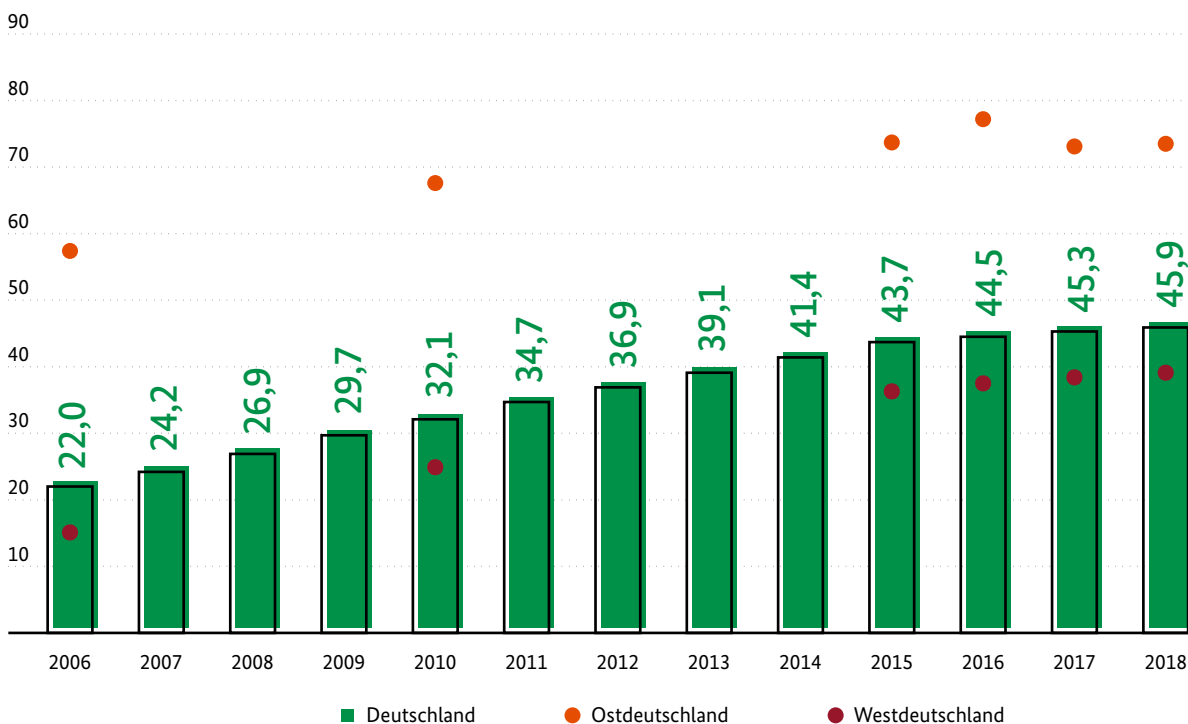
Der Indikator gibt den Anteil der drei- bis unter sechsjährigen Kinder in Ganztagsbetreuung am Stichtag 1. März (bis zum Jahr 2008 zum Stichtag 15. März) an allen Kindern der gleichen Altersgruppe an. Ganztagsbetreuung entspricht dabei einer durchgehend vertraglich vereinbarten Betreuungszeit von mehr als sieben Stunden pro Betreuungstag; Tagespflege sowie die Betreuung von Schulkindern sind nicht berücksichtigt.<sup>50</sup>

**↓** Inhalt und Entwicklung des Indikators

- Insgesamt: 2018 wurden gut 92 Prozent der drei- bis unter sechsjährigen Kinder in Kindertageseinrichtungen betreut. 2007 waren es knapp 89 Prozent.

- Ganztags: Ein deutlicherer Anstieg zeigte sich bei dem Anteil der Kinder dieser Altersklasse, die mehr als sieben Stunden am Tag betreut werden: Ihr Anteil stieg von 22 Prozent im Jahr 2006 auf 45,9 Prozent im Jahr 2018, also um rund 24 Prozentpunkte.
- Dabei liegt die Ganztagsbetreuungsquote in Ostdeutschland mit fast 74 Prozent deutlich über der in Westdeutschland mit 39 Prozent.
- Neben dem Betreuungsumfang sind die Betreuungszeiten relevant. Die Öffnungszeiten von Kindertageseinrichtungen für Kinder unter drei und von drei bis sechs Jahren unterscheiden sich deutlich zwischen West- und Ostdeutschland. Insgesamt haben die Kindertageseinrichtungen in Ostdeutschland somit längere Öffnungszeiten. Es werden deutlich häufiger erweiterte Betreuungszeiten vor 8 und nach 17 Uhr abgedeckt.

Abbildung 5: Ganztagsbetreuungsquote Drei- bis unter Sechsjähriger – in Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt (2018): Nachhaltige Entwicklung, Daten zum Indikatorenbericht. Statistik der Kindertagesbetreuung sowie Bevölkerungsstatistik; Sekretariat der Kultusministerkonferenz. Eigene Darstellung Prognos AG.

50 Siehe Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Neuauflage 2016.

### Kinder im Grundschulalter



#### Definition des Indikators

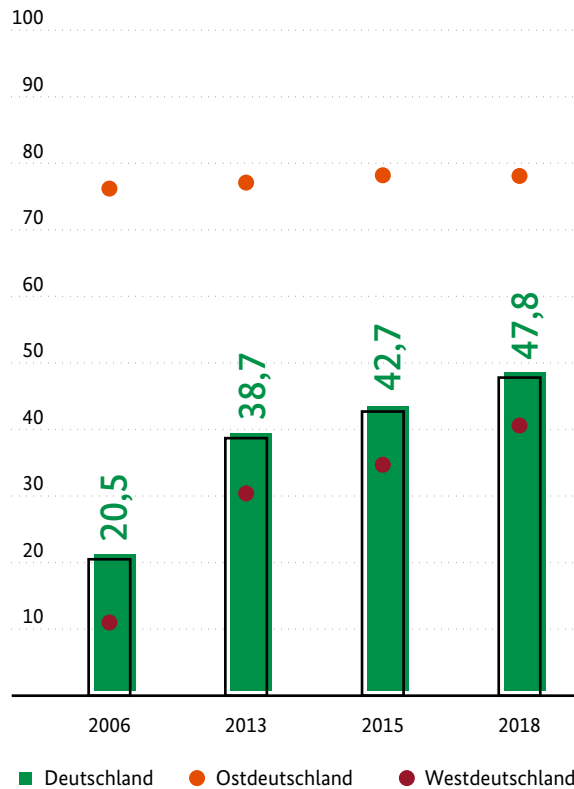
Der Indikator zeigt den Anteil der Kinder im Grundschulalter in Hort- und Ganztagsschulangeboten.<sup>51</sup> Die Quote der Bildungsbeteiligung wurde jeweils an der Gruppe der 6,5- bis 10,5-Jährigen in der Bevölkerung berechnet. Dabei ist zu berücksichtigen, dass aufgrund der verschiedenen Datenquellen für Hort und Ganztagschule sowie der Doppelerfassung in einigen Ländern nach wie vor keine exakte Ganztagsquote für Grundschul Kinder ausgewiesen werden kann.<sup>52</sup>



#### Inhalt und Entwicklung des Indikators

- Der Anteil der Kinder, die Ganztagsbetreuung nutzen, ist seit 2006 um gut 27 Prozentpunkte auf 47,8 Prozent angestiegen.
- Der Anstieg ging dabei überwiegend auf die Entwicklung in Westdeutschland zurück: Dort stieg die Betreuungsquote von 11 Prozent auf rund 41 Prozent an.
- In Ostdeutschland lag die Quote bereits 2006 bei gut 76 Prozent und ist seitdem nur noch minimal auf 78 Prozent gestiegen.
- Die Betreuungsquote unterscheidet sich stark zwischen den Bundesländern. Sie reichte 2017 von 20,5 Prozent in Baden-Württemberg bis 86,4 Prozent in Sachsen.
- Weiterhin bestehen deutliche Unterschiede in der Form der angebotenen Betreuung.

Abbildung 6: Anteil der Kinder im Grundschulalter in Hort- und Ganztagsschulangeboten – in Prozent



Quelle: Nationaler Bildungsbericht 2018. Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Kinder- und Jugendhilfestatistik; Sekretariat der Kultusministerkonferenz, Allgemeinbildende Schulen in Ganztagsform in den Ländern in der Bundesrepublik, Berechnungen der Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik. Darstellung Prognos AG.

51 Unter Horten werden Kindertageseinrichtungen im Sinne der §§ 22 ff. SGB VIII verstanden, die sich ausschließlich auf Kinder im (Grund-) Schulalter beziehen. Zudem werden Hortplätze für Schulkinder in altersübergreifenden Kindertageseinrichtungen berücksichtigt. Daneben wird inzwischen in einzelnen Ländern die rechtlich nicht geregelte Übermittagsbetreuung in die Ganztagsschulquote einbezogen. Die Übermittagsbetreuung ist ein Angebot, das häufig von Elterninitiativen oder sogenannten verlässlichen Grundschulen, die eine Betreuung bis 13 Uhr garantieren, zur Verfügung gestellt wird. Welche Übermittagsangebote aktuell in die KMK-Statistik eingerechnet werden und welche Länder diese melden, ist bislang unklar.

52 Die Statistiken weisen zudem unterschiedliche Stichtage auf: Die Kinder im Grundschulalter in der Bevölkerung wurden am 31.12.2005, am 31.12.2012, am 31.12.2014 und am 31.12.2016 erfasst, die Kinder in Hortangeboten am 15.03.2006, am 01.03.2013, am 01.03.2015 sowie am 01.03.2017 und die Kinder in Ganztagsgrundschulen im Herbst 2005, 2012, 2014 und 2016 erfasst. Die Quote wird jeweils an der Gruppe der 6,5- bis 10,5-Jährigen in der Bevölkerung berechnet.

### 2.1.2 Indikator: U3-Betreuungsquote in Abhängigkeit vom Bildungshintergrund der Mütter

#### Definition des Indikators

Der Indikator zeigt die Entwicklung der Betreuung unter dreijähriger Kinder in Kindertageseinrichtungen und -tagespflege auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP), differenziert nach dem Bildungshintergrund der Mutter. Ausgewiesen werden bildungsspezifische Betreuungsquoten für jeweils zwei Jahre.

#### Ziel und Intention des Indikators

- Mit dem Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr ging die Erwartung einher, dass sozioökonomische Nutzungsunterschiede – also beispielsweise nach dem Einkommen oder der Bildung der Eltern – zurückgehen.
- Insbesondere Kinder aus sozioökonomisch schlechtergestellten Familien hätten die Möglichkeit, in einer förderlichen Anregungsstruktur etwaige materielle Defizite auszugleichen. Bildungsökonomische Studien belegen den positiven Einfluss auf Ergebnismaße wie Bildung im Erwachsenenalter, Einkommen und Transferabhängigkeit.
- Eltern mit einer bildungsbedingt geringen Einkommenserwartung würden profitieren, da ihnen die gesicherte Betreuung ihrer Kinder größere Zeitspielräume für eine auskömmliche Erwerbstätigkeit ermöglicht.
- Der Indikator zeigt die Nutzungsunterschiede von Kinderbetreuungsangeboten in Abhängigkeit vom Bildungshintergrund der Mutter, um diese Annahmen zu überprüfen.

#### Inhalt und Entwicklung des Indikators

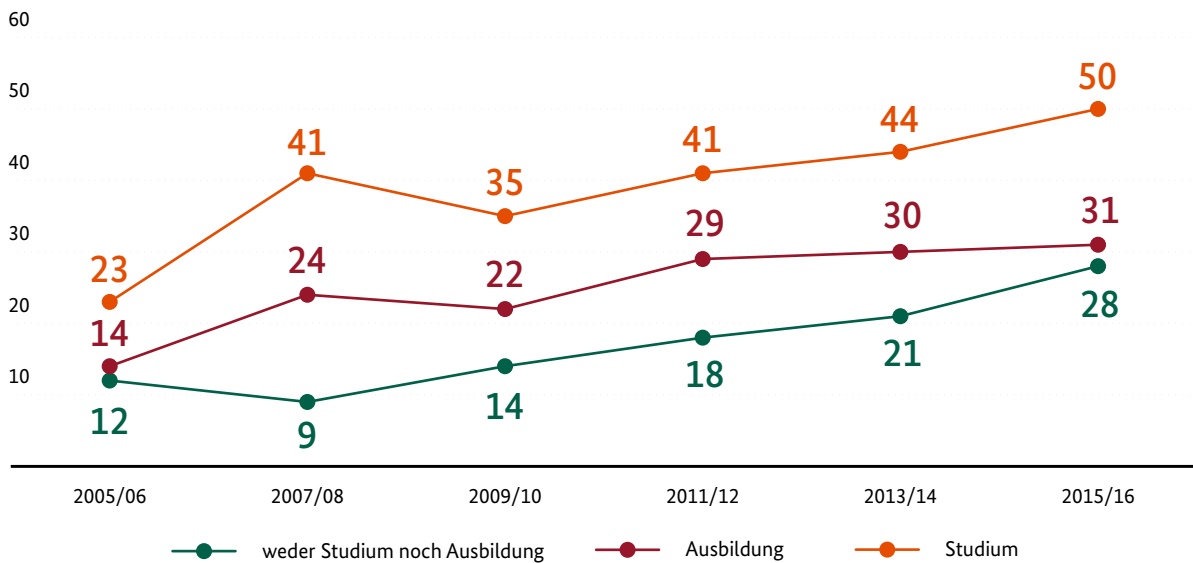
- Berechnungen des DIW zeigen:<sup>53</sup> Bevor der Rechtsanspruch auf einen Kita-Platz 2013 in Kraft trat, profitierten besonders Familien mit zwei erwerbstätigen Elternteilen, bildungsnahe Familien, Familien ohne Migrationshintergrund und Familien oberhalb der Armutsrisikogrenze vom Betreuungsangebot.
- Mit dem Rechtsanspruch haben sich die Nutzungsunterschiede zwischen den unterschiedlichen Gruppen teilweise vergrößert. Die Hälfte der unter dreijährigen Kinder von Akademikerinnen wurden 2015/2016 in einer Kindertageseinrichtung betreut. Unter Kindern, deren Mütter keine Berufsausbildung haben, waren es 28 Prozent.
- Der Unterschied zwischen der höchsten und niedrigsten Bildungsgruppe beträgt demnach 21 Prozentpunkte und hat sich damit im Vergleich zu 2005/2006 trotz insgesamt zunehmender Kita-Nutzung fast verdoppelt.

