

# Familienpolitische Maßnahmen in Deutschland – Evaluationen und Bewertungen

HOLGER BONIN, C. KATHARINA SPIESS, HOLGER STICHNOTH UND KATHARINA WROHLICH

Holger Bonin, ZEW, Universität Kassel und IZA, E-Mail: bonin@zew.de

C. Katharina Spieß, DIW Berlin – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung und Freie Universität Berlin, E-Mail: kspiess@diw.de

Holger Stichnoth, ZEW, E-Mail: stichnoth@zew.de

Katharina Wrohlich, DIW Berlin – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, E-Mail: kwrohlich@diw.de

Erstmals wurde im Rahmen der Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen die deutsche Familienpolitik systematisch und umfassend evaluiert. Ein vergleichbares Unterfangen hatte es zuvor weder in Deutschland noch in anderen westlichen Industrieländern gegeben. Es ist eine weitere Besonderheit, dass diese Evaluation von zwei Ressorts gemeinsam getragen wurde, dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend *und* dem Bundesministerium der Finanzen. Das groß angelegte Projekt begann im Herbst 2009. Seitdem haben Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler unterschiedlicher Disziplinen mit unterschiedlichen methodischen Herangehensweisen auf der Basis unterschiedlicher Daten in einer Reihe von Einzelstudien untersucht, wie gut die zentralen öffentlich finanzierten Leistungen familienpolitische Ziele voranbringen. Dabei wurden die Ziele, die der Evaluation zugrunde liegen, von der Politik vorgegeben. Auch dies hat einen gewissen Neuigkeitswert, da die deutsche Familienpolitik im Kontext der „nachhaltigen Familienpolitik“ (vergleiche zum Beispiel Ristau-Winkler 2005) erstmalig explizit ihren Zielkatalog definierte: Die evaluierten Ziele umfassten die Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität von Familien, eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, eine frühe Förderung von Kindern, die Erfüllung von Kinderwünschen und den Nachteilsausgleich zwischen den Familien. Die Evaluation untersuchte, inwiefern diese Ziele erreicht wurden (Effektivität), aber auch in welcher Relation die Zielerreichung zu dem damit verbundenen fiskalischen Aufwand steht (Effizienz). Damit wurde für Entscheidungsträger auf unterschiedlichen Ebenen und in unterschiedlichen Bereichen, welche mit Familienpolitik in Verbindung stehen, erstmalig eine empirisch begründete Basis für eine evidenzbasierte Weiterentwicklung der deutschen Familienpolitik geschaffen.

Diese Evaluierung der Familienpolitik hat nach der systematischen Evaluation der aktiven Arbeitspolitik (insbesondere einer Evaluation der vier „Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, wie die „Hartz-Gesetze“ offiziell heißen) ein zweites Politikfeld für eine stärker evidenzbasierte Wirtschaftspolitik erschlossen. Eine eindeutige Wirkungsorientierung ist in Zeiten kleiner werdender Haushaltsspielräume ein Gebot politischen Handelns, wenn mit den Mitteln, die für staatlich finanzierte Fördermaßnahmen vorhanden sind, die damit intendierten Ziele so weit wie möglich vorangebracht werden sollen.

Gleich mehrere Elemente der für die familienpolitische Gesamtevaluation gewählten Vorgehensweise könnten dabei Vorbildcharakter auch für die Evaluation anderer Felder staatlich finanzierter Förderung haben, auf denen die Evaluationskultur in Deutschland bislang noch weniger entwickelt ist, wie etwa bei den Maßnahmen der Wirtschaftsförderung.

Erstens ist die Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen mit klar definierten Zielvorgaben gestartet. Die Verantwortlichen für die Familienpolitik haben sich vorab der durchaus nicht leicht zu bewältigenden Aufgabe gestellt, Ziele explizit zu formulieren und damit den von der Evaluationsforschung anzulegenden Bewertungsmaßstab vorzugeben. Die Operationalisierung der genannten Ziele, also die Abbildung dieser Ziele als messbare Indikatoren, wurde im Vorfeld im Rahmen einer Machbarkeitsstudie (Beninger et al. 2008) diskutiert und soweit wie möglich standardisiert, um eine hinreichende Vergleichbarkeit der verschiedenen beauftragten Einzelstudien zu gewährleisten. Sie wurde jedoch auch – sofern notwendig – erweitert und an methodische Besonderheiten der Einzelstudien angepasst.

