



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Wortprotokoll der 20. Sitzung

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Berlin, den 14. Januar 2019, 14:00 Uhr
Paul-Löbe-Haus
Saal 2.200

Vorsitz: Sabine Zimmermann (Zwickau), MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einziges Tagesordnungspunkt

Seite 11

Antrag der Abgeordneten Matthias Seestern-Pauly,
Grigorios Aggelidis, Katja Suding, weiterer Abge-
ordneter und der Fraktion der FDP

Wirksame, digitale und transparente Familienleis- tungen – Die Evaluation von ehe- und familienpoli- tischen Leistungen als dauerhafter Prozess

BT-Drucksache 19/3174

Federführend:

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Mitberatend:

Finanzausschuss

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Ausschuss Digitale Agenda

Berichterstatter/in:

Abg. Maik Beermann [CDU/CSU]

Abg. Stefan Schwartz [SPD]

Abg. Frank Pasemann [AfD]

Abg. Grigorios Aggelidis [FDP]

Abg. Katrin Werner [DIE LINKE.]

Abg. Katja Dörner [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



Anwesenheitslisten	Seite 3
Anwesenheitsliste Sachverständige	Seite 10
Zusammenstellung der Stellungnahmen	Seite 31



07

19. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

**Sitzung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
(13. Ausschuss)**

Montag, 14. Januar 2019, 14:00 Uhr

Es gelten die Datenschutzhinweise unter: <https://www.bundestag.de/datenschutz>.

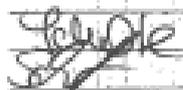
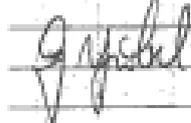
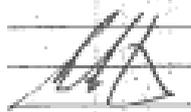
Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
CDU/CSU		CDU/CSU	
Boermann, Malte		Bahrens (Börde), Manfred	_____
Bernstein, Melanie		Barnstiel, Christoph	_____
Breher, Silvia	_____	Hoffmann, Alexander	_____
Grodan-Kranich, Ursula		Koch, Markus	_____
Kartes, Torbjörn	_____	Lehrieder, Paul	_____
Kießling, Michael	_____	Mägg, Karin	_____
Landgraf, Katharina		Noll, Michaela	_____
Launert Dr., Silke	_____	Pola, Eckhard	_____
Pantel, Sylvia	_____	Rüdel, Erwin	_____
Patzelt, Martin		Schön, Nadine	_____
Pilsinger, Stephan	_____	Schröiner, Felix	_____
Rief, Josef		Stracke, Stephan	_____
Weinberg (Hamburg), Marcus		Tehrake Dr., Hermann-Josef	
Wiesmann, Bettina Margarethe		Winkelmeier-Becker, Elisabeth	_____



ff.

19. Wahlperiode

Sitzung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13. Ausschuss)
 Montag, 14. Januar 2019, 14:00 Uhr

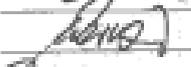
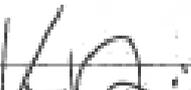
Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
SPD		SPD	
Bahr, Ulrike	_____	Dieby-Dr., Karamba	_____
Breyer, Leni		Kaiser, Elisabeth	_____
Ortleb, Josephine	_____	Lindh, Helga	_____
Rix, Sönke	_____	Mast, Katja	_____
Rättrich, Susann	_____	Matheis, Hilde	_____
Schulte, Ursula		Moll, Claudia	_____
Schwartz, Stefan		Nissen, Ulli	_____
Stedler, Swenja	_____	Ryglewski, Sarah	_____
Yüksel, Gölistan		Schulz (Spandan), Swen	_____
AfD		AfD	
Shrborn, Thomas	_____	Büttner, Matthias	_____
Harder-Kühnel, Mariana Iris	_____	Gminder, Franziska	_____
Höchst, Nicole	_____	Hartmann, Verena	_____
Fasemann, Frank	_____	Huber, Johannes	_____
Reichardt, Martin		Pohl, Jürgen	_____



off.

19. Wahlperiode

Sitzung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13. Ausschuss)
Montag, 14. Januar 2019, 14:00 Uhr

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
FDP		FDP	
Aggelidis, Grigoris		Brandenburg (Rhein-Neckar) Dr. Jan	
Bauer, Nicole		Konrad, Carina	
Pfist, Daniel		Suding, Katja	
Seestern-Pauly, Matthias		Westig, Nicole	
			
DIE LINKE		DIE LINKE	
Achsewilm, Doris		Akhunat, Gökay	
Müller (Potsdam), Norbert		Bull-Blaschoff, Birke	
Werner, Katrin		Mähring, Cornelia	
Zimmermann (Zwickau), Sabine		Pellmann, Sören	
BÜBUNGE		BÜBUNGE	
Beebeck, Annalena		Christmann Dr., Anraa	
Dörner, Katja		Leiser, Monika	
Schauws, Ulla		Lohmann, Sven	
Walber-Rosenheimer, Beate		Schulz-Ascho, Cordula	



Tagungsbüro



Deutscher Bundestag

**Sitzung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
(13. Ausschuss)**

Montag, 14. Januar 2019, 14:00 Uhr

	Fraktionsvorsitz	Vertreter
CDU/CSU		
SPD		
AFD		
FDP		
DIE LINKE		
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN		

Fraktionsmitarbeiter

Name (Bitte in Druckschrift)	Fraktion	Unterschrift
Lang, Jens	AFD	
Lopandor, Katharina	SPD	
Schepers, Petra	CDU/CSU	
Adhe, Franziska	Bündnis 90/Grüne	
Friedrich, Ina	Linke	
Rhoten, Anja	CDU/CSU	
Jungmann, Julia	FDP	
Behr, Claudia	Die Linke	
P. Gulla	AFD	
K. Buser	AFD	

Stand: 13. September 2018 / ZT4, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32859
Es gelten die Datenschutzhinweise unter: <https://www.bundestag.de/datenschutz>.



öf.

Tagungsbüro

Sitzung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend (13. Ausschuss)
Montag, 14. Januar 2019, 14:00 Uhr

Seite 3

Bundesrat

Land	Name (bitte in Druckschrift)	Unterschrift	Amtsbezeichnung
Baden-Württemberg			
Bayern			
Berlin			
Brandenburg			
Bremen			
Hamburg			
Hessen			
Mecklenburg-Vorpommern			
Niedersachsen			
Nordrhein-Westfalen	Beier		ORR
Rheinland-Pfalz			
Saarland			
Sachsen			
Sachsen-Anhalt			
Schleswig-Holstein	SUDOW		RDir'in
Thüringen			

Stand: 13. September 2018 / ZfA, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32699
Es gelten die Datenschutzrichtlinien unter: <https://www.bundestag.de/datenschutz>.



Unterschriftenliste der Sachverständigen

für 20. Sitzung – öffentliche Anhörung zum Antrag „Wirksame, digitale
und transparente Familienleistungen – Die Evaluation von ehe- und
familienpolitischen Leistungen als dauerhafter Prozess“
am 14. Januar 2019 um 14.00, PLH, Saal 2.200

Name	Unterschrift
Dr. Andreas Aust	
Prof. Dr. Holger Bonin	
Matthias Dantlgraber	
Andreas Heimer	
Alexander Nöhring	
Prof. Dr. C. Katharina Spieß	

11. Januar 2019



Die **Vorsitzende**: Meine Damen und Herren, ich eröffne die Sitzung und bitte Sie alle, Platz zu nehmen. Zum Neuen Jahr wünsche ich Ihnen alles Gute, Gesundheit und viel Kraft. Ich glaube, Gesundheit ist das Allerwichtigste, der Rest schützt sich dann zurecht.

Ich begrüße ganz herzlich die Ausschusmitglieder sowie die Kolleginnen und Kollegen der beratenden Ausschüsse. Darüber hinaus begrüße ich die Besucherinnen und Besucher auf der Tribüne und natürlich unsere Sachverständigen. Vielen Dank, dass sie heute hier zu uns gekommen sind.

Abg. **Maik Beermann** (CDU/CSU): Frau Zimmermann, darf ich kurz unterbrechen? Unsere Vorsitzende hat am 30. Dezember Geburtstag gehabt. Sie gratuliert uns allen immer so freundlich, deswegen sollten wir das auch tun. Frau Vorsitzende, alles Gute nachträglich zum Geburtstag. Bleiben Sie gesund und munter und Ihrem Ausschuss immer wohlgesonnen. Herzlichen Glückwunsch von allen hier.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Darüber freue ich mich natürlich sehr. Nun aber zurück zu unserer Arbeit.

Wir führen heute eine öffentliche Anhörung zu dem Antrag der FDP-Fraktion „Wirksame, digitale und transparente Familienleistungen – Die Evaluation von ehe- und familienpolitischen Leistungen als dauerhafter Prozess“ durch. Dazu darf ich noch einmal die Sachverständigen begrüßen und sie vorstellen: Herr Dr. Andreas Aust vom Paritätischen Gesamtverband, Herr Prof. Dr. Holger Bonin, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Herr Matthias Dantlgraber, Familienbund der Katholiken, Bundesverband Berlin, Herr Andreas Heimer von der Prognos AG Berlin, Herr Alexander Nöhring vom Zukunftsforum Familie e. V., auch aus Berlin und Frau Prof. Dr. Katharina Spieß vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, ebenfalls aus Berlin. Herzlich willkommen.

Ich weise darauf hin, dass die Anhörung im Internet übertragen und auch in der Mediathek auf der Homepage des Deutschen Bundestages bereitgestellt wird. Es wird ein Wortprotokoll erstellt, welches dann auch im Internet abrufbar ist. Außerdem möchte ich nochmals ausdrücklich darauf hinweisen, dass Bild- und Tonaufzeichnungen anderer Personen während der Sitzung nicht gestattet sind. Ebenso bitte ich während der Anhörung auf die Benutzung von Mobiltelefonen zu verzichten.

Weiterhin weise ich darauf hin, dass die Stellungnahmen am Eingang des Sitzungssaales ausliegen und auch in das Internet eingestellt worden sind. Der Ablauf der öffentlichen Anhörung ist wie folgt vorgesehen: Eingangsstatements der Sachverständigen von jeweils drei Minuten. Da bitte ich sie auch darum, auf diese große Uhr hier oben zu schauen, damit wir auch die drei Minuten einhalten. Auf die Eingangsstatements folgt eine Frageunde von 60 Minuten. Bei der Frage- und Antwortrunde wird das Fragerecht nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen aufgeteilt. Zu Beginn der Wahlperiode haben wir uns darauf verständigt, dass wir die Fragekontingente der SPD-Fraktion und der CDU/CSU-Fraktion auf zwei Blöcke verteilen, so wird es auch heute gehandhabt. Dann haben wir noch die Freie Runde von zehn Minuten.

Wir beginnen mit der öffentlichen Anhörung zu dem Antrag der Fraktion der FDP „Wirksame, digitale und transparente Familienleistungen – Die Evaluation von ehe- und familienpolitischen Leistungen als dauerhafter Prozess“ auf der BT-Drs. 19/3174. Zunächst bitte ich die Sachverständigen um ihre Eingangsstatements. Herr Dr. Aust, Sie haben das Wort.

Dr. Andreas Aust (Der Paritätische Gesamtverband): Vielen Dank für die Einladung. Zunächst eine kurze Bemerkung vorab: Mir ist es leider aufgrund der Weihnachtsferien nicht gelungen, eine schriftliche Stellungnahme einzureichen. Ich hoffe aber, das ein bisschen durch das mündliche Statement kompensieren zu können. Gegenstand der Anhörung ist der Antrag der FDP. Dieser Antrag gibt Anlass, zum einen über die Gesamtevalu-



ation zu reden, und zwar unter dem Gesichtspunkt: Was waren die Fragestellungen/Ergebnisse und was ist seitdem politisch passiert? Zum anderen ist auf die konkreten Forderungen der FDP einzugehen.

Ich will mit Ersterem anfangen, also der Gesamtevaluation.

Der zentrale Anlass und die Idee, mit einer Gesamtevaluation mehr Evidenz und empirisches Wissen über die Wirksamkeit von familienpolitischen Maßnahmen zu generieren, ist natürlich auch aus der Perspektive des Paritätischen Gesamtverbandes nur zu begrüßen. Die damals untersuchten Instrumente sind nach unserer Einschätzung die relevanten Maßnahmen in dem Bereich und auch die definierten Ziele teilen wir. Also die Ziele, die der Evaluation als Grundlage gedient haben, Vereinbarkeit, Förderung des Wohlbefindens der Kinder und wirtschaftliche Stabilität, insbesondere die Auswirkungen auf die Armut der betroffenen Familien, sind nach unserer Auffassung nach wie vor relevante Fragestellungen.

Was wir bei der Gesamtevaluation vermissen, sind folgende Aspekte, die für den Paritätischen Gesamtverband besonders relevant sind. Zunächst die Frage, die man genauso in einer Gesamtevaluation stellen kann und eigentlich auch ins Zentrum gehört: Kommen die Leistungen bei den Berechtigten an? Diese Frage nach der Inanspruchnahme der Leistungen ist in der Gesamtevaluation so nicht gestellt und auch nicht beantwortet worden. Prominentes Beispiel dafür wäre der Kinderzuschlag, den konnte die Evaluation noch nicht prüfen, aber beim Bildungs- und Teilhabepaket ist es ganz evident. Wir selber haben dazu eine kleine Expertise erstellt und dabei festgestellt, dass das Teilhabegeld bei den Betroffenen nicht ankommt.

Die zweite Frage, die wir vermisst haben, ist die Untersuchung, ob die Leistungen denn den Bedarfen entsprechen, ob durch die Leistungen sozusagen Bedarfsdeckung generiert werden kann. Auch da sehen wir Defizite, insbesondere bei der Definition und Festlegung des menschenwürdigen Existenzminimums.

Der dritte Punkt sind die Auswirkungen der familienpolitischen Leistungen auf der vertikalen Ebene, also der Ausgleich zwischen einkommensarmen und einkommensreichen Haushalten. Hier gibt es unseres Erachtens zwar Befunde in der Gesamtevaluation, diese haben aber in der politischen Praxis seitdem keine große Rolle gespielt. Wenn ich in der späteren Runde die Gelegenheit bekäme, das weiter auszuführen, würde ich mich freuen.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Das wird sich sicherlich ergeben. Herr Prof. Dr. Bonin, bitte.

Prof. Dr. Holger Bonin (IZA - Institute of Labor Economics): Vielen Dank für die Einladung. Auch ich möchte mit der Bewertung der Gesamtevaluation starten, allerdings auf einen Punkt hinweisen, der auch für den Antrag eine Rolle spielt. Ich glaube, dass die Gesamtevaluation ein wesentlicher Baustein im Bereich der Familienpolitik war, soweit es um die Entwicklung einer Evaluationskultur ging, die auch heute noch nachwirkt. Das zeigt sich an drei bestimmten Punkten. Wir haben eine Verständigung über familienpolitische Ziele erreicht, an denen man die Wirksamkeit von familienpolitischen Maßnahmen messen muss, damit man anschließend bewerten kann. Wir haben sehr viel Geld in die Hand genommen, um die Dateninfrastruktur zu verbessern. Und es ist gelungen, das zu verstetigen, sodass wir heute für die Analyse der Wirksamkeit familienbezogener Leistungen sehr viel bessere Daten zur Verfügung haben und wir haben eine Modellinfrastruktur aufgebaut. Das ist in dem Fall besonders wichtig, weil wir für die Wirkungsanalysen sogenannte verhaltensbasierte Mikrosimulationsmodelle benötigen, die eine große Infrastrukturinvestition erfordern. Diese Modelle sind nach wie vor vorhanden und werden für Evaluationen weiterhin genutzt, sowohl für die ex post- aber noch sehr viel wichtiger für die ex ante-Bewertung von politischen Maßnahmen, gerade jetzt im Zusammenhang z. B. mit der Weiterentwicklung des Kinderzuschlags.

Der FDP-Antrag enthält zwei wesentliche Forderungen. Das eine ist die Verstetigung der Gesamtevaluation, indem man eine Wiederholung durchführt. Das andere ist eine Erweiterung der Inhalte.



Was die Verstetigung angeht, muss man berücksichtigen, dass die Gesamtevaluation ein sehr aufwendiger, teurer Prozess war. Insoweit bin ich skeptisch, ob das in irgendeiner Weise wirtschaftlich wäre. Wir haben viele grundlegende Fragen zur Wirkung der bestehenden Leistungen geklärt und die Welt hat sich nicht so grundlegend verändert, dass wir das jetzt alles noch einmal machen müssten. Deshalb würde ich für ein Monitoring plädieren. Das ist ein deutlich weniger aufwendiger Prozess, in dem man eine Kernevaluation in einem regelmäßigen Turnus wiederholt.

Warum ist das wichtig? Es kommen ständig kleinere Veränderungen im Leistungssystem dazu. Das haben wir gerade mit dem Kinderzuschlag gesehen. Aber wir haben auch veränderte Rahmenbedingungen. Die wirtschaftliche Entwicklung verändert sich, die Demografie verändert sich, es kommen z. B. Geflüchtete hinzu, Stichwort Zuwanderung. Aber wir haben auch veränderte Wünsche und Präferenzen und die gleiche Maßnahme kann mehr oder minder gut wirken, wenn sich die Welt darum herum ändert. Dementsprechend würde ich dafür plädieren, mit relativ geringem Aufwand eine Kernevaluation zu machen. Das lässt sich, weil die Modelle vorliegen, sehr gut wiederholen.

Ganz kurz zu den Inhalten: Da gibt es sowohl die Forderung, die Interaktion zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu berücksichtigen als auch die Frage nach der Bürokratie und der Verwaltung der Leistungen. Das scheint mir erstens – zumindest in kürzerer Frist – nicht machbar, weil die Datengrundlagen und die Modellgrundlagen dafür kaum vorhanden sind, zweitens muss die Frage gestellt werden, ob gerade bei der Frage der föderalen Leistungsinteraktion tatsächlich der Bund als Auftraggeber oder Adressat einer solchen Gesamtevaluation infrage kommt.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank, Prof. Dr. Bonin. Herr Dantlgraber bitte.

Matthias Dantlgraber (Familienbund der Katholiken – Bundesverband): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Abgeordnete, sehr geehrte Da-

men und Herren, der Familienbund der Katholiken begrüßt grundsätzlich das Anliegen der FDP-Fraktion, die Evaluation familienpolitischer Leistungen fortzuführen. Der Evaluationsbedarf richtet sich aber nicht nach einem festen Turnus, sondern sollte jeweils konkret bezogen auf bestimmte familienpolitische Leistungen und Schnittstellen festgestellt werden. Ein Bedarf für eine Neuauflage der 2014 fertiggestellten Gesamtevaluation aller ehe- und familienbezogenen Leistungen erscheint dem Familienbund nicht gegeben. Eine Ausweitung des Evaluationsumfangs auf alle ehe- und familienpolitischen Leistungen des Bundes, der Länder und der Kommunen stößt auf praktische Schwierigkeiten. In vielen Fällen fehlt es schon an der für eine Evaluation erforderlichen Datengrundlage. Statt mehr in die Breite zu gehen, sollten die wesentlichen familienpolitischen Leistungen vertiefter, differenzierter und im Hinblick auf weitere Ziele und Aspekte geprüft werden.

Dem Familienbund ist es wichtig, darauf hinzuweisen, dass die Gesamtevaluation von 2014 durch die von der Bundesregierung getroffene Auswahl der untersuchten Ziele und die vorgenommene Zieldefinition nur einen begrenzten Fokus hatte.

Vor allem in der Ergebnisinterpretation erfolgt eine Verengung auf den Schwerpunkt arbeitsmarktpolitische Fragestellungen. Entscheidendes Kriterium für die Bewertung von familienpolitischen Leistungen wird die Frage, ob diese dazu beitragen, durch Arbeitsanreize das Erwerbsarbeitsangebot in Deutschland zu erhöhen. Ob die Leistungen jedoch den Familien gemeinsame Zeit oder die freie Wahl des gewünschten Familienmodells ermöglichen, bleibt unberücksichtigt.

Weitgehend ausgeblendet werden in der Gesamtevaluation zudem die Fragen des gerechten Leistungsausgleichs für Familien und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für mögliche Reformen.

Der begrenzte Fokus der Gesamtevaluation sollte berücksichtigt werden, bevor voreilige Schlüsse gezogen werden. Die weitgehende Ausblendung rechtlicher und verfassungsrechtlicher Fragen hat



zu dem 200 Mrd. Euro-Märchen geführt, also der Vorstellung, dass jedes Jahr unglaubliche Beträge für Familienförderung ausgegeben werden. Tatsächlich ist davon höchstens ein Viertel echte Familienförderung, über die der Staat frei disponieren kann. Während in der Gesamtevaluation penibel jede Maßnahme aufgezählt wird, die auch nur im entferntesten mit Ehe und Familie zu tun hat, bleiben die Leistungen, die Familien für die Gesellschaft erbringen, unberücksichtigt. Würde man diese Leistungen gegenrechnen, wäre der Saldo für Familien negativ. Das hat unter anderem Prof. Dr. Martin Werding von der Ruhr-Universität Bochum ausgerechnet. Die Gesamtevaluation macht daher Leistende, nämlich die Familien, zu Leistungsempfängern. Das halte ich für schlechterdings unfair.

Da die falsche Vorstellung üppig geförderter Familien die Umsetzung neuer familienpolitischer Maßnahmen erschwert, kann man die Gesamtevaluation in diesem Sinne durchaus als Eigentor für die Familienpolitik bezeichnen. Neuen Evaluationen, die diesen Missstand beseitigen und die Leistungen von Familien fair gegenrechnen, steht der Familienbund sehr aufgeschlossen gegenüber. Herzlichen Dank.

Andreas Heimer (Prognos AG): Vielen Dank für die Einladung. Ich möchte in meinem Statement auf vier Punkte eingehen, die ich auch in meiner Stellungnahme eingereicht habe.

Zum einen bin ich der Meinung, dass wir mit der Gesamtevaluation nach wie vor einen wichtigen Referenzpunkt in der Familienforschung und in der Familienpolitik haben. Wir hatten eine enorme Erweiterung und einen Erkenntnisgewinn. Inhaltlich und methodisch eine Erweiterung, was die Forschung anging, in allen Bereichen, sowohl die Akzeptanzanalysen, die ökonomischen Analysen, aber auch die entwicklungspsychologischen und juristischen oder rechtswissenschaftlichen Gutachten betreffend.

Zum Zweiten ist es mir wichtig, darauf hinzuweisen, dass das Forschungsfeld weiterhin ein sehr dynamisches ist. Nach der Gesamtevaluation gab

es eine Reihe von Studien, die Teilaktualisierungen erstellt haben, die dort in die Tiefe gegangen sind, wo die Gesamtevaluation das nicht leisten konnte, und die auch neue Familienleistungen einbezogen haben. Daher ist es meiner Meinung nach wirklich kein Erkenntnisdefizit, an dem es im Moment krankt. Es gibt aus meiner Sicht derzeit kein Erkenntnisdefizit.

Die Frage ist, wie sieht es mit der Umsetzung der Ergebnisse aus der Gesamtevaluation aus? Da kann man zum einen feststellen, dass die Politik zum Glück mit den Ergebnissen arbeitet. Alles andere wäre auch schlimm. Wir haben eine Reihe von Maßnahmen erlebt; der Ausbau der Kinderbetreuung ist da zu nennen und auch die Weiterentwicklung von Geldleistungen – Unterhaltsvorschuss, Entlastungsbetrag für Alleinerziehende, zuletzt der Kinderzuschlag. Das sind alles Maßnahmen, die laut Gesamtevaluation sehr zielgenau und effizient wirken und mit denen die analysierten Schwachstellen aufgegriffen wurden. Das größte Manko liegt aus meiner Sicht darin, dass die im Zielsystem der Familienpolitik sehr kritisch evaluierten Maßnahmen der Besteuerung und der sozialversicherungspflichtigen Behandlung von Familien bisher nicht angegangen worden sind.

