

Zur Effizienz der ehe- und familienbezogenen Leistungen in Deutschland im Hinblick auf soziale Sicherungs- und Beschäftigungsziele*

HOLGER BONIN, REINHOLD SCHNABEL UND HOLGER STICHTHOH

Holger Bonin, ZEW Mannheim, Universität Kassel und IZA, E-Mail: bonin@zew.de
Reinhold Schnabel, Universität Duisburg-Essen, E-Mail: reinhold.schnabel@uni-due.de
Holger Stichthoh, ZEW Mannheim, E-Mail: stichthoh@zew.de

Zusammenfassung: Der Beitrag vergleicht die Effizienz von zehn zentralen familienpolitischen Leistungen in Deutschland hinsichtlich der Ziele der wirtschaftlichen Stabilität und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Wirkungsanalysen berücksichtigen die Interaktionen im Leistungssystem und mögliche Arbeitsangebotsreaktionen der Haushalte. Die Ergebnisse zeigen, dass die deutsche Familienpolitik in erheblichem Maß zur wirtschaftlichen Stabilität der Familien beiträgt. Zielgenaue Leistungen schneiden dabei bezogen auf die Effizienz besser ab als Leistungen wie das Ehegattensplitting oder das Kindergeld. Vom Splitting und von der beitragsfreien Mitversicherung der Ehepartner gehen zudem negative Impulse auf die Erwerbstätigkeit des Zweitverdieners aus. Die Wirkungen sind häufig nichtlinear, asymmetrisch und nichtadditiv. Mögliche Reformmaßnahmen lassen sich daher nicht durch Extrapolation der bestehenden Ergebnisse, sondern nur auf Basis konkreter Simulationen ex ante bewerten.

Summary: The study investigates to what extent key measures of family related policy in Germany contribute to economic stability of households and to reconciliation of family and work. The comparative assessment is based on a behavioral micro simulation model that accounts for the interactions between the various policy measures and for labor supply responses. The parameters of the model are estimated using data from the Socio-economic Panel. The results indicate that in total, family related measures contribute substantially to family income. In terms of efficiency, targeted measures outperform transfers through large-scale programmes such as child benefits or income tax splitting. Income tax splitting and coinsurance of spouses furthermore have negative incentive effects on the labour supply of secondary earners. Generally, many of the effects are found to be non-linear, asymmetric and non-additive. As a consequence, the ex ante evaluation of reform proposals cannot rely on an extrapolation of existing results, but has to be based on concrete simulations for each particular reform.

→ JEL Classification: J13, H20, H31

→ Keywords: Behavioral microsimulation, family policy, Germany

* Der Beitrag enthält Ergebnisse einer im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und des Bundesministeriums der Finanzen erstellten Studie „Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland“. Die Studie wurde von den Autoren gemeinsam mit Markus Clauss, Irene Gerlach, Inga Laß, Anna Laura Mancini, Marc-André Nehrhorn-Ludwig, Katharina Sutter und Verena Wondratschek erstellt. Der Inhalt der Studie und des vorliegenden Beitrags liegt in alleiniger Verantwortung der Autoren und stellt nicht notwendigerweise die Meinung des Auftraggebers der Studie oder des ZEW dar. Wir bedanken uns bei einem/r anonymen Gutachter/in für hilfreiche Kommentare.

I Einleitung

Gemäß einer vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) vorgelegten Bestandsaufnahme existieren in Deutschland 157 ehe- und familienbezogene Leistungen und Maßnahmen, für die die öffentlichen Haushalte im Jahr 2008 etwas mehr als 187 Milliarden Euro aufgewendet haben. Das heutige System der Leistungen und Maßnahmen ist ausgehend von einem Kernbestand aus Steuerfreibeträgen, beitragsfreier Mitversicherung von Familienangehörigen in der Krankenversicherung und Kindergeld durch Hinzufügung und Modifikation über Jahrzehnte gewachsen. Die Entwicklung erfolgte einerseits vor dem Hintergrund normativer Polarisierung, war aber andererseits oft Resultat parteipolitischer Kompromisse und ist somit nicht das Ergebnis eines systematischen Planungsakts. Deutschland verfügt im Ergebnis über ein vom Umfang her beachtliches, aber auch heterogenes System familienpolitischer Leistungen.

Angesichts der Vielfalt und Komplexität der bestehenden Leistungen wird in der öffentlichen Debatte immer wieder die Frage aufgeworfen, wie es um die Effizienz der über die öffentlichen Haushalte finanzierten Instrumente zur Unterstützung von Familien bestellt ist. Stehen der fiskalische Aufwand und die damit erreichten Verbesserungen der Zielgrößen in einem guten Verhältnis? Und gibt es Effizienzreserven, das heißt die Möglichkeit, durch einen veränderten Einsatz der vorhandenen Mittel die gesetzten Ziele stärker voranzubringen?

Der vorliegende Beitrag geht diesen Fragen im Hinblick auf zwei ausgewählte, im Siebten Familienbericht (BMFSFJ 2006) angelegte familienpolitische Ziele systematisch nach: die Vermeidung von Prekarität und Armut als Teilziel einer besseren wirtschaftlichen Stabilität von Familien sowie die höhere Beschäftigung von Müttern als Teilziel einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Er stützt sich dabei auf eine Auswahl von Ergebnissen aus einer im Rahmen der Gesamtevaluation durchgeführten Analyse der statischen Wirkungen zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen (Bonin et al. 2013a).

In einem ersten Schritt werden in einer vergleichenden Analyse für zehn zentrale ehe- und familienbezogene Leistungen Kosten-Nutzen-Relationen mit Bezug auf die vorgegebenen sozialen Sicherungs- und Beschäftigungsziele abgeschätzt. Erfasst werden hierbei als steuerliche Leistungen das Ehegattensplitting, die Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten sowie der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende; als Leistungen in den Sozialversicherungen die beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnern in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) sowie der erhöhte Leistungssatz beim Arbeitslosengeld I; als monetäre Transfers die kinderbezogenen Anteile bei ALG II und Wohngeld, der Kinderzuschlag sowie der Unterhaltsvorschuss für Alleinerziehende, sowie das Kindergeld als teils steuerliche, teils monetäre Leistung.

Die vergleichende Wirkungs- und Kostenschätzung erfolgt einheitlich im Rahmen eines auf Grundlage von SOEP-Daten empirisch fundierten verhaltensbasierten Mikrosimulationsmodells mit endogenem Arbeitsangebot. Dieses erfasst auch die indirekten Wirkungen durch institutionell bedingte Interaktionen im Steuer- und Transfersystem und leistungsbedingte Veränderungen im Beschäftigungsumfang.

Die im ersten Schritt diagnostizierten Effizienzrangfolgen bilden die Grundlage für eine systematisch vergleichende Evaluation stilisierter Reformansätze zur Verbesserung der Effizienz des öffentlichen Mitteleinsatzes. Auf diesem Weg arbeiten wir heraus, dass die Veränderungen von

Kosten-Nutzen-Relationen bei marginalen Veränderungen der familienbezogenen Leistungen durch die Eigenschaften der Nichtlinearität, Asymmetrie und zum Teil der Nichtadditivität gekennzeichnet sind. Wegen dieser Eigenschaften lässt sich die Frage nach den Effizienzreserven im System immer nur durch Vorgabe und ex ante-Bewertung konkreter Alternativen beantworten. Diese Bewertung konkreter Reformmaßnahmen ist jedoch nicht Gegenstand dieses Beitrags.

Dieser gliedert sich im Weiteren wie folgt. Abschnitt 2 beschreibt unser empirisches Modell zur Abschätzung der Wirkungen von Leistungen und Maßnahmen auf die vorgegebenen Zielgrößen. Abschnitt 3 enthält die vergleichende Analyse von Wirksamkeit und effektiven Kosten der zehn untersuchten familienpolitischen Leistungen und erörtert die sich daraus ableitenden Effizienzrangfolgen. Abschnitt 4 diskutiert Ansatzpunkte für Effizienz fördernde Umschichtungen im bestehenden Leistungssystem anhand einer vergleichenden Evaluation stilisierter und normalisierter „Quasi-Reformen“. Abschnitt 5 beendet den Beitrag zusammenfassend mit einigen allgemeinen Schlussfolgerungen.

2 Empirisches Modell

2.1 Strukturelle Modellierung des Arbeitsangebots

Im Kontext der deutschen Familienpolitik lässt sich das statistische Instrumentarium der Programmevaluation mittels Kontrollgruppenverfahren nur begrenzt einsetzen. Bei zentralen Instrumenten wie dem Kindergeld oder der beitragsfreien Mitversicherung in der Gesetzlichen Krankenversicherung handelt es sich um universelle Leistungen, die von praktisch allen Berechtigten in Anspruch genommen werden. Somit gibt es nur in Einzelfällen Möglichkeiten, quasi-experimentelle Zuordnungen für kausale Wirkungsanalysen zu nutzen.¹ Für die vergleichende Evaluation eines breiteren Spektrums von Leistungen eignet sich dagegen nur eine strukturell fundierte Herangehensweise (Beninger et al. 2008). Strukturelle Ansätze passen die Parameter eines möglichst allgemeinen theoretischen Modells mit ökonometrischen Verfahren zunächst so gut wie möglich an die Daten an. Auf Basis des Modells kann dann vorhergesagt werden, welche Wirkungen bei einer Variation der Rahmenbedingungen (hier: der ehe- und familienbezogenen Leistungen) zu erwarten sind.