Zweitens hat die Gesamtevaluation einen klaren empirisch-kausalanalytischen Anspruch formuliert. Es ging den Initiatoren um die ursächlichen Wirkungen ehe- und familienbezogener Leistungen auf die vorgegebenen Zielgrößen, es sollten mehr als „nur“ statistische Zusammenhänge zwischen Leistungen und Zielen untersucht werden. Quasiexperimentelle Methoden der wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Wirkungsforschung wurden eingefordert und auch soweit wie möglich umgesetzt. Und dies, obwohl die Möglichkeiten der Kontrollgruppenanalytik, die eine elementare Voraussetzung zur Identifikation von kausalen Effekten ist, auf dem Feld der ehe- und familienbezogenen Leistungen viel begrenzter sind als zum Beispiel auf dem Feld der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Dies hat auch mit der oftmals universellen Anspruchsberechtigung familienpolitischer Leistungen zu tun.

Trotz dieser Ansprüche zeichnet sich die Gesamtevaluation drittens durch einen Methodenpluralismus aus und hat insbesondere auch strukturellen Evaluationsverfahren Raum gegeben. Dieser Methodenpluralismus ist ein zentraler Punkt, wenn es darum geht, der Politik evidenzbasierte Grundlagen für eine Weiterentwicklung ihrer Leistungen zu geben. Im Sinne einer Überprüfung der externen Validität von Studien sollte ähnliche Fragestellungen auf der Basis unterschiedlicher Daten und Methoden beantwortet werden. Nur so kann eine fundierte Basis für Politikempfehlungen gegeben werden. Vor diesem Hintergrund ist es auch nicht überraschend, dass sich in der Gesamtevaluation – und auch in den Beiträgen dieses Heftes – durchaus widersprüchliche empirische Befunde zum selben Sachverhalt finden. Im Sinne der Überprüfung der externen Validität von Studien ist dies eine Stärke und keine Schwäche, denn es kann das Bewusstsein der Politik wie der Öffentlichkeit für die unvermeidliche Streubreite der Resultate empirischer Wirkungsforschung wecken.

Viertens wurde im Zuge der Gesamtevaluation die Dateninfrastruktur für die systematische Bewertung der untersuchten Maßnahmen erheblich verbessert. Mit Zusatzstichproben unter dem Namen „Familien in Deutschland (FiD)“ wurde das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) gezielt erweitert (Schröder et al. 2013), um für die Evaluation bislang fehlende Mikrodaten bestimmter Zielgruppen der Familienpolitik zu ergänzen. Auch durch diese Datenerweiterung wird die Gesamtevaluation noch weit über ihren Abschluss hinauswirken. Da die neu gewonnenen Daten für Forschungszwecke allgemein zugänglich gemacht wurden und die FiD-Befragten als Teil der SOEP-Studie weiter befragt werden, ist mit zahlreichen weiteren Studien zu rechnen, die das aktuell vorhandene Bild zur Wirksamkeit der Familienpolitik in Deutschland, wie es in diesem Heft gezeichnet wird, in der nächsten Zeit noch feiner auflösen werden. Dies trifft insbesondere auch für Studien zu, welche zum einen spezifische Zielgruppen im Blick haben und zum anderen mittelfristige Wirkungskanäle untersuchen.

Dieses Vierteljahrsheft fasst in den ersten sechs Beiträgen einige im Kontext der Gesamtevaluation durchgeführten Studien aus der Sicht der Autorinnen und Autoren, welche die Studien durchgeführt haben, zusammen. Darüber hinaus hat die Gesamtevaluation einen Impuls für weitere Studien gegeben, welche ihr aber nicht direkt zuzuordnen sind. Auch diese Studien bringen wichtige Erkenntnisse für eine Gestaltung von Familienpolitik. Dieses Vierteljahrsheft enthält daher auch solche Untersuchungen, die weitere Wirkungsdimensionen der Familienpolitik in Deutschland beleuchten. Dabei handelt es sich um vier weitere Beiträge dieses Heftes.

