

## Stellungnahme zur Drucksache 19/3174 des Deutschen Bundestages

### 1. Einleitung

Im Antrag der FDP wird argumentiert und gefordert, die Evaluation von ehe- und familienpolitischen Leistungen als dauerhaften Prozess zu etablieren. Hierbei wird explizit Bezug genommen auf die Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen (GE), die im Auftrag von BMFSFJ und BMF durchgeführt wurde.

#### i

#### Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland

Von 2009 bis 2014 hat die Prognos im Auftrag von BMFSFJ und BMF einen hoch ambitionierten und für dieses Politikfeld international bis dahin nicht praktizierten Forschungsprozess organisiert und moderiert, der 11 Teilstudien umfasste, an denen rund 70 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler beteiligt waren. Unter juristischer, entwicklungspsychologischer, sozialwissenschaftlicher und ökonomischer Perspektive wurden die 13 als zentral eingestuften Leistungen für Familien evaluiert. Sie hatten ein Leistungsvolumen von damals rund 150 Mrd. Euro, also etwa  $\frac{3}{4}$  der ehe- und familienbezogenen Leistungen, und deckten das gesamte Spektrum der Unterstützungsformen (mit Rechtsstand 2010) ab:

1. Steuerliche Leistungen: Kindergeld und Kinderfreibeträge, Ehegattensplitting, Entlastungsbetrag für Alleinerziehende, Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten
2. Leistungen in den Sozialversicherungen: beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnern in der GKV, ermäßigter Beitrag zur Pflegeversicherung
3. Monetäre Transfers: Kinderzuschlag, kindbezogene Anteile bei ALG II und Wohngeld, Unterhaltsvorschuss, Elterngeld
4. Realtransfers: nicht Kosten deckende Bereitstellung von Kinderbetreuung

Gefragt wurde nach Wirkungen der Leistungen bezogen auf die von der seinerzeitigen Bundesregierung in Übereinstimmung mit grundlegenden Erkenntnissen der Familienforschung, namentlich im 7. Familienbericht gesetzten Ziele:

1. Vereinbarkeit von Familie und Beruf
2. Förderung und Wohlergehen von Kindern
3. Wirtschaftliche Stabilität von Familien
4. Erfüllung von Kinderwünschen
5. Nachteilsausgleich zwischen Familien

In der öffentlichen Diskussion wurden insbesondere die Ergebnisse der GE in Bezug auf die Reduzierung von Armutsrisiken und damit auf die wirtschaftliche Stabilität von Familien diskutiert. Es zeigt sich,

- dass Familienleistungen wirken, also Armutsrisiken reduzieren, dabei aber zum Teil stark in der Breite streuen (Beispiel, Kindergeld und -freibeträge).
- dass diejenigen Leistungen, die zielgenau nur Haushalten mit geringem Einkommen zugutekommen, das Armutsrisiko und auch die Vermeidung von Transferbedürftigkeit am effizientesten reduzieren. Hier schneiden insbesondere Kinderzuschlag, Wohngeld und Unterhaltsvorschuss sehr gut ab.
- dass die ehe- und familienbezogenen Leistungen nicht neutral hinsichtlich ihrer Wirkungen im Haushalt sind. Paare mit nur einer erwerbstätigen Person werden stärker gefördert als Paare von Erwerbslosen oder Paare, in denen beide verdienen – das wurde und wird kritisch bewertet im Hinblick auf fehlende Arbeitsanreize für den Zweitverdiener und die damit gegebene Verbreiterung der ökonomischen Basis in den Familien.
- dass eine gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf auch die Erreichung der anderen genannten familienpolitischen Ziele erheblich fördert und damit auch einen wesentlichen Beitrag zur Reduzierung von Armutsrisiken leistet.

Eine gelingende Vereinbarkeit ist der Dreh- und Angelpunkt einer wirksamen Familienpolitik und damit auch für die Armutsreduzierung. Kinder sind arm, weil ihre Eltern ein zu geringes Einkommen erzielen. Die Erwerbstätigkeit beider Eltern ist der beste Schutz vor Armut.

