

# Stand und Entwicklungen bei den familienpolitischen Zielen im europäischen Vergleich

Eine Betrachtung verschiedener Indikatoren und Diskussion von Handlungsansätzen

Wido Geis-Thöne

Köln, 21.10.2021

**IW-Report 39/2021**

Wirtschaftliche Untersuchungen,  
Berichte und Sachverhalte



#### **Herausgeber**

**Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.**

Postfach 10 19 42

50459 Köln

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

#### **Das IW in den sozialen Medien**

Twitter

@iw\_koeln

LinkedIn

@Institut der deutschen Wirtschaft

Facebook

@IWKoeln

Instagram

@IW\_Koeln

#### **Autoren**

**Dr. Wido Geis-Thöne**

Senior Economist für Familienpolitik und Migrationsfragen

geis-thoene@iwkoeln.de

0221 – 4981-705

**Alle Studien finden Sie unter  
[www.iwkoeln.de](http://www.iwkoeln.de)**

**Stand:**

Oktober 2021

## Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung .....	4
1 Einleitung .....	5
2 Vereinbarkeit von Familie und Beruf .....	6
3 Wirtschaftliche Stabilität von Familien .....	14
4 Wohlergehen und gute Entwicklung von Kindern .....	19
5 Erfüllung von Kinderwünschen .....	22
6 Familienpolitisches Handeln .....	25
7 Betreuungsinfrastruktur .....	29
8 Fazit und Ableitungen für die deutsche Familienpolitik .....	34
Literaturverzeichnis .....	36
Abstract .....	38
Tabellenverzeichnis .....	39
Abbildungsverzeichnis .....	39

## **JEL-Klassifikation**

H11 – Art und Umfang staatlicher Leistungen

J12 – Familien

J13 – Kinder

## Zusammenfassung

Legt man die vier Zielbereiche zugrunde, die in der groß angelegten Gesamtevaluation der ehe- und familienpolitischen der Leistungen in Deutschland in den 2000er Jahren identifiziert wurden, ergibt sich zum Stand Deutschlands im europäischen Vergleich ein gemischtes Bild:

- **Vereinbarkeit von Familie und Beruf:** Trotz eines deutlichen Anstiegs zwischen den Jahren 2009 und 2019, lag der Anteil der erwerbstätigen Mütter mit Kindern im Alter unter 15 Jahren im Jahr 2019 in Deutschland mit 73,2 Prozent nur etwa beim Durchschnitt der EU-Länder von 73,0 Prozent. Hingegen erreichte Spitzenreiter Slowenien einen Wert von 86,6 Prozent. Hinzukommt, dass der Anteil der im Umfang von weniger als 30 Stunden in der Woche beschäftigten Personen an den erwerbstätigen Müttern im Jahr 2019 in Deutschland mit 51,2 Prozent nach den Niederlanden und Österreich am dritthöchsten war und weit über dem EU-Schnitt von 18,1 Prozent lag. Behält man die im europäischen Vergleich gute Arbeitsmarktlage in Deutschland mit im Blick, weist dies darauf hin, dass trotz der deutlichen Verbesserungen der letzten Jahre bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf in Deutschland noch immer Handlungsbedarf besteht.
- **Wirtschaftliche Stabilität von Familien:** Im Jahr 2019 waren in Deutschland 12,1 Prozent der Minderjährigen armutsgefährdet und 6,4 Prozent von sozialer und materieller Deprivation betroffen. Das sind der sechst- und der achtniedrigste Wert in der EU. Obschon es noch weitere Verbesserungsmöglichkeiten gibt, steht Deutschland bei der Vermeidung von Armutsrisiken für Familien also bereits heute gut da. Allerdings findet sich das Land beim Verhältnis der Einkommen von Paaren mit und ohne Kinder nur im europäischen Mittelfeld, was mit der hohen Teilzeitquote der Mütter in Zusammenhang stehen könnte.
- **Wohlergehen und gute Entwicklung von Kindern:** Zu diesem sehr wichtigen Zielbereich der Familienpolitik liegen derzeit keine geeigneten international vergleichbaren Statistiken vor. Daher können auch keine empirisch fundierten Aussagen zum Stand Deutschlands im europäischen Vergleich getroffen werden. Allerdings legen die Ergebnisse der letzten TIMMS- und IGLU-Studie zu den Kompetenzen von Grundschulern in den Bereichen Mathematik, Naturwissenschaften und Lesen, die vorwiegend die Qualität der Schulen und damit der Bildungspolitik widerspiegeln, nahe, dass hier noch größere Verbesserungspotenziale bestehen könnten.
- **Erfüllung von Kinderwünschen:** Während die Zahlen der Geburten je 1.000 Einwohner zwischen den Jahren 2009 und 2019 in fast allen anderen EU-Ländern gesunken sind, war in Deutschland ein Anstieg um 1,3 zu verzeichnen. Dennoch lag das Land mit dem im Jahr 2019 erreichten Wert von 9,4 nur auf Rang 18. Ein ähnliches Bild ergibt sich auch bei der zusammengefassten Geburtenziffer, die in Deutschland im Jahr 2019 bei 1,54 Kinder je Frau und damit um ein Sechstel niedriger als in Frankreich mit 1,86 lag. Gegenüber 2009 ist sie um 0,18 gestiegen. Allerdings ist bereits seit dem Jahr 2016 wieder eine rückläufige Tendenz zu beobachten. Vor diesem Hintergrund benötigt die Erfüllung von Kinderwünschen nach wie vor ein besonderes Augenmerk der deutschen Familienpolitik.

Um hier Verbesserungen zu erzielen, können neben familienpolitischem Handeln auch Maßnahmen in anderen Politikbereichen hilfreich sein. Allerdings zeigen die Ergebnisse der europaweiten Befragung „Leben in Europa“ (EU-SILC), dass Deutschland bei der für die Familien in vielerlei Hinsicht sehr wichtigen Betreuungsinfrastruktur gegenüber den Spitzenreitern in Europa weiter deutlichen Nachholbedarf hat. Auch ist der Ausbau der Betreuungsangebote für unter Dreijährige trotz des im Jahr 2013 in Kraft getretenen Rechtsanspruch im Zeitraum zwischen den Jahr 2009 und 2019 im europäischen Vergleich nicht besonders dynamisch verlaufen.

# 1 Einleitung

Die Familienpolitik hat eine sehr lange Tradition. So wurde bereits im antiken Rom ein erstes Familienrecht kodifiziert (Gerlach, 2009). Allerdings haben sich ihre Leitmotive mit dem technischen und gesellschaftlichen Fortschritt in der Vergangenheit stark verändert. Galt es in den 1950er- und 1960er-Jahren in Westdeutschland etwa vielfach noch als erstrebenswert, eine Doppelbelastung für die Mütter durch Erwerbstätigkeit und familiäre Aufgaben zu vermeiden (Gerlach, 2009), wird heute in der Regel eine möglichst aktive Teilhabe beider Elternteile am Arbeitsmarkt als wünschenswert erachtet. Zuletzt erfolgte in Deutschland in den 2000er-Jahren insbesondere auch im Kontext einer großen von Familien- und Finanzministerium in Auftrag gegebenen Gesamtevaluation der ehe- und familienpolitischen Leistungen (Prognos AG, 2014) ein intensiver politischer und wissenschaftlicher Diskurs darüber, was eine moderne Familienpolitik auszeichnet. In seinem Rahmen wurden vier Zielfelder identifiziert, die im Folgenden für einen Vergleich des Erfolgs der deutschen Familienpolitik mit den anderen EU-Ländern verwendet werden sollen. Diese sind:

- **Vereinbarkeit von Familie und Beruf:** An sich geht es darum, dass Mütter (und Väter) entsprechend ihrer Bedürfnisse und Wünsche am Arbeitsmarkt aktiv werden können (Geis-Thöne, 2021b). Allerdings lassen sich ihre Präferenzen nur schwer erfassen und können sich überdies über die Zeit ändern. Daher wird im Folgenden, wie auch in den meisten anderen empirischen Analysen zum Thema, mit Indikatoren zu Erwerbsbeteiligung und -umfang gearbeitet, obschon hohe Werte hier nicht unbedingt den Bedürfnissen und Wünschen der Mütter (und Väter) entsprechen müssen.
- **Wirtschaftliche Stabilität von Familien:** Hierunter fällt einerseits der Schutz vor Armut und Armutsrisiken, andererseits aber auch der Nachteilsausgleich gegenüber kinderlosen Personen. Letztere können sich strukturell sehr stark von den Frauen und Männern mit Kindern unterscheiden, was zu Fehlschlüssen führen kann, wenn in empirischen Analysen nicht ansonsten ähnliche Haushalte verglichen werden.
- **Wohlergehen und gute Entwicklung von Kindern:** Dieses sehr wichtige Ziel lässt sich empirisch nur schwer fassen. Einerseits liegen keine gut operationalisierbaren Definitionen zu Wohlergehen und guter Entwicklung vor und andererseits fehlen international vergleichbare Daten. Daher werden im Folgenden ersatzweise einige Indikatoren aus dem Bildungsbereich zum Kompetenzerwerb von Grundschulern präsentiert. Dieser stellt einen zentralen Aspekt einer guten Entwicklung von Kindern dar, wird aber mehr von der Ausgestaltung der Schulen als den familienpolitischen Institutionen geprägt.
- **Erfüllung von Kinderwünschen:** Hierunter wird im politischen Diskurs in der Regel auch eine Steigerung der Geburtenzahlen an sich verstanden (Bujard, 2015) und die empirischen Analysen zum Thema orientieren sich meist vorwiegend an diesem einfach zu messenden Ziel.

Hinzukommen noch weitere, spezifische familienpolitische Ziele, wie die mit der Einführung des Elterngelds intendierte Schaffung eines „Schonraums“ im ersten Lebensjahr des Kindes (Bujard, 2015). Zudem können familienpolitische Maßnahmen auch genutzt werden, um Ziele in anderen Politikfeldern, wie etwa bei der Gleichstellung oder Fachkräftesicherung, zu verfolgen. Auch wenn bei der Beurteilung einzelner Maßnahmen also noch weitere Faktoren berücksichtigt werden müssen, sollte sich der Erfolg der heutigen Familienpolitik in Deutschland aus globaler Perspektive entlang der genannten vier Zielfelder sehr gut bemessen lassen. Dies gilt grundsätzlich auch für die anderen europäischen Länder, obschon hier gegebenenfalls etwas andere Punkte handlungsleitend sein können. Hingegen stellt sich die Lage im außereuropäischen Bereich teilweise grundlegend anders dar. So ist in Ländern mit starkem Bevölkerungswachstum etwa in der Regel keine weitere Steigerung der Geburtenzahlen, sondern eher eine Verringerung, wünschenswert.

Bei der Einordnung der Ergebnisse zum Stand Deutschlands bei den vier familienpolitischen Zielfeldern im europäischen Vergleich muss immer im Blick behalten werden, dass diese nicht nur vom familienpolitischen Handeln, sondern auch von weiteren Faktoren beeinflusst werden. So spielen etwa die Lage am Arbeitsmarkt für die Erwerbsbeteiligung der Mütter und das Wohlstandsniveau des Landes für die Armutsrisiken der Familien eine zentrale Rolle. Auch kann die Reaktion der Familien auf einzelne familienpolitische Maßnahmen von ihren Werten und Normen abhängen und sich in verschiedenen Ländern entsprechend unterschiedlich darstellen. Beispielsweise ist eine ausgebaute Betreuungsinfrastruktur für unter Dreijährige nur hilfreich, wenn die Eltern einer Betreuung außerhalb der Familie für Kinder in diesem Alter gegenüber offen sind und sie diese für die Entwicklung der Kinder nicht als ungünstig erachten. Zudem ist im Blick zu behalten, dass die familienpolitischen Maßnahmen teilweise Jahre benötigen, um ihre volle Wirkung zu entfalten (Bujard, 2013). Vor diesem Hintergrund wurden in früheren Untersuchungen zum Thema auch nur geringe Korrelation zwischen verschiedenen Indikatoren zum familienpolitischen Handeln und zum Stand bei den familienpolitischen Zielen gefunden, wobei die Zusammenhänge mit der Betreuungsinfrastruktur allerdings im Vergleich besonders stark waren (Geis, 2015; Diekmann/Plünnecke, 2007).

Daher wird nach der Betrachtung des Stands Deutschland bei den verschiedenen familienpolitischen Zielen im europäischen Vergleich zunächst auf das familienpolitische Handeln im Allgemeinen und dann auf die Gestaltung der Betreuungsinfrastruktur im Speziellen eingegangen. Auch hier werden, soweit mit den verfügbaren Daten sinnvoll möglich, Vergleiche zwischen den EU-Länder vorgenommen. Auf eine Verknüpfung der Indikatoren zum familienpolitischen Handeln und Stand bei den familienpolitischen Zielen wird allerdings bewusst verzichtet, da sich aus dieser vor dem Hintergrund der großen Bedeutung von Kontextfaktoren, wie der Arbeitsmarktlage, und der Komplexität der zeitlichen Strukturen keine treffsicheren Aussagen über die tatsächlichen Wirkungszusammenhänge ableiten ließen. Abschließend wird ein Fazit gezogen und diskutiert, welche Implikationen die Ergebnisse für die deutsche Familienpolitik haben können.

## 2 Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Mit den verfügbaren Daten lassen sich keine sinnvollen Vergleiche dazu anstellen, wie gut es Eltern in den verschiedenen europäischen Ländern gelingt, ihre Erwerbswünsche zu realisieren. Daher wird der Fokus im Folgenden auf Erwerbsbeteiligung und -umfang der Mütter gelegt, obschon sich diese gegebenenfalls gezielt gegen eine stärkere Teilhabe am Arbeitsmarkt entschieden haben können. Die Väter werden nicht mit in den Blick genommen, da sie in den Familien meist die Haupteinkommensbezieher sind und sich die Wirkungszusammenhänge entsprechend deutlich anders darstellen. So kann ihnen eine gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf einerseits ermöglichen, Auszeiten vom Arbeitsmarkt zu nehmen oder ihre Arbeitsstunden zu reduzieren und sich stärker um ihre Familie zu kümmern. Andererseits können hohe Nichterwerbstätigen- und Teilzeitquoten von Männern allerdings auch auf eine schlechte Arbeitsmarktlage zurückgehen.

In Abbildung 2-1 wurden zunächst die Erwerbstätigenquoten von Müttern mit Kindern im Alter unter 15 Jahren im Jahr 2019 dargestellt. Diese sind, wie auch die meisten anderen hier präsentierten Werte, der OECD-Family Database (OECD, 2021a) entnommen. Die Ursprungsdaten entstammen für die EU-Länder der europäischen Arbeitskräfteerhebung, sodass ihre Vergleichbarkeit gewährleistet ist. Deutschland liegt mit 73,2 Prozent auf Rang 13, nahe am EU-Schnitt von 73,0 Prozent und weit hinter der Spitzengruppe, wo die Erwerbstätigenquoten der Mütter bei weit über 80 Prozent liegen. Beachtlich ist, dass sich diese

Spitzengruppe aus Ländern in allen Teilen der EU zusammensetzt und sich auch ansonsten kaum klare regionale Gefälle zeigen. Differenziert man weiter nach dem Alter des jüngsten Kindes, ergeben sich sehr unterschiedliche Muster (Tabelle 2-1). So sind die Erwerbstätigenquote der Mütter mit Kindern im Alter unter drei Jahren in Ungarn, der Slowakei und Tschechien am niedrigsten, wohingegen diese Länder bei den Müttern mit Kindern im Alter zwischen 6 und 14 Jahren zur Spitzengruppe zählen. Deutschland schneidet bei den Müttern mit Kindern im Alter unter drei Jahren mit einem Wert unterhalb des EU-Schnitts und Rang 19 im europäischen Vergleich ebenfalls relativ schlecht ab. Dies ist allerdings nicht unbedingt negativ zu sehen, da mit dem Elterngeld ja gezielt ein Schonraum geschaffen werden sollte, der es einem Elternteil ermöglicht, im ersten Lebensjahr des Kindes zu Hause zu bleiben (Bujard, 2015). Bei den Müttern mit Kindern im Alter zwischen 3 und 5 Jahren und zwischen 6 und 14 Jahren liegt Deutschland auf Rang 11 und 13 und jeweils über dem EU-Schnitt. Die Abstände zu den Spitzenwerten von 87,0 Prozent in Portugal und 92,3 Prozent in Tschechien sind allerdings auch hier vergleichsweise groß.

Ein im familienpolitischen Diskurs bisher vergleichsweise wenig beachtetes Thema ist, dass die Teilhabe der Mütter am Arbeitsmarkt auch nach der aktiven Familienphase häufig noch deutlich eingeschränkt bleibt (Geis-Thöne, 2021b). Da keine Daten zur Erwerbsbeteiligung von Müttern mit älteren Kindern vorliegen, wurden in Tabelle 2-1 ersatzweise die Anteile der erwerbstätigen Frauen im Alter zwischen 50 und 54 Jahren dargestellt. Diese sind in allen Ländern außer Deutschland niedriger als die Erwerbstätigenquoten der Mütter mit Kindern zwischen 6 und 14 Jahren, was darauf hindeutet, dass beim Arbeitsmarktzugang von Müttern nach der aktiven Familienphase europaweit Handlungsbedarf besteht.