Die in dieser Studie im Fokus stehenden Zielgrößen der wirtschaftlichen Stabilität von Familien und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf lassen sich als abhängige Variable in einem neoklassischen Arbeitsangebotsmodell annähern. Das Modell unterstellt, dass Haushalte eine Nutzenfunktion maximieren, die positiv von der nicht mit entlohnter Arbeit verbrachten Zeit und vom verfügbaren Einkommen in der laufenden Periode abhängt. Die nicht für Lohnarbeit aufgebrauchte Zeit steht für Zwecke der Haushaltsproduktion, der Familienarbeit oder der Erholung zur Verfügung; verkürzt bezeichnen wir diese Zeit im Folgenden als „Freizeit“. Das verfügbare Einkommen ergibt sich aus dem vom zeitlichen Umfang der Erwerbsarbeit abhängigen

¹ Siehe etwa den Beitrag von Cygan-Rehm (2014) in diesem Band und die darin zusammengefassten Studien zur Evaluation der Fertilitätswirkungen des Elterngelds. Rainer (2013a, 2013b) nutzen einen Kontrollgruppenansatz, um die Wirkungen des Ausbaus der öffentlich geförderten Kinderbetreuung und der Kindergeldreform von 1996 zu evaluieren.

Bruttoeinkommen nach Abzug der an den Staat zu leistenden Steuern und Abgaben und unter Hinzurechnung der zu empfangenden öffentlichen Transferzahlungen.

Das von uns verwendete Arbeitsangebotsmodell beschreibt das Entscheidungsverhalten als kurzfristig und statisch in dem Sinn, dass Haushalte ihre Konsummöglichkeiten nicht durch Bildung von Ersparnissen über die Zeit glätten und die Karrierefolgen der aktuellen Arbeitszeitentscheidungen nicht ins Kalkül ziehen.² Das fundamentale Entscheidungsproblem besteht in einer Abwägung zwischen dem Nutzenzuwachs aus mehr Konsum, den ein höheres Bruttoeinkommen in Folge einer längeren Arbeitszeit ermöglicht, und der Nutzeneinbuße durch den Verlust an Zeit, die für andere Zwecke als Erwerbsarbeit zur Verfügung steht. Die optimale Entscheidung hängt davon ab, welches Gewicht die Haushalte im Einzelfall gemäß ihren Präferenzen den Konsum- und Zeitgrößen beimessen.

Um die in das Entscheidungsmodell eingehenden Präferenzparameter empirisch zu bestimmen, sind zusätzliche Annahmen erforderlich. Erstens beschränkt unsere ökonometrische Spezifikation das Entscheidungsproblem in der Tradition von van Soest (1995) auf eine vorgegebene Anzahl von Handlungsmöglichkeiten. Ein diskretes Auswahlmodell vermeidet die Schätzprobleme, die bei einer Optimierung unter komplexen Budgetrestriktionen auftreten, wie sie durch das deutsche Steuer- und Transfersystem gegeben sind. Da sich die Verteilung der Arbeitszeiten in Deutschland auf wenige Massepunkte konzentriert, sind die mit dieser Vereinfachung verbundenen Rundungsprobleme begrenzt. Konkret erhält jede Person die Wahl zwischen fünf Kategorien der Wochenarbeitszeit (10, 20, 30, 40, 50 Stunden) sowie der Möglichkeit, nicht zu arbeiten (0 Stunden). Paarhaushalte, in denen sowohl der Haushaltsvorstand als auch der Partner ihre Arbeitszeit festlegen müssen, stehen entsprechend vor einer Auswahl von 36 Kombinationen von Arbeitszeiten. Die Zuordnung der Beschäftigten zu den genannten Arbeitszeitkategorien richtet sich nach der geleisteten und nicht nach der vertraglich vereinbarten Arbeitszeit. Somit repräsentiert die 50-Stunden-Kategorie vorwiegend Personen mit regelmäßigen Überstunden.

Zweitens ist die Form der Nutzenfunktion vorzugeben. Wir unterstellen, dass die Zeit- und Einkommensvariablen das Nutzenniveau in logarithmierter Form beeinflussen. Bei Paarhaushalten wird die Maximierung einer gemeinsamen Nutzenfunktion unterstellt, in die individuelle Freizeit jedes Partners und das gemeinsame verfügbare Einkommen einfließen.³ Die logarithmierten Freizeitvariablen der beiden Partner gehen zudem interagiert in die Nutzenfunktion ein. Damit ist zugelassen, dass Partner gemeinsame Freizeit speziell wertschätzen.

Für die nicht beobachteten Argumente der Nutzenfunktion setzen wir schließlich die Annahme, dass sie über alle diskreten Alternativen des Haushalts unabhängig und identisch einer

2 Die methodische Alternative sind Lebenszyklusmodelle, in denen die Haushalte den erwarteten Nutzen über sämtliche im Entscheidungsproblem betrachtete Perioden maximieren. Haan und Prowse (2010), Adda, Dustmann und Stevens (2011) sowie Abiry, Reuss und Stichnoth (2014) verwenden diesen Ansatz, um im deutschen Kontext die Erwerbsentscheidungen bzw. die simultanen Erwerbs- und Geburtenentscheidungen im Lebensverlauf zu modellieren.

3 Bei diesem unitären Modell ist es unerheblich, mit welchen Anteilen die Partner zum Haushaltseinkommen beitragen – das Einkommen wird grundsätzlich gepoolt. Zwar gibt es empirische Evidenz für die Existenz von strategischen Aushandlungsprozessen zwischen den Partnern, die der Pooling-Hypothese zuwiderlaufen (Lundberg, Pollak und Wales 1997). Die Identifikation von kollektiven Modellen (vgl. die Übersicht von Chiappori und Donni 2009), die eine valide Alternative zum unitären Modell darstellen, erfordert jedoch Informationen zur Verteilung des Einkommens zu Konsumzwecken innerhalb von Haushalten, wozu es in Deutschland bislang an repräsentativen Daten mangelt, oder umfassende und schwer zu überprüfende Annahmen bezüglich der individuellen Präferenzen der Partner. Zur ökonomischen Analyse des Paarverhaltens siehe auch den Beitrag von Beblo und Boll (2014) in diesem Band.

Extremwert-Verteilung folgen. Dies Verteilungsannahme führt unter der Voraussetzung, dass das beobachtete Verhalten unter den vorgegebenen Handlungsmöglichkeiten diejenige mit dem höchsten Wert der empirischen Nutzenfunktion repräsentiert, zum leicht schätzbaren konditionalen Logit-Modell (McFadden 1974).

2.2 Schätzung des Modells

Die ökonometrische Schätzung der Parameter des Arbeitsangebotsmodells beruht auf Daten aus dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP). Das SOEP ist eine seit 1984 laufende Längsschnitterhebung (Wagner et al. 2007). Es liefert differenzierte Angaben zu den in unser strukturelles Modell eingehenden Variablen, insbesondere zu Einkommen und Arbeitszeiten, die sich zudem im Haushaltskontext beobachten lassen.

Unsere Ausgangsstichprobe umfasst alle für die SOEP-Welle 2009 befragten Haushalte mit Ausnahme der Mehrgenerationenhaushalte und der Haushalte mit gleichgeschlechtlichen Lebenspartnerschaften (insgesamt 199 Fälle). Die verbleibenden 11726 Beobachtungen repräsentieren hochgerechnet 40,6 Millionen Haushalte, darunter 22 Prozent Paare mit Kindern, 30 Prozent Paare ohne Kinder, sechs Prozent Alleinerziehende und 41 Prozent Alleinstehende. Durch unvollständige oder nicht plausible Angaben fallen 2640 Beobachtungen aus. Die Hochrechnungsfaktoren der für Simulationszwecke verwendbaren 9086 Haushalte wurden jedoch so angepasst, dass sowohl die zunächst hochgerechnete Gesamtzahl der Haushalte als auch die genannten Anteile der Haushaltstypen erhalten bleiben.

Für die Schätzung der Strukturparameter des Arbeitsangebotsmodells werden Haushalte von Alleinstehenden und Alleinerziehenden nicht verwendet, wenn der Haushaltsvorstand eine selbständige Tätigkeit ausübt, älter ist als 60 Jahre, sich in Ausbildung oder Studium befindet oder Wehr- oder Zivildienst ableistet. Das zugrunde gelegte Verhaltensmodell würde in diesen Fällen die spezifischen Entscheidungsprobleme und Arbeitszeitrestriktionen nicht adäquat abbilden. Ebenso werden Paarhaushalte nicht berücksichtigt, bei denen für beide Partner eines der genannten Ausschlusskriterien zutrifft. Hierdurch verbleiben für die Schätzung der Modellparameter 5260 Beobachtungen. Die übrigen 3826 Haushalte werden in den folgenden Simulationsrechnungen berücksichtigt. Ihr Arbeitsangebot wird jedoch in den Analysen als konstant unterstellt.

