

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Familie,
Senioren, Frauen u. Jugend

Ausschussdrucksache
19(13)32d

09.01.2019



**Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 14. Januar 2019
von C. Katharina Spieß**

**Wirksame, digitale und transparente Familienleistungen – Die Evaluation
von ehe- und familienpolitischen Leistungen als dauerhafter Prozess**

Hintergrund

Die erste systematische und empirisch fundierte Evaluation der deutschen Familienpolitik, an der zahlreiche wissenschaftliche Forschungseinrichtungen beteiligt waren, ermöglichte differenzierte Einschätzungen einzelner Leistungen und ihre Wirkung auf familienpolitische Ziele. Mit der Vorstellung des Gesamtberichts im Sommer 2014 war dieses einmalige und langjährige Projekt abgeschlossen. Sehr viel differenzierter und systematischer als es in der Vergangenheit Einzelstudien leisteten, wurden zentrale Leistungen für unterschiedliche Familiengruppen evaluiert. Die familienpolitischen Ziele, die bei dieser ersten großen Gesamtevaluation im Vordergrund standen, wurden von der Politik vorgegeben, denn sie muss letztlich definieren, was ihre familienpolitischen Ziele sind.

Aus der Perspektive der wirtschaftspolitischen Beratung lässt sich festhalten, dass die Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen der familienwissenschaftlichen Forschung in Deutschland wichtige Impulse gegeben hat. Sie hat zum Ersten zu einer nachhaltig verbesserten Datenbasis für familienbezogene Analysen beigetragen. Zum Zweiten konnten mit neueren Evaluationsmethoden neue Erkenntnisse in Hinblick auf die Wirkung familienpolitischer Leistungen erzielt werden. Ein Fazit der damaligen Evaluation war deshalb unter anderem, dass mit dieser groß angelegten Evaluation der Grundstein für eine Kultur gelegt ist, künftig familienpolitische Vorhaben mit wissenschaftlichen Methoden zu evaluieren. Denn eine evidenzbasierte wissenschaftsfundierte Beratung der Familienpolitik trägt zu einer effektiver und effizienteren Politikgestaltung bei.

Im Rahmen der ersten Gesamtevaluation wurden auf der Basis der umfangreichen Ergebnisse Handlungsempfehlungen für die Politik abgeleitet. Einigen dieser Handlungsempfehlungen wurde durch unterschiedliche familienpolitische Reformen begegnet. So sollte z.B. das Elterngeld so weiterentwickelt werden, dass mehr Anreize zur partnerschaftlichen Arbeitsteilung gesetzt werden. Außerdem sollte weiter in die Quantität und Qualität der Kindertagesbetreuung investiert werden. Der systematische Vergleich der zentralen familienpolitischen Leistungen hatte ergeben, dass sich die öffentlich geförderte Kindertagesbetreuung durch die Länder und Kommunen (und in den letzten Jahren auch durch den Bund) besonders positiv hervorhebt. Es handelt sich um die einzige Maßnahme, die sich substantiell positiv auf alle analysierten Ziele auswirkt.

In Hinblick auf andere Empfehlungen finden sich entsprechende Pläne im Kooperationsvertrag der gegenwärtigen Koalition und es bleibt abzuwarten, wie deren Umsetzung sich künftig gestaltet. Dazu zählt z.B. der weitere Ausbau der Betreuung von Schulkindern.

Bildung und Familie
Univ. Prof. Dr. C. Katharina Spieß
Leiterin

T +49 30 897 89 -254
F +49 30 897 89 -200
kspiess@diw.de

DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e. V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
Postanschrift:
DIW Berlin, 10108 Berlin
T +49 30 89789-0
F +49 30 89789-200
www.diw.de

Eine dritte Gruppe von zentralen Empfehlungen wurde bisher nicht angegangen. Dazu gehören eine Reform des Ehegattensplittings und des Kindergeldes. So war es eine Empfehlung, das Ehegattensplitting zu einem gedeckelten Realsplitting umzubauen, um insbesondere die negativen Auswirkungen auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen zu verringern, da diese dem familienpolitischen Zielen der wirtschaftlichen Stabilität und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Sinne einer partnerschaftlichen Teilung der Arbeit in der Familie entgegenwirkt.