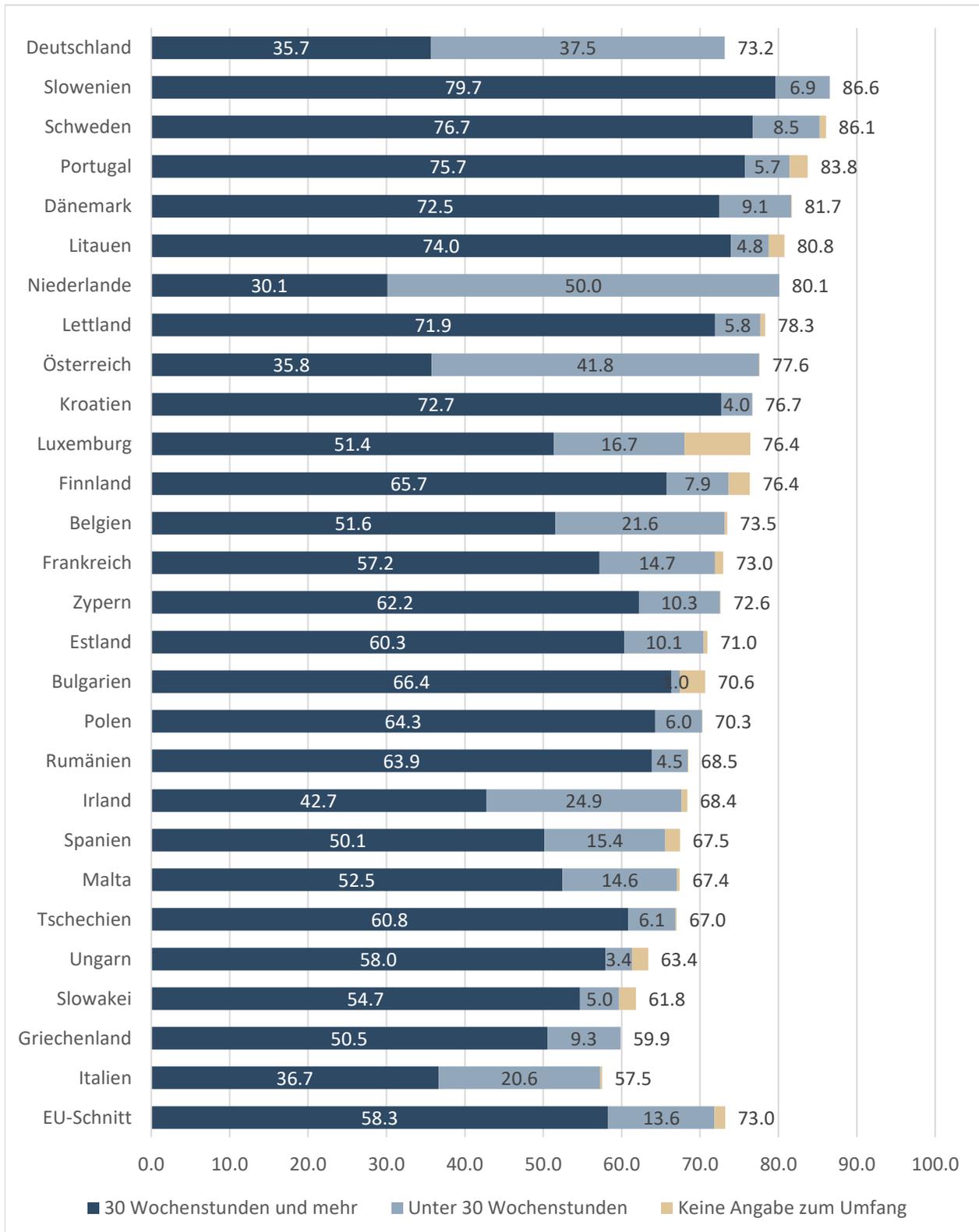
Betrachtet man die in Abbildung 2-2 dargestellten Veränderungen der Erwerbstätigenquoten von Müttern mit Kindern im Alter unter 15 Jahren zwischen den Jahren 2009 und 2019 liegt Deutschland mit einem Plus von 6,9 Prozentpunkten auf Rang 8 im europäischen Vergleich ohne Dänemark, Kroatien und Malta, für die keine Werte vorliegen. Differenziert man erneut nach dem Alter des jüngsten Kindes, ergeben sich mit +8,7 Prozentpunkte oder Rang 3 bei den Müttern mit unter Dreijährigen, +9,6 Prozentpunkte oder Rang 6 bei den Müttern mit Drei- bis Fünfjährigen und +7,4 Prozentpunkte oder Rang 5 bei den Müttern mit Sechs- bis Vierzehnjährigen sogar noch bessere Ergebnisse.<sup>1</sup> Die Entwicklung ist hierzulande im letzten Jahrzehnt im europäischen Vergleich also sehr dynamisch verlaufen. Allerdings ist dies vor dem Hintergrund einer ungünstigen Ausgangslage einzuordnen.

Während sich eine gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf grundsätzlich in hohen Erwerbstätigenquoten von Müttern widerspiegeln sollte, ist der Zusammenhang mit dem Erwerbsumfang deutlich komplexer. So entsprechen sehr lange Arbeitszeiten von über 40 Wochenstunden, gerade wenn noch kleinere Kinder im Haushalt leben, meist nicht den Bedürfnissen und Wünschen der Mütter (Geis-Thöne, 2021b) und stellen für sie eher eine „Notlösung“ dar, wenn keine Stellen mit geringerem Zeitumfang angeboten werden. Problematischer ist allerdings in der Regel eine Tätigkeit in kleiner Teilzeit, da mit ihr die finanzielle Basis der Familie im Fall von Trennung oder Erwerbslosigkeit des Partners meist nicht gesichert ist und sie sich auch negativ auf die Karriereperspektiven auswirken kann. Die OECD-Family Database differenziert an dieser Stelle nur zwischen „Vollzeit“ und „Teilzeit“. Allerdings geht sie bereits bei einer Arbeitszeit von 30 Stunden in der Woche von einer Vollzeitstelle aus (OECD, 2021a), sodass hier auch die vollzeitnahen Teilzeittätigkeiten miteingefasst sind.

<sup>1</sup> Dass die Entwicklung bei allen Müttern weniger positiv ist als bei den einzelnen Altersgruppen, erklärt sich mit einer strukturellen Verschiebung hin zu mehr Müttern mit kleineren Kindern.

**Abbildung 2-1: Erwerbstätigenquoten von Müttern mit Kindern im Alter unter 15 Jahren**

Mütter im Alter zwischen 15 und 64 Jahren, Stand: 2019



Quelle: OECD, 2021a

**Tabelle 2-1: Erwerbstätigenquoten nach Alter des jüngsten Kindes**

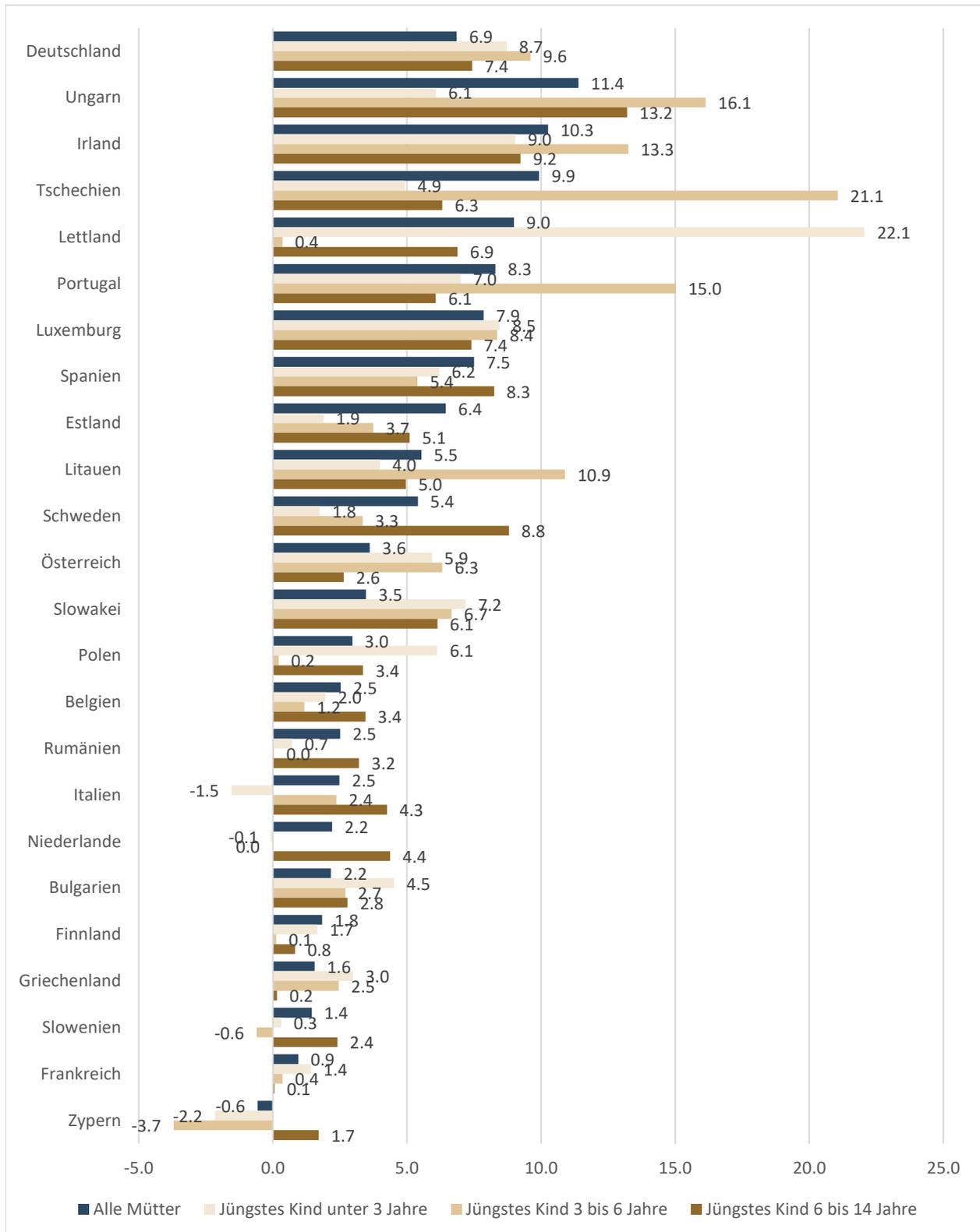
Anteile in Prozent Stand: 2019, Frauen zwischen 50 und 54 Jahren: 2018

	Jüngstes Kind unter 3 Jahre		Jüngstes Kind 3 bis 5 Jahre		Jüngstes Kind 6 bis 14 Jahre		Frauen zwischen 50 und 54 Jahren	
	Anteil	Rang	Anteil	Rang	Anteil	Rang	Anteil	Rang
Deutschland	56,4	19	75,5	11	82,5	13	82,6	8
Slowenien	80,4	2	86,4	2	90,2	2	84,2	6
Schweden	82,0	1	86,1	3	88,7	4	86,9	2
Portugal	79,6	3	87,0	1	84,3	11	74,5	17
Dänemark	73,8	8	84,3	4	85,9	9	80,9	12
Litauen	74,3	6	80,6	7	84,8	10	84,7	5
Niederlande	77,9	4	77,4	10	82,4	14	77,0	15
Lettland	71,9	9	73,3	14	86,1	7	82,0	10
Österreich	68,7	10	78,2	9	83,1	12	81,7	11
Kroatien	74,1	7	72,2	17	79,6	17	67,9	22
Luxemburg	75,8	5	75,2	12	77,4	20	73,7	19
Finnland	52,9	21	81,6	6	88,8	3	86,1	3
Belgien	65,4	13	72,4	16	78,0	19	73,9	18
Frankreich	60,0	16	73,8	13	80,1	16	77,1	14
Zypern	67,0	11	72,2	18	76,1	21	68,7	20
Estland	30,4	24	82,5	5	88,4	5	85,3	4
Bulgarien	44,3	23	68,0	23	80,4	15	80,1	13
Polen	58,1	18	68,2	21	78,7	18	76,1	16
Rumänien	59,1	17	63,4	25	72,5	22	68,0	21
Irland	65,5	12	66,6	24	70,7	23	65,4	23
Spanien	61,3	15	68,1	22	69,9	24	63,1	24
Malta	62,3	14	68,7	20	69,4	25	57,4	26
Tschechien	21,7	25	78,9	8	92,3	1	90,8	1
Ungarn	16,2	27	73,3	15	86,5	6	84,0	7
Slowakei	19,2	26	70,9	19	86,0	8	82,5	9
Griechenland	54,7	20	58,8	26	62,1	26	54,8	27
Italien	52,1	22	56,8	27	60,3	27	59,1	25
EU-Schnitt	59,4		74,1		80,2			

Quellen: OECD 2021a; eigene Berechnungen

**Abbildung 2-2: Anstieg der Erwerbstätigenquoten in den Jahren 2009 bis 2019**

Mütter mit Kindern unter 15 Jahren, Veränderungen in Prozentpunkten



\*Aufgrund fehlender Daten ohne Dänemark, Kroatien und Malta

Quellen: OECD, 2021a; eigene Berechnungen

Bezogen auf alle Mütter mit Kindern im Alter unter 15 Jahren, liegt der Anteil der in einer Teilzeit mit weniger als 30 Stunden in der Woche Beschäftigten, wie Abbildung 2-1 auf Seite 7 zeigt, in Deutschland mit 37,5 Prozent nach den Niederlanden mit 50,0 Prozent und Österreich mit 41,8 Prozent am dritthöchsten und weit über dem EU-Schnitt von 13,6 Prozent. Bereits zum nächsthöheren Wert von 24,9 Prozent in Irland ist der Abstand sehr groß. Nimmt man nur die erwerbstätigen Mütter in den Blick, ändert sich an diesem Bild mit Werten von 51,2 Prozent für Deutschland, 62,4 Prozent für die Niederlande 53,9 Prozent für Österreich, 36,8 Prozent für Irland und 18,9 Prozent für die EU insgesamt nur wenig, wie sich aus den in Abbildung 2-3 dargestellten Anteilen der mit 30 Stunden und mehr Beschäftigten an den erwerbstätigen Müttern ableiten lässt. Dabei war in Deutschland mit einem Plus von 9,9 Prozentpunkten zwischen den Jahren 2009 und 2019 nach Luxemburg, Irland und den Niederlanden die viertstärkste Verschiebung hin zu Arbeitszeiten im Umfang von 30 Stunden und mehr zu beobachten, wohingegen sich in Österreich eine gegenläufige Tendenz zeigt. Hier befindet sich Deutschland also in einem starken Veränderungsprozess, der erneut vor dem Hintergrund einer ungünstigen Ausgangslage zu sehen ist.

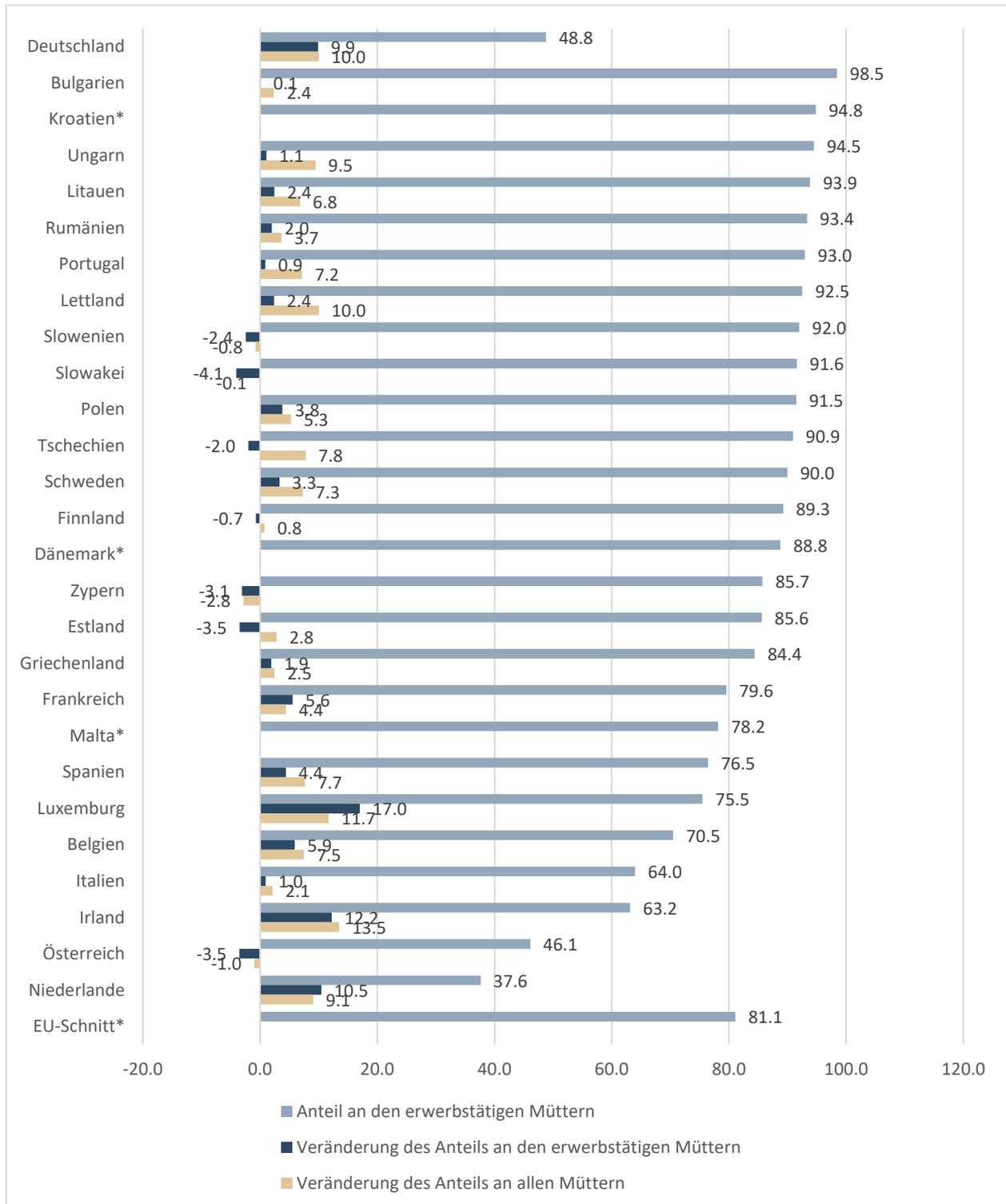
Da Arbeitszeiten von unter 20 Stunden im Hinblick auf die Karriereperspektiven und Sicherung des Lebensunterhalts deutlich problematischer sind als Arbeitszeiten zwischen 20 und 29 Stunden wurde in Abbildung 2-4 noch eine weiter differenzierte Auswertung der OECD-Employment Database zu den Arbeitsumfängen aller erwerbstätigen Frauen zwischen 25 und 54 Jahren vorgenommen. Hier zeigt sich, dass die kleine Teilzeit mit unter 20 Stunden in Deutschland mit 14,8 Prozent nach den Niederlanden mit 16,0 Prozent am zweitweitesten verbreitet ist. Zusammen mit den im europäischen Vergleich nur durchschnittlichen Erwerbstätigenquoten deutet dies darauf hin, dass viele Mütter in Deutschland noch immer nur in beschränktem Maß am Erwerbsleben teilhaben. Dabei ist die Lage am Arbeitsmarkt hierzulande an sich viel besser als in vielen anderen europäischen Ländern, sodass die Ursachen nicht hier, sondern eher bei den familienpolitischen Rahmenbedingungen und Präferenzen der Familien zu suchen sind. Vor diesem Hintergrund lässt sich auch sagen, dass trotz der Verbesserungen der letzten Jahre bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf in Deutschland noch immer großer Handlungsbedarf besteht.