Um das diskrete Wahlmodell zu schätzen, muss für jeden Haushalt das mit jeder zugelassenen Handlungsalternative verbundene verfügbare Einkommen berechnet werden.⁴ Der erste Schritt ist die Bestimmung des jeweiligen Bruttoeinkommens. Bei Beschäftigten unterstellen wir hierzu, dass der gemessene Bruttolohn je Stunde unabhängig von der Arbeitszeit ist. Bei Personen, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, muss der Stundenlohnsatz geschätzt werden. Hierzu schätzen wir nach Geschlecht getrennte Lohngleichungen für West- und Ostdeutschland. Bei Frauen wird hierbei eine Selektionskorrektur nach Heckman (1979) eingesetzt, denn der potenzielle Lohn der nicht Erwerbstätigen ist systematisch niedriger als der beobachtete Lohn der Erwerbstätigen.

4 Für eine ausführliche Dokumentation des Schätzmodells und der Schätzergebnisse vgl. Bonin et al. (2013).

Der zweite Schritt ist die Ableitung des verfügbaren Haushaltseinkommens aus dem Bruttoeinkommen mittels eines Steuer-Transfer-Modells. Dieses bildet das Steuer- und Transfersystem unter Berücksichtigung hierbei ggf. relevanter Haushaltsmerkmale nach (Rechtsstand: 2010). Insbesondere erfasst unser Modell die Lohn- und Einkommensteuer inklusive Solidaritätszuschlag, die Beitragszahlungen zu den gesetzlichen Sozialversicherungen, die Sozialleistungen bei Arbeitslosigkeit, das Wohngeld, die Regelungen zur geringfügigen Beschäftigung und die zu evaluierenden Leistungen der Familienpolitik. Die im Modell benötigten Kosten der Kinderbetreuung werden anhand einer Kostenfunktion in Abhängigkeit von Haushalts- und Betreuungscharakteristika imputiert, deren Parameter anhand von Daten der SOEP-Wellen 2002, 2005 und 2007 geschätzt wurden.

Um systematisch unterschiedlichen Arbeitsangebotselastizitäten Rechnung zu tragen, schätzen wir das diskrete Arbeitsangebotsmodell separat für drei Typen von Haushalten: Alleinstehende, Alleinerziehende und – verheiratete oder unverheiratete – Paare. Darüber hinaus lassen wir zu, dass der Nutzenbeitrag der nicht für Erwerbsarbeit aufgewandten Zeit in Abhängigkeit von Merkmalen des Haushalts oder seiner Mitglieder systematisch variiert. Diese Spezifikation berücksichtigt unterschiedliche zeitliche Bedürfnisse aufgrund von Alter, Bildungsabschluss, Anzahl und Alter der Kinder, Region (West/Ost) und Migrationshintergrund. Somit trägt das empirische strukturelle Modell der Tatsache Rechnung, dass das Erwerbsverhalten nicht allein von finanziellen Anreizen, sondern in erheblicher Weise auch von nichtökonomischen Determinanten bestimmt wird.⁵

2.3 Vorgehen zur Wirkungsanalyse

Für die folgenden Wirkungsanalysen werden modellexogene Parameter im Steuer-Transfer-Teil des empirischen Modells systematisch variiert und die daraus folgenden Veränderungen der abhängigen Variablen gegenüber dem Status quo berechnet. Hierbei wird Konstanz der geschätzten Verhaltensparameter des Modells unterstellt. Denkbare Effekte der Politik auf die Präferenzen der Haushalte bleiben demnach, wie in Mikrosimulationsmodellen üblich, außen vor. Ebenfalls nicht berücksichtigt werden indirekte Wirkungen über weitere vermutlich politikendogene Variablen, wie etwa Ausbildung und Haushaltszusammensetzung, die in einem kurzfristigen statischen Modellansatz nicht adäquat abgebildet werden können.⁶

Als Benchmark für die Wirkungsanalysen zu einzelnen Leistungen dient vorwiegend eine Vergleichssituation, in der die zu untersuchende Leistung vollständig ausgeschaltet wird, während das übrige Steuer-Transfer-System unverändert bleibt.⁷ Eine Ausnahme von dieser Regel betrifft

5 Die für die einzelnen Haushaltstypen im Detail gewählten Spezifikationen orientieren sich an mehreren Gütekriterien. Ein zentrales Kriterium ist, dass das Modell für möglichst viele Haushalte die fundamentale ökonomische Bedingung eines positiven Grenznutzens des Einkommens erfüllt. Als weiteres Kriterium wurde die Anpassungsgüte des Modells als Auswahlkriterium berücksichtigt. Dies führte zur Aufnahme von Dummy-Variablen für bestimmte selten besetzte Handlungskategorien. Hiermit kommen die gewünschten Arbeitszeiten, wie sie die beobachteten Teile des Modells vorhersagen, und die realisierten Arbeitszeiten im Status quo besser zur Deckung. Die Dummy-Variablen lassen sich auf zwei Arten interpretieren: entweder als Ausdruck von spezifischen „Präferenzen“, etwa für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse, oder als Ausdruck von Nachfragerestriktionen am Arbeitsmarkt, weil die angebotenen Arbeitsplätze von der Stundenausstattung her nicht mit den gewünschten Arbeitszeiten kompatibel sind.

6 Die dynamischen Wirkungen der Familienpolitik wurden in separaten Modulen der Gesamtevaluation untersucht (Bonin et al. 2013b, Abiry, Reuss, Stichnoth 2014, Albrecht et al. 2014 in diesem Heft).

7 Schätzung und Simulation erfolgen im vorliegenden Gutachten auf Basis der SOEP-Welle von 2009. Die Wirkung der ehe- und familienbezogenen Leistungen wird aber ausgehend vom Rechtsstand 2010 untersucht. Dazu werden in einem ersten Schritt die Verteilung der

das Ehegattensplitting, bei dem zur Beachtung verfassungsrechtlicher Vorgaben neben einer Individualbesteuerung auch ein Realsplitting mit einem maximalen Übertrag von 13 805 Euro als Benchmark herangezogen wird. Dieser Wert orientiert sich am einkommensteuerlichen Absetzbetrag für Aufwendungen im nahehelichen Unterhalt. Eine zweite Ausnahme betrifft die beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnern in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung. Als Benchmark zur Bewertung dieser Leistung dient ein aufkommensneutraler Eigenbeitrag für alle bislang gesetzlich Mitversicherten, der mit einem entsprechend niedrigeren Beitragssatz für die bislang zahlenden Mitglieder verbunden ist.⁸

3 **Wirksamkeit und Effizienz**

3.1 Ziel „Wirtschaftliche Stabilität von Familien“

Die familienpolitische Zielgröße der wirtschaftlichen Stabilität lässt sich über verschiedene Indikatoren annähern. Eine Dimension des Ziels ist die Vermeidung von Armut und prekärem Wohlstand. Im Folgenden betrachtet werden hierfür die Armutsrisikoquote, also der Anteil der Haushalte mit einem bedarfsgewichteten verfügbaren Einkommen unterhalb von 60 Prozent des Medianeinkommens, sowie die Anzahl von Familien, die auf Arbeitslosengeld II angewiesen sind. Der zweite Indikator fokussiert auf das unterste Viertel der Einkommensverteilung und reagiert weniger träge auf Veränderungen der wirtschaftlichen Lage der ärmeren Familien als die Armutsrisikoquote.

Diese Feststellung unterstreicht Abbildung 1, in der die zehn betrachteten ehe- und familienbezogenen Leistungen nach ihrer Wirksamkeit im Hinblick auf die Armutsrisikoquote angeordnet sind. Der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende und die steuerliche Absetzbarkeit der Kosten der Kinderbetreuung haben auf diese Zielgröße praktisch keinen Einfluss. Dies liegt erstens daran, dass der Bevölkerungsanteil zumal der steuerpflichtigen Alleinerziehenden und auch der Haushalte, die Kosten der Kinderbetreuung steuerlich absetzen, relativ klein ist. Darüber hinaus wirken die von den Leistungen ausgehenden Einkommensimpulse nicht am unteren Rand der Verteilung, denn die Wirksamkeit der steuerlichen Instrumente setzt voraus, dass die Haushalte überhaupt ein zu versteuerndes Einkommen verfügen.