Die Untersuchung von *Notburga Ott*, *Heinrich Schürmann* und *Martin Werding* fokussiert zunächst den rechtlichen Rahmen der deutschen Familienpolitik. Sie arbeitet die Schnittstellenprobleme heraus, die sich daraus ergeben, dass sich die Maßnahmen der Familienpolitik über unterschiedliche Rechtsgebiete verteilen. Hierzu zählen insbesondere das Steuer-, Sozial- und Unterhaltsrecht. Die Studie demonstriert, dass im historisch gewachsenen Geflecht der Einzelleistungen zahlreiche Schnittstellen bestehen. Diese sind nur selten bewusst gestaltet, können für das Zusammenwirken der Leistungen, je nach Familientyp, aber von größter Bedeutung sein. Der Beitrag gibt einen Überblick über solche Schnittstellen, diskutiert die dabei auftretenden Schnittstellenprobleme und verdeutlicht vor allem ihre Auswirkungen auf die wirtschaftliche Stabilität von Familien. Als wichtige Grundsatzfragen erweisen sich dabei die Bemessung des Mindestbedarfs von Kindern, die Mehrfachfunktion des Kindergelds als steuerliche Leistung und monetärer Transfer, sowie die Prinzipien der Zusammenrechnung und Teilung von Einkommen in der Familie nach einer Scheidung.

*Holger Bonin*, *Reinhold Schnabel* und *Holger Stichnoth* vergleichen in ihrem Beitrag die relative Effizienz einer Reihe zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen im Hinblick auf die sozialen Sicherungsziele. Sie verwenden dazu einen empirischen Modellrahmen, der über ein Steuer- und Transfermodell die durch rechtliche Schnittstellen bedingten Interaktionen einzelner Leistungen untereinander abbildet, und mögliche Verhaltenswirkungen der Leistungen über ein strukturelles Arbeitsangebotsmodell simuliert. Die Studie veranschaulicht, dass die deutsche Familienpolitik insgesamt erheblich zur wirtschaftlichen Stabilität der Familien beiträgt. Zielgenaue Leistungen schneiden allerdings, wenn man die Kosten-Nutzen-Relation in den Blick nimmt, besser ab als breit streuende Leistungen wie das Ehegattensplitting oder das Kindergeld. Somit bestehen Spielräume für Effizienzsteigerungen durch Umschichtungen von Ressourcen innerhalb des Systems. Wie Beispielrechnungen der Autoren zeigen, lassen sich aus den Evaluationsergebnissen jedoch keine simplen Handlungsanweisungen für Effizienz steigernde

Reformen ableiten. Vielmehr müssen die Effekte von analysierten Veränderungen der Leistungsparameter immer für den konkreten Einzelfall ex ante bewertet werden.

Der Beitrag von *Kai-Uwe Müller, C. Katharina Spieß* und *Katharina Wrohlich* befasst sich genauer mit einer Leistung, die in den Studien der Gesamtevaluation durchweg gut abgeschnitten hat – der öffentlich finanzierten Kindertagesbetreuung. Die Autoren gehen zum einen den Faktoren nach, die die Inanspruchnahme der Kindertagesbetreuung erhöhen. Sie zeigen, dass die Nachfrage nach Betreuung außerhalb der Familie am meisten durch die öffentlich finanzierte Bereitstellung zu nicht Kosten deckenden Gebühren gestärkt werden kann. Zugleich weisen die Ergebnisse auf Inkonsistenzen in der Familienpolitik in dem Sinn hin, dass andere Instrumente, wie das Ehegattensplitting, die Nutzung von Kindertagesbetreuung verringern. Dabei könnte, wozu der zweite Teil der Untersuchung kurz- und mittelfristige Evidenz liefert, eine vermehrte Inanspruchnahme positiv auf die Entwicklung von Kindern und so das familienpolitische Ziel der Förderung von Kindern wirken. Allerdings ist hierbei die Qualität der Betreuung von Bedeutung. Dies spricht dafür, dass die Politik nach Erreichung der quantitativen Ausbauziele systematisch daran geht, die Qualität der Kindertagesbetreuung zu verbessern.