#### **Exkurs: Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die familienpolitischen Ziele**

Vor dem Hintergrund der Datenverfügbarkeit beziehen sich alle in diesem Artikel präsentierten Statistiken auf die Zeit vor Ausbruch der Corona-Pandemie. Inhaltlich ist dies nicht unbedingt nachteilig, da so ein „Normalzustand“ betrachtet wird. Insbesondere im ersten Pandemiejahr 2020 hatten sich mit den Lockdowns und dem Einbruch der Weltwirtschaft im Frühjahr die Rahmenbedingungen für das Familienleben europaweit in kurzer Folge immer wieder grundlegend verändert. Dabei erfolgten die Entwicklungen in den einzelnen Ländern nicht synchron, sodass Daten aus diesem Jahr für einen internationalen Vergleich zu den familienpolitischen Zielen nur sehr bedingt geeignet wären. Derzeit verliert die Pandemie zumindest in der Tendenz europaweit an Bedeutung für das Familienleben. Ob in diesem Kontext wieder der alte „Normalzustand“ erreicht wird, oder, ob sich langfristig wirkende Verschiebungen ergeben haben, wird sich frühestens mit Daten für das Jahr 2022 klären lassen. Sicher ist jedoch, dass sich die Lage wieder deutlich anders darstellen wird als in der Hochphase der Pandemie.

**Abbildung 2-3: Erwerbstätige Mütter mit einer Arbeitszeit von 30 Wochenstunden und mehr**

Mütter mit Kindern im Alter unter 15 Jahren, Anteile im Jahr 2019 in Prozent aller erwerbstätigen Mütter und Veränderungen zwischen den Jahren 2009 und 2019 in Prozentpunkten

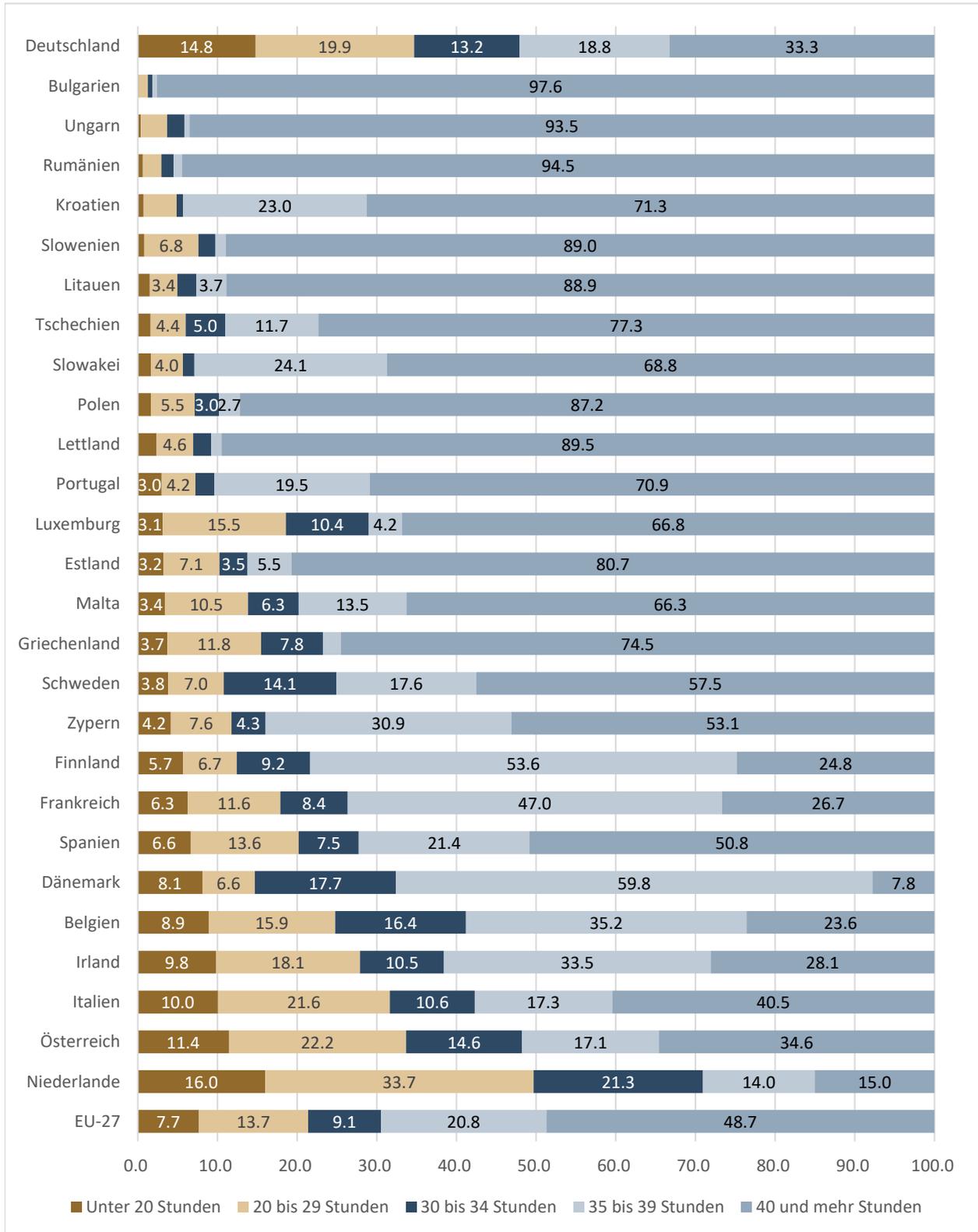


\*Keine Angaben zur Veränderung aufgrund fehlender Werte für das Jahr 2009

Quellen: OECD, 2021a; eigene Berechnungen

**Abbildung 2-4: Arbeitsumfänge von erwerbstätigen Frauen im Alter zwischen 25 und 54 Jahren**

Normalerweise geleistete Wochenarbeitsstunden, Anteile in Prozent, Stand: 2019



Quellen: OECD, 2021b; eigene Berechnungen

### 3 Wirtschaftliche Stabilität von Familien

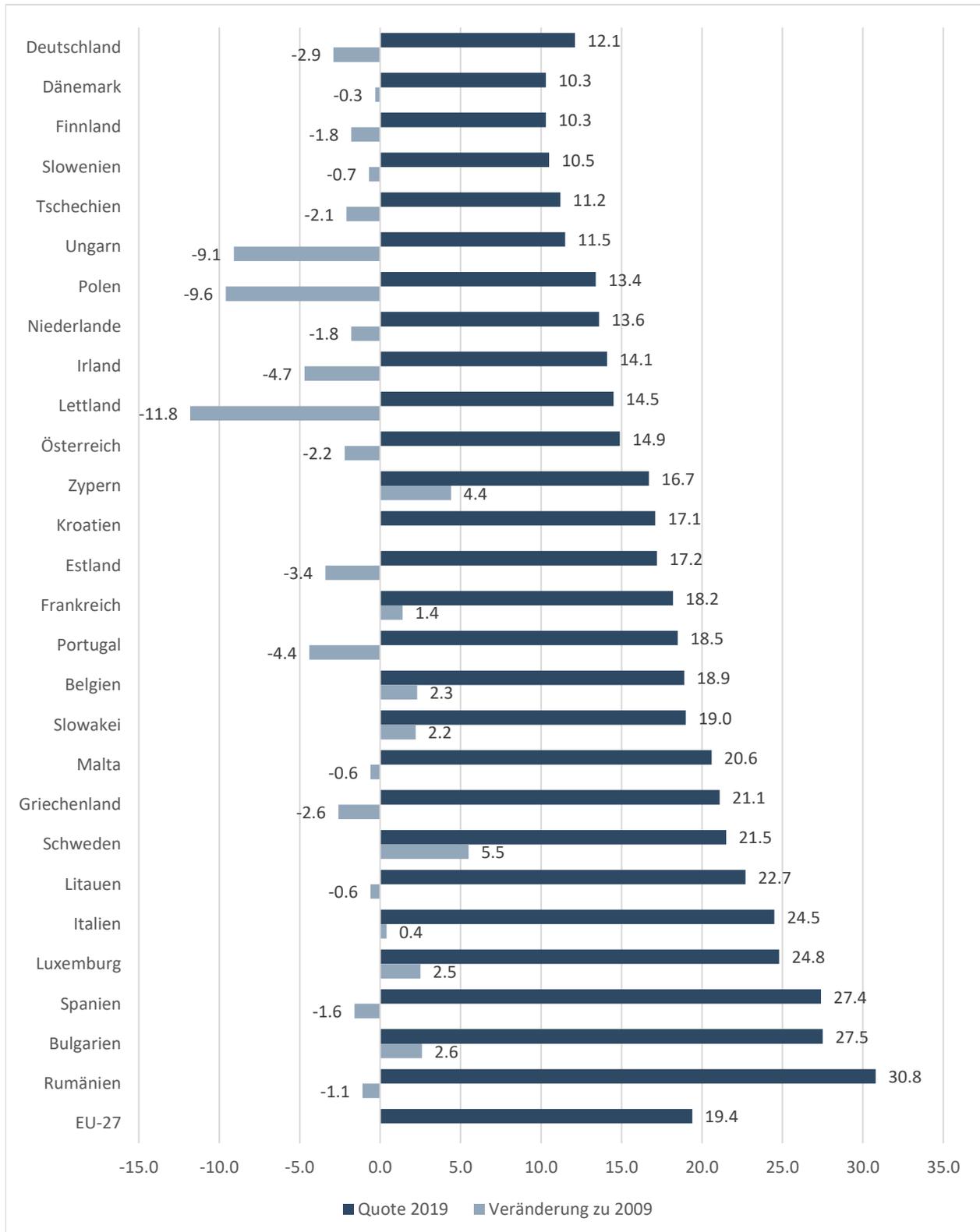
Das Zielfeld der wirtschaftlichen Stabilität von Familien setzt sich aus den zwei unterschiedlichen Bereichen der Vermeidung von Armutsrisiken und des Nachteilsausgleichs zu Personen ohne Kinder zusammen (Prognos AG, 2014). Für erstere hat sich im politischen und wissenschaftlichen Diskurs die sogenannte Armutsgefährdungsquote als Indikator durchgesetzt. Sie gibt an, wie viele Personen weniger als 60 Prozent des mittleren Nettoäquivalenzeinkommens zur Verfügung haben, das mithilfe von Bedarfsgewichten von 1,0 für die ersten Person im Haushalt, 0,5 für jede weitere Person ab 14 Jahren und 0,3 für jede unter 14-jährige Person aus dem Nettogesamteinkommen des Haushalts berechnet wird (Eurostat, 2021a). Dieses Vorgehen ist nicht unkritisch zu sehen. So zeigen Garbuszus et al. (2018) auf, dass die relativen Bedarfe von Kindern im Verhältnis zu ihren Eltern an sich vom Einkommensniveau und der Familienform abhängen. Auch unterscheiden sich die Ergebnisse je nach gewählter Datengrundlage deutlich (BMAS, 2021). Am problematischsten für einen internationalen Vergleich ist allerdings bereits die Grundkonzeption des Indikators als Maßzahl relativ zum mittleren Einkommen. So gelten Kinder und Erwachsene, die über dieselben materiellen Ressourcen und Verwirklichungschancen verfügen, je nach Einkommensniveau des jeweiligen Landes teilweise als armutsgefährdet und teilweise als nicht armutsgefährdet. Zudem kann die Armutsgefährdungsquote bei einer deutlichen Zunahme des mittleren Einkommens unter Umständen auch steigen, wenn sich die materiellen Ressourcen und Verwirklichungschancen am unteren Rand der Einkommensverteilung ebenfalls verbessern. Daher werden im Folgenden auch Zahlen zur materiellen und sozialen Deprivation von Kindern präsentiert, die sich an den tatsächlich verfügbaren Ressourcen bemessen.

In Abbildung 3-1 wurden zunächst auf der mit der EU-weiten Befragung „Leben in Europa“ erhobenen europäischen Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC) basierende Armutsgefährdungsquoten von Minderjährigen im Jahr 2019 dargestellt. Deutschland liegt hier mit einem Wert von 12,1 Prozent auf Rang 6 in der EU und weit unter dem Wert für die gesamte EU von 19,4 Prozent. Auch ist der Abstand zu den Spitzenreitern Dänemark und Finnland mit 1,8 Prozentpunkten vergleichsweise klein. Ähnlich stellt sich die Lage auch beim in Abbildung 3-2 dargestellten Indikator zur sozialen und materiellen Deprivation dar, der sich daran bemisst, ob sich die Haushalte Dinge, wie Waschmaschine, Fernseher und regelmäßige fleisch- oder eiweißhaltige Mahlzeiten nicht leisten können (Eurostat, 2021b). Auch hier liegt Deutschland mit einem Anteil von 6,4 Prozent im Jahr 2019 weit unter dem Wert für die gesamte EU von 13,5 Prozent und mit Rang 8 in der Spitzengruppe. Allerdings ist der Abstand zum Spitzenreiter Luxemburg mit 2,7 Prozentpunkten deutlich größer. Betrachtet man die ebenfalls ausgewiesenen Anteile der Kinder und Jugendlichen, die zu besonders vielen Ressourcen keinen Zugang haben und damit unter erheblicher materieller und sozialer Deprivation leiden, liegt Deutschland mit einem Anteil von 3,3 Prozent auf Rang 9 in der EU.

Bedauerlicherweise werden die Indikatoren zur materiellen und sozialen Deprivation von Eurostat erst seit dem Jahr 2015 in ihrer jetzigen Form erhoben, sodass hier keine Aussagen zur längerfristigen Entwicklung möglich sind. Bei der Armutsgefährdung ist in den Jahren zwischen 2009 und 2019 allerdings ein Rückgang um 2,9 Prozentpunkte zu verzeichnen, was für eine Verbesserung der Lage der Familien im unteren Einkommensbereich spricht. Zusammenfassend lässt sich damit feststellen, dass Deutschland bei der Vermeidung von Armutsrisiken für Familien im europäischen Vergleich bereits heute gut dasteht, aber dennoch weitere Verbesserungen möglich sind.

### Abbildung 3-1: Armutsgefährdung von Kindern

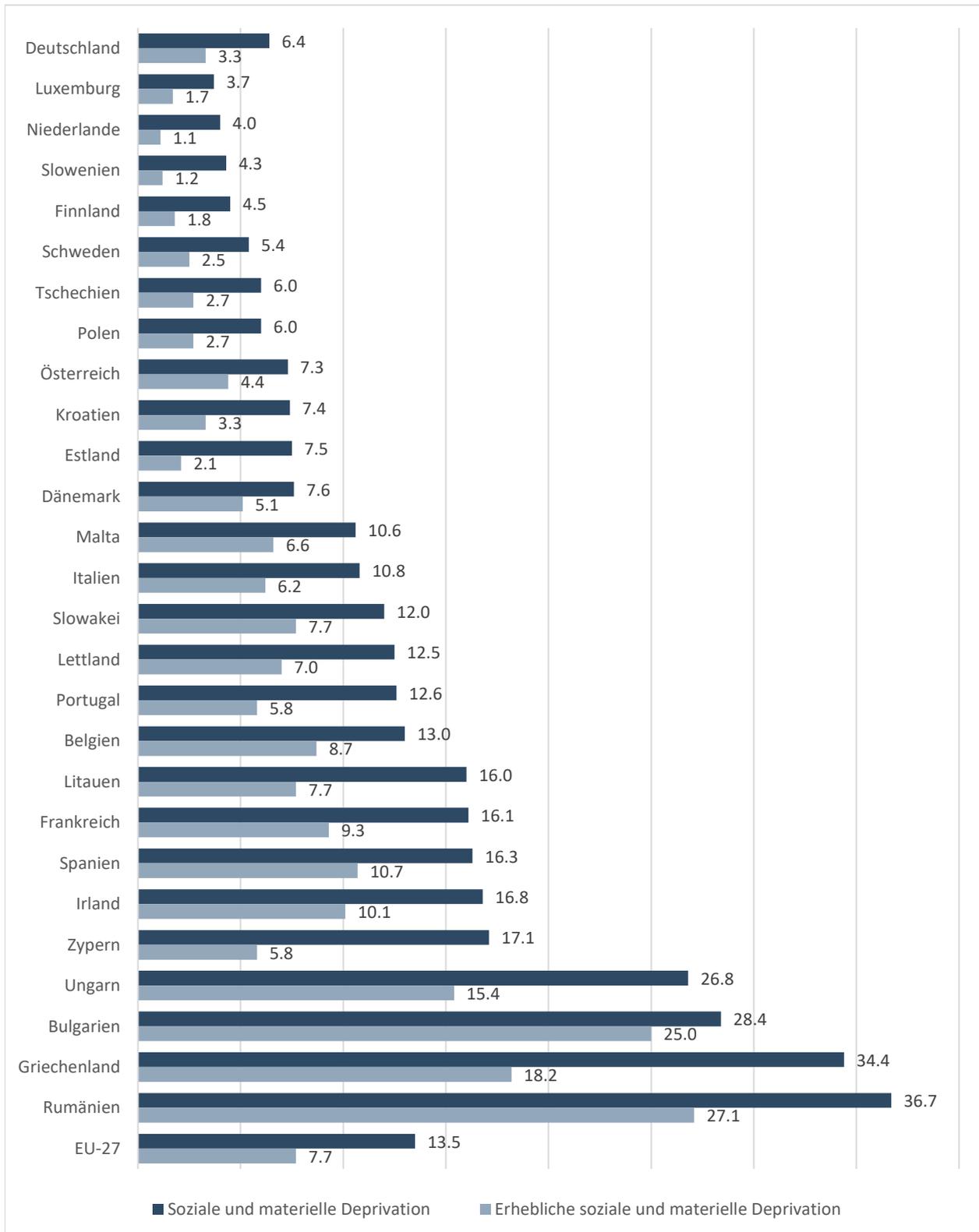
Anteil der Minderjährigen in Haushalten mit weniger als 60 Prozent des mittleren Äquivalenzeinkommens im Jahr 2019 in Prozent und Veränderung zum Jahr 2009 in Prozentpunkten