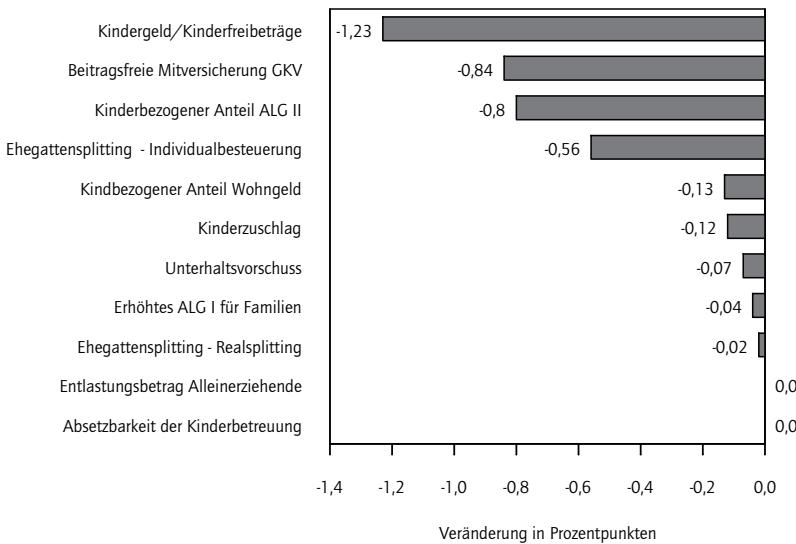
Das Gesamtbild in Abbildung 1 zeigt aber, dass die ehe- und familienbezogenen Leistungen das Armutsrisiko von Familien verringern. Allerdings sticht eine Vierergruppe von Leistungen als besonders wirksam hervor. Darunter sind erwartungsgemäß das Kindergeld und der kindbezogene Anteil im Arbeitslosengeld II – beide Leistungen sind darauf ausgerichtet, das Existenzminimum der Kinder zu gewährleisten. Zudem tragen das Ehegattensplitting und die beitragsfreie Mitversicherung in der GKV substantiell zur Senkung der Armutsrisikoquote bei. Das verfüg-

verfügbaren Einkommen und der Arbeitszeiten unter dem Rechtsstand 2010 simuliert.

⁸ Unterstellt wird ein Eigenbeitrag von 132,15 Euro monatlich. Dies orientiert sich an der Höhe der Zahlung, die für arbeitslose Versicherte an diese Versicherungen abgeführt wird. Durch das Aufkommen aus dem Eigenbeitrag ergibt sich in der Simulation ein Arbeitnehmerbeitrag für die gesetzliche Kranken- und die soziale Pflegeversicherung in Höhe von insgesamt 7,78 Prozent, verglichen mit 8,875 Prozent (7,9 Prozent für die Krankenversicherung und 0,975 Prozent für die Pflegeversicherung) in einer Situation mit beitragsfreier Mitversicherung (Rechtsstand 2010).

Abbildung 1

Relative Wirksamkeit der Einzelleistungen mit Bezug auf die Armutsrisikoquote



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009.

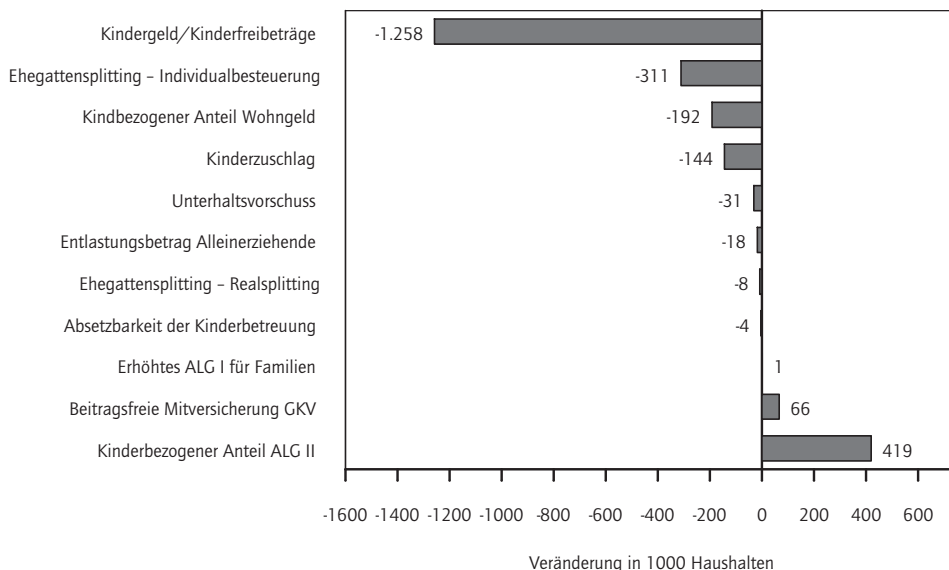
bare Einkommen von Paarfamilien verbessert sich gegenüber den als Benchmark verwendeten Alternativen – Individualbesteuerung beziehungsweise System mit Eigenbeitrag – deutlich.

Misst man die Wirkungen der ehe- und familienbezogenen Leistungen im Hinblick auf die Anzahl der Familien, die ALG II beziehen, fächert sich das Bild weiter auf (Abbildung 2). An der Aussage, dass die Leistungen in der großen Mehrzahl zur Armutsvermeidung beitragen, lässt sich aber festhalten. Das Kindergeld besetzt wiederum die Spitzenposition, diesmal allerdings mit einem deutlicheren Abstand. Die Leistung deckt einen Gutteil des sozialen Existenzminimums der Kinder ab, für den ansonsten die soziale Grundsicherung einspringen müsste. Weiterhin sorgen der Kinderzuschlag sowie der kindbezogene Anteil am Wohngeld dafür, dass verhältnismäßig viele Familien nicht auf das ALG II angewiesen sind. Der Kinderzuschlag reduziert die Zahl der hilfebedürftigen Familien im SGB II um 144 Tausend, das an weniger starke Zugangsbeschränkungen gebundene Wohngeld sogar um 192 Tausend. Demnach erreichen diese Leistungen durchaus gut das mit ihnen verbundene Ziel dafür zu sorgen, dass einkommensschwache Familien nicht ausschließlich wegen des Vorhandenseins von Kindern auf die Leistungen der sozialen Grundsicherung angewiesen sind.

Schwach entgegen dem Ziel wirkt lediglich die beitragsfreie Mitversicherung in der GKV. Verantwortlich ist hierfür zum einen der Einkommensverlust durch den zur Finanzierung der Mitversicherung erforderlichen höheren Beitragssatz. In Paarhaushalten ist der leichte Anstieg im ALG II-Bezug darüber hinaus durch die Reduktion im Arbeitsangebot des Zweitverdieners und das damit für einige Haushalte verringerte Einkommen zu erklären.

Abbildung 2

Relative Wirksamkeit der Einzelleistungen mit Bezug auf die Zahl der Familien mit ALG-II-Bezug



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009.

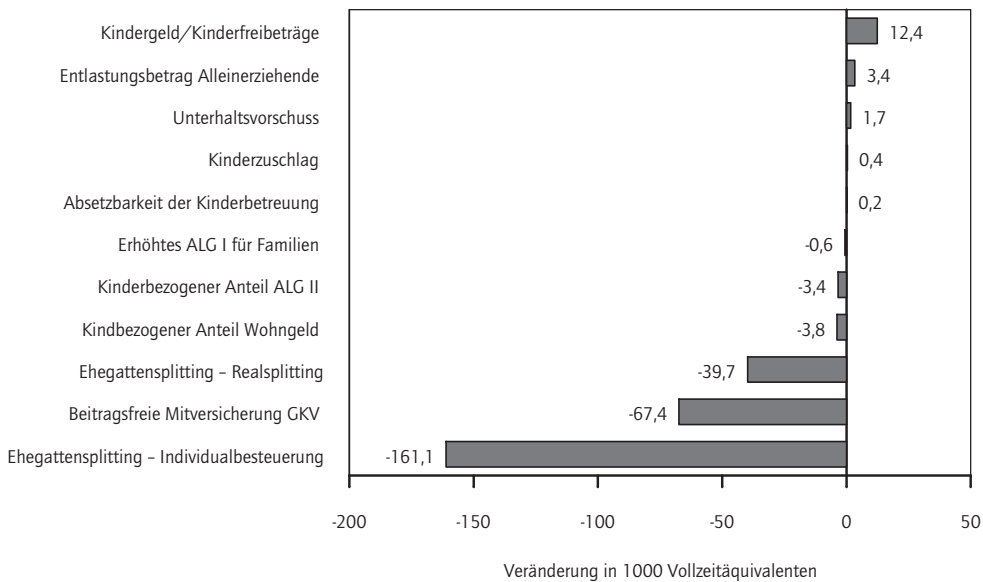
3.2 Ziel „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“

Das familienpolitische Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf teilt sich in gegenläufige Unterziele für die beiden Elternteile. Während für die Mütter eine Entlastung von der Familienarbeit und eine Förderung der Erwerbstätigkeit angestrebt werden, soll bei den Vätern eine stärkere Beteiligung an der Familienarbeit erreicht werden. Wegen der empirisch vergleichsweise schwach ausgeprägten Reaktionen bei Vätern beschränken wir die Betrachtung im Folgenden aber auf den Beschäftigungsumfang der Mütter.

Abbildung 3 illustriert die Wirkungen der untersuchten Leistungen auf die Beschäftigung von Müttern anhand von Vollzeitäquivalenten (à 40 Wochenstunden). Es zeigt sich ein ziemlich kritisches Bild. Die mit einigen Leistungen verbundenen negativen Wirkungen auf die Zielgröße sind deutlich größer als die selbst im günstigsten Fall nur sehr moderaten positiven Beschäftigungseffekte. Dem Ziel der Erwerbstätigkeit von Müttern am stärksten entgegen wirken das Ehegattensplitting und die beitragsfreie Mitversicherung. Der Rückgang des Beschäftigungsumfangs ist eine Folge der Grenzbelastungen auf das Einkommen von Zweitverdienern im Haushalt, die im Vergleich zu den Alternativen höher sind. Beim Ehegattensplitting zeigt sich deutlich, wie bedeutsam bei diesen Leistungen die Setzung der zur Evaluation herangezogenen Benchmark ist. Misst man die Wirkungen der bestehenden Leistung im Vergleich zu einer Individualbesteuerung mit Unterhaltsabzug („Realsplitting“) und nicht an einer reinen Individualbesteuerung, fällt die negative Bewertung deutlich kleiner aus.