Schließlich geht es in dem Antrag häufig um Fragen der Transparenz. Das ist meiner Meinung nach auch ein wichtiger Punkt, weil die Familien durchblicken müssen. Sie müssen wissen, welchen Anspruch sie auf die Leistungen haben und wie sie den geltend machen können. Dazu haben wir auch, denke ich, einiges erfahren, nicht zuletzt in Akzeptanzanalysen, die vorgelegt wurden. Hier brauchen wir Konzepte, die bestimmte Leistungen, wie beispielsweise das Kindergeld, den Kinderzuschlag, das Wohngeld oder auch den Unterhaltsvorschuss im Bedarfsfall zusammenführen, denn das sind Leistungen, die häufig parallel bezogen werden. Ich glaube aber, dass die politische Diskussion in Richtung einer bedarfsbezogenen Kompaktleistung voranschreitet. Vielen Dank.

Alexander Nöhring (Zukunftsforum Familie e. V.): Herzlichen Dank für die Einladung und die Gelegenheit zur Stellungnahme für meinen



Verband. Wir haben auch eine schriftliche Stellungnahme eingereicht. Im Wesentlichen reihen wir uns in dieses „Nein-Aber“ der Kolleginnen und Kollegen ein, wenn wir auf den Antrag der FDP-Fraktion schauen.

Ich möchte ein paar Aspekte aus dem Statement aufgreifen. Zum einen ist der Antrag der FDP aus unserer Sicht durchaus begrüßenswert in dem Sinne, dass es nicht nur darum geht, noch einmal auf die Gesamtevaluation zu schauen, sondern aus der Sicht eines fachpolitischen Verbandes zu untersuchen, wie weit wir in der Umsetzung der Ergebnisse und der Empfehlungen gekommen sind.

Eine erneute umfassende Evaluation ist auch aus unserer Sicht nicht zielführend. Dazu vielleicht ganz kurz fünf Gründe in Ergänzung meiner Vordner.

Zum einen sind die Ergebnisse der Gesamtevaluation teilweise aufgegriffen worden: der Kitausbau, das „Gute-Kita-Gesetz“, Elterngeldplus und andere Reformen wie der Unterhaltsvorschuss, der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende und aktuell die Reform des Kinderzuschlags sind ja bereits genannt worden.

Dazu kommt, dass so gut wie alle Leistungen evaluiert wurden oder evaluiert werden. Das heißt, wir haben spätestens mit der Gesamtevaluation eine Kultur der Gesetzgebungsprozesse, die Evaluation von vornherein als zwingend und notwendig mitdenkt.

Seitdem sind zahlreiche Analysen und weitere Berichte erschienen. Wir haben den Zweiten Gleichstellungsbericht, wir haben den Achten Familienbericht und ein weiterer Familienbericht ist in Planung. All diese Berichte setzen sich intensiv mit familienpolitischen Leistungen auseinander und geben Empfehlungen.

Zu fragen wäre, inwieweit eine neue Evaluation neue Erkenntnisse bringen kann, weil wir seit der Gesamtevaluation eigentlich keine wirkliche Systemveränderung im Leistungsgeflecht haben. Vielleicht ist mit dem Elterngeldplus etwas passiert,

das in der familienpolitischen Landschaft systematisch ein bisschen neu ist. Ansonsten haben wir nicht wirklich Systemveränderungen. Um Einstellungsveränderungen in der Bevölkerung abschätzen zu können, bräuchte man eine deutlich längere Zeit, um aus den Daten das entsprechend herauslesen zu können.

Der fünfte Punkt: Digitalisierung. Das war ja eines der Anliegen der FDP-Fraktion, im Hinblick auf Digitalisierung zu evaluieren. Ich weise darauf hin, wie wir es auch in der Stellungnahme getan haben, dass die Digitalisierung der Leistungen mittlerweile gesetzlich verpflichtend ist, also dass das angegangen werden muss. Digitalisierung ist nicht nur unter Effizienz Gesichtspunkten sinnvoll, sondern auch vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme von Leistungen, weil Digitalisierung eine Leistung einfacher und näher bringen kann. Soweit erstmal. Vielen Dank.

Prof. Dr. C. Katharina Spieß (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW Berlin)): Herzlichen Dank auch von meiner Seite für die Einladung und die Perspektivendarstellung von jemandem, der an der Gesamtevaluation beteiligt war.

Ich schließe mich dem Statement an, dass die Gesamtevaluation die Evaluationskultur in Deutschland gerade im Bereich der Familienpolitik massiv vorangebracht hat. Auch ich halte eine evidenzbasierte Politikberatung für essentiell. Eine nochmalige Gesamtevaluation in dem Umfang, wie sie 2014 durchgeführt worden ist, halte ich allerdings für nicht sinnvoll. Lassen Sie mich in aller Kürze meine Gründe dafür darlegen.

Ich denke, wir brauchen keine neue Systemevaluation, vielmehr brauchen wir eine gezielte Evaluation in Hinblick auf unterschiedliche Aspekte. Zunächst ist festzuhalten, dass die Gesamtevaluation empfohlen hat, bestimmte Leistungen zu verändern, die bisher von der Familienpolitik keinesfalls angegangen worden sind. In diesem Kontext möchte ich erwähnen, dass die Gesamtevaluation empfohlen hat, das Ehegattensplitting im Hinblick auf seine Anreizwirkungen auf das Arbeitsangebot insbesondere von Müttern umzustellen. Diese Leistung ist nicht angegangen worden, muss also



auch des Weiteren nicht evaluiert werden.

Es gibt andere Leistungen, die tatsächlich verändert worden sind, entgegen den Evaluationsempfehlungen, wie die Erhöhung des Kindergeldes. Auch hier wissen wir aus der Gesamtevaluation, wie die Wirkungen dieser Kindergelderhöhung tatsächlich zu bewerten sind.

Wieder andere Leistungen wurden entsprechend der Gesamtevaluation verändert, wie zum Beispiel der Ausbau der Kindertageseinrichtungen. Hier muss es allerdings darum gehen, im Folgenden detaillierter zu evaluieren, warum dieser Ausbau zum Beispiel zu einer zunehmenden Segregation in der Inanspruchnahme dieser Leistungen geführt hat. Wir wissen aus neuen Studien, dass der Kitausbau dazu geführt hat, dass im U3-Bereich insbesondere sozioökonomisch besser gestellte Familien die Leistung nutzen und nicht die Familien, die, wie Analysen zeigen, von dieser Leistung besonders profitieren würden. Ich plädiere auch dafür, dass weitere Evaluationen von Leistungen, die erst prospektiv umgestaltet werden sollen, wie zum Beispiel die Betreuungsinfrastruktur für Schulkinder, gleich im Vorfeld des Ausbaus dieser Betreuungsleistungen mitgedacht werden.

Eine Evaluation, die sämtliche kommunalen und landesspezifischen Leistungen mitbedenkt, muss zum einen im Hinterkopf haben, dass die Bundesregierung den Ländern und Kommunen eine Evaluation der vom fiskalischen Aufkommen wichtigsten familienpolitischen Leistungen, nämlich den Ausbau der Kindertageseinrichtungen, mitfinanziert hat. Alles weitere, was in diesem Bereich an landesspezifischen Leistungen und kommunalen Leistungen tatsächlich vorliegt, muss auch von diesen Akteuren mitgetragen werden. Das ist ganz wichtig. Es gibt weitere familienpolitische Ziele, wie zum Beispiel Gleichstellung und Reduktion von Kinderarmut und insbesondere weitere Zielgruppen, wie Familien mit Flucht- und Migrationshintergrund, die bei zukünftigen Analysen sehr viel stärker mitbedacht werden müssen, als es die bisherige Gesamtevaluation getan hat. Herzlichen Dank.

Die Vorsitzende: Vielen Dank, Frau Prof. Dr. Spieß. Wir kommen jetzt zur Fragerunde. Ich rufe die Fraktionen nacheinander auf. Ich sagte eingangs schon, dass wir ein gewisses Zeitbudget für jede Fraktion zur Verfügung haben. Ich bitte Sie, in Ihrem Statement maximal zwei Fragen an maximal zwei Sachverständige zu richten. Wir beginnen mit der CDU/CSU-Fraktion. Herr Beermann hat das Wort.

Abg. Maik Beermann (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Meine erste Frage geht an Herrn Dantlgraber. Ich hätte ganz gern gewusst, welche familienpolitischen Ziele hätten Ihrer Meinung nach noch bei der Gesamtevaluation berücksichtigt werden müssen?

Matthias Dantlgraber (Familienbund der Katholiken – Bundesverband): Ich habe das in meinem Eingangsstatement schon ein bisschen ausgeführt. Also aus unserer Sicht wäre insbesondere das Ziel „Zeit für Familie“ sehr wichtig gewesen. Zum Beispiel kam in einer Einzelstudie zum Kindergeld heraus, dass zwar eine Erhöhung des Kindergeldes zu einer geringfügigen Reduzierung des Arbeitsumfanges der Eltern geführt hat, dass aber gleichzeitig auch ein signifikanter Anstieg der Betreuung festzustellen war. Mit anderen Worten, dass die Eltern das auch genutzt haben, ihre Kinder mehr zu betreuen. Aus unserer Sicht ist es plausibel, dass die Eltern das gezielt gemacht haben. In dem Sinne wäre es zwar für das Ziel, die Erwerbsarbeit zu erhöhen, produktiv, aber im Hinblick auf das Ziel, dass Familien mehr gemeinsame Zeit miteinander haben, wäre es eben auch wichtig.

Die Wahlfreiheit und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf werden ein bisschen einseitig dahingehend interpretiert, dass diese dann gegeben sind, wenn das Erwerbsarbeitsangebot für Frauen erhöht wird. Da wird dann wiederum rückgeschlossen, dass die Geldleistungen kontraproduktiv seien, weil mit mehr Geld der Erwerbsanreiz eben nicht mehr so da ist. Wir würden stattdessen sagen, dass eine Erhöhung der Geldleistungen nicht zu einer Beeinträchtigung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf führt, weil es lediglich die Optionen der Familien erweitert. So würden wir



die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verstehen, dass man entsprechend seiner persönlichen Wünsche Familie und Beruf vereinbaren kann.

Außerdem sind die Gerechtigkeitsaspekte und die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen wichtig. Die spielen insbesondere beim Ehegattensplitting eine Rolle, wo die Reformoptionen durch das Recht durchaus begrenzt sind; jedenfalls keine reine Individualbesteuerung eingeführt werden kann.

Abg. **Maik Beermann** (CDU/CSU): Sie haben gerade das Ehegattensplitting angesprochen, Herr Dantlgraber. Deswegen dazu auch gleich die zweite Frage. Warum ist es aus Ihrer Sicht wichtig, dass verfassungsrechtliche Erwägungen und Rahmenbedingungen bei Evaluationen berücksichtigt werden müssen? Vielleicht können Sie das einmal anhand des Ehegattensplittings erläutern.

Matthias Dantlgraber (Familienbund der Katholiken – Bundesverband): Das Ehegattensplitting ist in rechtlicher Hinsicht sehr gut begründet, weil es Familien mit dem gleichen Gesamteinkommen gleich behandelt. Wenn es das Ehegattensplitting nicht gäbe, dann gäbe es eine Benachteiligung bestimmter Familienkonstellationen, nämlich derjenigen mit einem unterschiedlich hohen Vermögen. Faktisch ist es häufig der Mann, der deutlich mehr verdient und die Frau, die etwas weniger verdient. Die müssten dann mehr Steuern zahlen als eine Familie, in der das Einkommen gleich verteilt ist, obwohl sie das gleiche Gesamteinkommen haben wie eine Familie, die eine gleiche Verteilung hat. Da Artikel 6 Grundgesetz aber die freie Verteilung der Arbeit in der Familie schützt, würde die unterschiedliche Besteuerung einen Anreiz setzen, der nach dem Grundgesetz unzulässig wäre.

Zudem ist die Ehe nach der rechtlichen Vorstellung eine Rechts- und Wirtschaftsgemeinschaft, d. h. gedacht steht das Einkommen beiden Ehegatten zu. Das kommt auch im sogenannten Zugewinnausgleich zum Ausdruck, mit dem es dann bei Beendigung der Ehe zum Ausgleich kommt.

Die allermeisten Steuer- und auch Verfassungsrechtler sind der Auffassung, dass das Ehegattensplitting eigentlich sehr gut den Anforderungen an eine verfassungsgemäße Besteuerung entspricht.

Abg. **Maik Beermann** (CDU/CSU): Die nächste Frage würde ich gerne an Herrn Prof. Dr. Bonin stellen. Sie sind wie fast alle Sachverständigen der Auffassung, dass eine erneute, wie von der FDP geforderte, umfänglichere Gesamtevaluation nicht unbedingt sinnvoll wäre. Können Sie das bitte noch einmal erläutern. Sie haben in Ihrem Eingangsstatement auch eine Variante angesprochen, wie man das Ganze effizienter mit weniger finanziellem Aufwand darstellen könnte, nämlich durch ein sogenanntes Monitoring. Vielleicht könnten Sie uns noch einmal erläutern, wie ein Monitoring aus Ihrer Sicht aussehen könnte.

Prof. Dr. Holger Bonin (IZA - Institute of Labor Economics): Die Gesamtevaluation – Katharina Spieß hat eben den Begriff Systemevaluation verwendet, das fand ich sehr schön – ist etwas gewesen, bei dem man sich noch einmal ganz grundlegende Dinge angeschaut hat. Dabei ging es sehr stark darum, die qualitativen Wirkungen von bestimmten Leistungen auch in ihrer Interaktion zueinander herauszuarbeiten. Man hat Dinge getan, die man gar nicht sinnvoll wiederholen kann. Das kann man sich gut vorstellen. Es gab beispielsweise eine Evaluation der Wirkung des Kindergelds, die darauf beruhte, dass man sich angesehen hat, was bei der großen Kindergeldreform in den 90er Jahren passiert ist, um die von Ihnen angesprochenen Arbeitsangebotseffekte herauszuarbeiten. Das hat man jetzt einmal abgelegt und das weiß man jetzt. Das kann man nicht wiederholen, denn diese Reform kann man nur einmal evaluieren. Man muss diese Systemevaluation also nicht so anlegen, dass man die qualitative Wirkungsrichtung bezogen auf bestimmte familienpolitische Ziele noch einmal evaluiert. Man muss vielmehr in die Tiefe bohren, beispielsweise wenn man bestimmte Gruppen in den Vordergrund stellen will, wenn sich Zielsetzungen verändern, wenn also die Zielsetzungen nicht mehr die gleichen sind. Aber das ist etwas, was man mit spezifischen Untersuchungsaufträgen, möglicherweise auch zu spezifischen Leistungen, tun kann. Es ist



also keine Gesamtevaluation im klassischen Sinne, sondern eine, die – wie es auch die anderen Experten befürworten – ganz gezielte Fragen stellt und an diese mit einem möglichst guten Design herangeht. Was ich mit dem Monitoring meine ist, dass man schon für einen Kern von Leistungen eine routinemäßige Evaluation durchführen kann. Dabei handelt es sich um circa 13 Leistungen, die in der Gesamtevaluation im Vordergrund stehen. Allein diese Leistungen machen bereits 75 Prozent des Gesamtvolumens der zuvor angesprochenen 200 Milliarden Euro aus. Insofern hat man damit schon die Landschaft im Wesentlichen erfasst. Für diese 13 Leistungen könnte man mit einem relativ einfachen Modul aus der Gesamtevaluation, das dort als Sofortevaluation bezeichnet wurde und dessen Modellinfrastruktur auch bei verschiedenen Instituten vorrätig ist und ständig für ex-ante-Bewertungen von Reformvorschlägen herangezogen wird, eine routinemäßige Evaluation durchführen. Das ist etwas, das meiner Einschätzung nach keinen sechsstelligen Betrag kosten würde, erst recht keinen siebenstelligen Betrag, den die Gesamtevaluation gekostet hat. Das liegt daran, dass man eine routinemäßige Geschichte fortschreibt. Diese Fortschreibung hat schon einen Wert, auch wenn wir alle wissen, dass es keine grundlegende Systemveränderung gegeben hat. Aber selbst wenn man jetzt in dem bestehenden System der Leistungen an anderer Stelle Leistungsveränderungen vornimmt, dann kann es sein, dass sich die Wirkung des Ehegattensplittings durch irgendeine Interaktion im System gegenüber heute verändert. Selbst wenn einzelne Leistungen genauso bestehen bleiben, kann sich, wenn man an anderen Stellschrauben des Systems dreht, etwas ändern. Das war einer der großen Vorteile der Gesamtevaluation, dass sie die Leistungen nicht nur als einzelne betrachtet hat, sondern auch in ihrer Interaktion zueinander.

Das zweite ist, und das ist schon wichtig, dass wenn wir Präferenzen verändern – langsam, da stimme ich zu – wir das in einem gewissen Turnus machen können. Dann können wir zumindest nachhalten und Frühindikatoren daraus bekommen. Wenn man quasi Jahr für Jahr, also im Vierjahresturnus, rückwirkend die fehlenden Werte in die Vergangenheit fortschreibt, muss man sich anschauen, was sich über die Zeit verändert. Aus meiner Sicht sind darüber hinaus Veränderungen

in den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sehr wichtig. Die Gesamtevaluation bezieht sich ja auf einen ganz bestimmten Zeitpunkt, mit einer ganz bestimmten Situation am Arbeitsmarkt. Wenn man beispielsweise über die Dinge wie Vereinbarkeitsentscheidungen nachdenkt, dann können sich diese heute in einem Boomarbeitsmarkt ganz anders darstellen als in einem zwar auch schon gut dastehenden Arbeitsmarkt, aber eben nicht so gut wie heute dastehenden. Oder wenn in drei Jahren der Arbeitsmarkt irgendwie in die Krise geraten sollte, könnten sich Vereinbarkeiten und Wirkungen von Familienpolitik eben auch ganz anders darstellen. Vor diesem Hintergrund erscheint es mir sinnvoll, ein relativ unaufwändiges Monitoring als Frühwarnsystem zu betreiben, ob man möglicherweise am bestehenden System der Leistung etwas verändern sollte.

Die **Vorsitzende**: Herr Weinberg bitte.

Abg. **Marcus Weinberg** (CDU/CSU): Ich möchte noch eine kurze Frage an Herrn Prof. Dr. Bonin und Frau Prof. Dr. Spieß richten. Wir haben ja viele familienpolitische Leistungen aus dem skandinavischen Raum übernommen. Das ganze Thema Elterngeld, damals haben wir Vergleiche mit Finnland und Schweden angestellt, wie sich dort die Familiensituation entwickelt. Wenn wir die Frage stellen, wie man dies evaluieren kann: Gibt es aus dem Ausland gute Beispiele dafür, dass dort ein dauerhafter Evaluationsprozess oder eine Überprüfung der familienpolitischen Leistungen stattfindet? Haben Sie Erfahrungen aus anderen Ländern insbesondere skandinavischen Ländern wie Schweden, dass solche Überprüfungen stattfinden und könnte man daraus auch für die Wirksamkeit bei uns etwas ableiten?

Prof. Dr. C. Katharina Spieß (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW Berlin)): Ich kann ganz kurz antworten. Tatsächlich ist die Gesamtevaluation auch auf OECD-Ebene als absolut einmaliges Vorbild gesehen worden, das dermaßen detailliert evaluiert wird. Nach meinem Kenntnisstand gibt es keine vergleichbaren Evaluationen in den skandinavischen Ländern, obwohl diese eine große Tradition haben, ihre gesamten administrativen Daten der Wissenschaft zur Ver-



fügung zu stellen, um sehr differenziert familienpolitische Leistungen zu analysieren. Also da gibt es eine extrem gute empirische Evidenz für Politik, aber kein Beispiel im Sinne einer systematischen Evaluation, auch nicht eines Monitorings.

Prof. Dr. Holger Bonin (IZA - Institute of Labor Economics): Ich schließe mich an.

Die **Vorsitzende**: Danke schön. Wir kommen zur Fragerunde der AfD, Herr Reichardt hat das Wort.

Abg. **Martin Reichardt** (AfD): Vielen Dank zunächst für die sehr aufschlussreichen Ausführungen. Wir haben jetzt die übereinstimmende Meinung, dass die vorhandene Datenbasis als valide gelten kann und auch für die Zukunft weiter verwendbar ist. Hierzu habe ich folgende Frage: Wann werden wir bezüglich der neuen familienpolitischen Maßnahmen wie dem Gute-Kita-Gesetz und dem Familienstärkungsgesetz damit rechnen dürfen, sagen zu können, das wirkt oder das wirkt nicht, da muss nachgesteuert werden? Dazu würde ich gerne Herrn Dantlgraber und Herrn Prof. Dr. Bonin fragen.

Matthias Dantlgraber (Familienbund der Katholiken – Bundesverband): Eigentlich kann ich das aus meiner Warte nicht so richtig beantworten, ab wann wir das haben werden. Ich gehe davon aus, dass die Regierung wie bei den anderen Gesetzgebungsverfahren auch, eine Evaluation durchführen wird. Wie lange diese dann genau dauern wird, da bin ich persönlich letztlich überfragt.

Prof. Dr. Holger Bonin (IZA - Institute of Labor Economics): Das kann ich auch nicht im Detail beantworten. Ich will aber etwas Generelleres sagen. Typischerweise ist Evaluation von neu eingeführten Leistungen zu ungeduldig. Wir sollten nicht hergehen und sagen, „Okay, jetzt haben wir das eingeführt und im nächsten Jahr ist die Welt für die Familien komplett anders.“ Dinge brauchen Zeit, um ihre Wirkung zu entfalten. Wir haben immer ein Petitum, wenn wir im öffentlichen Auftrag evaluieren, nämlich dass die Zeitrahmen nicht zu knapp gesetzt werden. Das spiegelt sich letztlich auch in dem FDP-Antrag wider, wenn es

da die Vorstellung gibt, man könnte eine Gesamtevaluation innerhalb von zwei Jahren wiederholen, wenn sie denn Sinn ergibt. Das ist schwierig, weil man für solche Dinge Zeit braucht. Selbst wenn wir nach zwei Jahren keine Wirkung feststellen, könnte es sein, dass es nach vier oder sechs Jahren anders ist. Dementsprechend muss man auch bei neueingeführten Leistungen, gerade wenn sie Verhaltensänderungen produzieren sollen wie das beispielsweise beim Elterngeld der Fall war, dann auch nachhaltig wirken. In solchen Fällen ergibt eine kontinuierliche Evaluation Sinn. Da gibt es in vielen Fällen einen gesetzlich fokussierten Erstauftrag und dann wird nicht nachgehalten. Dann muss man hoffen, dass die Wissenschaft das so attraktiv findet und sich die mittelfristigen und langfristigen Wirkungen tatsächlich noch einmal anschaut. Aber da gibt es ein Defizit.