Quellen: Eurostat, 2021a; eigene Berechnungen

### Abbildung 3-2: Von materieller Deprivation betroffene Minderjährige

Anteile in Prozent, Stand: 2019



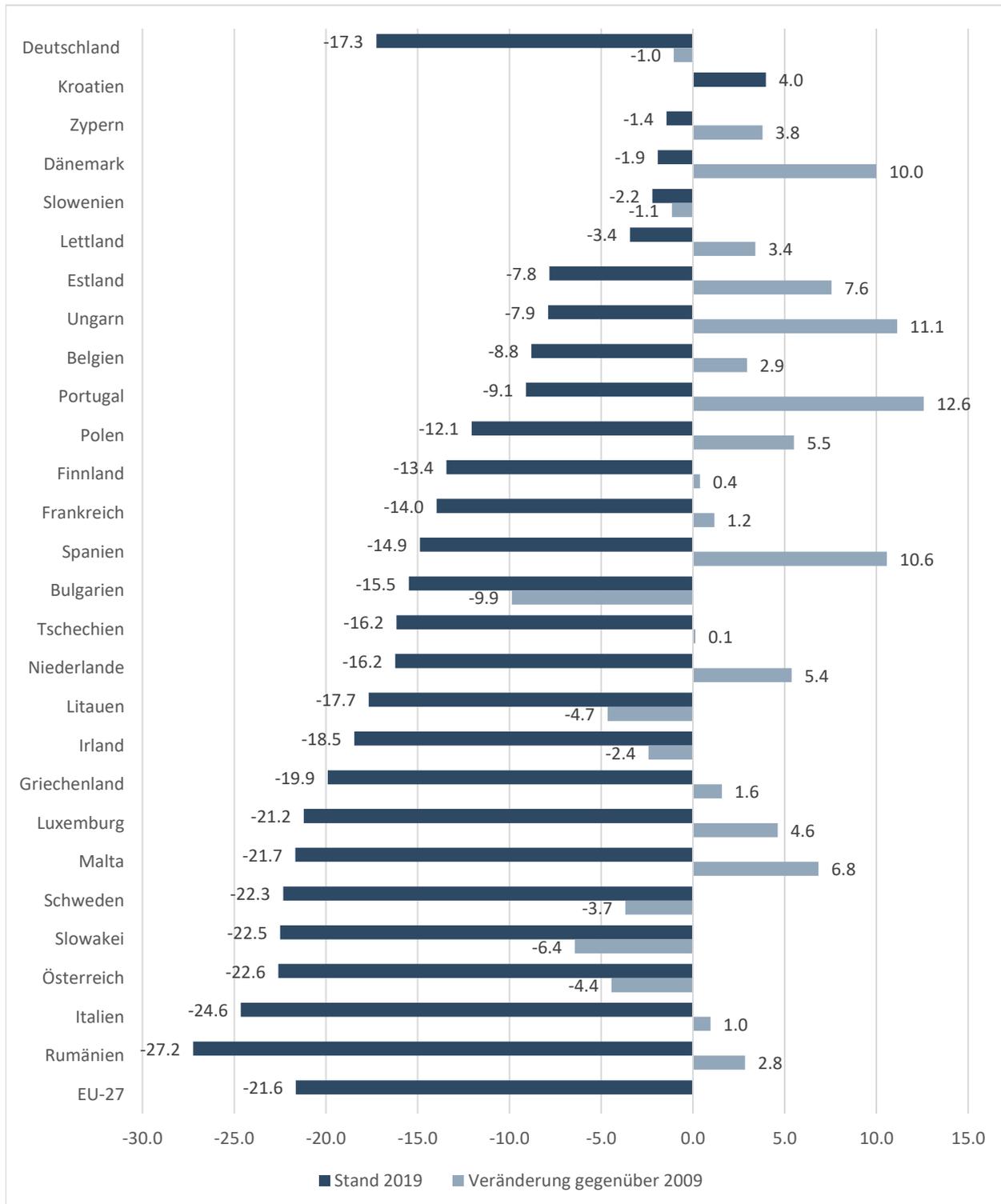
Quelle: Eurostat, 2021a

Das Thema Nachteilsausgleich für Familien gegenüber Kinderlosen lässt sich empirisch deutlich schwieriger fassen als die Betroffenheit von Armutsrisiken. So sollten hier an sich die Einkommen von ansonsten sehr ähnlichen Personen verglichen werden, um Fehlschlüsse zu vermeiden, die sich insbesondere ergeben können, wenn ein Zusammenhang zwischen dem Einkommenspotenzial und der Entscheidung für oder gegen Kinder besteht. Dabei wäre wiederum auch zu beachten, dass die Familiengründung einen Einfluss auf die Karrieremöglichkeiten der Mütter haben kann. Dies ist mit den verfügbaren Daten im europäischen Vergleich nicht möglich. Daher wurden in Abbildung 3-3 nur die Unterschiede zwischen den mittleren Nettoäquivalenzeinkommen von Personen in Haushalten mit zwei Erwachsenen und zwei abhängigen Kindern und zwei Erwachsenen unter 65 Jahren ohne Kinder betrachtet. Die Alterseingrenzung bei der Vergleichsgruppe ist notwendig, um die Rentner auszusondern, die sich an dieser Stelle von Personen im erwerbsfähigen Alter stark unterscheiden. Neben der nichtsdestotrotz gegebenenfalls nur beschränkten Vergleichbarkeit der beiden Gruppen, stellt hier auch die Unsicherheit über die tatsächlich inhaltliche Richtigkeit der Bedarfsgewichtung einen noch größeren Problempunkt bei den Armutsgefährdungsquoten dar. Daher sollte die in Abbildung 3-3 ausgewiesenen, auf der europäischen Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC) basierenden Werte auch nicht überinterpretiert werden.

Diesem zufolge liegt Deutschland mit einem um 17,3 Prozent geringeren Äquivalenzeinkommen von Personen in Paarhaushalten mit zwei Kindern gegenüber Personen in Paarhaushalten unter 65 Jahren ohne Kinder auf Rang 17 im europäischen Vergleich. Für die EU zusammen resultiert ein noch schlechterer Wert von 21,6 Prozent. Allerdings hat sich der Unterschied in Deutschland gegenüber dem Jahr 2009 um 1,0 Prozentpunkte vergrößert, wohingegen er in vielen anderen europäischen Ländern kleiner geworden ist. Zu beachten ist hierbei, dass es auch zu Verschiebungen in der Zusammensetzung der Gruppen gekommen sein kann. Dennoch deuten die Ergebnisse darauf hin, dass in Deutschland noch größere Potenziale beim Nachteilsausgleich für Familien mit Kindern bestehen. Dabei könnte die Ursache hierfür allerdings auch teilweise in der beschränkten Erwerbsbeteiligung der Mütter und damit bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf liegen. So schneiden die Niederlande und Österreich, wo die Teilzeitquoten von Müttern noch höher sind (siehe Abschnitt 2), hier noch schlechter ab als Deutschland.

**Abbildung 3-3: Mittlere wirtschaftliche Nachteile von Familien mit Kindern**

Abweichungen zwischen den mittleren Nettoäquivalenzeinkommen von Personen in Haushalten mit zwei Erwachsenen und zwei abhängigen Kindern und zwei Erwachsenen unter 65 Jahren ohne Kinder im Jahr 2019 in Prozent der Nettoäquivalenzeinkommen in Haushalten ohne Kinder und Veränderung gegenüber 2009, in Prozentpunkten



Quellen: Eurostat, 2021a; eigene Berechnungen

## 4 Wohlergehen und gute Entwicklung von Kindern

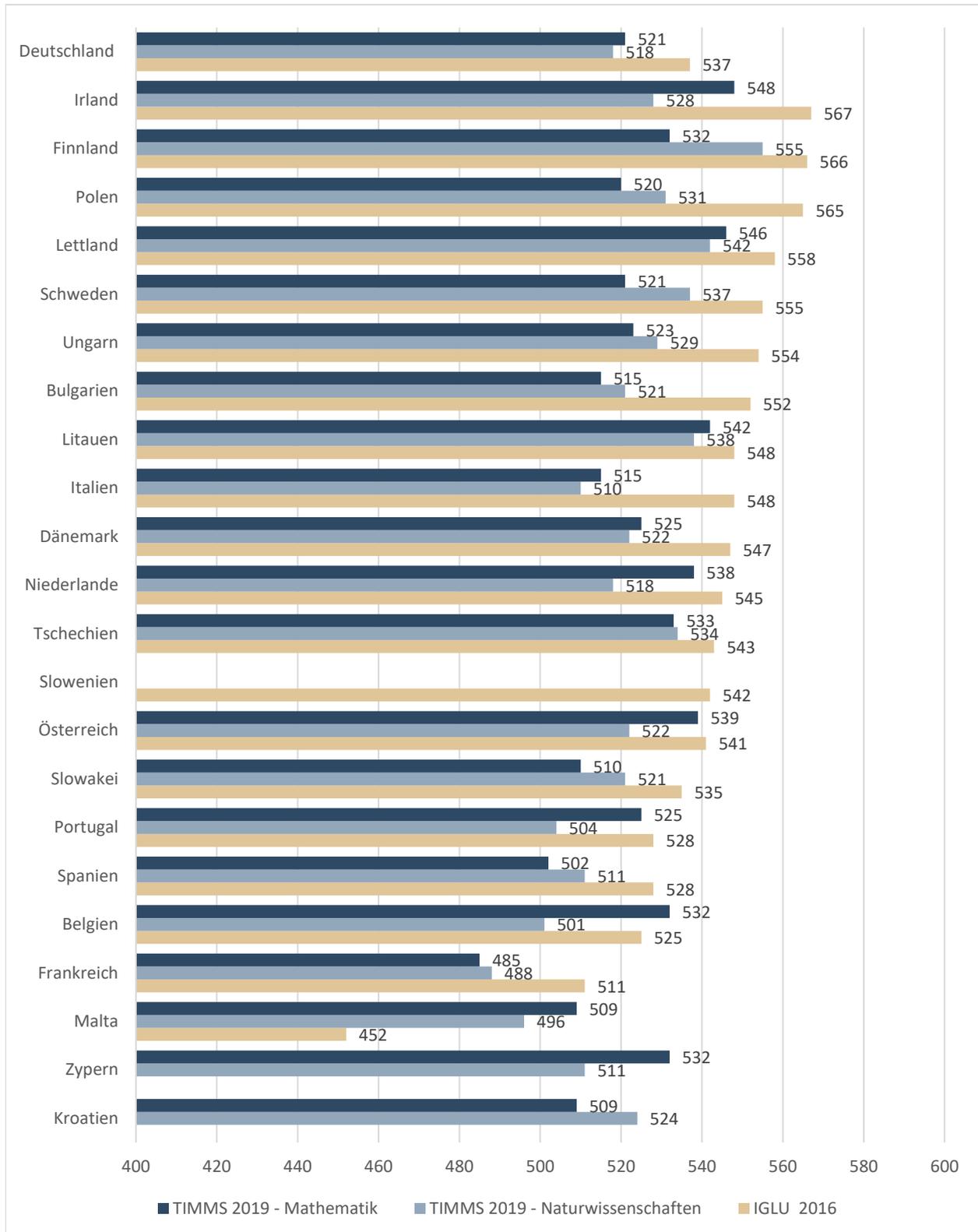
Neben der Family Database verfügt die OECD auch über ein spezifisches Datenportal zum Wohlergehen von Kindern, das die Themenbereiche häusliches und familiäres Umfeld, Gesundheit und Sicherheit, Bildung und Schulleben, Aktivitäten der Kinder und Lebenszufriedenheit sowie Politikmaßnahmen für Kinder betrachtet (OECD Child Well-Being Data Portal, 2021a; OECD, 2021c). Abgesehen von den Politikmaßnahmen, die ein Handlungs- und kein Zielfeld der Familienpolitik darstellen, erscheinen diese Bereiche für einen Vergleich des Wohlergehens der Kinder in Europa auf den ersten Blick zielführend. Allerdings spiegeln viele der Indikatoren an sich die Situation von Jugendlichen und jungen Erwachsenen wider, die weniger vom familienpolitischen Rahmen und mehr von der Schulpolitik geprägt wird. Insbesondere ist dies in den Bereichen Bildung und Schulleben sowie Aktivitäten der Kinder und Lebenszufriedenheit der Fall. Auch ist der Datenstand bei einem bedeutenden Teil der Indikatoren über fünf Jahre alt und zeigt damit nicht unbedingt die aktuelle Lage auf. Überdies gibt es große Überschneidungen zwischen dem Bereich häusliches und familiäres Umfeld und die im vorangegangenen Abschnitt betrachteten Armutsrisiken von Kindern. Zudem sind die Gesundheitsindikatoren, wie die Kindersterblichkeit, teilweise vorwiegend für niedriger entwickelte Länder relevant. Sondert man alle Indikatoren aus, die aus einem der genannten Gründe für einen aktuellen europäischen Vergleich des Wohlergehens von Kindern als familienpolitisches Ziel eher weniger geeignet sind, bleibt im Datenportal (fast) nichts mehr übrig.

Hinzukommt, dass sich aus den verschiedenen Einzelindikatoren erst im Zusammenspiel ein aussagekräftiges Bild zeichnen lässt. So sagt die Impfquote allein etwa nichts über Wohlergehen von Kindern aus, obschon sie ein guter Anhaltspunkt für ihre Gesundheitsversorgung ist, die wiederum ihre Gesundheit an sich beeinflusst. Bisher hat die OECD kein Gewichtungsschema vorgelegt, mit dem sich die OECD Child-Well-Being Data Portal enthaltenen Daten zu einem oder mehreren Themenfeldern spezifischen Indikatoren verdichten lassen. Vielmehr macht sie in einer aktuellen Publikation deutlich, dass bei der Erhebung international vergleichbarer Daten zum Wohlergehen von Kindern noch große Verbesserungsbedarfe bestehen (OECD, 2021d). Damit muss letzten Endes konstatiert werden, dass die im OECD Child-Well-Being Data Portal enthaltenen Statistiken für einen europäischen Vergleich des Wohlergehens von Kindern als familienpolitisches Ziel nicht sinnvoll nutzbar sind. In der Vergangenheit hatte UNICEF einen Indikator zum internationalen Vergleich des Wohlergehens von Kindern vorgelegt (UNICEF, 2013). Dieser wäre allerdings nicht nur vor dem Hintergrund der Auswahl und Gewichtung der Ausgangsdaten für die hier vorgenommene Betrachtung beschränkt geeignet, sondern wurde auch seit dem Jahr 2013 gar nicht mehr fortgeführt. Ein aktueller Indikator zum Wohlergehen von Kindern, der für einen europäischen Vergleich in Frage käme, existiert nicht.

Daher wurden in den Abbildung 4-1 und 4-2 auch nur die mittleren Ergebnisse der letzten TIMMS-Studie aus dem Jahr 2019 (Schwippert et al., 2020) und der letzten IGLU-Studie aus dem Jahr 2016 (Hußmann et al., 2017) sowie die Anteile der Kinder mit einem besonders niedrigen Kompetenzniveau (unter Stufe 3) als Indikatoren für eine erfolgreiche Entwicklung der Kinder dargestellt. Auch wenn diese primär die Qualität der schulischen Bildung widerspiegeln, dürften sie, da sie anders als die PISA-Studien bereits im Grundschulalter erhoben werden, vergleichsweise stark vom familienpolitischen Rahmen und insbesondere der frühkindlichen Bildung beeinflusst werden.