Abbildung 3

Relative Wirksamkeit der Einzelleistungen beziehungsweise -maßnahmen auf den Arbeitsumfang von Müttern



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009.

3.3 Effizienzvergleiche

Für eine vollständige Bewertung öffentlicher Leistungen müssen ihre Wirkungen auf die vorgegebenen Zielgrößen zu ihren Gesamtkosten ins Verhältnis gesetzt werden. Neben den unmittelbar mit einer Leistung verbundenen Ausgaben sind dabei auch indirekte Kosten (und Erträge) in den Blick zu nehmen. Die folgenden Kosten-Nutzen-Vergleiche beschränken die Betrachtung der Nettokosten auf die fiskalische Dimension. Zur Anrechnung gebracht wird allerdings nicht nur der direkt mit einer Leistung verbundene fiskalische Aufwand. Ebenfalls berücksichtigt werden die Wirkungen auf die öffentlichen Haushalte, die aus der Interaktion mit anderen Leistungen innerhalb des Steuer-Transfer-Systems entstehen (vergleiche auch den Beitrag von Ott, Schürmann und Werding in diesem Band), sowie die indirekten Budgetwirkungen, die mit den Wirkungen auf die Beschäftigung verbunden sind. Der Wert beider Größen lässt sich in dem zur Wirkungsanalyse verwendeten strukturellen Modell unmittelbar berechnen.

Tabelle 1 zeigt die zu jeder untersuchten Leistung gehörenden indirekten Kosten durch Interaktions- und Arbeitsangebotseffekte. Es zeigt sich in fast allen Fällen, dass die im derzeitigen Steuer- und Transfersystem angelegten Interaktionen die effektiven Kosten der analysierten ehe- und familienpolitischen Instrumente verkleinern. Am stärksten gilt dies für das Kindergeld. Dem simulierten direkten fiskalischen Aufwand von gut 36 Milliarden Euro jährlich stehen indirekte Einsparungen für die öffentlichen Haushalte von gut elf Milliarden Euro gegenüber. Diese ergeben sich daraus, dass ohne die Leistung bei vielen Familien die soziale Existenzsicherung aus Arbeitslosengeld II, Kinderzuschlag und Wohngeld einspringen würde. Diese Mechanik wirkt

Tabelle 1

Veränderung der Gesamtkosten der Einzelleistungen beziehungsweise -maßnahmen durch Interaktions- und Verhaltenseffekte

| | Isolierte Kosten | Interaktionseffekt | Verhaltenseffekt | Effektive Kosten |
|--|------------------|--------------------|------------------|------------------|
| Ehegattensplitting - Individualbesteuerung | 24,444 | -0,541 | 0,905 | 24,808 |
| Kindergeld/ Kinderfreibeträge | 36,378 | -11,216 | -1,893 | 23,269 |
| Beitragsfreie Mitversicherung GKV | 0,000 | 1,400 | 2,558 | 3,957 |
| Ehegattensplitting - Realsplitting | 3,419 | -0,015 | 0,345 | 3,749 |
| Kindbezogener Anteil ALG II | 3,435 | -0,807 | 1,031 | 3,659 |
| Erhöhtes ALG I für Familien | 0,313 | -0,063 | 0,485 | 0,737 |
| Kindbezogener Anteil Wohngeld | 0,759 | -0,173 | 0,026 | 0,612 |
| Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten | 0,407 | -0,003 | -0,011 | 0,394 |
| Entlastungsbetrag Alleinerziehende | 0,444 | -0,072 | -0,086 | 0,285 |
| Kinderzuschlag | 0,527 | -0,201 | -0,047 | 0,279 |
| Unterhaltsvorschuss | 0,883 | -0,640 | -0,054 | 0,189 |

Die effektiven Kosten ergeben sich als Summe der ersten drei Spalten. Mögliche Abweichungen entstehen durch Rundung der Einzelwerte.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009.

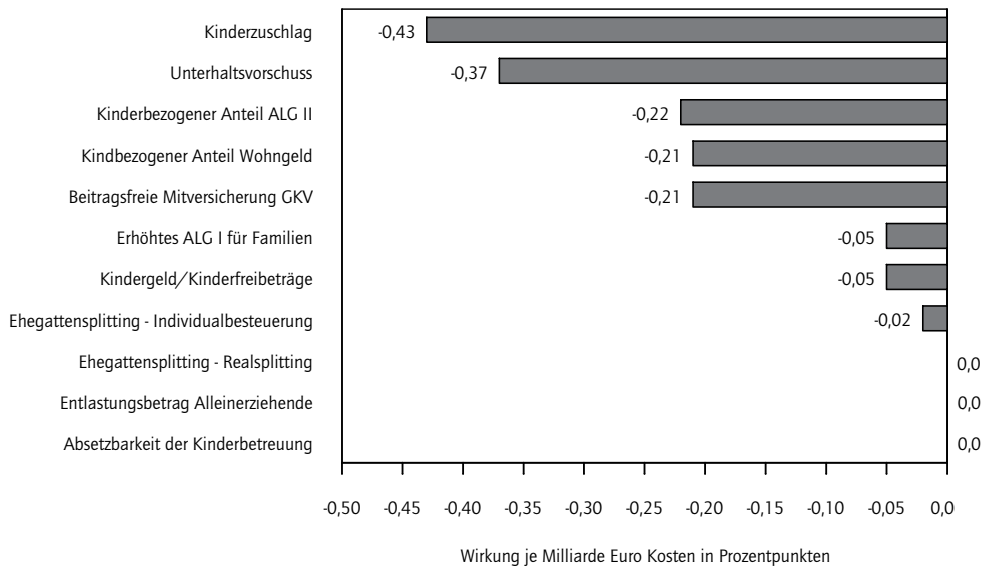
bis auf wenige Ausnahmen auch bei den anderen untersuchten Leistungen, wenn auch absolut gesehen deutlich schwächer.

Die indirekten fiskalischen Wirkungen, die von Verhaltenseffekten ausgehen, sind bei der Hälfte der hier betrachteten Leistungen positiv, vermindern also die effektiven Kosten für die öffentlichen Haushalte. Absolut betrachtet sind die indirekten Einsparungen beim Kindergeld und den Kinderfreibeträgen mit weitem Abstand am größten. Verantwortlich hierfür ist vor allem das große Volumen der beiden Leistungen; bezogen auf den Mitteleinsatz sind die Verhaltenswirkungen nicht allzu stark ausgeprägt. Bei der anderen Hälfte der Leistungen ergeben sich wegen negativer Beschäftigungswirkungen zusätzliche Kosten. Besonders bei der beitragsfreien Mitversicherung führt die mit dem Instrument im Vergleich zu einer Eigenbeitrags-Lösung (bei gleichzeitig niedrigerem Beitragssatz) verbundene Abschwächung der Beschäftigungsanreize indirekt zu deutlichen Ausgabensteigerungen.

Um die relative Effizienz der untersuchten Leistungen zu beurteilen, setzen wir die im Hinblick auf die verschiedenen familienpolitischen Ziele ermittelten Wirkungen ins Verhältnis zu den effektiven Kosten gemäß Tabelle 1. Für die Armutsrisikoquote als Indikator für das Modalziel der Vermeidung von Armut und prekärem Wohlstand führt diese Normierung zu einem qualitativ neuen Bild (Abbildung 4). Das Kindergeld und das Ehegattensplitting, die absolut gesehen stark

Abbildung 4

Relative Effizienz der Einzelleistungen beziehungsweise -maßnahmen mit Bezug auf die Armutsrisikoquote



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009.

zur Senkung des Armutsrisikos beitragen, aber mit hohen effektiven Kosten verbunden sind, rücken bei Bildung einer Effizienzrangfolge nach hinten.