#### Einflussfaktoren auf den Indikator

- Nachfrageverhalten: Bildungsferne Familien fragen seltener einen Kita-Platz nach.
- Angebot: Familien mit niedrigen Bildungsabschlüssen finden seltener bedarfsgerechte Betreuungsangebote.

53 Jessen, J. et al. (2018): Kita-Besuch hängt trotz ausgeweitetem Rechtsanspruch noch immer vom Familienhintergrund ab. DIW Wochenbericht Nr. 38/2018.

Abbildung 7: U3-Kita-Nutzungsquoten nach Bildungshintergrund der Mutter – in Prozent



Quelle: Berechnungen des DIW auf Basis des SOEP. Eigene Darstellung Prognos AG.

### 2.1.3 Indikatoren: Familienfreundliche Arbeitswelt

#### Betriebe mit familienfreundlichen Maßnahmen



#### Definition des Indikators

Der Indikator zeigt die Entwicklung des Anteils von Unternehmen mit verschiedenen familienfreundlichen Maßnahmen. Die Datenbasis bilden die Linked-Employer-Employee-Daten (LIAB), die aus Betriebsdaten der jährlichen Erhebungswellen des IAB-Betriebspanels und aus Personendaten der Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit (Integrierte Erwerbsbiografien – IEB) bestehen. Durch die Verknüpfung beider Datenquellen wird eine simultane Analyse der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite ermöglicht.



#### Ziel und Intention des Indikators

- Eine familienfreundliche Unternehmens- und Führungskultur trägt entscheidend dazu bei, dass Mütter und Väter ihre Arbeitszeit ihrer Lebensphase entsprechend gestalten und eine partnerschaftliche Aufgabenteilung praktizieren können.

- Auch die Arbeitgeberseite profitiert von der Einführung familienfreundlicher Maßnahmen: Eine Verbesserung der Arbeitszufriedenheit und der Arbeitsmotivation der Beschäftigten wirkt sich positiv auf ökonomische Effizienzgewinne und die Betriebsbindung der Beschäftigten aus.
- Der Indikator gibt Hinweise auf das Interesse der Unternehmen an einer familienbewussten bzw. vereinbarkeitsorientierten Arbeitskultur.
- Betriebliche Kinderbetreuungsangebote (zum Beispiel Betriebskindergärten und -krippen, finanzielle Unterstützung), Angebote in der Elternzeit (zum Beispiel Weiterbildung) und Langzeitkonten zur Freistellung für Familienzeiten sind besonders für Beschäftigte mit kleinen Kindern relevant. Daneben wird auch der Anteil von Betrieben mit Maßnahmen zur Frauenförderung betrachtet, da angenommen werden kann, dass diese Maßnahmen Mütter zur Investition in ihre betriebliche Karriere ermutigen.

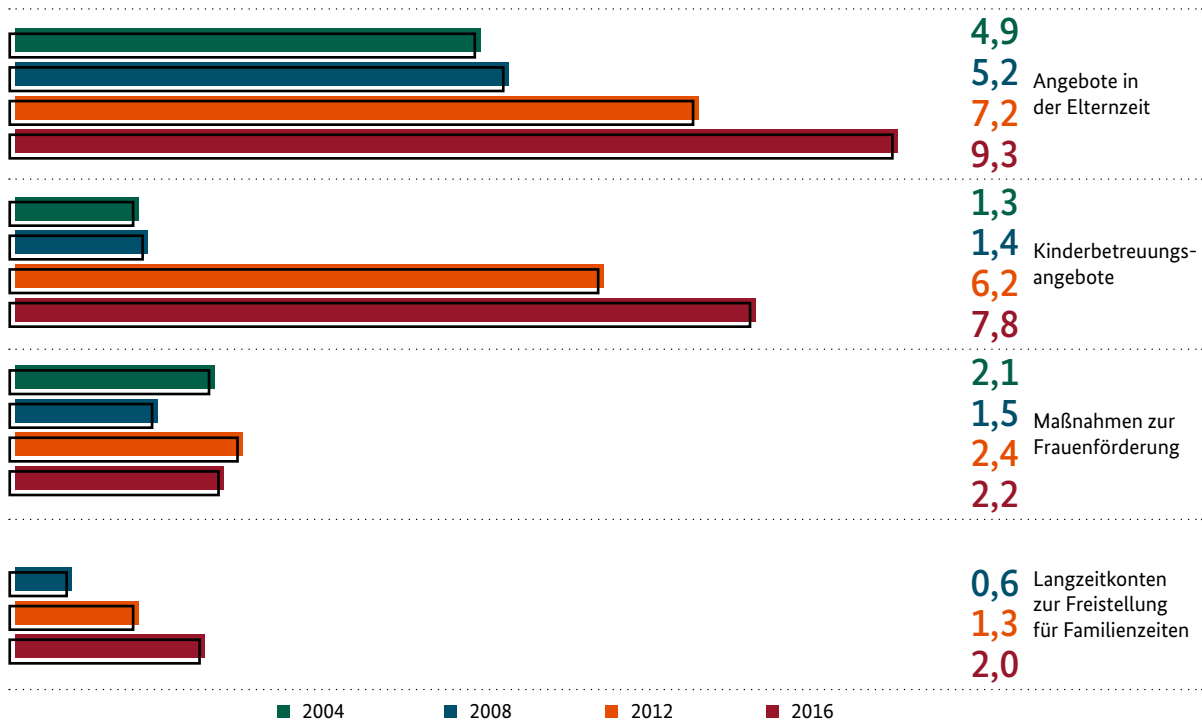
### ↓ Inhalt und Entwicklung des Indikators

- Abgesehen von den Maßnahmen zur Frauenförderung ist bei allen betrachteten Maßnahmen der Anteil der Betriebe, die diese anbieten, im Zeitverlauf gestiegen.
- Am weitesten verbreitet sind dabei Angebote in der Elternzeit, die 2016 von 9,3 Prozent der Betriebe angeboten wurden. Kinderbetreuungsangebote wurden von 7,8 Prozent der Betriebe angeboten, Maßnahmen zur Frauenförderung und Langzeitkonten zur Freistellung für Familienzeiten hingegen nur von rund 2 Prozent.
- Es zeigt sich weiterhin, dass der Anteil der Betriebe mit familienfreundlichen Maßnahmen mit der Betriebsgröße steigt, und auch: je höher der Frauenanteil im Betrieb, desto wahrscheinlicher die Einführung von betrieblichen familienfreundlichen Maßnahmen.
- Schließlich belegen die Daten auch: Die Erwerbsunterbrechungen von Müttern fallen umso kürzer aus, je mehr Maßnahmen ein Betrieb aufweist.

### ↗ Einflussfaktoren auf den Indikator

- **Fachkräftemangel:** Der Fachkräftemangel verstärkt den Druck auf die Unternehmen. Durch die Etablierung familienfreundlicher Maßnahmen können Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gewonnen und an das Unternehmen gebunden werden.
- **Betriebswirtschaftliche Effekte:** Die familienpolitische Debatte hielt in den Unternehmen Einzug mit dem Aufkommen ökonomischer Argumente. Dass sich familienfreundliche Maßnahmen für Unternehmen rentieren, wurde mehrfach in Studien belegt.
- **Gesellschaftliche Trends:** Die Lebensentwürfe wandeln sich von Generation zu Generation. Unternehmen müssen darauf entsprechend reagieren, um Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu gewinnen und zu binden.

Abbildung 8: Betriebe mit familienfreundlichen Maßnahmen im Zeitverlauf – in Prozent



Quelle: Frodermann, C. et al. (2018): Mütter kehren schneller zu familienfreundlichen Arbeitgebern zurück. IAB-Kurzbericht 18/2018. Eigene Darstellung Prognos AG.

### Ortsunabhängiges Arbeiten



#### Definition des Indikators

Der Indikator zeigt den Anteil der Beschäftigten (15 bis 64 Jahre) in Deutschland, die gewöhnlich oder manchmal von zu Hause aus arbeiten, im EU28-Vergleich 2006 und 2018.



#### Ziel und Intention des Indikators

- Was Familien häufig fehlt, ist Zeit. Durch ortsunabhängige Arbeit entfällt die Fahrzeit zur Arbeitsstelle, sodass Eltern insbesondere bei längeren Pendelwegen auf diese Weise viel Zeit sparen können.
- Die Zeitersparnis kann in höhere Wochenarbeitszeit, Zeit mit Familie oder die Unterstützung des/der Partner/-in investiert werden.
- In Verbindung mit der Flexibilisierung der Arbeitszeit können Eltern, die ortsunabhängig arbeiten, beispielsweise die Nachmittagsstunden intensiv mit ihren Kindern verbringen und die Arbeit in Zeiten erledigen, in denen Kinder nicht betreut werden müssen. Da Schule und Betreuungseinrichtungen in der Regel nahe am Wohnort liegen, kann bei der Begleitung der Kinder noch weitere Zeit gespart werden.
- Auch können Eltern mithilfe ortsunabhängiger Arbeit flexibler auf unerwartet auftretende Ereignisse reagieren.



#### Inhalt und Entwicklung des Indikators

- In der Europäischen Union ist der Anteil der Erwerbstätigen, die angeben, manchmal oder gewöhnlich zu Hause zu arbeiten, zwischen 2006 und 2018 leicht von 12 auf 15 Prozent gestiegen.

- In Deutschland liegt der Anteil mit 12 Prozent unter dem EU-Durchschnitt und hat sich seit 2006 kaum verändert.
- Die höchsten Anteile weisen 2018 die Niederlande, Schweden, Luxemburg und Finnland auf. Dort geben jeweils mehr als 30 Prozent der Erwerbstätigen an, manchmal oder gewöhnlich zu Hause zu arbeiten. Auch in Dänemark ist der Anteil mit gut einem Viertel der Erwerbstätigen sehr hoch.

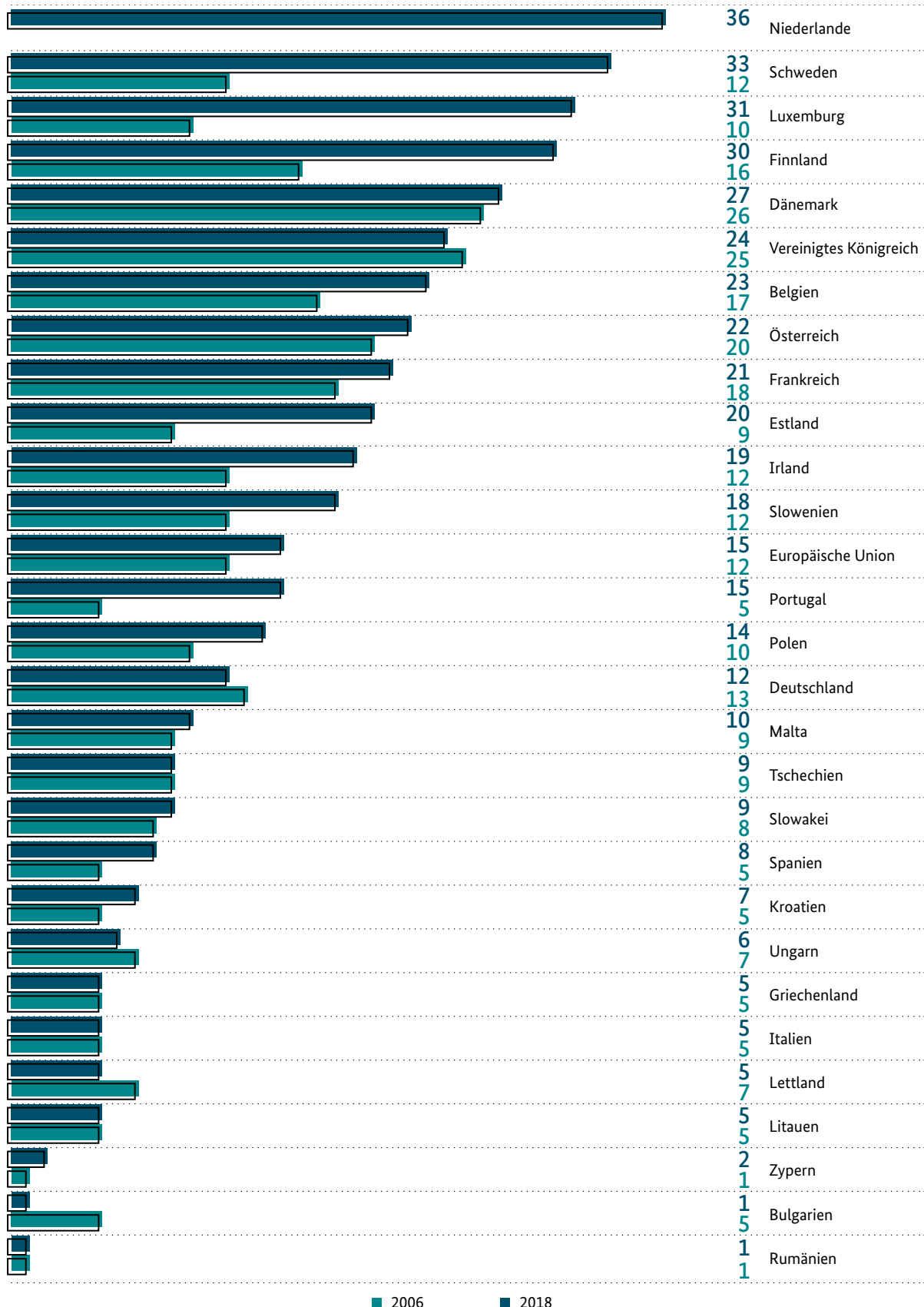


#### Einflussfaktoren auf den Indikator

- Branchenstruktur und Art der Arbeitsplätze: Nicht alle Tätigkeiten können unabhängig vom Arbeitsplatz erledigt werden, zum Beispiel personenbezogene Dienstleistungen, Tätigkeiten an Maschinen, im Bau etc. Dennoch gibt es auch in sogenannten Präsenzberufen einzelne Tätigkeiten, die mobil erledigt werden können. Dieses Potenzial wird gegenwärtig noch nicht umfassend genutzt.
- Technische und rechtliche Rahmenbedingungen: Für eine Ausweitung ortsunabhängiger Arbeit ist die flächendeckende Verfügbarkeit schneller und stabiler Internetverbindungen erforderlich; sie ist noch nicht gegeben. Zudem stellen bestehende arbeitsschutzrechtliche Rahmenbedingungen ein Hemmnis zur Einführung von Homeoffice dar.
- Unternehmenskultur: In vielen Unternehmen herrscht eine Präsenzkultur, wonach Beschäftigte im Betrieb sein müssen, auch wenn ihre Tätigkeit von zu Hause aus ausgeübt werden kann. Zudem ist die technische Ausstattung für ortsunabhängiges Arbeiten nicht in allen Unternehmen vorhanden.