**Abbildung 4-1: Mittlere Ergebnisse bei TIMMS 2019 und IGLU 2016**

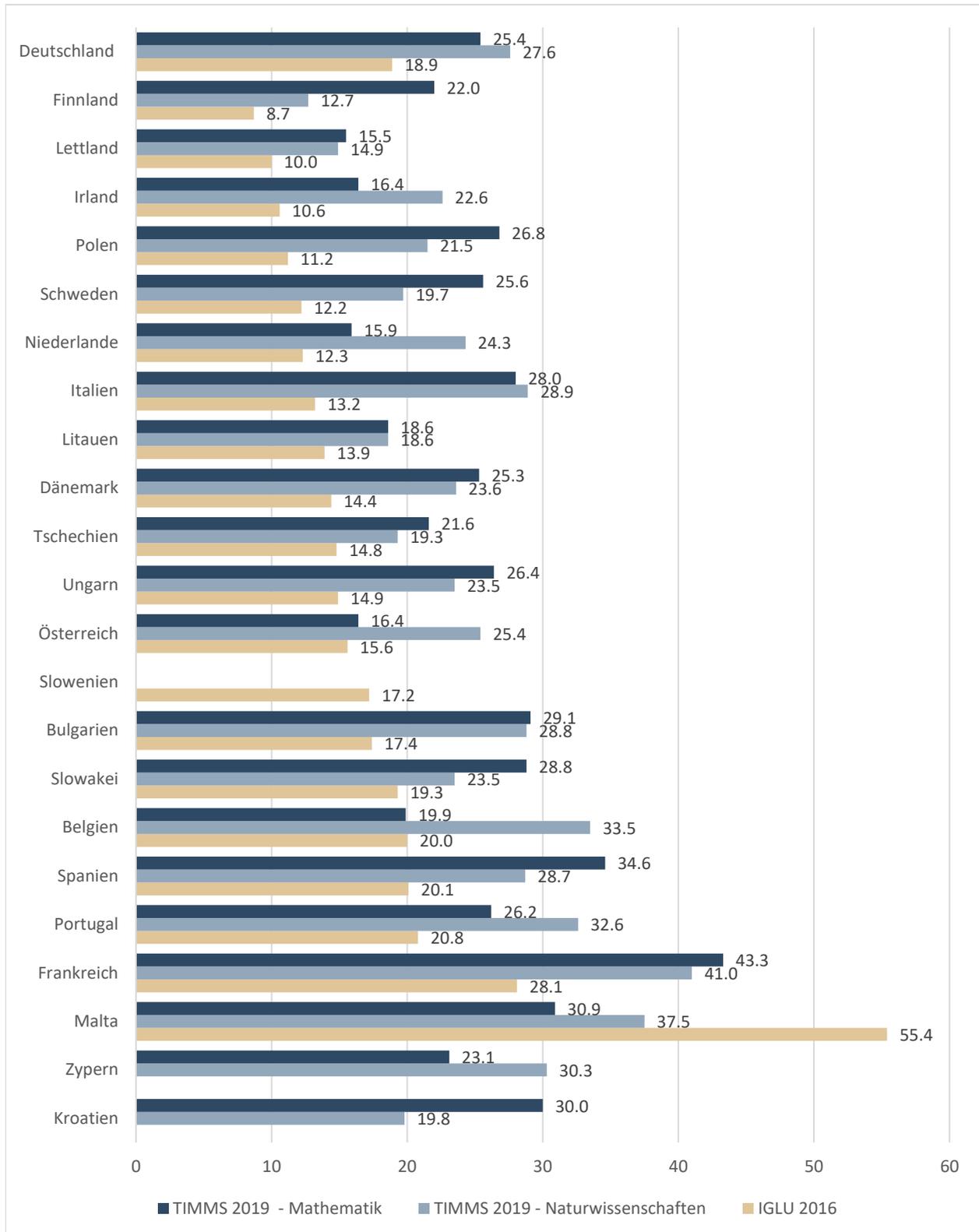
Ergebnisse von Leistungstests bei Schülern im vierten (regulären) Unterrichtsjahr, Punktwerte mit einem Mittelwert von 500 und einer Standardabweichung von 100



Quellen: Hußmann et al., 2017; Schwippert et al., 2020

**Abbildung 4-2: Anteile der Kinder mit niedrigem Kompetenzniveau**

Ergebnisse von Leistungstests bei Schülern im vierten (regulären) Unterrichtsjahr, Kinder unterhalb der jeweiligen Kompetenzstufe 3



Quellen: Hußmann et al., 2017; Schwippert et al., 2020

Deutschland liegt bei den mittleren Ergebnissen der Grundschüler in Mathematik, Naturwissenschaften und Lesen, wie Abbildung 4-1 zeigt, jeweils im europäischen Mittelfeld. Eine Angabe des genauen Rangs ist hier nicht zielführend, da nicht alle EU-Länder an den Erhebungen teilgenommen haben. Bei den Anteilen der Kinder mit niedrigem Kompetenzniveau stellt sich die Lage etwas günstiger dar. Jedoch sind auch hier die Abstände zu den Spitzenwerten mit 9,9 Prozentpunkten bei TIMMS im Bereich Mathematik, 14,9 Prozentpunkten bei TIMMS im Bereich Naturwissenschaften und 10,2 Prozent bei IGLU im Bereich Lesen sehr groß. An dieser Stelle könnte eine Weiterentwicklung der frühkindlichen und vorschulischen Bildung zu großen Verbesserungen führen, da im vorschulischen Alter die Sprachentwicklung entscheidend geprägt und die Grundlagen für den Umgang mit Zahlen und der Natur gelegt werden. Daher ist dies auch ein Thema für die Familienpolitik, obschon primär die Schulpolitik gefordert ist.

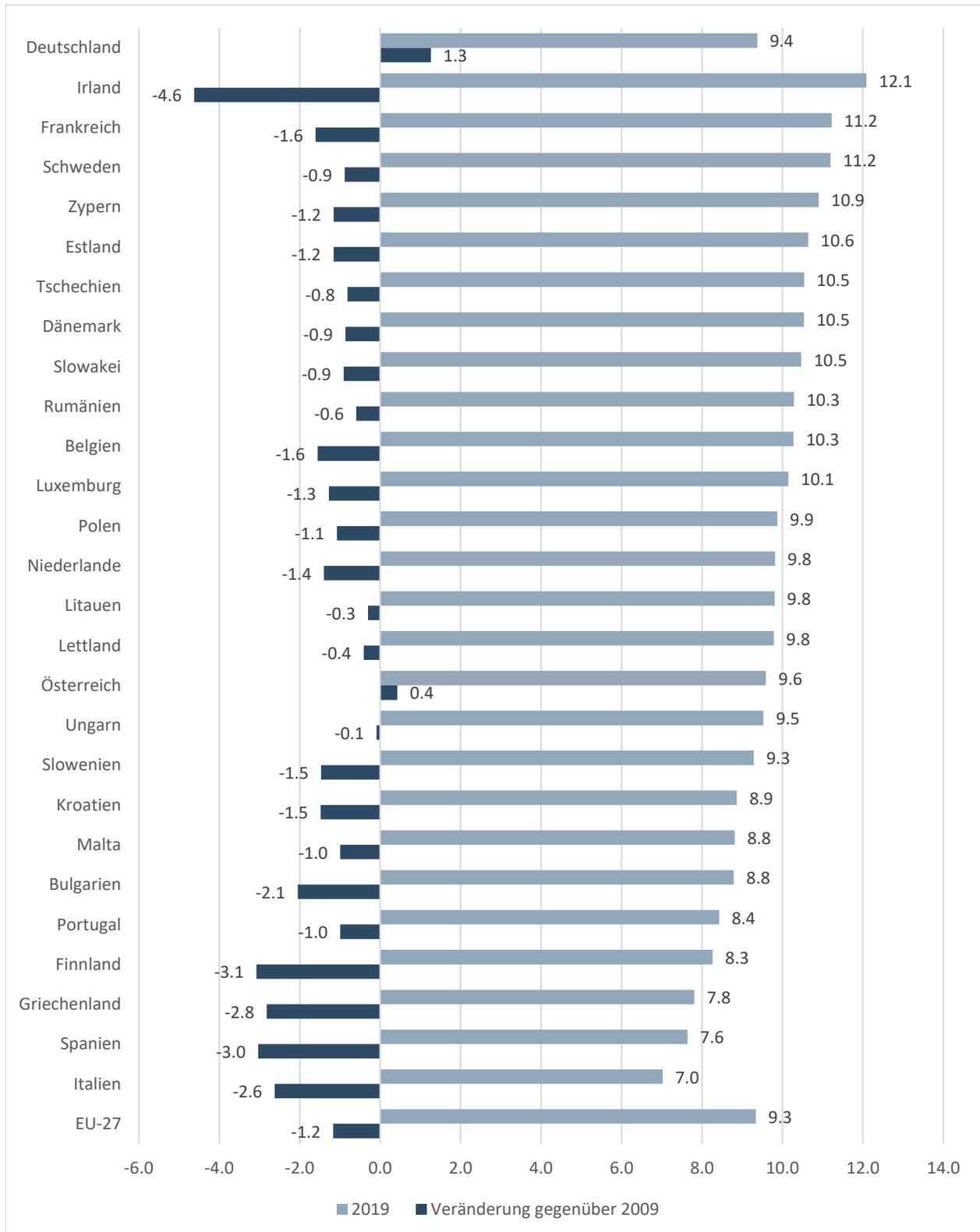
Neben dem Kompetenzerwerb ist etwa auch die Ausbildung der motorischen Fähigkeiten und physischen Leistungsfähigkeit ein zentraler Bereich einer guten Entwicklung von Kindern, der von den familienpolitischen Institutionen ebenfalls stark beeinflusst wird. Allerdings liegen noch nicht einmal zum bei Erwachsenen regelmäßig erhobenen Body-Mass-Index (BMI), beziehungsweise Über- und Untergewicht, aktuelle, international vergleichbare Daten für Kinder vor. Dass hier nur Statistiken zum Leistungsniveau der Kinder in den schulischen Kernfächern Deutsch, Mathematik und Naturwissenschaften dargestellt wurden, ist also rein der Datenverfügbarkeit geschuldet und soll keinesfalls implizieren, dass sich allein an den schulischen Leistungen bemessen lässt, wie gut sich Kinder entwickeln. Diese führt letztlich auch beim Vergleich des Stands Deutschlands bei den familienpolitischen Zielen mit den anderen europäischen Ländern zu einem Dilemma. Einerseits lassen sich so kaum verlässliche Aussagen zu Wohlergehen und guter Entwicklung von Kindern treffen und andererseits kann man auf die Betrachtung dieses Bereichs auch nicht verzichten werden, da sich sonst ein sehr verzerrtes Bild dessen, was Familienpolitik leisten sollte, ergibt. Ein ersatzweiser Rückgriff auf Indikatoren für Jugendliche und junge Erwachsene, also etwa die Verwendung von BMI-Werten für die 18- bis 24-Jährigen, ist auch nicht zielführend, da auf diese Weise die Erfolge und Misserfolge der Schulpolitik der Familienpolitik zugeordnet würden.

## 5 Erfüllung von Kinderwünschen

Während ein europäischer Vergleich zum Grad der Erfüllung von Kinderwünschen im engeren Sinn mit den verfügbaren Daten nicht möglich ist, lassen sich die Geburtenzahlen sehr gut vergleichen. In Abbildung 5-1 wurden hierzu zunächst die Werte je 1.000 Einwohner dargestellt. Deutschland liegt mit 9,4 Geburten je 1.000 Einwohnern im Jahr 2019 auf Rang 18 in der EU und nahe am Wert für die gesamte EU-27 von 9,3. Die höchsten Werte finden sich für Irland, Frankreich und Schweden und die niedrigsten für Italien, Spanien und Griechenland. Betrachtet man die Veränderungen gegenüber dem Jahr 2009 sind die Werte nur in Deutschland und Österreich gestiegen, wobei das Plus hierzulande mit 1,3 Geburten je 1.000 Einwohnern deutlich größer ist. Allerdings war die Zahl der Geburten je 1.000 Einwohnern im Ausgangsjahr 2009 in Deutschland mit 8,1 auch wesentlich niedriger als in jedem anderen EU-Land. Dass die Entwicklung hierzulande so anders verlaufen ist als in den anderen EU-Ländern, hängt nicht nur damit zusammen, dass sich, wie in Abbildung 5-2 anhand der zusammengefassten Geburtenziffern dargestellt, potenzielle Eltern wieder für mehr Kinder entscheiden, sondern auch, dass die Zahl der potenziellen Eltern vor dem Hintergrund der allgemeinen demografischen Entwicklung und der starken Zuwanderung gestiegen ist.

**Abbildung 5-1: Geburten je 1.000 Einwohnern**

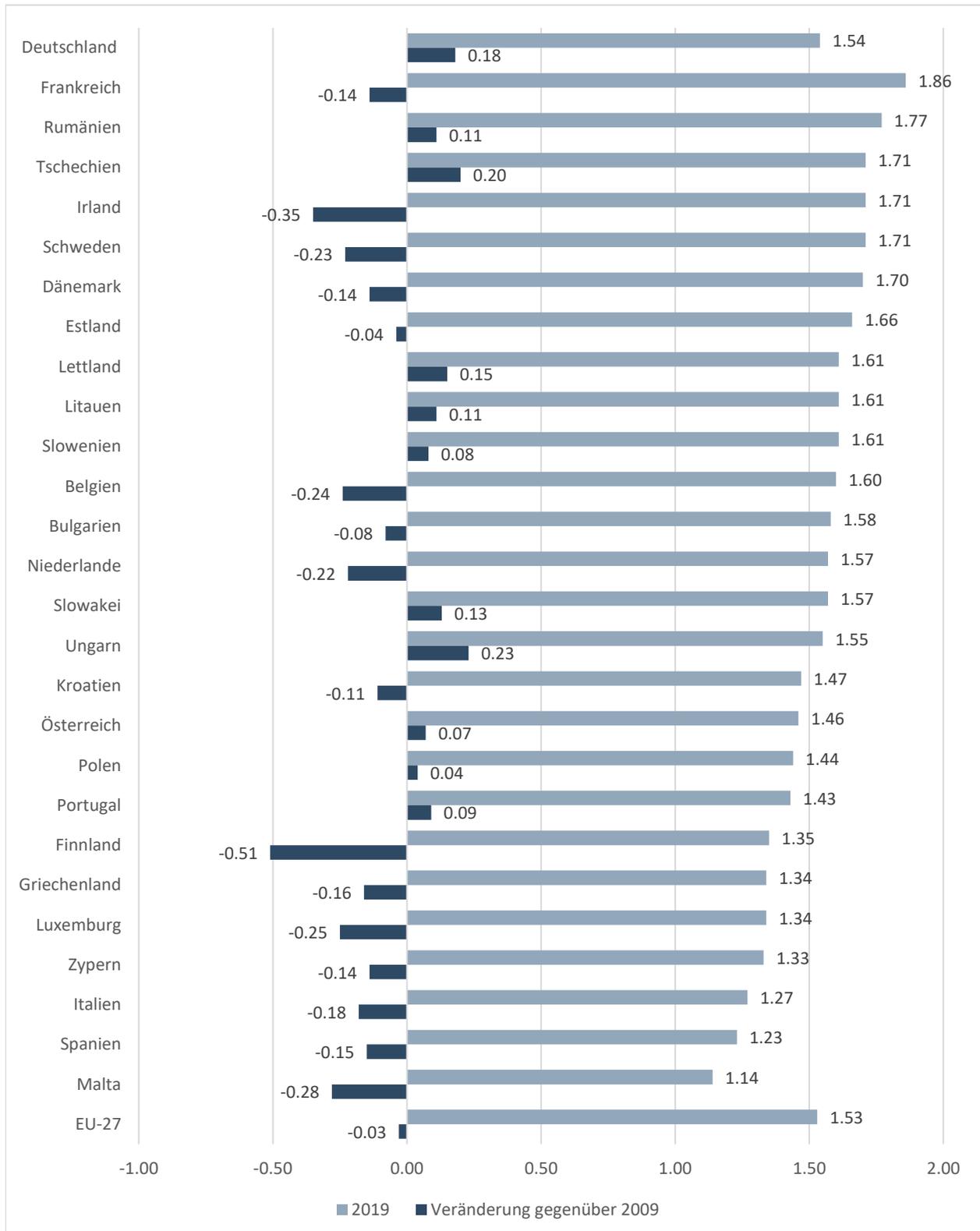
Geburten je 1.000 Einwohner im Jahr 2019 und absolute Veränderungen dieser Werte gegenüber 2009



Quellen: Eurostat, 2021a; eigene Berechnungen

### Abbildung 5-2: Zusammengefasste Geburtenziffern

Durchschnittliche Kinderzahlen je Frau, wenn die relativen Geburtenzahlen der jeweiligen Jahre über ihre gesamte Altersspanne zwischen 15 und 49 Jahren Bestand hätten, im Jahr 2019 und absolute Veränderungen dieser Werte gegenüber dem Jahr 2009



Quellen: Eurostat, 2021a; eigene Berechnungen

Die von Eurostat auch als Gesamtfruchtbarkeitsrate bezeichnete, zusammengefasste Geburtenziffer wird sowohl in Fachkreisen als auch in der breiten Öffentlichkeit sehr häufig genutzt, um das Geburtenverhalten in verschiedenen Ländern zu vergleichen. Dennoch ist ihre genaue Definition vergleichsweise komplex. So besagt sie, wie viele Kinder eine Frau während ihres Lebens zur Welt bringen würde, wenn die Zahlen der Geburten in jedem Lebensjahr zwischen 15 und 49 Jahren – damit ist die fruchtbare Phase weitestgehend abgedeckt – den durchschnittlichen Zahlen der Geburten je Frau im jeweiligen Altersjahr im Beobachtungsjahr entsprächen (Eurostat, 2021a). An sich handelt es sich also um ein theoretisches Konstrukt, das in der realen Welt so nicht beobachtbar ist. Problematisch ist das allerdings nur zu Zeiten, zu denen etwa aufgrund von Gesetzesänderungen viele Paare ihre Entscheidung für Kinder vorziehen oder hinauszögern, da dies zu deutlichen Verschiebungen bei den Gesamtfruchtbarkeitsraten führen kann. Betrachtet man die endgültigen Kinderzahlen je Frau tritt dieses Problem nicht auf. Allerdings lassen diese sich erst mit großer zeitlicher Verzögerung nach Abschluss der fruchtbaren Phase bestimmen und sind vor diesem Hintergrund für eine Betrachtung der aktuellen Situation nicht geeignet.