Abg. **Martin Reichardt** (AfD): Es gibt ja Maßnahmen, die sehr zielgerichtet sind im Hinblick auf die Förderung von Kindern wie beispielsweise die kostenlosen Kitas und freie Schulspeisung etc. Wenn wir das auf der einen Seite sehen und auf der anderen Seite z. B. Maßnahmen wie die Kindergrundsicherung in der Diskussion haben, wie sehen Sie die Wirksamkeit dieser Maßnahmen? Sind es eher diese allgemeinen und eher, ich sage mal, für die Familien liberalen Maßnahmen, die da Wirkung zeigen oder sind es eher die Maßnahmen, die auf der Ebene der einzelnen Personen zugreifen?

Die **Vorsitzende**: An wen geht die Frage, Herr Reichardt?

Abg. **Martin Reichardt** (AfD): An Herrn Prof. Dr. Bonin und Herrn Heimer.

Prof. Dr. Holger Bonin (IZA - Institute of Labor Economics): Die Gesamtevaluation hat eigentlich ein gemischtes Bild hervorgebracht, deshalb ist es wichtig, das als Systemevaluation zu verstehen. Wir haben Leistungen, die in der Breite sehr wichtig sind. Das Kindergeld wäre so eine, die für die Grundbedarfe von vielen Familien eine zuverlässige und auch allgemein wertgeschätzte Leistung ist und die auch wenige unerwünschte Nebenwirkungen mit sich bringt. Daneben haben wir sehr



spezifische Leistungen. Diese sind dadurch, dass sie sehr spezifisch sind, eben sehr zielgruppenadäquat. Auch diese Leistungen haben gut abgeschnitten. Wir haben schon über den Kinderzuschlag gesprochen. Der Unterhaltsvorschuss erreicht, wenn er als zielgenaue Leistung ausgestaltet ist, wenige, aber diese Leistung hat in der Tendenz eine gute Kosten-Nutzen-Relation, wir sagen Effizienz. Also wir brauchen beides. Man kann die Leistungen deshalb nicht so pauschal gegeneinander stellen. Wir brauchen eine Mischung aus einer allgemeinen Grundsicherung, die die Familien in der Breite erreicht – das ist im Prinzip das Kindergeld – und spezifische Leistungen für spezifische Problemlagen.

Andreas Heimer (Prognos AG): Da kann ich kaum noch etwas ergänzen. Vielleicht noch einmal kurz zum Charakter der Gesamtevaluation. Wir hatten damals den Auftrag, diese Analysen durchzuführen, die die Evidenz erhöhen, und weniger den Auftrag, Konzepte zu evaluieren. Insofern sind solche Überlegungen, ob eine Pauschalleistung, eine Grundsicherung, besser wirkt als das System, wie wir es heute haben, nicht angestellt worden. Dazu findet sich nichts. Es gab zwar ursprünglich den Ansatz, über Bündelungen nachzudenken, aber es war sehr schwierig zu überlegen, was denn gebündelt werden soll. Man kam da sehr schnell in die Frage von politisch bewerteten Konzepten hinein, so dass dieser Schritt in der Gesamtevaluation ausblieb. Ich denke, das wäre jetzt der spannende Punkt, wie man weitergehen sollte, dass man im Sinne von vielleicht einer ex-ante-Evaluation solche Konzepte, wie ich sie vorhin auch schon in meinem Eingangsstatement benannt habe, im Hinblick auf ihre Verteilungswirkung untersucht.

Die **Vorsitzende**: Wir kommen zur Fragerunde der Fraktion der SPD, Herr Schwartz hat das Wort.

Abg. **Stefan Schwartz** (SPD): Ich beginne mit Herrn Prof. Dr. Bonin. In dem Antrag ist angesprochen worden, die Interaktion zwischen Bundesleistung, Leistungen der Länder und Leistungen der Kommunen zu untersuchen. Könnten Sie noch einmal Stellung dazu nehmen, welchen Nutzen das bringt und wie schwierig es wäre, diese Daten zu erheben? Und wenn ich eine zweite

Frage gleich noch anschließen darf. Sie haben sich eben für ein Monitoring ausgesprochen und haben auch schon erklärt, wie das in der Praxis aussehen könnte. Mich würde interessieren, ob Sie es für sinnvoll halten, das irgendwo fest zu verankern? Sollte an den Familienbericht angeknüpft werden oder sollte man da etwas Eigenes auf den Weg bringen, das für eine Regelmäßigkeit sorgt, in der das auch vorgelegt wird?

Prof. Dr. Holger Bonin (IZA - Institute of Labor Economics): Zwei sehr unterschiedliche Fragen. Es ist sicherlich wichtig, mehr über die Bund-Länder-Kommune-Interaktion zu lernen. Es kann durchaus sein, dass es Dinge gibt, die sich gegenseitig aufheben oder die auf der Länderebene besonders sind wie beispielsweise bestimmte Baukindergeldregelungen in Bayern, soweit ich das weiß. Und wir haben jetzt gerade eine entsprechende Regelung auf der Bundesebene. Die könnten natürlich miteinander interagieren. Teilweise gibt es in bestimmten Bundesländern Fördersysteme für daheimbleibende Mütter, die es in anderen Bundesländern nicht gibt. Darüber können wir erstmal prinzipiell etwas wissen wollen. Da gibt es auch aus der Wissenschaft Bewertungen, die das sicherlich tun. Das kann man tun. Solange die Länder das eben allein tun, wird diese Leistung für sich genommen evaluiert. Und eigentlich müssten die Länder auch ein Interesse haben, das zu evaluieren. Es ist dann Aufgabe der Länder, das zu tun.

Aus Bundessicht hätten wir ein Interesse daran herauszufinden, ob es möglicherweise Dinge gibt, die z. B. deshalb am Ende nicht bei den Familien ankommen, weil sich irgendetwas aufhebt oder weil bestimmte Leistungen auf der kommunalen Ebene wegfallen. Ein Beispiel: Ich reformiere den Kinderzuschlag, dadurch fallen Familien aus der Grundsicherung und auf der kommunalen Ebene gibt es Leistungen, die daran gebunden sind, dass die Familien in der Grundsicherung sind. Dann würden die Familien auf diesem Wege möglicherweise schlechter gestellt. Das sind alles Dinge, die wir herausarbeiten könnten. Das würde auch aus der Bundesperspektive Sinn machen. In der Gesamtevaluation wurden die Schnittstellen tatsächlich nicht aufgearbeitet.



Das wäre eine spezifische Schnittstellenanalyse, aber noch keine umfassende Wirkungsanalyse. Denn diese Wirkungsanalyse ist enorm schwierig, weil wir es mit einer unglaublichen Vielfalt auf der dezentralen Ebene zu tun haben. Damit kämpfen wir immer. Damit kämpfen wir z. B. jetzt gerade im Bereich der Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen, die wir evaluieren. Das ist ein gutes Referenzbeispiel, weil wir auch in diesem Bereich keine Daten darüber haben, was auf der kommunalen Ebene passiert. Auf der kommunalen Ebene haben wir keine systematisch erfassten administrativen Daten. Dort werden natürlich auch Daten erhoben, aber diese sind nicht zugänglich, sie folgen keiner systematischen Logik, sie folgen keinem einheitlichen System und sie sind für die Wissenschaft oder für die Evaluatoren gar nicht verfügbar. Da haben wir also ein Problem. Es fehlt eine einheitliche Dateninfrastruktur in der Verwaltung. Das passt ein wenig zu dem, was im FDP-Antrag zur Digitalisierung eine Rolle spielt. Immer wenn wir es auf der kommunalen Ebene mit Leistungen zu tun haben, dann kommen wir bei der Evaluation, wenn wir eine Vogelperspektive darauf richten, ganz schnell an unsere Grenzen. Man müsste also „Case Studies“ herausuchen und qualitativ aufarbeiten, was da eigentlich passiert. Das wäre dann aber eine spezifische Studie. Es ist nicht damit zu rechnen, dass diese Dateninfrastruktur in den nächsten fünf bis sechs Jahren zur Verfügung stehen wird. Das ist ein ganz „dickes Brett“, egal wo wir hinschauen. Universitäten haben keine einheitliche Datenverwaltung. Deshalb wissen wir nichts über Bildungsprozesse auf dieser Ebene etc. Das finden Sie überall. Da brauchen wir ein grundlegendes Digitalisierungskonzept, bevor wir diese Daten administrativ erheben können.

Zu der Frage nach dem Verorten eines solchen Monitorings. Es gibt natürlich solche Gelegenheiten wie Familienberichte. Da könnte man sich einen statistischen Appendix vorstellen, der dann regelmäßig die Datenbasis fortschreibt. Das wäre ein Weg. Die Alternative ist, man macht es als eigenständigen Bericht und knüpft an diesen Bericht immer ein Reporting, indem man dann zusätzlich spezifische Fragestellungen aufgreift. Man würde sich dann zumindest einmal in einem gewissen Turnus als Politik, als Ressort Gedanken darüber machen, welches die Fragestellungen

sind, die man tatsächlich evaluieren lassen will. Man würde auch die Ergebnisse solcher Projekte systematisch auf den Weg bringen. Das ist z. B. im Bereich der Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Fall. Es gibt einen regelmäßigen Armuts- und Reichtumsbericht, aber der Armuts- und Reichtumsbericht ist ein Anlass, gezielt eine Reihe von Studien auf den Weg zu bringen. Der Bericht mit seinen ganzen Dokumenten spielt dann eben eine Rolle.

Abg. **Stefan Schwartz** (SPD): Herr Nöhring, vor dem Hintergrund der zentralen Schlussfolgerung aus dem Gesamtevaluationsbericht frage ich Sie: In welchen Bereichen haben aus Ihrer Sicht die unterschiedlichen Bundesregierungen seit dem Erscheinen des Berichts entsprechende Maßnahmen umgesetzt bzw. auf den Weg gebracht?

Alexander Nöhring (Zukunftsforum Familie e. V.): Vielen Dank. Wie ich vorhin sagte, da sind sicherlich die Frage des Kitaausbaus, das Elterngeldplus und die Reform des Unterhaltsvorschlusses zentrale Bausteine. Auch der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende und die Reform des Kinderzuschlags basieren aktuell sicherlich auf den Lehren aus der Gesamtevaluation, wenn gleich wir als Verband ja immer sagen, das ist gut. Wir haben damit begonnen, den Weg der Umsetzung der Empfehlungen der Gesamtevaluation zu gehen, aber wir sind den Weg noch lange nicht gegangen. Wenn ich z. B. aktuell an die Reform des Kinderzuschlags denke, dann ist es sicherlich richtig zu sagen, zielgruppenspezifische Leistungen zur Armutsvermeidung wirken, aber wir müssen sie ausbauen. Wir müssen bestimmte Schnittstellenprobleme in den Blick nehmen. Wir halten aber auch jetzt im Reformvorschlag, zumindest bei dieser 100-Euro-Grenze beim Kindeseinkommen an bestimmten Schnittstellenproblemen fest. Es sind also Schritte gegangen worden, ein Anfang ist gemacht.

Die **Vorsitzende**: Danke schön. Wir kommen zur Fragerunde der FDP-Fraktion. Herr Aggelidis, bitte schön.

Abg. **Grigorios Aggelidis** (FDP): Vielen Dank, Frau



Vorsitzende, vielen Dank, meine Damen und Herren für Ihr Engagement. Lassen Sie mich ganz kurz einleitend zwei Sätze sagen, damit wir in Zukunft auch in die richtige Richtung fragen und antworten. Wir fordern keine erneute Gesamtevaluation, so wie sie erfolgt ist, sondern sinnvolle aufbauende und weiterführende Evaluationen mit wechselnden, aber wichtigen Schwerpunkten. Insofern ist das, was ich hier häufig gehört habe, sehr zu begrüßen. Das finden wir sehr gut. Vor allem geht es um einen Prozess der Evaluation der Kernleistungen, um kontinuierlich Verbesserungspotenziale zu erkennen und zu nutzen.

Die erste Frage, die ich loswerden möchte, geht an Herrn Heimer von der Prognos AG. Bedarf es aus Ihrer Sicht weiterer Untersuchungen der Wirkungen der familienpolitischen Leistungen? Wenn ja, welche Untersuchungen stellen Sie sich dabei vor?

Andreas Heimer (Prognos AG): Es ist schon mehrfach gesagt worden, weitere Untersuchungen bestehender Leistungen, die nicht verändert wurden, machen keinen Sinn. Wir kennen die Effekte, die Effektrichtung und die Effektstärke. Das ist, glaube ich, alles recht gut evaluiert. Wir haben neue Leistungen wie das Elterngeldplus. Da muss man erst einmal einen gewissen Wirkungszeitraum ins Land ziehen lassen. Die Paare müssen sich daran gewöhnen. Es muss eine Nutzung stattfinden. Es wird Veränderungen von Verhaltensweisen geben. Das Elterngeld ist sehr oft im Sinne eines Kulturwandels diskutiert worden. Das braucht aber seine Zeit.

Von daher ist es gut, wenn man dran bleibt und die Evaluationen, die ja auch in der Gesetzgebung vorgesehen sind – auch beim „Starke-Familien-Gesetz“, auch beim „Gute-Kita-Gesetz“ –, entsprechend durchführt. Ansonsten würde mein Petition sehr in die Richtung gehen, die ich vorhin schon angesprochen hatte, nämlich ex ante zu evaluieren. Das bedeutet: Konzepte, Konzeptentwürfe gegeneinander zu stellen, beispielsweise für die Zielgruppe der Familien mit kleinen Einkommen, um dort nicht nur die bestehenden Leistungen in ihren Schwachstellen zu reparieren, wie Sie das gerade angedeutet haben, sondern tatsäch-

lich einen Schritt weiterzukommen, einen größeren Wurf zu schaffen und mehr Effizienz in das bisherige Nebeneinander von Leistungen zu bekommen. Über eine ex-ante-Evaluation nachzudenken, finde ich einen interessanten Ansatz.

Abg. **Grigorios Aggelidis** (FDP): Ich habe folgende Frage an Herrn Prof. Dr. Bonin. Bei den Leistungen mit fundamentalen Zielen in der Familienpolitik wie beispielsweise die Bekämpfung der Kinderarmut, Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder Bildung und Teilhabe beantragen viele anspruchsberechtigte Familien gar nicht erst diese Leistung. Aus unserer Sicht wurde dem in den bisherigen Analysen und in den bisherigen Evaluationen nicht explizit nachgegangen – nämlich dem Anliegen, sich wirklich mit den Menschen, mit den Familien auseinanderzusetzen, die das gar nicht beantragen. Wie wichtig ist aus Ihrer Sicht eine Evaluation, um dem auf den Grund zu gehen? Diese Frage stelle ich zusätzlich an Herrn Dr. Aust vom Paritätischen Gesamtverband.

Prof. Dr. Holger Bonin (IZA - Institute of Labor Economics): Ja, das passt. Das knüpft an die Ausführungen von Herrn Heimer an. Das ist eine der Stellen, wo man tiefer bohren kann. Die Frage, was die „Take-Up-Raten“, also die Inanspruchnahme-Raten treibt, ist in den Modellen, die hier verwendet worden sind, schon berücksichtigt worden. Allerdings haben wir nicht den spezifischen Auftrag, der Frage wirklich nachzugehen. Man muss zwei Dinge tun. Man kann das qualitativ angehen. Das ist dann eine Erweiterung der Analyse, die man sich vielleicht noch stärker vorstellen könnte. Die Gesamtevaluation war in ihrem Grundcharakter doch überwiegend quantitativ angelegt. Es gab auch qualitative Studien, es gab auch Akzeptanzstudien, aber an bestimmten Stellen kommt man nicht weiter, weil die Daten nicht vorliegen. An dieser Stelle gibt es z. B. Bedarf. Aber es gibt auch einen starken Bedarf an mehr quantitativer Forschung.

Die Frage, ob die Nichtinanspruchnahme von Leistungen nur eine Frage von komplizierten Regeln ist oder nicht, ist gar nicht so klar zu beantworten. Ich habe letzte Woche eine Studie gesehen, bei der es um die Nichtinanspruchnahme



von Arbeitslosengeld I geht, dem eine relativ einfache Regelung zugrunde liegt. Auch diese Leistung nehmen 15 bis 20 Prozent der Anspruchsberechtigten nicht in Anspruch und wir wissen nicht genau, warum das so ist. Das verändert sich im Konjunkturverlauf etc. Es gibt einen Bedarf, das näher zu erforschen. Wir dürfen es nicht einfach darauf schieben, dass es an einem komplexen System liegt. Wir wollen es besser verstehen. Das ist eine Erweiterung, die mit qualitativen Methoden vorgenommen werden kann.

Dr. Andreas Aust (Der Paritätische Gesamtverband): Zu der Frage der Inanspruchnahme von Leistungen haben wir die amtlichen Daten zur Inanspruchnahme des Teilhabegeldes beim Bildungs- und Teilhabepaket angesehen und sind zu dem Ergebnis gekommen, dass von den leistungsberechtigten Schulkindern 16 bis 17 Prozent lediglich die Grundlage haben, um diese Leistung zu bekommen. Das bedeutet, die amtliche Statistik weist aus, inwieweit dem Grunde nach ein Antrag gestellt werden kann. Das heißt noch nicht, dass die Leistung wirklich in Anspruch genommen wird. Aber diese Voraussetzungen für die Leistungsanspruchnahme liegen bei 16 bis 17 Prozent vor. Es ist also deutlich zu erkennen, dass gerade diese Leistung bei den Berechtigten nicht ankommt.

Das ist unseres Erachtens schon systembedingt durch die Art und Weise, wie diese Leistung strukturiert ist. Es wäre kein größeres Problem, eine Summe von 15 Euro oder 10 Euro oder einen anderen Betrag, den man als angemessen definiert, zur Förderung der individuellen sozialen Teilhabe zusätzlich in den Regelbedarf zu integrieren und als Geld auszusahlen. Das würde definitiv zu einer Inanspruchnahme von 100 Prozent durch diejenigen zur Folge haben, die ihre Leistungsberechtigung nach dem SGB II realisieren. Das ist ein Beispiel dafür, dass man in den Systemen aufgrund der Art und Weise, wie Leistungen bereitgestellt werden, feststellen muss, ob die Inanspruchnahme funktionieren kann oder nicht.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Für eine weitere Frage reicht die Zeit nicht mehr. Wir kommen jetzt zur Fragerunde der Fraktion DIE LINKE. Frau Werner, bitte schön.

Abg. **Katrin Werner** (DIE LINKE.): Danke an alle Sachverständigen. Ich möchte die ersten zwei Fragen an Herrn Dr. Aust stellen. Hierbei möchte ich mich nicht im Detail auf den FDP-Antrag beziehen, sondern auf die Untersuchung aus dem Jahr 2014. Das haben ja bisher alle gemacht. Sie haben zum FDP-Antrag „Nein, aber ...“ gesagt.

Dann ganz konkret meine erste Frage: Welche zentralen Ergebnisse und Erkenntnisse aus dieser Untersuchung von 2014 haben Ihrer Ansicht nach noch keine Berücksichtigung im Handeln der Bundesregierung gefunden?

Meine zweite Frage: Weil Sie das Bildungs- und Teilhabepaket erwähnt haben, aber auch die Kindergrundsicherung, würde mich interessieren, wie Sie die bestehenden familienpolitischen Leistungen im Hinblick auf die Bekämpfung der bei uns bestehenden sozialen Ungleichheit bewerten.

Dr. Andreas Aust (Der Paritätische Gesamtverband): Besten Dank für zwei sehr komplexe Fragen. Welche zentralen Ergebnisse und Erkenntnisse aus der Gesamtevaluation finde ich, die bis jetzt der politischen Rezeption harren? Ich möchte hierzu vier Punkte benennen, die meines Erachtens durchaus eine Grundlage für zentrale politische Forderungen des Paritätischen Gesamtverbandes sein können.

Der erste Punkt ist eine Forderung aus der sogenannten Schnittstellenstudie von Frau Ott und ihren Kolleginnen und Kollegen. Sie hat geprüft, inwieweit die verschiedenen familienpolitischen Leistungen miteinander interagieren und wo es Friktionen gibt. Sie kommt zu dem Schluss, den ich sehr bemerkenswert und nachvollziehbar finde, dass wir die Definition eines einheitlichen Existenzminimums brauchen. Ich erkenne nicht, dass diese Forderung bis jetzt wirklich auf fruchtbaren Boden gefallen ist. Wir haben insbesondere in Bezug auf das Existenzminimum den Sachverhalt, dass bei der steuerrechtlichen Definition des Existenzminimums, bei der sozialrechtlichen Definition des Existenzminimums und bei der unterhaltsrechtlichen Definition des Existenzminimums unterschiedliche Maßstäbe angesetzt werden, die zu Friktionen und Widersprüchlichkeiten



führen.

Eine der Widersprüchlichkeiten besteht beispielsweise darin, dass das Kindergeld für sich genommen das sächliche Existenzminimum nicht deckt, während die Steuerfreibeträge für Kinder bei hohen Einkommen dazu führen, dass diese stärker gefördert werden als bei Menschen im mittleren Einkommensbereich, die lediglich Kindergeld beziehen. Im unteren Einkommensbereich ist das Problem dann noch einmal schärfer, weil Kindergeld dann komplett auf die Sozialleistungen angerechnet wird und die Leistung dann letztlich nicht ankommt. Das ist mein erster Punkt: Definition eines einheitlichen Existenzminimums.

Dann zu meinem zweiten Punkt: Leistungen, die die Familien über die Armutsschwelle heben, fördern nachweislich das kindliche Wohlergehen. Das heißt, hier kommt man unter anderem auch zu solchen Maßnahmen wie dem Arbeitslosengeld II, das relevant ist. Dadurch kann nach Erkenntnissen der Ruhruniversität Bochum das kindliche Wohlergehen nachweislich gefördert werden. Mit anderen Worten das Arbeitslosengeld ist ein effektives Mittel zur Armutsbekämpfung, Endbericht Seite 222, für das Protokoll und für diejenigen, die es nachlesen möchten.

Der nächste Punkt aus den Evaluierungen und den einzelnen Studien: Aus den Akzeptanzstudien sehen wir, dass die Menschen durchaus bereit sind, mehr Geld für Familien zu investieren, insbesondere mehr Geld für Alleinerziehende, für Mehrkindfamilien und für bedürftige Familien. Das heißt, auch der politische Rückhalt für Maßnahmen, die insbesondere bedürftigen Familien nutzen würden, scheint mir politisch vorhanden zu sein. Das führt zur zentralen Forderung des Paritätischen Gesamtverbandes. Das eine ist, dass wir Defizite haben bei der Ermittlung des Existenzminimums für Kinder und Jugendliche. Hier fordern wir eine Neuermittlung des Existenzminimums, weil wir sagen, dass das auf der einen Seite methodisch nicht solide erhoben und im Ergebnis sachlich nicht bedarfsdeckend ist. In der Perspektive fordern wir dann eine Kindergrundsicherung, die sich im Moment an dem steuerrechtlichen Existenzminimum orientiert.

Angesichts der Kürze der Zeit nur einige wenige Anmerkungen zu den vertikalen Verteilungswirkungen der Familienpolitik. Ich habe mir die Studien nochmal angeguckt. Auf der einen Seite gibt es da Befunde vom ZEW, aber auch von Herrn Stichnoth, die analysieren, wie sich eigentlich die familienpolitischen Leistungen in der Summe auf die verschiedenen Haushaltsdefizite auswirken. Das Ergebnis ist, dass die familienpolitischen Leistungen nicht zu einem Abbau der vertikalen sozialen Ungleichheit beitragen. Vielmehr erhält, wenn man sich die Gesamtsumme der Förderung anguckt, das unterste Quartier unterproportionale Leistungen. Das heißt, soziale Ungleichheit wird durch die Instrumente der Familienförderung sogar noch vergrößert. Diesen Befund sehe ich im Moment durch politisches Handeln noch nicht korrigiert.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Damit kommen wir zur Fragerunde von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Katja Dörner hat das Wort, bitte.