Mit dem Wohlergehen von Kindern als Zielgröße familienpolitischen Handelns befasst sich ebenfalls der Beitrag von *Axel Schölmerich, Alexandru Agache, Birgit Leyendecker, Notburga Ott* und *Martin Werding*. Die Verfasser erzeugen ausgehend von entwicklungsbezogenen Individualdaten des SOEP und von FiD mit theoriegestützten konfirmatorischen Faktorenanalysen Indikatoren für das Wohlergehen von Kindern und fassen diese zu altersspezifischen Wohlergehensfaktoren zusammen. Die Studie zeigt, dass diese Wohlergehensfaktoren durch verschiedene Kontextvariablen systematisch beeinflusst werden. Beispielsweise wirkt sich die kombinierte subjektive und ökonomische Belastung von Eltern unmittelbar negativ auf das Wohlergehen von Kindern aus. Für die Gestaltung der Familienpolitik ist bedeutsam, dass sich die belastenden Kontextvariablen durch politisches Handeln, etwa die Bereitstellung von Kindertagesbetreuung oder Maßnahmen zur Sicherung der finanziellen Stabilität der Familien, in ihren Wirkungen moderieren lassen.

Wie die Politik die wirtschaftliche Stabilität von Familien beeinflussen kann, zeigt der Beitrag von *Martin Albrecht, Hermann Buslei, Peter Haan, Richard Ochmann, Bert Rürup* und *Alina Wolfschütz* am Beispiel der ehe- und familienbezogenen Leistungen in der Alterssicherung. Ihre Studie stellt heraus, dass Leistungen, die unmittelbar im System der gesetzlichen Alterssicherung wirken, mitunter einen wesentlichen Teil der Alterseinkommen von Müttern ausmachen. Dies gilt insbesondere für die Anrechnung von Kindererziehungszeiten bei der Feststellung des individuellen Rentenanspruchs und in kleinerem Maß auch für die Kinderzulage im Rahmen der Riester-Rente. Die Resultate einer für die Studie durchgeführten Befragung von Müttern suggerieren außerdem, dass die familienpolitischen Elemente in der Alterssicherung früher im Lebensverlauf das Arbeitsangebot und damit die Einkommen in den Jahren nach der Geburt nur begrenzt „belasten“. Daher kommen die Autoren in der Gesamtbetrachtung zu der Schlussfolgerung, dass die unmittelbaren ehe- und familienbezogenen Maßnahmen in der Gesetzlichen Rentenversicherung die wirtschaftliche Stabilität von Müttern fördern können.

Nur was die grundsätzlich betroffenen Familien wahrnehmen, kann auch wirken. Darum hat das Institut für Demoskopie Allensbach im Rahmen der Gesamtevaluation mit zwei Akzeptanzanalysen die Bekanntheit und die Bewertung von 16 staatlichen Leistungen zur Familienförderung sowie die Muster ihrer Inanspruchnahme untersucht. Der Beitrag von *Wilhelm Haumann* stellt wesentliche Erkenntnisse dieser qualitativen und quantitativen Analysen vor. Demnach nutzt

rund die Hälfte der erwachsenen Bevölkerung in Deutschland aktuell familienpolitische Leistungen. Die Mehrheit der aktuellen Nutzer bewertet die meisten der Leistungen zudem als große Hilfe für ihre Familie. Bessere Förderung wünschen die Bürger insbesondere für die Alleinerziehenden sowie für einkommens- oder sozial schwache Familien. Zudem wünschen sich viele Eltern noch mehr Betreuungsmöglichkeiten für jüngere Kinder. Diese Beobachtungen decken sich gut mit Ergebnissen anderer Studien der Gesamtevaluation, nach denen die familienpolitischen Maßnahmen die genannten Zielgruppen teilweise schlechter erreichen und die Kinder-tagesbetreuung die effektivste und effizienteste Leistung zur Verbesserung der vorgegebenen familienpolitischen Ziele darstellt.

Danach schließen sich vier familienwissenschaftliche Untersuchungen an, die außerhalb der Gesamtevaluation entstanden sind.