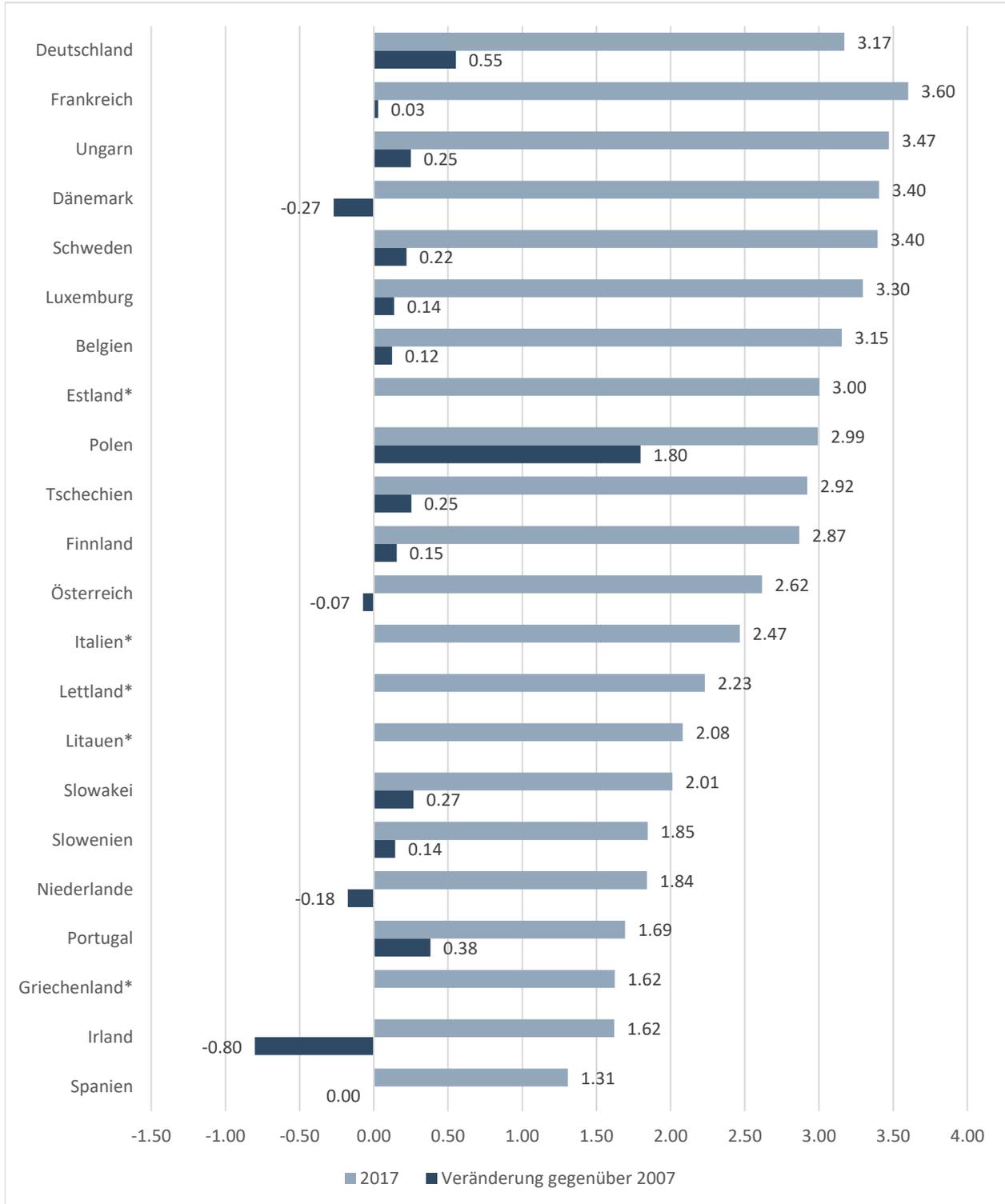
Im Jahr 2019 lag Deutschland mit einer Gesamtfruchtbarkeitsrate von 1,54 Kindern je Frau auf Rang 16 im Vergleich der EU-Länder und nahe am Wert für die gesamte EU von 1,53. Der mit Abstand höchste Wert findet sich für Frankreich mit 1,86 Kinder je Frau. Läge die Gesamtfruchtbarkeitsrate in Deutschland ebenfalls auf diesem Niveau, würden die Frauen 20,8 Prozent mehr Kinder zur Welt bringen, was die demografische Entwicklung grundlegend verändern würde, obschon die Kindergeneration immer noch deutlich kleiner als die Elterngeneration wäre. Sehr niedrige Werte unter 1,3 Kinder je Frau finden sich für Malta, Spanien und Italien. Betrachtet man die Veränderungen gegenüber dem Jahr 2009, finden sich für insgesamt 11 EU-Länder Anstiege der Gesamtfruchtbarkeitsraten und Deutschland weist hier mit einem Plus von 0,18 nach Ungarn und Tschechien die drittpositivste Entwicklung auf. Obschon die deutsche Entwicklung damit bei weitem nicht so herausragend ist wie bei der Zahl der Geburten je 1.000 Einwohnern, zeigt sich also auch hier eine sehr positive Tendenz. Allerdings ist diese erneut vor dem Hintergrund eines sehr niedrigen Ausgangswerts von nur 1,36 Kinder je Frau im Jahr 2009 einzuordnen. Zudem ist anzumerken, dass die Gesamtfruchtbarkeitsrate hierzulande bereits im Jahr 2016 mit 1,60 Kindern je Frau ihren Höchstwert erreicht hatte und seitdem wieder rückläufig ist (Eurostat, 2021a). Trotz der sehr positiven Entwicklung der letzten Jahre erfordert die Erfüllung von Kinderwünschen also nach wie vor ein besonderes Augenmerk der Familienpolitik in Deutschland.

## 6 Familienpolitisches Handeln

Möchte man vergleichen, wie aktiv verschiedene Länder ihre Familienpolitik betreiben, sind die öffentlichen Gesamtausgaben für Geldleistungen, Sachleistungen und Steuererleichterungen in diesem Bereich ein guter erster Anhaltspunkt. Für 22 der 27 EU-Länder liegen die entsprechenden Anteile am Bruttoinlandsprodukt in der OECD Family Database für das Jahr 2017 vor. Für Deutschland findet sich hier mit 3,17 Prozent der sechsthöchste Wert, was auf ein im europäischen Vergleich starkes Engagement hindeutet. Auch ist dieser gegenüber 2007 um 0,55 Prozentpunkte gestiegen. Dies ist bei einer weiter eingeschränkten Zahl an Ländern mit entsprechenden Angaben nach Polen die zweitstärkste Zunahme und deutet auf einen starken Ausbau der familienpolitischen Leistungen hin.

**Abbildung 6-1: Ausgaben für familienpolitische Leistungen in Prozent des Bruttoinlandsprodukts**

Öffentliche Ausgaben für Geldleistungen, Sachleistungen und Steuererleichterungen für Familien in Prozent des Bruttoinlandsprodukts entsprechend der Meldungen zur OECD Social Expenditure Database



\*Keine Angabe zur Veränderung aufgrund fehlender Werte für das Jahr 2007

Quellen: OECD, 2021a; eigene Berechnungen

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass in den hier erfassten familienpolitischen Leistungen nicht alle Unterstützungsmaßnahmen für Familien enthalten sind. Etwa fehlen die vergünstigten Angebote für Familien bei öffentlichen Einrichtungen wie dem ÖPNV. Auch sind die Abgrenzungen zu anderen Politikfeldern, wie insbesondere der Bildungs- und Sozialpolitik teilweise unterschiedlich. Dies stellt bereits innerhalb Deutschlands ein Problem dar, da die Ausgaben für Ganztagschulen und Horte, die letztlich eine ähnliche Betreuungsleistung erbringen, sehr unterschiedlich verbucht werden. Vor diesem Hintergrund bedeuten im internationalen Vergleich höhere Ausgaben für familienpolitische Leistungen auch nicht zwangsweise, dass das entsprechende Land tatsächlich mehr finanzielle Ressourcen für die Familien aufwendet. Bei der Interpretation entsprechender Finanzstatistiken ist also grundsätzlich Vorsicht geboten.

Ein internationaler Vergleich einzelner familienpolitischen Maßnahmen ist sehr schwierig, da neben der Datenverfügbarkeit auch bereits die Kategorisierung der einzelnen Teilbereiche eine große Herausforderung darstellt. In der Vergangenheit folgten viele Studien der im siebten Familienbericht entwickelten Dreiteilung in „Finanzielle Unterstützung für Familien“, „Betreuungsinfrastruktur“ und „Zeitpolitik für Familien“ (BMFSFJ, 2006). Diese weist jedoch einige grundlegende konzeptionelle Schwächen auf. So ist die Ausgestaltung der zeitlichen Strukturen der Betreuungsangebote an sich auch ein zentraler Ansatzpunkt der Zeitpolitik für Familien und damit beiden Bereichen zuzuordnen. Lässt man diese und alle weiteren Maßnahmen, die, wie eine bessere Vernetzung der ÖPNV-Infrastruktur, im Kern andere Politikbereiche betreffen außer Acht, bleiben fast nur noch das Elterngeld und die besonderen Arbeitnehmerrechte für Eltern, wie insbesondere die Elternzeit, übrig, wobei ersteres auch der finanziellen Unterstützung von Familien zugerechnet werden kann. Damit ist der Handlungsbereich „Zeitpolitik für Familien“ letztlich sehr klein, wohingegen die „Finanzielle Unterstützung für Familien“ ein breites Spektrum an sehr unterschiedlichen Maßnahmen umfasst. Noch problematischer ist, dass sich in diesem Dreiklang die von der Familienberatung bis hin zur Inobhutnahme von Kindern reichenden Maßnahmen der Jugendämter nur schwer verorten lassen, obschon diese an sich ein zentrales Betätigungsfeld der Familienpolitik darstellen.

Daher soll hier entlang einer etwas anderen Kategorisierung diskutiert werden, wo internationale Vergleiche sinnvoll und möglich sind:

- **Betreuungsinfrastruktur:** Diese wird im folgenden Abschnitt detaillierter betrachtet.
- **Beratung, Begleitung und spezifische Hilfen für Familien in Konfliktsituationen:** Hierunter fallen letztlich alle staatlichen Unterstützungseinrichtungen für Familien, die nicht der Betreuungsinfrastruktur zuzuordnen sind, von den Beratungsstellen bis hin zu den Kinderheimen. Diese können insbesondere Gefahren für die Entwicklung der Kinder abwenden und den Familien helfen, ihr Zusammenleben besser zu gestalten. International vergleichbare Daten zu diesem Bereich liegen nicht vor. Dabei wäre es auch nur beschränkt sinnvoll den Einsatz öffentlicher Mittel in den Blick zu nehmen, da dieser gerade bei derartigen Hilfen für die Familien unterschiedlich effizient erfolgen kann.
- **Mutterschutz, Elternzeit und Elterngeld:** Diese drei Bereiche sind grundsätzlich zusammenzusehen, obschon es sich bei der Elternzeit um ein Arbeitnehmerrecht und beim Elterngeld um eine finanzielle Leistung handelt. Anders als zu den meisten anderen Bereichen liegen hierzu in der OECD Family Database Daten (OECD, 2021a) vor. Allerdings ist die Interpretation der Indikatoren, wie etwa der maximalen Bezugsdauern der Leistungen, nicht trivial. So kommt ein längerer Schonraum den Familien zwar grundsätzlich zugute, jedoch können längere Auszeiten im Hinblick auf den Wiedereinstieg der Mütter in den Beruf und damit letztlich auch auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf eher ungünstig wirken. Das Maximum ist hier also nicht unbedingt das Optimum. Zudem hängt die Bedeutung der Elternzeit

maßgeblich davon ab, wie stark der Kündigungsschutz in einem Land im Allgemeinen ist. Da die Indikatoren zu Elterngeld und -zeit also eine sehr differenzierte Einordnung benötigen, um Fehlschlüsse zu vermeiden, wurde auf ihre Darstellung hier ganz verzichtet.

- **Geldleistungen und Erleichterungen bei Steuern und Abgaben, die sich nicht vorwiegend an bedürftige Familien richten:** Hierunter fallen in Deutschland insbesondere das Kindergeld und der Kinderfreibetrag sowie die beitragsfreie Mitversicherung von Familienangehörigen in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung, aber auch die Anrechnung von Erziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung. Die Trennung von den besonderen Leistungen für bedürftige Familien ist aus konzeptioneller Sicht sehr wichtig, da sich der Adressatenkreis dieser beiden Maßnahmenbereiche grundlegend unterscheidet, obschon die Übergänge teilweise fließend sind. International vergleichbare Daten liegen zu diesem Themenbereich derzeit nicht vor.
- **Besondere Leistungen für bedürftige Familien:** Hierzu zählen in Deutschland etwa der Kinderzuschlag und das Bildungs- und Teilhabepaket. Da derartige Leistungen auch bei den nicht der Familienpolitik zugeordneten Institutionen der Grundsicherung, wie dem Arbeitslosengeld II, verortet werden können, ist die Abgrenzung der Familienpolitik an dieser Stelle letztlich weitgehend willkürlich. Daher eignet sich dieser Bereich allein auch grundsätzlich nicht für internationale Vergleiche. Eine vergleichende Betrachtung der Gesamtleistungen für einkommensschwache Haushalte mit Kindern ist hingegen sinnvoll, sagt jedoch nichts über das familienpolitische Handeln im engeren Sinn aus.
- **Öffentliche Einrichtungen, Vergünstigungen bei öffentlichen Leistungen und Förderung von privaten Angeboten für Familien und Kinder:** Hierunter fallen etwa die Spielplätze, die vergünstigten Fahrten im ÖPNV für Familien und die Förderung der Kinder- und Jugendarbeit von Vereinen, insbesondere auch durch die Bereitstellung kommunaler Sportstätten. Dieser Bereich wird im familienpolitischen Diskurs bisher meist übersehen, da er größtenteils auf kommunaler Ebene gestaltet wird und die Maßnahmen teilweise auch in andere Politikfelder hineinreichen. Zu seiner Struktur und quantitativen Bedeutung lassen sich derzeit kaum fundierte Aussagen treffen, da entsprechende statistische Erhebung fehlen. Diese könnten unter Umständen auch das Bild der Familienpolitik insgesamt deutlich verändern.
- **Besondere Rechte für Eltern und Kinder außerhalb der Gewährung staatlicher Leistungen:** Hierzu zählen insbesondere Arbeitnehmerrechte für Eltern, wie die Kinderkrankentage, aber auch der Jugendschutz. Die Besonderheit der Maßnahmen in diesem Bereich, zu denen an sich auch die Elternzeit zu zählen ist, ist, dass sie in der Regel nicht mit Mehrausgaben für die öffentliche Hand verbunden sind. Allerdings können sie andere Akteure, wie im Fall der Kinderkrankentage die Arbeitgeber, deutlich belasten. Daher müssen Kosten-Nutzen-Abwägungen bei ihnen auch nach anderen Kriterien erfolgen und sie sollten unter den familienpolitischen Handlungsansätzen eine dementsprechende Sonderstellung einnehmen.

In diesem Raster sollten sich mehr oder minder alle Formen familienpolitischen Handelns den einzelnen Kategorien eindeutig zuordnen lassen,<sup>2</sup> sodass es sich grundsätzlich auch sehr gut für internationale Vergleiche eignen sollte. Allerdings ist die Datenlage derzeit bei weitem nicht ausreichend, um die einzelnen Punkte empirisch fundiert abbilden zu können. Daher lassen sich derzeit auch keine treffsicheren Aussagen zum Stand Deutschland beim familienpolitischen Handeln im Vergleich zu den anderen europäischen Ländern treffen.

<sup>2</sup> Allerdings erfordert dies in einigen Fällen eine differenziertere Betrachtung. So stellt der Unterhaltsvorschuss zwar auf den ersten Blick eine Geldleistung dar. Von seinem Grundgedanken her ist er jedoch eine Unterstützung der betroffenen Familie bei der Durchsetzung ihrer Rechte gegenüber Dritten und damit eindeutig den spezifischen Hilfen für Familien in Konfliktsituationen zuzuordnen.

## 7 Betreuungsinfrastruktur

Während die Betreuungssituation in Deutschland im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfestatistik mittels einer Vollerhebung bei den Einrichtungen erfasst wird (Statistisches Bundesamt, 2019), liegen auf europäischer Ebene nur Angaben der Eltern aus der Befragung „Leben in Europa“ (EU-SILC) vor (Eurostat, 2021a). Dies hat nicht nur Auswirkungen auf die Qualität der Daten, sondern auch auf die ihnen zugrundeliegenden Abgrenzungen. Während in der nationalen Statistik alle Betreuungsangebote, die von der öffentlichen Hand bezuschusst werden, erfasst sind, werden in der europäischen Statistik Tageseinrichtungen, Vorschulen, Schulen, Kitas und Horte gezählt. Im vorschulischen Bereich unterscheidet sich also die Zuordnung der bei unter Dreijährigen häufigeren staatlich geförderten Betreuung bei Tageseltern sowie der seltenen Betreuung in rein privatwirtschaftlich organisierten Tageseinrichtungen. Den Ergebnissen von „Leben in Europa“ zufolge nutzen die Familien in Deutschland im Jahr 2019 für 31,4 Prozent der Kinder unter drei Jahren eine formale Kinderbetreuung, was zwischen den Anteilen von 28,8 Prozent, die der nationalen Statistik zufolge eine staatliche oder staatlich geförderte Kindertageseinrichtung besuchten, und 34,3 Prozent, die in irgendeiner staatlich geförderten Art institutionell betreut wurden, liegt. Bei den Kindern zwischen drei Jahren und dem Schuleintritt ist die Betreuungsquote den Ergebnissen von Eurostat zufolge mit 89,4 Prozent etwas niedriger als die vom Statistischen Bundesamt ermittelte Besuchsquote von Tageseinrichtungen, die 92,2 Prozent liegt (Eurostat, 2021a; Statistisches Bundesamt, 2019).