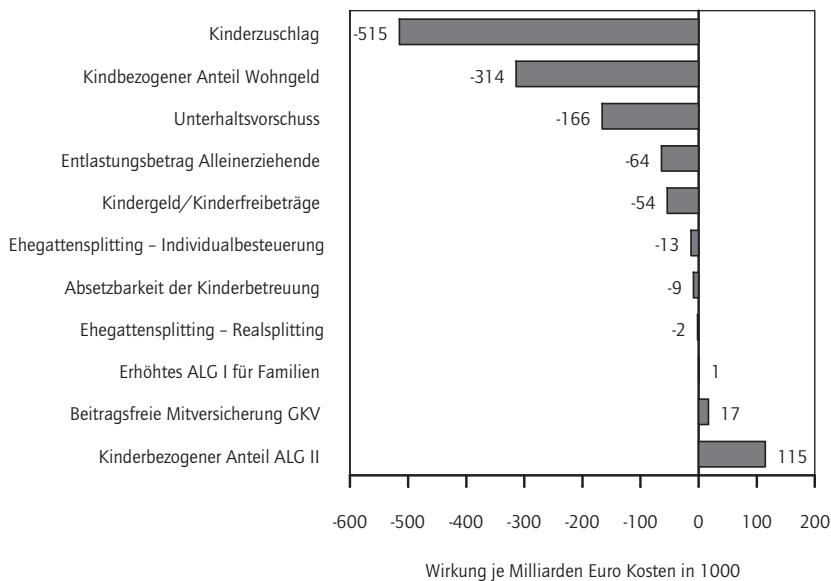
Der Tendenz nach nach vorn rücken bei dieser Betrachtungsweise dagegen die Transferleistungen. Dies gilt besonders für den Kinderzuschlag. Bei dieser Leistung sorgen die bestehenden Regelungen zu Einkommensunter- und -obergrenzen dafür, dass sie in das zur Reduktion des Armutsrisikos besonders wichtige Segment der Einkommensverteilung fällt.

Betrachtet man alternativ die Abhängigkeit der Haushalte von ALG II-Leistungen, findet sich erneut der Kinderzuschlag an der Spitze der Effizienzrangfolge (Abbildung 5). Wie beim Unterhaltsvorschuss und dem kindbezogenen Anteil am Wohngeld interagiert der Kinderzuschlag sehr stark mit dem System der sozialen Existenzsicherung, dessen Leistungen durch die genannten Leistungen unmittelbar vermieden werden. Es gilt allerdings zu beachten, dass mit dem Übergang vom Arbeitslosengeld II zu diesen komplementären Leistungen oft nur eine geringe Besserstellung beim Einkommen verbunden ist. Man darf deswegen aus der guten Effizienzbewertung nicht ohne Weiteres schließen, dass die Leistungen im Hinblick auf das Ziel der Vermeidung von prekärem Wohlstands und Armut tatsächlich effizient wirken. Die vorherige Bewertung anhand der Armutsrisikoquote liefert hier die treffsicherere Diagnose.

Von den Leistungen, die der Konstruktion nicht unmittelbar mit der sozialen Grundsicherung interagieren, wirkt der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende am effizientesten. Der Rückgang der Zahl der Haushalte mit ALG-II-Bezug, der sich hypothetisch mit einem effektiven Mittelein-

Abbildung 5

Relative Effizienz der Einzelleistungen beziehungsweise -maßnahmen mit Bezug auf die Zahl der Familien mit ALG-II-Bezug



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009.

satz von einer Milliarde Euro erreichen ließe, ist allerdings deutlich geringer als bei den drei an der Spitze platzierten Leistungen.

Blickt man auf den Beschäftigungsumfang von Müttern als Indikator für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, erübrigt sich eine Effizienzbetrachtung bei denjenigen Leistungen, die von der Zielgröße wegführen. Auf der positiven Seite übernehmen der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende und der Unterhaltsvorschuss – trotz absolut gesehen geringer Wirkungen – wegen ihrer niedrigen Kostenbasis die Führungsposition (Abbildung 6). Im ersten Fall entsteht eine positiver Arbeitsangebotseffekt durch die gesunkene Belastung bei der Einkommensteuer. Im zweiten Fall führt eine Interaktion mit dem Arbeitslosengeld II dazu, dass es attraktiver wird, die soziale Grundsicherung zu verlassen. Beim Kinderzuschlag wirkt dieser Mechanismus ebenfalls. Dennoch ist die Leistung klar weniger effizient. Anders als beim Unterhaltsvorschuss ergeben sich nämlich als Folge einer hohen Transferenzugsrate am oberen Ende des Anspruchsbereichs zusätzlich gegenläufige Arbeitsangebotseffekte.

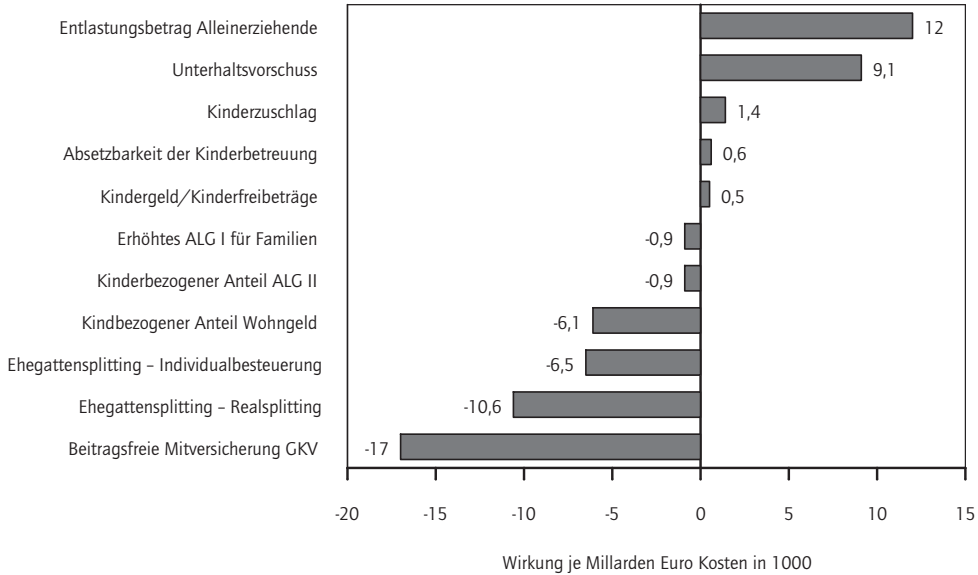
4 Evaluation von Handlungsoptionen

Unterschiede in der Effizienz der Instrumente haben für die Gestaltung der Familienpolitik einige grundsätzliche Implikationen. Zusätzlich vorhandene Ressourcen sollten auf Leistungen konzentriert werden, die im Quervergleich besonders positiv auf ein gesetztes Ziel wirken.

Abbildung 6

Relative Effizienz der Einzelleistungen beziehungsweise -maßnahmen mit Bezug auf das Arbeitsangebot der Mütter

In Vollzeitäquivalenten



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009.

Zudem verweisen Effizienzrangfolgen auf Verbesserungspotenziale im vorhandenen System in dem Sinne, dass mittels Umschichtung öffentlicher Mittel von Leistungen mit schlechterer Kosten-Nutzen-Relation zu Leistungen mit besserer Kosten-Nutzen-Relation ein höherer Zielerreichungsgrad erreicht werden könnte, ohne dass zusätzliche finanzielle Ressourcen in das System gegeben werden müssen.

Aus diesen Prinzipien lassen sich jedoch nicht ohne Weiteres konkrete Handlungsanweisungen für eine zielorientierte Weiterentwicklung der deutschen Familienpolitik ableiten.

- Erstens unterscheiden sich die festgestellten Effizienzrangfolgen je nach Zielgröße. Dies gilt selbst für die verschiedenen einem Oberziel zuzuordnenden Modalziele. Leistungen können zudem durch Zielkonflikte charakterisiert sein, wie etwa im Fall der beitragsfreien Mitversicherung in der GKV, die gemessen an der gesetzten Benchmark zwar das Armutsrisiko von Familien reduziert, aber zugleich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf entgegenwirkt. Deshalb lässt sich die Frage, wie öffentliche Mittel für eine bessere Kosten-Nutzen-Relation der Familienpolitik alloziert werden sollten, ohne eine normative Vorgabe, die unterschiedlichen Zielgrößen ein konkretes Gewicht zuweist, nicht beantworten.
- Zweitens gilt es zu beachten, dass die oben gezeigten Ergebnisse auf nichtmarginalen Veränderungen der Leistungen beruhen: das unterstellte Benchmark-Szenario

ist immer eine Situation, in der eine Maßnahme von 100 auf null zurückgefahren wird. Bei der Umschichtung von Mitteln innerhalb des vorhandenen Systems (oder der Einspeisung zusätzlicher Mittel in das System) geht es dagegen um die Effizienz des Mitteleinsatzes *at the margin*. Diese kann aus mehreren Gründen von den bisherigen Ergebnissen abweichen. Erstens verhalten sich Mitteleinsatz und Veränderung der Zielgrößen nicht unbedingt linear zueinander. Daraus folgt zweitens, dass Leistungskürzungen und Leistungsausweitungen nicht unbedingt symmetrisch wirken. Drittens ergibt sich, wenn Umschichtungen innerhalb des Steuer-Transfer-Systems betrachtet werden, der Gesamteffekt der Mittelverschiebung wegen der Interaktion von Leistungen nicht unbedingt als Summe der Effekte der einzelnen fiskalischen Impulse.

Inwieweit die ersten beiden Aspekte eine Rolle spielen, lässt sich anhand der Simulation einer Reihe von „Quasi-Reformen“ einschätzen, bei denen einzelne Leistungen um einen gesetzten festen Geldbetrag – 100 Millionen Euro – gesenkt oder erhöht werden. Diese Normierung sichert die Vergleichbarkeit der gemessenen Marginaleffekte. Tabelle 2 zeigt beispielhafte Ergebnisse unserer systematischen Rechenexperimente. Betrachtet werden jeweils drei Leistungen, die gemessen an den in Kapitel 3 gezeigten Ergebnissen im Hinblick auf das Ziel der Senkung der Armutsrisikoquote besonders effizient oder besonders ineffizient wirken. Bei den besonders effizient erscheinenden Leistungen wurde der direkte Mitteleinsatz um den Normbetrag von 100 Millionen Euro je Jahr erhöht; bei den besonders ineffizient erscheinenden Leistungen wurde der direkte Mitteleinsatz um den Normbetrag gesenkt.