Abg. **Katja Dörner** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Mein Eindruck ist, dass wir nicht unbedingt ein Erkenntnisdefizit haben, sondern an vielen Stellen Umsetzungsbedarfe. Zwei Fragen an Frau Prof. Dr. Spieß. Was würden Sie sagen, wo sind Ergebnisse der umfassenden Evaluation, die noch nicht umgesetzt worden sind und was sollte noch umgesetzt bzw. angegangen werden?

Wir haben damals, als die Evaluation veröffentlicht worden ist, über die Ergebnisse ausführlich diskutiert, über die Interdependenz der Leistungen, also Anreizwirkungen, die sich widersprechen. Vielleicht könnten Sie dazu noch einmal etwas sagen, wie ist da der heutige Stand? Wie beurteilen Sie das? Widerspricht sich da nicht vieles mit Blick auf die Anreizstrukturen?

Prof. Dr. C. Katharina Spieß (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW Berlin)): Vielen Dank für die Fragen, die ich gerne sogar kombinieren würde, weil sie sehr gut zusammen passen. Was widerspricht sich und wo liegt noch ein Defizit? Die Gesamtevaluation hat ja im Hinblick auf unterschiedliche Ziele evaluiert. Eine



ganz klare Feststellung der Gesamtevaluation war, dass es in der Tat zu Leistungen gibt, wenn wir an den Ausbau der Kindertageseinrichtungen denken, die im Hinblick auf eine Stärkung der wirtschaftlichen Situation der Familien dahingehend wirken, dass Familien tatsächlich Erwerbswünsche realisieren können und wir auf der anderen Seite Leistungen haben wie das Ehegattensplitting, die tatsächlich dazu führen, dass Erwerbswünsche vor dem Hintergrund von Steuerüberlegungen hinten angestellt werden und man nicht in den Arbeitsmarkt übergeht.

Es wurde die Frage gestellt, ob es Reformüberlegungen gibt, die verfassungskonform sind. Ich glaube viele hier im Raum kennen diese Reformüberlegungen. Es gibt verfassungskonforme Überlegungen, ein Ehegattensplitting hin zu einem gedeckten Realsplitting mit einem Unterhaltsabzug zu reformieren, der vollkommen verfassungskonform wäre und auch dem Schutz der Ehe Rechnung tragen würde. Eine solche Reform würde aber auch Arbeitsanreize, die wir an anderer Stelle zum Beispiel über das Elterngeldplus zu reformieren versuchen, wieder in Frage stellen. Also wenn wir tatsächlich ein System umbauen wollen mit dem Ziel, mittel- und langfristig wirtschaftliche Stabilität von Familien zu schaffen, dann wäre das Ehegattensplitting ein Ansatzpunkt, um mehr Konsistenz hineinzubringen.

Auch die beitragsfreie Mitversicherung im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung möchte ich hier ganz kurz erwähnen, auch wenn ich mir im Klaren darüber bin, dass ich hier nicht im Gesundheitsausschuss sitze. Auch das ist eine Schnittstelle, bei der es darum gehen kann, Erwerbsanreize so zu setzen, dass am Ende wie gewünscht Vereinbarkeit verbessert und langfristige Stabilität gewährleistet wird. Auch hier muss es darum gehen, bisherige Leistungen konsistent zu verändern, anstatt durch zusätzliche Leistungen immer wieder zu versuchen zu korrigieren, was man an anderer Stelle nicht angehen möchte.

Dann würde ich ganz gern noch auf das von meinen Vorrednern angesprochene Thema von Vorfeldevaluationen eingehen. Auch ich sehe da nach wie vor Defizite. Holger Bonin hat von Tiefenbohrungen gesprochen. Ich würde dafür plädieren zu

untersuchen, warum bestimmte Leistungen tatsächlich nicht in Anspruch genommen werden oder warum sie tatsächlich nicht so wirken, wie wir es uns erhoffen. In meinen Augen liegt es tatsächlich nicht nur an Bürokratie und Digitalisierung, es liegt auch an Beratungsleistungen für Familien. Darüber haben wir in der Gesamtevaluation noch gar nicht gesprochen und auch heute noch nicht. Wie müssen Familien beraten werden, welche Informationen brauchen Familien, um sich in diesem Gesamtsystem überhaupt zurechtzufinden? Da gibt es wissenschaftlich fundierte Ansätze zu schauen, wie kann ich durch Bereitstellung von Informationen auch den "take up" erhöhen? Wie kann ich durch eine Umstrukturierung von Beratungsleistungen in Kombination mit Infrastruktur tatsächlich familienpolitischen Zielen gerecht werden? Ein Schlagwort sind Zentren für Familien, die beraten und Informationen zur Infrastruktur geben. Auch das, denke ich, kann man im Hinblick auf eine moderne Familienpolitik durchaus im Rahmen einer Gesamtevaluation bedenken.

Abg. **Katja Dörner** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich würde gerne eine Frage an Herrn Nöhring und an Frau Prof. Dr. Spieß richten. Mit Blick auf das Starke-Familien-Gesetz, das ja im Kabinett beschlossen worden ist und vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Gesamtevaluation: Was würden Sie sagen, welche Effekte hat dieser Gesetzesentwurf mit Blick auf die Bekämpfung von Kinderarmut?

Prof. Dr. C. Katharina Spieß (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW Berlin)): Also, ich denke, es ist absolut wichtig, dass die Abbruchkante beim Kinderzuschlag verändert worden ist. Das war lange überfällig. Ich finde es sehr bemerkenswert, dass auch die Kita-Gebührenfreiheit für diese Zielgruppe eingeführt wurde. Es ist wichtig, dass Lernförderung nicht nur Schülern zu Gute kommt, die versetzungsgefährdet sind. Damit sind wir aber noch lange nicht am Ende. Wir brauchen sehr viel mehr präventive Armuts politik. Wir brauchen präventive Leistungen. Und da komme ich fast zu dem, was ich vorhin gesagt habe, Familien müssen von Anfang an beraten werden, sie müssen unterstützt werden, damit wir Kinderarmut präventiv verhindern.



Die **Vorsitzende**: Danke schön. Wir kommen jetzt zum zweiten Block der Fragerunde der CDU/CSU-Fraktion, Frau Bernstein bitte.

Abg. **Melanie Bernstein** (CDU/CSU): Auch von mir herzlichen Dank. Ich habe eine Frage an Matthias Dantlgraber. Halten Sie angesichts der Möglichkeiten der Digitalisierung eine Online-Beantragung aller Familienleistungen über ein Bürgerportal für sinnvoll und machbar?

Matthias Dantlgraber (Familienbund der Katholiken – Bundesverband): Die Digitalisierung wurde ja im Antrag der FDP angesprochen. Für uns ist das ein sinnvoller Teil dieses Antrages. Wir problematisieren immer, wenn sehr hohe Bürokratiekosten bestehen und dadurch Geld nicht bei den Familien ankommt. Natürlich ist in der heutigen Zeit Digitalisierung ein besonderes Mittel, um solche Kosten einzusparen. Ein Familienportal existiert meines Wissens bereits. Man kann da aber noch nicht sehr viel beantragen. Ich glaube, es gibt dazu nur einzelne Projekte in Sachsen und Berlin. Wir würden auf jeden Fall dafür plädieren, dass man das ausweitet. Ob das bei allen Familienleistungen möglich ist, das kann ich auf die Schnelle nicht beantworten, aber soweit es möglich ist, fänden wir es gut, wenn die Leistungen digitalisiert würden.

Die **Vorsitzende**: Danke schön. Herr Rief bitte.

Abg. **Josef Rief** (CDU/CSU): Ich hätte ebenfalls eine Frage an Herrn Dantlgraber. In dem Fazit der Stellungnahme des Familienbundes der Katholiken schreiben Sie, dass die Gesamtevaluation eine arbeitsmarktpolitische Schlagseite hat, und dass der Endbericht die Erhöhung des Erwerbsangebotes durch Arbeitsanreize als übergeordnetes familienpolitisches Ziel zu sehr in den Vordergrund stellt. Welche Ziele, die in dem bisherigen Bericht noch nicht oder nicht hinreichend berücksichtigt worden sind, würden Sie, falls wir die Evaluation machen, für wichtig halten?

Matthias Dantlgraber (Familienbund der Katholiken – Bundesverband): Wie bereits gesagt, Zeit für

Familie, Wahlfreiheit für Familie, die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen, vor allem auch Gerechtigkeit, dass also Familien einen gerechten Ausgleich für das bekommen, was sie leisten. Darauf hatte ich bereits in meinem Eingangsstatement hingewiesen. Ich halte es für sehr problematisch, dass die Gesamtevaluation den Eindruck erweckt, die Familien bekämen unglaublich viel Geld. Wenn man überlegt, was Familien beispielsweise in der Sozialversicherung leisten, nämlich durch die Erziehung ihrer Kinder gewährleisten, dass in Zukunft überhaupt Beiträge für die Rente und die Pflegeversicherung gezahlt werden können, wenn man diese Leistungen in Rechnung stellt, dann ist zum Beispiel so etwas wie beitragsfreie Mitversicherung ein absoluter Minipunkt. Das ist nicht mal ein Ausgleich für das, was die Familien auf der anderen Seite leisten. Insofern finde ich gerade die Diskussion um die beitragsfreie Mitversicherung relativ unsinnig, weil die verfassungsrechtliche Diskussion eher dahingeht, Familien bei den Beiträgen noch weiter zu entlasten. Jetzt eine Entlastung für Familien bei der Beitragsfreiheit zu streichen erscheint mir ziemlich widersinnig.

Die **Vorsitzende**: Danke schön. Die nächste Frage, Herr Beermann bitte.

Abg. **Maik Beermann** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich hätte eine Frage an Frau Prof. Dr. Spieß. Sie haben eben gerade das Schlagwort „präventive Armutsbekämpfung“ benutzt. Das fand ich sehr interessant. Wir haben von Herrn Dr. Aust gehört, dass man es für sinnvoll erachten würde, eine Entwicklung hin zu einer Kindergrundsicherung auf den Weg zu bringen. Unter „präventiver Armutsbekämpfung“ verstehe ich persönlich etwas anderes als das Verteilen von Geld. Deswegen würde ich da noch einmal gezielter nachfragen wollen, was Sie konkret darunter verstehen?

Prof. Dr. C. Katharina Spieß (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW Berlin)): Vielen Dank für die Nachfrage, die mir in der Tat nochmal die Möglichkeit gibt, auch das etwas mehr auszuführen. Auf der einen Seite muss Armutsbekämpfung über Geldtransfers gehen, ich meine aber, dass zur Armutsbekämpfung noch



sehr viel mehr getan werden muss. Wir müssen aus Spiralen rauskommen, nach denen praktisch eine soziale Vererbung von Armutsbezügen stattfindet. Wir wissen aus der Bildungs- und Familienforschung, dass eine gute frühkindliche Bildung und Betreuung ganz wichtig und von elementarer Bedeutung ist. Dadurch werden Kindern Bildungs- und Erwerbskarrieren ermöglicht, die unabhängig von ihrem tatsächlichen familiären Hintergrund sind. Das verstehe ich u. a. unter präventiver Armutspolitik. Aber, und das meinte ich mit dem Schlagwort „Zentren für Familien“, ein weiteres sehr effektives und effizientes Instrument ist es, Familien in Einrichtungen abzuholen und nicht mit dem erhobenen Zeigefinger zu sagen, „wir zeigen Dir jetzt, wo es langgeht“, sondern „wenn Du Dein Kind zu uns gibst, überlegen wir gemeinsam eine Strategie, wie Familie sich tatsächlich weiterentwickeln kann“.

Es gibt hervorragende Modellprojekte, wo Kindertageseinrichtungen mit Armutspräventionsstrategien im Hinblick auf den Spracherwerb von Personen, die es diesbezüglich nicht in den Arbeitsmarkt schaffen, kombiniert sind und mit Jobcentern zusammenarbeiten. Das meine ich mit einer Kopplung von Beratungsleistungen an Punkten oder Schnittstellen, wo Familien hingehen, ohne stigmatisiert zu werden. Soviel in aller Kürze, auf Wunsch kann ich bilateral gern noch weitere Informationen dazu geben.

Die **Vorsitzende**: Danke schön. Herr Beermann, bitte.

Abg. **Maik Beermann** (CDU/CSU): Die nächste Frage, die ich habe, geht noch einmal an Sie, Frau Prof. Dr. Spieß. Sie haben in Ihrer Stellungnahme deutlich gemacht, dass Sie eine Evaluation der Bürokratiekosten für weniger sinnvoll erachten. Können Sie das vielleicht noch einmal etwas tiefergründiger erläutern, weil wir auf der anderen Seite auch das Thema Digitalisierung diskutieren? Nach den Ausführungen von Herrn Dantlgraber ist eine Digitalisierung ja durchaus sinnvoll. Das haben Sie in Ihrer Stellungnahme noch einmal deutlich gemacht. Was konkret verstehen Sie darunter?

Prof. Dr. C. Katharina Spieß (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW Berlin): In der Tat, ich habe das Schlagwort der forschungsökonomischen Überlegungen mit hineingenommen und zwar vor der Priorisierung, was Familien tatsächlich hilft. Wenn es jetzt z. B. um die Frage geht, ob die Nichtinanspruchnahme tatsächlich dadurch bedingt ist, dass die Bürokratiekosten zu hoch und die Zugänge nicht möglich sind, dann denke ich, dass wir uns bei einem Großteil der Leistungen sehr viel mehr bemühen müssen zu verstehen, warum und wie bestimmte Angebotsstrukturen, warum vielleicht auch bestimmte Nachfragestrukturen und fehlende Informationen dazu beitragen, dass Leistungen nicht in Anspruch genommen werden, anstatt aufwändig zu untersuchen, ob Bürokratiekosten die Ursache für Nichtinanspruchnahmen sind. Wir wissen aus anderen Studien, dass die Bürokratiekosten durchaus eine Bedeutung haben, aber im Vergleich zu anderen Gründen wie beispielsweise Informationsdefiziten oder kulturellen Überlegungen deutlich weniger. Ich halte es für absolut zentral, da schließe ich an Vorredner an, dass familienpolitische Leistungen transparent sein müssen und dass Familienportale digitaler Natur extrem wichtig sind. Ich glaube aber, dass dies auch ein Stück weit mit Verwaltung zu tun hat. Sie wissen besser als ich, dass es sowohl im Kanzleramt als auch in anderen Bereichen Überlegungen zu einem Bürokratieabbau gibt. Die finde ich wichtig, aber ich glaube, dass wir als Familienpolitiker unser Augenmerk auf die eigentlichen, wirklich relevanten Punkte der Nichtinanspruchnahme richten sollten, weil die anderen Probleme – Bürokratieabbau – nicht so spezifisch familienpolitischer Natur sind. Vielen Dank.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Wir haben noch anderthalb Minuten, Herr Weinberg, bitte.

Abg. **Marcus Weinberg** (CDU/CSU): Herr Aust hat noch einmal das Thema Kindergrundsicherung angesprochen. Frage an Frau Prof. Dr. Spieß und an Herrn Prof. Dr. Bonin: Wenn man einmal davon ausgeht, dass die Aufgaben insgesamt gleichbleiben und unter dem Gesichtspunkt von Effizienz, Zielgenauigkeit und Bedarfsorientiertheit die allgemeine Kindergrundsicherung, wo alles in eine Leistung zusammenfließt, auf der einen und



die vielen Maßnahmen – UVG, Kindergeld, Kinderzuschlag etc. – auf der anderen Seite gegenüberstellt: Da hätte ich von Ihnen gern eine kurze Bewertung, ob es nicht unter dem Gesichtspunkt von Zielgenauigkeit, Effizienz und Bedarfsorientiertheit sinnvoller wäre, diese tatsächlich ausdifferenzierten Maßnahmen aufrechtzuerhalten anstatt eine Kindergrundsicherung zu entwickeln?

Prof. Dr. C. Katharina Spieß (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW Berlin): In der Tat halte ich es für sehr sinnvoll, Überlegungen im Hinblick auf eine Zusammenführung anzustellen. Die sind ja auch neuer Natur. Ich halte eine Zusammenführung bestimmter Leistungen für sehr sinnvoll, um eine größere Effizienz und auch eine größere Zielgenauigkeit zu erreichen. Allerdings wissen wir, und auch da gab es ja schon viele Überlegungen, dass die Zusammenführung keineswegs trivial ist. Ich glaube, wir müssen noch mehr Anstrengungen unternehmen, um auch hier unterschiedliche Verwaltungseinheiten zusammenzubringen, und innovativ überlegen, wie man Leistungen sinnvoll zusammenführen kann.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Wir kommen zum zweiten Block der SPD-Fraktion, Herr Schwartze, bitte.

Abg. **Stefan Schwartze** (SPD): Ja, vielen Dank, Frau Vorsitzende. Herr Nöhring, das Zukunftsforum Familie setzt sich ja für eine grundlegende Reform hin zu einer Kindergrundsicherung ein. Können Sie vielleicht noch einmal kurz umreißen, warum das für Sie sinnvoll ist und wie Sie in diesem Zusammenhang das Starke-Familien-Gesetz bewerten?

Alexander Nöhring (Zukunftsforum Familie e. V.): Ja, vielen Dank, so kann ich den Gedanken von vorhin, als die Zeit zu Ende war, noch einmal kurz zu Ende bringen. Das Starke-Familien-Gesetz, – sozusagen die kleine Reform, um dann aufs Große zu gehen – ist für uns schon ein Schritt in die richtige Richtung, denn es nimmt das sächliche Existenzminimum ernst und macht es zur Grundlage der Höhe der Leistung. Das ist aus unserer Sicht ein wichtiger Schritt, ähnlich wie Herr Aust das vorhin schon sagte. Wir sehen

aber in der kritischen Beurteilung dieses Gesetzes, dass es ein kleiner Sprung ist, weil es das, was arme Kinder vor allen Dingen brauchen, nämlich die soziokulturelle Teilhabe, nicht hinreichend berücksichtigt. Wir schlagen vor, sich in der Kindergrundsicherung am soziokulturellen Existenzminimum aus dem Steuerrecht zu orientieren, das sind 619 Euro pro Monat und Kind, und diesen Betrag einkommensabhängig abzuschmelzen. Das Starke-Familien-Gesetz greift diesen Gedanken schon auf, wenn es sagt, wir haben das Kindergeld als eine Art Sockelbetrag und legen einen einkommensabhängigen Betrag oben drauf.

Wir würden sagen, es gibt diesen Sockelbetrag von 300 Euro, der das verfassungsrechtlich Notwendige abbildet, nämlich die maximale Entlastungswirkung der Kinderfreibeträge im Steuerrecht. Hinzu kommt ein einkommensabhängiger Betrag bis zur Höhe von 619 Euro. Insofern ist das Starke-Familien-Gesetz ein richtiger Schritt, aber er geht noch nicht weit genug. Die Debatten in den letzten Tagen haben ja auch gezeigt, dass wir damit nicht alleine sind. Wir arbeiten da zusammen mit der Politik in einem sehr breiten Bündnis.

Das Starke-Familien-Gesetz greift auch Empfehlungen der Gesamtevaluation im Hinblick auf Schnittstellenfragen auf. Die diesbezügliche Situation hat sich mit der Reform des Unterhaltsvorschlusses ja noch einmal verschärft. Im Bereich der Schnittstelle von Wohngeld, Kinderzuschlag und Unterhaltsvorschuss ist es zu Verschlechterungen gekommen. Wenn es jetzt im parlamentarischen Verfahren gelänge, die 100 Euro-Grenze beim Kindes-einkommen zu kappen, dann wäre da noch ein ganzes Stück mehr Schnittstelle geschliffen. Dann hätte man die Empfehlungen der Gesamtevaluation noch ernster genommen, vielleicht das noch als einen letzten Punkt zur Kindergrundsicherung.

Die Gesamtevaluation hat eben gezeigt, wir haben es ja vorhin diskutiert, dass Schnittstellenprobleme Familien belasten, dass es sinnvoll ist, zielgruppenspezifisch vorzugehen, aber auch das Kindergeld durchaus armutsvermeidend wirkt. Ich denke, die Kindergrundsicherung als langfristige Lösung würde alle drei Punkte erfüllen. Sie wäre einkommensabhängig, arme und ärmere Familien



hätten am meisten von dieser Reform, Schnittstellenprobleme würden weitestgehend gelöst, indem Steuerfreibeträge, Kindergeld, Unterhaltszuschuss usw. in die Leistung integriert würden und es wäre eine spezifische Leistung durch einen großen einkommensabhängigen Anteil.

Die **Vorsitzende**: Danke schön. Herr Schwartze, bitte.

Abg. **Stefan Schwartze** (SPD): Ich habe noch eine Frage an Prof. Dr. Bonin. Sie haben die Weiterentwicklung des Kinderzuschlags auf mögliche Arbeitsangebotseffekte untersucht. Wie bewerten Sie das, was jetzt vorliegt?

Prof. Dr. Holger Bonin (IZA - Institute of Labor Economics): Das ist ein Beispiel für eine Evaluation vorab. Es ging darum, die Parameter des Gesetzes zu prüfen. Die zahlenmäßigen Ergebnisse sind nicht besonders aufregend. Wir kommen da maximal auf eine Erhöhung des Arbeitsangebots von 20.000 bis 30.000 Fällen. Das klingt erstmal nicht viel, man muss allerdings die Größe der Zielgruppe, die da in Anspruch genommen wird, dagegen halten, dann ist es prozentual doch ein substanzieller Anstieg. Natürlich könnte man mehr haben. Wenn man den Bereich, in dem diese Reform wirken könnte, breiter anlegt, könnte man mehr erreichen. Das wäre ein bisschen so wie bei einer Kindergrundsicherung, die durch das Einkommen abschmilzt. Aber, wie gesagt, es gibt schon einen substanziell positiven Effekt, man darf sich nur nicht davon abschrecken lassen, dass die absoluten Zahlen klein und geringfügig aussehen, man muss die Größe der Zielgruppe berücksichtigen.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank, wir kommen jetzt zur freien Runde, da fängt Frau Werner an.

Abg. **Katrin Werner** (DIE LINKE.): Ich hätte noch eine Frage an Herrn Nöhring. Sie bezieht sich wieder auf die Untersuchung von 2014. In Ihrer Stellungnahme sprechen Sie von Umsetzungsdefiziten im Hinblick auf die gewonnenen Erkenntnisse. Wäre es nicht sinnvoll, zu dieser Gesamtuntersuchung aus 2014 eine Anhörung mit gezielten

Aufträgen ans Parlament und die Regierung durchzuführen?

Alexander Nöhring (Zukunftsforum Familie e. V.): Ja, ich meine ein bisschen haben wir das ja versucht. Ein großer Teil der Stellungnahmen drückt meines Erachtens aus, dass wir sagen „nein, aber“. Eine erneute Gesamtevaluation macht keinen Sinn, man muss spezifischer nachbohren. Wir als Zukunftsforum Familie wie ja auch die Kolleginnen und Kollegen hier haben versucht, gewisse Ergebnisse der Gesamtevaluation aufzugreifen, zum Beispiel die Frage, wie können oder müssen wir Leistungen gestalten, dass wir Armut vermeiden? Wie können wir Schnittstellenprobleme lösen die Inanspruchnahmequote erhöhen. Insofern versuchen wir stärker von den Ergebnissen her zu denken. Aber klar, sich nicht zuletzt vor dem Hintergrund der aktuellen politischen Zieldiskussion noch einmal intensiver und breiter mit den Ergebnissen der Gesamtevaluation auseinanderzusetzen würde ich für sehr sinnvoll halten. Ein Stück weit ist das natürlich – gerade als Familienverband – auch unser täglich Brot.