Die folgenden Ausführungen verdeutlichen, dass die mit der GE geschaffenen Erkenntnisgrundlage über Wirkungsrichtung und -stärke der untersuchten Leistungen weiterhin Gültigkeit haben. Aktuelle Studien bauen hierauf auf, so dass eine Verstetigung eines umfassenden Forschungsprogramms, wie es die GE darstellte, nicht zwingend ist.

Gleichwohl können – wie im Endbericht der GE angeregt – Erkenntnislücken durch spezifische Gutachten geschlossen werden, die die im Antrag der FDP zitierten Themen (Einbeziehung länderspezifischer und kommunaler Leistungen sowie Kosten für Bürokratie und Verwaltung) aufgreifen. Hierfür sind jedoch andere Zuständigkeiten zu beachten sowie andere Studiendesigns notwendig, als sie für die und im Rahmen der GE entwickelt und umgesetzt wurden.

## **2. Fortsetzung von Wirkungsmessungen im familienpolitischen Kontext**

Der offizielle und im Einvernehmen mit den beteiligten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern erstellte Abschlussbericht der GE wurde 2014 veröffentlicht. Seitdem hat es weitere Evaluationen gegeben, die mit dem Rüstzeug der GE die Wirksamkeit einzelner Leistungen im Kontext des Gesamtsystems betrachten. Hierbei konnten Rechtsstände aktualisiert (zum Beispiel bei Kindergeld und Freibeträgen oder beim Kinderzuschlag) und eine aktuellere Datenbasis verwendet werden.

Herausgreifen möchte ich die Arbeit von Dr. Holger Stichnoth vom ZEW für die familienpolitische Kommission der Heinrich-Böll-Stiftung, die sich explizit als eine Teilaktualisierung und partielle

Erweiterung der GE sieht.<sup>1</sup> Dabei wurden die grundsätzliche Wirkungsrichtung und auch die Impulsstärke von Leistungen, wie sie in der GE analysiert wurden, bestätigt. Hier einige Beispiele aus der Studie:

- Leistungen wirken: Ohne die Leistungen für Familien läge die Kinderarmutsgefährdung bei 33,8 % anstatt bei 18,3 %.
- Leistungen streuen: Die 10 % der Haushalte mit den höchsten Einkommen erhalten rund 13 % der Leistungen, die unteren 10 % der Haushalte 7 %. Und damit wird einmal mehr das Dilemma deutlich, dass das gegenwärtige System keinen starken Einfluss auf die Ungleichverteilung von Einkommen und damit auf die relative Armutsgefährdung haben kann. Der Umkehrschluss heißt:
- Zielgenaue Leistungen wirken am effektivsten: Leistungen ausschließlich für Haushalte mit geringen Einkommen reduzieren das Armutsrisiko am effizientesten.
- Bessere Vereinbarkeit wirkt: Dr. Stichnoth wirft die Frage auf, ob der Kampf gegen Ungleichheit und Armut mit Familienleistungen überhaupt zu gewinnen ist, wenn die stärksten Einkommensimpulse über die Steuer- und Sozialpolitik kommen. Zentral für die Vermeidung von Armutsrisiken ist auch für ihn die Förderung der Erwerbstätigkeit. Der familienpolitische Beitrag ist hier insbesondere die Bereitstellung von Kinderbetreuung sowie die Unterstützung von Familien mit kleinen Einkommen. Zu beachten ist bei der Konstruktion von Transfers oder genauer gesagt des Transferentzugs bei einem Mehrverdienst das Aufrechterhalten von Arbeitsanreizen; wenn man vom Mehrverdienst effektiv nichts spürt, lohnt sich die Anstrengung nicht.

Studien wie die von Holger Stichnoth zeigen, dass die GE nach wie vor „stilbildend“ wirkt. Die damals entwickelte Evaluationslogik setzt sich hier fort: Unmittelbare einkommenserhöhende Wirkungen der Leistungen, Wechselbeziehungen im System, Verhaltensanreize und -effekte das Arbeitsangebot betreffend, Effizienz im Verhältnis zu den anfallenden Kosten und Refinanzierung durch Steuermehreinnahmen, das sind etablierte Prüfschritte für eine evidenzbasierte Familienpolitik.