Die Ergebnisse unterstützen die Hypothese, dass Asymmetrien und Nichtadditivitäten bei der Beurteilung von konkreten Reformoptionen beachtet werden müssen. Beispielsweise bestätigt

Tabelle 2

Marginale Wirkungen einer Anpassung von Leistungen mit dem Ziel einer Verbesserung der Armutsrisikoquote

Wirkungen von 100 Millionen Euro direkten Mehr- oder Minderausgaben

| Leistung | Variation | Armutsrisiko (Prozentpunkte) | Arbeitszeit Mütter (Vollzeitäquivalente) | Gesamtkosten (Millionen Euro) |
|------------------------------------|-----------------------------|------------------------------|--|-------------------------------|
| Kinderzuschlag | Plus 100 Millionen Euro | -0,005 | -805 | 153 |
| Unterhaltsvorschuss | | 0,000 | 326 | 26 |
| Kinderbezogener Anteil ALG II | | -0,007 | -1226 | 173 |
| Ehegattensplitting | Minus 100 Millionen Euro | 0,000 | 614 | -92 |
| Entlastungsbetrag Alleinerziehende | | 0,000 | -843 | -72 |
| Absetzbarkeit der Kinderbetreuung | | 0,000 | -102 | -52 |

Lesebeispiel: Erhöht man den kindbezogenen Anteil am ALG II um 100 Millionen Euro, dann sinkt die Armutsrisikoquote um 0,007 Prozentpunkte und das Arbeitsangebot der Mütter geht um 1226 Vollzeitäquivalente (VZÄ) zurück. Die effektiven Gesamtkosten (das heißt, die Kosten unter Berücksichtigung von Interaktionen und Verhaltensanpassungen) der Ausgabensteigerung von 100 Millionen Euro betragen 173 Millionen Euro. NB: Das negative Vorzeichen bei den effektiven Gesamtkosten bedeutet, dass durch die Reform Einsparungen erzielt werden.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009.

sich die anhand der Benchmark einer Aussetzung der Leistung gebildete Hypothese nicht, dass eine Ausweitung des Unterhaltsvorschusses eine positive Wirkung auf die Armutsrisikoquote entfaltet.

Fokussiert man nur auf die Zielgrößen Armutsrisikoquote und Mütterbeschäftigung, ergeben sich aus den Quasiexperimenten konkrete Ansatzpunkte für Umschichtungen innerhalb des Systems. Betrachtet man eine Senkung der direkten Ausgaben für die steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten um 100 Millionen und eine gleich hohe Steigerung der Ausgaben für den Kinderzuschlag, sinkt die Armutsrisikoquote in der Addition der beiden simulierten Marginaleffekte um 0,005 Prozentpunkte. Allerdings zeigt sich ein Konflikt mit dem Ziel der Mütterbeschäftigung, die in der Summe um 907 Vollzeitäquivalente fällt. Wegen dieses Beschäftigungseffekts bleibt die Mittelumschichtung zudem nicht aufkommensneutral. Unter Berücksichtigung der jeweiligen Verhaltensreaktionen werden die öffentlichen Haushalte gemäß der Summe der Marginaleffekte um 101 Millionen Euro pro Jahr belastet. Im Vergleich dazu schneidet eine Mittelumschichtung vom Ehegattensplitting zum Kinderzuschlag besser ab. Bei einer in der Summe gleich hohen Veränderung der Armutsrisikoquote sind die addierten Beschäftigungseffekte (-191 Vollzeitäquivalente) und Budgeteffekte (-61 Millionen Euro jährlich) deutlich günstiger.

Diese Rechnungen vernachlässigen noch den oben angesprochenen dritten Aspekt, dass sich die marginalen Effekte wegen der Interaktionen im Steuer-Transfer-System möglicherweise nicht einfach addieren lassen. Dieser Frage lässt sich nachgehen, indem konkrete Bündel von Reformen simuliert werden. Tabelle 3 fasst die Resultate einer Serie von Quasi-Experimenten zusammen, bei denen die Kürzung einer Leistung um den direkten Wert von 100 Millionen Euro unmittelbar mit der Ausweitung einer anderen Leistung um einen direkten Wert in gleicher Höhe kombiniert wird.⁹ Untersucht werden sämtliche Kombinationen von Umschichtungen zwischen den drei in Tabelle 2 fokussierten Leistungen, die im Hinblick auf die Senkung der Armutsrisikoquote isoliert betrachtet besonders effizient oder besonders wenig effizient erscheinen.

Die Ergebnisse unterscheiden sich im Allgemeinen nur wenig von der Summe der separaten in Tabelle 2 gezeigten Marginaleffekte. In der Tendenz entwickeln sich die vorausgerechneten indirekten Kosten bei gemeinsamer Variation der beiden Leistungen etwas günstiger, als es die Summe der Einzelwirkungen erwarten ließe. Am stärksten ist der Interaktionseffekt noch bei der Umschichtung vom Entlastungsbetrag für Alleinerziehende zum Kinderzuschlag. Bei gemeinsamer Variation der beiden Elemente ergeben sich wegen einer etwas schwächer ausfallenden negativen Arbeitsangebotsreaktion Mehrausgaben von 75 Millionen Euro, gegenüber 81 Millionen Euro bei einer isolierten Variation. Insgesamt bleibt jedoch festzuhalten, dass die denkbaren Interaktionseffekte, die sich aus der Kombination verschiedener fiskalischer Impulse ergeben, in diesem Beispielfall keine substantielle Rolle spielen.

Weil das Budget unter Einbeziehung der indirekten Wirkungen nicht geschlossen ist, erfassen die Resultate in Tabelle 3 den Gesamteffekt der Mittelumschichtung nicht vollständig. Dieser hängt selbstverständlich davon ab, welche Anpassungen im Steuer-Transfer-System die auflaufenden Überschüsse oder Defizite nach sich ziehen. Nimmt man an, dass auflaufende Über-

⁹ Die Budgetneutralität des direkten fiskalischen Impulses hat den methodischen Vorteil, dass die in dieser Studie nicht berücksichtigten Rückkopplungseffekte, die sich aus der Notwendigkeit ergeben, den öffentlichen Haushalt zu schließen, der Tendenz nach kleiner werden.

Tabelle 3

Wirkungen direkt budgetneutraler Leistungsumschichtungen mit dem Ziel einer Senkung der Armutsrisikoquote

Standardisierter Impuls 100 Millionen Euro

| Umschichtung von | Armutsrisiko (Prozentpunkte) | Arbeitszeit Mütter (Vollzeitäquivalente) | Gesamtkosten (Millionen Euro) |
|--|---------------------------------|---|----------------------------------|
| Ehegattensplitting zu | | | |
| Kinderzuschlag | -0,005 | -191 | 62 |
| Unterhaltsvorschuss | 0,000 | 940 | -64 |
| Kinderbezogener Anteil am ALG II | -0,007 | -612 | 80 |
| Entlastungsbetrag für Alleinerziehende zu | | | |
| Kinderzuschlag | -0,005 | -1589 | 75 |
| Unterhaltsvorschuss | 0,000 | -524 | -45 |
| Kinderbezogener Anteil am ALG II | -0,007 | -2024 | 99 |
| Steuerlicher Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten zu | | | |
| Kinderzuschlag | -0,005 | -913 | 102 |
| Unterhaltsvorschuss | 0,000 | 224 | -26 |
| Kinderbezogener Anteil am ALG II | -0,007 | -1326 | 121 |

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009.

schüsse (Defizite) dazu genutzt werden, die mit dem ursprünglichen Impuls ausgebaute (zurückgefahrne) Leistung weiter auszubauen (zurückzufahren), entsprechen die Folgeeffekte qualitativ den Erstrundeneffekten, sind aber quantitativ zunehmend schwächer ausgeprägt. In dieser Konstellation beeinflussen die – hier nicht ausgewiesenen – weiteren Rückkopplungseffekte die simulierte Rangfolge der Politikoptionen praktisch nicht.

Ist die Zielvorgabe ausschließlich eine Senkung der Armutsrisikoquote, dann ist der Ausbau des kindbezogenen Anteils am ALG II die bevorzugte Option. Hierbei ist es unerheblich, welche der drei zur hier Kompensation der aufzubringenden Kosten zugelassenen Leistungen eingesetzt wird. Gibt die Politik als nachgeordnetes Ziel einen hohen Beschäftigungsstand von Müttern vor, sollte die Maßnahme durch Einschnitte beim Ehegattensplitting gegenfinanziert werden. Sind das Beschäftigungsziel und das Ziel einer verringerten Armutsrisikoquote dagegen gleichrangig, lassen sich anhand der Simulationsergebnisse keine klaren Handlungsanweisungen ableiten. Das Beispiel verweist vielmehr auf einen fundamentalen Konflikt zwischen den beiden Zielen: Die Senkung der Armutsrisikoquote ist in aller Regel mit einer Senkung des Erwerbsvolumens verbunden. Dieser *trade-off* prägt viele Ergebnisse der vorliegenden Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen.