Die **Vorsitzende**: Danke schön. Frau Schauws, bitte.

Abg. **Ulle Schauws** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich würde gerne noch eine Frage an Frau Prof. Dr. Spieß richten. Sie hatten schon das Ehegattensplitting angesprochen und dabei erwähnt, dass das in der Evaluation keine Rolle gespielt habe. Weiter haben Sie ausgeführt, man umgehe bestimmte Veränderungsprozesse und versuche, sie durch andere zu kompensieren. Ich habe das auf das Ehegattensplitting bezogen, deshalb meine Frage: Warum ist der Umbau des Ehegattensplittings insbesondere im Hinblick auf eine Veränderung des Familieneinkommens aus Ihrer Sicht eine so wichtige Maßnahme?

Prof. Dr. C. Katharina Spieß (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW Berlin)): Vielen Dank. In der Kürze der Zeit kann man nicht alles ausführen. Warum kommt die Gesamtevaluation zu dem Ergebnis, dass das Ehegattensplitting den familienpolitischen Zielen nicht gerecht



wird? Zum einen wissen wir alle, dass es kurzfristig tatsächlich zu einer wirtschaftlichen Stabilität der Familie beiträgt, weil nämlich das Einkommen höher ist. Wir wissen aber auch, dass das negative Auswirkungen auf das Arbeitsangebot für Mütter hat, die das in der Mehrheit betrifft, nämlich dass sich deren Erwerbseinkommen mittel- und langfristig verringert, dass sie ein höheres Risiko tragen, im Alter von Armut betroffen zu sein. Mittel- bis langfristig führt das Ehegattensplitting also eher zu einer wirtschaftlichen Destabilisierung. Zusätzlich haben wir uns angesehen, wie sich das z. B. auf die Nutzung von Kindertageseinrichtungen auswirkt. Da haben wir festgestellt, dass das Ehegattensplitting gerade bei Kindern im Alter von zwei bis drei Jahren, also im U3-Bereich, einen Effekt dahingehend hat, dass die betroffenen Personengruppen ihre Kinder weniger in Kindertageseinrichtungen schicken, obwohl wir auf der anderen Seite Maßnahmen haben, mit denen versucht wird, gerade diese Gruppe stärker in

Kindertageseinrichtungen zu bekommen. Das sind die unterschiedlichen Effekte, von denen ich vorher sprach. Das Ehegattensplitting führt zu einer geringeren Nutzung von Kindertageseinrichtungen, auf der anderen Seite bauen wir sie aus. Und es führt mittel- bis langfristig tatsächlich auch im Hinblick auf die wirtschaftliche Stabilität dazu, dass die Erwerbseinkommen von Frauen geringer sind und sie damit ein höheres Risiko von Altersarmut eingehen.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Ich sehe keine weiteren Wortmeldungen. Damit sind wir am Ende unserer Anhörung. Ich möchte mich bei den Sachverständigen bedanken, dass Sie heute hier waren, kommen Sie wieder gut nach Hause. Ich schließe die Anhörung und wünsche Ihnen noch einen schönen Abend.

Schluss der Sitzung: 15:31 Uhr

Sabine Zimmermann (Zwickau), MdB
Vorsitzende



Anlagen: Zusammenstellung der Stellungnahmen

Prof. Dr. Holger Bonin IZA - Institute of Labor Economics Bonn	Seite 32
Matthias Dantlgraber Familienbund der Katholiken – Bundesverband Berlin	Seite 39
Andreas Heimer Prognos AG Berlin	Seite 53
Alexander Nöhring Zukunftsforum Familie e. V. Berlin	Seite 59
Prof. Dr. C. Katharina Spieß Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW Berlin)	Seite 68

Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der FDP

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

Prof. Dr. Holger Bonin
Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn, und Universität Kassel

7. Januar 2019

1. Ausgangslage

Nach der groß angelegten Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Umfeld der Hartz-Reformen war die Familienpolitik das zweite Maßnahmenfeld im Zuständigkeitsbereich des Bundes, auf dem die vorhandene Vielzahl von Leistungen einer umfassenden Bewertung unterzogen wurde. Einen wichtigen Anstoß dazu gab der Siebte Familienbericht, der einen Perspektivwechsel von Familienpolitik als sozialer Ausgleichspolitik hin zu Familienpolitik als nachhaltiger Unterstützung von Eltern und Kindern über den Lebenslauf unterstützte. Die Sachverständigenkommission legte in ihrem Bericht offen, dass eine auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Familienpolitik nicht ohne Evaluation der eigenen Maßnahmen auskommen kann.

In der Folge beauftragte das BMFSJ gemeinsam mit dem BMF im Herbst 2009 die „Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen in Deutschland“. Dieses über vier Jahre laufende Großvorhaben hat durch eine vergleichende Bewertung von Effektivität und Effizienz von 13 zentralen Instrumenten der Familienförderung sowie ihrer Interaktionen umfassende Evidenz als Basis für eine sowohl zielorientierte als auch wirtschaftliche Politikgestaltung geliefert. Die Gesamtevaluation konzentrierte sich auf Geldleistungen, steuerrechtliche Maßnahmen, Sozialversicherungsleistungen und Realleistungen, die Eltern hauptsächlich während der Lebensphase erreichen, in der ihre Kinder heranwachsen. Die untersuchten Leistungen deckten rund 75 Prozent des finanziellen Gesamtvolumens der in einer vom BMFSJ für das Jahr 2010 erstellten Bestandsaufnahme von gut 150 familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen des Staates ab. Der Abdeckungsgrad war sogar noch höher, wenn man aus diesem Tableau die Leistungen der Jugendhilfe (ohne Betreuung) nach SGB VIII, die Leistungen der Bildungsförderung für Studierende und Schüler nach BAföG sowie die ehe- und kinderbezogenen Ansprüche für Beamtinnen und Beamte nach BbesG und BeamtVG herausnimmt, die nur im weiteren Sinn als familienpolitische Leistungen zu werten sind. Die nicht abgedeckten Leistungen verteilen sich auf eine Vielzahl von häufig geringfügigen Einzelmaßnahmen und -leistungen für spezifische Zielgruppen, deren Inanspruchnahme sich in repräsentativen Haushaltsdaten kaum beobachten lässt.

Der Prozess der umfassend angelegten Bewertung der Familienförderung wirkt bis heute nach, da mit ihm die Voraussetzungen für eine stärkere Evidenzbasierung der Familienpolitik in verschiedener Hinsicht gestärkt wurden.

Erstens wurde im Vorfeld der Gesamtevaluation eine klare Festlegung auf Ziele erreicht, bei denen die Familienpolitik mit ihren Instrumenten Verbesserungen anstrebt: die wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe von Familien, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die Förderung und das Wohlergehen von Kindern, die Realisierung von Kinderwünschen, sowie der Nachteilsausgleich zwischen den Familien. Diese für die Gesamtevaluation maßgeblichen Ziele haben normativen Charakter und lassen somit hinsichtlich Auswahl und Interpretation Raum für andere Sichtweisen und Kritik. Sie bleiben jedoch im aktuellen Diskurs über die Gestaltung der Familienpolitik in Deutschland wie in wissenschaftlichen Evaluationsstudien viel gebrauchte Benchmarks.

Zweitens hat die Gesamtevaluation die Datenbasis für eine evidenzbasierte Familienpolitik in Deutschland nachhaltig verbreitert. Der Aufwand zur Verbesserung der Dateninfrastruktur musste betrieben werden, weil die Inanspruchnahme von Leistungen im Bereich der Familienpolitik nur sehr unvollständig administrativ erfasst ist. Zudem sind familienpolitisch relevante Zielgrößen, vor allem die Förderung und das Wohlergehen von Kindern betreffend, in amtlich erhobenen Daten nicht ausreichend abgebildet. Es ist gelungen, die für die Zwecke der Gesamtevaluation angestoßenen Längsschnittbefragungen nach deren Ende in das Socio-oekonomische Panel (SOEP) zu integrieren und damit weiterzuführen.

Drittens wurden im Rahmen der Gesamtevaluation verschiedene verhaltensfundierte Mikrosimulationsmodelle weiterentwickelt oder neu aufgebaut. Solche Modelle werden für eine umfassende Bewertung der Wirksamkeit der Familienpolitik benötigt, um auch die Effekte der komplexen Interaktionen zwischen den einzelnen ehe- und familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen innerhalb des Steuer- und Transfersystems abzubilden. Die mit der Gesamtevaluation geschaffenen Modellinfrastrukturen sind weiterhin nutzbar und wurden wiederholt zur Vorabbewertung von Veränderungen am bestehenden System der familienpolitischen Leistungen eingesetzt. So haben Bonin et al. (2018) im Vorfeld der geplanten Weiterentwicklung des Kinderzuschlags im Auftrag der von der Prognos AG geführten Geschäftsstelle des Kompetenzbüros Wirksame Familienpolitik die möglichen Arbeitsangebotseffekte unterschiedlicher Reformvarianten vorausberechnet.

Viertens haben die Erfahrungen mit der umfassend angelegten und komplexen Gesamtevaluation zur Entwicklung einer Evaluationskultur im Bereich der Familienpolitik des Bundes beigetragen. Ein Beleg dafür sind die inzwischen zum Standard gehörenden Evaluationsklauseln bei Einführung oder substanziellen Veränderung von Familienleistungen des Bundes. Die gewachsene Evaluationskultur zeigt sich aber auch an einer intensivierten Kommunikation zwischen Wissenschaft, Administration und Politik über Fragen einer zielgerechten Gestaltung der deutschen Familienpolitik. In den an der Gesamtevaluation beteiligten Ressorts ist ein solides Verständnis der im Kontext der Familienpolitik gebrauchten Methoden der Evaluierung, ihrer Voraussetzungen und Limitationen entstanden. Das gewachsene Verständnis unterstützt die Formulierung wissenschaftlich anspruchsvoller spezifischer Untersuchungsvorhaben, die bei Bedarf an handlungsorientierender wissenschaftlicher Expertise und empirischer Evidenz gezielt abgerufen werden.

2. Bewertung des Antrags der FDP-Fraktion

2.1. Verstetigung der Gesamtevaluation

Eine zentrale Forderung im Antrag der FDP-Fraktion ist, die Evaluation aller ehe- und familienpolitischen Leistungen als dauerhaften Prozess zu etablieren. Eine im regelmäßigen Turnus durchgeführte Gesamtevaluation der Familienleistungen erscheint allerdings nur insoweit sinnvoll, wie der zu erwartende Nutzen in einer vertretbaren Relation zu den damit verbundenen Kosten steht. Dieses Kriterium führt direkt zu der Frage, ob sich bei einer Wiederholung des Untersuchungsprogramms der Gesamtevaluation neue Evidenz gewinnen ließe, die für die Weiterentwicklung der Familienpolitik hilfreich wäre. Dagegen spricht zunächst, dass es zwischenzeitlich keine fundamentalen Fortschritte bei der für die Evaluation der Familienpolitik nutzbaren Methoden und Datengrundlagen gegeben hat. Gegen substantielle Erkenntnisgewinne spricht zudem, dass trotz gewisser Neuerungen in der Familienpolitik Funktionsweise und Struktur des Systems der ehe- und familienbezogenen Leistungen seit dem Abschluss der Gesamtevaluation dem Grunde nach unverändert geblieben sind. Somit erscheint die Wahrscheinlichkeit hoch, dass ein baldiges Update der Gesamtevaluation die bereits vorhandene Evidenz zumindest qualitativ größtenteils lediglich doppeln würde.

Andererseits könnte ein Wandel der Rahmenbedingungen die Effektivität und Effizienz der Familienleistungen beeinflussen, auch wenn sich diese selbst gar nicht verändern. Erstens sind die Bedingungen am Arbeitsmarkt heute deutlich andere als im durch die Gesamtevaluation abgedeckten Untersuchungszeitraum. So könnten der anhaltende Beschäftigungsaufbau und steigende Reallöhne die Voraussetzungen für eine gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf unabhängig von der Gestaltung der Familienleistungen verbessert haben. Zweitens haben sich die demografischen Rahmenbedingungen verändert, nicht nur durch den fortschreitenden natürlichen Alterungsprozess in der einheimischen Bevölkerung, sondern auch durch hohe Wanderungsgewinne im Kontext von Arbeits- und Fluchtmigration. Damit erreicht die Familienpolitik heute neue Zielgruppen und entfaltet bei diesen möglicherweise eine andere Wirksamkeit als in der früher beobachteten Bevölkerung. Drittens kommen in Deutschland zunehmend Kohorten in die Familienphase, die andere Vorstellungen etwa im Hinblick auf den Wert von Erwerbsarbeit oder die gleichberechtigte Teilung von Erwerbs- und Sorgearbeit mitbringen. Veränderte Präferenzen können bedeuten, dass die den Berechnungen der Gesamtevaluation zugrundeliegenden Verhaltensparameter nicht mehr gültig sind. Entsprechend können sich auch die abzuschätzenden Wirkungen gegebener Familienleistungen verändern.

Diese Treiber von möglichen Veränderungen der Wirkungen bestehender Familienleistungen dürften allerdings kaum stark genug sein, um damit schon nach wenigen Jahren eine vollständige Neuauflage des aufwändigen Untersuchungsprogramms der Gesamtevaluation zu rechtfertigen. Adäquat erscheint vielmehr die im Vergleich viel weniger aufwändige Verstetigung einer Kern-Evaluation der Familienleistungen im Sinne eines Monitoring. Damit ist gemeint, die Wirkungen der zentralen ehe- und familienpolitischen Leistungen in regelmäßigem Turnus – etwa in einer Frequenz von vier Jahren – mittels eines aus der Gesamtevaluation zu übernehmenden Basismodells zu untersuchen, das mit den jeweils neuesten verfügbaren Daten gespeist und methodisch auf den jeweils aktuellsten Stand des Wissenschaft gebracht wird.

Mit dieser Vorgehensweise ließen sich konsistente Zeitreihen von Evaluationsergebnissen gewinnen. Die bei einem verstetigten Monitoring in den Beobachtungsreihen erkennbar werdenden Trends und Strukturbrüche könnten Hinweise auf relevante Veränderungen in den wirtschaftlichen, demografischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen liefern, die eine Adjustierung einer wirkungs- und effizienzorientiert ausgerichteter Familienleistungen erforderlich machen.

2.2. Priorisierung der familienpolitischen Ziele

Evaluationsforschung im öffentlichen Auftrag benötigt stets klare Vorgaben für die Ziele, anhand derer die Effektivität der zu untersuchenden Leistungen bewertet werden soll. Empirische Wirkungsforschung als positive wissenschaftliche Analyse kann sich diese Zielvorgaben nicht selbst geben. Ihr obliegt lediglich die Aufgabe, die von der Politik verfolgten normativen Ziele inhaltlich angemessen und transparent in messbare Zielvariablen zu überführen. Der von der Politik vorgegebene Katalog von Zielen muss in sich widerspruchsfrei sein. Damit ist gemeint, dass sich die zu untersuchenden Zieldimensionen nicht grundsätzlich gegenläufig zueinander verhalten dürfen. Ein Beispiel hierfür wären die im Kontext der Familienpolitik diskutierten Ziele der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, zu beurteilen etwa an den Erwerbsquoten von Eltern, und der Wahlfreiheit, zu messen etwa an den Raten der Nicht-Beteiligung von Eltern am Erwerbsleben.

Die in der Gesamtevaluation verfolgten Ziele sind in sich widerspruchsfrei. Ansonsten könnte es keine Leistungen geben, die im Hinblick auf alle vorgegebenen Ziele positiv wirken, wie es gemäß den Evaluationsergebnissen etwa bei der nicht kostendeckenden öffentlichen Bereitstellung der Kindertagesbetreuung der Fall ist. Andererseits garantieren in sich konsistente Zielvorgaben nicht, dass eine Leistung bezogen auf einzelne Ziele in die gewünschte Richtung und zugleich bezogen auf andere Ziele in die ungewünschte Richtung wirkt. Einen Konflikt in diesem Sinn gibt es gemäß den Ergebnissen der Gesamtevaluation zum Beispiel beim Ehegattensplitting, das zumindest kurzfristig zur wirtschaftlichen Stabilität von Familien beiträgt, zugleich aber dem Vereinbarkeitsziel entgegenläuft. Bei einer Priorisierung des Zielkatalogs derart, dass eine Hierarchisierung der darin enthaltenen Einzelziele vorgegeben wird, würde man also beim des Ehegattensplitting je nach angelegtem Gewichtungsschema zu unterschiedlichen Bewertungen kommen. Eine umfassende vergleichende Evaluation dient allerdings eher einer Priorisierung der untersuchten Leistungen in dem Sinn, wirksamen Instrumenten, die nicht zu Zielkonflikten führen, im Rahmen der Politikgestaltung ein höheres Gewicht zu geben als konfliktbehafteten Instrumenten.

Aus diesen Feststellungen folgt: Sofern die im Antrag der FDP-Fraktion erhobene Forderung, bei einer Evaluation von ehe- und familienbezogenen Leistungen eine Priorisierung der familienpolitischen Ziele vorzunehmen, bedeutet, diese Ziele überhaupt konkret und in sich widerspruchsfrei zu benennen, wird damit lediglich auf eine basale Voraussetzung von Vorhaben der Programmevaluation zur Politikberatung hingewiesen. Die Leistungsbeschreibungen zu Evaluationsvorhaben im Zuständigkeitsbereich des BMFSFJ enthalten schon jetzt regelmäßig entsprechende Vorgaben. Bei einer Wiederholung der Gesamtevaluation – oder dem vorzuziehenden weniger umfassenden Monitoring in regelmäßigem Turnus – wäre der Katalog der Zielgrößen zu adjustieren, um gegebenenfalls zwischenzeitlich veränderten Zielvorstellungen der Familienpolitik Rechnung zu tragen. Allerdings erscheinen die für im Vorfeld der Gesamtevaluation festgelegten Zieldimensionen als Orientierungspunkte für die Gestaltung der Familienpolitik des Bundes immer

noch aktuell. Sollte die Forderung nach einer Priorisierung der familienpolitischen Ziele dagegen auf eine Hierarchisierung beziehungsweise Gewichtung verschiedener Ergebnisdimensionen abzielen, wäre diese kritischer zu sehen. Diese Art der Priorisierung würde nämlich Spielräume öffnen, im Hinblick auf einzelne Dimensionen negative Evaluationsergebnisse bei der politischen Bewertung durch Nachjustierung der Gewichte zu akkommodieren.

2.3. Inhalte einer weiteren umfassenden Evaluation

Der Antrag der FDP-Fraktion enthält verschiedene Forderungen betreffend Inhalt und Fragestellungen einer neuen umfassenden Evaluation der Familienleistungen, die über das Programm der zurückliegenden Gesamtevaluation deutlich hinausgehen. Diese Erweiterungsforderungen verweisen zwar durchaus auf inhaltlich relevante Themenstellungen. Wie die folgenden näheren Ausführungen zeigen, erscheint deren adäquate Bearbeitung allein schon wegen der dafür unzureichenden Datengrundlagen auf absehbare Zeit nicht adäquat machbar.

Erstens wird angeregt, in die Wirkungsanalysen weitere Familienleistungen des Bundes einzubeziehen, die in der vorliegenden Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen nicht behandelt wurden. Dabei geht es allerdings um eine Vielzahl von Einzelleistungen, die häufig nur sehr eng begrenzte Zielgruppen erreichen, und zu deren Inanspruchnahme derzeit kaum Daten verfügbar sind, wie sie für wissenschaftlich angemessene empirische Wirkungsanalysen benötigt werden. Darum erscheint eine Evaluation dieser Bundesleistungen kurzfristig nicht umsetzbar, worauf schon die der Gesamtevaluation vorgeschaltete Machbarkeitsstudie hingewiesen hat.

Prinzipiell wäre es zwar denkbar, auf längere Sicht die notwendigen Datengrundlagen für eine mehr in die Breite der Familienleistungen des Bundes gehende Evaluation zu legen. Zu diesem Zweck müsste man allerdings wegen der spezifischen Zielgruppen Befragungen mit großen Teilnehmerzahlen durchführen, heterogene administrative Datenquellen zusammenführen und harmonisieren, oder größere administrative Datenlücken schließen. Jeder dieser Ansätze ist mit ganz erheblichem Aufwand verbunden, und angesichts des recht geringen Gewichts der nicht in der Gesamtevaluation abgebildeten Familienleistungen des Bundes erscheint es ziemlich fraglich, dass dieser Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zum damit für die Politik erzielbaren Erkenntnisgewinn stehen würde.

Zweitens fordert die FDP-Fraktion, in eine umfassendere Evaluation die Interaktionen zwischen Bundesleistungen und Familienleistungen der Länder- und kommunalen Ebene ausdrücklich einzubeziehen. In den Ergebnissen der Gesamtevaluation waren die Effekte dieser Leistungen, die Wirksamkeit und Effizienz der untersuchten Bundesleistungen verstärken oder hemmen können, lediglich unterschwellig enthalten. Bei den mit Kontrollgruppenverfahren identifizierten Wirkungen von Familienleistungen des Bundes handelt es sich um Nettoeffekte; diese nehmen indirekt auch solche Veränderungen der Zielgrößen auf, die von nicht beobachteten Leistungen auf Länder- oder kommunaler Ebene ausgehen, soweit deren Inanspruchnahme mit der Inanspruchnahme der untersuchten Bundesleistungen systematisch korreliert ist. Bei den mit Mikrosimulationsmodellen durchgeführten Analysen, die in der Gesamtevaluation gegenüber den Kontrollgruppenanalysen stark überwiegen, können sich in den zur Parametrisierung der Modelle geschätzten Verhaltensparametern implizit auch auf Länder oder kommunaler Ebene bestimmte Kontextbedingungen spiegeln. Für die von der FDP-Fraktion geforderte tiefer gehende Untersuchung müssten die

Schnittstellen zwischen Familienleistungen der Bundes-, Länder- und kommunalen Ebene allerdings ausdrücklich modelliert werden.

Momentan stehen entsprechend elaborierte Steuer-Transfer-Modelle für Deutschland nicht zur Verfügung. Ihre Entwicklung scheitert zum einen an der Komplexität des Geflechts föderaler Strukturen. Diese bringt sowohl auf der Länderebene als auch innerhalb einzelner Bundesländer auf kommunaler Ebene stark unterschiedliche Ausprägungen der monetären und nicht-monetären Unterstützungsangebote für Familien hervor, die Bundesleistungen ergänzen oder substituieren können. Zum anderen fehlt ein über länder- oder kommunale Grenzen hinweg einheitliches Informationserfassungssystem. Deswegen sind umfassende Daten zur Inanspruchnahme der diversen unterhalb der Bundesebene organisierten Familienleistungen, wie sie für umfassendere Wirkungsanalysen gebraucht würden, nicht verfügbar. Es erscheint auch praktisch ausgeschlossen, eine entsprechende Datenbasis eigens für den Zweck einer Evaluation der Familienleistungen aufzubauen. Ebenfalls ist auf absehbare Zeit nicht damit zu rechnen, dass eine hinreichende Harmonisierung der dezentral betriebenen Datenerfassung erreicht werden kann, sodass eine vertikale und horizontale föderale Strukturen abbildende umfassende Evaluation von Familienleistungen auf administrativen Prozessinformationen aufbauen könnte.

Machbar erscheint angesichts dieser Hürden allenfalls das viel moderatere Vorhaben einer qualitativ ausgerichteten systematischen Aufarbeitung der rechtlichen und praktischen Schnittstellenprobleme, die sich beim Zusammenwirken von Familienleistungen der Bundes-, Landes- und kommunalen Ebene ergeben können. Eine solche Untersuchung würde an die im Rahmen der Gesamtevaluation ausgeführte Untersuchung zu Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht anknüpfen, die herausgearbeitet hat, dass sich für Familien durch fehlende Abstimmung vieler Einzelregelungen unbeabsichtigte Wirkungen ergeben können, die den Gesetzeszwecken und familienpolitischen Zielen zuwiderlaufen. Dabei dürfte es, um den Zweck der besseren Information über die Rahmenbedingungen einer wirksamen und effizienten Familienpolitik des Bundes zu erfüllen, hinreichend sein, im Rahmen einer solchen Studie typische Schnittstellenprobleme anhand exemplarischer Konflikte zwischen Leistungen der Bundes-, Landes- und kommunalen Ebene herauszuarbeiten. Der beträchtliche Aufwand einer vollständigen Kartierung der Landschaft der Familienleistungen von Ländern und Kommunen dürfte dagegen in keinem angemessenen Verhältnis zum Informationsbedarf der Bundesebene stehen.

Drittens wird im Antrag der FDP-Fraktion gefordert, im Rahmen einer umfassenderen Evaluation über die Kriterien der Effektivität und Effizienz der Familienleistungen hinaus auch die Effizienz der administrativen Prozesse bei ihrer Verwaltung sowie bestehende Digitalisierungspotenziale zu adressieren. Mit diesen Erweiterungen würde die für die Gesamtevaluation maßgebliche analytische Ausrichtung auf die Quantifizierung von Wirkungen bei den Adressatinnen und Adressaten der Familienleistungen des Bundes aufgegeben. Die neue Fragestellung könnte im Gegensatz dazu nicht ohne qualitativ ausgerichtete Implementationsanalysen auskommen. Eine aussagekräftige Untersuchung von Digitalisierungspotenzialen würde zudem tiefgehende Analysen der dateninfrastrukturtechnischen, IT-technischen und datenschutzrechtlichen Voraussetzungen und Entwicklungsmöglichkeiten erfordern. Da auch Bürokratiekosten bzw. Einsparungspotenziale im Bereich der Verwaltung bewertet werden sollten, müssten zudem Daten erschlossen werden, die geeignet sind, diese zu quantifizieren.

Weil im Hinblick auf die Aufgabenstellungen, die mit einer Bewertung der Bereitstellungspraxis und Digitalisierungspotenziale bei Familienleistungen verbunden sind, nicht auf Vorerfahrungen aus der Gesamtevaluation zurückgegriffen werden kann, wäre zunächst ein dafür geeignetes methodisches Konzept zu entwickeln. Hierzu sollte der eigentlichen Untersuchung eine Machbarkeitsstudie vorgehen, um ein Untersuchungsprogramm zu konkretisieren, dass hohen wissenschaftlichen Anforderungen genügt, dem Informationsbedarf der Akteure gerecht wird und wirtschaftlich durchgeführt werden kann. Mit ähnlichen Zielsetzungen war auch der Gesamtevaluation eine Machbarkeitsstudie vorgelagert. Eine sorgfältige konzeptionelle Vorstudie erscheint vor Beauftragung einer Studie zu Effizienzspielräumen im Bereich der Verwaltung von Familienleistungen noch wichtiger. Dieser Gegenstand ist vergleichsweise schlecht erforscht, es muss ein komplexes Zuständigkeitsgeflecht durchdrungen werden, und die Datengrundlagen für eine empirisch adäquate Abschätzung von Bürokratiekosten sind erfahrungsgemäß reichlich schwach.

Bei diesen Ausgangsbedingungen erscheint eine vollständige Durchführung des komplexen Evaluationsauftrags, die Familienleistungen des Bundes nicht nur nach Wirksamkeit und Kosten-Nutzen-Verhältnis, sondern auch im Hinblick auf die Qualität der Verwaltungsstrukturen und die Digitalisierung von administrativen Leistungsprozessen zu untersuchen, innerhalb von zwei Jahren, wie sie von der FDP-Fraktion gefordert wird, nicht realistisch.

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

Ausschussdrucksache
19(13)32e



Familienbund der Katholiken Littenstraße 108, 10179 Berlin

Stellungnahme des Familienbundes der Katholiken

**anlässlich der öffentlichen Anhörung des
Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
des Deutschen Bundestages am 14. Januar 2019**

**zu dem Antrag der Fraktion der FDP
„Wirksame, digitale und transparente Familienleistungen – Die Evaluati-
on von ehe- und familienpolitischen Leistungen als dauerhafter Prozess“
(BT-Drucksache 19/3174)**

I. Zusammenfassung des Antrags der Bundestagsfraktion der FDP¹

Die Fraktion der FDP beantragt – in Anknüpfung an die 2014 von der Bundesregierung vorgelegte „Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland“ – „die **Evaluation von ehe- und familienpolitischen Leistungen in einem regelmäßigen Turnus als dauerhaften Prozess** durchzuführen“. Dies wird damit vor allem damit begründet, dass „sich die Zielsetzung der Familienpolitik, die gesetzlichen Rahmenbedingungen der Familienleistungen und vor allem die gesellschaftlichen Realitäten von Familien regelmäßig im Wandel befinden“. Vgl. zu diesem Antragspunkt Abschnitt II dieser Stellungnahme (S. 3 f.)

Die Fraktion der FDP fordert eine Aktualisierung der Gesamtevaluation von 2014. Der **Umfang** der Evaluation soll erweitert werden:

- Während sich die Gesamtevaluation von 2014 auf 14 zentrale ehe- und familienbezogene Maßnahmen des Bundes konzentrierte², sollen jetzt alle ehe- und familienpolitischen Leistungen des Bundes in den Blick genommen werden.³
- Neben den ehe- und familienbezogenen Maßnahmen des Bundes sollen auch diejenigen der Länder und Kommunen – „inklusive Schnittstellen, wechselseitiger Anrechnungsmodalitäten und Bürokratiekosten“ – untersucht werden.
- Besonderes Augenmerk soll darauf gelegt werden, wie die Leistungen durch Digitalisierung effizienter gestaltet werden können.
- Beantwortet werden sollen zudem Fragen, die in der Gesamtevaluation offengeblieben sind. Hier verweist der Antrag insbesondere auf die am Schluss des Endberichts der Gesamtevaluation genannten Punkte.⁴

Vgl. zu diesem Antragspunkt Abschnitt III dieser Stellungnahme (S. 4 ff., inkl. Ausführungen zur Gesamtevaluation von 2014).

¹ Für den genauen Wortlaut des Antrags wird auf BT-Drucksache 19/3174 verwiesen.

² Zählung nach den Überschriften des Kapitels Nr. 2 der Gesamtevaluation, „Die untersuchten ehe- und familienbezogenen Leistungen: Ausgestaltung, Inanspruchnahme und Bewertung“, S. 48 ff.

³ Die Gesamtevaluation geht für das Jahr 2010 von 148 familienbezogenen und acht ehebezogenen Maßnahmen aus, vgl. Gesamtevaluation, S. 3.

⁴ Vgl. Gesamtevaluation, S. 395 ff.

Bei der Evaluation soll eine von der Bundesregierung vorgenommene „**Priorisierung der familienpolitischen Ziele**“ berücksichtigt werden.⁵ Vgl. zu diesem Punkt des Antrags Abschnitt IV. dieser Stellungnahme (S. 13 f.).

Der Antrag sieht folgende **Fristen** vor:

- Spätestens Anfang 2019 soll mit der Fortführung der Evaluation der ehe- und familienpolitischen Leistungen begonnen werden.
- Am 15. Dezember 2019 soll dem Deutschen Bundestag ein erster Bericht vorgelegt werden.
- Der Endbericht soll dem Deutschen Bundestag bis spätestens zum Januar 2021 vorgelegt werden.

Vgl. zu diesem Punkt des Antrags Abschnitt V dieser Stellungnahme (S. 14).

II. Regelmäßige Evaluation sinnvoll – konkrete Prüfungsaufträge statt festem Turnus

Der Familienbund hält eine regelmäßige Evaluation der ehe- und familienpolitischen Leistungen grundsätzlich für sinnvoll. In der Tat können sich die gesellschaftlichen Realitäten sowie die Wünsche und Bedürfnisse von Familien ändern, was zu veränderten Zielsetzungen in der Familienpolitik führen kann. Solche größeren Verschiebungen der familienpolitischen Tektonik erfolgen eher in längeren Zyklen. Die im Jahr 2014 veröffentlichte Gesamtevaluation dürfte in dieser Hinsicht – im Hinblick auf die untersuchten Fragestellungen – noch aktuell sein.

Weiterentwickelte und neue Familienleistungen sollten generell auf ihre Wirksamkeit und Effizienz überprüft werden. Nach Einschätzung des Familienbundes geschieht das auch – wenn auch nicht immer im gleichen Umfang. Zum im Antrag genannten weiterentwickelten Elterngeld hat Bundesfamilienministerin Katharina Barley am 10. Januar 2018 dem Deutschen Bundestag einen „Bericht über die Auswirkungen der Regelun-

⁵ Wortlaut des Antrags: „Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, [...] eine Priorisierung der familienpolitischen Ziele vorzunehmen, um Zielbeziehungen und potenzielle Konflikte zwischen den Zielen der ehe- und familienpolitischen Leistungen bei der regelmäßigen Evaluation zu berücksichtigen.“

gen zum Elterngeld Plus und zum Partnerschaftsbonus sowie zur Elternzeit vorgelegt“⁶.

Der Evaluationsbedarf richtet sich also nicht nach einem festen Turnus. Einen regelmäßigen Turnus für die sehr aufwendige Evaluation aller ehe- und familienpolitischen Maßnahmen festzulegen, erscheint daher nicht notwendig. Sinnvoller ist es, den Evaluationsbedarf konkret festzustellen und konkrete Prüfungsaufträge zu erteilen, die sich auf bestimmte familienpolitische Leistungen, bestimmte Schnittstellen, bestimmte Bürokratiekosten oder Digitalisierungspotenziale konzentrieren.

III. Umfang einer zukünftigen Evaluation

Die Frage nach dem Umfang einer zukünftigen Evaluation ehe- und familienpolitischer Leistungen setzt eine Auseinandersetzung mit der Gesamtevaluation von 2014 voraus. Die folgenden Ausführungen beziehen sich im Wesentlichen auf den Endbericht der Gesamtevaluation vom 2. Juni 2014, dem zwölf Module bzw. Einzelstudien zugrunde liegen. Wenn in dieser Stellungnahme von Gesamtevaluation die Rede ist, ist i.d.R. dieser Endbericht⁷ gemeint.

1. Die Gesamtevaluation von 2014⁸

a) Berücksichtigte familienpolitische Ziele

Die Gesamtevaluation untersuchte insbesondere 14 ehe- und familienpolitische Maßnahmen⁹ vor allem im Hinblick auf die Erreichung folgender vier Ziele¹⁰:

⁶ BT-Drucksache 19/400, vgl. <https://www.bmfsfj.de/blob/121264/6bfce747d8a948b19ddbeb73e4bfdaef/bericht-elterngeldplus-data.pdf>. Grundlage des Berichts sind die Quartalsstatistiken zum Elterngeld des Statistischen Bundesamts vom 3. Quartal 2015 bis einschließlich des 3. Quartal 2017 sowie die Ergebnisse einer Befragung von Bezieherinnen und Beziehern des Elterngeld Plus durch das Institut für Demoskopie Allensbach.

⁷ Prognos, Endbericht, Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland, <https://www.bmfsfj.de/blob/93954/25490622c47497e47acbcfa797748cfb/gesamtevaluation-der-ehe-und-familienbezogenen-massnahmen-und-leistungen-data.pdf>.

⁸ Vgl. zur Bewertung des Familienbundes: Loos, Nur mit den richtigen Zielen kann es gute Ergebnisse geben – Anmerkungen zum Abschlussbericht der Gesamtevaluation, Stimme der Familie, 04/2014, S. 14 ff.

⁹ Zählung nach den Überschriften des Kapitels Nr. 2 der Gesamtevaluation, „Die untersuchten ehe- und familienbezogenen Leistungen: Ausgestaltung, Inanspruchnahme und Bewertung“, S. 48 ff.

¹⁰ Das Evaluationskonzept ist im Endbericht der Gesamtevaluation ausführlich dargelegt. Auf diese Darstellung wird zur Vertiefung verwiesen.

- Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe von Familien (Kapitel 3, S. 98 ff.)
- Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Kapitel 4, S. 218 ff.)
- Förderung und Wohlergehen von Kindern (Kapitel 5, S. 278 ff.)
- Fertilität/Realisierung von Kinderwünschen (Kapitel 6, S. 315 ff.)

Diese Ziele beruhen auf dem Siebten Familienbericht¹¹. Zu den im Anschluss an den Bericht von der Bundesregierung formulierten Zielen einer nachhaltigen Familienpolitik gehörte auch der „Nachteilsausgleich zwischen den Familien“¹². Dieses Ziel wird aber im Endbericht der Gesamtevaluation nicht als eigenständiges und mit den anderen Zielen gleichberechtigtes Ziel untersucht. Ihm ist kein eigenes Kapitel gewidmet.

b) Erhöhung des Arbeitsangebots durch Arbeitsanreize als Prüfungskriterium

Bei der Prüfung der ehe- und familienpolitischen Maßnahmen hinsichtlich der Erreichung der genannten vier Ziele spielt die Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Müttern eine maßgebliche Rolle. Dazu tragen teilweise auch die Definitionen der Ziele bei. So wird die „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ nicht als Möglichkeit der Eltern verstanden, Familie und Beruf möglichst flexibel – abhängig von der aktuellen Lebenssituation und entsprechend den sich im Lebenslauf verändernden Wünschen – in Einklang zu bringen.¹³ Vielmehr werden diejenigen familienpolitischen Leistungen als effektiv im Hinblick auf die Vereinbarkeit bezeichnet, die Arbeitsanreize setzen und zu einer Erhöhung des Arbeitsangebots von Müttern führen. Statt Vereinbarkeit wird also Vereinbarung von Familie und Beruf geprüft. Aufgrund dieses Blickwinkels konstatiert die Gesamtevaluation, dass bei Geldleistungen für Familien generell ein Zielkonflikt „zwischen den Zielen der wirtschaftlichen Stabilität und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ bestehe, da „jede Geldleistung zumindest kurzfristig die wirtschaftliche Notwendigkeit reduziert, eigenes Erwerbseinkommen zu erzielen.“¹⁴ Nach dieser Logik wäre eine Abschaffung aller Geldleistungen für Familien eine positive familienpoli-

¹¹ Siebter Familienbericht, Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit – Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik, <https://www.bmfsfj.de/blob/76276/40b5b103e693dacad4c014648d906aa99/7--familienbericht-data.pdf>.

¹² Vgl. Gesamtevaluation, S. 13.

¹³ Für ein solches Verständnis würde eigentlich der Wortlaut von Vereinbarkeit sprechen: Die Nachsilbe „-bar“ in „vereinbar“ drückt sprachlich eine Möglichkeit aus.

¹⁴ Gesamtevaluation, S. 369, 388.

sche Maßnahme zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familien und Beruf, weil dann maximale Erwerbsanreize für Mütter gesetzt würden. Vernünftigerweise wird man aber feststellen müssen, dass es der Vereinbarkeit von Familie und Beruf (verstanden als Möglichkeit, eine Familie zu haben und zugleich im gewünschten Maße berufstätig zu sein) nicht schadet, wenn Eltern aufgrund vergrößerter finanzieller Spielräume die Möglichkeit haben, entsprechend ihren eigenen Wünschen ihre Arbeitszeit zu reduzieren und mehr für ihre Kinder da zu sein.

Zur Bedeutung der Erwerbstätigkeit von Müttern für die anderen drei untersuchten familienpolitischen Ziele führt die Gesamtevaluation aus: „Eine Erwerbstätigkeit von Müttern fördert zugleich die wirtschaftliche Stabilität und das Wohlergehen der Kinder – aufgrund einer stärkeren Nutzung der Kinderbetreuung, wenn Mütter arbeiten und des dadurch geminderten Armutsrisikos der Familie. Zudem wirkt sich eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf positiv auf die Realisierung von Kinderwünschen aus.“¹⁵

Es verwundert daher nicht, dass die „positiven Arbeitsangebotseffekte“ und die „Arbeitsanreize“ von familienpolitischen Maßnahmen an vielen Stellen des Endberichts in den Vordergrund gerückt werden. Hierfür einige Beispiele¹⁶:

„Bei Familien ..., die ohne Kindergeld in den Arbeitslosengeld-II-Bezug fallen würden, wirkt das Kindergeld positiv auf das Arbeitsangebot.“ (S. 124)

„Am unteren Einkommensrand des Kinderzuschlags steigen für die Familien die Arbeitsanreize, um durch Mehrarbeit in den Genuss des Kinderzuschlags zu kommen. Am oberen Rand hingegen schmälert die „Abbruchkante“ die Arbeitsanreize.“ (S. 188) „Im Aggregat kommt es zu einem leicht positiven Arbeitsangebotseffekt.“ (S. 190)

„Beim Ehegattensplitting gehen insgesamt ca. 290.000 Beschäftigte 'verloren', bei der Mitversicherung fast 210.000.“ (S. 203)

„... war der Effekt der Kindergeldreform auf die Erwerbstätigkeit Alleinerziehender positiv: Die Teilzeittätigkeit stieg signifikant (um zehn Prozentpunkte) und in der Tendenz auch die durchschnittliche Zahl der Arbeitsstunden.“ (S. 231)

¹⁵ Gesamtevaluation, S. 379.

¹⁶ Beispiele zitiert nach Loos, Nur mit den richtigen Zielen kann es gute Ergebnisse geben – Anmerkungen zum Abschlussbericht der Gesamtevaluation, Stimme der Familie, 04/2014, S. 14 ff.

„Durch die subventionierte Betreuung ist die Erwerbstätigenquote von Müttern mit Kindern unter zwölf Jahren nach Berechnungen des DIW um 2,2 Prozentpunkte höher als ohne diese Subventionierung. ... In Summe erhöht sich das Arbeitsangebot der Mütter mit Kindern unter zwölf Jahren um rund 96.000 Vollzeitäquivalente.“ (S. 242)

„Im Ergebnis hat die beitragsfreie Mitversicherung ... eine deutlich geringere Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern zu Folge. Das Erwerbsvolumen reduziert sich nach Berechnungen des ZEW insgesamt um 100.000 Vollzeitäquivalente bei den Frauen sowie um 51.000 Vollzeitäquivalente bei den Männern.“ (S. 247)

„In der Summe bewirkt das Elterngeld, dass Elterngeld beziehende Mütter ihr Arbeitsangebot im ersten Lebensjahr ihres Kindes rechnerisch um rund 35.000 Vollzeitäquivalente einschränken.“ (S. 250)

„Erhalten Familien mehr Geld, können sie ihr bestehendes Konsumniveau mit weniger Erwerbseinkommen aufrechterhalten und haben daher Anreize, ihre Erwerbstätigkeit zu reduzieren (Einkommenseffekt).“ (S. 355)

„..., dass jede Geldleistung – mehr oder weniger stark – die Erwerbsentscheidungen von Müttern und Vätern beeinflusst, und zwar zunächst einmal negativ. ... Durch Leistungen, deren Höhe mit steigendem eigenem Erwerbseinkommen zunimmt oder die erst ab einem bestimmten Einkommensniveau in Anspruch genommen werden können, haben Familien dagegen tendenziell Anreize dazu, ihre Erwerbstätigkeit auszudehnen. Der negative Einkommenseffekt wird in seiner Wirkung abgeschwächt oder gar überkompensiert.“ (S. 369)

c) Unberücksichtigte familienpolitische Ziele

Im Rahmen der Erstellung der Gesamtevaluation wurde – unter Familienministerin Kristina Schröder – zwischenzeitlich auch das Ziel der „Wahlfreiheit“ in den Zielkatalog aufgenommen.¹⁷ Im Endbericht ist es nicht mehr enthalten.

Der Familienbund der Katholiken hätte aus Sicht der Familien auch weitere Ziele für wichtig gehalten, die in der Gesamtevaluation nicht untersucht wurden, insbesondere: Zeit für Familie. So hat das ifo-Institut im Rahmen einer für die Gesamtevaluation durchgeführten Studie zum Kindergeld festgestellt, dass die Erhöhung des Kindergeldes im Rahmen der Kindergeldreform von 1996 zwar zu einer Reduzierung der Arbeitszeit von Müttern geführt habe, dass aber zugleich „ein signifikanter Anstieg der

¹⁷ Vgl. Zwischenpräsentation von BMF und BMFSFJ vom 30. Juni 2013, <https://archiv.bundesregierung.de/archiv-de/familienpolitik-auf-dem-richtigen-weg-431774>.

Zeitverwendung der Mütter für Kinderbetreuung zu verzeichnen“¹⁸ gewesen sei. Es ist plausibel, dass die Eltern ihre Arbeitszeit gezielt reduziert haben, um mehr Zeit für ihre Kinder zu haben. Unter Einbeziehung dieses Aspekts erscheint die in der Gesamtevaluation vorherrschende zwiespältige Bewertung von Geldleistungen für Familien (weil sie angeblich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf entgegenwirkten, s.o.), in anderem Licht, weil Geldleistungen sowohl für die wirtschaftliche Stabilität von Familien als auch für gemeinsame Zeit in der Familie sorgen können.

Ein weiteres – aus Sicht des Familienbundes wichtiges – familienpolitisches Ziel wurde ebenfalls nicht untersucht: Gerechtigkeit für Familien. Dies ist das Feld des Familienlasten- und -leistungsausgleichs, dem viele familienpolitische Leistungen zuzuordnen sind. Der Familienlastenausgleich wird im Bericht als Bestandteil einer "traditionellen Familienpolitik" bezeichnet, dem eine „nachhaltige und wirksame Familienpolitik“ gegenübergestellt wird.¹⁹ Auch der Endbericht der Gesamtevaluation geht jedoch davon aus, dass neue Ziele den traditionell verfolgten Ansatz „ergänzen“²⁰, nicht aber ersetzen sollen, was auch der Familienbund für richtig hält. Warum wurde dann das Ziel „Gerechtigkeit für Familien“ in der Gesamtevaluation ausgeblendet?

Nicht nur das Thema Gerechtigkeit für Familien, auch verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen, die familienpolitische Reformoptionen maßgeblich beeinflussen, wurden in der Gesamtevaluation weitgehend übergangen.²¹ Hierzu führt der Endbericht lapidar aus: „Bei einigen der Leistungen, wie z. B. Kindergeld, Kinderfreibeträge und Ehegattensplitting, gibt es verfassungsrechtliche Vorgaben bezüglich der Gestaltung dieser Regelungen und damit auch Grenzen für eventuelle Modifikationen. Diese verfassungsrechtlichen Restriktionen blieben jedoch bei der Wahl der kontrafaktischen Szenarien unberücksichtigt. Die Bildung der Szenarien, in denen es eine Leistung nicht gäbe, obwohl dieses Szenario verfassungsrechtlich nicht möglich wäre, ist Teil der Eva-

¹⁸ ifo-Institut, Kindergeld – im Auftrag der Geschäftsstelle Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen in Deutschland, ifo Forschungsberichte Nr. 60, S. 127 (erschienen im März 2012).

¹⁹ Gesamtevaluation, S. 1.

²⁰ Gesamtevaluation, S. 1.

²¹ Insgesamt werden rechtliche Fragen in der Gesamtevaluation nur am Rande behandelt. Eine positive Ausnahme ist die wertvolle Schnittstellenanalyse: Ott/Schürmann/Werding, Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht (2012).

luationsmethode und stellt insbesondere kein ‚Reformszenario‘ dar.“ Unter Berücksichtigung verfassungsrechtlicher Erwägungen wäre die Bewertung des Ehegattensplittings und der beitragsfreien Mitversicherung differenzierter ausgefallen.

Das Ehegattensplitting²² gewährleistet nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine im Hinblick auf den Gleichheitssatz des Grundgesetzes (Art. 3 Abs. 1 GG) und den besonderen Schutz von Ehe und Familie (Art. 6 Abs. 1 GG) verfassungsgemäße und sachgerechte Besteuerung der Ehe.²³ Durch das Ehegattensplitting werden Ehen mit gleichem Gesamteinkommen gleich besteuert. Ohne das Ehegattensplitting würden aufgrund des progressiven Steuertarifs Ehen mit unterschiedlich hohen Einkommen der Ehegatten (darunter fallen nicht nur Alleinverdienerehen!) im Vergleich zu Ehen mit gleich hohen Einkommen der Ehegatten steuerlich benachteiligt. Die Abschaffung des Ehegattensplittings würde eine starke steuerliche Anreizwirkung zugunsten der Doppelverdienerehe (mit möglichst gleich hohen Einkommen beider Ehegatten) und gegen andere Familienmodelle schaffen.²⁴ Das läge zwar auf der Linie der Gesamtevaluation, die familienpolitische Maßnahmen entsprechend dem Vorhanden- oder Nicht-Vorhandensein solcher Erwerbsanreize positiv bzw. negativ bewertet (s.o.), widerspräche aber dem Grundgesetz, das den Ehegatten gem. Art. 6 Abs. 1 GG die „Freiheit, über die Art und Weise der Gestaltung des ehelichen und familiären Zusammenlebens selbst zu entscheiden“²⁵ garantiert. Angesichts der Rechtslage zum Ehegattensplitting hätte die Gesamtevaluation jedenfalls differenziert prüfen müssen, ob die beschriebenen negativen Erwerbsanreize wirklich auf das Ehegattensplitting selbst oder auf die Umsetzung in den Steuerklassen III und V zurückzuführen sind, die unter Beibehaltung des Splittings problemlos reformiert werden könnten. Das ist aber nicht erfolgt.

Auch bei der „beitragsfreien“ Mitversicherung der Ehegatten in der gesetzlichen Krankenversicherung wären rechtliche Erwägungen hilfreich gewesen. Denn diese Mitver-

²² Hierzu ausführlich: Ehegattensplitting, Fachinformation des Familienbundes der Katholiken vom 04.10.2012.

²³ Vgl. u.a. BVerfGE 61, 319, 345 ff.

²⁴ So auch Schmidt, Ehegattensplitting: Ungerecht und kinderfeindlich?, ZRP 05/2017, S. 134 ff.

²⁵ Ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, vgl. z.B. BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 20. April 2011 - 1 BvR 1811/08 - Rn. 9, http://www.bverfg.de/e/rk20110420_1bvr181108.html.

sicherung ist nicht beitragsfrei. Tatsächlich ist das gesamte Ehe- bzw. Familieneinkommen Beiträgen unterworfen. Auch auf den Teil des Familieneinkommens, der durch Unterhaltsansprüche den nicht-erwerbstätigen Familienmitgliedern zugeordnet ist (also gleichsam auf das „Einkommen“ der nicht-erwerbstätigen Familienmitglieder), werden Beiträge erhoben. Der Verfassungsrechtler Prof. Kingreen (Universität Regensburg) formuliert daher: „[Es] ist nochmals darauf hinzuweisen, dass mit dem Bruttoeinkommen der Eltern zugleich der vom Unterhaltsrecht den Kindern und nicht-erwerbstätige Ehegatten zugewiesene Einkommensanteil verbeitragt wird, so dass bei vollständiger Betrachtung unter Einbeziehung auch des Unterhaltsrechts von Beitragsfreiheit keine Rede sein kann und diese lediglich einen Unterfall des allgemeinen Solidarprinzips der Gesetzlichen Krankenversicherung darstellt.“²⁶

d) „200-Milliarden-Euro-Märchen“

Eine (verfassungs-)rechtliche Aspekte stärker einbeziehende Betrachtung hätte auch einem in der Rezeption der Gesamtevaluation aufgetretenen Missverständnis entgegenwirken können: Dem sog. „200-Milliarden-Euro-Märchen“ (Bezeichnung des Familienbundes). Der plakative Mythos, der immer wieder durch die Presse geht, lautet, dass jährlich 200 Milliarden Euro für eine Familienförderung ausgegeben würden, die weitgehend wirkungslos sei und sich auf einen Dschungel von über 150 familienfördernden Leistungen verteile, die keiner kenne. Zur Anzahl der Leistungen führt die Gesamtevaluation an einer oft übersehenen Stelle aus, dass sich die hohe Anzahl der Leistungen aus der Verankerung derselben in unterschiedlichen Gesetzen ergebe, was z.B. dazu führe, dass „das Kindergeld und die Kinderfreibeträge, die als eine einzige Leistung in der Öffentlichkeit wahrgenommen werden, sich [...] in sechs Leistungen aufgliedert“²⁷. Eine verfassungsrechtliche Betrachtung, hätte aufzeigen können, dass es sich nur im Umfang von 39 Milliarden Euro²⁸ um eine echte Familienförderung handelt, über die der Gesetzgeber frei disponieren kann.

²⁶ Kingreen, Verfassungsbeschwerde vom 24. März 2016, S. 64, https://elternklagen.de/wp-content/uploads/2016/03/Verfassungsbeschwerde_2016_BVerfG.pdf.

²⁷ Gesamtevaluation, S. 4.

²⁸ Berechnung des Familienbundes der Katholiken. Das BMFSFJ ging 2007 von 46 Milliarden Euro „reine Familienförderung“ aus, 2013 von rund 55 Milliarden, vgl. https://www.focus.de/finanzen/steuern/tid-31982/familienministerin-schroeder-in-erklaerungsnot-ueber-200-milliarden-familienfoerderung-fuer-nichts-aid_1022351.html (zugleich ein Beispiel für das 200-Milliarden-Euro-Märchen).

e) Fazit

Die Gesamtevaluation enthält viele aufschlussreiche Daten und Ergebnisse, mit denen sich die Familienpolitik auseinandersetzen sollte. Lohnend ist insbesondere auch ein Blick in die Einzelstudien – aufschlussreich ist z.B. die instruktive Schnittstellenanalyse zum Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht.²⁹ Insgesamt ist aber festzustellen, dass die Gesamtevaluation durch die ausgewählten Ziele, die Zieldefinitionen und die Ergebnisinterpretation eine „arbeitsmarktpolitische Schlagseite“ hat. Teilweise hat man bei der Lektüre des Endberichts den Eindruck, dass die Erhöhung des Erwerbsarbeitsangebots durch Arbeitsanreize als übergeordnetes familienpolitisches Ziel geprüft wird. Dieser Grundansatz der Evaluation determiniert in vielen Fällen das Ergebnis. Und er geht zu Lasten anderer familienpolitischer Ziele, insbesondere des in der Gesamtevaluation nicht berücksichtigten Zieles „Zeit für Familie“. Dabei stellt sich wiederum die Frage, ob das wirklich im Sinne der Familien oder nicht vielmehr im Interesse der Wirtschaft ist. Dass der verfassungsrechtliche Rahmen für familienpolitische Reformen weitgehend ausgeblendet wird, führt zu unrealistischen Vorstellungen über den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers und die Höhe der Familienförderung („200-Milliarden-Euro-Märchen“).

Wenn die Gesamtevaluation zu dem Schluss kommt, dass „die zentralen familienpolitischen Ziele mit den untersuchten Leistungen vielfach gut und konfliktfrei erreicht werden“³⁰, so liegt das auch daran, dass andere familienpolitische Ziele – Wahlfreiheit, Zeit für Familie, Gerechtigkeit/Verfassungsmäßigkeit – nicht untersucht wurden. Der Familienbund hätte eine Evaluation bevorzugt, die ein größeres Spektrum an Zielen unter Berücksichtigung rechtlicher Rahmenbedingungen in den Blick nimmt. Dadurch hätte sich ein differenzierteres Bild der familienpolitischen Leistungen und von deren Wirksamkeit ergeben.

²⁹ Ott/Schürmann/Werding, Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht (2012).

³⁰ Gesamtevaluation, S. 389.

2. Antrag der Fraktion der FDP sollte konkretisiert werden

Zunächst einmal ist festzuhalten, dass es auch der Familienbund der Katholiken begrüßen würde, wenn es zu allen im Antrag der FDP-Fraktion aufgeworfenen Fragen wissenschaftlich fundierte Antworten gäbe. Der Antrag ist aber sehr weitgehend. Soweit im Antrag der FDP-Fraktion vorgeschlagen wird, die Evaluation auf alle Leistungen des Bundes und zudem auch auf die ehe- und familienpolitischen Leistungen der Länder und Kommunen zu erweitern, würde der Familienbund eine andere Prioritätensetzung bevorzugen. Statt mehr in die Breite zu gehen, sollten die wesentlichen familienpolitischen Leistungen vertiefter, differenzierter und im Hinblick auf weitere Ziele und Aspekte geprüft werden (vgl. die obige Kritik an der Gesamtevaluation).

Was die von der FDP vorgeschlagene Untersuchung weiterer familienpolitischer Leistungen des Bundes betrifft, führt die Gesamtevaluation plausibel aus: „Zahlreiche, in Bezug auf das Finanzvolumen oder den Bezieherkreis kleinere Leistungen werden in den für die Evaluation verwendeten Datengrundlagen nicht hinreichend abgebildet. Wenn der Bezug der entsprechenden Leistungen nicht erfasst wird oder die Gruppe der Bezieher so klein ist, dass keine verlässlichen Aussagen über eine Grundgesamtheit getroffen werden können, ist die Auswahl der zu untersuchenden Leistungen von Seiten der Datenbasis restringiert.“³¹

Die Untersuchung von ehe- und familienpolitischen Leistungen der Länder und der Kommunen, ist grundsätzlich eine Aufgabe der Länder, die auch den Zugang zu den für die Evaluation notwendigen Daten haben. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die Evaluation solcher Leistungen zum Teil noch komplexer als die Untersuchung der familienpolitischen Leistungen des Bundes ist, da die Effektivität und Effizienz der Leistungen auch stark von der konkreten Umsetzung und Inanspruchnahme der jeweiligen Leistung abhängt, die abhängig von Regionen, Milieus, etc. stark variieren kann. Evaluation auf Länderebene setzt daher auch Implementations- und Inanspruchnahmeforschung und entsprechende Datengrundlagen voraus. Eine Enquetekommission in

³¹ Gesamtevaluation, S. 13.

Nordrhein-Westfalen kam Anfang 2017 zu dem Schluss, dass „eine Gesamtevaluation der familienpolitischen Leistungen des Landes NRW derzeit nicht machbar“³² sei. Machbarkeitsstudien müssten also zunächst klären, in welchem Umfang Evaluationen auf Länderebene möglich sind.

Der Familienbund hält die von der FDP-Fraktion angeregte Untersuchung von Bürokratiekosten und Digitalisierungspotenzialen für sinnvoll. Diese könnten gezielt auf Maßnahmen konzentriert werden, bei denen besonders hohe Verwaltungskosten vermutet werden, was z.B. beim Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) der Fall ist, bei dem im Raum steht, dass ca. ein Drittel der Gesamtkosten Verwaltungskosten sind, die nicht bei den Familien ankommen.³³ Im Übrigen würde der Familienbund auch eine Untersuchung weiterer Schnittstellen begrüßen. Insbesondere bei Alleinerziehenden entstehen durch Rechtsänderungen (z.B. Unterhaltsvorschussreform von 2017, geplantes Starke-Familien-Gesetz) häufig neue Schnittstellen.

IV. Priorisierung der familienpolitischen Ziele durch die Bundesregierung

Der Deutsche Bundestag sollte die Bundesregierung nicht auffordern, eine Priorisierung familienpolitischer Ziele vorzunehmen, um diese Priorisierung in einer künftigen Evaluation zu berücksichtigen. Eine Evaluation sollte im Hinblick auf eine Reihe wichtiger familienpolitischer Ziele transparent machen, ob die ehe- und familienpolitischen Leistungen diese Ziele erreichen oder nicht. Die – oft schwierige – Abwägung, welche familienpolitischen Ziele jeweils im Vordergrund stehen sollten, ob also eine Leistung im Ergebnis gut oder schlecht ist, ist keine wissenschaftliche Frage, sondern eine Frage des politischen Prozesses. Diese Diskussion muss in den Parteien, der Gesellschaft und der politischen Öffentlichkeit erfolgen. Eine gute Evaluation ermöglicht eine rationale, wissenschaftlich fundierte Debatte über die Reform der ehe- und familienpolitischen Maßnahmen. Sie ersetzt diese Debatte aber nicht und liefert keine fertigen Ergebnisse. So führt der Abschlussbericht der „Enquetekommission zur Zukunft der Familienpolitik

³² Vgl. Abschlussbericht der Enquetekommission zur „Zukunft der Familienpolitik in Nordrhein-Westfalen“, Landtag-NRW-Drucksache 16/14000 vom 16.01.2017, S. 164.

³³ Vgl. z.B. den taz-Artikel „Bildungspaket wird wenig genutzt“, <http://www.taz.de/!5530021/>.

in Nordrhein-Westfalen“ zu Recht aus: „Die technokratische Vorstellung, dass Wirkungsforschung zu einer einzigen wissenschaftlich unbestreitbaren Evidenz führt und damit den Bedarf an einer politisch-demokratischen Debatte reduziert, ist irreführend.“³⁴

V. Frist

Im Hinblick auf den weitreichenden Antrag der FDP-Fraktion sind die Fristen, die sich – aus Abgeordnetensicht verständlicherweise – am verbleibenden Zeitraum der aktuellen Legislaturperiode orientieren, offensichtlich zu kurz. Wenn der Bundestag jedoch entsprechend dem Vorschlag in dieser Stellungnahme konkretisierte Prüfungsaufträge erteilt, ist eine Einhaltung der Fristen gegebenenfalls möglich.

Berlin, 11. Januar 2019

Familienbund der Katholiken

Ansprechpartner: Matthias Dantlgraber

³⁴ Abschlussbericht der Enquetekommission zur „Zukunft der Familienpolitik in Nordrhein-Westfalen“, Landtag-NRW-Drucksache 16/14000 vom 16.01.2017, S. 165.

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.¹ 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-Bezieher², zum Elterngeld und ElterngeldPlus³, oder zum Kinderzuschlag⁴. 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.⁵

¹ 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.

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

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

⁴ 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.

⁵ 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.⁶ 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.⁷ 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.

⁶ Vgl.: BMFSFJ (2017): Familienreport 2017 – Leistungen, Wirkungen, Trends.

⁷ 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.



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

Ausschussdrucksache
19(13)32c

Stellungnahme des Zukunftsforum Familie e.V.

anlässlich der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend im Deutschen Bundestag am 14.01.2019
zum Antrag der Fraktion der FDP „Wirksame, digitale und transparente Familienleistungen – Die Evaluation von ehe- und familienpolitischen Leistungen als dauerhafter Prozess“ vom 03.07.2018 (BT-Drs. 19/3174)

07. Januar 2019



**zukunftsforum
familie e.v.**

Zukunftsforum Familie e.V.
Markgrafenstraße 11
10969 Berlin

Telefon: 030 2592728-20
Telefax: 030 2592728-60
info@zukunftsforum-familie.de
www.zukunftsforum-familie.de

Seite 50 von 72

1. Anlass

Die Fraktion der FDP im Deutschen Bundestag hat am 03.07.2018 den Antrag „Wirksame, digitale und transparente Familienleistungen – Die Evaluation von ehe- und familienpolitischen Leistungen als dauerhafter Prozess“ vorgelegt, welcher in der Sitzung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 14.01.2019 beraten wird. Das Zukunftsforum Familie e.V. (ZFF) – namentlich der Geschäftsführer Alexander Nöhring – ist als Sachverständiger zur Sitzung des Ausschusses eingeladen worden. Wir bedanken uns ausdrücklich für diese Gelegenheit und nehmen im Folgenden vorab auch schriftlich zu dem Antrag Stellung.

2. Der vorgelegte Antrag der FDP-Fraktion

Der Antrag der FDP Bundestagfraktion "Wirksame, digitale und transparente Familienleistungen - Die Evaluation von ehe- und familienpolitischen Leistungen als dauerhafter Prozess" vom 3.07.2018 (BT-Drs.193174) gründet sich u.a. auf folgenden Überlegungen:

- Um der Ankündigung des Koalitionsvertrages zwischen CDU, CSU und SPD Rechnung zu tragen, "mehr Transparenz über familienpolitische Leistungen, leichtere Antragsstellung und schnellere Bearbeitung von Anträgen auch durch digitale Angebote und Verfahren" zu erzielen und den Finanzbedarf dafür abzuschätzen, bedarf es einer aktuellen und seriösen Datengrundlage in Form einer zielgerichteten Bestandsaufnahme aller derzeit vorhandenen ehe- und familienpolitischen Leistungen.
- Angesichts der föderalen Strukturen von Finanzierung und Verwaltung der Familienleistungen sollte eine solche Analyse ebenfalls die Wechselwirkung zwischen Bund, Länder und Kommunen berücksichtigen.
- Die Evaluation der ehe- und familienpolitischen Leistungen, deren Endbericht im Jahr 2014 vom Forschungsinstitut Prognos vorgelegt wurde, sollte daher als dauerhafter Prozess angelegt werden, da sich die Zielsetzung der Familienpolitik, die gesetzlichen Rahmenbedingungen der Familienleistungen und vor allem die gesellschaftlichen Realitäten von Familien regelmäßig im Wandel befinden.

Die Antragsteller*innen fordern die Bundesregierung daher auf:

- die Evaluation von ehe- und familienpolitischen Leistungen in einem regelmäßigen Turnus als dauerhaften Prozess durchzuführen;
- eine Priorisierung der familienpolitischen Ziele vorzunehmen, um Zielbeziehungen und potenzielle Konflikte zwischen den Zielen der ehe- und familienpolitischen Leistungen bei der regelmäßigen Evaluation zu berücksichtigen;
- spätestens Anfang 2019 mit einer Fortführung der Evaluation der ehe- und familienpolitischen Leistungen des Bundes, der Länder und Kommunen sowie bestehender Schnittstellen, wechselseitiger Anrechnungsmodalitäten und Bürokratiekosten zu beginnen;
- bei der Ausgestaltung des Evaluationsauftrages neben grundsätzlichen Kriterien der Effektivität und Effizienz im Allgemeinen Digitalisierungspotenziale für Effizienzreserven bei Bürokratiekosten und Verwaltung im Besonderen im Fokus zu haben;
- dem Deutschen Bundestag zum 15.12.2019 einen ersten Bericht und den Endbericht dem Deutschen Bundestag bis spätestens zum Januar 2021 vorzulegen;
- zur dauerhaften Verbesserung und Kontrolle des Wirkungsgrades der ehe- und familienpolitischen Leistungen im Anschluss der Evaluation Umsetzungs- und Fortschrittsberichte vorzulegen.

3. Die Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen

Im Jahr 2009 haben mehrere Forschungsinstitute im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) damit begonnen, wesentliche ehe- und familienbezogenen Leistungen zu evaluieren. Damit wurden 15 von insgesamt über 150 verschiedener Leistungen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit überprüft. Für das mehrjährige Forschungsvorhaben wurde von den Auftraggeber*innen vorgegeben, das Zusammenwirken der ehe- und familienpolitischen Leistungen bezogen auf vier familienpolitische Ziele zu untersuchen:

- Vereinbarkeit von Familie und Beruf, ergänzt um Wahlfreiheit
- Förderung und Wohlergehen von Kindern
- Wirtschaftliche Stabilität von Familien und Nachteilsausgleich
- Erfüllung von Kinderwünschen

Im Herbst 2014 wurde der Endbericht der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen veröffentlicht. Darin kamen die beteiligten Wissenschaftler*innen u.a. zu dem Schluss, dass Leistungen, die an einen großen Empfänger*innenkreis mit vergleichsweise hohen Zahlbeträgen gerichtet sind, durchaus große Wirkungen entfalten können.: So verringern das Kindergeld und das Elterngeld grundsätzlich das Armutsrisiko von vielen Familien. Auf Grund ihrer großen Streuwirkung sind diese Leistungen jedoch bzgl. des Ziels, wirtschaftliche Stabilität in den Familien zu erreichen, unspezifisch und sehr teuer. Effizienter sind hingegen zielgruppenspezifische Leistungen wie der Kinderzuschlag und der Entlastungsbeitrag für Alleinerziehende.

Leistungen, die zwar kurzfristig das Einkommen von Familien erhöhen, langfristig aber wegen negativer Erwerbsanreize für Mütter eher dazu beitragen, dass weniger Geld zur Verfügung steht, wurden grundsätzlich kritisch gesehen. Hierzu zählen vor allem die beitragsfreie Mitversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung und das Ehegattensplitting.¹ Der Endbericht wies zudem auf ein Problem hin, das vor allem durch die Erhöhung des Unterhaltsvorschlusses im Jahr 2017 wieder stärker in den Fokus gerückt ist: durch die Anrechnung von Kindesunterhalt und Unterhaltsvorschuss auf den Kinderzuschlag wirkt diese Leistung für viele Alleinerziehende kaum armutsvermeidend.²

Obwohl die systematische und umfassende Analyse der Wirkung verschiedener Leistungen begrüßt wurde, blieben die Evaluation und insbesondere die Interpretation der Ergebnisse durch das BMFSFJ nicht ohne Kritik.³ Auch das ZFF hat die Gesamtevaluation kritisch begleitet. Im Zentrum der Einschätzung des ZFF standen damals folgende Aspekte:

- Die Gesamtevaluation verdeutlichte, dass insbesondere wohlhabende Familien mit Kleinkindern in höherem Maße von ehe- und familienpolitischen Leistungen profitieren als einkommensschwache Familien mit älteren Kindern.
- Die Gesamtevaluation maß den **fiskalpolitischen Zielen** und damit verbundenen

¹ Vgl. Prognos AG (2014): Endbericht der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen, im Auftrag des BMFSFJ, S. 379.

² Vgl. Prognos AG (2014): Endbericht der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen, im Auftrag des BMFSFJ, S. 386.

³ Vgl. Becker, Irene (2014): Erkenntnisse der Gesamtevaluation für das Konzept zur Reform des Kindergeldes, Beitrag zur Fachtagung „Wege aus dem Leistungsdschungel. Notwendige Schritte zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Leistungen für Familien und Kinder“, Deutscher Verein, 13.04.2014; Paritätischer Gesamtverband (2013): Dokumentation Fachtagung: Problemfall Familie; Robert Roßmann in Süddeutsche Zeitung (23.06.2013): Wissenschaftler widersprechen Kristina Schröder, [online]: <http://www.sueddeutsche.de/politik/familienpolitik-wissenschaftler-widersprechen-kristina-schroeder-1.1703880>

Zielkonflikten eine aus unserer Sicht zu große Bedeutung zu. Damit wurde der Ressourcenaufwand des Staates zu einem aus unserer Sicht zu relevanten Bewertungskriterium.

- Gleichzeitig vernachlässigte sie **informelle Wirkungszusammenhänge** und Rahmenbedingungen im familiären Lebensverlauf. Entscheidungsgründe von Eltern sind im Hinblick auf die Ausweitung oder Reduzierung ihres Arbeitsangebots sehr vielseitig. Auch die Rahmenbedingungen der methodischen Grundlagen sind mit Bedacht zu interpretieren. Beispielsweise hatte zwar die große Kindergeldreform von 1996 einen negativen Einkommenseffekt. Ob aber dieser Einkommenseffekt auch heute, vor dem Hintergrund verbesserter Rahmenbedingungen durch den Ausbau der frühkindlichen Betreuung und weiteren familienpolitische Errungenschaften ebenfalls eintreffen würde, ist eher fraglich. Zudem belegen Studien deutlich, dass höhere Transfers insbesondere in einkommensschwachen Haushalten nicht nur ein Effekt auf das Wohlergehen von Kindern haben, sondern auch die Erwerbsmotivation steigern.⁴

Das ZFF hat im Jahr 2018 ein umfangreiches Positionspapier „Familienförderung vom Kopf auf die Füße stellen. Existenzsicherung für alle Kinder und Jugendliche“ veröffentlicht, welches sich intensiv mit der Gesamtevaluation auseinandersetzt⁵ und vor allem zwei Teilstudien der Evaluation näher beleuchtet, die bis heute von hoher Bedeutung für die Weiterentwicklung der familienbezogenen Leistungen sind. Hierzu zählen die Betrachtung von Schnittstellen bzw. Schnittstellenproblemen zwischen familienpolitischen Instrumenten⁶ sowie die Analyse „Wohlergehen von Kindern“, welche die zentralen Wirkungsfaktoren Geld, Zeit und Infrastruktur auf das Wohlergehen von Kindern untersucht hat.⁷

4. Bewertung des Antrages der FDP-Fraktion durch das ZFF

Das ZFF hat bereits kurz nach Erscheinen die Durchführung der Gesamtevaluation und die damit einhergehende systematische und umfassende Wirkungsanalyse der ehe- und familienpolitischen Leistungen begrüßt sowie die Bedeutung der daraus hervorgehenden wichtigen Impulse und Erkenntnisse für die Familienpolitik betont. Zum ersten Mal konnten Interaktionen zwischen einigen der Leistungen beleuchtet und kurzfristige sowie langfristige Verhaltenseffekte im Lebensverlauf nachvollzogen werden.

So ist es aus Sicht des ZFF zwar begrüßenswert, wenn mit dem Anliegen des vorgelegten Antrages die Erkenntnislage aktualisiert und bekräftigt werden soll. Ebenso teilen wir die Auffassung, dass weiterführende Studien zu den Wechselwirkungen von familienbezogenen Leistungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen sowie zum Einsparpotenzial von Bürokratiekosten durch digitalisierte Antragsverfahren wichtige Erkenntnisse für die Weiterentwicklung der Leistungen liefern könnten.

Allerdings scheint uns ein gänzlich neuer bzw. regelmäßig aufzusetzender Prozess als nicht zielführend, v.a. aus folgenden Gründen:

- Auch wenn die Schlussfolgerungen und Auseinandersetzungen aus und mit der Gesamtevaluation uns als nicht ausreichend erscheinen, so wurden diese von Seiten

⁴ Bertelsmann Stiftung [Hrsg.]/ Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) (2018): Kommt das Geld bei Kindern an?, [online]: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Familie_und_Bildung/Studie_WB_Kommt_das_Geld_bei_den_Kindern_an_2018.pdf

⁵ Vgl. ZFF-Positionspapier (2018): Familienförderung vom Kopf auf die Füße stellen! Existenzsicherung für alle Kinder- und Jugendlichen, [online]: https://www.zukunftforum-familie.de/fileadmin/user_upload/pdf/infocenter/broschueren/zff_pp_2018_MoneLeistungen.pdf

⁶ Vgl. Ott, Notburga/ Schürmann, Heinrich/ Werding, Martin (2012): Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht. Nomos.

⁷ Vgl. Schölmerich, Axel/ Agache, Alexandru/ Leyendecker, Birgit et al. (2013): Endbericht des Moduls Wohlergehen von Kindern. Bochum.

der Bundesregierung in Form von Gesetzesänderungen oder Prüfaufträgen durchaus angegangen. Hierzu zählen

- die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch den fortschreitenden Kitausbau sowie die Qualitätsverbesserungen, die mit dem "Gute-Kita-Gesetz" erreicht werden sollen,
- die Reform des Elterngeldes hin zu einem Elterngeld Plus und dessen Evaluation,
- die Reform des Unterhaltsvorschusses,
- die Reform des Mutterschutzes,
- die Erhöhung des steuerlichen Entlastungsbetrags für Alleinerziehende,
- die aktuell vorgelegte Reform des Kinderzuschlags,
- die Digitalisierung der Antragsverfahren beim Elterngeld, welches derzeit in der Erprobungsphase in Sachsen und Berlin ist ("ElterngeldDigital") sowie weitere digitale Beratungsangebote, wie z.B. das Familienportal des BMFSFJ.

Im Übrigen wurden Bund und Länder mit dem Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz - OZG) 2017 dazu verpflichtet, ihre Verwaltungsleistungen innerhalb von fünf Jahren auch online zugänglich zu machen.⁸

Darüber hinaus wurden und werden weitere Berichte in Auftrag gegeben. Hierzu zählen u.a.:

- Der Zweite Gleichstellungsbericht, der die künftige Ausrichtung der Unterstützungsleistungen sowie der Rahmenbedingungen an einem "Erwerbs- und Sorgemodell" empfiehlt und u.a. die Wirkungsweise des Ehegattensplittings und der beitragsfreien Mitversicherung kritisiert.⁹
- Zudem hat die Kommission für den 9. Familienbericht ihre Arbeit aufgenommen. Der Bericht zum Thema "Elternschaft heute" soll Mitte 2020 vorgelegt werden und wird sich intensiv mit Paarbeziehungen, den darin stattfindenden Aushandlungsprozessen und vielfältigen Konzepten von Elternschaft auseinandersetzen.

Es herrscht demnach kaum ein Mangel an Erkenntnissen über die Wirkungsweise von ehe- und familienbezogenen Leistungen. Wir stimmen mit den Antragssteller*innen jedoch darin überein, dass bislang keine umfassende Nachbereitung seitens der Bundesregierung veröffentlicht wurde, die als Leitfaden für die Weiterentwicklung der familienbezogenen Leistungen herangezogen werden kann.

Aus Sicht des ZFF wurde bislang die Chance einer umfassenden Reform der ehe- und familienpolitischen Leistungen verpasst, die eine sozial gerechte Familienförderung schafft, vielfältige Familienformen stärkt, Kinderarmut vermeidet und darüber hinaus Partnerschaftlichkeit fördert, um ein dauerhaft stabiles Familienleben abzusichern.

Dies liegt u.a. daran, dass

- der Familienlastenausgleich hauptsächlich bei der Einkommensbesteuerung erfolgt. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass Familien mit geringem steuerlichem Einkommen weniger als die obere Mittelschicht und die Oberschicht entlastet werden. Dies wird sich durch die erneute Erhöhung des Kindergeldes und des Kinderfreibetrages im Jahr 2019 weiterhin verschärfen und steht den Erkenntnis aus der Gesamtevaluation, dass Geldleistungen insbesondere bei Familien im unteren Einkommensbereich Einfluss auf das Wohlergehen von Kindern nehmen können, entgegen;¹⁰

⁸ Vgl. Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz - OZG) vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3138).

⁹ Bundesregierung (2017): Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. BT-Drucksache 18/2840, Berlin, [online]: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/zweiter-gleichstellungsbericht-der-bundesregierung/119796>

¹⁰ Vgl. Prognos (2014), S. 383.

- durch das Ehegattensplitting und die beitragsfreie Mitversicherung bestimmte Familienformen zwar kurzfristig entlastet werden, beide Leistungen jedoch auf langfristige Sicht, so die Gesamtevaluation, durch die Absenkung der Zahl sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung von Müttern nicht zur wirtschaftlichen Stabilität von Haushalten beitragen. Darüber hinaus werden Alleinerziehende und Alleinstehende belastet, "weil sie mit ihrem Beitrag die Beitragsfreiheit der Ehegatten mitfinanzieren";¹¹
- durch die Vorrangigkeit und damit Anrechnung von familienpolitischen Leistungen wie dem Kindergeld und/oder dem Unterhaltsvorschuss auf Grundsicherung bzw. Sozialhilfe ein Teil des im Steuerrecht anerkannten Existenzminimums des Kindes ungedeckt bleibt;¹²
- das sozialrechtliche Existenzminimum von Kindern durch zahlreiche Streichungen von Ausgabenpositionen, einer unzureichenden Abbildung von Betreuungs- und Erziehungsleistungen der Eltern und BuT-Leistungen, die empirisch nicht begründet, nicht dynamisiert und nicht bedarfsdeckend sind, nicht sachgerecht ermittelt wird;
- die unterschiedlichen Existenzminima im Steuer-, Sozial- und Unterhaltsrecht beim Zusammentreffen Inkonsistenzen und Schnittstellen generieren, die den Zielen einer gerechten und transparenten Familienpolitik widersprechen und dies durch die derzeit geplante Reform des Kinderzuschlags, insbesondere durch den Umgang mit Kindeinkommen, teilweise bestehen bleibt;
- die Komplexität des Transfersystems zu einer hohen Nichtinanspruchnahme zustehender Leistungen führt¹³ und dies ebenfalls durch derzeitige Reformbemühungen nicht ausreichend beseitigt wird.

5. Dringender Weiterentwicklungsbedarf

Das ZFF sieht in Bezug auf die Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen eher Umsetzungs- als Erkenntnisdefizite. Vor allem in den Bereichen der monetären Leistungen für Familien, Vereinbarkeit von Familie und Beruf/Partnerschaftlichkeit und der Absicherung vielfältiger Familienformen sieht das ZFF noch erheblichen Nachbesserungsbedarf.

5.1. Monetäre Leistungen für Familien

Die Gesamtevaluation zeigt in Bezug auf die monetären Leistungen für Familien Zweierlei: einerseits, dass Geldleistungen vor allem im unteren Einkommensbereich Einfluss auf das Wohlergehen von Kindern haben und andererseits, dass sich die meisten untersuchten Leistungen positiv auf die Arbeitsmarktpartizipation von Alleinerziehenden auswirken. Diesen Erkenntnissen wurden leider in den aktuellen Gesetzes- und Reformvorhaben zu wenig Beachtung geschenkt:

Erhöhung des Kindergeldes und des Kinderfreibetrages ("Familientlastungsgesetz")

Um die verminderte Leistungsfähigkeit von Eltern gegenüber Kinderlosen im Steuerrecht zu berücksichtigen und die Erhöhung des Kindergeldes entsprechend nachzuzeichnen, wird im

¹¹ Vgl. Prognos (2014), S. 376/377; diesen Befund bestätigt in gleicher Weise das wissenschaftliche Gutachten zum Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, vgl. Bundesregierung (2017): Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. BT-Drucksache 18/2840, Berlin, [online]: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/zweiter-gleichstellungsbericht-der-bundesregierung/119796>

¹² Vgl. hierzu die Erörterung im Verfahren über eine Verfassungsbeschwerde, die letztendlich aber vom BVerfG abgewiesen wurde, in: BVerfG, Beschluss vom 11. März 2010, 1 BvR 3163/09.

¹³ u.a. erreicht der Kinderzuschlag nur rund 30 Prozent der anspruchsberechtigten Familien, vgl. BMFSFJ (2017): Familienreport 2017. Leistungen, Wirkungen, Trends, S. 61.

Jahr 2019 der Kinderfreibetrag um 192 Euro auf 4.980 Euro erhöht. Ab 2020 soll der Freibetrag um weitere 192 Euro auf insgesamt 5.172 Euro steigen. Somit beträgt die Höhe des Kinderfreibetrages (einschließlich des Freibetrages für Betreuung, Erziehung und Ausbildung) ab dem 1. Januar 2019 7.620 Euro und ab dem 1. Januar 2020 7.812 Euro. Analog zum Kinderfreibetrag wird das Kindergeld ab 1. Juli 2019 um 10 Euro erhöht und beträgt damit für erste und zweite Kinder jeweils 204 Euro, für dritte Kinder 210 Euro und für vierte und weitere Kinder 235 Euro monatlich, 2021 soll eine weitere Erhöhung um 15 Euro folgen.

Der Dualismus aus Kindergeld und Kinderfreibetrag führt jedoch dazu, dass die Bezieher*innen hoher Einkommen über den Kinderfreibetrag deutlich stärker entlastet werden als die Bezieher*innen mittlerer oder niedriger Einkommen, die Kindergeld beziehen. Damit trägt der dominante duale Familienlastenausgleich maßgeblich zu einer Schieflage der monetären Familienförderung bei. Das ZFF kritisiert dieses bloße Fortschreiben der aktuellen sozial ungerechten und unbefriedigenden Situation. Darüber hinaus geht die Erhöhung des Kindergeldes an Familien mit Kindern im SGB II-Bezug größtenteils vorbei, da das Kindergeld dort vollständig angerechnet wird. Ebenfalls haben Alleinerziehende und ihre Kinder, die Unterhalt oder Unterhaltsvorschuss bekommen, nichts bzw. kaum etwas von einer Erhöhung des Kindergeldes, da es auf den Unterhaltsvorschuss vollständig und auf den Unterhalt zur Hälfte angerechnet wird. Leben Alleinerziehende in einer Bedarfsgemeinschaft und erhalten für ihre Kinder Unterhaltsvorschuss oder Unterhalt, wird das Kindergeld zudem nicht ausschließlich zur Existenzsicherung der Kinder verwendet, sondern zur Deckung des Einkommens der gesamten Bedarfsgemeinschaft - es verliert somit in Teilen seinen Bezug zu einer Förderung der Kinder.¹⁴

Das „Familientlastungsgesetz“ verdient aus Sicht des ZFF seinen Namen nicht, denn die Förderung von einkommensstarken Familien über die vorgesehenen Steuerentlastungen steht in einem starken Missverhältnis zu den derzeit zu gering veranschlagten Förderung von Familien, die kein oder nur wenig Einkommen erzielen. Zudem hätte der Ausbau von Leistungen für einkommensschwache Familien dringend prioritär behandelt werden müssen, um das Problem der Kinderarmut schnell und zielgerichtet zu lösen.

Reform des Kinderzuschlags ("Starke-Familien-Gesetz")

Das ZFF hat den vorliegenden Referentenentwurf zum "Starke-Familien-Gesetz" als einen wichtigen Schritt begrüßt. Insbesondere ist es aus unserer Sicht positiv, dass das kindliche Existenzminimum künftig als Richtschnur für die Höhe der Leistung gilt. Darüber hinaus können die Veränderungen und Klarstellungen im Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) dazu führen, die sozio-kulturelle Teilhabe von Kindern und Jugendlichen zu verbessern. Der Gesetzgeber sollte sich jedoch aus Sicht des ZFF bei der Existenzsicherung von Kindern nicht auf eine Minimallösung konzentrieren. Insbesondere bei Kindern sind die Kosten für ein auskömmliches soziokulturelles Existenzminimum, das die Bildungs- und Teilhabechancen der Kinder sichert, auch als eine Investition in die Zukunft zu sehen, die hohe gesellschaftliche Folgekosten von Armut vermeiden hilft.

Die Reform wurde aber aus Sicht des ZFF nicht grundsätzlich durchdacht und greift die Empfehlungen der Gesamtevaluation nicht in ausreichendem Maße auf, denn die Schnittstellenproblematik in Bezug auf Alleinerziehende mit größeren Kindern beim gleichzeitigen Bezug von Unterhaltsvorschuss, Kinderzuschlag und Wohngeld bleibt weiterhin bestehen. Dieses geschieht insbesondere dadurch, dass lt. Referentenentwurf unberücksichtigtes Kindeseinkommen eine Grenze von 100 Euro nicht überschreiten darf. Diese Einkommensgrenze ist aus unserer Sicht unsystematisch sowie ungerecht und basiert allein auf fiskalpolitischen Überlegungen.¹⁵ Die auf Grundlage der Koalitionsverhandlungen bereit gestellte Summe für

¹⁴ Für eine ausführlichere Darstellung siehe Stellungnahme des ZFF zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung und steuerlichen Entlastung der Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen (Familientlastungsgesetz - FamEntlastG)" (2018), [online]: https://www.zukunftsforum-familie.de/fileadmin/user_upload/pdf/infocenter/stellungnahmen/20180615_ZFF_SN_Freibetraege_Kindergeld.pdf

¹⁵ Für eine ausführliche Darstellung siehe Stellungnahme des ZFF zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (2018) „Entwurf eines Gesetzes zur zielgenauen Stärkung von Familien und ihren Kindern durch die Neugestaltung des Kinderzuschlags und die Verbesserung der Leistungen für Bildung und Teilhabe (Starke-

diese Reform von ca. 1 Mrd. Euro für 2 2/1 Jahre steht zudem in einem groben Missverhältnis zur Anhebung der Kinderfreibeträge und des Kindergeldes, die für die Jahre 2019 und 2020 rund 3,5 Mrd. Euro kosten. Im Übrigen liegen weiter gehende Vorschläge zu einer umfassenderen Reform des Kinderzuschlags vor, die den Empfehlungen der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen eher gerecht und deutlich höhere Effekte im Bereich der Armutsvermeidung erzielen würden.¹⁶

Einführung einer Kindergrundsicherung

Das ZFF fordert mittel- bis langfristig die Einführung einer einkommensabhängigen Kindergrundsicherung in Höhe des soziokulturellen Existenzminimums im Steuerrecht, um den Familienlastenausgleich vom Kopf auf die Füße zu stellen, gegen Kinderarmut vorzugehen sowie Kinder und Jugendliche aus dem stigmatisierenden Bezug von SGB II-Leistungen herauszuholen. Die Kindergrundsicherung durchbricht den Dualismus aus Kindergeld und Kinderfreibeträgen und ersetzt alle bisherigen monetären Einzelleistungen wie Kindergeld, Kinderzuschlag, Kinderregelsätze und die Kinderfreibeträge im Steuerrecht. Abhängig vom Haushaltseinkommen erhalten Familien pro Kind mindestens 300 Euro (d.h. einen Betrag auf der Höhe der derzeitigen maximalen Entlastungswirkung des Kinderfreibetrages) und maximal 619 Euro (d.h. einen Betrag in Höhe des derzeitigen steuerlichen Kinderfreibetrages einschließlich des Freibetrages für Bildung, Erziehung und Ausbildung). Mehrfache Behördengänge und komplizierte Beantragungsverfahren fallen weg. So könnte verdeckte Armut sowie Bürokratiekosten reduziert und größere Transparenz erreicht werden. Die Kindergrundsicherung deckt nicht nur das sächliche Existenzminimum, sondern sichert auch einen großen Teil der Bildungs- und Teilhabebedarfe von Kindern ab. Bei besonderen kindlichen Bedarfen, die sich einer Pauschalierung entziehen, sollen die Kosten auf Antrag und gegen ggf. vorzulegenden Nachweis weiterhin vom Grundsicherungsträger finanziert werden. So kann sichergestellt werden, dass das gleiche soziokulturelle Existenzminimum für alle Kinder gilt und nicht nur für diejenigen, deren Eltern Steuern zahlen bzw. sehr hohe Einkommen erzielen (weitere Informationen unter www.kinderarmut-hat-folgen.de).

5.2 Vereinbarkeit von Familie und Beruf/Partnerschaftlichkeit

Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist, laut den Schussfolgerungen der Gesamtevaluation, das familienpolitische Ziel, das am stärksten positiv auf andere Ziele ausstrahlt.¹⁷ Wenn auch in der vergangenen Legislaturperiode einige Impulse zur besseren Vereinbarkeit gesetzt wurden, insbesondere durch den weiteren Ausbau der Kindertagesbetreuung sowie die Einführung des ElterngeldPlus, so erhalten insbesondere Elternpaare, die sich eine partnerschaftliche Aufteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit vornehmen, immer noch zu wenig Unterstützung. Der Zweite Gleichstellungsbericht der Bundesregierung empfiehlt daher dringend, die Ausgestaltung von Rahmenbedingungen künftig an einem Leitbild des Erwerbs- und Sorgemodells auszurichten.¹⁸ Die Einführung einer Familienarbeitszeit mit Familiengeld, die auch auf den Bereich der Pflege von Angehörigen ausgeweitet werden sollte, wäre hier ein wichtiger Schritt. Ebenso befürwortet das ZFF das Instrument einer "Vaterzeit" kurz nach der Geburt eines Kindes zusätzlich zur Elternzeit, um von Beginn des Familienlebens an Partnerschaftlichkeit zu fördern. Weitere wichtige Reformschritte sind aus unserer Sicht u.a. die Ausweitung der verpflichtenden Partnermonate im Elterngeld, die Anschaffung des Ehegattensplittings zu Gunsten einer Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag sowie die Aufwertung von SAHGE-Berufen.

Familien-Gesetz – StaFamG)" vom 27.11.2019, [online]: https://www.zukunftsforum-familie.de/fileadmin/user_upload/pdf/infocenter/stellungnahmen/20181127_ZFF_SN_Reform_KIZ_und_BUT.PDF

¹⁶ Vgl. BMFSFJ (2017): Das neue Kindergeld einführen, Armutsrisiken von Kindern abwenden. Notwendigkeit, Ausgestaltung und Wirkung des neuen Kindergeldes.

¹⁷ Vgl. Prognos (2014), S. 379.

¹⁸ Vgl. Bundesregierung (2017): Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. BT-Drucksache 18/2840, Berlin, <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/zweiter-gleichstellungsbericht-der-bundesregierung/119796>

5.3 Vielfältige Familienformen absichern

Zu einer modernen Familienpolitik gehört es nach Ansicht des ZFF ebenso, die Vielfalt des Familienlebens im Blick zu haben und gleichberechtigt abzusichern. Das aktuelle Steuer- und Sozialsystem privilegiert jedoch nach wie vor traditionelle Familienkonstellationen, insbesondere über eine Privilegierung der Ehe. Das ZFF fordert daher:

- die Weiterentwicklung des Familienrechts für gleichgeschlechtliche Paare sowie Mehrelternkonstellationen,
- die Reform des Abstammungsrechtes im Interesse von Kindern, die in ihren jeweiligen Familienkonstellationen rechtlich abgesichert leben sollen,
- die Abschaffung des Ehegattensplittings zu Gunsten einer Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag,
- die Abschaffung der beitragsfreien Mitversicherung zu Gunsten einer individuellen Absicherung im Fall von Sorgearbeit,
- die Ausweitung eines sozial gerechten Zugangs zu Verhütungsmitteln auf der einen und Kinderwunschbehandlungen auf der anderen Seite,
- die qualitative Weiterentwicklung von Bildungsinstitutionen zu vorurteilsbewussten Einrichtungen.¹⁹

Berlin, den 07. Januar 2019

¹⁹ Vgl. Zukunftsforum Familie e.V. und Lesben- und Schwulenverband Deutschland e.V. 2018: Dokumentation der Fachtagung „Vielfalt im Blick: Rechtliche und soziale Herausforderungen für die Vielfalt des Familienlebens“, [online]: <https://www.zukunftsforum-familie.de/infocenter/publikationen/dokumentationen/>

**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

Seite 2/6

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 Finanzmarktrefor-men: 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 Grundschul-kinder: 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).