Zu erwähnen sind auch Einzelevaluationen von Maßnahmen, z.B. zur Nutzung von BuT-Leistungen durch KiZ-Bezieher<sup>2</sup>, zum Elterngeld und ElterngeldPlus<sup>3</sup>, oder zum Kinderzuschlag<sup>4</sup>. Auch hier werden Ansätze aus der GE aufgegriffen, insbesondere die Zielsetzung der Wirkungsmessung (Effektivität und Effizienz) und die Nutzung von Wirkungsindikatoren betreffend.

Weiterhin gibt es mittlerweile eine Reihe von Forschungsansätzen und Studien, die, wie im Schlussbericht der GE angeregt, nicht nur die Perspektive der Haushalte, sondern die gesamtwirtschaftliche Perspektive in den Blick nehmen. Sie zeigen die konzeptionellen Zusammenhänge familien- und wirtschaftspolitischer Referenzgrößen auf und reichen bis zur Berechnung von Investitionskosten für den Ausbau familienbezogener Infrastruktur und deren fiskalische Rendite.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Stichnoth, Holger (2017): Verteilungswirkungen ehe- und familienbezogener Leistungen und Maßnahmen. In: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): Familien stärken, Vielfalt ermöglichen. Bericht der familienpolitischen Kommission der Heinrich-Böll-Stiftung. Schriftenreihe zur Wirtschaft und Soziales, Band 19.

<sup>2</sup> Haumann, Wilhelm; Henkel, Melanie (2012): Das Bildungs- und Teilhabepaket: Chancen für Kinder aus Familien mit Kinderzuschlag. In: BMFSFJ (Hrsg.): Monitor Familienforschung Ausgabe 30.

<sup>3</sup> Huebener, Mathias; Müller, Kai-Uwe; Spieß, C. Katharina, Wrohlich, Katharina (2016): Zehn Jahre Elterngeld: Eine wichtige familienpolitische Maßnahme. In: DIW Wochenbericht Nr. 49/2016.

<sup>4</sup> Bonin, Holger; Stichnoth, Holger et al. (2018): Arbeitsangebotseffekte einer Reform des Kinderzuschlags. Sowie: Bruckmeier, Kerstin; Mühlhan, Jannek; Peichl, Andreas (2018): Mehr Arbeitsanreize für einkommensschwache Familien schaffen. In: IAB-Forum 24. Januar 2018.

<sup>5</sup> vgl. zusammenfassend in Heimer, Andreas (2017): Investitionen in Infrastruktur für Familien – ein Motor für inklusives Wachstum. In: BMFSFJ (Hrsg.): Monitor Familienforschung Ausgabe 36.

### 3. Die Bedeutung der Akzeptanzforschung im Evaluationskontext

Im Rahmen der GE wurden gleich zu Beginn zwei umfangreiche Akzeptanzstudien angefertigt. Durch sie wurde die subjektive Nutzerperspektive einbezogen, die in den ökonomischen Verteilungs- und Verhaltensanalysen nicht erfasst wird. Die umfangreichen Befragungen gaben Auskunft über Kenntnis und Wertschätzung einzelner Leistungen. Die Hypothese lautet: Nur was bekannt ist, kann auch bewusst genutzt werden und wirken. Und wir wissen seither u.a., dass z.B. das Kindergeld sehr beliebt, der Kinderzuschlag aber zu wenig bekannt und zu kompliziert ist.

Die Akzeptanzstudien führten zu Anfang ein nicht begründetes Randdasein im Kontext der GE. Insbesondere die beteiligten Wirtschaftswissenschaften sahen damals im Unterschied zu Politik und Medien keinen großen Mehrwert in diesen Studien. Diese Distanz hat auch nach Bekunden beteiligter Ökonomen/innen mittlerweile abgenommen, Verhaltensökonomie ist im Aufwind und da sind Befunde über subjektive Einstellungen und Verhaltensanpassungen gefragt.