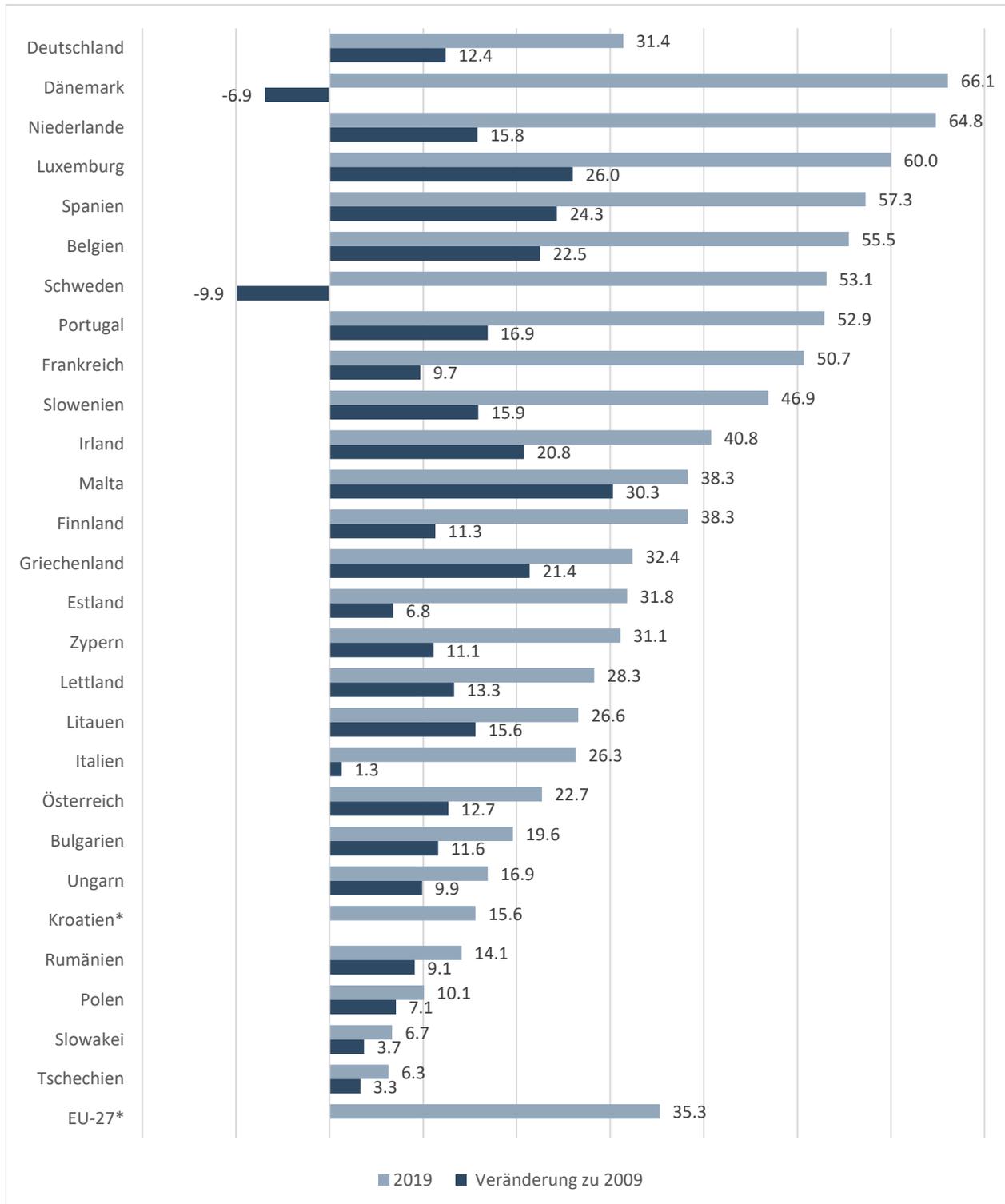
Vergleicht man die Betreuungsquote für die unter Dreijährigen von 31,4 Prozent im Jahr 2019 mit den anderen EU-Ländern, liegt Deutschland, wie Abbildung 7-1 zeigt, auf Rang 15 und deutlich unter dem Wert für die EU insgesamt von 35,3 Prozent. Mehr als doppelt so hoch liegen die Werte mit 66,1 Prozent in Dänemark und mit 64,8 Prozent in den Niederlanden. Ähnlich stellt sich die Lage auch mit Blick auf die Veränderung in den letzten 10 Jahren dar. So ist das Plus von 12,4 Prozentpunkten gegenüber dem Jahr 2009 zwar beachtlich, aber dennoch nur der dreizehnthöchste Wert in der EU. In Malta und Luxemburg waren die Anstiege mit 30,3 Prozentpunkten und 26,0 Prozent mehr als doppelt so stark. Obschon im Jahr 2013 der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder im Alter zwischen 12 Monaten und drei Jahren in Kraft getreten ist, ist der Ausbau der Betreuungsinfrastruktur für unter Dreijährige hierzulande im europäischen Vergleich also relativ langsam fortgeschritten.

Bei den Kindern im Alter zwischen drei Jahren und dem Schuleintritt stellt die Verfügbarkeit von Betreuungsplätzen in Deutschland, wie auch in fast allen anderen EU-Ländern, kein Problem dar. Ein Thema sind allerdings die Betreuungszeiten. Daher wurden in Abbildung 7-2 die Anteile der Kinder in einer Betreuung mit einem zeitlichen Umfang von 30 Stunden und mehr in der Woche dargestellt.<sup>3</sup> Eine andere zeitliche Abgrenzung von Ganztagsbetreuung lässt sich aus der Befragung „Leben in Europa“ nicht ableiten. Deutschland findet sich hier mit 62,9 Prozent für das Jahr 2019 auf Rang 16 und über dem Wert für die EU von 59,7 Prozent. Am höchsten ist der Anteil der Kinder im Alter zwischen drei Jahren und dem Schuleintritt, die eine Betreuung im Umfang von 30 Stunden und mehr erhalten, in Slowenien mit 90,3 Prozent und am niedrigsten in Rumänien mit nur 11,5 Prozent. Nimmt man die Veränderung gegenüber dem Jahr 2009 in den Blick, findet sich für Deutschland mit einem Plus von 22,3 Prozentpunkten der vierthöchste Anstieg. Anders als bei der U3-Betreuung hat sich die Lage bei den Ganztagsangeboten für Kindergartenkinder in Deutschland in den letzten Jahren also auch ohne entsprechenden Rechtsanspruch auf Bundesebene stark verbessert.

<sup>3</sup> Auf den Ausweis entsprechender Werte für unter Dreijährige wurde verzichtet, da bei ihnen ein Betreuungsumfang von 30 Stunden und mehr in der Woche nicht pauschal als günstiger gewertet werden kann.

**Abbildung 7-1: Unter Dreijährige in Betreuungseinrichtungen**

Anteile der Kinder in formaler Kinderbetreuung oder Bildung mit einer zeitlichen Nutzung von mindestens einer Stunde in der Woche im Jahr 2019 in Prozent und Veränderungen gegenüber dem Jahr 2009 in Prozentpunkten

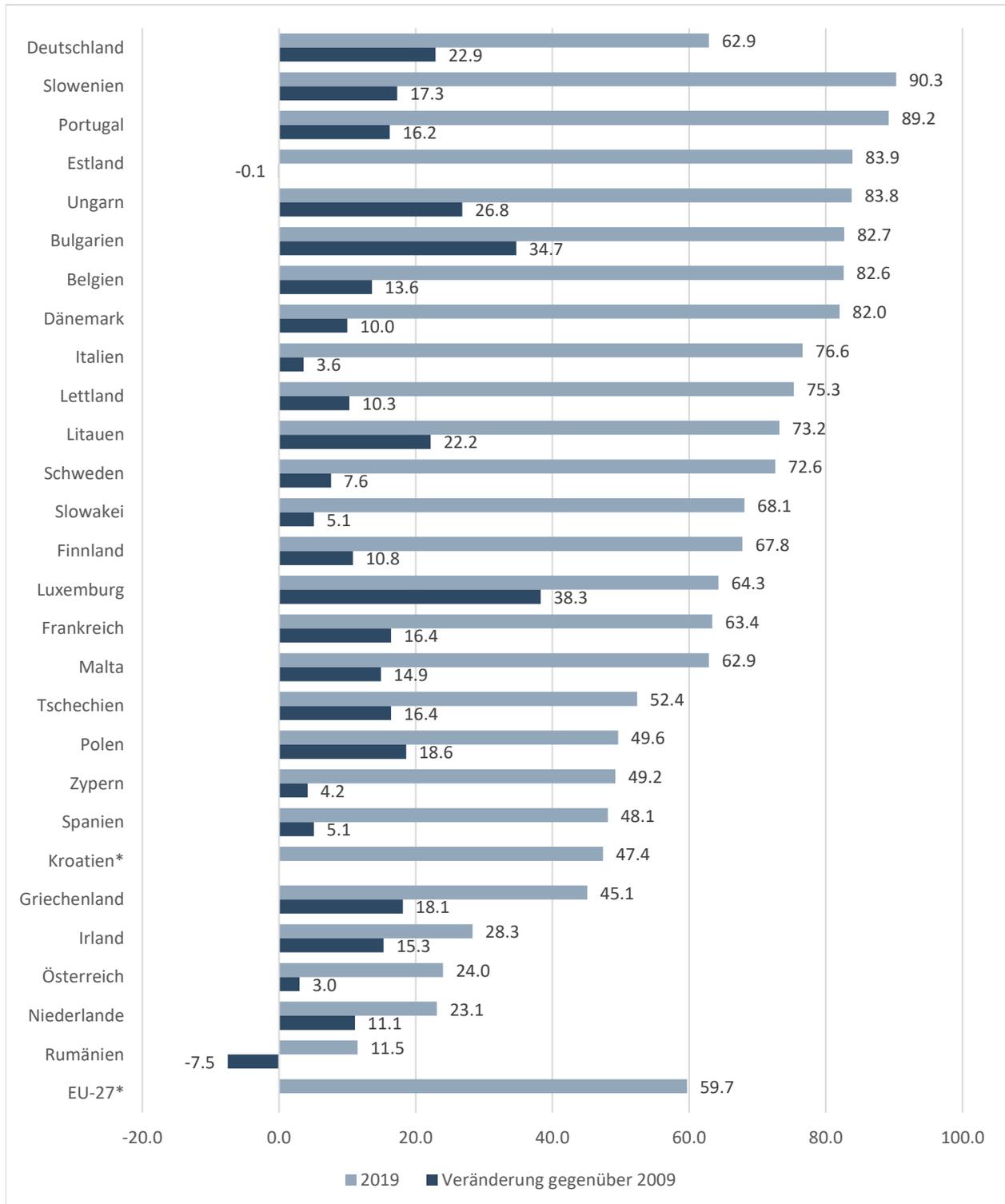


\*Keine Angabe zu den Veränderungen aufgrund fehlender Werte für das Jahr 2009

Quellen: Eurostat, 2021a; eigene Berechnungen

**Abbildung 7-2: Ganztagesbetreuung von Kindern im Alter zwischen drei Jahren und Schuleintritt**

Anteile der Kinder in formaler Kinderbetreuung oder Bildung mit einer zeitlichen Nutzung von 30 Stunden und mehr in der Woche an allen Kindern im Jahr 2019 in Prozent und Veränderungen gegenüber dem Jahr 2009 in Prozentpunkten



\*Keine Angabe zu den Veränderungen aufgrund fehlender Werte für das Jahr 2009

Quellen: Eurostat, 2021a; eigene Berechnungen

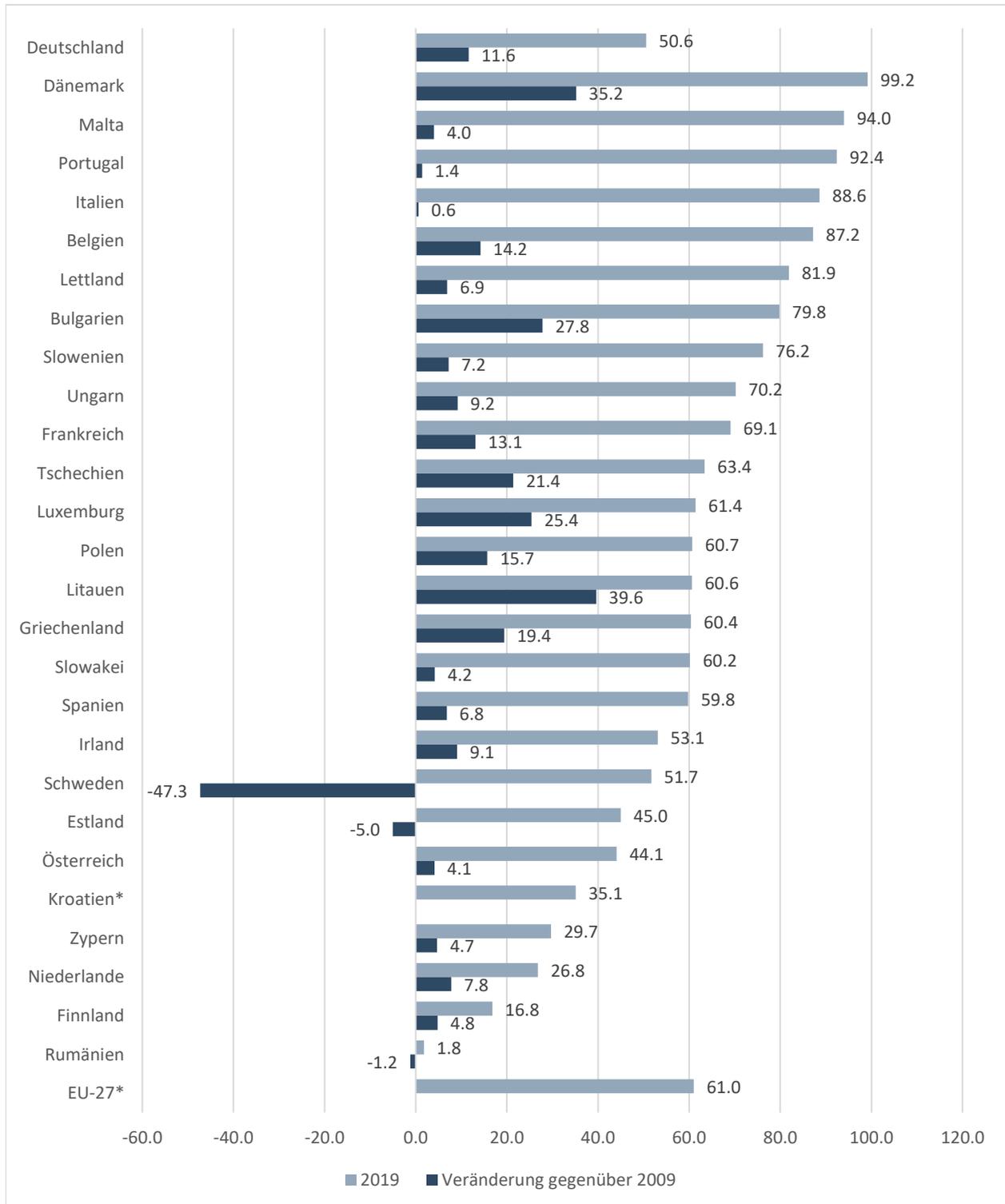
Bei den Grundschulkindern ist die Lage etwas komplizierter als bei den Kindergartenkinder, da sich der gesamte Betreuungsumfang bei ihnen aus dem Zusammenspiel von regulären Unterrichtszeiten und ergänzenden Betreuungsangeboten ergibt. Daher werden in der Befragung „Leben in Europa“ auch zunächst die Zeiten der relevanten Einrichtungen getrennt erfasst und im zweiten Schritt zu einer Gesamtbetreuungszeit zusammengefasst (Eurostat, 2021a). Für Deutschland entspricht der resultierende Anteil von 50,6 Prozent für das Jahr 2019, nahezu exakt der vom BMFSFJ (2020) veröffentlichten Ganztagsquote von 50 Prozent, die auf einer Zusammenschau mehrerer unterschiedlicher Ausgangsstatistiken basiert. Hingegen erscheint der Wert für Schweden von 51,7 Prozent vor dem Hintergrund des dort vorherrschenden Ganztagschulsystems niedrig und es ließen sich keine politischen Veränderungen recherchieren, die den in den Daten von Eurostat beobachtbaren Rückgang um 47,3 Prozentpunkte gegenüber dem Jahr 2009 erklären könnten.

Betrachtet man die in Abbildung 7-3 dargestellten Anteile der 30 Stunden und mehr in der Woche betreuten Kinder im Alter zwischen dem Schuleintritt und 12 Jahren, liegen die Werte in Dänemark, Malta und Portugal bei über 90 Prozent und in Rumänien, Finnland, den Niederlanden und Zypern bei unter 30 Prozent. Deutschland findet sich auf Rang 20 und deutlich unter dem EU-Schnitt von 61,0 Prozent. Nimmt man die Veränderungen gegenüber dem Jahr 2009 in den Blick, erreicht das Land mit einem Plus von 11,6 Prozentpunkten Rang 10. Bei der Interpretation dieser Ergebnisse ist zu beachten, dass bei Ganztagschulsystemen mit den regulären Unterrichtszeiten inklusive der Pausen unter Umständen bereits ein Gesamtumfang von 30 Stunden der Woche erreicht werden kann. In diesem Fall ist die Familienpolitik bei der Realisierung einer Ganztagsbetreuung für die Schulkinder letztlich gar nicht involviert. Sind, wie in Deutschland, ergänzende Betreuungsangebote notwendig, können diese sowohl in den Zuständigkeitsbereich der Familien als auch der Schulpolitik fallen, sodass die Zuordnung auch in diesem Fall nicht eindeutig ist.

Neben der grundsätzlichen Verfügbarkeit und dem zeitlichen Umfang der Betreuungsangebote ist auch ihre Qualität ein entscheidender Aspekt der Betreuungsinfrastruktur. Sehen Eltern diese kritisch, verzichten sie unter Umständen ganz auf eine Betreuung für jüngere Kinder. Ebenso müssen sie den Betreuungsumfang von Schulkindern gegebenenfalls einschränken, um geeignete Zeiten mit den Kindern für das Einüben der im Unterricht erworbenen Fähigkeiten im Lesen und Rechnen freizuhalten, wenn im Rahmen der Ganztagsbetreuung keine ausreichende Lernbegleitung erfolgt. Gleichzeitig dürfte die Ausgestaltung der Betreuung auch ihre Auswirkungen auf Wohlergehen und gute Entwicklung der Kinder in entscheidendem Maße determinieren. Allerdings liegen keine international vergleichbaren Daten zur Qualität der Betreuung vor. Daher soll auf dieses Thema hier auch nicht weiter eingegangen, sondern nur festgestellt werden, dass trotz der im Vergleich zu den anderen Bereichen familienpolitischen Handelns weitaus besseren Datenlage, auch bei der Betreuungsinfrastruktur ein großer blinder Fleck existiert.