Als erstes geht der Beitrag von *Miriam Beblo* und *Christina Boll* der Frage nach, welche politischen Implikationen sich aus ökonomischen Analysen des Verhaltens von Paaren mit einer Lebensverlaufs-perspektive ergeben. Auf Paarebene getroffene Entscheidungen können für die beiden Partner insbesondere mittel- und langfristig ganz unterschiedliche Folgen haben. Die Autorinnen veranschaulichen dies anhand der zentralen Entscheidungssituationen Fertilität, Arbeitsteilung und Einkommensverwendung und tragen empirische Hinweise auf die damit verbundenen Interessenskonflikte auf Paarebene zusammen. Durch Spezialisierungsentscheidungen gehen vor allem Frauen finanzielle Risiken ein, die ihre materielle Sicherheit nicht nur aktuell, sondern auch im Alter gefährden. Diese asymmetrische Dynamik kann Interessenskonflikte zwischen den Partnern erzeugen, die mit ihren Folgen für die Gesellschaft, etwa im Hinblick auf die Kinderzahl und die Organisation von Pflegeleistungen, nicht mehr nur „Privatsache“ sind. Solche Interessenkonflikte sollte der Staat mit der Gestaltung der steuer-, familien- und arbeitsmarktpolitischen Instrumente nicht noch verstärken.

*Kamila Cygan-Rehm* fasst in ihrer Studie den bisherigen Erkenntnisstand zu den Wirkungen des Elterngeldes auf das Geburtenverhalten zusammen. Aus den ökonomischen Anreizwirkungen der Leistung leitet sie Hypothesen zu den möglichen Wirkungen ab, denen bereits eine Reihe empirischer Studien auf Basis von Individualdaten nachgegangen ist. Der Beitrag diskutiert die Ergebnisse dieser Studien insbesondere hinsichtlich der internen Validität kritisch. Nicht alle vorliegenden Studien dürfen als Kausalanalysen aufgefasst werden. Dennoch deutet die bisherige Befundlage auf positive Anreizwirkungen des Elterngelds bei den Familien mit höherem Einkommen. Zudem finden sich regionale Unterschiede, wobei sich die intendierten Geburten-effekte in Ostdeutschland stärker entfalten als in Westdeutschland.

Auf die regionalen Unterschiede des Elterngelds konzentriert sich der Beitrag von *Jochen Kluge* und *Sebastian Schmitz* und nimmt dabei die mittelfristigen Wirkungen der Leistung in den Blick. Die Studie liefert kausalanalytische Evidenz, dass die Einführung des Elterngelds im Jahr 2007 die Erwerbsbeteiligung auch in der mittleren Frist, das heißt drei bis fünf Jahre nach der Geburt eines Kindes, substantiell verändert hat. In ganz Deutschland ist die Quote der gut ausgebildeten Mütter gestiegen, die nach der Geburt des ersten Kindes mittelfristig eine Teilzeitarbeit aufnimmt, anstatt dem Arbeitsmarkt fern zu bleiben. Zudem haben sich die Chancen auf eine Rückkehr zum selben Arbeitgeber und auf ein unbefristetes Beschäftigungsverhältnis erhöht. In Westdeutschland sind karriereorientierte Mütter als Folge der Elterngeldeinführung schneller und nachhaltiger in eine Vollzeit-erwerbstätigkeit zurückgekehrt. In Ostdeutschland haben Mütter Vollzeittätigkeit dagegen offenbar vermehrt gegen eine Teilzeitbeschäftigung getauscht.

Der Gesamteffekt des Elterngelds auf die Arbeitsmarktbindung der Mütter bleibt aber wegen des Teilnahmeeffekts auch in den neuen Ländern positiv.