Abbildung 9: Erwerbstätige, die angeben, manchmal oder gewöhnlich zu Hause zu arbeiten, als Prozentsatz der gesamten Beschäftigten – in Prozent



■ 2006 ■ 2018

Quelle: Eurostat, EU-LFS. Eigene Darstellung Prognos AG.

## 2.2 Fortschrittsziel „Partnerschaftlichkeit“

### 2.2.1 Indikatoren: Erwerbsquoten von Müttern und Vätern



#### Definition des Indikators

Die Indikatoren messen den Anteil der erwerbstätigen Mütter und Väter an allen Müttern bzw. Vätern von Kindern unter 18 Jahren unter Verwendung des Konzepts der realisierten Erwerbstätigkeit. Das heißt, dass Personen, die ihre Erwerbstätigkeit durch Mutterschutz oder Elternzeit unterbrochen haben, nicht zu den Erwerbstätigen gezählt werden.



#### Ziel und Intention des Indikators

- Eine gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf gehört zu den zentralen Zielen der nachhaltigen Familienpolitik. Sie wird unter anderem an der Höhe der Müttererwerbstätigkeit gemessen.
- Veränderte familiäre Rollenbilder priorisieren eine partnerschaftliche Aufteilung von Familie und Beruf zwischen den Elternteilen, die sich unter anderem in einem Anstieg der Müttererwerbstätigkeit auswirkt.
- Eine hohe Müttererwerbstätigkeit bedeutet meist zwei Familieneinkommen und führt damit zu einer höheren wirtschaftlichen Stabilität in den Haushalten. Sie ist der wirksamste Schutz vor Armutsrisiken und sichert gute Teilhabe- und Entwicklungschancen für die Kinder.
- Die zunehmende Müttererwerbstätigkeit ist eine zentrale Stellschraube zur Stabilisierung des Erwerbspersonen- und Fachkräftepotenzials.



#### Inhalt und Entwicklung des Indikators

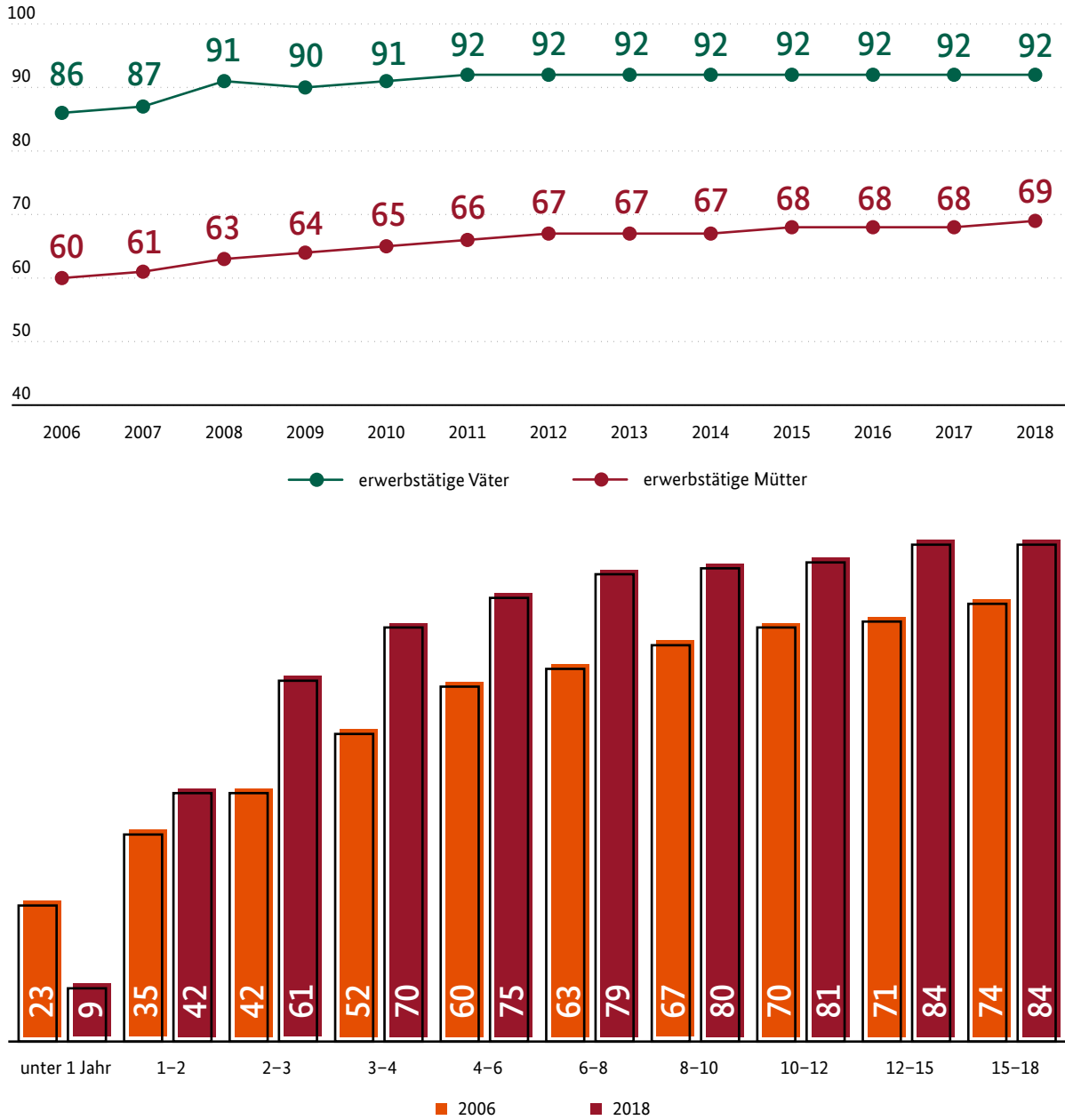
- Die Erwerbstätigkeit von Müttern mit Kindern unter 18 Jahren ist seit 2006 kontinuierlich von 60 Prozent auf 69 Prozent angestiegen. Bei Vätern liegt sie seit 2011 konstant bei etwa 92 Prozent.
- Die Grafik zeigt die Erwerbstätigenquoten für Mütter differenziert nach dem Alter des jüngsten Kindes (bei Vätern ändert sich die Erwerbstätigenquote kaum mit Alter des jüngsten Kindes).
- Bei Müttern steigt die Erwerbstätigkeit mit dem Alter des jüngsten Kindes, wobei sich die Quote zwischen 2006 und 2018 in allen Altersgruppen erhöht hat.
- Die Erwerbstätigenquoten von Müttern und Vätern nähern sich mit zunehmendem Alter des jüngsten Kindes an. Die verbleibende Differenz hat sich seit 2006 verringert.
- Die Erwerbstätigenquote von Müttern in Ostdeutschland liegt mit fast 74 Prozent 6 Prozentpunkte über der von Müttern in Westdeutschland (68 %).



#### Einflussfaktoren auf den Indikator

- Arbeitsmarktlage: Die gute Konjunktur sowie der zunehmende Fachkräftemangel begünstigen die Nachfrage nach Arbeitskräften und fördern bei Unternehmen Aktivitäten für eine vereinbarkeitsfreundliche Unternehmenskultur.
- Gesellschaftliche Trends: Frauen sind von Generation zu Generation besser qualifiziert. Entsprechend steigen ihre Erwerbsorientierung und die Erwartung an die Gleichberechtigung der Geschlechter und an eine partnerschaftliche Rollenaufteilung in den Familien.
- Politische Rahmenbedingungen: Der Ausbau der Betreuungsinfrastruktur, Elterngeld und Partnerschaftsbonus fördern den frühen Wiedereinstieg der Mütter in die Erwerbstätigkeit. Gegenläufige Anreize gehen von der Steuer- und Abgabenpolitik aus: Das Ehegattensplitting sowie die beitragsfreie Mitversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung begünstigen das Einverdienermodell.

Abbildung 10: Erwerbstätigenquoten von Müttern und Vätern (oben) sowie von Müttern nach Alter des jüngsten Kindes (unten) – in Prozent



Quelle: Mikrozensus-Sonderauswertung. Eigene Berechnungen Prognos AG.

## 2.2.2 Indikator: Existenzsichernde Erwerbstätigkeit von Müttern

### Definition des Indikators

Der Indikator benennt die Quote aller erwerbstätigen Mütter mit Kindern unter 18 Jahren, die mindestens ein existenzsicherndes Einkommen aus einer Erwerbstätigkeit beziehen, an allen erwerbstätigen Müttern mit minderjährigen Kindern. Das heißt, dass ihr Einkommen aus einer Erwerbstätigkeit den Regelsatz für Alleinstehende und die Kosten der Unterkunft übersteigt. Die als Kosten der Unterkunft angesetzten Kosten entsprechen dem Jahresdurchschnitt der laufenden anerkannten Kosten der Unterkunft pro Single-Bedarfsgemeinschaft der Unterkunftsart Miete auf Basis der Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Um darüber hinaus die durch die Erwerbstätigkeit entstehenden Kosten zu berücksichtigen, wird der Grundfreibetrag gemäß SGB II in Höhe von 100 Euro angesetzt.

### Ziel und Intention des Indikators

- Sind beide Elternteile erwerbstätig, ist die wirtschaftliche Stabilität der Familie größer, als wenn nur ein Elternteil erwerbstätig ist. Nachhaltig ist diese Stabilität für Mütter nur, wenn sie mit ihrem Einkommen auch ihre eigene Existenz sichern können.
- Nur eine umfängliche Erwerbstätigkeit von Müttern stellt auch langfristig einen wirksamen Schutz vor Armutsrisiken für die Mütter und damit auch die Kinder dar.

### Inhalt und Entwicklung des Indikators

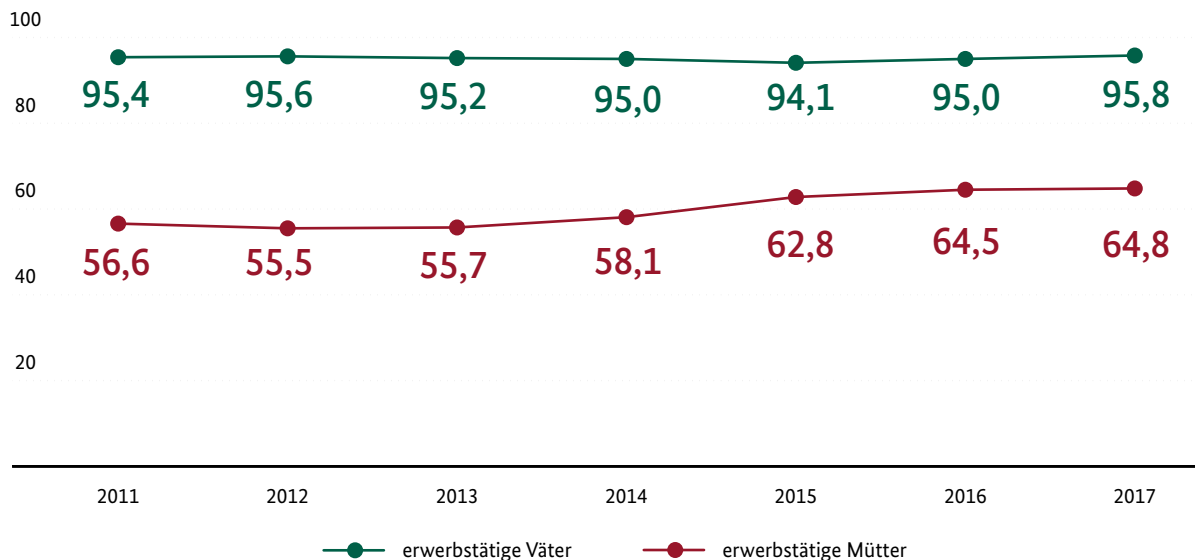
- Der Anteil der erwerbstätigen Mütter, die durch ihre Erwerbstätigkeit ein existenzsicherndes Einkommen erzielen konnten, ist zwischen 2011 und 2017 um 8 Prozentpunkte auf 64,8 Prozent angestiegen.

- Zwar ist die Differenz zwischen erwerbstätigen Vätern und Müttern mit existenzsicherndem Einkommen kleiner geworden, der Anteil der Väter liegt mit fast 96 Prozent aber noch deutlich über dem der Mütter. Väter sind nicht nur häufiger erwerbstätig, sondern sind dies in der Regel in Vollzeit. Ein geringer Erwerbsumfang verhindert bei vielen Müttern trotz Erwerbstätigkeit die Erzielung eines eigenen existenzsichernden Einkommens.

### Einflussfaktoren auf den Indikator

- Arbeitsmarktlage: Die hohe Nachfrage nach Arbeitskräften aufgrund der guten wirtschaftlichen Lage und des Fachkräftemangels erleichtern eine umfänglichere Erwerbsaufnahme von Müttern, was die Erzielung existenzsichernder Einkommen erleichtert. Darüber hinaus führt die gute Konjunktur zu insgesamt höheren Löhnen.
- Gesellschaftliche Trends: Das hohe Bildungsniveau von Frauen sowie deren steigende Erwerbsorientierung führen zu einer zunehmenden Erwerbstätigkeit von Müttern. Die Zunahme der Erwerbstätigkeit erfolgt jedoch vorwiegend in Teilzeit.
- Politische Rahmenbedingungen: Während der Ausbau der Betreuungsinfrastruktur, Elterngeld und Partnerschaftsbonus den frühen Wiedereinstieg der Mütter in die Erwerbstätigkeit fördern, wird durch die Steuer- und Abgabepolitik nach wie vor eine umfängliche Erwerbsaufnahme von Müttern behindert. Darüber hinaus erschweren Verdienstunterschiede von Frauen und Männern das Erzielen existenzsichernder Einkommen von Müttern insbesondere bei geringen Stundenumfängen.

Abbildung 11: Anteil von erwerbstätigen Müttern und Vätern minderjähriger Kinder mit existenzsicherndem Einkommen aus einer Erwerbstätigkeit – in Prozent



Quelle: SOEP v34. Eigene Berechnungen Prognos AG.