### Abbildung 7-3: Ganztagesbetreuung von Kindern zwischen dem Schuleintritt und Alter von 12 Jahren

Anteile der Kinder in formaler Kinderbetreuung oder Bildung mit einer zeitlichen Nutzung von 30 Stunden und mehr in der Woche an allen Kindern im Jahr 2019 in Prozent und Veränderungen gegenüber dem Jahr 2009 in Prozentpunkten



\*Keine Angabe zu den Veränderungen aufgrund fehlender Werte für das Jahr 2009

Quellen: Eurostat, 2021a; eigene Berechnungen

## 8 Fazit und Ableitungen für die deutsche Familienpolitik

Bei den vier Zielfeldern der Familienpolitik stellt sich die Lage Deutschlands im europäischen Vergleich sehr unterschiedlich dar. Am positivsten ist das Bild bei der wirtschaftlichen Stabilität. So zählt Deutschland zu den Ländern mit den geringsten Anteilen von Armutsrisiken betroffener Kinder. Allerdings liegt das Land beim Verhältnis der Einkommen von Paarhaushalten mit und ohne Kinder nur im europäischen Mittelfeld, was darauf hindeutet, dass beim Nachteilsausgleich von Familien noch Verbesserungspotenziale bestehen. Dies lässt sich auch damit erklären, dass sich Deutschland im Bereich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei der Erwerbstätigkeit von Müttern trotz eines vergleichsweise starken Anstiegs im letzten Jahrzehnt nur im europäischen Mittelfeld und weit hinter der Spitzengruppe wiederfindet. Zudem ist der Anteil der nur in einer Teilzeit mit unter 30 Arbeitsstunden in der Woche beschäftigten Mütter hierzulande nach den Niederlanden und Österreich am dritthöchsten. Auch bei der Erfüllung von Kinderwünschen zeigt sich ein sehr gemischtes Bild. Einerseits war die Entwicklung der Geburtenzahlen im Verhältnis zur Bevölkerungsgröße in Deutschland deutlich positiver als in allen anderen EU-Ländern. Andererseits erreichte das Land im Jahr 2019 dennoch nur Rang 18 im europäischen Vergleich und auch die zusammengefasste Geburtenziffer liegt mit 1,54 Kinder je Frau nur im europäischen Mittelfeld. Überdies ist sie seit Mitte des Jahrzehnts bereits wieder rückläufig. Zum Stand Deutschland bei Wohlergehen und guter Entwicklung der Kinder im europäischen Vergleich lassen sich mit den verfügbaren Daten keine treffsicheren Aussagen tätigen. Jedoch deuten die Ergebnisse der letzten IGLU- und TIMMS-Studien darauf hin, dass auch hier noch Verbesserungspotenziale bestehen dürften

Das familienpolitische Handeln lässt sich nur schwer zwischen den verschiedenen EU-Mitgliedsländern vergleichen, da zu den meisten Tätigkeitsbereichen keine international vergleichbaren Daten vorliegen. Jedoch deuten die von der OECD erhobenen Ausgaben für familienpolitische Leistungen in Prozent des Bruttoinlandsprodukts darauf hin, dass Deutschland relativ viel Geld für familienpolitische Maßnahmen aufwendet. Allerdings muss im Blick behalten werden, dass sich die Abgrenzung zu anderen Politikbereichen, wie insbesondere der Grundsicherung, teilweise unterscheidet und der Mitteleinsatz nicht immer effizient erfolgen muss. Betrachtet man die Betreuungsinfrastruktur, zu der EU-weit vergleichbare Befragungsdaten vorliegen, zeigt sich für Deutschland ein gemischtes Bild. So liegt Deutschland beim Anteil der unter Dreijährigen in institutioneller Betreuung noch immer unter dem Gesamtwert für die EU und findet sich auch beim Anstieg der Werte zwischen den Jahren 2009 und 2019 nur auf Rang 13 im Vergleich der EU-Länder. Hingegen war hierzulande auch ohne entsprechenden Anspruch auf Bundesebene der viertstärkste Anstieg bei den im Umfang von 30 Stunden und mehr betreuten Kinder im Alter zwischen drei Jahren und dem Schuleintritt zu verzeichnen. Hier liegt Deutschland nun deutlich über dem EU-Schnitt, aber noch weit hinter der Spitzengruppe. Deutlich ungünstiger stellt sich die Lage wiederum bei der Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern dar.

Vor diesem Hintergrund ist offensichtlich, dass der Betreuungsausbau in Deutschland weiter forciert werden muss. Der im Sommer 2021 beschlossene und ab dem Schuljahr 2026/2027 auf Bundesebene gültige Rechtsanspruch auf einen Ganztagsbetreuungsplatz für Grundschulkindern ist hier ein Schritt in die richtige Richtung. Bei seiner Einordnung ist allerdings im Blick zu behalten, dass es in einigen Bundesländern bereits entsprechende landesrechtliche Regelungen und ein (weitestgehend) bedarfsgerechtes Angebot gibt (Geis-Thöne, 2020a). Seine Umsetzung sollte von gezielten Qualitätssicherungsmaßnahmen begleitet werden, die insbesondere gewährleisten, dass die Kinder im Rahmen der Betreuung eine gute Lernbegleitung erhalten und etwa in ausreichendem Maße individuell im Lesen und Rechnen gefördert werden. Für die noch nicht schulpflichtigen Kinder erscheint vor dem Hintergrund der positiven Entwicklungen der letzten Jahre ein

Rechtsanspruch auf einen Ganztagsplatz nicht notwendig. Jedoch sollte der Ausbau der Betreuungsangebote für die unter Dreijährigen gezielt weiter vorangetrieben werden, um die noch immer sehr großen Lücken in diesem Bereich (Geis-Thöne, 2020b) endlich sukzessive zu schließen. Gegebenenfalls wäre hier auch eine gezielte Unterstützung der Eltern bei der Durchsetzung ihres Rechtsanspruchs sinnvoll. Zudem wäre zu erwägen, den Betreuungsanspruch für Kinder im Alter zwischen 12 Monaten und drei Jahren, wie für Kinder zwischen drei Jahren und dem Schuleintritt, auf einen Platz in einer Betreuungseinrichtung zu beziehen, da hier die Betreuungsqualität einfacher sichergestellt werden kann als in der Kindertagespflege (Geis-Thöne, 2019).

Zu den anderen Handlungsbereichen der Familienpolitik lassen sich an dieser Stelle keine Ableitungen treffen. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Handlungsbedarfe dort kleiner oder weniger wichtig sind. So ist eine Neuordnung der Unterstützungsleistungen für die einkommensschwächeren Familien etwa dringend geboten, um die bestehenden Friktionen am Übergang zwischen dem Kinderzuschlag und den anderen Transferleistungen zu beseitigen. Allerdings lässt sich dies aus einem internationalen Vergleich kaum ableiten, da sich der Handlungsbedarf aus dem spezifischen ordnungspolitischen Rahmen in Deutschland ergibt. Auch ist die Datenbasis auf internationaler Ebene so lückenhaft, dass derartige Vergleiche zu vielen Aspekten des familienpolitischen Handelns nicht möglich sind. Hier sollte nachgesteuert und die internationale und teilweise auch die nationale Statistik gezielt verbessert werden. Wichtig ist dabei eine konsistente Kategorisierung der verschiedenen Teilbereiche des familienpolitischen Handelns, wofür in Abschnitt 6 ein Vorschlag gemacht wurde.

Neben familienpolitischen Maßnahmen können auch Aktivitäten in anderen Politikbereichen Einfluss auf das Erreichen der familienpolitischen Ziele haben. Beispielsweise gilt das für die Besteuerung von Ehepaaren mit unterschiedlichen Aufteilungen der Erwerbsarbeit, die vorwiegend ein Thema der Gleichstellungspolitik ist. So zeigen Berechnungen der OECD für das Jahr 2014, dass die meisten Steuer- und Abgabensysteme in Europa bei gleichem Gesamteinkommen Paare mit zwei gleich hohen Einkommen gegenüber Paaren mit nur einem Einkommensbezieher begünstigen, wohingegen die Nettoabgaben in Deutschland bei nur einem Einkommensbezieher insgesamt etwas niedriger sind (OECD, 2021a).<sup>4</sup> Dies kann die Attraktivität einer Ausweitung der Arbeitszeiten für Zweiteinkommensbezieher einschränken und ein Grund dafür sein, dass in Deutschland viele Mütter weiterhin in Teilzeit arbeiten, auch wenn ihre Kinder das Grundschulalter bereits überschritten haben und die Betreuungsinfrastruktur entsprechend weitgehend irrelevant geworden ist (Geis-Thöne, 2021b). Die hohe Teilzeitquote kann wiederum zumindest teilweise erklären, warum die Einkommenssituation der Haushalte mit Kindern im Vergleich zu den Haushalten ohne Kinder hierzulande im europäischen Vergleich nur mittelmäßig ist. Allgemein gilt, dass bei der Gestaltung politischer Maßnahmen nicht allein das adressierte Politikfeld in den Blick genommen werden, sondern eine sehr breit angelegte Betrachtung der möglichen Effekte und denkbaren Alternativen vorgenommen werden sollte. So lässt sich auch klären, ob sich bei den Zielfeldern der Familienpolitik sichtbar werdende Verbesserungspotenziale gegebenenfalls mit Hilfe von Maßnahmen, die an sich nicht in den Zuständigkeitsbereich der Familienpolitik fallen, leichter realisieren lassen.

---

<sup>4</sup> Ausschlaggebend hierfür dürfte vor allem das Zusammenspiel aus beitragsfreier Mitversicherung von Ehegatten und personenbezogenen Beitragsbemessungsgrenzen bei den Sozialversicherungen sein. So greifen die Grenzen bei Paaren mit nur einem Einkommensbezieher wesentlich früher als bei Paaren, die dasselbe Einkommen jeweils hälftig erzielen.

## Literaturverzeichnis

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2021, Armuts- und Reichtumsbericht: Armutsrisikoquote <https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Indikatoren/Armut/Armutsrisikoquote/armutsrisikoquote.html> [30.08.2021]

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2006, 7. Familienbericht – Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit, Berlin

BMFSFJ, 2020, Kindertagesbetreuung Kompakt: Ausbaustand und Bedarf 2019, Ausgabe 05b: Kinder im Grundschulalter, Berlin

Bujard, Martin, 2013, Familienpolitik braucht einen langen Atem. Effekte auf die Geburtenrate sind langfristig und benötigen eine kohärente Politik, in Demografische Forschung aus erster Hand, 10. Jg. Nr. 3, Rostock

Bujard, Martin, 2015, Ziele der Familienpolitik, <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/familienpolitik/194572/ziele-der-familienpolitik?p=all> [23.08.2021]

Diekmann, Laura-Christin / Plünnecke, Axel, 2007, Familienfreundlichkeitsindex – Deutsche Familien im europäischen Vergleich, IW-Analysen Nr. 56, Köln.

Eurostat, 2021a, Eurostat Datenbank <https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/main/data/database> [30.08.2021]

Eurostat, 2021b, Glossar: Materielle Deprivation, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Material\\_deprivation/de](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Material_deprivation/de) [30.08.2021]

Garbuszus, Jan Marvin / Ott, Notburga / Pehle, Sebastian / Werding, Martin, 2018, Wie hat sich die Einkommenssituation von Familien entwickelt: Ein neues Messkonzept, Bertelsmann Stiftung Gütersloh

Gerlach, Irene, 2009, Familienpolitik: Geschichte und Leitbilder <https://www.bpb.de/izpb/8047/familienpolitik-geschichte-und-leitbilder?p=all> [23.08.2021]

Geis, Wido, 2015, Familienfreundlichkeit in Europa heute: Stärken und Schwächen Deutschlands – Aktueller Stand und Entwicklung, IW policy paper Nr. 36, Köln

Geis-Thöne, Wido, 2019, Beschäftigungsboom im Betreuungsbereich und keine Trendumkehr in Sicht: Aktuelle Entwicklungen bei Beschäftigung, Fachkräfteangebot und -nachfrage, IW-Report Nr. 14, Köln

Geis-Thöne, Wido, 2020a, Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern. Eine Übersicht zum aktuellen Stand, IW-Report, Nr. 5, Köln

Geis-Thöne, Wido, 2020b, Kinderbetreuung: Über 340.000 Plätze für unter Dreijährige fehlen, IW-Kurzbericht, Nr. 96, Köln

Geis-Thöne, Wido, 2021b, Mütter haben unterschiedliche Erwerbswünsche und erwerbsbezogene Normen. Ergebnisse einer empirischen Analyse auf Basis des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP), IW-Report, Nr. 28, Köln

Hußmann, Anke / Wendt, Heike / Bos, Wilfried / Bremerich-Vos, Albert / Kasper, Daniel / Lankes, Eva-Maria / McElvany, Nele / Stubbe, Tobias C / Valtin, Renate, 2017, IGLU 2016: Lesekompetenzen von Grundschulkindern in Deutschland im internationalen Vergleich, Waxmann, Münster

OECD, 2021a, OECD Family Database, <https://www.oecd.org/social/family/database.htm> [26.08.2021]

OECD, 2021b, OECD Employment Database, <https://www.oecd.org/employment/emp/onlineoecdemploymentdatabase.htm> [26.08.2021]

OECD, 2021c, OECD Child Well-Being Data Portal, <https://www.oecd.org/els/family/child-well-being/data/#:~:text=OECD%20Child%20Well-Being%20Data%20Portal%20The%20OECD%20Child,and%20the%20settings%20in%20which%20children%20grow%20up.> [26.08.2021]

OECD, 2021d, Measuring What Matters for Child Well-being and Policies, OECD Publishing, Paris

Prognos AG, 2014, Endbericht: Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland, <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/93954/25490622c47497e47acbcfa797748cfb/gesamtevaluation-der-ehe-und-familienbezogenen-massnahmen-und-leistungen-data.pdf> [23.08.2021]

Schwippert, Knut / Kasper, Daniel / Köller, Olaf / McElvany, Nele / Selter, Christoph / Steffensky, Mirjam / Wendt, Heike, 2020, TIMSS 2019: Mathematische und naturwissenschaftliche Kompetenzen von Grundschulkindern in Deutschland im internationalen Vergleich, Waxmann, Münster

Statistisches Bundesamt, 2019 Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe: Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2019, Wiesbaden

UNICEF Office of Research – Innocenti, 2013, Child well-being in rich countries – A comparative overview, Innocenti Report Card 11, Florenz

## Abstract

Taking the four target areas identified in a large-scale evaluation of the benefits for married couples and families in Germany in the 2000s as a basis, a mixed picture emerges regarding Germany's status in a European comparison:

- **Reconciliation of family and work life:** Despite a significant increase between the years 2009 and 2019, the proportion of employed mothers with children under the age of 15 in Germany in 2019 was as only 73.2 per cent in Germany in 2019, which is around the EU average of 73.0 per cent. In contrast, Slovenia, the front-runner, achieved a value of 86.6 per cent. In addition, the share of employed mothers working less than 30 hours a week in Germany was the third highest after the Netherlands and Austria. With 51.2 per cent, it was far above the EU average of 18.1 per cent. Keeping the good labour market situation in Germany compared to the rest of Europe in mind, this indicates that despite the significant improvements in the reconciliation of family and work in Germany in recent years, there is still a need for action.
- **Economic stability of families:** In 2019, 12.1 percent of minors in Germany were at risk of poverty and 6.4 percent were affected by social and material deprivation. These are the sixth and eighth lowest figures in the EU. Although there is still room for improvement, Germany is already doing well in preventing poverty risks for families. However, the country only ranks in the middle range with respect to the income ratio of couples with and without children, which could be related to the high part-time rate of mothers.
- **Well-being and good development of children:** Currently, no suitable internationally comparable statistics on this very important target area of family policy exist. Therefore, no empirically sound statements can be made on the status of Germany in comparison to the other European countries. However, the results of the last TIMMS and IGLU study on the competences of primary school pupils in the areas of mathematics, science and reading, which predominantly reflect the quality of schools and thus of education policy, suggest that there could be greater potential for improvement here.
- **Fulfilment of wishes for children:** While the numbers of births per 1,000 inhabitants fell in almost all other EU countries between the years 2009 and 2019, Germany saw an increase of 1.3. Nevertheless, the country ranked only 18th with the figure of 9.4 reached in 2019. A similar picture emerges for the total fertility rate, which was 1.54 children per woman in Germany in 2019, a sixth lower than in France with 1.86. Compared to 2009, it increased by 0.18. However, a downward trend has already been observed again since 2016. Against this background, the fulfilment of children's wishes still requires special attention from German family policy.

Improvements here can not only be achieved by family policy action but also by measures in other policy areas can. However, the results of the Europe-wide survey "Living in Europe" (EU-SILC) show that Germany still has a lot of catching up to do with regard to the childcare infrastructure, which is very important for families in many respects, compared to the top performers in Europe. Despite the legal entitlement that came into force in 2013, the expansion of childcare provision for children under three years of age has not been particularly dynamic in a European comparison in the period between 2009 and 2019.

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1: Erwerbstätigenquoten nach Alter des jüngsten Kindes .....9

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Erwerbstätigenquoten von Müttern mit Kindern im Alter unter 15 Jahren.....8

Abbildung 2-2: Anstieg der Erwerbstätigenquoten in den Jahren 2009 bis 2019..... 10

Abbildung 2-3: Erwerbstätige Mütter mit einer Arbeitszeit von 30 Wochenstunden und mehr ..... 12

Abbildung 2-4: Arbeitsumfänge von erwerbstätigen Frauen im Alter zwischen 25 und 54 Jahren..... 13

Abbildung 3-1: Armutsgefährdung von Kindern ..... 15

Abbildung 3-2: Von materieller Deprivation betroffene Minderjährige ..... 16

Abbildung 3-3: Mittlere wirtschaftliche Nachteile von Familien mit Kindern..... 18

Abbildung 4-1: Mittlere Ergebnisse bei TIMMS 2019 und IGLU 2016..... 20

Abbildung 4-2: Anteile der Kinder mit niedrigem Kompetenzniveau ..... 21

Abbildung 5-1: Geburten je 1.000 Einwohnern..... 23

Abbildung 5-2: Zusammengefasste Geburtenziffern ..... 24

Abbildung 6-1: Ausgaben für familienpolitische Leistungen in Prozent des Bruttoinlandsprodukts ..... 26

Abbildung 7-1: Unter Dreijährige in Betreuungseinrichtungen ..... 30

Abbildung 7-2: Ganztagesbetreuung von Kindern im Alter zwischen drei Jahren und Schuleintritt..... 31

Abbildung 7-3: Ganztagesbetreuung von Kindern zwischen dem Schuleintritt und Alter von 12 Jahren ..... 33