— Von einer weiteren Kindergelderhöhung sollte abgesehen werden, da damit wenig spezifische Verhaltensimpulse gesetzt werden und das Kindergeld in erster Linie über allgemeine Einkommenseffekte wirkt. Dagegen sorgt das Kindergeld bei ärmeren Familien, die trotz Kindergeld auf Arbeitslosengeld II angewiesen sind, nicht für mehr wirtschaftliche Stabilität. Kindergelderhöhungen wurden als kein effizientes Instrument, um die Armutsrisikoquote der Familien zu senken, eingestuft. Allerdings wurde inzwischen eine Kindergelderhöhung bereits beschlossen.

— Antrag der FDP-Fraktion

Der Antrag der Fraktion der FDP schlägt Folgendes vor: Die Evaluation als dauerhaften Prozess anzulegen, unter anderem vor dem Hintergrund von Veränderungen von Familien. Außerdem soll insbesondere in Hinblick auf die Bürokratiekosten und die Digitalisierung der Beantragung evaluiert werden und Leistungen aller Gebietskörperschaften betrachtet werden.

Bewertung

Die Entwicklung einer Evaluationskultur ist – wie eingangs bemerkt auch für die Familienpolitik - ein zentraler Aspekt zur effektiven Politikgestaltung. **Dementsprechend sollten familienpolitische Maßnahmen weiter systematisch evaluiert werden.**

Eine nochmalige Gesamtevaluation, in dem Umfang wie sie 2014 abgeschlossen wurde, ist allerdings nicht sinnvoll. Vielmehr muss sich auch die Evaluation von familienpolitischen Leistungen weiterentwickeln. Dies hat verschiedene Gründe, die auf unterschiedlichen Ebenen anzusiedeln sind.

Zunächst ist anzumerken, dass keine weitere Evaluation von Leistungen notwendig ist, welche bisher nicht verändert wurden. **Vielmehr sollten entsprechende Empfehlungen aus der Gesamtevaluation angegangen werden.** Dabei ist z.B. an die Reform des Ehegattensplittings zu denken. In diesem Kontext kann auch an eine Reform der beitragsfreien Mitversicherung von Ehepartnern in der gesetzlichen Krankenversicherung erinnert werden, welche ähnliche Anreize wie das Ehegattensplitting setzt und entsprechend

Seite 3/6

reformiert werden sollte – auch dies ist eine Schlussfolgerung der letzten Gesamtevaluation. Hier sind keine analog gestalteten Evaluationsstudien erforderlich.

Andere Maßnahmen, wie der **qualitative und quantitative Ausbau der Kindertagesbetreuung** wurden angegangen. Sowohl die Kommunen, Länder und der Bund haben ihre Investitionen in diesen Bereich stark erhöht – wie in kaum einem anderen familienpolitischen Bereich. Es existieren bereits aktuelle Wirkungsstudien, welche sich allerdings primär mit der Evaluation des quantitativen Kita-Ausbaus befassen. **Weitere Studien, welche die vielfältigen Dimensionen des Ausbaus berücksichtigen und sowohl quantitative als auch qualitative berücksichtigen, sind notwendig.** Entsprechend sollte hier weiter von neutralen Akteuren evaluiert werden und entsprechende Evaluationsstudien gefördert werden. Ein reines Monitoring, wie es z.B. im „Gute-Kita-Gesetz“ vorgesehen ist, ist dabei bei weitem nicht ausreichend. Außerdem sollte in Hinblick auf das Ziel der frühen Förderung und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und auch der Armutsprävention hin evaluiert werden und nicht nur ein Ziel im Fokus stehen.