Der Beitrag von *Sissa Carlsson* und *Stephan Thomsen* kommt noch einmal auf die öffentliche Bereitstellung von Kindertagesbetreuung als der Leistung mit besonders günstigen Wirkungen auf die familienpolitischen Ziele zurück. Die Autoren weisen darauf hin, dass es nach der Einführung des Rechtsanspruchs auf eine Betreuung im Jahr 2013 nicht nur darauf ankommt, eine ausreichende Zahl von Betreuungsplätzen bereitzustellen. Vielmehr müssen die vorhandenen Plätze zur Sicherung der Versorgungsqualität auch effizient besetzt werden. Dies wird durch die überwiegend dezentral organisierte Platzvergabe in den Kommunen jedoch erheblich behindert. Die Studie diskutiert als Alternative eine zentrale Koordinierungsstelle, die sämtliche relevanten Informationen über Anbieter und Nachfrager sammelt und die vorhandenen Kapazitäten unter Berücksichtigung quantitativer wie qualitativer Kriterien verteilt. In einem Simulationsmodell werden die Vergabeergebnisse eines solchen Modells mit denen im Status quo verglichen. Die Simulationsergebnisse unterstützen die Hypothese, dass der Übergang zu einem zentralisierten Vergabeverfahren mit Effizienzgewinnen verbunden sein könnte.

Die Zusammenschau der in diesem Vierteljahrsheft versammelten Beiträge vermittelt einen Eindruck von den beachtlichen Möglichkeiten, die der Wissenschaft für eine empirisch fundierte Evaluierung und Bewertung der Familienpolitik inzwischen zur Verfügung stehen. Die Gesamtevaluation hat der familienwissenschaftlichen Forschung in Deutschland hierbei starke Impulse gegeben. Die Erweiterung der öffentlich zugänglichen Dateninfrastruktur durch die FiD-Daten, aber auch der Aufbau von Mikrosimulationsmodellen mit Lebensverlaufsperspektive und die Anwendung von quasiexperimentellen Designs auf familienpolitische Fragestellungen sind Investitionen in die Forschungsinfrastruktur, die nachwirken und für die kommenden Jahre neue empirische Erkenntnisse erwarten lassen.

Auf Seiten der Politik lässt sich festhalten, dass auch diese nicht nachlassen sollte, ehe- und familienbezogenen Leistungen systematisch auf den Prüfstand zu stellen. Dazu gehört zum einen, in regelmäßigen Abständen das Gesamttableau der Maßnahmen vergleichend untersuchen zu lassen. Wirksamkeit und Effizienz der Instrumente können sich mit der Zeit in Folge von veränderten Rahmenbedingungen und auch Veränderungen im Verhalten der Familien wandeln. Zum anderen sollte die begleitende Wirkungsforschung bei der Einführung oder Anpassung von Leistungen und Maßnahmen zum Standard werden und durch gesetzliche Verpflichtung an Verbindlichkeit gewinnen. Die Evaluationskultur familienbezogener Maßnahmen sollte – und auch dies war eine Empfehlung einiger beteiligter Wissenschaftler aus der Gesamtevaluation – systematisch weiterentwickelt werden (Bonin et al. 2013). Dabei gilt es den Prozess der Gesamtevaluation zu reflektieren und die entsprechenden Lehren daraus zu ziehen. Nicht nur, was die Governance groß angelegter Evaluationsprojekte angeht, sondern auch in Hinblick darauf, wie mit den Ergebnissen der Einzelstudien umgegangen wird, können Lehren für künftige systematische Gesamtevaluationen gezogen werden. Hieraus können viele Politikfelder lernen, nicht nur die deutsche Familienpolitik.

## Literaturverzeichnis

- Beninger, D., H. Bonin, M. Clauss, H. Hofmann, J. Horstschräer, S. Munz, C. K. Spieß, M. Werding und K. Wrohlich (2008): Machbarkeitsstudie zur stufenweisen Gesamtevalu-

ation des Gesamtableaus ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland. Studie im Auftrag der Prognos AG, Berlin.

- Bonin, H., A. Fichtl, H. Rainer, C. K. Spieß, H. Stichnoth und K. Wrohlich (2013): Lehren für die Familienpolitik. Zentrale Resultate der Gesamtevaluation familienbezogener Leistungen. DIW Wochenbericht Nr. 40/2013, 3–13.
- Ristau-Winkler, M. (2005): Der ökonomische Charme der Familie. Aus Politik und Zeitgeschichte, 23-24, 16–23.
- Schröder, M., R. Siegers, R. und C. K. Spieß (2013): „Familien in Deutschland“ – FiD. In: Schmollers Jahrbuch, 133 (4), 595–606.