### 2.2.3 Indikator: Väterbeteiligung beim Elterngeld

#### **i** Definition des Indikators

Der Indikator misst die Väterbeteiligung beim Elterngeld. Die Väterbeteiligung bezeichnet den prozentualen Anteil der Kinder, deren Vater Elterngeld bezogen hat, an allen im betrachteten Zeitraum geborenen Kindern.<sup>54</sup> Davon zu unterscheiden ist der Väteranteil an den Leistungsbeziehenden. Dabei wird ausgewiesen, wie hoch der Anteil der Männer und Frauen an den Leistungsbeziehenden eines Zeitraums war.



#### Ziel und Intention des Indikators

- Die Inanspruchnahme des Elterngelds durch Väter fördert die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Väter und Mütter.
- Der Elterngeldbezug ermöglicht Vätern eine stärkere Teilnahme an der Familienarbeit. Relevant ist dabei die Bezugsdauer: Je mehr Elterngeldmonate der Vater in Anspruch nimmt, desto intensiver gestaltet sich die Beziehung zum Kind und desto größer ist der Zuwachs an Egalität in der Partnerschaft.
- Dabei wirken die Effekte auch über die Elternzeit hinaus: Paare teilen sich auch im Anschluss die Familienarbeit gleichmäßiger auf. Väter mit Elterngeldbezug sind auch für den beruflichen Wiedereinstieg der Mütter förderlich.
- Befragungen zeigen zudem, dass die stärkere Übernahme von Kinderbetreuungs- und Familienaufgaben auch den Wünschen der Väter entspricht.

<sup>54</sup> Dabei ist zu beachten, dass nicht alle Eltern die gesetzlichen Anspruchsvoraussetzungen nach § 1 Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG) erfüllen. So haben zum Beispiel nicht freizügigkeitsberechtigte Ausländer/-innen ohne Niederlassungserlaubnis bzw. Aufenthaltserlaubnis in der Regel keinen Anspruch auf Elterngeld. Ebenso entfällt der Anspruch bei einem vor der Geburt des Kindes zu versteuernden Einkommen von mehr als 250.000 Euro (ein Elternteil) bzw. 500.000 Euro (für beide Elternteile). Eine Quantifizierung der im betrachteten Zeitraum geborenen Kinder, deren Eltern die gesetzlichen Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Elterngeld nicht erfüllen, ist nicht möglich. Es müssen alle rechtlich möglichen Bezüge beendet sein, um eine zuverlässige Aussage zur Väterbeteiligung treffen zu können. Aufgrund der Bestimmungen zum ElterngeldPlus (gültig für Geburten ab dem 3. Quartal 2015) wurde die mögliche Bezugsdauer auf bis zu 36 Monate verlängert.



### Inhalt und Entwicklung des Indikators

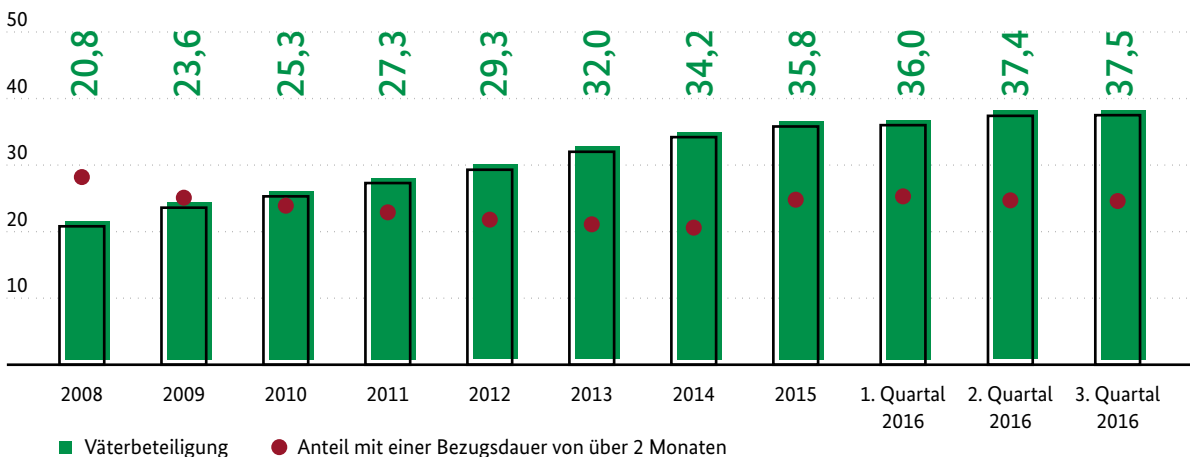
- Von den Vätern der im 3. Quartal 2016 geborenen Kinder haben 37,5 Prozent Elterngeld bezogen. Dies entspricht einem Zuwachs gegenüber 2008 um 15 Prozentpunkte.
- In Sachsen, Bayern und Thüringen lag die Väterbeteiligung über 44 Prozent, in Bremen und dem Saarland hingegen unter 30 Prozent.
- Nicht angestiegen ist die durchschnittliche Bezugsdauer bzw. der Anteil der Väter, die mehr als zwei Monate Elterngeld beziehen.
- Von den Vätern der 2015 geborenen Kinder, die Elterngeld erhielten, bezogen fast 25 Prozent diese Leistung mehr als zwei Monate, die durchschnittliche Bezugsdauer lag bei 3,4 Monaten. Die längsten Bezugsdauern finden sich in Berlin und Bremen, die niedrigsten in Bayern, Baden-Württemberg und Thüringen.



### Einflussfaktoren auf den Indikator

- **Gestaltung der Elterngeldregelung:** Die Weiterentwicklung des Elterngelds bezüglich der Partnerkomponente sowie der Bezugsregeln während einer Beschäftigung in Teilzeit wirkt sich auf die Akzeptanz und Attraktivität seiner Inanspruchnahme auch und gerade bei Vätern aus.
- **Unternehmenskultur:** Die Angst vor Einkommensverlusten, beruflichen Nachteilen und organisatorischen Problemen im Betrieb sind häufig genannte Gründe für einen Verzicht auf die Inanspruchnahme von Elterngeld durch Väter. Einer entsprechend familienfreundlichen Unternehmenskultur kommt daher eine entscheidende Bedeutung zu.
- **Gesellschaftliche Trends:** Die Entscheidung für eine (längere) Bezugszeit wird auch von den kulturellen Leitbildern einer Gesellschaft beeinflusst. Dabei zeigt sich, dass zwar nach wie vor das Leitbild des Vaters als Familienernährer vorhanden ist, es aber zunehmend auch den Anspruch gibt, dass Väter für ihre Kinder beruflich kürzertreten sollten.
- **Einstellungen beider Eltern zu Partnerschaftlichkeit:** Der Umfang der für die Väter „zur Verfügung“ stehenden Elterngeldmonate hängt von der durch die Mütter in Anspruch genommenen Anzahl ab.
- **Familieneinkommen:** Ökonomische Zwänge sowie reale und vermeintliche berufliche Nachteile sind Hemmnisse für eine höhere Väterbeteiligung und/oder eine längere Bezugsdauer. Die Wahrscheinlichkeit des Elterngeldbezugs von Vätern steht in engem Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit und insbesondere mit der Höhe des Einkommens der Mutter. Dass Mütter häufiger weniger verdienen als Väter, wirkt sich daher negativ auf die Inanspruchnahme von Elterngeld durch Väter aus.

Abbildung 12: Entwicklung der Väterbeteiligung für ab dem Jahr 2008 geborene Kinder – in Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis) (2019): Statistik zum Elterngeld. Beendete Leistungsbezüge für im jeweiligen Jahr geborene Kinder. Eigene Darstellung Prognos AG.

## 2.2.4 Indikator: Partnerschaftliche Aufgabenteilung

### Definition des Indikators

Der Indikator benennt den prozentualen Unterschied der durchschnittlichen täglichen Zeitverwendung von Müttern und Vätern aus Paarfamilien mit minderjährigen Kindern für unbezahlte Arbeit in der Familie.<sup>55</sup> In die unbezahlte Arbeit in der Familie werden für diesen Indikator neben der Pflege und Betreuung von Kindern und Erwachsenen die Tätigkeiten der Haushaltsführung (einschließlich Reparaturarbeiten, Gartenarbeit) einbezogen.<sup>56</sup>

### Ziel und Intention des Indikators

- Zwar ist die Müttererwerbstätigkeit deutlich angestiegen, jedoch überwiegt nach wie vor die klassische Rollenaufteilung in der Familie, bei der der Vater in Vollzeit arbeitet und die Mutter einer Teilzeittätigkeit nachgeht, um noch Zeit für Hausarbeit und Kinderbetreuung zu haben.
- Aus dieser ungleichen Verteilung bezahlter und unbezahlter Arbeit resultieren niedrigere Einkommen von Müttern über den Lebensverlauf, die wiederum niedrigere eigenständige Alterssicherungsansprüche zur Folge haben.
- Um eine partnerschaftliche Aufteilung der Erwerbsarbeit zu erreichen, muss die unbezahlte Arbeit partnerschaftlich verteilt werden.

### Inhalt und Entwicklung des Indikators

- Mütter in Paarfamilien mit minderjährigen Kindern wendeten 2017 111 Prozent mehr für Betreuung und Haushaltstätigkeiten auf als Väter.
- Damit fiel der prozentuale Unterschied 27 Prozentpunkte geringer aus als 2007.
- Auch an Wochenenden wenden Mütter mehr Zeit für unbezahlte Familienarbeit auf als Väter.
- Bei genauerer Betrachtung zeigt sich, dass im Vergleich mit 2007 Väter nur etwas mehr Zeit für Kinderbetreuung aufwendeten, ansonsten blieb die Zeitverwendung relativ stabil.
- Der Rückgang des prozentualen Unterschieds geht überwiegend darauf zurück, dass Mütter weniger Zeit für unbezahlte Tätigkeiten – insbesondere für Hausarbeit – aufwendeten.

### Einflussfaktoren auf den Indikator

- Gesellschaftliche Trends: Da Frauen immer besser qualifiziert sind, steigt auch ihre Erwerbsorientierung. Es ist zu vermuten, dass die Aufgabenteilung nach der Familiengründung davon beeinflusst wird, da Mütter immer häufiger an ihre berufliche Tätigkeit vor der Geburt anschließen wollen.<sup>57</sup>
- Des Weiteren spielen auch die in der Gesellschaft verbreiteten Leitbilder eine Rolle, wie die Akzeptanz von vollzeiterwerbstätigen Müttern, die Akzeptanz von Teilzeit insgesamt und die Akzeptanz von Vätern, die eine (längere) Elternzeit nehmen.

55 Im Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung wurde erstmals ein Indikator zur Zeitverwendung von Frauen und Männern für unbezahlte Sorgearbeit entwickelt. Mit dem sogenannten „Gender Care Gap“ wird der prozentuale Unterschied der durchschnittlichen täglichen Zeitverwendung von Frauen und Männern für unbezahlte Arbeit insgesamt ausgewiesen. Für die unbezahlte Arbeit werden beim Gender Care Gap die Tätigkeiten der Haushaltsführung (einschließlich Reparaturarbeiten, Gartenpflege, Sorge für Tiere), Pflege und Betreuung von Kindern und Erwachsenen sowie ehrenamtliches Engagement und informelle Hilfen für andere Haushalte einbezogen – jeweils einschließlich der dazugehörigen Wegezeiten. Der Gender Care Gap wurde auf Basis der Daten der dritten Zeitverwendungserhebung aus den Jahren 2012 und 2013 ermittelt und liegt bei 52,4 Prozent. Der Gender Care Gap bildet die gesamtgesellschaftliche Verteilung unbezahlter Arbeit ab. Vgl. Bundesregierung (2017): Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. BT-Drucksache 18/2840, Berlin. S. 9.

56 Datengrundlage ist das SOEP, welches die durchschnittlich täglich aufgewendete Stundenanzahl für die genannten Tätigkeiten separat für Werktag, Samstag und Sonntag alle zwei Jahre abfragt. Die genaue Frage lautet: „Wie sieht gegenwärtig Ihr normaler Alltag aus? Wie viele Stunden pro Tag entfallen bei Ihnen an einem durchschnittlichen Werktag, an einem typischen Samstag und an einem typischen Sonntag auf die folgenden Tätigkeiten?“

57 Vgl. IfD Allensbach (2014): Weichenstellungen für die Aufgabenteilung in Familie und Beruf – Untersuchungsbericht zu einer repräsentativen Befragung von Elternpaaren im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

## 2 Fortschrittsziele einer nachhaltigen Familienpolitik

- Politische Rahmenbedingungen: Elterngeld und Partnerschaftsbonus fördern nicht nur den frühen Wiedereinstieg der Mütter in die Erwerbstätigkeit, sondern auch die Einbindung von Vätern in die Familienarbeit.
- Familienfreundliche Arbeitswelt: Angebote, die die Vereinbarkeit fördern, müssen auch Vätern

explizit zur Verfügung stehen, sodass beiden Elternteilen die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglicht werden kann, zum Beispiel durch flexible Arbeitszeiten, aber auch eine Unternehmenskultur, in der das Familienengagement von Vätern gefördert wird.