Auch der geplante **Ausbau der Betreuungsinfrastruktur für Schulkinder** ist in Bezug auf seine Wirkungen auf Kinder, Eltern und die Familie als Ganzes systematisch zu evaluieren. Entsprechende Evaluationen sollten bei der Umsetzung des Vorhabens **im Vorfeld mit eingeplant werden.**

Mit weiteren Evaluationen dieser Leistungen wird eine der **zentralen familienpolitischen Leistungen der Kommunen und auch der Länder** bewertet, die Bereitstellung einer Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur für Kinder und Familien. Dies betrifft insbesondere das fiskalische Aufkommen. Darüber hinaus existieren andere landesrechtliche Regelungen, wie z.B. ein Landeserziehungsgeld oder Ähnliches. An einer entsprechenden Evaluation landesspezifischer Leistungen sollten auch die Länder Interesse haben und sich an der Förderung entsprechenden Studien beteiligen, was teilweise bereits geschieht.

Darüber hinaus sind inzwischen **weitere familienpolitische Ziele** in den Vordergrund gerückt, wie z.B. **gleichstellungspolitische Ziele**. Mit der Weiterentwicklung des Elterngeldes hat die Bundesregierung auf dieses Ziel abgestellt, allerdings sind Vorschläge zur Erweiterung der Vätermonate bisher nicht weiter breit diskutiert worden. Andere familienpolitische Leistungen, sind diesbezüglich nur bedingt in ihrer Wirkung auf dieses Ziel hin - auch im Zusammenspiel untereinander – evaluiert worden. Gleichwohl auch hier teilweise auf Ergebnisse der bisherigen Gesamtevaluation zurückgegriffen werden kann.

Hinzu kommt, dass das Ziel einer **Reduktion von Kinderarmut** zunehmend fachöffentlich diskutiert wird und erneut in den Fokus einiger Bundespolitiker gerückt ist. Auch hier sind weitere empirisch fundierte Studien notwendig, um

Seite 4/6

Reformvorschläge zu bewerten und systematisch weiterzuentwickeln und zwar in Hinblick auf veränderte Familienkonstellationen und Familienhintergründe.

Es ist richtig, dass sich die Realitäten der Familien verändert haben. So ist z.B. der Anteil von **Familien mit Flucht- und Migrationshintergrund** in den letzten Jahren gestiegen. Wenn Integration gelingen soll, muss eine evidenzbasierte Familienpolitik auf Studien aufbauen können, welche sich mit der Wirkung von familienpolitischen Leistungen auf diese spezifische Gruppe befassen. Entsprechend sollten Evaluationsstudien vermehrt auch diese und andere spezifische Zielgruppen der Familienpolitik in den Fokus nehmen.

Im Rahmen der Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen konnten vielfältige Wirkungen untersucht werden. Allerdings stand dabei nicht im Fokus, welche **Mechanismen hinter diesen Wirkungen stehen**. Neuere internationale Studien setzen vielfach hier an, d.h. sie wollen unterschiedliche Wirkungskanäle voneinander trennen, um effektivere von weniger effektiven unterscheiden zu können. Eine entsprechende Identifikation von Mechanismen kann für eine Weiterentwicklung von Instrumenten sehr hilfreich sein. Beispielhaft sei erwähnt, dass Wirkungen des Elterngeldes zum einen auf Veränderungen in der Zeit für Familie und zum anderen auf die Veränderungen in der Einkommenssituation der Familie zurückgeführt werden kann.

Des Weiteren wurden in der vergangenen Gesamtevaluation weniger die **Nicht-Inanspruchnahme familienpolitischer Leistungen fokussiert bzw. Gründe dafür untersucht, warum bestimmte Leistungen nicht genutzt werden**. Hier sei beispielsweise die Nutzung frühkindlicher Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder unter drei Jahren erwähnt, welche zunehmend von sozioökonomisch besser gestellten Familien in Anspruch genommen werden. Hier könnten Evaluationsstudien im weiteren Sinne z.B. Hinweise darauf geben, welche Ursachen damit verbunden sind. Das heißt z.B., ob primär Informationsdefizite, Kostenüberlegungen oder kulturelle Gründe dafür verantwortlich sind.