In der Familienforschung und Familienpolitik wurde dieser Weg kontinuierlich weiter begangen.<sup>6</sup> Beispiel sind regelmäßige Befragungen

- zur Zufriedenheit der Bevölkerung mit der Familienpolitik: hier zeigen sich nach einem Absturz 2010 bis 2013 wieder kontinuierlich steigende Werte (2014-2017),
- zu familienpolitischen Prioritäten: hier wird der Unterstützung von Familien mit keinem Einkommen bzw. der Vermeidung von Armutsrisiken, der Verbesserung von Teilhabe- und Bildungschancen, der Unterstützung von Alleinerziehenden sowie nach wie vor auch der Förderung einer besseren Vereinbarkeit durch ein bedarfsgerechtes Betreuungsangebot auch für Grundschulkinder eine sehr große Bedeutung beigemessen,
- zur Bewertung von Konzepten: hier wird beispielsweise eine hohe Akzeptanz für eine stärkere Berücksichtigung von Kindern bei der Steuer deutlich, auch für ein Familiengeld zur Förderung doppelter vollzeitnaher Erwerbstätigkeit, für ein einkommensabhängiges Kindergeld.

Das gibt der Politik Orientierung und liefert Interpretationshintergründe für den verhaltensökonomischen Ansatz. Ein konkretes Beispiel: Es mag als ein abstraktes Konstrukt von Ökonomen erscheinen, die die hohe Grenzbelastung von geringen Einkommen in Grafiken ausweisen, denn wer kennt schon seinen Grenzsteuersatz? Befragungen belegen aber sehr anschaulich, dass es die betroffenen Familien wahrnehmen, ob es sich lohnt mehr zu arbeiten, wenn sich dann Leistungen wie der Kinderzuschlag oder das Wohngeld reduzieren, der Familienpass und BuT-Leistungen wegfallen, Kitagebühren steigen und nicht zuletzt durch Steuern und Abgaben das Nettoeinkommen u.U. sogar geringer ist.

Außerdem erkennen wir in den demoskopischen Studien die sich verändernden Rollenbilder: Väter wollen tendenziell mehr Familienzeit, Mütter mehr Zeit für die Erwerbsarbeit.<sup>7</sup> Beides schafft eine höhere Zufriedenheit. Und: Die Erwerbstätigkeit beider Eltern reduziert die Armutsrisiken, das ist vor allem den Müttern sehr bewusst. Und trotzdem werden die Weichen nach der Familiengründung oftmals anders gestellt. Und das ist nicht irrational, sondern es folgt einer nüchternen Abwägung der Paare, insbesondere derjenigen mit geringen Einkommen, wenn sie sich die Wirkungen des Ehegattensplittings und der Sozialversicherung vor Augen führen oder die immer noch bestehenden Schwierigkeiten, eine passgenaue und bezahlbare Kinderbetreuung zu finden.

<sup>6</sup> Vgl.: BMFSFJ (2017): Familienreport 2017 – Leistungen, Wirkungen, Trends.

<sup>7</sup> IfD Allensbach (2015): Weichenstellungen für die Aufgabenteilung in Familie und Beruf - Untersuchungsbericht zu einer repräsentativen Befragung von Elternpaaren.

#### **4. Die Weiterentwicklung der damals überprüften familienpolitischen Ziele und Indikatoren**

Im Zentrum der GE stand die Wirkungsmessung der Leistungen in Bezug auf die fünf o.g. familienpolitischen Ziele. Alle in der GE untersuchten Ziele wurden mit Indikatoren hinterlegt.

So wird die bessere Vereinbarkeit mit dem Beschäftigungszuwachs bei Müttern gemessen, wobei auch das Verhalten der Väter in den Blick genommen wurde. Mittlerweile ist die Tatsache, dass Vereinbarkeit keine reine Mütteraufgabe, sondern ein Partnerschaftsaufgabe ist, eine akzeptierte Erkenntnis; aus dem Ziel der Vereinbarkeit ist Partnerschaftlichkeit geworden. Entsprechend sollten, auch auf Empfehlungen aus der GE und den demoskopischen Studien mit jungen Eltern fußend, Impulse für eine frühzeitige und dauerhafte vollzeitnahe Erwerbstätigkeit beider Partner gesetzt werden. Denn dauerhafte Teilzeit eines Elternteils kann nur in gut situierten Familien gut gehen. Bei geringen Einkommen helfen nur zwei vollzeitnahe Tätigkeiten, um Armutsrisiken aus dem Weg zu gehen und damit sich Mütter gegen finanzielle Risiken schützen, die bei einer Trennung oder im Alter auftreten können. Vor diesem Hintergrund ist der Indikator der existenzsichernden Erwerbstätigkeit von Müttern zentral und sollte weiter betrachtet werden: Die Erwerbstätigkeit der Mütter ist mittlerweile auf rund 70 Prozent gestiegen. Davon verdienen heute 62 Prozent über der Grundsicherungsschwelle – vor 10 Jahren waren es noch rund 50 Prozent.

Außerdem beginnt sich die Interpretation der Armutsrisikoquote als ein u.a. in der GE genutzter Wirkungsindikator zu ändern. Sie ist ein relatives Maß, ein Verteilungsmaß. Sie sinkt, wenn Geringverdiener ein steigendes verfügbares Einkommen haben, wie in der Vergangenheit wieder zu beobachten ist. Dieser Effekt ist aber gar nicht sichtbar, wenn gleichzeitig die Einkommenszuwächse in höheren Einkommensbereichen höher sind. Das heißt aber auch, die Armutsrisikoquote wird sich nicht verändern, wenn alle Familien eine höhere Leistung bekommen. Sie kann sich nur verändern, wenn gezielt Familien mit kleinen Einkommen durch Leistungen unterstützt werden.

#### **5. Fazit**

Die nicht zuletzt von der OECD mehrfach gewürdigte GE ist nach wie vor ein Referenzpunkt in der Familienforschung. Eine Verstetigung mit entsprechenden Kosten und Infrastrukturen ist jedoch nicht zwingend. Aktualisierungen spezifischer Fragen können – wie bereits geschehen und oben erläutert – durch Einzelbegutachtungen erfolgen, ohne dass der für die Gesamtevaluation erforderliche Koordinations- und Steuerungsaufwand aufrechterhalten werden muss.

Natürlich gibt es eine Reihe von Forschungsfragen, die auch nach wie vor unbearbeitet geblieben sind, weil sie nicht im Fokus der Untersuchung standen und die Evaluationsmethoden hierfür nicht ausgelegt waren. Hierzu steht einiges im Endbericht der GE.

Hervorzuheben ist die Einbeziehung von Leistungen der Länder und Kommunen. Gegenstand der GE sind die ehe- und familienbezogenen Leistungen des Bundes. In einer Weiterentwicklung des Evaluationsansatzes könnten auch staatliche Leistungen auf der Ebene der Länder und Kommunen in den Blick genommen werden. Insbesondere ist zu fragen, wie die Leistungen aus den Bereichen der Kinder- und Jugendhilfe, der Bildung, der Sozialarbeit und gesundheitsbezogene Leistungen das Wohlergehen von Kindern unterstützen. Es stellt sich allerdings die Frage, ob der Bund hier die Federführung übernehmen kann und sollte. In NRW hat beispielsweise eine Enquete-Kommission des Landtags zur Zukunft der Familienpolitik die Empfehlung abgegeben, Leistungen des Landes stärker und systematischer als bisher zu evaluieren. Ende 2018 wurde ein entsprechendes Vorhaben gestartet. Mit der Evaluation von Familienberatung, Familienbildung und den Leitstellen der Familienpflegedienste wird das Ziel verfolgt, die Bedarfsgerechtigkeit der An-

gebote sowie die Erreichung spezifischer Zielgruppen zu prüfen. Darüber hinaus sollen mit den Ergebnissen die Unterstützung und damit das Wohlergehen von Familien – auch vor dem Hintergrund sich wandelnder Anforderungen an das Familienleben - qualitativ weiterentwickelt werden. Nicht zuletzt geht es um eine Verbesserung der Bildungschancen für Eltern und Kinder in NRW. Aus den Erfahrungen, die hier gesammelt werden, können andere Bundesländer ggf. lernen.

Die Erfassung von Bürokratiekosten stand nicht im Fokus der GE und war daher im Evaluationsdesign nicht enthalten, die entwickelten Evaluationsinstrumente waren nicht hierauf ausgerichtet. Gleichwohl kann mit organisations- und prozessanalytischen Ansätzen die aufgeworfenen Fragen nach dem Aufwand der involvierten Gebietskörperschaften geklärt und ein umfassender Kostenbegriff empirisch entwickelt werden. In diesem Zusammenhang wären auch gegenwärtig angestrebte Erleichterungen beim Zugang zu Leistungen (bspw. zum Kinderzuschlag und Wohngeld) durch zusätzliche digitale Angebote zu evaluieren.