Abbildung 13: Prozentualer Unterschied der durchschnittlichen täglichen Zeitverwendung von Müttern und Vätern aus Paarfamilien mit minderjährigen Kindern für unbezahlte Sorgearbeit an Werktagen, Samstagen und Sonntagen, 2007 und 2017 – in Prozent

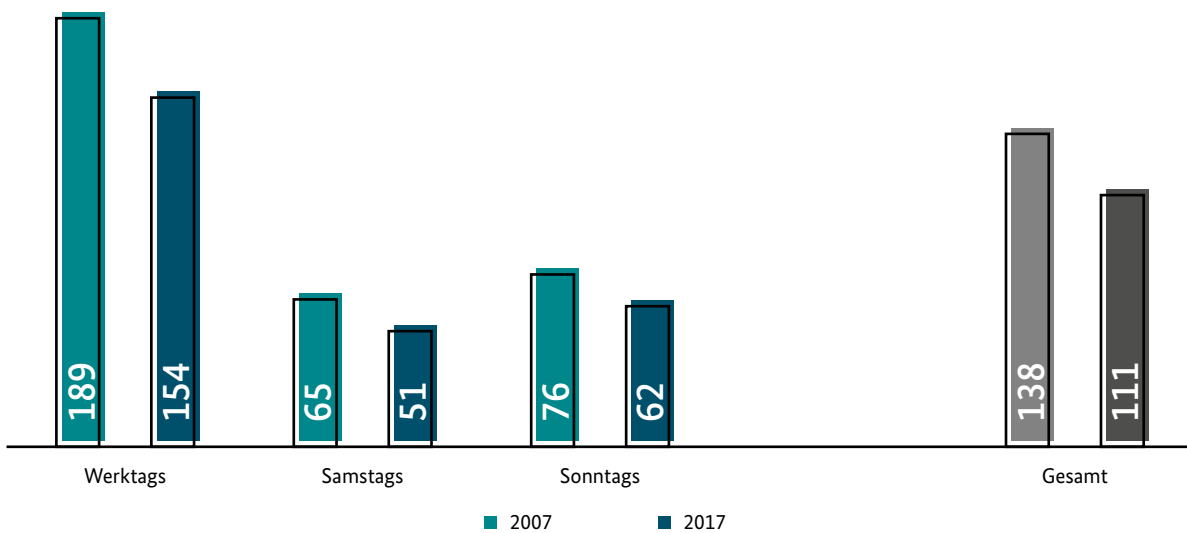
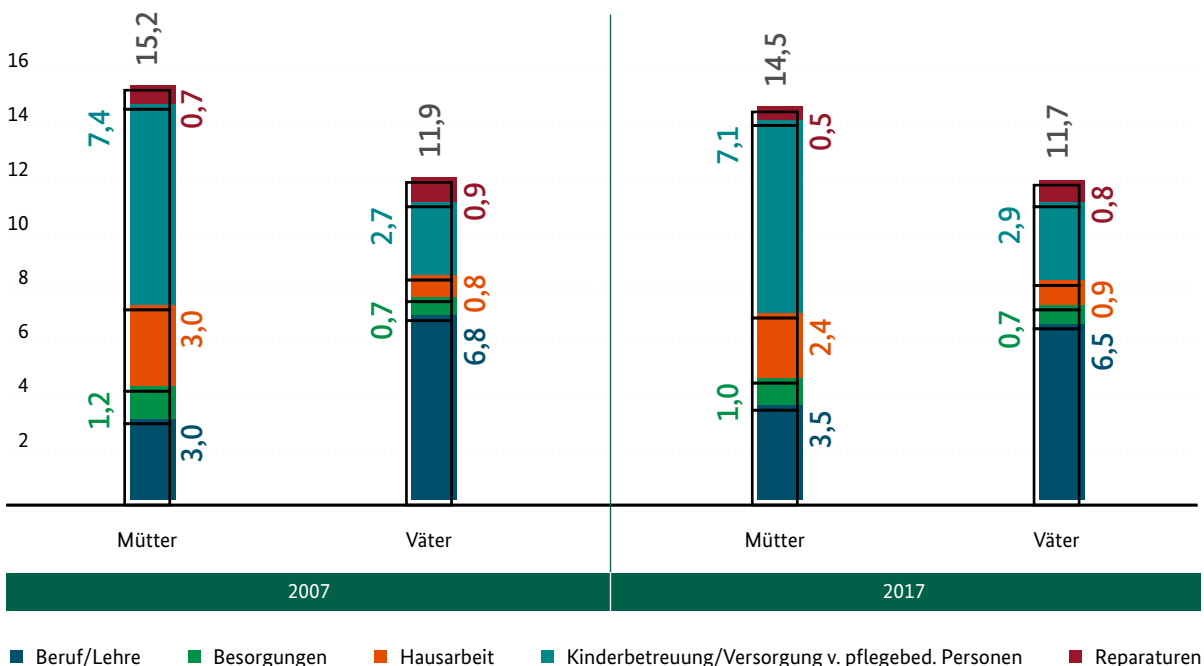


Abbildung 14: Erwerbs- und Sorgearbeit von Müttern und Vätern aus Paarfamilien mit minderjährigen Kindern 2007 und 2017 – in Stunden pro Tag (Wochendurchschnitt)



Quelle: SOEP v34 (2007 und 2017). Eigene Berechnungen Prognos AG.



## 2.3 Fortschrittsziel „Wirtschaftliche Stabilität von Familien“

### 2.3.1 Indikator: Erhebliche materielle Entbehrung

#### Definition des Indikators

Der Indikator gibt den Anteil der Haushalte mit abhängigen Kindern an, die erheblichen materiellen Entbehrungen ausgesetzt sind (als „materiell depriviert“ gelten). Die erhebliche materielle Entbehrung trifft für alle Haushalte zu, die von neun vorgegebenen Kriterien, die die finanziellen Einschränkungen des Haushalts widerspiegeln, mindestens vier erfüllen.<sup>58</sup>

Zu den abhängigen Kindern zählen Personen unter 18 Jahren sowie wirtschaftlich inaktive 18- bis 24-Jährige, die mit mindestens einem Elternteil zusammenleben. Die Höhe der Armutsgefährdungsschwelle ist abhängig von der gesamtgesellschaftlichen Einkommensverteilung.

#### Ziel und Intention des Indikators

- Der Indikator „materielle Entbehrung“ ist sowohl Teil der ausführlichen Armuts- und Reichtumsberichterstattung als auch der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Er wird an dieser Stelle aufgegriffen, um Haushalte mit abhängigen Kindern in den Fokus zu nehmen.
- Der Indikator bildet Mangelsituationen ab und dient der Abbildung armutsgefährdeter Lebenslagen von Familien.
- Die hier dargestellte materielle Entbehrung kann auf eine eingeschränkte Teilnahme am gesellschaftlichen Leben aufgrund fehlender finanzieller Mittel hindeuten.

#### Inhalt und Entwicklung des Indikators

- Der Anteil der Haushalte mit abhängigen Kindern, die als erheblich materiell depriviert gelten, lag im Jahr 2017 bei 2,8 Prozent und damit unter dem EU-Durchschnitt von 6,7 Prozent.
- Einen niedrigeren Anteil wiesen in der EU nur die Niederlande, Finnland, Luxemburg und Schweden auf.
- Im Jahr 2006 galt in Deutschland mit 5,1 Prozent noch ein größerer Anteil der Haushalte mit abhängigen Kindern als erheblich materiell depriviert.
- Der Anteil unterscheidet sich dabei nach Haushaltstypen: Alleinerziehende wiesen 2017 mit 9,9 Prozent am häufigsten erhebliche materielle Entbehrung auf (EU: 13 %), Haushalte mit zwei Erwachsenen und ein oder zwei abhängigen Kindern mit 0,9 Prozent bzw. 1,5 Prozent am seltensten. Bei Haushalten mit zwei Erwachsenen und drei oder mehr abhängigen Kindern lag der Anteil bei 4,3 Prozent.

#### Einflussfaktoren auf den Indikator

- Gesamtwirtschaftliche Entwicklung: Arbeitsmarktsituation, Lohn- und Preisniveau
- Politische Rahmenbedingungen: Förderung von (existenzsichernder) Erwerbstätigkeit, Ausbau der Betreuungsinfrastruktur und zunehmende Befreiung von den Kita-Gebühren durch das Gute-KiTa-Gesetz, Art und Höhe der Sozial- und Familienleistungen

58 Die neun Kriterien sind: finanzielle Probleme, 1. die Miete, Hypotheken oder Rechnungen für Versorgungsleistungen rechtzeitig zu bezahlen, 2. die Wohnung angemessen heizen zu können, 3. unerwartete Ausgaben in einer bestimmten Höhe aus eigenen finanziellen Mitteln bestreiten zu können, 4. jeden zweiten Tag Fleisch, Fisch oder eine gleichwertige vegetarische Mahlzeit essen zu können, 5. jährlich eine Woche Urlaub außerhalb der eigenen Wohnung zu verbringen, 6. das Fehlen eines Autos, 7. das Fehlen einer Waschmaschine, 8. das Fehlen eines Farbfernsehgeräts, 9. das Fehlen eines Telefons im Haushalt. Das Fehlen der vier letztgenannten Konsumgüter wird nur dann als „Benachteiligung“ gewertet, wenn sie aus finanziellen Gründen nicht angeschafft werden können.

## 2 Fortschrittsziele einer nachhaltigen Familienpolitik

Abbildung 15: Rate der erheblichen materiellen Entbehrung von Haushalten mit abhängigen Kindern im EU-Vergleich – in Prozent

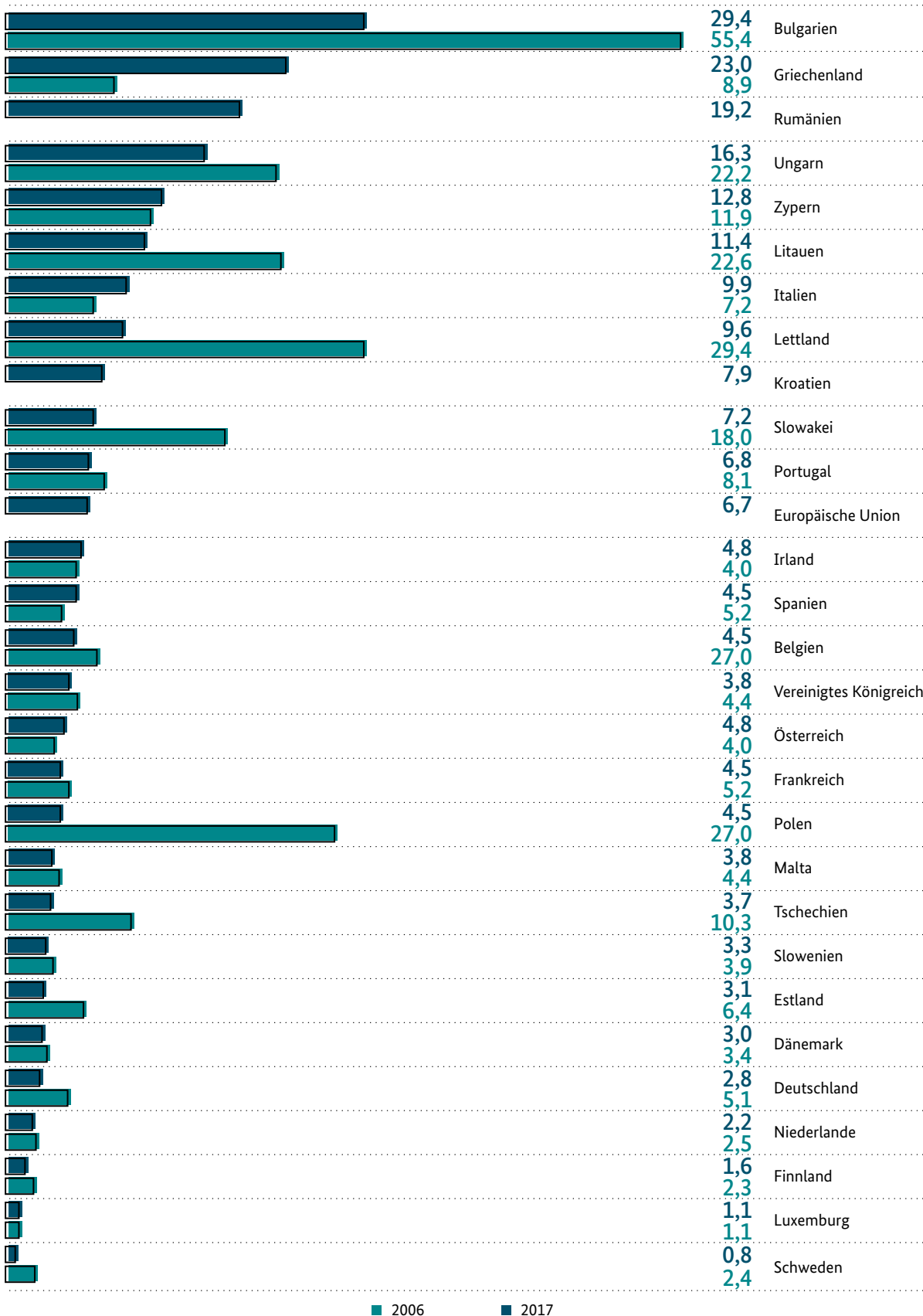
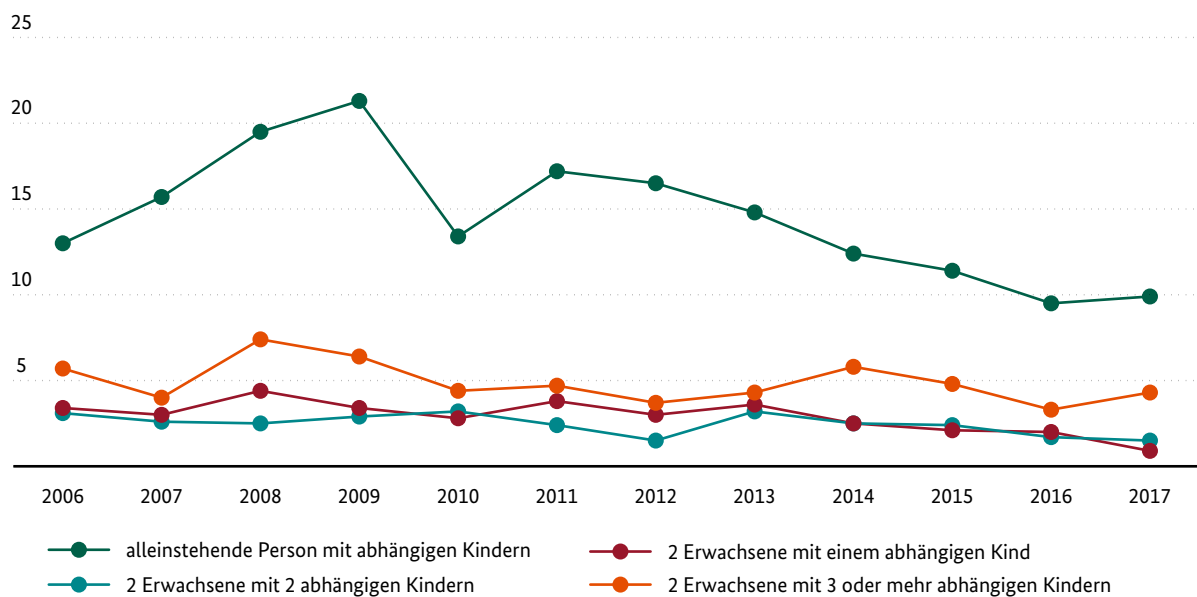


Abbildung 16: Rate der erheblichen materiellen Entbehrung nach Haushaltstypen in Deutschland – in Prozent



Quelle: Eurostat, EU-SILC-Erhebung. Eigene Darstellung Prognos AG.

### 2.3.2 Indikator: Einkommensentwicklung von Familien

#### **i** Definition des Indikators

Der Indikator zeigt die Entwicklung des mittleren (Median) Nettoäquivalenzeinkommens von Familien im Vergleich zur Gesamtbevölkerung und den sonstigen Haushalten (Haushalte ohne minderjährige Kinder) in Preisen von 2011. Das Nettoäquivalenzeinkommen entspricht dem um die Haushaltsgröße bereinigten (äquivalenzgewichteten) Haushaltsnettoeinkommen.

#### **🎯** Ziel und Intention des Indikators

- Das verfügbare Einkommen beeinflusst maßgeblich die materielle Lebenslage von Familien. Ein auskömmliches Einkommen ist eine wichtige Voraussetzung, damit Familien ihre gesellschaftlichen Funktionen erfüllen können.
- Ein zentrales Ziel familienpolitischer Leistungen besteht im Nachteilsausgleich sowohl zwischen als auch innerhalb bestimmter Familien- und Haushaltstypen.

#### **↓** Inhalt und Entwicklung des Indikators

- Das Nettoäquivalenzeinkommen von Familien hat sich in der Vergangenheit in seiner Dynamik sehr nah an den Einkommen der Gesamtbevölkerung entwickelt.
- Der Anteil des Einkommens von Familien an dem der Gesamtbevölkerung schwankt über den Betrachtungszeitraum um 94 Prozent.
- Die Einkommenssituation von Paarfamilien stellt sich deutlich besser dar als die von Haushalten Alleinerziehender, auch wenn sich die Situation von Alleinerziehenden im Betrachtungszeitraum verbessert hat.

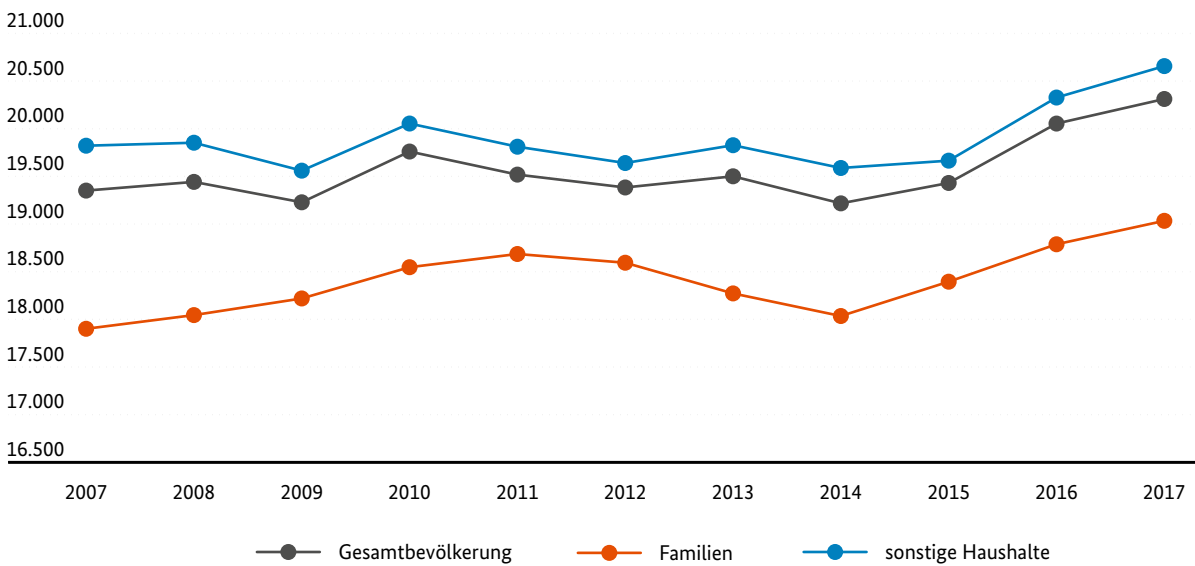
#### **↗** Einflussfaktoren auf den Indikator

- Gesamtwirtschaftliche Entwicklung: Die Einkommenssituation von Familien wird maßgeblich von der gesamtwirtschaftlichen Lage beeinflusst.
- Politische Rahmenbedingungen: Dass die Unterschiede der Einkommenssituation zwischen Haushalten mit und ohne Kinder möglichst gering ausfallen, steht im engen Zusammenhang mit der Ausgestaltung der familienbezogenen Maßnahmen.

## 2 Fortschrittsziele einer nachhaltigen Familienpolitik

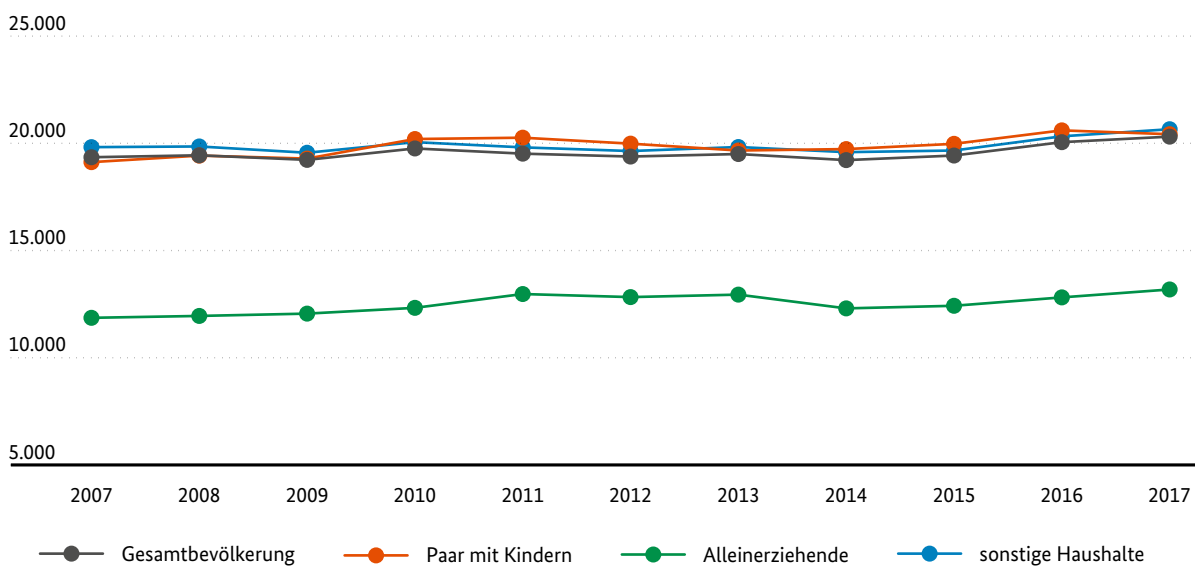
- Gesellschaftliche Trends: Die zunehmende Erwerbsbeteiligung von Müttern trägt maßgeblich zur Stabilisierung der Familieneinkommen bei, insbesondere wenn die Haushalte dadurch ein zweites Einkommen beziehen.
- Familienform: Viele Alleinerziehende stehen vor der Schwierigkeit, weitgehend alleinverantwortlich für die wirtschaftliche und die Betreuungssituation zu sein.

Abbildung 17: Einkommensentwicklung von Familien mit Kindern unter 18 Jahren im Vergleich zur Gesamtbevölkerung und Haushalten ohne minderjährige Kinder, 2007 bis 2017 – mittleres Nettoäquivalenzeinkommen in Euro, in Preisen von 2011



Quelle: SOEP v34, Vorjahreseinkommen, einschl. unterstellter Mietzahlungen von Eigentümerhaushalten. Eigene Berechnungen Prognos AG.

Abbildung 18: Einkommensentwicklung von Familientypen im Vergleich zur Gesamtbevölkerung und Haushalten ohne minderjährige Kinder, 2007 bis 2017 – mittleres Nettoäquivalenzeinkommen in Euro, in Preisen von 2011



Quelle: SOEP v34, Vorjahreseinkommen, einschl. unterstellter Mietzahlungen von Eigentümerhaushalten. Eigene Berechnungen Prognos AG.

# 3

## Zentrale Zielwerte

In den vorangegangenen Kapiteln wurden drei Fortschrittsziele einer nachhaltigen Familienpolitik beschrieben: Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Partnerschaftlichkeit und wirtschaftliche Stabilität von Familien. Diese Fortschrittsziele wurden mit Indikatoren hinterlegt, die es ermöglichen, Veränderungen in den Zielbereichen zu messen und sichtbar zu machen.

Um seiner Ambition Ausdruck zu verleihen, aktiv auf die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für ein chancenorientiertes Familienleben einzuwirken, setzt sich das Bundesfamilienministerium im Rahmen dieses Nachhaltigkeitsberichts bis 2030 folgende Ziele:

### Fortschrittsziel „Vereinbarkeit“

Das Fortschrittsziel „Vereinbarkeit“ kann als Grundvoraussetzung für die beiden anderen Fortschrittsziele verstanden werden. Nur durch eine gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf kann dem Zeitkonflikt begegnet werden, der mit einer Familiengründung entsteht. Neben innerfamiliären Arrangements sind eine bedarfsgerechte Kinderbetreuungsinfrastruktur und familienfreundliche Arbeitsbedingungen die Schlüsselfaktoren für eine gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Vor diesem Hintergrund und mit Bezug auf die in Kapitel 2.1 erläuterten Indikatoren verfolgt eine nachhaltige Familienpolitik folgende Ziele:

- **Bis 2030 sollen 35 Prozent der Kinder im Alter von null bis zwei Jahren ganztags betreut werden.** Aktuell (2018) werden 16,5 Prozent der Kinder in diesem Alter ganztags betreut.

Ziel und Zielwert entsprechen der Zielsetzung aus der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie.

- **Bis 2030 sollen 70 Prozent der Kinder im Alter von drei bis fünf Jahren ganztags betreut werden.** Aktuell (2018) werden 45,9 Prozent der Kinder in diesem Alter ganztags betreut.

Ziel und Zielwert entsprechen der Zielsetzung aus der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie.

- **Bei Schulkindern wird die Lücke zwischen Betreuungsbedarf und -angebot bis 2030 weiter geschlossen. Der Anteil der Familien ohne Betreuungsplatz sinkt.** Aktuell (2017) werden 47,8 Prozent der Kinder im Grundschulalter ganztags betreut.

Der Ausbau der Betreuungsinfrastruktur für Schulkinder ist ein Ziel der Bundesregierung und im aktuellen Koalitionsvertrag verankert. Eine weitere Konkretisierung dieses Indikators ist möglich, sobald eine aussagekräftige nationale Statistik zur Betreuungssituation von Schulkindern existiert.

- **Die Betreuungsquote der Kinder unter drei Jahren von Müttern ohne Berufsausbildung gleicht sich der Quote der Kinder von Müttern mit hohem Bildungsabschluss an.** Aktuell (2015/2016) ist die Betreuungsquote der Kinder von Müttern mit hohem Bildungsabschluss höher. Die Differenz beläuft sich auf 22 Prozentpunkte.

Zwar steigen die Betreuungsquoten in beiden Gruppen an, die Differenz ist aber nach wie vor groß und nimmt in der Tendenz sogar zu. Ziel ist es daher, hier zumindest eine Trendumkehr zu bewirken.

- **Der Anteil der Unternehmen, die ihre Beschäftigten mit familienfreundlichen Maßnahmen unterstützen, steigt bis 2030 weiter an.**

Der Anteil der Unternehmen, die ihren Beschäftigten familienfreundliche Maßnahmen anbieten und damit die Vereinbarkeit von Familie und Beruf unterstützen, ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Ziel ist es, dass Unternehmen diese Entwicklung fortsetzen.

- **Der Anteil der Beschäftigten, die gewöhnlich oder manchmal von zu Hause aus arbeiten, überschreitet bis 2030 den dann erreichten EU28-Mittelwert.** Aktuell (2018) arbeiten 12 Prozent der Beschäftigten gewöhnlich oder manchmal von zu Hause aus.

In Deutschland ist es im EU28-Vergleich eher selten, dass Beschäftigte – unter Nutzung digitaler Technologien – außerhalb der Arbeitsstätte erwerbstätig sind. Daher ist es das Ziel, dass mehr Personen von zu Hause aus arbeiten können, um so Familie und Beruf besser zu vereinbaren.

Sowohl mit Blick auf die Kinderbetreuung als auch hinsichtlich einer familienfreundlichen Arbeitswelt sind von Politik und Wirtschaft in den vergangenen zehn Jahren Fortschritte erzielt worden. Dennoch zeigt sich, dass die Nachfrage nach Kinderbetreuungsangeboten weiter steigt und insbesondere in der Ganztagsbetreuung Ausbaubedarf besteht. Das betrifft auch die Ganztagsbetreuung von Schulkindern. In Bezug auf die personalpolitischen Angebote ergeben sich Handlungsbedarfe in unternehmenskultureller Hinsicht. Das bedeutet, dass Unternehmen nicht nur Maßnahmen einer familienfreundlichen Personalpolitik anbieten, sondern deren Nutzung durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auch zur Selbstverständlichkeit wird.

### Fortschrittsziel „Partnerschaftlichkeit“

Das Fortschrittsziel „Partnerschaftlichkeit“ stellt darauf ab, den Wunsch nach einer gleichberechtigten Arbeitsteilung zwischen den Partnern stärker mit der gelebten Realität in Einklang zu bringen. In diesem Zusammenhang verfolgt eine nachhaltige Familienpolitik unter Bezug auf die in Kapitel 2.2 erläuterten Indikatoren folgende Ziele:

- **Die Müttererwerbstätigkeit nähert sich der Vätererwerbstätigkeit bis 2030 weiter an.** Aktuell (2018) sind 69 Prozent der Mütter mit minderjährigen Kindern erwerbstätig. Die Differenz zur Erwerbstätigkeitsquote der Väter beläuft sich auf 23 Prozentpunkte.

Mit der Formulierung dieses Zieles wird zum einen auf die ausgeglichene Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern vor der Familienphase Bezug genommen. Zum anderen wird der Tatsache Rechnung getragen, dass, infolge eines langfristigen Trends und politischer Rahmensetzungen, bereits heute der überwiegende Teil der Mütter erwerbstätig ist.

- **Der Anteil der Mütter, die ein existenzsicherndes Erwerbseinkommen erzielen, steigt weiterhin an. Ziel ist es, dass der Anteil bis 2030 auf dann rund 80 Prozent steigt. Langfristig sollen erwerbstätige Mütter ebenso häufig wie Väter ein existenzsicherndes Erwerbseinkommen erzielen.** Aktuell (2017) erzielen 65 Prozent der erwerbstätigen Mütter ein existenzsicherndes Einkommen. Die Differenz zum entsprechenden Wert der Väter beläuft sich auf 31 Prozentpunkte.

Für die konkrete Zielvorgabe wurde der Anstieg der letzten Jahre fortgeschrieben.

- **Der Anteil der Väter, die Elternzeit nehmen und dabei Elterngeld beziehen und sich damit Zeit für ihre Kinder nehmen, steigt weiterhin an. Ziel ist es, dass 2030 rund jeder zweite Vater Elternzeit nimmt und dabei Elterngeld bezieht.** Aktuell (3. Quartal 2016) beläuft sich der Wert auf 37,5 Prozent.

Das Ziel orientiert sich daran, dass die Väterbeteiligung am Elterngeld in einzelnen Bundesländern (Bayern, Sachsen) bereits deutlich über 40 Prozent liegt. In einzelnen Städten (zum Beispiel Jena) erhält schon jetzt mehr als jeder zweite Vater Elterngeld.

- **Der Abstand bei der Zeit, die Väter und Mütter minderjähriger Kinder in die Familie investieren, wird bis 2030 um 30 Prozentpunkte auf dann rund 80 Prozent verringert.** Aktuell (2017) beträgt der Abstand 111 Prozent.

In den letzten Jahren ist eine sehr leichte Annäherung der bezahlten und der unbezahlten Arbeit von Müttern und Vätern in Paarfamilien mit minderjährigen Kindern zu beobachten: Die Mütter weiten ihre Erwerbstätigkeit aus, die Väter reduzieren sie leicht. Eine weitere Reduzierung der Differenz um 30 Prozentpunkte schreibt die Entwicklung der vergangenen Jahre fort.

All diese Ziele setzen an gesellschaftlichen Entwicklungen an, die in den vergangenen zehn Jahren bereits beobachtet und datenbasiert erfasst werden konnten. Dabei ist beim Fortschrittsziel „Partnerschaftlichkeit“ die Wechselwirkung der Indikatoren, die sich auf Mütter und Väter beziehen, besonders evident: Eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit von Müttern kann dann gelingen, wenn Väter sich verstärkt an der (unbezahlten) Familienarbeit beteiligen.

### Fortschrittsziel „Wirtschaftliche Stabilität“

Das Fortschrittsziel „Wirtschaftliche Stabilität“ nimmt die ökonomische Lage der Familien in den Blick. Dabei werden zwei Aspekte berücksichtigt: die Einkommen der Familien und die Vermeidung erheblicher materieller Entbehrung. Konkret verfolgt eine nachhaltige Familienpolitik unter Bezug auf die in Kapitel 2.3 erläuterten Indikatoren folgende Ziele:

- **Die Einkommen der Familien entwickeln sich bis 2030 weiterhin parallel zu den Einkommen der Haushalte ohne Kinder.**

Familien sollen von der Einkommensentwicklung aller Haushaltstypen nicht abgehängt werden und im gleichen Ausmaß von Einkommenssteigerungen profitieren.

- **Die Einkommen der Alleinerziehenden steigen bis 2030 in Relation zu den Einkommen der Paarfamilien stärker an.**

Insgesamt haben Alleinerziehende ein deutlich geringeres Nettoäquivalenzeinkommen als die Gesamtbevölkerung und als Paarfamilien. In den vergangenen Jahren hat sich diese Lücke jedoch etwas geschlossen. Reformen des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende bei der

Einkommensteuer und auch die Ausdehnung des Unterhaltsvorschusses haben diese Entwicklung begünstigt. Diese positive Entwicklung soll sich durch eine verbesserte Betreuungsinfrastruktur und gezielte Unterstützung durch den neuen Kinderzuschlag fortsetzen. Darüber hinaus führt auch die Steigerung der Erwerbsquote und des Erwerbsumfangs von Müttern in Paarfamilien dazu, dass diese im Fall einer Trennung oder Scheidung weiterhin ein höheres Einkommensniveau erzielen können.

- **Der Anteil der Familien, die erheblichen materiellen Entbehrungen ausgesetzt sind, soll bis 2030 so niedrig bleiben wie bisher und damit weiterhin deutlich unter dem EU28-Wert rangieren.** Aktuell (2017) sind 2,8 Prozent der Familien in Deutschland erheblichen materiellen Entbehrungen ausgesetzt.

Damit wird eine Zielgröße aus der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie auf Familien bezogen und konkretisiert.

Die hier formulierten Ziele stehen im Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit der Eltern sowie dem Umfang und der Zielgenauigkeit familienbezogener und sozialpolitischer Leistungen. Im Sinne eines Nachteilsausgleichs/Familienlastenausgleichs gelingt es in Deutschland, dass die Einkommen der Familien nicht von denen der Gesamtbevölkerung abgehängt werden. Dies betrifft, trotz aller Fortschritte in den vergangenen Jahren, nur zum Teil die Alleinerziehenden; im Schnitt liegen ihre Einkommen deutlich unter denen der Gesamtbevölkerung, was auf eine geringere Erwerbsintensität der Gesamtgruppe zurückgeführt werden kann.

### Zusammenfassende Übersicht

In der folgenden Tabelle werden alle Ziele einer nachhaltigen Familienpolitik noch einmal zusammenfassend dargestellt.



Tabelle 1: Übersicht über zentrale Zielwerte einer nachhaltigen Familienpolitik bis 2030

Indikatoren- bereiche	Indikatoren	Aktueller Stand	Ziele
Fortschrittsziel „Vereinbarkeit“	Kinderbetreuung	Ganztagsbetreuung U3: Anteil der Kinder im Ganztag	2018: 16,5 Prozent Bis 2030 sollen 35 Prozent der Kinder im Alter von 0 bis 2 Jahren ganztags betreut werden.
		Ganztagsbetreuung U6: Anteil der Kinder im Ganztag	2018: 45,9 Prozent Bis 2030 sollen 70 Prozent der Kinder im Alter von 3 bis 5 Jahren ganztags betreut werden.
		Betreuungsquote U3 in Abhängigkeit vom Bildungs- hintergrund der Mutter	2015/16: 22 Prozent- punkte Differenz zwischen Kindern von Müttern ohne und mit hoher Berufsausbildung Die Betreuungsquote der Kinder unter 3 Jahren von Müttern ohne Berufsausbildung gleicht sich der Quote der Kinder von Müttern mit hohem Bildungsabschluss an.
		Ganztagsbetreuung Schulkinder	<i>Hier liegen noch keine Werte vor.</i> Die Lücke zwischen Betreuungsbedarf und -angebot wird bis 2030 weiter geschlossen. Der Anteil der Familien ohne Betreuungsplatz sinkt.
	Familienfreundliche Arbeitswelt	Betriebe mit familienfreund- lichen Maßnahmen	Anteil der Betriebe mit entsprechenden Angeboten 2016: Elternzeit: 9,3 Prozent Kinderbetreuung: 7,8 Prozent Frauenförderung: 2,2 Prozent Langzeitkonten: 2,0 Prozent Der Anteil der Unternehmen, die ihre Beschäftigten mit familienfreundlichen Maßnahmen unterstützen, steigt bis 2030 weiter an.
		Der Anteil der Beschäftigten, die gewöhnlich oder manchmal von zu Hause aus arbeiten	2018: 12 Prozent Der Anteil der Beschäftigten, die gewöhnlich oder manchmal von zu Hause aus arbeiten, überschreitet bis 2030 den dann erreichten EU28-Mittelwert.
Fortschrittsziel „Partnerschaftlichkeit“	Müttererwerbstätigkeit	Beteiligung an der Erwerbsarbeit	2018: Müttererwerbs- tätigenquote von 69 Prozent; 23 Prozentpunkte Differenz zu Vätern Die Müttererwerbstätigkeit nähert sich der Vätererwerbstätigkeit bis 2030 weiter an.
		Der Anteil der Mütter, die ein existenzsicherndes Erwerbs- einkommen erzielen	2017: 65 Prozent; 31 Prozentpunkte Differenz zu Vätern Der Anteil der Mütter, die ein existenzsicherndes Erwerbseinkommen erzielen, steigt weiterhin an. Ziel ist es, dass der Anteil bis 2030 um 15 Prozentpunkte steigt. Langfristig sollen erwerbstätige Mütter ebenso häufig wie Väter ein existenzsicherndes Erwerbseinkommen erzielen.
	Väterbeteiligung an Betreuung und Erziehung	Anteil der Väter, die Elternzeit nehmen und dabei Elterngeld beziehen	3. Quartal 2016: 37,5 Prozent Der Anteil der Väter, die Elterngeld beziehen und sich damit Zeit für ihre Kinder nehmen, steigt weiterhin an. Ziel ist es, dass 2030 rund jeder zweite Vater Elternzeit nimmt und dabei Elterngeld bezieht.
		Der Abstand bei der Zeit, die Väter und Mütter (Paarfamilien mit minderjährigen Kindern) in die Familie investieren	2017: 111 Prozent Der Abstand bei der Zeit, die Väter und Mütter in die Familie investieren, wird bis 2030 um 30 Prozentpunkte auf dann 80 Prozent geschlossen.

Fortsetzung &gt;&gt;&gt;

### 3 Zentrale Zielwerte

Indikatoren- bereiche	Indikatoren	Aktueller Stand	Ziele	
Fortschrittsziel „Wirtschaftliche Stabilität“	Wirtschaftliche Stabilität	Einkommensentwicklung von Familienhaushalten	2017: Durchschnittliches äquivalenzgewichtetes Haushaltseinkommen aller Familien beträgt 19.034 Euro	Die Einkommen der Familien entwickeln sich bis 2030 weiterhin parallel zu den Einkommen der Haushalte ohne Kinder.
		Einkommensentwicklung Alleinerziehender	2017: Durchschnittliches äquivalenzgewichtetes Haushaltseinkommen von Alleinerziehenden beträgt 13.184 Euro	Die Einkommen der Alleinerziehenden steigen bis 2030 in Relation zu den Einkommen der Paarfamilien weiter an.
		Der Anteil der Familien, die erheblichen materiellen Entbehrungen ausgesetzt sind	2017: 2,8 Prozent EU: 6,7 Prozent	Der Anteil der Familien, die erheblichen materiellen Entbehrungen ausgesetzt sind, soll bis 2030 so niedrig bleiben wie bisher und damit weiterhin deutlich unter dem EU28-Wert rangieren.



Teil

C

Integrierte Betrachtung der  
Lebenschancen von Familien

# 1

## Wirkungen sichtbar machen

Die Auswahl und Begründung der zentralen Indikatoren einer nachhaltigen Familienpolitik in diesem Bericht sind kein Selbstzweck, die Formulierung von Zielwerten keine unverbindliche Fingerübung. Indikatoren und Zielwerte geben vielmehr im Interesse notwendiger Transparenz und Legitimation einen greifbaren Eindruck davon, wie sich Chancen für Familien in Deutschland messen lassen. Sie machen damit Entwicklungen sichtbar und **die Annäherung an die formulierten Zielwerte lässt sich im Zeitverlauf nachhalten.**

Dies kann für jeden einzelnen Indikator oder auch in der Aggregation aller hier genannten Ziele geschehen. Letzteres hat den Vorteil, ein integriertes Gesamtbild der Lebenschancen von Familien zu erhalten und im Zeitverlauf überprüfen zu können. Diese Idee setzt der im Folgenden dargestellte Chancenindex um. Er stellt den Stand und die Entwicklungen in den Fortschrittszielen übersichtlich und nachvollziehbar dar, um eine politische Bewertung auf Basis empirischer Evidenz zu ermöglichen.



### Welches Ziel hat der Chancenindex?

Der Chancenindex stellt den Stand und die Entwicklungen der Indikatoren und Fortschrittsziele der nachhaltigen Familienpolitik in einem integrierten Gesamtbild dar. Er bildet ab, wie weit die Familienpolitik davon entfernt ist, ihre Ziele für das Jahr 2030 zu erreichen.

### Wie funktioniert die Punktevergabe?

Bei jedem Indikator können 10 Punkte erreicht werden. Indikatoren, bei denen die Ziele vollständig erreicht werden, bekommen also 10 Punkte zugewiesen. Je weiter das Ziel entfernt liegt, desto geringer sind die Punktzahlen.

Ein Beispiel: Im Fortschrittsziel „Vereinbarkeit von Beruf und Familie“ wurde das Ziel gesetzt, bis 2030 35 Prozent der Kinder im Alter von null bis zwei Jahren im Ganztage zu betreuen. Liegt die Betreuungsquote 2030 tatsächlich bei 35 Prozent, werden 10 Punkte erreicht, bei einer Betreuungsquote von null Prozent dagegen null Punkte. Real lag die Ganztagebetreuungsquote unter Dreijähriger im Jahr 2018 bei 16,5 Prozent. Dies ergibt einen Punktwert von 4,7.

Insgesamt können bei zwölf Indikatoren 120 Punkte erreicht werden. Davon gehören 50 Punkte zum Fortschrittsziel *Vereinbarkeit von Familie und Beruf*, 40 Punkte zum Fortschrittsziel *Partnerschaftlichkeit* und 30 Punkte zum Fortschrittsziel *Wirtschaftliche Stabilität*.

**Welche Zeitpunkte werden dargestellt?**

Der Chancenindex bezieht die Indikatoren aus Kapitel 2 zu zwei Zeitpunkten ein. Ausgangspunkt ist dabei die aktuellste Angabe zum Indikator, in der Regel das Jahr 2018. Darüber hinaus wird unter „Früher“ auch der Startwert des Indikators dargestellt, in der Regel das Jahr 2006. Durch den Vergleich der Punktwerte können Entwicklungen rückblickend dargestellt werden.

*Eine detaillierte Übersicht über die Konstruktion des Chancenindex finden Sie im Anhang.*

**Der Chancenindex als integriertes Gesamtbild:**

Die Chancen von Familien – gemessen an den hier definierten Nachhaltigkeitszielen der Familienpolitik – haben sich in den letzten zehn Jahren verbessert, es findet eine Annäherung an die gesetzten Zielwerte statt. Von den 120 möglichen

Punkten, die bei einer vollständigen Umsetzung aller Fortschrittsziele erreicht werden können, werden heute rund 94 erreicht. Zu Beginn des Betrachtungszeitraums (in der Grafik: „Früher“) waren es noch rund 73 Punkte.

Abbildung 19: Chancenindex nachhaltige Familienpolitik 2030 (Stand 2019)



Der Chancenindex zeigt die Zielerreichung im Jahr 2019. Die aktuellen Punktwerte beziehen sich grundsätzlich auf die aktuellsten Daten zum Indikator, in der Regel das Jahr 2018. Darüber hinaus wird unter „Früher“ auch der Startwert des Indikators dargestellt, in der Regel das Jahr 2006. Detaillierte Informationen zur Konstruktion des Index, Jahresangaben für „Früher“ und „Jetzt“, Zielwerte etc. befinden sich in der Tabelle im Anhang.

## 1 Wirkungen sichtbar machen

**Besonders positiv** ist die Entwicklung beim Fortschrittsziel *Wirtschaftliche Stabilität*. Hier erreicht der Index 27,3 von maximal 30 Punkten. Die Einzelindikatoren *Einkommensentwicklung von Familienhaushalten* sowie *Materielle Entbehrung von Familienhaushalten* weisen für die zurückliegenden Jahre positive Entwicklungen aus, die qua Zieldefinition gehalten werden sollen. Es wird sich also in den kommenden Jahren zeigen, ob hier weiterhin die Maximalpunktzahl von 10 gegeben werden kann. Deutliche Verbesserungsbedarfe bestehen trotz einer positiven Entwicklung weiterhin im Bereich der Einkommensentwicklung von Alleinerziehenden.

**Verbesserungsbedarfe** bestehen weiterhin beim Fortschrittsziel *Partnerschaftlichkeit*. Hier werden aktuell rund 33 von 40 möglichen Punkten erreicht. Sehr positiv hat sich insgesamt die Situation im Bereich der *existenzsichernden Erwerbstätigkeit von Müttern* entwickelt. Der Anteil der Mütter, die ein existenzsicherndes Erwerbseinkommen erzielen, ist in der Vergangenheit deutlich gestiegen und dementsprechend ist auch der Punktwert von 9,2 auf 9,6 geklettert. Größere Entwicklungen bei gleichzeitig weiterhin bestehenden Verbesserungsbedarfen im Hinblick auf die definierten Ziele zeigt der Index bei den Vätern. Dem Ziel, dass rund jeder zweite Vater Elternzeit nimmt und dabei Elterngeld bezieht, ist man näher gekommen. Auch die partnerschaftliche Aufgabenteilung wurde verbessert.

**Am weitesten entfernt** von den definierten Zielen ist man heute im Bereich der *Vereinbarkeit von Familie und Beruf*. Bei diesem Fortschrittsziel werden heute rund 34 von 50 Punkten erreicht. Insbesondere beim *Ausbau der Ganztagsbetreuung für Kinder unter drei Jahren und unter sechs Jahren* ist der Abstand zum formulierten Ziel noch groß, obwohl auch hier deutliche Entwicklungen sichtbar sind. Rückläufige Punktwerte zeigen sich hingegen bei der *Betreuungsquote von Kindern unter drei Jahren in Abhängigkeit vom Bildungshintergrund der Mutter*. Hier ist die Differenz zwischen den Betreuungsquoten von Müttern ohne Berufsausbildung und Studium zuletzt gestiegen.

**Ein gemischtes Bild zeigt sich** im Bereich der *familienfreundlichen Arbeitswelt*. Der Anteil der *Unternehmen mit familienfreundlichen Arbeitszeitmodellen* stieg und nähert sich weiter den Zielen an. Der *Anteil der Beschäftigten, die gewöhnlich oder manchmal von zu Hause aus arbeiten*, ist in den vergangenen Jahren hingegen rückgängig. Hier ging die Quote von 13 Prozent auf 12 Prozent zurück, womit man auch unter dem EU-Mittelwert liegt. Vom Ziel, bis 2030 den Mittelwert zu überschreiten, hat man sich dadurch entfernt, der Punktwert ist von 10 auf 8 gesunken.

# 2

## Nachhaltige Entwicklungspfade

Insgesamt zeigt der Chancenindex, wie sich die Lebenssituation der Familien in Bezug auf die Erreichung zentraler familienpolitischer Ziele in den vergangenen Jahren entwickelt hat. Ebenso wird deutlich, wo weiterhin Verbesserungsbedarf besteht, damit die Ziele 2030 erreicht werden. Um die Dynamik der vergangenen Dekade aufrechtzuerhalten, sollte eine zukunftsorientierte Familienpolitik mit Priorität folgende Entwicklungspfade in den Blick nehmen:

- den bedarfsgerechten Ausbau von Betreuungsangeboten und Betreuungsqualität fortsetzen sowie den Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung insbesondere von Kindern im Grundschulalter umsetzen
- zeitpolitische Regelungen, die die gewünschte partnerschaftliche Rollenaufteilung in Familie und Beruf erleichtern, weiterentwickeln
- finanzielle und steuerliche Leistungen, die insbesondere Familien mit geringen Einkommen nutzen, wirksam weiterentwickeln
- gemeinsam mit den Unternehmen, den Verbänden, der Wirtschaft und den Sozialpartnern

für eine Modernisierung der Arbeitskultur hin zu einer familienbewussten Arbeitszeitgestaltung für Frauen und Männer in verschiedenen Lebensphasen sorgen

So kann Familienpolitik einen wesentlichen Beitrag zu nachhaltigem Wachstum und gesellschaftlichem Zusammenhalt leisten. Sie kann positive Trends aufgreifen und im Sinne der in diesem Bericht formulierten Ziele verstärken. Damit schafft sie positive Rahmenbedingungen, damit sich mehr junge Paare gemäß ihren vorhandenen Wünschen für die Gründung einer Familie oder für weitere Kinder entscheiden. Und auch dies gehört zu den Potenzialen und zur Bilanz einer nachhaltigen Familienpolitik: Wirksame familienbezogene Geldleistungen und öffentliche Investitionen in Infrastruktur und Zeitpolitik für Familien sowie eine familienfreundliche Gestaltung der Arbeitswelt lassen weitere positive Effekte erwarten: für die Familien selbst, aber auch auf gesamtgesellschaftlicher, wirtschaftlicher sowie fiskalischer Ebene.

# Anhang: Konstruktion des Chancenindex nachhaltige Familienpolitik

Indikatorbereich	Indikator	Ziel	
Vereinbarkeit von Familie und Beruf	Kinderbetreuung	Ganztagsbetreuung U3: Anteil der Kinder im Ganztage	Bis 2030 sollen 35 Prozent der Kinder im Alter von 0 bis 2 Jahren ganztags betreut werden.
		Ganztagsbetreuung U6: Anteil der Kinder im Ganztage	Bis 2030 sollen 70 Prozent der Kinder im Alter von 3 bis 5 Jahren ganztags betreut werden.
		Betreuungsquote U3 in Abhängigkeit vom Bildungshintergrund der Mutter	Die Betreuungsquote der Kinder unter 3 Jahren von Müttern ohne Berufsausbildung soll sich bis 2030 der Quote der Kinder von Müttern mit hohem Bildungsabschluss weiter angleichen.
	Familienfreundliche Arbeitswelt	Anteil Unternehmen mit familienfreundlichen Arbeitszeitmodellen	Der Anteil der Unternehmen, die ihre Beschäftigten mit familienfreundlichen Maßnahmen unterstützen, steigt bis 2030 weiter an.
		Anteil ortsunabhängiger Arbeit	Der Anteil der Beschäftigten, die gewöhnlich oder manchmal von zu Hause aus arbeiten, überschreitet bis 2030 den dann erreichten EU28-Mittelwert.
Partnerschaftlichkeit	Erwerbstätigkeit von Müttern	Müttererwerbstätigkeit	Die Müttererwerbstätigkeit nähert sich der Vätererwerbstätigkeit bis 2030 weiter an.
		Existenzsichernde Erwerbstätigkeit	Der Anteil der Mütter, die ein existenzsicherndes Erwerbseinkommen erzielen, steigt weiterhin an. Ziel ist es, dass der Anteil bis 2030 um rund 15 Prozentpunkte auf dann rund 80 Prozent steigt. Langfristig sollen erwerbstätige Mütter ebenso häufig wie Väter ein existenzsicherndes Erwerbseinkommen erzielen.
	Väterbeteiligung an Betreuung und Erziehung	Anteil der Väter, die Elternzeit nehmen und dabei Elterngeld beziehen	Der Anteil der Väter, die Elternzeit nehmen und dabei Elterngeld beziehen und sich damit Zeit für ihre Kinder nehmen, steigt weiterhin an. Ziel ist es, dass 2030 rund jeder zweite Vater Elternzeit nimmt und dabei Elterngeld bezieht.
		Partnerschaftliche Aufgabenteilung	Der Abstand bei der Zeit, die Väter und Mütter in die Familie investieren, wird bis 2030 um 30 Prozentpunkte auf dann 80 Prozent geschlossen.
Wirtschaftliche Stabilität	Wirtschaftliche Stabilität	Einkommensentwicklung	Die Einkommen der Familien entwickeln sich bis 2030 weiterhin parallel zu den Einkommen der Haushalte ohne Kinder.
		Einkommensentwicklung Alleinerziehender	Die Einkommen der Alleinerziehenden steigen bis 2030 in Relation zu den Einkommen der Paarfamilien stärker an.
		Materielle Entbehrung	Der Anteil der Familien, die erheblichen materiellen Entbehrungen ausgesetzt sind, soll bis 2030 so niedrig bleiben wie bisher und damit weiterhin deutlich unter dem EU28-Wert rangieren.



Zielwert	Bezugsjahr: Früher (Punkte Index)	Bezugsjahr: Heute (Punkte Index)	Punkteskala
35 Prozent der Kinder im Alter von 0 bis 2 Jahren werden ganztags betreut.	2006 (1,6)	2018 (4,7)	10 Punkte: 35 Prozent 5 Punkte: 17,5 Prozent 0 Punkte: 0 Prozent
70 Prozent der Kinder im Alter von 3 bis 5 Jahren werden ganztags betreut.	2006 (3,1)	2018 (6,5)	10 Punkte: 70 Prozent 5 Punkte: 35 Prozent 0 Punkte: 0 Prozent
Keine Differenz bei der Betreuungsquote zwischen Müttern ohne Berufsausbildung und Müttern mit Studium.	2005/2006 (8,9)	2015/2016 (7,8)	10 Punkte: 0 P. p. 5 Punkte: 50 P. p. 0 Punkte: 100 P. p.
Anteil der Betriebe, die Angebote in der Elternzeit machen, setzt sich linear bis 2030 fort und steigt auf 14 Prozent.	2004 (3,5)	2016 (6,6)	10 Punkte: 14 Prozent 5 Punkte: 7 Prozent 0 Punkte: 0 Prozent
Differenz zum EU-Mittelwert 2006 (EU: 12 Prozent) bzw. 2018 (EU: 15 %) entspricht dem EU Mittelwert oder liegt darüber.	2006 (10,0)	2018 (8,0)	10 Punkte: 0 Prozentpunkte 5 Punkte: 7,5 Prozentpunkte 0 Punkte: 15 Prozentpunkt
Dynamik setzt sich fort; Differenz zwischen Mütter- und Vätererwerbstätigkeit sinkt auf 20 Prozentpunkte.	2006 (9,2)	2018 (9,6)	10 Punkte: 20 Prozentpunkte 5 Punkte: 60 Prozentpunkte 0 Punkte: 100 Prozentpunkte
Anteil der Mütter mit existenzsicherndem Erwerbseinkommen steigt um 15 Prozentpunkte auf 80 Prozent.	2011 (7,0)	2017 (8,1)	10 Punkte: 80 Prozent 5 Punkte: 40 Prozent 0 Punkte: 0 Prozent
50 Prozent der Väter nehmen Elterngeld in Anspruch.	2008 (4,1)	2016 (7,5)	10 Punkte: 50 Prozent 5 Punkte: 25 Prozent 0 Punkte: 0 Prozent
Rückgang des Abstands bei der Zeit, die Väter und Mütter in die Familie investieren, um 30 Prozentpunkte auf 80 Prozent	2007 (5,2)	2017 (7,4)	10 Punkte: 80 Prozent 5 Punkte: 140 Prozent 0 Punkte: 200 Prozent
Keine Vergrößerung der Differenz zwischen Familieneinkommen und Einkommen der Haushalte ohne Kinder im Vergleich zu 2017; Familien verdienten 2017 7,9 Prozent weniger als Haushalte ohne Kinder, 2007 waren es 9,7 Prozent.	2007 (9,8)	2017 (10,0)	10 Punkte: -7,9 Prozent 5 Punkte: -53,9 Prozent 0 Punkte: -100 Prozent
Angleichung der Einkommen verstärkt sich; 2007 lag das Einkommen der Alleinerziehenden 38 Prozent unterhalb des Einkommens von Paarfamilien, 2017 35,4 Prozent. Bis 2030 geht die Differenz um weitere 5 Prozentpunkte auf 30 Prozent zurück.	2007 (6,0)	2017 (7,3)	10 Punkte: -30 Prozent 5 Punkte: -40 Prozent 0 Punkte: -50 Prozent
Anteil der Familien, die erheblichen materiellen Entbehrungen ausgesetzt sind, liegt bei dem Wert von 2017 und unter dem EU-Durchschnitt von 2017.	2006 (4,2)	2017 (10,0)	10 Punkte: 2,8 Prozent 5 Punkte: 4,8 Prozent 0 Punkte: 6,7 Prozent

## Impressum

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

### Herausgeber:

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



### Bezugsstelle:

Publikationsversand der Bundesregierung  
Postfach 48 10 09, 18132 Rostock  
Tel.: 030 18 272 2721  
Fax: 030 18 10 272 2721  
Gebärdentelefon: gebaerdentelefon@sip.bundesregierung.de  
E-Mail: publikationen@bundesregierung.de  
www.bmfsfj.de

Für weitere Fragen nutzen Sie unser  
Servicetelefon: 030 20 179 130  
Montag–Donnerstag: 9–18 Uhr  
Fax: 030 18 555-4400  
E-Mail: info@bmfsfj-service.bund.de

Einheitliche Behördennummer: 115\*

**Artikelnummer:** 2BR257

**Stand:** Dezember 2019, 1. Auflage

**Gestaltung:** www.zweiband.de

**Bildnachweis Dr. Franziska Giffey:** Bundesregierung/Jesco Denzel

**Druck:** MKL Druck GmbH & Co. KG, Ostbevern

\* Für allgemeine Fragen an alle Ämter und Behörden steht Ihnen auch die einheitliche Behördenrufnummer 115 zur Verfügung. In den teilnehmenden Regionen erreichen Sie die 115 von Montag bis Freitag zwischen 8 und 18 Uhr. Die 115 ist sowohl aus dem Festnetz als auch aus vielen Mobilfunknetzen zum Ortstarif und damit kostenlos über Flatrates erreichbar. Gehörlose haben die Möglichkeit, über die SIP-Adresse 115@gebaerdentelefon.d115.de Informationen zu erhalten. Ob in Ihrer Region die 115 erreichbar ist und weitere Informationen zur einheitlichen Behördenrufnummer finden Sie unter <http://www.d115.de>.