Eine **Evaluation der Bürokratiekosten scheint auch vor dem Hintergrund der Notwendigkeit anderer Evaluationsstudien und forschungsökonomischer Überlegungen nicht sinnvoll. Auch weitere Studien zur Digitalisierung der Beantragung familienpolitischer Leistungen sind** vor dem Hintergrund des potentiellen Erkenntnisgewinns anderer Evaluationsstudien **nicht zu befürworten**. Vielmehr sollten öffentliche Mittel zielgerichtet dafür eingesetzt werden, die Wirkung von neuen Leistungen und alternativen Reformvorschlägen zu untersuchen und sofern notwendig Erkenntnislücken schließen, welche in Hinblick auf die Wirkung bereits existierender Leistungen vorliegen.

Aus einer Forschungsperspektive ist anzumerken, dass sich auch die **Methoden im Bereich der familienpolitischen Evaluation weiterentwickelt** haben. Insbesondere angeregt durch internationale Beispiele werden so z.B. auch im familienpolitischen Bereich vermehrt Feldexperimente zur Bewertung der Wirkung von spezifischen Leistungskomponenten eingesetzt. Entsprechende

Seite 5/6

Ansätze finden sich bisher nur selten in der deutschen Forschungslandschaft wieder. Hier besteht durchaus noch ein weiteres Potential auch für die Evaluationsforschung im Bereich der Familienpolitik.

Hinzu kommt, dass in den letzten Jahren neben Survey-Daten zunehmend **amtliche Daten für familienpolitische Evaluationen genutzt** werden konnten, wie z.B. Daten der Schuleingangsuntersuchungen der Länder. Sofern für die Wissenschaft ein systematischer und transparenter Zugang erleichtert wird, sind auch auf diesen Daten vielfältige weitere Evaluationsstudien möglich, ohne dass neue Datensätze erhoben werden müssen.

Weiterführende ausgewählte Publikationen:

- C. Katharina Spieß (2018): Zehn Thesen für eine erfolgreiche evidenzbasierte Politikberatung: Das Beispiel der Familienpolitik (2018), erscheint in einem Tagungsband zum Workshop "Evaluierung von Finanzmarktrefor­men: Lehren aus anderen Politikbereichen und Disziplinen" der Bundesbank und der Nationalen Akademie der Wissenschaften Leopoldina, am 29. Mai 2018 in Halle.
- Jonas Jessen, Sophia Schmitz, C. Katharina Spieß und Sevrin Waights: Kita-Besuch hängt trotz ausgeweitetem Rechtsanspruch noch immer vom Familienhintergrund ab, in: DIW Wochenbericht 2018 (85, 38: 825-835).
- C. Katharina Spieß: Was die Grundgesetzänderung im Bildungsbereich und das Gute-Kita-Gesetz miteinander zu tun haben, in: DIW Wochenbericht, 2018 (85, 50: 1100).
- Frauke Peter und C. Katharina Spieß: Ganztagsbetreuung für Grundschul­kinder: Bitte nicht noch ein Flickenteppich, in: DIW Wochenbericht 2018 (85, 51: 146).
- Mathias Huebener, Daniel Kühnle und C. Katharina Spieß: Einführung des Elterngeldes hat Ungleichheit in kindlicher Entwicklung nicht erhöht, in: DIW Wochenbericht 2017 (84, 26: 519-529).
- Mathias Huebener, Kai-Uwe Müller, C. Katharina Spieß und Katharina Wrohlich: Zehn Jahre Elterngeld: Eine wichtige familienpolitische Maßnahme, in: DIW Wochenbericht, 2016 (83, 49: 1159-1166).
- C. Katharina Spieß: Elterngeld und Ehegattensplitting: Nach der Reform ist vor der Reform, in: DIW Wochenbericht 2015 (82, 26: 620).
- C. Katharina Spieß: Nicht nur in der Familienpolitik: Nach der Evaluation ist vor der Evaluation, in: DIW Wochenbericht, 2014 (81, 37: 868).
- Holger Bonin, Anita Fichtl, Helmut Rainer, C. Katharina Spieß, Holger Stichnoth und Katharina Wrohlich: Lehren für die Familienpolitik. Zentrale Resultate der Gesamtevaluation familienbezogener Leistungen, in: DIW Wochenbericht, 2013 (80, 40: 3-13).