Die Beispiele für eine vergleichende Evaluation von Handlungsoptionen demonstrieren, dass durch Budgetumschichtungen im Hinblick auf vorgegebene Ziele Effizienzverbesserungen im System der ehe- und familienbezogenen Leistungen grundsätzlich erreichbar sind. Allerdings lassen sich geeignete Maßnahmen wegen der Nichtlinearität und in begrenztem Maß auch der

Nichtadditivität der marginalen Politikeffekte nicht zuverlässig anhand der Ergebnisse allgemeiner Wirkungsanalysen für einzelne Leistungen ableiten. Vielmehr müssen die Wirkungen spezifischer Reformoptionen simuliert und anhand einer klar vorzulegenden, normativen Zielfunktion bewertet werden.

5 Schlussfolgerungen

Die ehe- und familienbezogenen Leistungen in Deutschland tragen in erheblichem Maße zur wirtschaftlichen Stabilität von Familien bei. Gemäß Bonin et al. (2013b) summieren sich allein die hier betrachteten ausgewählten Leistungen über den Lebensverlauf ohne wachstumsbedingte Anpassungen auf durchschnittlich 133 000 Euro je Haushalt. Der vorliegende Beitrag fokussiert auf das Unterziel der Vermeidung von Armut und prekärem Wohlstand und zeigt, dass es dabei weniger die „großen“ Leistungen wie das Kindergeld oder das Ehegattensplitting sind, die effizient zur Erreichung beitragen. In Relation zum fiskalischen Aufwand schneiden vielmehr punktuelle, dafür zielgenauere Leistungen wie der Kinderzuschlag oder der kinderbezogene Anteil am ALG II besonders gut ab.

Es zeigt sich zudem, dass einige der auf das Ziel der Vermeidung von prekärem Wohlstand und Armut positiv wirkenden Maßnahmen dem Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf entgegenwirken. Konflikte zwischen sozialen Sicherungs- und Beschäftigungszielen zeigen sich insbesondere für das Ehegattensplitting und die beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnern in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung. Dies legt nahe, in den öffentlichen Haushalten Ressourcen von diesen Leistungen wegzunehmen und in Leistungen zu geben, die mehrere Ziele gleichzeitig voranbringen.

Die Feststellung von Zielharmonien allein liefert jedoch noch keine Basis für die konkrete Beantwortung der Frage, wie sich Familienpolitik effizienzorientiert weiterentwickeln ließe. In Anbetracht der unterschiedlichen Kosten-Nutzen-Relationen von Leistungen im Hinblick auf unterschiedliche Zielgrößen sind immer auch normative Setzungen zur Gewichtung der familienpolitischen Einzelziele erforderlich.

Bei der Reflexion über die Möglichkeiten einer zielgenaueren Ausrichtung der Familienpolitik ist es darüber hinaus wichtig, die Wechselwirkungen zwischen den familienpolitischen Leistungen zu berücksichtigen. Interaktionseffekte innerhalb des Steuer- und Transfersystems können, wie die in diesem Beitrag untersuchten Beispiele zeigen, die Effekte des direkten monetären Impulses einer Leistung substanziell abschwächen oder sogar völlig aufheben. Zentral sind hierbei die Wechselwirkungen des familienpolitischen Systems mit dem daneben stehenden allgemeinen System der sozialen Existenzsicherung. An der Schnittstelle zwischen diesen beiden Systemen herrscht nicht nur wenig Transparenz für die Betroffenen. Es bestehen häufig auch komplexe und mitunter unerwünschte Anreizstrukturen.

Die hier vorgestellten Ergebnisse unterstreichen zudem, dass bei Politikvariationen sowohl im Steuer-Transfer-System als auch im Verhalten der Familien mit Nichtlinearitäten und Asymmetrien zu rechnen ist. Demnach dürfen die in der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen isolierten Wirkungen nicht einfach extrapoliert werden. Vielmehr müssen immer konkrete Alternativen zum Status quo mit dem Instrument der verhaltensbasierten Mi-

krosimulation bewertet werden. Die hier zur Veranschaulichung dieses Erfordernisses beispielhaft analysierten Umschichtungen sollten keinesfalls als konkrete Reformvorschläge verstanden werden. Die Vorgaben der Verfassung und auch die konkrete politische Umsetzbarkeit wurden zu Gunsten einer systematischen Herangehensweise bewusst ausgeklammert.

Literaturverzeichnis

- Abiry, R., K. Reuss und H. Stichnoth (2014): Fertility Effects of Family Policy Measures: Evidence from Two Structural Models. Unveröffentlichtes Manuskript. ZEW Mannheim.
- Adda, J., C. Dustmann und K. Stevens (2011): The Career Costs of Children. IZA Diskussionspapier 6201. Bonn.
- Albrecht, M., H. Buslei, P. Haan, R. Ochmann, B. Rürup und A. Wolfschütz (2014): Ehe- und familienbezogene Leistungen in der Alterssicherung. Wirkungen auf die wirtschaftliche Stabilität von Familien, In diesem Band, Seite 87.
- Beblo, M. und C. Boll (2014): Ökonomische Analysen des Paarverhaltens aus der Lebensverlaufsperspektive und politische Implikationen. In diesem Band, Seite 121.
- Beninger, D., H. Bonin, M. Clauss, H. Hofmann, J. Horstschräer, S. Munz, C. K. Spieß, M. Werding und K. Wrohlich (2008): Machbarkeitsstudie zur stufenweisen Evaluation des Gesamtableaus ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland. Berlin, Mannheim, München.
- BMFSFJ (2006): Siebter Familienbericht. Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit. Berlin.
- Bonin, H., M. Clauss, J. Gerlach, I. Laß, A. L. Mancini, M. A. Nehr Korn-Ludwig, V. Niepel, R. Schnabel, H. Stichnoth und K. Sutter (2013a): Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland. Mannheim.
- Bonin, H., F. Pfeiffer, K. Reuß und H. Stichnoth (2013b): Mikrosimulation ausgewählter ehe- und familienbezogener Leistungen im Lebenszyklus. Mannheim.
- Chiappori, P.-A. und O. Donni (2011): Non-Unitary Models of Household Behavior: A Survey of the Literature. In: Alberto Molina (Hrsg.): Household Economic Behaviors, Springer, Berlin, 1–40.
- Cygan-Rehm, K. (2014): Wirkungen des Elterngeldes auf die Fertilität – Zum Stand der Kenntnis. In diesem Band, Seite 145.
- Haan, P. und V. Prowse (2010): A Structural Approach to Estimating the Effect of Taxation on the Labor Market Dynamics of Older Workers. *Econometrics Journal*, 13 (3), 99–125.
- Heckman J. J. (1979): Sample Selection Bias as a Specification Error. *Econometrica* 47, 153–161.
- Lundberg, S. J., R. A. Pollak und T. J. Wales (1997): Do Husbands and Wives Pool their Resources? Evidence from the United Kingdom Child Benefit. *Journal of Human Resources*, 32 (3), 463–480.
- McFadden, D. (1974): Conditional Logit Analysis of Qualitative Choice Behaviour. In: P. Zarembka (Hrsg.): *Frontiers in Econometrics*. New York, Academic Press, 105–142.
- Müller, K.-U., C. K. Spieß und K. Wrohlich (2014): Kindertagesbetreuung: Wie wird ihre Nutzung beeinflusst und was kann sie für die Entwicklung von Kindern bewirken? In diesem Band, Seite 49.
- Ott, N., H. Schürmann und M. Werding (2014): Schnittstellenprobleme in Familienpolitik und Familienrecht. In diesem Band, Seite 13.

- Rainer, H., W. Auer, S. Bauernschuster, N. Danzer, A. Fichtl, T. Hener, C. Holzner, J. Reinkowski und M. Werding (2013a): Öffentlich geförderte Kinderbetreuung in Deutschland: Evaluierung der Auswirkungen auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern. ifo Schnelldienst, 66 (07), 31–40.
- Rainer, H., S. Bauernschuster, N. Danzer, A. Fichtl, T. Hener, C. Holzner und J. Reinkowski (2013b): Kindergeld und Kinderfreibeträge in Deutschland: Evaluierung der Auswirkungen auf familienpolitische Ziele. ifo Schnelldienst, 66 (09), 28–36.
- Van Soest, A. (1995): Structural Models of Family Labor Supply: A Discrete Choice Approach., *Journal of Human Resources*, 30, 63–88.
- Wagner, G. G., J. R. Frick und J. Schupp (2007): The German Socio-Economic Panel Study (SOEP) – Scope, Evolution and Enhancements. *Schmollers Jahrbuch*, 127 (1), 139–169.
- Wrohlich, K., E. Berger, J. Geyer, P. Haan, D. Sengül, C. K. Spieß und A. Thiemann (2012): Elterngeld Monitor – Endbericht. Forschungsbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin.