

Endbericht

Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland

Auftraggeber

Bundesministerium der
Finanzen und
Bundesministerium für
Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Berlin, 2. Juni 2014

Das Unternehmen im Überblick**Geschäftsführer**

Christian Böllhoff

Präsident des Verwaltungsrates

Gunter Blickle

Handelsregisternummer

Berlin HRB 87447 B

Rechtsform

Aktiengesellschaft nach schweizerischem Recht

Gründungsjahr

1959

Tätigkeit

Die Prognos AG berät europaweit Entscheidungsträger aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Auf Basis neutraler Analysen und fundierter Prognosen werden praxisnahe Entscheidungsgrundlagen und Zukunftsstrategien für Unternehmen, öffentliche Auftraggeber und internationale Organisationen entwickelt.

Arbeitsprachen

Deutsch, Englisch, Französisch

Hauptsitz

Prognos AG

Henric Petri-Str. 9

CH-4010 Basel

Telefon +41 61 3273-310

Telefax +41 61 3273-300

info@prognos.com

Weitere Standorte

Prognos AG

Goethestr. 85

D-10623 Berlin

Telefon +49 30 52 00 59-210

Telefax +49 30 52 00 59-201

Prognos AG

Science 14 Atrium; Rue de la Science 14b

B-1040 Brüssel

Telefon +32 2808-7209

Telefax +32 2808-8464

Prognos AG

Nymphenburger Str. 14

D-80335 München

Telefon +49 89 954 1586-710

Telefax +49 89 954 1586-719

Prognos AG

Domshof 21

D-28195 Bremen

Telefon +49 421 51 70 46-510

Telefax +49 421 51 70 46-528

Prognos AG

Schwanenmarkt 21

D-40213 Düsseldorf

Telefon +49 211 91316-110

Telefax +49 211 91316-141

Prognos AG

Friedrichstr. 15

D-70174 Stuttgart

Telefon +49 711 3209-610

Telefax +49 711 3209-609

Internet

www.prognos.com

Autorinnen und Autoren des Endberichts:

Dr. Michael Böhmer (Projektleiter)

Dr. Oliver Ehrentraut

Andreas Heimer

Melanie Henkel

Nina Ohlmeier

Katharina Poschmann

Sabrina Schmutz

Dr. Johannes Weisser

weitere Projektmitarbeiterinnen:

Dr. Konstanze Blatt

Hanna Steidle-Glaßer

Inhalt

| | |
|--|------------|
| Abbildungsverzeichnis | VI |
| Tabellenverzeichnis | XI |
| Boxenverzeichnis | XVI |
| 1. Einführung | 1 |
| 1.1 Genese und Ziel der Gesamtevaluation | 2 |
| 1.2 Akteure | 6 |
| 1.3 Evaluationskonzept | 10 |
| 1.3.1 Familienpolitische Ziele | 12 |
| 1.3.2 Die evaluierten Leistungen | 13 |
| 1.3.3 Methoden der Gesamtevaluation | 14 |
| 1.3.4 Die Evaluationsmodule | 26 |
| 1.4 Datengrundlagen | 32 |
| 1.5 Die internationale Perspektive | 42 |
| 1.5.1 Familienpolitische Grundausrichtungen | 42 |
| 1.5.2 Evaluation der Politik | 43 |
| 1.6 Überblick über die Struktur des Endberichtes | 46 |
| 2. Die untersuchten ehe- und familienbezogenen Leistungen: Ausgestaltung, Inanspruchnahme und Bewertung | 48 |
| 2.1 Geldleistungen | 48 |
| 2.1.1 Elterngeld | 48 |
| 2.1.2 Kindbezogener Anteil am Arbeitslosengeld II | 50 |
| 2.1.3 Unterhaltsvorschuss für Alleinerziehende | 52 |
| 2.1.4 Kindbezogener Anteil am Wohngeld | 53 |
| 2.1.5 Kinderzuschlag | 55 |
| 2.2 Steuerliche Leistungen | 56 |
| 2.2.1 Kindergeld und Kinderfreibeträge | 56 |
| 2.2.2 Ehegattensplitting | 58 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 2.2.3 | Steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten | 60 |
| 2.2.4 | Steuerlicher Entlastungsbeitrag für Alleinerziehende | 61 |
| 2.3 | Subventionierung der Kinderbetreuung | 62 |
| 2.4 | Sozialversicherungsleistungen | 67 |
| 2.4.1 | Beitragsfreie Mitversicherung der Ehegatten/eingetragenen Lebenspartner in der Gesetzlichen Krankenversicherung | 67 |
| 2.4.2 | Kindbezogener Anteil am Arbeitslosengeld I | 68 |
| 2.4.3 | Ermäßigter Beitragssatz in der sozialen Pflegeversicherung | 69 |
| 2.4.4 | Leistungen der Alterssicherung | 70 |
| 2.5 | Übergreifende Erkenntnisse zur Bekanntheit, Nutzung und Bewertung der Leistungen | 77 |
| 2.6 | Interaktionen zwischen Familienleistungen | 79 |
| 2.7 | Kumulation von Leistungen | 88 |
| 2.8 | Höhe und Struktur der bezogenen Leistungen pro Jahr und im Lebensverlauf | 93 |
| 2.9 | Fazit | 96 |
| 3. | Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe von Familien | 98 |
| 3.1 | Einführung und Grundlagen | 98 |
| 3.1.1 | Definition, Dimensionen und Begründung des Ziels | 98 |
| 3.1.2 | Wirtschaftliche Situation von Familien in Deutschland heute | 100 |
| 3.1.3 | Operationalisierung des Ziels | 103 |
| 3.1.4 | Mikrosimulationsbefunde: Drei Teileffekte | 113 |
| 3.2 | Wirkungen der Leistungen | 116 |
| 3.2.1 | Kindergeld und Kinderfreibetrag | 119 |
| 3.2.2 | Ehegattensplitting | 129 |
| 3.2.3 | Subventionierung der Kinderbetreuung | 138 |
| 3.2.4 | Beitragsfreie Mitversicherung für Ehepartner in der GKV | 147 |
| 3.2.5 | Elterngeld | 155 |
| 3.2.6 | Kindbezogener Anteil am Arbeitslosengeld II | 161 |
| 3.2.7 | Unterhaltsvorschuss für Alleinerziehende | 167 |
| 3.2.8 | Kindbezogener Anteil am Wohngeld | 171 |
| 3.2.9 | Erhöhtes Leistungsniveau beim Arbeitslosengeld I | 176 |
| 3.2.10 | Steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten | 179 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 3.2.11 | Steuerlicher Entlastungsbetrag für Alleinerziehende | 183 |
| 3.2.12 | Kinderzuschlag | 187 |
| 3.2.13 | Ermäßigter Beitragssatz für Familien in der SPV | 192 |
| 3.2.14 | Leistungen der Alterssicherung | 193 |
| 3.3 | Leistungswirkungen im Vergleich | 198 |
| 3.4 | Effektivität und Effizienz der Leistungen | 205 |
| 3.4.1 | Fiskalische Effekte | 206 |
| 3.4.2 | Effektivitäts- und Effizienzanalyse | 208 |
| 4. | Vereinbarkeit von Familie und Beruf | 218 |
| 4.1 | Einführung und Grundlagen | 218 |
| 4.1.1 | Definition, Dimensionen und Begründung des Ziels | 218 |
| 4.1.2 | Erwerbstätigkeit von Eltern und Vereinbarkeit von Familie und Beruf in Deutschland heute | 221 |
| 4.1.3 | Operationalisierung des Ziels der Vereinbarkeit von Familien und Beruf | 227 |
| 4.2 | Wirkungen der Leistungen | 230 |
| 4.2.1 | Kindergeld und Kinderfreibetrag | 230 |
| 4.2.2 | Ehegattensplitting | 234 |
| 4.2.3 | Subventionierung der Kinderbetreuung | 239 |
| 4.2.4 | Beitragsfreie Mitversicherung für Ehepartner in der GKV | 246 |
| 4.2.5 | Elterngeld | 250 |
| 4.2.6 | Wirkungen weiterer Leistungen | 253 |
| 4.2.7 | Leistungen der Alterssicherung | 263 |
| 4.3 | Erkenntnisse über die Zeitverwendung von Eltern | 266 |
| 4.4 | Leistungswirkungen und Effizienz der Leistungen im Vergleich | 270 |
| 4.4.1 | Effektivität der Leistungen | 270 |
| 4.4.2 | Effizienz der Leistungen | 275 |
| 5. | Förderung und Wohlergehen von Kindern | 278 |
| 5.1 | Einführung und Beschreibung des Ziels | 278 |
| 5.1.1 | Aktuelle Befunde zum Wohlergehen von Kindern | 278 |
| 5.1.2 | Operationalisierung des Ziels Förderung und Wohlergehen von Kindern | 286 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 5.2 | Einflussfaktoren auf das Wohlergehen | 291 |
| 5.3 | Wirkung öffentlich geförderter Kinderbetreuung auf das kindliche Wohlergehen | 294 |
| 5.3.1 | Kurzfristige Effekte (2- bis 3-Jährige) | 296 |
| 5.3.2 | Mittelfristige Effekte (5- bis 10-Jährige) | 297 |
| 5.3.3 | Langfristige Effekte (Jugendliche) | 298 |
| 5.4 | Wirkung ehe- und familienbezogener Leistungen auf die Nutzung öffentlich geförderter Kinderbetreuung | 300 |
| 5.4.1 | Subventionierung von Kinderbetreuungsangeboten | 301 |
| 5.4.2 | Anreizwirkung ausgewählter Geldleistungen | 305 |
| 5.5 | Wirkung finanzieller Leistungen auf das Wohlergehen | 310 |
| 5.6 | Fazit | 313 |
| 6. | Fertilität/Realisierung von Kinderwünschen | 315 |
| 6.1 | Einführung und Grundlagen | 315 |
| 6.1.1 | Definition, Dimensionen und Begründung des Ziels | 315 |
| 6.1.2 | Geburtenverhalten und realisierte Kinderwünsche in Deutschland heute | 316 |
| 6.1.3 | Operationalisierung des Ziels der Fertilität und Realisierung von Kinderwünschen | 322 |
| 6.2 | Einflussfaktoren auf Fertilität und Kinderwünsche | 324 |
| 6.2.1 | Sozio-demografische Einflussfaktoren auf die Geburtenentscheidung | 325 |
| 6.2.2 | Sozial-normative Einflussfaktoren | 330 |
| 6.2.3 | Politisch-rechtliche Einflussfaktoren | 332 |
| 6.3 | Wirkungen der Leistungen | 333 |
| 6.3.1 | Simulationsmodelle zur Evaluation des Ziels der Fertilität und Realisierung von Kinderwünschen | 333 |
| 6.3.2 | Kindergeld und Kinderfreibetrag | 339 |
| 6.3.3 | Subventionierung der Kinderbetreuung | 342 |
| 6.3.4 | Ehegattensplitting | 344 |
| 6.3.5 | Beitragsfreie Mitversicherung für Ehepartner in der GKV | 345 |
| 6.3.6 | Elterngeld | 346 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 6.3.7 | Wirkungen der weiteren Leistungen | 349 |
| 6.4 | Leistungswirkungen im Vergleich | 350 |
| 7. | Zusammenwirken von Leistungen und Zielbeziehungen | 353 |
| 7.1 | Grundlegende Zusammenhänge zwischen den Zielen einer nachhaltigen Familienpolitik | 353 |
| 7.2 | Empirische Befunde zu den Zielbeziehungen | 359 |
| 7.2.1 | Leistungen, die auf alle Ziele positiv wirken | 362 |
| 7.2.2 | Leistungen, die nicht auf alle Ziele positiv wirken | 364 |
| 7.3 | Fazit | 369 |
| 8. | Zusammenfassung und Schlussfolgerungen | 371 |
| 8.1 | Die zentralen Ergebnisse der Gesamtevaluation | 371 |
| 8.1.1 | Bezug von Leistungen | 373 |
| 8.1.2 | Wirtschaftliche Stabilität | 375 |
| 8.1.3 | Vereinbarkeit von Familie und Beruf | 379 |
| 8.1.4 | Förderung und Wohlergehen von Kindern | 382 |
| 8.1.5 | Fertilität / Realisierung von Kinderwünschen | 384 |
| 8.1.6 | Besondere Zielgruppen: Alleinerziehenden- und Mehrkindfamilien | 385 |
| 8.1.7 | Zielübergreifende Erkenntnisse | 387 |
| 8.2 | Schlussfolgerungen | 389 |
| 8.2.1 | Zielbeziehungen und Priorisierung von Zielen | 389 |
| 8.2.2 | Umgang mit Verhaltenswirkungen | 390 |
| 8.2.3 | Effektivität und Effizienz | 393 |
| 8.3 | Ausblick | 395 |
| 9. | Literaturverzeichnis | 400 |

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|---------------|---|-----|
| Abbildung 1: | Finanztableau der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen..... | 4 |
| Abbildung 2: | Akteure der Gesamtevaluation | 8 |
| Abbildung 3: | Übersicht über die untersuchten Leistungen und ihr Finanzvolumen 2010 | 14 |
| Abbildung 4: | Überblick über die Evaluationsmodule..... | 27 |
| Abbildung 5: | Bekanntheit der familienbezogenen Leistungen der Alterssicherung | 75 |
| Abbildung 6: | Durchschnittliche jährliche Höhe der Leistung – nur Haushalte, die eine Leistung je erhalten..... | 93 |
| Abbildung 7: | Durchschnittliche jährliche Höhe und Struktur der Leistungen in verschiedenen Phasen des Lebensverlaufs – für Haushalte der jüngsten untersuchten Alterskohorte nach Alter..... | 94 |
| Abbildung 8: | Armutrisikoquoten von Kindern nach Erwerbstätigkeit der Eltern | 102 |
| Abbildung 9: | Reduktion des Kinderarmutrisikos durch Familienleistungen und Sozialtransfers (Armutrisikoschwelle bei 60 Prozent des bedarfsgewichteten Medianeinkommens) | 103 |
| Abbildung 10: | Operationalisierung des Ziels der wirtschaftlichen Stabilität von Familien..... | 104 |
| Abbildung 11: | Interaktions- und Verhaltenswirkungen des Kindergelds und der Kinderfreibeträge über den Lebensverlauf für die jüngste Kohorte (25- bis 29-Jährige) der Ausgangsstichprobe – alle Haushalte | 127 |
| Abbildung 12: | Interaktions- und Verhaltenswirkungen des Ehegattensplittings über den Lebensverlauf für die jüngste Kohorte (25- bis 29-Jährige) der Ausgangsstichprobe –alle Haushalte..... | 136 |
| Abbildung 13: | Interaktions- und Verhaltenswirkungen der Subventionierung der Kinderbetreuung über den Lebensverlauf für die jüngste Kohorte (25- bis 29-Jährige) der Ausgangsstichprobe – alle Haushalte | 145 |
| Abbildung 14: | Interaktions- und Verhaltenswirkungen der beitragsfreien Mitversicherung für Ehepartner in der GKV über den Lebensverlauf für die jüngste Kohorte (25- bis 29-Jährige) der Ausgangsstichprobe – alle Haushalte..... | 154 |

| | | |
|---------------|--|-----|
| Abbildung 15: | Interaktions- und Verhaltenswirkungen des Elterngelds über den Lebensverlauf für die jüngste Kohorte (25- bis 29-Jährige) der Ausgangsstichprobe – alle Haushalte..... | 160 |
| Abbildung 16: | Interaktions- und Verhaltenswirkungen des kindbezogenen Anteils am Arbeitslosengeld II über den Lebensverlauf für die jüngste Kohorte (25- bis 29-Jährige) der Ausgangsstichprobe – alle Haushalte | 166 |
| Abbildung 17: | Interaktions- und Verhaltenswirkungen des Unterhaltsvorschusses für Alleinerziehende über den Lebensverlauf für die jüngste Kohorte (25- bis 29-Jährige) der Ausgangsstichprobe – alle Haushalte | 170 |
| Abbildung 18: | Interaktions- und Verhaltenswirkungen des kindbezogenen Anteils am Wohngeld über den Lebensverlauf für die jüngste Kohorte (25- bis 29-Jährige) der Ausgangsstichprobe – alle Haushalte | 175 |
| Abbildung 19: | Interaktions- und Verhaltenswirkungen der steuerlichen Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten über den Lebensverlauf für die jüngste Kohorte (25- bis 29-Jährige) der Ausgangsstichprobe – alle Haushalte..... | 182 |
| Abbildung 20: | Interaktions- und Verhaltenswirkungen des steuerlichen Entlastungsbetrags für Alleinerziehende über den Lebensverlauf für die jüngste Kohorte (25- bis 29-Jährige) der Ausgangsstichprobe – alle Haushalte..... | 186 |
| Abbildung 21: | Interaktions- und Verhaltenswirkungen des Kinderzuschlags über den Lebensverlauf für die jüngste Kohorte (25- bis 29-Jährige) der Ausgangsstichprobe – alle Haushalte..... | 192 |
| Abbildung 22: | Gesamteffekte der Wirkungen auf das durchschnittliche Haushaltsnettoeinkommen; hier: die sechs (fiskalisch) bedeutendsten Leistungen (Ergebnisse statische Mikrosimulation des ZEW) – Empfängerhaushalte | 200 |
| Abbildung 23: | Gesamteffekte der Wirkungen auf das durchschnittliche Haushaltsnettoeinkommen; weitere Leistungen (Ergebnisse Mikrosimulation) – Empfängerhaushalte | 201 |
| Abbildung 24: | Gesamteffekte der Wirkungen auf die Veränderung des Armutrisikos (Ergebnisse Mikrosimulation) – Empfängerhaushalte | 202 |
| Abbildung 25: | Gesamteffekte der Wirkungen auf die Zahl der Haushalte im ALG II-Bezug (Ergebnisse Mikrosimulation) – Empfängerhaushalte | 203 |

| | | |
|---------------|---|-----|
| Abbildung 26: | Gesamteffekte der Wirkungen auf die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Ergebnisse Mikrosimulation) – Empfängerhaushalte..... | 204 |
| Abbildung 27: | Gesamteffekte der Wirkungen im Lebensverlauf auf das durchschnittliche Haushaltsnettoeinkommen; zentrale Leistungen (Ergebnisse Mikrosimulation) – alle Haushalte | 205 |
| Abbildung 28: | Veränderung der fiskalische Wirkungen der zentralen Leistungen in Prozent, normiert auf den Gesamteffekt und geordnet nach der Größe der isolierten Effekte..... | 208 |
| Abbildung 29: | Relative Effektivität der Einzelleistungen bzw. -maßnahmen mit Bezug auf die Position des mittleren Einkommens von Familien im Verhältnis zum mittleren Einkommen von Kinderlosen – alle Haushalte..... | 210 |
| Abbildung 30: | Relative Effizienz der Einzelleistungen bzw. -maßnahmen mit Bezug auf die Position des mittleren Einkommens von Familien im Verhältnis zum mittleren Einkommen von Kinderlosen– alle Haushalte..... | 211 |
| Abbildung 31: | Relative Effektivität der Einzelleistungen bzw. -maßnahmen mit Bezug auf die Armutsrisikoquote (in Prozentpunkten) – alle Haushalte..... | 212 |
| Abbildung 32: | Relative Effizienz der Einzelleistungen bzw. -maßnahmen mit Bezug auf die Armutsrisikoquote (Wirkung je Mrd. Euro in Prozentpunkten) – alle Haushalte..... | 214 |
| Abbildung 33: | Relative Effektivität der Einzelleistungen bzw. -maßnahmen mit Bezug auf die Anzahl der ALG II-Empfänger (in 1.000) – alle Haushalte..... | 215 |
| Abbildung 34: | Relative Effizienz der Einzelleistungen bzw. -maßnahmen mit Bezug auf die Anzahl der ALG II-Empfänger (Wirkung je Mrd. Euro in 1.000) – alle Haushalte..... | 216 |
| Abbildung 35: | Entwicklung der Erwerbstätigenquote (ausgeübte Erwerbstätigkeit) und Arbeitszeitmuster von Müttern mit Kindern unter drei Jahren, Deutschland, 2006-2012, in Prozent..... | 222 |
| Abbildung 36: | Verteilung der Mütter nach Zeitpunkt der (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit nach der Geburt des jüngsten Kindes (tatsächlich und geplant), in Prozent..... | 223 |

| | | |
|---------------|--|-----|
| Abbildung 37: | Erwerbstätige Mütter und Frauen ohne minderjähriges Kind nach Arbeitszeitmuster und Alter des jüngsten Kindes, Anteile an allen Müttern bzw. Frauen ohne minderjähriges Kind, Deutschland, 2012, in Prozent | 224 |
| Abbildung 38: | Eltern mit Kindern unter 18 Jahren, die manchmal Probleme haben, Beruf und Familie miteinander zu vereinbaren, in Prozent..... | 225 |
| Abbildung 39: | Gewünschte und tatsächliche wöchentliche Arbeitszeiten erwerbstätiger Mütter, 2011 | 225 |
| Abbildung 40: | Gewünschte und tatsächliche wöchentliche Arbeitszeiten erwerbstätiger Väter, 2011 | 226 |
| Abbildung 41: | Teilziele und Operationalisierung des Ziels der Vereinbarkeit von Familie und Beruf | 227 |
| Abbildung 42: | Wirkung von Kindergeld und Kinderfreibeträgen auf die Erwerbsbeteiligung von Müttern und Vätern, in Vollzeitäquivalenten | 232 |
| Abbildung 43: | Wirkung des Ehegattensplittings auf das Erwerbsverhalten der Nutzerhaushalte (Benchmark Individualbesteuerung) in Vollzeitäquivalenten | 235 |
| Abbildung 44: | Wirkung des Ehegattensplittings auf das Arbeitsangebot von Frauen nach Alter der Frauen im Lebensverlauf (Benchmark Individualbesteuerung) in Arbeitsstunden je Woche | 238 |
| Abbildung 45: | Bedeutung der Betreuung für die Berufstätigkeit aus Sicht von berufstätigen Eltern mit Kindern unter 16 Jahren, die betreut werden, in Prozent | 240 |
| Abbildung 46: | Fehlendes Betreuungsangebot als Hindernis für Mütter (mit Kindern unter 14 Jahren), die teilzeitberufstätig sind und gern mehr Stunden berufstätig wären oder die nichtberufstätig sind und gern berufstätig wären | 241 |
| Abbildung 47: | Wirkung der beitragsfreien Mitversicherung auf das Erwerbsverhalten, alle Haushalte, in Vollzeitäquivalenten | 248 |
| Abbildung 48: | Wirkung der beitragsfreien Mitversicherung auf das Arbeitsangebot von Frauen nach Alter in Arbeitsstunden je Woche | 249 |
| Abbildung 49: | Verfügbares Einkommen bei alternativen Einkommen des Zweitverdieners, verheiratete Paare, 2 Kinder, beide Partner erwerbstätig .. | 274 |
| Abbildung 50: | Relative Effizienz der Einzelleistungen bzw. -maßnahmen mit Bezug auf das Arbeitsangebot der Mütter und Väter (in Vollzeitäquivalenten) | 277 |

| | | |
|---------------|---|-----|
| Abbildung 51: | Wirkmodell ehe- und familienbezogener Leistungen der RUB | 287 |
| Abbildung 52: | Veränderung der Nutzung von formaler Förderung bei Erhöhung der Elternbeiträge (nach Einkommensquartilen) | 302 |
| Abbildung 53: | Veränderung der Nutzung von formaler Förderung bei Erhöhung der Elternbeiträge (nach Alter der Kinder)..... | 303 |
| Abbildung 54: | Veränderung der Nutzung von formaler Förderung bei Ausweitung der öffentlichen Subvention für Kinderbetreuung (nach Einkommensquartilen) | 304 |
| Abbildung 55: | Veränderung der Nutzung von formaler Förderung bei Ausweitung der öffentlichen Subvention für Kinderbetreuung (nach Alter der Kinder)..... | 305 |
| Abbildung 56: | Zusammengefasste Geburtenziffer (TFR); Kinderzahl pro Frau (Frauen im Alter von 15-49 Jahren) | 317 |
| Abbildung 57: | Entwicklung der zusammengefassten Geburtenziffer und des Bestandserhaltungsniveaus in Deutschland 1871 bis 2011 | 318 |
| Abbildung 58: | Endgültige Kinderzahl je Frau der Geburtsjahrgänge 1938 bis 1970 in West- und Ostdeutschland (nach heutigem Gebietsstand, Stand 2010)..... | 319 |
| Abbildung 59: | Altersspezifische (zusammengefasste) Geburtenziffern 20- bis 44-jähriger Frauen in West- und Ostdeutschland 1950 bis 2011..... | 320 |
| Abbildung 60: | Frauen nach Jahrgang und Zahl der leiblichen Kinder, im Jahr 2008 in Prozent | 321 |
| Abbildung 61: | Durchschnittliches Alter der Mutter bei Geburt des ersten Kindes, verheiratete Frauen in Deutschland, West- und Ostdeutschland, 1960 bis 2011 | 322 |
| Abbildung 62: | Teilziele und Operationalisierung des Ziels der Fertilität und Realisierung von Kinderwünschen..... | 324 |
| Abbildung 63: | Übersicht über die Kategorien von Einflussfaktoren für Geburtenentscheidungen | 325 |
| Abbildung 64: | Wirkungsmechanismen im kurzfristigen Modell | 334 |
| Abbildung 65: | Übersicht über die Veränderungen der abgeschlossenen Geburtenziffer in Kindern je Frau, Wirkung im Lebenszyklus..... | 351 |
| Abbildung 66: | Leistungen, bei denen Zielharmonien oder Zielkonflikte auftreten bzw. Zielneutralität besteht | 370 |

Tabellenverzeichnis

| | | |
|-------------|--|-----|
| Tabelle 1: | Überblick über die bearbeitenden wissenschaftlichen Institute | 9 |
| Tabelle 2: | Fallzahlen „Familien in Deutschland“ (nachrichtlich: Vergleich zum SOEP) | 38 |
| Tabelle 3: | Datengrundlagen in den einzelnen Evaluationsmodulen | 40 |
| Tabelle 4: | Förder- und Betreuungskombinationen von Kindern bis zum Schuleintritt in Prozent | 63 |
| Tabelle 5: | Förder- und Betreuungskombinationen von Schulkindern bis zum Alter von 12 Jahren in Prozent | 64 |
| Tabelle 6: | Bekanntheit, Nutzeranteil und subjektive Wichtigkeit der untersuchten Leistungen | 78 |
| Tabelle 7: | Leistungsanspruch in Abhängigkeit vom Familienstand und Einkommen | 92 |
| Tabelle 9: | Einkommensverteilung bezogen auf die monatlichen Haushaltsnettoeinkommen im Status quo nach Haushaltstyp | 109 |
| Tabelle 10: | Einkommensverteilung bezogen auf die äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen im Status quo nach Haushaltstyp | 110 |
| Tabelle 11: | Wirkungen von Kindergeld und Kinderfreibeträgen auf die monatlichen Haushaltseinkommen von Familien nach Einkommensquartilen und Haushaltstypen in Euro – Empfängerhaushalte | 123 |
| Tabelle 12: | Veränderung des Armutsrisikos durch Kindergeld und Kinderfreibeträge nach Haushaltstyp (Armutsrisikoschwelle bei 60 Prozent des bedarfsgewichteten Medianeinkommens) – Empfängerhaushalte | 125 |
| Tabelle 13: | Wirkungen des Ehegattensplittings (Referenzmodell: Individualbesteuerung) auf die monatlichen Haushaltseinkommen von Familien nach Einkommensquartilen und Haushaltstypen in Euro – Empfängerhaushalte | 133 |
| Tabelle 13: | Veränderung des Armutsrisikos durch das Ehegattensplitting nach Haushaltstyp (Armutsrisikoschwelle bei 60 Prozent des bedarfsgewichteten Medianeinkommens) – Empfängerhaushalte | 134 |

| | | |
|-------------|--|-----|
| Tabelle 15: | Veränderung des Armutsrisikos durch die Subventionierung der Kinderbetreuung nach Haushaltstyp (Armutsrisikoschwelle bei 60 Prozent des bedarfsgewichteten Medianeinkommens) – Empfängerhaushalte | 141 |
| Tabelle 16: | Einkommensänderung unter dem hypothetischen Szenario „Wegfall der öffentlichen Subventionierung der Kindertagesbetreuung“ – alle Haushalte | 143 |
| Tabelle 16: | Wirkungen der beitragsfreien Mitversicherung für Ehepartner in der GKV auf die monatlichen Haushaltseinkommen von Familien nach Einkommensquartilen und Haushaltstypen in Euro – Empfängerhaushalte | 150 |
| Tabelle 18: | Veränderung des Armutsrisikos durch die beitragsfreie Mitversicherung für Ehepartner in der GKV nach Haushaltstyp (Armutsrisikoschwelle bei 60 Prozent des bedarfsgewichteten Medianeinkommens) – Empfängerhaushalte | 152 |
| Tabelle 19: | Wirkungen des Elterngelds auf die monatlichen Haushaltseinkommen von Familien nach Einkommensquartilen und Haushaltstypen in Euro – Empfängerhaushalte | 157 |
| Tabelle 20: | Veränderung des Armutsrisikos durch das Elterngeld nach Haushaltstyp (Armutsrisikoschwelle bei 60 Prozent des bedarfsgewichteten Medianeinkommens) – Empfängerhaushalte | 158 |
| Tabelle 21: | Wirkungen des kindbezogenen Anteils am Arbeitslosengeld II auf die monatlichen Haushaltseinkommen von Familien nach Einkommensquartilen und Haushaltstypen in Euro – Empfängerhaushalte | 163 |
| Tabelle 22: | Veränderung des Armutsrisikos durch den kindbezogenen Anteil am Arbeitslosengeld II nach Haushaltstyp (Armutsrisikoschwelle bei 60 Prozent des bedarfsgewichteten Medianeinkommens) – Empfängerhaushalte | 164 |
| Tabelle 23: | Wirkungen des Unterhaltsvorschusses für Alleinerziehende auf die monatlichen Haushaltseinkommen von Familien nach Einkommensquartilen und Haushaltstypen in Euro – Empfängerhaushalte | 168 |
| Tabelle 24: | Wirkungen des kindbezogenen Anteils am Wohngeld auf die monatlichen Haushaltseinkommen von Familien nach Einkommensquartilen und Haushaltstypen in Euro – Empfängerhaushalte | 172 |

| | | |
|-------------|--|-----|
| Tabelle 25: | Veränderung des Armutsrisikos durch den kindbezogenen Anteil am Wohngeld nach Haushaltstyp (Armutsrisikoschwelle bei 60 Prozent des bedarfsgewichteten Medianeinkommens) – Empfängerhaushalte | 173 |
| Tabelle 26: | Wirkungen des erhöhten Leistungsniveaus beim Arbeitslosengeld I auf die monatlichen Haushaltseinkommen von Familien nach Einkommensquartilen und Haushaltstypen in Euro – Empfängerhaushalte | 177 |
| Tabelle 27: | Wirkungen des steuerlichen Entlastungsbetrags für Allein-erziehende auf die monatlichen Haushaltseinkommen von Familien nach Einkommensquartilen und Haushaltstypen in Euro – Empfängerhaushalte | 184 |
| Tabelle 28: | Wirkungen des Kinderzuschlags auf die monatlichen Haushaltseinkommen von Familien nach Einkommensquartilen und Haushaltstypen in Euro – Empfängerhaushalte | 189 |
| Tabelle 29: | Veränderung des Armutsrisikos durch den Kinderzuschlag nach Haushaltstyp (Armutsrisikoschwelle bei 60 Prozent des bedarfsgewichteten Medianeinkommens) – Empfängerhaushalte | 190 |
| Tabelle 30: | Fiskalische Wirkungen der zentralen Leistungen in Mrd. Euro, geordnet nach der Größe der isolierten Effekte | 207 |
| Tabelle 31: | Wirkung des Ehegattensplittings auf das Erwerbsverhalten der Nutzer-haushalte (Benchmark Realsplitting) in Vollzeitäquivalenten | 239 |
| Tabelle 32: | Wirkungen der Subventionierung der Kinderbetreuung auf das Erwerbsverhalten von Müttern im Szenario „Wegfall der öffentlichen Subventionierung“ | 243 |
| Tabelle 33: | Wirkungen der Subventionierung der Kinderbetreuung auf das Erwerbsverhalten von Müttern im Szenario „Keine Rationierung mehr“ | 244 |
| Tabelle 34: | Effekte auf das Erwerbsverhalten der Empfängerhaushalte; übrige Leistungen (Ergebnisse Mikrosimulation) in Vollzeitäquivalenten | 254 |
| Tabelle 35: | Zeitaufwand für Kinderbetreuung von Müttern und Vätern nach Kinderzahl in Stunden pro Werktag | 267 |
| Tabelle 36: | Zeitaufwand für Hausarbeit von Müttern und Vätern nach Kinderzahl in Stunden pro Werktag | 269 |

| | | |
|-------------|--|-----|
| Tabelle 37: | Gesamtüberblick über die Leistungen und Rangfolge nach absoluter Wirkung auf das Erwerbsvolumen der Mütter | 271 |
| Tabelle 38: | Übersicht über die UNICEF-Dimensionen zum kindlichen Wohlbefinden..... | 282 |
| Tabelle 39: | Länderplatzierung (anhand der objektiven UNICEF-Indikatoren zum kindlichen Wohlergehen) 2000 und 2010 | 283 |
| Tabelle 40: | Rangfolge der Bundesländer für die Bewertung des kindlichen Wohlbefindens | 285 |
| Tabelle 41: | Wirkung verschiedener Einflussfaktoren auf das Wohlergehen von Kindern (Ergebnisse der 5 altersspezifischen Strukturgleichungssysteme)..... | 292 |
| Tabelle 42: | Leistungen, die in ihrer aktuellen Ausgestaltung förderlich für die Nutzung formaler Förderung von Kindern wirken – Erwartete Änderung der Inanspruchnahme von formaler Kinderbetreuung infolge der Alternativszenarien (Prozentpunkte)..... | 307 |
| Tabelle 43: | Leistungen, die in ihrer aktuellen Ausgestaltung hemmend für die Nutzung formaler Förderung von Kindern wirken – erwartete Änderung der Inanspruchnahme von Kinderbetreuung infolge der Alternativszenarien in Prozentpunkten | 309 |
| Tabelle 44: | Wohlergehen von Kindern in Familien mit und ohne Armutsgefährdung zum Befragungszeitpunkt..... | 311 |
| Tabelle 45: | Zusammenfassung der Effekte einzelner familienorientierter Leistungen auf die Müttererwerbstätigkeit und die Inanspruchnahme von Kinderbetreuung | 314 |
| Tabelle 46: | Übersicht über die berücksichtigten sozio-demografischen und sozial-normativen Einflussfaktoren im kurzfristigen Simulationsmodell | 336 |
| Tabelle 47: | Übersicht über die berücksichtigten Variablen im langfristigen Simulationsmodell..... | 338 |
| Tabelle 48: | Wirkungen von Kindergeld und Kinderfreibeträgen im Lebenszyklus..... | 340 |
| Tabelle 49: | Wirkungen der Subventionierung der Kinderbetreuung im Lebenszyklus (Szenario: vollständige Abschaffung der Subventionierung). 343 | |

| | | |
|-------------|--|-----|
| Tabelle 50: | Wirkungen des Elterngeldes im Lebenszyklus | 347 |
| Tabelle 51: | Wirkungen der weiteren Leistungen auf die Fertilität..... | 349 |
| Tabelle 52: | Zuordnung der untersuchten Leistung nach Richtung der Substitutionseffekte..... | 356 |
| Tabelle 53: | Gesamtüberblick über die Leistungen und ihre Zielerreichung..... | 360 |

Boxenverzeichnis

| | | |
|---------|--|-----|
| Box 1: | Mitglieder der Programmgruppe | 10 |
| Box 2: | Zur Wahl des ökonomischen Evaluationsansatzes..... | 17 |
| Box 3: | Einkommens- und Arbeitsangebotseffekte von DIW und ZEW im Rahmen der Gesamtevaluation – Vergleich und Begründung von Abweichungen | 20 |
| Box 4: | Demoskopische Forschung im Kontext der Gesamtevaluation | 23 |
| Box 5: | Darstellung der Evaluationsmodule: Forschungsfragen und Untersuchungs- design | 27 |
| Box 6: | Datenquellen in der Gesamtevaluation..... | 33 |
| Box 7: | Deskriptive Auswertungsmöglichkeiten des FiD-Datensatzes..... | 41 |
| Box 8: | Schnittstellen im Steuer-, Sozial- und Unterhaltsrecht | 80 |
| Box 9: | Unterschiede zwischen statischer und dynamischer Mikrosimulation | 104 |
| Box 10: | Theoretische Grundlagen der Messung von Armut..... | 111 |
| Box 11: | Familien- statt Ehegattensplitting?..... | 131 |
| Box 12: | Das Wohlergehen von Kindern – Hintergründe und Abgrenzungen..... | 279 |
| Box 13: | Messung von Wohlergehen – Umsetzung in den Studien der Gesamt- evaluation..... | 288 |
| Box 14: | Bildung findet an vielen Orten statt – Inanspruchnahme non-formaler Förderangebote..... | 295 |

1. Einführung

1. Vor dem Hintergrund der bedeutenden gesellschaftlichen Rolle der Familie hat die Bundesregierung auf Grundlage des Siebten Familienberichts einen Perspektivwechsel hin zu einer nachhaltigen Familienpolitik vorgenommen. Die Ausrichtung des familienpolitischen Instrumentariums folgt seitdem einem Dreiklang aus Leistungen, mit denen Familien mit Zeit, Geld und Infrastruktur unterstützt werden.

2. Die traditionelle Familienpolitik hat sich in erster Linie als soziale Ausgleichspolitik verstanden und sich fast ausschließlich mit finanziellen Transfers auf die Kompensation finanzieller Lasten von Familien konzentriert. Der Perspektivwechsel zu einer nachhaltigen und wirksamen Familienpolitik wurde insbesondere mit demografischen und volkswirtschaftlichen Argumenten begründet. Nachhaltige Familienpolitik ist darauf ausgerichtet, Familien zu unterstützen, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern und dabei zu helfen, dass Lebensentwürfe mit Kindern realisiert werden können (BMFSFJ 2006: XXIV). Damit ist die nachhaltige Familienpolitik gegenüber der traditionellen Familienpolitik breiter aufgestellt und erfasst neben der finanziellen Situation der Familien auch andere Handlungsfelder. Möglichst gute Rahmenbedingungen für die Entwicklung von Kindern, eine gesteigerte Erwerbsbeteiligung von Müttern durch eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf und das Bestreben, Hindernisse auszuräumen, die dazu führen, dass Kinderwünsche nicht realisiert werden, ergänzen den traditionell verfolgten Ansatz, finanzielle Belastungen der Familien auszugleichen.

3. In ihrer Stellungnahme zum Siebten Familienbericht formuliert die Bundesregierung weiter: „Aufgabe auch der Bundesregierung wird es sein, eine Ziel- und Wirkungsüberprüfung finanzieller Fördermaßnahmen für Familien durchzuführen. Dabei sind widersprüchliche Anreizwirkungen und ungünstige Verteilungen im Lebensverlauf zu prüfen. Ziel ist mehr Transparenz und eine bessere Zielorientierung im Sinne nachhaltiger Familienpolitik.“ (Deutscher Bundestag 2006: XXXII). Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung in Deutschland und der Erfordernisse an eine langfristig tragfähige Finanzpolitik ist neben der Wirkung auch die Effizienz der familienbezogenen Leistungen nicht aus dem Blick zu verlieren.

4. Die nun abgeschlossene Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland ist Teil der konsequenten politischen Umsetzung einer nachhaltigen Familienpolitik, die auf multiplen Zielen beruht und gleichzeitig die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen berücksichtigt. Der vorliegende Bericht dokumentiert

das Forschungsprojekt und die Ergebnisse der Gesamtevaluation und zeigt der Politik Handlungsoptionen auf.

1.1 Genese und Ziel der Gesamtevaluation

5. Im Herbst 2009 haben das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und das Bundesministerium der Finanzen (BMF) gemeinsam die Prognos AG mit der Organisation und Durchführung einer Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland beauftragt. Das für einen Zeitraum von vier Jahren konzipierte Projekt wurde mit dem vorliegenden Bericht abgeschlossen. Das zentrale Ziel der Gesamtevaluation ist es, eine Grundlage für mehr Transparenz, Effektivität und Effizienz der Familienförderung in Deutschland zu schaffen. Im Mittelpunkt der Gesamtevaluation steht die Frage: Wie wirken die wichtigsten Leistungen auf die Ziele einer nachhaltigen Familienpolitik?

6. Mit der Gesamtevaluation wurde erstmals in Deutschland eine systematische und umfassende Wirkungsanalyse der wichtigsten ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen durchgeführt. Bisherige **Wirkungsanalysen** beschränkten sich auf ausgewählte Leistungen oder auf ausgewählte Zielgrößen (z. B. BMFSFJ 2008). Sie lieferten wertvolle Erkenntnisse für einzelne Aspekte der Familienpolitik. Sie ermöglichten jedoch keine umfassende Bewertung des ehe- und familienbezogenen Instrumentariums einschließlich der Interdependenzen zwischen einzelnen Leistungen. Auch im internationalen Maßstab genießt die Gesamtevaluation eine Alleinstellung. Bislang wurde in keinem anderen Land eine derartig angelegte Untersuchung durchgeführt.

7. Mit der Initiierung der Gesamtevaluation haben die Auftraggeber inhaltliches und politisches **Neuland** betreten. Aber auch in methodischer Hinsicht geht die Gesamtevaluation über bisher verwendete Ansätze hinaus. Der bewusste Einsatz unterschiedlicher Methoden (vgl. Kapitel 1.3.3) sowie die Weiterentwicklung bestehender ökonometrischer Untersuchungsmodelle gewährleisteten den höchst möglichen wissenschaftlichen Standard bei der Durchführung der Gesamtevaluation. Dies ist von großer Bedeutung, da es ein hohes Maß an Verlässlichkeit der Ergebnisse gewährleistet und damit der Politik eine solide Entscheidungsgrundlage bietet. Der vorliegende Bericht dokumentiert die Erkenntnisse, die in dem 4-jährigen Projekt gewonnen wurden.

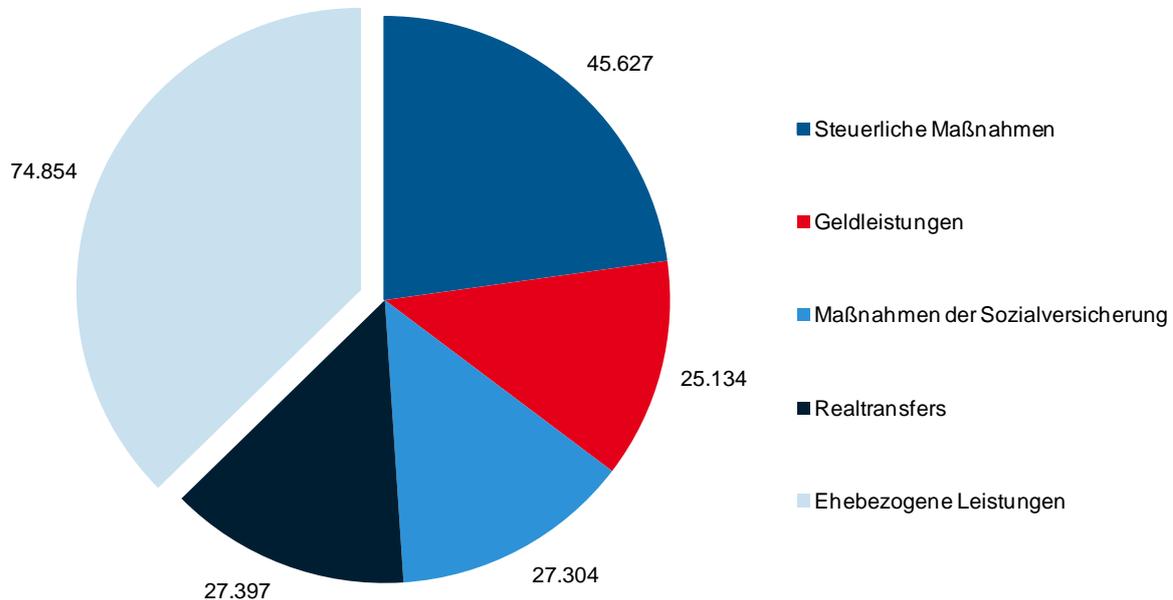
8. Ausgangspunkt für die Analyse der Familienpolitik hinsichtlich ihrer Wirksamkeit und Effizienz sowie ihre Wechselwirkungen war im Jahr 2006 die erste systematische und **umfassende Bestandsaufnahme familien- und ehebezogener Leistungen**. In dem Tableau enthalten sind Maßnahmen aufgrund bundes- oder landesgesetzlicher Regelungen im Steuer- und Sozialrecht, die an das Vorhandensein eines Kindes, an Schwangerschaft und Mutterschaft oder an die Eltern-Kind-Beziehung anknüpfen, sowie **ausschließlich ehebezogene Leistungen, die einen engen Bezug zu** Erziehung und Betreuung von Kindern haben und materiell für Familien relevant sind.

9. Im Jahr 2010 – das aktuellste verfügbare Jahr – umfasste das gesamte ehe- und familienbezogene Instrumentarium 148 familienbezogene und acht ehebezogene (Einzel-) Leistungen mit einem Gesamtvolumen von 200 Mrd. Euro (Abbildung 1). Das Leistungstableau unterteilt die familienbezogenen Leistungen in:

- **steuerliche Leistungen (45,6 Mrd. Euro)**, davon 40 Mrd. für den Familienleistungsausgleich;
- **Geldleistungen (25,1 Mrd. Euro)**, davon fast 12 Mrd. Euro für Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten an die Gesetzliche Rentenversicherung und 4,5 Mrd. Euro für das Elterngeld;
- **Leistungen der Sozialversicherungen (27,3 Mrd. Euro)**, davon 16 Mrd. Euro für die beitragsfreie Mitversicherung von Kindern in der Gesetzlichen Krankenversicherung sowie 3,5 Mrd. Euro für Leistungen bei Schwangerschaft und Mutterschaft;
- **Realtransfers (27,4 Mrd. Euro)**, davon 16 Mrd. Euro für die Bereitstellung von öffentlicher Kindertagesbetreuung, fast 6,3 Mrd. Euro für Hilfen zur Erziehung und 3,5 Mrd. Euro für die Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit Behinderung.

10. Die ehebezogenen Leistungen (75 Mrd. Euro) sind insbesondere die Hinterbliebenenversorgung (37 Mrd. Euro), das Ehegattensplitting (20 Mrd. Euro im Vergleich zu einer Individualbesteuerung) und die beitragsfreie Mitversicherung der Ehegatten in der Gesetzlichen Krankenversicherung (10 Mrd. Euro).

Abbildung 1: Finanztableau der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen



Quelle: eigene Darstellung Prognos AG auf Basis BMFSFJ (2013).

11. Die Auflistung der verschiedenen Leistungen folgt deren Verankerung in den gesetzlichen Regelwerken und erfasst auch einzelne Leistungskomponenten separat. Dies bedeutet auch, dass z. B. das Kindergeld und die Kinderfreibeträge, die als eine einzige Leistung in der Öffentlichkeit wahrgenommen werden, sich in diesem Tableau in sechs Positionen (also sechs „Leistungen“) aufgliedert. Dies erklärt auch die hohe Anzahl von (Einzel-)Leistungen. Die Bestandsaufnahme ist auf den Internetseiten des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend einsehbar.¹

12. Diese Bestandsaufnahme war jedoch nur ein erster Baustein für mehr Wirkungsorientierung, denn allein das Wissen um Anzahl und fiskalisches Volumen der Leistungen ermöglicht noch keine Beurteilung von Zielerreichung und Wirtschaftlichkeit. Deshalb hat das BMFSFJ in einem ersten Schritt vielfältige Wirkungsanalysen durch das Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen erstellen lassen (BMFSFJ 2008). Bis dahin lag wenig empirische Evidenz darüber vor, inwieweit familienpolitisch gewünschte oder unerwünschte Wirkungen durch bestimmte Leistungen erzeugt werden bzw. wieweit Wirkungen ohne diese Maßnahmen nicht oder nur in geringerem Umfang eingetreten wären. Die Ar-

¹ <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung2/Pdf-Anlagen/familienbezogene-leistungen-tableau-2010,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>.

beit des Kompetenzzentrums hat verdeutlicht, dass die einzelnen ehe- und familienbezogenen Leistungen nicht ohne Weiteres getrennt voneinander evaluiert werden können, da davon auszugehen ist, dass Leistungen vielfach sowohl inhaltlich als auch in ihren Wirkungen ineinander greifen. Es gilt also, die **Wirkungen im Zusammenspiel mehrerer Leistungen zu erfassen**. In Anbetracht der Komplexität dieser Evaluationsaufgabe hat das Kompetenzzentrum im Jahr 2007 eine Machbarkeitsstudie zu einer stufenweisen Evaluierung familienbezogener Leistungen vergeben (ZEW et al. 2008).

13. An der **Machbarkeitsstudie** waren neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, sowie des ifo Instituts, München, beteiligt. Die Aufgabe bestand darin, ein Evaluationsdesign zu entwickeln, das einerseits der Komplexität der Evaluationsaufgabe gerecht wird, andererseits in methodischer, zeitlicher und finanzieller Hinsicht das Kriterium der Durchführbarkeit erfüllt. Dabei galt es, erhebliche, insbesondere auch konzeptionelle Probleme zu überwinden: Es gab zwar umfassende praktische Erfahrungen mit dem Einsatz von Mikrosimulationsmodellen zur Evaluation arbeitsmarkt- und finanzpolitischer Maßnahmen. Diese waren bislang jedoch noch nie zur systematischen Bewertung eines umfangreicheren Portfolios ehe- und familienbezogener Maßnahmen eingesetzt worden. Außerdem verfolgt die Familienpolitik einen weiterreichenden Katalog von Zielen als die Arbeitsmarktpolitik, zu deren Evaluation die Modelle ursprünglich entwickelt wurden. Um den Zielen der Familienpolitik gerecht werden zu können, mussten erst grundlegende Erweiterungen der dahinter liegenden empirischen Verhaltensmodelle mit den entsprechend aufwendigen ökonometrischen Modellierungen erarbeitet werden. Und nicht zuletzt waren die praktischen Möglichkeiten der Evaluation durch die verfügbaren Individualdaten begrenzt (ZEW et al. 2008: 3 ff.)

14. Die Machbarkeitsstudie schlägt einen detailliert ausgearbeiteten Vorschlag für einen modularen Aufbau der Gesamtevaluation vor. Demnach sollten Evaluationsmodule, die auf vorhandenen Methoden und Daten fußen, früh im Gesamtprozess bearbeitet werden, Module, die methodische und datenbezogene Weiterentwicklungen erfordern, im späteren Verlauf. Dabei sollten die einzelnen Teilstudien so aufgebaut werden, dass sie sich möglichst gut zu einem Gesamtbild fügen. Um konsistente Ergebnisse zu erhalten, sollten die zu evaluierenden Leistungen darüber hinaus so weit wie möglich in einem einheitlichen methodischen Rahmen untersucht werden. Für die Durchführung der Evaluation wurde eine Konzentration auf einen begrenzten Katalog an Kernzielen empfohlen. Dem Prinzip

der Umsetzbarkeit folgend, sollte die Evaluation hierbei mit den leichter operationalisierbaren Zielen und den bereits vorhandenen Daten beginnen. (ZEW et al. 2008: 5 ff.)

15. Im **Koalitionsvertrag 2009** wurde schließlich die konsequente Fortsetzung der wissenschaftlichen Evaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen vereinbart. Ziel ist die Erarbeitung von Handlungsempfehlungen, um Leistungen wirksamer und effizienter zu gestalten und zu bündeln.²

16. Das BMFSFJ und das BMF haben gemeinsam die Prognos AG mit der Durchführung der Gesamtevaluation beauftragt. Das Evaluationskonzept folgt in weiten Teilen den Empfehlungen der Machbarkeitsstudie. Mit einem Bearbeitungszeitraum von vier Jahren (2009 bis 2013) ist das Projekt von Beginn an auf eine längere Laufzeit angelegt worden.³

17. Die Gesamtevaluation ging über bisher verwendete Ansätze hinaus. Der bewusste Einsatz unterschiedlicher Methoden und die Interdisziplinarität gewährleisteten den höchsten wissenschaftlichen Standard. Damit bietet sie der **Politik** eine **solide Entscheidungsgrundlage**. Der vorliegende Bericht dokumentiert und verknüpft die Erkenntnisse aus allen Studien.

1.2 Akteure

18. Gemeinsame Auftraggeber der Gesamtevaluation sind das BMFSFJ und das BMF. Die beiden Ministerien haben das Projekt gleichberechtigt und doch jeder mit eigenen Interessen und Schwerpunktsetzungen initiiert und begleitet. Diese Art der Kooperation ist nicht nur in Deutschland, sondern auch im internationalen Vergleich einzigartig.⁴

19. Das **BMFSFJ** hat hierbei das Hauptaugenmerk auf den Zusammenhang zwischen familienbezogenen Leistungen und gesellschaftspolitischen Entwicklungen gelegt. Es hat die familienpolitischen Zielsetzungen als Messmaßstab der Zielerreichung entwickelt und aktuellen Entwicklungen angepasst. Lebenswirklichkeit, Bedarfe und Wünsche der Familien in ihrem Status quo und in ihren jüngsten Entwicklungen seit Einführung des Elterngel-

² Bundesregierung (2009), Wachstum, Bildung, Zusammenhalt – Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, S.69: „Wir wollen die umfassende wissenschaftliche Evaluation der familienbezogenen Leistungen konsequent fortsetzen und entsprechende Vorschläge vorlegen. Ziel sind konkrete Handlungsempfehlungen, um Leistungen wirksamer und effizienter zu gestalten und zu bündeln. Weiterhin werden wir prüfen, wie die Leistungen im Unterhaltsrecht, Steuerrecht, Sozialrecht und Familienrecht harmonisiert werden können und entsprechende Schritte einleiten.“

³ Die Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen umfasst damit einen ähnlichen zeitlichen Rahmen wie die „Hartz-Evaluation“, die im Zeitraum der Jahre 2002 und 2006 durchgeführt wurde. Auch für diese Evaluation wurde ein modularer Ansatz gewählt.

⁴ In den nachfolgenden Ziffern 19 bis 22 stellen die Auftraggeber ihre Motivation und ihre Schwerpunkte dar.

des und mit fortschreitendem Ausbau der Kinderbetreuungsangebote waren wichtige Orientierungspunkte für eine Analyse, die für die Zukunft der heutigen Familien Bestand haben soll. Dabei ist im Laufe der Evaluation insbesondere auch das Wohlergehen der Kinder zu einem wichtigen Maßstab für den Erfolg familienbezogener Maßnahmen und Leistungen geworden. Die ökonomisch ausgerichteten Module sind durch die sozialwissenschaftliche Module ergänzt worden.

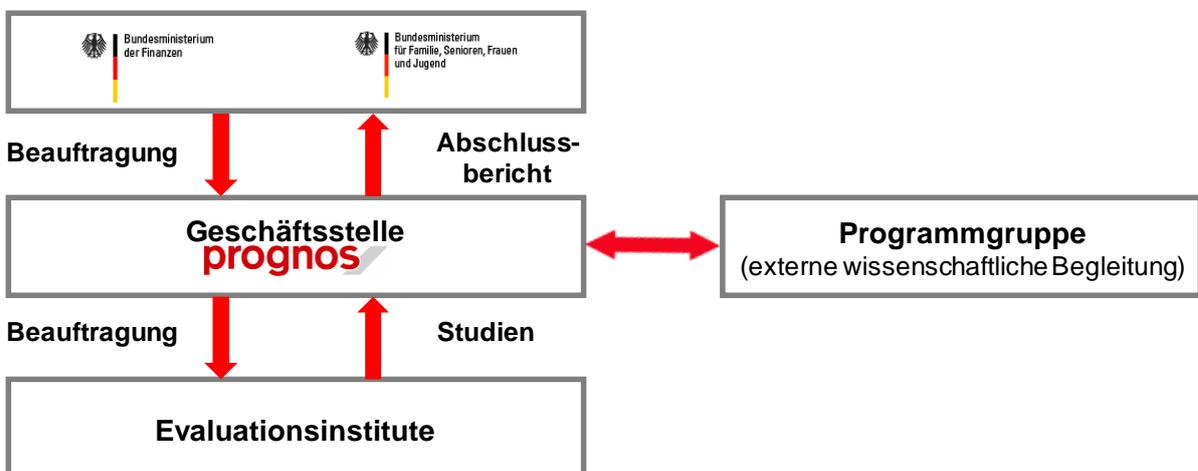
20. Das besondere Interesse des **BMF** an der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen erklärt sich aus deren finanzpolitischer Bedeutung für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Mit dem Bericht zur **Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen** informiert das BMF einmal pro Legislaturperiode die Öffentlichkeit über die langfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland. In den langfristigen Modellrechnungen (von 2010 bis 2060) spielen insbesondere die Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die staatlichen Ausgaben und die sich aus dem gegenwärtigen Schuldenstand ergebenden Risiken eine zentrale Rolle. Dabei wird die Notwendigkeit unterstrichen, die im Grundgesetz verankerte Schuldenregel dauerhaft und verlässlich einzuhalten und gleichzeitig die Voraussetzungen für Wachstum und Beschäftigung in Deutschland weiter zu verbessern. Der Familienpolitik kommt bei der Sicherung der Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen eine wichtige Rolle zu. Im Sinne eines aktivierenden Sozialstaates ist die Antwort auf die Frage, „Wie setzen wir die knappen Mittel zielgerichtet und wirkungsvoller im Sinne der Betroffenen ein?“, von entscheidender Bedeutung. Für die Familienpolitik wie auch für andere Politikbereiche gilt: Die Qualität staatlicher Ausgaben muss sich strikt an ihrer Wirkung und nicht an ihrem Ausmaß messen lassen.

21. Evaluationen leisten hier einen wichtigen Beitrag. Mit der im Kontext der Arbeitsmarktreformen in Deutschland eingeleiteten Evaluierungskultur wurde ein herausragendes Beispiel für die Bedeutung von **Wirkungsforschung beim Einsatz öffentlicher Mittel** eingeleitet. Die Erfolge und positiven Wirkungen einer nachhaltigen Arbeitsmarktpolitik, die auf die Kenntnis gesicherter Wirkungszusammenhänge gestützt ist, haben sich gerade in Zeiten der Wirtschafts- und Finanzkrise in Deutschland gezeigt.

22. Beide Ressorts haben sich im Zuge der Konzeption der erkenntnisleitenden Fragestellungen sowie der Begleitung und Sicherung der unabhängigen Forschungsergebnisse immer wieder produktiv in den Bestreben ergänzt, entlang der Lebenswirklichkeit von Familien die Fragen zu beantworten, ob und inwieweit die familienpolitischen Ziele erreicht werden und der Mitteleinsatz diesen Zielen entspricht.

23. Im Rahmen eines öffentlichen Vergabeverfahrens wurde die **Prognos AG** mit der Einrichtung einer „Geschäftsstelle für die Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland“ beauftragt. Kernaufgabe der **Geschäftsstelle** war die wissenschaftliche Begleitung und organisatorische Durchführung der Gesamtevaluation. In organisatorischer Hinsicht umfassten die Aufgaben der Geschäftsstelle die Auftragsvergabe, das Projektmanagement sowie das Controlling der Auftragsdurchführung mit den beauftragten Instituten. In wissenschaftlicher Hinsicht umfassten die Aufgaben der Geschäftsstelle die inhaltliche Bewertung der Evaluationsergebnisse, ihre Einordnung in den Kontext der Gesamtevaluation sowie eine Berichtslegung.

Abbildung 2: Akteure der Gesamtevaluation



Quelle: eigene Darstellung Prognos AG.

24. Die einzelnen **Evaluationsmodule** wurden an **namhafte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie an wissenschaftliche Institute** im Wettbewerb vergeben. Insgesamt waren an den zwölf Modulen des Evaluationsprozesses 11 Institute sowie rund 70 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler beteiligt. Auch diese institutionelle und personelle Breite in der Bearbeitung verdeutlicht den Ansatz, über Pluralität und Differenziertheit eine höchst mögliche Robustheit der Ergebnisse zu gewährleisten.

Tabelle 1: Überblick über die bearbeitenden wissenschaftlichen Institute

| Modulbezeichnung | Auftragnehmer |
|--|---|
| Mikrosimulation | |
| Zentrale Leistungen | ZEW, FFP Münster, Universität Duisburg-Essen |
| Zentrale Leistungen im Lebensverlauf | ZEW |
| Förderung und Wohlergehen von Kindern | DIW Berlin |
| Geburtenrate/ Erfüllung von Kinderwünschen | ZEW, HWWI, FFP Münster, Universität zu Köln, Universität Duisburg-Essen |
| Familien in der Alterssicherung | IGES Institut GmbH, DIW Berlin, Prof. Dr. Dr. h.c. Rürup |
| Ex-Post-Analyse | |
| Kindergeld | ifo Institut |
| Kinderbetreuung | ifo Institut, Ruhr-Universität Bochum |
| Wohlergehen von Kindern | Ruhr-Universität Bochum |
| Begleitende Module | |
| Akzeptanzanalyse I | Institut für Demoskopie Allensbach |
| Akzeptanzanalyse II | Institut für Demoskopie Allensbach |
| Familien in Deutschland (FID) | DIW Berlin, TNS Infratest |
| Schnittstellenanalyse | Ruhr-Universität Bochum, VRIOLG Heinrich Schürmann |

Quelle: eigene Darstellung Prognos AG.

25. Zur weiteren wissenschaftlichen Begleitung des Evaluationsprozesses hat die Geschäftsstelle eine sogenannte **Programmgruppe** eingerichtet. Die interdisziplinäre und aus namhaften Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern zusammengesetzte Programmgruppe beriet die Geschäftsstelle in methodischen und inhaltlichen Fragestellungen bezüglich der einzelnen Module der Gesamtevaluation. Neben regelmäßigen – insgesamt zehn – Programmgruppensitzungen hat sie auch im Austausch mit der Geschäftsstelle den Prozess der Gesamtevaluation inhaltlich unterstützt und damit die wissenschaftliche Qualität in allen Phasen der Gesamtevaluation zusätzlich fundiert. Darüber hinaus setzte die Programmgruppe konzeptionelle Impulse und leistete Beiträge zur wissenschaftlichen Einordnung der Evaluationsergebnisse. Die Programmgruppe setzte sich aus den Kerngruppenmitgliedern zusammen, die den Prozess der Gesamtevaluation vollständig wissenschaftlich begleiteten. Je nach Themen- und Methodenschwerpunkt wurde die Programmgruppe um weitere Mitglieder erweitert (Box 1)

Box 1: Mitglieder der Programmgruppe

Kernprogrammgruppe:

Dr. Andreas Baierl
Österreichisches Institut für Familienforschung, Wien

Prof. Dr. Holger Bonin
Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim und Universität Kassel

Dr. Werner Eichhorst (bis 2012)
Institut der Zukunft der Arbeit, Bonn

Prof. Dr. C. Katharina Spieß
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, und Freie Universität Berlin.

Erweiterte Programmgruppe:

Prof. Dr. Giacomo Corneo
Freie Universität Berlin

Prof. Dr. Steffen Mau
Universität Bremen

Prof. Dr. Olaf Groh-Samberg
Universität Bremen

Prof. Dr. Reinhold Schnabel
Universität Duisburg-Essen und Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim

Prof. Dr. Margarete Schuler-Harms
Helmut Schmidt Universität Hamburg

Dr. Sven Stöwhase
Fraunhofer Institut für Angewandte Informationstechnik, Sankt Augustin

1.3 Evaluationskonzept

26. Das Evaluationskonzept folgt in weiten Teilen den Empfehlungen der Machbarkeitsstudie, die wesentliche Orientierung bei der Ausgestaltung der Evaluationsmodule, des Leistungskatalogs und der Untersuchungsziele geliefert hat (ZEW et al. 2008). Die Umsetzung und Weiterentwicklung der Leitgedanken aus der Machbarkeitsstudie im Allgemeinen und die Operationalisierung der Ziele im Besonderen wurden von der Geschäftsstelle Gesamtevaluation und den Auftraggebern in den jeweiligen Ausschreibungsverfahren vorgeschlagen und von den Bietern konkretisiert.

27. In der Gesamtevaluation werden Leistungen erstmals nicht isoliert, sondern in der **Gesamtschau des Leistungs- und Zielsystems** untersucht. Dadurch war es möglich, systematisch die Interaktionen zwischen den einzelnen Leistungen zu berücksichtigen. Der

Ansatz, die Evaluation grundsätzlich auf der Basis von Haushaltsdaten (vgl. Kapitel 1.4) durchzuführen, erlaubte zudem eine detaillierte Differenzierung der Leistungswirkungen nach unterschiedlichen **Familientypen**. Dabei wurden regelmäßig folgende Familientypen unterschieden:

- Paarfamilien und Alleinerziehende,
- Familien mit unterschiedlicher Anzahl von Kindern,
- Familien mit Kindern in unterschiedlichen Altersgruppen (modulspezifisch unterschiedliche Altersabgrenzungen).

Soweit möglich wurden zudem unterschiedliche Kombinationen dieser Familientypen betrachtet und darüber hinaus weitere Differenzierungen, z. B. nach Einkommen, Bildung und Migrationshintergrund, vorgenommen. Charakteristisch für den umfassenden Ansatz der Gesamtevaluation ist schließlich, die ehe- und familienbezogenen Leistungen hinsichtlich unterschiedlicher familienpolitischer Ziele (vgl. Ziffer 32) zu untersuchen sowie in unterschiedlichen Evaluationsmodulen unterschiedliche Evaluationsmethoden anzuwenden (vgl. Methodenband).

28. Der **modulare Aufbau** wurde gewählt, um die Gesamtevaluation im vorgesehenen zeitlichen und finanziellen Rahmen gewährleisten zu können. Zunächst wurden Module beauftragt, die mit den vorhandenen Daten und Methoden durchgeführt werden konnten. Module, für die zunächst Daten erhoben und Methoden weiterentwickelt werden mussten, schlossen sich daran an.

29. Ein wichtiges Kriterium bei der Konzeption der einzelnen **Module** war, dass sie **untereinander anschlussfähig** sind, die Ergebnisse also zu einem Gesamtbild zusammengefügt werden können. Dafür wurde ein Analyserahmen verwendet, der durch eine Reihe übergreifender Leitfragen vorgegeben wurde. Auch die **Zielgrößen** wurden **modulübergreifend** so weit wie möglich einheitlich operationalisiert und die hypothetischen bzw. als kontrafaktisch bezeichneten Szenarien der unterschiedlichen Mikrosimulationsmodelle gleichartig ausgestaltet. Darüber hinaus basieren alle eingesetzten Module – mit Ausnahme des Fertilitätsmoduls – **einheitlich** auf dem **Rechtstand des Jahres 2010**. Von zentraler Bedeutung war auch die **Vielfalt der Methoden**, die sorgfältig im Hinblick auf die Evaluierungsziele, die zu untersuchenden Leistungen und die vorhandene Datenbasis ausge-

wählt wurden. Schließlich wurde auch die **Datenbasis** deutlich erweitert.⁵ Dies kommt auch zukünftigen Projekten zugute.

1.3.1 Familienpolitische Ziele

30. Eine Evaluation von Leistungen und Maßnahmen muss sich an klar definierten Zielen orientieren. Eine Leistung kann immer nur wirksam oder effizient in Bezug auf ein gegebenes Ziel sein. Ziele, zumal gesellschaftliche, lassen sich jedoch nicht wissenschaftlich ableiten, sondern werden von der Politik vorgegeben. Aufgabe der Wissenschaft ist es, zu untersuchen, mit welchen Mitteln gegebene Ziele bestmöglich erreicht werden und welche unbeabsichtigten Wirkungen bei der Zielerreichung auftreten können.

31. Neben der Wirksamkeit werden die Leistungen auch im Hinblick auf ihre **Effizienz**, d. h. auf ihre Wirksamkeit in Relation zu den eingesetzten Mitteln untersucht. Dadurch werden Erkenntnisse gewonnen, wie vorhandene staatliche Mittel bestmöglich zur Unterstützung von Familien eingesetzt werden können. Eine systematische Effizienzmessung ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Anforderungen einer tragfähigen Finanzpolitik und der im Grundgesetz verankerten Schuldenregel erforderlich. Auch aus Sicht der Familien ist es wichtig, dass die vorhandenen staatlichen Mittel für sie bestmöglich eingesetzt werden. Eine vollständige Effizienzmessung ist methodisch eine schwierige Aufgabe, da neben den direkten auch sämtliche indirekte Effekte einer Leistung erfasst werden müssen. Dies betrifft die indirekten Kosten ebenso wie indirekte fiskalische Rückflüsse. Aufgrund der methodischen Schwierigkeiten werden in den einzelnen Modulen zum Teil unterschiedliche Maße für Effizienz - soweit Effizienzmessungen möglich waren – herangezogen, um eine möglichst weitreichende Messung indirekter Effekte zu ermöglichen.

32. In den Jahren 2003 bis 2006 verfasste eine Sachverständigenkommission im Auftrag des BMFSFJ den Siebten Familienbericht (BMFSFJ 2006). Aufbauend auf den dort erarbeiteten Anforderungen an eine „Nachhaltige Familienpolitik“ hat die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme zum Bericht die Grundlage für die folgenden **Ziele einer nachhaltigen Familienpolitik** formuliert:

- Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe von Familien,
- Vereinbarkeit von Familie und Beruf,
- Förderung und Wohlergehen von Kindern,

⁵ Im Rahmen der Gesamtevaluation wurde eine Zusatzstichprobe „Familien in Deutschland“ erhoben. Die Erweiterung der Datengrundlage wird in Abschnitt 1.4 näher erläutert.

- Fertilität/Realisierung von Kinderwünschen,
- Nachteilsausgleich zwischen den Familien.

Die einzelnen Ziele und deren Operationalisierung für die Gesamtevaluation werden in den Kapiteln 3 bis 6 ausführlich dargestellt.

1.3.2 Die evaluierten Leistungen

33. Der Katalog der ehe- und familienbezogenen Leistungen ist ausgesprochen breit aufgefächert, wie die Bestandsaufnahme zeigt (vgl. Ziffer 8). Zum einen ist dieser Katalog historisch gewachsen. Zum anderen verfolgt der Gesetzgeber damit das Ziel, die mannigfaltigen Lebenslagen von Familien adäquat berücksichtigen zu können. Die Gesamtevaluation konnte nicht jede einzelne Regelung untersuchen, vermochte aber die zentralen Maßnahmen und Leistungen zu analysieren.

34. Die **Anzahl der untersuchten Leistungen** ist aus mehreren Gründen begrenzt: Im Vordergrund steht, dass nur Leistungen evaluiert werden können, für die eine hinreichende empirische Datenbasis (vgl. Kapitel 1.4) besteht. 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.⁶ Ferner setzten die verwendeten methodischen Ansätze voraus, dass die zu untersuchenden Leistungen monetär bewertbar sind. Damit konnten Leistungen wie die Elternzeit, die ausschließlich die Zeitverfügbarkeit betreffen, nicht berücksichtigt werden. Finanziell bedeutende Leistungen wurden dann nicht einbezogen, wenn ihre Nutzung nicht unmittelbar einzelnen Haushalten zugeschrieben werden kann. Dies ist z. B. bei den Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Jugendhilfe der Fall.

35. Um die Anschlussfähigkeit der Module zu sichern, wurde überwiegend einheitlich der Rechtsstand des Jahres 2010 verwendet, was zur Folge hatte, dass einzelne, später in Kraft getretene Leistungsregelungen nicht berücksichtigt werden konnten. Dies betrifft insbesondere das im Jahr 2011 eingeführte Bildungs- und Teilhabepaket sowie das seit August 2013 geltende Betreuungsgeldgesetz.

⁶ Mit der im Rahmen der Gesamtevaluation erhobenen Zusatzstichprobe „Familien in Deutschland“ (FiD), die auf dem sozio-oekonomischen Panel (SOEP) basiert, konnten diese Restriktionen abgemildert, jedoch nicht überwunden werden.

36. Unter diesen Kriterien wurde zu Beginn der Gesamtevaluation eine Auswahl der zu untersuchenden Leistungen und Maßnahmen getroffen. **Diese zentralen Leistungen** umfassen ein Finanzvolumen in Höhe von 153 Mrd. Euro und damit fast **75 Prozent des Gesamtvolumens** der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen (Abbildung 3).

Abbildung 3: Übersicht über die untersuchten Leistungen und ihr Finanzvolumen 2010

| Geldleistungen | Volumen in Mio. Euro (2010) | Steuerliche/SV-Leistungen | Volumen in Mio. Euro (2010) | Sachleistungen | Volumen in Mio. Euro (2010) |
|----------------------------------|-----------------------------|---|--|-----------------|-----------------------------|
| Elterngeld | 4.583 | Kindergeld / Kinderfreibeträge | 41.180 | Kinderbetreuung | 16.183 |
| Kindbezogener Anteil am ALG II | 3.925 | Hinterbliebenenversorgung | 38.093 | | |
| Unterhaltsvorschuss | 911 | Ehegattensplitting | 19.790 | | |
| Erhöhtes ALG I | 656 | weitere Leistungen der Alterssicherung darunter: | 13.214 | | |
| | | Kindererzieh.zeiten Waisenrenten Kinderzulage (Riester) Leistungen Kindererziehung (vor 1921 geborene Mütter) Erziehungsrenten Zeiten nichterwerbsmäßiger Pflege | 11.637 756 470 258 93 nicht quantifizierbar | | |
| Kindbezogener Anteil am Wohngeld | 902 | beitragsfreie Mitversicherung GKV (Ehepartner) | 12.624 | | |
| Kinderzuschlag | 399 | Absetzbarkeit von Kinderbetreuungs-kosten | 620 | | |
| | | Entlastungsbetrag | 355 | | |
| | | Ermäßigter Beitragssatz in der SPV | nicht quantifizierbar | | |

Quelle: eigene Darstellung Prognos AG auf Basis BMFSFJ (2013).

1.3.3 Methoden der Gesamtevaluation

37. Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurden die zur Verfügung stehenden **Methoden bzw. Verfahren zur Evaluation** und die zu evaluierenden Leistungen eingehend geprüft. Dabei hat sich gezeigt, dass der bestmögliche Forschungsansatz darin besteht, mehrere Verfahren zu verwenden. Dies hängt vor allem mit den besonderen Anforderungen zusammen, die die unterschiedlichen Methoden an die zu untersuchenden Leistungen und die dafür benötigten Daten stellen. Mit der letztendlich gewählten Methodenvielfalt werden

die Leistungen und Ziele aus verschiedenen Blickwinkeln betrachtet, womit einerseits Restriktionen einzelner Ansätze überwunden werden können und andererseits eine hohe Validität bzw. Robustheit der Ergebnisse gewährleistet wird. Außerdem wurden bewusst unterschiedliche Disziplinen in die Gesamtevaluation eingebunden. Neben der Ökonomie sind auch Ansätze und Erkenntnisse aus Demoskopie, Soziologie, Demografie, Rechtswissenschaft und Psychologie in die Evaluation eingeflossen.

38. Für die Gesamtevaluation wurden folgende Methoden gewählt: Für die Wirkungsanalyse wurden sowohl **verhaltensbasierte Mikrosimulationsmodelle** (vgl. Ziffer 39) als auch Verfahren zur **Ex-post-Evaluation** (vgl. Ziffer 44) ausgewählt. Die Wirkungsanalysen werden ergänzt durch **demoskopische Studien** (Akzeptanzanalysen) (vgl. Ziffer 45), die die Bekanntheit, Bewertung und Inanspruchnahme der zentralen ehe- und familienbezogenen Leistungen durch qualitative und quantitative Befragung ermitteln. Darüber hinaus wurde mit einer Untersuchung der Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht eine **Erfassung und Analyse der Leistungen in ihren rechtlichen und rechtsempirischen Berührungspunkten** (vgl. Box 8) erarbeitet. Diese zeigte Heterogenitäten in den Regelungen der untersuchten Rechtsgebiete und daraus gegebenenfalls resultierende Schwierigkeiten für die betroffenen Familien auf. Ferner wurde in einem Untersuchungsmodul eine entwicklungspsychologische Perspektive eingenommen.

39. Mikrosimulationsmodelle sind dazu geeignet, sowohl einzelne Leistungen als auch zusammenhängende Pakete von Leistungen zu bewerten. Sie sind daher für das Ziel der Gesamtevaluation von besonderer Bedeutung. Im Rahmen eines **verhaltensbasierten Mikrosimulationsmodells** werden zwei Szenarien miteinander verglichen. Das eine, das sogenannte Status-quo-Szenario, bildet die zu untersuchende Leistung zu einem gegebenen Rechtsstand (hier 2010) ab. Die betrachtete Leistung wird also in ihrer Wirkung auf die Haushalte – beispielsweise in Bezug auf das Haushaltseinkommen – vollständig und realitätsgetreu erfasst. Das zweite und als kontrafaktisch bezeichnete Szenario simuliert eine hypothetische Veränderung dieser Leistung, meist ein Szenario, in dem es diese Leistung nicht gäbe. Innerhalb des Modells kann dabei die Ausgestaltung der familienbezogenen Leistung auch in anderer Weise, z. B. über die Höhe von Geldzahlungen oder ihrer Dauer, variiert werden. Mit Hilfe eines Steuer-Transfer-Systems lässt sich berechnen, welche Auswirkungen eine bestimmte Änderung in der Gestalt der Leistung beispielsweise auf das verfügbare Einkommen eines Haushalts hat. Das mit dem Steuer-Transfer-System verknüpfte empirische Verhaltensmodell ermöglicht es dann, das Verhalten des Haushalts – hier der Eltern – zu schätzen (vorherzusagen), das aufgrund der Änderung des verfügbaren

Einkommens zu erwarten ist. Die Verhaltensmodelle beziehen sich dabei auf die Entscheidungen im Hinblick auf das Arbeitsangebot, den Umfang und die Art der Kinderbetreuung und die Entscheidung über die Anzahl der Kinder, die geboren werden.

40. 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 Evaluationsmethode und stellt insbesondere kein „Reformszenario“ dar.

41. Im Verlauf der Gesamtevaluation wurden die verwendeten Mikrosimulationsmodelle entsprechend der modulspezifischen Fragestellungen schrittweise angepasst und weiterentwickelt. Im ersten Mikrosimulationsmodul der Gesamtevaluation „Zentrale Leistungen“ wird die Verhaltensänderung bezüglich des Arbeitsangebots abgebildet und ausschließlich auf den Untersuchungszeitpunkt bezogen. Als erste Weiterentwicklung wurde eine dynamische Perspektive eingeführt, sodass Einkommen und Verhalten des Haushalts über den „Lebensverlauf“ simuliert (ermittelt) werden konnten (Box 9). Darüber hinaus wurde dann eine simultane Entscheidung des Haushalts über sein Arbeitsangebot und den Umfang und die Art der Kinderbetreuung modelliert. Als letzte und umfangreichste Erweiterungen werden die gleichzeitige Entscheidung des Haushalts über sein Arbeitsangebot und die Anzahl der Kinder mit impliziter Berücksichtigung des Umfangs der Kinderbetreuung abgebildet; dies wird in einem weiteren Schritt um die Lebenszyklusperspektive erweitert.

42. In der Gesamtevaluation kamen Mikrosimulationsmodelle zum Einsatz, die auf Daten des sozio-ökonomischen Panels SOEP und der Erweiterungsstichprobe Familien in Deutschland (FiD) basieren. Durch die Verknüpfung eines Simulationsmodells mit einem Haushaltsdatensatz kann die Mikrosimulation für eine große Anzahl realer Haushalte spezifische Ergebnisse liefern. Über entsprechende Hochrechnungsfaktoren für die einzelnen Haushalte lassen sich die Resultate auf die gesamtwirtschaftliche Ebene hochrechnen. Somit sind Aussagen zu fiskalischen Effekten und zur Effizienz der untersuchten Leistungen möglich.

Box 2: Zur Wahl des ökonomischen Evaluationsansatzes

Kommentar von Prof. Dr. Olaf Groh-Samberg, Universität Bremen:

Die in der vorliegenden Gesamtevaluation durchgeführten modularen Studien verwenden eine Vielzahl unterschiedlicher Methoden, die von der Akzeptanzforschung über Ex-post-Analysen und Rechtsanalysen bis hin zu dynamischen Mikrosimulationsmodellen reichen. Dieser Methodenpluralismus hat sich in der Evaluationsforschung mittlerweile etabliert. Gerade im Kontext politischer Reformen und Evaluationen müssen wissenschaftliche Ergebnisse eine hohe Belastbarkeit und Robustheit aufweisen, die nur durch einen hinreichenden Pluralismus an methodischen Zugängen sichergestellt werden kann. So müssen zum einen je nach Fragestellung unterschiedliche Methoden angewandt werden, beispielsweise wenn es um Fragen der rechtlichen Schnittstellen und Interaktion der verschiedenen Leistungen geht (Rechtsanalysen), um den unmittelbaren („Übernacht“-)Effekt der Abschaffung des Kindergelds auf die wirtschaftliche Situation von Familien (statische Mikrosimulation), um den Effekt des Ehegattensplittings auf das Arbeitsangebot von Müttern (verhaltensbasierte Mikrosimulation), die Messung des kindlichen Wohlergehens (Strukturgleichungsmodell) oder die Zufriedenheit von Eltern mit der Kitaversorgung und -qualität (Akzeptanzforschung). Ebenso oder noch wichtiger ist aber, dass auch für ein und dieselbe Fragestellung unterschiedliche Methoden angewandt werden, um die Ergebnisse wechselseitig zu überprüfen.

Die Fragestellung der Gesamtevaluation ist hoch ambitioniert. Die Gesamtevaluation zielt auf den komplexen Zusammenhang von familialen Lebens-, Arbeits- und Betreuungsformen. Einerseits sind die Entscheidungen für Erwerbsarbeit und ihren Umfang, für oder gegen ein (weiteres) Kind und seine Betreuungsform, für die Art der Arbeitsteilung innerhalb von Partnerschaften hochgradig interdependent. Zum anderen können die verschiedenen Ziele, auf die hin die ehe- und familienpolitischen Leistungen evaluiert werden sollen, durchaus in Konflikt miteinander geraten, wie beispielsweise Armutsvermeidung, die Erhöhung der Fertilität und die Steigerung der Erwerbsbeteiligung. Die ehe- und familienpolitischen Maßnahmen und Leistungen wirken auf sehr komplexe Weise auf dieses Geflecht ein: Transferzahlungen wirken direkt auf die wirtschaftliche Situation von Familien, aber auch indirekt auf Arbeitsanreize, auf die Wahl und Qualität der Kinderbetreuung und ganz grundlegend auf die Entscheidung für oder gegen ein (weiteres) Kind.

Reichweite und Grenzen der Mikrosimulation

Damit stellen sich vielfach „kontrafaktische“ Fragen: Wie würden Eltern sich verhalten, wenn bestimmte ehe- und familienpolitische Maßnahmen verändert würden? Aufgrund dieser Problemstellung kommt der Methode der verhaltensbasierten Mikrosimulation im Rahmen dieser Evaluation ein besonderer Stellenwert zu. Dieses Verfahren besitzt vor allem dann große Vorzüge, wenn es darum geht, die Auswirkungen von nicht allzu tief greifenden Reformen auf Verhaltensweisen vorherzusagen, die sich mit den vorhandenen Daten gut erklären lassen. Jede Simulation eines kontrafaktischen Zustands ist nämlich nur so gut wie die Messung und Erklärung des Status quo. Mikrosimulationsmodelle können heute die hypothetischen Veränderungen im Transfersystem und die Steuer- und Abgabenschätzung – dank sehr guter Datengrundlagen und ausdifferenzierter Simulationsmodelle – sehr zuverlässig simulieren. Auch die Erklärung und Simulation des Arbeitsangebotsverhaltens erweist sich als recht robust – mit der nicht unbedeutenden Einschränkung, dass die Lohnschätzung für nicht aktuell erwerbstätige Personen je nach Verfahren zu erheblichen Unterschieden führt. Freilich kann für die Vorhersage dieser Verhaltensparameter nur eine begrenzte Zahl von Faktoren, die in den Daten messbar sind, berücksichtigt werden. Als Grundannahme wird in diesen Modellen unterstellt, dass Mütter bestrebt sind, den Nutzen zu maximieren, den sie durch ihre Einkommen, ihre frei verfügbare Zeit und die Wahl der Kinderbetreuung (eigene Zeit mit dem Kind, Zeit in institutioneller Betreuung) erzielen. Dabei werden, und auch das kann als Vorzug dieser Methode gelten, keine Vorannahmen über die Prioritätensetzung einzelner Aktivitäten getroffen, sondern von den tatsächlichen Arrangements von Familien ausgehend auf ihre Präferenzen geschlossen. Es wird auch eine Vielzahl von Gruppenunterschieden nach sozio-demografischen Merkmalen (wie Bildungsstand, Alter, Migrationshintergrund etc.) berücksichtigt. Auf Grundlage der geschätzten Verhaltensparameter lässt sich dann vorhersagen, wie dieselben Familien, unter Beibehaltung ihrer Präferenzordnungen, ihre Arrangements anpassen würden, wenn bestimmte Veränderungen in den ehe- und familienpolitischen Leistungen angenommen werden.

Die hier vorgelegten Mikrosimulations-Analysen spiegeln durchaus den „state of the art“ wieder, ja gehen sogar über ihn hinaus und betreten Neuland, etwa in der Berücksichtigung der (regionalen) Kita-Qualität, der Analyse kindlichen Wohlergehens oder der Fertilität. Gleichwohl stößt die Mikrosimulation an Grenzen, wenn es darum geht, komplexe, teilweise rekursive Zusammenhänge zu modellieren. So können bereits die drei zentralen Verhaltensparameter, das Arbeitsangebot von Müttern, die Inanspruchnahme institutioneller Kinderbetreuung und die Fertilität, nicht simultan modelliert werden. In einigen Modulen werden das Arbeitsangebot und die Betreuungsform simultan modelliert, aber die Frage der Entscheidung für ein (weiteres) Kind ausgeblendet. Umgekehrt analysiert das Modul „Fertilität“ die Fertilitätsentscheidungen, ohne jedoch die Inanspruchnahme institutioneller Kinderbetreuung als Verhaltensparameter zu berücksichtigen.

Eine grundsätzliche Beschränkung auch dynamischer Mikrosimulationen besteht darin, dass sie keine Veränderungen in den sozialen Normen vorhersagen oder berücksichtigen können. Gerade die Familienpolitik beeinflusst jedoch, direkt und indirekt, auch die sozialen Normen über Elternschaft, familiäre Lebensformen, Geschlechterverhältnisse und Kindererziehung, und gerade in diesen Bereichen beobachten wir in den letzten Jahrzehnten einen enormen sozialen Wandel. Solche tief greifenden Veränderungen sind zwar langfristiger, aber sicherlich verhaltensrelevanter als die Variationen in einem begrenzten Set von Verhaltensparametern, die mithilfe von Mikrosimulationsmodellen modelliert werden können. Die Veränderung sozialer Normen oder auch nur Gewohnheiten, die infolge der Änderung individueller Verhaltensweisen auftreten, sind dabei ein Beispiel für „Aggregationseffekte“, die im Rahmen der verhaltensbasierten Mikrosimulation nicht modelliert werden können. Aggregationseffekte sind Effekte auf der Ebene kollektiver sozialer Verhaltensweisen, die nicht einfach in der Aufsummierung individueller Verhaltensänderungen entstehen, sondern diese durch Rückkoppelungen verstärken, abschwächen oder in eine neue Richtung führen. Das können Nachahmungsprozesse sein, Effekte von Institutionalisierungen oder auch die Entstehung von Lebensstilen, die eigene Sogwirkungen entfalten, aber auch Abgrenzungen und Gegenbewegungen hervorrufen können. Diese Prozesse sind gerade für die gesellschaftliche Entwicklung von familialen Lebensformen nicht zu vernachlässigen. Damit eignen sich Mikrosimulationen insgesamt eher zur Vorhersage der kurzfristigen Veränderungen begrenzter Reformschritte und weniger dazu, die Effekte langfristigen strukturellen Wandels und/oder infolge systematischer Reformen vorhersagen zu können.

Gibt es Alternativen zur Mikrosimulation?

Für die Zielsetzungen dieser Gesamtevaluation sind Mikrosimulationsmodelle trotz der genannten Einschränkungen ein unerlässliches Mittel – nicht zuletzt, weil die Suche nach Alternativen ernüchternd ausfällt. Die theoretisch beste Alternative ist sicherlich die Durchführung von Experimenten, bei denen man für eine hinreichend große und völlig zufällig ausgewählte Bevölkerungsgruppe bestimmte Reformen (das „Treatment“) durchführt, und für alle anderen nicht. Faktisch gibt es in begrenztem Umfang sozialpolitische Experimente, bei denen jedoch die Treatment-Gruppe meist recht klein ist und auch nicht völlig zufällig ausgewählt wird. Für die hier evaluierte Gesamtheit ehe- und familienpolitischer Leistungen wären solche Experimente aber praktisch schlicht unmöglich. Abgesehen von dem hohen Aufwand wären solche Experimente aus rechtlicher und ethischer Perspektive hoch problematisch. Gerade die oben angesprochenen Fragen der längerfristigen Rückwirkung politischer Rahmenbedingungen auf die Lebensführungsmuster und sozialen Normen können nicht in experimentellen Designs wissenschaftlich überprüft werden, ohne die Grundlagen demokratischer Selbstbestimmung außer Kraft zu setzen. Die Tatsache, dass wir die vollen Konsequenzen und Auswirkungen politischer Entscheidungen nicht im Vorhinein abschätzen können, gehört nun mal zur Demokratie, und kann nicht durch groß angelegte wissenschaftliche Experimente umgangen werden.

Eine andere Möglichkeit besteht darin, tatsächlich durchgeführte Reformen als „natürliche Experimente“ zu betrachten und die Effekte ex-post zu evaluieren. Da Reformen in aller Regel für alle und nicht zufällige Teilgruppen von Bevölkerungen gelten, fehlt hier die „Kontrollgruppe“, und der Effekt kann nur als zeitlicher Vorher-Nachher-Vergleich analysiert werden. In günstigen Fällen gibt es regionale Variationen, die sich nutzen lassen. Solche Ex-post-Analysen wurden da, wo sie sich anbieten – etwa in Bezug auf die Kindergeldreform 1996 – im Rahmen dieser Gesamtevaluation auch durchgeführt und bieten so die Möglichkeit, die Ergebnisse im Vergleich zu bewerten.

Eine dritte Möglichkeit bieten Verfahren, bei denen man die Familien selbst nach ihren hypothetischen Verhaltensänderungen unter hypothetischen Bedingungen befragt – sei es in Form von standardisierten Fragebögen, in Form von hypothetischen Szenarien („Vignetten“), in Form von Labor-Experimenten oder auch in qualitativen Gruppen- oder Einzelinterviews. Diese Formen der Analyse, die auch im Modul „Familien in der Alterssicherung“ zur Anwendung kommen, bieten eine sinnvolle Ergänzung zu Mikrosimulationen, haben aber einen anderen Fokus. Sie haben vor allem den Vorteil, die Gründe und Motive für Verhaltensänderungen besser verstehen zu können und sind offener gegenüber grundlegenden Veränderungen von Arbeits- und Lebensweisen. Allerdings können solche Erhebungsformen nicht das wirkliche Verhalten, sondern nur die Selbsteinschätzungen der Befragten und ihre („guten“) Absichten einfangen. Diese Methoden sind daher für die Ableitung von Aussagen über mögliche zukünftige oder kontrafaktische Effekte nicht wirklich geeignet. Der Vorzug dynamischer Mikrosimulationen besteht demgegenüber darin, dass hier Verhaltensänderungen auf der Basis tatsächlichen Verhaltens (bzw. der Selbstangaben der Befragten zu ihren tatsächlichen Verhaltensweisen und Lebensbedingungen) vorhergesagt werden. Mit der Akzeptanzanalyse wurden überdies im Rahmen dieser Gesamtevaluation bereits wichtige Informationen über die Nutzung, Bekanntheit und Akzeptanz bestehender Leistungen erhoben und teilweise auch nach Wünschen, hypothetischen Verhaltensänderungen (z. B. des Erwerbsumfanges) oder wahrgenommenen Restriktionen gefragt. Diese Erhebung liefert bereits wichtige Erkenntnisse, die die ökonomischen Analysen sowohl stützen als auch ergänzen.

Größere Variationen der institutionellen Strukturen und sozialen Normen finden wir sowohl bei langfristigen Vergleichen als auch beim internationalen Vergleich. Aus diesem Grund ist, als vierte Option, auch der Blick über die nationalstaatlichen Grenzen hinweg, wie etwa im Modul „Zentrale Leistungen“, stets lehrreich.

Fazit

Angesichts eines Ausgabevolumens von jährlich rund 200 Milliarden Euro ist die Frage nach der Effektivität und Effizienz ehe- und familienpolitischer Leistungen im Hinblick auf breite konsensuale Zielsetzungen wohl nur „billig“. Der Beitrag, den eine wissenschaftliche Evaluation dabei zu leisten vermag, kann sehr klar benannt werden. Sie liefert erstens *robuste empirische Ergebnisse* zur Effektivität und Effizienz einzelner ehe- und familienpolitischer Maßnahmen sowie ihres Zusammenwirkens. Hier geht es um konkrete Zahlen: Wie groß ist etwa der armutsvermeidende Effekt von einem Euro, den wir in Kindergeld, Kinderzuschlag oder Ehegattensplitting stecken? Solche konkreten und belastbaren Zahlen liefert vor allem die Mikrosimulation im Hinblick auf die klar umrissenen Ziele der wirtschaftlichen Stabilität und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie der Fertilität. Sie sollten der demokratischen Meinungsbildung möglichst breit zur Verfügung gestellt werden.

Schwieriger wird es sicherlich im Hinblick auf die „anspruchsvolleren“ Ziele der Förderung von Familien und des Wohlergehens von Kindern. Hier fällt bereits die klare Operationalisierung und Messung der Zielgrößen schwerer. Vor allem aber wirken die ehe- und familienpolitischen Leistungen auf komplexe, vielfach indirekte Weise auf diese Ziele ein, sodass sich keine robusten „kausalen Effekte“ identifizieren lassen. Es gibt zwar einen positiven empirischen Zusammenhang zwischen den kindlichen Entwicklungserfolgen und institutioneller Kinderbetreuung, aber dieser Zusammenhang geht mit vielen anderen Aspekten einher wie den elterlichen Erziehungsstilen, der Auswahl einer guten Betreuungseinrichtung, der Qualität (mehr als der bloßen Quantität) der mit den Kindern verbrachten Zeit. Darum geht bei dem Versuch, durch die statistische Kontrolle möglichst vieler solcher „dritter“ Einflussfaktoren einen kausalen Effekt zu isolieren, der statistische Zusammenhang weitgehend verloren. Hier schießt das wissenschaftliche Ideal der kausalen Analyse möglicherweise über die Ansprüche hinaus, die sich aus politberatender Perspektive sinnvoll an wissenschaftliche Erkenntnisse stellen lassen. Faktisch werden etwa beim Ausbau kindlicher Betreuungsangebote die Kita-Qualität und die elterlichen Erziehungsstile notwendig zum Thema und verändern sich unweigerlich, ohne dass diese Wirkungen vorhergesagt werden können. Politik kann nicht einfach an einem Rädchen „Betreuungsquote“ drehen, ohne dass eine ganze Kette anderer Faktoren in Bewegung geraten. Viel wichtiger ist daher, und das wäre der zweite wichtige Ertrag, die fundierte empirische Einschätzung dieser komplexen Interdependenzen und zumindest der Richtung dieser Zusammenhänge. Das Denken in systemischen Zusammenhängen hilft gerade der Politikberatung

mehr als das in isolierten kausalen Einzeleffekten. Auch wenn sich dieses Wissen nicht einfach in exakten Zahlen ausdrücken lässt, sollte kluge Politik es nicht gering schätzen.

43. In unterschiedlichen Evaluationsmodulen sind mit unterschiedlichen Mikrosimulationsmodellen zum Teil dieselben Zielgrößen untersucht worden. Dies betrifft insbesondere das Modul Zentrale Leistungen (ZEW) sowie das Modul Förderung und Wohlergehen von Kindern (DIW). Die Ergebnisse beide Simulationsrechnungen sind in quantitativer Hinsicht nicht deckungsgleich, gelangen jedoch qualitativ jeweils zu den gleichen Erkenntnissen. Auftretende Abweichungen sind modellbedingt und sprechen in der Zusammenschau für die Robustheit der jeweiligen Aussagen (vgl. Box 3).

Box 3: Einkommens- und Arbeitsangebotseffekte von DIW und ZEW im Rahmen der Gesamtevaluation – Vergleich und Begründung von Abweichungen

Methodische Grundlagen der beiden Studien

Eine exakte Übereinstimmung der Ergebnisse aus den Mikrosimulationsstudien „Zentrale Leistungen“ des ZEW und „Förderung und Wohlergehen von Kindern“ des DIW sind schon allein aufgrund der Stichprobendefinition nicht zu erwarten. Gleichwohl sind die Ergebnisse beider Studien hoch korreliert⁷ und können daher als sich gegenseitig validierend bezeichnet werden. Die vorliegende Box erklärt wesentliche Unterschiede zwischen den Studien und vergleicht zentrale Ergebnisse.

| ZEW | DIW |
|---|--|
| Unterschiedliche Datenbasis | |
| SOEP 2009: Stichprobe von 11.925 Haushalte, die Daten von 9.086 tatsächlich für die Simulation nutzbar Teilweise geringe Fallzahlen, z.B. nur vier Alleinerziehende mit mehr als zwei Kindern, die älter sind als 13 Jahre, in der Stichprobe | SOEP 2010 + FiD 2010: 13.496 Haushalte, 4.481 Familien mit bis zu drei Kindern zwischen 0 und 12 Jahren Durch FiD: bessere Fallzahlen für alle Familientypen |
| Unterschiedliche Stichprobengröße | |
| Keine Beschränkung des Kindesalters Keine Beschränkung der Kinderzahl Ausweisung des Betreuungsarrangements für das jüngste Kind im Haushalt | Kinder bis 12 Jahre Familien mit maximal drei Kindern Ausweisung des Betreuungsarrangements für alle Kinder im Haushalt |
| Identischer Einkommensbegriff | |
| Ausweis des Effekts der Leistung auf die nominalen Haushaltsnettoeinkommen von Haushalten mit mindestens einem zu berücksichtigenden Kind → verfügbares Einkommen Wirkungen auf die durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen. | Ausweis der Differenz zum verfügbaren Nettoeinkommen im Basis-szenario. Verfügbares Nettoeinkommen = Nettoeinkommen der Familie abzüglich der Kinderbetreuungskosten Änderung des (durchschnittlichen) verfügbaren Haushaltseinkommens |
| → Die abweichenden Stichproben sowie die Herangehensweise bei der Berechnung der Einkommen führen zu unterschiedlichen Quartilsgrenzen | |
| Unterschiedliche Vorgehensweise bei Schätzungen der Bruttostundenlöhne und Kinderbetreuungskosten | |
| Vervollständigung fehlender Angaben zu Löhnen (in SOEP teilweise unbekannt) und Kinderbetreuungskosten (in SOEP unbekannt). | Schätzung der Bruttolöhne. Informationen zur Nachfrage nach und Verfügbarkeit von Betreuung (aus FiD), daraus Schätzung und Prognose der Rationierungswahrscheinlichkeit Höhe der Elternbeiträge aus dem FiD bekannt. |

⁷ Die Korrelation für die Einkommensveränderung vor Verhaltensanpassung liegt auf Basis der gezeigten Einkommenseffekte bei 0,50 im ersten, 0,84 im zweiten, 0,82 im dritten und 0,96 im vierten Quartil. Nach Verhaltensanpassung liegen die Korrelationskoeffizienten bei 0,56; 0,68; 0,76 und 0,93.

Weitere Faktoren

Neben den in der Tabelle aufgeführten Unterschieden sind zwei weitere Faktoren von zentraler Bedeutung und Ursache von Abweichungen: Erstens modelliert das DIW simultan das Arbeitsangebot der Frauen und die Wahl des Kinderbetreuungsarrangements, während beim ZEW nur das Arbeitsangebot (in erster Linie der Frauen und in zweiter Dimension der Männer) simuliert wird. Zweitens führt die Hochrechnung auf Basis einer Stichprobe unvermeidlich zu statistischer Unschärfe. Viele Unterschiede sind daher vermutlich nicht statistisch signifikant und entsprechend auch nur eingeschränkt im Einzelfall erklärbar.

Einkommenseffekte vor (obere Tabelle) und nach (untere Tabelle): Verhaltensanpassung im Vergleich

Die beiden nachstehenden Tabellen zeigen die Einkommenseffekte (Änderungen des monatlich verfügbaren Haushaltseinkommens) durch die jeweiligen Leistungen. Dabei ist zu beachten, dass im Falle des ZEW die Einkommenseffekte für die Empfängerhaushalte (also tatsächliche Leistungsbezieher) ausgewiesen sind. Beim DIW werden hingegen die Effekte für alle Haushalte (entsprechend der oben dargestellten Stichprobe) gezeigt.⁸ Zudem beinhaltet das ZEW-Modell eine „Härtefallregelung“. Diese garantiert, dass das verfügbare Einkommen eines Haushalts nicht aufgrund der Elternbeiträge für die Kinderbetreuung unter das ALG-II-Niveau fallen kann. Der entsprechende Anteil der Beiträge wird den Haushalten im Modell vielmehr annahmegemäß erlassen. Im Modell des DIW gibt es diese Regelung nicht; hier wird hingegen angenommen, dass das Einkommen durch die Zahlung von Elternbeiträgen nicht negativ werden kann. Auf relevante Unterschiede wird im Rahmen von Kapitel 2 bei der entsprechenden Leistungsanalyse eingegangen.

| Zentrale Leistungen | Änderung des verfügbaren Haushaltseinkommens in Euro/Monat | | | | | | | |
|---|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | 1. Quartil | 2. Quartil | 3. Quartil | 4. Quartil | 1. Quartil | 2. Quartil | 3. Quartil | 4. Quartil |
| | ZEW | | | | DIW | | | |
| Kindergeld und Kinderfreibetrag | 13 | 109 | 263 | 328 | 99 | 171 | 318 | 390 |
| Nicht kostendeckende Bereitstellung von Kinderbetreuung | 73 | 300 | 415 | 370 | 286 | 273 | 219 | 269 |
| Ehegattensplitting (Benchmark Individualbesteuerung) | 44 | 122 | 141 | 180 | 6 | 65 | 155 | 247 |
| Ehegattensplitting (Benchmark Realsplitting) | 5 | 10 | 12 | 39 | 0 | 8 | 22 | 70 |
| Beitragsfreie Mitversicherung für Ehepartner in der GKV | -1 | 11 | 14 | -7 | -2 | 3 | 2 | -11 |
| Erhöhtes Leistungsniveau beim Arbeitslosengeld I | 25 | 78 | 104 | 129 | / | / | / | / |
| Steuerlicher Entlastungsbetrag für Alleinerziehende | 14 | 28 | 34 | 47 | 6 | 15 | 28 | . |
| Unterhaltsvorschuss für Alleinerziehende | 23 | 91 | 136 | 358 | 6 | 25 | 3 | . |
| Ermäßigter Beitragssatz für Familien in der Sozialen Pflegeversicherung | nur wenige Euro/Monat | | | | 1 | 3 | 9 | 12 |
| Kindbezogener Anteil am Wohngeld | 28 | 76 | 103 | 119 | 79 | 61 | 5 | 0 |
| Kindbezogener Anteil am Arbeitslosengeld II | 37 | 107 | 127 | 65 | 82 | 44 | 4 | 0 |
| Kinderzuschlag | 50 | 91 | 239 | . | 3 | 4 | 1 | 0 |
| Steuerliche Absetzbarkeit von Kosten der Kinderbetreuung | 7 | 12 | 18 | 37 | 3 | 8 | 17 | 22 |
| Elterngeld | 184 | 196 | 477 | 693 | 127 | 352 | 611 | 779 |

⁸ Ausnahmen bestehen systembedingt bei folgenden Leistungen: Die Effekte des Ehegattensplittings gelten ausschließlich für Familien mit verheirateten Eltern; die Ergebnisse des Elterngeldes beziehen sich lediglich auf Familien mit Kindern im ersten Lebensjahr; der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende und der Unterhaltsvorschuss werden nur für Familien mit alleinerziehendem Elternteil berechnet.

| Zentrale Leistungen | Änderung des verfügbaren Haushaltseinkommens in Euro/Monat | | | | | | | |
|---|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | 1. Quartil | 2. Quartil | 3. Quartil | 4. Quartil | 1. Quartil | 2. Quartil | 3. Quartil | 4. Quartil |
| | ZEW | | | | DIW | | | |
| Kindergeld und Kinderfreibetrag | 12 | 104 | 259 | 326 | 103 | 176 | 321 | 381 |
| Nicht kostendeckende Bereitstellung von Kinderbetreuung | 67 | 290 | 403 | 370 | 198 | 184 | 159 | 143 |
| Ehegattensplitting (Benchmark Individualbesteuerung) | 39 | 112 | 133 | 171 | 9 | 56 | 107 | 161 |
| Ehegattensplitting (Benchmark Realsplitting) | 5 | 10 | 12 | 38 | 1 | 7 | 17 | 50 |
| Beitragsfreie Mitversicherung für Ehepartner in der GKV | -2 | 9 | 12 | -8 | -5 | -6 | -18 | -11 |
| Erhöhtes Leistungsniveau beim Arbeitslosengeld I | 24 | 76 | 102 | 125 | / | / | / | / |
| Steuerlicher Entlastungsbetrags für Alleinerziehende | 14 | 28 | 34 | 47 | 8 | 20 | 35 | . |
| Unterhaltsvorschuss für Alleinerziehende | 23 | 88 | 131 | 353 | 6 | 25 | 2 | . |
| Ermäßigter Beitragssatz für Familien in der Sozialen Pflegeversicherung | nur wenige Euro/Monat | | | | 1 | 4 | 9 | 12 |
| Kindbezogener Anteil am Wohngeld | 28 | 75 | 100 | 119 | 72 | 45 | 3 | 0 |
| Kindbezogener Anteil am Arbeitslosengeld II | 35 | 101 | 121 | 64 | 53 | 24 | 3 | 0 |
| Kinderzuschlag | 50 | 88 | 237 | . | 3 | 3 | 0 | 0 |
| Steuerliche Absetzbarkeit von Kosten der Kinderbetreuung | 7 | 12 | 18 | 37 | 4 | 9 | 17 | 22 |
| Elterngeld | 182 | 162 | 427 | 670 | 125 | 345 | 578 | 740 |

44. Die **Ex-post-Evaluationen** stellen eine Vorher-Nachher-Betrachtung bei Einführung oder gravierender Änderung einer Leistung an und eignen sich in diesen Fällen zur kausalen Wirkungsmessung von Leistungen auf bestimmte Zielgrößen, wie zum Beispiel das Haushaltseinkommen von Familien. Anhand von empirischen Daten werden zwei Gruppen verglichen, die sich – im Idealfall – nur dadurch unterscheiden, dass eine Gruppe die Leistung erhält (Treatment-Gruppe), die andere Gruppe (Kontrollgruppe) jedoch nicht. In der Realität ist dies jedoch nur selten erfüllt, da die Zugehörigkeit zu einer Gruppe nicht durch Zufall bestimmt wird, sondern mit Selektionsprozessen verbunden ist. Gerade bei den hier zu evaluierenden Leistungen gilt, dass sie z. B. auf bestimmte Personengruppen ausgerichtet sind oder wie das Kindergeld (nahezu) allen Familien mit Kindern unter 18 Jahren zustehen. Um dennoch kausale Effekte der Leistungen bestimmen zu können, werden (statistische) Verfahren, wie z. B. ein „Matching- Ansatz“ oder Regressionsanalysen, erforderlich (vgl. Methodenband).

45. Zum Evaluationsprozess gehört neben den Wirkungsanalysen die Durchführung von **demoskopischen Untersuchungen**, die den Kenntnisstand und die Wahrnehmung der Leistungen in der Bevölkerung und insbesondere bei den leistungsbeziehenden Familien erheben. Die Analysen dienen dazu, die in den Evaluationsmodulen gewonnenen Ergebnisse um Präferenzen und Einstellungen der betrachteten Familien zu ergänzen und die

Interpretation der Erkenntnisse aus den ökonomischen Modulen zu erleichtern. Die ökonomisch geschätzten Wirkungen können durch die begleitenden **Akzeptanzanalysen** mit subjektiven Einschätzungen der Bürger und Leistungsempfänger verglichen werden. Die demoskopischen Untersuchungen stützen sich jeweils auf ein zweistufiges, qualitatives und quantitatives Design. In den qualitativen Untersuchungsteilen wurden Gruppendiskussionen und Intensivinterviews mit Angehörigen unterschiedlicher Nutzerkreise durchgeführt. Die Ergebnisse wurden für die Konzeption standardisierter Fragebögen genutzt. Diese wurden für quantitative, mündlich-persönliche Befragungen von Personen eingesetzt (vgl. Methodenband).

Box 4: Demoskopische Forschung im Kontext der Gesamtevaluation

Kommentar von Prof. Dr. Steffen Mau, Bremen International Graduate School of Social Sciences (BIGSSS), Universität Bremen:

Eine Evaluation eines bestimmten Sets an politischen Instrumenten ist u. a. auf die umfassende Befragung des Adressaten- und Nutzerkreises angewiesen, denn nur dadurch lassen sich Informationen darüber erhalten, wie bestimmte Leistungen „ankommen“. Das Modul Akzeptanzanalyse im Rahmen der Gesamtevaluation liefert demgemäß Informationen zur Kenntnis der Leistungen, zu deren Bewertung, zu Nutzungsmustern und zu gewünschten Veränderungen innerhalb des Leistungsspektrums. Damit stellt es einen wichtigen Baustein der Gesamtevaluation dar, sei es nun in einem breiten Verständnis der Sinnhaftigkeit und breiteren Wirkungen einer Maßnahme oder für eine enger geführte Kosten-Nutzen-Analyse.

Aus politischer Sicht soll Familienpolitik viele unterschiedliche, nicht selten auch widersprüchliche Aufgaben erfüllen, was für die Evaluation eine große Herausforderung ist. Diese Plurifunktionalität spiegelt sich sowohl im Gesamtspektrum der Leistungen als auch in vielen Einzelleistungen. Die Stärke der Akzeptanzanalyse ist es, dass sie nicht die familienpolitischen Ziele, sondern die Präferenzen und Bewertungen der Adressaten ins Zentrum stellt. Sie ist also alltagsnah und nimmt die unmittelbaren Bedürfnisse der Empfänger mit auf.

Zudem kann die Akzeptanzanalyse die Frage nach der Priorisierung und Dringlichkeit bestimmter Leistungsangebote klären. Die Wichtigkeit einer Leistung oder der Wunsch nach mehr (oder weniger) staatlichem Engagement in bestimmten Bereichen wird von den Befragten vor dem Hintergrund grundlegender Werte und Lebensziele, eigener Lebensbedingungen und bestimmter Kompetenzzuschreibungen vorgenommen. Diese Perspektive schließt unmittelbar an die Veränderungen im Wertehaushalt und die strukturellen Bedingungen des Familienlebens an. Eine solche Verankerung ist wichtig, denn die ständig wachsende Vielfalt von Familie und Partnerschaft bringt veränderte Bedürfnisse hervor, jenseits des Hauptnährermodells, jenseits der klassischen Institution der Ehe und jenseits der traditionellen Arbeitsteilung zwischen Mann und Frau. Diesen Entwicklungen hinkt die Familienpolitik oft hinterher. Vor diesem Hintergrund sind die Adressanten der Leistungen eine ganz zentrale Quelle, um die Bedeutung, Attraktivität und Rolle der politischen Instrumente für den einzelnen Haushalt sinnvoll abzuschätzen.

Die Akzeptanzanalyse beinhaltete quantitative und qualitative Befragungen. In der ersten, 2010 durchgeführten Akzeptanzanalyse wurden qualitative Interviews mit über 70 Nutzern von Leistungsangeboten sowie fünf Gruppendiskussionen durchgeführt. Die quantitative Befragung mit einer Überrepräsentation von Eltern mit Kindern von über 9.000 Befragten fußte zum Teil auf Ergebnissen der vorgelagerten qualitativen Erhebung. In einem zweiten Modul der Akzeptanzanalyse 2011 wurden die Themen der Betreuung von Kindern und der Förderung der Altersvorsorge umfassend analysiert, wobei hier wiederum eine standardisierte Befragung sowie eine qualitative Befragung mittels Intensivinterviews durchgeführt wurde. Die Verschränkung von quantitativen und qualitativen Herangehensweisen hat sich als sinnvoll erwiesen. Der Vorteil der Einbeziehung qualitativer Befra-

gungen ist die deutlich genauere Erfassung des „Akzeptanzbildes“ im Sinne von Begründungen, Deutungsmustern und erklärenden Hintergrundinformationen, die beim quantitativen Ansatz ausgeblendet bleiben. Zugleich ist eine qualitative Befragung offener gegenüber ihrem Untersuchungsgegenstand, indem die Befragten selbst inhaltliche Prioritäten setzen und auch zusätzliche Themen einbringen können.

Sechs weitere Einsichten auf einer eher allgemeineren Ebene sind hervorzuheben:

Aus der wohlfahrtsstaatlichen Akzeptanzforschung ist bekannt, dass Nutznießer bestimmter Leistungen diese besser bewerten als andere Gruppen. Dass Eigennutz ein wichtiger Grund für Akzeptanz ist, zeigen auch die erhobenen Daten, wobei es durchaus Abstufungen in der subjektiv empfundenen Bedeutungszumessung gibt.

Ein zweites wesentliches Motivbündel der Akzeptanz bezieht sich auf normative Bewertungen, also auf Fragen der Gerechtigkeit und Angemessenheit. Dazu kommt die Wahrnehmung der Adäquanz der eingesetzten Instrumente vor dem Hintergrund normativer Zielstellungen. Im Rahmen der Akzeptanzanalyse zeigt sich, dass in der Gesamtbewertung verschiedene Motive zum Tragen kommen, allerdings mit unterschiedlicher Gewichtung. Es gibt klare Anzeichen dafür, dass besondere Bedarfe z. B. bei Alleinerziehenden, Geringverdienern oder sozial Schwachen und Arbeitslosen gesehen werden, während die Popularität von breit gestreuten steuerlichen Leistungen vergleichsweise geringer ist.

Was den Kenntnisstand der Bevölkerung hinsichtlich der Leistungen angeht, gibt es deutliche Abstufungen. Die Kenntnis ist recht hoch bei direkten Transferleistungen, geringer bei Leistungen für spezifische Zielgruppen, was sich aus der Natur der Sache ergibt. Bei steuerlichen Leistungen (z. B. Ehegattensplitting) ist der Wissensstand der Befragten begrenzt. Diejenigen, die bedarfsgeprüfte Leistungen erhalten, haben in der Regel gute Kenntnisse, monieren aber bürokratische Probleme beim Zugang und eine gewisse Intransparenz beim Leistungsanspruch.

Bei der Wichtigkeit der Leistungen innerhalb der jeweiligen Nutzergruppe rangieren SGB-II-Leistungen für Kinder und Kindergeld ganz oben, ganz unten die steuerlichen Vorteile für Verheiratete (Ehegattensplitting), die steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten und der ermäßigte Beitrag zur Pflegeversicherung für Eltern mit Kindern. Gut bewertet wird auch die beitragsfreie Mitversicherung für Kinder und den nichtberufstätigen Ehepartner in der Gesetzlichen Krankenversicherung, wobei der Leistungscharakter den Nutzern oft nicht bewusst ist.

In der Tendenz ergibt sich eine deutliche Trennung im Hinblick auf die Bedeutung und Bewertung von Leistungen, die auf spezifische Problemlagen oder auch Lebensphasen konzentrierte Leistungen sind (z. B. Leistungen für Alleinerziehende, Geringverdiener, Arbeitslose oder auch das Elterngeld), und Leistungen, die relativ dauerhaft und ohne spezifische Bedarfslagen oder Konditionierungen vergeben werden (z. B. Ehegattensplitting, Kinderfreibeträge, ermäßigter Beitrag zur Pflegeversicherung, steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuung). In den Augen der Befragten erscheinen lebenslagenunabhängige Leistungen oft als unspezifisch und nur lose mit einzelnen familienpolitischen Zielsetzungen verkoppelt. Beim Ehegattensplitting werden selbst von den Nutzern Nachteile konkret benannt, so der geringere Anreiz zur Erwerbsaufnahme für die geringer verdienenden Frauen oder die Festschreibung traditioneller Rollenmuster. Der Umbau in Richtung eines Familiensplittings ist weithin populär. Sparpotenzial sehen die Befragten eher bei den steuerlichen Vergünstigungen, dagegen nicht bei den finanziellen Leistungen für sozial schwache Gruppen oder den Einrichtungen der Kinderbetreuung.

Es gibt sehr hohe Erwartungen hinsichtlich des staatlichen Engagements im Bereich der Kinderbetreuung, welches vor dem Hintergrund eines sich verändernden sozialen Leitbilds weg von der Hausfrauenehe hin zur berufstätigen Mutter zu sehen ist. Nur noch eine Minderheit der jüngeren Mütter sieht die Kombination aus berufstätigem Vater und nichtberufstätiger Mutter als die gewünschte Lebensform an. Es gibt durchweg eine sehr große Akzeptanz und auch einen Wunsch nach außerhäuslichen Betreuungsangeboten, um auf die Anforderungen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf angemessen reagieren zu können. In der Regel werden gute Erfahrungen gemacht, wenn Kinder in Einrichtungen betreut werden, aber es gibt hohe, zum Teil nicht erfüllte Erwartungen in Richtung Flexibilität, Öffnungs- und Schließzeiten und Betreuungsqualität. Was Vor- und Nachteile der Betreuung angeht, gibt es in den Urteilen kaum Unterschiede zwischen Eltern, die ihre Kinder in Betreuung geben und jenen, die das nicht tun. Die Entscheidung für oder gegen öffentliche Be-

treuung kleinerer Kinder ist heutzutage vor allem privater, aber kaum noch ideologischer Natur. Die Dringlichkeit der Betreuungsfrage ist heutzutage gesellschaftlicher Konsens.

Die Familienpolitik ist ein dynamisches Feld staatlicher Intervention, welches sich auf gesellschaftliche Wandlungsprozesse und eine wachsende Heterogenität familialer Lebensformen einlassen muss. Akzeptanz entsteht vor allem dort, wo lebensweltliche Themen und Probleme adressiert werden, weniger durch Festhalten an politisch gesetzten spezifischen Funktionen und Formen des familialen Zusammenlebens. Die Priorisierung von Leistungen richtet sich alles in allem sehr stark an wahrgenommenen Bedarfen und konkreten Lebensumständen aus, weniger an der Unterstützung für diese oder jene Partnerschafts- und Familienkonstellation oder gar für eine rechtlich oder institutionell privilegierte Lebensform. Die Akzeptanzanalyse zeigt, dass es durchaus Sympathie für eine stärker fokussierte Familienpolitik gibt, die sich an den Bedürfnissen von Familien in kritischen Lebenslagen und besonderen Bedarfen einerseits und dem Anspruch der Vereinbarkeit von Beruf und Familie (z. B. durch angemessene Betreuungsangebote) andererseits orientiert.

Die Akzeptanzanalyse erlaubt, die in den anderen Evaluationsmodulen gewonnenen Erkenntnisse, so beispielsweise der verhaltensbasierten Mikrosimulation, zu ergänzen und sinnvoll zu interpretieren. So ist die Wahrnehmung und Wichtigkeit einer Leistung unmittelbar bedeutsam für die Frage der Verhaltensrelevanz. Dass einige Leistungen nur geringe Verhaltenseffekte aufweisen, kann daran liegen, dass sie den Nutzern wenig bewusst sind. Weiterhin erlauben vor allem die qualitativen Daten einen genaueren Blick auf Prozesse der Präferenzbildung und das Entscheidungsverhalten von Individuen, die eben nicht nur von „Optimierung“ geprägt sind. Die Mikrosimulation schätzt individuelle Verhaltensänderungen auf der Basis von Beobachtungen, kann aber selbst nur bedingt Aspekte der Veränderung der Bekanntheit einer Leistung, des Imagewandels oder der Dynamik kultureller und sozialer Einflussfaktoren modellieren. Dies gilt vor allem für zukünftige Entwicklungen, welche sich aus vergangenen Verhaltensbeobachtungen nur unzureichend extrapolieren lassen und die nicht unwesentlich durch den Wertewandel bestimmt werden. Zwar sind auch die Möglichkeiten der Akzeptanzanalyse für Vorhersagen beschränkt, aber sie erfassen Präferenzbildungen unter Rückgriff auf leitende Orientierungen und Ansprüche, die dann wiederum das (zukünftige) Verhalten beeinflussen.

46. Grundsätzlich dienen alle eingesetzten Methoden dazu, die Wirkung der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen auf die Ziele der deutschen Familienpolitik zu messen. Sie basieren auf einer umfassenden und repräsentativen empirischen Datengrundlage. Dadurch sollen die realen Verhaltensweisen, Präferenzen und Lebenslagen der Zielgruppen möglichst detailliert abgebildet werden. In den ökonometrischen Methoden (verhaltensbasierte Mikrosimulation und Ex-post-Evaluation) wurden in der Regel Paneldaten genutzt. Damit ist eine Beobachtung von Haushaltsmerkmalen im Zeitablauf (Längsschnitt) möglich. Voraussetzung dafür ist eine laufende Erhebung einheitlicher Merkmale. Die Zahl der potenziellen Variablen ist dadurch beschränkt. Neben der Datenbasis sind auch die Operationalisierung der Ziele und die Abgrenzung der Zielgruppen zwischen beiden Methoden einheitlich gewählt. Die demoskopischen Untersuchungen erfassen die Einschätzungen und Bewertungen der Befragten hingegen zu einem bestimmten Zeitpunkt und liefern damit Querschnittsinformationen. Dadurch ist eine größere Themenvielfalt möglich. Im Gegenzug sind die Informationen aber nicht im Zeitverlauf interpretierbar, da stets unterschiedliche Personen befragt werden. Daher sind die Ergebnisse der Akzeptanzanalysen nicht direkt innerhalb der Mikrosimulationsmodelle oder der kausalen Analysen nutz-

bar. Sie sind gleichwohl erforderlich zur Interpretation der Erkenntnisse der ökonometrischen Modelle und können Hintergründe und Begründungen für die darin abgebildeten Verhaltensänderungen liefern.

47. Aufgrund der genannten methodischen Unterschiede sind die entsprechenden Analysen nicht als Substitute zu verstehen. Vielmehr ergänzen sich die Ansätze im Sinne der Methodenpluralität und garantieren dadurch ein umfassendes Wirkungsbild. Da es im Rahmen der Gesamtevaluation vorrangig darum geht, die aktuellen ehe- und familienbezogenen Leistungen zu bewerten, ist die verhaltensbasierte Mikrosimulation als die zentrale Evaluationsmethode anzusehen. Die Ex-post-Analysen liefern wertvolle begleitende Informationen, die die Interpretation der Ergebnisse aus den Mikrosimulationsmodellen erleichtern und zudem eine Validierung möglich machen.

1.3.4 Die Evaluationsmodule

48. Die Vielfalt der Methoden – gepaart mit der Anzahl der untersuchten Leistungen und Ziele – spiegelt sich in der Vielfalt der **Evaluationsmodule**. Zwischen Dezember 2009 und Januar 2014 wurden insgesamt zwölf eigenständige Untersuchungsmodule durchgeführt, aus denen Erkenntnisse zu den Wirkungen der ehe- und familienbezogenen Leistungen in Deutschland gewonnen wurden (Abbildung 4).

Abbildung 4: Überblick über die Evaluationsmodule



Quelle: eigene Darstellung Prognos AG.

Box 5: Darstellung der Evaluationsmodule: Forschungsfragen und Untersuchungsdesign

1 Mikrosimulationsmodule

1.1 Zentrale Leistungen (im Lebensverlauf)

Auftragnehmer der Module „Zentrale Leistungen“ und „Zentrale Leistungen im Lebensverlauf“ war das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim. Die Studie wurde vom ZEW in Kooperation mit dem Forschungszentrum Familienbewusste Personalpolitik (FFP), Münster, und dem Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre insb. Finanzwissenschaften an der Universität Duisburg-Essen (Prof. Dr. Reinhold Schnabel) erstellt. Die Studien wurden im Juni 2013 veröffentlicht.

Im Modul „Zentrale Leistungen“ werden 13 zentrale ehe- und familienbezogene Maßnahmen und Leistungen untersucht. Die Auswahl der Leistungen orientiert sich an der Umsetzbarkeit im Rahmen eines ersten Evaluationsmoduls sowie an ihrer fiskalischen Bedeutung. Mit dem darauf aufbauenden Modul „Zentrale Leistungen im Lebensverlauf“ werden die Wirkungen dieser Leistungen in einer dynamischen Perspektive betrachtet.

Die Evaluationsmodule untersuchen die Wirksamkeit der Leistungen und Maßnahmen auf die familienpolitischen Ziele „Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe“, „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ und „Nachteilsausgleich zwischen den Familien“. Diese Ziele werden in der Untersuchung in Zwischenziele zerlegt, die wiederum durch Indikatoren messbar gemacht werden.

Das Evaluationsmodul nutzt als Instrument ein statisches verhaltensbasiertes Mikrosimulationsmodell. Datengrundlagen sind das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) sowie „Familien in Deutschland“ (FiD). Im Modul „Zentrale Leistungen im Lebensverlauf“ wird dieses statische Modell dynamisiert, indem periodenweise Veränderungen von Erwerbsstatus, Löhnen, Familienstand und Kinderzahl ermöglicht werden.

Bei den Wirkungsanalysen wird unterschieden zwischen einem direkten Effekt der Leistungen auf das Haushaltseinkommen, einem Interaktionseffekt mit übrigen Regelungen des Steuer- und Transfersystems sowie einer Anpassung des Arbeitsangebots in den betrachteten Haushalten in Reaktion auf simulierte Veränderungen der Leistungen (Verhaltenseffekt). Weitere familiäre Entscheidungen, z. B. über die Geburt von (weiteren) Kindern, Eheschließung oder Scheidung oder des Kinderbetreuungsarrangements, werden in diesem Modul nicht oder nur in Form von Übergangswahrscheinlichkeiten modelliert.

Darüber hinaus wird im „Modul Zentrale Leistungen“ geprüft, inwieweit im System der 13 Leistungen Effizienzreserven vorhanden sind. Zu diesem Zweck werden zum einen die Wirkungen der Leistungen ins Verhältnis zu deren Kosten gesetzt, zum anderen werden darauf aufbauend aufkommensneutrale Umschichtungen von ineffizienten zu besonders effizienten Leistungen im System modelliert.

Das Modul „Zentrale Leistungen“ war ursprünglich als „Sofortevaluation“ angelegt. Zu Beginn der Gesamtevaluation sollte dieses Modul in vergleichsweise kurzer Zeit und unter Verwendung bestehender Modelle fundierte Ergebnisse hervorbringen. Dies ist gelungen. Mit dem Ansatz als „Sofortevaluation“ mussten demgegenüber Nachteile in Kauf genommen werden. Einige zentrale Leistungen konnten im zur Verfügung stehenden Modellrahmen nicht adäquat in ihren Wirkungen abgebildet werden. Dies betrifft insbesondere die Subventionierung der öffentlichen Kinderbetreuung. Eine weitere mögliche Einschränkung im Hinblick auf die Auswertungsmöglichkeiten des Moduls stellt die Tatsache dar, dass im Zeitraum der Erstellung die Daten von FiD nicht oder nur in sehr eingeschränktem Maße verwendet werden konnten. Für familienpolitisch besonders relevante Bevölkerungsgruppen wären mit FiD, in Ergänzung zum SOEP, weitere detaillierte Betrachtungen möglich.

Der nach Abschluss des Moduls „Zentrale Leistungen“ verbliebene Forschungsbedarf wurde im Rahmen der Gesamtevaluation im Wesentlichen durch das Anschlussmodul „Zentrale Leistungen im Lebensverlauf“ sowie durch weitere Module wie Förderung und Wohlergehen von Kindern und Familien in der Alterssicherung geschlossen.

1.2 Förderung und Wohlergehen von Kindern

Auftragnehmer des Moduls „Förderung und Wohlergehen von Kindern“ war das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin. Die Studie wurde im Juni 2013 veröffentlicht.

Im Modul „Förderung und Wohlergehen von Kindern“ wird untersucht, wie die zentralen familienbezogene Leistungen die Inanspruchnahme von außerfamiliärer Kinderbetreuung (und informeller Betreuung beispielsweise durch Großeltern) beeinflussen und wie sich die Inanspruchnahme auf das Wohlergehen von Kindern auswirkt. Wohlergehen wird als Ergebnis guter Förderung von Kindern und Jugendlichen verstanden und gemessen an Fertigkeiten im sprachlichen, motorischen, sozialen Bereich sowie an Alltagsfertigkeiten und an sozio-emotionalen Entwicklungsmaßen. Bei der Wirkung der Leistungen auf die Inanspruchnahme werden die Wahl einer formalen Betreuung in Teilzeit, Vollzeit und informelle Betreuungsarrangements berücksichtigt. Diese flexible Art der Modellierung ist bisher einmalig und hat den großen Vorteil, dass kein fixes Verhältnis von Arbeits- und Kinderbetreuungszeit vorgegeben wird. Die Nachfrage nach formeller und informeller Kinderbetreuung und die Erwerbsentscheidung der Mutter wird in einem verhaltensbasiertes Mikrosimulationsmodell simultan abgebildet. Die Berechnungen erfolgen mit Daten des SOEP und seiner Erweiterung FiD.

Darüber hinaus wird der Zusammenhang zwischen insbesondere der formalen Förderung von Kindern und ihrem Wohlergehen anhand von verschiedenen (auf die Altersgruppen zugeschnittenen) Entwicklungsindikatoren für das Wohlergehen von Kindern/Jugendlichen messbar gemacht. Verschiedene multivariate Analysemodelle zeigen den Zusammenhang zwischen der Nutzung von Kinderbetreuungsangeboten (oder auch Angeboten der formalen Förderung) und der Wirkung auf das Wohlergehen für die kurze-, mittlere- und längere Dauer bei Kindern bzw. Jugendlichen auf.

1.3 Geburtenrate/Erfüllung von Kinderwünschen

Auftragnehmer dieses Moduls war das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim. Die Studie wurde vom ZEW in Kooperation mit dem Forschungszentrum Familienbewusste Personalpolitik (FFP), Münster, dem Hamburgischen Welt-Wirtschaftsinstitut (HWWI) und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Universitäten Köln und Duisburg-Essen erstellt. Eine Vorstudie wurde im April 2013 veröffentlicht. Die vollständige Studie wird 2014 veröffentlicht.

Im Modul Fertilität wird untersucht, welche Determinanten starken Einfluss auf Fertilitätsentscheidungen haben. Darüber hinaus wird geklärt, wie sich elf zentrale ehe- und familienbezogene Maßnahmen und Leistungen auf das Ziel „Fertilität/Erfüllung von Kinderwünschen“ auswirken. Außerdem wird untersucht, welche Gewichtung den ehe- und familienbezogenen Leistungen in Relation zu anderen Einflussfaktoren bei der Geburtenentscheidung zuzurechnen ist. Zudem wird geklärt, welche anderen familienpolitischen Ziele das Ziel „Fertilität/Erfüllung von Kinderwünschen“ beeinflussen, um anhand möglicher Zielbeziehungen weitere Anhaltspunkte für die Familienpolitik zur Förderung des Ziels zu gewinnen.

Die Aufteilung des Forschungsmoduls in einen Teil, der den aktuellen Stand der Forschung reflektiert (Vorstudie), und einen Teil, der Wirkung und Stärke der Leistungen untersucht, berücksichtigt, dass Geburtenentscheidungen auch von einer Reihe von Einflussfaktoren maßgeblich beeinflusst werden, die abseits der ehe- und familienbezogenen Leistungen angesiedelt sind. So zeigt die Vorstudie, welche persönlichen, normativen und politisch-rechtlichen Faktoren eine wesentliche Rolle bei der Entscheidung für Geburten spielen. Der Mikrosimulationsteil enthält sowohl ein Modell, welches die Wirkung ehe- und familienbezogener Leistungen auf die Geburtenentscheidung im Zeitraum eines Jahres abbildet, als auch ein Modell, welches den Entscheidungszeitraum des gesamten Lebenszyklus berücksichtigt.

Für die Gesamtevaluation stellt das Modul einen besonderen Beitrag dar, da es gelingt, die Hintergründe der Einflussfaktoren, die die Geburtenentscheidung maßgeblich bestimmen, offenzulegen.

1.4 Familien in der Alterssicherung

Auftragnehmer des Moduls „Familien in der Alterssicherung“ war das IGES Institut, Berlin. Die Studie wurde vom IGES Institut in Kooperation mit Prof. Dr. Dr. h.c. Rürup und dem DIW, Berlin, erstellt. Die Studie wurde im März 2014 veröffentlicht.

Im Modul „Familien in der Alterssicherung“ werden die gesetzlichen Leistungen zur Absicherung der heutigen Familien im Alter untersucht. Im Fokus stehen folgende ausgewählte Leistungen: Anrechnung von Kindererziehungszeiten, Gewährung zusätzlicher Entgeltpunkte bei Mehrfacherziehung, Aufwertung eigener Pflichtbeiträge im Rahmen von Berücksichtigungszeiten, Pflege von Angehörigen, Hinterbliebenenversorgung und Kinderzulagen (AVmG). Diese (unmittelbaren) Alterssicherungsleistungen werden im Hinblick auf ihre Wirksamkeit auf das Ziel „Wirtschaftliche Stabilität“ zu unterschiedlichen Zeitpunkten/Phasen im Lebensverlauf untersucht. Die Wirksamkeit bezieht sich dabei einerseits auf die wirtschaftliche Stabilität der Familien in der Familienphase und andererseits auf ihren Beitrag zur Stabilität im Rentenalter. Die Berechnungen sind für verschiedene Familientypen durchgeführt worden, sodass für die verschiedenen Lebens- und Einkommenssituationen der Familien der Wert der ehe- und familienbezogenen Alterssicherungsleistungen quantifiziert werden kann.

Methodisch gehört die Untersuchung zu den (verhaltensbasierten) Mikrosimulationsanalysen. Datengrundlagen sind im Wesentlichen das SOEP (1984-2010) sowie FiD (2010). Als weitere Datenquelle kommen zudem die Einkommens- und Verbrauchstichprobe (EVS) sowie der Datensatz „Sparen und Altersvorsorge in Deutschland“ (SAVE) zum Einsatz. Für die Arbeitsangebotseffekte wurde im Rahmen des Moduls eine eigene Befragung von Müttern mit Geburten in den Jahren 2008, 2009 und 2010 durchgeführt.

2 Ex-post-Module

2.1 Kindergeld

Auftragnehmer des Moduls „Kindergeld“ war das Ifo-Institut, München. Die Studie wurde im April 2013 veröffentlicht.

Im Modul „Ex-post-Evaluation Kindergeld“ wird die Wirkung des Kindergelds bzw. der Kinderfreibeträge auf die Ziele „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“, „Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe von Familien“ und „Fertilität/Erfüllung von Kinderwünschen“ untersucht. Im Fokus der Ex-post-Analyse steht die Kindergeldreform von 1996. Damals wurde das Kindergeldrecht in das Einkommensteuerrecht integriert. Das Kindergeld wurde durch die Reform deutlich erhöht und wird seitdem zur steuerlichen Freistellung des Einkommens der Eltern in Höhe des Existenzminimums ihres Kindes bzw. ihrer Kinder gewährt.

Die Ex-post-Evaluation wird mit Hilfe eines Differenz-in-Differenzen-Modells durchgeführt, welches die 1996er-Reform als „natürliches Experiment“ nutzt. Als Datengrundlage werden Jahreswellen des Panels SOEP im Zeitraum vor und nach der Reform genutzt (1992 bis 1998). Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird in den Analysen über die Veränderungen des Arbeitsangebots von Müttern gemessen. Zur Untersuchung der Wirkungen des Kindergelds und der Kinderfreibeträge auf das Ziel der wirtschaftlichen Stabilität werden verschiedene Ergebnisvariablen verwendet (monetäre Wohlstands- und Armutsindikatoren). Auswirkungen auf das Ziel der Realisierung von Kinderwünschen werden über eine Veränderung der Geburtenzahl (je 1.000 Frauen) gemessen.

Im Rahmen der Gesamtevaluation leistet das Modul einen wertvollen Beitrag, um eine der wichtigsten familienbezogenen Leistungen umfassend zu bewerten. Der gewählte Ansatz sichert im Sinne der Methodenvielfalt die Resultate aus anderen Modulen ab.

2.2 Kinderbetreuung

Auftragnehmer des Moduls „Kinderbetreuung“ war das Ifo-Institut, München. Die Studie wurde im April 2013 veröffentlicht.

Im Modul „Ex-post-Evaluation öffentlich geförderter Kinderbetreuung“ werden Wirkungszusammenhänge zwischen der Inanspruchnahme öffentlich geförderter Kinderbetreuung insgesamt (sowie dem Ausbau der Kinderbetreuung für unter 3-Jährige) und den Zielen „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“, „Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe von Familien“ und „Fertilität/Erfüllung von Kinderwünschen“ untersucht.

Im Rahmen der Ex-post-Analyse wurden unterschiedliche ökonometrische Methoden eingesetzt, um die Validität der Ergebnisse sicherzustellen. Als Datenbasis wurden die Wellen 2000 bis 2009 des SOEP sowie die erste Erhebungswelle der Zusatzstichprobe FiD aus dem Jahr 2010 verwendet. Für die Analysen zu den Effekten von Kinderbetreuung auf die Erfüllung von Kinderwünschen wurde auf Basis von Daten der Statistischen Landesämter ein Regionaldatensatz für die Jahre 2001 bis 2009 aufgebaut.

Im Rahmen der methodischen Möglichkeiten wird identifiziert, welcher Einfluss von der Inanspruchnahme und dem Ausbau der Betreuungsinfrastruktur in einem Landkreis auf die Arbeitsmarktpartizipation von Müttern und Vätern ausgeht, welche Folgen für die wirtschaftliche Situation der Familien resultieren und ob sich Auswirkungen auf das Geburtenverhalten zeigen.

Das Modul leistet für die Gesamtevaluation einen wichtigen Beitrag, da mit dem hier verfolgten methodischen Ansatz die Resultate anderer Module, die mit anderen methodischen Ansätzen arbeiten und in der Summe zu ähnlichen Ergebnissen kommen, abgesichert werden können.

2.3 Wohlergehen von Kindern

Auftragnehmer des Moduls „Wohlergehen von Kindern“ war die Ruhr-Universität Bochum. Die Studie wurde im April 2013 veröffentlicht.

Im Modul „Wohlergehen von Kindern“ wurde untersucht, welchen Einfluss familienbezogene Leistungen auf das kindliche Wohlergehen haben.

Zur Beantwortung dieser Frage wird ein multidimensionaler Ansatz zur Bestimmung des kindlichen Wohlergehens gewählt: Für Kinder zwischen 0 und 8 Jahren werden mit Hilfe von SOEP- und FiD-

Daten altersabhängig vier Kompetenzbereiche als spezifische Entwicklungsindikatoren operationalisiert: Kompetenzentwicklung (Competence), Selbstvertrauen (Confidence), Empathievermögen (Caring) und Bindungsverhalten (Connection). Messmodelle (Faktoranalysen) und Strukturgleichungsmodelle stützen die Gruppierung der Indikatoren und überprüfen ihren theoretisch erwarteten kausalen Zusammenhang mit dem Wohlergehen. Darüber hinaus werden bei der Berechnung der Zusammenhang-Maße sozio-ökonomische Ressourcen und Belastungen, Familien- und Betreuungsbiografien sowie der Migrationshintergrund als familiäre Kontextfaktoren kontrolliert.

Hinsichtlich der Veränderbarkeit des Wohlergehens der Kinder liegt der Studie die Annahme zugrunde, dass durch familienbezogene Leistungen das Entscheidungsverhalten der Eltern beeinflusst werden kann. Die Wirkung einzelner familienbezogener Leistungen und Maßnahmen ist hinsichtlich der Entwicklung von Kindern in der Regel aber nicht eindeutig zurechenbar. Daher werden in den Analysen nicht einzelne Leistungen, sondern die Leistungstypen Geld, Zeit und Infrastruktur betrachtet.

3 Akzeptanzanalysen

3.1 Akzeptanzanalyse I

Auftragnehmer der „Akzeptanzanalyse I“ war das Institut für Demoskopie (IfD) Allensbach. Die Studie wurde im August 2012 veröffentlicht.

Mit der Akzeptanzanalyse der ehe- und familienbezogenen Leistungen werden die Einstellungen der Bevölkerung zur staatlichen Familienförderung differenziert untersucht. Zielsetzung der Akzeptanzanalyse I ist es, erstmalig systematisch die Bekanntheit, Bewertung und Inanspruchnahme der ehe- und familienbezogenen Leistungen durch unterschiedliche Familientypen zu ermitteln. Sie dient dazu, die in den anderen Evaluationsmodulen gewonnenen Ergebnisse zu ergänzen und deren Interpretation zu erleichtern.

Die Untersuchung des IfD Allensbach basiert auf qualitativen und über 10.000 quantitativen Interviews. Die repräsentative Untersuchung ermöglicht eine differenzierte Analyse für unterschiedliche Familientypen.

3.2 Akzeptanzanalyse II

Auftragnehmer der „Akzeptanzanalyse II“ war das Institut für Demoskopie Allensbach. Die Studie wurde im März 2013 veröffentlicht.

Die Akzeptanzanalyse II ermittelt die Bekanntheit, Bewertung und Inanspruchnahme von staatlichen Leistungen für die Betreuung und Förderung von Kindern sowie für die Altersvorsorge von Müttern und Vätern. Sie fokussiert damit den Blick auf einige zentrale Leistungsbereiche, die für Familien in der Gegenwart wie auch in der ferneren Zukunft von besonderer Bedeutung sein können. Noch einmal differenzierter, als es im Rahmen der ersten Akzeptanzanalyse möglich war, werden die Wahrnehmungen der staatlichen Leistungen in diesen Bereichen aufgezeigt. Das Interesse gilt zudem den Nutzungsmustern von Betreuung und Förderung sowie den Strategien der Altersvorsorge und den Einstellungen dazu. Die Befragung ergänzt die in anderen Evaluationsmodulen gewonnenen Ergebnisse und erleichtert deren Interpretation.

Die zweite Akzeptanzanalyse umfasst einen qualitativen sowie einen quantitativen Untersuchungsteil. Sie stützt sich im Wesentlichen auf die Befragung einer bevölkerungsrepräsentativen Gesamtstichprobe von 7.459 Personen ab 18 Jahren.

4 Familien in Deutschland (FiD)

Auftragnehmer des Datenmoduls „Familien in Deutschland“ (FiD) war die SOEP-Gruppe am DIW, Berlin. Die Studie wurde von der SOEP-Gruppe in Kooperation mit TNS Infratest, München, erstellt. Die Daten von FiD sind in mehreren Evaluationsmodulen genutzt worden und stehen darüber hinaus extern zu Forschungszwecken zur Verfügung.

Das Datenmodul FiD wurde in Auftrag gegeben, da zur Durchführung der Gesamtevaluation eine Erweiterung des SOEP als notwendig erachtet wurde. Erweiterungsbedarf bestand insbesondere bei Daten über die Nutzung von wichtigen ehe- und familienbezogenen Leistungen, darüber hinaus waren bestimmte Familientypen in den bestehenden Datenbasen nicht in statistisch ausreichender Fallzahl vorhanden.

Seit 2010 wurden im Modul FiD jährlich über 3.500 weitere Familienhaushalte befragt (Haushalte mit kleinen Kindern, Familien im niedrigen Einkommensbereich, Alleinerziehende, Mehrkindfamilien). Insgesamt wurden drei Wellen des FiD für die Jahre 2010, 2011 und 2012 in Auftrag gegeben. Die Befragung basiert in der Methodik auf dem SOEP und kann gemeinsam mit diesem ausgewertet werden. Dadurch wird die empirische Grundlage für die Untersuchung dieser Gruppen deutlich verbessert.

5 Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht

Auftragnehmer des Moduls „Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht“ waren Prof. Dr. Notburga Ott und Prof. Dr. Martin Werding, Ruhr-Universität Bochum, sowie Heinrich Schürmann, VorsRIOLG Oldenburg. Die Studie wurde von Dezember 2009 bis März 2011 bearbeitet. Die Studie wurde im April 2012 veröffentlicht.

In der Studie werden systematisch rechtliche Schnittstellen bei der Berücksichtigung von Familien und Kindern in und zwischen Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht analysiert. Unter „Schnittstellen“ werden dabei Parallelen oder Berührungen der Regelungen verstanden, die nicht bewusst gestaltet sind. „Schnittstellenprobleme“ ergeben sich, wenn dieses Zusammentreffen nicht intendierte Auswirkungen hat.

Zunächst wird eine umfassende Bestandsaufnahme von Schnittstellen in den drei betrachteten Rechtsgebieten angestellt. Neben der Prüfung des rechtssystematischen Hintergrunds und der Folgerichtigkeit über die verschiedenen Bereiche geht die Studie auf markante Fallgestaltungen in der Praxis ein, da sich Schnittstellenprobleme oftmals erst in der praktischen Rechtsanwendung zeigen. Die praktische Relevanz identifizierter Probleme wird schließlich mit empirischen Analysen untersucht.

Im Mittelpunkt steht die konsistente Einbindung monetärer und steuerlicher Leistungen bei konkurrierenden Ausgleichsverhältnissen im Sozial- und/oder Zivilrecht. Im Rahmen der hier betrachteten Schnittstellen geht es somit auch darum, mögliche Inkonsistenzen innerhalb des Gesamtsystems aufzuzeigen, um Anstöße für eine verbesserte Handhabung oder Gestaltung des Rechts zu geben.

1.4 Datengrundlagen

49. Von zentraler Bedeutung für den Erfolg der Gesamtevaluation waren die Wahl respektive der Aufbau einer geeigneten Datengrundlage. Dabei muss die zu verwendende Datenbasis eine Reihe von Eigenschaften aufweisen, um für die Ansätze der Gesamtevaluation geeignet zu sein:

- Die Messung der Wirkungen von Leistungen auf der Ebene einzelner Haushalte setzt die Verwendung von Mikrodaten voraus.
- Um Einzelhaushalte nach gewünschten Kriterien gruppieren zu können, müssen die Daten in hinreichendem Maße sozio-demografische und sozio-ökonomische Merkmale der Haushalte umfassen.
- Darüber hinaus müssen die Haushaltsdaten die zu untersuchenden familienbezogenen Leistungen sowie die operationalisierten Zielgrößen detailliert abdecken.

- Die Daten sollten einen Panel-Charakter aufweisen, um einerseits Familien über einen längeren Zeitraum betrachten zu können, andererseits, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass einzelne Leistungen gegebenenfalls erst im Zeitverlauf ihre (volle) Wirkung entfalten.
- Notwendig ist zudem eine hinreichende Stichprobengröße, auch für Teilpopulationen, die aus familienpolitischer Sicht von besonderem Interesse sind.
- Aus pragmatischen Gründen schließlich sind Datensätze zu bevorzugen, die in bestehenden Mikrosimulationsmodellen bereits verwendet werden. Dies reduziert den zeitlichen und finanziellen Aufwand sowie die methodischen und technischen Risiken in den entsprechenden Modulen.

50. Grundsätzlich steht für Deutschland eine ganze Reihe von Mikrodatensätzen zur Verfügung. Besonders zu nennen sind das Sozio-oekonomische Panel (SOEP), der Mikrozensus, die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), das Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS), die Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS) sowie die Einkommensteuerstatistik. Den vorgenannten Kriterien wird darunter insbesondere das SOEP gerecht.

Box 6: Datenquellen in der Gesamtevaluation

Kommentar von Dr. Sven Stöwhase, Fraunhofer Institut für Angewandte Informationstechnik, Sankt Augustin:

Bei der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen handelt es sich um ein sehr ambitioniertes Projekt, bei dem in vielerlei Hinsicht wissenschaftliches Neuland betreten wird. Das Ziel einer systematischen und parallelen Evaluation vieler unterschiedlicher Einzelleistungen in Bezug auf mehrere Ziele stellt dabei große Herausforderungen an die Evaluationsmethodik und nicht zuletzt auch an die Güte der verwendeten Daten. Insbesondere für die (verhaltensbasierte) Mikrosimulation, die neben der Ex-post-Evaluation und der demoskopischen Forschung als die primäre Methode der Gesamtevaluation zu nennen ist, benötigt man umfangreiche, detaillierte und möglichst valide Daten. Auf die Auswahl einer geeigneten Datenbasis ist daher eine entsprechende Sorgfalt zu verwenden.

Unter anderem auch durch die größere Nachfrage seitens der Wissenschaft und Politikberatung hat sich das Angebot an möglichen Mikrodaten für die Forschung in den letzten Jahren erheblich vergrößert. Neben zahlreichen prozessproduzierten Datensätzen aus der Administration sind hier vor allem eine Anzahl von (periodisch wiederkehrenden) Befragungen zu nennen, die entweder versuchen, einen möglichst umfassenden Überblick über eine Vielzahl sozio-ökonomischer Merkmale zu geben (so zum Beispiel das Sozio-oekonomische Panel, der Mikrozensus oder die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes) oder aber spezifische Bereiche, wie beispielsweise das familiäre Zusammenleben, den Bezug von Sozialleistungen oder das Sparverhalten privater Haushalte näher zu beleuchten (so zum Beispiel das Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung, das Beziehungs- und Familienpanel pairfam, die Befragung zu Sparen und Altersvorsorge in Deutschland etc.). Dabei hat jeder Datensatz seine spezifischen Vor- und Nachteile.

Für eine Evaluation einzelner ehe- und familienbezogener Leistungen ist zuallererst an prozessproduzierte Daten zu denken. Im Idealfall handelt es sich hierbei um Vollerhebungen der tatsächlichen

Leistungsbezieher, sodass man einen umfangreichen Datensatz mit qualitativ hochwertigen Informationen zur Verfügung hat. Oftmals haben diese prozessproduzierten Daten jedoch den Nachteil, dass insbesondere der Familienkontext, der für eine Evaluation der ehe- und familienbezogenen Leistung von zentraler Bedeutung ist, nur unzureichend berücksichtigt wird. Darüber hinaus handelt es sich in aller Regel um Querschnittsdaten eines Jahres, was den Informationsgehalt weiter einschränkt. Als Alternative können hier themenspezifische Umfragedaten dienen. Auf Kosten einer geringeren Fallzahl und weniger valider Einzeldaten enthalten diese in vielen Fällen die für eine Evaluation auf Haushalts- bzw. Familienebene benötigten sozio-ökonomischen Hintergrundinformationen. Im Falle von Panelerhebungen ermöglichen diese Daten auch Analysen über mehrere Jahre hinweg.

Im Kontext einer systematischen Gesamtevaluation aller Leistungen, bei der insbesondere die Interdependenzen einzelner Leistungen untereinander untersucht werden sollen, stößt man allerdings auch hier sehr schnell an Grenzen, da nur einzelne Leistungen oder Subpopulationen im Fokus der jeweiligen Datenerhebung liegen und andere weitestgehend ausgeblendet bleiben. Letztendlich bedarf es für die Analyse der Interdependenzen einer einheitlichen Datengrundlage, die einen möglichst breiten Überblick über sämtliche zu evaluierende Leistungen bietet. Den Vorteil eines möglichst breiten Überblicks, wie ihn insbesondere nicht-themenspezifische Umfragedaten wie das Sozio-oekonomische Panel bieten, muss man allerdings typischerweise mit weiteren Einschränkungen bei der Datenqualität und der Anzahl an Einzelbeobachtungen für spezifische Leistungen erkaufen – ein typischer trade-off.

Es muss festgehalten werden, dass es trotz einer Vielzahl potenzieller Datenquellen keine ideale Quelle gibt, die sämtlichen gewünschten Kriterien an die Qualität und den Umfang der Daten vollends genügt. Dieses Kernproblem der Evaluation lässt sich prinzipiell auf drei unterschiedlichen Wegen lösen:

Zusammenführen von Einzelstatistiken zu unterschiedlichen Leistungen

Die Grundidee hierbei besteht darin, einzelne prozessproduzierte und auf Umfragen basierende Einzeldatenquellen entweder mit Hilfe eines record-linkage oder über ein statistisches Matching miteinander zu einem einzigen integrierten Datensatz zu verbinden, der detaillierte und valide Informationen zu den Einzelleistungen bietet, dabei aber sämtliche zu evaluierende Leistungen umfasst. Das record-linkage, das heißt die Zusammenführung anhand von Adressinformationen beziehungsweise von Steuer- oder Sozialversicherungsnummern, ist primär nur mit prozessproduzierten Daten durchführbar und dürfte, insbesondere aufgrund hoher datenschutzrechtlicher Hürden, darüber hinaus nur sehr eingeschränkt möglich sein. Das statistische Matching hat den Nachteil, dass man lediglich statistische Zwillinge, die sich in den unterschiedlichen Datensätzen befinden, zusammenführt. Diese Vorgehensweise macht eine spätere Evaluation in der Hinsicht angreifbar, dass immer argumentiert werden kann, dass es sich bei den untersuchten Familien tatsächlich eben nur um ein statistisches Konstrukt handelt. Darüber hinaus wirft der Ansatz möglicherweise Probleme hinsichtlich der Vergleichbarkeit einzelner Daten untereinander auf. Dies kann immer dann geschehen, wenn relevante Variablen in einzelnen Datenquellen inhaltlich unterschiedlich definiert werden.

Vollständige Neuerhebung von Daten

Eine weitere Möglichkeit, den genannten trade-off zu lösen, ist eine vollständige Neuerhebung von Daten in einer repräsentativen Umfrage. Eine solche Neuerhebung kann zum einen gezielt die für die Zwecke der Evaluation benötigten Daten zu den zu untersuchenden ehe- und familienbezogenen Leistungen abfragen. Zum Zweiten kann durch eine geeignete Auswahl der Befragungsteilnehmer sichergestellt werden, dass primär solche Subpopulationen betrachtet werden, die im Fokus der Evaluation liegen. Drittens kann trotz einer begrenzten Anzahl von befragten Familien sichergestellt werden, dass genügend Einzelbeobachtungen zu speziellen Leistungen, wie beispielsweise dem Kinderzuschlag, der in den vorhandenen umfragebasierten Daten nur sehr schlecht abgebildet ist, enthalten sind. Einer vollständigen Neuerhebung stehen allerdings mehrere Argumente entgegen. Neben dem finanziellen Aufwand ist hier zuallererst der zeitliche Aufwand zu nennen: Für die Konzeption eines von Grund auf vollständig neuen Fragebogens, Feldforschung sowie die Gewinnung einer repräsentativen Stichprobe von Befragungsteilnehmern muss genügend Zeit vorhanden sein. Dies ist nicht unbedingt im Sinne des engen Zeitplans der hier durchgeführten Gesamtevaluation. Ein weiterer Nachteil einer vollständigen Neuerhebung von Daten besteht darüber hinaus darin,

dass keine bzw. nur unvollständige retrospektive Daten zu den Befragungsteilnehmern vorliegen würden, sodass diese im Zweifelsfall in einer ersten Befragungswelle erst aufwendig erhoben werden müssten. Gerade für dynamische Betrachtungen, wie sie im Rahmen von Analysen über den gesamten Lebenszyklus hinweg vorgenommen werden, sowie für die Modellierung von Verhaltensanpassungen kann das Vorhandensein retrospektiver Daten ein großer Vorteil sein.

Ausweitung bereits vorhandener Datenquellen

Eine letzte Alternative besteht darin, die Lücken in den bereits vorhandenen (umfragebasierten) Datenquellen so weit wie möglich zu schließen, und, wenn machbar, die Datenerhebung auf solche Subpopulationen auszudehnen, die in besonderem Maße im Fokus der Evaluation stehen. Eine solche Vorgehensweise ist bei nicht-themenspezifischen Umfragen wie dem Sozio-ökonomischen Panel oder der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe natürlich einfacher möglich als bei themenspezifischen Umfragen, bei denen in den nicht näher beleuchteten Themenbereichen oftmals breitere Datenlücken bestehen. Bisher nicht oder für die Zwecke der Evaluation nur ungenügend abgefragte Daten können mit relativ geringem Aufwand zusätzlich in den Fragenkatalog aufgenommen werden. Eine Fokussierung auf solche Subpopulationen, die in den Daten bisher nur gering vertreten sind, ist dagegen aufwendiger, sowohl was den zeitlichen als auch den finanziellen Aufwand betrifft. Verglichen mit einer vollständigen Neuerhebung der gesamten Daten ist der Aufwand naturgemäß dennoch deutlich geringer. Darüber hinaus gibt es mit der Hocheinkommensstichprobe des Sozio-ökonomischen Panels bereits erste positive Erfahrungen für eine solche Erweiterung einer Datenbasis. Weitere Vorteile dieser Vorgehensweise liegen darin, dass man im Falle einer gegebenen Panelstruktur der Datenerhebung zumindest für die bisher befragten Haushalte auf valide retrospektive Daten zurückgreifen kann. Ein letzter, nicht zu unterschätzender Vorteil liegt darüber hinaus in der Möglichkeit, dass man im Idealfall mit einer so erweiterten Datenbasis auf bereits in der wissenschaftlichen Forschung und Politikberatung eingesetzte und erprobte Mikrosimulationsmodelle zurückgreifen kann und diese nicht vollständig neu konzipieren muss. Dies hat vor allem Vorteile im Hinblick auf die zeitliche Dimension der Evaluation, kann aber auch in methodischer Hinsicht von Nutzen sein. Unter den bereits genannten nicht-themenspezifischen Umfragen erscheint das Sozio-ökonomische Panel als der geeignetste Kandidat für eine Erweiterung, da bei dieser Datenquelle alle hier genannten Vorteile gegeben sind, während der Mikrozensus und die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe aufgrund der fehlenden Panelstruktur und/oder einer vergleichsweise geringen Datenaktualität weniger geeignet erscheinen.

Die Ausführungen verdeutlichen, dass die Ausweitung bereits vorhandener Datenquellen gegenüber den anderen hier genannten Optionen überlegen ist. Mit der Erhebung „Familien in Deutschland“ ist man dieser Option auch tatsächlich gefolgt, führt sie doch zu einer quantitativen Erweiterung und einem qualitativen Ausbau an Informationen zu für die Familienpolitik besonders wichtigen Gruppen. Dabei ermöglichen insbesondere die Anbindung und die enge methodische Anlehnung an das in der Wissenschaft wegen seiner Analysemöglichkeiten bereits seit vielen Jahren respektierte Sozio-ökonomische Panel weitergehende Analysen, als dies mit den vorhandenen Daten bisher möglich war bzw. mit alternativen Lösungen möglich wäre. Aus Sicht der Wissenschaft und der Politikberatung ist diese Erweiterung des Sozio-ökonomischen Panels auch über die Evaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen hinaus ein Glücksfall, erhöht sich doch sein Analysepotenzial durch die Zusatzerhebung teils deutlich. Es ist daher zu wünschen, dass die Erhebung „Familien in Deutschland“ auch längerfristig finanziert bleibt.

51. Das SOEP ist eine seit 1984 jährlich durchgeführte Längsschnitterhebung, die in der Erhebungswelle 2011 rund 12.000 Haushalte mit etwa 25.500 Personen in Deutschland umfasste (für eine ausführliche Darstellung z. B. Wagner et al. 2008 oder Frick et al. 2008). Das SOEP verfügt damit über eine breite Basis; es erfasst die wesentlichen Items zur Bewertung der familienbezogenen Leistungen und erlaubt zudem Längsschnittbetrachtungen. Sowohl für die Module mit der Methode der Mikrosimulation als auch für die Untersuchun-

gen mit einem Ex-post-Ansatz konnte das SOEP folglich als zentrale Datenbasis herangezogen werden.

52. Gleichwohl weist das SOEP einige Schwächen in Bezug auf die Nutzbarkeit für die Fragestellungen der Gesamtevaluation auf. Dies ist vor allem der Tatsache geschuldet, dass das Panel mit der Zielrichtung konzipiert ist, für Analysen der Gesamtbevölkerung geeignet zu sein. Einzelne Familientypen, die einen vergleichsweise geringen Anteil an der Gesamtbevölkerung aufweisen, aber aus familienpolitischer Sicht von besonderer Relevanz sind, sind hingegen im SOEP nicht hinreichend repräsentiert, um auf diesen Fallzahlen aufbauend verlässliche statistische Analysen durchführen zu können. Obschon das SOEP bereits zahlreiche familienbezogene Fragestellungen umfasst, war darüber hinaus für die Gesamtevaluation eine Reihe von zusätzlichen Informationen erforderlich.

53. Vier Gruppen wurden identifiziert, die im SOEP nicht mit ausreichenden Fallzahlen vertreten sind:

- **Familien mit Kindern im Alter von bis zu drei Jahren** sind besonders für die Untersuchung von Leistungen, die in einer frühen Lebensphase zur Geltung kommen, von Interesse. Dies sind beispielsweise die Sachleistung der Kinderbetreuung, ebenso Geldleistungen wie das Elterngeld oder Kindererziehungszeiten im Rahmen der Gesetzlichen Rentenversicherung. Zudem steht die Gruppe der jüngeren Kinder für die Untersuchung des familienpolitischen Ziels „Förderung und Wohlergehen von Kindern“ im Mittelpunkt.
- **Familien im Niedrigeinkommensbereich** sind von besonderer Bedeutung, weil das familienpolitische Ziel „Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe“ insbesondere die Vermeidung von Armut und Armutsgefährdung sowie die Anzahl der Bezieher von SGB-II-Leistungen in den Blick nimmt. Zudem zielt eine Reihe von familienbezogenen Leistungen (z. B. Kinderzuschlag) auf die Bezieher von Niedrigeinkommen. Diese Gruppe ist zudem überdurchschnittlich stark auf öffentliche Transfers angewiesen. Aus diesen Gründen ist eine breite Datengrundlage für eine differenzierte Analyse dieser Bevölkerungsgruppe erforderlich.
- **Alleinerziehende** stellen eine spezifische Zielgruppe der Familienpolitik dar. Mit dem Unterhaltsvorschuss, dem steuerlichen Entlastungsbetrag und der Mehrbedarfszulage im SGB II betreffen mehrere familienbezogene Leistungen speziell Alleinerziehende. Zudem weisen Alleinerziehendenhaushalte – deren Anteil an allen Familien in den letzten Jahren gestiegen ist – ein überdurchschnittliches

Armutrisiko auf. Auch aus diesem Grund stehen sie besonders im familienpolitischen Fokus.

- **Mehrkindfamilien**, d. h., Familien mit drei und mehr Kindern weisen gemessen an allen Familien einen Anteil von zwölf Prozent in Westdeutschland und sieben Prozent in Ostdeutschland auf. In bevölkerungsrepräsentativen Erhebungen sind sie damit nur mit vergleichsweise wenigen Fällen vertreten. Im Hinblick sowohl auf das Ziel der „Fertilität/Realisierung von Kinderwünschen“ als auch auf das Querschnittsziel „Nachteilsausgleich zwischen Familientypen“ ist die Untersuchung von Mehrkindfamilien jedoch von herausragender Bedeutung.

Diese vier Familientypen sind nicht klar voneinander abgegrenzt; vielmehr gibt es zahlreiche Überschneidungen durch Familien, die mehrere der genannten Merkmale aufweisen. Die erhobene Stichprobengröße für die einzelnen Gruppen bemisst sich zunächst an den statistischen Erfordernissen für die Gruppe selbst; durch die Überlappungen können darüber hinaus weitere Fälle verfügbar gemacht werden.

54. Um diese Datenlücken zu schließen, wurde bereits zu Beginn der Gesamtevaluation die Zusatzerhebung „**Familien in Deutschland**“ (**FiD**) auf den Weg gebracht. Die inhaltliche Ausrichtung von FiD wurde konkret darauf abgestimmt, die Situation von Familien in finanzieller Hinsicht (z. B. Leistungsbezug) sowie in Bezug auf die Betreuungssituation von Kindern (z. B. Betreuung von Kleinkindern) präzise abzubilden. Hierfür wurden teilweise aus verschiedenen anderen Studien Fragebogenelemente genutzt, aber auch neue Fragen eingeführt.

55. Die **Zusatzerhebung FiD** stellt eine Ergänzungsstichprobe zum SOEP dar. Dieser Ansatz weist mehrere Vorteile auf: Die bestehende Infrastruktur des SOEP kann genutzt und die Daten aus beiden Befragungen können gemeinsam verwendet werden. Durch den Aufbau auf eine bestehende Struktur war gewährleistet, dass durch FiD frühzeitig zusätzliche Daten verfügbar gemacht werden konnten, um sie zeitnah für die Gesamtevaluation zu nutzen. Dies wäre beim Aufbau einer neuen Panelerhebung nicht zu leisten gewesen. Während der Laufzeit der Gesamtevaluation wurden drei Erhebungswellen durchgeführt und für die Evaluatoren nutzbar gemacht⁹ (jenseits der Laufzeit der Gesamtevaluation wird FiD als ein durch das BMFSFJ finanziertes Forschungsprojekt für ein Jahr fortgesetzt, bevor es dann in den Standardkanon des SOEP überführt wird).

⁹ Seit April 2012 stehen die Daten des FiD auch Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, die nicht an der Gesamtevaluation beteiligt sind und waren, auf Antrag zur Verfügung.

56. Die Ausschöpfungsquoten in den einzelnen Befragungswellen fielen im Vergleich zu den SOEP-Erhebungen überdurchschnittlich aus. Die geplanten Fallzahlen wurden regelmäßig übererfüllt. Insgesamt konnten im Rahmen des FiD 13.036 Fälle erhoben werden. Die Fälle teilten sich auf in 5.188 Familien mit Kindern bis zu drei Jahren, 1.718 Familien im Niedrigeinkommensbereich, 1.967 Alleinerziehende und 1.919 Mehrkindfamilien (Tabelle 2). Darüber hinaus lag eine Reihe von Fällen vor, die mehrere der Gruppeneigenschaften umfassten. Auch wies das Panel über die drei Befragungswellen hinweg eine hohe Stabilität auf. Die Befragungsdaten des FiD werden nach SOEP-Standard aufbereitet und sind durch die Entwicklung integrierter Hochrechnungsfaktoren gemeinsam mit den SOEP-Daten nutzbar.

Tabelle 2: Fallzahlen „Familien in Deutschland“ (nachrichtlich: Vergleich zum SOEP)

| Gruppen | FiD Welle 1 (2010) | FiD Welle 2 (2011) | FiD Welle 3 (2012) | SOEP (2010) |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|----------------|
| Haushalte mit mindestens einem Kind, geboren 2007, 2008, 2009 oder in Q1/2010 (Kohortenhaushalte) | 2.074 | 1.647 | 1.467 | 603 |
| Familien im Niedrigeinkommensbereich (NE) | 636 | 546 | 536 | 476 |
| Alleinerziehende (AE) | 444 | 803 | 720 | 124 |
| Mehrkindfamilien (MK) | 367 | 803 | 749 | 162 |
| NE- und AE-Haushalte | 494 | 418 | 410 | 134 |
| NE- und MK-Haushalte | 225 | 176 | 171 | 71 |
| AE- und MK-Haushalte | 77 | 112 | 109 | 22 |
| NE-, AE- und MK-Haushalte | 20 | 14 | 16 | 4 |
| Gesamtfallzahl der Haushalte mit FiD-Merkmalen | 4.337 | 4.519 | 4.180 | 1.596 |

Quelle: eigene Darstellung Prognos AG auf Basis DIW (2011 und 2012).

57. Auch die für FiD verwendeten Fragebögen basieren auf denen des SOEP. Rund 70 Prozent der Inhalte zwischen FiD und SOEP sind identisch. Ebenso folgt die Unterteilung in Haushaltsfragebögen, Personenfragebögen und Elternfragebögen (für ihre Kinder

unterschiedlichen Alters) dem Konzept des SOEP. Die Abweichungen der Befragungsinstrumente des FiD gegenüber denen des SOEP bestehen zum einen darin, dass Merkmale, die für die Gesamtevaluation nicht von Bedeutung sind, ausgelassen wurden. Zum anderen – und wichtiger – sind die zusätzlich erhobenen Merkmale, die für die Fragestellungen einzelner Evaluationsmodule von Interesse sind. Ferner wurden spezifische Fragebögen für weitere Untersuchungsgruppen konzipiert und angewendet. Im Einzelnen umfasst FiD gegenüber dem SOEP folgende **zusätzliche Erhebungsinstrumente** (Siegel et al. 2009: 33):

- Erweiterung der Angaben zu Art, Umfang, Nutzungsintensität und Qualität der Kinderbetreuung im Haushaltsfragebogen einschließlich der „gewünschten Kinderbetreuung“, Angaben zur Kindesentwicklung, zu Aktivitäten und zu bildungsbezogenen Aspekten.
- Detailliertere Informationen über die Partnerschaftsgeschichte.
- Erweiterung der Angaben zur elterlichen Zeitverwendung.
- Erweiterung der Angaben zur tatsächlichen und zur erwünschten Arbeitszeit (Umfang sowie Lage) von Eltern im Fragebogen.
- Differenzierung des Einkommensmoduls auf Haushaltsebene, u. a. zur getrennten Abfrage des Kinderzuschlags und einer differenzierten Erfassung von Unterhaltszahlungen.
- Entwicklung eines Moduls „Haushaltsbilanz Familie“, das neben einer differenzierten Erfassung der Einkünfte auch ein speziell auf Familien zugeschnittenes Ausgabenmodul umfasst.

Darüber hinaus umfasst FiD folgende weitere oder erweiterte **Zusatzfragebögen** für Haushalte mit Kindern in spezifischen Altersgruppen:

- Verdopplung des Umfangs der bestehenden drei „Mutter-Kind-Fragebögen“ Neugeborene, Kinder im Alter von zwei und drei Jahren und Kinder im Alter von fünf und sechs Jahren.
- Fragebögen für 1-2-jährige sowie 9-10-jährige Kinder.
- Umfassender Mutter-Kind-Fragebogen für eine Retrospektiv-Kohortenstichprobe der Jahrgänge 2004-2005 („Ihr Kind im Alter von 1 bis 6 Jahren“).
- Elternfragebogen, der spezifisch das elterliche Wohlbefinden abfragt.

58. Die Daten von „Familien in Deutschland“ wurden in zahlreichen Evaluationsmodulen eingesetzt und lieferten dort einen erheblichen Mehrwert im Hinblick auf die Tiefe und Breite der Analyse (Tabelle 3). In den im späteren Verlauf durchgeführten Modulen konnte zudem der Panelcharakter des FiD genutzt werden.

Tabelle 3: Datengrundlagen in den einzelnen Evaluationsmodulen

| Modulbezeichnung | Datenbasis |
|---------------------------------------|---|
| Mikrosimulation | |
| Zentrale Leistungen | Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS) Familien in Deutschland (FiD) |
| Zentrale Leistungen im Lebensverlauf | SOEP |
| Förderung und Wohlergehen von Kindern | SOEP FiD |
| Fertilität | SOEP FiD Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS) Generations and gender survey (GGS) Pairfam |
| Familien in der Alterssicherung | SOEP FiD Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) Sparen und Altersvorsorge in Deutschland (SAVE) Versichertenkontenstichprobe |
| Ex-post-Evaluation | |
| Kindergeld | SOEP |
| Kinderbetreuung | SOEP FiD |
| Wohlergehen von Kindern | SOEP FiD |
| Begleitende Module | |
| Schnittstellenanalyse | SOEP PASS |

Quelle: eigene Darstellung Prognos AG.

59. In den einzelnen Evaluationsmodulen, in denen die FiD-Daten verwendet wurden, hätten **spezifische Fragestellungen** ohne diese Zusatzerhebung nicht beantwortet werden können. Darauf wird in den ausführlichen Berichten der einzelnen Module an den entsprechenden Stellen eingegangen. Von besonderer Bedeutung waren die FiD-Daten für die Module „Förderung und Wohlergehen von Kindern“ sowie „Wohlergehen von Kindern“.

60. Durch die Verwendung von FiD-Daten konnten beispielsweise im Modul „Förderung und Wohlergehen von Kindern“ (DIW) die nutzbaren Fallzahlen gegenüber dem SOEP in etwa vervierfacht werden. Dies ermöglichte Auswertungen für zahlreiche Subgruppen. Erstmals konnten damit ausreichende Fallzahlen für unterschiedliche Familientypen und detaillierte Informationen zur Kinderbetreuung in einem Datensatz genutzt werden. Die FiD-Daten wurden für alle deskriptiven Auswertungen zur Zufriedenheit mit der Kinderbetreuung und zu den Gründen für die Nichtnutzung von Kinderbetreuung verwendet. Auf der Grundlage des FiD war es zudem möglich, die Kosten für private Betreuungsarrangements, wie zum Beispiel Kinderfrau oder Babysitter, darzustellen (DIW 2013b: 289). Aufbauend auf diesen Beobachtungen konnten „erwartete Kosten für Kinderbetreuung“ geschätzt und für das verwendete Mikrosimulationsmodell nutzbar gemacht werden (DIW 2013b: 53, 58). Das „Wohlergehen von Kindern“ (RUB) stellt besonders auf die altersspezifischen Entwicklungsabschnitte der Kinder ab. Dies erfordert eine starke Differenzierung nach dem Alter der Kinder. Hierfür leistet das FiD vor allem eine Vergrößerung der SOEP-Stichprobe, ohne die die Durchführung der altersspezifischen Analysen nicht in diesem Komplexitäts- und Detaillierungsgrad möglich wäre.

Box 7: Deskriptive Auswertungsmöglichkeiten des FiD-Datensatzes

Auch jenseits der Verwendung der FiD-Daten im Rahmen der Evaluationsmodule bietet der Datensatz vielfältige deskriptive Auswertungsmöglichkeiten. Diese ermöglichen einen umfassenden Einblick in die Lebenssituation von Familien, der aufgrund der höheren Fallzahlen oder der spezifischen Befragungselemente über bisherige Darstellungsmöglichkeiten auf Basis alternativer Datensätze hinaus geht. Dazu seien im Folgenden drei Beispiele angeführt (DIW 2013a).

Unterhaltszahlungen an Alleinerziehende

Mit Hilfe der FiD-Daten ist eine detaillierte Betrachtung von privaten Unterhaltszahlungen (durch den unterhaltspflichtigen Elternteil) und öffentlichen Unterhaltszahlungen (durch Unterhaltsvorschuss) an Alleinerziehende in tiefer Gliederung nach dem Alter des jüngsten Kindes möglich. Der Anteil derjenigen Kinder, die privaten Unterhalt erhalten, nimmt mit dem Alter des jüngsten Kindes zunächst zu, ist aber ab einem Alter von elf Jahren wieder rückläufig. Unterhaltsvorschuss wird besonders stark in Anspruch genommen, wenn das Kind zwischen sieben Monate und fünf Jahre alt ist. Entsprechend den rechtlichen Regelungen steigt der durchschnittliche Betrag des erhaltenen Unterhalts mit dem Alter des Kindes an. Mütter, deren jüngstes Kind älter ist als elf Jahre, erhalten etwa 60 Prozent mehr privaten Unterhalt als Mütter mit Kindern im Alter zwischen 0 und 6 Monaten.

Einstellungen zur Arbeitsteilung in Paarfamilien

Die zusätzlichen Befragungsinstrumente des FiD umfassen eine Reihe von Einstellungsvariablen. Bei der Frage nach der Aufteilung der Arbeit in Haushalt und Familie zeigt sich:

Knapp vier von fünf (78 Prozent) in Vollzeit erwerbstätige Frauen und 68 Prozent der nicht erwerbstätigen Frauen stimmen zu, dass Frau und Mann für Erwerbs- und Familienarbeit zu gleichen Teilen zuständig sein sollen.

Hingegen fällt die Zustimmung zu dieser Aussage bei den nicht erwerbstätigen Männern mit 74 Prozent höher aus als bei den Vollzeit erwerbstätigen (61 Prozent). Eine Differenzierung nach Familientyp ergibt für dieses Item – gleichermaßen bei Frauen und Männern: Mit steigender Kinder-

zahl sinken die Anteilswerte der Zustimmung zu gleicher Aufteilung von Erwerbs- und Familienarbeit zwischen den Partnern.

Nicht gedeckter Betreuungsbedarf

Für die Teilstichprobe der Familien mit Kindern unter drei Jahren ermöglichen die FiD-Daten Aussagen zu nicht gedecktem Betreuungsbedarf differenziert nach dem Erwerbsumfang der Mutter. Dabei zeigt sich, dass rund 80 Prozent der in Vollzeit oder Teilzeit erwerbstätigen Mütter für ihr Kind im Alter zwischen zwei und drei Jahren einen Betreuungsplatz gefunden haben.

Der Anteil der Mütter, die angeben, über keinen Betreuungsplatz für ihr Kind zu verfügen, ist bei Teilzeitbeschäftigten mit elf Prozent gegenüber Vollzeitbeschäftigten (ein Prozent) deutlich höher.

Von den erwerbstätigen Müttern mit jüngstem Kind zwischen ein und zwei Jahren verfügen mehr als 60 Prozent der Kinder über einen Betreuungsplatz.

Die Anteile derjenigen, die angeben, keinen Platz erhalten zu haben, fallen bei Teilzeit- wie bei Vollzeitbeschäftigten im Unterschied zur Gruppe mit älteren Kindern mit elf Prozent bzw. neun Prozent sehr ähnlich aus. Nach Einkommen betrachtet zeigt sich, dass mit steigendem Einkommen der Anteil der Mütter in der Regel abnimmt, die angeben, keinen Platz erhalten zu haben; spiegelbildlich steigt der Anteil der Mütter mit betreutem Kind.

1.5 Die internationale Perspektive

61. Die Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen hat das deutsche System der Familienpolitik im Blick. Die Wirkungen von Leistungen des deutschen Systems werden für Haushalte in Deutschland untersucht.¹⁰ Systematisch in den einzelnen Modulen eine internationale Perspektive einzunehmen, wäre im Rahmen der Gesamtevaluation nicht zu leisten gewesen. Gleichwohl ist ein Blick über die Grenzen und auf die Familienpolitik anderer Gesellschaften von Interesse. Dies betrifft sowohl die familienpolitische Grundausrichtung als auch Ansätze der Evaluation in ausgewählten Ländern.¹¹

1.5.1 Familienpolitische Grundausrichtungen

62. Die Familienpolitik eines Landes kann verschiedene Ziele umfassen: die Förderung der Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben, die Förderung des Arbeitsangebots von Frauen sowie die Gleichstellung der Geschlechter, die Schaffung von Rahmenbedingungen, die es Paaren erleichtern, den Wunsch nach Kindern zu verwirklichen, die Senkung der Kinderarmut und die Förderung der Entwicklung und des Wohlergehens von Kindern.

¹⁰ Allein im Modul „Zentrale Leistungen“ werden ergänzend Simulationsrechnungen durchgeführt, in dem ausgewählte Leistungen aus dem Ausland auf das deutsche System übertragen werden.

¹¹ Die beiden nachfolgenden Abschnitte basieren im Wesentlichen auf einem Beitrag von Monika Queisser, OECD Paris, der wir für die wertvolle Unterstützung danken.

Die Gewichtung dieser verschiedenen Ziele ist von Land zu Land verschieden und verändert sich auch im Zeitverlauf (Adema 2012 und Thévenon 2011).

63. Das politische Modell in **Schweden** zielt beispielsweise darauf ab, eine über den Lebenszyklus nahtlose öffentliche Unterstützung für Familien anzubieten: Elternzeit und frühkindlicher Bereich, Bildungsangebote und außerschulische Betreuungsdienste für die Jugend; aktive Arbeitsmarktpolitik für die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und Dienstleistungen im Bereich von Unterkünften und Haushaltshilfen für ältere Menschen. Die meisten dieser öffentlichen Dienstleistungen stehen den Bürgern kostenlos oder mit erheblichen öffentlichen Zuschüssen zur Verfügung. Die Steuer- und Sozialpolitik interveniert, um für eine Umverteilung der Einkünfte zu sorgen, das Arbeitsangebot und die wirtschaftliche Entwicklung zu stärken, die Entwicklung von Kindern zu fördern und die Gleichstellung von Männern und Frauen voranzubringen (OECD 2012a).

64. Der aktuelle politische Ansatz in Frankreich zielt ebenfalls zentral auf die Förderung der (früh)kindlichen Entwicklung. Dies hat zu einem umfangreichen und flächendeckenden Vorschulsystem, der „École Maternelle“ für Kinder ab drei Jahren geführt, welches Müttern eine Vollzeitbeschäftigung (häufig eine Standard-Arbeitswoche von 35 Stunden) ermöglicht. Während der letzten 20 Jahre hat die öffentliche Förderung der Kinderbetreuung für Kinder unter drei Jahren zugenommen, aber das System für die Elternzeit ermöglicht es gleichzeitig, einen Elternurlaub beim Schutz des Arbeitsplatzes bis zu drei Jahren in Anspruch zu nehmen. Die französische Familienpolitik nimmt im internationalen Vergleich eine besondere Stellung ein, da die Geburtenrate weiterhin eine Rolle spielt und die französische Politik in vieler Hinsicht größere Familien begünstigt.

65. Das übergeordnete Ziel der Familienpolitik in Großbritannien besteht darin, die Kinderarmut zu senken. Andere politische Zielsetzungen, wie die Förderung der Erwerbstätigkeit von Frauen, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und die Gleichstellung der Geschlechter, werden als Mittel angesehen, um das übergeordnete Ziel der Armutsvermeidung zu erreichen.

1.5.2 Evaluation der Politik

66. In der Evaluation der Familienpolitik gibt es einige Gemeinsamkeiten in den betrachteten Ländern. Alle Länder verfügen über Richtlinien, die eine regelmäßige (jährliche) Berichterstattung der öffentlichen Einrichtungen und deren Tätigkeiten vorschreiben. Zusätzlich haben alle Länder eine nationale Prüfstelle, die das Finanzmanagement der Regierung überprüft; in Deutschland ist dies der Bundesrechnungshof. Diese Organe sind unabhängig

und können beschließen, ein breites Spektrum von staatlichen Aktivitäten, einschließlich der Familienpolitik, zu überprüfen. Im Jahr 2011 zum Beispiel hat die schwedische Prüfstelle die Koordination von Kinderhilfe und von jungen Menschen mit Behinderungen untersucht (<http://www.riksrevisionen.se/en/Start/Audit-reports/?year=2011>), während im Jahr 2009 das britische National Audit Office eine Überprüfung des Systems für die Kinderunterhaltszahlungen und deren Durchführung veröffentlichte (<http://www.nao.org.uk/publications.aspx>). Außerdem können in allen Ländern parlamentarische Ausschüsse beschließen, Untersuchungen zu unterschiedlichen Themen durchzuführen; das betrifft auch die Familienpolitik.

67. Alle wohlfahrtsstaatlichen Einrichtungen in **Schweden**, wie die Sozialversicherung oder die Rentenbehörden, haben eine Abteilung für die Evaluation und Forschung, welche Statistiken erhebt, vergleicht und analysiert (mit registergestützten Dateien). Zusätzlich gibt es eine Aufsichtsbehörde, die Schwedische Sozialversicherungsaufsicht (ISF), welche unabhängige Überprüfungen und Bewertungen über die Tätigkeiten der Einrichtungen durchführt und veröffentlicht und/oder Verbesserungsvorschläge hinsichtlich der Leistungsfähigkeit und Effizienz in Bezug auf die festgelegten Ziele der Politik unterbreitet (http://www.inspsf.se/om_isf/In_English/about_the_isf/). Hinsichtlich der Bewertung der Familienpolitik sind die Sozialversicherung und die ISF wohl die wichtigsten Interessensvertreter, es können jedoch auch andere Forschungsinstitute oder Universitäten mit einbezogen werden.

68. In **Frankreich** gibt es verschiedene Instanzen, die bei der Bewertung von Familienpolitik mit einbezogen werden. Die Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF, nationale Familienausgleichskasse) verwaltet die Familienpolitik unter der Aufsicht des Ministeriums für Gesundheit und Soziales. Die CNAF ist eine öffentliche Einrichtung mit 102 regionalen Dienststellen im ganzen Land und dem Auftrag, Unterstützungsleistungen und Hilfe für anspruchsberechtigte Familien zur Verfügung zu stellen. Um die Handlungsweise der CNAF zu bewerten und zu überprüfen, stellt die Direction des Statistiques, des Etudes et de la Recherche (DSER) (Direktion für Statistik, Studien und Forschung) der CNAF regelmäßig Statistiken über die Leistungsempfänger zur Verfügung und führt Forschungstätigkeiten über Familienleben und Familienpolitik durch. Die Evaluierung wird ergänzt durch die Bewertungen und Begutachtungen von Seiten der Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques (DREES) (Direktion für den Forschungs-, Studien-, Bewertungs- und Statistikbereich) des Sozialministeriums. Sie führt Erhebungen durch und analysiert, welche Lösungen Eltern im Hinblick auf die Kinderbe-

treuung gewählt haben, wie die außerschulische Betreuung funktioniert oder welche Rolle die lokalen Behörden bei der Unterstützung von Familien spielen. Zusätzlich verfügt Frankreich über eine Aufsichtsbehörde, der sogenannten Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS), die mit der schwedischen IFS vergleichbar ist. Dies ist eine interministerielle Aufsichts- und Bewertungsbehörde für Soziales und Gesundheit, Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik mit der Zuständigkeit, die politischen Entscheidungsträger zu unterstützen.

69. Die oben aufgeführten Behörden richten ihr Hauptaugenmerk nicht auf die Bewertung von Aspekten der Finanzverwaltung. Im Jahr 2006 wurde das Loi Organique relative aux Lois de Finance (LOLF) (Organgesetz für den Staatshaushalt) eingeführt, welches zum Ziel hat, die Effizienz der öffentlichen Ausgaben zu steigern. Seitdem hat die Direction de la Sécurité Sociale (Direktion der Sozialversicherung), die sowohl mit dem Finanzministerium als auch mit dem Sozialministerium verbunden ist, Programme für die Qualität und Effizienz, die sogenannten „Programmes de Qualité et d'Efficiency“, eingerichtet, welche eine Beurteilung des Gesundheitswesens und der Sozialpolitik anbieten und auch ein Programm bezüglich der Effizienz der Familienpolitik einschließen (http://www.securite-sociale.fr/IMG/pdf/presentation_strategique_famille.pdf).

70. Mit der Gründung des Haut Conseil de la Famille (HCF) (Hoher Familienrat) im Jahr 2009 hat sich die Koordination zwischen Arbeitsprogrammen der verschiedenen Behörden, die an der Evaluation beteiligt sind, verbessert, zumindest potenziell gesehen. Der HCF ist ein Gremium, das Vertreter von Verwaltung und Ministerien, Experten, Sozialpartner und andere Interessengruppen einschließt (<http://www.hcf-famille.fr/>), das Informationen zur Verfügung stellt und der Regierung Empfehlungen vorlegt, bevor eine Reform der Familienpolitik eingeführt wird. In seiner Beurteilung bezieht sich der HCF auf die Ämter für Statistik und Evaluierung der verschiedenen Verwaltungen und Ministerien und kann diese Behörden dazu auffordern, bestimmte Fragen als Teil ihres Arbeitsprogramms zu untersuchen. Alle Unterlagen, die vom HCF erstellt werden, sind öffentlich zugänglich und stehen kostenlos zur Verfügung.

71. In **Großbritannien** erfordern politische Maßnahmen vor ihrer Einführung im Allgemeinen eine Folgenabschätzung. Kernstück einer Folgenabschätzung ist eine wirtschaftliche Bewertung in Bezug auf die sozialen Kosten und Nutzen der Maßnahme in Übereinstimmung mit der Methodologie gemäß den Richtlinien im Green Book des HM Treasury Großbritanniens (Finanz- und Wirtschaftsministerium, HM Treasury 2003). Die „Better Regulation Executive“ (Exekutive für bessere Rechtsetzung) des „Department for Business,

Innovation and Skills“ (Ministeriums für Gewerbe, Innovation und Qualifikation) beaufsichtigt den Folgenabschätzungsprozess. Folgenabschätzungen gehören intern zum öffentlichen Dienst und werden zumeist von Wirtschaftswissenschaftlern des öffentlichen Dienstes betriebsintern vorgenommen, die für eine oder mehrere öffentliche Einrichtungen arbeiten.

72. Während und nach dem Abschluss der politischen Maßnahme führt die Regierung Großbritanniens eine Bewertung in Bezug auf die politischen Ziele durch. Das Hauptziel der Bewertung liegt darin, festzustellen, inwiefern die politische Maßnahme die ursprünglich erwarteten Ziele erreicht hat und die Teile der Maßnahme auszuwerten, die erfolgreich die gewünschten Ergebnisse erzielt haben. Das Resultat der Evaluation kann dazu führen, dass die politische Maßnahme eingestellt, begrenzt oder weiter ausgebaut wird (oder auf nationaler Ebene eingeführt wird, wenn sie ursprünglich geografisch begrenzt war). Zumeist werden solche Evaluationen extern vorgenommen, um eine größere Unabhängigkeit zu sichern.

73. Zusammengefasst zeigt der Blick nach Schweden, Frankreich und Großbritannien, dass auch in anderen Ländern ausgeprägte Evaluationskulturen bestehen, im Rahmen derer familienpolitische Leistungen auf ihre Wirksamkeit hin überprüft werden. Ein geschlossenes Evaluationskonzept für die Familienpolitik insgesamt steht in diesen Ländern jedoch noch aus.

1.6 Überblick über die Struktur des Endberichtes

74. In den folgenden Kapiteln 3 bis 6 werden die Ergebnisse der einzelnen Evaluationsmodule zusammengefasst, eingeordnet und bewertet. Vorangestellt ist ein Kapitel, in dem die untersuchten Maßnahmen und Leistungen ausführlich erläutert sowie ihre Bekanntheit, Nutzung und Akzeptanz in der Bevölkerung dargestellt werden (Kapitel 2). Da zahlreiche Erkenntnisse modulübergreifend gewonnen worden sind, folgt die Struktur den familienpolitischen Zielen. Dies erlaubt eine Bewertung der Wirkung und Effizienz des familienpolitischen Instrumentariums an den Größen, an denen die Politik sie misst. Kapitel 3 befasst sich mit den Wirkungen auf die wirtschaftliche Stabilität und die soziale Teilhabe, Kapitel 4 widmet sich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Kapitel 5 betrachtet die Ergebnisse in Bezug auf das Wohlergehen von Kindern und Kapitel 6 zeigt die Erkenntnisse im Hinblick auf das Ziel der Realisierung von Kinderwünschen.

75. Die einzelnen Kapitel legen zunächst mit einer Erläuterung des jeweiligen familienpolitischen Ziels und einer Darstellung der Ausgangssituation die Grundlagen für das Verständnis der Evaluationsergebnisse. Darauf aufbauend werden die Operationalisierungen der Zielgrößen abgeleitet und dargestellt. Ein Verweis auf die angewandten Methoden zeigt den modulübergreifenden Charakter der Darstellung. Sodann werden die Wirkungen der einzelnen Leistungen auf die Erreichung des jeweiligen Ziels dargestellt. Neben der Wirksamkeit wird – soweit möglich – auf die Effizienz der Leistungen eingegangen. Für die Effizienzmessung sind in den einzelnen Modulen unterschiedliche Ansätze herangezogen worden, die an den einzelnen Stellen entsprechend dargestellt werden.

76. Im Anschluss an die Darstellung der Ergebnisse zu den Wirkungen der Leistungen auf die familienpolitischen Ziele widmet sich Kapitel 7 dem Verhältnis der Ziele zueinander. Mit einer Leistung können entweder mehrere Ziele gleichzeitig erreicht werden, einzelne Ziele erreicht, andere nicht tangiert werden, oder die Erreichung eines Ziels geht zulasten eines anderen Ziels. Im Zentrum dieses Kapitels steht somit das Zusammenspiel der Leistungen untereinander. Dabei wird deutlich, welche Leistungen widerspruchsfrei zueinander stehen und welche Leistungen einander gegebenenfalls konterkarieren.

77. Der Endbericht schließt mit einer Zusammenführung der Ergebnisse und mit Schlussfolgerungen, die aus den Evaluationsergebnissen gezogen werden (Kapitel 8). Dabei wird der Evaluationsprozess reflektiert und dargestellt, was mit der Gesamtevaluation in der durchgeführten Form erreicht werden konnte, wo Grenzen der Erkenntnis liegen und an welchen Stellen zukünftig weitergehende Forschung erforderlich ist.

78. Der vorliegende Endbericht hat die Aufgabe, die gewonnenen Evaluationsergebnisse auf der Grundlage der vorliegenden Studien aufzubereiten. Eine darüber hinaus gehende Analyse der Literatur zu diesen Themen ist nicht Gegenstand des Berichts. Soweit im Bericht auf andere wissenschaftliche Quellen als die der Module der Gesamtevaluation Bezug genommen wird, handelt es sich deshalb in der Regel um Sekundärquellen aus den Modulberichten.

2. Die untersuchten ehe- und familienbezogenen Leistungen: Ausgestaltung, Inanspruchnahme und Bewertung

79. Der Evaluation des Systems ehe- und familienbezogener Leistungen wird der Rechtsstand zu Beginn des Untersuchungszeitraums, des Jahres 2010, zugrunde gelegt. Die Beschreibung der einbezogenen Leistungen erfolgt auf dieser Grundlage. Auf die seitdem in Kraft getretenen Rechtsänderungen wird hingewiesen.

80. Die Beschreibung der Leistungen wird ergänzt durch neue Erkenntnisse, die im Zuge der Gesamtevaluation zur Bekanntheit, zur Inanspruchnahme durch die Zielgruppen und zu deren Bewertung gewonnen wurden. Auch diese Ergebnisse werden in den folgenden Kapiteln dargestellt, genauso wie der Überblick darüber, welche der Leistungen gemeinsam bezogen und welche Zielgruppen damit erreicht werden.

2.1 Geldleistungen

2.1.1 Elterngeld

81. Das Elterngeld ist eine monetäre Leistung für Familien, mit deren Hilfe der infolge der Elternschaft entstehende Einkommensausfall anteilig und zeitlich begrenzt kompensiert werden soll. Es wird auch für zuvor nicht erwerbstätige Eltern gezahlt und beträgt mindestens 300 Euro.

82. Das Elterngeld verfolgt drei wesentliche Ziele: Zum einen soll für Eltern in der Frühphase der Elternschaft ein Schonraum geschaffen werden, damit Familien in ihr Familienleben hineinflinden und sich vorrangig der Betreuung ihrer Kinder widmen können. Zum anderen soll das Elterngeld dazu beitragen, dass es beiden Elternteilen gelingt, ihre wirtschaftliche Existenz mittel- und langfristig eigenständig zu sichern, insbesondere durch einen schnelleren beruflichen Wiedereinstieg von mehr Müttern. Schließlich soll mit dem Elterngeld die Väterbeteiligung an der Kinderbetreuung gestärkt werden.

83. Zielgruppe des Elterngeldes sind Väter und Mütter in den ersten vierzehn Monaten nach Geburt eines Kindes.

84. Das Elterngeld orientiert sich bei Eltern, die vor der Geburt des Kindes erwerbstätig waren, an der Höhe des monatlichen Nettoeinkommens, welches der betreuende Elternteil vor der Geburt des Kindes erzielt hat. Bei Teilzeitarbeit während des Elterngeldbezugs, die

in Höhe von bis zu 30 Wochenstunden ausgeübt werden kann, erhält der betreuende Elternteil das Elterngeld als Ersatz für den entfallenden Einkommensteil. Bei Eltern, die während des Elterngeldbezuges nicht erwerbstätig sind, entspricht die Höhe der Leistung grundsätzlich 67 Prozent des in den zwölf Kalendermonaten vor der Geburt des Kindes erzielten monatlichen Nettoerwerbseinkommens (Rechtsstand 2010), mindestens 300 Euro, maximal 1.800 Euro. Geringverdienende Eltern werden durch eine höhere Ersatzrate besonders unterstützt: Liegt das Nettoeinkommen eines betreuenden Elternteils vor der Geburt des Kindes unter 1.000 Euro monatlich, so wird die Ersatzrate in kleinen Schritten von 67 Prozent auf bis zu 100 Prozent erhöht.

85. Ein Elternteil kann das Elterngeld für maximal 12 Monate beziehen. Wenn der Partner auch Elterngeld nutzt, verlängert sich die Bezugsdauer auf max. 14 Monate. Die zusätzlichen Partnermonate werden nur gewährt, wenn das Elterngeld wegfallendes Einkommen ersetzt. Alleinerziehende können die Partnermonate selbst beanspruchen.

86. Bei Mehrlingsgeburten erhöht sich das Elterngeld monatlich um je 300 Euro für das zweite und jedes weitere Kind. Für Familien mit mehr als einem Kind wird gegebenenfalls ein Geschwisterbonus gewährt. Das zustehende Elterngeld wird um zehn Prozent, mindestens aber um 75 Euro im Monat erhöht. Der Anspruch auf den Geschwisterbonus ist abhängig von der Anzahl und dem Alter der Kinder.

87. Die Gesamtevaluation arbeitet mit dem Rechtsstand des Jahres 2010 und konnte aus Gründen der Datenverfügbarkeit folgende Neuregelung nicht berücksichtigen:

- Seit 2011 wird das Elterngeld beim Arbeitslosengeld II, bei der Sozialhilfe und beim Kinderzuschlag vollständig als Einkommen angerechnet – dies betrifft auch den Mindestbetrag von 300 Euro. Es gibt aber eine Ausnahme: Alle Elterngeldberechtigten, die Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe oder Kinderzuschlag beziehen und die vor der Geburt ihres Kindes erwerbstätig waren, erhalten einen Elterngeldfreibetrag. Der Elterngeldfreibetrag entspricht dem Einkommen vor der Geburt, beträgt jedoch höchstens 300 Euro. Bis zu dieser Höhe bleibt das Elterngeld bei den genannten Leistungen weiterhin anrechnungsfrei und steht damit zusätzlich zur Verfügung.
- Außerdem wird seitdem das entfallende Einkommen bei einem Nettoeinkommen vor der Geburt von 1.240 Euro und mehr zu 65 Prozent, von 1.220 Euro zu 66 Prozent, zwischen 1.000 Euro und 1.200 Euro zu 67 Prozent ersetzt. Das Elterngeld beträgt mindestens 300 Euro und höchstens 1.800 Euro.

- Der Elterngeldanspruch entfällt für Elternpaare, die im Kalenderjahr vor der Geburt ihres Kindes gemeinsam ein zu versteuerndes Einkommen von mehr als 500.000 Euro hatten. Für Alleinerziehende entfällt der Anspruch ab mehr als 250.000 Euro.
- 88.** Das Elterngeld wird nach den Simulationsrechnungen von rund 800.000 Haushalten bezogen (ZEW 2013a: 308; Berichtsjahr 2009).
- 89.** Die Akzeptanzanalyse I belegt, dass der Bevölkerungsanteil, der das Elterngeld zumindest dem Namen nach kennt, mit 91 Prozent weit größer ist als die Zielgruppe der jungen Eltern. Von den nutzenden Eltern mit Kindern unter zwei Jahren ist 82 Prozent die Leistung gut bekannt (IfD 2012: 107 f.).
- 90.** Die Zufriedenheit des Nutzerkreises ist ausgesprochen hoch. 90 Prozent der Bezieher mit Kindern unter zwei Jahren erklären, dass die Leistung für ihr Familieneinkommen „besonders wichtig“ sei. Diese Einschätzung teilen alle Einkommensgruppen (IfD 2012: 107 f., 112).
- 91.** Mit 69 Prozent befindet auch eine deutliche Mehrheit der Bevölkerung insgesamt das Elterngeld als eine gute Regelung. Auch von den Geringverdienern schließen sich etwa zwei Drittel dieser Auffassung an. Das Elterngeld wird als positives Signal gewertet. Viele – darunter auch Eltern, für die das Elterngeld „zu spät kam“ –, sehen darin eine Verbesserung der staatlichen Familienförderung (IfD 2012: 107, 111).
- 92.** Die kurze Bezugsdauer des Elterngelds befördert nach Angaben der Befragten das Interesse an einer möglichst schnellen Rückkehr in den Beruf. Kritik wird in den qualitativen Interviews insofern deutlich, als dass die Ausgestaltung Eltern mit höheren Einkommen bevorzugt. Insgesamt führt die Kritik aber nur bei neun Prozent der Bevölkerung dazu, dass das Elterngeld grundsätzlich abgelehnt wird (IfD 2012: 110 f.).

2.1.2 Kindbezogener Anteil am Arbeitslosengeld II

- 93.** Seit der Einführung des Arbeitslosengelds II wurden die Ansprüche der Kinder zunächst als prozentualer Anteil des vollen Regelsatzes eines Erwachsenen, im aktuellen Rechtsstand als eigener Bedarfssatz der Kinder, berücksichtigt. Die Höhe der Leistung bemisst sich an der Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaft. Der kindbezogene Anteil wird als Sozialgeld bezeichnet.
- 94.** Familienpolitisch zielt das Sozialgeld darauf ab, das Existenzminimum von Kindern zu sichern und damit wirtschaftliche Stabilität sowie soziale Teilhabe von Familien zu gewährleisten.

95. Zielgruppe sind Kinder bis zum 18. Lebensjahr (Rechtsstand 2010), deren Eltern Arbeitslosengeld II beziehen.

96. Das Sozialgeld enthält sowohl die altersbezogen gestaffelte Regelleistung als auch zusätzliche Leistungen für Mehrbedarfe (z. B. für kostenaufwendige Ernährung bei bestimmten Krankheiten), die Leistungen für Unterkunft und Heizung sowie weitere Zusatzkomponenten (z. B. für Bekleidung oder Klassenfahrten). Zudem erhalten Alleinerziehende einen Mehrbedarfzuschlag.

97. Das Sozialgeld ist eine Pauschale für den gesamten Lebensunterhalt von Kindern. Dabei ergibt sich nach dem Rechtsstand 2010 die Regelleistung als prozentualer Anteil der Regelsätze der Erwachsenen. Kinder zwischen null und fünf Jahren erhalten 60 Prozent der Regelleistung (219 Euro), Kinder zwischen sechs und 13 Jahren 70 Prozent (251 Euro) und Kinder zwischen 14 und 18 Jahren 76 Prozent (287 Euro), junge erwachsene Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft zwischen 18 und 24 Jahren 80 Prozent (299 Euro). Alleinerziehende mit Anspruch auf Arbeitslosengeld II (ALG II) erhalten einen Mehrbedarfzuschlag zur Regelleistung für ihre Kinder. Wenn Alleinerziehende mit einem Kind unter sieben Jahren oder mit zwei oder drei Kindern unter 16 Jahren zusammen leben, wird die pauschalierte Regelleistung um 36 Prozent erhöht. Alternativ wird die pauschalierte Regelleistung um zwölf Prozent für jedes Kind erhöht, wenn sich dadurch ein höherer Prozentsatz als nach der obigen Regel ergibt, höchstens jedoch um 60 Prozent. Seit dem 1. Januar 2011 stehen Kindern, die Sozialgeld beziehen, Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket zu, und mit dem 1. Januar 2013 wurden die Bedarfssätze leicht angehoben worden.¹²

98. Der kindbezogene Anteil am ALG II wird nach den Simulationsrechnungen von rund 1,1 Mio. Haushalten genutzt (ZEW 2013a: 308).

99. Familien von Alleinerziehenden und Familien mit drei oder mehr Kindern stellen einen beträchtlichen Anteil der Bezieher des kindbezogenen Anteils von Arbeitslosengeld II dar. 2008 lebten rund 47 Prozent der minderjährigen Kinder im SGB-II-Bezug in Alleinerziehenden-Bedarfsgemeinschaften (IfD 2012: 186 f.).

100. Die Akzeptanzanalyse I zeigt, dass der kindbezogene Anteil am Arbeitslosengeld II in der Gesamtbevölkerung mit sieben Prozent nur wenigen gut bekannt ist. Von den beziehenden Eltern geben jedoch fast zwei Drittel an, sich mit der Leistung gut auszukennen. Bei den nutzenden Eltern mit minderjährigen Kindern, die neben dem kindbezogenen An-

¹² Eine alleinstehende Person erhält so beispielsweise ab Jahresbeginn statt bisher monatlich 374 Euro jetzt 382 Euro. Ein volljähriger Partner 345 €.

teil am Arbeitslosengeld II noch weitere SGB-II-Leistungen in Anspruch nehmen, steigt der Bekanntheitsgrad noch einmal auf 74 Prozent (IfD 2012: 186). Damit ist der Anteil der gut Informierten deutlich größer als unter den Beziehern von Kinderzuschlag, Wohngeld oder erhöhtem Arbeitslosengeld I.

101. 88 Prozent der Nutzerhaushalte erklären, dass die Leistung „sehr wichtig“ für ihre Familie sei. Allerdings bewerten lediglich 21 Prozent der Bezieher die Leistung als ausreichend, um die notwendigen Ausgaben für ihre Kinder zu bestreiten (IfD 2012: 186 f.).

102. Die Mehrheit der Bevölkerung ist der Auffassung, dass die Kinder der Leistungsbezieher stärker als bisher gefördert werden sollten (IfD 2012: 192 f.).

2.1.3 Unterhaltsvorschuss für Alleinerziehende

103. Beim Unterhaltsvorschuss handelt sich um eine zeitlich begrenzte monetäre Leistung, durch die ein Ausfall des Kindesunterhalts durch den Unterhaltspflichtigen teilweise kompensiert werden soll.

104. Hinter der Leistung steht das familienpolitische Ziel, ein Kind bzw. den alleinerziehenden Elternteil in Situationen, in denen Unterhaltsleistungen des unterhaltspflichtigen anderen Elternteils ausbleiben, durch eine öffentliche Unterhaltsleistung zu unterstützen.

105. Der Unterhaltsvorschuss richtet sich an Alleinerziehende und ihre Kinder im Alter von bis zu 12 Jahren, die vom anderen Elternteil nicht, nur teilweise oder nicht regelmäßig Unterhalt erhalten.

106. Die Höhe des Unterhaltsvorschlusses richtet sich nach dem für die betreffende Altersstufe festgelegten gesetzlichen Mindestunterhalt, der sich nach § 1612a Absatz 1 Nummer 1 oder 2 des Bürgerlichen Gesetzbuches ergibt. Unterhaltszahlungen des anderen unterhaltspflichtigen Elternteils oder Waisenbezüge werden angerechnet. Zudem mindert sich der Unterhaltsvorschuss durch das Kindergeld für ein erstes Kind. Aktuell betragen die Unterhaltsleistungen (nach Abzug des Kindergelds in Höhe von 184 Euro) 133 Euro monatlich für Kinder unter sechs Jahren und 180 Euro monatlich für Kinder von sechs bis elf Jahren.

107. Der Unterhaltsvorschuss wird längstens für 72 Monate gewährt. Unterhaltsansprüche des Kindes gegen den anderen Elternteil gehen bei Bezug von Unterhaltsvorschuss in Höhe des gezahlten Unterhaltsvorschlusses auf das jeweilige Bundesland über, in dem die Person lebt.

108. Der Unterhaltsvorschuss wird nach den Simulationsrechnungen von etwa 300.000 Haushalten bezogen (ZEW 2013a: 308).

109. Insgesamt, so zeigt es die Akzeptanzanalyse I, ist der Unterhaltsvorschuss in der Gesamtbevölkerung eher unbekannt, allerdings kennen 82 Prozent der überwiegend weiblichen Bezieherinnen die Leistung gut (IfD 2012: 162 f.).

110. 92 Prozent der nutzenden Alleinerziehenden erklären, dass diese Leistung für ihre Familie „sehr wichtig“ sei. Dabei bewerten Alleinerziehende im untersten Einkommensquartil die Leistung leicht besser als Alleinerziehende im mittleren Einkommensquartil. Dieser sehr hohe Stellenwert der Leistung liegt darin begründet, dass sich die Bezieherinnen oft in einer bedrängten finanziellen Situation befinden: Rund 70 Prozent der Alleinerziehenden besitzen Unterhaltsansprüche für ihre Kinder gegenüber dem früheren Partner, jedoch erhält etwa ein Drittel der Alleinerziehenden diesen Unterhalt nicht vollständig oder überhaupt nicht. 16 Prozent dieser Gruppe von Alleinerziehenden beziehen den Unterhaltsvorschuss (IfD 2012: 162 f.).

111. Etwa die Hälfte der Alleinerziehenden, die den Vorschuss beanspruchen, haben kleine Kinder von unter sechs Jahren (46 Prozent), etwa ein Drittel der Alleinerziehenden ist mit 30 Wochenstunden oder mehr berufstätig, über 50 Prozent nehmen SGB-II-Leistungen in Anspruch (IfD 2012: 163).

112. Die befragten Nutzer halten die beschränkte Bezugsdauer und die Altersgrenzen der Kinder für problematisch und kritisieren dies in den qualitativen Intensivinterviews häufig. Wenn der Unterhaltsvorschuss wegfällt, geben die Betroffenen an, dies in der Regel durch mehr Berufstätigkeit kompensieren zu wollen/müssen. Insbesondere in der Übergangsphase (bis z. B. eine Berufstätigkeit oder eine zuverlässige Kinderbetreuung gefunden waren) fiel es 57 Prozent der früheren Bezieherinnen jedoch schwer, ihren Lebensunterhalt zu bestreiten (IfD 2012: 166).

2.1.4 Kindbezogener Anteil am Wohngeld

113. Das Wohngeld ist eine einkommensabhängige monetäre Leistung, die Familien mit geringem Einkommen bei der Finanzierung von Wohnraum unterstützt. Da die Anzahl der Kinder bei der Anspruchsberechtigung auf Wohngeld berücksichtigt wird, handelt es sich ebenfalls um eine familienbezogene Leistung.

114. Mithilfe des Wohngelds wird eine Stärkung der wirtschaftlichen Stabilität und sozialen Teilhabe von Familien sowie die Sicherung eines angemessenen und familiengerechten Wohnens angestrebt.

115. Zielgruppe des Wohngeldes sind Haushalte mit geringem Einkommen, die jedoch keine Grundsicherungsleistungen beziehen. Bei diesen werden die Wohnkosten (Kosten der Unterkunft) bereits berücksichtigt.

116. Haushalte von Alleinerziehenden werden besonders gefördert, indem ihnen Freibeträge bei der wohngeldrechtlichen Einkommensermittlung gewährt werden. So erhalten Alleinerziehende für jedes Kind unter 12 Jahren einen Freibetrag von 600 Euro jährlich. Eigenes Einkommen von Kindern zwischen 16 und 24 Jahren wird bis zu einer Grenze von 600 Euro p. a. ebenfalls freigestellt.

117. Der Anspruch auf Wohngeld ist abhängig vom Gesamteinkommen des Haushalts, der Anzahl der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder sowie der Höhe der zuschussfähigen Miete bzw. Belastung (bei Wohnraumeigentümern). Auf jedes Kind entfällt somit ein anteiliger Wohngeldanspruch.

118. Um Wohngeld erhalten zu können, darf das monatliche Gesamteinkommen bestimmte Beträge, die nach der Anzahl der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder unterschiedlich hoch sind, nicht überschreiten. Kindergeld und Kinderzuschlag bleiben bei der Einkommensermittlung in voller Höhe unberücksichtigt, Elterngeld grundsätzlich bis zu einer Höhe von 300 Euro monatlich.¹³ Der kindbezogene Anteil des Wohngelds ergibt sich zum einen daraus, dass Familien aufgrund der höheren Zahl an Haushaltsmitgliedern ein höheres Wohngeld zusteht. Zum anderen werden die Kinder bei der Berechnung des zulässigen Gesamteinkommens berücksichtigt. Familien haben also bis zu einem höheren Einkommen Anspruch auf Unterstützung durch das Wohngeld.

119. Nach den Simulationsrechnungen nehmen etwa 600.000 Haushalte den kindbezogenen Anteil am Wohngeld in Anspruch (ZEW 2013a: 308).

120. Die Akzeptanzanalyse zeigt, dass Leistungen für Geringverdiener mit Kindern wenig bekannt sind. In der Gesamtbevölkerung ist das Wohngeld für Geringverdiener mit Kindern nur fünf Prozent gut bekannt. Unter den Nutzern liegt der Anteil derjenigen, die nach eigener Auskunft gute Kenntnis von der Leistung haben, deutlich höher (IfD 2012: 168, 170).

121. Von den nutzenden Eltern bezeichnen 86 Prozent die Leistung als „besonders wichtig“ für die Familie, obwohl lediglich 56 Prozent von ihnen nach eigenen Angaben über die Details der Leistung gut Bescheid wissen. Die Wertschätzung für die Leistung ist dabei nicht allein auf den materiellen Wert des Wohngelds zurückzuführen. Vielmehr steht bei

¹³ Seit dem 1. Januar 2011 haben Kinder in Familien mit Wohngeldbezug zudem Anspruch auf Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket.

einem beträchtlichen Teil der Bezieher im Vordergrund, dass sie durch die Leistung den Bezug von Leistungen nach dem SGB II vermeiden können. Das erhöhte Wohngeld stellt für sie in Kombination mit dem Kinderzuschlag einen Ausweg aus der sozialen Stigmatisierung, dem vermeintlichen Verlust des sozialen Status und den Restriktionen für Ersparnisse und Wohnung dar, die mit dem Bezug von SGB-II-Leistungen verbunden sind (IfD 2012: 168, 174 f.).

122. Die Akzeptanzanalyse I lässt auch das Bestreben von Hartz-IV-Empfängern erkennen, eigenes Erwerbseinkommen zu erzielen, um unter anderem mit Hilfe des erhöhten Wohngelds und Kinderzuschlags den Bezug von SGB-II-Leistungen zu überwinden. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass mit dem Bezug des erhöhten Wohngelds und Kinderzuschlags eine signifikante Bewegung von der Arbeitslosigkeit in die Berufstätigkeit verbunden ist (IfD 2012: 173 ff.). Beispielsweise sagen 56 Prozent der Bezieher des Kinderzuschlags und Wohngeldes, dass sie unter keinen Umständen ins SGB II wechseln würden, selbst wenn sie dadurch bis zu 100 Euro mehr Haushaltseinkommen hätten (IfD 2012: 176).

2.1.5 Kinderzuschlag

123. Mit dem Kinderzuschlag wird das Ziel verfolgt, die wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe von Familien zu verbessern. Außerdem soll die elterliche Erwerbstätigkeit unterstützt werden.

124. Der Kinderzuschlag richtet sich an Familien, in denen die Eltern ihren eigenen Bedarf durch Erwerbseinkommen zwar decken können, nicht aber den Bedarf ihrer Kinder. Die Kinder müssen im Haushalt der Eltern leben, unverheiratet und unter 25 Jahre alt sein, und für sie muss ein Anspruch auf Kindergeld bestehen.

125. Anspruchsvoraussetzung ist zudem, dass das Einkommen der Familie eine definierte Mindesteinkommensgrenze überschreitet und eine Höchsteinkommensgrenze nicht übersteigt. Darüber hinaus muss der Bedarf der Familie durch die Zahlung von Kinderzuschlag und eventuell zustehendem Wohngeld gedeckt sein und deshalb kein Anspruch auf ALG II bestehen.

126. Die Mindesteinkommensgrenze liegt bei 900 Euro monatlich bei Paarfamilien und 600 Euro monatlich bei Alleinerziehenden. Die Höchsteinkommensgrenze wird aus der Summe des elterlichen Bedarfs im Sinne der Regelungen zum Arbeitslosengeld II und dem prozentualen elterlichen Anteil an den Wohnkosten (Bemessungsgrenze) zuzüglich des Gesamtkinderzuschlags errechnet. Der Kinderzuschlag beträgt maximal 140 Euro monat-

lich je Kind. Übersteigt das Erwerbseinkommen der Eltern die Bemessungsgrenze, vermindert sich der Kinderzuschlag für je 10 Euro, die die Eltern mehr verdienen (anrechenbares Einkommen), um 5 Euro (Transferenzugsrate von 50 Prozent). Eigenes Einkommen der Kinder, wie z. B. Unterhalt, Unterhaltsvorschuss oder Waisenrente, wird voll auf den Kinderzuschlag angerechnet.¹⁴

127. Nach den Simulationsrechnungen nutzen etwa 200.000 Haushalte den Kinderzuschlag (ZEW 2013a: 308; Berichtsjahr 2009).¹⁵

128. Der Kinderzuschlag ist in der Gesamtbevölkerung mit fünf Prozent genauso wenig bekannt wie das Wohngeld. Nur 45 Prozent der derzeitigen Nutzer des Kinderzuschlags kennen sich gut mit den Details der Leistung aus, und auch aktuelle Antragsteller verfügen überwiegend nur über vage Kenntnisse (IfD 2012: 176 f.).

129. Der Kinderzuschlag ist, in Kombination mit dem Wohngeld, für viele geringverdienende Eltern eine gewünschte Alternative zum Bezug von Leistungen nach dem SGB II. Für 80 Prozent der Bezieher und ihre Familien ist die Leistung „besonders wichtig“. Ein Wechsel in den SGB-II-Bezug käme für mehr als die Hälfte der Bezieher von Kinderzuschlag auch dann nicht in Frage, wenn sie dort deutlich höhere Leistungen erhalten könnten. Auch als Brücke aus der Arbeitslosigkeit wird der Kinderzuschlag geschätzt. 68 Prozent der heute berufstätigen Leistungsbezieher waren schon einmal selbst arbeitslos, 22 Prozent davon zuletzt in den letzten zwei Jahren (IfD 2012: 176-178, 180).

2.2 Steuerliche Leistungen

2.2.1 Kindergeld und Kinderfreibeträge

130. Bei Kindergeld und -freibeträgen handelt es sich um zentrale Instrumente des (steuerlichen) Familienleistungsausgleichs. Ziel dieses Ausgleichs ist es, die verfassungsrechtliche Verpflichtung, das Einkommen der Eltern, das zur Sicherung des Existenzminimums sowie des Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarfs ihrer Kinder benötigt wird, steuerlich freizustellen. Ist die verfassungsmäßig gebotene Entlastung über das Steuersystem niedriger als das ausgezahlte Kindergeld, stellt der über die steuerliche Entlastung hinausgehende Teil den Förderanteil des Kindergeldes dar. Sofern umgekehrt die

¹⁴ Seit dem 1. Januar 2011 haben Kinder in Familien mit Kinderzuschlag zudem Anspruch auf Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket.

¹⁵ Die hochgerechneten Nutzerzahlen des ZEW weichen aufgrund der geringen Grundgesamtheit deutlich von den tatsächlichen Nutzerzahlen ab. Das BMFSFJ weist 120.000 Nutzerhaushalte für 2012 aus.

Steuerersparnis durch die Freibeträge für Kinder über dem gezahlten Kindergeldbetrag liegt, kommen die Freibeträge durch die Günstigerprüfung zur Anwendung, sodass die verfassungsmäßig gebotene Entlastung gewährleistet ist.

131. Familienpolitisch zielen Kindergeld und Freibeträge für Kinder vor allem darauf ab, die wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe von Familien zu gewährleisten sowie einen Nachteilsausgleich einerseits von Familien gegenüber Kinderlosen und andererseits zwischen Familien mit einer unterschiedlichen Anzahl an Kindern zu schaffen.

132. Anspruchsberechtigt sind alle Familien mit Kindern und Jugendlichen bis zum 18. Lebensjahr. Für über 18-jährige Kinder wird das Kindergeld bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres gezahlt, wenn sie arbeitssuchend gemeldet sind. Ein Bezug bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres ist bei Kindern möglich, die sich in Ausbildung befinden, keinen Ausbildungsplatz gefunden haben oder einen Freiwilligendienst ableisten. Für Kinder mit Behinderungen wird das Kindergeld u.U. über das 25. Lebensjahr hinaus ohne altersmäßige Begrenzung gezahlt. Zum 01.01.2012 ist die Einkünfte- und Bezügegenze entfallen.

133. Das Kindergeld ist gestaffelt und beträgt seit Januar 2010 für das erste und zweite Kind jeweils 184 Euro monatlich, für das dritte Kind 190 Euro und für das vierte und jedes weitere Kind 215 Euro im Monat. Wenn das Existenzminimum des Kindes nicht durch das monatlich als Steuervergütung gezahlte Kindergeld vollständig steuerfrei gestellt ist, werden stattdessen die Freibeträge für Kinder berücksichtigt. In der Summe erreichen die Freibeträge (für das sächliche Existenzminimum sowie den Betreuungs- und Erziehungs- oder den Ausbildungsbedarf) für Kinder für jedes zu berücksichtigende Kind für beide Elternteile zusammen 7.008 Euro jährlich.

134. Insgesamt beziehen nach den Simulationsrechnungen 9,2 Mio. Haushalte Kindergeld oder Kinderfreibeträge (ZEW 2013a: 308).

135. Die Akzeptanzanalyse I zeigt einen hohen Bekanntheitsgrad, eine hohe Wertschätzung und eine hohe subjektive Bedeutung des Kindergelds. 79 Prozent der Nutzer¹⁶ kennen das Kindergeld gut, 87 Prozent bewerten seinen Beitrag zum Familieneinkommen als sehr wichtig. Dies gilt über alle Einkommensgruppen hinweg, somit auch für die Kinder-

¹⁶ Da Familienleistungen Familien zugutekommen, wurde in der Umfrage der Kreis der Nutzer mit der Frage ermittelt, welche Leistungen die Befragten selbst oder auch andere Personen in ihrem Haushalt derzeit erhalten. Nutzer des Kindergelds sind im Sinne dieser Betrachtungsweise nicht nur Personen, auf deren Konto das Kindergeld überwiesen wird, sondern auch deren Ehe- oder Lebenspartner und ihre mitbefragten erwachsenen Kinder. Als „Nutzer“ werden im Folgenden diejenigen Personen aufgeführt, die bei der Befragung angeben, von einer Leistung zu profitieren. Bei größeren Abweichungen zu den tatsächlichen Nutzungszahlen wird dies im Text diskutiert.

geldbezieher in der höchsten Einkommensschicht. Besonders für Alleinerziehende macht das Kindergeld in der Regel einen beträchtlichen Anteil ihres Haushaltseinkommens aus (IfD 2012: 56 ff.).

136. Grundsätzlich ist das Kindergeld durch seine Höhe und seine verlässliche monatliche Auszahlung für die Familien attraktiv. Kritisch wird vor allem von den Beziehern von SGB-II-Leistungen die Anrechnung des Kindergelds bewertet (IfD 2012: 61.).

137. Die meisten Familien sehen das Kindergeld als Teil des allgemeinen Haushaltseinkommens. Ein Viertel der Eltern empfindet jedoch eine Zweckbindung und verwendet es für spezifische Bedürfnisse der Kinder oder zumindest in Teilen als Taschengeld. Dies gilt insbesondere für Eltern, die für ihre inzwischen erwachsenen, 18- bis 25-jährigen Kinder noch Kindergeld erhalten (IfD 2012: 67 ff.).

138. Im Gegensatz zum Kindergeld herrscht über den Kinderfreibetrag große Unkenntnis. 72 Prozent der Eltern von minderjährigen Kindern geben an, dass sie Kinderfreibeträge nutzen. Allgemein stufen 67 Prozent diese Leistung als besonders wichtig ein. Dabei handelt es sich objektiv gesehen um eine Fehleinschätzung: Der Großteil dieser Personen kommt aufgrund der zu geringen Höhe des jeweiligen Haushaltseinkommens gar nicht in den „Genuss“ von Kinderfreibeträgen. Grund für die offensichtliche Wirkungsüberschätzung der Kinderfreibeträge ist die Unkenntnis der Wechselwirkungen mit dem Kindergeld (IfD 2012: 74 f.).

2.2.2 Ehegattensplitting

139. Ehegattensplitting bezeichnet das Verfahren, nach dem verheiratete Paare besteuert werden, die sich für die gemeinsame Veranlagung entscheiden. Die Maßnahme ist tatbestandlich nicht an Kinder im Haushalt geknüpft und stellt somit keine familienbezogene, sondern eine ehebezogene Leistung dar.

140. Bei der Zusammenveranlagung wird das aufaddierte, gemeinsam zu versteuernde Einkommen beider Ehepartner halbiert. Auf diesen Betrag wird dann die Grundtabelle der Einkommensteuer angewendet. Die so ermittelte Einkommensteuerschuld wird schließlich verdoppelt. Beim Ehegattensplitting werden die Ehegatten somit steuerlich so behandelt, als ob jeder die Hälfte des gemeinsamen Einkommens erzielen würde und als Alleinstehender nach dem Grundtarif zu versteuern hätte.

141. Ziel des Ehegattensplittings ist es, dass Ehepaare nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit besteuert werden. Es trägt dadurch zur wirtschaftlichen Stabilität von Familien bei. Dabei wird die Ehe als Wirtschaftsgemeinschaft betrachtet um zu gewährleisten,

dass die steuerliche Gesamtbelastung eines Ehepaars unabhängig von der Aufteilung der Erwerbstätigkeit zwischen beiden Partnern ausfällt. Ehepaare mit gleichen Gesamteinkommen, aber verschiedenen Einzeleinkommen, tragen folglich eine gleich hohe Steuerbelastung.

142. Aufgrund der Progression in der Einkommensteuer führt die gemeinsame Veranlagung regelmäßig zu Entlastungen („Splittingeffekt“) gegenüber der Einzelveranlagung. Die Splittingeffekte fallen umso höher aus, je stärker sich die Einzeleinkommen unterscheiden und je höher das Gesamteinkommen ist. Der größtmögliche Splittingeffekt ergibt sich, wenn einer der Ehegatten Alleinverdiener ist. Zu keinem Splittingvorteil kommt es dagegen bei Ehegatten mit gleich hohen Einkommen. Keine Entlastungswirkungen erzielen außerdem Ehepaare, deren Einzeleinkommen beide so hoch sind, dass sie bei Einzelveranlagung dem Spitzensteuersatz unterlägen.

143. Nach den Simulationsrechnungen nutzen rund 11,2 Mio. Ehepaare das Splitting (ZEW 2013a: 308).

144. Die Akzeptanzanalyse I zeigt, dass sich 24 Prozent der Gesamtbevölkerung selbst als Nutzer des Ehegattensplittings bezeichnen. 88 Prozent dieser Nutzer haben minderjährige oder erwachsene Kinder, zehn Prozent sind kinderlos.

145. Ein Vergleich mit den tatsächlichen Nutzungszahlen zeigt, dass viele Ehepaare in Deutschland vom Splitting profitieren, ohne davon zu wissen. In den geführten Intensivinterviews wird deutlich, dass die Nichtnennung der Leistung durch Informationsdefizite begründet ist (IfD 2012: 88 f.). Dies wird auch durch die repräsentative Befragung gestützt: Die genaue Funktionsweise des Ehegattensplittings ist etwa einem Viertel der Gesamtbevölkerung und der Hälfte derjenigen, die nach eigener Auskunft Nutzer sind, genauer bekannt. Fast 30 Prozent der tatsächlichen Nutzer sind sich jedoch nicht bewusst, dass ihr Einkommen nach dem Splittingtarif besteuert wird. Hier liegt ein großes „Underreporting“ durch Unkenntnis vor (IfD 2012: 88 f.).

146. Insgesamt bewerten 61 Prozent derer, die sich der Nutzung der Leistung bewusst sind, die Steuerersparnisse durch das Ehegattensplitting als „sehr wichtig für ihre Familien“. Obwohl Nutzer mit höheren Einkommen sowie Paare in Einverdiener-Ehen tatsächlich stärker vom Ehegattensplitting profitieren, unterscheidet sich ihre Bewertung nicht wesentlich von der anderer Nutzer. Das liegt daran, dass die Nutzer die Höhe ihres Splittingvorteils zumeist nicht einschätzen können (IfD 2012: 93 ff.).

147. In den qualitativen Intensivinterviews bewertet ein beträchtlicher Teil der Befragten das Splitting als ungerecht. Nach Meinung einiger komme es bei der Gewährung von Steuerentlastungen nicht auf die Ehe, sondern auf die gemeinsame Erziehung von Kindern an. Andere sprechen sich für das bestehende Splitting für Verheiratete aus, wünschen sich jedoch, dass auch die Kinder bei der Berechnung des Splittingvorteils mit berücksichtigt werden (IfD 2012: 93 ff.). Außerdem besteht zuweilen das Gefühl, wegen der unterschiedlichen Steuerklassen gegenüber ihrem Ehepartner steuerlich benachteiligt zu sein. In diesem Zusammenhang geben 22 Prozent der teilzeitbeschäftigten und 14 Prozent der nicht-berufstätigen Mütter an, für sie würde sich eine Ausweitung bzw. Aufnahme der Erwerbsarbeit wegen der hohen Steuerabzüge nicht lohnen (IfD 2012: 93 ff.).

2.2.3 Steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten

148. Kosten der Kinderbetreuung werden steuerlich berücksichtigt, weil Eltern, die Kinderbetreuungskosten tragen, steuerlich weniger leistungsfähig sind als Haushalte ohne Kinderbetreuungskosten. Dadurch werden Eltern finanziell entlastet.

149. Ferner soll durch die steuerliche Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten einerseits die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gefördert sowie andererseits eine vermehrte (früh)kindliche Förderung realisiert werden.

150. Eltern können – unter den Voraussetzungen wie bei der Zielgruppe beschrieben – zwei Drittel ihrer Kinderbetreuungskosten, je Kind bis zu 4.000 Euro jährlich, wie Werbungskosten, Betriebsausgaben oder Sonderausgaben absetzen. Für Eltern von Kindern mit Behinderung gilt dies ohne Altersbeschränkung, wenn die Behinderung vor Vollendung des 25. Lebensjahres eingetreten ist. Bei Behinderungen, die vor dem 1. Januar 2007 eingetreten sind, geht die Obergrenze bis zum 27. Lebensjahr.¹⁷

151. Nach den Simulationsrechnungen nutzen etwa 1,4 Mio. Haushalte die steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten (ZEW 2013a: 308).

152. Zusammen mit dem ermäßigten Beitrag zur Pflegeversicherung gehört die Absetzbarkeit der Betreuungskosten zu den wenig bekannten Leistungen. Vielen der Befragten ist nicht bekannt, ob dieser Absetzbetrag in der Steuererklärung ihrer Familie eine Rolle spielt. Dementsprechend haben die wenigsten Nutzer eine Vorstellung über die Auswirkungen des Freibetrags (IfD 2012: 153 f.).

¹⁷ Die steuerliche Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten wurde durch das Steuervereinfachungsgesetz 2011 neu geregelt. Die bisherigen persönlichen Anspruchsvoraussetzungen Erwerbstätigkeit, Krankheit oder Behinderung der Eltern bzw. eines Elternteils entfallen seit dem 1. Januar 2012.

153. Für die Hälfte der Nutzer und ihre Familien ist die Absetzbarkeit der Betreuungskosten „sehr wichtig“. Im Ranking der Leistungen steht die Absetzbarkeit der Betreuungskosten an der vorletzten Stelle (IfD 2012: 153, 157 f.).

154. Dabei ist die Einstellung zur Absetzbarkeit aber durchaus positiv: 71 Prozent der Bevölkerung und 78 Prozent der Eltern von minderjährigen Kindern halten sie für eine gute Regelung. Bei den Befragten mit höheren monatlichen Ausgaben für Kinderbetreuung hat die Leistung höhere Relevanz. Die Bedeutung, die der Leistung beigemessen wird, steigt aber nicht proportional zu den Ausgaben für Kinderbetreuungsausgaben (IfD 2012: 155f).

2.2.4 Steuerlicher Entlastungsbeitrag für Alleinerziehende

155. Der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende ist ein steuerlicher Freibetrag, der von der Summe der Einkünfte bei Alleinerziehenden abgezogen wird.

156. Ziel des steuerlichen Entlastungsbetrags ist es, die höheren Kosten der eigenen Lebens- bzw. Haushaltsführung der sog. echten Alleinerziehenden abzugelten, die mit ihren Kindern und keiner anderen erwachsenen Person einen gemeinsamen Haushalt führen.

157. Zielgruppe sind steuerpflichtige Alleinerziehende, deren Haushalt mindestens ein Kind angehört, für das sie einen Kinderfreibetrag oder Kindergeld erhalten.

158. Alleinerziehende, die alleine mit ihren kindergeldberechtigten Kindern einen Haushalt führen, erhalten jährlich – unabhängig von der Anzahl der Kinder – einen steuerlichen Entlastungsbetrag in Höhe von 1.308 Euro. Der Entlastungsbetrag ist in die Steuerklasse II eingearbeitet, wird also schon während des laufenden Jahres beim Lohnsteuerabzug berücksichtigt und zusätzlich zum Kindergeld bzw. den Kinderfreibeträgen gewährt.

159. Nach den Simulationsrechnungen wird der Entlastungsbeitrag für Alleinerziehende von rund 1,1 Mio. Haushalten genutzt (ZEW 2013a: 308).

160. 75 Prozent der Alleinerziehenden erklären in der Akzeptanzanalyse I, dass sie die Leistung nutzen, obwohl der Anteil der Berufstätigen, der hiervon profitieren könnte, laut Mikrozensus bei etwa zwei Dritteln der Alleinerziehenden liegt.

161. Die Akzeptanzanalyse zeigt auch, dass die Regelung 65 Prozent der Nutzer gut bekannt ist und überwiegend als bedeutsam bewertet wird: 78 Prozent der nutzenden Alleinerziehenden erklären, dass diese Steuervorteile für ihre Familie besonders wichtig seien. Die Bedeutung der Leistung steigt dabei mit dem Einkommen der Bezieher (IfD 2012: 159 f.).

162. Insbesondere im Vergleich zur steuerlichen Förderung von Ehepaaren im Rahmen des Ehegattensplittings sieht ein Teil der befragten Alleinerziehenden weiteren Förderungsbedarf für die eigene Gruppe. 62 Prozent der Alleinerziehenden und auch 63 Prozent der Bevölkerung sprechend sich zudem dafür aus, die Zahl und das Alter der Kinder bei den Leistungen für Alleinerziehende mit zu berücksichtigen (IfD 2012: 160 f.).

2.3 Subventionierung der Kinderbetreuung

163. Die staatlich organisierte Bereitstellung und Finanzierung von Betreuungsplätzen in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege stellt eine Sachleistung für Familien dar. Sie verfolgt das Ziel, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern und die soziale, emotionale, körperliche und geistige Entwicklung des Kindes zu fördern.

164. Zielgruppe sind Familien mit noch nicht schulpflichtigen Kindern und Kindern, die Halbtagschulen besuchen (Horte, soweit dieses Angebot nicht bereits in ein additives Ganztagschulmodell integriert ist).

165. Bundesrechtlich wird hinsichtlich des Zugangs zu den Betreuungsangeboten nach Altersgruppen differenziert: Für Kinder im Alter unter drei Jahren besteht bei der Erfüllung gesetzlich geregelter Bedarfskriterien eine Pflicht der Kommunen zu Förderangeboten in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege.¹⁸ Kinder ab dem vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt haben einen Rechtsanspruch auf einen Platz in einer Tageseinrichtung. Für Kinder im schulpflichtigen Alter besteht eine (nicht individuell einklagbare) Verpflichtung der Kommunen, ein bedarfsgerechtes Förderangebot vorzuhalten. In einzelnen (vor allem ostdeutschen) Bundesländern bestehen bereits jetzt weitergehende Förderverpflichtungen.

166. Das Bundesrecht ermöglicht es den Ländern und Kommunen, Kostenbeiträge für die Inanspruchnahme von Betreuungsangeboten in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege festzusetzen. Die Regelungen zur Kostenbeteiligung der Eltern divergieren deshalb regional stark. Örtliche Unterschiede gibt es auch zwischen der Kostenbeteiligung bei Tageseinrichtungen und der (öffentlich finanzierten) Kindertagespflege. In der Regel erfolgt eine besondere Förderung von Familien mit geringem Einkommen durch nach Einkommen gestaffelte Elternbeiträge bis hin zur Beitragsfreiheit. Zum Teil werden Mehrkindfamilien

¹⁸ Seit dem 1. August 2013 gibt es für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz. Im Hinblick auf die unterschiedlichen Ausbaugeschwindigkeiten variiert das Angebot zwischen den einzelnen Kreisen und Städten derzeit (noch) stark.

durch Geschwisterregelungen gefördert. Zum Teil ist eine Förderung bestimmter Familienkonstellationen (Alleinerziehende, Erwerbstätigkeit beider Eltern) durch Anerkennung eines höheren Betreuungsbedarfs vorgesehen.

167. Die subventionierte Kinderbetreuung wird von 2,2 Mio. Haushalten mit Kindern bis sechs Jahren genutzt (ZEW 2013a: 308).

168. In der folgenden Tabelle werden die Betreuungsarrangements von Kindern von null Jahren bis zum Schuleintritt dargestellt. Es zeigt sich, dass mit zunehmendem Alter der Kinder die Nutzung außerfamiliärer Betreuungsangebote deutlich zunimmt und spiegelbildlich die zeitliche Bedeutung innerfamiliärer Betreuung abnimmt. Weiterhin wird die starke Einbindung weiterer Personen aus dem privaten Umfeld im Betreuungsmix bis zur Einschulung deutlich. Über alle Altersklassen hinweg werden über 30 Prozent der Kinder unter anderem auch durch private Personen betreut.

Tabelle 4: Förder- und Betreuungskombinationen von Kindern bis zum Schuleintritt in Prozent

| Alter der Kinder | Nur Eltern | Kita halbtags | Kita ganztags | andere Personen | Kita halbtags + Andere | Kita ganztags + Andere |
|---|------------|---------------|---------------|-----------------|------------------------|------------------------|
| unter einem Jahr (N= 1237) | 76,1 | 1,1 | 0,7 | 21,5 | --- | --- |
| ein bis drei Jahre (N= 2843) | 30,5 | 14,3 | 17,4 | 19,9 | 7,9 | 10,0 |
| vier Jahre bis Schuleintritt (N= 1660) | 2,2 | 31,0 | 36,6 | 0,5 | 13,4 | 16,3 |

Anmerkung: Ausweis in Form von Zeilenprozenten. Gegenüber Originalfassung des Endberichts von DIW aufgerundet. Kurssive Zahlen markieren Fallzahlen zwischen 10 und 30. Diese Werte können aufgrund der geringen Fallzahl nur mit großer Vorsicht interpretiert werden. Für Zellen kleiner als 10 werden keine Werte ausgewiesen. Datenquelle: SOEP 2010; FiD 2010. Quelle: DIW (2013b: 6).

169. Bei älteren Kindern zeigt sich folgendes Bild: Die Hälfte der Schulkinder (bis zum Alter von zwölf Jahren) besucht ausschließlich eine Halbtagschule, zwölf Prozent werden in einer Ganztagschule unterrichtet. 38 Prozent der Schulkinder kombinieren den Besuch einer Ganz- oder Halbtagschule mit Hort und teilweise mit Betreuung durch weitere Personen aus dem persönlichen Umfeld.

Tabelle 5: Förder- und Betreuungskombinationen von Schulkindern bis zum Alter von 12 Jahren in Prozent

| nur Schule halbtags | nur Schule ganztags | Schule halbtags+ Andere | Schule halbtags+ Hort | Schule halbtags+ Hort+ Andere | Schule ganztags+ Hort | Schule ganztags+ Hort | Schule ganztags+ Hort+ Andere |
|---------------------|---------------------|-------------------------|-----------------------|-------------------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------------|
| 49,9 | 11,8 | 17,0 | 7,7 | 3,2 | 2,5 | 5,5 | 2,5 |

Anmerkung: Rundungsbedingte Abweichung zu 100 Prozent. N = 3661. Datenquelle: SOEP 2010; FiD 2010. Quelle: DIW (2013b: 18).

170. Der Familienhintergrund und sozio-ökonomische Kriterien sind maßgebliche Faktoren, die die Kombinationen aus Ganz- oder Halbtagsbetreuung durch Kindertagesstätten und Schulen, Hortbetreuung und Betreuung durch andere Personen beeinflussen. Das zeigen umfangreiche Analysen des DIW (DIW 2013b: 7-19):

- **Ost-West**

Der Anteil von ausschließlich familial betreuten Kindern liegt in den alten Bundesländern deutlich höher als in den neuen. Der Anteil der Kinder zwischen einem bis drei Jahren, die nur von ihren Eltern betreut werden, liegt in Westdeutschland bei 34 Prozent, in Ostdeutschland hingegen nur bei 15 Prozent. Bei der Nachmittagsbetreuung von Schulkindern durch die Eltern handelt es sich um ein westdeutsches Phänomen (54 versus 29 Prozent). Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die Nutzung von (außerfamiliärer) Nachmittagsbetreuung bei Familien in Ostdeutschland weiter verbreitet ist als bei westdeutschen Familien. In den neuen Bundesländern sind zudem Kombinationen aus Ganz- oder Halbtagschule, Hortbetreuung und Betreuung durch andere Personen deutlich weiter verbreitet als in den alten Bundesländern.

- **Alleinerziehende – Paareltern**

Im Vergleich zwischen Paarfamilien und Alleinerziehenden zeigt sich, dass Alleinerziehende zu einem sehr viel höheren Anteil auf informelle Betreuungspersonen (neben der Betreuung in einer Kindertagesstätte) zurückgreifen. Der Betreuungsmix der Kinder (null Jahre bis Vorschulalter), die bei Alleinerziehenden aufwachsen, besteht mit 20 Prozent deutlich häufiger als bei Kindern aus Paarfamilien (neun Prozent) aus einer Kombination aus Ganztagesbetreuung und Betreuung durch andere Personen. Insbesondere im ersten Lebensjahr des Kindes sind 40 Prozent der Alleinerziehenden, jedoch nur 20 Prozent der Paareltern auf

die unterstützende Kinderbetreuung durch andere Personen angewiesen. Aber auch ältere Kinder von Alleinerziehenden besuchen deutlich häufiger eine Ganztagschule mit anschließender Hort- oder anderer Fremdbetreuung als Kinder aus Paarfamilien. Kinder von Alleinerziehenden, die eine Halbtagschule besuchen, werden ebenfalls deutlich häufiger als Kinder aus Paarfamilien (25 Prozent versus 15 Prozent) anschließend durch eine andere Person betreut.

- **Anzahl der Kinder**

Haushalte mit drei oder mehr Kindern nutzen insgesamt seltener Kinderbetreuungseinrichtungen und kombinieren verschiedene Angebote seltener als kleinere Familien mit Betreuung durch andere Personen. Im Vergleich zu kleineren Familien nutzen sie besonders selten eine Kombination aus externer Ganztagesbetreuung für ihre Kinder im Vorschulalter und Betreuung durch andere Personen. Dieser Trend setzt sich auch bei den Schulkindern fort, die seltener als Kinder aus kleineren Familien in Ganztagschulen sind und seltener den Besuch einer Halbtagschule mit anschließender Betreuung durch eine andere Person kombinieren.

- **Erwerbsstatus der Mutter**

Mit steigendem Erwerbsumfang der Mütter nimmt die Nutzung externer Betreuung zu: Fast ein Drittel der 1- bis 3-jährigen Kinder vollzeiterwerbstätiger Mütter wird ganztätig extern und durch andere Personen betreut. Bei den Kindern von Teilzeitbeschäftigten liegt der Anteil unter 19 Prozent und bei den Kindern der übrigen Erwerbstätigen noch niedriger. Dieser Befund zeigt sich auch bei den Vorschul- und Schulkindern. So ist der Anteil der Kinder, die ausschließlich eine Halbtagschule besuchen, mit 22 Prozent bei den vollzeiterwerbstätigen Müttern mit Abstand am niedrigsten. Zum Vergleich: Bei den Teilzeitbeschäftigten liegt der Anteil bei 42 Prozent, bei den geringfügig Beschäftigten bei 62 Prozent.

- **Haushaltseinkommen/Ausbildung der Mutter**

Familien mit einem Einkommen oberhalb des Medians nutzen für ihre unter 3-jährigen Kinder besonders häufig ganztätige formale Betreuungsangebote sowie informelle Betreuung. Kinder aus Familien mit einem Einkommen unterhalb des Medians werden dagegen besonders häufig in der Familie betreut. Ab einem Alter des Kindes von vier Jahren nutzen Haushalte mit niedrigem Einkommen

allerdings in höherem Maße als einkommensstarke Haushalte ganztägige Kinderbetreuung, da dann auch die Erwerbstätigkeit der Mütter ansteigt.

- **Migrationshintergrund**

Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund werden in allen Altersgruppen häufiger als Kinder aus Familien ohne Migrationshintergrund ausschließlich von ihren Eltern betreut. Wenn Eltern mit Migrationshintergrund für ihre Kinder Betreuung nutzen, dann entscheiden sie sich jedoch häufiger für Ganztagsbetreuung: Kinder mit Migrationshintergrund im Alter zwischen vier Jahren bis zum Schuleintritt werden mit 44 Prozent deutlich häufiger ganztags betreut als Gleichaltrige ohne Migrationshintergrund (34 Prozent). Bei den Schulkindern ist ein ähnliches Muster zu beobachten. Kinder mit Migrationshintergrund werden häufiger nachmittags ausschließlich durch die Eltern betreut als die Referenzgruppe (54 Prozent versus 48 Prozent), allerdings gibt es bei Kindern mit Migrationshintergrund mit 14 Prozent auch einen höheren Anteil an Ganztags Schülerinnen und -schülern, verglichen mit elf Prozent der Kinder ohne Migrationshintergrund.

171. Die externe Betreuung wird von den Eltern keineswegs lediglich im Sinne der zeitlichen Beaufsichtigung der Kinder gesehen. Vielmehr erwarten 75 Prozent der Eltern eine frühe Förderung ihrer Kinder in den Betreuungseinrichtungen. Hier wird ein langfristiger Nutzen für das Kind wahrgenommen, der über kurzfristige Nutzenaspekte, wie etwa die Ermöglichung der Berufstätigkeit der Mütter, hinausgeht, und der bei der Akzeptanz der zum Teil beträchtlichen Betreuungskosten eine wichtige Rolle spielt (IfD 2012: 120 f.).

172. Rund drei Viertel der Nutzerhaushalte sagen aus, dass sie sich gut mit dem Betreuungsangebot für kleinere Kinder auskennen (IfD 2012: 115 f.). Zwei Drittel der Eltern sind sich beispielsweise bewusst, dass die Betreuungskosten von den öffentlichen und privaten Trägern subventioniert werden; knapp 40 Prozent der Eltern wissen jedoch nicht im Detail, wie die von ihnen genutzten Betreuungseinrichtungen faktisch finanziert werden (IfD 2012: 136).

Insbesondere die Betreuungsangebote für kleinere, aber auch für größere Kinder werden von der klaren Mehrheit der nutzenden Familien als „besonders wichtig für meine Familie“ wertgeschätzt (81 Prozent bzw. 67 Prozent). Da viele Mütter und Väter berufstätig sind, wünschen sich 22 Prozent der Eltern zusätzliche Betreuungsmöglichkeiten für ihre größeren Kinder, insbesondere im Rahmen von gebundenen oder offenen Ganztagschulen (IfD 2012: 141 ff.).

2.4 Sozialversicherungsleistungen

2.4.1 Beitragsfreie Mitversicherung der Ehegatten/eingetragenen Lebenspartner in der Gesetzlichen Krankenversicherung

173. In der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) sind Ehe- und eingetragene Lebenspartner – soweit sie nicht selbst versicherungspflichtig, von der Versicherungspflicht befreit oder versicherungsfrei sind –, im Regelfall beitragsfrei mitversichert. Durch die Einbeziehung der begünstigten Partner in die Familienversicherung wird die Erfüllung der in der Familie bestehenden gesetzlichen Unterhaltspflichten insofern erleichtert, als den Mitgliedern der Gesetzlichen Krankenversicherung für den Krankheitsschutz ihrer unterhaltsberechtigten Ehe- und Lebenspartner keine erhöhten Beiträge aufgebürdet werden. Damit soll erreicht werden, dass die wirtschaftliche Stabilität von Familien gestärkt wird.

174. Die Bemessungsgrundlage für die Beiträge zur Gesetzlichen Krankenversicherung erstreckt sich auf das beitragspflichtige Einkommen des gesetzlich versicherten Ehe- und Lebenspartners. Bei einem Einkommen unterhalb der Geringfügigkeitsschwelle ist der Partner beitragsfrei mitversichert.

175. Von der beitragsfreien Mitversicherung von Ehegatten und eingetragenen Lebenspartnern in der GKV profitieren nach den Simulationsergebnissen rund 4,5 Mio. Haushalte (ZEW 2013a: 308).

176. Den Ergebnissen der Akzeptanzanalyse I folgend, sind mehr als die Hälfte der Nutzer Eltern mit minderjährigen Kindern, 30 Prozent sind Verheiratete, deren jüngstes Kind schon erwachsen ist (IfD 2012: 80 f.).

177. In der Gesamtbevölkerung kennen nur 28 Prozent der Befragten die Leistung. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die beitragsfreie Mitversicherung der nichtberufstätigen Ehepartner der Bevölkerung kaum als Leistung der Familienförderung vor Augen steht. Dies gilt jedoch nicht für Personen in Nutzerhaushalten, denen die Leistung zu 67 Prozent bekannt ist. Noch einmal etwas höher ist die Bekanntheit, wenn die Auswertung jeweils nur auf die nutzenden Verheirateten eingeschränkt wird (68 Prozent) (IfD 2012: 80 f.).

178. Die Bewertung der beitragsfreien Mitversicherung für Ehepartner in der GKV fällt unter allen nutzenden Eltern sehr positiv aus. 61 Prozent bewerten die Leistung als besonders wichtig für ihre Familie. Vor allem in den unteren und mittleren Einkommensschichten ist die Leistung bei 61 und 64 Prozent bedeutsam, während die oberen Einkommensschichten ihr etwas weniger Wert (59 Prozent) beimessen (IfD 2012: 80 f.).

2.4.2 Kindbezogener Anteil am Arbeitslosengeld I

179. Familien mit Kindern, die Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung erhalten (Arbeitslosengeld I), erhalten eine höhere Lohnersatzrate als kinderlose Bezieher von Arbeitslosengeld I.

180. Als Lohnersatzleistung orientiert sich das Arbeitslosengeld I grundsätzlich am beitragspflichtigen Einkommen und stellt kein Instrument des Familienleistungsausgleichs dar. Der 1984 wiedereingeführte Unterschied in der Leistungshöhe für Kinderlose und Eltern diente weniger dem Familienleistungsausgleich als vielmehr der Abfederung der damals vorgenommenen Leistungskürzung. Die Leistung fördert somit das familienpolitische Ziel der wirtschaftlichen Stabilität, berücksichtigt hierbei jedoch nicht die Anzahl der Kinder im Haushalt.

181. Zielgruppe sind Familien, die Leistungen der Arbeitslosenversicherung beziehen.

182. Arbeitslose, die mindestens ein Kind haben oder deren nicht dauerhaft getrennt lebender Ehegatte oder Lebenspartner mindestens ein Kind hat, erhalten 67 Prozent des pauschalierten Nettoentgelts als Arbeitslosengeld. Alle kinderlosen Arbeitslosen erhalten 60 Prozent. Die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld richtet sich nach der Dauer des Versicherungspflichtverhältnisses und dem Lebensalter, das der Arbeitslose bei der Entstehung des Anspruchs vollendet hat.

183. Der kindbezogene Anteil am Arbeitslosengeld I wird nach den Simulationsrechnungen von etwa 200.000 Haushalten genutzt (ZEW 2013a: 308).

184. Die Akzeptanzanalyse I zeigt, dass nur die Hälfte der Bezieherinnen und Bezieher gut über das erhöhte Arbeitslosengeld I Bescheid weiß. Ein Teil der Nutzer scheint die Leistung, die alle Arbeitslosen mit Kindern erhalten, nicht als solche zu realisieren. Von den nutzenden Eltern minderjähriger Kinder, von denen mindestens ein Elternteil arbeitslos ist, geben lediglich 22 Prozent an, die Leistung zu nutzen (IfD 2012: 181.).

185. Das erhöhte Arbeitslosengeld wird von 80 Prozent der Eltern, die sich des Leistungsbezugs bewusst sind, als „besonders wichtig für meine Familie“ bewertet. Diese sehr positive Bewertung dürfte allerdings zum größeren Teil auf die hohe Bedeutung des Arbeitslosengelds I insgesamt zurückzuführen sein (IfD 2012: 181 f.).

186. 80 Prozent der Bevölkerung befürworten, dass arbeitslose Eltern mehr Arbeitslosengeld I erhalten als Arbeitslose ohne Kinder. Dafür, dass die Leistungen für Arbeitslose umso höher sein sollten, je mehr Kinder die Arbeitslosen haben, sprechen sich zwei Drittel der

Gesamtbevölkerung und drei Viertel der Bezieher des Arbeitslosengeldes aus (IfD 2012: 182 ff.).

2.4.3 Ermäßigter Beitragssatz in der sozialen Pflegeversicherung

187. Familien mit Kindern entrichten einen ermäßigten Beitrag zur sozialen Pflegeversicherung. Durch den ermäßigten Beitrag soll – entsprechend der Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts – der generative Beitrag von Familien mit Kindern für den Fortbestand des Umlagesystems der sozialen Pflegeversicherung honoriert werden. Daneben soll die wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe von Familien gestärkt werden.

188. Zielgruppe sind Familien, für die eine Versicherungspflicht in der sozialen Pflegeversicherung besteht.

189. Der Beitragssatz zur sozialen Pflegeversicherung beträgt bundeseinheitlich 1,95 Prozent der beitragspflichtigen Einnahmen der Mitglieder bis zur Bemessungsgrenze (Stand: 2012; 2013: 2,05 Prozent). Es wird ein Beitragszuschlag von 0,25 Beitragssatzpunkten von Personen erhoben, die das 23. Lebensjahr vollendet und keine Kinder haben.

190. In der sozialen Pflegeversicherung besteht wie in der Gesetzlichen Krankenversicherung das Prinzip der beitragsfreien Mitversicherung von Familienangehörigen.

191. Der ermäßigte Beitragssatz in der sozialen Pflegeversicherung wird nach den Simulationsergebnissen von rund 16,3 Mio. Haushalten genutzt und ist damit in der Bevölkerung sehr weit verbreitet (ZEW 2013a: 308).

192. Dennoch ist die Leistung von allen Leistungen der Familienförderung am wenigsten bekannt. Zehn Prozent der Bevölkerung und etwas mehr als ein Drittel der Nutzer sagen aus, dass ihnen die Leistung gut bekannt ist.

193. In der Akzeptanzanalyse stufen sich 30 Prozent der Eltern von Kindern unter 25 Jahren als Nutzer dieser Regelung ein, obschon derzeit 86 Prozent dieser Eltern gesetzlich versichert sind und damit zum größten Teil auch von dieser Leistung profitieren. Es zeigt sich damit, dass tatsächliche und subjektiv wahrgenommene Wirkungen auseinanderfallen können. Zudem verbirgt sich hier ein Hinweis darauf, dass die Wirkung und Akzeptanz von Leistungen auch mit der „Spürbarkeit“ verknüpft ist. 41 Prozent derjenigen, die sich selbst als Nutzer einstufen, bewerten den ermäßigten Beitragssatz für Familien in der sozialen Pflegeversicherung als „besonders wichtig“ für ihre Familie. In der höheren Einkommensschicht wird diese Einschätzung von 32 Prozent der Nutzer geäußert (IfD 2012: 104 ff.).

2.4.4 Leistungen der Alterssicherung

194. Ehe- und familienbezogene Leistungen der Alterssicherung erfüllen die Funktion, durch Tod verursachten Unterhaltsausfall zu kompensieren bzw. Lücken zu schließen, die dadurch entstanden sind, dass aufgrund von Kindererziehungs- oder Pflege Tätigkeiten Erwerbsunterbrechungen und in der Folge Unterbrechungen in der Beitragszahlung erfolgt sind.

195. Folgende Leistungen der Alterssicherung wurden im Rahmen der Gesamtevaluation untersucht: Pflegezeiten, Kindererziehungszeiten, Kinderberücksichtigungszeiten (inklusive nachträgliche Höherbewertung und Nachteilsausgleich), Kinderzulage bei der Riester-Förderung sowie Witwen- und Witwerrente beziehungsweise Rentensplitting.¹⁹

196. Im Folgenden werden die Leistungen in ihrer Ausgestaltung beschrieben. Nutzerzahlen liegen anders als bei den bisher betrachteten Leistungen nicht durchgängig vor. Die Bewertung durch die Nutzerinnen und Nutzer auf Grundlage der Akzeptanzanalyse II erfolgt für alle Alterssicherungsleistungen gemeinsam zum Abschluss dieses Kapitels.

Pflegezeiten für Angehörige

Pflegezeiten für Angehörige können in Anspruch genommen werden von Personen, die einen Angehörigen über einen Zeitraum von mehr als zwei Monaten im Jahr mindestens 14 Stunden pro Woche in häuslicher Umgebung pflegen und einer Erwerbstätigkeit von maximal 30 Stunden in der Woche nachgehen. Bedingung für die rentenrechtliche Anerkennung sind die medizinisch nachgewiesene Pflegebedürftigkeit und ein Anspruch des Pflegebedürftigen auf Leistungen aus der sozialen oder einer privaten Pflegeversicherung. Die wird von der Rentenversicherung als Beitragszeit gezählt und als Wartezeit angerechnet. Die Pflegekasse übernimmt die Rentenbeitragszahlungen, wobei die Höhe der Beitragszahlung von der Pflegestufe abhängt und Einkommen zwischen 700 und 2.100 Euro zugrunde gelegt werden.²⁰ Im Mittel liegt der Entgeltpunktwert für ein Jahr Pflegezeit bei 0,4.

Kindererziehungszeiten

197. Die Kindererziehungszeiten sind rentenrechtliche Zeiten, die zur Versicherungspflicht in der Gesetzlichen Rentenversicherung zählen und damit Rentenansprüche begründen.

¹⁹ Ausführungen zur Ausgestaltung und Anspruchsvoraussetzung von Leistungen der Alterssicherung basieren auf der Kurzexpertise „Anerkennung von Erziehungsleistungen in der Alterssicherung“, die Prof. Bert Rürup für das BMFSFJ erstellt hat.

²⁰ http://www.deutsche-rentenversicherung.de/cae/servlet/contentblob/232684/publicationFile/57388/rente_fuer_pflegepersonen.pdf

Sie werden jeder Person gewährt, die ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland hat und ein Kind erzieht. Von der Anrechnung von Kindererziehungszeiten sind Personen ausgeschlossen, die nicht in der Gesetzlichen Rentenversicherung versichert sind, also insbesondere Beamte und Mitglieder in berufsständischen Versorgungseinrichtungen.

198. Bei gemeinsamer Erziehung werden die Kindererziehungszeiten regelmäßig der Mutter zugeordnet. Eltern können aber durch übereinstimmende Erklärung bestimmen, welchem Elternteil die Kindererziehung zugeordnet werden soll.

199. Seit dem 1.7.2000 liegt der Entgeltpunktwert für ein Jahr Kindererziehungszeit bei 1,0, das entspricht einem Beitragswert von 100 Prozent des Durchschnittsverdienstes.²¹

Kinderberücksichtigungszeiten

200. Darüber hinaus wird die Kindererziehung in der Gesetzlichen Rentenversicherung durch die Höherbewertung der Berücksichtigungszeiten für Kindererziehende honoriert. Danach werden Rentenanwartschaften von Personen, die ein Kind unter zehn Jahren erziehen und unterdurchschnittlich verdienen, um 50 Prozent, maximal bis auf einen Entgeltpunkt (der der rentenrechtlichen Bewertung eines Durchschnittseinkommens entspricht), aufgestockt. Diese Leistung wird für Erziehungszeiten ab 1992 zusätzlich zu den drei Jahren Kindererziehungszeit pro Kind gewährt. Erziehende, die mindestens zwei Kinder unter zehn Jahren erziehen, erhalten einen sogenannten Nachteilsausgleich für Mehrfacherziehung: Auch wenn sie nicht erwerbstätig sind oder mit ihrer Erwerbstätigkeit weniger als zwei Drittel des Durchschnittseinkommens erzielen, erhalten Sie die mit der Höherbewertung mögliche Höchstförderung im Wert von einem Drittel Entgeltpunkt.

201. Kinderberücksichtigungszeiten erhöhen zudem – unabhängig davon, ob die Voraussetzungen einer Höherbewertung oder des Nachteilsausgleichs für Mehrfacherziehung vorliegen – die rentenrechtlichen Zeiten, die zum Beispiel bei der Erfüllung der Anspruchsvoraussetzung für die Altersrente für langjährig Versicherte, die Rente wegen Erwerbsminderung oder die Altersrente für schwerbehinderte Menschen erforderlich sind. Durch die Kindererziehung kann die Mutter – oder auch der Vater – somit eher die Anspruchsvoraussetzung für die abschlagsfreie Rente für langjährig Versicherte oder für schwerbehinderte Menschen erfüllen.

21 Bei Geburten bis 1991 beträgt die Kindererziehungszeit bis zu 12 Monate, danach sind es bis zu 36 Monate.

202. Als Berücksichtigungszeit kommt die Zeit bis zum vollendeten zehnten Lebensjahr des jüngsten Kindes in Frage. Insgesamt wurden 2010 rund 9,5 Mio. Renten mit Leistungen oder Zeiten wegen Kindererziehung ausgezahlt.²²

Kinderzulage (Riester-Rente)

203. Zum förderfähigen Personenkreis gehören insbesondere alle Personen, die Pflichtbeiträge zur Gesetzlichen Rentenversicherung zahlen. Die Riester-Förderung steht demnach auch Versicherten während einer anzurechnenden Kindererziehungszeit zu. Seit dem Jahr 2002 ist die Kinderzulage und damit die Familienförderung sukzessive angehoben worden. Angenommen eine heute 30-jährige Frau, die in diesem Jahr ein Kind zur Welt gebracht hat, schließt einen Riester-Vertrag ab und bekommt in den nächsten 18 Jahren – bis zur Volljährigkeit des Kindes – die Kinderzulage in Höhe von 300 Euro vom Staat gewährt. Dann wird diese Frau – bei sehr konservativen Annahmen zur Verzinsung der eingezahlten Eigenleistungen zuzüglich der staatlichen Zulagen (Gesamtverzinsung 3 Prozent p.a.) sowie unter Berücksichtigung der Überschussbeteiligung und von Bewertungsreserven – bei Rentenbeginn im Jahr 2048 eine um rund 70 Euro höhere monatliche Rente erhalten als eine Frau, die nicht über 18 Jahre die Kinderzulage bekommen hat.

Witwen- und Witwerrente

204. Bei den Hinterbliebenenrenten an Witwen oder Witwer wird unterschieden zwischen kleinen und großen Witwen-/Witwerrenten. Ziel dieser Renten ist es, im Fall des Todes des Versicherten die entfallenden Unterhaltsansprüche des hinterbliebenen Ehegatten bzw. Lebenspartners in der GRV zu ersetzen.

205. Mit Wirkung vom 1.1.2002 ist der Anspruch auf die kleine Witwen-/Witwerrente auf 24 Kalendermonate nach dem Tod des Versicherten, der die allgemeine Wartezeit von fünf Jahren erfüllt haben muss, begrenzt worden. Auf die allgemeine Wartezeit sind beispielsweise Kindererziehungszeiten oder auch Zeiten aus dem Versorgungsausgleich und dem Rentensplitting unter Ehegatten anzurechnen.

206. Während der Sterbeübergangszeit (3 Monate) beträgt der Rentenartfaktor 1,0, sodass die Witwen-/Witwerrente in Höhe der Versichertenrente des Verstorbenen gezahlt wird, danach beträgt der Rentenartfaktor 0,25 und unterliegt nach der Sterbeübergangszeit der Einkommensanrechnung.

²² Forschungsportal der Deutschen Rentenversicherung. <http://forschung.deutsche-rentenversicherung.de>, Zugriff am 4.10.2013.

207. Die große Witwen-/Witwerrente erhalten Hinterbliebene, wenn sie über 47 Jahre alt sind, erwerbsgemindert sind oder ein Kind bis zum 18. Lebensjahr erziehen oder ein behindertes Kind (altersunabhängig) betreuen. Die große Witwen-/Witwerrente wegen Erwerbsminderung sowie die große Witwen-/Witwerrente wegen Kindererziehung wird als Zeitrente zugewährt. Das bedeutet, die Rente endet dann, wenn eine Erwerbsminderung nicht mehr vorliegt oder das Kind die Volljährigkeit erreicht hat.

208. Bis zum Ende des dritten Kalendermonats nach Ablauf des Monats, in dem der Partner verstorben ist, beträgt der Rentenartfaktor 1,0, sodass die Rente zu 100 Prozent der Höhe der Versichertenrente des Verstorbenen entspricht. Danach beträgt die große Witwen-/Witwerrente 55 Prozent der Versichertenrente. Die kleine Witwen-/Witwerrente beträgt 25 Prozent der Versichertenrente. Beide Renten unterliegen nach der Sterbeübergangszeit (3 Monate) der Minderung bei einem über dem Freibetrag liegenden eigenen Einkommen.

209. Hinterbliebene partizipieren durch die prozentuale Beteiligung und Anknüpfung an die Versichertenrente des verstorbenen Elternteils an den verschiedenen familienpolitischen Leistungen in der GRV, wie zum Beispiel die rentenbegründende und rentensteigernde Kindererziehungszeit, die die Höhe der Versichertenrente des verstorbenen Elternteils mitbestimmt.

210. Die Finanzierung der kleinen wie der großen Witwen-/Witwerrenten erfolgt im Wesentlichen aus Beiträgen des verstorbenen Ehegatten bzw. Lebenspartners aus dessen Versicherung als abgeleiteter Rentenanspruch.

211. Insgesamt wurden im Jahr 2010 5,4 Mio. Witwen-/Witwerrenten²³ ausgezahlt. Im Jahr 2010 wurden insgesamt rund 39 Mrd. Euro für Witwen-/Witwerrenten aufgewendet (Deutsche Rentenversicherung Bund 2010: 225).

Rentensplitting

212. Im Zuge der Reform des Hinterbliebenenrechts und zum Ausbau der eigenständigen Alterssicherung der Frauen können seit dem 01.01.2002 Ehegatten die von ihnen in der Ehezeit erworbenen Rentenansprüche untereinander gleichmäßig aufteilen: Die Möglichkeit eines Rentensplittings und damit die Wahlmöglichkeit zwischen dem Rentensplitting oder der Zahlung einer Witwen-/Witwerrente steht nur für Ehepaare offen, deren Ehe nach dem 31.12.2001 geschlossen wurde oder wenn beide Ehegatten am 01.01.2002 das

²³ Forschungsportal der Deutschen Rentenversicherung. <http://forschung.deutsche-rentenversicherung.de>, Zugriff am 4.10.2013.

40. Lebensjahr noch nicht vollendet hatten; zudem müssen 25 Jahre an rentenrechtlichen Zeiten vorhanden sein. Dieser berechnete Personenkreis hat erst dann Anspruch auf Durchführung des Rentensplittings, wenn beide Ehegatten erstmals eine Vollrente wegen Alters aus der GRV beziehen oder ein Ehegatte erstmalig eine Vollrente wegen Alters bezieht und der andere Ehegatte die Regelaltersgrenze erreicht hat. Nach dem Tod eines Ehegatten kann der überlebende Ehegatte das Rentensplitting allein herbeiführen, sofern zu Lebzeiten beider Ehegatten die Voraussetzungen noch nicht vorlagen.

213. Insofern ermöglicht diese Regelung, die aus der Kindererziehung erwachsenden Einbußen eines Ehegatten in seiner Versicherungsbiografie infolge der Erwerbsunterbrechungen zu reduzieren. Allerdings erfolgt das Rentensplitting unter Ehegatten auf der Grundlage einer gemeinsamen und freiwilligen Entscheidung.

214. Da es sich bei dem Rentensplitting um eigene Anwartschaften handelt, ist eine Einkommensanrechnung nicht vorgesehen. Derzeit sind es noch sehr wenige Ehepaare bzw. Lebensgemeinschaften, die ein Rentensplitting beantragt haben. Angaben hierzu in der offiziellen Statistik der Rentenversicherung gibt es noch nicht.

Bekanntheit und Bewertung der Alterssicherungsleistungen

215. Die verschiedenen gesetzlichen Regelungen zu Altersvorsorgeansprüchen sind in der Bevölkerung sehr unterschiedlich gut bekannt. Mit einem Anteil von 25 Prozent sind die staatlichen Beitragszahlungen für bzw. die Anrechnung von Kindererziehungszeiten bei der gesetzlichen Rente am bekanntesten (Abbildung 5).²⁴ Etwas weniger gut bekannt sind die Regelungen zur Witwen- und Witwerrente (22 Prozent). Signifikant weniger verbreitet sind dagegen Kenntnisse zum Rentensplitting (14 Prozent), zum nachehelichen Versorgungsausgleich (13 Prozent) und zur Kinderzulage bei der Riester-Rente (11 Prozent)²⁵ (IfD 2013: 272 ff.).

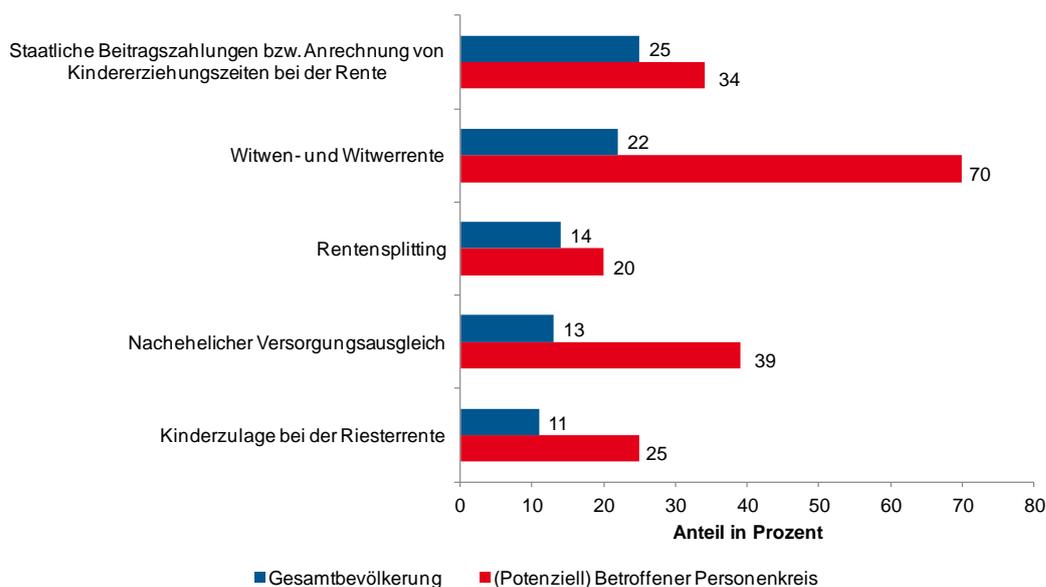
216. Deutlich bekannter sind diese Leistungen in Bevölkerungsgruppen, die von diesen Regelungen jeweils (potenziell) profitieren können. So wissen Bezieherinnen und Bezieher von Witwen- bzw. Witwerrenten zu 70 Prozent über die entsprechenden Regelungen „ganz gut“ Bescheid; Eltern von Kindern unter 18 Jahren, die berechtigt sind, die Kinderzulage für die Riester-Rente zu beziehen, kennen die Regelung zu 25 Prozent „ganz gut“. 39 Prozent der Geschiedenen wissen über den nachehelichen Versorgungsausgleich Bescheid und

²⁴ Damit belegt die Bekanntheit dieser Leistung im Vergleich mit den Kenntnissen über andere ehe- und familienbezogene Leistungen, wie sie in der ersten Akzeptanzanalyse vergleichbar erhoben wurden, einen der vorderen Plätze.

²⁵ Dennoch ist die Bekanntheit auch dieser Leistungen noch größer als die vieler Regelungen für Alleinerziehende, Geringverdiener oder Hartz IV-Empfänger sowie die der Beitragsermäßigung für Eltern bei der gesetzlichen Pflegeversicherung.

34 Prozent der Eltern über die staatliche Beitragszahlung für und die Anrechnung von Kindererziehungszeiten bei der Rente. Die Möglichkeiten des Rentensplittings kennt dagegen nur jeder fünfte verheiratete Rentner „ganz gut“. Die Regelungen sind dabei in hohen Einkommensgruppen bekannter als in niedrigen – mit Ausnahme der Regelung für die Kinderzulage bei der Riester-Rente, die in der gehobenen mittleren Einkommensschicht am bekanntesten ist (IfD 2013: 274 ff.).

Abbildung 5: Bekanntheit der familienbezogenen Leistungen der Alterssicherung



Quelle: eigene Darstellung Prognos AG auf Basis IfD (2013: 273, 275).

217. Beim Altersvorsorgeverhalten zeigen sich große Unterschiede zwischen Müttern und Vätern: Jede dritte Mutter beklagt längere Ausfallzeiten bei der gesetzlichen Rente wegen ihrer Berufsunterbrechung zur Kindererziehung; gleichzeitig wenden Mütter auch für die private Vorsorge weniger Mittel auf als Väter. Väter in Partnerschaften legen im Durchschnitt monatlich 159 Euro für die private Altersvorsorge beiseite, Mütter nur 91 Euro. Die Differenz ist bei verheirateten Paaren deutlich größer als bei Unverheirateten und wächst mit der Zahl der Kinder. Nach eigener Einschätzung sorgt jede vierte Mutter in einer Partnerschaft nicht ausreichend für das Alter vor und ist auf die Bezüge des Partners angewiesen.

218. Subjektiv wird die geschlechtsspezifische Asymmetrie häufig nicht als Problem thematisiert; die Planung und Vorstellung vom Alter basiert auf der Annahme einer stabilen Partnerschaft – die Möglichkeit der Scheidung oder des Todes des Partners werden offenbar kaum in Vorsorgeüberlegungen einbezogen. Denn trotz des deutlich niedrigeren

Niveaus persönlicher Altersvorsorge erwarten Mütter in Paarbeziehungen in nicht höherem Anteil als Väter, im Alter finanzielle Probleme zu bekommen.

219. Die Unterstützung des Staates für Familien und Ehepaare bei der Altersvorsorge sollte nach Meinung der Bevölkerung höher ausfallen. Rund jeder zweite Bürger hält die Unterstützung aktuell für „zu wenig“, 29 Prozent empfinden sie als angemessen und praktisch keinem der Befragten ist die gewährte Unterstützung „zu stark“. Fast ein Viertel der Bevölkerung äußert in dieser Frage allerdings keine konkrete Meinung (23 Prozent). Die Urteile liegen damit auf einem ähnlichen Niveau wie die in der ersten Akzeptanzanalyse analog erhobenen Urteile über staatliche Unterstützungsleistungen für Familien im Allgemeinen. Allerdings fallen sie negativer aus als die weiter oben dargestellten Urteile über die – sicher deutlicher vor Augen stehende – staatliche Unterstützung von Familien bei der Betreuung und Förderung von Kindern (IfD 2013: 438 f.).

220. Eltern von Kindern unter 18 Jahren sehen die staatlichen Unterstützungsleistungen für Familien bei der Altersvorsorge überdurchschnittlich kritisch: 58 Prozent halten sie für zu gering und 23 Prozent betrachten sie als angemessen. Besonders negativ fällt die Bewertung von Eltern mit Kindern unter 18 Jahren in der untersten Einkommenschicht aus, von Alleinerziehenden sowie von Müttern, die sich selbst um ihre Altersvorsorge kümmern. Hier sind jeweils fast zwei Drittel der Überzeugung, der Staat unterstütze Familien bei der Altersvorsorge zu wenig. Zugleich geben auch Bevölkerungsgruppen, die von dieser Förderung gar nicht profitieren, sondern im Gegenteil mit ihren Steuergeldern diese Förderung mitfinanzieren – insbesondere Kinderlose bzw. kinderlose Singles –, mit deutlicher relativer Mehrheit zu Protokoll, der Staat tue hier noch zu wenig. Praktisch niemand ist überzeugt, dass der Staat hier zu stark fördere. Ein Gefühl der Ungerechtigkeit durch die mit der Unterstützung verbundene Umverteilung ist auch unter den Nettozahlern nicht zu spüren (IfD 2013: 440 f.).

221. Ähnlich groß wie die generelle Unzufriedenheit in der Bevölkerung mit der staatlichen Unterstützung von Familien bei der Altersvorsorge ist die Unzufriedenheit von Eltern mit der persönlich bei der Altersvorsorge erfahrenen Unterstützung. Fast jeder zweite Elternteil von unter 18-jährigen Kindern ist nicht damit zufrieden, wie seine Familie vom Staat bei der Altersvorsorge unterstützt wird. Rund jedes vierte Elternteil ist damit ausdrücklich zufrieden. Ein praktisch ebenso großer Anteil kann oder will sich in dieser Frage nicht konkret äußern, das heißt, vielen stehen die staatlichen Unterstützungsleistungen in diesem Bereich offenbar gar nicht deutlich vor Augen. Insgesamt wird die persönlich erfahrene Unterstützung bei der Altersvorsorge deutlich negativer bewertet als die persönliche Förde-

zung durch den Staat als Familie im Allgemeinen, wie sie 2010 in der ersten Akzeptanzanalyse erhoben wurde (IfD 2012).

222. Die konkrete Regelung zur staatlichen Beitragszahlung für und die Anrechnung von Erziehungszeiten bei der gesetzlichen Rente findet den Zuspruch der großen Mehrheit der Bevölkerung: 80 Prozent halten das für eine gute Regelung, nur 5 Prozent üben hier Kritik. Unter Eltern von Kindern unter 18 Jahren, unter Alleinerziehenden und unter Personen, die über diese Regelung ganz gut Bescheid wissen, liegt der Anteil der positiven Reaktionen sogar noch etwas höher. Ungerechtigkeitsgefühle von nicht geförderten Bevölkerungsgruppen spielen auch hier praktisch keine Rolle (IfD 2013: 451 ff.).

2.5 Übergreifende Erkenntnisse zur Bekanntheit, Nutzung und Bewertung der Leistungen

223. In der folgenden Tabelle werden die Bekanntheits-, Nutzungs- und Bewertungskennziffern der Akzeptanzanalyse I für die einzelnen familienbezogenen Leistungen im Detail zusammengefasst.

Tabelle 6: Bekanntheit, Nutzeranteil und subjektive Wichtigkeit der untersuchten Leistungen

| Leistung | Prozentanteil, der die Leistung nach eigener Angabe ... | | |
|--|---|---|---|
| | ... gut kennt (Bevölkerung ab 18 Jahren) | ... nutzt (Bevölkerung ab 18 Jahren) | ... für die eigene Familie als besonders wichtig bewertet (Personen in Nutzerhaushalten) |
| SGB-II-Leistungen für Kinder | 7 | 2 | 88 |
| Kindergeld | 51 | 34 | 87 |
| Beitragsfreie Mitversicherung der Kinder in der GKV | 37 | 24 | 86 |
| Erhöhtes Wohngeld für Geringverdiener mit Kindern | 5 | 2 | 83 |
| Elterngeld | 17 | 4 | 82 |
| Betreuungsangebote für jüngere Kinder | 20 | 6 | 81 |
| Beitragsfreie Mitversicherung der nichtberufstätigen Ehepartner in der GKV | 28 | 12 | 80 |
| Unterhaltsvorschuss für Alleinerziehende | 7 | 1 | 80 |
| Kinderzuschlag | 5 | 1 | 80 |
| Höheres Arbeitslosengeld (ALG I) für Arbeitslose mit Kindern | 7 | 1 | 79 |
| Entlastungsbetrag für Alleinerziehende | 8 | 3 | 74 |
| Kinderfreibetrag bei der Steuer | 27 | 24 | 67 |
| Betreuungsangebote für ältere Kinder | 12 | 3 | 67 |
| Ehegattensplitting | 24 | 24 | 61 |
| Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten von der Steuer | 13 | 7 | 50 |
| Ermäßigter Beitrag zur gesetzlichen Pflegeversicherung für Eltern | 10 | 13 | 41 |

Quelle: eigene Darstellung Prognos AG.

224. Vergleicht man die Bewertung der Leistungen, so lässt sich feststellen, dass monetäre Leistungen höher bewertet werden als steuerliche Leistungen und Leistungen der Sozialversicherungen. Transparenz und Kalkulierbarkeit, wie beispielsweise beim Kindergeld, sind Eigenschaften, die in besonderer Weise zu der positiven Bewertung der Geldleistungen beitragen. Steuerliche Leistungen erscheinen den Nutzern im Vergleich weniger transparent und kalkulierbar (IfD 2012: 48 f.).

225. Neben der Bekanntheit und Bewertung der Leistungen ermittelt die Akzeptanzanalyse I auch generelle Einschätzungen zur Familienpolitik. Demnach gehört für die überwiegende Mehrheit der Familien und auch für einen beträchtlichen Teil der Bevölkerung Fami-

lienförderung zu den Aufgaben des Staates, der trotz knapper Mittel eher noch erweitert werden sollte. Aus Sicht von 23 Prozent der Bevölkerung mischt sich der Staat bisher eher zu wenig in die Belange der Familien ein, 28 Prozent finden den Grad der Einmischung angemessen, und 17 Prozent würden sich hier weniger staatliche Interventionen wünschen, das restliche Drittel der Befragten ist hier unentschieden (IfD 2012: 273).

226. Weitere Unterstützungsbedarfe werden bei Gruppen mit besonderen Problemlagen gesehen, dazu zählen Geringverdienerinnen und Geringverdiener, Alleinerziehende, Arbeitslose und sozial Schwache mit Kindern. Als gerecht empfunden werden zudem Leistungen, die die Teilhabe- und Chancengleichheit von Familien stärken (IfD 2012: 215 ff.).

227. Insgesamt wird die Zufriedenheit oder Unzufriedenheit der Familien mit der staatlichen Förderung auch durch übergreifende Wahrnehmungen geprägt: Je besser die wirtschaftliche Lage bewertet wird und je eher der Gedanke an den Staat mit Sympathien verbunden ist, desto eher sind die Familien mit der staatlichen Unterstützung zufrieden (IfD 2012: 253).

2.6 Interaktionen zwischen Familienleistungen

228. Bestimmte ehe- und familienbezogene Leistungen werden von verschiedenen Familientypen, in bestimmten Einkommensgruppen oder in einer bestimmten Lebensphase besonders häufig gleichzeitig genutzt, wobei der gleichzeitige Bezug intendiert sein kann. Andere Leistungen stehen in einem konkurrierenden Verhältnis zueinander; sie können nicht gleichzeitig bezogen werden oder es erfolgt eine (vollständige) Anrechnung.

229. Die Leistungsbezüge werden besonders in der im Rahmen der Gesamtevaluation durchgeführten Schnittstellenanalyse deutlich (Ott et al. 2012, vgl. Box 8 in Kapitel 2). Hier wurde erstmalig eine systematische Bestandsaufnahme der Schnittstellen bei der Berücksichtigung von Familien und Kindern in und zwischen den drei Rechtsbereichen erstellt und diese in ihren rechtlichen und rechtsempirischen Wirkungsweisen und Wirkungen analysiert. Für die Evaluatoren der Teilmodule der Gesamtevaluation, die im Rahmen ihrer jeweiligen Studien Regelungen der Leistungen und Zielgruppen präzise zu modellieren hatten, lieferte sie wertvolle Hinweise. Die Studie steht aber auch für sich und gibt dem Gesetzgeber Hinweise auf Reformbedarfe, die bei Neu- und Umgestaltung von Leistungen berücksichtigt werden sollten. Zudem liefert die Schnittstellenstudie auch für die Vermei-

derung von wirtschaftlichen Defiziten und den Erhalt wirtschaftlicher Stabilität handlungsleitende Hinweise.

Box 8: Schnittstellen im Steuer-, Sozial- und Unterhaltsrecht

Kommentar von Prof. Dr. Notburga Ott (Ruhr-Universität Bochum), Heinrich Schürmann (Oberlandesgericht Oldenburg) und Prof. Dr. Martin Werding (Ruhr-Universität Bochum):

Die Untersuchung von Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht, die für Familien und die Wirkungen der Familienpolitik relevant sind, wurde unmittelbar zu Beginn der Bearbeitung der Gesamtevaluation als begleitendes Modul in Auftrag gegeben. Ziel der Untersuchung war zum einen, die im Rahmen anderer Module anzustellenden Analysen der Wirkungen einzelner familienpolitischer Instrumente oder ganzer Instrumentenbündel vorzubereiten. Zu diesem Zweck wurden die angesprochenen Rechtsgebiete systematisch auf Regelungen untersucht, die beim Zusammentreffen mehrerer Maßnahmen bzw. Bestimmungen der Familienpolitik sowie des Familienrechts zu berücksichtigen sind. Solche Schnittstellen konnten in weiteren Evaluationsmodulen auf dieser Basis genauer abgebildet werden. Zum anderen zielte der Untersuchungsauftrag darauf, an derartigen Schnittstellen u. U. auftretende Schnittstellenprobleme zu identifizieren, ihre rechtssystematischen Hintergründe darzustellen und unter dem Gesichtspunkt folgerichtiger Regelungen zu diskutieren sowie auch ihre praktische Bedeutung empirisch zu analysieren.

Teilweise ergeben sich aus diesen Untersuchungen bereits vor einer genaueren Wirkungsanalyse Ansatzpunkte dafür, Instrumente der Familienpolitik besser aufeinander abzustimmen und dort, wo dies als möglich und sinnvoll erscheint, zu harmonisieren. In dieser Hinsicht wurde mit dem Auftrag auch eine Absicht aufgegriffen, die im Koalitionsvertrag für die 17. Legislaturperiode im Zusammenhang mit der Gesamtevaluation familienpolitischer Maßnahmen für die genannten Rechtsgebiete niedergelegt worden war.

Als „Schnittstellen“ werden im Rahmen der Untersuchung alle Parallelen oder Berührungen des Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrechts verstanden, die durch eine gemeinsame Bezugnahme auf bestimmte rechtliche oder sozio-ökonomische Gegebenheiten – z. B. den Eltern- oder Kindschaftsstatus bzw. das Einkommen, ggfs. in verschiedenen Abgrenzungen – entstehen. Solche Schnittstellen werden bisher nur in Ausnahmefällen bewusst gestaltet, weil die verschiedenen Regelungen durchweg vorrangig der inneren Logik des jeweiligen Rechtsgebiets entsprechen. „Schnittstellenprobleme“ ergeben sich dabei, wenn das Zusammentreffen von Regelungen in den verschiedenen Rechtsgebieten Auswirkungen hat, die dem jeweiligen Gesetzeszweck oder übergeordneten familien- und sozialpolitischen Zielen nicht dienen und ihnen teilweise sogar zuwider laufen. Die Untersuchung von Schnittstellen und den dort u. U. auftretenden Problemen bezieht sich auf den Rechtsstand zum 30. Juni 2011.

Schnittstellen: Harmonisierungsmöglichkeiten

Wichtige Schnittstellen zwischen Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht ergeben sich v. a. in Bezug auf den Adressatenkreis der dort getroffenen Regelungen sowie auf die etwaige Bemessung von Leistungen und anderen finanziellen Maßnahmen.

Eine rechtsvergleichende Bestandsaufnahme ergibt, dass die derzeit geltenden Bestimmungen zu den jeweils betroffenen Lebensformen von Familien im Kern zweckgerecht gestaltet sind. Dasselbe gilt auch für die jeweils erfassten Arten von Kindschaftsverhältnissen (leibliche, Adoptiv-, Pflege-, Stief- oder Enkelkinder). Unterschiede zwischen den verschiedenen Rechtsgebieten lassen sich zum einen durch die Vielfalt der in der Realität beobachtbaren Familienkonstellationen, zum anderen über verschiedene Zwecke der rechtlichen Regelungen sowie die unterschiedliche Systematik der betrachteten Rechtsgebiete erklären. So regeln das Zivil- und Steuerrecht Rechtsverhältnisse in Familien in Abhängigkeit vom familiären Status, d. h. auch unabhängig vom Zusammenleben in einem gemeinsamen Haushalt. Das Sozialrecht stellt dagegen – in einzelnen Feldern auch noch auf verschiedene Weise – zumeist auf diverse Typen von faktischen (Bedarfs-, Haushalts-, Wohn- und Wirtschafts-, Verantwortungs- und Einstehens-)Gemeinschaften ab. Effektiv überlagern sich somit rechtlich wohldefinierte Beziehungen wie die Ehe oder das Bestehen von Kindschaftsverhältnissen mit unbestimmteren Formen wie dem Bestehen einer festen Partnerschaft. Individuen können in

mehreren solcher Beziehungen stehen und ihren Status zudem im Zeitablauf verändern. Die daraus resultierende Vieldeutigkeit ist selbst kein Schnittstellenproblem. Sie führt aber dazu, dass solche Probleme entstehen können.

Als funktional erscheinen ganz überwiegend die sehr unterschiedlichen Altersgrenzen für Kinder in verschiedenen Regelungen. Allerdings zeigen sich auch einige Unterschiede, die systematisch nicht erklärbar sind. So wird der Mindestbedarf von Kindern im Unterhaltsrecht nach einer anderen Altersabstufung differenziert als im Sozialrecht (SGB II). Im Steuerrecht wird er zweckgemäß einheitlich bemessen, allerdings ohne Berücksichtigung volljähriger Kinder, für die u. U. ebenfalls einkommensteuerliche Kinderfreibeträge geltend gemacht werden können. Ferner beziehen sich viele Gesetze auf Kinder im Alter unter zwölf Jahren, einige (BAföG, BeamtVG) auf Kinder im Alter unter zehn Jahren, obwohl tendenziell auf vergleichbare Phasen des Betreuungs- und Erziehungsbedarfs von Kindern abgestellt werden soll. Die höchste Altersgrenze für die Berücksichtigung von Kindern im Steuerrecht ist vor einiger Zeit auf 25 Jahre herabgesetzt worden, während sich im Sozialrecht (SGB VII) fallweise noch eine Höchstgrenze bei 27 Jahren findet, überdies mit leicht abweichenden Voraussetzungen. Durch eine Angleichung der Altersstufen ließen sich Verwaltungsabläufe vereinfachen und die Gefahr widersprüchlicher Normen ausräumen.

Soweit die Bemessung bestimmter Leistungen nach geltendem Recht an das Einkommen der Bezahler oder Dritter anknüpft, finden sich unterschiedliche Einkommensbegriffe oder unterschiedliche Methoden zur Bestimmung des jeweils zu berücksichtigenden („anrechenbaren“ oder allgemein „maßgeblichen“) Einkommens. Ein konsistentes Konzept ist hinter diesen Differenzierungen kaum zu erkennen. Auf eine inhaltlich nicht nachvollziehbare Methodenvielfalt deutet insbesondere, dass sich bei identischem Ausgangsbetrag unterschiedliche Beträge für die unterhaltsrechtliche Leistungsfähigkeit, die sozialrechtliche Bedürftigkeit (nach dem SGB II) oder das pfändungsfreie Einkommen einer Person ergeben, v. a. weil Werbungskosten und Wohnkosten dabei nach verschiedenen Maßstäben berücksichtigt werden. An anderer Stelle werden konzeptionell gleichartige Einkommensbegriffe (auf Brutto- oder Nettobasis, unter Berücksichtigung von Erwerbs- oder auch Nicht-Erwerbseinkommen) jeweils neu, aber oft mit nur geringen Unterschieden definiert. Beispiele liefern etwa die diversen Ansätze zur Ermittlung von „Nettoerwerbseinkommen“ (für abhängig Beschäftigte: im SGB III, auch für andere Personengruppen: in MuSchG, BEEG und BAföG sowie in WoGG und WoFG).

Bezugnahmen auf steuerliche Größen („Summe der Einkünfte“, „Gesamtbetrag der Einkünfte“ oder „zu versteuerndes Einkommen“) beruhen auf dem Versuch einer Verwaltungsvereinfachung. Angesichts der Besteuerung der meisten Kapitaleinkünfte im Quellenabzugsverfahren (§ 32d Abs. 3 EStG) und Formen der nachgelagerten Besteuerung mit zahlreichen steuerlichen Ausnahmen (§§ 3 und 10 EStG) ist ein solcher Ansatz aber immer weniger geeignet, die tatsächlichen Einkommensverhältnisse zu erfassen. Zudem erscheint es als wenig sinnvoll, wenn einzelne tatsächlich verfügbare Einnahmen in erheblichem Umfang unberücksichtigt bleiben (z. B. im SGB II i. V. m. § 1 ALG II-VO), in anderen Fällen (SGB XII, § 1 VO zu § 82 SGB II) hingegen nicht. Die ökonomische Entwicklung und die zunehmende Flexibilisierung des Arbeitsmarktes können zudem – anders als zur Entstehungszeit vieler Gesetze – innerhalb eines Jahres zu erheblichen Einkommensschwankungen führen. Dies erhöht die Unsicherheiten bei der Fortschreibung früherer Einkommensverhältnisse (wie in § 24 BAföG). Widersprüchliche Wertungen in den verschiedenen Rechtsgebieten könnten vermieden werden, wenn das jeweils maßgebliche Einkommen nach einem möglichst einheitlichen Grundkonzept erfasst würde.

Dass familienpolitische Leistungen mit dem jeweils zu berücksichtigenden Einkommen oft sinken (oder seltener steigen, wie etwa das Elterngeld oder Steuererstattungen aufgrund einheitlicher Kinderfreibeträge), erweist sich im Prinzip als schlüssig. Fallweise führen kumulative Effekte des Abschmelzens mehrerer Instrumente aber zu relativ hohen Grenzbelastungen des jeweils erwirtschafteten Einkommens. Dahinter stehen in der Regel Kompromisse zwischen den widerstreitenden Zielsetzungen, bei niedrigen Einkommen ein ausreichendes Sicherungsniveau zu gewährleisten, die Anreize zur Erzielung eigenen Einkommens nicht durch einen zu starken Transferentzug zu stören sowie die Ausgaben für die jeweilige Leistung im Interesse der Allgemeinheit nicht zu hoch werden zu lassen. Unzweifelhaft als problematisch erscheint, dass sich im Abschmelzbereich des Kinderzuschlags (§ 6a BKGG) im Zusammenspiel mit dem SGB II und dem Wohngeld kumulierte Grenzbe-

lastungen von über 100 Prozent ergeben, durch die das verfügbare Einkommen trotz steigenden selbst erwirtschafteten Einkommens abnimmt.

Schnittstellenprobleme: Abstimmungsbedarf

Eine ganze Reihe wirklicher Schnittstellenprobleme, die in der Anwendung des für Familien relevanten Steuer-, Sozial- und Unterhaltsrechts sowie in der einschlägigen Rechtsprechung hervortreten, lassen sich zurückführen auf drei Grundsatzfragen, die in den verschiedenen Rechtsgebieten unterschiedlich beantwortet werden.

Erstens unterscheiden sich Bemessungsverfahren und Höhe des Mindestbedarfs von Kindern in den drei Rechtsgebieten in einer Weise, die teils nach dem jeweiligen Gesetzeszweck sinnvoll sein mag. Teils ergeben sich aber auch Inkonsistenzen, die weder transparent gestaltet noch nachvollziehbar begründet sind und zu größeren Differenzen führen als für eine inhaltlich aufeinander abgestimmte Regelung eines allgemeinen Grundsachverhalts als tolerabel erscheint. In der Vergangenheit bestand phasenweise ein insgesamt klarer rechnerischer Zusammenhang zwischen dem Mindestbedarf von Kindern im Sinne ihres laufenden Lebensunterhalts („sächliches Existenzminimum“) in allen drei Rechtsgebieten, wobei zugleich Besonderheiten jedes Rechtsgebiets Rechnung getragen wurde. Entsprechend den einschlägigen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts wurde das steuerlich relevante Existenzminimum aus sozialrechtlichen Größen abgeleitet und war seinerseits qua Gesetz maßgeblich für den unterhaltsrechtlichen Mindestbedarf. 2010 erfolgte jedoch eine Erhöhung des steuerlichen Freibetrags, die – über die steuerliche Freistellung des Existenzminimums von Kindern hinaus – auch dem Ziel einer Familienförderung oder sogar konjunkturpolitischen Zwecken dienen sollte. Sie überträgt sich im geltenden Recht automatisch auf einen entsprechend steigenden unterhaltsrechtlichen Mindestbedarf, mit der Gefahr einer nicht zu begründenden Überforderung der Unterhaltspflichtigen. Durch die Neubestimmung der Regelsätze für Erwachsene und Kinder im SGB II zum 1. Januar 2011 hat sich daran im Prinzip nichts geändert. Die strukturelle und betragsmäßige Konsistenz der Mindestbedarfs-Konzepte in den verschiedenen Rechtsgebieten – die jedoch nicht notwendig einheitliche Beträge erfordert – kann und sollte im Anschluss daran neu durchdacht werden.

Zu berücksichtigen sind dabei insbesondere folgende Aspekte: Dem zusätzlichen Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf von Kindern im Steuerrecht lassen sich in den anderen Rechtsgebieten nicht ohne Weiteres vergleichbare Größen zuordnen. Allerdings kann dieser Freibetrag seinerseits nicht ohne Weiteres in die Steuersystematik eingeordnet werden. Es ergeben sich gewisse Parallelen, auf der einen Seite zum sozialrechtlichen Mindestbedarf von Kindern in den Bereichen Bildung und soziale Teilhabe, auf der anderen Seite zur Verteilung der Kosten einer außerfamiliären Betreuung im Unterhaltsrecht oder zu Kosten der Wahrnehmung des Umgangsrechts. Leistungen für Bildung und Teilhabe sind mit der jüngsten Reform des SGB II außerhalb der Regelbedarfe von Kindern im „Bildungspaket“ gebündelt und u. a. mit entsprechenden kommunalen Angeboten verzahnt worden – mit noch unklaren Rückwirkungen auf deren Finanzierung. Systematisch ist dieser Bedarf von Kindern jedoch weitestgehend dem sächlichen Existenzminimum zuzuordnen, der durch den normalen Kinderfreibetrag erfasst wird. Der Betreuungs- und Erziehungsbedarf, für den der zusätzliche Freibetrag gewährt wird, findet seine Parallele eher in den Leistungen des SGB VIII sowie auch im steuerlich teilweise eigens als Sonderausgabe erfassten Aufwand für eine externe Betreuung. Kosten des Umgangsrechts, die im Unterhaltsrecht schwer zuzuordnen und zu decken sind, stellen im Übrigen zugleich einen Grund für laufende Mehrbedarfe dar, die innerhalb des SGB II neuerdings explizit berücksichtigt werden. Berührt wird dabei auch die unterhaltsrechtliche Differenzierung zwischen laufendem Lebensbedarf und Erziehungsbedarf eines Kindes (§ 1610 BGB). Wegen einer wachsenden Einbeziehung Dritter in Erziehungsaufgaben (Tagesbetreuung, Nachhilfe, Freizeitgestaltung) ist diese traditionelle Unterscheidung möglicherweise nicht mehr zielführend. Angemessener ließe sich die Trennlinie u. U. zwischen finanziellen Bedarfen verschiedener Art und persönlicher Betreuung ziehen.

Zweitens erweisen sich die Funktionen des Kindergeldes – des wohl bekanntesten und nahezu universell gewährten, finanziellen Instruments der deutschen Familienpolitik – als Quelle zahlreicher Unklarheiten. Seit es 1996 im Einkommensteuerrecht verankert wurde, hat das Kindergeld eine für die meisten Bezieher unsichtbare Doppelfunktion. Ein Teil des Kindergeldes, der mit dem zu versteuernden Einkommen steigt, dient als Vorauszahlung auf die Steuererstattung durch einkommenssteuerliche Freibeträge in Höhe des Existenzminimums des Kindes. Oberhalb gewisser Einkom-

mensschwelle erfüllt es effektiv nur noch diese Funktion, und die darüber hinaus erforderliche Steuererstattung erfolgt im Rahmen der Steuerveranlagung nach Jahresende. Soweit das Kindergeld bei Beziehern niedriger steuerpflichtiger Einkommen höher ausfällt als es diese steuerliche Funktion verlangt, hat es daneben die Funktion einer Förderung der Familie (§ 31 EStG). Tatsächlich erfüllt es daneben aber noch eine dritte Funktion: Wegen der im SGB II und im SGB XII vorgesehenen Anrechnung leistet es für Bezieher existenzsichernder Sozialleistungen nach diesen Gesetzen zunächst einen Beitrag zur Deckung des sozialrechtlichen Mindestbedarfs eines Kindes bzw. es vermeidet (ggfs. insbesondere zusammen mit dem Kinderzuschlag und/oder Wohngeld), dass Familien in die Abhängigkeit von solchen Leistungen geraten. Erst wenn Familien selbst nach sozialrechtlichen Maßstäben ein ausreichendes Einkommen erwirtschaften, kommt die Funktion des Kindergelds als gezielter „Familienförderung“ zum Tragen. Sie beschränkt sich somit auf einen engen, stark vom jeweiligen Haushaltstyp abhängigen mittleren Einkommensbereich und erweist sich auch dort – trotz der nennenswerten Höhe des Gesamtbetrags des Kindergeldes – niemals als wirklich dominant. Unklarheiten und Widersprüche ergeben sich vor diesem Hintergrund v. a. deshalb, weil das Kindergeld im Unterhaltsrecht in der Regel voll dem betreuenden Elternteil ausgezahlt, aber zur Hälfte auf den vom Unterhaltspflichtigen zu leistenden vollen Barunterhalt angerechnet wird. Im Hinblick auf die vielfachen Funktionen des Kindergeldes erscheint diese Anrechnung nicht immer als stimmig. Angesichts der großen Bedeutung, die das Kindergeld mit der Zeit für das Haushaltseinkommen von Familien erlangt hat, erscheint es notwendig, die derzeitigen Regelungen auf ihren rechtlichen und ökonomischen Sinngehalt zu überprüfen.

Drittens basieren die Regelungen des Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrechts auf unterschiedlichen Prinzipien für die Zusammenrechnung und/oder Teilung des von mehreren Personen individuell oder gemeinschaftlich erzielten Einkommens, mit denen jeweils wirtschaftliche Verflechtungen zwischen Personen, die in verschiedenen rechtlichen und/oder faktischen Beziehungen zueinander stehen, nachvollzogen werden sollen. Sie folgen in der Regel der Systematik der einzelnen Rechtsgebiete und basieren auf einem historisch fortgebildeten Recht sowie einer gewachsenen Rechtsprechung. Die daraus resultierenden Lösungen erzeugen jedoch zahlreiche Einzelprobleme bezüglich der bereichsübergreifenden Stimmigkeit. Familien, in denen zwei Elternteile mit ihren gemeinsamen Kindern zusammen leben, sodass familiäre, rechtliche und wirtschaftliche Beziehungen weitgehend übereinstimmen, besitzen zumeist die Fähigkeit, Ressourcen und Bedürfnisse aller Personen – unabhängig von jedem rechtlichen Konstrukt – in Einklang zu bringen. Zutage treten diese Probleme jedoch, wenn sich die Einheit der Familie durch Trennung oder Scheidung auflöst. Insbesondere reicht das von den Betroffenen insgesamt erwirtschaftete Einkommen in einer solchen Situation oft nicht mehr aus, um den (Mindest-)Bedarf aller zu berücksichtigenden Personen zu decken. Dies gilt in vielen Fällen selbst dann, wenn das laufende Einkommen vor einer Trennung zur Deckung der Bedürfnisse aller Familienmitglieder ausreichend war. Bei der Ausgestaltung und Anwendung des einschlägigen Rechts ist diese gemeinsame Ursache für unterhaltsrechtliche Mängelfälle und sozialrechtliche Hilfebedürftigkeit zu beachten. Noch schwieriger und konfliktträchtiger wird die Situation, wenn getrennt lebende Elternteile in neue Beziehungen eintreten und eventuell weitere eigene Kinder haben. Daraus resultieren dann weitere wichtige Anforderungen: Sozialleistungen und auch steuerliche Regelungen müssen so ausgestaltet sein, dass sie nicht zu einer Ungleichbehandlung ehelicher und nicht ehelicher Kinder führen, und sie dürfen Verheiratete gegenüber nicht ehelich zusammenlebenden Personen in ansonsten vergleichbarer Lebenssituation nicht benachteiligen.

Konkrete Schnittstellenprobleme, die sich vor diesem Hintergrund ergeben, betreffen in nennenswertem Ausmaß das Zusammentreffen von existenzsichernden Sozialleistungen, Kindergeld (und anderen Regelungen im Einkommensteuerrecht) sowie Unterhaltszahlungen. So wird die Hälfte des Kindergelds durch Anrechnung auf den Barunterhalt, den ein Unterhaltspflichtiger zu leisten hat, selbst zum Teil des Kindesunterhalts. Trotzdem kann diese Hälfte bei der Bemessung von Leistungen nach dem SGB II nicht nur auf Leistungen an das betreffende Kind, sondern (im Widerspruch zu § 7 Abs. 3 Nr. 4 SGB II) auch auf Leistungen an andere Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft angerechnet werden, in der das Kind lebt. Der Unterhaltspflichtige zahlt somit auf diesem Wege effektiv Unterhalt an andere Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft, denen ansonsten höhere Leistungen nach dem SGB II gewährt werden müssten. Zu überprüfen ist darüber hinaus auch die strikt hälftige Anrechnung des Kindergelds auf den Barunterhalt, die die Rechtsprechung ursprünglich aus der zivilrechtlich verankerten Gleichwertigkeit von Bar- und Betreuungsunterhalt abgeleitet hat (§ 1606 Abs.

3 S. 2 BGB). Der Barunterhalt soll das gesamte sächliche Existenzminimum des Kindes decken, dessen Anteil an den einkommensteuerlichen Freibeträgen für Kinder bei deutlich über 50 Prozent liegt, während das Kindergeld u. a. die steuermindernden Wirkungen der gesamten Freibeträge reflektiert. Dieses Nebeneinander verschiedener Regelungen erscheint angesichts der Verankerung des Kindergeldes im Steuerrecht nicht mehr in jeder Hinsicht als stimmig. Weitere Probleme ergeben sich auch in Bezug auf das Ehegattensplitting in einer neuen Ehe des Unterhaltspflichtigen. Dessen steuerliche Effekte erhöhen nach der einschlägigen Rechtsprechung den Unterhalt für getrennt lebende Kinder, während bei dieser Berechnung der Unterhaltsbedarf des neuen Partners unberücksichtigt bleibt. Für eine grundlegende Neuorientierung des Unterhaltsrechts zur Wahrung der schwierigen Balance zwischen ehelichen und nachehelichen Lebensverhältnissen könnte angesichts der Rechtsprechung des BGH sowie des BVerfG der Gesetzgeber gefordert sein.

An der Schnittstelle zwischen Sozial- und Unterhaltsrecht treten Probleme auf, die Kosten des Umgangs mit Kindern durch den unterhaltspflichtigen Elternteil in einer wachsenden Zahl von Fällen mit aktiv genutzten Umgangskontakten oder gemeinsamer elterlicher Sorge sowie mit steigenden Entfernungen betreffen. Klärungsbedarf, der auch nicht getrennt lebende Familien betrifft, besteht bei Kostenbeteiligungen an Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII), deren Bemessung den Eltern mindestens den unterhaltsrechtlichen Selbstbehalt belassen muss, sowie beim Unterhaltsregress für Kosten der Pflege von älteren Menschen zu Lasten erwachsener Kinder. Hier fehlt eine rechtliche Klärung der Frage, ob unterhaltspflichtige Kinder, die im Rahmen des SGB XII selbst Pflegeleistungen an einem Elternteil erbringen, auch noch zur Zahlung von Barunterhalt herangezogen werden können bzw. ob das ihnen gewährte Pflegegeld bei der Bemessung des Barunterhalts als Einkommen einbezogen werden darf, obwohl die geleistete Pflege die für den Träger anfallenden Kosten nicht unwesentlich senkt. Probleme mit großer Breitenwirkung schafft schließlich die Rechtsprechung des BVerfG und des BSG zur Aufteilung von Kosten der Unterkunft in Mehr-Personen-Haushalten. Für Kinder, die im Haushalt ihrer Eltern oder eines ihrer Elternteile leben, bestimmen beide Gerichte die Anteile an den gesamten Unterkunftskosten nach der „Pro-Kopf-Methode“, während das BVerfG bei der Ermittlung des steuerlich relevanten Mindestbedarfs von Kindern strikt und mit guten Gründen auf den entsprechenden „Mehrbedarf“ abstellt, der auch für das Unterhaltsrecht maßgeblich ist. Das unabgestimmte Nebeneinander beider Methoden verschärft zum einen das Problem, dass durch die Berücksichtigung des Kindergelds als Einkommen zur Deckung des Bedarfs anderer Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft (lt. SGB II oder SGB XII), in der ein Kind lebt, unterhaltsrechtliche Prinzipien unterlaufen werden. Zum anderen führt es zu offenkundigen Lücken bei der Deckung des Bedarfs einer Haushaltsgemeinschaft, deren Mitglieder teils Leistungen nach dem SGB II beziehen und teils Leistungen nach dem BAföG (in dem die Unterkunftskosten pauschaliert gemäß dem Mehrbedarf gedeckt werden). Nimmt ein Kind aus einer Familie mit SGB-II-Leistungsbezug ein Studium auf, kann dies zu deutlichen Minderungen des insgesamt verfügbaren Einkommens der Familie führen, wenn das Kind weiterhin bei seinen Eltern lebt. Dieses Problem wird mittlerweile auf Umwegen praktisch gelöst, aber nicht systematisch beseitigt.

Ein weiterer Typus von Schnittstellenproblemen kann schließlich zu Sicherungslücken für Geschiedene führen, die während der Ehe keinen Schutz gegen normale Lebensrisiken aus eigener Erwerbstätigkeit erworben haben und auch nach Scheidung der Ehe daran gehindert sind, dies im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Eigenverantwortung zu tun, die im Unterhaltsrecht mittlerweile grundsätzlich gefordert ist. Zu Problemen führt dies v. a. bei der Alterssicherung: Alleinerziehende unterliegen während der Erziehungsphase der Kinder hinsichtlich Erwerbstätigkeit und Arbeitszeit generell engeren Restriktionen als Eltern, die ihre Kinder gemeinsam erziehen. Dies vermindert ggfs. auch ihre längerfristig erzielbaren Erwerbseinkommen und wirkt sich in jedem Fall in verringerten Ansprüchen auf eine Altersvorsorge aus. Der bei der Scheidung vorgenommene Versorgungsausgleich bezieht sich allein auf die Dauer der Ehe. Andere zivilrechtliche Lösungen für die fortdauernde Sicherungslücke sind nur sehr begrenzt effektiv. Die sozialrechtliche Berücksichtigung von Erziehungsaktivitäten im Rentenrecht (SGB VI) ist nicht auf die spezielle Situation Alleinerziehender ausgelegt und führt zu einer ausreichenden Alterssicherung in der Regel auch nur bei fortgesetzter Einkommensteilung mit einem Partner im Alter. Speziellere Probleme ergeben sich, wenn Geschiedene wegen einer Erwerbsminderung nach Scheidung der Ehe nicht erwerbstätig werden können, da im Rahmen des Versorgungsausgleichs übertragene Anwartschaften lediglich Ansprüche auf Altersrenten, aber nicht die Voraussetzungen für einen Anspruch auf Erwerbsminderungsrenten begründen.

Mit Hilfe des Zivilrechts, d. h., über entsprechend hohen, dauerhaft gewährten Unterhalt, sind auch solche Fälle in der Regel nicht befriedigend zu lösen.

Schlussfolgerungen

Die hier genannten Probleme beeinflussen jeweils auch das Verhalten Betroffener: ihre Erwerbsbeteiligung bzw. die Erzielung von selbst erwirtschaftetem Einkommen, Eheschließungen oder Scheidungen, die Gestaltung des Zusammenlebens und der Arbeitsteilung innerhalb einer Ehe oder Partnerschaft sowie die Entscheidung, Kinder zu haben, sie durch die Erziehung zu fördern und zu eigener sozialer und wirtschaftlicher Teilhabe zu befähigen. Abstimmungsprobleme und Inkonsistenzen in Recht und Rechtsanwendung wie auch die davon potenziell ausgehenden Anreiz- und Verhaltenseffekte können dabei ganz grundlegende Ziele berühren, die mit der Familienpolitik in Deutschland verfolgt werden.

Zu prüfen sind daher zum einen Möglichkeiten zu eher technischen Klärungen und Bereinigungen im geltenden Recht, etwa in Bezug auf die Altersgrenzen für Kinder oder die genauen Bestimmungen, nach denen Einkommensbegriffe im Rahmen verschiedener Regelungen – nicht notwendig einheitlich, aber einheitlicher als bisher – konkret ausgefüllt werden. Zum anderen können die zuvor angesprochenen Grundsatzfragen nach der Höhe des Mindestbedarfs von Kindern, nach einem stimmigen Nebeneinander der Funktionen des Kindergeldes und nach schlüssigen Prinzipien für die Zusammenrechnung und Aufteilung des Einkommens bei voneinander losgelösten rechtlichen und wirtschaftlichen Beziehungen in Familien im Kontext aller drei Rechtsgebiete neu durchdacht werden. Die dabei konkret herausgearbeiteten Schnittstellenprobleme in Recht und Rechtsanwendung zu lösen, erfordert teilweise gezielte Rechtsänderungen in allen drei Rechtsgebieten (insbes. bei der Zuordnung von Kindergeld und Einkommen sowie bei der Abstimmung der steuerlichen Kinderfreibeträge mit dem sächlichen Existenzminimum), teilweise ist es Sache der Rechtsanwendung in der Leistungsverwaltung und der einschlägigen Rechtsprechung (z. B. eine mit dem Zivilrecht konforme Anrechnung von Unterhaltszahlungen und Kindergeld bei existenzsichernden Sozialleistungen oder die Zuordnung von Wohnkosten in Bedarfsgemeinschaften). Welche Probleme dabei vorrangige Aufmerksamkeit verdienen, kann auch nach ihrer empirischen Relevanz entschieden werden, zu der sich auf der Basis existierender Daten einige Anhaltspunkte gewinnen lassen.

Den Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Rechtsgebieten muss bei solchen Anpassungen und bei jeder Neuregelung im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht für Familien umfassend Rechnung getragen werden, wenn nicht neue Schnittstellen und Schnittstellenprobleme erzeugt werden sollen. Generell sollte sich die Gesetzgebung stets bewusst sein, dass diese drei Rechtsgebiete ein komplexes System darstellen, in dem jede gesetzliche Veränderung unbeabsichtigte Nebenfolgen haben kann. Eine systemorientierte, ressortübergreifende Perspektive ist daher von großer Bedeutung für eine folgerichtige und an den Bedarfen der Familien orientierte Gestaltung.

230. Um die Wirkung einer familienbezogenen Leistung zu erfassen, muss daher stets ihr Zusammenspiel berücksichtigt werden. Nur unter Berücksichtigung der Interaktionen kann die Gesamtwirkung der Leistungen untersucht werden. Daher werden an dieser Stelle einige zentrale Interaktionsbeziehungen skizziert:

231. Besonders ausgeprägte Interaktionen bestehen zwischen dem Arbeitslosengeld II und den ehe- und familienbezogenen Leistungen. Dabei wird das Zusammenspiel durch die Mechanismen des gemeinsamen Bezugs mit Anrechnung einerseits und des Ausschlusses eines gemeinsamen Bezugs andererseits bestimmt.

232. Solange eine Familie ihr sozio-kulturelles Existenzminimum nicht durch eigenes Einkommen decken kann, hat sie grundsätzlich Anspruch auf **Arbeitslosengeld II** einschließlich der Bedarfe für Unterkunft und Heizung. Der Bezug dieser Leistung ist jedoch an die

Voraussetzung gebunden, dass eigenes Einkommen und Vermögen umfassend eingesetzt werden. Als eigenes Einkommen bzw. Einkommen der Kinder zählen dabei auch andere – sogenannte vorrangige – monetäre Familienleistungen, auf die die Familien Anspruch haben, wie das **Kindergeld**, das **Elterngeld** oder der **Unterhaltsvorschuss für Alleinerziehende**. Diese Leistungen können (und müssen) gleichzeitig mit dem Arbeitslosengeld II bezogen werden, sie werden jedoch vollständig auf das Arbeitslosengeld II angerechnet.²⁶ Dies hat zur Folge, dass beispielsweise eine Erhöhung des Kindergeldes keinerlei Auswirkungen auf das verfügbare Nettoeinkommen der Familien im Arbeitslosengeld II-Bezug hat, solange sich die Familien auch nach der Erhöhung noch im Arbeitslosengeld II-Bezug befinden. Lediglich kommt es zu einer Verschiebung der Ausgaben zwischen den Leistungsbereichen SGB II und EStG bzw. BKGG.

233. Weiterhin bilden Kinderzuschlag und Wohngeld mit dem Arbeitslosengeld II ein aufeinander aufbauendes Transfergefüge. Alle drei Leistungen haben die Funktion, fehlendes Erwerbseinkommen der Familien zu kompensieren. Sie werden daher bedarfsabhängig, das heißt nur in bestimmten Einkommensbereichen gewährt. Ist das Einkommen einer Familie so hoch, dass die Eltern ihren eigenen Grundsicherungsbedarf decken können, nicht aber den ihrer Kinder, steht ihr nicht Arbeitslosengeld II, sondern **Kinderzuschlag** zu. Der Bezug des Kinderzuschlags setzt nämlich voraus, dass durch das zu berücksichtigende Einkommen der Familie, Kindergeld und Kinderzuschlag, gegebenenfalls in Kombination mit Wohngeld, die Hilfebedürftigkeit der Familie im Sinne der Grundsicherung für Arbeitssuchende tatsächlich vermieden wird.

234. Der Kinderzuschlag ist als „Alternative“ zu den kindbezogenen Leistungen im SGB II konzipiert. Der Wegfall oder eine Kürzung des Kinderzuschlags hätte automatisch zur Folge, dass mehr Familien Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II haben. Im Unterschied zum SGB II sieht der Kinderzuschlag vor, dass die Leistung durch weitere Familienleistungen wie das Kindergeld oder den kindbezogenen Anteil am Wohngeld ergänzt wird. Insofern besteht ein Anreiz für Familien, mit dem Kindergeld, Kinderzuschlag und Wohngeld von SGB II unabhängig zu werden. Alle übrigen Einnahmen werden dagegen ebenso wie beim SGB II als Einkommen berücksichtigt.

²⁶ Ausnahmen gelten für Elterngeldberechtigte, die vor der Geburt ihres Kindes erwerbstätig waren und erst danach Arbeitslosengeld II beziehen. Ihnen steht ein Elterngeldfreibetrag von bis zu 300 Euro monatlich zu.

235. Ist das Einkommen einer Familie so hoch, dass die Höchsteinkommensgrenze²⁷ für den Kinderzuschlag überschritten wird, fällt der Anspruch auf diese Leistung vollständig und abrupt weg. Häufig behalten Familien zu diesem Zeitpunkt noch einen Restanspruch auf **Wohngeld**. Das Wohngeld wird – wie der Kinderzuschlag – einkommensabhängig ab einer Mindesteinkommensgrenze bis zu einer bestimmten Höchsteinkommensgrenze gewährt und mit steigendem Einkommen abgeschmolzen. Bei der Ermittlung der Höchsteinkommensgrenze werden der Unterhaltsvorschuss sowie das Arbeitslosengeld I als Einkommen berücksichtigt. Nicht zum Einkommen gezählt und daher nicht angerechnet werden das Kindergeld, der Kinderzuschlag sowie das Elterngeld bis zu einem Sockelbetrag von 300 Euro monatlich. Ein gleichzeitiger Bezug von Arbeitslosengeld II und Wohngeld ist ausgeschlossen.

236. Ohne den kindbezogenen Anteil am Wohngeld würden weniger Familien ein Einkommen erreichen, durch das sie in Kombination mit Kinderzuschlag und Kindergeld ein Einkommen über der Bedürftigkeitsschwelle des SGB II erreichen. Insofern hätte ein Wegfall oder eine Kürzung des Wohngelds direkt zur Folge, dass mehr Familien Leistungen nach dem SGB II beziehen.

237. Das (erhöhte) **Arbeitslosengeld I** dient ebenfalls dem Ausgleich ausgefallenen Erwerbseinkommens. Da es sich um eine Versicherungsleistung handelt, die keine Bedürftigkeit voraussetzt, erfolgt hier jedoch keine Anrechnung persönlichen Vermögens.²⁸ Ein paralleler Bezug von Kindergeld, Kinderzuschlag, Wohngeld oder von Arbeitslosengeld II ist möglich, ohne dass diese Leistungen auf die Höhe des Arbeitslosengeldes I angerechnet werden. Umgekehrt werden Einkünfte aus dem Arbeitslosengeld I jedoch als Einkommen bei der Beantragung von Transferleistungen berücksichtigt und können den jeweiligen Leistungsanspruch daher mindern. Eine Kürzung des Arbeitslosengeldes I hätte somit zu Folge, dass ein größerer Teil der Bezieher Anspruch auf ergänzende Transferleistungen erhält.

238. Im Falle einer Geburt können im Bezugszeitraum des Elterngeldes entweder Arbeitslosengeld I plus 300 Euro Elterngeld bezogen werden oder zunächst Elterngeld in Höhe von 67 Prozent für das ausfallende Einkommen, bevor im Anschluss daran der Anspruch auf Arbeitslosengeld I geltend gemacht wird (Rechtsstand 2010).

²⁷ Anspruch auf Kinderzuschlag besteht nur so lange, wie das Einkommen der Eltern nicht höher ist als der elterliche Regel- und Mehrbedarf im Sinne des SGB II, der elterliche Anteil an den Bedarfen für Unterkunft und Heizung, zuzüglich des maximalen Gesamtkinderzuschlags.

²⁸ Einkommen aus einer Nebentätigkeit (im Umfang von maximal 15 Wochenstunden) wird nur dann auf die Leistungshöhe angerechnet, sofern das Einkommen über 165 Euro monatlich hinausgeht.

239. Zwischen den beiden steuerlichen Leistungen **Ehegattensplitting** und **Entlastungsbetrag für Alleinerziehende** bestehen keine Überschneidungen, da sie an sich ausschließende Zielgruppen gerichtet sind. Beide Steuerleistungen können mit der steuerlichen Absetzbarkeit der Betreuungskosten kumuliert werden, von der auch unverheiratete Paare profitieren. Eine nennenswerte Interaktion dieser Steuerleistungen mit Transferleistungen findet nicht statt, da die Steuerwirkungen erst ab einer Einkommenshöhe zur Geltung kommen, die außerhalb der Höchsteinkommensschwelle für die Transferleistungen liegt.

240. Keine relevanten Interaktionsbeziehungen treten bei den beiden Sozialversicherungsleistungen **beitragsfreie Mitversicherung** und **ermäßigter Beitrag zur sozialen Pflegeversicherung** auf. Diese Leistungen sind unabhängig von der Nutzung anderer Leistungen. Vom ermäßigten Beitrag zur sozialen Pflegeversicherung profitieren alle ab 23-Jährigen, die Kinder haben oder hatten und sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind. Die beitragsfreie Mitversicherung setzt eine Eheschließung oder eingetragene Lebenspartnerschaft voraus sowie, dass nur ein Ehepartner sozialversicherungspflichtig erwerbstätig und der andere maximal in geringfügigem Ausmaß erwerbstätig ist. Insgesamt variiert der Empfängerkreis der Sozialversicherungsleistungen weniger stark als der der steuerlichen Leistungen nach dem Einkommen der Familien, da Sozialversicherungsbeiträge von Arbeitnehmern (mit Ausnahme der Minijobs) bereits ab dem ersten Euro zu entrichten sind, Einkommenssteuern dagegen erst ab einer gewissen Einkommenshöhe anfallen.

241. Bei der **öffentlich subventionierten Kinderbetreuung** treten nur insofern Interaktionseffekte mit anderen Leistungen auf, als dass die verbliebenen Elternbeiträge im Rahmen der Absetzbarkeit der Betreuungskosten steuerlich geltend gemacht werden können. Davon profitieren aber nur Familien, die besteuert werden. Diese Familien zahlen jedoch aufgrund vorhandener Einkommensstaffelung der Elternbeiträge in der Regel auch die höchsten Elternbeiträge.

2.7 Kumulation von Leistungen

242. Je nach Lebensphase, Familienstand und Einkommenssituation beziehen Familien typischerweise unterschiedlich viele und auch unterschiedliche Arten von Leistungen. Manche Leistungen wie das Elterngeld setzen am Alter der Kinder an. Andere Leistungen wiederum setzen am Familienstand, der Einkommenshöhe oder an der Lebensform alleinerziehend an. Empirisch lässt sich die parallele Inanspruchnahme von Leistungen u. a. mit

den Ergebnissen des Moduls „Zentrale Leistungen“ darstellen. Danach erhalten alle Haushalte in Deutschland im Durchschnitt 1,9 der hier untersuchten Leistungen; bei Haushalten ohne Kinder liegt der Durchschnitt bei 0,8 und bei Haushalten mit Kindern bei 3,5 Leistungen (ZEW 2013a: 304 ff.).

243. Während sich die **Anzahl der Kinder** kaum auf die Anzahl der bezogenen Leistungen auswirkt, variiert diese deutlich in Abhängigkeit vom **Alter der Kinder**. Bei einem jüngsten Kind über 13 Jahren sind es 2,7, bei einem jüngsten Kind unter zwei Jahren hingegen 4,5 Leistungen, die im Durchschnitt bezogen werden. Hierunter fallen zum Beispiel das Elterngeld, die Bereitstellung von Kinderbetreuungsplätzen sowie die Möglichkeit, Betreuungskosten steuerlich abzusetzen, die mit zunehmendem Alter wegfallen bzw. weniger relevant sind.

244. Bezogen auf den **Familientyp** zeigt sich, dass Alleinstehende und Paare ohne Kinder mit 0,3 bzw. 1,4 Leistungen im Durchschnitt deutlich weniger Leistungen beziehen als Alleinerziehende und Paare mit Kindern. Hier sind es 3 bzw. 3,6 Leistungen.

245. Die Unterscheidung zwischen verheirateten und unverheirateten Elternpaaren sowie Alleinerziehenden bringt folgende Befunde: Nur **Ehepaare** können das Ehegattensplitting sowie die beitragsfreien Mitversicherung in der Gesetzlichen Krankenversicherung nutzen. Sie profitieren aufgrund ihres höheren Durchschnittsalters und damit einhergehenden höheren Einkünften zudem häufiger von der steuerlichen Familienförderung (insb. Kinderfreibeträge) (IfD 2012: 28).

246. Unverheiratete Elternpaare sind im Durchschnitt etwas jünger als verheiratete Elternpaare und haben daher auch häufiger noch kleine Kinder. Daher nutzt ein größerer Anteil dieser Familien Betreuungsangebote für jüngere Kinder. Auffällig ist, dass von den unverheirateten Eltern ein höherer Anteil SGB-II-Leistungen für ihre Kinder bezieht als dies bei den verheirateten Elternpaaren der Fall ist (IfD 2012: 28 f.).

247. Die Bedeutung der verschiedenen Familienleistungen steht in verheirateten und unverheirateten Paarfamilien dabei in enger Verbindung zur Erwerbskonstellation: Paare, bei denen niemand erwerbstätig ist, befinden sich erwartungsgemäß überdurchschnittlich häufig im Bezug von Transferleistungen. Von Ehepaaren, in denen ein Partner in Vollzeit erwerbstätig ist, wird die beitragsfreie Mitversicherung intensiv genutzt.

248. Paare, in denen einer in Vollzeit, der andere in Teilzeit arbeitet, nutzen besonders häufig das Ehegattensplitting, während die beitragsfreie Mitversicherung systembedingt eine deutlich geringere Rolle spielt als bei den Alleinverdienerpaaren. Paare mit zwei Voll-

zeiterwerbstätigen nutzen häufiger als andere Paare die steuerliche Absetzbarkeit der Betreuungskosten sowie Betreuungsangebote für ältere Kinder (IfD 2012: 37).

249. Alleinerziehende können spezielle Leistungen beziehen: Den steuerlichen Entlastungsbetrag nutzen erwerbstätige Alleinerziehende; andere steuerpflichtige Einkunftsarten spielen hier faktisch kaum eine Rolle. Sie profitieren hierdurch im Durchschnitt in Höhe von rund 300 Euro pro Jahr (vgl. Abbildung 6). Der Unterhaltsvorschuss wird besonders häufig von nichtberufstätigen Alleinerziehenden in Anspruch genommen. Diese Leistung hat für die nutzenden Haushalte eine Höhe von durchschnittlich 2.500 Euro im Jahr.

250. Nichtberufstätige Alleinerziehende beziehen deutlich häufiger Transferleistungen wie Arbeitslosengeld-II-Leistungen für Kinder (in durchschnittlicher Höhe von rund 2.500 Euro jährlich), das erhöhte Wohngeld (rund 1.000 Euro jährlich) sowie den Kinderzuschlag (rund 2.500 Euro jährlich). Berufstätige Alleinerziehende nutzen häufiger als andere Familientypen Betreuungsangebote für ältere Kinder (IfD 2012: 28, 37).

251. Schließlich fallen **einkommensbezogene Unterschiede** ins Gewicht: Zum einen lässt sich feststellen, dass durch den hohen Anteil alleinstehender Personen im untersten Einkommensquartil am wenigsten Leistungen bezogen werden. Familienhaushalte sind hingegen stärker in den beiden mittleren Einkommensquartilen vertreten. Hier werden dementsprechend mit durchschnittlich 1,9 bzw. 2,5 die meisten Leistungen bezogen. Bei den hohen Einkommen im oberen Einkommensquartil senkt sich der Leistungsbezug dann wiederum, da hier seltener Kinder vorhanden sind (ZEW 2013a: 305).

252. Bei Familien im unteren Einkommensbereich²⁹ spielen staatliche Transferleistungen wie das Arbeitslosengeld II für Kinder, das erhöhte Wohngeld sowie der Kinderzuschlag erwartungsgemäß eine deutlich größere Rolle. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass es sich hier zum Teil um konkurrierende Leistungen handelt: Entweder kann eine Familie Arbeitslosengeld II beziehen oder sie hat Anspruch auf Kinderzuschlag und/oder Wohngeld (vgl. auch Kapitel 2.6).

253. Familien im obersten Einkommensbereich³⁰ nutzen dagegen deutlich häufiger steuerliche Leistungen wie die Kinderfreibeträge, das Ehegattensplitting und die Absetzbarkeit der Betreuungskosten. Zugleich nehmen sie seltener die beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnern in der Gesetzlichen Krankenversicherung in Anspruch. „Diese Besonderheit

²⁹ Unterer Einkommensbereich: unter 70 Prozent des Medianeinkommens. Einkommensbereich mitte-unten: 70 bis unter 100 Prozent des Medianeinkommens. Einkommensbereich mitte-oben: 100 bis unter 130 Prozent des Medianeinkommens. Oberer Einkommensbereich: ab 130 Prozent des Medianeinkommens.

³⁰ Äquivalenzgewichtetes Haushaltsnettoeinkommen ab 130 Prozent des Medianeinkommens.

**2. Die untersuchten ehe- und familienbezogenen Leistungen:
Ausgestaltung, Inanspruchnahme und Bewertung**

erklärt sich vor allem aus dem höheren Anteil der privat Krankenversicherten in diesem Einkommenssegment“ (IfD 2012: 32).

254. Die Art der bezogenen Leistungen in Abhängigkeit vom Familientyp und der Einkommenssituation wird in der folgenden Tabelle zusammengefasst.

**2. Die untersuchten ehe- und familienbezogenen Leistungen:
Ausgestaltung, Inanspruchnahme und Bewertung**

Tabelle 7: Leistungsanspruch in Abhängigkeit vom Familienstand und Einkommen

| | Steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten | Kindergeld | Kinderfreibetrag | Kindbezogener Anteil am ALG II | Kinderzuschlag | Kindbezogener Anteil am Wohngeld | Ehegattensplitting | Beitragsfreie Mitversicherung des Ehepartners in der GKV | Ermäßigter Beitragssatz zur SPV | Entlastungsbetrag für Alleinerziehende | Unterhaltsvorschuss |
|---|--|------------|------------------|--------------------------------|----------------|----------------------------------|--------------------|--|---------------------------------|--|---------------------|
| Ehepartner mit min. einem Kind unter 18 Jahren | | | | | | | | | | | |
| Hilfebedürftigkeit beider Partner | | X | | X – KG | | | | | | | |
| Niedriges EK | X | X | | | X | X | X | X | X | | |
| Mittleres bis hohes EK | X | X | X | | | | X | X | X | | |
| Unverheiratete Paare mit min. einem Kind unter 18 Jahren | | | | | | | | | | | |
| Hilfebedürftigkeit beider Partner | | X | | X – KG | | | | | | | |
| Niedriges EK | X | X | | | X | X | | | X | | |
| Mittleres bis hohes EK | X | X | X | | | | | | X | | |
| Alleinerziehende | | | | | | | | | | | |
| Hilfebedürftigkeit | | X | | X – KG | | | | | | | X – KG |
| Niedriges EK | X | X | | | X | X | | | X | X | X – KG |
| Mittleres bis hohes EK | X | X | X | | | | | | X | X | X – KG |

Anmerkungen: Einige untersuchte Leistungen sind nicht aufgelistet, da Anspruch generell zusteht und keine Anrechnung erfolgt. Dazu gehören: subventionierte Kinderbetreuung, erhöhtes ALG I sowie das Elterngeld (Rechtsstand 2010). Das X induziert den Anspruch auf die Leistung, nicht die tatsächliche Inanspruchnahme. Wird das Kindergeld an einer anderen Leistung angerechnet, wird dies durch „ – KG“ kenntlich gemacht.

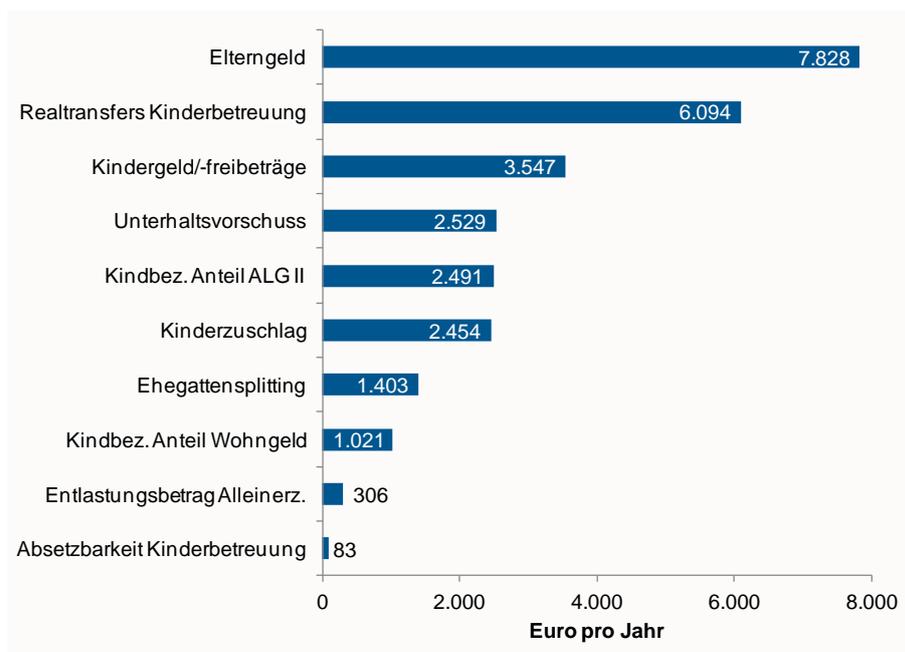
Einkommensgrenzen: Hilfebedürftigkeit → Einkommen aus Erwerbstätigkeit nicht hoch genug, um ALG-II-Bezug zu verlassen. Niedriges Einkommen → Einkünfte aus Erwerbstätigkeit hoch genug, um ALG-II-Bezug zu verlassen, Wohngeld kann jedoch weiterhin bezogen werden. Mittleres bis hohes Einkommen → Erwerbseinkünfte überschreiten Einkommensgrenze für Wohngeldbezug. Wohngeld wird in Abhängigkeit von Einkommen, Miethöhe, Kinderanzahl, im Fall von Alleinerziehenden vom Kinderalter und verschiedenen Freibeträgen berechnet. Die Berechtigungsgrenzen verlaufen daher sehr unterschiedlich.

Quelle: eigene Darstellung Prognos AG.

2.8 Höhe und Struktur der bezogenen Leistungen pro Jahr und im Lebensverlauf

255. Unter den häufig genutzten Leistungen haben das Elterngeld und die Realleistung der Kinderbetreuung die höchste finanzielle Bedeutung für die Familien. Der durchschnittliche Wert für die Nutzerhaushalte beläuft sich auf etwa 7.800 Euro pro Jahr beim Elterngeld sowie 6.100 Euro pro Jahr bei der Kinderbetreuung (Abbildung 6). Die Höhe des Kindergeldes bzw. der Kinderfreibeträge liegt bei den nutzenden Familien mit durchschnittlich rund 3.500 Euro gut halb so hoch. Die Vorteile aus dem Ehegattensplitting belaufen sich im Schnitt auf rund 1.400 Euro pro Jahr. Die Absetzbarkeit der Kinderbetreuung erreicht dagegen nur einen sehr geringen Wert (ZEW 2013b: 82 f.).

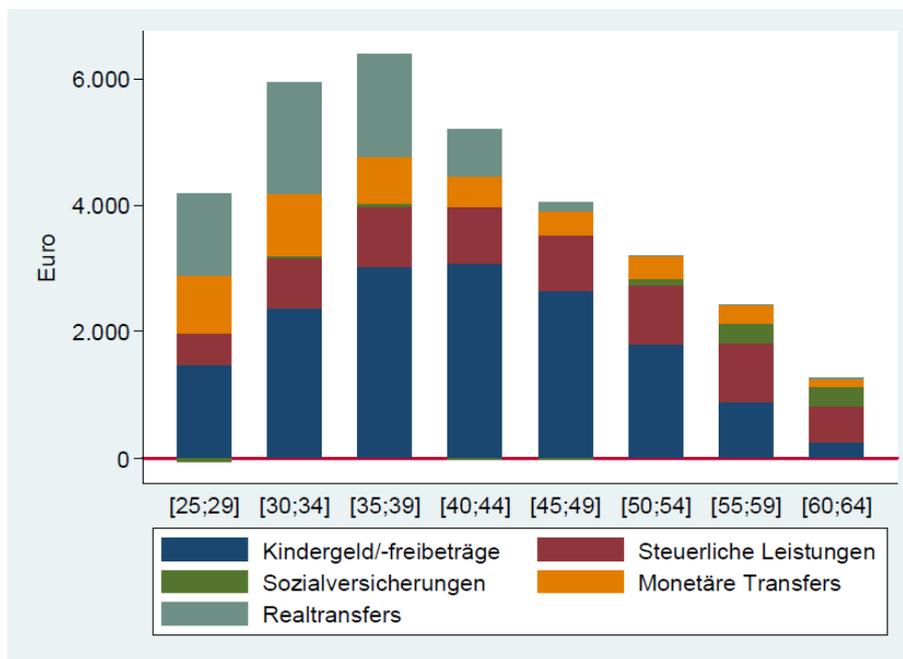
Abbildung 6: Durchschnittliche jährliche Höhe der Leistung – nur Haushalte, die eine Leistung je erhalten



Quelle: ZEW 2013b: 84. Berechnungen auf Basis des SOEP 1995-2010. Rechtsstand 2010. Jüngste Kohorte der Ausgangsstichprobe. Berechnet anhand eines Fortschreibungsmodells. Mittelwerte in den Jahren, in denen die Leistungen bezogen werden.

256. Auch über den Lebensverlauf betrachtet zeigen sich markante Unterschiede in Höhe und Struktur der in Anspruch genommenen ehe- und familienbezogenen Leistungen. Mit Blick auf die gesamte Lebensphase der heute am Anfang der Familienphase stehenden Generation der 25- bis 29-Jährigen zeigt sich das folgende Bild (Abbildung 7):

Abbildung 7: Durchschnittliche jährliche Höhe und Struktur der Leistungen in verschiedenen Phasen des Lebensverlaufs – für Haushalte der jüngsten untersuchten Alterskohorte nach Alter



Quelle: ZEW 2013b: 87. Berechnungen auf Basis des SOEP 1995 bis 2010. Rechtsstand 2010. Jüngste Kohorte der Ausgangsstichprobe. Berechnet anhand eines Fortschreibungsmodells. Mittelwerte über alle Haushalte.

257. Jeweils bezogen auf alle Haushalte nimmt der durchschnittliche jährliche Wert ehe- und familienbezogener Leistungen von 4.000 Euro in der Altersgruppe der 25- bis 29-Jährigen auf ein Maximum von gut 6.000 Euro in der Altersgruppe der 35- bis 39-Jährigen zu. In dieser Phase wachsen insbesondere der Anspruch auf Kindergeld bzw. Kinderfreibeträge sowie der Vorteil aus dem Ehegattensplitting und der empfangenen Realtransfers (gemeint ist hier die öffentliche Subventionierung der Kinderbetreuung) stark an. Im weiteren Lebensverlauf ist hingegen ein kontinuierlicher Rückgang im Wert der durchschnittlich erhaltenen Leistungen zu beobachten: Sobald die Kinder das Schulalter erreichen, gehen die erhaltenen Realtransfers zurück. Mit der Berufserfahrung beider Eltern wächst auch das Einkommen. Dies reduziert den Bedarf an monetären Transfers. Mit dem Auszug der Kinder aus dem elterlichen Haushalt entfällt schließlich die Unterstützung durch das Kindergeld bzw. den Kinderfreibetrag. Diese Familien profitieren nun fast nur noch vom Ehegattensplitting (ZEW 2013b: v). Später im Lebensverlauf greifen die Leistungen der Altersvorsorge, die hier nicht abgebildet wurden.

258. Diese Veränderungen in Art und Höhe der in Anspruch genommenen Leistungen über den Lebensverlauf stehen einerseits in engem Zusammenhang zur Entwicklung der Einkommen der Familien, andererseits zum Eintritt familiärer Ereignisse.

259. Für den Einzelnen bedeutet der Eintritt solcher familiären Ereignisse in der Regel, dass sich Höhe und Art der bezogenen Familienleistungen sprunghaft ändern. So führt eine **Heirat** kurzfristig zu einem deutlichen Anstieg der Leistungshöhe (um durchschnittlich 1.250 Euro). Primär verantwortlich hierfür ist das Ehegattensplitting. „Sofern die Ehe bestehen bleibt, steigt der finanzielle Vorteil in den Jahren nach der Hochzeit weiter an: Es werden Kinder geboren, was kindbezogene Leistungen auslöst, und der Wert des Ehegattensplittings steigt durch eine verminderte Erwerbstätigkeit der Mütter. Sofern Mütter nicht sozialversicherungspflichtig arbeiten, kommen noch ganz erhebliche finanzielle Vorteile aus der beitragsfreien Mitversicherung in der Krankenversicherung hinzu“ (ZEW 2013b: vi).

260. Umgekehrt geht eine **Scheidung**³¹ häufig mit einem sprunghaften Rückgang der empfangenen Familienleistungen einher, da Geschiedene weder das Ehegattensplitting noch die beitragsfreie Mitversicherung (weiter) nutzen können. Infolge der verschlechterten Einkommenssituation nimmt die Bedeutung von Transferleistungen zu. Der Anteil der ehe- und familienbezogenen Leistungen am verfügbaren Einkommen der Haushalte erhöht sich. Je weiter die Trennung zurückliegt, desto seltener sind jedoch Geschiedene auf diese Leistungen angewiesen und der Anteil der Familienleistungen am Einkommen sinkt wieder (ZEW 2013b: vii, 110 ff.). Wird der Gesamtwert der empfangenen Leistungen über den Lebensverlauf in den Blick genommen, dann lässt sich feststellen, dass dieser Wert nur relativ wenig von der Dauer der Alleinerziehendenphasen abhängig ist. „Unabhängig von der Kinderzahl erhalten die lange Alleinerziehenden zwar mehr monetäre Transfers, profitieren dafür aber weniger von den steuerlichen Leistungen und von den Leistungen in den Sozialversicherungen“ (ZEW 2013b: vii, 76 ff.)

261. Zu den stärksten Veränderungen in Art und Höhe der bezogenen Familienleistungen führt die **Geburt eines Kindes**. Der Wert der ehe- und familienbezogenen Leistungen nimmt im Jahr nach der Geburt sprunghaft, im Durchschnitt um rund 10.000 Euro, zu. Dieser Anstieg geht neben dem Elterngeld und dem Kindergeld auf wachsende Vorteile aus dem Ehegattensplitting zurück, „da mit der Geburt in vielen Fällen eine weitere Spezialisierung der Partner auf Erwerbs- und Familienarbeit verbunden ist. Der Spezialisierungseffekt

³¹ Von den Frauen in der betrachteten jüngsten Alterskohorte der 25- bis 29-Jährigen werden etwa 42 Prozent bis zu ihrem 65. Lebensjahr mindestens ein Jahr alleinerziehend gewesen sein. 19 Prozent werden ein bis fünf Jahre als Alleinerziehende gelebt haben, 23 Prozent mehr als fünf Jahre (ZEW 2013b: 55).

ist in den beiden ersten Jahren nach der Geburt besonders ausgeprägt.“ Ab dem dritten Lebensjahr steigen die Realtransfers über die öffentliche Bereitstellung von Kinderbetreuungsplätzen stark an, während die Splittingvorteile infolge der (wieder) zunehmenden Erwerbsbeteiligung der Mütter abschmelzen (ZEW 2013b: vii). Insgesamt nimmt der Gegenwert der Familienleistungen im Durchschnitt proportional zur Zahl der Kinder in der Familie zu (ZEW 2013b: v).

262. Über den weiteren Lebensverlauf (bis zum 65. Lebensjahr) wird die Kohorte der 25- bis 29-Jährigen im Durchschnitt über alle Haushalte ehe- und familienbezogene Leistungen im Gesamtwert von rund 133.000 Euro erhalten. Haushalte ohne Kinder beziehen aufgrund von nur ehebezogenen Leistungen im Durchschnitt 14.000 Euro. Der größte Einflussfaktor auf die Höhe der Gesamtleistungen ist die Anzahl der Kinder. Während Familien mit einem Kind im Durchschnitt rund 120.000 Euro an Leistungen erhalten, beläuft sich dieser Wert für Familien mit drei oder mehr Kindern auf fast 300.000 Euro (ZEW 2013 b: iv).

2.9 Fazit

263. Die untersuchten ehe- und familienbezogenen Leistungen genießen überwiegend eine hohe Wertschätzung sowohl bei den Familien als auch in der Bevölkerung insgesamt. Transparente und kalkulierbare Leistungen, deren Umfang feststeht (wie das Kindergeld) sind bekannter und werden positiver bewertet als Leistungen, deren Umfang nicht transparent ist (wie steuerliche Leistungen).

264. Familienpolitik wird generell nicht als ein Bereich gesehen, in dem gespart werden sollte. Stärkere Förderbedarfe sieht die Bevölkerung bei Familien mit geringem Einkommen, Alleinerziehenden, Arbeitslosen und sozial schwachen Familien mit Kindern.

265. Außerhalb des Kerns der wenigen universellen Familienleistungen unterscheidet sich der Bezug von Familienleistungen stark nach Familientyp (verheiratet, unverheiratet, alleinerziehend), dem Alter der Kinder sowie nach der Einkommensposition der Familien.

266. Im unteren Einkommensbereich ist der Leistungsbezug vor allem geprägt von bedarfsabhängigen Transferleistungen, auf die – mit Ausnahme des Kinderzuschlags und der kindbezogenen Elemente beim Arbeitslosengeld II sowie Wohngeld – auch Alleinstehende und Paare ohne Kinder Anspruch haben. Aus den Ergebnissen der Akzeptanzanalyse und den Mikrosimulationsmodellen zu Kinderzuschlag und Wohngeld lässt sich das Bestreben

der Familien ablesen, den Bezug von Arbeitslosengeld II möglichst zu vermeiden. Die Ergebnisse der Mikrosimulationsmodelle offenbaren zudem starke Interaktionseffekte zwischen dem Arbeitslosengeld II auf der einen und den ehe- und familienbezogenen Leistungen auf der anderen Seite.

267. Die stärkste Förderung erhalten junge Familien, speziell wenn die Kinder Betreuungsangebote in Anspruch nehmen.

3. **Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe von Familien**

3.1 **Einführung und Grundlagen**

268. Das Unterkapitel 3.1 greift auf Vorarbeiten zurück, die im Rahmen der Gesamtevaluation erarbeitet wurden. Dies gilt insbesondere für die Machbarkeitsstudie (ZEW et al. 2008). Die Ausführungen des folgenden Abschnitts sind in Teilen an den Endbericht „Zentrale Leistungen“ (ZEW 2013a) angelehnt.

3.1.1 **Definition, Dimensionen und Begründung des Ziels**

269. Eines der Ziele der deutschen Familienpolitik ist die Förderung der wirtschaftlichen Stabilität und sozialen Teilhabe von Familien. Das Ziel berücksichtigt einerseits die materielle Absicherung, andererseits die soziale Stellung der Familie innerhalb der Gesellschaft. Gemäß der Machbarkeitsstudie zur Gesamtevaluation ist unter „wirtschaftlicher Stabilität“ im Kern der Schutz der Familien vor **monetärer Armut** zu verstehen, also vor einem Mangel an Einkommen unter Berücksichtigung von Ersparnis und Vermögen. „Soziale Teilhabe“ zielt hingegen auf **nicht-monetäre Aspekte** der Armut ab, also auf die Vermeidung eines Mangels an Teilhabe- beziehungsweise Verwirklichungschancen. Soziale Teilhabe bezeichnet den Zugang zum gesellschaftlichen Leben, beispielsweise die Möglichkeit, an kulturellen Veranstaltungen (Sport, Musik, Kunst, Theater etc.) teilzunehmen (BMAS 2013: 118).

270. Wirtschaftlicher Stabilität und sozialer Teilhabe kommt eine zentrale Bedeutung im Zielkatalog der deutschen Familienpolitik zu, da Familien für sich selbst, aber auch für die Gesellschaft als Ganzes wesentliche Funktionen erfüllen.³²

271. In Anlehnung an den dritten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung folgt die Zielsetzung, die wirtschaftliche Stabilität von Familien zu unterstützen, einer **fördernden** Definition: Denn um ihre gesellschaftlichen Funktionen zu erfüllen, benötigen Familien ein ausreichendes Maß an Ressourcen; dazu gehören ein ausreichendes Einkommen, Bildung, Erwerbstätigkeit, Gesundheit, Zeit, soziale Vernetzung, Wohnung und ein adäquates Wohnumfeld (BMAS 2008: 89). Der Siebte Familienbericht beschreibt diese Notwendigkeit wie folgt: „Die Einkommenslage eines Familienhaushalts ist (...) von großer Bedeutung für die Realisierung (seiner) vielfältigen Aufgaben der Alltagsgestaltung“ (Deutscher

³² Für eine ausführliche Darstellung und Diskussion der familialen Funktionen vergleiche zum Beispiel Nave-Herz (2006: 79 ff.), Wingen (1997: 39 ff.) und den Siebten Familienbericht der Bundesregierung (BMFSFJ 2006: 5 ff.).

Bundestag 2006: 167). Da Personen mit hohen monetären Ressourcen häufig zugleich im starken Umfang über andere Formen von Ressourcen wie Bildung, subjektives Wohlbefinden, Zeit mit Kindern, Sozialkapital und ein gutes Wohnumfeld verfügen (Deutscher Bundestag 2006: 162 ff.), zeigt sich eine „Kumulation in der Verfügbarkeit über Ressourcen“ (Deutscher Bundestag 2006: 165). Entsprechend kommt der Förderung der Einkommenssituation von Familien eine Schlüsselrolle zu: „Monetäre Ressourcen allein stellen keine hinreichende Bedingung für das Familienleben dar. Schon gar nicht ist damit ein gelungenes Aufwachsen von Kindern jenseits von Armutslagen garantiert. Gleichwohl wird in marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaften die materielle Lebenslage von Familienhaushalten (...) wesentlich vom verfügbaren Einkommen beeinflusst“ (Deutscher Bundestag 2006: 167).

272. Die Zielsetzung hat zudem eine **präventive** Perspektive: Eine langfristige ökonomische Benachteiligung in Form von Einkommensarmut hat negative Folgen für weitere Lebensbereiche. Andere Ressourcen stehen häufig in einem direkten Zusammenhang zur Einkommensarmut. Materielle Armut geht häufig einher oder manifestiert sich zum Beispiel in einer Unterversorgung mit Wohnraum. Armut beeinflusst die körperliche und psychische Gesundheit der Betroffenen negativ. Und Armut mindert die beruflichen Perspektiven von Kindern (Deutscher Bundestag 2006: 168). In Summe ergibt sich „die Tendenz einer Kumulation von Benachteiligungen entlang des weiteren Lebensverlaufs dieser Kinder“ (Deutscher Bundestag 2006: 168). Das Ziel der wirtschaftlichen Stabilität und sozialen Teilhabe fokussiert daher darauf, Familien zu fördern und zu unterstützen, sodass eine ausreichende monetäre und nicht-monetäre Ressourcenausstattung sichergestellt ist. Dabei ist bereits die Vermeidung langfristiger ökonomischer Defizite und nicht erst deren Abbau zentrales Element des Ziels.

273. Haushalte unterscheiden sich neben dem Einkommen in weiteren charakteristischen Merkmalen (Alter, Bildung, Region, Kinderzahl, Familienstand etc.). Die Wirkungen von ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen müssen folglich sehr differenziert untersucht werden, um dem **Querschnittsziel des Nachteilsausgleichs** zwischen, aber auch innerhalb bestimmter Familien- und Haushaltstypen Rechnung zu tragen. Verteilungswirkungen innerhalb eines Haushaltstyps verdienen besondere Beachtung, da viele Maßnahmen in verschiedenen Einkommensbereichen unterschiedlich wirken: Sozialtransfers kommen zum Beispiel insbesondere Haushalten mit niedrigem Einkommen zugute; Haushalte im mittleren und oberen Einkommensbereich profitieren stärker von steuerlichen Entlastungen. Darüber hinaus verändern sich Haushalte und Familien im Zeitverlauf in

ihrer „Zusammensetzung“: Durch die Geburt eines (weiteren) Kindes, durch den Auszug der Kinder aus dem gemeinsamen Haushalt, durch Eheschließung, Trennung und Scheidung oder den Tod eines (Ehe-)Partners. Diese Typeneffekte werden in den Wirkungsanalysen über entsprechend breit nach charakteristischen Merkmalen gefächerte Familien- und Haushaltstypen erfasst und entsprechend diskutiert.

274. Die Betrachtung der Wirkung der gesetzlichen Leistung auf die wirtschaftliche Stabilität von Familien kann sich nicht darauf beschränken, jede Leistung isoliert zu untersuchen. Vielmehr nehmen die Regelungen der Leistungen in vielfacher Weise aufeinander Bezug, setzen einander voraus, schließen einander aus, kumulieren sich oder berühren einander – mit nachweislichen Effekten auf das Verhalten und die wirtschaftliche Stabilität von Familien.

3.1.2 Wirtschaftliche Situation von Familien in Deutschland heute

275. Die Mehrzahl der Familien in Deutschland lebt heute in gesicherten materiellen Verhältnissen (BMAS 2013: 109). Allerdings sind Familien insgesamt und bestimmte Familientypen im Besonderen gegenüber Kinderlosen im Durchschnitt wirtschaftlich schlechter gestellt. Das durchschnittliche **bedarfsgewichtete Nettoeinkommen** (verfügbares Einkommen nach Steuern, Sozialbeiträgen und Transfers) aller Haushalte beträgt im Jahr 2010 19.518 Euro, Familien verfügen über gut 94 Prozent dieses Betrags. Schwieriger ist die Einkommenssituation von Alleinerziehenden und Mehrkinderfamilien: Alleinerziehende erreichen 72 Prozent des durchschnittlichen Einkommens aller Haushalte, Paare mit drei und mehr Kindern immerhin 91 Prozent. Hingegen liegt das Nettoeinkommen kinderloser Paare bei 113 Prozent des Durchschnitts.³³ Die größten Einkommenseinbußen in Familien treten bereits direkt nach der Familiengründung auf, sobald der betreuende Elternteil die Erwerbsbeteiligung reduziert oder aufgibt. Auch mit einer späteren Familienerweiterung sinken das Pro-Kopf-Einkommen in den Familien (Huinink und Konietzka 2007: 177) und damit auch das bedarfsgewichtete Einkommen.

276. Aktuell sind – nach Angaben des Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung – zwischen 14 Prozent und 16 Prozent aller Haushalte in Deutschland durch Armut gefährdet. Dieses Intervall ergibt sich, da die berechneten **Armutsrisikoquoten** je nach verwendeter Datengrundlage recht deutlichen Schwankungen unterliegen. Dies hängt zum einen mit unterschiedlich großen Stichproben und Erhebungsmethoden, zum anderen mit verschiedenen Erhebungszeiträumen zusammen (BMAS 2013: 111; Grabka et al. 2012:

³³ Eigene Berechnungen auf Basis SOEP 2012.

13). Über die letzten Jahre lag die Armutsrisikoquote relativ stabil innerhalb des genannten Intervalls.³⁴ Für den späteren Vergleich der Armutsrisikoquote bestimmter Haushalts- und Familientypen sowie der Veränderung der Armutsrisikoquoten durch die Wirkung der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen wird im Folgenden als Referenz die Situation vorgestellt, wie sie sich aus den Berechnungen des ZEW ergibt. Demnach zeigt sich das folgende Bild: Die Armutsrisikoquote von Alleinerziehenden liegt mit 28,7 Prozent deutlich über der durchschnittlichen Armutsrisikoquote aller Haushalte (15,1 Prozent). Paare mit Kindern (8,1 Prozent) haben ein höheres Armutsrisiko als Paare ohne Kinder (7,7 Prozent). Vor allem Familien mit einem beziehungsweise mehr als zwei Kindern verfügen deutlich häufiger (16,4 Prozent beziehungsweise 12,4 Prozent) als Paare ohne Kinder über ein Einkommen unterhalb der Armutsrisikoschwelle. Dabei variiert das Armutsrisiko signifikant in Abhängigkeit des Alters des jüngsten Kindes.

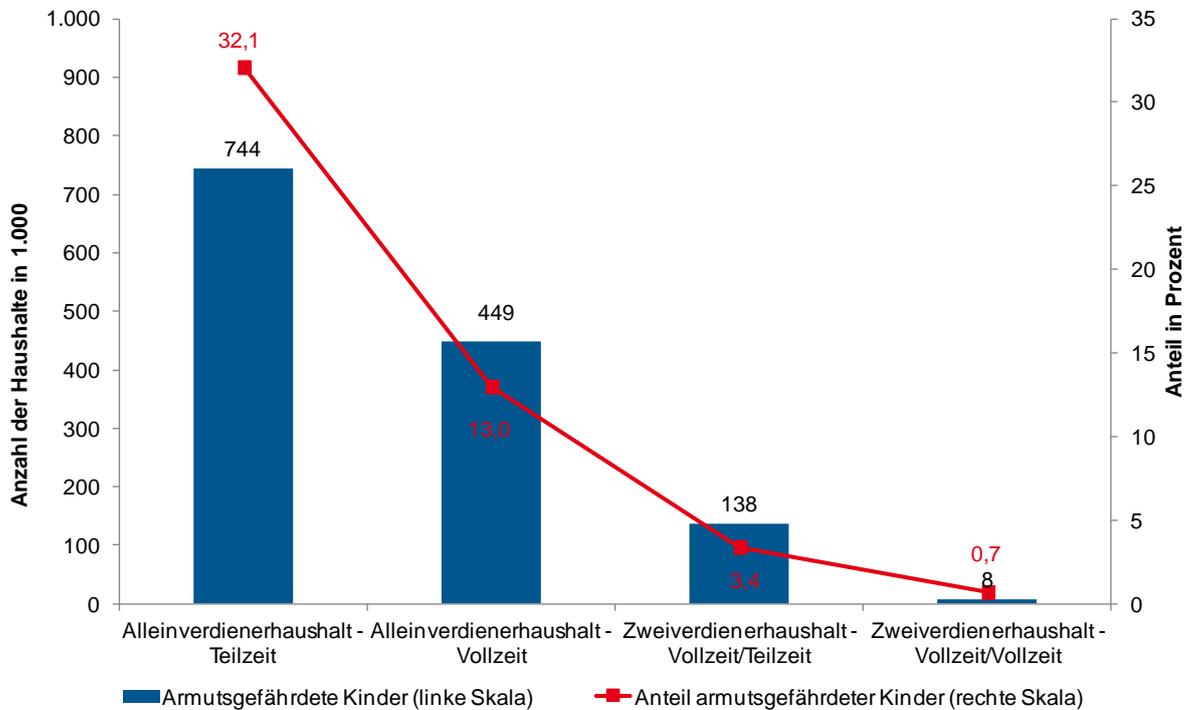
277. Familien beziehen zudem häufiger **Leistungen der Grundsicherung** nach dem SGB II als Alleinlebende oder kinderlose Paare. Ein Grund dafür ist, dass mit der Personenzahl, also unmittelbar mit Kindern, der Bedarf eines Haushalts steigt. Der Haushalt muss also mehr Einkommen erzielen, um Hilfebedürftigkeit zu überwinden. Der Anteil der Leistungsbezieher nimmt auch deshalb mit der Kinderzahl deutlich zu. So bezogen im Februar 2013 insgesamt 10,3 Prozent aller Familien beziehungsweise Lebensformen in Privathaushalten (im Sinne des SGB-II-Konzepts) Leistungen der Grundsicherung. Von den Paaren mit drei und mehr Kindern waren 15,2 Prozent und von den Alleinerziehenden 39,4 Prozent Leistungsbezieher. Bei den Alleinerziehenden mit drei und mehr Kindern lag der Anteil bei 70,1 Prozent (Bundesagentur für Arbeit 2013: 13). Insgesamt befinden sich Kinder überdurchschnittlich häufig im Leistungsbezug.

278. Häufigste Ursache für Armutsgefährdung, Transferabhängigkeit und prekäre Lebenslagen von Familien ist eine **fehlende oder geringe Erwerbstätigkeit der Eltern** (BMAS 2013: 113; BMFSFJ 2010: 49). Familien, in denen niemand erwerbstätig ist, haben eine Armutsgefährdungsquote von 61 Prozent. Ist zumindest ein Elternteil in Teilzeit erwerbstätig, sinkt die Quote auf 32,1 Prozent. Demgegenüber ist die Armutsgefährdung in Zweiverdiener-Haushalten je nach Erwerbsumfang mit 3,4 Prozent (Vollzeit/Teilzeit) beziehungsweise 0,7 Prozent (beide Elternteile Vollzeit) besonders niedrig (Abbildung 8). Erwerbstätigkeit ist somit der wichtigste Faktor für die Überwindung von Armutslagen. Dies gilt für die aktuelle Einkommenssituation genauso wie mit Blick auf die langfristige wirtschaftliche

³⁴ Grundsätzlich sollten die entsprechenden Maße aufgrund der genannten Schwierigkeiten bei der Erhebung und Abgrenzung der notwendigen Einkommensgrößen mit Vorsicht interpretiert werden.

Absicherung von Familien durch die Aufrechterhaltung eines (hohen) Einkommenserzielungspotenzials und über Anwartschaften in den sozialen Sicherungssystemen.

Abbildung 8: Armutsrisikoquoten von Kindern nach Erwerbstätigkeit der Eltern

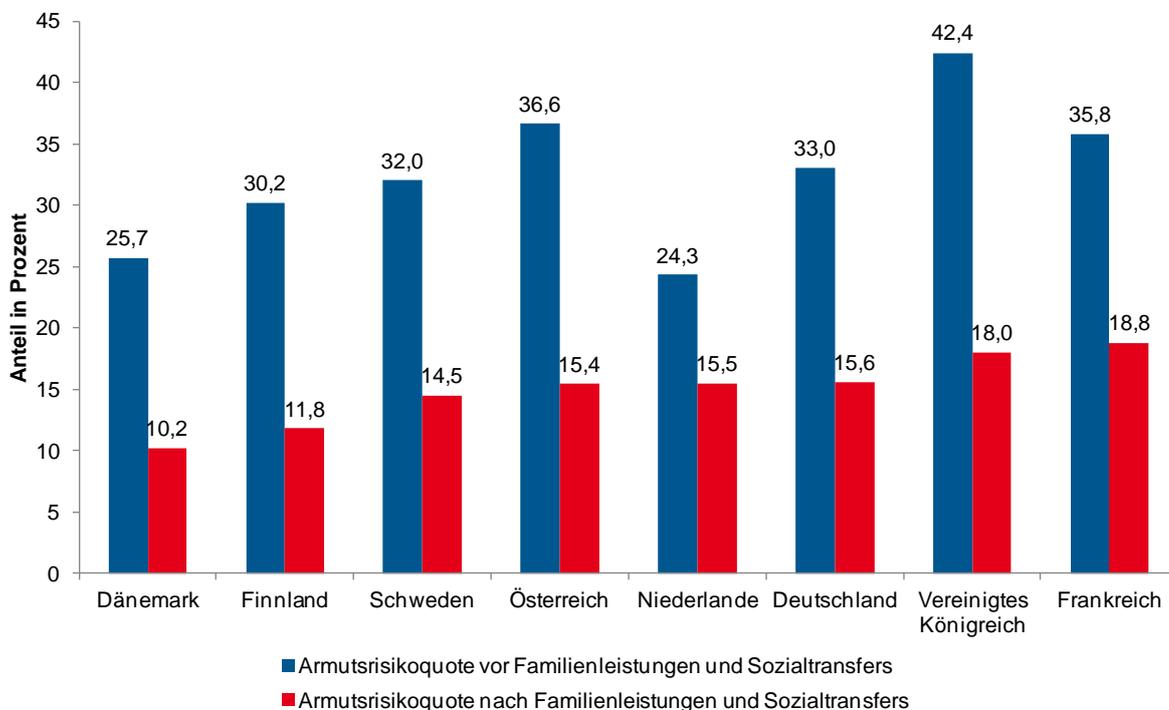


Quelle: eigene Berechnungen Prognos AG auf Basis SOEP 2012.

279. Ohne den späteren Analysen und Ergebnissen vorzugreifen, ist anzumerken, dass die bestehenden Sozialsysteme und -transfers entsprechend ihrer Zielsetzung eine armutsvermeidende Wirkung entfalten. Die Armutsrisikoquote wird im Status quo durch sozialpolitische und familienbezogene Leistungen für alle Haushalte von 25 Prozent auf 16 Prozent reduziert.³⁵ Im EU-Vergleich fällt die Armutsrisikoquote in Deutschland damit insgesamt relativ niedrig aus. Wird die Gruppe der unter 18-Jährigen betrachtet, so halbieren die Sozialtransfers das Armutsrisiko von 33 Prozent auf 16 Prozent (Abbildung 9).

³⁵ Dieser Wert ist nicht in der nachfolgenden Abbildung dargestellt, da sich diese nicht auf alle Haushalte, sondern auf die Gruppe der unter 18-Jährigen bezieht.

Abbildung 9: Reduktion des Kinderarmutsrisikos durch Familienleistungen und Sozialtransfers (Armutrisikoschwelle bei 60 Prozent des bedarfsgewichteten Medianeinkommens)

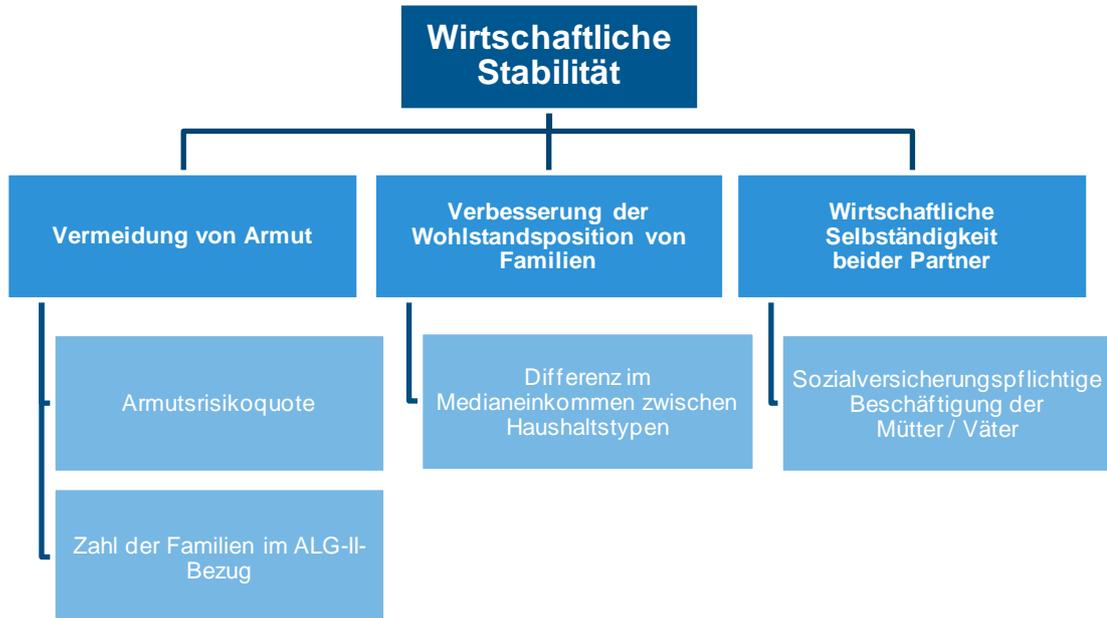


Quelle: eigene Berechnungen Prognos AG auf Basis EU-SILC 2011.

3.1.3 Operationalisierung des Ziels

280. Vor dem Hintergrund der oben diskutierten Dimensionen der wirtschaftlichen Stabilität lassen sich die folgenden drei zentralen **Teilziele für die wirtschaftliche Stabilität** identifizieren: die Vermeidung von Armut, die Verbesserung der Wohlstandsposition von Familien sowie die wirtschaftliche Selbstständigkeit beider Partner (Abbildung 10).

Abbildung 10: Operationalisierung des Ziels der wirtschaftlichen Stabilität von Familien



Quelle: eigene Darstellung Prognos AG auf Basis ZEW 2013a: 49.

281. Bei der Operationalisierung des Ziels ist zudem zu berücksichtigen, dass ehe- und familienbezogene Leistungen meist über längere Zeiträume bezogen werden und entsprechend nicht nur kurz-, sondern auch mittel- und langfristig wirken können. Daher muss sowohl auf die Situation von Familien zum aktuellen Zeitpunkt (Querschnittsperspektive) als auch auf die Entwicklung der Situation von Familien und deren Mitglieder im Zeitverlauf (Längsschnittperspektive) Bezug genommen werden (Box 9).

Box 9: Unterschiede zwischen statischer und dynamischer Mikrosimulation

Kommentar von Dr. Andreas Baierl, Österreichisches Institut für Familienforschung an der Universität Wien:

Im Rahmen der Gesamtevaluation kommen für die Analyse des Zusammenhangs zwischen ehe- und familienbezogenen Leistungen und familienpolitischen Zielen verschiedene Formen der Mikrosimulation zum Einsatz. Die Methoden unterscheiden sich hinsichtlich Komplexität und Aussagekraft.

Grundsätzlich besteht Interesse, die Wirkung der ehe- und familienbezogenen Leistungen möglichst umfassend zu untersuchen. „Umfassend“ kann die Analyse unter anderem hinsichtlich folgender Aspekte sein:

- Wirkung einzelner Leistungen und Wechselwirkungen mit anderen Leistungen,
- Wirkung auf einzelne Ziele und simultane Wirkung auf mehrere Ziele,
- Differenzierungsgrad von Haushaltstypen,
- Unmittelbare und längerfristige Wirkungen.

Die Unterscheidung zwischen statischer und dynamischer Mikrosimulation bezieht sich vor allem auf den vierten Punkt. Statische Modelle untersuchen den Effekt von Leistungen für Haushalte in ihrer derzeitigen Lebenssituation, also zu einem bestimmten Zeitpunkt. Bei den statischen Modellen der Gesamtevaluation handelt es sich durchgängig um verhaltensbasierte Mikrosimulationen, das heißt um Kombinationen eines Steuer-Transfer-Modells („Brutto-Netto-Rechner“) und eines Verhaltensmodells, das die Wirkung des durch die Leistung veränderten Nettoeinkommens auf die Arbeitsangebotsentscheidung (und eventuelle weitere Zielgrößen) schätzt.

Dynamische Modelle betrachten die langfristige Wirkung von Leistungen im und auf den Lebensverlauf. Die langfristige Perspektive des dynamischen Modells erfordert die Simulation des Lebensverlaufs der Haushalte mit allen Ereignissen, die für die Inanspruchnahme einer Leistung, aber auch für den Eintritt späterer Ereignisse relevant sind. Mit dynamischer Mikrosimulation lässt sich somit die Wirkung einer (zu einem bestimmten Zeitpunkt simulierten) Veränderung von Leistungen auf die Biografien vieler verschiedener Haushaltstypen und somit auch auf die Inanspruchnahme dieser und anderer Leistungen im Laufe des Lebens untersuchen. Bei der Analyse der Haushaltsbiografien stehen Ereignisse im Vordergrund, die mit Leistungsansprüchen unmittelbar oder mittelbar verbunden sind wie Partnerschaften und Eheschließungen, Geburt und Auszug von Kindern, Erwerbsstatus und Einkommen.

Zu beachten ist, dass für das Entscheidungsverhalten der Menschen in der Zukunft nur Daten bis zum jetzigen Zeitpunkt zur Verfügung stehen. Somit muss angenommen werden, dass die Einflüsse auf die Geburt eines Kindes, eine Eheschließung, eine Veränderung der Erwerbstätigkeit etc. in Zukunft konstant bleiben. Das heißt aber nicht, dass eine Person ein Leben lang dieselbe Wahrscheinlichkeit für ein Ereignis, zum Beispiel eine Heirat, aufweist. Die Übergangswahrscheinlichkeiten werden in Abhängigkeit von zahlreichen exogenen Faktoren wie Alter, Geschlecht, Bildung geschätzt. Gleichzeitig beeinflussen die Ereignisse selbst die Übergangswahrscheinlichkeiten für andere Ereignisse, zum Beispiel erhöht sich die Wahrscheinlichkeit für die Geburt eines Kindes mit der Eheschließung.

Die oben angeführten Aspekte 1 bis 3 – die simultane Analyse mehrerer Leistungen und Ziele sowie der Differenzierungsgrad nach Haushaltstypen – spielen sowohl bei statischen als auch dynamischen Modellen eine Rolle.

Einsatz statischer und dynamischer Mikrosimulation im Rahmen der Gesamtevaluation

In der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen finden statische, aber auch dynamische Mikrosimulationen Verwendung.

| Modul | Mikrosimulationsmodell |
|---------------------------------------|---|
| Zentrale Leistungen | statisch, Verhaltensmodell für Arbeitsangebot |
| Zentrale Leistungen im Lebensverlauf | dynamisch mit Optimierung für Folgeperiode Verhaltensmodell für Arbeitsangebot |
| Fertilität | dynamisch mit Optimierung über den Lebensverlauf |
| Familien in der Alterssicherung | dynamisch |
| Förderung und Wohlergehen von Kindern | statisch, Verhaltensmodell für Arbeitsangebot und Betreuungsarrangement |

Die Module „Zentrale Leistungen“ und „Zentrale Leistungen im Lebensverlauf“ dienen im Folgenden als Beispiel für die Anwendung statischer und dynamischer Mikrosimulation.

Eine statische Mikrosimulation kommt im Modul „Zentrale Leistungen“ zum Einsatz, wo im ersten Schritt der durch die Weg- bzw. Hinzunahme einer Leistung entstandene Einkommenseffekt für jeden Haushalt berechnet und anschließend die daraus resultierende Verhaltensänderung hinsichtlich des Arbeitsangebots geschätzt wird. Die individuelle Erwerbs- und Lebenssituation geht in die Arbeitsangebotschätzung ein, und somit kann für ein breites Spektrum an Haushaltstypen die Wirkung von Leistungen auf das Einkommen und die Aufteilung in Arbeit und Freizeit analysiert werden. Diese Größen bilden schließlich die Indikatoren für die tatsächlichen familienpolitischen Ziele.

Das Modul „Zentrale Leistungen im Lebensverlauf“ erweitert das statische Modell zu einer dynamischen Mikrosimulation. Bis zum Ende des Erwerbsalters (hier 65 Jahre) werden jährlich auf Basis des Verhaltensmodells aus der statischen Mikrosimulation Arbeitsangebotsentscheidungen geschätzt und parallel dazu mögliche Ereignisse simuliert, die für den Bezug ehe- und familienbezogener Leistungen relevant sind, wie Geburt, Auszug eines Kindes, Eheschließung, Scheidung, Lohnveränderung, Erwerbsstatus und -ausmaß. Dies ermöglicht eine Wirkungsanalyse der Leistungen sowohl während als auch nach der Familienphase sowie an den Übergängen zwischen den Lebensphasen.

Dynamische Mikrosimulationen können unterschiedlich komplex ausgestaltet sein, im betrachteten Modul berücksichtigt das Modell keine direkten Einflüsse von Leistungen auf die Wahrscheinlichkeit einer Geburt oder die Änderung des Familienstands; diese Ereignisse werden durch Übergangswahrscheinlichkeiten, die zum Beispiel auch vom Arbeitsangebot abhängen, abgebildet. Des Weiteren wird das Arbeitsangebot des Haushalts nur für die kommende Periode (Folgejahr) und nicht mit einem längeren Entscheidungshorizont optimiert. Eine Erweiterung dieses kurzfristigen Optimierungskalküls wird im Modul „Fertilität“ geleistet, in dem das Modell abbildet, dass die Akteure einen längerfristigen Entscheidungshorizont berücksichtigen.

Die Wahl zwischen statischer und dynamischer Mikrosimulation

Wie die bisherige Gegenüberstellung zeigt, bietet die dynamische Mikrosimulation deutlich umfassendere Möglichkeiten als die statische Mikrosimulation. Die Vorteile der dynamischen Mikrosimulation haben natürlich auch ihren Preis, nämlich vor allem einen ungleich größeren Entwicklungs- und Berechnungsaufwand. Neben diesem Aspekt beeinflussen auch die unterschiedlichen Datenanforderungen die Entscheidung für die Art der Mikrosimulation. Abgesehen von der Ausgangsstichprobe, die sowohl in statischen als auch dynamischen Modellen die Basis für die Verteilung der Haushalte bildet, setzt die dynamische Mikrosimulation lange Beobachtungszeitreihen für die Schätzung der zahlreichen altersspezifischen Ereignis- und Übergangswahrscheinlichkeiten voraus.

Die hohen Anforderungen an die Rechenkapazität und die Datenverfügbarkeit erklären auch die immer noch relativ eingeschränkte Anwendung dynamischer Mikrosimulationen, obwohl bereits Orcutt 1957 das grundlegende Konzept dazu vorstellte.

Selbst bei guter Datenlage und ausreichenden zeitlichen und technischen Ressourcen ist die Entscheidung zwischen einem komplexeren und einfacheren Modell im Sinne der eingangs aufgelisteten vier Aspekte nicht eindeutig. Generell gelingt es mit komplexeren Modellen, die Realität exakter,

im statistischen Sinne unverzerrter abzubilden. Andererseits erhöht sich mit der Komplexität eines Modells auch die Unsicherheit. Das heißt, das Modell wird instabiler, die Vorhersagen, die das Modell trifft, werden unsicherer.

Gerade Mikrosimulationen und speziell die dynamische Form der Mikrosimulation weisen einen hohen Komplexitätsgrad und zahlreiche Variationsquellen auf (siehe dazu Spielauer 2010 und Imhoff und Post 1998). Bereits die Ausgangsstichprobe, für die das Steuer-Transfer-Modell die Wirkung der Leistungen auf das Einkommen berechnet, ist eine Stichprobe aus der Grundgesamtheit aller Haushalte mit entsprechendem Stichprobenfehler und Messungenauigkeiten bei der Erhebung der Merkmalsausprägungen. Das auf dem Einkommenseffekt aufbauende Verhaltensmodell prognostiziert das Arbeitsangebot ebenfalls nur mit einer bestimmten Genauigkeit und stellt eine weitere Variationsquelle dar.

Geht man nun über die statische Modellierung hinaus, müssen in Abhängigkeit der individuellen Erwerbs- und Lebenssituation altersspezifische Übergangswahrscheinlichkeiten geschätzt werden. Entsprechende Zeitreihen, die eine Schätzung dieser Wahrscheinlichkeit erlauben, stehen seltener zur Verfügung als Daten zur Berechnung eines Verhaltensmodells. Die zusätzlichen Modellierungsschritte in der dynamischen Mikrosimulation stellen weitere Variationsquellen dar und erhöhen gemeinsam mit den geringeren Stichprobengrößen die Unsicherheit der Schätzung.

Speziell aufgrund der schwer überschaubaren Variationsquellen kommt der Beurteilung der Belastbarkeit von Ergebnissen aus statischen und in verstärktem Maße aus dynamischen Mikrosimulationen besondere Bedeutung zu. Hierzu eignen sich umfangreiche Simulationsdurchläufe, geeignete Validierungsstichproben, Plausibilitätschecks auf Makroebene und der Vergleich mit verwandten Modellen.

Im Rahmen der Gesamtevaluation konnte durch den Einsatz statistischer *und* dynamischer Mikrosimulation sowie unterschiedlich ausgestalteter Mikrosimulationsmodelle für die Analyse derselben bzw. ähnlich gelagerter Ziele und Leistungen einerseits ein Mehrwert hinsichtlich der Aussagekraft erzielt werden. Zudem ermöglichten unabhängige Modellierungsansätze eine gegenseitige Validierung der Ergebnisse. Beispielsweise erzielten die Module Zentrale Leistungen und Förderung und Wohlergehen von Kindern unabhängig voneinander sehr ähnliche Arbeitsangebotseffekte. Zusätzlich wurde die Plausibilität der Vorhersagen mit Zahlen aus externen Datenquellen geprüft, so stimmen die amtlichen Zahlen für die Ausgaben der einzelnen Leistungen gut mit den entsprechenden Aggregaten aus der Mikrosimulation überein.

Literaturangaben

Imhoff, E. V. und W. Post (1998), Microsimulation methods for population projection, Population: An English Selection, 10, New Methodological Approaches in the Social Sciences, 109-113. Hier Kapitel „Randomness in Microsimulations“.

Orcutt, G. (1957), A new type of socio-economic system, Review of Economics and Statistics, 39, 116-123 (Reprinted in International Journal of Microsimulation (2007) 1, 3-9).

Spielauer, M. (2010), What is Social Science Microsimulation?, Social Science Computer Review, 29, 18-19. Kapitel “Drawbacks and Limitations”.

282. Ob sich durch eine ehe- und familienbezogene Leistung die **materielle Wohlstandsposition von Familien** verbessert, lässt sich unmittelbar daran ablesen, in welche Richtung sich hierdurch das verfügbare Haushaltseinkommen verändert. Instrumente, die das Einkommen von Familien reduzieren, führen vom angestrebten Ziel, die wirtschaftliche Stabilität zu verbessern, weg. Insofern ist es informativ, in der Querschnittsperspektive die mit einem Instrument verbundene absolute und prozentuale Änderung des verfügbaren Haushaltseinkommens zu messen. Zur Beurteilung der relativen Wohlstandsposition von

Familien untereinander und im Vergleich zu Kinderlosen werden die Haushalte in Einkommensquartile³⁶ eingeteilt.

283. Betrachtet man die **ungewichteten Haushaltsnettoeinkommen** aller Haushalte, also auch die der Haushalte ohne Kinder, so ergeben sich Quartilsgrenzen in Höhe von 1.515 Euro, 2.283 Euro (Medianeinkommen) und 3.283 Euro. D. h., 25 Prozent aller betrachteten Haushalte mit erwachsenen Haushaltsmitgliedern zwischen 20 und 60 Jahren verfügen über ein Haushaltsnettoeinkommen von weniger als 1.515 Euro, 75 Prozent über ein mindestens so hohes Einkommen. Tabelle 8 zeigt für jeden Haushaltstyp, welcher Prozentsatz der Haushalte sich in den vier Quartilen der Einkommensverteilung befindet sowie den Mittelwert der Einkommen in jedem Quartil. Gäbe es keine Unterschiede in der Einkommensverteilung zwischen den Haushaltstypen, dann entfielen auf jedes Quartil genau 25 Prozent der Haushalte jedes Typs. Tatsächlich weicht die Einkommensverteilung aber deutlich ab. Dabei fällt auf, dass Paare (mit und ohne Kinder) häufiger in den oberen beiden Quartilen anzutreffen sind. Im Durchschnitt verfügen Paare mit Kindern dabei über Einkommen, die mit 2.771 Euro im 3. Quartil und 4.461 Euro im 4. Quartil etwa gleich hoch sind wie die von vergleichbaren Paaren ohne Kinder. Alleinerziehende und Alleinstehende sind hingegen in den unteren beiden Quartilen deutlich über-, in den oberen beiden Quartilen deutlich unterrepräsentiert.

³⁶ Im Regelfall wird die Einteilung der Einkommensquartile anhand des nominalen und nicht des äquivalenzgewichteten Einkommens vorgenommen. Als „Quartil“ bezeichnet man jeweils ein Viertel der nach dem Einkommen in vier gleich große Gruppen aufgeteilten Haushalte.

Tabelle 8: Einkommensverteilung bezogen auf die monatlichen Haushaltsnettoeinkommen im Status quo nach Haushaltstyp

| | 1.Quartil < 1.515 | | 2.Quartil < 2.283 | | 3.Quartil < 3.283 | | 4.Quartil ≥ 3.283 | |
|----------------------------------|----------------------|--------------|----------------------|--------------|----------------------|--------------|----------------------|--------------|
| | % | Euro | % | Euro | % | Euro | % | Euro |
| Haushaltstyp | | | | | | | | |
| Alleinstehende | 53,5 | 974 | 32,6 | 1.838 | 11,0 | 2.615 | 2,5 | 4.042 |
| Alleinerziehende | 37,2 | 1.222 | 39,7 | 1.835 | 18,1 | 2.637 | 5,0 | 4.072 |
| Paare ohne Kinder | 13,3 | 1.266 | 21,5 | 1.934 | 30,8 | 2.779 | 34,4 | 4.399 |
| Paare mit Kindern | 2,6 | 1.372 | 16,4 | 1.976 | 36,2 | 2.771 | 44,8 | 4.461 |
| Anzahl der Kinder | | | | | | | | |
| Ein Kind | 17,1 | 1.230 | 22,7 | 1.886 | 31,0 | 2.757 | 29,2 | 4.407 |
| Zwei Kinder | 2,9 | 1.437 | 20,3 | 1.939 | 32,6 | 2.757 | 44,2 | 4.440 |
| Mehr als zwei Kinder | . | . | 17,4 | 2.054 | 38,5 | 2.748 | 44,1 | 4.596 |
| Alter des jüngsten Kindes | | | | | | | | |
| 0 bis 2 Jahre | 4,7 | 1.180 | 22,6 | 1.923 | 39,4 | 2.774 | 33,3 | 4.435 |
| 3 bis 6 Jahre | 13,4 | 1.304 | 23,7 | 1.950 | 32,8 | 2.786 | 30,1 | 4.420 |
| 7 bis 13 Jahre | 8,1 | 1.223 | 23,0 | 1.932 | 34,2 | 2.740 | 34,7 | 4.489 |
| Über 13 Jahre | 10,2 | 1.251 | 17,8 | 1.895 | 28,7 | 2.743 | 43,3 | 4.442 |
| Gesamt | 25,0 | 1.057 | 25,0 | 1.889 | 25,0 | 2.742 | 25,0 | 4.418 |

Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Monatliche Haushaltsnettoeinkommen in Euro. Haushalte mit erwachsenen Haushaltsmitgliedern zwischen 20 und 60 Jahren.
Quelle: ZEW 2013 (nicht veröffentlicht).

284. Diese „Struktur“ verschiebt sich allerdings, wenn anstelle der monatlichen Haushaltsnettoeinkommen die „Pro-Kopf-Einkommen“, sogenannte **Äquivalenzeinkommen**³⁷, berechnet werden. Durch die Berücksichtigung der Haushaltsgröße (Personenzahl) rutschen Haushalte mit Kindern (Alleinerziehende und Paare) in tiefere Quartile ab. Auch die Quartilsgrenzen reduzieren sich durch die Gewichtung entsprechend, sie liegen nun bei 1.020 Euro, 1.459 Euro (bedarfsgewichtetes Medianeinkommen) und 1.978 Euro. Tabelle 9 zeigt, dass z. B. von den Alleinerziehenden dann 46,2 Prozent mit ihrem Einkommen im ersten Quartil liegen und damit ein Einkommen von weniger als 1.020 Euro zu Verfügung haben. Bei den Paaren ohne Kinder trifft das hingegen nur auf 17,8 Prozent der Haushalte zu. Im 4. Quartil ist das Verhältnis von Paaren ohne Kinder zu Alleinerziehenden umgekehrt. Bei den folgenden Quartilsbetrachtungen ist zu beachten, dass sich Alleinerziehende überwiegend im ersten oder zweiten Quartil und Paarfamilien überwiegend im dritten und vierten Einkommensquartil befinden.

³⁷ Als Äquivalenzeinkommen bezeichnet man das Einkommen, das einem Mitglied einer Bedarfsgemeinschaft, wenn es erwachsen und alleinstehend wäre, den gleichen Lebensstandard ermöglichen würde. Es wird ermittelt, indem das Haushaltsnettoeinkommen durch die Summe der Bedarfsgewichte der im Haushalt lebenden Personen geteilt wird. Nach EU-Standard wird zur Bedarfsgewichtung die neue OECD-Skala verwendet. Danach wird der ersten erwachsenen Person im Haushalt das Bedarfsgewicht 1 zugeordnet, für die weiteren Haushaltsmitglieder werden Gewichte von < 1 eingesetzt (0,5 für weitere Personen im Alter von 14 und mehr Jahren und 0,3 für jedes Kind im Alter von unter 14 Jahren), weil angenommen wird, dass sich durch gemeinsames Wirtschaften Einsparungen erreichen lassen. (aus dem Glossar des Statistischen Bundesamtes zur Sozialberichterstattung).

285. Für die späteren Ergebnisse werden die ungewichteten Einkommen herangezogen. Außerdem wird stellenweise das **Medianeinkommen**³⁸ der Haushaltstypen betrachtet. Für die Interpretation der Leistungswirkungen auf die Haushaltseinkommen ist es wichtig, die jeweilige Gruppenzusammensetzung im Blick zu behalten. Im Verlaufe des Berichts wird an den entsprechenden Stellen auf die hier gezeigten Zusammenhänge Bezug genommen.

Tabelle 9: Einkommensverteilung bezogen auf die äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen im Status quo nach Haushaltstyp

| | 1.Quartil < 1.020 % | 2.Quartil < 1.459 % | 3.Quartil < 1.978 % | 4.Quartil ≥ 1.978 % |
|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Haushaltstyp | | | | |
| Alleinstehende | 33,5 | 18,2 | 25,7 | 22,6 |
| Alleinerziehende | 46,2 | 35,2 | 12,0 | 6,6 |
| Paare ohne Kinder | 16,2 | 20,7 | 22,2 | 40,9 |
| Paare mit Kindern | 17,8 | 32,3 | 29,4 | 20,4 |
| Anzahl der Kinder | | | | |
| Ein Kind | 25,1 | 29,0 | 25,9 | 20,0 |
| Zwei Kinder | 17,3 | 37,0 | 28,6 | 17,1 |
| Mehr als zwei Kinder | 35,9 | 36,0 | 17,9 | 10,3 |
| Alter des jüngsten Kindes | | | | |
| 0 bis 2 Jahre | 24,0 | 32,8 | 22,4 | 20,9 |
| 3 bis 6 Jahre | 24,3 | 33,7 | 26,4 | 15,5 |
| 7 bis 13 Jahre | 23,2 | 35,6 | 22,8 | 18,4 |
| Über 13 Jahre | 23,1 | 30,4 | 29,4 | 17,1 |
| Gesamt | 25,0 | 25,0 | 25,0 | 25,0 |

Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Monatliche Haushaltsnettoeinkommen in Euro, äquivalenzgewichtet unter Verwendung der modifizierten OECD-Skala. Haushalte mit erwachsenen Haushaltsmitgliedern zwischen 20 und 60 Jahren.

Quelle: ZEW 2013a: 4.

286. In der Längsschnittperspektive bedeutet wirtschaftliche Stabilität vor allem, Einkommensschwankungen im Lebensverlauf zu reduzieren oder abzufedern. Somit ist das Haushaltsnettoeinkommen auch in der dynamischen Betrachtung eine zentrale Größe. Neben der Einkommensveränderung wird auch die Dauer des Leistungsbezugs im Lebensverlauf gemessen, da ehe- und familienbezogene Maßnahmen und Leistungen Familien mitunter über längere Zeiträume begleiten.

287. Ehe- und familienbezogene Leistungen tragen zudem zur wirtschaftlichen Stabilität bei, wenn **Armutsrisiken** durch eine Verbesserung der Einkommenslage der Familien vermieden werden. Hier stellt die Veränderung der Armutsrisikoquote einen aussagekräfti-

³⁸ Das Medianeinkommen (auch mittleres Einkommen genannt) ist das Einkommen, bei dem es genauso viele Personen mit einem höheren wie mit einem niedrigeren Einkommen gibt. Das Medianeinkommen ist damit nicht identisch mit dem arithmetischen Mittelwert (Durchschnittseinkommen). Gerade im Zusammenhang mit Armutsberechnungen ist das Medianeinkommen robuster gegenüber Ausreißern.

gen Indikator dar (vgl. Box 10). Dabei beruht die Armutsrisikoquote auf dem verfügbaren Einkommen nach Steuern und Transfers. Auch die Zahl der Familien im Bezug von SGB II-Leistungen ist ein geeigneter monetärer Indikator zur Messung der wirtschaftlichen Stabilität.

Box 10: Theoretische Grundlagen der Messung von Armut

Das Teilziel der Vermeidung von Armut wird in den verschiedenen Analysen anhand von zwei Indikatoren operationalisiert: der Armuts- bzw. Armutsrisikoquote und dem Bezug von Arbeitslosengeld II.

Armutsrisikoquote

Die Armuts(risiko)quote gibt den prozentualen Anteil der Personen an der gesamten Bevölkerung einer Volkswirtschaft an, die ein Einkommen unterhalb der Armuts(gefährdungs)schwelle besitzen. Die Armutsschwelle liegt bei einem Einkommensniveau von 50 Prozent des Medians aller äquivalenzgewichteten Haushaltseinkommen in Deutschland, die Armutsgefährdungsschwelle bei einem Median von 60 Prozent aller äquivalenzgewichteten Haushaltseinkommen. In den Analysen der Gesamtevaluation beruhen die beiden Quoten auf den verfügbaren Einkommen nach Steuern und Transfers, wie sie sich aus der Simulation auf Basis des Rechtsstands 2010 ergeben. Um die Vergleichbarkeit des Einkommens bei unterschiedlicher Haushaltszusammensetzung zu erhöhen, wird die modifizierte OECD-Skala zur Äquivalenzgewichtung verwendet.

Im Rahmen der Gesamtevaluation wird die Wirkung der ehe- und familienbezogenen Leistungen auf das Armutsrisiko evaluiert. Die Mikrosimulation erlaubt es, diese Wirkung durch eine Variation der Leistungen zu identifizieren. Es wird also simuliert, wie sich die Armutsrisikoquoten in einer kontrafaktischen Situation ohne eine bestimmte Leistung entwickeln würden. Der Vergleich dieser kontrafaktischen Situation mit dem Ausgangszustand liefert dann die Wirkung der Leistung auf die Armutsrisikoquote (ZEW 2013a: 39 f.).

Neben dem Armutsrisiko der Haushalte wurden im Rahmen der Analysen des ZEW (2013a) auch die Armutsrisikoquote der minderjährigen Kinder berechnet und die entsprechenden Auswertungen zur Wirkung und Effizienz der Leistungen durchgeführt. Die Quote misst den Anteil der Kinder in Haushalten, deren Einkommen unterhalb der Armutsrisikoschwelle liegt, an der Gesamtzahl der Kinder. Da sich die Ergebnisse qualitativ gar nicht und quantitativ nur in sehr geringem Umfang von den Ergebnissen für alle Haushalte unterscheiden, wird zur Wahrung der Klarheit der Ergebnisdarstellung auf einen gesonderten Ausweis der Armutsrisikoquoten der Kinder weitgehend verzichtet (ZEW 2012: 1, 8; ZEW 2013a: 40, FN 21).

Bezug von Arbeitslosengeld II

Neben dem Armutsrisiko werden auch die Zahl und der Anteil der Haushalte ausgewiesen, die Arbeitslosengeld II beziehen. Rechnet man die Simulationsstichprobe hoch, ergeben sich 4,56 Mio. Haushalte, die Arbeitslosengeld II beziehen. Dieser Wert liegt deutlich höher als der von der Bundesagentur für Arbeit ausgewiesene (März 2009: 3,55 Mio.). Diese Überschätzung ist zum einen darauf zurückzuführen, dass im Modell die rechtlichen und nicht die tatsächlich eingelösten Ansprüche modelliert werden. Zum anderen kommt es zu einer Überschätzung der rechtlichen Ansprüche, da lediglich eine Einkommensprüfung, aufgrund fehlender Informationen im SOEP jedoch keine Vermögensprüfung stattfindet. Es ist daher aussagekräftiger, nicht die einzelnen Haushaltstypen zu betrachten, sondern die einzelnen Haushaltstypen miteinander zu vergleichen (ZEW 2013a: 40 f.).

Eine regelmäßige und möglichst durchgehende Erwerbstätigkeit (beider Elternteile) sichert materielles Einkommen und bietet Zugang zu wichtigen sozialen Netzwerken. Der Erwerbstätigkeit beider Elternteile kommt sowohl im Hinblick auf die eigene wirtschaftliche

Selbständigkeit und Absicherung als auch in Bezug auf die Familie eine wichtige Versicherungsfunktion zu: Wird ein Elternteil arbeitslos oder muss seine Erwerbstätigkeit aus anderen Gründen aufgeben oder einschränken, verliert die Familie nicht ihr gesamtes Erwerbseinkommen, sondern nur einen Teil. Das zweite Erwerbseinkommen sichert dann die wirtschaftliche Situation der Familie zumindest ein Stück weit. Daher ist die Förderung der **wirtschaftlichen Selbständigkeit beider Partner** ein weiteres wichtiges Teilziel für die nicht-monetäre Dimension der wirtschaftlichen Stabilität und sozialen Teilhabe. Dieses Teilziel wird daran gemessen, wie sich die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Müttern und Vätern in Abhängigkeit von den jeweiligen ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen verändert.

Soziale Teilhabe

288. In der Gesamtevaluation werden in der Mikrosimulation Zentrale Leistungen (ZEW) sowie in den Ex-post-Analysen zum Kindergeld und der Kinderbetreuung (Ifo) neben der wirtschaftlichen Stabilität auch die Wirkungen der ausgewählten ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen auf die soziale Teilhabe der Eltern³⁹ untersucht, um nicht-materielle Aspekte der Wohlfahrt einzubeziehen. Dabei ist den zugrunde zu legenden theoretischen Konzepten gemein, dass sie multidimensional sind und zu ihrer empirischen Operationalisierbarkeit hohe Anforderungen an die Daten gestellt werden. In einer ausführlichen Diskussion der verschiedenen Ansätze (Lebensstandardansatz, Ansatz der sozialen Exklusion, Lebenslagenansatz und dem Konzept der Verwirklichungschancen) sowie der Abwägung der Eignung ihrer Messmodelle und der vorhandenen Daten für die Beantwortung der erkenntnisleitenden Fragen wählen die Autoren der Studie „Zentrale Leistungen“ im Ergebnis den Lebensstandard-Ansatz (ZEW 2013c: 39 bzw. 95). Im Ergebnis werden soziale Teilhabe, kulturelle Integration und die materielle Deprivation als Indikatoren herangezogen und dafür Daten aus dem IAB Panel für Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS) in statistischen Matching-Methoden mit SOEP-Daten betrachtet; auch hier, darauf weisen die Autoren hin, begrenzen methodische Fragen die Aussagekraft. Beide Konzepte werden auch in der Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung herangezogen.

³⁹ Die soziale Teilhabe von Familien wird in den zwei Dimensionen „soziale und kulturelle Integration“ sowie „finanziell bedingte Deprivation“ modelliert. Der Aspekt der sozialen und kulturellen Integration weist keinen direkten ökonomischen Bezug auf. Vielmehr steht die Einbindung in soziale Netzwerke und die kulturelle Integration von Individuen und Familien im Fokus. Zur Abbildung der finanziell bedingten Deprivation bezieht sich die Untersuchung des ZEW auf den Lebensstandardansatz. Kennzeichnend für diesen Ansatz ist die postulierte kausale Beziehung zwischen dem Mangel an ökonomischen Ressourcen und Deprivation. Deprivation wird dabei als Unterversorgungslage mit Bezug auf Güter, Dienstleistungen und Aktivitäten verstanden, die als gesellschaftliche Mindeststandards gelten und die auf fehlende finanzielle Ressourcen zurückzuführen ist. Das Konzept der finanziell bedingten Deprivation umfasst dabei Indikatoren aus verschiedenen Bereichen, wie zum Beispiel Wohnen, Kleidung, Haushaltsausstattung, und Freizeitgestaltung.

289. In der Gesamtheit betrachtet, lässt sich kein bedeutender kausal messbarer Einfluss der ehe- und familienbezogenen Leistungen auf die soziale Teilhabe identifizieren. Die Analysen stellen jedoch Korrelationen zwischen dem sozio-ökonomischen Hintergrund und der Erwerbstätigkeit einerseits und der sozialen Teilhabe andererseits fest:

- So zeigt sich für Alleinerziehende ein insgesamt positiver Effekt des sozio-ökonomischen Hintergrunds auf die soziale Teilhabe, ähnlich wie bei Paarfamilien. Auch der Bildungshintergrund korreliert mit der sozialen Teilhabe.
- Paarhaushalte sind deutlich weniger von materieller Deprivation betroffen als Alleinerziehende und Alleinstehende. Bei den Paarhaushalten sind Familien mit Kindern unter 16 Jahren stärker betroffen als Familien mit älteren Kindern. Paarhaushalte ohne Kinder weisen den geringsten Deprivationswert auf, Alleinerziehende den höchsten.
- Paarhaushalte mit mehreren Kindern zeigen im Vergleich eine stärkere soziale Integration, während die Zahl der Kinder bei den Alleinerziehenden hier das Maß der sozialen Integration nicht beeinflusst.
- Die Vollzeitwerbstätigkeit des Mannes – in den Arbeitszeitkategorien 40 und 50 Wochenstunden – beeinflusst die soziale Teilhabe der Partnerin, im Vergleich zu keiner Arbeit, signifikant positiv.
- Im Gegensatz dazu geht eine Vollzeitwerbstätigkeit der Frau im Umfang von 40 Wochenstunden mit einer verringerten sozialen Teilhabe des Mannes einher. Arbeitet die Frau nur geringfügig (10-Stundenkategorie), steigt die soziale Teilhabe des Partners.

290. Es wird außerdem der Einfluss der ehe- und familienbezogenen Leistungen auf die Zeitverwendung untersucht, die thematisch dort anknüpfend im Kapitel zum Ziel „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ dargestellt werden.

3.1.4 Mikrosimulationsbefunde: Drei Teileffekte

291. Leistungen und Maßnahmen wirken nicht für sich genommen und losgelöst auf z. B. den Indikator des Haushaltseinkommens, sondern immer eingebettet in das Steuer-Transfer-System. Wie gezeigt, bestehen Schnittstellen und Schnittmengen zwischen Rechtssystemen und Leistungsbereichen. Beispielsweise können Ansprüche einer Familie aus dem Steuerrecht mit Ansprüchen aus dem Sozialrecht zusammenfallen. Dabei können sich Leistungen kumulieren, sich gegenseitig ausschließen oder miteinander verrechnet werden. Im Rahmen der Mikrosimulationsanalysen wird jede Leistung stets im Verbund mit

dem Steuer-Transfer-System analysiert. Der Gesamteffekt der Leistungen auf die Empfängerhaushalte wird dann aus **drei Teileffekten** errechnet, die separat ausgewiesen werden. Die Vorgehensweise wird im Folgenden am Beispiel des Kindergelds und seiner Wirkung auf das Haushaltsnettoeinkommen veranschaulicht:

292. Die **isolierte Wirkung** zeigt die direkte Wirkung der Leistung auf das Haushaltsnettoeinkommen. Im Falle des Kindergelds sind dies zum Beispiel für das erste Kind 184 Euro pro Monat.

293. Der **Interaktionseffekt** misst den indirekten Effekt der Leistung auf das Haushaltsnettoeinkommen, der sich aufgrund eines Zusammenwirkens (also einer Interaktion) der Leistung im Steuer-Transfer-System ergibt. Interaktionen entstehen zum Beispiel durch die Anrechnung des Kindergelds auf Leistungen der Grundsicherung, wodurch sich der isolierte Effekt der Leistung nicht eins zu eins im Haushaltseinkommen niederschlägt. D. h. konkret, der Haushalt erhält zwar für das erste Kind 184 Euro, durch die Verrechnung mit dem Anspruch auf das Arbeitslosengeld II verringert sich die Wirkung auf das Haushaltseinkommen jedoch faktisch um zum Beispiel 150 Euro.⁴⁰ Sofern keine Interaktion mit dem Steuer-Transfer-System auftritt, also im Falle des Kindergelds bei Paarfamilien außerhalb des Arbeitslosengeld-II-Bezugs, bleibt der isolierte Effekt hingegen erhalten. Das Kindergeld erhöht also aufgrund des Interaktionseffekts für Familien im Arbeitslosengeld-II-Bezug das Haushaltsnettoeinkommen weniger stark als bei den übrigen Familien.

294. Der **Verhaltenseffekt** spiegelt die Veränderung des Arbeitsangebots aufgrund der vorgenannten Änderungen des Haushaltsnettoeinkommens wider. Diese Veränderung des Arbeitsangebots besteht darin, dass sich Familien dazu entscheiden, mehr oder weniger zu arbeiten oder in Paarhaushalten ihr Arbeitsvolumen anders zwischen den Partnern aufzuteilen. Zu unterscheiden sind dabei der sogenannte Einkommenseffekt und der Substitutionseffekt, die in der Regel gemeinsam auftreten. Je nachdem, welcher Effekt stärker ist, wird das Arbeitsangebot erhöht (Substitutionseffekt dominiert) oder eingeschränkt. So können zum Beispiel Haushalte, deren Haushaltsnettoeinkommen durch das Kindergeld deutlich erhöht wird, als Reaktion auf diese Erhöhung ihr Arbeitsangebot reduzieren oder gänzlich darauf verzichten, einer Arbeit nachzugehen (Einkommenseffekt). Die Leistung ermöglicht es also, das Erwerbseinkommen zu verringern ohne dadurch unter dem Strich Haushaltsnettoeinkommen zu verlieren. Bei Familien, die vom Kinderfreibetrag profitieren, kommt es dagegen tendenziell zu einer Ausweitung des Arbeitsangebots. Hier führt der

⁴⁰ Der konkrete Effekt (Betrag) ist von einer Vielzahl von Faktoren abhängig, u. a. von der Haushaltskonstellation und der Einkommenssituation.

Freibetrag zu einer Reduktion der Grenzsteuerbelastung, was die Arbeitsanreize erhöht (Substitutionseffekt). Faktisch treten allerdings beim Kindergeld über alle Einkommensgruppen hinweg keine Verhaltenseffekte auf.

295. Die Analysen zeigen, dass betragsmäßig große Interaktionseffekte insbesondere zwischen den Familienleistungen einerseits und den Leistungen der Grundsicherung nach dem Sozialgesetzbuch andererseits auftreten. Von diesen Interaktionen sind vor allem Familien in den unteren Einkommensquartilen betroffen, aber auch Familien mit mehreren Kindern im mittleren Einkommensbereich, da diese Familien aufgrund der größeren Personenzahl bis in höhere Einkommensbereiche einen Anspruch auf Transferleistungen besitzen. Diese Interaktionseffekte sind Ausdruck der Nachrangigkeit der Leistungen der Grundsicherung; bevor also das sozio-kulturelle Existenzminimum eines Haushalts durch die Grundsicherung gewährleistet wird, muss der Haushalt eigenes Einkommen und Vermögen zur Existenzsicherung einsetzen. Zu diesem Einkommen zählen auch die Familienleistungen. Sie werden vorrangig gewährt und unterstützen die Familien darin, unabhängig von der Grundsicherung zu leben. Weiterhin zeigt sich, dass steuerliche Leistungen (hinsichtlich des isolierten Effekts) grundsätzlich insbesondere auf das Einkommen der Familien in den oberen Einkommensquartilen wirken, da Familien mit geringem Einkommen keine bzw. nur in geringem Umfang Steuern zahlen. Daher können steuerliche Leistungen nur in sehr reduziertem Maße zur Armutsreduzierung beitragen. Steuerliche Freibeträge haben zudem infolge des progressiven Einkommensteuertarifs eine mit dem zu versteuernden Einkommen der Haushalte ansteigende Wirkung.

296. Verhaltenseffekte existieren über alle Einkommensschichten hinweg und hängen neben dem Familientyp, der Kinderanzahl und dem Alter der Kinder auch davon ab, wie stark die Leistungen das Einkommen bzw. die Grenzbelastung der Haushalte verändern. Insgesamt, und vor allem im Vergleich zu den Interaktionseffekten, verändern die Verhaltenseffekte die durchschnittlichen Haushaltseinkommen der betrachteten Familientypen nur geringfügig.

297. Bei der Interpretation der nachfolgend dokumentierten Ergebnisse muss stets berücksichtigt werden, dass die ermittelten Wirkungen nicht für jeden einzelnen Haushalt in der angegebenen Höhe gelten. Vielmehr stellen die Ergebniswerte Durchschnitte oder aggregierte Angaben dar, weil die Haushalte für eine übersichtliche Ergebnisdarstellung zu Gruppen zusammengefasst wurden. So erhalten zum Beispiel die Alleinerziehenden im ersten Einkommensquartil rund 211 Euro Kindergeld, obwohl das Kindergeld monatlich

184 Euro⁴¹ beträgt. Der höhere Wert ergibt sich, weil in der genannten Gruppe auch Alleinerziehende mit mehr als einem Kind vertreten sind. Die Zusammenfassungen zu Haushaltstypen in der Ergebnisdarstellung können also durchaus unterschiedliche Wirkungen beinhalten, lassen sich aber für eine übersichtliche Darstellung nicht vermeiden. Im Text wird auf derartige verdeckte Effekte eingegangen.

298. Weiterhin ist das jeweils hinter dem Ergebnis stehende Modul im Blick zu behalten. Denn die Ergebnisse können nicht in jedem Fall eins zu eins verglichen werden. Etwaige Unterschiede sind auf unterschiedliche Methoden, aber auch unterschiedliche Datengrundlagen zurückzuführen. Zum Beispiel beruhen die Ergebnisse aus den „Zentralen Leistungen im Lebensverlauf“ ebenso wie die Ergebnisse der „Zentralen Leistungen“ auf einem verhaltensbasierten Mikrosimulationsmodell, jedoch werden die Ergebnisse der Wirkungsanalyse bei den Zentralen Leistungen für die Empfängerhaushalte, bei den Zentralen Leistungen im Lebensverlauf überwiegend für alle Haushalte ausgewiesen. Auch zwischen den Ergebnissen des ZEW und des DIW gibt es aufgrund unterschiedlicher Datenbasen und Unterschieden in der Modellierung Abweichungen (vgl. Verweis auf Box 3 in Kapitel 1). Neben diesem allgemeingültigen Hinweis wird an den entsprechenden Stellen im Text in der Regel auf die Vergleichbarkeit der Ergebnisse hingewiesen.

3.2 Wirkungen der Leistungen

299. In den folgenden Unterkapiteln wird dargestellt, wie sich die untersuchten ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen auf das Ziel der wirtschaftlichen Stabilität von Familien auswirken. Hierzu werden Erkenntnisse aus den unterschiedlichen Modulen der Gesamtevaluation zusammengeführt. Im Einzelnen handelt es sich dabei um die folgenden Module:

- Zentrale Leistungen/Zentrale Leistungen im Lebensverlauf,
- Förderung und Wohlergehen von Kindern,
- Kindergeld und Kinderbetreuung (Ex-post-Module),
- Familien in der Alterssicherung.

⁴¹ Das Kindergeld beträgt für erste und zweite Kinder 184 Euro monatlich, für dritte 190 Euro und für vierte und weitere Kinder jeweils 215 Euro.

300. Der Aufbau des Kapitels orientiert sich an der fiskalischen Bedeutung der untersuchten Leistungen⁴² und beginnt mit den vier größten Leistungen Kindergeld und Kinderfreibetrag (Familienleistungsausgleich), gefolgt von Ehegattensplitting, Subventionierung der Kinderbetreuung und beitragsfreie Mitversicherung für Ehepartner in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV). Entsprechend ihrer großen fiskalischen Bedeutung werden die Wirkungen dieser Leistungen ausführlich, die Wirkungen der weiteren zehn Leistungen in knapperer Form behandelt. Die weiteren Leistungen weisen teilweise einen kleineren Bezieherkreis auf, können für einzelne Familientypen aber dennoch von hoher Bedeutung für die wirtschaftliche Stabilität sein. Die Reihenfolge der dargestellten Leistungen orientiert sich ebenfalls an der Höhe des Finanzvolumens. Hierbei handelt es sich um

- das Elterngeld,
- den kindbezogenen Anteil am Arbeitslosengeld II,
- den Unterhaltsvorschuss für Alleinerziehende,
- den kindbezogenen Anteil am Wohngeld,
- das erhöhte Leistungsniveau im Arbeitslosengeld I,
- die steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten,
- den Entastungsbetrag für Alleinerziehende,
- den Kinderzuschlag,
- den ermäßigten Beitragssatz zur sozialen Pflegeversicherung,
- die Leistungen der Alterssicherung.

301. Entsprechend der in Kapitel 3.1.3 beschriebenen Operationalisierung des Ziels wirtschaftliche Stabilität von Familien wird – ganz überwiegend auf der Grundlage der Ergebnisse der Studie „Zentrale Leistungen“ – zunächst die Wirkung der untersuchten Leistung auf das Haushaltseinkommen dargestellt, sodann folgen Aussagen zur armutsvermeidenden Wirkung, zur Veränderung der Zahl der Familien in der Grundsicherung sowie – sofern gegeben – zur Veränderung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von Eltern und Ehepartnern. Im Anschluss daran wird auf die Wirkungen der Leistungen im Lebensverlauf sowie bei den Leistungen Kindergeld und Kinderbetreuung auf Ergebnisse aus Ex-post-Betrachtungen eingegangen.

⁴² Eine Ausnahme bilden hier die Leistungen der Alterssicherung und der Hinterbliebenenversorgung, die mit einem Volumen von etwa 12 Mrd. Euro und 39 Mrd. Euro in 2010 eigentlich auch zu den fiskalisch bedeutendsten Leistungen zählen. Aufgrund des abweichenden Untersuchungsdesigns werden diese jedoch am Ende des Kapitels „Wirkungen der weiteren Leistungen“ (Kapitel 3.2.14) behandelt.

302. Die Ergebnisse der verschiedenen Module beruhen auf unterschiedlichen Methoden, Daten und Darstellungsweisen, die auf die je Modul jeweils unterschiedlich gelagerten, erkenntnisleitenden Fragen zurückzuführen sind.⁴³ Dies führt dazu, dass zwischen Erkenntnissen der Studien Abweichungen bei bestimmten Ergebnisgrößen entstehen. Soweit sich unter den verschiedenen Studien in Einzelwerten divergierende Ergebnisse gezeigt haben, wurden diese einer zusätzlichen Prüfung unterzogen, um Fehler auszuschließen. Es zeigte sich dabei, dass die Aussagen jeweils auf der Grundlage der Modellierung zu erklären waren und sich gegenseitig validiert haben – ein großer Vorteil für die Aussagekraft und Wertigkeit der vorliegenden Studien. Für die Darstellung in diesem Bericht wird, soweit erforderlich, auf unterschiedliche Darstellungen und Ergebnisse hingewiesen.

⁴³ Zum Beispiel beruhen die Ergebnisse aus den „Zentralen Leistungen im Lebensverlauf“ ebenso wie die Ergebnisse der „Zentralen Leistungen“ auf einem verhaltensbasierten Mikrosimulationsmodell, jedoch werden die Ergebnisse der Wirkungsanalyse bei den Zentralen Leistungen für die Empfängerhaushalte, bei den Zentralen Leistungen im Lebensverlauf überwiegend für alle Haushalte ausgewiesen.

3.2.1 Kindergeld und Kinderfreibetrag

Das Wichtigste in Kürze

Kindergeld wird grundsätzlich allen Eltern unabhängig von ihrem Familienstand und – bis zur Altershöchstgrenze – unabhängig vom Alter des Kindes gewährt. Es ist nach der Kinderanzahl gestaffelt. Reicht das Kindergeld zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums eines Kindes nicht aus, kommen die Freibeträge zur Anwendung. Kindergeld und Kinderfreibeträge tragen maßgeblich zur Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität von Familien bei.

Die Leistung bewirkt einen Ausgleich zwischen Familien und Kinderlosen sowie zwischen Familien mit unterschiedlicher Kinderzahl. Dies gilt für Familien außerhalb der Grundsicherung. Das Kindergeld erhöht / die Kinderfreibeträge erhöhen das bedarfsgewichtete Medianeinkommen von Familien mit Kindern insgesamt um durchschnittlich 105 Euro.

Der Einkommengewinn unterscheidet sich nach dem Einkommen der Haushalte. Sowohl die Anrechnung des Kindergelds auf das Arbeitslosengeld II als auch auf den Unterhaltsvorschuss für Alleinerziehende reduzieren den direkten Einkommengewinn für die entsprechenden Empfängerhaushalte: Familien mit mittleren und hohen Einkommen werden durch die Leistung finanziell spürbar besser gestellt. Familien mit geringen Einkommen verbessern ihre **Einkommensposition** durch das Kindergeld im Durchschnitt nur geringfügig, weil das Kindergeld auf das Arbeitslosengeld II angerechnet wird.

Durch das Kindergeld vermeiden rund 1,26 Mio. Familien den **Bezug von Arbeitslosengeld II**. Für Familien, die mit ihrem Einkommen an der Schwelle zur Anrechnung des Arbeitslosengeldes II liegen und bereits Kinderzuschlag und Wohngeld beziehen, entfaltet das Kindergeld einen wirksamen Anreiz, kraft eigener Erwerbstätigkeit den Transferbezug und mit ihm die Anrechnung des Kindergelds zu vermeiden: Väter und Alleinerziehende steigern ihr Arbeitsangebot, um das Familieneinkommen spürbar zu erhöhen.

Das Kindergeld trägt dazu bei, das **Armutsrisiko** zu senken: Im Durchschnitt aller Familien um 3,4 Prozentpunkte, besonders stark bei Familien mit mehr als zwei Kindern (-9,4 Prozentpunkte) und bei Familien mit Kindern unter 2 Jahren (-4,4 Prozentpunkte).

Das Kindergeld und Kinderfreibeträge wirken sich kaum auf die **sozialversicherungspflichtige Beschäftigung** aus. Insgesamt steigt die Zahl dieser Beschäftigungsverhältnisse um ca. 56.000; dies sind zu zwei Dritteln Väter.

Diejenigen der heute 25- bis 29-Jährigen, die Eltern werden und Kindergeld bzw. -freibeträge erhalten, werden die Leistung für ihre eigenen Kinder über den **Lebensverlauf** durchschnittlich rund 27 Jahre⁴⁴ lang beziehen. Über den gesamten Lebensverlauf ergibt sich ein durchschnittlicher Gesamteffekt der Leistung von gut 42.000 Euro, der höchste aller untersuchten ehe- und familienbezogene Maßnahmen und Leistungen. Es sind insgesamt lediglich geringfügige Unterschiede zwischen Paar- und Alleinerziehendenfamilien erkennbar.

Die **Ex-Post-Ergebnisse** zur Wirkung der Kindergeldreform von 1995/1996 zeigen außer für Alleinerziehende im Durchschnitt kaum statistisch signifikante Effekte der Kindergelderhöhung auf die wirtschaftliche Stabilität von Familien.

Hintergrund

303. Das Kindergeld wird grundsätzlich allen Eltern unabhängig von ihrem Familienstand und – bis zur Altershöchstgrenze – unabhängig vom Alter des Kindes gewährt. Das Kindergeld ist nach der Kinderanzahl gestaffelt und fällt für dritte (190 Euro monatlich) und

⁴⁴ Kindergeld kann grundsätzlich bis zum 18. bzw. 25. Lebensjahr bezogen werden. Die durchschnittliche Bezugsdauer von 27 Jahren folgt aus dem zeitlich versetzten Bezug des Kindergelds bei mehr als einem Kind.

weitere Kinder (215 Euro monatlich) höher aus als für die ersten beiden (184 Euro monatlich). Reicht das Kindergeld zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums eines Kindes nicht aus, kommen die Freibeträge zur Anwendung. Dies ist bei höheren Einkommen der Fall.⁴⁵

304. Die Wirkungen des Kindergelds und der Kinderfreibeträge wurden sowohl mit der Methode der **Mikrosimulation** als auch durch eine **Ex-post-Analyse** untersucht. Bei der Mikrosimulation wird der Status quo mit einer fiktiven Referenzsituation verglichen, in der die Leistung nicht gewährt wird. Für die Ex-post-Evaluation wird die Reform des Familienleistungsausgleichs von 1995/1996 genutzt. Dieser „Einschnitt“ erlaubt es, die wirtschaftliche Situation von Familien vor und nach der Reform zu vergleichen und so die Effekte zu erfassen.

305. Die Effekte sind im Folgenden als Durchschnittswerte über Familientypen und Einkommensgruppen ausgewiesen, sodass sie ggf. nicht mit den bekannten Angaben zur Leistungshöhe bzw. Leistungssätzen übereinstimmen. Für die Ergebnisdarstellung (hier und auch in den vergleichbaren Tabellen für die anderen Leistungen) werden alle Haushalte zunächst nach ihrem Einkommen in Quartile eingeteilt. Innerhalb dieser 4 Einkommensgruppen werden jeweils weitere Differenzierungen nach Haushaltstyp (Alleinerziehenden- oder Paarhaushalt), nach Anzahl der Kinder (ein Kind, zwei Kinder, mehr als zwei Kinder) sowie nach dem Alter des jüngsten Kindes (bis zwei Jahre, drei bis sechs Jahre, sieben bis 13 Jahre und über 13 Jahre) vorgenommen, um die Wirkungen auf die unterschiedlichen Familientypen erfassen zu können. Die Ergebnisdarstellung ist stark davon beeinflusst, dass in den beiden unteren Quartilen klar die Alleinerziehenden dominieren, in den beiden oberen Quartilen die Paarfamilien überrepräsentiert sind (vgl. Ziffer 283).

306. Zudem werden die Wirkungen, wie oben aufgezeigt, als isolierter Effekt, als Wirkung nach Interaktion im Steuer- und Transfersystem und schließlich als Gesamteffekt nach Verhaltensanpassung dargestellt.

Einkommensveränderungen

307. Das Kindergeld und die Kinderfreibeträge haben einen deutlich messbaren, positiven Einfluss auf die **Einkommenssituation von Familien**: Das bedarfsgewichtete Medianeinkommen von Familien mit Kindern steigt durch das Kindergeld insgesamt um 105 Euro.⁴⁶ Die Gesamtwirkung unterscheidet sich allerdings deutlich zwischen den Familientypen und

⁴⁵ Für eine detaillierte Beschreibung dieser und aller weiteren Maßnahmen und Leistungen siehe auch Kapitel 2 „Inanspruchnahme“.

⁴⁶ Dieser Wert ist nicht in der nachfolgenden Abbildung dargestellt.

Einkommensgruppen, zum einen, weil das Kindergeld mit auf Leistungen des SGB II und den Unterhaltsvorschuss für Alleinerziehende angerechnet wird, zum anderen, weil die Wirkung der Kinderfreibeträge infolge der Steuerprogression mit steigendem Haushaltsnettoeinkommen zunehmen. Grundsätzlich steigt der isolierte Einkommengewinn durch das Kindergeld mit der Kinderzahl an. Dieser Zusammenhang wird jedoch gerade in den unteren Einkommensquartilen von dem Einfluss der Einkommensposition überlagert. Denn Familien, die sich mit ihrem Einkommen in der Grundsicherung oder an der Grenze zu dieser befinden, erfahren durch die Anrechnung des Kindergelds auf das Arbeitslosengeld II keine oder nur eine sehr geringe Einkommenserhöhung.

308. Das Kindergeld trägt bei Alleinerziehendenfamilien infolge der überdurchschnittlich häufigen Anrechnung auf das Arbeitslosengeld II und auf den Unterhaltsvorschuss im Ergebnis nur in geringem Maße zur Erhöhung des Einkommens bei (Tabelle 10 „**Haushaltstyp**“). Bei Einkommen bis 1.515 Euro monatlich stehen ihnen im Durchschnitt zwar zunächst rund 211 Euro⁴⁷ Kindergeld zu, die sich jedoch aufgrund der Anrechnungen auf 15 Euro durchschnittlich reduzieren. Ohne das Kindergeld würden die betrachteten Alleinerziehenden also kaum schlechter gestellt, weil andere, nachrangige Transferzahlungen den Wegfall des Kindergelds zu einem großen Teil ausgleichen würden. Berücksichtigt man zusätzlich noch die durch den Einkommenseffekt des Kindergelds verursachte, sehr geringfügige Reduktion des Arbeitsangebots (Verhaltenseffekt), so erhöht das Kindergeld die Haushaltseinkommen der Alleinerziehenden im ersten Einkommensquartil unter dem Strich um 14 Euro pro Monat (in der Tabelle ausgewiesen als „Gesamt“).

309. Nach der **Anzahl der Kinder** zeigt sich, dass das Kindergeld im zweiten Einkommensquartil bis 2.283 Euro netto höher ausfällt als im ersten Quartil, was darauf zurückzuführen ist, dass hier im Durchschnitt mehr (kindergeldberechtigte) Kinder in den Familien vertreten sind. So sind im ersten Einkommensquartil gar keine Familien mit drei oder mehr Kindern enthalten, weil diese Familien mit der Grundsicherung bereits ein Einkommen oberhalb von 1.515 Euro erreichen (vgl. dazu auch Tabelle 8). Auch im zweiten Quartil wird die direkte Wirkung des Kindergelds durch die Anrechnung des Kindergelds auf das Arbeitslosengeld II stark gemindert. Dieser Effekt wird vor allem durch die Familien mit zwei und mehr Kindern getrieben. Bei diesen treten besonders starke Interaktionen auf, weil wegen der höheren Anzahl an Personen im Haushalt auch die Grundsicherungsansprüche höher sind. Ab dem dritten Einkommensquartil bis 3.283 Euro spielen Interaktionseffekte

⁴⁷ Hier wird – wie in Ziffer 296 bereits erklärt – deutlich, dass die Alleinerziehenden im ersten Einkommensquartil im Durchschnitt mehr als ein Kind haben.

schon bei Familien mit einem Kind praktisch keine Rolle mehr und sind auch bei zwei Kindern nur noch gering. Im vierten Einkommensquartil ab 3.283 Euro zeigen sich Interaktionseffekte nur noch für Familien mit drei oder mehr Kindern.

310. Der Vergleich von Alleinerziehenden mit Paaren mit Kindern im dritten und vierten Quartil offenbart größere Interaktionseffekte bei den Alleinerziehenden. Hier schlägt sich die Anrechnung des Kindergelds auf den Unterhaltsvorschuss, den nur Alleinerziehende erhalten können, nieder. Da der Unterhaltsvorschuss nur für Kinder bis zum Alter von zwölf Jahren gezahlt wird, zeigt sich dieser Effekt bei älteren Kindern nicht mehr. Unabhängig vom Unterhaltsvorschuss sind Alleinerziehende zudem zu mehr als drei Vierteln in den unteren Einkommensgruppen vertreten, Paarfamilien mit Kindern hingegen nur mit knapp einem Fünftel, sodass es bei ihnen häufiger zu einer Interaktion mit dem Arbeitslosengeld II kommt.

311. Den Übergang vom Kindergeld zur Anwendung der Freibeträge kann man bei Familien mit einem Kind im vierten Einkommensquartil eindeutig nachvollziehen, denn hier übersteigt der direkte Effekt die Kindergeldzahlung für ein Kind.

312. Die Wirkungen des Kindergelds und der Kinderfreibeträge in Abhängigkeit des **Alters des jüngsten Kindes** zeigen lediglich geringfügige Unterschiede. In den drei ersten Altersgruppen sind die Teileffekte annähernd gleich groß und entsprechen in etwa dem Gesamtdurchschnitt (jeweils unterste Zeile der Tabelle). Sobald das jüngste Kind älter als 13 Jahre ist, nimmt die Anzahl der anspruchsberechtigten Kinder in den Familien ab, sodass die Effekte nur noch unterdurchschnittlich groß sind.

Tabelle 10: Wirkungen von Kindergeld und Kinderfreibeträgen auf die monatlichen Haushaltseinkommen von Familien nach Einkommensquartilen und Haushaltstypen in Euro – Empfängerhaushalte

| | 1. Quartil < 1.515 | | | 2. Quartil < 2.283 | | |
|---------------------------|-----------------------|-------------|------------|-----------------------|-------------|------------|
| | Isoliert | Interaktion | Gesamt | Isoliert | Interaktion | Gesamt |
| Haushaltstyp | | | | | | |
| Alleinerziehende | 211 | 15 | 14 | 307 | 121 | 118 |
| Paare mit Kindern | 195 | 3 | 3 | 281 | 102 | 96 |
| Anzahl der Kinder | | | | | | |
| Ein Kind | 184 | 15 | 14 | 184 | 127 | 123 |
| Zwei Kinder | 360 | 0 | 0 | 340 | 108 | 101 |
| Mehr als zwei Kinder | . | . | . | 573 | 38 | 37 |
| Alter des jüngsten Kindes | | | | | | |
| Bis 2 Jahre | 204 | 6 | 5 | 355 | 103 | 96 |
| 3 bis 6 Jahre | 235 | 5 | 5 | 295 | 132 | 127 |
| 7 bis 13 Jahre | 204 | 18 | 17 | 303 | 93 | 88 |
| Über 13 Jahre | 184 | 17 | 16 | 218 | 113 | 110 |
| Gesamt | 208 | 13 | 12 | 291 | 109 | 104 |
| | 3. Quartil < 3.283 | | | 4. Quartil ≥ 3.283 | | |
| | Isoliert | Interaktion | Gesamt | Isoliert | Interaktion | Gesamt |
| Haushaltstyp | | | | | | |
| Alleinerziehende | 301 | 237 | 236 | 342 | 273 | 273 |
| Paare mit Kindern | 316 | 266 | 261 | 331 | 329 | 327 |
| Anzahl der Kinder | | | | | | |
| Ein Kind | 184 | 183 | 183 | 195 | 196 | 195 |
| Zwei Kinder | 349 | 324 | 323 | 343 | 343 | 344 |
| Mehr als zwei Kinder | 549 | 305 | 292 | 530 | 511 | 512 |
| Alter des jüngsten Kindes | | | | | | |
| Bis 2 Jahre | 362 | 315 | 311 | 367 | 365 | 363 |
| 3 bis 6 Jahre | 333 | 272 | 268 | 386 | 373 | 371 |
| 7 bis 13 Jahre | 333 | 259 | 253 | 344 | 343 | 342 |
| Über 13 Jahre | 237 | 221 | 219 | 259 | 259 | 258 |
| Gesamt | 315 | 263 | 259 | 331 | 328 | 326 |

Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltsmitgliedern zwischen 20 und 60 Jahren. Isoliert: isolierter Effekt der Leistung. Interaktion: Interaktion der Leistung mit dem Steuer- und Transfersystem ohne Arbeitsangebotsreaktionen. Gesamt: Interaktionseffekt mit Arbeitsangebotsreaktionen. Die Zelle für die Haushalte mit mehr als zwei Kindern ist im ersten Einkommensquartil nicht besetzt, da es in der Simulation aufgrund der Annahme, dass jeder Haushalt zumindest über den Regelbedarf verfügt, keinen Haushalt gibt, dessen Haushaltsnettoeinkommen weniger als 1.515 Euro monatlich beträgt.

Quelle: ZEW 2013a: 59.

313. Der Einkommenseffekt einer Leistung kann sich nach Verrechnung mit anderen Leistungen noch dadurch verändern, dass die Empfängerhaushalte als Reaktion auf diese Ein-

kommensänderung weniger oder mehr arbeiten. Solche **Verhaltenseffekte** treten bei Kindergeld und Kinderfreibeträgen jedoch über alle Familien und in den einzelnen Einkommensquartilen kaum auf. Verhaltenseffekte werden aber zum Teil dadurch verdeckt, dass die Einkommensveränderungen stets im Mittelwert über alle Haushalte betrachtet werden. So zeigt die genauere Betrachtung der beiden unteren Einkommensquartile: Bei Familien, bei denen das Kindergeld vollständig auf das Arbeitslosengeld II angerechnet wird und das Familieneinkommen daher nicht erhöht, sind keine Verhaltenseffekte zu beobachten. Bei Familien jedoch, die ohne das Kindergeld kraft eigener Erwerbstätigkeit nicht genug Einkommen erzielen würden, um ihr Existenzminimum zu erreichen und die ohne Kindergeld in den Arbeitslosengeld-II-Bezug fallen würden, wirkt das Kindergeld positiv auf das Arbeitsangebot. Viele von ihnen beziehen im Status quo Kinderzuschlag und Wohngeld, die jedoch nicht exakt das Existenzminimum eines Kindes abdecken. An dieser Stelle wirkt das Kindergeld und deckt zusätzlich zum Kinderzuschlag einen erheblichen Teil des Kindesbedarfs ab. Somit „ist für viele Familien das Haushaltsnettoeinkommen durch das Kindergeld beim Bezug von Kinderzuschlag und Wohngeld höher, als wenn sie Arbeitslosengeld II beziehen würden“ (ZEW 2013a: 60). Es sind vor allem die Väter und Alleinerziehende, die mit (zusätzlicher) Erwerbstätigkeit dazu beitragen, in einen Einkommensbereich vorzustoßen, in dem das Kindergeld nicht mehr mit Sozialtransfers verrechnet wird, sondern voll im Haushaltsbudget ankommt (ZEW 2013a: 61).

Armutsvermeidung und Arbeitslosengeld II-Bezug

314. Neben den beschriebenen Einkommenswirkungen kommt Kindergeld und Kinderfreibeträgen eine hohe Bedeutung bei der **Vermeidung von Armutsrisiken** bei den Empfängerhaushalten zu (Tabelle 11).⁴⁸ Ohne das Kindergeld würden rund 1,26 Mio. mehr Haushalte Arbeitslosengeld II beziehen. In dieser großen Zahl spiegeln sich die starken Effekte der Anrechnung des Kindergelds auf das Arbeitslosengeld II wider; die Vermeidung eines Arbeitslosengeld-II-Bezugs und die Anrechnung der Familienleistung auf das Arbeitslosengeld II sind zwei Seiten derselben Medaille. Das Kindergeld ermöglicht diesen Familien also, unabhängig von Transfers aus dem SGB II zu leben. Die Einkommenssituation von Haushalten, die sich bereits im Arbeitslosengeld-II-Bezug befinden, verbessert sich hingegen aufgrund der dargestellten Anrechnung auf das Arbeitslosengeld II nicht.

⁴⁸ Im Vergleich zu Tabelle 1 ergeben sich Unterschiede durch die abweichenden Stichproben (alle Haushalte vs. Empfängerhaushalte).

315. Insgesamt sinkt die **Armutsrisikoquote** von Familien durch das Kindergeld um 3,4 Prozentpunkte, für Familien mit mehr als zwei Kindern sogar um -9,4 Prozentpunkte, für Familien mit Kindern unter zwei Jahren um -4,4 Prozentpunkte. Die Armutsrisikoquote von Paaren mit Kindern vermindert sich etwas stärker als die von Alleinerziehenden (ZEW 2013a: 62 f.)

316. Auch in den Mikrosimulationsergebnissen des DIW aus dem Modul „**Förderung und Wohlergehen von Kindern**“ zeigt sich für die Armutsrisikoquote eine vergleichbare Wirkung des Kindergelds.⁴⁹ Demnach reduziert sich durch das Kindergeld das Armutsrisiko von Familien mit mindestens einem Kind bis 12 Jahren um mehr als fünf Prozentpunkte (DIW 2013b: 81).⁵⁰ Dieser Wert liegt nahe an dem Wert, den das ZEW ausweist (-3,4 Prozentpunkte).

Tabelle 11: Veränderung des Armutsrisikos durch Kindergeld und Kinderfreibeträge nach Haushaltstyp (Armutsrisikoschwelle bei 60 Prozent des bedarfsgewichteten Medianeinkommens) – Empfängerhaushalte

| | Armutsrisiko < 60 % des Medianeinkommens | | | Haushalte ALG II |
|----------------------------------|---|-------------|-------------|-------------------|
| | Isoliert | Interaktion | Gesamt | |
| Haushaltstyp | | | | |
| Alleinerziehende | -23,0 | -2,2 | -2,1 | -357.171 |
| Paare mit Kindern | -11,4 | -4,1 | -3,7 | -901.207 |
| Anzahl der Kinder | | | | |
| Ein Kind | -8,5 | -1,8 | -1,7 | -274.365 |
| Zwei Kinder | -13,6 | -3,5 | -3,1 | -623.762 |
| Mehr als zwei Kinder | -29,2 | -10,2 | -9,4 | -360.252 |
| Alter des jüngsten Kindes | | | | |
| Bis 2 Jahre | -15,2 | -4,6 | -4,4 | -172.217 |
| 3 bis 6 Jahre | -15,5 | -3,3 | -3,0 | -349.916 |
| 7 bis 13 Jahre | -14,8 | -3,6 | -3,2 | -529.728 |
| Über 13 Jahre | -9,7 | -3,8 | -3,5 | -206.517 |
| Gesamt | -13,7 | -3,7 | -3,4 | -1.258.379 |

Monatliche Haushaltsnettoeinkommen, äquivalenzgewichtet unter Verwendung der modifizierten OECD-Skala. Haushalte mit erwachsenen Haushaltsmitgliedern zwischen 20 und 60 Jahren. Alle Angaben in Prozent.

Quelle: ZEW 2013a: 63 auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010.

Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

317. In den Einkommenswirkungen konnten im Durchschnitt insgesamt kaum nennenswerte Verhaltenseffekte von Kindergeld bzw. Kinderfreibeträgen gemessen werden. Ge-

⁴⁹ Dabei ist nochmals darauf hinzuweisen, dass die Einkommenswirkungen im Falle der Untersuchung des DIW lediglich einen methodischen Zwischenschritt in Richtung Wirkungsanalyse im Hinblick auf die Förderung und das Wohlergehen von Kindern darstellen. Vgl. dazu Box 3 in Kapitel 1.

⁵⁰ Das DIW simuliert für das Status-quo-Szenario eine Armutsrisikoquote von 13,5 %.

messen am fiskalischen Volumen dieser Leistung fallen die **Anpassungen des Arbeitsangebots** auch tatsächlich sehr gering aus. Die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse steigt durch die Leistung um ca. 56.000, darunter mit 38.000 mehr als doppelt so viele Männer wie Frauen (+19.000). Interessant ist, dass ausschließlich alleinerziehende Frauen reagieren, während die Männer fast vollständig aus Paarhaushalten stammen (ZEW 2013d: 7).⁵¹

Wirkungen im Lebensverlauf

318. Bislang wurden die Wirkungen von Kindergeld und Kinderfreibeträgen aus einer kurzfristigen Perspektive referiert. Ehe- und familienbezogene Maßnahmen und Leistungen wirken jedoch nicht nur in der aktuellen Situation, sondern sie begleiten die Familien meist über einen längeren Zeitraum. Dies gilt für das Kindergeld und die Kinderfreibeträge in besonderem Maße: Kindergeld wird regelmäßig bis zum 18. Lebensjahr des Kindes und unter der Voraussetzung, dass das Kind sich in der Berufsausbildung befindet, bis zum 25. (übergangsweise noch bis zum 27.) Lebensjahr bezahlt. Daher muss die Wirkung der Leistung auf die wirtschaftliche Stabilität der Familien entsprechend langfristig untersucht werden. Dabei ist zu beachten, dass bei diesen Analysen im Gegensatz zur Analyse der kurzfristigen Wirkung nicht die Empfängerhaushalte im Fokus stehen. Stattdessen werden alle Haushalte der Kohorte der heute 25- bis 29-Jährigen betrachtet, unabhängig davon, ob diese im Lebensverlauf Leistungsempfänger werden oder nicht.

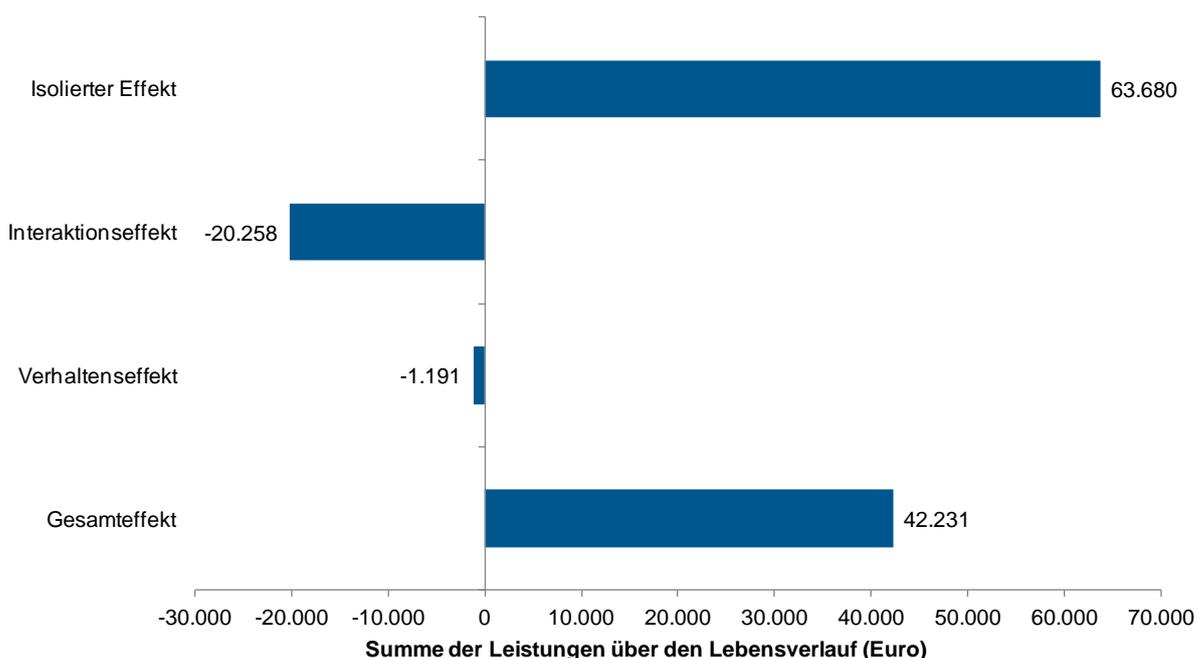
319. Unter der Annahme, dass das System der ehe- und familienbezogenen Leistungen bleibt wie es ist, wird die heute am Anfang der Familienphase stehende Generation der 25- bis 29-Jährigen für ihre eigenen Kinder über den Lebenszyklus Kindergeld und Kinderfreibeträge in beträchtlicher Höhe erhalten (vgl. Methodenband):⁵² Ihr **Haushaltseinkommen** verbessert sich durch diese Leistungen rechnerisch um etwa 63.700 Euro (isolierter Effekt). Auch im Lebensverlauf wird das Kindergeld jedoch mit anderen Leistungen (Arbeitslosengeld II und ggf. Unterhaltsvorschuss) verrechnet, sodass Interaktionseffekte eine quantitativ bedeutsame Rolle spielen (Abbildung 11). Der isolierte Einkommenseffekt wird somit um fast ein Drittel reduziert. Verhaltenseffekte spielen, wie schon in kurzen Fristen, eine untergeordnete Rolle. Der Gesamteffekt der Leistung Kindergeld beziehungsweise

⁵¹ Leistungswirkungen auf das Arbeitsangebot finden sich ausführlich im Kapitel 4 „Vereinbarkeit“.

⁵² Die Auswertungen des erweiterten Modells basieren auf Simulationen für die Teilstichprobe aller 25- bis 29-jährigen Befragungsteilnehmer der SOEP-Welle des Jahres 2010. Die Wahl dieser Kohorte ist angezeigt, da ihre Ausbildung als weitgehend abgeschlossen gelten kann, der größte Teil des Berufslebens aber noch bevorsteht. Dadurch wird im Gegensatz zu älteren Kohorten ein längerer Teil des Arbeits- und Familienlebens simuliert, was für eine umfassende Analyse vorteilhaft ist. Die gewählte Kohorte ist außerdem groß genug, um aussagekräftige Auswertungen für unterschiedliche Haushaltstypen zu ermöglichen.

Kinderfreibetrag beträgt im Lebensverlauf gut 42.000 Euro über alle Haushalt (mit wie ohne Kinder) (ZEW 2013b: 66 f., 115 ff., 150). Im Durchschnitt betragen Kindergeld und Kinderfreibeträge im Lebensverlauf für diejenigen Haushalte mit Kindern, die diese Leistungen je erhalten, ca. 3.550 Euro pro Jahr (ZEW 2013b: 85 ff.).

Abbildung 11: Interaktions- und Verhaltenswirkungen des Kindergelds und der Kinderfreibeträge über den Lebensverlauf für die jüngste Kohorte (25- bis 29-Jährige) der Ausgangsstichprobe – alle Haushalte



Quelle: eigene Darstellung auf Basis ZEW 2013b: 150.

320. Im Durchschnitt der Kohorte steigt der Wert der jährlichen Leistungen durch Kindergeld beziehungsweise Kinderfreibeträge von 1.500 Euro in der Altersgruppe 25-29 Jahre auf ein Maximum von gut 3.000 Euro in der Altersgruppe 40-44 Jahre an. Danach sinkt der Wert der Leistung mit zunehmendem Alter der Kohorte wieder ab. Der Zuwachs in den ersten Alterskategorien fällt mit der Phase der Familiengründung, mit Geburten und Eheschließungen zusammen. Mit der Zeit nehmen die Kinderzahl und damit auch der Leistungsumfang zu, bis die Kinder von Zuhause ausziehen bzw. die Altersgrenze für den Leistungsbezug überschreiten (ZEW 2013b: 85 ff., 149). Insofern entsprechen die dargestellten Wirkungen dem a priori zu erwartenden Verlauf. Wird die Leistungshöhe über den Lebensverlauf **nach unterschiedlichen Familientypen** betrachtet, dann sind lediglich geringfügige Unterschiede zwischen Paaren und Alleinerziehenden erkennbar. Der Zusammenhang zwischen Höhe der Leistungen und Maßnahmen sowie der Dauer der

Alleinerziehendenphasen ist schwach ausgeprägt. Mit der Zahl der Kinder nimmt die Leistungshöhe unabhängig vom Familienstand zu (ZEW 2013b: 73 ff., 148).

Ex-post-Betrachtung

321. Ergänzend zu den Ergebnissen der Mikrosimulationen liefert die Programmevaluation weitere Informationen über die Wirkung der Leistung auf das Ziel der wirtschaftlichen Stabilität. Gegenstand der **Ex-post-Analyse** ist die Reform von Kindergeld und Kinderfreibeträgen zum Jahreswechsel 1995/1996, die eine quasi-experimentelle Situation darstellt. Ganz allgemein gilt, dass die Effekte der Reform aufgrund der hohen Reichweite des Kindergelds, auf das alle Eltern Anspruch haben, mit der Ex-post-Methode sehr schwer zu identifizieren sind. Daher wurden differenzierte Analysen nach Merkmalen wie Bildungsniveau, Familiengröße, Familienstand und Migrationshintergrund der Mütter durchgeführt. Die notwendigen Einschränkungen bei der Wahl der Vergleichsgruppen⁵³ haben allerdings zur Folge, dass die Ergebnisse grundsätzlich auf diese Gruppe beschränkt und nicht ohne Weiteres auf Familien mit anderen sozio-ökonomischen Merkmalen übertragbar sind. Bei der damaligen Reform ging es zudem um einen Wechsel des Systems, nicht allein um eine veränderte Höhe der Leistung. Für heutige Familien sind allenfalls Aussagen in der Tendenz ableitbar. Dennoch sind die Erkenntnisse für die Gesamtevaluation von Bedeutung, da sie zur Validierung der aktuellen Ergebnisse herangezogen werden können und trotz aller Unterschiede Erklärungsmuster für dort zu beobachtendes Verhalten liefern (vgl. Box 5 und Methodenband) (Ifo 2012: 43 ff., 51 ff.).

322. Den **Schätzergebnissen** zufolge hatte die Kindergeldreform von 1995/1996 im Durchschnitt keinen statistisch signifikanten Effekt auf die finanzielle Situation und die wirtschaftliche Stabilität von Familien. In einer Basisschätzung hat sich gezeigt, dass tendenziell mehr Mütter teilzeitbeschäftigt waren. Gleichzeitig verringerten sich tendenziell die Vollzeitbeschäftigung und die Wochenarbeitszeit der Mütter und damit das monatliche Erwerbseinkommen. Da auch das durchschnittliche Haushaltseinkommen gesunken ist, lässt sich vermuten, dass das Erwerbseinkommen der Mütter stärker reduziert wurde als die Kindergeldleistungen gestiegen sind. Bei Alleinerziehenden konnte ein noch deutlicher Anstieg der Teilzeittätigkeit festgestellt werden, allerdings kein Rückgang der Vollzeittätigkeit. Entsprechend erhöhte sich bei den Alleinerziehenden auch das durchschnittliche Haushaltsnettoeinkommen signifikant. Für die Armutsrisikoquote und die Armutsquote können die Resultate keine statistisch signifikanten Reformeffekte nachweisen. Die Ergebnisse deuten aber darauf hin, dass der Umfang der jährlichen sozialen Transferleistungen

⁵³ Es wurden nur Mütter in Westdeutschland mit Kindern zwischen 7 und 18 Jahren betrachtet.

(ohne Kindergeld) der Haushalte leicht zurückging. Dies ist damit erklärbar, dass die Erhöhung des Kindergelds einen Anreiz bot, das Transfersystem durch eigene Erwerbstätigkeit zu verlassen (Ifo 2012: 101 ff., 121 ff.).⁵⁴

3.2.2 Ehegattensplitting

Das Wichtigste in Kürze

Nicht dauerhaft getrennt lebende Ehepartner können bei der Einkommensteuer gemeinsam veranlagt werden. Dies kann zu einer Reduktion der Tarifprogressionswirkung und damit der Steuerlast führen. Um die Effekte zu zeigen, wird dabei ein kontrafaktisches Szenario angenommen, das keine Reformoption darstellt: die individuelle Besteuerung jedes Ehepartners. Das Ehegattensplitting erhöht in der Querschnittsbetrachtung die wirtschaftliche Stabilität von Ehepaaren und auch einem Teil der Familien.

*Ehepaare (mit und ohne Kinder) werden durch die Leistung finanziell besser gestellt. Die **Einkommenswirkung** des Ehegattensplittings steigt mit dem Einkommen der Empfängerhaushalte deutlich an. Während das Haushaltseinkommen von Paaren im ersten Einkommensquartil durch das Ehegattensplitting monatlich um durchschnittlich 39 Euro steigt, sind es im vierten Quartil 171 Euro. Außerdem steigt hier der Einkommensgewinn mit der Kinderzahl und ist bei jüngeren Kindern (vor allem unter 2 Jahren) am höchsten*

*311.000 Haushalten erhalten wegen des Ehegattensplittings kein **Arbeitslosengeld II**, darunter sind zu zwei Dritteln Paare mit Kindern.*

*Die Armutsrisikoquote sinkt durch das Ehegattensplitting geringfügig um 1 Prozentpunkt. Überdurchschnittlich hoch sind die Wirkungen auf das **Armutsrisiko** von Paaren mit zwei Kindern (1,9 Prozentpunkte) und Paaren mit einem Kind zwischen 7 und 13 Jahren (1,8 Prozentpunkte).*

*Im Vergleich zu einer Individualbesteuerung reduziert das Ehegattensplitting die **sozialversicherungspflichtige Beschäftigung** von Frauen um rund 290.000 Personen; etwa zwei Drittel dieser Frauen leben mit Kindern im Haushalt. Männer mit Kindern im Haushalt sind infolge des Ehegattensplittings etwas häufiger sozialversicherungspflichtig beschäftigt.*

*Langfristig gesehen trägt das kurzfristig einkommenserhöhende Ehegattensplitting nicht zur wirtschaftlichen Stabilität von Familien bei. Der isolierte Betrag von 30.000 Euro, der sich für die Generation der heute 25- bis 29-Jährigen über den **Lebensverlauf** bis zur Rente durch das Ehegattensplitting ergibt, wird durch die geringere Erwerbstätigkeit des Ehepartners reduziert, sodass im Gesamteffekt eine leicht negative Wirkung in Höhe von etwa 2.200 Euro auf das verfügbare Einkommen entsteht. Das bedeutet: Aufgrund der geringeren Erwerbstätigkeit von Müttern verringert sich langfristig ihr Humankapital und ihr Einkommen und der positive Effekt des Splittings verkehrt sich ins Gegenteil.*

Bei Kinderlosen beträgt der Splittingvorteil im Lebensverlauf im Durchschnitt knapp 20.000 Euro, bei Paarfamilien sind es 30.000 Euro bei einem, 37.000 Euro bei zwei und 42.000 Euro bei drei oder mehr Kindern. Die Differenz im Splittingvorteil liegt darin begründet, dass bei Paaren ohne Kinder in der Regel beide Partner arbeiten, während in Paarfamilien mit zwei oder mehr Kindern die Erwerbsbeteiligung der Frau deutlich zurückgeht.

⁵⁴ Da die Ergebnisse im Durchschnitt keine statistische Signifikanz aufweisen, ist es denkbar, dass die dennoch gefundenen und in dieser Ziffer dargestellten Effekte auf einer Schätzungenauigkeit beruhen. Es wäre möglich, dass es im Zuge der Reform und den damit verbundenen Anpassungswirkungen beim Arbeitsangebot zu verschiedenen komplexen Kompensationseffekten gekommen ist. In den durchschnittlichen Gesamteffekten wäre dies nicht sichtbar (Ifo 2012: 109 ff., 121 ff.).

Hintergrund

323. Grundsätzlich wird im geltenden Einkommensteuerrecht jeder Steuerpflichtige mit seinem zu versteuernden Einkommen nach dem Einkommensteuer-Grundtarif besteuert. Für nicht dauernd getrennt lebende Ehegatten besteht die Möglichkeit der Zusammenveranlagung unter Anwendung des Splittingverfahrens. Dabei werden die Ehegatten so gestellt, als ob jeder die Hälfte des gemeinsamen Einkommens erzielt und als Alleinstehender nach dem Grundtarif zu versteuern hätte. Dabei kommt es nicht darauf an, ob das Ehepaar Kinder hat oder nicht, d. h., es handelt sich nicht um eine familien-, sondern um eine ehebezogene Leistung. Das Ehegattensplitting führt zu einer Milderung der Tarifprogression, wenn die Ehegatten unterschiedlich hohe Einkünfte haben oder nur ein Ehegatte Einkünfte erzielt. Der sogenannte Splittingvorteil steigt mit dem Einkommen und dem Unterschied zwischen den Partnereinkommen. Die Splittingwirkung ist gleich null oder geringfügig, wenn die beiderseitigen Einkünfte in etwa gleich hoch sind.

324. Die Wirkungen der Leistung wurden bei der Gesamtevaluation mit der Methode der **Mikrosimulation** untersucht. Zur Simulation des Splittingeffekts⁵⁵ wurden dabei zwei alternative Referenzszenarien modelliert; zum einen eine Individualbesteuerung, zum anderen ein Realsplitting. Bei der Individualbesteuerung werden beide Ehegatten steuerlich als zwei Einzelpersonen behandelt. Beim Realsplitting können dagegen maximal 13.805 Euro⁵⁶ des Einkommens des Erstverdieners auf das Einkommen des Zweitverdieners übertragen werden. Es verbleibt somit ein Splittingeffekt, der jedoch geringer ausfällt als im bestehenden System. Da das Ehegattensplitting im Vergleich zum Realsplitting keine nennenswerten Wirkungen auf das durchschnittliche Haushaltseinkommen zeigt und sich auch das Armutsrisiko nicht ändert, wird jedoch auf eine detaillierte Darstellung dieses Referenzszenarios verzichtet.

⁵⁵ Der Splittingeffekt ergibt sich aus der gemeinsamen Veranlagung der Einkommen von Ehepaaren zur Bemessung der Einkommensteuer. Im Gegensatz zur Individualbesteuerung der Einkommen der Ehepartner werden die Einkommen addiert; anschließend wird auf die Hälfte dieses gemeinsamen Einkommens der gültige Einkommensteuertarif angewendet. Die resultierende Steuerlast wird dann verdoppelt. Verdienen beide Partner gleich viel, führen Individualbesteuerung und Ehegattensplitting zu derselben Steuerlast, verdient dagegen ein Partner weniger als der andere, sinkt die Steuerbelastung für das Ehepaar aufgrund des progressiven Steuertarifs. Die Entlastung ist umso größer, je unterschiedlicher die Einkommen der Ehepaare ausfallen und am größten, wenn ein Ehepartner kein Einkommen erzielt.

⁵⁶ Dieser Wert entspricht dem maximal absetzbaren Betrag für Unterhaltsleistungen im Falle dauerhaft getrennt lebender oder geschiedener Ehepaare. Nach vorherrschender verfassungsrechtlicher Auffassung darf dieser Übertragungsbetrag bei der Besteuerung von Ehepaaren nicht unterschritten werden.

Box 11: Familien- statt Ehegattensplitting?⁵⁷

Familiensplitting in Frankreich

Das System der Familienpolitik in Frankreich weist deutliche Unterschiede zum deutschen System auf. Zentral ist hierbei das Familiensplitting im Gegensatz zum Ehegattensplitting in Deutschland. Voraussetzung für die Nutzung des Splittingvorteils ist in Frankreich nicht die Ehe, sondern die Existenz von Kindern. Anders als in Deutschland, wo der Splittingfaktor bei gemeinsamer Veranlagung unabhängig von der Kinderzahl den Wert 2 annimmt, erhöht sich der Splittingfaktor in Frankreich mit der Zahl der Kinder. Dies macht einen eigenständigen Kinderfreibetrag in Frankreich überflüssig, zumal Mehrkindfamilien in Frankreich besonders gefördert werden und nach Alter der Kinder gestaffelte Förderungen verbreitet sind. Der durch Kinder erreichbare Splittingvorteil ist auf 2.000 Euro im Jahr (Stand 2013) gedeckelt, das deutsche Kindergeld beträgt im Jahr 2013 für erste Kinder jährlich 2.208 Euro und lag damit über dem französischen Splittingvorteil.

Familiensplitting in Deutschland?

Mit Hilfe des Mikrosimulationsmodells wurde das französische Modell des Familiensplittings in das deutsche System der ehe- und familienbezogenen Leistungen integriert. Ziel war es, die Wirkungen des Familiensplittings mit dem des aktuellen Ehegattensplittings zu vergleichen. In einem ersten Schritt wurde im Rahmen der Simulation das deutsche Ehegattensplitting durch ein Familiensplitting ersetzt, wobei der Splittingfaktor zunächst nicht nach der Kinderzahl gestaffelt wurde. Anschließend wurde zusätzlich das deutsche durch das französische Kindergeld ersetzt, zuerst einmal ohne den altersabhängigen Zuschlag zu übertragen. Die Staffelung des Splittingfaktors nach der Kinderzahl wurde im nächsten Schritt eingeführt. Abschließend wurde die französische Staffelung des Kindergelds nach dem Alter der Kinder simuliert.

Die Simulationen machen deutlich, dass durch eine Einführung des französischen Familiensplittings in das deutsche System der Familienpolitik die Ziele der steuerlichen Entlastung von Familien mit Kindern und die Stärkung der Arbeitsanreize von Müttern nicht erfüllt werden können. Es sind insbesondere kinderreiche Familien in den höheren Einkommensschichten, die vom Familiensplitting profitieren, nicht aber Familien in den unteren Einkommensbereichen. Die mit der Einführung des Familiensplittings einhergehende Reduktion des Kindergelds trafe insbesondere Haushalte in den unteren Einkommensquartilen. Die Arbeitsangebotseffekte, die durch das Familiensplitting ausgelöst werden, sind insgesamt sehr gering. Diese Befunde untermauern die Ergebnisse früherer Studien (vgl. Steiner und Wrohlich 2007). Auch aktuelle Studien belegen die Ergebnisse des ZEW (vgl. Ochmann und Wrohlich 2013).

Einkommensveränderungen

325. Das Ehegattensplitting hat einen positiven Einfluss auf die Einkommenssituation von Ehepaaren, der **mit steigendem Haushaltsnettoeinkommen** tendenziell zunimmt: Erst ab dem zweiten Quartil kommt es zu einem deutlicheren Anstieg der Einkommen durch das Ehegattensplitting. Der stärkste Zuwachs ist mit durchschnittlich 178 Euro im vierten Quartil auszumachen.

326. Im untersten Einkommensquartil fällt nicht nur der isolierte Einkommengewinn am kleinsten aus, sondern hier wirken auch Interaktionseffekte am stärksten. Bei Paaren im untersten Einkommensquartil führt die Leistung zu einem rechnerischen Einkommensge-

⁵⁷ Vgl. ZEW 2013a: 232 und 251 f.

winn von durchschnittlich 93 Euro. Gäbe es das Ehegattensplitting nicht, würde das Einkommen der betrachteten Haushalte jedoch nur um rund 39 Euro sinken, weil der Verlust des Splittingvorteils dann durch andere Leistungen aufgefangen würde. In den meisten dieser Fälle würde der Einkommensverlust durch die Grundsicherung ausgeglichen. Mit zunehmendem Einkommen werden die Interaktionseffekte dagegen immer kleiner. Entsprechend bleiben die isolierten Einkommensgewinne in den oberen Einkommensquartilen fast in vollständiger Höhe erhalten. Das Einkommen dieser Empfängerhaushalte erhöht sich im Gesamteffekt um durchschnittlich 133 Euro beziehungsweise 171 Euro (Tabelle 12). Verhaltenseffekte spielen in allen Quartilen eine ähnlich geringe Rolle (ZEW 2013a: 105 f.).

327. Bei Paaren ohne Kinder verbleibt in den untersten beiden Quartilen im Gesamteffekt ein deutlich stärkerer Einkommenszuwachs als bei Paaren mit Kindern. Dies liegt vor allem an den stärkeren Interaktionseffekten bei den Familien: Mit steigender Haushaltsgröße, hier also unmittelbar **mit steigender Kinderzahl**, steigt der Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung sowie auf Familienleistungen und damit der Einkommensbereich, in dem diese Leistungen beansprucht werden können. So sind es im ersten Einkommensquartil Familien mit maximal einem Kind, die überhaupt vom Splitting profitieren. Im zweiten Einkommensquartil nimmt der Interaktionseffekt von Familien mit einem Kind zu Familien mit zwei Kindern deutlich zu und der Gesamteffekt entsprechend ab, und beim dritten ist bereits der isolierte Effekt deutlich geringer (Tabelle 12). Im dritten und vierten Quartil hingegen erfahren Paare mit Kindern einen höheren Einkommenszuwachs als Paare ohne Kinder.

328. Grundsätzlich steigt hier der Einkommensgewinn mit der Kinderzahl und ist bei **jüngeren Kindern** (vor allem unter zwei Jahren) am höchsten. Wenngleich die Maßnahme an die Ehe geknüpft ist, trägt sie im Durchschnitt dennoch insgesamt stärker zur wirtschaftlichen Stabilität von Familien als von kinderlosen Ehepaaren bei. Dies hängt mit der Einkommensverteilungen zwischen den Ehepartnern zusammen: Diese sind tendenziell ungleicher, je mehr Kinder in einem Haushalt leben und je jünger diese Kinder sind. Zudem wird in Familien häufiger das Alleinverdienermodell gelebt als in anderen Haushalten. Bei der Interpretation der somit rechnerisch positiven Wirkung des Ehegattensplittings auf Familien muss allerdings beachtet werden, dass diese Wirkung nur „zum Preis“ einer geringeren Erwerbsbeteiligung der Mütter erfolgt. In der langen Frist kehrt sich der rechnerisch positive Effekt sogar um (vgl. Ziffern 333 bis 335).

Tabelle 12: Wirkungen des Ehegattensplittings (Referenzmodell: Individualbesteuerung) auf die monatlichen Haushaltseinkommen von Familien nach Einkommensquartilen und Haushaltstypen in Euro – Empfängerhaushalte

| | 1. Quartil < 1.515 | | | 2. Quartil < 2.283 | | |
|---------------------------|-----------------------|-------------|------------|-----------------------|-------------|------------|
| | Isoliert | Interaktion | Gesamt | Isoliert | Interaktion | Gesamt |
| Haushaltstyp | | | | | | |
| Paare ohne Kinder | 94 | 45 | 40 | 141 | 140 | 131 |
| Paare mit Kindern | 71 | 7 | 6 | 143 | 101 | 92 |
| Anzahl der Kinder | | | | | | |
| Ein Kind | 71 | 7 | 6 | 148 | 119 | 109 |
| Zwei Kinder | . | . | . | 147 | 84 | 78 |
| Mehr als zwei Kinder | . | . | . | 67 | 15 | 15 |
| Alter des jüngsten Kindes | | | | | | |
| Bis 2 Jahre | 258 | 123 | .. | 123 | 87 | 81 |
| 3 bis 6 Jahre | 47 | 11 | 10 | 160 | 113 | 104 |
| 7 bis 13 Jahre | 130 | 0 | 0 | 134 | 74 | 68 |
| Über 13 Jahre | 111 | 0 | 0 | 147 | 124 | 112 |
| Gesamt | 93 | 44 | 39 | 142 | 122 | 112 |
| | 3. Quartil < 3.283 | | | 4. Quartil ≥ 3.283 | | |
| | Isoliert | Interaktion | Gesamt | Isoliert | Interaktion | Gesamt |
| Haushaltstyp | | | | | | |
| Paare ohne Kinder | 108 | 108 | 101 | 139 | 139 | 131 |
| Paare mit Kindern | 163 | 160 | 152 | 195 | 197 | 188 |
| Anzahl der Kinder | | | | | | |
| Ein Kind | 159 | 162 | 151 | 170 | 171 | 161 |
| Zwei Kinder | 162 | 161 | 155 | 191 | 193 | 185 |
| Mehr als zwei Kinder | 178 | 149 | 144 | 271 | 277 | 270 |
| Alter des jüngsten Kindes | | | | | | |
| Bis 2 Jahre | 191 | 196 | 191 | 255 | 276 | 267 |
| 3 bis 6 Jahre | 162 | 157 | 150 | 181 | 181 | 176 |
| 7 bis 13 Jahre | 148 | 140 | 133 | 216 | 216 | 205 |
| Über 13 Jahre | 163 | 160 | 149 | 172 | 172 | 162 |
| Gesamt | 143 | 141 | 133 | 178 | 180 | 171 |

Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltsmitgliedern zwischen 20 und 60 Jahren. Isoliert: isolierter Effekt der Leistung. Interaktion: Interaktion der Leistung mit dem Steuer- und Transfersystem ohne Arbeitsangebotsreaktionen. Gesamt: Interaktionseffekt mit Arbeitsangebotsreaktionen. Quelle: ZEW 2013a: 106.

Armutsvermeidung und Arbeitslosengeld-II-Bezug

329. Durch das Ehegattensplitting wird das **Armutsrisiko** um etwa einen Prozentpunkt reduziert. Die Leistung bewirkt einen deutlichen Rückgang der Haushalte im **Arbeits-**

losengeld-II-Bezug um rund 311.000, zwei Drittel davon sind Paare mit Kindern (205.000, Kategorie „Haushaltstyp“ in Tabelle 13⁵⁸). Überdurchschnittlich hoch, aber immer noch gering, sind die Wirkungen auf das Armutsrisiko von Paaren mit zwei Kindern mit -1,9 Prozentpunkten (Kategorie „Anzahl der Kinder“) und Paaren mit einem Kind zwischen sieben und 13 Jahren mit -1,8 Prozentpunkten (ZEW 2013a: 106 f.).

Tabelle 13: Veränderung des Armutsrisikos durch das Ehegattensplitting nach Haushaltstyp (Armutsrisikoschwelle bei 60 Prozent des bedarfsgewichteten Medianeinkommens) – Empfängerhaushalte

| | Armutsrisiko < 60 % des Medianeinkommens | | | Haushalte ALG II |
|----------------------------------|---|-------------|-------------|------------------|
| | Isoliert | Interaktion | Gesamt | |
| Haushaltstyp | | | | |
| Paare ohne Kinder | -2,6 | -1,3 | -1,1 | -105.643 |
| Paare mit Kindern | -2,9 | -1,5 | -1,4 | -204.860 |
| Anzahl der Kinder | | | | |
| Ein Kind | -2,3 | -1,1 | -1,0 | -59.121 |
| Zwei Kinder | -3,0 | -2,1 | -1,9 | -99.769 |
| Mehr als zwei Kinder | -3,9 | -1,1 | -1,0 | -45.969 |
| Alter des jüngsten Kindes | | | | |
| Bis 2 Jahre | -1,1 | -0,8 | -0,8 | -29.485 |
| 3 bis 6 Jahre | -4,6 | -1,2 | -1,1 | -42.889 |
| 7 bis 13 Jahre | -3,6 | -2,0 | -1,8 | -78.383 |
| Über 13 Jahre | -2,1 | -1,6 | -1,5 | -54.103 |
| Gesamt | -2,7 | -1,4 | -1,3 | -310.502 |

Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltsmitgliedern zwischen 20 und 60 Jahren. Monatliche Haushaltsnettoeinkommen äquivalenzgewichtet unter Verwendung der modifizierten OECD-Skala. Isoliert: isolierter Effekt der Leistung. Interaktion: Interaktion der Leistung mit dem Steuer- und Transfersystem ohne Arbeitsangebotsreaktionen. Gesamt: Interaktionseffekt mit Arbeitsangebotsreaktionen. Quelle: ZEW 2013a: 107 auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010.

Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

330. Im Vergleich zu einer Individualbesteuerung reduziert das Ehegattensplitting die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von **Frauen** um ca. 293.000 Personen, rund zwei Drittel dieser Frauen leben mit Kindern im Haushalt. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Frauen nimmt dabei mit der Anzahl der Kinder ab und mit dem Alter der Kinder zu. **Männer** mit Kindern im Haushalt sind durch das Ehegattensplitting etwas häufiger sozialversicherungspflichtig beschäftigt (+22.000). Das Ehegattensplitting wirkt also bei **Haushalten mit Kindern** unterschiedlich auf die beiden Partner. In **Haushalten ohne**

⁵⁸ Die Ergebnisse in der Tabelle werden (hier und auch in den vergleichbaren Tabellen für die anderen Leistungen) in den Spalten nach der Wirkung auf das Armutsrisiko jeweils nach Art des Effekts (Isoliert, Interaktion, Gesamt) und nach der Veränderung der Zahl der Haushalte im ALG-II-Bezug gegliedert. In den Zeilen wird wiederum nach den drei Kategorien Haushaltstyp, Anzahl der Kinder und Alter des jüngsten Kindes unterschieden.

Kinder unterlassen etwa 19.000 Männer eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Dies kann mit dem positiven Einkommenseffekt des Ehegattensplittings erklärt werden. Der Nettoeffekt beträgt bei Männern damit nur noch +3.000 Personen (ZEW 2013a: 108 f. und ZEW 2013d: 82).

Ergänzende Ergebnisse

331. Auch nach den Ergebnissen der **Mikrosimulationsanalyse „Förderung und Wohlergehen von Kindern“ des DIW** trägt das Ehegattensplitting zur wirtschaftlichen Stabilität von Familien bei.⁵⁹ Bei einem Wegfall des Ehegattensplittings käme es zu besonders hohen **Einkommensverlusten** bei Familien, deren jüngstes Kind unter einem Jahr alt ist. Mit zunehmendem Alter des jüngsten Kindes hingegen sinkt tendenziell der Einkommensverlust, da bei Ehepaaren mit älteren Kindern die Einkommensungleichheit zwischen Partnern im Allgemeinen abnimmt. Die Einkommensungleichheit zwischen den Partnern ist grundsätzlich im Westen stärker ausgeprägt als im Osten. Außerdem sind die durchschnittlichen Einkommen im Westen höher, in der Folge fallen auch die Einkommenseffekte bei einem Wegfall des Ehegattensplittings größer aus (DIW 2013b: 84 f.).

332. Familien mit drei Kindern erfahren durch das Splitting deutlich höhere Einkommensgewinne als Familien mit weniger Kindern. Die positiven Einkommenswirkungen steigen mit dem Einkommen an und fallen am höchsten für Familien im 4. Einkommensquartil aus (DIW 2013b: 85, 274 f.). Entsprechend hat das Ehegattensplitting kaum Auswirkungen auf die **Armutsrisikoquote**, da untere Einkommensgruppen nur geringfügig profitieren. Die Armutsrisikoquote von 5 Prozent im Ausgangsszenario ändert sich durch den Übergang zur Individualbesteuerung nicht nennenswert (DIW 2013b: 89).

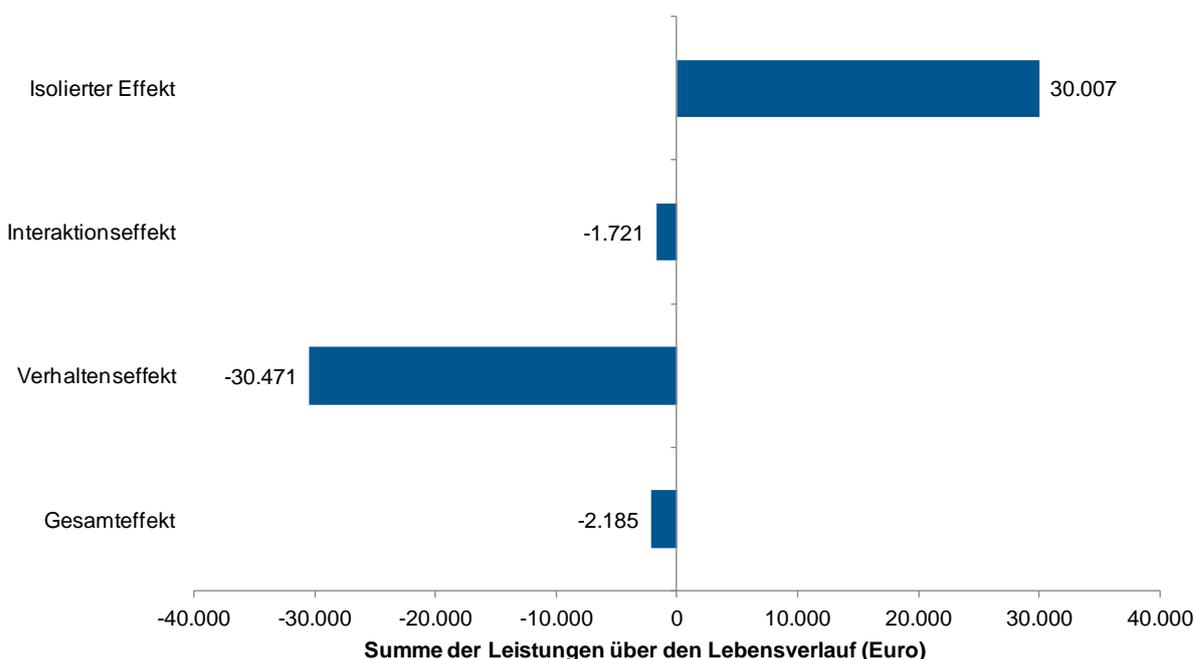
Wirkungen im Lebensverlauf

333. Über den Lebensverlauf betrachtet, trägt das Ehegattensplitting jedoch nur vordergründig zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Ehepaare bei. Als isolierter Effekt des Ehegattensplittings ergibt sich für die Generation der heute 25- bis 29-Jährigen über den Lebensverlauf ein Betrag von etwa 30.000 Euro (Abbildung 12). Dieser Wert wird aber so massiv durch **Verhaltenseffekte** abgeschmolzen, dass im Gesamteffekt eine leicht negative Wirkung in Höhe von etwa 2.200 Euro auf das verfügbare Einkommen entsteht. Die Lebensverlaufsperspektive macht somit die langfristigen Folgen von Verhaltensanpassungen deutlich, die mit einer stark verhaltenslenkenden Leistung wie dem Ehegattensplitting

⁵⁹ Betrachtet wurden in der Studie des DIW Haushalte mit mindestens einem Kind unter 12 Jahren. Bei diesen Haushalten ist die Ungleichheit der Einkommenserzielung zwischen den Ehepartnern stärker ausgeprägt als bei kinderlosen Haushalten oder Haushalten mit älteren Kindern.

verbunden sind. Dabei führt u. a. auch die Berufsunterbrechung von Frauen dazu, dass deren Humankapital entwertet wird. (ZEW 2013b: 115 ff. 150). Zu beachten ist, dass bei der Betrachtung der Wirkungen im Lebensverlauf nicht die Empfängerhaushalte im Fokus stehen, sondern alle Haushalte, weshalb die Effekte eher gering erscheinen (ZEW 2013b: 66 f, 115 ff., 150).

Abbildung 12: Interaktions- und Verhaltenswirkungen des Ehegattensplittings über den Lebensverlauf für die jüngste Kohorte (25- bis 29-Jährige) der Ausgangsstichprobe –alle Haushalte



Quelle: eigene Darstellung Prognos AG auf Basis ZEW 2013b: 150.

334. Das Ehegattensplitting wirkt im Lebensverlauf insgesamt recht gleichmäßig. Bis zu einem Alter von etwa 30 Jahren spielt der Splittingeffekt quantitativ eine vergleichsweise geringe Rolle, weil viele Personen in diesem Alter noch nicht verheiratet sind oder noch kein hohes Einkommen erzielen. Der Anstieg des Splittingeffekts bis zur Altersgruppe der 35- bis 39-Jährigen fällt mit der Phase der Familiengründung zusammen. Ein großer Teil der Geburten und Eheschließungen liegen in diesem Zeitraum. Auffällig ist, dass das Ehegattensplitting im Gegensatz zu den kindbezogenen Maßnahmen und Leistungen gemessen am isolierten Effekt (also vor den bereits angesprochenen Verhaltensanpassungen) über den gesamten Lebensverlauf hohe mittlere Leistungshöhen aufweist (ZEW 2013b: 85 ff., 149). Im Durchschnitt ergibt sich durch das Ehegattensplitting im Lebensverlauf für diejenigen Haushalte, die diese Leistung je erhalten, ein Splittingvorteil von ca. 1.400 Euro pro Jahr (ZEW 2013b: 82).

335. Die Differenz im Splittingvorteil zwischen **kinderlosen Ehepaaren und Paarfamilien** liegt darin begründet, dass bei Paaren ohne Kinder in der Regel beide Partner arbeiten, während in Paarfamilien mit zwei oder mehr Kindern die Erwerbsbeteiligung der Mütter häufig deutlich zurückgeht. Bei Kinderlosen beträgt der Splittingvorteil im Durchschnitt knapp 20.000 Euro über den hier betrachteten Ausschnitt aus dem Lebensverlauf bis zum 65. Lebensjahr. Für die Gruppe der Paarfamilien sind es 30.000 Euro bei einem, 37.000 Euro bei zwei und 42.000 Euro bei drei oder mehr Kindern. Personen, die weniger als fünf Jahre alleinerziehend sind, profitieren von einem ähnlich hohen Splittingvorteil wie Paarfamilien. Dauert die Alleinerziehendenphase mehr als fünf Jahre, fällt der finanzielle Vorteil systemkonform durch den Ehebezug der Leistung deutlich geringer aus (ZEW 2013b: 73 ff. 148).

3.2.3 Subventionierung der Kinderbetreuung

Das Wichtigste in Kürze

Die Kosten der öffentlichen Kinderbetreuung werden überwiegend von der öffentlichen Hand getragen. Über die Beitragsgestaltung (Einkommensabhängigkeit, Geschwisterrabatte, etc.) findet eine Entlastung der Familien hinsichtlich der Kosten der Kinderbetreuung statt. Die Subventionierung der Kinderbetreuung trägt dadurch maßgeblich zur Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität von Familien bei.

Die Reduktion der andernfalls vollständig zu leistenden Kinderbetreuungskosten vermindert die wirtschaftlichen Belastungen der Familien spürbar. Die Besserstellung durch die Leistung nimmt mit der Anzahl der Kinder zu. Die sozial gestaffelte Leistung trägt insbesondere zur wirtschaftlichen Stabilität von Familien mit niedrigem Einkommen bei: Die isolierte **Einkommenswirkung** der subventionierten Kinderbetreuung liegt im ersten Quartil mit durchschnittlich 469 Euro höher als im vierten Quartil mit durchschnittlich 422 Euro im Monat. Alleinerziehende, die häufig nur ein geringes Einkommen erzielen, profitieren stärker von der subventionierten Bereitstellung von Kinderbetreuung als Paare. Berücksichtigt man, dass Familien in der Grundsicherung von einer Beitragszahlung (meistens und weitgehend) befreit sind, überdeckt diese Interaktionswirkung mit dem Transfersystem den eigentlichen Einkommenszusammenhang, so dass die Entlastung in den ersten drei Quartilen mit dem Einkommen von 67 Euro bis auf durchschnittlich 403 Euro steigt.

Die Mikrosimulationsanalyse „Förderung und Wohlergehen von Kindern“ berücksichtigt, dass die Subventionierung auch Einfluss auf die Inanspruchnahme der Kinderbetreuung und damit auf das Arbeitsangebot hat und bestätigt diese Ergebnisse. Im Durchschnitt werden alle Familien mit Kindern zwischen 2 und 6 Jahren monatlich um etwa 300 Euro entlastet. Familien mit Schulkindern (7 bis 12 Jahre) werden im Durchschnitt um 66 Euro entlastet.

Die subventionierte Bereitstellung der Kinderbetreuung senkt das **Armutsrisiko** bei den nutzenden Familien: Bei Paarfamilien um 12 Prozentpunkte und bei Alleinerziehenden um 19 Prozentpunkte.

Die oben bereits erwähnte Mikrosimulationsanalyse „Förderung und Wohlergehen von Kindern“ bestätigt diese Ergebnisse und stellt fest, dass die Subventionierung der Kinderbetreuung zu den Leistungen mit der stärksten armutsreduzierende Wirkung von allen untersuchten Leistungen zählt. Sie senkt bei allen Familien mit Kindern unter 12 Jahren das Armutsrisiko um 7,5 Prozentpunkte. Bei einer höheren Verfügbarkeit von Plätzen oder einem Wegfall der Elternbeiträge würde sich das Armutsrisiko noch stärker vermindern.

Die **sozialversicherungspflichtige Beschäftigung** steigt durch die Subventionierung der Kinderbetreuung um etwa 22.000 Personen. Dies sind insbesondere alleinerziehende Frauen sowie Männer mit mindestens zwei Kindern.

Im **Lebensverlauf** summieren sich die erhaltenen Leistungen insgesamt auf mehr als 13.000 Euro, die Eltern überwiegend bis zu einem Alter von 40 Jahren zugutekommen. Am höchsten ist der durchschnittliche Vorteil aus der Subvention der Kinderbetreuung mit ca. 1.770 Euro pro Jahr in der Altersgruppe der 30- bis 34-Jährigen, in der die meisten Geburten stattfinden. Die Leistungshöhe nimmt unabhängig vom Familienstand mit der Zahl der Kinder zu. Bei Alleinerziehenden ist dieser Effekt geringfügig stärker als bei Paaren.

Die **Ex-Post-Ergebnisse** bestätigen positiven Wirkungen der Subventionierung der Kinderbetreuung auf das Einkommen. Die Ergebnisse zu Ganztagesbetreuungsangeboten für Schulkinder zeigen insbesondere Wirkungen auf eine Verminderung des Bezugs von Arbeitslosengeld II-Leistungen.

Hintergrund

336. Die Kosten für die Kinderbetreuung werden durch die Elternbeiträge nur zu einem geringen Teil gedeckt. Den größten Teil der Kinderbetreuungskosten trägt die öffentliche

Hand. Die konkrete Ausgestaltung der Elternbeiträge obliegt den Ländern und Kommunen. Vielfach steigen die zu entrichtenden Beiträge mit dem Einkommen der Familien an, Familien mit geringen Einkommen zahlen also weniger. Häufig werden Geschwisterrabatte gewährt, um Familien mit mehreren Kindern zu unterstützen. In einigen Ländern und Kommunen werden keine Beiträge erhoben.

337. Die Wirkungen der subventionierten Bereitstellung von Kinderbetreuung wurden im Rahmen der Gesamtevaluation mit der Methode der **Mikrosimulation** und in der **Ex-post-Analyse** untersucht. Die daraus resultierenden Ergebnisse sind nicht direkt vergleichbar, sondern ergänzen einander. Unterschiede gibt es auch zwischen den Ansätzen der Mikrosimulation: In der Mikrosimulation des ZEW wird auf die **Subventionierung** der Kosten abgestellt (etwa 80 Prozent der Gesamtkosten). Von der **Verfügbarkeit** an Betreuungsplätzen wird abstrahiert. Das ZEW-Modell konzentriert sich dabei auf das Arbeitsangebotsverhalten. Beim ZEW werden zudem nur Familien untersucht, deren jüngstes Kind unter 6 Jahre alt ist. Die Ergebnisse des DIW beziehen sich dagegen auf Familien mit mindestens einem Kind unter 12 Jahren. In der Mikrosimulation des DIW wird im Rahmen der Untersuchung zur Förderung der Kinder neben dem Arbeitsangebot simultan auch die Entscheidung über die Kinderbetreuung modelliert. Die Ergebnisse des DIW sind insofern im Hinblick auf diese Leistung detaillierter und spezifischer zugeschnitten. Daraus resultierende Unterschiede zwischen den beiden Ansätzen werden im Folgenden entsprechend erläutert. In der Ex-post-Analyse wird analysiert, welche Auswirkungen eine Variation der verfügbaren Plätze im Zeitablauf des Ausbaus gezeigt hat.

Einkommensveränderungen

338. Durch die Subventionierung der Kosten der Kinderbetreuung (ZEW-Modell) werden die nutzenden Haushalte spürbar finanziell entlastet. Die Leistung trägt somit zur wirtschaftlichen Stabilität von Familien bei. Die **isolierte Einkommenswirkung** der Leistung liegt durchschnittlich zwischen 495 Euro (zweites Quartil) und 422 Euro pro Monat (viertes Quartil). Allerdings fällt die Entlastung der Haushalte durch auftretende Interaktionseffekte, insbesondere im ersten Quartil (es kommt zu einer Minderung der isolierten Wirkung um 396 Euro im Monat), im Gesamteffekt deutlich geringer aus.

339. Verantwortlich hierfür sind in den unteren Einkommensbereichen **Härtefallregelungen**: Da Eltern in wirtschaftlichen Härtefalllagen ohnehin keine Elternbeiträge entrichten müssen, sondern diese von staatlichen Stellen übernommen werden, wird die Subventionierung der Kinderbetreuung für diese Familien kaum spürbar. Die Entlastung bleibt nahezu gleich groß, die Kosten werden jedoch von einer anderen Stelle bezahlt. Im Gesamteffekt

fekt erhöht sich das Einkommen der Familien in diesem Einkommensbereich um knapp 70 Euro im Monat. Mit steigendem Einkommen nehmen die Interaktionseffekte deutlich ab. In den oberen Einkommensbereichen reduziert die steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten den isolierten Effekt um 52 Euro (ZEW 2013a: 69 ff.). Denn wenn Eltern tatsächlich kostendeckende Beiträge entrichten müssten – die deutlich höher liegen würden als gegenwärtig –, könnten sie bei der Einkommensteuer innerhalb der entsprechenden Grenzen höhere Beträge geltend machen.

340. Verhaltenseffekte treten über alle Einkommensgruppen hinweg kaum auf. Dies ist im Wesentlichen der Modellierung geschuldet. Denn beim ZEW-Modell werden **Veränderungen des Arbeitsangebots** von Eltern nur sehr begrenzt erfasst, da von der aktuellen Inanspruchnahme von Kindertageseinrichtungen ausgegangen wird. Somit beziehen sich die Effekte nur auf Eltern, die bereits eine öffentlich geförderte Kindertagesbetreuung nutzen. Möglicherweise stattfindende Anpassungen des Betreuungsumfangs bleiben in der Simulation unberücksichtigt. Entsprechend fallen die Anpassungen gering aus und werden vermutlich unterschätzt, wie der Vergleich mit den Ergebnissen des DIW zeigt.

341. Für **Alleinerziehende** liegt der finanzielle Vorteil unter dem der **Paare mit Kindern**, weil Alleinerziehende im Durchschnitt seltener und weniger Kinder bis 6 Jahre haben als Paare. Sie stellen sich im Durchschnitt zwischen 395 Euro (4. Quartil) und 549 Euro (2. Quartil) besser, Paare mit Kindern zwischen 423 Euro (4. Quartil) und 560 Euro (1. Quartil). Als sozial gestaffelte Leistung trägt die subventionierte Bereitstellung von Kinderbetreuung insbesondere zur wirtschaftlichen Stabilität von Haushalten mit niedrigem Einkommen bei, zu denen auch ein Großteil der Alleinerziehenden zählt. Folglich profitieren Alleinerziehende auch stärker von der Subvention der Elternbeiträge als Paare. Das Medianeinkommen (isoliert) steigt bei den Alleinerziehenden um 436 Euro pro Monat, bei Paaren mit Kindern dagegen um 398 Euro (ZEW 2013a: 69 f.).

342. Die Besserstellung durch die Leistung nimmt mit der **Anzahl der Kinder** zu, allerdings aufgrund von Geschwisterrabatten nicht proportional. Im zweiten Quartil beträgt der monatliche Gesamteffekt bei einem Kind 443 Euro, bei zwei Kindern 466 Euro und bei mehr als zwei Kindern 685 Euro. Zudem profitieren **Familien mit Kleinkindern** im Durchschnitt stärker von der Subventionierung der Kinderbetreuung (ZEW 2013a: 70 f.).

Armutsvermeidung und Arbeitslosengeld-II-Bezug

343. In Bezug auf das Armutsrisiko von Familien kommt das ZEW zu dem Ergebnis, dass die **Armutsrisikoquote** bei den Empfängerhaushalten um rund 19 Prozentpunkte (Allein-

erziehende) beziehungsweise zwölf Prozentpunkte (Paarhaushalte) zurückgeht. Durch die Subvention der Elternbeiträge sinkt die Zahl der Haushalte in **Arbeitslosengeld II-Bezug** um 32.500, darunter befinden sich zu einem Drittel Alleinerziehendenhaushalte.⁶⁰ Ohne die Subvention bestünde für einige Haushalte ein stark negativer Arbeitsanreiz, da nur noch dann ein Teil der Elternbeiträge von der öffentlichen Hand übernommen würde, wenn die Haushalte bedürftig sind. Die Leistung trägt damit in erheblichem Maße zur wirtschaftlichen Stabilität bei, insbesondere bei Haushalten mit niedrigem Einkommen (ZEW 2013a: 71 f.).

Tabelle 14: Veränderung des Armutsrisikos durch die Subventionierung der Kinderbetreuung nach Haushaltstyp (Armutsrisikoschwelle bei 60 Prozent des bedarfsgewichteten Medianeinkommens) – Empfängerhaushalte

| Haushaltstyp | Armutsrisiko < 60 % des Medianeinkommens | | | Haushalte ALG II |
|-------------------|---|-------------|--------|------------------|
| | Isoliert | Interaktion | Gesamt | |
| Alleinerziehende | -32,7 | -20,3 | -19,1 | -11.110 |
| Paare mit Kindern | -13,0 | -13,0 | -11,9 | -21.380 |

*Monatliche Haushaltsnettoeinkommen, äquivalenzgewichtet unter Verwendung der modifizierten OECD-Skala. Haushalte mit erwachsenen Haushaltsmitgliedern zwischen 20 und 60 Jahren. Alle Angaben in Prozent.
Quelle: ZEW 2013a: 72 auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010.*

Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

344. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung steigt durch die Subventionierung der Kinderbetreuung um etwa 22.000 Personen. Dies sind insbesondere alleinerziehende Frauen (+13.000) sowie Männer mit mindestens zwei Kindern (+11.000). Bei Männern mit nur einem Kind ist der Effekt allerdings deutlich negativ, sodass im Schnitt nur ca. 3.000 Männer zusätzlich sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind. Der Großteil des Gesamteffekts entfällt damit auf Frauen (+19.000) und hier insbesondere auf diejenigen, deren jüngstes Kind zwischen drei und sechs Jahren als ist (ZEW 2013a: 74 und ZEW 2013d: 22).

⁶⁰ Annahmegemäß wird den Haushalten derjenige Teil der Elternbeiträge, der das verfügbare Einkommen unter den ALG II-Regelbedarf senken würde, erlassen (sogenannte Härtefallregelung). Daher wird die Zahl der Haushalte, für die durch die subventionierte Bereitstellung von Kinderbetreuung der ALG-II-Bezug vermieden werden kann, deutlich unterschätzt.

Ergänzende Ergebnisse

345. Deutlicher wird die positive Wirkung der Leistung auf die wirtschaftliche Stabilität von Familien in der **Mikrosimulationsanalyse „Förderung und Wohlergehen von Kindern“ des DIW**. Denn durch die simultane Modellierung von Arbeitsangebot und Betreuungsarrangement fallen die Verhaltenseffekte beim DIW deutlich größer aus als beim ZEW.⁶¹ Allerdings ist zu berücksichtigen, dass das DIW im Unterschied zum ZEW Ergebnisse für alle Haushalte berichtet – unabhängig davon, ob diese eine Leistung tatsächlich in Anspruch nehmen oder nicht (DIW 2013b: 76).⁶² In der Folge fallen die durchschnittlichen Einkommenswirkungen geringer aus; bei den 3-6-Jährigen liegen die Nutzungsquoten aber bei fast 100 Prozent, sodass hier die Ergebnisse gut übereinstimmen. Außerdem besteht im Hinblick auf das erste Quartil ein weiterer Unterschied in der Modellierung im Vergleich zum ZEW: die Härtefallregelung (vgl. Box 3). Daher sind die hier in Tabelle 16 (DIW) dokumentierten Einkommenseffekte in Euro im Durchschnitt höher als beim ZEW.

346. Durch den **Wegfall der öffentlichen Subventionierung von Kinderbetreuung** würde eine Familie im Durchschnitt mit 259 Euro pro Monat (ohne Verhaltensanpassung, d. h. noch ohne Veränderung des Arbeitsangebotsverhaltens und ohne Veränderung des gewählten Kinderbetreuungsarrangements, aber bereits unter Berücksichtigung der Interaktionseffekte der Leistung mit dem Steuer- und Transfersystem) bzw. mit 169 Euro pro Monat (mit Verhaltensanpassung) belastet. Dabei würde die Belastung in Ostdeutschland mit 404 Euro bzw. 304 Euro monatlich deutlich stärker ausfallen als in Westdeutschland (mit rund 228 Euro bzw. 140 Euro). Ursächlich hierfür sind neben der stärkeren Nutzung die niedrigeren Elternbeiträge im Osten.

347. Deutlich unterschiedlich sind die Wirkungen in Abhängigkeit der **Kinderzahl**: Familien würden durch eine Abschaffung der öffentlichen Subventionierung umso stärker belastet, je mehr Kinder sie haben. So hätte eine Familie mit drei Kindern unter zwölf Jahren Mehrkosten in Höhe von gut 490 Euro bzw. 310 Euro monatlich (mit Verhaltenseffekt). Über die verschiedenen Einkommensquartile bleiben die Effekte insgesamt auf einem ähnlich hohen Niveau, wobei im 3. Quartil mit 219 Euro etwas geringere Wirkungen auftreten (Tabelle 16). Paare und Alleinerziehende würden im Gesamtdurchschnitt in etwa gleich belastet (DIW 2013b: 109 f.).

⁶¹ Es sei daran erinnert, dass beim DIW die Stichprobe nur Familien mit Kindern mit mindestens einem Kind unter 12 Jahren umfasst.

⁶² Ausnahmen bestehen systembedingt bei folgenden Leistungen: Die Effekte des Ehegattensplittings gelten ausschließlich für Familien mit verheirateten Eltern; die Ergebnisse des Elterngeldes beziehen sich lediglich auf Familien mit Kindern im ersten Lebensjahr; der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende und der Unterhaltsvorschuss werden nur für Familien mit alleinerziehendem Elternteil berechnet.

Tabelle 15: Einkommensänderung unter dem hypothetischen Szenario „Wegfall der öffentlichen Subventionierung der Kindertagesbetreuung“ – alle Haushalte

| | Wegfall der öffentlichen Subventionierung der Kindertagesbetreuung Änderung des verfügbaren Haushaltseinkommens in Euro/Monat | | | | | | | | | |
|--------------------------|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | ohne Verhaltensanpassung* | | | | | mit Verhaltensanpassung | | | | |
| | Gesamt | Quartil | | | | Gesamt | Quartil | | | |
| I | | II | III | IV | I | | II | III | IV | |
| Gesamt | -259 | -286 | -273 | -219 | -269 | -169 | -198 | -184 | -159 | -143 |
| West | -228 | -238 | -223 | -192 | -266 | -140 | -150 | -146 | -137 | -131 |
| Ost | -404 | -415 | -453 | -370 | -320 | -304 | -327 | -312 | -285 | -269 |
| Familie mit 1 Kind | -198 | -209 | -182 | -143 | -260 | -120 | -140 | -124 | -112 | -99 |
| Familie mit 2 Kindern | -320 | -368 | -368 | -305 | -257 | -228 | -265 | -265 | -219 | -192 |
| Familie mit 3 Kindern | -493 | -545 | -591 | -457 | -389 | -312 | -379 | -317 | -283 | -289 |
| Jüngstes Kind 0-1 Jahr | -143 | -151 | -149 | -137 | -123 | -81 | -82 | -84 | -81 | -79 |
| Jüngstes Kind 1-2 Jahre | -321 | -371 | -348 | -278 | -271 | -188 | -188 | -207 | -175 | -201 |
| Jüngstes Kind 2-3 Jahre | -484 | -509 | -520 | -466 | -465 | -310 | -304 | -362 | -316 | -364 |
| Jüngstes Kind 3-6 Jahre | -452 | -425 | -428 | -324 | -717 | -292 | -349 | -324 | -263 | -261 |
| Jüngstes Kind 7-12 Jahre | -94 | -122 | -117 | -92 | -63 | -66 | -81 | -70 | -67 | -51 |
| Alleinerziehende | -256 | -278 | -227 | -161 | -- | -184 | -199 | -172 | -112 | -- |
| Paare | -262 | -314 | -317 | -220 | -271 | -164 | -193 | -198 | -160 | -145 |

*Ohne Verhaltensanpassung bedeutet hier, dass die Veränderungen des Arbeitsangebotsverhaltens noch nicht berücksichtigt, aber bereits die Interaktionseffekte der Leistung mit dem Steuer- und Transfersystem in das Ergebnis eingeflossen sind. 1: Erwartungswert der Einkommensänderungen ohne Anpassung von Beschäftigung und Betreuungsform; 2: Erwartungswert der Einkommensänderungen nach Anpassung von Beschäftigung und Betreuungsform; 3: Quartilsgrenzen: I < 1.654€, II < 2.657€, III < 3.646€, IV >= 3.646€. 4: Gemeint sind Kinder unter 12 Jahren. D. h., es können weitere ältere Kinder im Haushalt leben. --: Durchschnittswerte, die auf Fallzahlen < 30 beruhen, werden nicht ausgewiesen.
Quelle: DIW 2013b: 110 auf Grundlage des SOEP 2010 und des FiD 2010.

348. In einem zweiten Szenario wurde simuliert, welche Auswirkung eine vollständige **Abschaffung der Elternbeiträge** bei gleichbleibendem Platzangebot zur Folge hätte. Der Einkommenszuwachs bei Familien mit Kindern unter zwölf Jahren würde sich in diesem Fall auf 50 Euro belaufen (vor und nach Verhaltenseffekten). In einem dritten Szenario **ohne Rationierung der Betreuungsplätze**⁶³ für Kinder von erwerbstätigen Müttern würde das Einkommen der Familien um durchschnittlich 30 Euro bzw. 33 Euro je Monat ansteigen. Besonders profitieren würden mit 50 Euro bzw. 54 Euro Familien mit drei Kindern. In einem vierten Szenario, in dem die Elternbeiträge um zehn Prozent angehoben wurden, lägen die Verluste im Durchschnitt vor und nach Verhaltenseffekten bei fünf Euro (DIW 2013b: 109 ff.).

349. Die Subventionierung der Kinderbetreuung entlastet die Familien und hat folglich eine sehr große Auswirkung auf die **Armutsrisikoquote**: Ohne eine Subventionierung stiege

⁶³ Rationierung ist hier im Sinne eines fehlenden Kinderbetreuungsplatzangebots zu verstehen. Das Szenario „ohne Rationierung der Betreuungsplätze“ geht somit davon aus, dass Kinderbetreuungsplätze im nachgefragten Umfang vorhanden sind.

die Armutsrisikoquote von 13,5 Prozent im Ausgangsszenario um mehr als elf Prozentpunkte auf 25 Prozent. Unter Berücksichtigung der Verhaltensanpassungen beim Arbeitsangebot der Mütter und der Wahl des Kinderbetreuungsarrangements beträgt der Anstieg immerhin noch 7,5 Prozentpunkte. Im Szenario ohne Rationierung sinkt die Armutsrisikoquote um 1,2 Prozentpunkte (ohne Verhaltensanpassung, d. h. noch ohne Veränderung des Arbeitsangebotsverhaltens, aber bereits unter Berücksichtigung der Interaktionseffekte der Leistung mit dem Steuer- und Transfersystem) bzw. 1,4 Prozentpunkte (mit Verhaltensanpassung). Die Effekte im Szenario ohne Elternbeiträge sind ähnlich groß (DIW 2013b: 119).

350. Zusammenfassend zeigen die Analysen des DIW einen erheblichen positiven Effekt der öffentlich geförderten Kinderbetreuung auf die wirtschaftliche Stabilität der Familien. Über den direkten Einkommenseffekt hinaus steigt die Erwerbstätigkeit der Mütter mit jungen Kindern. Zudem nimmt die Inanspruchnahme von formalen Betreuungsangeboten deutlich zu, wovon insbesondere Kinder aus einkommensschwachen Familien profitieren.

Wirkungen im Lebensverlauf

351. In der Betrachtung im Längsschnitt zeigt sich, dass die Leistungen der Inanspruchnahme öffentlich geförderter Kinderbetreuung mit etwa 16 Prozent einen hohen Anteil an allen empfangenen Leistungen ausmachen. Die subventionierte Bereitstellung von Kinderbetreuung ist zwar **im Lebensverlaufmodell** des ZEW auf die wenigen Jahre konzentriert, in denen eine Familie Kinder im Vorschulalter hat; in dieser Phase sind diese Realleistungen für die Familien aber von großem Wert (ZEW 2013b: 69).

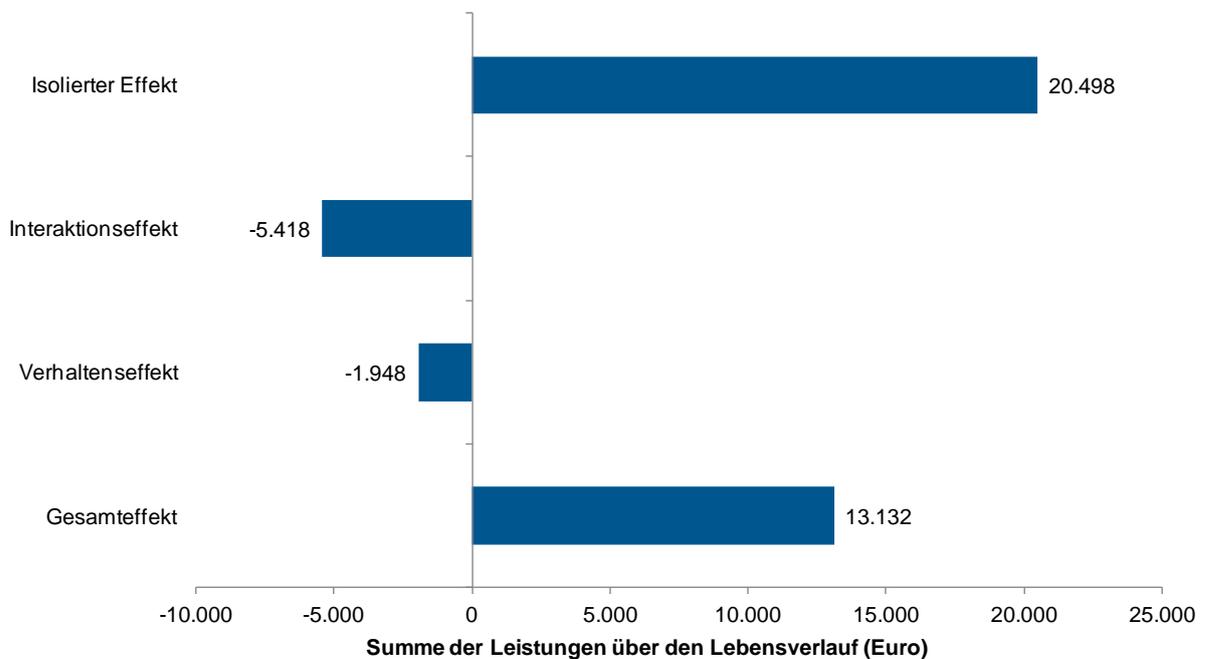
352. Die (im Jahr 2010) 25- bis 29-Jährigen werden im Schnitt über ihren weiteren Lebensverlauf einen finanziellen Vorteil von etwa 21.000 Euro dadurch erhalten, dass sie für ihre Kinder aus öffentlichen Mitteln subventionierte Kinderbetreuungsplätze in Anspruch nehmen (Hinweis: Alle Haushalte werden betrachtet, unabhängig davon, ob sie die Leistungen im Lebensverlauf in Anspruch nehmen oder nicht) (ZEW 2013b: 69, 150).⁶⁴

353. Allerdings spielt auch im Lebensverlauf die **Interaktion** der Kinderbetreuungskosten mit Leistungen der Grundsicherung eine quantitativ bedeutsame Rolle: Der isolierte Einkommenseffekt von rund 21.000 Euro wird hierdurch um etwa ein Viertel reduziert. Verhaltenseffekte spielen im ZEW-Modell eine untergeordnete Rolle. Der Gesamteffekt der sub-

⁶⁴ Die Simulation, aus der sich dieser finanzielle Vorteil errechnet, folgt dem gleichen Ansatz wie bei der statischen Betrachtung. Anders als in der Querschnittsbetrachtung ist nun aber nicht mehr für alle Haushalte bekannt, ob ein Kind extern betreut wird oder nicht. Diese Information liegt nur für die Haushalte des Ausgangsjahres vor. Für die nachfolgenden Perioden wird die Inanspruchnahme im Fortschreibungsmodell auf Basis der altersspezifischen Betreuungsquoten simuliert.

ventionierten Bereitstellung von Kinderbetreuung beträgt damit im Lebensverlauf gut 13.100 Euro (ZEW 2013b: 115 ff., 150).

Abbildung 13: Interaktions- und Verhaltenswirkungen der Subventionierung der Kinderbetreuung über den Lebensverlauf für die jüngste Kohorte (25- bis 29-Jährige) der Ausgangsstichprobe – alle Haushalte



Quelle: eigene Darstellung Prognos AG auf Basis ZEW 2013b: 150.

354. Am höchsten ist der Vorteil aus dem Realtransfer der subventionierten Bereitstellung von Kinderbetreuungsplätzen mit 1.771 Euro pro Jahr in der Altersgruppe der 30- bis 34-Jährigen. Dies hängt damit zusammen, dass die meisten Geburten in diesem Zeitraum stattfinden. In der Altersgruppe der 40- bis 44-Jährigen liegt der jährliche Gesamtwert der Leistungen mit 753 Euro deutlich darunter, weil viele Kinder hier bereits aus dem Betreuungsalter (bis sechs Jahre modelliert) herausgewachsen sind. Ab einem Alter von 50 Jahren bewegt sich die Leistungshöhe schließlich nahe beziehungsweise gleich null (ZEW 2013b: 85 ff., 149). Im Durchschnitt beläuft sich die Leistung der subventionierten Bereitstellung von Kinderbetreuung im Lebensverlauf für diejenigen Haushalte, die diese je erhalten, auf 6.094 Euro pro Jahr (ZEW 2013b: 85 ff.).

355. Bei der Betrachtung der Leistungshöhe über den Lebensverlauf nach unterschiedlichen Familientypen zeigen sich nur geringfügige **Unterschiede zwischen Paaren und Alleinerziehenden**. Die Leistungshöhe nimmt hingegen unabhängig vom Familienstand

mit der Zahl der Kinder zu. Bei Alleinerziehenden ist dieser Effekt geringfügig stärker als bei Paaren (ZEW 2013b: 73 ff., 148).

Ex-post-Betrachtung

356. Ergänzend zu den Ergebnissen der statischen und dynamischen Mikrosimulation liefert die **Ex-post-Analyse** weitere Informationen über die Wirkung der Leistung auf das Ziel der wirtschaftlichen Stabilität. Da der Wirkungskanal hier nicht eine monetäre Leistung, sondern ein Mehr an Zeit der Eltern durch einen Betreuungsplatz für ihre Kinder ist, können sich Effekte auf die wirtschaftliche Stabilität nur über eine veränderte Erwerbstätigkeit vollziehen.

357. Der Ausbau der **Betreuungsangebote für Kinder unter drei Jahren** zeigt danach spürbare positive Wirkungen auf die wirtschaftliche Stabilität der begünstigten Familien. Durch die Nutzung eines Betreuungsplatzes und die damit verbesserten Erwerbsmöglichkeiten steigt das Nettojahreshaushaltseinkommen im Durchschnitt der hier betrachteten Gruppe um rund 3.000 Euro pro Jahr. Dadurch geht die Abhängigkeit von Arbeitslosengeld-II-Leistungen massiv zurück (Ifo 2011: 57 ff.).

358. Die Schätzergebnisse für Betreuungsangebote für **Kinder vom dritten bis zum sechsten Lebensjahr (Ü3)** sind mit größeren Unsicherheiten behaftet. Sie geben vorsichtige Hinweise auf einen positiven Effekt auf das Jahreshaushaltseinkommen. Die Heterogenitätsanalyse in Abhängigkeit der Kinderzahl deutet darauf hin, dass insbesondere Ein-Kind-Familien in finanzieller Hinsicht von externer Kinderbetreuung profitieren. Es ist keine signifikante Wirkung hinsichtlich des Bezugs von Arbeitslosengeld II festzustellen (Ifo 2011: 119 ff.).

359. Die Ergebnisse zu **Ganztagesbetreuungsangeboten für Schulkinder** zeigen insbesondere Wirkungen auf den Bezug von Arbeitslosengeld-II-Leistungen. Durch die Möglichkeit von Müttern, ihre Erwerbstätigkeit auszudehnen, gelingt einem – allerdings geringen – Teil, seinen Arbeitslosengeld-II-Bezug zu überwinden. Das Jahreshaushaltseinkommen nach Steuern und Transfers (und unter Berücksichtigung des Wohnwertes eines eventuellen Eigenheims) erhöht sich um 2.633 Euro, was umgerechnet einem Effekt von knapp 220 Euro pro Monat entspricht⁶⁵ (Ifo 2011: 175 ff.).

⁶⁵ Der tatsächliche Wert kann jedoch in einer großen Bandbreite um diesen Wert schwanken, da das Ergebnis nur auf einem 10-Prozentsniveau signifikant ist.

3.2.4 Beitragsfreie Mitversicherung für Ehepartner in der GKV

Das Wichtigste in Kürze

In der Gesetzlichen Krankenversicherung sind nicht sozialversicherungspflichtige und nicht selbstständige Ehepartner beitragsfrei mitversichert. Um die Effekte dieser Leistung identifizieren zu können, wird angenommen, dass gegenwärtig beitragsfrei mitversicherte Ehepartner einen eigenen Beitrag in Höhe von 132 Euro leisten und dadurch der allgemeine Beitragssatz um 1,1 Prozentpunkte sinkt (aufkommensneutrale Gestaltung des Referenzszenarios).

Die beitragsfreie Mitversicherung für Ehepartnerinnen und Ehepartner trägt nur für bestimmte Familientypen zur wirtschaftlichen Stabilität von Familien bei:

Entlastet werden ausschließlich Ehepaare mit und ohne Kinder, in denen ein Ehepartner nicht sozialversicherungspflichtig beschäftigt oder selbstständig ist.

*Bei den Paarhaushalten (mit sowie ohne Kinder) kommt es nur in den ersten drei Quartilen zu positiven **Wirkungen auf das Einkommen**. Diese Einkommensgewinne nehmen mit steigendem Einkommen ab und mit der Kinderzahl zu. Die im Durchschnitt größte finanzielle Unterstützung erfahren Familien mit einem jüngsten Kind unter 2 Jahren. Beide Wirkungsmuster lassen sich mit der geringeren Erwerbsbeteiligung von Müttern erklären; diese arbeiten seltener, je mehr Kinder sie haben und je jünger diese sind.*

Alleinerziehende und Alleinstehende werden über alle Einkommensquartile belastet, da sie bei Erwerbstätigkeit einen – im Vergleich zum Referenzmodell – höheren Beitragssatz entrichten müssen, ohne im Familienkontext von der Beitragsfreiheit zu profitieren. Der negative Gesamteffekt liegt bei den Alleinstehenden im Durchschnitt je nach Einkommensquartil zwischen 12 Euro und 25 Euro je Monat. Auch Alleinerziehende erfahren durchschnittliche Einbußen zwischen 3 Euro und 18 Euro.

*Die beitragsfreie Mitversicherung erhöht über alle Haushaltstypen die Anzahl der Haushalte, die **Arbeitslosengeld II beziehen**, insgesamt um rund 66.000. Grund hierfür ist bei den Alleinstehenden und Alleinerziehenden der Einkommensverlust durch den im Vergleich zum Referenzszenario höheren Beitragssatz. Bei den Paarhaushalten ist der Anstieg auch durch eine deutliche Reduktion der Arbeitszeit und das damit für einige Haushalte verringerte Einkommen zu erklären.*

*Die beitragsfreie Mitversicherung reduziert das **Armutsrisiko** für Paarhaushalte mit Kindern nur geringfügig und steigert es ebenfalls geringfügig für Alleinstehende und Alleinerziehende.*

*Die Leistung entfaltet negative Arbeitsangebotswirkungen und reduziert die **sozialversicherungspflichtige Beschäftigung** von Frauen und Männern in allen Haushaltstypen um fast 210.000 Personen. Besonders stark reagieren verheiratete Mütter in Paarfamilien. Denn bei Ehepaaren tritt ein Zweitverdiener-Effekt auf: Durch die beitragsfreie Mitversicherung des Ehegatten, kann es sich für Ehepaare lohnen, wenn nur ein Partner in sozialversicherungspflichtigem Umfang erwerbstätig ist. Denn dann entfallen die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung für den anderen Ehegatten, ohne dass der Versicherungsschutz entfällt.*

*Im **Lebensverlauf** summiert sich die Wirkung der Leistung vor allem aufgrund der hohen negativen Arbeitsangebotswirkungen zu einem beträchtlichen Einkommensverlust von im Durchschnitt mehr als 16.000 Euro für die gesamte Kohorte der heute 25- bis 29-Jährigen. Langfristig kehrt sich damit der Vorteil der Beitragsfreiheit in einen Nachteil um, da die negativen Arbeitsanreize dauerhaft das Einkommenspotenzial der Kohorte schmälern.*

Hintergrund

360. In der GKV sind Familienangehörige – nicht sozialversicherungspflichtige und nicht selbstständige Ehepartner sowie Kinder – im Regelfall beitragsfrei mitversichert. Beitragsfrei mitversicherte Familienangehörige erhalten also im Versicherungsfall dieselben Leis-

tungen wie beitragspflichtig Versicherte, ohne dass sie für diese Leistungen einen entsprechenden eigenen Versicherungsbeitrag entrichten. Die Kosten für diese Leistungen werden zum einen durch einen Bundeszuschuss zum Gesundheitssystem, zum anderen durch die Versichertengemeinschaft, also den Beitrag der Versicherungspflichtigen, mitgetragen.

361. Im Rahmen der Gesamtevaluation wurden die Wirkungen der beitragsfreien Mitversicherung von Ehepartnern mit der Methode der **Mikrosimulation** untersucht. Zur Analyse wird ein Referenzszenario betrachtet, in dem bislang kostenlos mitversicherte Ehepartner einen pauschalen Beitrag in Höhe von 132,15 Euro zahlen. Dieser Betrag bemisst sich an der Höhe der Zahlung, die derzeit (Rechtsstand der Untersuchung ist 2010) für arbeitslose Versicherte an diese Versicherungen abgeführt wird. Er wird nicht fällig, wenn der Haushalt Arbeitslosengeld II bezieht, weil dann der Träger der Grundsicherung den Beitrag entrichtet.⁶⁶ Dieses Referenzszenario ist notwendig, da ein Wegfall der Mitversicherung sonst eine Aufhebung des Versicherungsschutzes der mitversicherten Ehepartner zu Folge hätte. Das Modell ist zudem aufkommensneutral ausgestaltet. Das heißt, die Mehreinnahmen aus den Eigenbeiträgen der bislang beitragsfrei mitversicherten Ehepartner werden über den allgemeinen Beitragssatz zurückgegeben, sodass dieser in der Folge für alle sozialversicherungspflichtig beschäftigten Mitglieder der GKV um 1,1 Prozentpunkte sinkt. Diese aufkommensneutrale Gestaltung des Referenzszenarios verdeutlicht, dass alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten die beitragsfreie Mitversicherung mitfinanzieren und dadurch Verluste hinnehmen müssen: Ihr Beitragssatz liegt rechnerisch um 1,1 Prozentpunkte höher als in der Vergleichssituation ohne beitragsfreie Mitversicherung.

Einkommensveränderungen

362. Die Finanzierungsstruktur schlägt sich in den **Einkommenswirkungen** deutlich sichtbar nieder. Denn mit der Leistung sind grundsätzlich zwei parallele Effekte verbunden: Alle sozialversicherungspflichtig beschäftigten Mitglieder der GKV (tatsächliche Beitragszahler) werden – unabhängig von ihrem Familienstand – schlechter gestellt, da sie mit ihren Beiträgen weitere (nicht beitragspflichtige) Versicherte mitfinanzieren. Entlastet werden dagegen ausschließlich Ehepaare mit und ohne Kinder, in denen ein Ehepartner nicht sozialversicherungspflichtig beschäftigt oder selbstständig ist.

⁶⁶ Der Eigenbeitrag entfällt zudem, wenn eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einem Einkommen oberhalb 400 Euro aufgenommen wird. Im Bereich bis etwa 1.500 Euro liegt die Beitragslast unterhalb von 132,15 Euro. Der Eigenbeitrag ist daher kein Mindestbeitrag (ZEW 2013a: 116).

363. Alleinerziehende und Alleinstehende werden daher im Ergebnis über alle Einkommensquartile belastet. Sie verlieren Einkommen, da sie bei Erwerbstätigkeit einen – im Vergleich zum Referenzmodell – höheren Beitragssatz entrichten müssen, ohne im Familienkontext von der Beitragsfreiheit zu profitieren. Der negative Gesamteffekt liegt bei den Alleinstehenden im Durchschnitt zwischen 22 Euro und 25 Euro je Monat, nur im ersten Quartil ist er mit 12 Euro geringer. Dasselbe Muster zeigt sich bei den Alleinerziehenden. Sie erfahren in den oberen drei Einkommensquartilen Einbußen zwischen 13 Euro und 18 Euro, im ersten um rund 3 Euro. Die isolierten Einkommenseffekte nehmen mit dem Einkommen zu, da bei einheitlichem Beitragssatz die absoluten GKV-Beiträge bis zur Beitragsbemessungsgrenze mit dem Einkommen steigen. Da Alleinstehende im Durchschnitt mehr verdienen als Alleinerziehende, fallen die Effekte bei letzteren kleiner aus. Die geringeren Einkommen sind u. a. darauf zurückzuführen, dass Alleinerziehende seltener erwerbstätig sind und in der Regel weniger Stunden arbeiten.

364. In den beiden unteren Quartilen wird der negative Einkommenseffekt durch Interaktionen mit der Grundsicherung (Übernahme der Beiträge durch den Träger der Grundsicherung) und dem Wohngeld gedämpft. In den oberen Quartilen schlägt sich die Anrechenbarkeit von Vorsorgeaufwendungen bei der Einkommensteuer verlustmindernd nieder (Tabelle 16) (ZEW 2013a: 118 f.). Bei Paaren mit Kindern im ersten und dritten Quartil sowie bei Paaren ohne Kinder im dritten Quartil fällt die Leistungswirkung nach Interaktion – unplausiblerweise – größer aus. Die Erklärung hierfür liegt in der statistischen Unschärfe dieser Effekte: Im ersten Quartil ist die Fallzahl der Familien mit Kindern sehr gering, im dritten Quartil handelt es sich um sehr geringe Eurobeträge, sodass die tatsächliche Wirkung nach Interaktion auch kleiner sein kann.

Tabelle 16: Wirkungen der beitragsfreien Mitversicherung für Ehepartner in der GKV auf die monatlichen Haushaltseinkommen von Familien nach Einkommensquartilen und Haushaltstypen in Euro – Empfängerhaushalte

| | 1. Quartil < 1.515 | | | 2. Quartil < 2.283 | | |
|---------------------------|-----------------------|-------------|-----------|-----------------------|-------------|-----------|
| | Isoliert | Interaktion | Gesamt | Isoliert | Interaktion | Gesamt |
| Haushaltstyp | | | | | | |
| Alleinstehende | -17 | -12 | -12 | -32 | -22 | -22 |
| Alleinerziehende | -11 | -3 | -3 | -18 | -13 | -13 |
| Paare ohne Kinder | 68 | 68 | 62 | 52 | 50 | 46 |
| Paare mit Kindern | 49 | 60 | 59 | 62 | 61 | 57 |
| Anzahl der Kinder | | | | | | |
| Ein Kind | -3 | 6 | 5 | 28 | 30 | 26 |
| Zwei Kinder | -9 | 0 | 0 | 35 | 36 | 33 |
| Mehr als zwei Kinder | .. | . | . | 50 | 58 | 55 |
| Alter des jüngsten Kindes | | | | | | |
| Bis 2 Jahre | -3 | 0 | 0 | 50 | 51 | 48 |
| 3 bis 6 Jahre | 3 | 8 | 6 | 31 | 31 | 28 |
| 7 bis 13 Jahre | -12 | 4 | 4 | 35 | 35 | 32 |
| Über 13 Jahre | -3 | 5 | 6 | 24 | 28 | 24 |
| Gesamt | -6 | -1 | -2 | 6 | 11 | 9 |
| | 3. Quartil < 3.283 | | | 4. Quartil ≥ 3.283 | | |
| | Isoliert | Interaktion | Gesamt | Isoliert | Interaktion | Gesamt |
| Haushaltstyp | | | | | | |
| Alleinstehende | -41 | -25 | -25 | -41 | -24 | -24 |
| Alleinerziehende | -32 | -18 | -18 | -48 | -15 | -15 |
| Paare ohne Kinder | 6 | 10 | 9 | -37 | -22 | -22 |
| Paare mit Kindern | 25 | 26 | 24 | -12 | 1 | -1 |
| Anzahl der Kinder | | | | | | |
| Ein Kind | 6 | 11 | 9 | -20 | -6 | -7 |
| Zwei Kinder | 22 | 24 | 22 | -12 | 1 | -1 |
| Mehr als zwei Kinder | 59 | 54 | 53 | 6 | 17 | 16 |
| Alter des jüngsten Kindes | | | | | | |
| Bis 2 Jahre | 50 | 48 | 46 | 30 | 34 | 31 |
| 3 bis 6 Jahre | 11 | 13 | 12 | -34 | -21 | -21 |
| 7 bis 13 Jahre | 15 | 17 | 15 | -9 | 0 | -1 |
| Über 13 Jahre | 14 | 19 | 16 | -17 | 1 | 0 |
| Gesamt | 9 | 14 | 12 | -21 | -7 | -8 |

Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltsmitgliedern zwischen 20 und 60 Jahren. Isoliert: isolierter Effekt der Leistung. Interaktion: Interaktion der Leistung mit dem Steuer- und Transfersystem ohne Arbeitsangebotsreaktionen. Gesamt: Interaktionseffekt mit Arbeitsangebotsreaktionen. Quelle: ZEW 2013a: 119.

365. Die beitragsfreie Mitversicherung von Ehegatten führt insgesamt unter dem Strich bei den **Paarhaushalten** (mit sowie ohne Kinder) in den ersten drei Quartilen zu Einkommensgewinnen. Diese nehmen mit steigendem Einkommen ab, weil der absolute GKV-Beitrag, der aus dem um 1,1 Prozentpunkte höheren Beitragssatz resultiert, mit dem Einkommen ansteigt und den Vorteil aus dem ersparten Eigenbeitrag reduziert. Im vierten Quartil schließlich erleiden auch Paarhaushalte – ebenso wie die Alleinstehenden und Alleinerziehenden – Einkommensverluste (minus 22 Euro bei Paaren ohne Kinder beziehungsweise minus 1 Euro bei Paaren mit Kindern).

366. Betrachtet man die Einkommenswirkungen unabhängig vom Partnerschaftskontext allein anhand der **Kinderanzahl** der Familie, so steigt der Einkommensgewinn mit der Kinderzahl, im vierten Einkommensquartil sinkt entsprechend der Verlust mit der Kinderzahl. Zudem zeigt Tabelle 16, dass die beitragsfreie Mitversicherung von Ehegatten im Durchschnitt am stärksten Familien mit Kindern bis zum Alter von zwei Jahren unterstützt. Beide Wirkungsmuster lassen sich mit der geringeren Erwerbsbeteiligung von Müttern erklären; diese arbeiten seltener, je mehr Kinder sie haben und je jünger diese sind. Die negativen isolierten Effekte nach der Anzahl (und auch nach dem Alter) der Kinder im ersten Quartil sind darauf zurückzuführen, dass hier die Alleinerziehenden, die – systematisch bedingt – verlieren, die Gruppe „dominieren“: Faktisch gibt es allein schon durch das System der Grundsicherung nur sehr wenige Paarfamilien mit einem oder mehr Kindern, die weniger als 1.515 Euro monatlich zur Verfügung haben.

367. Ursache für die – angesichts der großen fiskalischen Bedeutung der Leistung – insgesamt recht gering wirkenden Einkommenseffekte der beitragsfreien Mitversicherung ist, dass das Referenzmodell aufkommensneutral ausgestaltet ist. Würde die Beitragsfreiheit für Ehepartner vollständig wegfallen, ohne dass ein entsprechend ersetzender Versicherungsschutz berücksichtigt wird, wären die resultierenden Effekte deutlich größer.

Armutsvermeidung und Arbeitslosengeld-II-Bezug

368. Entsprechend der beschriebenen Wirkung auf das Haushaltsnettoeinkommen sinkt die **Armutsrisikoquote** für Paare mit und ohne Kinder um jeweils rund einen Prozentpunkt und steigt für Alleinstehende und Alleinerziehende leicht an (< 1 Prozentpunkt, Kategorie „Haushaltstyp“ in Tabelle 17). Über alle Haushaltstypen erhöht sich die Anzahl der Haushalte, die **Arbeitslosengeld II** beziehen, insgesamt um rund 66.000. Verantwortlich hierfür ist bei den Alleinstehenden und Alleinerziehenden der Einkommensverlust durch den im Vergleich zum Referenzszenario höheren Beitragssatz. In Paarhaushalten ist der Anstieg

durch eine deutliche Reduktion der Arbeitszeit und das damit für einige Haushalte verringerte Einkommen zu erklären.

Tabelle 17: Veränderung des Armutsrisikos durch die beitragsfreie Mitversicherung für Ehepartner in der GKV nach Haushaltstyp (Armutsrisikoschwelle bei 60 Prozent des bedarfsgewichteten Medianeinkommens) – Empfängerhaushalte

| | Armutsrisiko < 60 % des Medianeinkommens | | | Haushalte ALG II |
|----------------------------------|---|-------------|-------------|------------------|
| | Isoliert | Interaktion | Gesamt | |
| Haushaltstyp | | | | |
| Alleinstehende | 0,9 | 0,2 | 0,2 | 36.252 |
| Alleinerziehende | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 10.681 |
| Paare ohne Kinder | -1,7 | -1,7 | -1,4 | 9.011 |
| Paare mit Kindern | -2,3 | -2,4 | -2,1 | 9.961 |
| Anzahl der Kinder | | | | |
| Ein Kind | -1,7 | -1,7 | -1,5 | 10.123 |
| Zwei Kinder | -2,2 | -2,3 | -2,0 | 9.044 |
| Mehr als zwei Kinder | -2,1 | -2,1 | -2,0 | 1.475 |
| Alter des jüngsten Kindes | | | | |
| Bis 2 Jahre | -1,7 | -1,7 | -1,5 | 4.413 |
| 3 bis 6 Jahre | -4,0 | -4,0 | -3,6 | 10.368 |
| 7 bis 13 Jahre | -2,2 | -2,2 | -2,0 | 5.011 |
| Über 13 Jahre | -0,9 | -1,0 | -0,9 | 850 |
| Gesamt | -1,1 | -1,3 | -1,1 | 65.905 |

Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltsmitgliedern zwischen 20 und 60 Jahren. Monatliche Haushaltsnettoeinkommen äquivalenzgewichtet unter Verwendung der modifizierten OECD-Skala. Isoliert: isolierter Effekt der Leistung. Interaktion: Interaktion der Leistung mit dem Steuer- und Transfersystem ohne Arbeitsangebotsreaktionen. Gesamt: Interaktionseffekt mit Arbeitsangebotsreaktionen. Quelle: ZEW 2013a: 120 auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010.

Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

369. Infolge der beitragsfreien Mitversicherung liegt die Anzahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten **Frauen in Paarhaushalten** deutlich niedriger als im Referenzszenario (-147.000 Personen). Der Grund hierfür ist, dass bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung der dann zu zahlende Beitrag wie eine Steuer wirkt. Ihm steht keine zusätzliche Leistung gegenüber, da der Versicherungsschutz in der GKV bereits vorher bestand (ZEW 2013a: 120). Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wird dadurch weniger attraktiv, entsprechend reduziert sich das Arbeitsangebot. Dies gilt insbesondere für Frauen mit Kindern, die fast dreimal so häufig wie Frauen ohne Kinder keine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausüben. Männer in Paarhaushalten reagieren hingegen leicht stärker, wenn sie keine Kinder haben. Insgesamt sinkt die Zahl

der sozialversicherungspflichtig beschäftigten **Männer in Paarhaushalten** durch die beitragsfreie Mitversicherung um fast 50.000 (ZEW 2013d: 102).

Ergänzende Ergebnisse

370. Nach den Ergebnissen der **Mikrosimulationsanalyse „Förderung und Wohlergehen von Kindern“ des DIW** trägt die beitragsfreie Mitversicherung für Ehepartner ebenfalls nur bei bestimmten Familientypen zur wirtschaftlichen Stabilität bei. Im Durchschnitt werden Familien – im Vergleich zum Alternativszenario⁶⁷ – durch die beitragsfreie Mitversicherung mit 4 Euro (ohne Verhaltensanpassung, d. h. noch ohne Veränderung des Arbeitsangebotsverhaltens und ohne Veränderung des Kinderbetreuungsarrangements, aber bereits unter Berücksichtigung der Interaktionseffekte der Leistung mit dem Steuer- und Transfersystem) bzw. 17 Euro (mit Verhaltensanpassung) je Monat mehr belastet. Familien mit drei Kindern profitieren hingegen (mit 16 Euro bzw. 3 Euro im Monat) von der Mitversicherung ebenso wie Familien, in denen das jüngste Kind unter einem Jahr alt ist (mit 23 Euro bzw. 21 Euro pro Monat). Die Leistung hat kaum Auswirkungen auf die Armutsrisikoquote (DIW 2013b: 100 ff.).

Wirkungen im Lebensverlauf

371. Auch die beitragsfreie Mitversicherung für Ehepartner in der GKV wirkt über einen längeren Zeitraum. Daher muss die Wirkung dieser Leistung auf die wirtschaftliche Stabilität der Familien langfristig untersucht werden. Für die jüngste Kohorte der 25- bis 29-Jährigen ergibt sich über den Lebensverlauf eine leichte **Verbesserung des Haushaltseinkommens** um etwa 2.500 Euro als isolierter Effekt (Abbildung 14). Da die beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnern in der GKV über ein kontrafaktisches Szenario evaluiert wird, das per Konstruktion nahezu aufkommensneutral ist, sind die sich für die Leistung ergebenden isolierten Effekte allerdings wenig aussagekräftig. Auch Interaktionseffekte, bspw. mit der Grundsicherung oder dem Wohngeld, spielen im Lebensverlauf eher eine untergeordnete Rolle (+2.200 Euro).

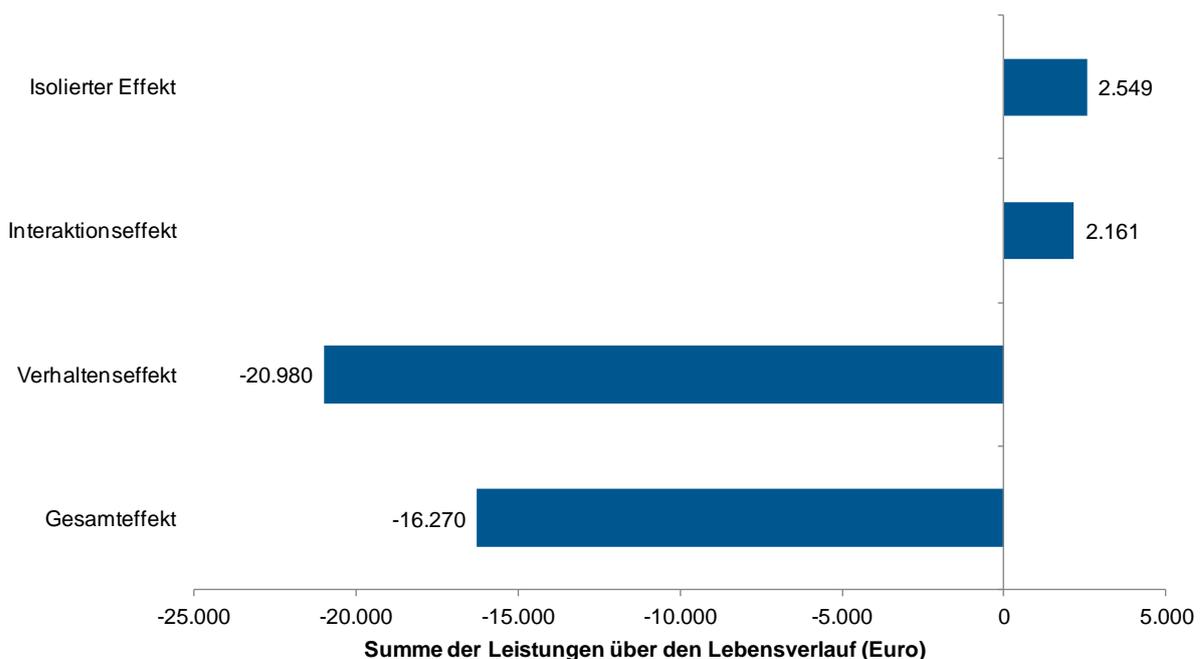
372. Hingegen kommt den Verhaltenseffekten in Form von Änderungen des Arbeitsangebotsverhaltens eine große Bedeutung zu. Sie führen zu Einkommensverlusten in Höhe von etwa 21.000 Euro. Dies hängt damit zusammen, dass vor allem Frauen durch die beitragsfreie Mitversicherung **in geringerem Umfang erwerbstätig** sind (vgl. Kapitel 4.2.4). Dadurch verlieren sie in der Lebensverlaufsperspektive einen Teil ihres Humankapitals: Die

⁶⁷ Entspricht dem Referenzmodell des ZEW, d. h. Ehepartner zahlen einen pauschalen Zusatzbeitrag in Höhe von 132,15 Euro.

zumindest zeitweise Aufgabe oder Nichtaufnahme einer Beschäftigung bewirkt, dass erworbene berufliche Qualifikationen mit der Zeit verloren gehen und keine (weitere) Berufserfahrung akkumuliert wird. Damit sinkt das Einkommenserzielungspotenzial der Personen (d. h., es können tendenziell niedrigere Stundenlöhne erzielt werden), wodurch wiederum die Arbeitsanreize und das Arbeitsangebot weiter geschmälert werden (ZEW 2013b: 66 f., 70, 115 ff., 150).

373. Im Ergebnis aus der beitragsfreien Mitversicherung für Ehepartner in der GKV ergibt sich ein deutlich **negativer Gesamteffekt** von etwa 16.000 Euro im Mittel aller Haushalte über den gesamten Lebensverlauf. Dies bedeutet allerdings nicht, dass der Verhaltenseffekt so stark negativ ist, dass sich der Vorteil aus der Mitversicherung des Ehepartners/der Ehepartnerin auf lange Sicht in einen finanziellen Nachteil verwandelt. Vielmehr gehen in die Berechnung der minus 16.000 Euro auch diejenigen Haushalte mit ein, die bereits im isolierten Effekt finanziell benachteiligt sind, weil sie alleinstehend, alleinerziehend oder beide Partner sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind. Der Gesamteffekt der beitragsfreien Mitversicherung würde höher ausfallen, wenn statt des aufkommensneutralen Szenarios der reine Vorteil der beitragsfreien Mitversicherung (aufgrund des gesparten Eigenbeitrags) ausgewiesen würde (ZEW 2013b: 70, 120 f.).

Abbildung 14: Interaktions- und Verhaltenswirkungen der beitragsfreien Mitversicherung für Ehepartner in der GKV über den Lebensverlauf für die jüngste Kohorte (25- bis 29-Jährige) der Ausgangsstichprobe – alle Haushalte



Quelle: eigene Darstellung Prognos AG auf Basis ZEW 2013b: 150.

374. Die Leistungshöhe variiert auch über den Lebensverlauf betrachtet deutlich zwischen den **Familientypen**. Ebenso wie beim Ehegattensplitting erhalten Alleinerziehende „konstruktionsbedingt“ aus der beitragsfreien Mitversicherung ein geringeres Leistungsniveau als Paare. Diese Differenz nimmt mit der Zahl der Jahre, in denen die Personen alleinerziehend sind, zu. Personen, die mehr als fünf Jahre alleinerziehend sind und ein Kind haben, werden genauso wie die Kinderlosen in Summe belastet. Die Leistungshöhe nimmt auch – unabhängig vom Familienstand – mit der Zahl der Kinder zu. Die Werte fallen in der Simulation allerdings aufgrund der aufkommensneutralen Modellierung recht gering aus (ZEW 2013b: 73 ff., 148).

375. Im Hinblick auf das Ziel der wirtschaftlichen Stabilität ergibt sich unter dem Strich ein eher nachteiliger Befund zur beitragsfreien Mitversicherung. Paare profitieren zwar zumindest in der kurzen Frist in der Regel von der finanziellen Entlastung, Alleinstehende und Alleinerziehende werden jedoch bereits kurzfristig mehrbelastet. Langfristig kehrt sich der Vorteil der Beitragsfreiheit in einen Nachteil um, da die negativen Arbeitsanreize dauerhaft das Einkommenspotenzial der Haushalte schmälern.

3.2.5 Elterngeld

Das Wichtigste in Kürze

Eltern, die ihre Kinder nach der Geburt selbst betreuen und erziehen, haben Anspruch auf Elterngeld. Dieses kann in den ersten 14 Lebensmonaten des Kindes in Anspruch genommen werden und ist als Entgeltersatzleistung ausgestaltet. Das Elterngeld trägt maßgeblich zur Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität von Familien mit neugeborenen Kindern bei:

*Für alle Familien verbessert das Elterngeld die **Einkommenssituation**. Je nach Einkommensquartil liegt das Einkommen der Familien im Durchschnitt um 182 bis 670 Euro im Monat höher als ohne Elterngeld. Mit der Kinderzahl sinkt tendenziell die Leistungshöhe, weil Frauen, die bereits Kinder haben, meist in geringerem Umfang erwerbstätig sind als bisher kinderlose Frauen und sich dementsprechend die Höhe des Elterngeldes reduziert.*

*Durch das Elterngeld sind gut 95.000 Haushalten weniger auf den **Bezug von Arbeitslosengeld II** angewiesen.*

*Das Elterngeld leistet einen starken Beitrag zur **Armutsvermeidung**, insbesondere für Alleinerziehende. Das Armutsrisiko der Bezieher reduziert sich insgesamt um fast 10 Prozentpunkte im Vergleich zur Situation ohne Elterngeld.*

*Während des Elterngeldbezugs geht die Zahl der **sozialversicherungspflichtig Beschäftigten** um etwa 41.000 Frauen und 7.400 Männer zurück. Ziel des Elterngelds ist es, im 1. Lebensjahr des Kindes einen Schonraum zu schaffen.*

*Das Elterngeld leistet einen Beitrag zur kurzfristigen wirtschaftlichen Stabilität der Familien, langfristig gesehen führt es jedoch zu negativen Einkommenseffekten (-1.447 Euro) im **Lebensverlauf** im Vergleich zu einer Situation ohne Elterngeld. Allerdings wirkt das Elterngeld im Vergleich zum früheren Erziehungsgeld positiv auf das Arbeitsangebot der Mütter und hat die Dauer der Erwerbsunterbrechung verkürzt.*

Hintergrund

376. Einen Anspruch auf Elterngeld haben Eltern, die ihre Kinder nach der Geburt selbst betreuen und erziehen. Es kann in den ersten 14 Lebensmonaten des Kindes in Anspruch genommen werden und ist als Entgeltersatzleistung ausgestaltet. Der Einkommensersatz beträgt 67 Prozent des durchschnittlich vor der Geburt monatlich zur Verfügung stehenden, bereinigten Nettoerwerbseinkommens⁶⁸, höchstens jedoch 1.800 Euro und mindestens 300 Euro im Monat. Bei einer Teilzeittätigkeit im Bezugszeitraum des Elterngelds beträgt die Ersatzrate der Betreuungsperson 67 Prozent ihres wegfallenden Teileinkommens. Zudem existieren ein von Alter und Anzahl der Kinder abhängiger Geschwisterbonus und ein Elterngeldfreibetrag für Bezieher von Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe und Kinderzuschlag.

Einkommensveränderungen

377. Mit dem Einkommen steigt zumeist die Wirkung des Elterngelds auf das Haushaltsnettoeinkommen der Empfängerhaushalte. So betragen die Gesamteffekte im ersten Quartil im Durchschnitt für alle Familien 182 Euro, im vierten Quartil dagegen 670 Euro (Tabelle 18). Mit der Kinderzahl sinkt tendenziell die Leistungshöhe, weil Frauen, die bereits Kinder haben, meist in geringerem Umfang erwerbstätig sind als bisher kinderlose Frauen und sich dementsprechend die Höhe des Elterngeldes reduziert. Insbesondere im ersten und zweiten Quartil kommt es zu deutlichen Interaktionen mit dem Steuer- und Transfersystem. Haushalte in diesen Einkommensbereichen würden ohne das Elterngeld finanziell durch Leistungen der Grundsicherung unterstützt werden. Entsprechend reduzieren sich hier die isolierten Effekte von 568 Euro beziehungsweise 508 Euro im Monat um jeweils mehr als 300 Euro auf 184 Euro beziehungsweise 196 Euro. Verhaltenseffekte sind für das erste Jahr nach der Geburt des Kindes durch den kurzen Zeitraum und die besondere Lebensphase zu vernachlässigen (ZEW 2013a: 167 f.). Für die Zeit danach hat das Elterngeldmonitoring eine messbare und kausale Erhöhung der Erwerbswahrscheinlichkeiten der Mütter nachgewiesen. Dieser Effekt wird in der hier eingenommenen, auf ein Jahr beschränkten Perspektive nicht erfasst. Somit kann das Elterngeld im Rahmen der vorliegenden Studie nur unzureichend evaluiert werden (ZEW 2013a: 166, 169.).

⁶⁸ Zum Jahresbeginn 2011 traten im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes bezüglich des Elterngelds einige Änderungen in Kraft. Neben einer graduellen Absenkung des Prozentsatzes von 67 % auf 65 % für Bezieher von Nettoeinkommen über 1.200 Euro sowie der Einführung einer Höchstgrenze des Elterngeldanspruchs bei einem Jahreseinkommen von 250.000 Euro je Elternteil bzw. 500.000 Euro pro Paar wurde auch die Anrechenbarkeit des Elterngelds auf nachrangige Sozialleistungen neu geregelt. Seit 2011 wird das Elterngeld in voller Höhe auf das Arbeitslosengeld II, die Sozialhilfe sowie den Kinderzuschlag angerechnet, sodass der Einkommensgewinn für transferabhängige Eltern zukünftig entfällt oder zumindest geringer ausfällt. Relevant ist hier und im Folgenden der Rechtsstand von 2010.

Tabelle 18: Wirkungen des Elterngelds auf die monatlichen Haushaltseinkommen von Familien nach Einkommensquartilen und Haushaltstypen in Euro – Empfängerhaushalte

| | 1. Quartil < 1515 | | | 2. Quartil < 2283 | | |
|---------------------------|-----------------------|-------------|------------|------------------------|-------------|------------|
| | Isoliert | Interaktion | Gesamt | Isoliert | Interaktion | Gesamt |
| Haushaltstyp | | | | | | |
| Alleinerziehende | 568 | 184 | 182 | 424 | 341 | 328 |
| Paare mit Kindern | 950 | 214 | 56 | 516 | 182 | 146 |
| Anzahl der Kinder | | | | | | |
| Ein Kind | 568 | 184 | 182 | 508 | 249 | 196 |
| Zwei Kinder | . | . | . | 607 | 145 | 129 |
| Mehr als zwei Kinder | . | . | . | 438 | 133 | 131 |
| Alter des jüngsten Kindes | | | | | | |
| Bis 2 Jahre | 568 | 184 | 182 | 508 | 196 | 162 |
| Gesamt | 568 | 184 | 182 | 508 | 196 | 162 |
| | 3. Quartil < 3.283 | | | 4. Quartil >= 3.283 | | |
| | Isoliert | Interaktion | Gesamt | Isoliert | Interaktion | Gesamt |
| Haushaltstyp | | | | | | |
| Alleinerziehende | 300 | 295 | 295 | . | . | . |
| Paare mit Kindern | 632 | 478 | 428 | 760 | 693 | 670 |
| Anzahl der Kinder | | | | | | |
| Ein Kind | 828 | 786 | 665 | 1020 | 924 | 870 |
| Zwei Kinder | 449 | 393 | 385 | 670 | 611 | 592 |
| Mehr als zwei Kinder | 699 | 362 | 317 | 578 | 539 | 539 |
| Alter des jüngsten Kindes | | | | | | |
| Bis 2 Jahre | 629 | 477 | 427 | 760 | 693 | 670 |
| Gesamt | 629 | 477 | 427 | 760 | 693 | 670 |

Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltsmitgliedern zwischen 20 und 60 Jahren. Isoliert: isolierter Effekt der Leistung. Interaktion: Interaktion der Leistung mit dem Steuer- und Transfersystem ohne Arbeitsangebotsreaktionen. Gesamt: Interaktionseffekt mit Arbeitsangebotsreaktionen. Quelle: ZEW 2013a: 168.

Armutsvermeidung, Arbeitslosengeld II-Bezug und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

378. In Bezug auf die **Vermeidung von Armutsrisiken** kommt dem Elterngeld eine hohe Bedeutung zu (Tabelle 19). Für Alleinerziehende reduziert sich das Armutsrisiko um fast 74 Prozentpunkte, für Paare mit Kindern um fast sechs Prozentpunkte. Dies liegt daran, dass die Ausgestaltung als Einkommensersatzleistungen Alleinerziehenden zwei Drittel ihres letzten Einkommens sichert, während sie ohne Elterngeld finanziell weniger gut abgesichert wären. Der beobachtete Effekt würde geringer ausfallen, wenn das frühere

Erziehungsgeld als kontrafaktische Situation herangezogen würde. In Paaren fällt die Veränderung des Armutsrisikos deutlich geringer aus, da hier die wirtschaftliche Stabilität des Haushalts auf zwei erwerbsfähige Personen verteilt und damit in der Regel ein Einkommen erhalten bleibt und ein Abrutschen unter die Armutsrisikoschwelle auch ohne Elterngeld vermieden würde.

379. Durch das Elterngeld sinkt die Zahl der Haushalte im **Arbeitslosengeld II-Bezug** um gut 95.000 Haushalte, darunter vor allem Paare mit Kindern (ZEW 2013a: 170).

380. Durch das Elterngeld geht die Zahl der **sozialversicherungspflichtig Beschäftigten** rechnerisch, also im Sinne der tatsächlichen Ausübung der Beschäftigung, um etwa 41.000 Frauen und 7.400 Männer zurück (ZEW 2013a: 169). Dies ist allerdings „konstruktionsbedingt“ in der kurzen Frist gewünscht, da das Elterngeld explizit einen Schonraum für Familien im ersten Jahr nach der Geburt schaffen soll. Entsprechend konzentriert sich die Reduktion auf Frauen, deren jüngstes Kind unter zwei Jahren alt ist. In zwei Drittel aller Fälle handelt es sich um Familien mit einem Kind (ZEW 2013d: 192).

Tabelle 19: Veränderung des Armutsrisikos durch das Elterngeld nach Haushaltstyp (Armutsrisikoschwelle bei 60 Prozent des bedarfsgewichteten Medianeinkommens) – Empfängerhaushalte

| Haushaltstyp | Armutsrisiko < 60 % des Medianeinkommens | | | Haushalte ALG II |
|----------------------|---|--------------|-------------|------------------|
| | Isoliert | Interaktion | Gesamt | |
| Alleinerziehende | -77,2 | -77,2 | -73,8 | -23.658 |
| Paare mit Kindern | -18,4 | -7,4 | -5,9 | -71.540 |
| Anzahl der Kinder | | | | |
| Ein Kind | -18,9 | -9,9 | -9,4 | -26.461 |
| Zwei Kinder | -14,6 | -6,4 | -5,7 | -13.546 |
| Mehr als zwei Kinder | -35,7 | -20,4 | -15,9 | -55.192 |
| Gesamt | -21,7 | -11,4 | -9,7 | -95.199 |

Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltsmitgliedern zwischen 20 und 60 Jahren. Monatliche Haushaltsnettoeinkommen äquivalenzgewichtet unter Verwendung der modifizierten OECD-Skala. Isoliert: isolierter Effekt der Leistung. Interaktion: Interaktion der Leistung mit dem Steuer- und Transfersystem ohne Arbeitsangebotsreaktionen. Gesamt: Interaktionseffekt mit Arbeitsangebotsreaktionen. Quelle: ZEW 2013a: 170.

Ergänzende Ergebnisse

381. Nach den Ergebnissen der **Mikrosimulation „Förderung und Wohlergehen von Kindern“** würde sich das Einkommen von Familien mit Kindern im ersten Lebensjahr ohne das Elterngeld durchschnittlich (vor Verhaltensanpassung, d. h. noch ohne Veränderung des Arbeitsangebotsverhaltens, aber bereits unter Berücksichtigung der Interaktionseffekte

der Leistung mit dem Steuer- und Transfersystem) um rund 480 Euro pro Monat reduzieren, nach Verhaltensanpassung sind es 460 Euro. Paare müssten in diesem Szenario einen größeren Einkommensverlust hinnehmen als Alleinerziehende, da sich Alleinerziehende häufiger in den unteren Einkommensbereichen befinden und ein wegfallendes Elterngeld häufiger durch Arbeitslosengeld II kompensiert würde (DIW 2013b: 121 f.).

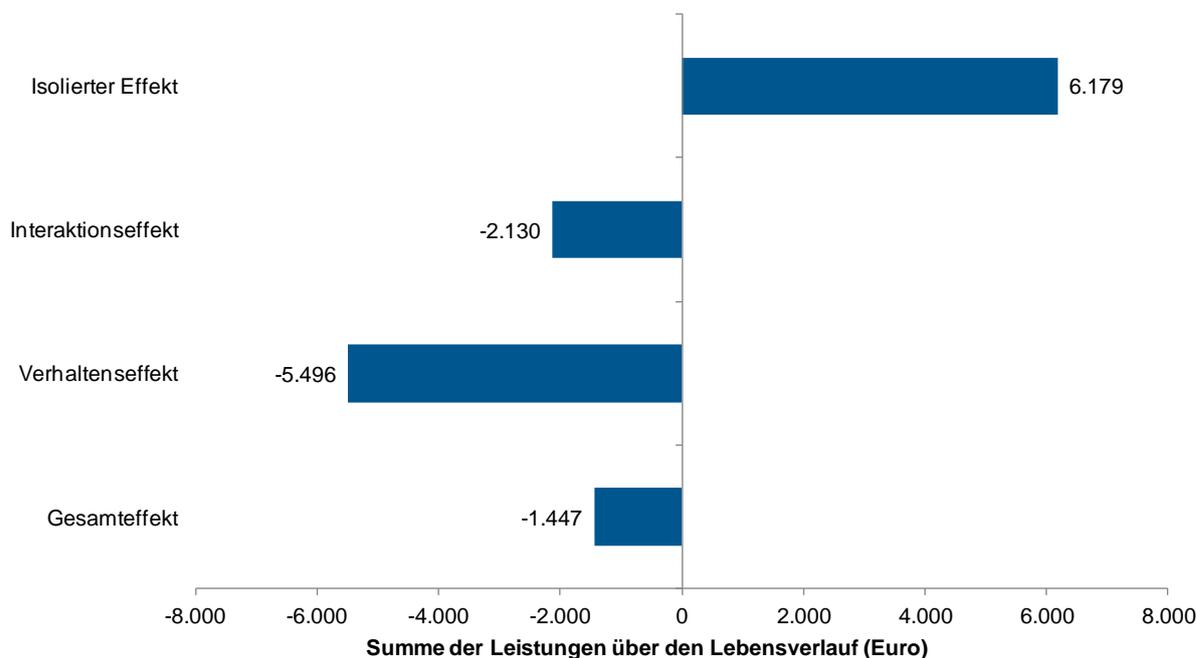
382. Das Elterngeld mindert das Armutsrisiko von Familien mit Kindern im ersten Lebensjahr erheblich. Die Armutsrisikoquote dieser Gruppe liegt im Ausgangsszenario bei 17,5 Prozent und würde ohne das Elterngeld – sowohl vor als auch nach Verhaltensanpassungen – um rund 10 Prozentpunkte ansteigen (DIW 2013b: 124).

Wirkungen im Lebensverlauf

383. Wird die **langfristige Wirkung** auf die wirtschaftliche Stabilität der Familien untersucht, ergibt sich für die jüngste Kohorte der 25- bis 29-Jährige (unabhängig davon, ob diese Haushalte im Lebensverlauf Kinder haben oder nicht) ein um knapp 6.200 Euro (isolierter Effekt) verbessertes Haushaltsnettoeinkommen (Abbildung 15). Auch im Lebensverlauf spielen Interaktionseffekte eine quantitativ bedeutsame Rolle, die den isolierten Einkommenseffekt um etwa ein Drittel reduzieren. Die Verhaltenseffekte auf das Haushaltseinkommen sind im Lebensverlauf deutlich größer als in der Querschnittsbetrachtung, weil Erwerbsunterbrechungen im Modell dauerhaft zu geringeren Löhnen führen.⁶⁹ Sie sind beinahe so hoch wie der isolierte Effekt des Elterngelds. Der Gesamteffekt der Leistung ist daher negativ und beträgt 1.447 Euro (ZEW 2013b: 66 f., 115 ff., 150).

⁶⁹ Es ist zu beachten, dass hier eine Situation ohne Elterngeld als kontrafaktisches Szenario dient. Gemessen am kontrafaktischen Szenario des ehemals ausgezahlten Erziehungsgelds sind die Folgen bei einer längeren Erwerbsunterbrechung, wie zu Zeiten des Erziehungsgelds, noch etwas stärker. Somit reduziert das Elterngeld durch die Verkürzung der Bezugsdauer auf maximal 14 Monate die negativen Folgen der Erwerbsunterbrechung (ZEW 2013b: 129).

Abbildung 15: Interaktions- und Verhaltenswirkungen des Elterngelds über den Lebensverlauf für die jüngste Kohorte (25- bis 29-Jährige) der Ausgangsstichprobe – alle Haushalte



Quelle: eigene Darstellung Prognos AG auf Basis ZEW 2013b: 150.

384. Im Durchschnitt der Familien steigt der Wert der jährlichen Elterngeldleistungen von 585 Euro in der Altersgruppe 25-29 Jahre und auf ein Maximum von 649 Euro in der Altersgruppe 30-34 Jahre. Mit zunehmendem Alter geht der Wert der Leistung dann deutlich zurück. Ab einem Alter von 50 Jahren liegt die Leistungshöhe schließlich bei null (ZEW 2013b: 85 ff., 149). Im Durchschnitt beläuft sich das Elterngeld im Lebensverlauf für diejenigen Haushalte, die diese Leistung je erhalten, auf 7.828 Euro pro Jahr (ZEW 2013b: 85 ff.).

385. Zwischen **Paarfamilien und Alleinerziehenden** unterscheidet sich die Leistungshöhe nur geringfügig. Dabei nimmt die Leistungshöhe mit der Kinderzahl zu (ZEW 2013b: 73 ff., 148).

386. Insgesamt sind die Ergebnisse des Elterngelds in Bezug auf die wirtschaftliche Stabilität der Familien positiv zu bewerten. Insbesondere Alleinerziehende vermeiden den Bezug von Arbeitslosengeld II und reduzieren ihr Armutsrisiko drastisch. Für Paare zeigen die Effekte in die gleiche Richtung, fallen quantitativ aber geringer aus.

3.2.6 Kindbezogener Anteil am Arbeitslosengeld II

Das Wichtigste in Kürze

Kinder in Haushalten mit SGB-II-Bezug erhalten eigene Ansprüche, die sich als prozentualer Anteil am Regelsatz für Erwachsene bemessen (Rechtsstand 2010). Die SGB-II-Leistungen für Kinder tragen in großem Umfang zur Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität von Familien bei:

*Die Leistung verbessert die **Einkommenssituation** aller Empfängerhaushalte. Der Gesamteffekt der Leistung liegt zwischen 35 Euro und 121 Euro pro Monat.*

Die Leistung bewirkt tendenziell einen Ausgleich zwischen Familien mit unterschiedlicher Anzahl an Kindern.

*Der kindbezogene Anteil am Arbeitslosengeld II entfaltet negative Erwerbsanreize für Väter. Durch die Leistung reduziert sich ihr Erwerbsvolumen, da weniger Väter einer Erwerbstätigkeit nachgehen, die Zahl der **Arbeitslosengeld II-Empfänger** steigt um rund 420.000 Haushalte.*

*Der kindbezogene Anteil am Arbeitslosengeld II senkt die **Armutsrisikoquote** der Empfängerhaushalte stark um durchschnittlich 18 Prozentpunkte. Am stärksten profitieren Haushalte mit zwei Kindern (Rückgang um 31 Prozentpunkte).*

*Durch den kindbezogenen Anteil am Arbeitslosengeld II sinkt die Zahl der **sozialversicherungspflichtig beschäftigten** Väter, größtenteils Männern in Paarhaushalten mit einem Kind, um 36.000 Personen. Der stärkste Effekt zeigt sich für Haushalte mit einem jüngsten Kind zwischen 3 und 13 Jahren. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Frauen geht um etwa 2.800 Personen zurück.*

*Über den **Lebensverlauf** wirken die erhaltenen Leistungen insgesamt geringfügig negativ auf die wirtschaftliche Stabilität (-706 Euro).*

Hintergrund

387. Seit der Einführung des Arbeitslosengelds II werden die Ansprüche der Kinder als prozentualer Anteil des vollen Regelsatzes eines Erwachsenen berücksichtigt. Der Bedarf von Kindern unter 14 Jahren wird mit 60 Prozent und der Bedarf von Kindern ab 14 Jahren mit 80 Prozent der Regelleistung eines Erwachsenen beziffert. Im Jahr 2009 wurde ein Zwischenschritt für Kinder von sechs bis 13 Jahren eingeführt, denen seither 70 Prozent der Regelleistung zusteht.

388. Auf den kindbezogenen Anteil am Arbeitslosengeld II entfällt bei der Simulation der übrigen Leistungen in der Regel der größte Interaktionseffekt, das heißt, meist ist der kindbezogene Anteil am Arbeitslosengeld II für das Vorliegen eines Interaktionseffektes bei den zentralen Leistungen verantwortlich. Die SGB II-Leistungen für Kinder haben als Grundsicherung eine Auffangfunktion, wenn eigenes Erwerbseinkommen und – hypothetisch – andere familienbezogene Leistungen nicht vorhanden sind. Der Anteil der Alleinerziehenden an den Beziehern der SGB II-Leistungen für Kinder beträgt deutlich mehr als ein Drittel. Damit sind Alleinerziehende in den unteren Einkommensgruppen, wo entsprechende Bedarfe und Ansprüche entstehen, deutlich überproportional häufig vertreten. Daneben

hat bei annähernd einem Viertel der Bezieher das jüngste Kind das dritte Lebensjahr noch nicht vollendet, bei mehr als der Hälfte ist das jüngste Kind jedoch schon sechs Jahre oder älter.

Einkommensveränderungen

389. Tabelle 20 fasst die Einkommenswirkungen des kindbezogenen Anteils am Arbeitslosengeld II auf die untersuchten Haushalte zusammen: Bis ins dritte Einkommensquartil hinein steigt die Wirkung des kindbezogenen Anteils am Arbeitslosengeld II auf das Haushaltsnettoeinkommen. Der isolierte Effekt der Leistung erreicht dort 391 Euro pro Monat. Der Anstieg der durchschnittlichen Einkommenswirkung vom ersten zum dritten Quartil hängt mit der **Kinderzahl** zusammen. Über die Quartile nimmt die durchschnittliche Anzahl an Kindern im Haushalt tendenziell zu, da mit steigender Zahl an Haushaltsmitgliedern aus der Summe der Ansprüche die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Einkommensgruppe resultiert. In den unteren Quartilen sind die Wirkungen für Alleinerziehende größer als für Paare. Insbesondere Familien mit zwei und mehr Kindern profitieren von der Leistung.

390. Tendenziell steigt der Leistungsumfang mit dem **Alter der Kinder** an (Gesamteffekt). Dies ist durch die mit dem Alter steigenden Bedarfe und Regelsatzanteile systemimmanent.

391. In allen Einkommensgruppen kommt es zu deutlichen Interaktionseffekten mit dem Steuer- und Transfersystem. Die hohen Interaktionseffekte resultieren im Wesentlichen aus der Verrechnung mit dem Kindergeld und ggf. mit Unterhaltszahlungen. Die vom kindbezogenen Anteil am Arbeitslosengeld II ausgelösten Verhaltenseffekte sind dagegen zu vernachlässigen (ZEW 2013a: 136 ff.).

Tabelle 20: Wirkungen des kindbezogenen Anteils am Arbeitslosengeld II auf die monatlichen Haushaltseinkommen von Familien nach Einkommensquartilen und Haushaltstypen in Euro – Empfängerhaushalte

| | 1. Quartil < 1.515 | | | 2. Quartil < 2.283 | | |
|----------------------------------|-----------------------|-------------|------------|-----------------------|-------------|------------|
| | Isoliert | Interaktion | Gesamt | Isoliert | Interaktion | Gesamt |
| Haushaltstyp | | | | | | |
| Alleinerziehende | 184 | 47 | 46 | 277 | 126 | 124 |
| Paare mit Kindern | 153 | 28 | 25 | 239 | 102 | 95 |
| Anzahl der Kinder | | | | | | |
| Ein Kind | 168 | 41 | 38 | 125 | 108 | 103 |
| Zwei Kinder | 167 | 5 | 5 | 300 | 122 | 117 |
| Mehr als zwei Kinder | . | . | . | 339 | 72 | 66 |
| Alter des jüngsten Kindes | | | | | | |
| Bis 2 Jahre | 108 | 5 | 4 | 211 | 62 | 60 |
| 3 bis 6 Jahre | 96 | 35 | 30 | 210 | 108 | 105 |
| 7 bis 13 Jahre | 143 | 17 | 14 | 260 | 118 | 111 |
| Über 13 Jahre | 215 | 45 | 44 | 270 | 126 | 119 |
| Gesamt | 168 | 37 | 35 | 246 | 107 | 101 |
| | 3. Quartil < 3.283 | | | 4. Quartil ≥ 3.283 | | |
| | Isoliert | Interaktion | Gesamt | Isoliert | Interaktion | Gesamt |
| Haushaltstyp | | | | | | |
| Alleinerziehende | 464 | 0 | 0 | . | . | . |
| Paare mit Kindern | 387 | 133 | 128 | 264 | 65 | 64 |
| Anzahl der Kinder | | | | | | |
| Ein Kind | . | . | . | . | . | . |
| Zwei Kinder | 205 | 91 | 89 | . | . | . |
| Mehr als zwei Kinder | 412 | 131 | 125 | 264 | 65 | 64 |
| Alter des jüngsten Kindes | | | | | | |
| Bis 2 Jahre | 501 | 109 | 102 | . | . | . |
| 3 bis 6 Jahre | 443 | 140 | 140 | 264 | 65 | 64 |
| 7 bis 13 Jahre | 376 | 134 | 125 | . | . | . |
| Über 13 Jahre | 316 | 107 | 105 | . | . | . |
| Gesamt | 391 | 127 | 121 | 264 | 65 | 64 |

Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltsmitgliedern zwischen 20 und 60 Jahren. Isoliert: isolierter Effekt der Leistung. Interaktion: Interaktion der Leistung mit dem Steuer- und Transfersystem ohne Arbeitsangebotsreaktionen. Gesamt: Interaktionseffekt mit Arbeitsangebotsreaktionen. Quelle: ZEW 2013a: 138.

Armutsvermeidung, Arbeitslosengeld II-Bezug und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

392. In Bezug auf die **Vermeidung von Armutsrisiken** kommt dem kindbezogenen Anteil am Arbeitslosengeld II eine hohe Bedeutung zu (Tabelle 21). Für die Empfängerhaushalte wäre das Armutsrisiko ohne den kindbezogenen Anteil am Arbeitslosengeld II um mehr als

18 Prozentpunkte höher. Bei Familien mit mehr als zwei Kindern verringert sich das Armutsrisiko am deutlichsten (-31 Prozentpunkte). Dabei sind die isolierten Effekte der Leistung auf die Armutsrisikoquote noch deutlich höher als der Gesamteffekt unter Berücksichtigung der Interaktions- und Verhaltenseffekte. Ohne die Leistung würden rund 420.000 weniger Haushalte **Arbeitslosengeld II** beziehen. Denn durch das Arbeitslosengeld II werden die Nichterwerbstätigkeit bzw. für Aufstocker ein niedriges Erwerbseinkommen finanziell abgesichert. So sinkt der Anreiz, das Arbeitsangebot auszuweiten. Der kindbezogene Anteil am Arbeitslosengeld II verringert also das Armutsrisiko, weitet aber dafür den Kreis der Empfänger von Arbeitslosengeld II aus (ZEW 2013a: 140 f.).

Tabelle 21: Veränderung des Armutsrisikos durch den kindbezogenen Anteil am Arbeitslosengeld II nach Haushaltstyp (Armutsrisikoschwelle bei 60 Prozent des bedarfsgewichteten Medianeinkommens) – Empfängerhaushalte

| Haushaltstyp | Armutsrisiko < 60 % des Medianeinkommens | | | Haushalte ALG II |
|----------------------------------|---|--------------|--------------|------------------|
| | Isoliert | Interaktion | Gesamt | |
| Haushaltstyp | | | | |
| Alleinerziehende | -30,9 | -17,6 | -17,1 | 90.953 |
| Paare mit Kindern | -26,4 | -21,3 | -18,5 | 328.087 |
| Anzahl der Kinder | | | | |
| Ein Kind | -17,4 | -13,6 | -11,5 | 174.038 |
| Zwei Kinder | -33,6 | -23,8 | -20,5 | 134.317 |
| Mehr als zwei Kinder | -43,9 | -32,0 | -31,0 | 110.685 |
| Alter des jüngsten Kindes | | | | |
| Bis 2 Jahre | -14,9 | -10,5 | -9,4 | 79.229 |
| 3 bis 6 Jahre | -29,8 | -26,7 | -23,2 | 43.893 |
| 7 bis 13 Jahre | -36,0 | -27,2 | -24,0 | 147.570 |
| Über 13 Jahre | -25,3 | -15,9 | -14,7 | 148.348 |
| Gesamt | -27,6 | -20,3 | -18,1 | 419.040 |

Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltsmitgliedern zwischen 20 und 60 Jahren. Monatliche Haushaltsnettoeinkommen äquivalenzgewichtet unter Verwendung der modifizierten OECD-Skala. Isoliert: isolierter Effekt der Leistung. Interaktion: Interaktion der Leistung mit dem Steuer- und Transfersystem ohne Arbeitsangebotsreaktionen. Gesamt: Interaktionseffekt mit Arbeitsangebotsreaktionen. Quelle: ZEW 2013a: 140.

393. Bei den Männern, größtenteils Männern in Paarhaushalten mit einem Kind, sinkt die Zahl der **sozialversicherungspflichtig Beschäftigten** um 36.000 Personen. Grund hierfür ist das durch die Transferleistungen gestiegene Einkommen und der damit verbundene Anreiz, in die Grundsicherung zu wechseln. Der stärkste Effekt zeigt sich für Haushalte mit einem jüngsten Kind zwischen drei und 13 Jahren. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Frauen geht um etwa 2.800 Personen zurück (ZEW 2013a: 140).

Ergänzende Ergebnisse

394. Nach den Ergebnissen der **Mikrosimulation „Förderung und Wohlergehen von Kindern“** des DIW verlieren Familien (mit mindestens einem Kind unter zwölf Jahren) ohne SGB-II-Leistungen für Kinder im Durchschnitt über alle Familien monatlich 32 Euro (ohne Verhaltensanpassung, d. h. noch ohne Veränderung des Arbeitsangebotsverhaltens, aber bereits unter Berücksichtigung der Interaktionseffekte der Leistung mit dem Steuer- und Transfersystem) bzw. 20 Euro (mit Verhaltensanpassung) je Monat. Die Leistung wirkt entsprechend ihrer Funktion vorwiegend bei Familien im ersten Einkommensquartil, die bei Abschaffung der Leistung auf 82 Euro bzw. 53 Euro monatlich verzichten müssten. Mit durchschnittlichen Einkommenseinbußen von 33 Euro bzw. 21 Euro sind Paarhaushalte etwas stärker betroffen als Alleinerziehende. Besonders drastisch fallen die Einschnitte für Paarhaushalte im ersten Einkommensquartil mit 245 Euro bzw. 167 Euro aus. Alleinerziehende im ersten Quartil verlieren 38 Euro bzw. 22 Euro monatlich. Die Verluste gehen mit dem Alter des jüngsten Kindes zurück: Unter einem Jahr 63 Euro bzw. 59 Euro, im Alter von 1 bis 2 Jahren 67 Euro bzw. 44 Euro, 2 bis 3 Jahre 61 Euro bzw. 40 Euro, 3 bis 6 Jahre 20 Euro bzw. 9 Euro. Mit knapp 35 Euro bzw. 19 Euro ist bei Familien mit einem Kind der Einkommensverlust höher als bei Familien mit 2 oder mehr Kindern (DIW 2013b: 129). Die Ergebnisse des DIW fallen aus den bereits anderweitig beschriebenen Gründen (alle Haushalte vs. Empfängerhaushalte etc.) geringer aus als die des ZEW. Hier wirkt sich zudem wie bei der subventionierten Bereitstellung der Kinderbetreuung die Härtefallregelung in der Modellierung des ZEW aus (vgl. Box 3).

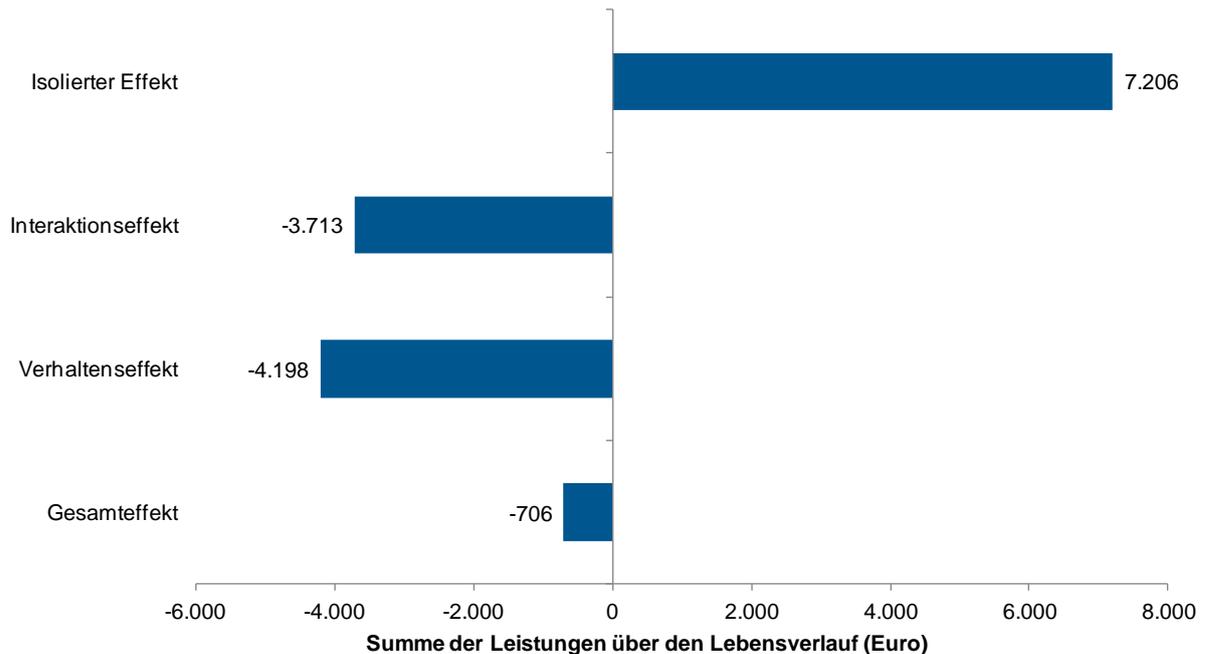
395. Durch den Wegfall des kindbezogenen Anteils am Arbeitslosengeld II würde die Armutsrisikoquote um drei Prozentpunkte (ohne Verhaltensanpassung, d. h. noch ohne Veränderung des Arbeitsangebotsverhaltens, aber bereits unter Berücksichtigung der Interaktionseffekte der Leistung mit dem Steuer- und Transfersystem) bzw. einem Prozentpunkt (mit Verhaltensanpassung) steigen (DIW 2013b: 131).

Wirkungen im Lebensverlauf

396. Auch über den Lebenszyklus ist die Leistung wirkungsvoll: Für die jüngste Kohorte der 25- bis 29-Jährigen (einschließlich derjenigen, die im Lebensverlauf keine Kinder haben werden) ergibt sich eine **Verbesserung des Haushaltseinkommens** im isolierten Effekt um etwa 7.200 Euro (Abbildung 16). Allerdings spielen Interaktions- und Verhaltens-effekte auch im Lebensverlauf eine bedeutsame Rolle. Das ist darauf zurückzuführen, dass die wirtschaftliche Stabilität der Familien durch die Zunahme der Arbeitslosengeld II-Empfänger erreicht wird, was sich im Lebenseinkommen der Familien bemerkbar macht.

Im Lebensverlauf wirken sich Verhaltenseffekte (im Sinne von einer Reduktion des Arbeitsangebots) stärker aus als im Querschnitt. Der Gesamteffekt der Leistung wird damit im Lebensverlauf negativ (-706 Euro) (ZEW 2013b: 116, 150).

Abbildung 16: Interaktions- und Verhaltenswirkungen des kindbezogenen Anteils am Arbeitslosengeld II über den Lebensverlauf für die jüngste Kohorte (25- bis 29-Jährige) der Ausgangsstichprobe – alle Haushalte



Quelle: eigene Darstellung Prognos AG auf Basis ZEW 2013b: 150.

397. Über alle Haushalte steigt der Wert der jährlichen Leistungen durch den kindbezogenen Anteil am Arbeitslosengeld II von rund 200 Euro in der Altersgruppe 25-29 Jahre und rund 150 Euro in der Altersgruppe 30-34 Jahre und auf ein Maximum von etwa 320 Euro in der Altersgruppe 50-54 Jahre. Selbst die 60- bis 64-Jährigen erhalten noch Leistungen in Höhe von durchschnittlich 125 Euro pro Jahr (ZEW 2013b: 149). Im Durchschnitt beläuft sich die Leistung im Lebensverlauf für diejenigen Haushalte, die diese je erhalten, auf 2.491 Euro pro Jahr (ZEW 2013b: 85 ff.).

398. Wird die Leistungshöhe nach unterschiedlichen **Familientypen** betrachtet, werden geringfügige Unterschiede zwischen Paaren und Alleinerziehenden deutlich. Der Zusammenhang zwischen der Höhe der Leistungen und der Dauer der Alleinerziehendenphasen ist schwach ausgeprägt. Die Leistungshöhe nimmt unabhängig vom Familienstand mit der Zahl der Kinder zu (ZEW 2013b: 148).

3.2.7 Unterhaltsvorschuss für Alleinerziehende

Das Wichtigste in Kürze

Kinder, deren barunterhaltspflichtiger Elternteil seinen entsprechenden Pflichten nicht (gänzlich) nachkommt, haben Anspruch auf einen gesetzlichen Mindestunterhalt: Der Unterhaltsvorschuss für Alleinerziehende trägt zur Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität dieser Familien bei:

*Für alle Alleinerziehenden verbessert sich durch den Unterhaltsvorschuss die **Einkommensposition**, allerdings reduziert die Anrechnung der Leistung auf das Arbeitslosengeld II den ursprünglichen Einkommensgewinn deutlich. Die durchschnittlichen Einkommensgewinne liegen zwischen 23 und 353 Euro im Monat.*

*31.000 Alleinerziehenden-Haushalten vermeiden durch die Leistung den **Bezug von Arbeitslosengeld II**. Dies gilt insbesondere für Alleinerziehende mit mehreren Kindern.*

*Durch den Unterhaltsvorschuss steigt die Zahl der Haushalte mit einer **sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung** um 2.600 Haushalte an.*

*In der Gesamtwirkung vermindert der Unterhaltsvorschuss das **Armutsrisiko** der Empfänger um 5,8 Prozentpunkte, für alle Alleinerziehende sinkt die Armutsrisikoquote um 0,8 Prozentpunkte.*

*Im **Lebensverlauf** summieren sich die Zahlungen zu vergleichsweise geringen Beträgen (152 Euro). Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass diese Zahl sich auf alle Haushalte bezieht und daher für die (vergleichsweise kleine) Gruppe der Empfängerhaushalte nur eingeschränkt aussagekräftig ist.*

Hintergrund

399. Ein Kind unter zwölf Jahren, dessen unterhaltspflichtiger Elternteil seinen Unterhaltspflichten nicht, nicht regelmäßig oder nicht in voller Höhe nachkommt, hat für bis zu 72 Monate Anspruch auf einen Unterhaltsvorschuss in Höhe des gesetzlichen Mindestunterhalts.

Einkommensveränderungen

400. Die Mikrosimulationsanalyse des ZEW zeigt die folgenden Einkommenswirkungen des Unterhaltsvorschusses für Alleinerziehende: Während der isolierte Effekt aufgrund der unterschiedlichen Zahl der Kinder in den verschiedenen Einkommensquartilen keine eindeutigen Tendenzen erkennen lässt, nimmt die finale Wirkung (Gesamteffekt) des Unterhaltsvorschusses über die Quartile zu. So reduziert sich im ersten Quartil der isolierte Effekt für alle Empfängerhaushalte von 189 Euro im Monat auf 23 Euro (Tabelle 22). In den unteren beiden Quartilen sinkt die Leistungswirkung mit der **Anzahl der Kinder** infolge der Interaktionseffekte mit dem Arbeitslosengeld II, das mit steigender Kinderzahl bis in mittlere Einkommensbereiche reicht. Alleinerziehende mit einem Kind erfahren bereits im zweiten Quartil keine Interaktionseffekte mehr. In den oberen beiden Quartilen steigt Leistungswirkung hingegen mit der Kinderzahl. Die durch den Unterhaltsvorschuss ausgelösten Verhaltenseffekte sind in den unteren Quartilen zu vernachlässigen, in den beiden oberen

Quartilen, die mutmaßlich außerhalb des Transferbezugs liegen, ergeben sich zum Teil positive Arbeitsanreize, die sich aber nicht in den durchschnittlichen Einkommen niederschlagen (ZEW 2013a: 93 ff.).

Tabelle 22: Wirkungen des Unterhaltsvorschusses für Alleinerziehende auf die monatlichen Haushaltseinkommen von Familien nach Einkommensquartilen und Haushaltstypen in Euro – Empfängerhaushalte

| | 1. Quartil < 1.515 | | | 2. Quartil < 2.283 | | |
|----------------------------------|-----------------------|-------------|------------|-----------------------|-------------|------------|
| | Isoliert | Interaktion | Gesamt | Isoliert | Interaktion | Gesamt |
| Haushaltstyp | | | | | | |
| Alleinerziehende | 189 | 23 | 23 | 278 | 91 | 88 |
| Anzahl der Kinder | | | | | | |
| Ein Kind | 152 | 28 | 27 | 164 | 163 | 163 |
| Zwei Kinder | 349 | 1 | 4 | 271 | 101 | 96 |
| Mehr als zwei | . | . | . | 402 | 0 | 0 |
| Alter des jüngsten Kindes | | | | | | |
| Bis 2 Jahre | 141 | 107 | 106 | 493 | 0 | 0 |
| 3 bis 6 Jahre | 208 | 7 | 6 | 302 | 132 | 127 |
| 7 bis 13 Jahre | 180 | 9 | 9 | 240 | 65 | 63 |
| Gesamt | 189 | 23 | 23 | 278 | 91 | 88 |
| | 3. Quartil < 3.283 | | | 4. Quartil ≥ 3.283 | | |
| | Isoliert | Interaktion | Gesamt | Isoliert | Interaktion | Gesamt |
| Haushaltstyp | | | | | | |
| Alleinerziehende | 233 | 136 | 131 | 358 | 358 | 353 |
| Anzahl der Kinder | | | | | | |
| Ein Kind | 180 | 180 | 180 | 180 | 180 | 180 |
| Zwei Kinder | 210 | 210 | 193 | 359 | 359 | 356 |
| Mehr als zwei | 311 | 35 | 31 | 313 | 313 | 313 |
| Alter des jüngsten Kindes | | | | | | |
| Bis 2 Jahre | . | . | . | . | . | . |
| 3 bis 6 Jahre | 317 | 61 | 47 | 313 | 313 | 313 |
| 7 bis 13 Jahre | 183 | 182 | 180 | 360 | 460 | 356 |
| Gesamt | 233 | 136 | 131 | 358 | 358 | 353 |

Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltsmitgliedern zwischen 20 und 60 Jahren. Isoliert: isolierter Effekt der Leistung. Interaktion: Interaktion der Leistung mit dem Steuer- und Transfersystem ohne Arbeitsangebotsreaktionen. Gesamt: Interaktionseffekt mit Arbeitsangebotsreaktionen. Quelle: ZEW 2013a: 94.

Armutsvermeidung, Arbeitslosengeld II-Bezug und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

401. Die direkte Wirkung des Unterhaltsvorschusses auf das **Armutsrisiko** ist beträchtlich. Durch die Zahlungen der Vorschusskassen sinkt das Armutsrisiko der Empfänger um 22,6 Prozentpunkte, das aller Alleinerziehenden immerhin noch um 3,2 Prozentpunkte. Der

Unterschied zwischen beiden Veränderungen ist deshalb recht groß, weil der Unterhaltsvorschuss nur von einem vergleichsweise kleinen Prozentsatz der Alleinerziehenden genutzt wird. Wird berücksichtigt, dass durch die Anrechnung des Arbeitslosengelds II in den unteren Einkommensquartilen große Interaktionseffekte entstehen, reduziert sich die armutsvermeidende Wirkung des Unterhaltsvorschuss erheblich: Als Gesamtwirkung des Unterhaltsvorschusses auf das Armutsrisiko verbleiben mit 5,8 Prozentpunkten (-0,8 Prozentpunkte bei den Alleinerziehenden) nur noch ein Viertel der isolierten Wirkung. Allerdings kommt es durch die Leistung auch zu einem Rückgang der Haushalte im **Arbeitslosengeld II-Bezug** um insgesamt etwa 31.000 Haushalte (ZEW 2013a: 96 f.).

402. Da der Unterhaltsvorschuss außerhalb des Transferbezugs vollständig in das Haushaltseinkommen eingeht, setzt er in den entsprechenden Einkommensgruppen positive Arbeitsanreize. Dadurch steigt die Zahl der Haushalte mit einer **sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung** um etwa 2.600. Es handelt sich in der Regel um Frauen mit mehreren Kindern, wobei das jüngste Kind älter als zwei Jahre ist (ZEW 2013d: 67).

Ergänzende Ergebnisse

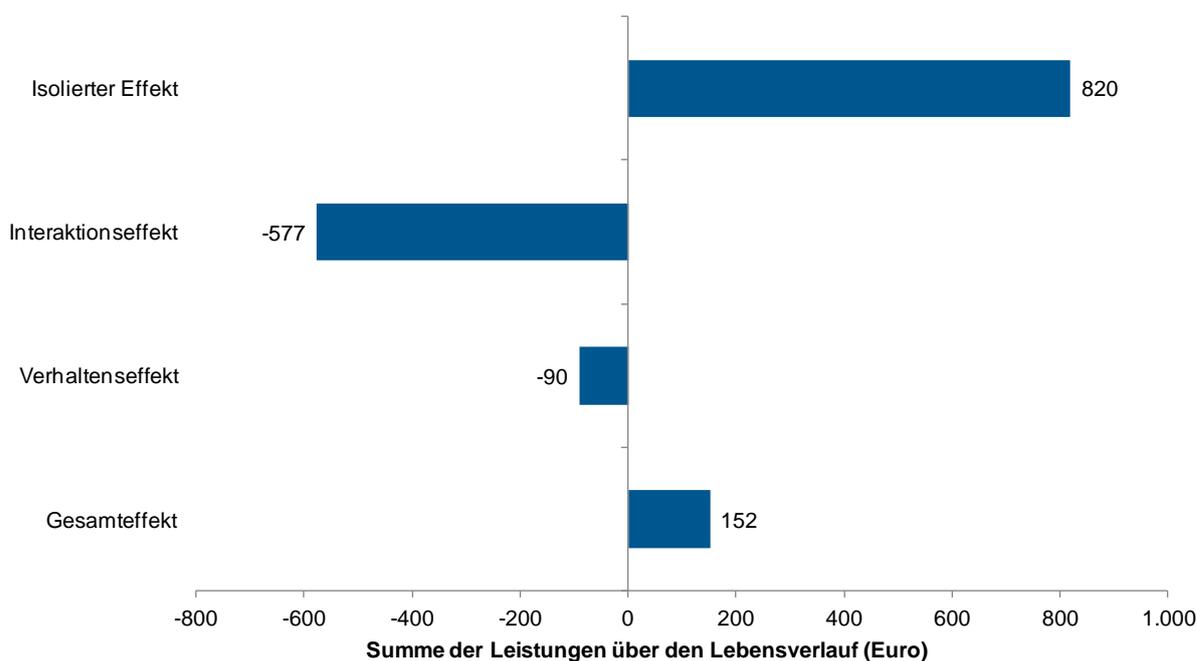
403. Die Ergebnisse der **Mikrosimulation „Förderung und Wohlergehen von Kindern“** des DIW bestätigen die starken Interaktionseffekte. Bei einem hypothetischen Wegfall des Unterhaltsvorschusses würde sich das Einkommen im Durchschnitt über alle Alleinerziehenden um 12 Euro reduzieren (ohne und mit Verhaltensanpassung). Besonders hoch sind die Einkommensverluste für Familien mit drei Kindern. Bei den alleinerziehenden Familien mit ein und zwei Kindern wird der Großteil der Einkommensverluste durch andere Transferleistungen kompensiert. Alleinerziehende im zweiten Einkommensquartil wären von einer Abschaffung des Unterhaltsvorschuss am stärksten betroffen. Umgekehrt bedeutet dies, dass diese Alleinerziehenden vom bestehenden Unterhaltsvorschuss besonders stark profitieren (DIW 2013b: 136).

Wirkungen im Lebensverlauf

404. Wird unterstellt, dass sich das bestehende System der ehe- und familienbezogenen Leistungen in Zukunft nicht ändert, ergibt sich für die jüngste und am Anfang der Familienphase stehende Generation der 25- bis 29-Jährigen eine Verbesserung des Haushaltseinkommens um etwa 820 Euro (isolierter Effekt). Auch im Lebensverlauf spielen die Interaktionseffekte eine quantitativ bedeutsame Rolle (Abbildung 17). Der isolierte Effekt wird insbesondere durch die Anrechnung auf das Arbeitslosengeld II um mehr als zwei Drittel reduziert. Ohne den Unterhaltsvorschuss würden mehr als zwei Drittel der Einkommens-

wirkung durch das Arbeitslosengeld II ausgeglichen. Verhaltenseffekte spielen dagegen weiterhin eine vergleichsweise geringe Rolle. Der Gesamteffekt der Leistung beträgt damit im Lebensverlauf 152 Euro. Auch an dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die hier dargestellten Wirkungen auf alle Haushalte bezogen und daher für die relativ kleine Gruppe der Empfängerhaushalte nur eingeschränkt aussagekräftig sind (ZEW 2013b: 116, 150).

Abbildung 17: Interaktions- und Verhaltenswirkungen des Unterhaltsvorschusses für Alleinerziehende über den Lebensverlauf für die jüngste Kohorte (25- bis 29-Jährige) der Ausgangsstichprobe – alle Haushalte



Quelle: eigene Darstellung Prognos AG auf Basis ZEW 2013b: 150.

405. Im Durchschnitt aller Haushalte steigt der Wert der jährlichen Leistungen durch den Unterhaltsvorschuss von 35 Euro in der Altersgruppe 25-29 Jahre auf ein Maximum von 58 Euro in der Altersgruppe 35-39 Jahre. Mit zunehmendem Alter geht der Wert der Leistung danach deutlich zurück. Familien profitieren damit im Vergleich zu den übrigen ehe- und familienbezogenen Leistungen aufgrund der Ausgestaltung der Leistung vergleichsweise kurz vom Unterhaltsvorschuss (ZEW 2013b: 149). Im Durchschnitt beläuft sich der Unterhaltsvorschuss im Lebensverlauf für diejenigen Haushalte, die diese Leistung je erhalten, auf 2.529 Euro pro Jahr (ZEW 2013b: 85 ff.).

3.2.8 Kindbezogener Anteil am Wohngeld

Das Wichtigste in Kürze

Der kindbezogene Anteil am Wohngeld trägt zur Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität von Familien bei:

*Die Leistung erhöht das **Einkommen** der Empfängerhaushalte zwischen durchschnittlich 28 und 119 Euro. Der Leistungsumfang nimmt mit der Zahl der Kinder zu.*

*Gut 190.000 Haushalte können durch den kindbezogenen Anteil am Wohngeld den **Bezug von Arbeitslosengeld II** vermeiden, darunter insbesondere Paare mit Kindern (-164.000 Haushalte)*

*Die Leistung trägt zur Vermeidung von Armutsrisiken bei, die **Armutsrisikoquote** der Empfängerhaushalte sinkt um 5,9 Prozentpunkte.*

*Der kindbezogene Anteil am Wohngeld führt dazu, dass 1.600 mehr Väter **sozialversicherungspflichtig beschäftigt** sind, jedoch 3.000 Mütter weniger.*

*Im **Lebensverlauf** summieren sich die erhaltenen Leistungen auf knapp 1.100 Euro im Durchschnitt über alle Haushalte der Kohorte. Der kindbezogene Anteil am Wohngeld ist für die profitierenden Familien als dauerhaft wirksam zu bezeichnen.*

Hintergrund

406. Der kindbezogene Anteil am Wohngeld ergibt sich zum einen aus einem höheren Wohngeld aufgrund der höheren Zahl an Haushaltsmitgliedern und zum anderen aus dem höheren Wohngeldanspruch, der durch die Berücksichtigung der Kinderfreibeträge entsteht.

Einkommensveränderungen

407. Die **Einkommenswirkungen** des kindbezogenen Anteils am Wohngeld auf die untersuchten Haushalte lassen sich wie folgt zusammenfassen: Über die Einkommensquartile steigt die Gesamtwirkung der Leistung auf das Haushaltsnettoeinkommen der Empfängerhaushalte an (Tabelle 24) da sich der isolierte Einkommengewinn in den unteren beiden Quartilen durch die Interaktion mit dem Steuer- und Transfersystem – insbesondere den konkurrierenden Anspruch auf Arbeitslosengeld II – deutlich reduziert. Im ersten Quartil wird der isolierte Effekt in etwa halbiert, im zweiten Quartil beträgt der Rückgang noch ein Drittel. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die über die Quartile zunehmende Kinderzahl das Ergebnis maßgeblich bestimmt.

408. Die Leistungen für Alleinerziehende sind im Gesamteffekt in allen Quartilen geringer als die für Paarfamilien. Mit der **Kinderzahl** steigt die Einkommenswirkung des kindbezogenen Anteils am Wohngeld, wobei die leistungsberechtigten Familien mit mehreren Kindern dann in entsprechend höheren Einkommensquartilen zu finden sind. Hinsichtlich

des **Alters der Kinder** zeigt sich kein eindeutiger Zusammenhang, da der Anspruch zwar von der Haushaltsgröße, aber nicht vom Alter der Kinder abhängt (ZEW 2013a: 153 ff.).

Tabelle 23: Wirkungen des kindbezogenen Anteils am Wohngeld auf die monatlichen Haushaltseinkommen von Familien nach Einkommensquartilen und Haushaltstypen in Euro – Empfängerhaushalte

| | 1. Quartil < 1.515 | | | 2. Quartil < 2.283 | | |
|----------------------------------|-----------------------|-------------|------------|-----------------------|-------------|------------|
| | Isoliert | Interaktion | Gesamt | Isoliert | Interaktion | Gesamt |
| Haushaltstyp | | | | | | |
| Alleinerziehende | 50 | 28 | 27 | 20 | 19 | 19 |
| Paare mit Kindern | 37 | 37 | 36 | 122 | 81 | 80 |
| Anzahl der Kinder | | | | | | |
| Ein Kind | 49 | 28 | 28 | 49 | 32 | 31 |
| Zwei Kinder | .. | . | . | 100 | 79 | 77 |
| Mehr als zwei Kinder | . | . | . | 235 | 105 | 105 |
| Alter des jüngsten Kindes | | | | | | |
| Bis 2 Jahre | . | . | . | 184 | 110 | 109 |
| 3 bis 6 Jahre | 28 | 28 | 27 | 102 | 67 | 66 |
| 7 bis 13 Jahre | 41 | 37 | 36 | 87 | 72 | 71 |
| Über 13 Jahre | 73 | 21 | 21 | 68 | 32 | 31 |
| Gesamt | 49 | 28 | 28 | 113 | 76 | 75 |
| | 3. Quartil < 3.283 | | | 4. Quartil ≥ 3.283 | | |
| | Isoliert | Interaktion | Gesamt | Isoliert | Interaktion | Gesamt |
| Haushaltstyp | | | | | | |
| Alleinerziehende | 59 | 59 | 59 | . | . | . |
| Paare mit Kindern | 121 | 104 | 100 | 119 | 119 | 119 |
| Anzahl der Kinder | | | | | | |
| Ein Kind | . | . | . | . | . | . |
| Zwei Kinder | 80 | 74 | 71 | . | . | . |
| Mehr als zwei Kinder | 139 | 117 | 113 | 119 | 119 | 119 |
| Alter des jüngsten Kindes | | | | | | |
| Bis 2 Jahre | 115 | 100 | 98 | 151 | 151 | 151 |
| 3 bis 6 Jahre | 145 | 120 | 117 | 111 | 111 | 110 |
| 7 bis 13 Jahre | 116 | 101 | 96 | . | . | . |
| Über 13 Jahre | 56 | 55 | 51 | . | . | . |
| Gesamt | 120 | 103 | 100 | 119 | 119 | 119 |

Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltsmitgliedern zwischen 20 und 60 Jahren. Vollzeitäquivalent: in Wochenstunden gemessener Beschäftigungsgrad, 40 Stunden entsprechen einem Vollzeitäquivalent. Vollzeitäquivalente werden (nach Geschlecht) über alle Haushalte aufsummiert. Partizipation in Prozentpunkte.

Quelle: ZEW(2013a: 154.

Armutsvermeidung, Arbeitslosengeld II-Bezug und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

409. In Bezug auf die **Vermeidung von Armutsrisiken** spielt der kindbezogene Anteil am Wohngeld eine bedeutende Rolle (Tabelle 24). Isoliert betrachtet, sinkt die Armutsrisikquote durch die Leistung um 13,4 Prozentpunkte. Unter Berücksichtigung der Interaktions- und Verhaltenseffekte ergibt sich ein geringerer Gesamteffekt von noch 5,9 Prozentpunkten. Zudem können etwa gut 190.000 Haushalte den **Arbeitslosengeld II-Bezug** vermeiden, insbesondere Paare mit Kindern (-164.000) (ZEW 2013a: 156 f.).

Tabelle 24: Veränderung des Armutsrisikos durch den kindbezogenen Anteil am Wohngeld nach Haushaltstyp (Armutsrisikoschwelle bei 60 Prozent des bedarfsgewichteten Medianeinkommens) – Empfängerhaushalte

| | Armutsrisiko < 60 % des Medianeinkommens | | | Haushalte ALG II |
|----------------------------------|---|-------------|-------------|------------------|
| | Isoliert | Interaktion | Gesamt | |
| Haushaltstyp | | | | |
| Alleinerziehende | -0,1 | -0,1 | 0 | -27.977 |
| Paare mit Kindern | -15,9 | -7,3 | -6,9 | -164.494 |
| Anzahl der Kinder | | | | |
| Ein Kind | 0 | 0 | 0 | -46.417 |
| Zwei Kinder | -9,6 | -6,4 | -6,1 | -66.493 |
| Mehr als zwei Kinder | -24,3 | -9,0 | -8,5 | -79.562 |
| Alter des jüngsten Kindes | | | | |
| Bis 2 Jahre | -31,6 | -4,6 | -4,2 | -42.084 |
| 3 bis 6 Jahre | -13,4 | -7,2 | -6,9 | -35.912 |
| 7 bis 13 Jahre | -7,8 | -7,7 | -7,3 | -78.344 |
| Über 13 Jahre | -0,1 | -0,1 | 0 | -36.132 |
| Gesamt | -13,4 | -6,2 | -5,9 | -192.472 |

Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltsmitgliedern zwischen 20 und 60 Jahren. Isoliert: isolierter Effekt der Leistung. Interaktion: Interaktion der Leistung mit dem Steuer- und Transfersystem ohne Arbeitsangebotsreaktionen. Gesamt: Interaktionseffekt mit Arbeitsangebotsreaktionen. Quelle: ZEW 2013a: 156.

410. Bei Männern nimmt die **sozialversicherungspflichtige Beschäftigung** um etwa 1.600 Personen zu. Dies gilt insbesondere für Männer mit mehreren und unter 6-jährigen Kindern. Männer mit nur einem Kind und mit älteren Kindern reduzieren ihre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Bei den Frauen zeigt sich insgesamt eine negative Arbeitsangebotsanpassung (-3.000), und zwar unabhängig vom Alter der Kinder (ZEW 2013a: 177).

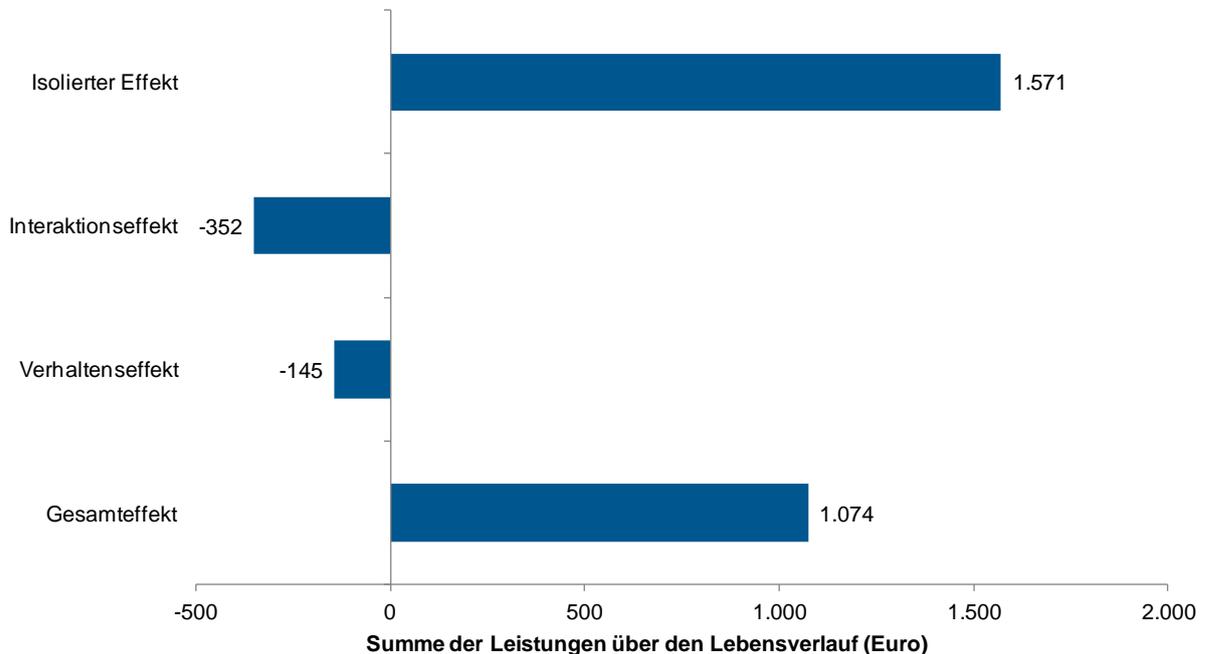
Ergänzende Ergebnisse

411. Nach den Ergebnissen der **Mikrosimulation „Förderung und Wohlergehen von Kindern“** des DIW, in der stets alle Familien und nicht nur die Empfängerhaushalte betrachtet werden, würden bei einem Wegfall der Leistung insbesondere Familien im ersten und zweiten Einkommensquartil Einkommen verlieren, vor Verhaltensanpassung (d. h. noch ohne Veränderung des Arbeitsangebotsverhaltens, aber bereits unter Berücksichtigung der Interaktionseffekte der Leistung mit dem Steuer- und Transfersystem) rund 80 Euro (erstes Quartil) bzw. 60 Euro (zweites Quartil) im Monat. Durch Verhaltensanpassungen sinken die Verluste auf etwa 70 Euro (erstes Quartil) bzw. 45 Euro (zweites Quartil). Zudem bestätigt sich, dass Familien mit mehreren Kindern stärker von einem Wegfall der Leistung betroffen wären als Familien mit weniger Kindern. Familien mit drei Kindern würden monatlich etwa 70 Euro verlieren (vor und nach Verhaltensanpassung). Der kindbezogene Anteil am Wohngeld hat große Auswirkungen auf die Armutsrisikoquote. Im Fall der Abschaffung des kindbezogenen Anteils am Wohngeld steigt die Armutsrisikoquote um 4,2 Prozentpunkte. Unter Berücksichtigung der Verhaltensanpassung fällt der Anstieg etwas geringer aus und beträgt 3,9 Prozentpunkte. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass durch die Leistung das Armutsrisiko erkennbar reduziert wird (DIW 2013b: 133, 135).

Wirkungen im Lebensverlauf

412. Bei der jüngsten Kohorte der 25- bis 29-Jährigen (unabhängig davon, ob diese Haushalte im Lebensverlauf Kinder haben oder nicht) verbessert sich langfristig das Haushaltsnettoeinkommen um etwa 1.600 Euro (isolierter Effekt). Auch im Lebensverlauf spielen die Interaktionseffekte mit anderen Leistungen eine quantitativ bedeutsame Rolle (Abbildung 18). Der isolierte Einkommenseffekt wird hierdurch um gut ein Fünftel reduziert. Verhaltenseffekte führen dazu, dass sich die Leistung weiter um 145 Euro vermindert. Der Gesamteffekt des kindbezogenen Anteils am Wohngeld beträgt damit im Durchschnitt über alle Haushalte der Kohorte knapp 1.100 Euro im Lebensverlauf (ZEW 2013b: 116, 150).

Abbildung 18: Interaktions- und Verhaltenswirkungen des kindbezogenen Anteils am Wohngeld über den Lebensverlauf für die jüngste Kohorte (25- bis 29-Jährige) der Ausgangsstichprobe – alle Haushalte



Quelle: eigene Darstellung Prognos AG auf Basis ZEW (2013b: 150).

413. Im Durchschnitt der Familien steigt der Wert der jährlichen Leistungen durch den kindbezogenen Anteil am Wohngeld von 74 Euro in der Altersgruppe 25-29 Jahre auf ein Maximum von 93 Euro in der Altersgruppe 30-34 Jahre. Mit zunehmendem Alter geht der Wert dann deutlich zurück, bleibt aber bis zum Alter von 65 Jahren größer null. Daran zeigt sich, dass Familien sehr langfristig vom kindbezogenen Anteil am Wohngeld profitieren, wenn auch in der zweiten Lebenshälfte mit sehr geringen jährlichen Beträgen (ZEW 2013b: 149). Im Durchschnitt beläuft sich die Leistung im Lebensverlauf für diejenigen Haushalte, die diese je erhalten, auf 1.021 Euro pro Jahr (ZEW 2013b: 85 ff.).

414. Über den Lebensverlauf werden mit der Dauer der Alleinerziehendenphase zunehmende **Unterschiede zwischen Paaren und Alleinerziehenden** erkennbar. Diese lassen sich mit der im Durchschnitt geringeren Kinderzahl und folglich niedrigerem Anspruch erklären. Die Leistungshöhe nimmt unabhängig vom Familienstand mit der Zahl der Kinder zu (ZEW 2013b: 148).

3.2.9 Erhöhtes Leistungsniveau beim Arbeitslosengeld I

Das Wichtigste in Kürze

Der Leistungssatz des Arbeitslosengelds I erhöht sich, wenn Kinder im Haushalt des Anspruchsberechtigten leben. Das erhöhte Leistungsniveau beim Arbeitslosengeld I trägt maßgeblich zur Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität von Familien bei:

*Die Leistungshöhe steigt mit steigendem Einkommen der Familien. Die durchschnittliche positive **Einkommenswirkung** steigt von monatlich insgesamt 24 Euro im ersten Einkommensquartil auf 125 Euro im vierten.*

*Durch die Leistung geht die **Armutrisikoquote** der Empfängerhaushalte um 4,3 Prozentpunkte zurück.*

*Das erhöhte Arbeitslosengeld I entfaltet negative Anreize auf das Arbeitsangebot, in der Folge reduziert sich die **sozialversicherungspflichtige Beschäftigung** insbesondere von Vätern verhältnismäßig deutlich um fast 14.000 Personen, während die Effekte bei den Müttern gering ausfallen.*

Hintergrund

415. Der Leistungssatz für das Arbeitslosengeld beträgt 60 Prozent des pauschalierten Nettoentgelts und erhöht sich auf 67 Prozent, wenn der Arbeitslose oder sein Ehe- oder Lebenspartner ein Kind haben.

Einkommensveränderungen

416. Im Rahmen der Mikrosimulationsanalyse nimmt die Wirkung des erhöhten Leistungsniveaus beim Arbeitslosengeld I auf das Haushaltsnettoeinkommen mit dem Einkommen zu. So steigt der **Gesamteffekt** pro Monat von insgesamt 24 Euro im ersten Quartil auf 125 Euro im vierten Quartil (Tabelle 25).

417. Dabei fallen die Leistungen (mit Ausnahme des zweiten Quartils) für **Paare** höher aus als für **Alleinerziehende**, da letztere häufig geringere Ausgangseinkommen erzielen. In den mittleren Quartilen sinkt die Leistung mit der Kinderzahl, während im vierten Quartil insbesondere Familien mit drei und mehr Kindern profitieren. Nach Alter der Kinder lassen sich keine einheitlichen Zusammenhänge feststellen.

418. Insbesondere im ersten und zweiten Einkommensquartil wird der isolierte Effekt der Leistung über alle Empfängerhaushalte im ersten Quartil von insgesamt 56 Euro durch die Verrechnung mit anderen Leistungen auf 25 Euro abgeschmolzen. **Interaktionseffekte** ergeben sich vor allem durch die Anrechnung des Arbeitslosengelds auf das Arbeitslosengeld II, das Wohngeld und den Kinderzuschlag.

419. Die durch das erhöhte Leistungsniveau des Arbeitslosengelds I ausgelösten **Verhaltenseffekte** sind dagegen im Durchschnitt zu vernachlässigen. Allerdings verdecken die gemittelten Wirkungen, dass es durchaus unterschiedliche Reaktionen bei Frauen und Männern gibt (vgl. Kapitel 1).

420. Insgesamt ist bei der Interpretation der Ergebnisse zu beachten, dass es aufgrund der sehr geringen Fallzahl von Arbeitslosengeld-I-Empfängern in der Datenbasis zu erheblicher statistischer Unsicherheit kommt (ZEW 2013a: 124 f.). Entsprechend hat die Darstellung der Effekte eher deskriptiven Charakter als dass bewertbare Wirkungsmuster beschrieben werden könnten.

Tabelle 25: Wirkungen des erhöhten Leistungsniveaus beim Arbeitslosengeld I auf die monatlichen Haushaltseinkommen von Familien nach Einkommensquartilen und Haushaltstypen in Euro – Empfängerhaushalte

| | 1. Quartil < 1.515 | | | 2. Quartil < 2.283 | | |
|----------------------------------|-----------------------|-------------|------------|-----------------------|-------------|------------|
| | Isoliert | Interaktion | Gesamt | Isoliert | Interaktion | Gesamt |
| Haushaltstyp | | | | | | |
| Alleinerziehende | 25 | 1 | 4 | 95 | 89 | 89 |
| Paare mit Kindern | 87 | 49 | 46 | 120 | 75 | 72 |
| Anzahl der Kinder | | | | | | |
| Ein Kind | 56 | 25 | 22 | 104 | 90 | 87 |
| Zwei Kinder | 89 | 55 | 55 | 115 | 78 | 77 |
| Mehr als zwei Kinder | .. | . | . | 133 | 47 | 45 |
| Alter des jüngsten Kindes | | | | | | |
| Bis 2 Jahre | 41 | 0 | 0 | 126 | 92 | 92 |
| 3 bis 6 Jahre | 87 | 49 | 47 | 95 | 81 | 81 |
| 7 bis 13 Jahre | 21 | 0 | 0 | 143 | 84 | 82 |
| Über 13 Jahre | 60 | 0 | .. | 102 | 59 | 51 |
| Gesamt | 56 | 25 | 24 | 114 | 78 | 76 |
| | 3. Quartil < 3.283 | | | 4. Quartil > 3.283 | | |
| | Isoliert | Interaktion | Gesamt | Isoliert | Interaktion | Gesamt |
| Haushaltstyp | | | | | | |
| Alleinerziehende | 92 | 92 | 92 | . | . | . |
| Paare mit Kindern | 114 | 106 | 104 | 138 | 129 | 125 |
| Anzahl der Kinder | | | | | | |
| Ein Kind | 124 | 119 | 117 | 154 | 146 | 142 |
| Zwei Kinder | 105 | 100 | 98 | 128 | 118 | 114 |
| Mehr als zwei Kinder | 106 | 98 | 96 | 171 | 164 | 154 |
| Alter des jüngsten Kindes | | | | | | |
| Bis 2 Jahre | 130 | 121 | 121 | 166 | 159 | 150 |
| 3 bis 6 Jahre | 85 | 79 | 78 | 46 | 41 | 41 |
| 7 bis 13 Jahre | 99 | 95 | 94 | 220 | 213 | 208 |
| Über 13 Jahre | 137 | 133 | 131 | 132 | 121 | 119 |
| Gesamt | 110 | 104 | 102 | 138 | 129 | 125 |

Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltsmitgliedern zwischen 20 und 60 Jahren. Isoliert: isolierter Effekt der Leistung. Interaktion: Interaktion der Leistung mit dem Steuer- und Transfersystem ohne Arbeitsangebotsreaktionen. Gesamt: Interaktionseffekt mit Arbeitsangebotsreaktionen. Quelle: ZEW (2013a: 125).

Armutsvermeidung und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

421. Durch das erhöhte Leistungsniveau beim Arbeitslosengeld I ist der Anteil der Empfängerhaushalte, deren äquivalenzgewichtetes Haushaltsnettoeinkommen weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens beträgt, verglichen mit dem Referenzszenario (einheitlicher Leistungssatz von 60 Prozent), um ungefähr sechs Prozentpunkte geringer. Unter Berücksichtigung von Interaktions- und Verhaltenseffekten beträgt der **Rückgang der Armutsrisikoquote** 4,3 Prozentpunkte. Hochgerechnet auf die Gesamtbevölkerung verschwindet der Effekt fast vollständig, da der Anteil der von dieser Leistung betroffenen Haushalte sehr gering ist (ZEW 2013a: 127).

422. Während die Verhaltenseffekte im Mittel gering ausfallen, zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen Vätern und Müttern im Hinblick auf die **sozialversicherungspflichtige Beschäftigung**. Hier findet sich bei Müttern kein Effekt, während Väter, in der Regel aus Paarhaushalten, ihr entsprechendes Arbeitsangebot recht deutlich reduzieren (-14.000). Der Einkommenseffekt des erhöhten Arbeitslosengelds I macht eine Beschäftigung tendenziell weniger attraktiv.

Ergänzende Ergebnisse und Wirkungen im Lebensverlauf

423. Aufgrund methodischer Grenzen war eine Modellierung der Leistung über den Lebensverlauf nicht möglich.⁷⁰ Auch im Modul „Förderung und Wohlergehen von Kindern“ des DIW bleibt die Leistung unberücksichtigt.

⁷⁰ Zur Simulation der Ansprüche müsste geprüft werden, ob die Anwartschaftszeit von zwölf Monaten innerhalb der Rahmenfrist von zwei Jahren erfüllt ist. „Diese Prüfung ist im verwendeten Fortschreibungsmodell schwierig durchzuführen, da das Modell auf Jahresbasis parametrisiert ist, unterjährige Veränderungen also nicht erfasst werden. Zudem hat das Modul Zentrale Leistungen gezeigt, dass das erhöhte Arbeitslosengeld I in Höhe und Wirkung zu den kleineren der hier betrachteten Leistungen und Maßnahmen gehört, sodass die Nichtberücksichtigung vertretbar erscheint.“ (ZEW 2013b: 64, FN 14).

3.2.10 Steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten

Das Wichtigste in Kürze

Familien können zwei Drittel der Kosten der Kinderbetreuung bis zu einer Höchstgrenze von 4.000 Euro steuerlich geltend machen. Die steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten trägt im Durchschnitt wenig zur Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität der Familien bei.

Die monatlichen **Wirkungen auf das Haushaltsnettoeinkommen** erreichen selbst im vierten Quartil (für Familien mit einem Kind) nur geringe zweistellige Eurobeträge. Mit steigendem Einkommen nimmt die Wirkung der Leistung auf das Haushaltsnettoeinkommen von monatlich 4 Euro im ersten Quartil auf 37 Euro im vierten Quartil zu.

Eine weitere Untersuchung, die berücksichtigt, dass die Subventionierung auch Einfluss auf die Inanspruchnahme der Kinderbetreuung und diese wiederum Einfluss auf das Arbeitsangebot hat, bestätigt die geringe stabilisierende Wirkung der steuerlichen Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten. Der Einkommenseffekt steigt mit zunehmender Kinderzahl und mit dem Alter des jüngsten Kindes (mit Ausnahme der 7- bis 12-jährigen Kinder). Im Durchschnitt profitieren Alleinerziehende weniger als Paare, da sie im Durchschnitt weniger Kinder und ein geringeres Einkommen haben.

Die Maßnahme hat fast keine Auswirkungen auf die **Armutsrisikoquote**.

Bei einem Wegfall der Leistung würden Mütter ihr **Arbeitsangebot** einschränken (siehe Kapitel 4.2.6).

Im **Lebensverlauf** summiert sich die Maßnahme zu geringen Beträgen (150 Euro). Unabhängig vom Familienstand nehmen die Leistungen mit der Zahl der Kinder zu. Es ist zu berücksichtigen, dass die Effekte leicht unterschätzt werden, da die Untersuchung auf Kinder unter sechs Jahre beschränkt war.

Hintergrund

424. Nach der seit 2006 geltenden Regelung⁷¹ können von den Kosten für die Kinderbetreuung zwei Drittel, jedoch höchstens 4.000 Euro pro Kind, von der Steuer abgesetzt werden. Erwerbstätige Alleinerziehende und Paare, in denen beide Partner erwerbstätig sind, können die Kosten bis zum 14. Lebensjahr des Kindes als Werbungskosten absetzen. Sind nicht beide Partner erwerbstätig, können die Kosten unter bestimmten Umständen und gegebenenfalls beschränkt als Sonderausgaben geltend gemacht werden.

Einkommensveränderungen

425. Mit steigendem Einkommen nimmt die Wirkung der Leistung auf das Haushaltsnettoeinkommen von 7 Euro monatlich im ersten Quartil auf 37 Euro monatlich im vierten Quartil zu (Gesamteffekte). Die Wirkungshöhe variiert mit der Kinderzahl, wobei es je nach Einkommenshöhe zu unterschiedlichen Zusammenhängen kommt. Für Kinder zwischen drei

⁷¹ Die steuerliche Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten wurde durch das Steuervereinfachungsgesetz 2011 ab 2012 neu geregelt. Die persönlichen Anspruchsvoraussetzungen Erwerbstätigkeit, Krankheit oder Behinderung entfallen künftig; die Berücksichtigung der Kosten erfolgt einheitlich als Sonderausgaben. Die Simulationen des vorliegenden Gutachtens beruhen jedoch durchgehend auf dem Rechtsstand 2010.

und sechs Jahren sind die finalen Wirkungen auf das Haushaltsnettoeinkommen (Gesamteffekt) größer als für jüngere Kinder. Dies ist auf die stärkere Nutzung von Kinderbetreuung in dieser Altersgruppe und die entsprechend häufigere Inanspruchnahme der steuerlichen Absetzbarkeit zurückzuführen. Interaktionseffekte sind vernachlässigbar. In den unteren Quartilen ist der Impuls auf die Einkommen zu gering, um messbare Interaktionen auszulösen; in den oberen Quartilen ist der Impuls zwar stärker, allerdings haben die Haushalte meist ohnehin keinen Anspruch auf Transferleistungen, die durch einen Anstieg des Einkommens verloren gehen können. Minimale Interaktionseffekte treten für diese Haushalte nur noch im Zusammenhang mit den Kinderfreibeträgen auf. Es liegen keine Verhaltens-effekte vor (ZEW 2013a: 79 f.).

Armutsvermeidung und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

426. In Bezug auf die **Vermeidung von Armutsrisiken** kommt der steuerlichen Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten keine Bedeutung zu, da Haushalte in Nähe der Armutsrisikogrenze kaum Steuern zahlen und daher nur wenig von Steuerentlastungen profitieren. Isoliert betrachtet senkt die Leistung das Armutsrisiko um 0,2 Prozentpunkte, insgesamt liegt der Effekt auf das Armutsrisiko nahe null (ZEW 2013a: 80).

427. Es gibt keine nachweisbare Reaktion im Hinblick auf die **sozialversicherungspflichtige Beschäftigung** der Eltern.

Ergänzende Ergebnisse

428. Nach den Ergebnissen der **Mikrosimulation „Förderung und Wohlergehen von Kindern“** des DIW belastet eine Abschaffung der steuerlichen Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten Familien im Durchschnitt mit knapp 15 Euro pro Monat (ohne und mit Verhaltensanpassung). Der Einkommensverlust steigt mit zunehmender Kinderzahl, mit dem Alter des jüngsten Kindes (mit Ausnahme der 7- bis 12-jährigen Kinder) und mit dem Einkommen. Die höchsten Einkommensverluste fallen mit 22 Euro pro Monat (ohne und mit Verhaltensanpassung) bei Familien im obersten Einkommensquartil an. Würde die steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten ausgeweitet (das heißt, 100 Prozent der Kinderbetreuungskosten könnten bis zu einem Maximum von 4.000 Euro pro Jahr berücksichtigt werden), würden Familien im Durchschnitt mit 6 Euro pro Monat (ohne und mit Verhaltensanpassung) entlastet. Spiegelbildlich zu den festgestellten Belastungswirkungen im Fall der Aufhebung der steuerlichen Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten nimmt die Entlastung jetzt mit der Anzahl der Kinder und dem Einkommen zu. Alleinerziehende

profitieren von dieser Maßnahme weniger als Paare, da sie im Durchschnitt weniger Kinder und ein geringeres Einkommen haben (DIW 2013b: 94 f.).⁷²

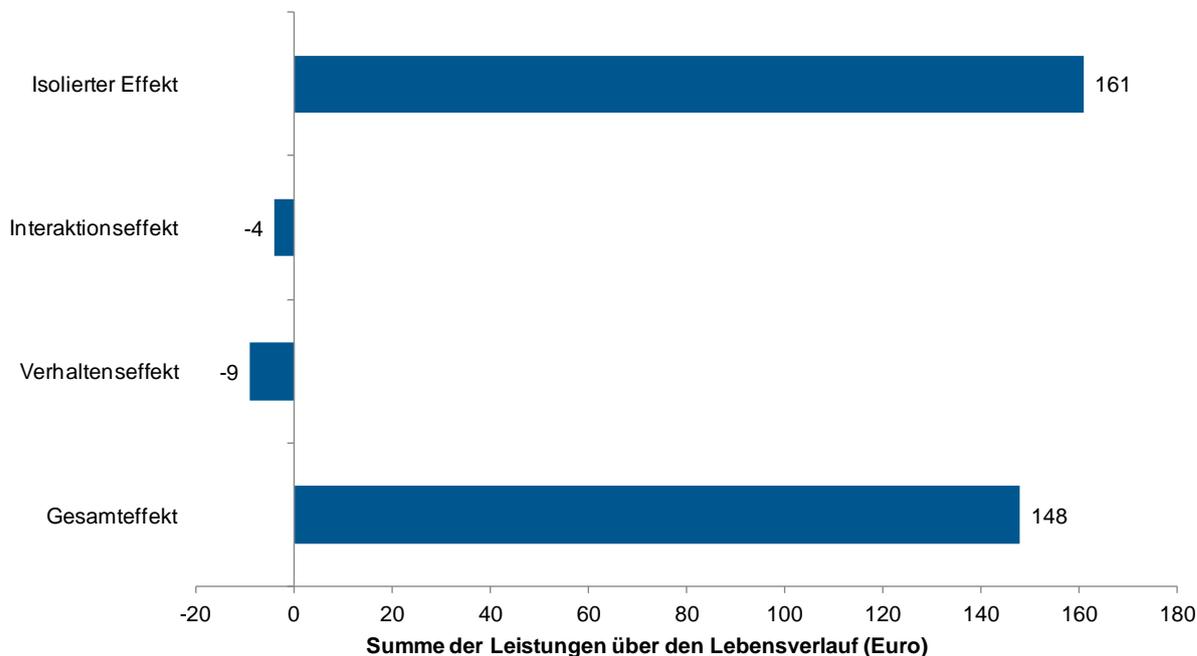
429. Da von der steuerlichen Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten Haushalte mit sehr niedrigem Einkommen kaum profitieren, hat diese Maßnahme fast keine Auswirkungen auf die Armutsrisikoquote. Bei einem Wegfall der steuerlichen Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten würde sich die Armutsrisikoquote um weniger als 0,1 Prozentpunkte erhöhen (DIW 2013b: 98).

Wirkungen im Lebensverlauf

430. Für die Kohorte der 25- bis 29-Jährigen ergibt sich im **Lebensverlauf** über alle Haushalte eine Verbesserung des Haushaltseinkommens um durchschnittlich 160 Euro (isolierter Effekt). Auch in dieser Perspektive spielen Interaktions- und Verhaltenseffekte keine bedeutsame Rolle, sodass der Gesamteffekt der Leistung, wie Abbildung 19 zeigt, mit etwa 150 Euro nicht wesentlich unter dem isolierten Effekt liegt (ZEW 2013b: 116, 150). Im Durchschnitt beträgt die Leistung im Lebensverlauf für diejenigen Haushalte, die diese je erhalten, 83 Euro pro Jahr (ZEW 2013b: 85 ff.).

⁷² Für das hypothetische Szenario, in dem 100 Prozent der Kinderbetreuungskosten bis zu einem Maximum von 4.000 Euro pro Jahr absetzbar sind, wird eine Minderung des Einkommensteueraufkommens von rund 490 Mio. Euro pro Jahr berechnet.

Abbildung 19: Interaktions- und Verhaltenswirkungen der steuerlichen Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten über den Lebensverlauf für die jüngste Kohorte (25- bis 29-Jährige) der Ausgangsstichprobe – alle Haushalte



Quelle: eigene Darstellung Prognos AG auf Basis ZEW 2013b: 150.

431. Im Durchschnitt der Familien steigt der Wert der steuerlichen Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten von jährlich 8 Euro in der Altersgruppe 25-29 Jahre auf ein Maximum von 14 Euro in den Altersgruppen 30-34 und 35-39 Jahre. Danach geht der Wert der Leistung deutlich zurück, da kaum noch Kinderbetreuungskosten steuerlich geltend gemacht werden (ZEW 2013b: 149). Zwischen **Alleinerziehenden und Paaren** gibt es kaum Unterschiede. Lediglich Personen, die mehr als fünf Jahre alleinerziehend sind, erhalten etwas geringere Leistungen. Unabhängig vom Familienstand nehmen die Leistungen mit der Zahl der Kinder zu (ZEW 2013b: 148).

3.2.11 Steuerlicher Entlastungsbetrag für Alleinerziehende

Das Wichtigste in Kürze

Alleinerziehenden wird bei der Einkommensteuer ein jährlicher, pauschaler Entlastungsbetrag in Höhe von 1.308 Euro gewährt. Der steuerliche Entlastungsbetrag für Alleinerziehende trägt zur Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität von Alleinerziehenden bei:

Der steuerliche Entlastungsbetrag für Alleinerziehende verbessert die **Einkommenssituation** in allen Einkommensgruppen, wobei die Wirkung mit der Höhe des Haushaltsnettoeinkommens zunimmt. Der durchschnittliche Gesamteffekt der Leistung liegt je nach Einkommensquartil zwischen 14 Euro und 47 Euro im Monat.

18.000 Haushalten vermeiden durch die Leistung den **Bezug von Arbeitslosengeld II**.

Der Entlastungsbetrag senkt die **Armutsrisikoquote** nur um 0,14 Prozentpunkte.

Der Entlastungsbetrag erhöht die Zahl der **sozialversicherungspflichtig Beschäftigten** um etwa 3.000.

Im **Lebensverlauf** betrachtet erhöht der Entlastungsbetrag das Einkommen aller Haushalte der Kohorte im Durchschnitt um 496 Euro.

Hintergrund

432. Seit 2004 erhalten Alleinerziehende einen steuerlichen Entlastungsbetrag von 1.308 Euro jährlich, den sie bei der Ermittlung der Einkommensteuer von der Summe der Einkünfte abziehen können. Er ist unabhängig von der Anzahl der Kinder im Haushalt.

Einkommensveränderungen

433. Mit steigendem Einkommen nimmt die Wirkung des steuerlichen Entlastungsbetrags für Alleinerziehende auf das Haushaltsnettoeinkommen zu (Tabelle 26). Mit der **Kinderzahl** sinkt die Wirkungshöhe tendenziell. Was das Alter der Kinder betrifft, sind die Zusammenhänge weniger eindeutig, tendenziell steigt jedoch die Leistungswirkung mit dem Alter der Kinder (Gesamteffekt). Dies hängt damit zusammen, dass Alleinerziehende mit älteren Kindern häufiger und länger erwerbstätig sind und damit mehr Steuern zahlen müssten. Lediglich im ersten Quartil kommt es zu deutlichen Interaktionseffekten (Reduktion des isolierten Effekts von 24 Euro auf 14 Euro) mit dem Steuer- und Transfersystem: Das leistungsbedingt steigende Nettoeinkommen führt zu sinkenden Transferbedarfen (ZEW 2013a: 85 f.). In den oberen Quartilen entfallen die Interaktionseffekte. Verhaltenseffekte sind in den gemittelten Einkommenseffekten nicht zu beobachten, in der Folge entsprechen sich die isolierten und die Gesamteffekte.

Tabelle 26: Wirkungen des steuerlichen Entlastungsbetrags für Alleinerziehende auf die monatlichen Haushaltseinkommen von Familien nach Einkommensquartilen und Haushaltstypen in Euro – Empfängerhaushalte

| | 1. Quartil < 1.515 | | | 2. Quartil < 2.283 | | |
|---------------------------|-----------------------|-------------|-----------|-----------------------|-------------|-----------|
| | Isoliert | Interaktion | Gesamt | Isoliert | Interaktion | Gesamt |
| Haushaltstyp | | | | | | |
| Alleinerziehende | 24 | 14 | 14 | 29 | 28 | 28 |
| Anzahl der Kinder | | | | | | |
| Ein Kind | 24 | 14 | 14 | 30 | 30 | 30 |
| Zwei Kinder | . | . | . | 28 | 27 | 27 |
| Mehr als zwei Kinder | . | . | . | 32 | 31 | 31 |
| Alter des jüngsten Kindes | | | | | | |
| Bis 2 Jahre | . | . | . | 28 | 28 | 27 |
| 3 bis 6 Jahre | 22 | 22 | 22 | 28 | 28 | 28 |
| 7 bis 13 Jahre | 23 | 21 | 21 | 30 | 29 | 29 |
| Über 13 Jahre | 24 | 9 | 9 | 30 | 27 | 27 |
| Gesamt | 24 | 14 | 14 | 29 | 28 | 28 |
| | 3. Quartil < 3.283 | | | 4. Quartil ≥ 3.283 | | |
| | Isoliert | Interaktion | Gesamt | Isoliert | Interaktion | Gesamt |
| Haushaltstyp | | | | | | |
| Alleinerziehende | 34 | 34 | 34 | 47 | 47 | 47 |
| Anzahl der Kinder | | | | | | |
| Ein Kind | 37 | 37 | 37 | 47 | 47 | 47 |
| Zwei Kinder | 30 | 30 | 30 | 47 | 47 | 47 |
| Mehr als zwei Kinder | 28 | 28 | 28 | 44 | 44 | 44 |
| Alter des jüngsten Kindes | | | | | | |
| Bis 2 Jahre | 32 | 32 | 32 | 31 | 31 | 31 |
| 3 bis 6 Jahre | 36 | 36 | 36 | 46 | 46 | 46 |
| 7 bis 13 Jahre | 35 | 35 | 35 | 47 | 47 | 47 |
| Über 13 Jahre | 34 | 34 | 34 | 47 | 47 | 47 |
| Gesamt | 34 | 34 | 34 | 47 | 47 | 47 |

Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltsmitgliedern zwischen 20 und 60 Jahren. Isoliert: isolierter Effekt der Leistung. Interaktion: Interaktion der Leistung mit dem Steuer- und Transfersystem ohne Arbeitsangebotsreaktionen. Gesamt: Interaktionseffekt mit Arbeitsangebotsreaktionen. Quelle: ZEW 2013a: 85.

Armutsvermeidung, Arbeitslosengeld II-Bezug und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

434. Hinsichtlich der **Vermeidung von Armutsrisiken** kommt dem steuerlichen Entlastungsbetrag für Alleinerziehende eine positive, aber sehr geringe Bedeutung zu. Unter Berücksichtigung von Interaktions- und (hier nicht sichtbaren) Verhaltenseffekten sinkt die Armutsrisikoquote um 0,14 Prozentpunkte. Eine stärkere Wirkung ist bei Alleinerziehenden

mit einem Kind (-0,21 Prozentpunkte) und bei Alleinerziehenden mit dem jüngsten Kind über 13 Jahren (-0,26 Prozentpunkte) zu beobachten.

435. Insgesamt wird durch den steuerlichen Entlastungsbetrag für Alleinerziehende der **Arbeitslosengeld II-Bezug** von etwa 18.000 Haushalten vermieden (ZEW 2013a: 86 f.).

436. Mit Blick auf die **sozialversicherungspflichtige Beschäftigung** von Alleinerziehenden zeigen sich positive Wirkungen. Bei den Alleinerziehenden dominiert der Substitutionseffekte (Arbeit lohnt sich infolge der sinkenden Grenzsteuerbelastung mehr) den Einkommenseffekt (mit der gleichen Arbeit leistungsbedingt ein höheres Einkommen). In der Folge steigen die Arbeitsanreize. Insgesamt sind die Effekte zu gering, um die Durchschnittswerte in Tabelle 26 zu verändern, dennoch steigt die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um 3.000. Gemessen am finanziellen Impuls des Entlastungsbetrags eine verhältnismäßig große Wirkung (ZEW 2013a: 88 und ZEW 2013d: 52).

Ergänzende Ergebnisse

437. Die **Mikrosimulation „Förderung und Wohlergehen von Kindern“** des DIW bestätigt die Ergebnisse der obigen Querschnittsanalyse weitestgehend. Bei einer Abschaffung des Entlastungsbetrags sinkt das monatliche Einkommen von Alleinerziehenden vor Verhaltensanpassung (d. h. noch ohne Veränderung des Arbeitsangebotsverhaltens, aber bereits unter Berücksichtigung der Interaktionseffekte der Leistung mit dem Steuer- und Transfersystem) um durchschnittlich 10 Euro, nach Verhaltensanpassung um durchschnittlich 13 Euro. Der relativ geringe Wert liegt darin begründet, dass Alleinerziehende mit Kindern unter zwölf Jahren häufig ein sehr niedriges zu versteuerndes Einkommen erzielen und sich der Entlastungsbetrag daher nicht stark bemerkbar macht. Die durchschnittliche monatliche Belastung in diesem hypothetischen Szenario steigt mit dem Haushaltseinkommen. Die Fallzahlen von Alleinerziehenden im vierten Einkommensquartil sind jedoch zu gering, um die Einkommensveränderungen für diese Gruppe gesondert auszuweisen (DIW 2013b: 90 f.).

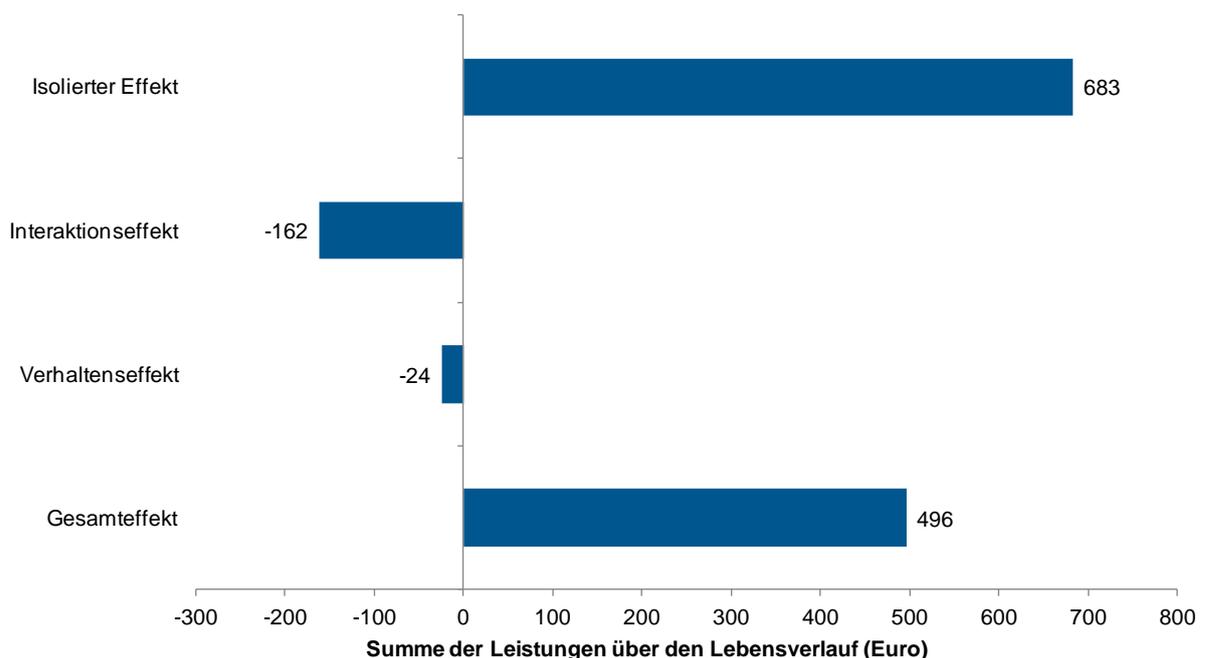
438. Für den Entlastungsbetrag findet die Simulation des DIW keine nennenswerten Auswirkungen auf die Armutsrisikoquote. Die ursprüngliche Armutsrisikoquote von Familien mit alleinerziehenden Eltern (32 Prozent) würde sich im Falle der Abschaffung des Entlastungsbetrags um weniger als einen Prozentpunkt erhöhen (DIW 2013b: 91 f.).

Wirkungen im Lebensverlauf

439. Im **Lebensverlauf** verbessert sich das Haushaltseinkommen der jüngste Kohorte (unabhängig davon, ob diese Haushalte im Lebensverlauf Kinder haben oder nicht) durch

den steuerlichen Entlastungsbetrag für Alleinerziehende um etwa 683 Euro (isolierter Effekt). Auch im Lebensverlauf spielen die Interaktionseffekte quantitativ betrachtet eine größere Rolle als die Verhaltenseffekte (Abbildung 20). Der isolierte Einkommenseffekt wird durch Interaktionseffekte mit anderen Leistungen um knapp ein Viertel reduziert. Der Gesamteffekt des steuerlichen Entlastungsbetrags für Alleinerziehende beträgt damit im Lebensverlauf 496 Euro (ZEW 2013b: 116, 150).

Abbildung 20: Interaktions- und Verhaltenswirkungen des steuerlichen Entlastungsbetrags für Alleinerziehende über den Lebensverlauf für die jüngste Kohorte (25- bis 29-Jährige) der Ausgangsstichprobe – alle Haushalte



Quelle: eigene Darstellung Prognos AG auf Basis ZEW 2013b: 150.

440. Im Durchschnitt der Familien steigt der Wert der jährlichen Leistungen durch den steuerlichen Entlastungsbetrag für Alleinerziehende von 9 Euro in der Altersgruppe 25-29 Jahre auf ein Maximum von 34 Euro in der Altersgruppe 45-49 Jahre. Mit zunehmendem Alter geht der Wert der Leistung dann deutlich zurück. 60- bis 64-Jährige erhalten noch Leistungen in Höhe von durchschnittlich 2 Euro pro Jahr. Daran zeigt sich, dass Familien zwar langfristig, aber nur in geringem Umfang vom steuerlichen Entlastungsbetrag für Alleinerziehende profitieren (ZEW 2013b: 149). Im Durchschnitt beträgt der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende im Lebensverlauf für diejenigen Haushalte, die diese Leistung je erhalten, 306 Euro pro Jahr (ZEW 2013b: 85 ff.).

441. In Abhängigkeit von der **Dauer der Alleinerziehendenphasen** werden große Unterschiede in der Leistungswirkung deutlich: Alleinerziehende, die im Lebensverlauf mehr als

fünf Jahre alleinerziehend sind, erhalten eine drei- bis viermal so hohe Unterstützung wie Personen, die für eine kürzere Dauer diesen Familienstand hatten. Dabei erhalten Personen mit einem Kind, die weniger als fünf Jahre alleinerziehend sind, im Lebensverlauf einen Betrag von 800 Euro, wohingegen Personen mit einer Alleinerziehendenphase von über fünf Jahren im Lebensverlauf 3.100 Euro an Leistungen beziehen. Der Abstand zwischen den beiden Familientypen nimmt allerdings mit der Zahl der Kinder ab (ZEW 2013b: 148).

3.2.12 Kinderzuschlag

Das Wichtigste in Kürze

Eltern, die zwar ihr eigenes soziokulturelles Existenzminimum, nicht aber das ihrer Kinder durch eigenes Einkommen decken können, haben Anspruch auf den Kinderzuschlag. Der Kinderzuschlag trägt maßgeblich zur Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität der Leistungsempfänger bei:

Der Kinderzuschlag wirkt zielgenau, er fokussiert auf die ersten drei Einkommensquartile.

*Für Familien in den ersten drei Einkommensquartilen verbessert sich durch den Leistungsbezug die **Einkommensposition**. Der Leistungsumfang steigt dabei tendenziell mit der Zahl der Kinder.*

Bei Überschreiten der Höchsteinkommensgrenze müssen Eltern mit 2 Kindern rund 500 Euro im Monat mehr erwirtschaften, um dasselbe Einkommen zu erzielen wie mit dem Kinderzuschlag, eine Alleinerziehende mit einem Kind rund 300 Euro.

*Der Kinderzuschlag trägt maßgeblich zur **Vermeidung von Armutsrisiken** bei. Die Armutsrisikquote der Empfängerhaushalte sinkt durch die Leistung um 16,5 Prozentpunkte, wobei insbesondere Familien mit mehreren bzw. jungen Kindern profitieren.*

*Für knapp 123.000 Haushalte wird durch den Kinderzuschlag der **Bezug von Arbeitslosengeld II** vermieden (nach Verwaltungsdaten wurden im Jahr 2010 119.308 Haushalte erreicht).*

*Die positiven Arbeitsangebotseffekte führen dazu, dass die **sozialversicherungspflichtige Beschäftigung** um ca. 2.600 Personen steigt.*

*Im **Lebensverlauf** und im Durchschnitt über alle Haushalte der Kohorte betrachtet beträgt der Gesamteffekt der Leistung 125 Euro. Der geringe Wert ist darauf zurückzuführen, dass die Zahl der Empfängerhaushalte sehr gering ist und der Kinderzuschlag über einen recht kurzen Zeitraum bezogen wird.*

Hintergrund

442. Der Kinderzuschlag soll Eltern unterstützen, die mit ihrem Einkommen zwar ihren eigenen finanziellen Bedarf, nicht jedoch den Bedarf ihrer Kinder decken können. Es besteht ein Anspruch für Eltern mit kindergeldberechtigten Kindern unter 18 Jahren bzw. bei in einer Ausbildung befindlichen Kindern unter 25 Jahren, sofern die Kinder im Haushalt leben. Der Kinderzuschlag beträgt höchstens 140 Euro pro Kind.

Einkommensveränderungen

443. Über die **Einkommensquartile** steigt die isolierte Wirkung des Kinderzuschlags auf das Haushaltsnettoeinkommen von 103 Euro monatlich im ersten Quartil auf 299 Euro im dritten Quartil (Tabelle 27). Dieser Zusammenhang ist der über die Einkommensquartile hinweg steigenden **Kinderzahl** geschuldet. Die Leistungsbezieher mit höherer Kinderzahl befinden sich besonders häufig im dritten Quartil. Mit der Zahl der Kinder steigt der Leistungsumfang tendenziell an und somit auch der Gesamteffekt über die Quartile. Der Gesamteffekt wird im Vergleich zu den isolierten Einkommensgewinnen durch die Interaktionseffekte reduziert: Gäbe es den Kinderzuschlag nicht, würden diese Familien Arbeitslosengeld II erhalten. Dieser Zusammenhang ist vor allem an den Alleinerziehenden im ersten Quartil und den Paarfamilien im zweiten Quartil abzulesen. Die Höhe des Interaktionseffekts nimmt innerhalb eines Quartils mit der Kinderzahl zu, da mit höherer Kinderzahl ein höherer Arbeitslosengeld-II-Anspruch der Familie besteht. Die Leistungshöhe variiert ebenso mit dem **Alter der Kinder**, wobei allerdings keine besonderen Zusammenhänge erkennbar sind (ZEW 2013a: 148 ff.).

444. Die **Verhaltenseffekte** sind im Durchschnitt gering. Hinter dem Mittelwert verbergen sich allerdings zwei gegenläufige Effekte: 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. Denn eine Arbeitsausweitung über diese Grenze hinaus wird durch den Verlust des Kinderzuschlags und einen entsprechend hohen Transferentzug unattraktiv. Um dasselbe verfügbare Einkommen wie im Kinderzuschlagsbezug zu erhalten, muss eine Paarfamilie mit zwei Kindern rund 500 Euro Bruttoeinkommen im Monat mehr erwirtschaften, eine Alleinerziehende mit einem Kind rund 300 Euro. Insgesamt führt der Kinderzuschlag aber eindeutig zu einer Verbesserung der wirtschaftlichen Stabilität von Familien (ZEW 2013a: 148 ff., 309 ff.).

Tabelle 27: Wirkungen des Kinderzuschlags auf die monatlichen Haushaltseinkommen von Familien nach Einkommensquartilen und Haushaltstypen in Euro – Empfängerhaushalte

| | 1. Quartil < 1.515 | | | 2. Quartil < 2.283 | | |
|----------------------------------|-----------------------|-------------|------------|-----------------------|-------------|-----------|
| | Isoliert | Interaktion | Gesamt | Isoliert | Interaktion | Gesamt |
| Haushaltstyp | | | | | | |
| Alleinerziehende | 103 | 37 | 36 | . | . | . |
| Paare mit Kindern | . | . | . | 214 | 71 | 68 |
| Anzahl der Kinder | | | | | | |
| Ein Kind | 103 | 37 | 36 | 119 | 51 | 49 |
| Zwei Kinder | . | . | . | 266 | 90 | 86 |
| Mehr als zwei Kinder | . | . | . | 420 | 13 | 13 |
| Alter des jüngsten Kindes | | | | | | |
| Bis 2 Jahre | . | . | . | 207 | 171 | 170 |
| 3 bis 6 Jahre | 7 | 4 | 4 | 203 | 46 | 43 |
| 7 bis 13 Jahre | 91 | 74 | 74 | 302 | 82 | 82 |
| Über 13 Jahre | 124 | 22 | 21 | 108 | 51 | 50 |
| Gesamt | 103 | 37 | 36 | 214 | 71 | 68 |
| | 3. Quartil < 3.283 | | | 4. Quartil ≥ 3.283 | | |
| | Isoliert | Interaktion | Gesamt | Isoliert | Interaktion | Gesamt |
| Haushaltstyp | | | | | | |
| Alleinerziehende | . | . | . | . | . | . |
| Paare mit Kindern | 299 | 240 | 239 | . | . | . |
| Anzahl der Kinder | | | | | | |
| Ein Kind | . | . | . | . | . | . |
| Zwei Kinder | 187 | 167 | 167 | . | . | . |
| Mehr als zwei Kinder | 392 | 300 | 299 | . | . | . |
| Alter des jüngsten Kindes | | | | | | |
| Bis 2 Jahre | . | . | . | . | . | . |
| 3 bis 6 Jahre | 477 | 315 | 311 | . | . | . |
| 7 bis 13 Jahre | 229 | 210 | 207 | . | . | . |
| Über 13 Jahre | . | . | . | . | . | . |
| Gesamt | 299 | 240 | 239 | . | . | . |

Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltsmitgliedern zwischen 20 und 60 Jahren. Isoliert: isolierter Effekt der Leistung. Interaktion: Interaktion der Leistung mit dem Steuer- und Transfersystem ohne Arbeitsangebotsreaktionen. Gesamt: Interaktionseffekt mit Arbeitsangebotsreaktionen. Quelle: ZEW 2013a: 148.

Armutsvermeidung, Arbeitslosengeld-II-Bezug und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

445. Der Kinderzuschlag trägt in hohem Maße zur **Vermeidung von Armutsrisiken** bei (Tabelle 28). Die Leistung bewirkt im Kreis der Empfänger der Leistung, dass das Armutsrisikos um 16,5 Prozentpunkte zurückgeht (Gesamteffekt). Dabei profitieren insbe-

sondere Familien mit mehreren bzw. jungen Kindern: Bei Familien mit mehr als zwei Kindern sinkt das Armutsrisiko um 30,6 Prozentpunkte, bei Familien, in denen das jüngste Kind unter zwei Jahre alt ist, vermindert sich das Armutsrisiko sogar um 61 Prozentpunkte.

446. Es verringert sich zudem die Anzahl von Haushalten im **Arbeitslosengeld II-Bezug** um insgesamt knapp 123.000 Haushalte, darunter etwa 44.000 Alleinerziehende und 79.000 Paare mit Kindern (ZEW 2013a: 149 f.).⁷³

Tabelle 28: Veränderung des Armutsrisikos durch den Kinderzuschlag nach Haushaltstyp (Armutsrisikoschwelle bei 60 Prozent des bedarfsgewichteten Medianeinkommens) – Empfängerhaushalte

| Haushaltstyp | Armutsrisiko < 60 % des Medianeinkommens | | | Haushalte ALG II |
|---------------------------|---|--------------|--------------|------------------|
| | Isoliert | Interaktion | Gesamt | |
| Haushaltstyp | | | | |
| Alleinerziehende | -9,5 | -0,1 | -0 | -44.342 |
| Paare mit Kindern | -30,2 | -24,4 | -22,9 | -78.776 |
| Anzahl der Kinder | | | | |
| Ein Kind | -6,7 | 0 | 0 | -60.486 |
| Zwei Kinder | -39,1 | -27,6 | -25,4 | -31.812 |
| Mehr als zwei Kinder | -32,0 | -32,0 | -30,6 | -30.821 |
| Alter des jüngsten Kindes | | | | |
| Bis 2 Jahre | -76,6 | -76,6 | -61 | -1.153 |
| 3 bis 6 Jahre | -44,7 | -29,3 | -28,0 | -32.762 |
| 7 bis 13 Jahre | -15,6 | -15,6 | -15,0 | -53.789 |
| Über 13 Jahre | -11,9 | -0,1 | -0 | -35.415 |
| Gesamt | -24,4 | -17,7 | -16,5 | -123.118 |

Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltsmitgliedern zwischen 20 und 60 Jahren. Monatliche Haushaltsnettoeinkommen äquivalenzgewichtet unter Verwendung der modifizierten OECD-Skala. Isoliert: isolierter Effekt der Leistung. Interaktion: Interaktion der Leistung mit dem Steuer- und Transfersystem ohne Arbeitsangebotsreaktionen. Gesamt: Interaktionseffekt mit Arbeitsangebotsreaktionen. Quelle: ZEW (2013a: 149).

447. Im Aggregat kommt es zu einem leicht positiven Arbeitsangebotseffekt, der sich auch in der **sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung** niederschlägt. Sie steigt bei den Frauen um rund 1.900 Personen und bei den Männern um gut 700 Personen. Unter den Frauen reagieren Alleinerziehende und Mütter aus Paarhaushalten fast in gleicher Anzahl. Bei den Männer zeigen sich nur in Paarhaushalten nennenswerte Reaktionen (ZEW 2013d: 162). In der Regel treten die Arbeitsangebotseffekte bei Eltern mit Kindern im Kindergarten- und Grundschulalter auf. Hier scheinen die mit der Leistung verknüpften Anreize zu einer „Emanzipation“ vom Transferbezug besonders ausgeprägt zu sein.

⁷³ Aufgrund der Modellierung wird hier die Inanspruchnahme des Kinderzuschlags leicht überschätzt. Die tatsächliche Inanspruchnahme des Kinderzuschlags lag im Jahr 2010 bei 119.308 Haushalten.

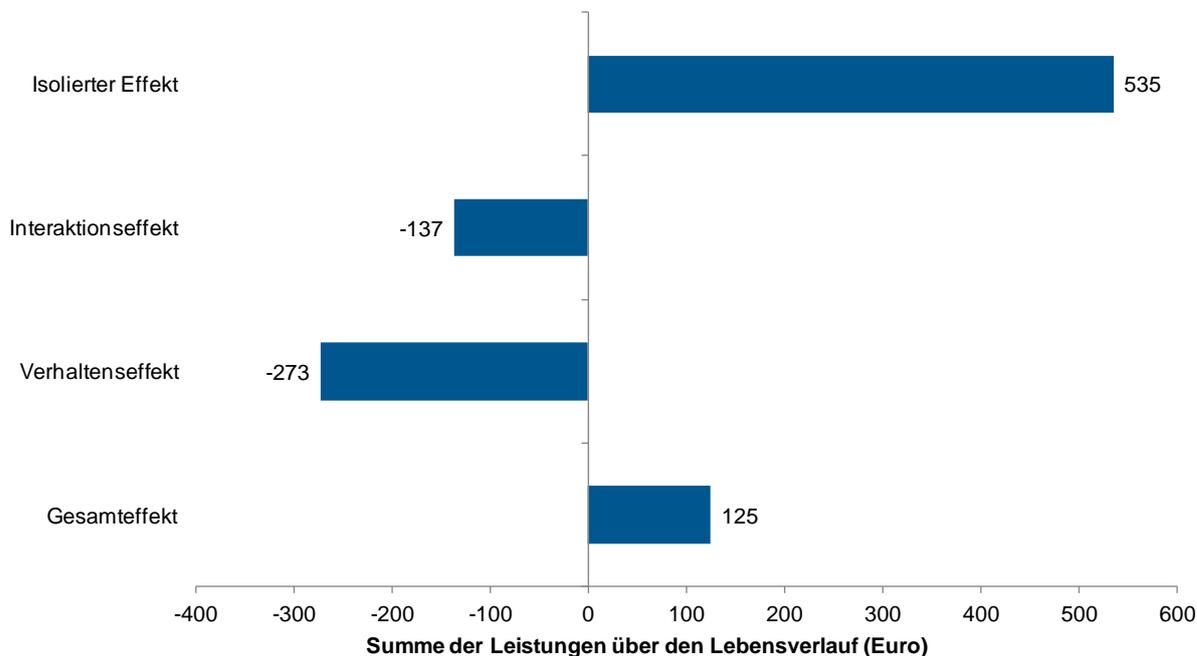
Ergänzende Ergebnisse

448. Nach den Ergebnissen der **Mikrosimulation „Förderung und Wohlergehen von Kindern“** des DIW profitieren kinderreiche Familien mit niedrigem Einkommen am stärksten vom Kinderzuschlag: Familien mit drei Kindern (und einem Einkommen zwischen 1.654 und 2.657 Euro) würden bei einem hypothetischen Wegfall der Leistung (ohne Verhaltensanpassung, d. h. noch ohne Veränderung des Arbeitsangebotsverhaltens, aber bereits unter Berücksichtigung der Interaktionseffekte der Leistung mit dem Steuer- und Transfersystem) mit einer Einkommenseinbuße von im Durchschnitt 19 Euro im Monat überdurchschnittlich stark belastet. Nach Verhaltensanpassungen betragen die Einkommenseinbußen noch 16 Euro monatlich. Ohne den Kinderzuschlag würde die Armutrisikoquote um knapp einen Prozentpunkt ansteigen (DIW 2013b: 126, 128).

Wirkungen im Lebensverlauf

449. Über den **Lebensverlauf** verbessert sich das Haushaltsnettoeinkommen der Kohorte der 25- bis 29-Jährigen (unabhängig davon, ob diese Haushalte im Lebensverlauf Kinderzuschlag erhalten oder nicht) um etwa 535 Euro. Dabei spielen Verhaltenseffekte (-273 Euro) eine bedeutendere Rolle als Interaktionseffekte (-137 Euro) (Abbildung 21). Die Verhaltenseffekte sind im Lebensverlauf deutlich größer als in der Querschnittsbetrachtung. Insgesamt wird der isolierte Effekt durch Interaktions- und Verhaltenseffekte um gut drei Viertel reduziert. Der Gesamteffekt der Leistung beträgt damit im Lebensverlauf 125 Euro. (ZEW 2013b: 116, 150).

Abbildung 21: Interaktions- und Verhaltenswirkungen des Kinderzuschlags über den Lebensverlauf für die jüngste Kohorte (25- bis 29-Jährige) der Ausgangsstichprobe – alle Haushalte



Quelle: eigene Darstellung Prognos AG auf Basis ZEW (2013b: 150).

450. Differenziert nach **unterschiedlichen Familientypen** wird deutlich, dass insbesondere Personen, die mehr als fünf Jahre alleinerziehend sind, häufiger zum Nutzerkreis gehören als Paare. Die Leistungshöhe nimmt unabhängig vom Familienstand mit der Zahl der Kinder zu (ZEW 2013b: 148). Im Durchschnitt beläuft sich der Kinderzuschlag im Lebensverlauf für diejenigen Haushalte, die diese Leistung je erhalten, auf 2.454 Euro pro Jahr (ZEW 2013b: 85 ff.).

3.2.13 Ermäßigter Beitragssatz für Familien in der SPV

Das Wichtigste in Kürze

Kinderlose zahlen einen leicht höheren Beitrag zur sozialen Pflegeversicherung als Eltern. Der ermäßigte Beitragssatz für Familien in der SPV hat keine wesentlichen Wirkungen auf die wirtschaftliche Stabilität (Einkommenssituation und Armutsrisikoquote) von Familien.

Hintergrund

451. Versicherte ab 23 Jahren, die keine eigenen Kinder haben oder hatten, zahlen einen um 0,25 Prozentpunkte erhöhten Beitragssatz zur sozialen Pflegeversicherung. Der Arbeitnehmerbeitrag beträgt demnach 1,225 Prozent und nicht 0,975 Prozent des sozialversicherungspflichtigen Entgelts.

452. Der ermäßigte Beitragssatz für Familien in der SPV verbessert die relative **Wohlstandsposition von Familien** um wenige Euro pro Monat gegenüber Kinderlosen, ohne jedoch eine messbare **Reduktion der Armutsquote** bewirken zu können. Hinsichtlich der Leistungswirkung im Lebensverlauf hat der ermäßigte Beitragssatz für Familien in der SPV durch die aufkommensneutrale Ausgestaltung einen Sondercharakter, sodass eine direkte Vergleichbarkeit mit den übrigen Leistungen nicht gegeben ist. Die errechneten Werte würden deutlich höher ausfallen, wenn statt des aufkommensneutralen Szenarios der reine Vorteil, der sich aus dem eingesparten Eigenbetrag ergibt, ausgewiesen würde (ZEW 2013a: 132 f.).

3.2.14 Leistungen der Alterssicherung

Das Wichtigste in Kürze

Familien und Ehepartner profitieren in vielfacher Hinsicht von Leistungen, die auf die Sicherung der finanziellen Stabilität im Alter ausgerichtet sind. Hierzu gehören in erster Linie Kindererziehungszeiten und die Hinterbliebenenversorgung. Die ehe- und familienbezogenen Leistungen der Alterssicherung tragen zur Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität von Familien im Alter bei:

Insbesondere die Kindererziehungszeiten und die Hinterbliebenenversorgung stärken die finanzielle Situation von Familien (in erster Linie Frauen) im Alter.

Die Riester-Rente leistet mit ihren Kinderzulagen einen signifikanten Beitrag zu den Alterseinkommen von Familien.

Die Alterssicherungsleistungen wirken in der Regel auf das Ziel, ohne die Wirkung abschwächende Verhaltenseffekte (Arbeitsangebot und Ersparnisbildung) auszulösen.

Hintergrund

Im Rahmen der Gesamtevaluation wurden die Leistungen der Alterssicherung aufgrund ihres speziellen und langfristigen Charakters in einem eigenständigen Modul bearbeitet. Die gesetzlichen Leistungen zur Absicherung der heutigen Familien wurden im **Modul „Familien in der Alterssicherung“** untersucht und waren nicht Gegenstand der Analysen beispielsweise im Modul „Zentrale Leistungen (im Lebensverlauf)“. Die wesentlichen Leistungen der Alterssicherung wurden von IGES et al. (2013) im Hinblick auf ihre Wirksamkeit auf das Ziel „Wirtschaftliche Stabilität von Familien“ zu unterschiedlichen Zeitpunkten/Phasen im Lebensverlauf untersucht. Die Wirksamkeit bezieht sich dabei einerseits auf die wirtschaftliche Stabilität der Familien in der Familienphase und andererseits auf ihren Beitrag zur Stabilität im Rentenalter. Die erforderlichen Berechnungen wurden für

verschiedene Familientypen⁷⁴ durchgeführt, sodass der Wert der Leistungen für die verschiedenen Lebens- und Einkommenssituationen der Familien quantifiziert werden kann. Neben der „direkten“ wirtschaftlichen Stabilität wurden auch Auswirkungen der Leistungen auf das Erwerbsverhalten von Müttern nach einer Geburt sowie auf das Sparverhalten untersucht.

453. Methodisch gehört die Untersuchung zu den (verhaltensbasierten) **Mikrosimulationsanalysen**. Datengrundlagen sind im Wesentlichen das SOEP (1984-2010) sowie FiD (2010). Als weitere Datenquelle kommen insbesondere die EVS und die SAVE-Studie zum Einsatz. Für die Arbeitsangebotsverhaltenseffekte wurde im Rahmen des Moduls eine eigene Haushaltsbefragung unter Müttern durchgeführt, die in den Jahren 2008 bis 2010 Kinder geboren haben. Die Operationalisierung erfolgt über Indikatoren wie das Haushaltseinkommen sowie das Arbeitsangebots- und Erwerbsverhalten.

454. Zu den **untersuchten Leistungen** mit unmittelbarem Bezug zur Alterssicherung gehören:

- aus Steuermitteln finanzierte Beitragszeiten in der Erwerbsphase (Kinderziehungszeiten),
- die nachträgliche Anerkennung von Zeiten, die bei der Rentenberechnung Berücksichtigung finden (Kinderberücksichtigungszeiten),
- die nachträgliche Höherbewertung von Beitragszeiten (Höherbewertung und Nachteilsausgleich für Mehrkindererziehung in der Kinderberücksichtigungszeit),
- die nicht-erwerbsmäßige Pflege,
- die Kinderzulage im Rahmen des Altersvermögensgesetzes (Riester-Rente) und
- die Hinterbliebenenversorgung (Witwen- und Witwerrente sowie Rentensplitting).

455. Im Kern zielen all diese Leistungen darauf ab, **Versorgungsdefizite bei der Altersversorgung auszugleichen**, die durch die Unterbrechung oder Einschränkung der Erwerbstätigkeit infolge von Kindererziehung entstehen oder entstanden sind. Bei den Kindererziehungszeiten werden Müttern nach geltendem Recht je Kind drei Entgeltpunkte gutgeschrieben. Von der Höherbewertung und dem Nachteilsausgleich für Mehrkindererziehung während der Kinderberücksichtigungszeit profitieren vor allem Mütter, die erwerbstätig sind, aber ein geringeres als das rentenrechtliche Durchschnittsentgelt verdienen. Kin-

⁷⁴ Im Modell werden 41 Haushaltstypen abgebildet, wobei aufgrund geringer Fallzahlen nicht für jede Kohorte alle 41 Typen ausgewertet werden können. Diese Typen stellen die Frau in den Mittelpunkt und unterscheiden sich nach dem Haushaltszusammenhang, der Bildung und der Kinderzahl sowie danach, ob die Frau das erste Kind eher früh oder eher spät geboren hat. Männer werden in Haushalten von Ehepaaren sowie in Haushalten mit unverheiratet zusammenlebenden Partnern berücksichtigt. Haushalte von alleinstehenden Männern werden nicht betrachtet.

derberücksichtigungszeiten erhöhen nicht den Rentenanspruch, sondern können dazu beitragen, dass Wartezeiten erfüllt werden.

456. Das Besondere an den Alterssicherungsleistungen ist, dass sie erst im **Rentenalter** ihre „direkten“ finanziellen Effekte entfalten. In der **Familienphase** wirken sie „indirekt“ dahingehend, dass ohne diese Leistungen bereits frühzeitig eigene Ersparnisse gebildet oder Rentenansprüche durch Erwerbsarbeit aufgebaut werden müssten, um Verluste im Alter auszugleichen. Die Leistungen tragen damit auch in der Familienphase zur wirtschaftlichen Stabilität von Familien bei, sofern entsprechende Bemühungen entfallen können und finanzielle oder zeitliche Ressourcen frei werden. Eine weitere Besonderheit der Alterssicherungsleistungen besteht darin, dass sie aufgrund der Langfristigkeit im Regelfall kaum einen Einfluss auf das kurzfristige Verhalten ausüben. Hinzu kommt, dass Alterssicherungsleistungen häufig wenig bekannt sind und entsprechend schwach verhaltenslenkend wirken.

Kindererziehungszeiten

457. Der **Anteil der GRV-Rentenansprüche** aus Kindererziehungszeiten an allen **eigenen** Rentenansprüchen liegt für Mütter der **Basiskohorte** zwischen neun und 50 Prozent. Die Bedeutung der Kindererziehungszeiten steigt mit der Anzahl der Kinder. Darüber hinaus nimmt die Bedeutung der Kindererziehungszeiten für die eigenen Rentenansprüche tendenziell mit der Höhe des erreichten Bildungsniveaus ab. Bei den unverheirateten Frauen ist die Bedeutung der Kindererziehungszeiten etwas geringer als bei den verheirateten. Der Unterschied zwischen Alleinstehenden und Frauen mit Partnern, gegeben die Bildung und die Anzahl der Kinder, ist hingegen nicht sehr ausgeprägt (IGES et al. 2013: 303 f.).

458. Um die Wirkung der Kindererziehungszeiten auf das Einkommen zu messen, wird als fiktive Situation angenommen, dass diese Leistung abgeschafft wird. In diesem Fall ist zu erwarten, dass die wirtschaftliche Stabilität der Familien sinkt (mit anderen Worten: die Kindererziehungszeiten stärken im Status quo die Stabilität der Familien), und zwar – ohne Verhaltens- und Interaktionseffekte – um den Gegenwert der Entgeltpunkte in Abhängigkeit der Kinderzahl. Tatsächlich führen **Interaktionseffekte** mit dem System der Grundsicherung jedoch dazu, dass der isolierte Effekt der Leistung reduziert wird. Ohne Verhaltens-

effekte wäre das **Haushaltsnettoeinkommen** der **heute jungen Mütter**⁷⁵ im Alter um circa drei Prozent bis 18 Prozent (je nach Haushaltszusammenhang und Kinderzahl) geringer, wenn es die Leistung nicht geben würde. Die prozentuale Bedeutung für das Einkommen steigt mit der Anzahl der Kinder und ist bei den alleinstehenden Müttern erwartungsgemäß deutlich höher als bei den verheirateten Müttern, da aufgrund des Partnereinkommens die anteilige Bedeutung der Mütterrente am Haushaltseinkommen geringer ist. Dementsprechend ist der Maximalwert von 18 Prozent den alleinstehenden Müttern zuzuordnen. Das Haushaltsnettoeinkommen reagiert umso weniger, je höher der Bildungsstand der Mütter ist (IGES et al. 2013: 338 ff.).

459. Verhaltensanpassungen hinsichtlich eines höheren **Arbeitsangebots** und/oder einer Ausweitung der eigenen **Ersparnis** wurden kaum festgestellt und haben somit nur sehr geringen Einfluss auf die Ergebnisse. Es kann also festgehalten werden, dass die Kindererziehungszeiten einen durchaus erheblichen Einfluss auf die wirtschaftliche Stabilität (der Frauen) haben. Die Wirkung ist dabei zielgerichtet im Sinne der Lückenschließungsfunktion und relativ unverzerrend auf das Arbeitsangebot (IGES et al. 2013: 338 ff.).

Kinderberücksichtigungszeiten und Höherbewertung von Beitragszeiten

460. Bezogen auf die eigenen **Rentenansprüche** der Basiskohorte leisten die Kinderberücksichtigungszeiten einen Anteil von drei bis maximal neun Prozent. Bei verheirateten und unverheirateten Paaren erreichen diese Leistungen nur einen sehr geringen Anteil am Haushaltsnettoeinkommen. Tendenziell etwas höher ist der Anteil bei den Alleinstehenden. Allerdings bleibt er auch hier im einstelligen Bereich (IGES et al. 2013: 306).

461. Auch die Kinderberücksichtigungszeiten und die Höherbewertung von Beitragszeiten leisten einen positiven Beitrag zur wirtschaftlichen Stabilität im Alter. Allerdings ist dieser mit **für junge Mütter** durchschnittlich weniger als vier Prozent **Veränderung des Haushaltseinkommens** bei Wegfall der Leistung kleiner als bei den Kindererziehungszeiten. Die Verhaltenseffekte dieser Leistungen halbieren tendenziell den Effekt ohne Verhaltensanpassung. D. h., es kommt zu einer Anpassung der Arbeitsangebots (Ausweitung), diese ist jedoch absolut betrachtet gering und nicht ausreichend, um den Wegfall der Leistung komplett zu kompensieren. Die Wirkung der Leistungen ist für Alleinerziehende größer als für Verheiratete. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass Letztere aufgrund des Partnereinkommens über insgesamt höhere Haushaltseinkommen verfügen und daher bei

⁷⁵ IGES et al. unterscheidet in der Untersuchung eine junge Kohorte (Geburtsjahrgänge 1975-84), eine Basiskohorte (Geburtsjahrgänge 1960-69) und eine alte Kohorte (Geburtsjahrgänge 1945-54). Die Verhaltenseffekte werden stets für die junge Kohorte simuliert, ansonsten ist für die Darstellung der Ergebnisse die Basiskohorte zentral, da für diese die Datengrundlage am umfangreichsten ist.

einer anteilmäßigen, relativen Betrachtung der Wirkung schlechter abschneiden (IGES et al. 2013: 347 ff.).

Nicht-erwerbsmäßige Pflege

462. Die Ansprüche aus Zeiten der nicht-erwerbsmäßigen Pflege erhöhen den gesamten Rentenanspruch, sind allerdings nur von geringer quantitativer Bedeutung. Im Durchschnitt über alle Frauen zwischen 40 und 64 Jahren resultiert aus der nicht-erwerbsmäßigen Pflege ein Anspruch von etwa 0,25 Entgeltpunkten, was etwa 7 Euro monatlich beziehungsweise 80 Euro pro Jahr entspricht. Hinsichtlich der nicht-erwerbsmäßigen Pflege werden ausschließlich Ergebnisse ohne Anpassungsreaktionen ausgewiesen (IGES et al. 2013: 316 f.).

Kinderzulagen in der Riester-Rente

463. Die Kinderzulage im Rahmen der Riester-Rente stärkt die **Haushaltseinkommen** von Familien im Alter spürbar. Ohne Anpassungsreaktionen liegt der Wert der Leistungen im Durchschnitt über alle betrachteten Haushaltstypen bei zwei bis fünf Prozent. Bei den tatsächlichen Leistungsbeziehern (also Haushalte mit Riester-Vertrag) ist der Effekt deutlich höher, da derzeit maximal ca. 30 Prozent der Haushalte über Riester-Verträge verfügen und entsprechend zulagenberechtigt sind. Der Anteil variiert vor allem mit dem Alter, das heißt, jüngere Kohorten nutzen die Riester-Förderung häufiger als ältere. Der Beitrag zur wirtschaftlichen Stabilität ohne Verhaltenseffekte wird daher im Zeitverlauf tendenziell zunehmen (IGES et al. 2013: 160 ff., 331). Die Kinderzulagen entfalten deutliche **Anreizwirkungen**: Ohne Kinderzulagen würden die Alterseinkommen der jungen Mütter deutlich sinken, da die Bereitschaft zum Riester-Sparen insgesamt (also nicht nur bezogen auf den Kinderanteil) abnehmen würde. Die Abschaffung würde nach den Befragungsergebnissen jedoch eine erhöhte Ersparnisbildung in anderen Anlageformen nach sich ziehen. Da andere Sparformen jedoch nicht im vergleichbaren Sinne lebenslang verrentet werden, kann die substituierte Ersparnis die Verluste aus der Riester-Rente nicht kompensieren (IGES et al. 2013: 353 ff.).

Hinterbliebenenversorgung

464. Die Hinterbliebenenversorgung knüpft an den Tatbestand der Ehe an und ist insofern keine familien- sondern eine rein ehebezogene Leistung. Theoretisch kann es konstruktionsbedingt sogar dazu kommen, dass andere familienbezogenen Leistungen der Alterssicherung (insbesondere Entgeltpunkte für Kindererziehungszeiten) dem **Versorgungsausgleich** im Rahmen der Hinterbliebenenversorgung entgegenwirken. Das ist zum Bei-

spiel der Fall, wenn durch die Gutschrift von Entgeltpunkten für erbrachte Erziehungsleistungen bei der früheren Ehefrau die Übertragung der Hinterbliebenenrente vom früheren Ehemann auf die Frau geringer ausfällt (IGES et al. 2013: 42).

465. Wie bei den anderen Mikrosimulationsstudien wurden die Effekte über kontrafaktische Szenarien bestimmt, das heißt, die Leistungen wurden fiktiv abgeschafft oder durch andere Leistungen ersetzt. Im Fall der Hinterbliebenenversorgung ist das kontrafaktische Szenario das sogenannte **Rentensplitting**⁷⁶. Ein Ersatz der Hinterbliebenenversorgung durch das Rentensplitting lässt gemäß der rechtlichen Ausgestaltung der Leistung grundsätzlich erwarten, dass die wirtschaftliche Stabilität der Familien (hier insbesondere der Mütter/Frauen) sinkt.

466. Die Ergebnisse der Berechnungen bestätigen **die zu erwartenden Effekte**: Die wirtschaftliche Stabilität der betrachteten Frauen sinkt im Alter deutlich. Ohne die Berücksichtigung von **Verhaltensanpassungen** würde das Haushaltsnettoeinkommen der Witwen um ca. 25 Prozent niedriger ausfallen, wenn die Hinterbliebenenversorgung durch das Rentensplitting ersetzt würde. Mit Verhaltensanpassungen fällt das Ergebnis nicht maßgeblich anders aus. Zwar passen die untersuchten jungen Mütter ihr Arbeitsangebot an, der Umfang der Reaktion ist aber deutlich zu gering, um die Verluste zu kompensieren (IGES et al. 2013: 350 f.).

3.3 Leistungswirkungen im Vergleich

467. Für einen Gesamtüberblick über die Leistungswirkungen im Vergleich werden die Leistungen, geordnet nach ihrem fiskalischen Volumen, in zwei Abbildungen zusammengefasst. Zunächst werden die größten fiskalischen Leistungen – Kindergeld und Kinderfreibeträge, Ehegattensplitting, Subventionierung der Kinderbetreuung, beitragsfreie Mitversicherung in der GKV, Elterngeld und kindbezogener Anteil am ALG II – in ihrer Wirkung gegenübergestellt (Abbildung 22). Die übrigen Leistungen folgen in Abbildung 23. Dafür eignen sich insbesondere die Ergebnisse der Mikrosimulation des ZEW, in deren Rahmen die zentralen ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen mit dem gleichen methodischen Ansatz untersucht wurden.

468. Wie in den detaillierten Wirkungsanalysen in Kapitel 3.2 gezeigt, dienen Einkommensquartile vorrangig als strukturierendes Element, Wirkungsunterschiede dürfen

⁷⁶ Das Rentensplitting ist eine Gestaltungsmöglichkeit für Ehepaare und eingetragene Lebenspartnerschaften, Rentenanwartschaften aus der Ehe zu gleichen Teilen auf die Ehepartner aufzuteilen.

allerdings nicht nur am Einkommen festgemacht werden. Vielmehr spielen – neben Interaktions- und Verhaltenseffekten – Charakteristika wie die Kinderzahl, das Alter der Kinder oder der Familientyp eine entscheidende Rolle. Letztlich bestimmen sie das Einkommen der Haushalte und damit die Gruppenzuordnung zum jeweiligen Quartil. Im Folgenden wird aus Gründen der Einheitlichkeit und Übersichtlichkeit dennoch auf Einkommensquartile abgestellt, um die im Vorfeld ausführlich behandelten Leistungen synoptisch und vergleichend zu betrachten. Dabei ist zu beachten, dass im ersten Quartil fast keine Paarfamilien und im vierten Quartil fast keine Alleinerziehenden vertreten sind. Gezeigt werden im Folgenden die Gesamteffekte der Leistungen. In der Regel fallen die Gesamteffekte in den unteren Quartilen kleiner aus und nehmen mit dem Einkommen zu. Ursächlich hierfür sind vielfach Interaktionseffekte mit dem System der Grundsicherung: Gäbe es die betrachtete Leistung nicht, würde die Grundsicherung mit dem Arbeitslosengeld II einspringen und die wegfallende Leistung zum Teil ersetzen. Da mit steigender Kinderzahl auch die Arbeitslosengeld-II-Ansprüche der Familie steigen, finden sich Interaktionseffekte bis ins dritte Einkommensquartil (bis 3.283 Euro Nettoeinkommen) hinein. Da dies jedoch für (fast) alle Leistungen gilt, ist dies im Vergleich kein Hindernis.

Einkommensveränderungen im Querschnitt

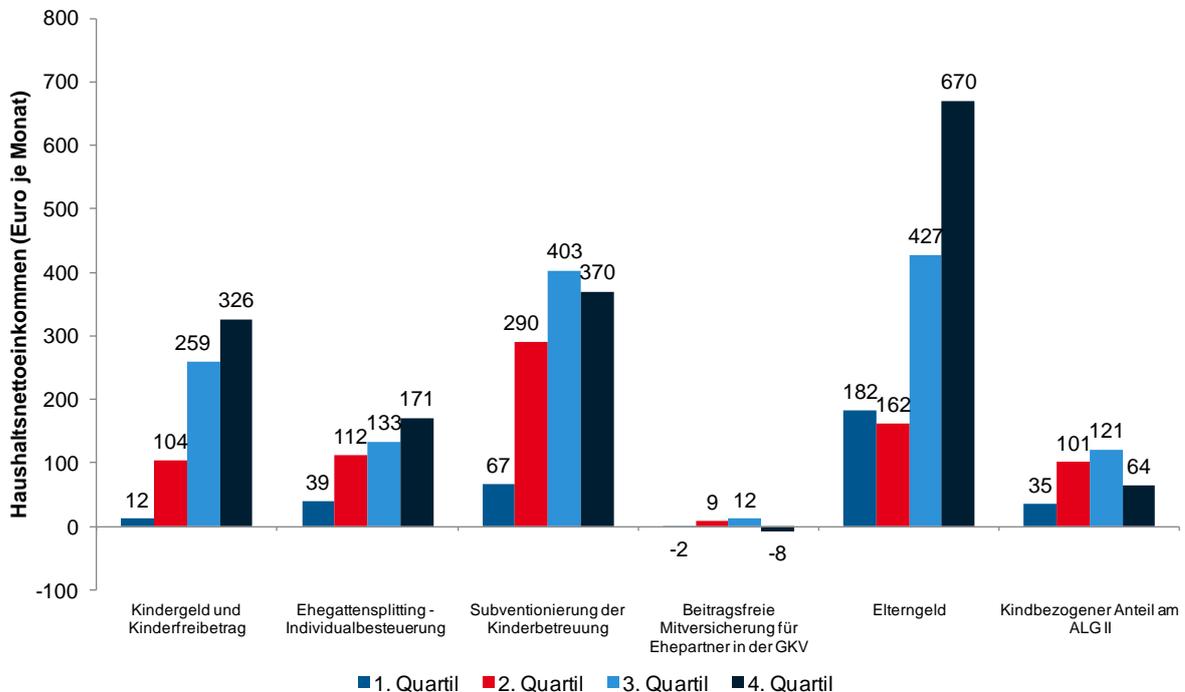
469. Bei den sechs größten Leistungen zeigen sich für die aktuelle Situation (**Querschnitt**) folgende Wirkungsmuster: Das Elterngeld hat auf die Empfängerhaushalte die höchsten Gesamteffekte mit maximal 670 Euro monatlich im vierten Quartil. Es folgen die Subventionierung der Kinderbetreuung (max. 403 Euro monatlich), das Kindergeld beziehungsweise die Kinderfreibeträge (max. 326 Euro monatlich). Geringere Wirkungen entfalten das Ehegattensplitting (max. 171 Euro monatlich) und der kindbezogene Anteil am Arbeitslosengeld II (max. 121 Euro monatlich). Faktisch wirkungslos mit Blick auf die Einkommenseffekte bleibt die beitragsfreie Mitversicherung in der GKV (Abbildung 22). Wohl gemerkt nimmt das fiskalische Volumen der Leistungen in der Abbildung von links nach rechts ab. Eine Reihung nach den Wirkungen über alle Haushalte würde zu einer deutlich abweichenden Rangfolge führen. Dies ist bereits ein erster Hinweis auf die unterschiedliche Effizienz der Leistungen (Kapitel 3.4.2).

470. In Bezug auf die subventionierte Bereitstellung von öffentlicher **Kinderbetreuung** ist zu beachten, dass die Ergebnisse des ZEW-Mikrosimulationsmodells aufgrund verschiedener methodischer Einschränkungen tendenziell dazu führen, dass die Verhaltenseffekte der Kinderbetreuung und damit der Gesamteffekt unterschätzt werden. Deutlicher werden die positiven Arbeitsangebotswirkungen der Leistung auf die wirtschaftliche Stabilität von

Familien in den Berechnungen des DIW (2013b), die auch Veränderungen in der Inanspruchnahme von Betreuungsangeboten berücksichtigen.

471. Bei der **beitragsfreien Mitversicherung für Ehepartner** in der GKV muss die Besonderheit bei der Modellierung bedacht werden: Während der finanzielle Impuls in der Regel gegenüber einer Referenzsituation ohne die Leistung gemessen wird, ist dies bei der Mitversicherung in der GKV nicht möglich.⁷⁷ Die Wirkungen sind dadurch vergleichsweise geschmälert.

Abbildung 22: Gesamteffekte der Wirkungen auf das durchschnittliche Haushaltsnettoeinkommen; hier: die sechs (fiskalisch) bedeutendsten Leistungen (Ergebnisse statische Mikrosimulation des ZEW) – Empfängerhaushalte



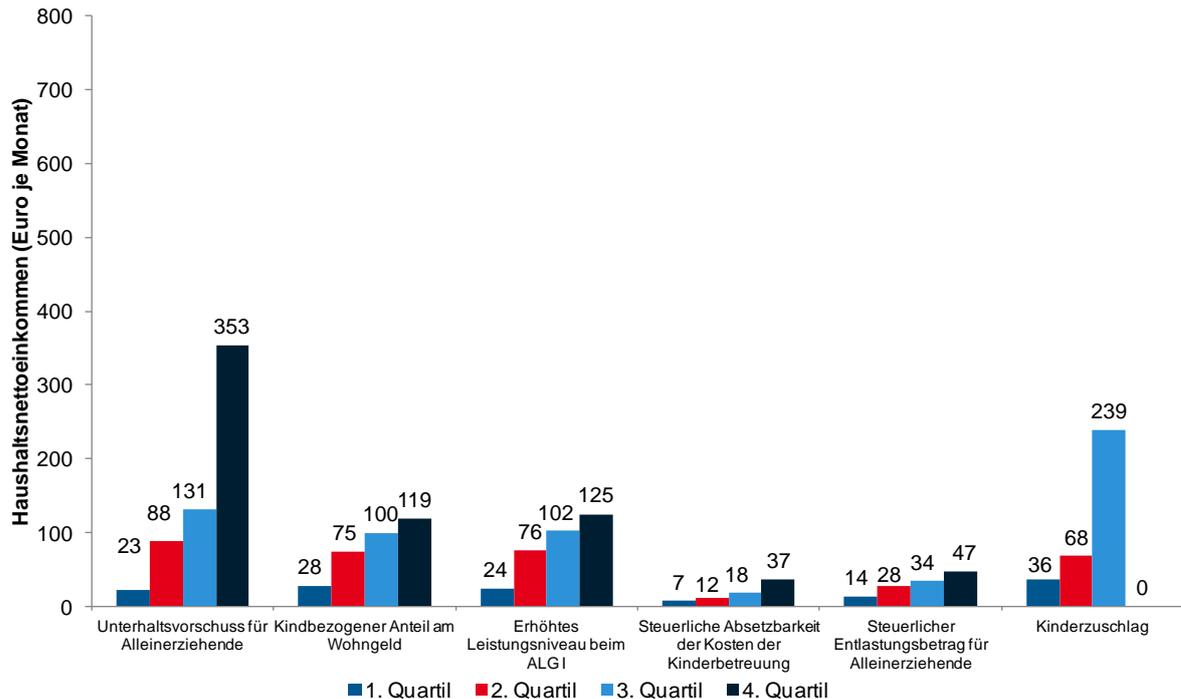
Quelle: eigene Darstellung Prognos AG auf Basis ZEW 2013a: 59, 70 106, 119, 138, 168.

472. Die nachstehende Abbildung 23 fasst die **Gesamteffekte der weiteren Leistungen** auf die wirtschaftliche Stabilität der Familien grafisch zusammen. Auch hier wird die Interaktion mit dem Arbeitslosengeld II/der Härtefallregelung sichtbar. Zudem bewegen sich die meisten Leistungen und Maßnahmen in einem finanziell relativ überschaubaren Rahmen. Eine Ausnahme bilden der Unterhaltsvorschuss und der Kinderzuschlag. Beide Leistungen entfalten für die Empfänger durchschnittliche maximale Wirkungen in Höhe von 353 bzw.

⁷⁷ Eine schlichte Abschaffung der Leistung würde die Krankenversicherungspflicht verletzen. Als Referenz wird daher ein hypothetisches System betrachtet, in dem gegenwärtig mitversicherte Ehepartner einen pauschalen Eigenbeitrag leisten (Abschnitt 3.2.4).

239 Euro monatlich und liegen damit über dem Wirkungsniveau fiskalisch deutlich größerer Leistungen. Dies ist zwar im Wesentlichen auf den sehr kleinen Empfängerkreis zurückzuführen, dennoch ein Hinweis auf eine hohe Effizienz.

Abbildung 23: Gesamteffekte der Wirkungen auf das durchschnittliche Haushaltsnettoeinkommen; weitere Leistungen (Ergebnisse Mikrosimulation) – Empfängerhaushalte

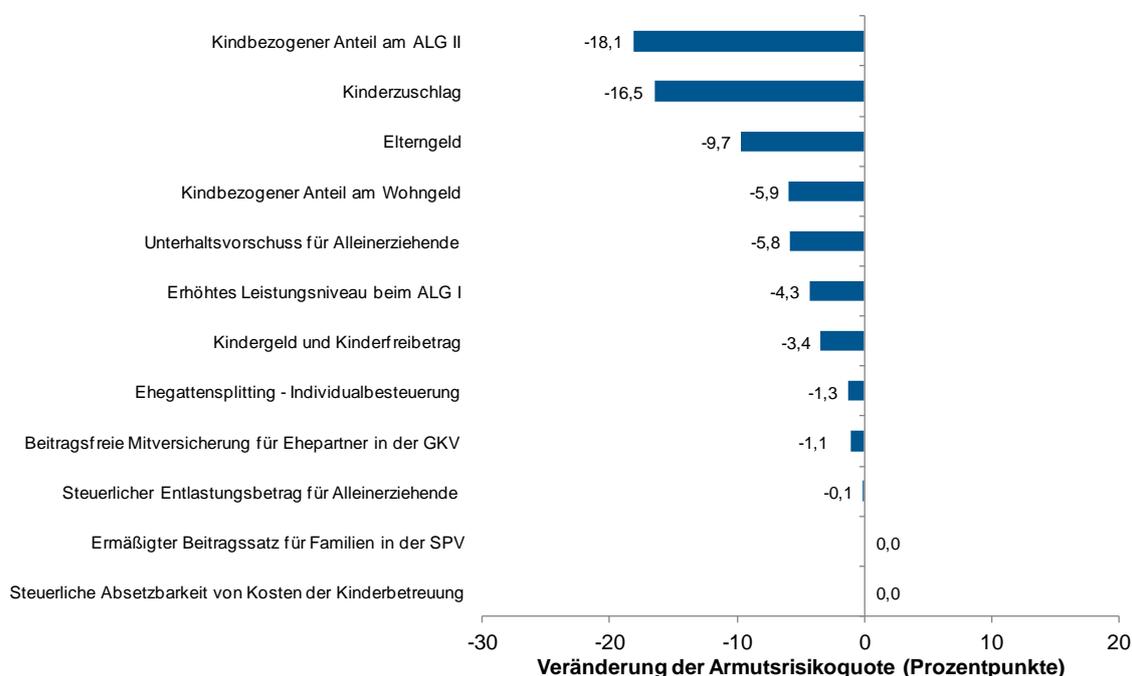


Anmerkung: Für den ermäßigten Beitrag in der SPV entfällt die grafische Darstellung, da kaum Veränderungen in der Einkommenssituation der Haushalte vorliegen. Wenn die Quartile unbesetzt sind, sind die Säulenwerte auf null gesetzt.
Quelle: eigene Darstellung Prognos AG auf Basis ZEW 2013a: 79, 85, 94, 125, 148, 154.

Armutsvermeidung

473. Im Hinblick auf die Armutsvermeidung bestätigt sich, dass die betrachteten Leistungen sehr unterschiedlich auf die wirtschaftliche Stabilität von Familien wirken. Auch hier weicht die Rangfolge nach der Wirkung auf die Armutsrisikoquote deutlich von der fiskalischen Rangfolge ab (Abbildung 24). Die effektivste Leistung mit Blick auf die Armutsvermeidung ist der kindbezogene Anteil am Arbeitslosengeld II. Dieser reduziert die Armutsrisikoquote aller Empfängerhaushalte um 18 Prozentpunkte. Auch der Kinderzuschlag und die weiteren Leistungen, die explizit auf die Armutsvermeidung von Familien abzielen, sind diesbezüglich relativ wirkungsvoll. Wenig effektiv sind hingegen die Leistungen mit dem größten fiskalischen Volumen.

Abbildung 24: Gesamteffekte der Wirkungen auf die Veränderung des Armutsrisikos (Ergebnisse Mikrosimulation) – Empfängerhaushalte



Anmerkung: Für die Wirkung der subventionierten Bereitstellung von Kinderbetreuung auf die Armutsrisikoquote liegen keine Zahlen für die Empfängerhaushalte insgesamt (sondern nur für einzelne Gruppen) vor. Die Angaben für den ermäßigten Beitragssatz für Familien in der SPV und die steuerliche Absetzbarkeit von Kosten der Kinderbetreuung liegen nur in Textform vor.

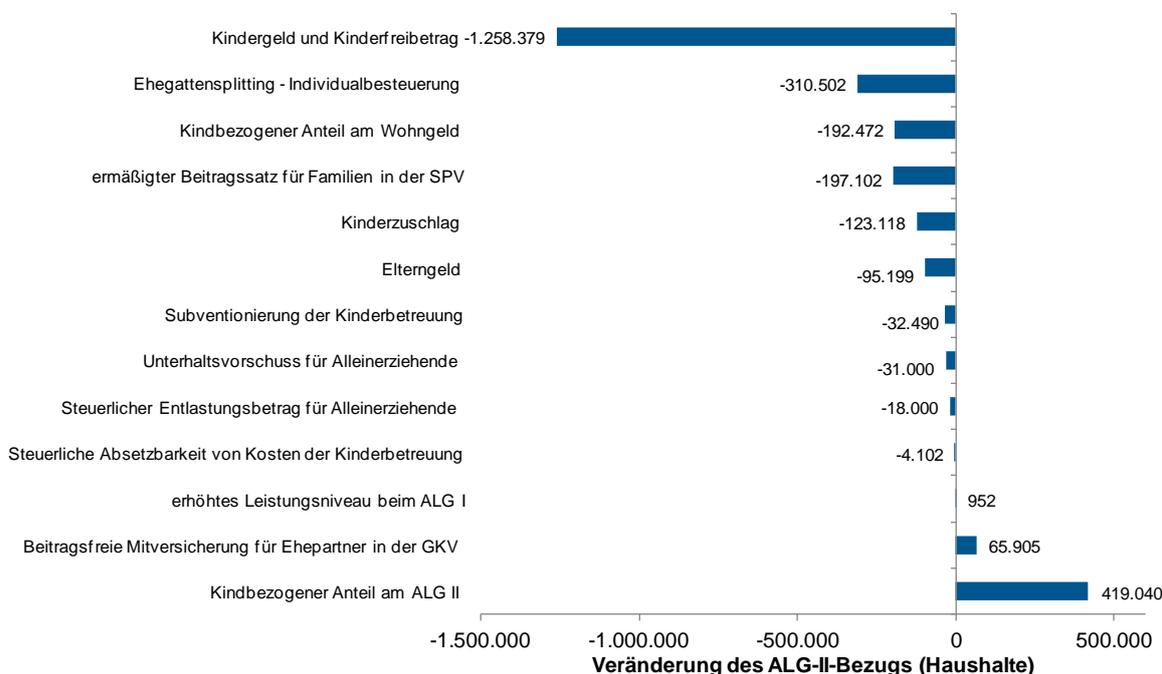
Quelle: eigene Darstellung auf Basis ZEW 2013a: 63, 72, 87, 97, 107, 120, 127, 132, 140, 149, 156, 170.

Arbeitslosengeld-II-Bezug

474. Die Leistungen wirken auch armutsvermeidend in dem Sinne, dass weniger Haushalte auf den Bezug von Transferleistungen angewiesen sind. Dies gilt insbesondere für das Kindergeld, welches insgesamt 1,26 Mio. Haushalten den Transferbezug erspart. Die anderen Leistungen folgen mit deutlichem Abstand. Die beitragsfreie Mitversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung führt in den Analysen mit aufkommensneutralem Referenzszenario zu einem Anstieg der Haushalte im Arbeitslosengeld II-Bezug.

475. Beim kindbezogenen Anteil im Arbeitslosengeld II ist ein „systembedingter Vorzeichenwechsel“ zu beachten: Der kindbezogene Anteil am Arbeitslosengeld II hat explizit die Funktion, Familien vor Armut zu schützen, die den Bedarf ihrer Kinder nicht mit eigenem Einkommen decken können. Diese erhalten im Bedarfsfall finanzielle Unterstützung und zählen damit zu den Haushalten im Arbeitslosengeld-II-Bezug (Abbildung 25).

Abbildung 25: Gesamteffekte der Wirkungen auf die Zahl der Haushalte im ALG II-Bezug (Ergebnisse Mikrosimulation) – Empfängerhaushalte



Quelle: eigene Darstellung Prognos AG auf Basis ZEW 2013a: 63, 72 f., 87, 97, 107, 120, 140, 149, 156, 170 und ZEW 2013d: 38, 118, 133.

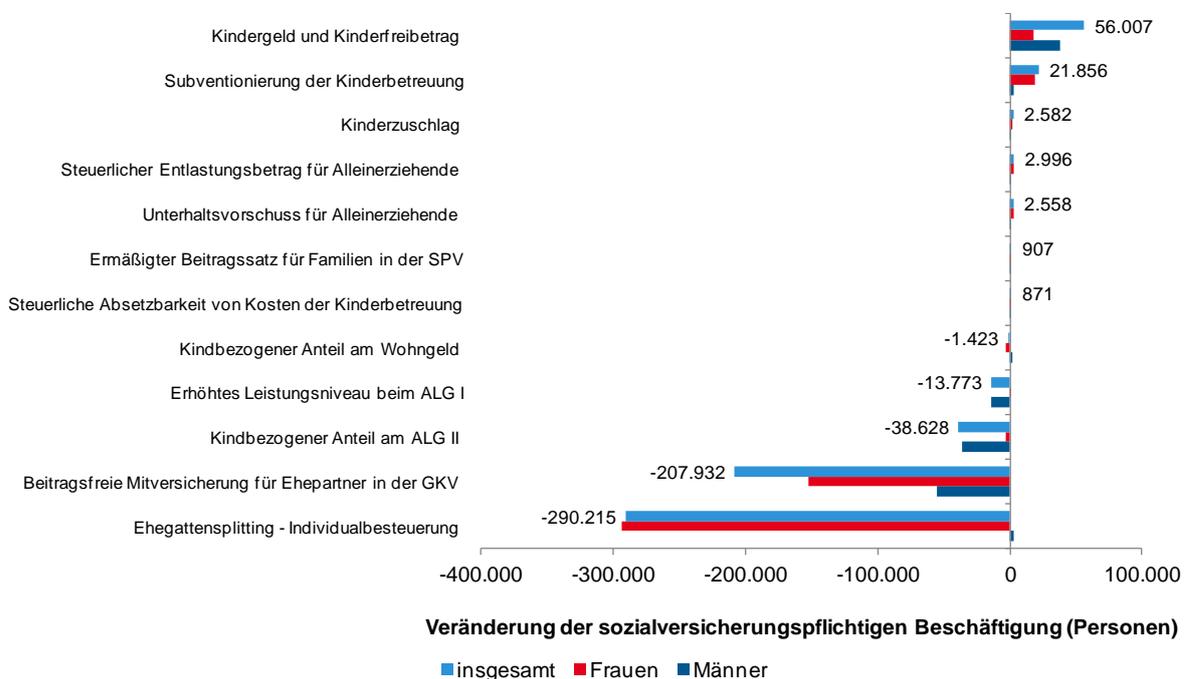
Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

476. Die untersuchten ehe- und familienbezogenen Leistungen verändern auch die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Die Mehrheit der Leistungen entfaltet dabei nur sehr geringe Wirkungen. Lediglich das pauschal gewährte Kindergeld und die Kinderbetreuung⁷⁸ wirken in größerem Umfang (+56.000 bzw. +22.000) positiv. Am unteren Ende der Skala stehen das Ehegattensplitting und die beitragsfreie Mitversicherung. Beide Leistungen bewirken, dass insbesondere Frauen – und hier vor allem Mütter – deutlich seltener sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind. Beim Ehegattensplitting gehen insgesamt ca. 290.000 Beschäftigte „verloren“, bei der Mitversicherung fast 210.000 (Abbildung 26).⁷⁹

⁷⁸ Es sei an dieser Stelle jedoch darauf hingewiesen, dass die Modellierung der Kinderbetreuung in den Berechnungen des ZEW nur eingeschränkt stattgefunden hat. Insbesondere wird von der Verfügbarkeit an Betreuungsplätzen abstrahiert.

⁷⁹ Das Elterngeld ist in der Abbildung nicht aufgeführt, da das Elterngeld explizit einen Schonraum für Familien im ersten Jahr nach der Geburt schaffen soll und zudem die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung faktisch erhalten bleibt.

Abbildung 26: Gesamteffekte der Wirkungen auf die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Ergebnisse Mikrosimulation) – Empfängerhaushalte



Quelle: eigene Darstellung Prognos AG auf Basis ZEW 2013d: 7, 22, 37, 52, 67, 82, 102, 117, 132, 147, 162, 177, 192.

Einkommenswirkungen im Lebensverlauf

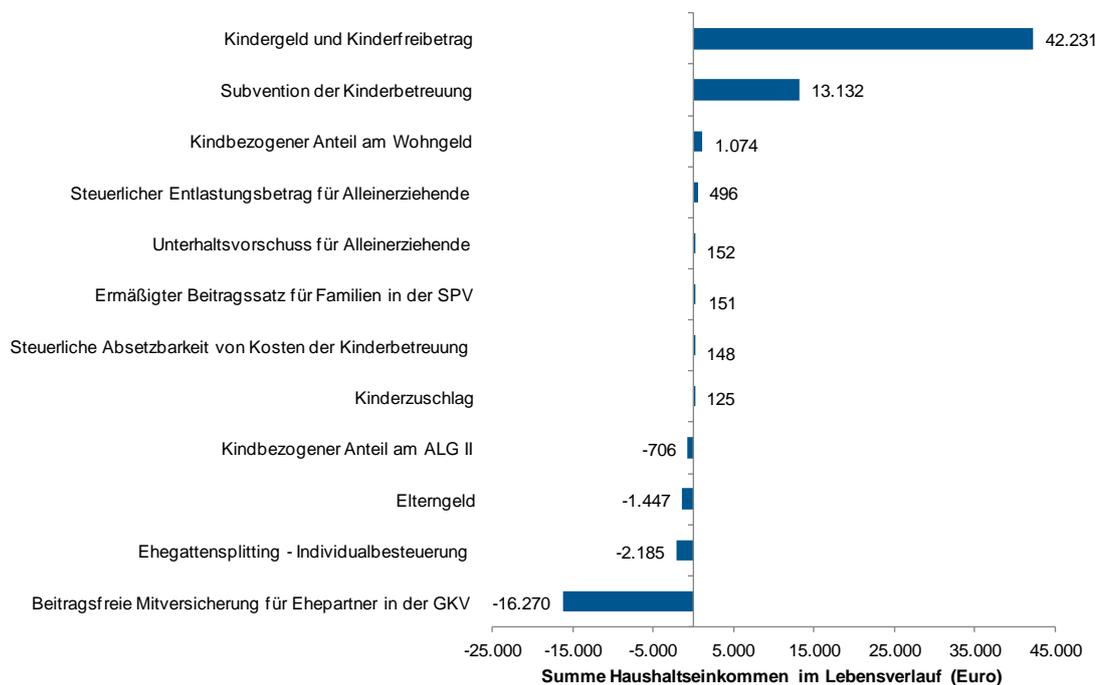
477. Die oben beschriebenen Effekte auf das Haushaltsnettoeinkommen verändern sich, wenn die **langfristigen Verhaltenswirkungen der Leistungen** in den Blick genommen werden. Zu beachten ist dabei, dass sich die Ergebnisse bei der Längsschnittbetrachtung nicht nur auf die Empfängerhaushalte, sondern auf alle Haushalte beziehen.

478. Das **Kindergeld** und die subventionierte Bereitstellung von **Kinderbetreuung** summieren sich im Lebensverlauf zu beachtlichen Beträgen auf (42.231 Euro beziehungsweise 13.132 Euro). Auch wenn die ursprünglichen, isolierten Effekte (63.680 Euro beziehungsweise 20.498 Euro) durch Interaktionseffekte mit dem Steuer- und Transfersystem, insbesondere der Anrechnung des Kindergelds auf das Arbeitslosengeld II, deutlich reduziert werden, sind die beiden Leistungen für die profitierenden Familien als dauerhaft wirksam zu bezeichnen (Abbildung 27 und Abbildung 22).

479. Anders verhält es sich beim **Ehegattensplitting** und der **beitragsfreien Mitversicherung für Ehepartner** in der GKV. Bei diesen Leistungen führen die großen negativen Verhaltenseffekte im Lebensverlauf dazu, dass der Gesamteffekt der Leistung auf das Einkommen negativ wird (-2.185 Euro beziehungsweise -16.270 Euro). Langfristig gesehen, tragen das kurzfristig einkommenserhöhende Ehegattensplitting und die – schon in der

kurzfristigen Betrachtung – ambivalente beitragsfreie Mitversicherung für Ehepartner damit nicht zur wirtschaftlichen Stabilität von Familien bei. Dies liegt insbesondere an der „Entwertung des Humankapitals“. Das Erwerbspotenzial wird mit zunehmender Dauer der Erwerbsunterbrechung weiter geschwächt und führt im Ergebnis dazu, dass die langfristigen Vorteile aus dem Einkommenseffekt der Leistungen abgeschmolzen und (im negativen Sinne) überkompensiert werden.

Abbildung 27: Gesamteffekte der Wirkungen im Lebensverlauf auf das durchschnittliche Haushaltsnettoeinkommen; zentrale Leistungen (Ergebnisse Mikrosimulation) – alle Haushalte



Anmerkung: Für das erhöhte Leistungsniveau beim Arbeitslosengeld I entfällt die grafische Darstellung, da für diese Leistung keine Langfristbetrachtung angestellt wurde.

Quelle: eigene Darstellung Prognos AG auf Basis ZEW (2013b: 150).

3.4 Effektivität und Effizienz der Leistungen

480. In den vorhergehenden Abschnitten wurde dargestellt, welche quantitativen Wirkungen die untersuchten ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen auf die wirtschaftliche Stabilität von Familien haben (Effektivität). Erst wenn diesen Wirkungen jedoch der **Ressourcenaufwand** gegenübergestellt wird, ist eine Einschätzung möglich, wie effizient die jeweiligen Leistungen sind. Für die Effizienzanalyse müssen somit Kosten und Nutzen der Leistungen ins Verhältnis gesetzt werden. Dafür ist es notwendig, im Fol-

genden nicht mehr nur die Empfängerhaushalte, sondern **alle Haushalte** zu betrachten, da nur so ein Vergleich zwischen den Leistungen mit ihren unterschiedlich großen Nutzerkreisen möglich ist. Die Kosten bestehen im fiskalischen Volumen der Leistungen, die Wirkungen äußern sich über die betrachteten Indikatoren wie u. a. Einkommensveränderung und Armutsrisiko.

3.4.1 Fiskalische Effekte

481. Bei der Beurteilung der Effizienz sind die fiskalischen Wirkungen der ehe- und familienbezogenen Leistungen bedeutend. Da die ZEW-Berechnungen der fiskalischen Wirkungen der zentralen Leistungen auf einer Stichprobe beruhen, unterscheiden sich die errechneten Effekte teilweise von denjenigen, die im Finanztableau aufgeführt sind, kommen diesen jedoch in den meisten Fällen sehr nahe. Der Vorteil der Ergebnisse aus dem Simulationsmodell ist jedoch, dass auch die Teileffekte ausgewiesen werden können, die zusammen den Gesamteffekt bilden (ZEW 2013a: V).

482. In Tabelle 29 sind die fiskalischen Effekte der Maßnahmen und Leistungen nach der Größe der **isolierten Effekte** geordnet. Der isolierte Effekt stellt hierbei die Ausgaben dar, die der Staat hinsichtlich der entsprechenden Maßnahmen und Leistungen tätigt. An erster Stelle stehen, wie erwartet, die drei größten Leistungen Kindergeld und Kinderfreibeträge (33,7 Mrd. Euro), Ehegattensplitting (24,4 Mrd. Euro) und die subventionierte Bereitstellung von Kinderbetreuung (11,1 Mrd. Euro, Netto-Ausgaben). Der isolierte Effekt der beitragsfreien Mitversicherung in der GKV ist (ebenso wie der des ermäßigten Beitrags in der SPV) aufgrund der aufkommensneutralen Modellierung per Konstruktion null (das Finanztableau der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen weist einen Wert von 13 Mrd. Euro aus).

483. Ausgewiesen sind ebenfalls Interaktions- und Verhaltenseffekte, die den isolierten Effekt der Leistungen auf die Staatsausgaben dämpfen bzw. ausweiten. In der Tabelle wird ersichtlich, dass die **Interaktionseffekte** mit dem Steuer- und Transfersystem insbesondere beim Kindergeld und den Kinderfreibeträgen die Staatsausgaben senken. Wie in Kapitel 3.2 dargestellt, ist hierfür insbesondere die Anrechnung des Kindergelds auf das Arbeitslosengeld II verantwortlich. Insgesamt verringern diese Interaktionseffekte den ursprünglichen fiskalischen Effekt der Leistung um 1,9 Mrd. Euro. Beispielsweise sinken die staatlichen Ausgaben dadurch, dass Ausgaben für das Arbeitslosengeld II eingespart werden. Der **Verhaltenseffekt** beschreibt die Auswirkungen der Arbeitsangebotsanpassung der Haushalte auf die staatlichen Ausgaben für die ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen. Insgesamt verringern die Verhaltenseffekte die staatlichen

Ausgaben für das Kindergeld und die Kinderfreibeträge noch einmal um 8,5 Mrd. Euro. Dies ist u. a. darauf zurückzuführen, dass sich die staatlichen Gesamtausgaben für das Arbeitslosengeld II noch einmal reduzieren, da einige Haushalte nun ihr Arbeitsangebot ausweiten und den Arbeitslosengeld-II-Bezug verlassen. Von den ursprünglichen 33,7 Mrd. Euro an staatlichen Ausgaben für das Kindergeld können somit 10,4 Mrd. Euro direkt refinanziert werden. Als **Gesamteffekt** verbleiben dem Staat Ausgaben von 23,3 Mrd. Euro (ZEW 2013a: 64 f.).

Tabelle 29: Fiskalische Wirkungen der zentralen Leistungen in Mrd. Euro, geordnet nach der Größe der isolierten Effekte

| | Isolierter Effekt | Interaktionseffekt | Verhaltenseffekt | Gesamteffekt |
|--|-------------------|--------------------|------------------|--------------|
| Kindergeld und Kinderfreibeträge | 33,7 | -1,9 | -8,5 | 23,3 |
| Ehegattensplitting - Individualbesteuerung | 24,4 | 0,9 | -0,5 | 24,8 |
| Subventionierung der Kinderbetreuung (Netto-Ausgaben) | 11,1 | -0,1 | -0,9 | 10,1 |
| Elterngeld | 4,7 | 0,9 | -1,6 | 4,0 |
| Kindbezogener Anteil am ALG II | 3,1 | 1,0 | -0,5 | 3,7 |
| Unterhaltsvorschuss für Alleinerziehende (Brutto-Ausgaben) | 0,9 | -0,1 | -0,6 | 0,2 |
| Kindbezogener Anteil am Wohngeld | 0,8 | 0,0 | -0,2 | 0,6 |
| Kinderzuschlag | 0,4 | 0,0 | -0,2 | 0,2 |
| Steuerlicher Entlastungsbetrag für Alleinerziehende | 0,4 | -0,1 | -0,1 | 0,3 |
| Steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuung | 0,4 | -0,0 | -0,0 | 0,4 |
| Erhöhtes Leistungsniveau beim ALG I | 0,3 | 0,5 | -0,1 | 0,4 |
| Beitragsfreie Mitversicherung für Ehepartner in der GKV* | 0,0 | 2,6 | 1,4 | 4,0 |
| Ermäßigter Beitragssatz für Familien in der SPV* | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

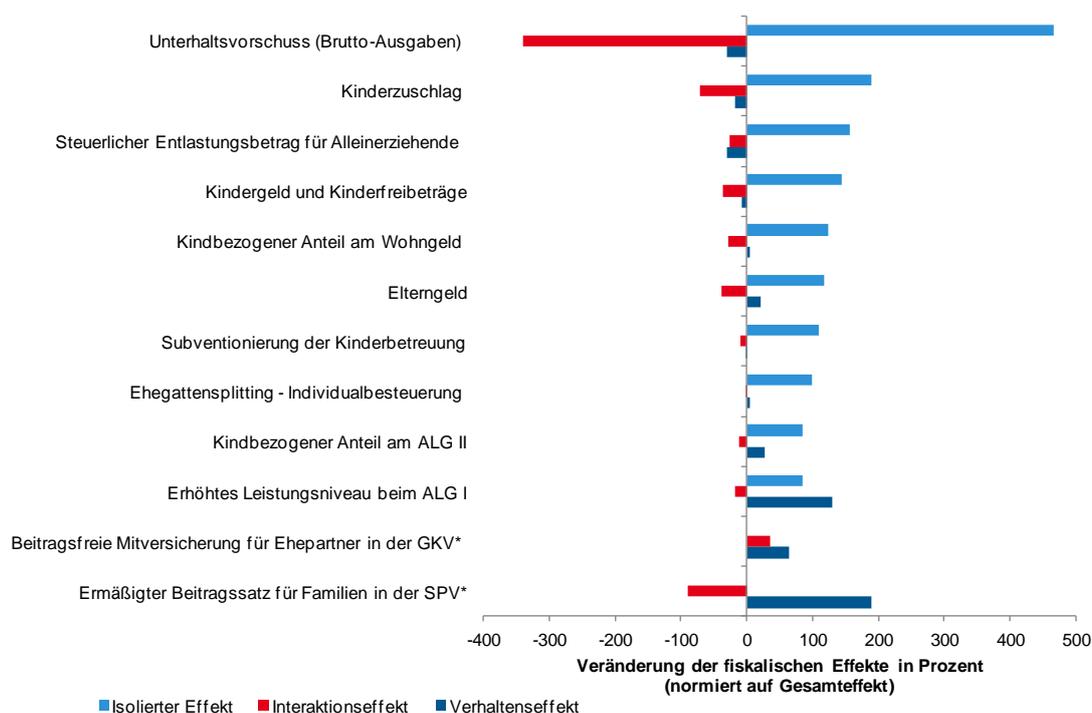
*Die isolierten Effekte dieser Maßnahmen und Leistungen sind per Konstruktion auf null normiert.

Quelle: eigene Darstellung Prognos AG auf Basis ZEW 2013a: 64, 76, 82, 89, 98, 104, 121, 128, 133, 142, 147, 157, 171.

484. Um die Bedeutung der Teileffekte für den Gesamteffekt der Maßnahmen und Leistungen vergleichbar zu machen, sind die Teileffekte in Abbildung 28 **auf den Gesamteffekt normiert**, der somit bei 100 Prozent liegt. Geordnet sind die Maßnahmen und Leistungen abermals nach der Größe (in Prozent) der isolierten Effekte. Für den Unterhaltsvorschuss ergibt sich somit, dass der isolierte Effekt fast fünfmal so groß ist wie der Gesamteffekt. Dieser Rückgang liegt, wie in der Abbildung deutlich zu sehen, an den erheblichen Interaktionseffekten, die die fiskalischen Effekte dämpfen. Es zeigt sich zudem, dass insbesondere bei den Leistungen mit einem höheren isolierten Effekt die Interaktions- und Verhaltenseffekte den Gesamteffekt der Leistung abschwächen und damit die staatlichen Ausgaben für die Leistungen zurückgehen. Auch hier ist die spezielle Modellierung der

beitragsfreien Mitversicherung und des ermäßigten Beitragssatzes in der SPV zu beachten.

Abbildung 28: Veränderung der fiskalische Wirkungen der zentralen Leistungen in Prozent, normiert auf den Gesamteffekt und geordnet nach der Größe der isolierten Effekte



*Die isolierten Effekte dieser Maßnahmen und Leistungen sind per Konstruktion auf null normiert.
Quelle: eigene Darstellung Prognos AG auf Basis ZEW (2013a: 64, 76, 82, 89, 98, 104, 121, 128, 133, 142, 147, 157, 171).

3.4.2 Effektivitäts- und Effizienzanalyse

485. Für die nachfolgende **Effektivitäts- und Effizienzanalyse** werden die folgenden drei Indikatoren verwendet, um ein möglichst umfassendes Bild der Leistungen zu zeichnen: die Armutsrisikoquote, die Anzahl der Haushalte im Arbeitslosengeld II-Bezug und die Veränderung des Haushaltseinkommens verschiedener Familientypen.⁸⁰

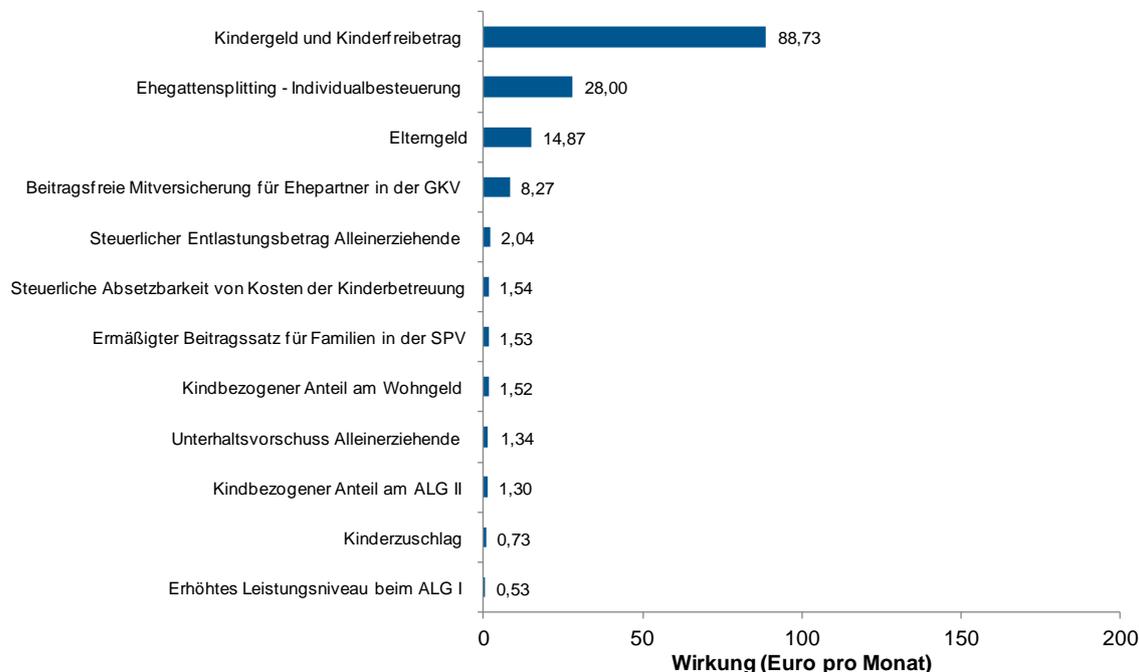
486. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen diese drei Indikatoren, obwohl sie alle die wirtschaftliche Stabilität messen, nicht zwangsläufig in die „gleiche Richtung“ beeinflussen und damit keine abschließende Leistungsbewertung möglich ist. Zudem wird der Realtransfer der Subventionierung von Kinderbetreuungsplätzen vom ZEW vom Vergleich ausgenommen, da die Simulation der Einkommens- und Arbeitsangebotswirkungen für ein gegebenes Kinderbetreuungs-

⁸⁰ Für die Veränderung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung insgesamt bzw. von Müttern und Vätern werden an dieser Stelle keine weiteren Effektivitäts- und Effizienzanalysen vorgestellt.

arrangement erfolgt. Damit bleibt der zentrale Wirkungsmechanismus außen vor, dass nämlich über den Preis und die Verfügbarkeit der Kinderbetreuungsplätze ihre Inanspruchnahme beeinflusst wird (ZEW 2013a: 188). Diesbezügliche Berechnungen zur subventionierten Bereitstellung von Kinderbetreuung finden sich in DIW (2013) und werden, sofern möglich, unter Berücksichtigung der Unterschiede in der Modellierung (vgl. Box 3) ergänzt.

487. Im Hinblick auf die **Veränderung der Einkommensposition von Familien** im Vergleich zu Kinderlosen zeigt die relative Wirksamkeit das Kindergeld und die Kinderfreibeträge an der Spitze der Rangfolge. Das mittlere, bedarfsgewichtete Monatseinkommen der Familien (Alleinerziehende und Paare) verbessert sich um ca. 89 Euro gegenüber Kinderlosen. Durch die Bedarfsgewichtung fällt der Betrag geringer aus als der übliche Kindergeldsatz. Das Ehegattensplitting erreicht bzgl. des Einkommenseffekts mit 28 Euro nur noch ein Drittel der Wirkung des Kindergelds und der Kinderfreibeträge. Das Elterngeld führt zu einer relativen Verbesserung der Familieneinkommen um fast 15 Euro. Alle anderen Leistungen fallen noch deutlicher ab. Allerdings ist beim Ehegattensplitting (und auch bei den Sozialversicherungsleistungen) zu beachten, dass diese Leistungen Familien und Kinderlose gleichzeitig betreffen. Dennoch zeigt die verbesserte Einkommensposition an, dass Familien auch von ehebezogenen Leistungen stärker profitieren als Kinderlose. Die geringe Wirkung der übrigen Leistungen ist auf den zumeist kleinen Bezieherkreis zurückzuführen. In der hier gewählten Makrobetrachtung über alle Haushalte erscheinen dann die Effekte naturgemäß klein (ZEW 2013a: 192 f.).

Abbildung 29: Relative Effektivität der Einzelleistungen bzw. -maßnahmen mit Bezug auf die Position des mittleren Einkommens von Familien im Verhältnis zum mittleren Einkommen von Kinderlosen – alle Haushalte



Quelle: eigene Darstellung Prognos AG auf Basis ZEW (2013a: 193).

488. Die Einkommenswirkungen der Subventionierung der Kinderbetreuung folgen aus der Mikrosimulation des DIW (nicht in der Abbildung). Demnach verbessert sich die Einkommensposition aller Haushalte mit mindestens einem Kind unter zwölf Jahren um 169 Euro gegenüber einer Situation ohne diese Leistung und entsprechend auch gegenüber Kinderlosen. Aufgrund der abweichenden Modellierung ist der Vergleich mit den übrigen Leistungen mit Vorsicht zu interpretieren, die Einkommenswirkung ist nicht äquivalenzgewichtet und wird tendenziell überschätzt.

489. Die Rangfolge der Leistungen ändert sich erheblich, wenn man die Effizienz der Leistungen betrachtet. Dann führen der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende und der Unterhaltsvorschuss die Rangliste an. Beide Maßnahmen zielen auf eine exakt abgegrenzte und definierte Zielgruppe ab. Daher schneiden sie bei der Betrachtung der Effektivität über alle Haushalte entsprechend schlecht ab. Im Sinne der Effizienz je eingesetzter Milliarde Euro wirken die beiden Leistungen hingegen relativ stark, weil sie die Einkommen der Empfänger (stark) erhöhen und zudem aufgrund der positiven Arbeitsangebotsreaktion die effektiven Gesamtkosten senken. Verhältnismäßig schwach schneiden Kindergeld und Kinderfreibeträge ab. Sie liegen mit 3,81 Euro Einkommensverbesserung je eingesetzter Milliarde Euro lediglich an dritter Stelle, obwohl sie mit Blick auf die Effektivität deutlich an der Spitze

lagen. Hier ist die Ursache in den recht schwachen Arbeitsangebotswirkungen zu finden. Maßnahmen und Leistungen, die zielgerichtet das Arbeitsangebot von Familien erhöhen, erfüllen das Effizienzkriterium besser. Das Kindergeld schafft dies durch die einkommensunabhängige Ausgestaltung nicht (ZEW 2013a: 210 f.). Das Elterngeld rangiert mit 3,67 Euro Einkommensverbesserung im Mittelfeld der betrachteten Leistungen.

490. Die Subventionierung der Kinderbetreuung schneidet bei der Effizienz Betrachtung am besten ab. Sie verbessert die Einkommensposition von Familien mit mindestens einem Kind unter zwölf Jahren je eingesetzter Milliarde Euro um 10,44 Euro, ist aber überschätzt (nicht in der Abbildung).

Abbildung 30: Relative Effizienz der Einzelleistungen bzw. -maßnahmen mit Bezug auf die Position des mittleren Einkommens von Familien im Verhältnis zum mittleren Einkommen von Kinderlosen – alle Haushalte



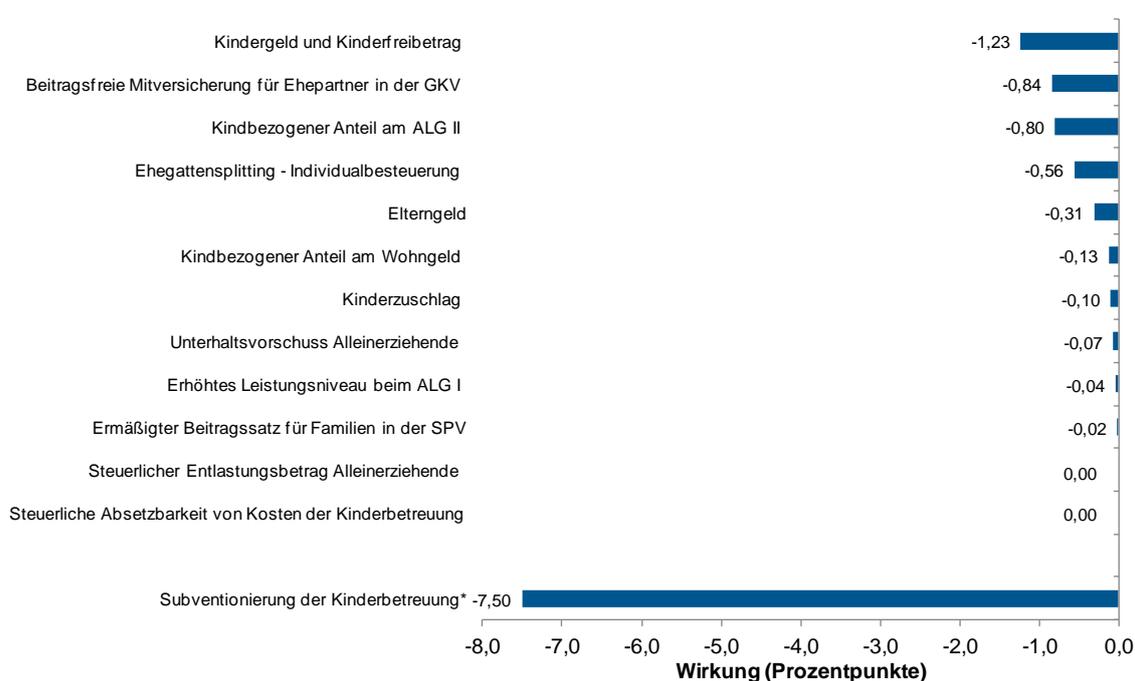
Anmerkung: Der ermäßigte Beitragssatz für Familien in der SPV wird von der Effizienzbetrachtung ausgenommen, da seine isolierten fiskalischen Kosten konstruktionsbedingt bei null und auch die effektiven Gesamtkosten noch nahe null liegen. Für die beitragsfreie Mitversicherung in der Gesetzlichen Krankenversicherung sind die isolierten Kosten ebenfalls null, die effektiven Gesamtkosten sind jedoch deutlich von null verschieden, sodass diese zweite Leistung hier bei der Effizienzbetrachtung mitgeführt wird (siehe Tabelle 29).

Quelle: eigene Darstellung Prognos AG auf Basis ZEW 2013a: 210.

491. Nun soll die **Armutrisikoquote** im Fokus stehen. Armutrisikomindernde Effekte lassen sich insgesamt bei 9 der untersuchten Leistungen und Maßnahmen feststellen. Die stärkste Wirkung entfaltet die Subventionierung der Kinderbetreuung, durch die sich die

Armutsrisikoquote um 7,5 Prozentpunkte vermindert (Abbildung 31).⁸¹ Es folgen – sortiert nach ihrem Wirkungsumfang – das Kindergeld bzw. die Kinderfreibeträge (-1,23 Prozentpunkte), gefolgt von der beitragsfreien Mitversicherung (-0,84 Prozentpunkte), dem kindbezogenen Anteil am Arbeitslosengeld II (-0,80 Prozentpunkte) und dem Ehegattensplitting (-0,56 Prozentpunkte). Zwei Leistungen (der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende und die Absetzbarkeit der Kosten der Kinderbetreuung) haben keine Wirkung auf die Armutsrisikoquote der Familien (ZEW 2013a: 189 f.; DIW 2013b: 119)⁸².

Abbildung 31: Relative Effektivität der Einzelleistungen bzw. -maßnahmen mit Bezug auf die Armutsrisikoquote (in Prozentpunkten) – alle Haushalte



* Simulationsrechnungen des DIW für Mütter mit Kindern unter zwölf Jahren (DIW 2013b: 119).
Quelle: eigene Darstellung Prognos AG auf Basis ZEW 2013a: 189.

492. Werden die Leistungswirkungen auf das fiskalische Volumen⁸³ normiert, so tragen die Subventionierung der Kinderbetreuung, der Kinderzuschlag und der Unterhaltsvorschuss besonders effizient zur Armutsvermeidung bei (Abbildung 32). Die Leistungen ver-

⁸¹ Dieser Wert wurde abweichend von den übrigen Leistungen auf Basis des DIW 2013b berechnet und ist im Vergleich zu den anderen Darstellungen überhöht.

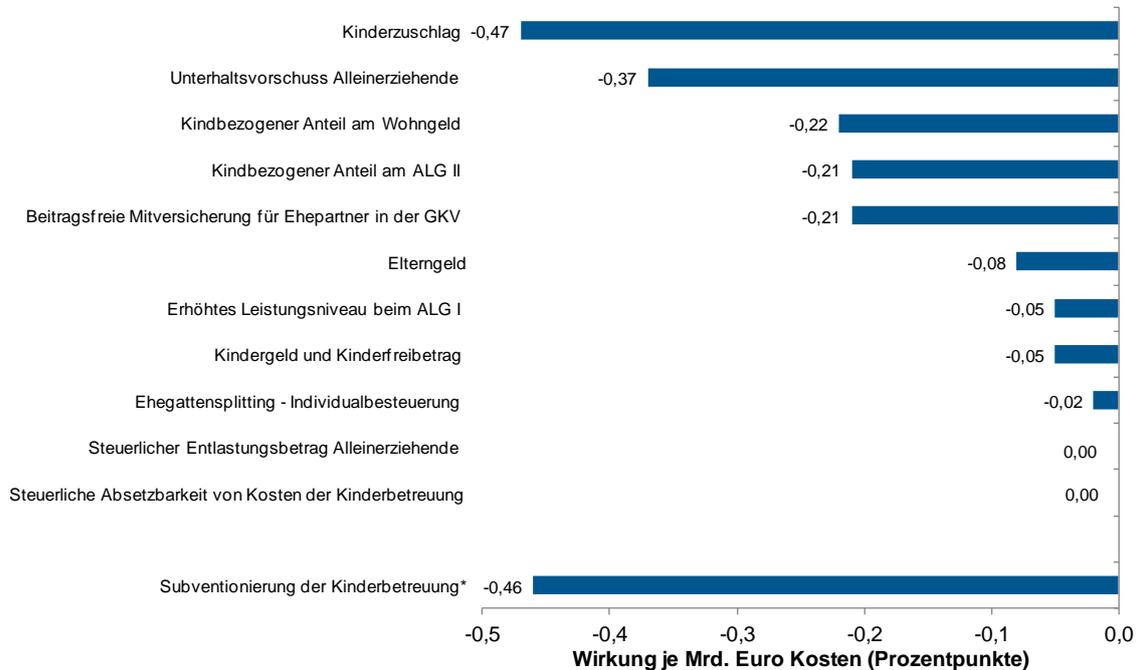
⁸² Zu berücksichtigen ist, dass das ZEW im Rahmen seiner Arbeiten zu den Zentralen Leistungen einen Robustheitscheck der vorliegenden Ergebnisse mit der Armutsrisikoquoten von minderjährigen Kindern durchgeführt hat. Diese Quote misst den Anteil der Kinder in Haushalten, deren Einkommen unterhalb der Armutsrisikoschwelle liegt, an der Gesamtzahl der Kinder. Die Ergebnisse für die Armutsrisikoquoten auf Haushaltsebene und auf Ebene der minderjährigen Kinder in diesen Haushalten unterscheiden sich qualitativ nicht und quantitativ nur in sehr geringem Maße. Daher werden sie hier nicht weiter ausgeführt. Für weitere Details siehe ZEW (2012).

⁸³ Das fiskalische Volumen basiert auf den Angaben des ZEW auf Basis des SOEP 2009 (ZEW 2013a: 207). Zum fiskalischen Volumen der einzelnen Leistungen siehe auch Kapitel 1.

ringern die Armutsrisikoquote je Milliarden Euro Kosten um 0,46⁸⁴ bzw. 0,47 bzw. 0,37 Prozentpunkte. Obwohl ihre Wirkung absolut gesehen gering ist, ergibt sich für diese Leistungen damit infolge der geringen Gesamtkosten für die öffentlichen Haushalte eine günstige Bilanz. Etwa ähnlich effizient sind der kindbezogene Anteil am Arbeitslosengeld II, der kindbezogene Anteil am Wohngeld und die beitragsfreie Mitversicherung für Ehepartner in der GKV (-0,22 bis -0,21 Prozentpunkte). Die Wirkung des Kindergelds bzw. der Kinderfreibeträge und des Ehegattensplittings ist, gemessen an den mit diesen Leistungen verbundenen Gesamtkosten für die öffentliche Hand, sehr gering. In dieser Betrachtung sind es somit – neben der Kinderbetreuung – vor allem die kleineren Leistungen, die aufgrund ihrer **zielgerichteten Ausgestaltung** auf besonders effiziente Art und Weise zum Ziel der wirtschaftlichen Stabilität von Familien beitragen. Im Hinblick auf die Armutsreduzierung sind der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende und die Absetzbarkeit der Kinderbetreuung als steuerliche Leistungen weder wirksam noch effizient (ZEW 2013a: 205 f., DIW 2013b: 119).

⁸⁴ Diese Angaben beruhen anders als die anderen Leistungen auf Simulationsrechnungen des DIW für Mütter mit Kindern unter 12 Jahren. Die Angaben zu den Kosten für die öffentliche Hand (16,18 Mrd. Euro) sind in diesem Fall dem Tableau der staatlichen Leistungen für das Jahr 2010 entnommen (BMFSFJ 2013: 11).

Abbildung 32: Relative Effizienz der Einzelleistungen bzw. -maßnahmen mit Bezug auf die Armutsrisikoquote (Wirkung je Mrd. Euro in Prozentpunkten) – alle Haushalte



Anmerkung: Der ermäßigte Beitragssatz für Familien in der SPV wird von der Effizienzbetrachtung ausgenommen, da seine isolierten fiskalischen Kosten konstruktionsbedingt bei null und auch die effektiven Gesamtkosten noch nahe null liegen. Für die beitragsfreie Mitversicherung in der Gesetzlichen Krankenversicherung sind die isolierten Kosten ebenfalls null, die effektiven Gesamtkosten sind jedoch deutlich von null verschieden, sodass diese zweite Leistung hier bei der Effizienzbetrachtung mitgeführt wird (siehe Tabelle 29).

* Simulationsrechnungen des DIW für Mütter mit Kindern unter zwölf Jahren (DIW 2013b: 119). Kosten für die öffentliche Hand auf Basis SOEP 2009 (ZEW 2013a: 207) bzw. für die Kinderbetreuung Tableau der staatlichen Leistungen für das Jahr 2010 (BMFSFJ 2013:11).

Quelle: eigene Darstellung Prognos AG auf Basis ZEW 2013a: 206.

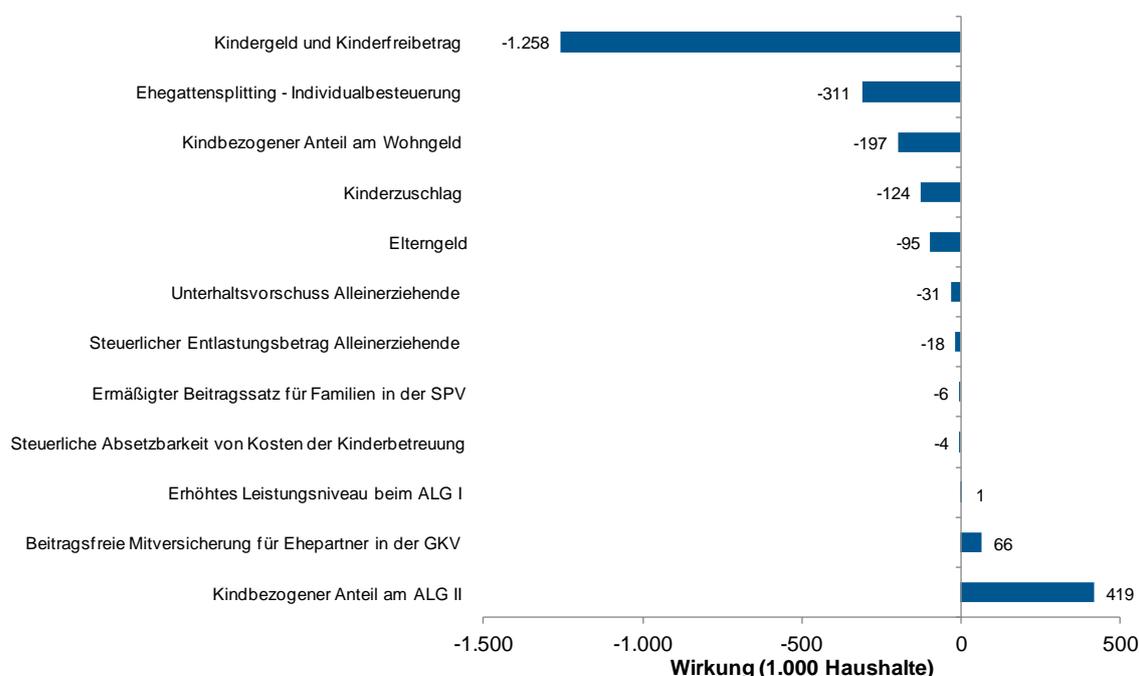
493. Den größten relativen Effekt auf die Armutsrisikoquote hätte der **Einsatz zusätzlicher öffentlicher Mittel** somit für die Subventionierung der Kinderbetreuung, den Kinderzuschlag, den Unterhaltsvorschuss und den kindbezogenen Anteil am Arbeitslosengeld II. Dagegen wäre vor allem bei den hinten positionierten steuerlichen Maßnahmen, die im Hinblick auf das Ziel ineffizient sind, eine Kürzung zu prüfen (sofern allein das Ziel der wirtschaftlichen Stabilität in den Blick genommen wird): Ehegattensplitting, Entlastungsbetrag für Alleinerziehende und Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten (ZEW 2013a: 215, DIW 2013b: 119).

494. Der dritte Indikator, für den eine Effektivitäts- und Effizienzbetrachtung durchgeführt wurde, ist die **Anzahl der Familien im Arbeitslosengeld-II-Bezug**, genauer, deren Veränderung. Eine Leistung wirkt dann positiv auf das Ziel der wirtschaftlichen Stabilität, wenn die Zahl der Transferempfänger durch die Leistung sinkt. Abbildung 33 zeigt wiederum zunächst die relative Wirksamkeit (Effektivität) der Leistungen. Demnach reduziert sich durch

fast alle Leistungen die Zahl der Familien, die auf Arbeitslosengeld II-Leistungen angewiesen sind.

495. Eine Ausnahme stellt der kindbezogene Anteil im Arbeitslosengeld II dar. Dahinter steckt allerdings lediglich ein „systembedingter Vorzeichenwechsel“: Der kindbezogene Anteil am Arbeitslosengeld II hat explizit die Funktion, Familien vor Armut zu schützen, die den Bedarf ihrer Kinder nicht mit eigenem Einkommen decken können. Diese erhalten im Bedarfsfall finanzielle Unterstützung. Eine Erhöhung der Arbeitslosengeld II-Leistung vergrößert unmittelbar den Empfängerkreis und führt Haushalte, die bisher unabhängig vom Arbeitslosengeld II lebten, in die Grundsicherung.⁸⁵

Abbildung 33: Relative Effektivität der Einzelleistungen bzw. -maßnahmen mit Bezug auf die Anzahl der ALG II-Empfänger (in 1.000) – alle Haushalte



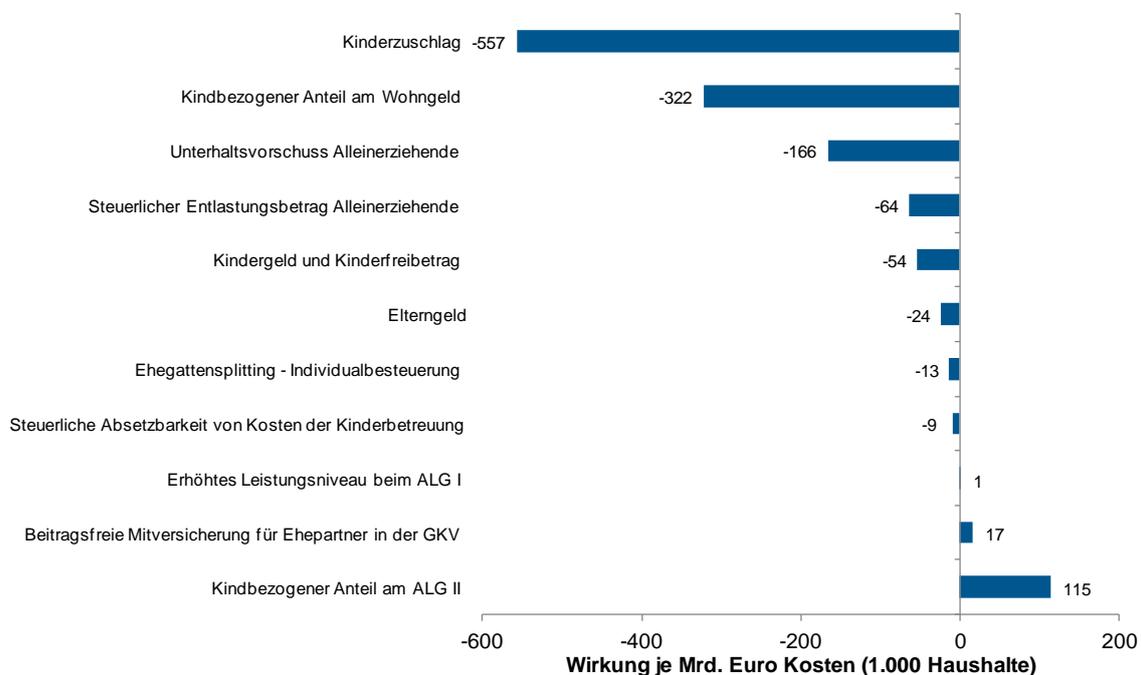
Quelle: eigene Darstellung Prognos AG auf Basis ZEW 2013a: 191.

496. Im Sinne der relativen Effizienz steht der Kinderzuschlag an der Spitze der Rangfolge (Abbildung 34). Der Kinderzuschlag interagiert – wie auch der Unterhaltsvorschuss und der kindbezogene Anteil am Wohngeld – stark mit dem System der Grundsicherung. Durch die genannten Leistungen ergibt sich für die Familien eine leichte Einkommensverbesserung gegenüber dem Bezug von Arbeitslosengeld II. In der Zusammenschau mit der Effizienzrangfolge zur Armutsrisikoquote (Abbildung 32) lässt sich schließen, dass die Leistungen

⁸⁵ Für die Subventionierung der Kinderbetreuung liegen keine vergleichbaren Angaben zur Veränderung der Zahl der ALG-II-Empfänger aus der Untersuchung des DIW 2013b vor.

tatsächlich als relativ effizient bewertet werden können. Es sind diese drei Leistungen, die an der Spitze der Effizienzrangfolge stehen. Wenig effizient in Bezug zu den eingesetzten fiskalischen Mitteln sind die großen Leistungen Kindergeld und Kinderfreibeträge sowie das Ehegattensplitting. Hier gelingt es je eingesetzter Milliarde Euro „nur“ 54.000 bzw. 13.000 Haushalten, den Arbeitslosengeld II-Bezug zu verlassen. Dazwischen rangiert das Elterngeld. Nicht effizient, weil wie oben gezeigt, vom Ziel wegführend, ist die beitragsfreie Mitversicherung (ZEW 2013a: 209 f.).

Abbildung 34: Relative Effizienz der Einzelleistungen bzw. -maßnahmen mit Bezug auf die Anzahl der ALG II-Empfänger (Wirkung je Mrd. Euro in 1.000) – alle Haushalte



Anmerkung: Der ermäßigte Beitragssatz für Familien in der SPV wird von der Effizienzbetrachtung ausgenommen, da seine isolierten fiskalischen Kosten konstruktionsbedingt bei null und auch die effektiven Gesamtkosten noch nahe null liegen. Für die beitragsfreie Mitversicherung in der Gesetzlichen Krankenversicherung sind die isolierten Kosten ebenfalls null, die effektiven Gesamtkosten sind jedoch deutlich von null verschieden, sodass diese zweite Leistung hier bei der Effizienzbetrachtung mitgeführt wird (siehe Tabelle 29).

* Simulationsrechnungen des DIW für Mütter mit Kindern unter zwölf Jahren (DIW 2013b: 119). Kosten für die öffentliche Hand auf Basis SOEP 2009 (ZEW 2013a: 207) bzw. für die Kinderbetreuung Tableau der staatlichen Leistungen für das Jahr 2010 (BMFSFJ 2013:11)

Quelle: eigene Darstellung Prognos AG auf Basis ZEW 2013a: 209..

497. Abschließend ist festzuhalten, dass – bezogen auf die drei vorgestellten Indikatoren zur Effizienzmessung – vorrangig diejenigen Maßnahmen und Leistungen positiv abschneiden, die zielgenau und präzise auf die entsprechenden Zielgruppen zugeschnitten sind. Dies betrifft insbesondere den Unterhaltsvorschuss, aber auch den Kinderzuschlag und den kindbezogenen Anteil am Wohngeld. In 2 von 3 Fällen schneidet der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende relativ gut ab. Große fiskalische Leistungen mit einem breiten

Bezieherkreis – wie das Kindergeld und die Kinderfreibeträge, das Ehegattensplitting sowie letztlich auch die beitragsfreie Mitversicherung in der GKV – zeichnen sich in der Regel durch eine verhältnismäßig starke Wirksamkeit (Effektivität) aus, fallen aber in der Effizienzbetrachtung zumeist ins Mittelfeld zurück.

498. Aufgrund der abweichenden Modellierung nimmt die subventionierte Kinderbetreuung eine Sonderrolle ein. Die finanzielle Unterstützung der Familien durch die Subventionierung der Betreuungsangebote hat sowohl erhebliche positive Effekte auf die Armutsvermeidung als auch auf die Verbesserung der Einkommensposition der Familien und ist gemessen an der eingesetzten fiskalischen Mitteln vergleichsweise effizient.

499. Die Effektivitäts- und Effizienzanalyse in Bezug auf das Ziel der wirtschaftlichen Stabilität ist noch nicht aussagekräftig für die Familienpolitik insgesamt. Vielmehr müssen auch die weiteren familienpolitischen Ziele einer entsprechenden Analyse unterzogen werden.

4. Vereinbarkeit von Familie und Beruf

4.1 Einführung und Grundlagen

4.1.1 Definition, Dimensionen und Begründung des Ziels

500. Eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf zählt zu den zentralen Zielen der deutschen Familienpolitik. Im Kern dieses Ziels steht, dass Mütter und auch Väter – entsprechend ihren Wünschen und Vorstellungen – die Möglichkeit haben sollen, sowohl am Erwerbs- als auch am Familienleben teilzunehmen.

501. Im Rahmen der Studien der Gesamtevaluation, die die ehe- und familienbezogenen Leistungen im Hinblick auf die Erreichung mehrerer Ziele überprüfen, stellt sich die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Mütter und Väter – einschließlich der Arbeitsteilung zwischen den Partnern – als das Ziel heraus, dessen Erreichung mit der Erreichung aller anderen Ziele besonders eng verknüpft ist: Ganz maßgeblich stärkt eine gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf die wirtschaftliche Stabilität von Paaren mit Kindern – im Heute wie im Lebensverlauf betrachtet. Eine gute Vereinbarkeit, auch vermittelt durch die wirtschaftliche Stabilität der Familie, kann zudem das Wohlergehen von Kindern unterstützen. Ebenso ist eine gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf relevant dafür, ob Paare ihre Kinderwünsche erfüllen. Die Entscheidung für (weitere) Kinder hat wiederum Rückwirkungen auf die Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Familie und Beruf (vgl. Kapitel 6).⁸⁶ Für die Leistungen bedeutet dies, dass diejenigen Leistungen, die das Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf erreichen, in der Regel auch alle anderen Ziele erreichen.

502. Nach dem aktuellen Monitor Familienleben zählt die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für rund 50 Prozent der Gesamtbevölkerung und 71 Prozent der Eltern zu den wichtigsten politischen Aufgaben (IfD 2013a). Die Mehrheit sowohl der Männer als auch der Frauen wünscht sich explizit einen gelungenen Ausgleich zwischen Beruf und Familie; kein Bereich soll zu kurz kommen (WZB 2013: 35 f. und 26 f.).

503. Auch im Siebten Familienbericht werden verbesserte Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf damit begründet, dass die stark geschlechtsspezifische Arbeitsteilung in Familien häufig nicht (mehr) den Lebensentwürfen der nachwachsenden Genera-

⁸⁶ Dieser letzte Zusammenhang wird ausführlich in Kapitel 6 beleuchtet. Dort wird die Vereinbarkeit von Familie und Beruf (gemessen an der Erwerbsbeteiligung der Mütter) – nicht wie in diesem Kapitel – auf Basis einer gegebenen Kinderzahl bewertet. Stattdessen wird auch berücksichtigt, welche Veränderungen sich dadurch ergeben, dass (weitere) Kinder geboren werden.

tion entspricht: Aufgrund der sich verändernden Bildungs- und Erwerbsverläufe wandeln sich Vorstellungen einer klassischen Rollenteilung zwischen Frauen und Männern. Außerhalb von Familie verliert die Unterscheidung zwischen einer „männlich dominierten, erwerbsorientierten Berufswelt“ und der „weiblichen Fürsorgewelt“ an Bedeutung, während sie innerhalb von Familien – oftmals entgegen der Wünsche der Eltern – weiter fortwirkt (BMFSFJ 2006: 246).

504. So wird in jüngeren Studien deutlich: Viele junge Frauen wollen erwerbstätig sein, gut verdienen und somit finanziell unabhängig sein – und das entspricht auch oftmals der Erwartung ihrer Partner (WZB 2013). Dennoch sind Mütter weiterhin deutlich seltener erwerbstätig als Väter (vgl. Kapitel 4.1.2). Zugleich sind es nach wie vor die Mütter, die überwiegend für die Arbeit im Haushalt zuständig sind (vgl. ausführlich Kapitel 4.3).

505. Auch wenn sich traditionelle Rollenbilder von Müttern und Vätern verändern, werden Mütter weiterhin zumeist in der Hauptverantwortung für Haushalt und Familie gesehen. So sind nach den Daten des SOEP/FiD etwa jede zweite Mutter und jeder zweite Vater der Auffassung, dass sich Frauen stärker um die Familie als um die Karriere kümmern sollten. Zugleich sind 46 Prozent der Mütter und 52 Prozent der Väter der Meinung, dass sich Männer stärker als Frauen um die finanzielle Absicherung der Familie kümmern sollen (DIW 2013a: 102 f.). Innerhalb von Familien zeigt sich, dass junge Paare häufig zunächst eine gleichberechtigte Aufgabenteilung leben, sich diese jedoch im Laufe der Zeit zunehmend traditionalisiert, sobald Kinder geboren werden (Schiefer und Bujard 2012).

506. Durch eine bessere Balance zwischen Familien- und Erwerbsleben werden Eltern nicht nur in die Lage versetzt, ihre individuellen Lebensvorstellungen umzusetzen. Zugleich kommt der Vereinbarkeit von Familie und Beruf auch eine Schlüsselbedeutung für die langfristige wirtschaftliche Stabilität von Familien zu: Familien, in denen beide Partner Erwerbseinkommen erwirtschaften, sind besonders selten von Armut betroffen. Eine Erwerbstätigkeit beider Elternteile – möglichst im sozialversicherungspflichtigen Umfang – trägt zudem zur wirtschaftlichen Absicherung sowohl im Alter als auch im Falle von Arbeitslosigkeit, Trennung oder Tod der Partnerin oder des Partners bei (vgl. Kapitel 3). Auch in den demoskopischen Studien der Gesamtevaluation zeigen die Angaben der Eltern zum Einkommen einen deutlichen Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen Lage der Familie und der Berufstätigkeit der Mütter. Besonders für Familien mit geringem Haushaltseinkommen beruhen wirtschaftliche Stabilität und Lebensstandard zu erheblichem Teil auf einer Erwerbsbeteiligung der Mütter. Am deutlichsten wird das bei Alleinerziehenden, die häufig vor der Alternative Berufstätigkeit oder Bezug von SGB-II-Leistungen stehen (IfD 2013).

507. Die derzeitige stärkere Familienorientierung der Mütter und stärkere Erwerbsorientierung der Väter hat auch Konsequenzen für das Ziel der **Gleichstellung von Frauen und Männern** in der Gesellschaft. Familienbedingte Erwerbsunterbrechungen und Teilzeitphasen sind ein zentraler Erklärungsgrund für bestehende Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern. Denn „das Einkommenspotenzial von Müttern kann durch schlechte Vereinbarkeit von Familie und Beruf unmittelbar berührt werden, etwa wenn die für Kinder aufgewandte Betreuungszeit zu Lasten der kumulierten beruflichen Erfahrung geht. Ein konkretes Beispiel wären familiär bedingte Unterbrechungen der Erwerbsbiographie, die zu Karriereachteilen führen, die sich in einem Lohnnachteil gegenüber den Vätern niederschlagen“ (ZEW et al. 2008: 16). Nach Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft sind die (bereinigten) Lohnunterschiede umso größer, je länger die Auszeiten von Frauen ausfallen: Während der Bruttostundenverdienst von Frauen mit mindestens dreijähriger Erwerbsunterbrechung 12 Prozent unter dem der Männer liegt, unterscheiden sich die Löhne von Frauen, die maximal 18 Monate ausgestiegen sind, nur noch um weniger als zwei Prozent von den Männern (Schäfer et al. 2013).

508. Besonders anschaulich zeigt Boll die Konsequenzen von Erwerbsunterbrechungen auf die Möglichkeit der Einkommenserzielung auf: Durch eine dreijährige Auszeit und drei Jahre Teilzeit entstehen einer Mutter mittleren Bildungsgrades, die ihr erstes Kind im Alter von 30 Jahren bekommen hat, im Alter von 45 Jahren Bruttolohnverluste in Höhe von über 190.000 Euro. Bei einer einjährigen Auszeit sowie fünf Jahren in Teilzeit sind es immerhin noch über 150.000 Euro (Boll 2009). Insofern kann eine gleichmäßigere Verteilung der Erwerbs- und Familienarbeit zwischen Müttern und Vätern einen Beitrag dazu leisten, bestehende Lohnunterschiede zu reduzieren. Die ermöglichte Parallelität von Erwerbs- und Familienarbeit trägt zugleich dazu bei, die langfristigen Erwerbs- und Einkommenschancen von Frauen und Mütter zu verbessern.

509. Eine gelingende Vereinbarkeit ist auch aus demografischen und gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten von hoher Bedeutung: So sind als gut wahrgenommene Rahmenbedingungen, um sich sowohl für die Familie als auch im Erwerbsleben zu engagieren, aus Sicht der Eltern eine wichtige Voraussetzung dafür, um sich für (weitere) Kinder zu entscheiden (ZEW et al. 2013, vgl. auch Kapitel 1).

510. Mit Blick auf den sich abzeichnenden Fachkräftemangel ist es zudem aus wirtschaftlichen Gründen geboten, Müttern, die erwerbstätig sein wollen, auch eine aktive und umfangreiche Teilnahme am Erwerbsleben zu ermöglichen. Ob dies in der Praxis gelingt, hängt dabei auch davon ab, ob Eltern bei ihren Arbeitgebern **familienfreundliche Rahmenbe-**

dingungen vorfinden. Dies ist jedoch nicht überall der Fall: Nach den Ergebnissen der Befragung „Monitor Familienleben 2012“ haben 56 Prozent der Eltern den Eindruck, dass ihr Betrieb zu wenig Rücksicht auf ihre zeitlichen Bedürfnisse nimmt. Insbesondere vollzeitberufstätige Mütter sehen auf diesem Gebiet Nachholbedarf. Zwei Drittel dieser Mütter wünschen sich, dass ihr Betrieb mehr Rücksicht nimmt. Ein familienfreundlicher Betrieb zeichnet sich aus Sicht der Eltern vor allem dadurch aus, dass es flexible Arbeitszeiten gibt. Wichtig ist Eltern auch, dass sie ihren gesetzlichen Anspruch auf Sonderurlaub bei Erkrankung des Kindes einlösen können, dass es ein betriebliches Kinderbetreuungsangebot, Möglichkeiten zur Telearbeit von zu Hause aus sowie eine ausreichende Anzahl von Teilzeitarbeitsplätzen gibt (BMFSFJ 2012b: 81).

4.1.2 Erwerbstätigkeit von Eltern und Vereinbarkeit von Familie und Beruf in Deutschland heute

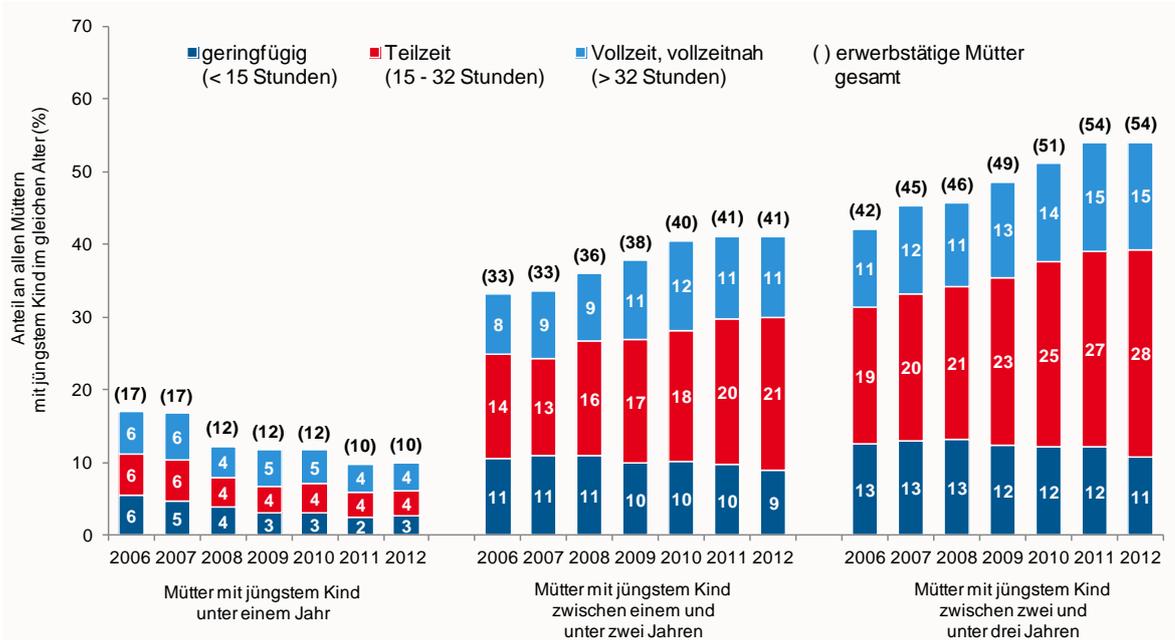
511. Aktuelle Auswertungen zur Erwerbsbeteiligung machen deutlich, dass Mütter und Väter weiterhin in sehr unterschiedlicher Weise auf dem Arbeitsmarkt aktiv sind. Die Erwerbsbeteiligung von Vätern ist unabhängig vom Alter und der Anzahl der Kinder hoch: 92 Prozent der Väter sind erwerbstätig, 94 Prozent davon in Vollzeit oder vollzeitnah. Die durchschnittliche tatsächliche Wochenarbeitszeit (einschließlich regelmäßig geleisteter Überstunden) liegt bei knapp 42 Stunden (Mikrozensus 2012, Sonderauswertung s13129). Dennoch hat sich nach eigener Einschätzung der Väter die Möglichkeit, ihr Berufsleben für Kinder zu unterbrechen, positiv entwickelt (WZB 2013: 11).

512. Für Mütter stellt die gleichzeitige Teilnahme am Erwerbsleben und am Familienleben häufig noch keine Selbstverständlichkeit dar: So sind Mütter mit Kindern unter 18 Jahren mit einem Anteil von 66 Prozent deutlich seltener erwerbstätig als 20- bis 54-jährige Frauen ohne Kinder (79 Prozent). Zugleich sind Muster von Teilzeittätigkeiten und von geringfügigen Arbeitszeiten unter Müttern deutlich stärker verbreitet als unter Frauen ohne minderjährige Kinder (Mikrozensus 2012, Sonderauswertung s13129).

513. Ob Mütter auf dem Arbeitsmarkt aktiv sind, hängt insbesondere mit dem Alter des jüngsten Kindes zusammen: Im ersten Lebensjahr des jüngsten Kindes üben zehn Prozent der Mütter eine Erwerbstätigkeit aus. Das heißt, der mit dem Elterngeld geschaffene Schonraum wird umfassend genutzt. Sobald das jüngste Kind ein bis unter zwei Jahre alt ist, sind inzwischen 41 Prozent der Mütter erwerbstätig. Ist das jüngste Kind zwei Jahre alt, ist heute bereits mehr als die Hälfte der Mütter erwerbstätig. Dies sind deutlich mehr Mütter als noch im Jahr 2006. Die seit Einführung des Elterngeldes gestiegene Erwerbsbeteiligung von Müttern mit einem jüngsten Kind zwischen einem und drei Jahren ist dabei ins-

besondere zugunsten von Teilzeitbeschäftigungen zwischen 15 und 32 Stunden erfolgt. Auch der Anteil der in Vollzeit arbeitenden Mütter ist erkennbar gewachsen. Mütter mit einem jüngsten Kind unter einem Jahr sind hingegen im Vergleich zu 2006 deutlich seltener erwerbstätig. Hier zeigt sich bereits der Einfluss des Elterngeldes auf die Gestaltung des ersten Jahres nach Geburt eines Kindes – meist ohne Erwerbsarbeit – und die Zeit danach – mit der Wiederaufnahme der Erwerbsarbeit unter Nutzung der Kinderbetreuungsangebote.

Abbildung 35: Entwicklung der Erwerbstätigenquote (ausgeübte Erwerbstätigkeit) und Arbeitszeitmuster von Müttern mit Kindern unter drei Jahren, Deutschland, 2006-2012, in Prozent



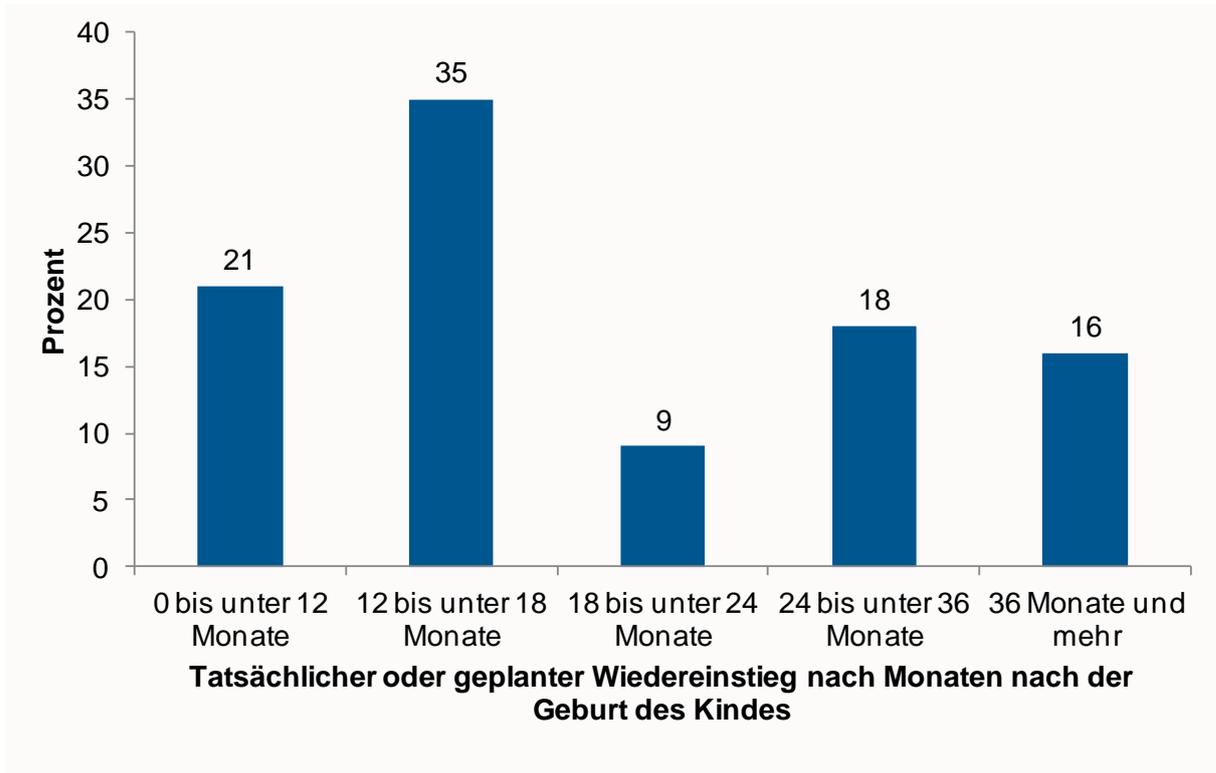
Quelle: Mikrozensus-Sonderauswertung s13129, Berechnung Prognos AG. Bei dem Erwerbsvolumen sind die normalerweise in einer Woche geleisteten Stunden einschließlich regelmäßig geleisteter Überstunden berücksichtigt.

514. Der Trend zur steigenden Erwerbstätigkeit bei Müttern mit Kleinkindern hat selbst Mütter mit drei oder mehr minderjährigen Kindern erfasst: Die Erwerbstätigenquote der Mütter mit jüngstem Kind im Alter von einem Jahr ist zwischen 2009 und 2012 um vier Prozentpunkte angestiegen, die der Mütter mit jüngstem Kind im Alter von zwei Jahren um sechs Prozentpunkte.

515. Auch eine Befragung von Müttern mit Kindern im Alter von zwei bis vier Jahren – durchgeführt im Rahmen des Moduls Familien in der Alterssicherung – unterstreicht das große Interesse an einem frühen Wiedereinstieg: So hat über ein Drittel der befragten Frauen 12 bis 18 Monate nach der Geburt des letzten Kindes (wieder) eine Erwerbstätig-

keit aufgenommen oder plant dies. 21 Prozent streben sogar einen noch früheren Einstieg an. Etwa jede sechste Mutter will dagegen erst nach 36 Monaten oder später ins Erwerbsleben zurückkehren (Abbildung 36).

Abbildung 36: Verteilung der Mütter nach Zeitpunkt der (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit nach der Geburt des jüngsten Kindes (tatsächlich und geplant), in Prozent



Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG auf Basis IGES et al. (2013a: 223).

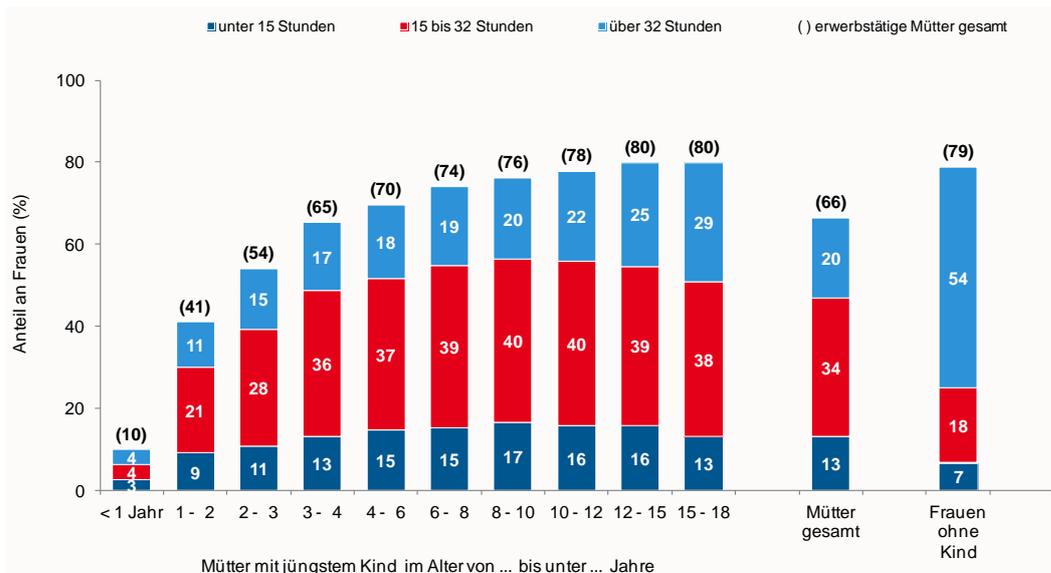
516. Mütter, die nach der Geburt des Kindes noch nicht (wieder) erwerbstätig geworden sind und dies vorhaben, wurden auch danach gefragt, ob sie unter anderen Rahmenbedingungen eine frühere (Wieder-)Aufnahme bzw. einen größeren Arbeitszeitumfang wählen würden. Für diese Mütter waren „das Fehlen passender Kinderbetreuungsmöglichkeiten, eines passenden Arbeitsplatzes und ausreichend flexibler und selbstbestimmter Arbeitsbedingungen (...) wesentliche Gründe dafür, keine frühere oder umfangreichere (Wieder-) Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu planen“ (IGES et al. 2013a: 226).⁸⁷

517. Trotz der deutlich gestiegenen Erwerbsteilnahme von Müttern – insbesondere mit jungen Kindern – erreichen die Erwerbstätigenquoten von Müttern nach wie vor erst ab einem

⁸⁷ Befragung von 1.776 Müttern, die zwischen 2008 und 2010 ein Kind geboren haben.

Alter des jüngsten Kindes von ca. zwölf Jahren ein ähnlich hohes Niveau wie bei den Frauen, die keine minderjährigen Kinder betreuen. Der Stundenumfang bleibt jedoch auch dann noch deutlich geringer.

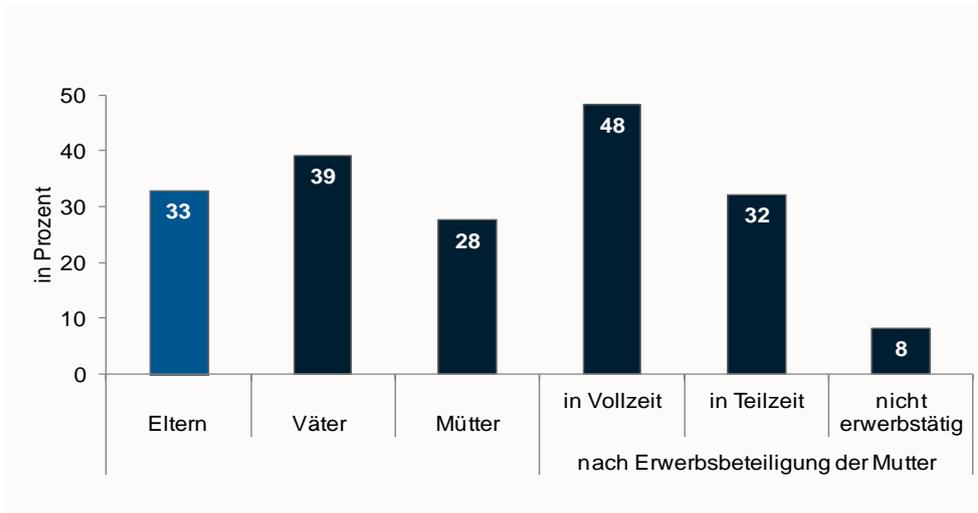
Abbildung 37: Erwerbstätige Mütter und Frauen ohne minderjähriges Kind nach Arbeitszeitmuster und Alter des jüngsten Kindes, Anteile an allen Müttern bzw. Frauen ohne minderjähriges Kind, Deutschland, 2012, in Prozent



Quelle: eigene Darstellung auf Basis Mikrozensus-Sonderauswertung s13129. Bei dem Erwerbsvolumen sind die normalerweise in einer Woche geleisteten Stunden einschließlich regelmäßig geleisteter Überstunden berücksichtigt. Bei den Frauen ohne Kind sind ausschließlich Frauen im Alter von 20 bis unter 55 Jahren berücksichtigt. Konzept der ausgeübten Erwerbstätigkeit.

518. Werden Eltern mit Kindern unter 18 Jahren danach gefragt, wie gut es ihnen persönlich gelingt, Beruf und Familie miteinander zu vereinbaren, dann berichtet ein Drittel der Eltern, dass sie dies zumindest manchmal vor Probleme stellt. Besonders häufig erleben Vollzeit erwerbstätige Mütter (48 Prozent) Schwierigkeiten bei der Vereinbarkeit. Auch Väter (39 Prozent) haben häufig den Eindruck, Beruf und Familie nicht gut miteinander vereinbaren zu können (Abbildung 38).

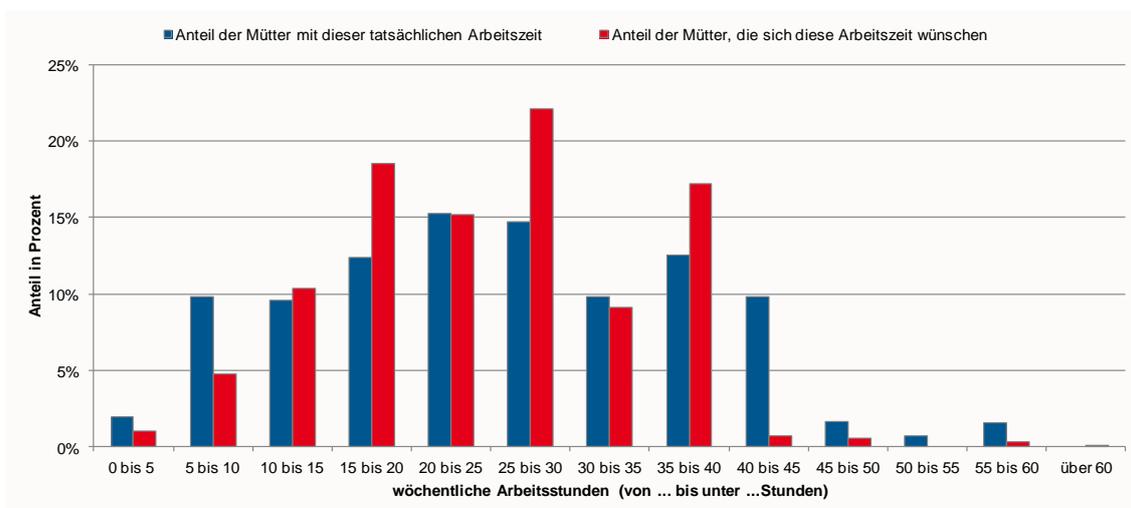
Abbildung 38: Eltern mit Kindern unter 18 Jahren, die manchmal Probleme haben, Beruf und Familie miteinander zu vereinbaren, in Prozent



Quelle: eigene Darstellung Prognos AG auf Basis IfD (2012).

519. Hinweise auf Schwierigkeiten bei der Vereinbarkeit kann auch ein Vergleich der **tatsächlichen und gewünschten Arbeitsstunden** von erwerbstätigen Müttern und Vätern geben: So äußern viele Mütter, die bereits in Teilzeit und in geringfügiger Beschäftigung erwerbstätig sind, ein Interesse daran, ihre wöchentliche Arbeitszeit auszuweiten. Deutlich mehr Frauen, als dies bisher tun, würden gerne in vollzeitnaher Teilzeit arbeiten (Abbildung 39).

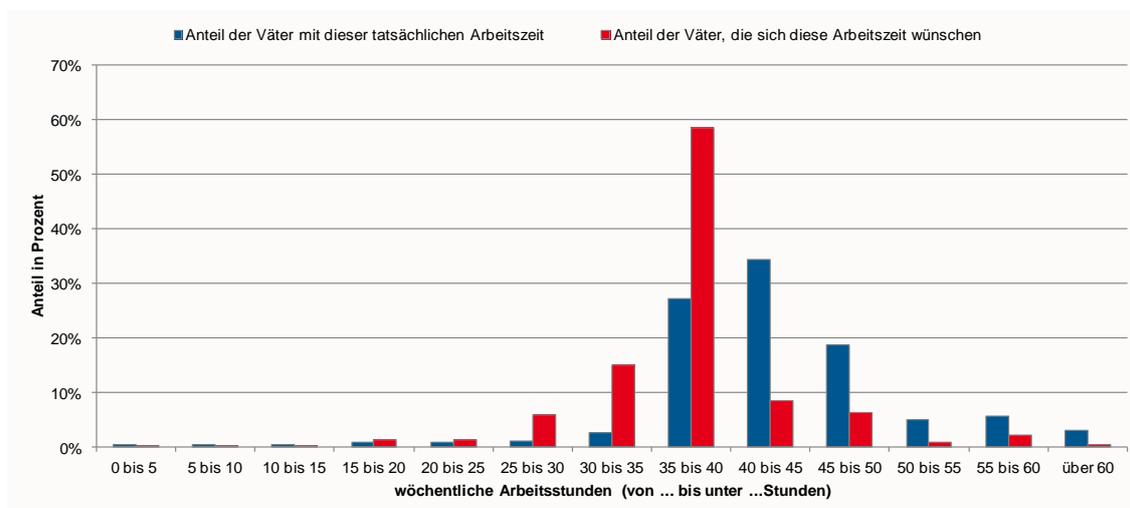
Abbildung 39: Gewünschte und tatsächliche wöchentliche Arbeitszeiten erwerbstätiger Mütter, 2011



Quelle: SOEP 2012. Eigene Berechnungen Prognos AG. Mütter mit jüngstem Kind bis einschl. 16 Jahre.

520. Bei Vätern liegen die tatsächlichen Arbeitszeiten dagegen oftmals höher, als sie sich dies wünschen (Abbildung 40). Dabei bezieht **sich der Wunsch der Väter, weniger zu arbeiten**, mehrheitlich auf eine Reduktion der geleisteten Überstunden im Rahmen einer Vollzeitstätigkeit. Etwa ein Viertel der Väter strebt eine Teilzeitstelle unter 35 Wochenstunden an. Allerdings sollte die Aussagekraft von Auswertungen zur gewünschten Arbeitszeit nicht überschätzt werden.⁸⁸

Abbildung 40: Gewünschte und tatsächliche wöchentliche Arbeitszeiten erwerbstätiger Väter, 2011



Quelle: SOEP 2012. Eigene Berechnungen Prognos AG. Väter mit jüngstem Kind bis einschl. 16 Jahre.

521. Ein wesentliches Instrument, um Eltern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu ermöglichen, ist das Angebot an **öffentlich geförderter Kinderbetreuung**, von der Krippe für unter dreijährige Kinder bis hin zur Nachmittagsbetreuung für Schulkinder. Insbesondere das Angebot im Bereich der Betreuung für unter Dreijährige wurde in den vergangenen Jahren stark ausgebaut: So wurden zum Stichtag 1. März 2013 rund 596.000 Kinder, d.h. 29 Prozent der Kinder unter drei Jahren in einer Kindertageseinrichtung oder in öffentlich geförderter Kindertagespflege betreut. Nach vom BMFSFJ veröffentlichten Zahlen der

⁸⁸ Während das derzeitige Arbeitsvolumen anhand der tatsächlich realisierten Stundenzahl gemessen wird, handelt es sich beim gewünschten Stundenumfang um eine hypothetische Größe. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Angaben zu den Arbeitszeitwünschen insofern vage bleiben, da die zeitliche Perspektive unklar ist, wann Eltern sich eine Ausdehnung bzw. Reduzierung ihrer Wochenstunden wünschen (kurzfristig oder erst in mehreren Jahren, wenn die Kinder älter sind). Überdies ist nicht klar zu differenzieren, ob sich die geäußerten Arbeitszeitwünsche auf die derzeit gegebenen Rahmenbedingungen beziehen (z. B. gegenwärtige familiäre Verpflichtungen, verfügbare Betreuungsinfrastruktur, gesundheitliche Situation etc.) oder auf alternative Vorstellungen über die Rahmenbedingungen (z. B., wenn es ein ideales Betreuungsangebot gäbe, wenn die Partnerin/der Partner einen anderen Stundenumfang hätte, wenn die Lage der Arbeitszeiten besser wäre).

4. Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Bundesländer zum Ausbau der Kindertagesbetreuung werden im Jahr 2013/2014 voraussichtlich über 800.000 Betreuungsplätze zur Verfügung stehen.⁸⁹

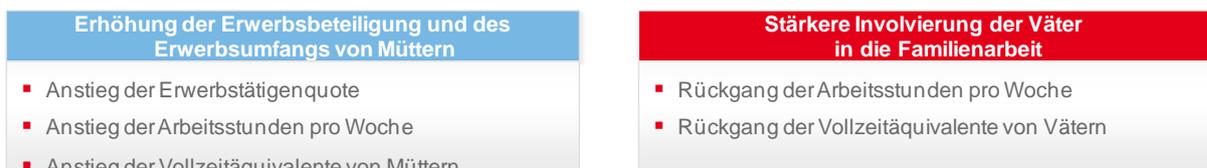
522. Bei den Kindern zwischen drei und unter sechs Jahren liegt die amtliche Betreuungsquote aktuell bei 94 Prozent (Statistisches Bundesamt 2013). Nach der Akzeptanzanalyse II nehmen rund 44 Prozent der Kinder zwischen sechs und 13 Jahren Betreuungsangebote wie etwa Horte, Schulbetreuung (auch Randzeitenbetreuung) oder auch Ganztagschulen mit mehr als sieben (Zeit-)Stunden Unterricht am Tag in Anspruch (IfD 2013: 50). Detaillierte Erkenntnisse zur Inanspruchnahme der Kinderbetreuungsangebote befinden sich im Kapitel 2.3).

4.1.3 Operationalisierung des Ziels der Vereinbarkeit von Familien und Beruf

523. Um beurteilen zu können, ob durch die untersuchten ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen das Ziel einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf erreicht wird, müssen zunächst **messbare Indikatoren** definiert werden, anhand derer sich die Wirkung quantifizieren lässt.

524. Vereinbarkeit von Familie und Beruf bedeutet, dass Mütter wie auch Väter die Möglichkeit haben, nach eigenen Wünschen und Vorstellungen sowohl am Erwerbs- als auch am Familienleben teilzunehmen. Vereinbarkeit in diesem Sinne lässt sich nicht direkt mit ökonomischen Kennziffern messen, sondern nur indirekt erschließen: Angesichts der oben dargestellten vielfachen Wünsche von Müttern, ihre Erwerbstätigkeit auszuweiten, kann eine bessere Vereinbarkeit angenommen werden, wenn mehr Mütter auf dem Arbeitsmarkt, möglichst im sozialversicherungspflichtigen Umfang, aktiv sind und langjährige familienbedingte Erwerbsunterbrechungen seltener werden. Umgekehrt ist Ausdruck einer besseren Vereinbarkeit, wenn sich Väter, wie gewünscht, stärker als bislang am Familienleben beteiligen können und ihren Erwerbsumfang – mehrheitlich um Überstunden – reduzieren.

Abbildung 41: Teilziele und Operationalisierung des Ziels der Vereinbarkeit von Familie und Beruf



Quelle: eigene Darstellung Prognos AG.

⁸⁹ <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/kinder-und-jugend,did=118994.html>

525. Mit Blick auf diese beiden Teilziele lassen sich die evaluierten ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen daran messen, ob und inwieweit sie dazu führen, dass mehr Mütter eine Erwerbstätigkeit ausüben, d. h. dass die Erwerbstätigenquote der Mütter ansteigt. Gleichzeitig kann untersucht werden, ob durch die ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen die durchschnittlich von erwerbstätigen Müttern geleisteten Arbeitsstunden pro Woche zunehmen. Beide Größen zusammen genommen ergeben die Gesamtzahl der von Müttern geleisteten Wochenarbeitsstunden, das sogenannte **Arbeitsvolumen** der Mütter. Dieses lässt sich in Vollzeitäquivalenten ausdrücken. Anhand dieses Indikators lässt sich beschreiben, wie sich die Zahl der rechnerisch von Müttern ausgefüllten Vollzeitstellen durch die untersuchten Leistungen im Gesamteffekt verändert. In Lebensverlaufsperspektive werden keine Vollzeitäquivalente, sondern die durchschnittliche Zahl der von Frauen eines bestimmten Alters geleisteten Wochenarbeitsstunden betrachtet.

526. Eine stärkere Einbindung der Väter in die Familienarbeit kann indirekt daran festgemacht werden, ob sich durch die untersuchten ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen der Erwerbsumfang sowie das insgesamt von Vätern **geleistete Arbeitsvolumen** reduzieren. Zwar kann keine Festlegung darüber getroffen werden, in welchem Verhältnis die Erwerbsarbeit zwischen Elternteilen idealerweise aufgeteilt sein sollte. Angesichts der bestehenden starken Ungleichverteilung ist aber anzunehmen, dass jede Anpassung, die Unterschiede reduziert, Vereinbarkeit tendenziell befördert. Hierfür spricht auch, dass fehlende Möglichkeiten, die Aufteilung zwischen Familie und Beruf mit dem Partner anders zu gestalten, von Müttern als einer der Hinderungsgründe genannt werden, warum sie nicht (früher) wieder ins Erwerbsleben einsteigen sind (IGES et al. 2013: 220).

527. Die Analysen zur Erwerbsbeteiligung von Müttern und Vätern erfolgen dabei stets vor dem Hintergrund einer gegebenen, unveränderlichen Kinderzahl in den Familien. In Kapitel 6 wird beleuchtet, welche Veränderungen sich dadurch ergeben, dass (weitere) Kinder geboren werden. Neben der veränderten Erwerbsbeteiligung stellt grundsätzlich auch die **Zeitverwendung in den Familien** einen wichtigen Indikator dar, um die Erreichung der beiden Modalziele zu messen. Ob die untersuchten ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen eine stärkere Einbindung der Väter in die Familienarbeit bewirken, ließe sich daran beobachten, dass die von Vätern im Durchschnitt aufgewandte Zeit für Betreuung und Hausarbeit zunimmt und sich an die der Mütter angleicht. Allerdings konnte die Zeitverwendung nicht präzise gemessen und nur sehr begrenzt als Ergebnisvariable in die Mikrosimulationsmodelle integriert werden. Zudem zeigte sich, dass die finanziellen

Impulse der untersuchten familien- und ehebezogenen Maßnahmen und Leistungen nur eine begrenzte Wirkung auf die Zeitverwendung entfalten. Ergebnisse werden in Kapitel 4.3 zitiert.

528. Weitere – in der Machbarkeitsstudie (ZEW et al. 2008) definierte – relevante Teilziele der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind, dass Zeitstress in Familien mit erwerbstätigen Eltern reduziert wird und dass Familien mehr gemeinsame Qualitätszeit miteinander verbringen können. Zugleich ist Ausdruck einer gelingenden Vereinbarkeit, dass gesellschaftliche Vorbehalte gegenüber einer gleichzeitigen Teilnahme von Müttern wie Vätern an der Erwerbs- und Familienarbeit vermindert werden. Wichtige Voraussetzungen für Vereinbarkeit sind dabei – wie oben beschrieben – bedarfsgerechte institutionelle Betreuungsangebote und familienfreundliche Rahmenbedingungen in der Arbeitswelt.

529. All diese – eher qualitativen – Faktoren konnten jedoch im Rahmen der Gesamtevaluation nicht mit ausreichender Präzision gemessen und als Ergebnisvariablen abgebildet werden. Die Analysen beschränkt sich daher im Wesentlichen auf Aussagen dazu, wie sich durch die untersuchten ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen das Erwerbsvolumen der Mütter und Väter verändert. Damit wird eine familien- und sozialpolitisch relevante Kenngröße betrachtet, die zugleich deutliche Wirkungen auf die anderen Ziele einer nachhaltigen Familienpolitik entfaltet, insbesondere auf die wirtschaftliche Stabilität der Familien. Allerdings sind gezwungenermaßen Verkürzungen damit verbunden, wenn die Vereinbarkeit von Familien und Beruf ausschließlich an einem veränderten Arbeitsangebot gemessen wird. Dies gilt in besonderer Weise bei den Vätern: Ein reduziertes Erwerbsvolumen, das primär durch einen vollständigen Rückzug vom Arbeitsmarkt hervorgerufen wird, kann nicht als Beleg für eine stärkere Vereinbarkeit interpretiert werden, da dies nicht dem Ziel einer parallelen Teilnahme am Erwerbs- und Familienleben entspricht. Zudem ist grundsätzlich unklar, ob ein reduziertes Arbeitspensum bei den Vätern tatsächlich für ein verstärktes Engagement in der Familienarbeit genutzt wird. Insofern muss bei der Interpretation der Ergebnisse stets die begrenzte Aussagekraft der verwendeten Indikatoren im Blick behalten werden.

4.2 Wirkungen der Leistungen

530. Die folgenden Unterkapitel stellen die Ergebnisse der Wirkungsanalysen differenziert für die untersuchten ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen dar. Die Reihenfolge der Darstellung orientiert sich dabei an der fiskalischen Bedeutung dieser Leistungen.

4.2.1 Kindergeld und Kinderfreibetrag

Das Wichtigste in Kürze

*Kindergeld und Kinderfreibeträge entfalten sowohl in lang- wie in kurzfristiger Perspektive nur **geringe Wirkungen auf das Arbeitsangebot** von Eltern.*

***Väter** in Paarfamilien arbeiten infolge des Kindergeldes bzw. der Kinderfreibeträge häufiger und umfangreicher (plus 40.000 Vollzeitäquivalente), während **Mütter** in Paarfamilien ihre Erwerbsumfänge geringfügig einschränken (ZEW) beziehungsweise – wenn das Arbeitsangebot der Väter nicht betrachtet wird – geringfügig erhöhen (DIW).*

*Für die **Alleinerziehenden** hingegen gilt: Ihre Partizipation am Arbeitsmarkt und die geleisteten Arbeitsstunden steigen infolge des Kindergeldes (plus 16.000 VZÄ) (ZEW).*

Positive Arbeitsangebotseffekte entstehen für Familien mit Einkommen an der Grenze zum Arbeitslosengeld II. Durch die Anrechnung des Kindergelds auf das Arbeitslosengeld II wirkt für sie der Anreiz, durch eine Erhöhung des eigenen Erwerbseinkommens den Transferbezug zu vermeiden und durch Kindergeld ggfs. in Kombination mit Kinderzuschlag und Wohngeld ein höheres Haushaltsnettoeinkommen zu erzielen.

In der besonderen Situation des Systemwechsels 1995/1996 führte die Reform im Mittel zu einem Anstieg der Teilzeitbeschäftigung und zu einer Reduktion der Vollzeitbeschäftigung bei Müttern in Paarfamilien, vor allem mit mindestens zwei Kindern und Geringverdienerinnen, für die die Kindergelderhöhung einen merklichen Einkommenszuwachs bedeutete. Im Gegensatz dazu stieg die Arbeitsmarktbeteiligung der Alleinerziehenden merklich an, ohne dass eine Reduktion der Vollzeiterwerbstätigkeit erkennbar war. Auf das Arbeitsangebot von Vätern hatte die Reform keinen messbaren Einfluss.

531. Die Wirkung des Kindergeldes und der Kinderfreibeträge auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf wurde im Rahmen der Gesamtevaluation mit zwei unterschiedlichen methodischen Ansätzen untersucht: mittels einer Ex-post-Evaluation und mithilfe der Mikrosimulation in zwei verschiedenen Studien.

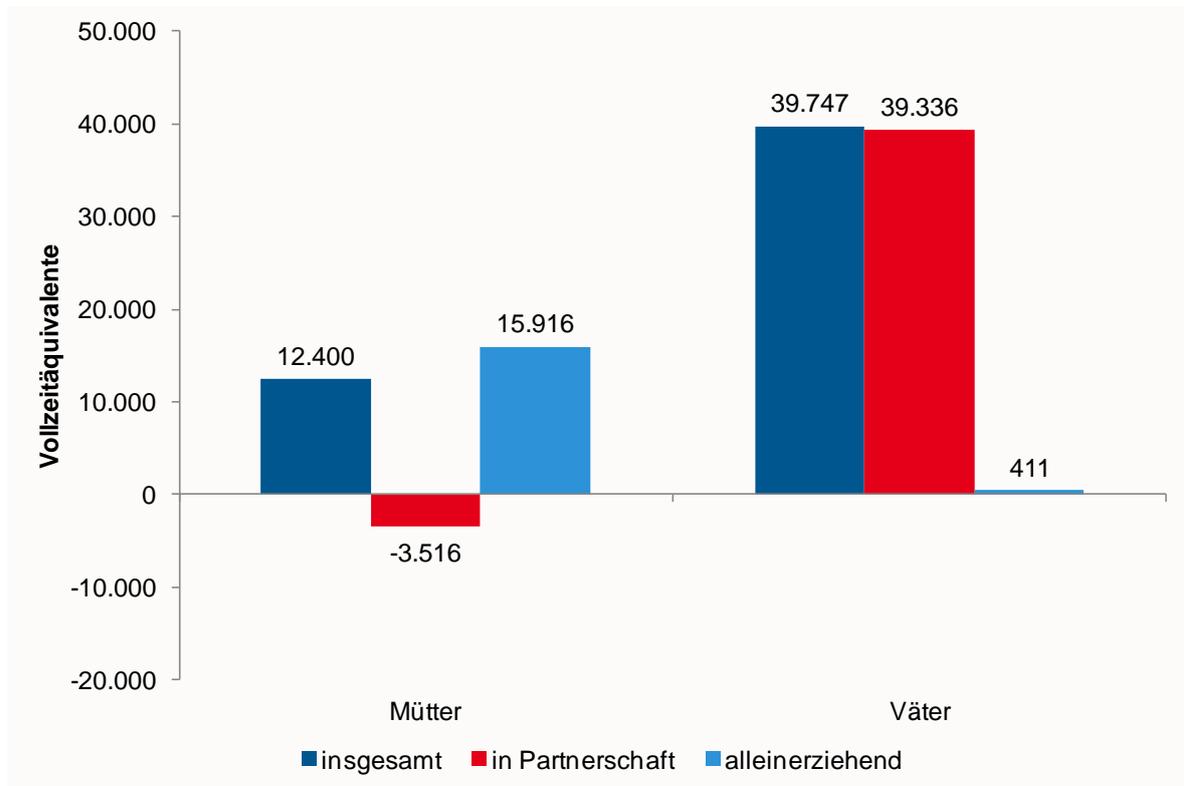
532. Im Rahmen einer **Ex-post-Evaluation** wurden die kausalen Effekte der Reform des Familienleistungsausgleichs aus dem Jahr 1995/1996 auf die Erwerbsbeteiligung analysiert. Mit der Reform waren eine deutliche Anhebung des Kindergeldes sowie die Einführung einer Günstigerprüfung zwischen Kindergeld und Kinderfreibeträgen verbunden. Hierdurch sind die Kindergeldleistungen für Familien mit niedrigen Einkommen sowohl absolut als auch relativ zu ihrem Erwerbseinkommen stärker gestiegen als die der Familien mit

höheren Einkommen. Die Untersuchung zeigt: Die Kindergeldreform von 1995/1996 führte bei den Müttern im Mittel zu einem Anstieg der Teilzeitbeschäftigung um sechs Prozentpunkte und tendenziell zu einer Reduktion der Vollzeitbeschäftigung (Ifo 2012: 147). Allerdings wurde dieser Effekt nur bei Müttern in Paarbeziehungen nachgewiesen, und dort insbesondere bei Müttern mit mindestens zwei Kindern sowie bei Geringverdienerinnen, für die die Kindergelderhöhung einen merklichen Einkommenszuwachs bedeutet und damit stark negative (Einkommens-) Effekte auf das Arbeitsangebot ausgelöst hat. Im Gegensatz dazu 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. Anders als bei Müttern in Paarhaushalten konnte keine Reduktion der Vollzeittätigkeit beobachtet werden, sondern eine höhere Erwerbsquote – allerdings nur in der Teilzeit mit geringem Umfang. Auf das Arbeitsangebot der Väter hatte die Kindergeldreform dagegen keinen statistisch messbaren Einfluss (Ifo 2012: 61, 81, 90 f.).

533. Überdies wurden die Wirkungen des Kindergelds und der Kinderfreibeträge auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf auch im Rahmen von Mikrosimulationsmodellen untersucht, bei denen der Status quo mit einem fiktiven, kontrafaktischen Szenario verglichen wird, in dem diese Leistungen nicht gewährt werden.

534. Nach den Berechnungen des ZEW erhöht sich durch das Kindergeld in diesem Szenario das Arbeitsvolumen von Müttern in kurzfristiger Perspektive rechnerisch um rund 12.000 Vollzeitäquivalente. Auch Väter weiten ihr Arbeitsvolumen durch die beiden Leistungen um rund 40.000 Vollzeitäquivalente aus.

Abbildung 42: Wirkung von Kindergeld und Kinderfreibeträgen auf die Erwerbsbeteiligung von Müttern und Vätern, in Vollzeitäquivalenten



Quelle: eigene Darstellung auf Basis ZEW (2012a: 62).

535. Allerdings unterscheiden sich die Effekte stark, betrachtet man die verschiedenen Familientypen: Der Anstieg des Erwerbsvolumens der Mütter geht ausschließlich auf alleinerziehende Mütter zurück (+ ca. 16.000 Vollzeitäquivalente). Bei dieser Gruppe macht sich vor allem bemerkbar, dass das Kindergeld auf das Arbeitslosengeld II angerechnet wird und der Anreiz wirkt, durch Erhöhung des eigenen Erwerbseinkommens den Transferbezug zu verlassen sowie durch das Kindergeld, in Kombination mit Kinderzuschlag und Wohngeld, ein höheres Haushaltsnettoeinkommen zu erzielen. Auch alleinerziehende Väter erhöhen ihr Arbeitsangebot (+ ca. 400 Vollzeitäquivalente). Der Effekt fällt jedoch aufgrund der geringen Zahl alleinerziehender Väter gering aus.

536. In Paarfamilien sind es vorrangig die Väter, die aufgrund der durchschnittlich höheren Stundenlöhne mit einer Ausdehnung ihre Arbeitszeit reagieren. Die Arbeitsmarktbeteiligung der Mütter bleibt dagegen konstant oder geht im Falle von Müttern mit Kindern unter zwei Jahren sogar zurück. „Für Kinder in diesem Alter ist außerhäusliche Betreuung noch nicht immer in ausreichendem Maße verfügbar, sodass die Ausdehnung der Arbeitszeit der

Väter zu einer Intensivierung der Betreuungsaufgaben bei den Müttern führt“ (ZEW 2013a: 62).

537. Insgesamt sind die Effekte jedoch in Relation zum großen Empfängerkreis als gering zu bezeichnen. Dies hängt vor allem damit zusammen, dass Kindergeld und Kinderfreibeträge unabhängig von der Erwerbstätigkeit und (weitgehend) unabhängig vom Einkommen gewährt werden. Aufgrund der geringen Anpassungsreaktionen des Arbeitsangebots treten somit für einzelne Haushaltstypen auch nur geringe negative Auswirkungen auf das Ziel der wirtschaftlichen Stabilität auf (vgl. Kapitel 3.2.1).

538. Das DIW stellt in seinen Simulationsrechnungen für Mütter mit mindestens einem Kind im Alter von unter zwölf Jahren insgesamt ebenfalls geringe positive Arbeitsangebotseffekte des Kindergeldes und der Kinderfreibeträge fest. Anders als das ZEW errechnet das DIW jedoch eine positive Wirkung sowohl für Alleinerziehende als auch für Mütter aus Paarhaushalten (DIW 2013b: 76). Dieser Unterschied dürfte vor allem damit zusammenhängen, dass in den Simulationen des DIW das Arbeitsangebot der Väter als gegeben angenommen wird und es somit im Modell – anders als beim ZEW – nicht zu Veränderungen in der partnerschaftlichen Arbeitsteilung kommen kann.

539. Angesichts der eher geringen Einflusses auf die aktuellen Erwerbsentscheidungen überrascht es nicht, dass in der IGES-Befragung⁹⁰ nur ein geringer Effekt auf den Zeitpunkt des Wiedereinstiegs von Müttern festgestellt wurde: Ohne das Kindergeld würden Mütter nach der Geburt hypothetisch zwei Monate früher auf den Arbeitsmarkt zurückkehren (IGES et al. 2013: 238).

540. Auch in der **Lebensverlaufsperspektive** führen Kindergeld und Kinderfreibeträge nur zu geringen Anpassungen des Erwerbsverhaltens von Eltern. Dies ist umso bemerkenswerter, als dass Kindergeld und Kinderfreibeträge über einen sehr langen Zeitraum bezogen werden und von beträchtlichem Wert sind. Wenn man einen typischen Empfängerhaushalt aus der heute am Anfang der Familienphase stehenden Generation der 25- bis 29-Jährigen zugrunde legt, summiert sich die durchschnittliche Dauer der Inanspruchnahme auf rund 27 Jahre⁹¹.

⁹⁰ Grundlage ist eine Befragung von 1.776 Müttern, die zwischen 2008 und 2010 ein Kind geboren haben. Die Mütter wurden u.a. nach dem spezifischen Einfluss ehe- und familienbezogener Leistungen auf ihr Erwerbsverhalten befragt. Dabei lag der Fokus auf dem Zeitpunkt sowie dem Umfang der (Wieder-) Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nach der Geburt eines Kindes.

⁹¹ Die durchschnittliche Dauer der Inanspruchnahme liegt über der grundsätzlichen maximalen Altersgrenze von 25 Jahren, weil die Frauen der betrachteten Kohorte im Durchschnitt mehr als Kind gebären und sich damit der Anspruchszeitraum verlängert.

4.2.2 Ehegattensplitting

Das Wichtigste in Kürze

Im Vergleich zu anderen Leistungen reduziert sich durch das Ehegattensplitting das Arbeitsangebot von Müttern besonders stark. Um die Effekte zu zeigen, wird dabei ein kontrafaktisches Szenario angenommen, das keine Reformoption darstellt: die individuelle Besteuerung jedes Ehepartners.

*Im Vergleich zu diesem Szenario führt das Ehegattensplitting bei verheirateten Müttern sowohl zu einer geringeren Erwerbsbeteiligung als auch zu geringeren Stundenumfängen und damit zu einer um insgesamt rund 161.000 Vollzeitäquivalente geringeren Erwerbsbeteiligung von **Müttern**. Berechnungen des DIW für Familien mit maximal 3 Kindern und jüngstem Kind unter 12 Jahren zeigen, dass sich die Erwerbsbeteiligung von Müttern im obersten Einkommensquartil mit Abstand am stärksten reduziert, während sich für Mütter im untersten Einkommensquartil keine signifikante Veränderung des Arbeitsangebots zeigt.*

*Bei verheirateten **Vätern** nehmen dagegen durch das Ehegattensplitting sowohl die Erwerbsbeteiligung als auch der Erwerbsumfang um rund 33.0000 Vollzeitäquivalente zu. Das Ehegattensplitting führt somit für Väter eher dazu, dass eine stärkere Involvierung in das Familienleben unwahrscheinlicher wird.*

*Bei den **kinderlosen Ehepartnern** zeigen sich für Frauen und Männer negative Effekte des Ehegattensplittings auf die Erwerbsangebote, jedoch auch hier deutlich größere Einschränkungen der Arbeitsangebote von Frauen.*

*Über den **Lebensverlauf** verstärken sich die negativen Arbeitsangebotseffekte des Ehegattensplittings auf Frauen noch zusätzlich, die Substitution der Erwerbszeit der Frau durch die des Mannes führt zu einem Rückgang der wirtschaftlichen Selbständigkeit der Frau. Die Partizipationsquote verheirateter Frauen liegt im Vergleich zu einer Individualbesteuerung dauerhaft niedriger.*

Auch im Vergleich zu einem Realsplitting führt das Ehegattensplitting dazu, dass Mütter weniger erwerbstätig sind. Allerdings fällt dieser Effekt deutlich schwächer aus.

541. Um die Wirkung des Ehegattensplittings auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu untersuchen, wurden im Rahmen der **Mikrosimulation** zwei unterschiedliche kontrafaktische Szenarien angekommen. Im ersten Szenario wird unterstellt, dass das Ehegattensplitting komplett wegfällt und beide Ehepartner individuell nach ihrem Einkommen besteuert werden. Im zweiten Szenario wird dem Ehegattensplitting ein Realsplitting gegenübergestellt, bei dem der mehr verdienende Ehepartner einen Betrag von bis zu 13.805 Euro rechnerisch an den anderen Ehepartner übertragen kann.

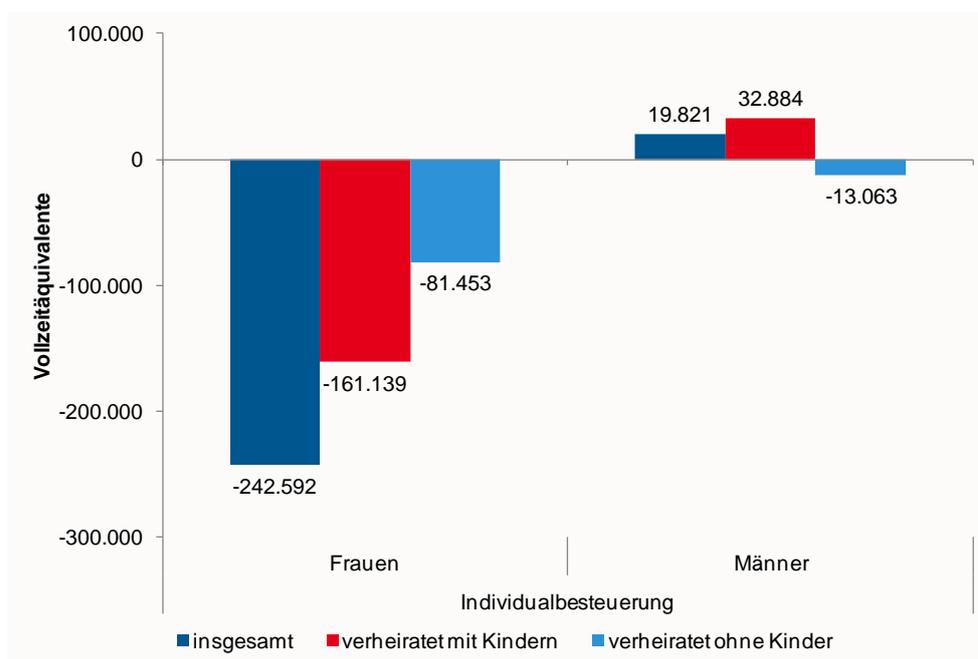
542. Im Vergleich zum Ehegattensplitting sinkt bei der Individualbesteuerung für den Partner mit dem geringeren Einkommen die Grenzsteuerbelastung. Beim Ehepartner mit dem höheren Einkommen (in der Regel der Ehemann) tritt ein genau gegenteiliger Effekt ein. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass durch das Ehegattensplitting im Vergleich zu einer Individualbesteuerung Anreize entstehen, die Erwerbsarbeit des geringer verdienenden Ehepartners zugunsten einer erhöhten Erwerbsarbeit des mehr verdienenden Ehepartners einzuschränken. Dieser Effekt wird noch dadurch verstärkt, dass der Vorteil aus dem Ehe-

gattensplitting umso höher ist, je höher die Einkommensdifferenz zwischen den Ehepartnern ausfällt.

543. Im Ergebnis führt das Ehegattensplitting dazu, dass bei Ehepaaren der geringer verdienende Ehepartner – meistens sind dies die Frauen – seltener und, wenn Kinder im Haushalt leben, auch in geringerem Umfang erwerbstätig ist. Im Vergleich zur Individualbesteuerung reduziert sich das Erwerbsvolumen von verheirateten Müttern nach Berechnungen des ZEW durch das Ehegattensplitting insgesamt um rund 161.000 Vollzeitäquivalente (Abbildung 43). Dieser Effekt geht sowohl auf eine geringere Erwerbsbeteiligung (-2,2 Prozentpunkte) als auch auf geringere Stundenumfänge (-0,5 Wochenstunden) der erwerbstätigen Mütter zurück.

544. Entgegengesetzt zu den Müttern steigt das Erwerbsvolumen der verheirateten Väter um fast 33.000 Vollzeitäquivalente an. Das Ehegattensplitting führt zu einem minimalen Anstieg ihrer Erwerbstätigenquote (+0,1 Prozentpunkte) sowie zu einer geringfügigen Ausdehnung ihrer durchschnittlichen Arbeitszeit (+0,1 Wochenstunden).

Abbildung 43: Wirkung des Ehegattensplittings auf das Erwerbsverhalten der Nutzerhaushalte (Benchmark Individualbesteuerung) in Vollzeitäquivalenten



Quelle: eigene Darstellung Prognos AG auf Basis ZEW (2012a: 107).

545. Differenziert nach Familientypen zeigt sich, dass sich das Ehegattensplitting besonders negativ auf die Erwerbsbeteiligung von Müttern mit einem Kind auswirkt (-3 Prozentpunkte). Geringer ist der Effekt bei zwei (-2 Prozentpunkte) oder drei und mehr Kindern (-1 Prozentpunkt). Dies ist damit zu begründen, dass bei Frauen mit mehreren Kindern

weitere Hürden für die Erwerbstätigkeit zum Tragen kommen, sodass die Wirkung des Ehegattensplittings geringer ausfällt. Der durch das Ehegattensplitting bewirkte Rückgang der Erwerbsbeteiligung ist zudem umso stärker, je älter das jüngste Kind ist. Bei Müttern mit jüngstem Kind über 13 Jahre verringert sich die Erwerbsbeteiligung etwa dreimal so stark (-3 Prozentpunkte) wie bei Müttern mit jüngstem Kind unter zwei Jahren. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass das Einkommenserzielungspotenzial von Frauen mit älteren Kindern im Zeitverlauf abgenommen hat und die Einkommensdiskrepanz zum Partner besonders groß ist.

546. Der Rückgang des Erwerbsvolumens ist jedoch nicht spezifisch für Mütter. Auch verheiratete Frauen ohne Kinder im Haushalt schränken ihre Erwerbsbeteiligung in beträchtlichem Maße ein (minus 81.000 Vollzeitäquivalente). Anders als bei den Vätern reduziert sich zudem das Erwerbsvolumen verheirateter Männer ohne Kinder im Haushalt (minus 13.000 Vollzeitäquivalente), da sich ihre Partizipationsquote leicht vermindert. Möglicherweise hängt dies damit zusammen, dass es bei kinderlosen Ehepaaren häufiger als bei Familien vorkommt, dass die Frau die Rolle des Erstverdieners einnimmt.

547. Simulationsrechnungen des DIW in Bezug auf Mütter mit mindestens einem Kind im Alter von bis zu zwölf Jahren zeigen ebenfalls starke negative Effekte auf deren Arbeitsangebot. Durch das Ehegattensplitting reduziert sich die Partizipationsquote von Müttern im Vergleich zu einer Individualbesteuerung um 2,7 Prozentpunkte, die durchschnittlichen Arbeitsstunden vermindern sich um elf Prozent. Dabei nehmen die negativen Erwerbseffekte des Ehegattensplittings mit dem Einkommen zu, da die Vorteile aus dem Ehegattensplitting mit steigender Einkommensdifferenz zwischen den Ehepartnern zunehmen: Am stärksten reduziert sich die Erwerbsbeteiligung von Müttern aus Familien im obersten Einkommensquartil (-4 Prozentpunkte), gefolgt von Müttern aus dem dritten Einkommensquartil (-2,9 Prozentpunkte) und dem zweiten Einkommensquartil (-1,9 Prozentpunkte). Für Mütter aus Familien im untersten Einkommensquartil zeigt sich keine statistisch signifikante Veränderung des Arbeitsangebots (DIW 2013b: 83).

548. Im Durchschnitt würden Mütter nach der Geburt knapp einen Monat früher wieder einsteigen, gäbe es kein Ehegattensplitting. Diejenigen Mütter, die vor Geburt in Vollzeit gearbeitet haben, würden sogar knapp zwei Monate früher wieder einsteigen (IGES et al. 2013: 239).

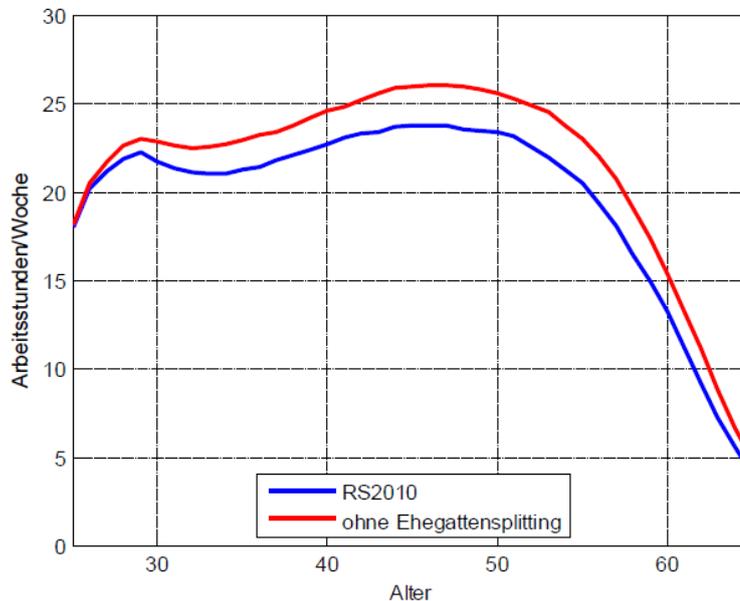
549. Neben diesen kurzfristigen Effekten beeinflusst das Ehegattensplitting die Erwerbsentscheidungen von Verheirateten auch in **langfristiger Perspektive**. Denn vom Ehegattensplitting profitieren Familien in der Regel über eine lange Dauer. Im Durchschnitt nimmt

ein Haushalt der heute am Anfang der Familienphase stehenden Generation der 25- bis 29-Jährigen diese Leistung über etwa 23 Jahre in Anspruch. Das Ehegattensplitting entfaltet dabei über den Lebensverlauf der Kohorte eine recht gleichmäßige Wirkung, da es nicht an das Alter der Kinder gekoppelt ist und auch von kinderlosen Ehepaaren genutzt werden kann. Allerdings sind die Splittingvorteile vor dem 30. Lebensjahr der Frau recht gering, da junge Erwachsene in diesem Alter vielfach noch nicht verheiratet sind und ihr zu versteuerndes Einkommen meist noch relativ gering ist.

550. Nach den Ergebnissen der **dynamischen Mikrosimulation** verstärkt sich die Wirkung des Ehegattensplittings auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen und Müttern mit den Jahren. „Die Substitution der Erwerbszeit der Frau durch die des Mannes führt zu einem Rückgang der wirtschaftlichen Selbstständigkeit der Frauen innerhalb der Familien“ (ZEW 2013a: 108). Gäbe es kein Ehegattensplitting, sondern eine Individualbesteuerung, wären die von Frauen geleisteten Arbeitsstunden über ihre gesamte Erwerbsphase erkennbar höher (Abbildung 44). Insbesondere ab einem Alter von 30 Jahren, bei dem der Anteil der Verheirateten schnell anwächst, wären Frauen deutlich häufiger und im größeren zeitlichen Umfang auf dem Arbeitsmarkt aktiv. Durch das Ehegattensplitting liegt der Anteil der nicht erwerbstätigen Frauen dauerhaft etwa fünf Prozentpunkte höher, als dies bei einer Individualbesteuerung der Fall wäre (ZEW 2013b: 124).⁹²

⁹² Dies bestätigt auch im Lebenszyklusmodells des Fertilitäts-Moduls: Die Frauenerwerbstätigkeit sinkt deutlich bei vernachlässigbaren Geburteneffekten (vgl. Kapitel 6.3.4).

Abbildung 44: Wirkung des Ehegattensplittings auf das Arbeitsangebot von Frauen nach Alter der Frauen im Lebensverlauf (Benchmark Individualbesteuerung) in Arbeitsstunden je Woche



Quelle: Darstellung entnommen aus ZEW (2013b: 114). Berechnungen auf Basis des SOEP 1995-2010. Rechtsstand 2010. Jüngste Kohorte der Ausgangsstichprobe.

551. Als alternatives kontrafaktisches Szenario wurde das Realsplitting betrachtet. Durch dieses Modell der Besteuerung besteht wie beim Ehegattensplitting die Möglichkeit, Unterschiede im Einkommen der Ehepartner auszugleichen, allerdings nur bis zur definierten Obergrenze von 13.805 Euro. Diese Grenze orientiert sich an dem Betrag, bis zu dem heute Unterhaltszahlungen an einen geschiedenen oder dauernd getrennt lebenden Ehepartner als Sonderausgaben steuerlich geltend gemacht werden können. Auch im Vergleich zum Realsplitting führt das Ehegattensplitting dazu, dass das Erwerbsvolumen der Mütter um rund 26.000 Vollzeitäquivalente sinkt, während das Erwerbsvolumen der Väter gleichzeitig minimal um rund 1.500 Vollzeitäquivalente ansteigt.

552. Die Arbeitsangebotseffekte fallen somit in die gleiche Richtung, jedoch deutlich schwächer als bei der Individualbesteuerung aus. Dies hängt damit zusammen, dass das Realsplitting nur bei einem Teil der Familien eine Veränderung zum bisherigen Ehegattensplitting bedeutet. Für Ehepaare, deren Einkommen sich um maximal 27.610 Euro unterscheidet, d. h. um höchstens das Doppelte der Übertragungsgrenze, ergeben sich keine Unterschiede zum Ehegattensplitting. Lediglich bei Familien, in denen sich das Einkommen der Ehepartner stärker unterscheidet, treten Veränderungen des Arbeitsangebots auf.

Tabelle 30: Wirkung des Ehegattensplittings auf das Erwerbsverhalten der Nutzerhaushalte (Benchmark Realsplitting) in Vollzeitäquivalenten

| | Frauen | Männer |
|-------------------------|----------------|-------------|
| verheiratet mit Kindern | -25.996 | 1.469 |
| verheiratet ohne Kinder | -13.753 | -1.893 |
| insgesamt | -39.749 | -424 |

Quelle: eigene Darstellung Prognos AG auf Basis ZEW (2012a: 107).

553. Anders als bei der Individualbesteuerung unterscheiden sich die Arbeitsmarkteffekte beim Realsplitting nur marginal zwischen Müttern mit einer unterschiedlichen Anzahl oder unterschiedlich alten Kindern.

4.2.3 Subventionierung der Kinderbetreuung

Das Wichtigste in Kürze

Von allen Leistungen unterstützt die Kinderbetreuung die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Eltern, insbesondere Mütter am stärksten.

Ohne die Subventionierung der Kinderbetreuung wäre die Erwerbstätigenquote von Müttern mit Kindern unter 12 Jahren um rund 2,2 Prozentpunkte geringer und die durchschnittlichen Arbeitsstunden würden um 16 % sinken, was einem Arbeitsvolumen von fast 100.000 Vollzeitäquivalenten entspräche (DIW).

Besonders gilt dies für Mütter mit kleinen Kindern. Ohne die Subventionierung der Kinderbetreuung wäre ihre Erwerbstätigenquote um 10 Prozentpunkte geringer (dies sind rund 100.0000 Mütter) und ihre Arbeitsstunden würden um rund 30 Prozent sinken. Die Erwerbstätigkeit von Müttern mit 3 und mehr Kindern würde um 5 Prozentpunkte sinken. Die Subventionierung der Kinderbetreuung unterstützt auch stark die Erwerbstätigkeit von Müttern aus Familien mit kleinen und mittleren Einkommen.

Bei einer höheren Verfügbarkeit von Plätzen und einem Wegfall der Elternbeiträge könnten noch mehr Mütter erwerbstätig werden. Wenn es keine Einschränkungen bei Betreuungsplätzen mehr gäbe, würden 51.000 Mütter eine Erwerbstätigkeit aufnehmen.

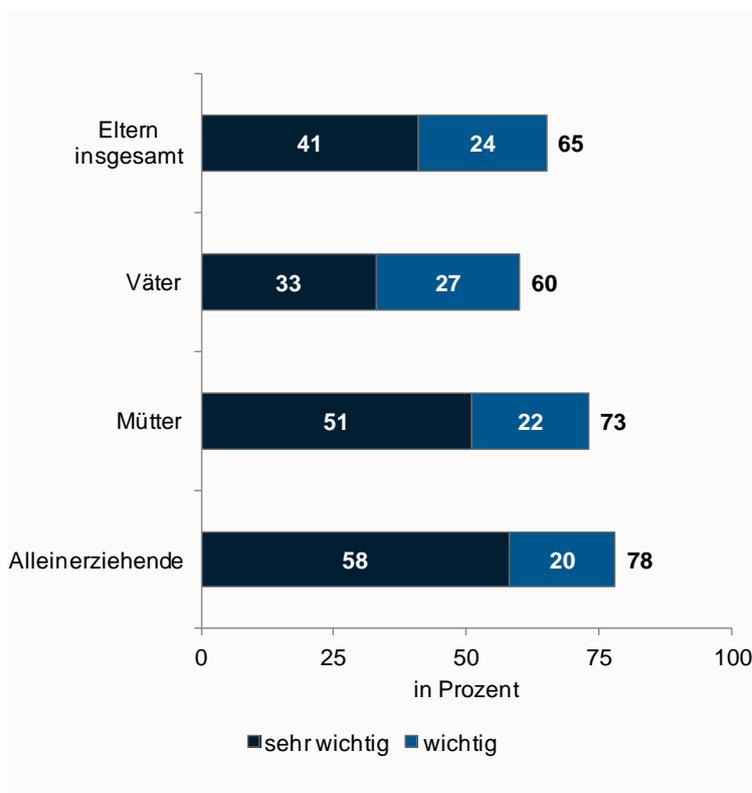
Mütter, die externe Betreuungsangebote für ihre Kinder nutzen, sind häufiger erwerbstätig, arbeiten länger und erzielen ein höheres Erwerbseinkommen.

Bewertung der Leistung durch die Familien

554. Von der öffentlich geförderten Kinderbetreuung profitieren Familien in zweierlei Weise: Zum einen dadurch, dass überhaupt die Möglichkeit einer außerfamiliären Betreuung besteht, und zum anderen dadurch, dass Familien, die Betreuungsangebote nutzen, über die Elternbeiträge lediglich einen Teil der tatsächlichen Kosten dieser Leistung selbst tragen müssen. Aus Sicht der Eltern, deren Kinder entsprechende Betreuungsangebote nutzen, gehört die öffentlich geförderte Kinderbetreuung zu einer der sechs wichtigsten Leistungen der Familienförderung.

555. 82 Prozent der Eltern mit Kindern unter 18 Jahren im Haushalt sind überzeugt, dass sich durch Kinderbetreuung Familie und Beruf besser vereinbaren lassen (IfD 2013: 53). Zugleich nehmen 73 Prozent der erwerbstätigen Mütter sowie 60 Prozent der erwerbstätigen Väter mit Kindern unter 16 Jahren die externe Betreuung ihrer Kinder als wichtig oder sehr wichtig für ihre Berufstätigkeit wahr. Besonders Alleinerziehende bewerten ein externes Betreuungsangebot als zentrale Voraussetzung für ihre Erwerbstätigkeit (78 Prozent) (IfD 2013: 228, 295) (Abbildung 45).

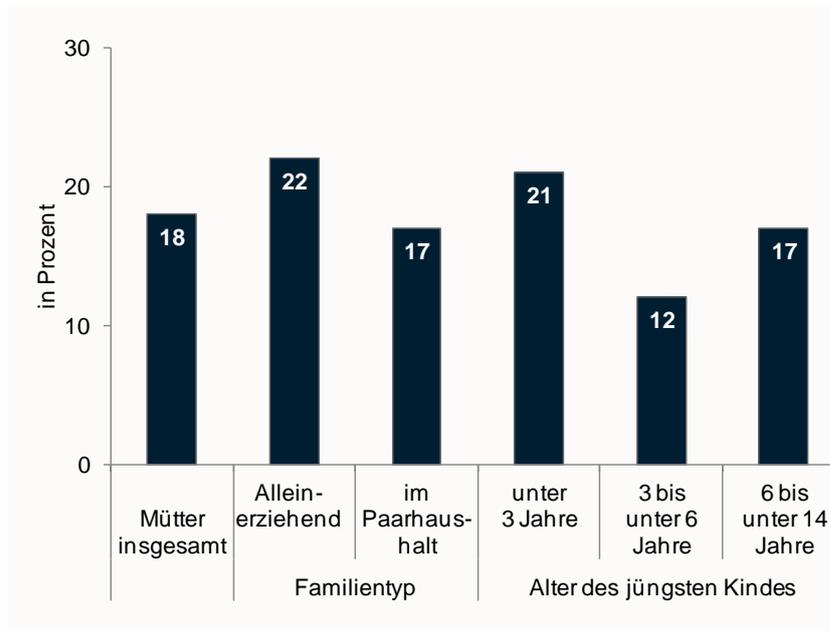
Abbildung 45: Bedeutung der Betreuung für die Berufstätigkeit aus Sicht von berufstätigen Eltern mit Kindern unter 16 Jahren, die betreut werden, in Prozent



Quelle: eigene Darstellung Prognos AG auf Basis IfD (2012: 228, 295).

556. Umgekehrt führen Probleme, überhaupt oder ein zeitlich passendes Angebot zu finden, dazu, dass ein Teil der Mütter nicht wie gewünscht eine Erwerbstätigkeit aufnehmen oder in größerem Stundenumfang auf dem Arbeitsmarkt aktiv sein kann. Dies trifft auf 18 Prozent der Mütter mit Kindern unter 14 Jahren mit Erwerbswunsch zu. Besonders häufig (mehr als 20 Prozent) erleben berufsinteressierte Mütter von unter 3-jährigen Kindern sowie Alleinerziehende solche Hindernisse (IfD 2013: 76) (Abbildung 46).

Abbildung 46: Fehlendes Betreuungsangebot als Hindernis für Mütter (mit Kindern unter 14 Jahren), die teilzeitberufstätig sind und gern mehr Stunden berufstätig wären oder die nichtberufstätig sind und gern berufstätig wären



Quelle: eigene Darstellung Prognos AG auf Basis IfD (2013:76).

557. Viele Eltern nehmen den Ausbau des Betreuungsangebots in den vergangenen Jahren wahr und befürworten ihn. Dennoch vermissen noch rund 30 Prozent der Eltern mit derzeit nicht betreuten ein- bis zweijährigen Kindern an ihrem Wohnort eine Krippe, einen Kindergarten oder ein Angebot der Tagespflege. Auch das Betreuungsangebot für ältere Kinder wird von einem Teil der Eltern noch als nicht ausreichend eingeschätzt: Knapp ein Viertel der Eltern wünscht sich zusätzliche Betreuungsmöglichkeiten für ihre größeren Kinder, insbesondere im Rahmen von gebundenen oder offenen Ganztagschulen (IfD 2013: 168).

558. Eltern, die für ihre Kinder bereits externe Betreuung in Anspruch nehmen, sind mit den vorhandenen Betreuungseinrichtungen überwiegend zufrieden oder sehr zufrieden. Nicht mehr als 13 Prozent der Eltern mit Kindern in Betreuungseinrichtungen oder Schulen kommen zu einem negativen Gesamturteil. Schwierigkeiten bestehen aus Sicht der Eltern jüngerer Kinder am ehesten bei den Betreuungszeiten. Hiermit sind etwa ein Fünftel der nutzenden Eltern unzufrieden. Probleme bereiten den Eltern vor allem unflexible Bring- und Abholzeiten, zu kurze Betreuung am Nachmittag sowie zu lange Ferienzeiten (IfD 2013: 136, 146).

Wirkungen der Leistung

559. Um die Wirkungen der öffentlich geförderten Kinderbetreuung auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu untersuchen, wurden verschiedene methodische Herangehensweisen gewählt, darunter ein Vergleich von Gruppen von Müttern, die sich nur darin unterscheiden, dass die eine Gruppe institutionelle Kinderbetreuung nutzt, die andere nicht. Dieser Ex-post-Vergleich erlaubt es, unter Kontrolle verschiedener sozio-demografischer Merkmale sowie verschiedener Einstellungen zu Familie und Beruf den kausalen Effekt der Kinderbetreuung auf die Erwerbsbeteiligung und die Zeitverwendung von Müttern und Vätern zu bestimmen. Eine solche Analyse wurde im Rahmen der Gesamtevaluation vom Ifo Institut durchgeführt. Die Wirkung der Subventionierung der Kinderbetreuung wurde zudem im Rahmen einer Mikrosimulation daran abgelesen, wie sich die Erwerbstätigenquote und der Erwerbsumfang von Müttern unter der simulierten Rahmenbedingung verändern, dass die öffentliche Förderung der Kinderbetreuung eingeschränkt oder ausgeweitet wird. Im Mittelpunkt stehen hier somit die Kosten, die Eltern bei der Nutzung von Betreuungsangeboten für ihre Kinder entstehen. Sowohl die Simulationsergebnisse des DIW als auch die vom Ifo Institut durchgeführte Ex-post-Analyse zeigen eine klare Kausalität zwischen der Inanspruchnahme externer Kinderbetreuung und der Erwerbsbeteiligung von Müttern.

560. Durch die subventionierte Betreuung ist die Erwerbstätigenquote von Müttern mit Kindern unter zwölf Jahren nach **Berechnungen des DIW**⁹³ um 2,2 Prozentpunkte höher als ohne diese Subventionierung. Die durchschnittlichen Arbeitsstunden steigen um etwa 16 Prozent an. In Summe erhöht sich das Arbeitsangebot der Mütter mit Kindern unter zwölf Jahren um rund 96.000 Vollzeitäquivalente (DIW 2013b: 112 f.).

⁹³ Die positive Wirkung der Kinderbetreuung auf die Erwerbstätigkeit der Mütter spiegelt sich grundsätzlich auch in den Ergebnissen der Mikrosimulation des ZEW wider. Allerdings können in dem dort verwendeten Modell Veränderungen des Arbeitsangebots von Eltern nur sehr begrenzt erfasst werden, da von der aktuellen Inanspruchnahme von Kindertageseinrichtungen ausgegangen wird. Somit beziehen sich die Effekte auch nur auf Eltern, die bereits eine öffentlich geförderte Kindertagesbetreuung nutzen. Möglicherweise stattfindende Anpassungen des Betreuungsumfangs bleiben in der Simulation unberücksichtigt.

Tabelle 31: Wirkungen der Subventionierung der Kinderbetreuung auf das Erwerbsverhalten von Müttern im Szenario „Wegfall der öffentlichen Subventionierung“

| | Änderung der Partizipation in %-Punkten | Änderung der durchschnittl. Arbeitsstd. in % | In VZÄ |
|--|--|---|---------|
| Gesamt | -2,19 | -16,19 | -95.800 |
| West | -2,10 | -16,49 | -73.000 |
| Ost | -2,64 | -14,95 | -22.800 |
| Familien mit 1 Kind unter 12 Jahren | -1,71 | -12,15 | -56.000 |
| Familien mit 2 Kindern unter 12 Jahren | -2,42 | -19,05 | -28.700 |
| Familien mit 3 Kindern unter 12 Jahren | -5,10 | -36,38 | -11.000 |
| Jüngstes Kind 0-1 Jahre | -1,22 | -53,53 | -3.900 |
| Jüngstes Kind 1-2 Jahre | -9,66 | -35,45 | -23.700 |
| Jüngstes Kind 2-3 Jahre | -10,69 | -27,90 | -33.400 |
| Jüngstes Kind 3-6 Jahre | -1,17 | -4,40 | -28.400 |
| Jüngstes Kind 7-12 Jahre | 0,41 | -0,79 | -6.400 |
| Alleinerziehende | -1,72 | -11,51 | -19.800 |
| Paare | -2,36 | -17,92 | -76.000 |

Quelle: DIW 2013b: 112.

561. Ein besonders starker Effekt der Kinderbetreuung zeigt sich dabei bei Müttern mit einem jüngsten Kind zwischen einem und drei Jahren: Ihre Erwerbstätigenquote wäre ohne die öffentlich geförderte Betreuung um rund zehn Prozentpunkte geringer, ihre geleisteten Arbeitsstunden pro Woche um rund 30 Prozent. Auch bei Müttern mit drei Kindern wirkt sich die Subventionierung der Kinderbetreuung besonders stark auf das Arbeitsangebot aus. Ihre Erwerbsbeteiligung liegt im Vergleich zu einer Situation ohne Förderung um fünf Prozentpunkte höher, ihre Arbeitsstunden steigen um 37 Prozent.

562. Differenziert nach Haushaltseinkommen zeigt sich, dass vor allem Mütter aus den unteren beiden Einkommensquartilen stark auf die Subventionierung der Betreuung reagieren: Ohne Subvention läge ihre Partizipation jeweils um drei Prozentpunkte und ihr Stundenumfang um etwa 20 Prozent niedriger. Im dritten Quartil, und insbesondere im obersten Einkommensquartil, fallen die Effekte etwas schwächer aus. Mütter in Paarhaushalten reagieren etwas stärker auf die Kosten der Kinderbetreuung als Alleinerziehende (DIW 2013b: 112 f.).

563. Alternativ zum Wegfall der öffentlichen Subventionierung wurde vom DIW untersucht, wie sich die Erwerbsbeteiligung von Müttern verändern würde, wenn es kein beschränktes Angebot an Kinderbetreuungsplätzen mehr gäbe oder wenn keine Elternbeiträge mehr erhoben würden. Auch diese kontrafaktischen Szenarien machen die hohe Bedeutung der

öffentlich subventionierten Kinderbetreuung für das Vereinbarkeitsziel deutlich: So hätte eine Aufhebung der Rationierung zu Folge, dass sich das Erwerbsvolumen der Mütter um rund 34.000 Vollzeitäquivalente erhöht. Stärkere Reaktionen zeigen hier wieder die Mütter mit Kindern zwischen einem und drei Jahren sowie Mütter mit drei Kindern. Auch hier reagieren Mütter der unteren Einkommensquartile stärker als die der oberen Einkommensquartile. Interessanterweise weiten diesmal die Alleinerziehenden ihre Erwerbstätigkeit stärker aus als Mütter aus Paarfamilien.

Tabelle 32: Wirkungen der Subventionierung der Kinderbetreuung auf das Erwerbsverhalten von Müttern im Szenario „Keine Rationierung mehr“

| | Änderung der Partizipation in %-Punkten | Änderung der durchschnittl. Arbeitsstd. in % | In VZÄ |
|--|--|---|--------|
| Gesamt | 0,89 | 3,83 | 33.800 |
| West | 0,82 | 3,82 | 25.400 |
| Ost | 1,20 | 3,92 | 8.400 |
| Familien mit 1 Kind unter 12 Jahren | 0,74 | 2,79 | 18.800 |
| Familien mit 2 Kindern unter 12 Jahren | 0,96 | 4,58 | 11.200 |
| Familien mit 3 Kindern unter 12 Jahren | 1,77 | 8,96 | 3.800 |
| Jüngstes Kind 0-1 Jahre | 0,29 | 9,58 | 1.000 |
| Jüngstes Kind 1-2 Jahre | 2,30 | 9,02 | 6.200 |
| Jüngstes Kind 2-3 Jahre | 2,16 | 5,72 | 7.200 |
| Jüngstes Kind 3-6 Jahre | 1,35 | 2,46 | 15.200 |
| Jüngstes Kind 7-12 Jahre | 0,21 | 0,54 | 4.200 |
| Alleinerziehende | 1,79 | 5,21 | 16.800 |
| Paare | 0,56 | 3,37 | 17.100 |

Quelle: DIW 2013b: 114.

564. Die vollständige Abschaffung der Elternbeiträge für Kinderbetreuung hätte mit einem Anstieg um 14.000 Vollzeitäquivalente zwar geringere, aber ebenfalls deutlich positive Auswirkungen. Am stärksten fallen die Veränderungen erneut bei Müttern mit einem jüngsten Kind im Alter von eins bis zwei Jahren aus (DIW 2013b: 113).

565. Das Ifo Institut kommt ebenfalls zu dem Ergebnis, dass die **Nutzung externer Betreuungsangebote für Kinder in der Altersgruppe unter drei Jahren** den stärksten Effekt auf die Erwerbsbeteiligung von Müttern entfaltet. Mütter, die für ihr unter 3-jähriges Kind eine Kindertageseinrichtung oder Kindertagespflege nutzen, haben demnach eine um mehr als 30 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit, erwerbstätig zu sein, arbeiten durchschnittlich zwölf Stunden pro Woche länger und erzielen dadurch ein um rund 400 Euro höheres Nettoeinkommen als „statistisch ähnliche“ Mütter, deren gleichaltriges Kind nicht in Betreuung ist. Dabei entscheiden sich vormals nicht erwerbstätige Mütter in erster

Linie für die Aufnahme einer Teilzeitbeschäftigung (Ifo 2011: 58). Auf das Arbeitsangebot der Väter hat die Kinderbetreuung dagegen keinen großen Effekt. Lediglich die Wahrscheinlichkeit, dass ein Vater erwerbstätig ist, steigt durch die Kinderbetreuung für Kinder unter drei Jahren leicht an (+5 Prozentpunkte) (Ifo 2011: 55).

566. Externe Betreuungsangebote für Kinder zwischen drei und unter sechs Jahren werden insgesamt deutlich häufiger genutzt als entsprechende Angebote für jüngere Kinder. Nur ein kleiner Teil (durchschnittlich zehn Prozent) der Mütter mit einem jüngsten Kind zwischen drei und unter sechs Jahren nahm zwischen 2000 und 2009 keine externe Betreuung in Anspruch. Dennoch lässt sich auch hier ein deutlicher Effekt feststellen: Durch das externe Betreuungsangebot steigt die Wahrscheinlichkeit, dass Mütter erwerbstätig sind, deutlich um rund 20 Prozentpunkte an. Zugleich arbeiten Mütter, die ihre Kinder extern betreuen lassen, in der Woche rund 6 Stunden länger und verdienen rund 200 Euro netto mehr als „statistisch ähnliche“ Mütter, die keine Betreuung für ihre Kinder nutzen. Das Betreuungsangebot führt dazu, dass Mütter – anders als bei den unter 3-jährigen Kindern – sowohl verstärkt Teilzeit- als auch Vollzeittätigkeiten aufnehmen (Ifo 2011: 119 f.). Mütter, die nur ein Kind haben, weiten ihren Erwerbsumfang insgesamt deutlich stärker aus als Mütter mit zwei oder mehr Kindern. Dies deutet darauf hin, „dass der grundsätzlich positive Effekt von Kinderbetreuung auf das Arbeitsangebot von Müttern durch einen steigenden Koordinationsaufwand abgeschwächt wird, der sich durch die Notwendigkeit von zeitgleicher externer Betreuung für mehrere Kinder – womöglich aus unterschiedlichen Altersklassen – ergibt“. Auf die Erwerbsentscheidungen der Väter hat das Betreuungsangebot für Kindergartenkinder wiederum kaum Einfluss (Ifo 2011: 115).

567. Ganztagsangebote für Schulkinder wurden in den letzten Jahren verstärkt ausgebaut, stellen jedoch insbesondere in den westdeutschen Bundesländern weiterhin eine Ausnahme dar. Nach den Schätzergebnissen des Ifo Instituts beeinflussen diese Angebote zwar nicht die Wahrscheinlichkeit, dass Mütter erwerbstätig sind. Es macht sich jedoch ein Effekt auf den Erwerbsumfang erwerbstätiger Mütter mit jüngstem Kind im Schulalter bemerkbar: Mütter, deren Kinder Ganztagsangebote nutzen, arbeiten durchschnittlich 2,7 Stunden pro Woche länger und verdienen hierdurch monatlich 130 Euro mehr. Dieser Effekt wird vor allem durch Mütter mit nur einem Kind getrieben. Leben zwei oder mehr Kinder im Haushalt, weiten Mütter ihren Erwerbsumfang auch mit Ganztagsbetreuung tendenziell nicht aus. Das Erwerbsverhalten der Väter wird – wie auch bei den anderen betrachteten Betreuungsangeboten – durch die Verfügbarkeit von Ganztagsangeboten für Schulkinder nicht statistisch messbar beeinflusst (Ifo 2011: 176).

4.2.4 Beitragsfreie Mitversicherung für Ehepartner in der GKV

Das Wichtigste in Kürze

Die beitragsfreie Mitversicherung in der Gesetzlichen Krankenversicherung hat eine deutlich geringere Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern in Paarhaushalten zur Folge.

Ehefrauen reduzieren ihr Arbeitsangebot infolge der Mitversicherung um rund 100.000 Vollzeit-äquivalente, zwei Drittel davon entfallen auf **Mütter**. Insbesondere Mütter in Paarhaushalten mit Kindern bis 2 Jahre schränken ihre Erwerbstätigkeit ein.

Aufgrund der höheren Beitragssätze für alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten – denn die Beitragszahler finanzieren die Beitragsfreiheit der Ehegatten durch ihren Beitrag mit –, nimmt auch das Arbeitsvolumen der **Männer** ab: Sie reduzieren ihre Erwerbsbeteiligung, aber deutlich schwächer als die Frauen, um rund 51.000 Vollzeitäquivalente. Männer in Paarhaushalten mit und ohne Kinder im Haushalt zeigen dabei nahezu identische Reaktionen.

Alleinstehende und Alleinerziehende werden in ihrem Erwerbsverhalten durch die beitragsfreie Mitversicherung für Ehepartner kaum beeinflusst.

Die Einschränkung des Arbeitsangebots ist von Dauer und wirkt über den gesamten **Lebensverlauf**. Die beitragsfreie Mitversicherung führt dazu, dass Frauen häufiger geringfügig oder gar nicht beschäftigt sind.

568. Die Gesetzliche Krankenversicherung sieht vor, dass Ehepartner beitragsfrei mitversichert werden können, sofern diese nicht selbst sozialversicherungspflichtig beschäftigt oder selbstständig sind. Um die Wirkung dieser Leistungen zu messen, wurde im Rahmen der **statischen Mikrosimulationen** des ZEW und des DIW als kontrafaktisches Szenario unterstellt, dass beitragsfrei mitversicherte Ehepartner einen pauschalen Kranken- und Pflegeversicherungsbeitrag in Höhe von monatlich 132,15 Euro entrichten müssen. Dies entspricht dem Beitrag, der derzeit für arbeitslose Versicherte von den Grundsicherungsstellen an die Kranken- und Pflegeversicherung abgeführt wird (Rechtsstand 2010). Haushalte müssen den Eigenbeitrag im kontrafaktischen Szenario nur dann nicht selbst zahlen, wenn sie Arbeitslosengeld II beziehen. Das kontrafaktische Szenario ist zudem aufkommensneutral ausgestaltet. Das heißt, zusätzliche Einnahmen aus den Eigenbeiträgen der bislang mitversicherten Ehepartner führen dazu, dass die einkommensabhängigen Beiträge der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten entsprechend sinken. Umgekehrt bedeutet dies, dass durch die beitragsfreie Mitversicherung alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten einen höheren Beitragssatz entrichten, als wenn es diese Leistung nicht gäbe. Neben Ehepaaren hat die beitragsfreie Mitversicherung somit auch Auswirkungen auf die Erwerbsentscheidungen von Alleinstehenden, unverheirateten Eltern und Alleinerziehenden.

569. Der höhere Beitragssatz wirkt einerseits wie eine implizite Steuer, die den Arbeitsanreiz reduziert. Schließlich müssen Erwerbstätige nun einen höheren Anteil ihres Bruttoerwerbseinkommens als Sozialabgabe abführen, und ihnen verbleibt ein geringeres Nettoeinkommen. Es lohnt sich somit weniger, erwerbstätig zu sein (negativer Substitutionseffekt). Andererseits entstehen durch den höheren Beitragssatz Anreize, die Arbeitszeit auszudehnen. Denn um ein bestimmtes Nettoeinkommen zu erreichen, müssen Erwerbstätige nun mehr Stunden arbeiten und ein höheres Bruttoeinkommen erzielen (Einkommenseffekt).

570. Bei Ehepaaren tritt zudem ein Zweitverdiener-Effekt auf: Durch die beitragsfreie Mitversicherung kann es sich für Ehepaare lohnen, wenn nur ein Ehepartner in einem sozialversicherungspflichtigen Umfang erwerbstätig ist. Hierdurch entfallen die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung für den anderen Ehepartner, ohne dass sich das Leistungsniveau ändert. Insofern sind mit der Leistung für den geringer verdienenden Zweitverdiener – meist sind dies Frauen – Anreize verbunden, nicht erwerbstätig zu sein oder den Stundenumfang so gering zu halten, dass keine Sozialversicherungspflicht besteht.

571. Im Ergebnis hat die beitragsfreie Mitversicherung im Vergleich zum kontrafaktischen Szenario 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.

572. Der Rückgang bei den Frauen entfällt zu zwei Dritteln auf verheiratete Mütter. Durch den oben beschriebenen Zweitverdiener-Effekt ist ihr Erwerbsvolumen um rund 67.000 Vollzeitäquivalente geringer, als wenn es keine beitragsfreie Mitversicherung gäbe. Eine vergleichbare Wirkung zeigt sich bei verheirateten Frauen ohne Kinder im Haushalt (minus 32.000 Vollzeitäquivalente), jedoch ist der Rückgang der Erwerbsbeteiligung bei Müttern (-0,99 Prozentpunkte) deutlich stärker ausgeprägt als bei Frauen ohne Kinder im Haushalt (-0,66 Prozentpunkte). Vor allem Mütter mit einem Kind wären häufiger erwerbstätig, wenn keine beitragsfreie Mitversicherung bestünde. Besonders stark geht die Erwerbsbeteiligung durch die Leistung bei Müttern mit jungen Kindern bis zwei Jahre (-1,24 Prozentpunkte) sowie Müttern mit älteren Kinder über 13 Jahren (-0,98 Prozentpunkte) zurück. Mütter reduzieren auch ihren Erwerbsumfang (-0,15 Stunden pro Woche) deutlich stärker als Frauen ohne Kinder im Haushalt (-0,05 Stunden pro Woche).

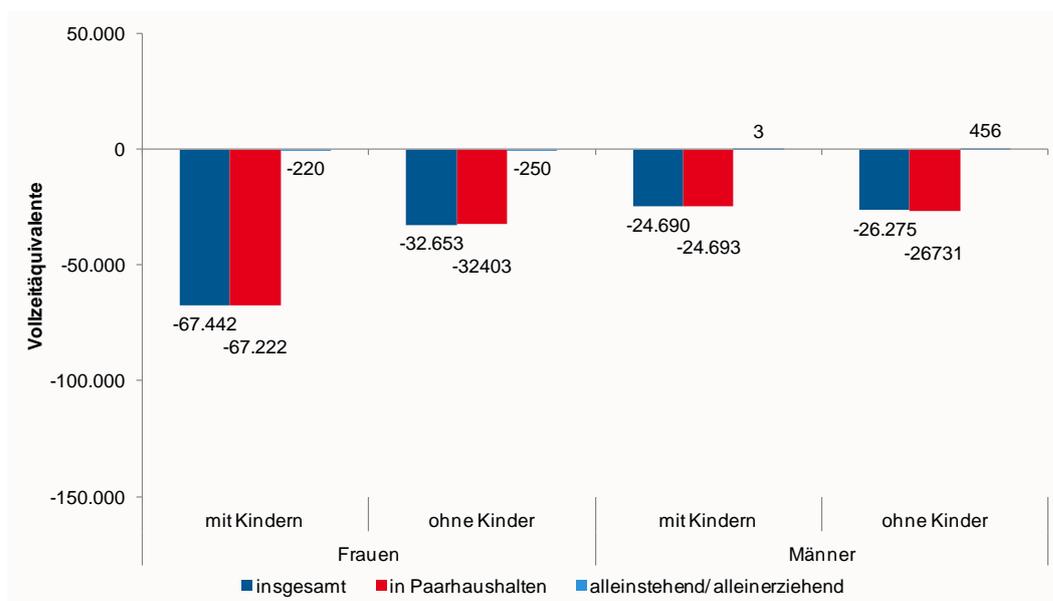
573. Bei den Männern ist ein Rückgang des Erwerbsvolumens von verheirateten Vätern um rund 24.000 Vollzeitäquivalente, von verheirateten Männern ohne Kinder um rund 27.000 Vollzeitäquivalente zu beobachten. Dabei zeigen sich allerdings bei Erwerbsbeteili-

gung und Stundenumfang gegenläufige Effekte: Während die Erwerbsbeteiligung um 0,3 bis 0,5 Prozentpunkte sinkt, steigt der Stundenumfang um 0,1 Stunden pro Woche. Das sinkende Erwerbsvolumen ist vor allem durch einen starken Substitutionseffekt zu erklären. Das heißt, verheiratete Männer schränken ihre Erwerbstätigkeit tendenziell ein, da es sich durch den höheren Beitragssatz für sie weniger lohnt, erwerbstätig zu sein. Bei alleinstehenden und alleinerziehenden Frauen wie Männern fallen Einkommens- und Substitutionseffekt dagegen nahezu gleich hoch aus, wobei bei den Frauen der Substitutionseffekt, bei den Männern der Einkommenseffekt leicht dominiert (ZEW 2012a: 116 ff.).

574. Auch das DIW stellt in seinen Simulationen für die betrachteten Mütter mit Kindern unter zwölf Jahren negative Effekte der beitragsfreien Mitversicherung auf das Arbeitsangebot fest. Sowohl die Erwerbsbeteiligung als auch die durchschnittlichen Arbeitsstunden gehen zurück. Besonders Mütter im dritten Einkommensquartil sind deutlich seltener erwerbstätig. Auch im zweiten und vierten Einkommensquartil ist ein Rückgang zu beobachten. Das Arbeitsangebot der Mütter im untersten Einkommensquartil verändert sich durch die beitragsfreie Mitversicherung dagegen kaum (DIW 2013b: 101).

575. Die beitragsfreie Mitversicherung beeinflusst laut IGES-Befragung auch die Wahrscheinlichkeit, wann Mütter nach der Geburt auf den Arbeitsmarkt zurückkehren: So geben Mütter an, dass sie ihren Wiedereinstieg ohne die beitragsfreie Mitversicherung unter sonst optimalen Bedingungen etwa drei Monate vorgezogen hätten (IGES et al. 2013: 233).

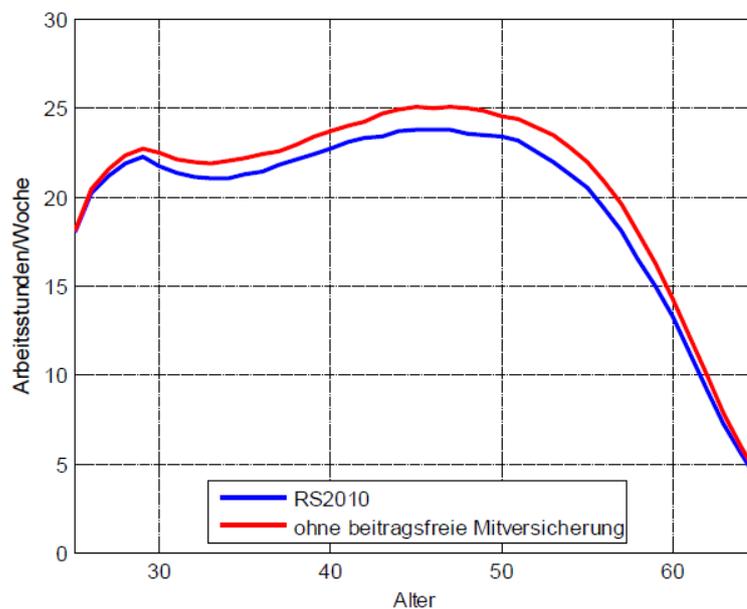
Abbildung 47 Wirkung der beitragsfreien Mitversicherung auf das Erwerbsverhalten, alle Haushalte, in Vollzeitäquivalenten



Quelle: eigene Darstellung Prognos AG auf Basis ZEW (2012a: 116).

576. Wird die **langfristige Wirkung** der beitragsfreien Mitversicherung in den Blick genommen, dann verstärkt sich der Beschäftigungseffekt nochmals – ähnlich wie beim Ehegattensplitting. Denn durch die Leistung reduziert sich das Arbeitsangebot dauerhaft und in den ersten Jahren der Ehe zunehmend. Dies hat zu Folge, dass über den gesamten Lebensverlauf gesehen die Erwerbstätigenquote durch die Mitversicherung weitaus stärker sinkt als in den statischen Analysen ermittelt. Das Arbeitsangebot von Frauen fällt über die gesamte Erwerbsphase niedriger aus (Abbildung 48).

Abbildung 48: Wirkung der beitragsfreien Mitversicherung auf das Arbeitsangebot von Frauen nach Alter in Arbeitsstunden je Woche



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des SOEP 1995-2010. Rechtsstand 2010. Jüngste Kohorte der Ausgangsstichprobe.

Quelle: Darstellung entnommen aus ZEW (2013b: 127)

4.2.5 Elterngeld

Das Wichtigste in Kürze

Das Elterngeld leistet neben der Subventionierung der Kinderbetreuung einen besonders wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Es soll Familien im ersten Jahr nach der Geburt eines Kindes einen Schonraum eröffnen. Im zweiten Lebensjahr soll es hingegen dazu beitragen, dass Mütter schneller in eine Erwerbstätigkeit zurückkehren. Durch seine individualisierte Ausgestaltung soll das Elterngeld zudem ermöglichen, dass auch Väter diese Leistung verstärkt nutzen.

In der Gesamtevaluation wurden die Arbeitsangebotseffekte des Elterngeldes ausschließlich mit Blick auf das erste Lebensjahr des Kindes simuliert. Nach den Berechnungen des ZEW reduzieren Mütter ihr Arbeitsangebot im ersten Lebensjahr des Kindes um rund 35.000 Vollzeitäquivalente, Väter ebenfalls um rund 17.000 Vollzeitäquivalente. Mütter reduzieren ihren Erwerbsumfang um durchschnittlich 4 Stunden, Mütter mit einem Kind um 6 Stunden pro Woche; Väter reduzieren ihre wöchentliche Arbeitszeit im Durchschnitt nur leicht.

Für eine vollständige Beurteilung der Leistung müssen jedoch auch die Wirkungen im zweiten Lebensjahr des Kindes sowie die Wirkung auf die Zeitverwendung der Väter berücksichtigt werden. Diese Effekte wurden im Rahmen der Gesamtevaluation nicht erneut untersucht. Die Evaluierung des Gesetzes durch das DIW zeigt jedoch, dass im zweiten Lebensjahr des Kindes mehr Mütter wieder auf dem Arbeitsmarkt aktiv sind als noch unter dem Erziehungsgeld. Der positive Erwerbsanreiz im zweiten Lebensjahr (+ 4 Prozent) überkompensiert sogar die geringere Erwerbsteilnahme im ersten Lebensjahr (- 2 Prozent). Zugleich machen die Analysen deutlich, dass Väter die Elternzeit tatsächlich nutzen, um ihr Kind zu betreuen. Auch in der Studie zum Wohlergehen von Kindern (RUB) zeigt sich, dass Väter im Elterngeldbezug ihre Kinderbetreuungszeit durchschnittlich um 2 Stunden pro Woche erhöhen und sich ihre Arbeitszeit um 2 Stunden reduziert. Außerdem vermindert sich die Hausarbeitszeit von Müttern an einem Werktag um etwa eine halbe Stunde (vgl. Abschnitt 5.5).

577. Hinsichtlich der Wirkung des Elterngeldes auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist zu berücksichtigen, dass diese Leistung explizit so konzipiert ist, sowohl Müttern als auch Vätern einen temporären Ausstieg aus der Erwerbstätigkeit bzw. deren Reduzierung zu ermöglichen. Das Modalziel der Förderung der Müttererwerbstätigkeit wird somit innerhalb des ersten Lebensjahres des Kindes bewusst nicht angestrebt. Ein zeitweiliger Ausstieg der Väter aus dem Erwerbsleben bzw. eine Reduzierung der Erwerbstätigkeit soll hingegen durch das Instrument der Partnermonate explizit befördert werden.

578. Wird im kontrafaktischen Szenario unterstellt, dass das Elterngeld ersatzlos abgeschafft wird, dann zeigen sich nach Berechnungen des ZEW die folgenden kurzfristigen Wirkungen auf das Arbeitsangebot: In der Summe bewirkt das Elterngeld, dass Elterngeld beziehende Mütter ihr Arbeitsangebot im ersten Lebensjahr ihres Kindes rechnerisch um rund 35.000 Vollzeitäquivalente einschränken. Die Erwerbstätigenquote der Mütter vermindert sich gegenüber einer Situation ohne diese Leistung um fünf Prozentpunkte. Besonders Mütter mit nur einem Kind reagieren mit einem starken Rückgang ihrer Erwerbsbeteiligung

(-10 Prozentpunkte). Neben einem (temporären) Rückzug vom Arbeitsmarkt reduziert sich auch die durchschnittliche Wochenarbeitszeit erwerbstätiger Mütter spürbar um 4 Stunden, bei Müttern mit nur einem Kind sogar um 6 Stunden (ZEW 2013a: 169). Der starke Rückgang bei Müttern mit einem Kind dürfte vor allem damit zusammenhängen, dass diese zu einem deutlich höheren Anteil und zu einem höheren Stundenumfang vor der Geburt erwerbstätig waren als Mütter, die bereits mehr als ein Kind zur Welt gebracht haben.

579. Die festgestellten Effekte auf das Arbeitsangebot von Müttern decken sich in der Tendenz mit den Ergebnissen des DIW: Auch hier zeigt sich, dass durch das Elterngeld im ersten Lebensjahr der Kinder weniger Mütter erwerbstätig sind. Ihre Partizipationsquote reduziert sich um mehr als zwei Prozentpunkte. Auch die durchschnittliche Zahl der Arbeitsstunden liegt durch das Elterngeld deutlich niedriger als ohne diese Leistung (DIW 2013b: 123). Diese Ergebnisse spiegeln sich auch in der IGES-Befragung wider: So geben Mütter an, dass sie ohne das Elterngeld etwa vier Monate früher ins Erwerbsleben zurückgekehrt wären oder zurückkehren würden. Dabei wird die Wahrscheinlichkeit des Wiedereinstiegs durch das Elterngeld von allen untersuchten Leistungen am stärksten beeinflusst (IGES et al. 2013: 232).

580. Durch das Elterngeld vermindert sich nach Berechnungen des ZEW auch das Arbeitsangebot von Vätern im ersten Lebensjahr des Kindes erkennbar um fast 17.000 Vollzeitäquivalente. Hinter dieser Entwicklung steht ein Rückgang der Erwerbstätigenquote um einen Prozentpunkt sowie eine Verringerung der durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitszeit um 0,55 Stunden (ZEW 2013a: 166).

581. Die beobachteten Effekte des Elterngeldes müssen jedoch vor dem Hintergrund betrachtet werden, dass das Elterngeld im Rahmen der Mikrosimulationen nur im ersten Jahr nach Geburt eines Kindes, d.h., innerhalb des kurzen Bezugszeitraums von maximal 14 Monaten, untersucht wurde. Zudem wird kein Vergleich zum vorher geltenden Erziehungsgeld gezogen, das 2007 vom Elterngeld abgelöst wurde.

582. Daher sind auch die ergänzenden Ergebnisse aus dem Elterngeld-Monitoring interessant: Hier zeigt sich ebenfalls, dass sich durch das Elterngeld im ersten Lebensjahr die Erwerbsbeteiligung der Mütter reduziert hat. Allerdings sind im zweiten Lebensjahr mehr Mütter wieder auf dem Arbeitsmarkt aktiv. So liegt der Anteil der Frauen, die im zweiten Lebensjahr ihres Kindes erwerbstätig sind, etwa vier Prozent höher als noch unter dem Erziehungsgeld. „In der Gesamtbetrachtung beider Jahre zeigt sich: Obwohl aufgrund des Elterngeldes mehr Mütter im ersten Jahr zu Hause bleiben, wird dieser Effekt durch die positiven Erwerbsanreize im zweiten Lebensjahr für viele Gruppen überkompensiert. (...)

Im Vergleich zu anderen tatsächlichen oder diskutierten Reformen im Bereich der Familien- und Sozialpolitik können die Effekte, die mit der Einführung des Elterngeldes verbunden sind, als relativ groß eingeordnet werden“ (BMFSFJ 2012a: 13). Hervorzuheben ist auch die Interdependenz der Wirkungen auf das Arbeitsangebot von Müttern und Vätern, inso- weit festzustellen ist, dass die Partnermonate dazu genutzt werden, um den Partner bzw. die Partnerin beim beruflichen Wiedereinstieg zu unterstützen. Zudem zeigen die Analysen deutlich, dass Väter, die in Elternzeit gehen, diese Zeit tatsächlich dafür nutzen, um ihr Kind zu betreuen (BMFSFJ 2012a: 12).

4.2.6 Wirkungen weiterer Leistungen

Das Wichtigste in Kürze

Zusammenfassend ergeben sich für die weiteren Leistungen die folgenden Wirkungen:

Sowohl der **Unterhaltsvorschuss** als auch der **Entlastungsbetrag** führen dazu, dass es für Alleinerziehende tendenziell attraktiver wird, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Die Leistungen erhöhen die Partizipation der Alleinerziehenden um 0,7 bzw. 0,1 Prozentpunkte und bei einer geringfügigen Erhöhung der durchschnittlichen Wochenstundenzahl das Arbeitsangebot rechnerisch um rund 1.700 VZÄ (beim Unterhaltsvorschuss) bzw. 3.300 VZÄ (beim Entlastungsbetrag).

Durch den **Kinderzuschlag** erhöht sich das Erwerbsvolumen von bezugsberechtigten Müttern insgesamt nur geringfügig; denn positiven Arbeitsangebotsanreizen im unteren Einkommensbereich stehen negative Anreize im oberen Einkommensbereich gegenüber. Insgesamt steigt die Erwerbsbeteiligung bei Alleinerziehenden sowie bei Müttern in Paarfamilien (jeweils + 0,4 Prozentpunkte) und Vätern in Paarfamilien (+ 1,0 Prozentpunkte); allerdings erhöhen nur Mütter in Paarfamilien ihre durchschnittliche Arbeitszeit (+ 0,1 Stunden pro Woche). Besonders positiv wirkt der Kinderzuschlag bei Müttern mit drei und mehr Kindern. Bei Vätern zeigen sich gegenläufige Effekte: Bei höherer Partizipation reduzieren sie ihren Arbeitsumfang im Durchschnitt um 0,2 Stunden. Insgesamt bewirkt der Kinderzuschlag einen geringen Anstieg des Erwerbsvolumens der Väter. Dieser geht auf eine gestiegene Erwerbsbeteiligung zurück und ist daher aus Gesichtspunkten der Vereinbarkeit positiv zu beurteilen.

Durch die **steuerliche Absetzbarkeit von Betreuungskosten** reduziert sich die Grenzsteuerbelastung. Die Ergebnisse des DIW-Modells, das sowohl die Entscheidung über Kinderbetreuung als auch über Erwerbstätigkeit abbildet, sind positiv: Bei einem Wegfall der Leistung würden Mütter ihr Arbeitsangebot um 11.100 Vollzeitäquivalente (VZÄ) einschränken. Dies gilt insbesondere für Alleinerziehende und Mütter in den ersten drei Einkommensquartilen. Eine Ausweitung der steuerlichen Absetzbarkeit auf 100 Prozent der Kosten würde das Arbeitsangebot um 5.500 VZÄ steigern.

Der **ermäßigte Beitragssatz in der Sozialen Pflegeversicherung** führt ebenfalls in Summe dazu, dass es sich für Mütter stärker lohnt, erwerbstätig zu sein. Die Effekte fallen jedoch trotz der großen Zahl der Empfängerhaushalte sehr gering aus. Dies hängt vor allem damit zusammen, dass der ermäßigte Beitragssatz gegenüber einem einheitlichen Beitragssatz für alle Versicherte nur eine marginale Entlastung bewirkt.

Ein negativer Effekt auf das Arbeitsangebot geht vom **Arbeitslosengeld II** aus; dieser ist für Väter wesentlich stärker als für Mütter. Insgesamt geht vom Arbeitslosengeld II ein negativer Effekt auf die mütterliche Erwerbstätigkeit aus: Während sich bei Alleinerziehenden (+ 0,8 Prozentpunkte) und Müttern in Paarfamilien (+ 0,1 Prozentpunkte) die Erwerbsbeteiligung erhöht, sinkt die durchschnittliche Arbeitszeit (-0,2 Stunden bei Alleinerziehenden, - 0,5 Stunden bei Müttern in Paarfamilien), so dass das Arbeitsangebot rechnerisch um rund 3.000 VZÄ geringer ausfällt. Bei Vätern reduziert der Kinderanteil des Arbeitslosengelds II die Partizipation um 4,1 Prozentpunkte und den Stundenumfang um 0,9 Stunden pro Woche, so dass rechnerisch insgesamt 40.000 VZÄ weniger Erwerbsarbeit angeboten werden. Dieser völlige Rückzug der Väter aus der Erwerbstätigkeit kann nicht als Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf angesehen werden.

Der **kindbezogene Anteil am Wohngeld** hat insgesamt negative Erwerbsanreize. Er erhöht nur die Erwerbsbeteiligung der Alleinerziehenden um 0,1 Prozentpunkte. Partizipation und Stundenumfang gehen bei Müttern in Paarfamilien zurück, der Stundenumfang auch bei den Alleinerziehenden, so dass sich das Arbeitsangebot insgesamt um rund 4.000 VZÄ reduziert, während Väter durch das Wohngeld ihre Erwerbstätigkeit nur geringfügig um rund 2.000 VZÄ einschränken (- 0,1 Prozentpunkte Partizipation und - 0,1 Stunden pro Woche).

Der erhöhte Leistungssatz **im Arbeitslosengeld I** reduziert das Arbeitsangebot von Müttern nur geringfügig um rechnerisch 600 VZÄ, dabei geht die Partizipation um 0,8 Prozentpunkte zurück. Durch das erhöhte ALG I geht die Erwerbsbeteiligung der Väter hingegen stark um 7,3 Prozentpunkte und 14.000 VZÄ zurück. Durch einen solchen Rückzug aus der Erwerbstätigkeit wird die Vereinbarkeit jedoch nicht gefördert.

583. Trotz ihres geringeren Finanzvolumens oder ihres begrenzten Bezieherkreises können auch weitere ehe- und familienbezogene Maßnahmen und Leistungen eine Wirkung auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf entfalten. Diese Leistungen stehen im Fokus des folgenden Abschnitts. Im Einzelnen werden betrachtet (in Reihenfolge ihres fiskalischen Volumens):

- der kindbezogene Anteil am Arbeitslosengeld II,
- der Unterhaltsvorschuss für Alleinerziehende,
- der kindbezogene Anteil am Wohngeld,
- das erhöhte Leistungsniveau im Arbeitslosengeld I,
- die steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten,
- der Entlastungsbetrag für Alleinerziehendes sowie
- der Kinderzuschlag.

584. Die folgende Tabelle stellt überblicksartig dar, welche Effekte auf das Arbeitsvolumen von Müttern und Vätern von den genannten weiteren Leistungen ausgehen.

Tabelle 33: Effekte auf das Erwerbsverhalten der Empfängerhaushalte; übrige Leistungen (Ergebnisse Mikrosimulation) in Vollzeitäquivalenten

| | Frauen | | Männer | |
|--|-------------|--------------|-------------|--------------|
| | Anstieg VZÄ | Rückgang VZÄ | Anstieg VZÄ | Rückgang VZÄ |
| Kindbezogener Anteil ALG II | | -3.369 | | -39.962 |
| Unterhaltsvorschuss | 1.729 | | | |
| Kindbezogener Anteil Wohngeld | | -3.750 | | -1.973 |
| Erhöhtes Leistungsniveau beim ALG I | | -634 | | -13.897 |
| Steuerliche Absetzbarkeit Betreuungskosten ⁹⁴ | | | | |
| DIW | 11.000 | | | |
| ZEW | 247 | | | -166 |
| Entlastungsbetrag für Alleinerziehende | 3.300 | | | |
| Kinderzuschlag | 478 | | 704 | |
| Ermäßigter Beitrag SPV | 673 | | 29 | |

Quelle: eigene Darstellung Prognos AG auf Basis ZEW (2012a) und (DIW 2013b).

⁹⁴ Es werden zwei Werte berichtet, da sich bei dieser Leistung die methodischen Unterschiede zwischen der Simulation des ZEW und des DIW stark bemerkbar machen. Während das ZEW von einer gegebenen Inanspruchnahme von Betreuung ausgeht, werden beim DIW Änderungen des Erwerbsverhaltens und der Inanspruchnahme von Betreuung parallel simuliert.

Kindbezogener Anteil am Arbeitslosengeld II

585. Familien mit Kindern haben bei Bedürftigkeit Anspruch auf höhere Arbeitslosengeld-II- Transferleistungen als Paare und Alleinstehende ohne Kinder. Familien stehen sowohl altersabhängige Regelsätze je Kind als auch höhere Kosten der Unterkunft zu.

586. Durch die Transferleistung wird den Familien Einkommen zur Verfügung gestellt, das ihnen zur Deckung des sozio-kulturellen Existenzminimums ihrer Kinder fehlt. Infolge des Einkommenseffekts sind mit der Leistung tendenziell negative Erwerbsanreize verbunden. Diese werden noch verstärkt, da ein nicht nur geringfügiges Erwerbseinkommen (über 100 Euro) mit einer hohen Transferentzugsrate auf das Arbeitslosengeld II angerechnet wird. Solange Familien Anspruch auf Arbeitslosengeld II haben, erhöht sich ihr verfügbares Einkommen auch bei steigendem Erwerbseinkommen somit nur wenig.

587. Im Ergebnis verringert sich das Erwerbsvolumen von Vätern durch den kindbezogenen Anteil am Arbeitslosengeld II in **kurzfristiger Perspektive** deutlich um rund 40.000 Vollzeitäquivalente. Nach Berechnungen des ZEW sinkt ihre Erwerbstätigenquote um vier Prozentpunkte, ihre durchschnittliche Wochenstundenzahl um 0,9 Stunden. Besonders stark geht die Erwerbsbeteiligung bei Vätern mit einem jüngsten Kind zwischen drei und sechs Jahren (-7 Prozentpunkte) zurück (ZEW 2013a: 137). Ein solcher Rückzug aus der Erwerbstätigkeit befördert jedoch nicht das Ziel einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

588. Bei den Müttern steigt die Partizipationsquote zwar um 0,25 Prozentpunkte, aber die Zahl der Wochenstunden nimmt ab (0,4 Stunden). Insgesamt vermindert sich das Erwerbsvolumen der Mütter in den Empfängerhaushalten um rund 3.000 Vollzeitäquivalente. Damit fällt der Rückgang nach den Simulationsergebnissen des ZEW deutlich moderater aus als bei den Vätern. Das angestrebte Ziel einer erhöhten Müttererwerbstätigkeit wird dennoch klar verfehlt.

589. Dieses Bild bestätigt sich auch in den Simulationsrechnungen des DIW. Auch hier wird ein negativer Effekt des kindbezogenen Anteils am Arbeitslosengeld II auf die Erwerbsteilnahmen von Müttern mit jüngstem Kind unter zwölf Jahren festgestellt. Dieser Rückgang betrifft ausschließlich Mütter im zweiten und insbesondere im ersten Einkommensquartil. Für Mütter in den oberen beiden Einkommensquartilen ergeben sich dagegen keine Änderungen. Insgesamt fallen die negativen Angebotseffekte mit einem Minus von rund 46.000 Vollzeitäquivalenten beim DIW deutlich stärker als in den Berechnungen des ZEW aus (DIW 2013b: 131).

Die ergänzende Analyse der **langfristigen Arbeitsmarkteffekte** zeigt, dass Väter durch den kindbezogenen Anteil am Arbeitslosengeld II seltener in Vollzeit arbeiten und häufiger nicht erwerbstätig sind. Die Erwerbsentscheidungen von Frauen werden dagegen in der Lebensverlaufsperspektive nur geringfügig beeinflusst (ZEW 2013b: 131 f).

Unterhaltsvorschuss für Alleinerziehende

590. Durch den Unterhaltsvorschuss werden Alleinerziehende mit unter 12-jährigen Kindern unterstützt, wenn der unterhaltspflichtige Elternteil seinen Unterhaltspflichten nicht, nicht regelmäßig oder nicht in voller Höhe nachkommt.

591. Die Leistung wird – ähnlich wie das Kindergeld – vollständig auf Transferleistungen angerechnet. Es können also nur Alleinerziehende profitieren, die sich außerhalb des Arbeitslosengeld-II-Bezugs befinden. Somit haben Alleinerziehende einen Anreiz, den Transferbezug durch Aufnahme oder Ausdehnung einer Erwerbstätigkeit zu verlassen. In höheren Einkommensbereichen kann der Unterhaltsvorschuss allerdings auch zu einer Einschränkung des Arbeitsumfangs führen, da die Leistung eigenes Erwerbseinkommen ersetzt (Einkommenseffekt). Da jedoch nur wenige Alleinerziehende über ein hohes Einkommen verfügen, spielt dieser Effekt empirisch gesehen eine vergleichsweise geringe Rolle.

592. Nach Berechnungen des ZEW erhöht sich das Arbeitsvolumen von alleinerziehenden Müttern durch den Unterhaltsvorschuss in **kurzfristiger Perspektive** rechnerisch um rund 1.700 Vollzeitäquivalente, da mehr Alleinerziehende eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, um den Arbeitslosengeld-II-Bezug zu verlassen. Die Partizipationsquote erhöht sich um 0,7 Prozentpunkte. Die durchschnittliche Zahl der Wochenarbeitsstunden nimmt etwas zu (+0,06 Wochenstunden) (ZEW 2013a: 94). Das DIW stellt in seinen Simulationsrechnungen für den Unterhaltsvorschuss ebenfalls eine Veränderung des Arbeitsangebots um 1.700 Vollzeitäquivalente fest, die jedoch statistisch nicht signifikant ist (DIW 2013b: 137).

593. In **langfristiger Perspektive** entfaltet der Unterhaltsvorschuss ebenso wie der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende nur eine geringe Wirkung auf das Arbeitsangebot der gesamten Kohorte der heute 25- bis 29-Jährigen. Da nur vergleichsweise wenige Haushalte die Leistung in Anspruch nehmen, werden im Durchschnitt aller Haushalte kaum Effekte sichtbar (ZEW 2013b: 119).

Kindbezogener Anteil am Wohngeld

594. Wohngeldberechtigte Haushalte, in denen Kinder leben, haben Anspruch auf ein höheres Wohngeld. Zudem wird bei der Berechnung des anrechenbaren Einkommens ein Freibetrag von bis zu 50 Euro monatlich für Kinder zwischen 16 und 24 Jahren berücksichtigt. Somit haben Familien mit Kindern bis zu einer höheren Einkommensgrenze Anspruch auf Wohngeld.

595. Für Familien, die sich im Arbeitslosengeld-II-Transferbezug befinden, wird das Wohngeld – in Kombination mit dem Kinderzuschlag – durch den kindbezogenen Anteil attraktiver, und sie haben Anreize, ihr Arbeitsangebot auszuweiten. Familien, die bereits Wohngeld erhalten, können ihr Einkommensniveau dagegen nun mit einem geringeren Erwerbseinkommen erreichen und haben Anreize dazu, ihr Arbeitsangebot einzuschränken.

596. In der Summe der gegensätzlichen Effekte bewirkt die Leistung, dass Mütter ihr Arbeitsangebot leicht reduzieren. Ihr Erwerbsvolumen geht nach Berechnungen des ZEW um rund 4.000 Vollzeitäquivalente zurück, da Mütter sowohl seltener als auch in geringerem Stundenumfang erwerbstätig sind. Am deutlichsten ist diese Entwicklung bei Müttern mit zwei Kindern, deren Partizipationsquoten sich um zwei Prozentpunkte vermindert (ZEW 2013a: 153). Die Leistung trägt somit, gemessen am Ziel einer höheren Müttererwerbstätigkeit, nicht zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei.

597. Auch das DIW stellt für die beobachtete Gruppe der Mütter mit jüngstem Kind unter zwölf Jahren einen leichten negativen Effekt auf das Arbeitsangebot fest. Durch die Leistung reduzieren sich die Erwerbstätigenquote sowie der Erwerbsumfang der Mütter leicht (DIW 2013b: 135).

Nach den Berechnungen des ZEW sinkt jedoch nicht nur das Arbeitsangebot von Müttern, sondern auch Väter wären ohne den kindbezogenen Anteil am Wohngeld häufiger und länger erwerbstätig. Allerdings fällt der durch die Leistung bewirkte Rückgang des Erwerbsumfangs mit rechnerisch rund 2.000 Vollzeitäquivalenten weniger stark aus als bei den Müttern (ZEW 2013a: 153).

Erhöhtes Leistungsniveau beim Arbeitslosengeld I

598. Arbeitslosen, in deren Haushalt ein Kind lebt, steht ein höherer Leistungssatz für das Arbeitslosengeld I zu. Durch diese Regelung wird es für Familien mit einem arbeitslosen Elternteil tendenziell attraktiver, im Bezug von Arbeitslosengeld I zu verbleiben. Denn durch

den erhöhten Leistungssatz ist eine Erwerbsaufnahme mit geringeren Einkommenszuwächsen verbunden, als würde auch Arbeitslosen mit Kindern ein Leistungsniveau in Höhe von 60 Prozent zustehen. Gleichzeitig haben Empfängerinnen und Empfänger von Arbeitslosengeld I, die innerhalb der zulässigen 15 Wochenstunden erwerbstätig sind, sowie auch weitere Familienmitglieder Anreize dazu, ihren Erwerbsumfang zu reduzieren. Schließlich können sie das gleiche Nettoeinkommen durch den erhöhten Leistungssatz mit weniger Erwerbseinkommen erzielen (Einkommenseffekt).

599. Im Ergebnis bewirkt die Leistung nach den Simulationsergebnissen des ZEW, dass das Erwerbsvolumen von Vätern um rund 14.000 Vollzeitäquivalente zurückgeht. Dabei vermindert sich die Erwerbstätigenquote der Väter durch das erhöhte Leistungsniveau mit sieben Prozentpunkten deutlich. Ein solcher Rückzug aus der Erwerbstätigkeit bzw. – in diesem Fall – ein weiterer Verbleib in der Arbeitslosigkeit ist jedoch nicht als Beitrag zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu betrachten (ZEW 2013a: 125).

Steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten

600. Durch die steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten haben Eltern die Möglichkeit, die entstandenen Betreuungskosten bis zu einer Höchstgrenze steuerlich geltend zu machen. Damit sinkt ihre Grenzsteuerbelastung, und eine Erwerbstätigkeit kann finanziell attraktiver werden.

601. In der Simulation des DIW werden die parallelen Veränderungen des Arbeitsangebots von Müttern und der Inanspruchnahme von Betreuung berücksichtigt. Hier werden deutliche positive Effekte der steuerlichen Absetzbarkeit auf das Arbeitsangebot von Müttern mit unter 12-jährigen Kindern festgestellt (+ 11.000 Vollzeitäquivalente). Die größten Reaktionen zeigen Mütter mit Kindern im Vorschulalter und Familien mit drei Kindern. Alleinerziehende reagieren stärker als Mütter aus Paarhaushalten. Eine signifikante Veränderung der Erwerbstätigkeit zeigen nur Mütter in den unteren drei Einkommensquartilen. Dies ist zunächst überraschend, da Familien im obersten Einkommensquartil von der steuerlichen Absetzbarkeit am stärksten profitieren. Eine mögliche Erklärung hierfür ist, dass diese Mütter ihre Erwerbsentscheidung nicht von den Kosten der Kinderbetreuung abhängig machen. Würde die steuerliche Absetzbarkeit von bisher 67 Prozent auf 100 Prozent der entstandenen Kosten ausgeweitet, wäre sogar mit einem weiteren leichten Anstieg des Arbeitsangebots von Müttern um etwa 5.000 Vollzeitäquivalente zu rechnen (DIW 2013b: 94 f.).

602. Nach den Berechnungen des ZEW, wo von einer gegebenen Inanspruchnahme von Betreuung ausgegangen wird, bewirkt die steuerliche Absetzbarkeit bei den Empfängerhaushalten hingegen nur eine geringfügige Veränderung des Arbeitsangebots: Mütter weiten demnach ihr Arbeitsangebot um rund 300 Vollzeitäquivalente aus. Gleichzeitig reduziert sich das Arbeitsvolumen der Väter aus Paarhaushalten rechnerisch um rund 200 Vollzeitäquivalente. Dies steht vermutlich im Zusammenhang mit einer Anpassungsreaktion an die Erwerbsentscheidungen der Mütter (ZEW 2013a: 79).

Steuerlicher Entlastungsbetrag für Alleinerziehende

603. Der Entlastungsbetrag vermindert die Steuerbelastung von Alleinerziehenden, in deren Haushalt mindestens ein Kind lebt. Durch die geringeren Steuerabzüge wird es für Alleinerziehende tendenziell attraktiver, erwerbstätig zu sein und ein höheres Erwerbseinkommen zu erzielen. Allerdings macht sich der Entlastungsbetrag erst bei einer Höhe des Erwerbseinkommens bemerkbar, ab der überhaupt Steuern zu entrichten sind. Grundsätzlich fällt die Steuerentlastung aufgrund des progressiven Verlaufs der Einkommenssteuer umso höher aus, je höher das Einkommen ist.

604. In Summe bewirkt der Entlastungsbetrag nach den Simulationsergebnissen des ZEW, dass das Erwerbsvolumen von bislang bereits erwerbstätigen und steuerpflichtigen Alleinerziehenden in kurzfristiger Perspektive rechnerisch um 500 Vollzeitäquivalente ansteigt. Dieser Anstieg wird vor allem durch Alleinerziehende mit wenigen und älteren Kindern getragen, weil diese insgesamt häufiger und länger erwerbstätig sind und daher stärker vom Entlastungsbetrag profitieren. Neben den bereits erwerbstätigen und steuerpflichtigen Alleinerziehenden entscheiden sich durch den Entlastungsbetrag auch bisher nicht erwerbstätige Alleinerziehende dazu, erwerbstätig zu werden. Bezogen auf alle Haushalte steigt das Erwerbsvolumen somit um rund 3.300 Vollzeitäquivalente an (ZEW 2013a: 87). Die Zunahme des Erwerbsvolumens fällt absolut gesehen gering aus. Dies hängt auch damit zusammen, dass mit der Leistung ein relativ geringer Einkommenseffekt für die Empfängerhaushalte verbunden (vgl. Kapitel 3.2.11) und der Empfängerkreis insgesamt klein ist. Wird jedoch berücksichtigt, dass die Veränderung des Arbeitsangebots mit einem relativ geringen Finanzvolumen erreicht wird, dann ist dieser Effekt durchaus als relevant anzusehen.

605. Der positive Effekt auf das Arbeitsangebot von Alleinerziehenden (mit einem jüngsten Kind unter zwölf Jahren) bestätigt sich auch in den Simulationsergebnissen des DIW. Durch den Entlastungsbetrag nehmen die Erwerbsbeteiligung alleinerziehender Mütter und

die durchschnittliche Arbeitszeit leicht zu. Der Alleinerziehendenfreibetrag wirkt stärker für Mütter mit nur einem Kind (DIW 2013b: 89).

606. In **langfristiger Perspektive** gehen vom Entlastungsbetrag für Alleinerziehende geringe Veränderungen auf das Arbeitsangebot aus. Da die Leistung von vergleichsweise wenigen Haushalten in Anspruch genommen wird, treten in der Betrachtung über alle Haushalte geringe Effekte auf (ZEW 2013b: 119).

Kinderzuschlag

607. Der Kinderzuschlag richtet sich an Eltern, die mit ihrem Einkommen zwar ihr eigenes sozio-kulturelles Existenzminimum, nicht jedoch den Bedarf ihrer Kinder decken können. Der Kinderzuschlag beträgt höchstens 140 Euro pro Kind und wird mit zunehmenden Erwerbseinkommen der Eltern abgeschmolzen.

608. Durch den Kinderzuschlag haben Haushalte, die ansonsten Arbeitslosengeld II beziehen würden, tendenziell Anreize, ihr Arbeitsangebot auszudehnen, um in den Anspruchsbereich des Kinderzuschlags zu gelangen und ihr Nettohaushaltseinkommen deutlich zu erhöhen.⁹⁵ Für Familien, die sich im Bezug von Kinderzuschlag befinden, ergeben sich jedoch negative Erwerbsanreize dadurch, dass eigenes Erwerbseinkommen, das oberhalb der Bemessungsgrenze (Regelbedarf und Wohnbedarf der Eltern) liegt, mit einer Transferentzugsrate von 50 Prozent auf den Kinderzuschlag angerechnet wird. Hinzu kommt, dass der in der Regel parallel zum Kinderzuschlag bestehende Anspruch auf Wohngeld bei steigendem Einkommen ebenfalls abgeschmolzen wird. Besonders starke negative Erwerbsanreize entstehen am oberen Ende des Anspruchsbereichs des Kinderzuschlags, weil der Kinderzuschlag nicht gleitend mit steigendem Bruttoeinkommen ausläuft, sondern abrupt endet, sobald die Höchsteinkommensgrenze (Regelbedarf und Wohnbedarf der Eltern plus Gesamtkinderzuschlag) überschritten wird. Dies hat zu Folge, dass nach Wegfall der Leistung das Nettoeinkommen der Familien zunächst sinkt und erst mit einem deutlich höheren Bruttoeinkommen wieder ansteigt. Dies gilt insbesondere, da Familien neben dem Anspruch auf den Kinderzuschlag zusätzlich den Anspruch auf Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket verlieren, sofern nicht noch ein Restanspruch auf Wohngeld besteht. Eine Abmilderung der Abbruchkante würde die starken Effekte verringern.

⁹⁵ Auch die Akzeptanzanalyse I zeigt, dass der Kinderzuschlag für die Empfänger tatsächlich häufig eine gewünschte Alternative zum Bezug von Leistungen nach dem SGB II darstellt.

609. Die Wirkung des Kinderzuschlags auf das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot ist aufgrund der geringen Zahl der Empfängerhaushalte und der negativen Arbeitsangebotseffekte an der oberen Abbruchkante insgesamt gering, in Summe aber leicht positiv. Der Kinderzuschlag bewirkt nach Berechnungen des ZEW einen rechnerischen Anstieg des Erwerbsvolumens bei Müttern aus Paarhaushalten um 400 Vollzeitäquivalente. Durch den Kinderzuschlag nehmen mehr Mütter (+0,4 Prozentpunkte) eine Erwerbstätigkeit auf, ihre durchschnittliche Wochenstundenzahl erhöht sich leicht. Der Kinderzuschlag trägt bei dieser Gruppe somit tendenziell zum Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei. Alleinerziehende Mütter sind zwar ebenfalls häufiger erwerbstätig (+0,8 Prozentpunkte), aber ihr Stundenumfang reduziert sich, sodass das Erwerbsvolumen insgesamt minimal sinkt (ZEW 2013a: 150).

610. Das DIW stellt in seinen Berechnungen ausschließlich leichte positive Erwerbseffekte für alleinerziehende Mütter mit jüngstem Kind unter zwölf Jahren fest: Ohne den Kinderzuschlag lägen die Erwerbsbeteiligung der Alleinerziehenden um 0,11 Prozentpunkte und ihre Arbeitszeit um fast 0,2 Stunden geringer. Die Veränderungen auf Mütter aus Paarhaushalten sind hingegen nicht statistisch signifikant. Die Ergebnisse des DIW bestätigen zudem die gegenteiligen Arbeitsangebotsanreize des Kinderzuschlags in seinem Eingangsbereich und der oberen Abbruchkante. In den unteren beiden Einkommensquartilen gäbe es ohne den Kinderzuschlag rund 1.500 beschäftigte Mütter weniger, im dritten Einkommensquartil hingegen 700 mehr (DIW 2013b: 127).

611. Für Väter zeichnet sich in den Simulationsrechnungen des ZEW in der Summe ein positiver Effekt des Kinderzuschlags auf das Arbeitsangebot ab. Ihr Erwerbsvolumen erhöht sich um 700 Vollzeitäquivalente. Männer in Paarfamilien erhöhen ihre Partizipation am Arbeitsmarkt um rund einen Prozentpunkt, vermindern aber ihren durchschnittlichen Stundenumfang (-0,18 Stunden). In diesem Wirkungsmuster schlagen sich wohl die gegensätzlichen Verhaltensanreize des Kinderzuschlags nieder (ZEW 2013a: 148).

612. Die jüngste Evaluierung des Kinderzuschlags im Zusammenhang mit dem Bildungs- und Teilhabepaket zeigt, dass Familien, die den Kinderzuschlag nach oben hin verlassen, vielfach einen schwierigen Übergang erleben, weil sich im Niedrigeinkommensbereich die wirtschaftliche Situation selbst durch eine deutliche Ausweitung der Erwerbstätigkeit oft nur wenig verbessert. Der wegfallende Anspruch auf Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket führt zum Teil dazu, dass sich die Eltern bei der Förderung ihrer Kinder einschränken müssen (Prognos/ IfD 2012: 48).

Ermäßigter Beitragssatz für Familien in der sozialen Pflegeversicherung

613. Versicherungspflichtige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die eigene Kinder haben oder hatten, zahlen einen geringeren Beitragssatz in der sozialen Pflegeversicherung als Kinderlose. Denn anders als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Kindern müssen Kinderlose neben dem regulären Beitragssatz einen Zusatzbeitrag von 0,25 Prozentpunkten entrichten.

614. Gäbe es stattdessen einen einheitlichen Beitragssatz für alle, müsste – um weiterhin das heutige Gesamtbeitragsaufkommen zu erreichen – der Beitragssatz für Versicherte mit Kindern um 0,085 Prozentpunkte ansteigen, der Beitragssatz der Versicherten ab 23 Jahren ohne Kinder dagegen um 0,165 Prozentpunkte sinken. Insofern wirkt der ermäßigte Beitragssatz in der Pflegeversicherung wie eine Beitragsentlastung für Familien und wie eine Beitragsbelastung für Kinderlose. Für das Arbeitsangebot ergeben sich hieraus theoretisch zwei gegenläufige Effekte: Die geringere Beitragsbelastung führt dazu, dass es sich für Versicherte mit Kindern in stärkerem Maße lohnt, erwerbstätig zu sein (positiver Substitutionseffekt). Gleichzeitig können sie ihr bestehendes Einkommensniveau durch die verminderten Beitragsabzüge nun mit einem geringeren Erwerbseinkommen erreichen (negativer Einkommenseffekt). Für Versicherte ohne Kinder, die durch den ermäßigten Beitragssatz für Familien stärker belastet werden, ergibt sich ein genau gegenteiliges Bild.

615. Aufgrund der nur marginalen Reduktion (Versicherte mit Kindern) bzw. Anhebung (Versicherte ohne Kinder) des Beitragssatzes fallen die kurzfristigen Effekte auf das Arbeitsangebot im Saldo sehr gering aus: Bezogen auf alle Empfängerhaushalte weiten in Partnerschaft lebende und alleinerziehende Mütter, die Beiträge zur gesetzlichen Pflegeversicherung leisten, ihr Arbeitsangebot nach den Berechnungen des ZEW rechnerisch um rund 700 Vollzeitäquivalente aus (ZEW 2013a: 131).

616. Auch das DIW stellt in seinen Simulationsrechnungen einen geringen positiven Effekt des ermäßigten Beitragssatzes auf das Arbeitsangebot von Müttern mit jüngsten Kindern unter 12 Jahren fest: Durch die Leistung nehmen die Erwerbstätigenquote sowie die durchschnittliche Wochenstundenzahl leicht zu (DIW 2013b: 105).

4.2.7 Leistungen der Alterssicherung

Das Wichtigste in Kürze

Die **Leistungen der Alterssicherung** und **Hinterbliebenenversorgung** haben kaum Einfluss auf die **Erwerbsentscheidungen von Müttern**. Diese **neutrale Wirkung** ist mit Blick auf das **Vereinbarkeitsziel** tendenziell **positiv zu bewerten**: Durch die Leistungen kann die **wirtschaftliche Stabilität der Familien in der Rentenphase verbessert werden**, ohne dass durch sie in der **Erwerbsphase negative Verhaltenseffekte**, die durch den **Einkommenseffekt zu erwarten wären**, hervorgerufen würden. Die **ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen mit unmittelbarem Bezug zur Alterssicherung** stehen dem **familienbezogenen Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf** somit **nicht entgegen**.

617. Auch im Bereich der Gesetzlichen Rentenversicherung gibt es eine Reihe von Leistungen und Maßnahmen, die der Förderung bzw. dem Nachteilsausgleich von Familien dienen. Die Förderung erfolgt dabei im Wesentlichen über

- aus Steuermitteln finanzierte Beitragszeiten in der Erwerbsphase (Kinderziehungszeiten),
- die nachträgliche Anerkennung von Zeiten, die bei der Rentenberechnung Berücksichtigung finden (Kinderberücksichtigungszeiten),
- die nachträgliche Höherbewertung von Beitragszeiten (Höherbewertung und Nachteilsausgleich für Mehrkindererziehung in der Kinderberücksichtigungszeit sowie
- Leistungen an nahe Angehörige bei Tod einer oder eines Versicherten (Hinterbliebenenversorgung).

618. Im Kern zielen all diese Leistungen darauf ab, Versorgungsdefizite bei der Altersversorgung auszugleichen, die durch die Unterbrechung oder Einschränkung der Erwerbstätigkeit infolge von Kindererziehung entstehen oder entstanden sind. Durch die Kindererziehungszeiten erhalten Mütter bei Rentenbeginn ein höheres Renteneinkommen. Dadurch könnte es für sie potenziell interessanter werden, ihre gegenwärtige Erwerbstätigkeit zu reduzieren (Einkommenseffekt). Von der Höherbewertung und dem Nachteilsausgleich für Mehrkindererziehung während der Kinderberücksichtigungszeit profitieren vor allem Mütter, die erwerbstätig sind, aber ein geringeres als das rentenrechtliche Durchschnittsentgelt verdienen. Von daher sind eher positive Effekte dieser Leistungen auf die Erwerbsaufnahme zu erwarten. Kinderberücksichtigungszeiten erhöhen nicht den Rentenanspruch, sondern können dazu beitragen, dass Wartezeiten erfüllt werden. Indem die Leistung reguläre

Beitragszeiten ersetzt, vermindern sich hierdurch potenziell die Anreize dafür, eine rentenversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit (wieder) aufzunehmen.

619. Die Hinterbliebenenversorgung folgt einem leicht abweichenderem Grundgedanken als die anderen Leistungen der Alterssicherung: Ehepaare sind gesetzlich zu gegenseitigem Unterhalt verpflichtet. Ebenso bestehen Unterhaltspflichten der Eltern gegenüber ihren Kindern. Verstirbt ein unterhaltspflichtiger Ehepartner oder Elternteil, kann dies zur Konsequenz haben, dass der Unterhalt der Hinterbliebenen nicht mehr sichergestellt ist. Für diesen Fall sind im System der gesetzlichen Alterssicherung spezielle Leistungen der Hinterbliebenenversorgung vorgesehen, die eine (temporäre) Unterhaltersatzfunktion übernehmen.

620. Eine wichtige Leistung ist hier die Witwen-/Witwerrente, durch die der hinterbliebene Ehepartner Anspruch auf 25 Prozent („kleine“ Witwen-/Witwerrente) bzw. 55 Prozent („große“ Witwen-/Witwerrente) der Versichertenrente des verstorbenen Versicherten hat. Die Leistung erhöht sich um eine Kinderkomponente, die von der Dauer der Erziehungszeiten des überlebenden Ehegatten abhängig ist. Kinder eines verstorbenen Versicherten der Gesetzlichen Rentenversicherung haben dagegen Anspruch auf Waisenrente in Höhe von zehn Prozent (Halbwaisenrente) bzw. 20 Prozent (Vollwaisenrente) der Versichertenrente des oder der Verstorbenen. Der Anspruch ist in der Regel auf die Zeit bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres, bei Schul- oder Berufsausbildung sowie während eines freiwilligen sozialen oder ökologischen Jahres und für behinderte Kinder bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres begrenzt.

621. Bei den Regelungen zur Hinterbliebenenversorgung ist grundsätzlich von einem negativen Effekt auf das Arbeitsangebot von Müttern auszugehen. Denn durch die Witwen-/Witwerrente verfügen sie im Falle des Todes des Ehepartners über eine zumindest rudimentäre finanzielle Absicherung, ohne dass sie selbst erwerbstätig sein oder gewesen sein müssen. Weitere negative Erwerbsanreize ergeben sich potenziell daraus, dass Einkommen aus eigener Erwerbstätigkeit anteilig auf die Auszahlungen aus der Witwen-/Witwerrente angerechnet wird.

622. Würde die Witwen-/Witwerrente in einem kontrafaktischen Szenario durch das Rentensplitting ersetzt, wäre daher theoretisch mit einem positiven Effekt auf das Arbeitsangebot von Müttern zu rechnen. Denn durch das Rentensplitting werden gemeinsame Rentenanwartschaften bereits zu Lebzeiten zwischen den Ehepartnern aufgeteilt und in der Rentenphase ausbezahlt. Bei Tod des Ehepartners bleibt der Anspruch auf den „zugesplitte-

ten“ Teil der Rentenanwartschaften weiter bestehen und wird durch im weiteren Lebensverlauf erzielttes eigenes Einkommen und eigene Rentenansprüche weiter ergänzt.

623. Allerdings werden die finanziellen Effekte aller beschriebenen Leistungen der Alterssicherung und Hinterbliebenenversorgung erst in ferner Zukunft – mit Erreichen der Rentenphase oder bei Tod des Ehepartners – spürbar. Sie sind für den Einzelnen also weder in ihrer tatsächlichen Höhe und noch weniger in ihrem Anteil am gesamten Einkommen im Alter genau abschätzbar. Insofern ist davon auszugehen, dass die Effekte dieser Leistungen auf die Erwerbsentscheidungen insgesamt eher gering sind.

624. Im Rahmen des Evaluationsmoduls „Familien in der Alterssicherung“ wurde anhand einer Befragung von Müttern, die zwischen 2008 und 2010 ein Kind geboren haben, untersucht, wie sich verschiedene hypothetische Veränderungen der oben beschriebenen ehe- und familienpolitischen Leistungen in der Alterssicherung auf den Zeitpunkt des Wiedereinstiegs nach der Geburt sowie auf den gewählten Stundenumfang auswirken würden bzw. ausgewirkt hätten.

625. Die feststellbaren Wirkungen der Leistungen der Alterssicherung sind – wie erwartet – tatsächlich gering. Der größte Effekt auf die Arbeitsmarktentscheidungen von Müttern wurde bei den **Kinderziehungszeiten** festgestellt. Ohne diese Leistung hätten Mütter ihren Wiedereinstieg im Durchschnitt um einen Monat vorgezogen bzw. würden diesen vorziehen. Neben einem früheren Wiedereinstieg wären Mütter ohne die Leistung zugleich mit 0,4 Wochenstunden etwas länger erwerbstätig (IGES et al. 2013: 225 f.).

626. Bei den **Kinderberücksichtigungszeiten** fallen die Effekte noch geringer aus. Durch eine Abschaffung der Leistung würden Mütter ihren Wiedereinstieg hypothetisch um 0,8 Monate vorziehen und 0,2 Wochenstunden länger erwerbstätig sein. Die Höherbewertung von Kinderberücksichtigungszeiten wurde nicht untersucht (IGES et al. 2013: 225 f.).

627. Die empirischen Ergebnisse des Evaluationsmoduls „Familien in der Alterssicherung“ zeigen zudem, dass verheiratete Mütter ihr Arbeitsangebot nur wenig verändern würden, wenn die Witwen-/Witwerrente durch die Regelung des Rentensplittings ersetzt würde. In diesem Fall würden Mütter im Durchschnitt 0,7 Monate früher in den Beruf zurückkehren. Die durchschnittliche Zahl der Wochenstunden wäre rechnerisch um 0,4 Wochenstunden höher (IGES et al. 2013: 225 f.). Die geringen Effekte dürften auch damit zusammenhängen, dass sowohl die Regelungen der Witwen-/Witwerrente als auch des Rentensplittings relativ unbekannt und in ihren zukünftigen finanziellen Folgen für den Einzelnen schwer

absehbar sind. Des Weiteren ist kaum abschätzbar, wie sich die eigene Erwerbs- und Einkommenslage sowie die familiäre Situation zukünftig entwickeln werden, und wie wahrscheinlich es auf individueller Ebene ist, den Ehepartner zu überleben.

4.3 Erkenntnisse über die Zeitverwendung von Eltern

628. Ob und inwieweit Familie und Beruf miteinander vereinbar sind, zeigt sich auch in der alltäglichen Aufgabenbewältigung. Die Studie „Zentrale Leistungen“ (ZEW 2013a) befasst sich deshalb auch mit der Frage, wie die Aufgaben in den Familien geteilt werden sowie ob und inwieweit ehe- und familienbezogene Leistungen auf die partnerschaftliche Arbeitsteilung in den Familien Einfluss nehmen. Dass es diesen Einfluss geben kann, zeigt das Beispiel Elterngeld: Hier ist nachgewiesen, dass die Leistung mit ihren individualisierten Ansprüchen und der Partnerkomponente die Kinderbetreuungszeiten der Väter steigert und dadurch Mütter darin unterstützt werden, ihre Wünsche nach einer früheren Rückkehr ins Erwerbsleben umzusetzen (BMFSFJ 2012a) (vgl. Ziffer 582).⁹⁶

629. Weitere Hinweise lassen sich für die Wirkung der Kinderbetreuung aus der Ex-post Analyse des Ifo-Instituts ziehen. Hier wurde neben der Erwerbsbeteiligung auch jeweils untersucht, wie sich die Zeitverwendung verändert. Die Nutzung externer Betreuungsangebote für Kinder unter drei Jahren führt demnach dazu, dass sich die von Müttern geleistete Betreuungszeit um ca. drei Stunden pro Tag vermindert. Gleichzeitig geht der Zeitaufwand der Mütter für Hausarbeit um etwa eine Stunde zurück. Bei Vätern ist eine leichte Tendenz in Richtung einer stärkeren Beteiligung an der Hausarbeit erkennbar (Ifo 2011: 56). Bei den Kindern zwischen drei und unter sechs Jahren sind ausschließlich Veränderungen in der Zeitverwendung bei den Müttern feststellbar. Die Nutzung externer Betreuung für die Kinder führt dazu, dass sie bei der familieninternen Kinderbetreuung um 2,2 Stunden pro Tag entlastet werden. Gleichzeitig reduziert sich ihr Zeitaufwand für die Hausarbeit um etwa eine halbe Stunde (Ifo 2011: 118 ff.). Bei den Ganztagsangeboten für Schulkinder schlägt sich der erhöhte Erwerbsumfang der Mütter in einem geringen Zeitaufwand für die Hausarbeit nieder (Ifo 2011: 175 f.).

630. Nach den Ergebnissen des ZEW lassen sich für die übrigen in der Gesamtevaluation betrachteten Leistungen (die Mütter und Väter auch nicht individualisiert adressieren) aller-

⁹⁶ Das Elterngeld ist zugleich die einzige Leistung, die das spezifische Ziel hat, Eltern darin zu unterstützen, ihre zeitbezogenen Wünsche in Familie und Erwerbsleben umzusetzen und die Partner im Leistungsbezug nicht als Einheit betrachtet, sondern ihnen individuelle Wahlmöglichkeiten eröffnet und zugleich auf partnerschaftliche Unterstützung setzt.

dings wenig belastbare Nachweise dahingehend führen, ob und wie sie die Aufgabenverteilung in den Familien konkret beeinflussen.

631. Im Folgenden sollen dennoch zentrale Befunde zur aktuellen Zeitverwendung in den Bereichen Kinderbetreuung, Hausarbeit und Freizeit in Familien skizziert werden. Dabei zeigt die Bestandsaufnahme, dass die Aufgabenteilung zwischen Müttern und Vätern noch weit von einer ausgewogenen partnerschaftlichen Aufteilung entfernt ist.

Kinderbetreuungszeiten

632. Mütter in Paarhaushalten verbringen an Wochentagen deutlich mehr Zeit mit der Betreuung der Kinder als die Väter. So sind Mütter an einem regulären Wochentag – je nach Kinderzahl – zwischen sechs und acht Stunden mit der Betreuung der Kinder beschäftigt, Väter hingegen zwei bis drei Stunden (ZEW 2013a: 177 ff.) (Tabelle 34).

Tabelle 34: Zeitaufwand für Kinderbetreuung von Müttern und Vätern nach Kinderzahl in Stunden pro Werktag

| Kinderbetreuung in Stunden – pro Werktag | | | |
|--|--------------|--------------------|--------------|
| Männer in Paarhaushalten | Mittelwert | Standardabweichung | Fallzahl |
| Kinder unter 18 | (1,8) | / | 1.731 |
| 1 | 1,6 | 2,3 | 815 |
| 2 | 2,0 | 2,9 | 716 |
| 3 | 1,9 | 1,7 | 167 |
| 4 und mehr | 3,2 | 2,9 | 34 |
| Frauen in Paarhaushalten | | | |
| Kinder unter 18 | (6,5) | / | 1.730 |
| 1 | 5,6 | 6,2 | 815 |
| 2 | 6,9 | 5,9 | 715 |
| 3 | 8,4 | 6,3 | 166 |
| 4 und mehr | 8,5 | 5,3 | 34 |
| Alleinerziehende | | | |
| Frauen | 6,0 | 5,70 | 326 |
| Männer | 2,5 | 3,7 | 23 |

Quelle: eigene Darstellung Prognos AG auf Basis ZEW 2013a: 178 f. Zahl in Klammern Annäherung.

633. Eine höhere Erwerbstätigkeit der Mütter reduziert deren tägliche Kinderbetreuungszeit nur geringfügig: Bei Müttern, die bis zu 10 Stunden in der Woche erwerbstätig sind, liegt die durchschnittliche Betreuungszeit rund eine halbe Stunde unter derjenigen der nicht erwerbstätigen Mütter. Bei teilzeiterwerbstätigen Müttern vermindert sich die werktägliche

Betreuungszeit um eine (bei 20 Wochenstunden) bzw. zwei Stunden (bei 30 Wochenstunden). Vollzeiterwerbstätige Mütter (bei 40 Wochenstunden) reduzieren ihre Betreuungszeit um rund drei Stunden (im Vergleich zu Nichterwerbstätigkeit).

634. Bei den in Vollzeit erwerbstätigen Müttern wird dieser Rückgang der Betreuungszeit jedoch teilweise dadurch kompensiert, dass in diesem Fall die Väter ihre Betreuungszeit um etwa eine halbe Stunde erhöhen. Werden die beiden Größen saldiert, so ergibt sich eine Minderung der Betreuungszeit in der Familie um etwa zweieinhalb Stunden. Alle anderen Arbeitszeiten der Mütter führen nicht zu einer messbaren Veränderung oder Angleichung der partnerschaftlichen Aufgabenteilung bei der Kinderbetreuung.

635. Wird der umgekehrte Fall der Vollzeiterwerbstätigkeit des Mannes betrachtet, dann zeigt sich, dass die Mütter dies ihrerseits mit einer höheren Betreuungszeit ausgleichen. So leisten vollzeiterwerbstätige Väter eine gut zwei Stunden geringere Betreuungstätigkeit (im Vergleich zu Nichterwerbstätigkeit). Aufgrund der Kompensation durch die Mutter im Umfang von rund einer Stunde verringert sich die Betreuungszeit im Saldo nur um eine Stunde (ZEW 2013a: 181).

636. Unabhängig von der reinen Betreuungszeit zeigt sich im Modul „Förderung und Wohlergehen von Kindern“, dass die Erwerbstätigkeit der Mütter keine negativen Auswirkungen darauf hat, wie häufig sie bestimmte gemeinsame Freizeitaktivitäten⁹⁷ mit den Kindern unternehmen (DIW 2013b: 152 f.) (vgl. Ziffer 675).

Hausarbeit

637. Frauen verwenden durchweg deutlich mehr Zeit für die Hausarbeit⁹⁸ als Männer. Dies gilt für Paarhaushalte ohne Kinder ebenso wie für Paarfamilien. Mütter verbringen an einem regulären Wochentag – je nach Kinderzahl – zwischen vier und fünf Stunden mit Hausarbeit. Bei den Vätern sind es zwischen zwei und drei Stunden. Je mehr Kinder in der Familie leben, desto mehr Hausarbeit wird von den Müttern geleistet. Ein ähnlicher Zusammenhang zeigt sich für Väter nicht. Am wenigsten Hausarbeit verrichten Männer in Paarfamilien mit zwei oder drei Kindern an Werktagen (ZEW 2013c: 20 f.) (Tabelle 35).

97 Als gemeinsame Freizeitaktivitäten gelten: (Vor-)Singen von Kinderliedern; Spaziergänge an der frischen Luft; malen oder basteln; Geschichten vorlesen, erzählen/Bilderbücher anschauen; auf den Spielplatz gehen; Besuch bei anderen Familien mit Kindern; mit dem Kind einkaufen gehen; zusammen Fernsehen/Video/DVD ansehen. Zusätzlich für Kinder von 5-6 Jahren folgende Aktivitäten: zusammen Computer/Internetspiel machen; Karten-, Würfelspiele oder andere gemeinsame Spiele; Besuch Kindertheater, Zirkus, Museum, Ausstellung oder Ähnliches (DIW 2013b: 153f.).

98 Die Analysen verstehen unter Hausarbeit auch Einkaufen und Reparieren.

Tabelle 35: Zeitaufwand für Hausarbeit von Müttern und Vätern nach Kinderzahl in Stunden pro Werktag

| Hausarbeit in Stunden – pro Werktag | | | |
|-------------------------------------|--------------|--------------------|--------------|
| Männer in Paarhaushalten | Mittelwert | Standardabweichung | Fallzahl |
| Kinder unter 18 | (2,0) | / | 1.727 |
| 1 | 2,1 | 2,0 | 812 |
| 2 | 1,9 | 2,0 | 714 |
| 3 | 2,0 | 1,7 | 167 |
| 4 und mehr | 2,8 | 2,3 | 34 |
| Frauen in Paarhaushalten | | | |
| Kinder unter 18 | (4,6) | / | 1.726 |
| 1 | 4,2 | 2,1 | 811 |
| 2 | 4,9 | 2,5 | 716 |
| 3 | 5,5 | 2,4 | 166 |
| 4 und mehr | 5,2 | 2,6 | 33 |
| Alleinerziehende | (4,0) | / | 349 |

Quelle: eigene Darstellung Prognos AG auf Basis ZEW 2013c: 21. Zahl in Klammern Annäherung.

638. Wie viele Stunden Mütter und Väter mit Hausarbeit verbringen, hängt dabei stark vom Umfang ihrer Erwerbstätigkeit ab. Bei einer Vollzeitstelle reduzieren Mütter aus Paarfamilien ihren Zeitaufwand für Hausarbeit um rund drei Stunden täglich, Männer um rund zwei Stunden im Vergleich zur Nichterwerbstätigkeit.

639. Je umfangreicher die Mütter erwerbstätig sind, desto mehr Stunden tragen zudem die Väter zur Hausarbeit bei. Väter reagieren somit nicht nur auf die eigene Erwerbstätigkeit, sondern auch auf die Erwerbstätigkeit der Partnerin. Dieser Zusammenhang zeigt sich, anders als bei der Kinderbetreuung nicht erst ab einer Erwerbstätigkeit von 40 Stunden, sondern bereits ab bei einer wöchentlichen Arbeitszeit der Partnerin von 30 Stunden. Ist die Partnerin in Vollzeit beschäftigt, leisten Väter an einem Werktag im Durchschnitt eine Stunde mehr Hausarbeit. Umgekehrt geht von der Erwerbstätigkeit des männlichen Partners dagegen kein signifikanter Einfluss auf die Hausarbeit der Frau aus (ZEW 2013c: 20f. und 28 f.).

Freizeit

640. Zur Messung der Freizeit wurde die Zeit betrachtet, die Eltern nach eigenen Angaben für Hobbies aufwenden. Männer und Frauen unterscheiden sich nicht nennenswert in Bezug auf den Umfang der reinen Freizeit. Mütter und Väter in Paarfamilien haben im Schnitt pro Werktag etwa 1,4 Stunden Freizeit. Auch die Freizeit wird bei zunehmender Erwerbs-

tätigkeit reduziert. Während sich bei einer Vollzeitbeschäftigung des Vaters nicht nur die eigene, sondern auch die Freizeit der Partnerin vermindert, hat die Erwerbstätigkeit der Mütter keinen messbaren Einfluss auf die Freizeit der Väter (ZEW 2013c: 18 f. und 26 f.).

4.4 Leistungswirkungen und Effizienz der Leistungen im Vergleich

4.4.1 Effektivität der Leistungen

641. Für einen Gesamtüberblick ist zunächst zu beurteilen, welche der Leistungen überhaupt zum Ziel einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf beitragen, also **effektiv** sind. Insgesamt wirken sieben der untersuchten Leistungen und Maßnahmen **auf eine höhere Erwerbstätigkeit von Müttern** hin. Neben der öffentlichen Kinderbetreuung sind dies – in Reihenfolge ihrer absoluten Veränderungen des Erwerbsvolumens auf Basis der ZEW-Berechnungen – Kindergeld und Kinderfreibeträge, Entlastungsbetrag für Alleinerziehende, Unterhaltsvorschuss, Kinderzuschlag, steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten sowie ermäßigter Beitragssatz für Familien in der sozialen Pflegeversicherung, wobei bei den letzten drei Leistungen nur minimale Effekte auftreten.

642. Die Leistungen der Alterssicherung und Hinterbliebenenversorgung haben kaum Effekte auf die Erwerbsentscheidungen von Müttern. Dennoch können diese Leistungen aus Vereinbarkeitsgesichtspunkten ebenfalls als effektiv bezeichnet werden: Durch sie kann die wirtschaftliche Stabilität der Familien in der Rentenphase verbessert werden, ohne dass in der Erwerbsphase negative Verhaltenseffekte entstehen.

Tabelle 36: Gesamtüberblick über die Leistungen und Rangfolge nach absoluter Wirkung auf das Erwerbsvolumen der Mütter

| Rangfolge nach absoluter Wirkung auf Mütter | Leistungen | Anstieg VZÄ Mütter | | Rückgang VZÄ Väter | Quantitativ größere Anpassung |
|---|--|--------------------------|--------------------------|---|-------------------------------|
| | | ZEW | DIW | ZEW | |
| Effektive Leistungen | | | | | |
| 1 | Subventionierung von Kinderbetreuung | / | Große positive Effekte | / | / |
| 2 | Kindergeld und Kinderfreibetrag | Geringe positive Effekte | Geringe positive Effekte | Negative Effekte | Väter |
| 3 | Steuerlicher Entlastungsbetrag Alleinerziehende | Positive Effekte | Positive Effekte | Gering | |
| 4 | Unterhaltsvorschuss Alleinerziehende | Positive Effekte | Nicht signifikant | Gering | |
| 5 | Kinderzuschlag | Geringe positive Effekte | Geringe positive Effekte | VZÄ steigen, aber nicht schädlich | etwa gleich |
| 6 | Steuerliche Absetzbarkeit von Kosten der Kinderbetreuung | Geringe positive Effekte | Positive Effekte | Geringe positive Effekte | etwa gleich |
| 7 | Ermäßigter Beitragssatz für Familien in der SPV | Geringe positive Effekte | Geringe positive Effekte | / | |
| 8 | Leistungen der Alterssicherung und Hinterbliebenenversorgung | kein Effekt (IGES) | | / | / |
| Nicht effektive Leistungen | | | | | |
| 9 | Erhöhtes Leistungsniveau beim ALG I | Geringe negative Effekte | / | VZÄ sinken, aber nicht vereinbarkeitsfördernd | Väter |
| 10 | Kindbezogener Anteil am ALG II | Negative Effekte | Negative Effekte | VZÄ sinken, aber nicht vereinbarkeitsfördernd | Väter |
| 11 | Kindbezogener Anteil am Wohngeld | Negative Effekte | Geringe negative Effekte | VZÄ sinken, aber nicht vereinbarkeitsfördernd | Mütter |
| 12 | Ehegattensplitting – Vergleich: Realsplitting | Negative Effekte | Negative Effekte | Negative Effekte | Mütter |
| 13 | Beitragsfreie Mitversicherung für Ehepartner in der GKV | Große negative Effekte | Negative Effekte | Positive Effekte | Mütter |
| 14 | Ehegattensplitting – Vergleich: Individualbesteuerung | Große negative Effekte | Große negative Effekte | Große negative Effekte | Mütter |
| 15 | Elterngeld (im ersten Lebensjahr des Kindes) | Geringe negative Effekte | Geringe negative Effekte | Positive Effekte | Mütter |

Quelle: ZEW 2013a und DIW 2013b. Eigene Darstellung Prognos AG. / = Es liegen keine belastbare Ergebnisse vor, Leistung wurde nicht untersucht.

643. Sechs weitere untersuchte Leistungen führen dazu, dass **Mütter ihr Arbeitsangebot einschränken**. Neben dem Ehegattensplitting und der beitragsfreien Mitversicherung betrifft dies den kindbezogenen Anteil am Arbeitslosengeld II und Wohngeld sowie das erhöhte Leistungsniveau im Arbeitslosengeld I. Diese Leistungen sind also in Bezug auf das am Arbeitsangebot gemessene Ziel der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf per se als ineffektiv anzusehen. Das Elterngeld nimmt hier wiederum eine Sonderstellung ein. Es bewirkt im ersten Lebensjahr des Kindes zwar einen Rückgang der Erwerbsbeteiligung, doch dieser ist gerade politisch intendiert. Zudem nimmt im zweiten Lebensjahr des Kindes die Erwerbsbeteiligung der Mütter infolge des Elterngeldes zu.

644. Die Erwerbsentscheidungen der **Väter** werden durch die meisten der untersuchten Familienleistungen insgesamt nur wenig und deutlich schwächer beeinflusst als die Erwerbsentscheidungen der Mütter (siehe Spalte 6 in Tabelle 36). Ausnahmen bilden der kindbezogene Anteil am Arbeitslosengeld II, das erhöhte Leistungsniveau beim Arbeitslosengeld I sowie Kindergeld und Kinderfreibeträge, die zu einer deutlich größeren absoluten Änderung der Arbeitsvolumens der Väter als der Mütter führen.

645. Mit Blick auf die Vereinbarkeitsziele bewirken lediglich die beitragsfreie Mitversicherung und das Elterngeld einen nennenswerten Rückgang des Erwerbsvolumens der Väter. Insbesondere beim Kindergeld bzw. bei den Kinderfreibeträgen sowie beim Ehegattensplitting macht sich dagegen eine gegenteilige Wirkung bemerkbar: Beide Leistungen bewirken, dass Väter ihre **Erwerbsbeteiligung tendenziell ausdehnen**. Diese Leistungen tragen somit, bezogen auf die Väter, nicht zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei.

646. Auch durch den Kinderzuschlag sowie die beiden Leistungen für Alleinerziehende (Unterhaltsvorschuss, Entlastungsbetrag für Alleinerziehende) weiten Väter ihre Erwerbsbeteiligung aus. Dies ist aus Vereinbarkeitsgesichtspunkten hier grundsätzlich positiv zu bewerten, da erst durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit die parallele Teilhabe an Familie und Beruf ermöglicht wird. Aus dem gleichen Grund können die negativen Erwerbsanreize, die mit dem kindbezogenen Anteil am Arbeitslosengeld II und Wohngeld sowie dem erhöhten Leistungsniveau beim Arbeitslosengeld I verbunden sind und zu einem Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt führen, nicht als vereinbarkeitsfördernd betrachtet werden.

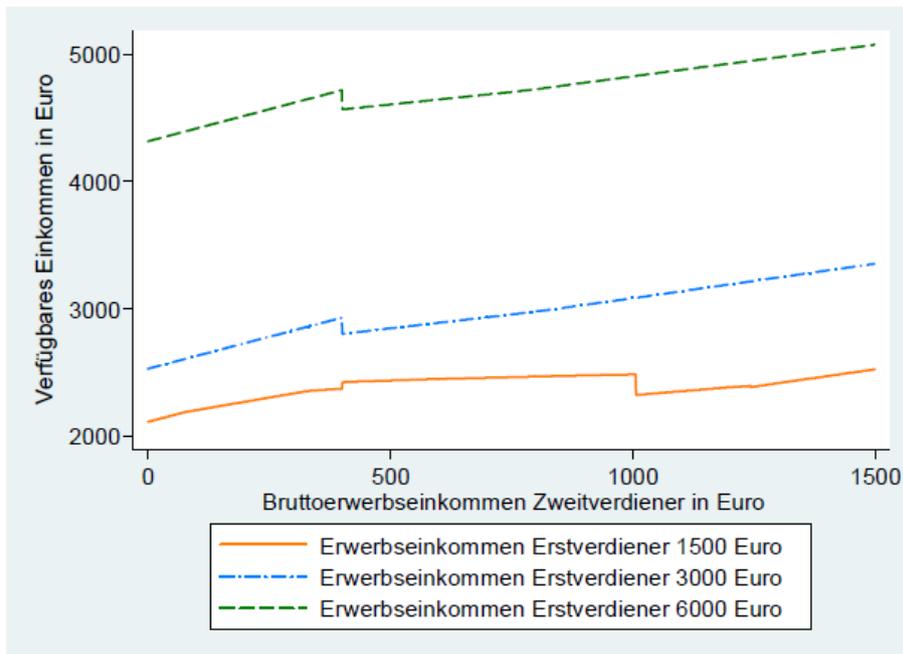
647. Insgesamt wirkt keine der untersuchten Leistungen so, dass beide Modalziele des Vereinbarkeitsziels – eine Ausweitung des Erwerbsvolumens der Mütter bei gleichzeitigem

Rückgang des Erwerbsvolumens der Väter – erreicht wird.⁹⁹ Eine besondere Situation stellt das Elterngeld dar, durch das Mütter schneller wieder in das Erwerbsleben zurückkehren und gleichzeitig Väter ihre Erwerbstätigkeit (vorübergehend) reduzieren. Die Effekte der Leistungen auf das Arbeitsangebot der Mütter und Väter sind in der Regel entweder gleichgerichtet (z. B. Anstieg bei Müttern wie Vätern bei den Kinderfreibeträgen bzw. Rückgang bei Müttern wie Vätern bei der beitragsfreien Mitversicherung) oder den Vereinbarkeitszielen genau entgegengesetzt (Rückgang bei Müttern und Anstieg bei Vätern beim Ehegattensplitting). Gegenläufige Anpassungsreaktionen von Müttern und Vätern entstehen vor allem in Paarhaushalten und hängen neben unterschiedlichen Stundenlöhnen und Arbeitsstunden mit den unterschiedlichen Grenzbelastungen für Erst- und Zweitverdiener zusammen. Denn durch die Wirkung des Steuer-Transfer-Systems führt zusätzliches Einkommen des Zweitverdieners – also meistens der Frau – zu keinem gleichmäßigen Anstieg des verfügbaren Einkommens der Familien (Abbildung 49). In Haushalten mit mittlerem und hohem Einkommen macht sich ein Erwerbseinkommen des Zweitverdieners bis 400 Euro zunächst voll bemerkbar.¹⁰⁰ Jenseits dieses Einkommensbereichs nimmt die Grenzbelastung dagegen deutlich zu, da das Einkommen des Zweitverdieners steuer- und abgabepflichtig wird und sich der Splittingvorteil des Ehepaares vermindert. „Das verfügbare Einkommen des Haushalts erreicht erst bei einem deutlich höheren Bruttoerwerbseinkommen des Zweitverdieners wieder das Niveau, das es bei einem Einkommen von 400 Euro aufweist. Über diesen weiten Einkommensbereich führt also eine Erwerbsausweitung des Zweitverdieners zu keinem Zugewinn an verfügbarem Einkommen, und die finanziellen Arbeitsanreize sind entsprechend gering“ (ZEW 2013a: 317). Dies ist in allen Beispielen mit der 400-Euro-Grenze begründet, ab der für den Beschäftigten Steuern und Sozialabgaben auf das Erwerbseinkommen erhoben werden. Des Weiteren werden die Nettoeinkommen dadurch gedämpft, dass mit zunehmendem Bruttoeinkommen die Effekte des Ehegattensplittings zurückgehen. Bei Geringverdienern (Erstverdiener 1.500 Euro) kommt im späteren Einkommensverlauf zusätzlich die Abbruchkante beim Kinderzuschlag zum Tragen. Für diesen Beispielhaushalt fällt das Nettoerwerbseinkommen selbst bei einem Bruttoverdienst in Höhe von 1.500 Euro nicht höher aus als bei 400 Euro. Entsprechend gering sind die Erwerbsanreize in diesem Bereich.

⁹⁹ Einzige Ausnahme ist Absetzbarkeit der Betreuungskosten, von der jedoch insgesamt nur marginale Effekte ausgehen.

¹⁰⁰ Dies ist u.a. auf die beitragsfreie Mitversicherung zurückzuführen.

Abbildung 49: Verfügbares Einkommen bei alternativen Einkommen des Zweitverdieners, verheiratete Paare, 2 Kinder, beide Partner erwerbstätig



Quelle: Abbildung entnommen aus ZEW 2013a: 317. Rechtsstand 2010. Annahmen: zwei Kinder im Alter von drei und fünf Jahren, Kosten für Heizung und Unterkunft: 601 Euro pro Monat.

648. Schränken Mütter ihre Erwerbstätigkeit ein, kann dies jedoch langfristige Folgen haben: In dieser Phase bauen sie relativ wenig Berufserfahrung auf. Dies hat über den niedrigeren Lohn, den diese Frauen deshalb zukünftig erzielen können, wiederum negative Konsequenzen für ihre Erwerbsbeteiligung im weiteren Lebensverlauf. In Folge geht die Erwerbswahrscheinlichkeit verheirateter Frauen in dynamischer Perspektive sogar stärker zurück als in der Querschnittsbetrachtung ermittelt (ZEW 2013b).

649. Bei den beschriebenen Einschätzungen zur Effektivität der Leistungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist jedoch stets zu berücksichtigen, dass diese vor dem Hintergrund der gewählten Indikatoren getroffen werden. Das heißt, Maßstab sind allein die bewirkten Veränderungen des Arbeitsangebots. Damit bleiben weitere relevante Aspekte von Vereinbarkeit ausgeklammert (vgl. Kapitel 4.1.1). So können aus den Ergebnissen der Untersuchungen keine Aussagen darüber abgeleitet werden, ob sie z. B. dazu beitragen, einen möglicherweise bestehenden Zeitstress in den Familien abzumildern. Auch ist aus den Erkenntnissen nicht ablesbar, ob Eltern im Falle einer gemessenen besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf mehr Qualitätszeit mit ihrer Familie verbringen. Schließlich lassen die Simulationsergebnisse keine Schlussfolgerungen darüber zu, ob und inwieweit

die untersuchten Leistungen langfristig zu Veränderungen von Rollenbildern zwischen Müttern und Vätern – ebenfalls ein wichtiger Aspekt von Vereinbarkeit – beitragen.

4.4.2 Effizienz der Leistungen

650. Für eine Beurteilung der Leistungen ist es nicht nur relevant zu fragen, welche quantitativen Wirkungen die untersuchten ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen auf die Erwerbsentscheidungen von Müttern und Vätern entfalten. Erst wenn den ausgelösten Veränderungen des Arbeitsangebots die Kosten der Leistungen für die öffentliche Hand gegenübergestellt werden, ist auch eine Einschätzung dazu möglich, ob die Leistungen **effizient** wirken. Es geht also um die Frage, mit welchem Ressourceneinsatz beispielsweise eine Veränderung des Erwerbsvolumens von Müttern und Vätern ermöglicht wird. Vergleichende Kosten-Nutzen-Analysen zeigen somit, „welche Leistungen und Maßnahmen bei gleichem Einsatz von Ressourcen am besten auf ein vorgegebenes Ziel wirken. Sie bildet darum einen zentralen Referenzpunkt für Überlegungen zu Veränderungen im Instrumenteneinsatz, die die Leistungsfähigkeit des familienpolitischen Gesamtsystems erhöhen“ (ZEW 2012a: 205).

651. Effizient können nur diejenigen Leistungen sein, die im Sinne des definierten Vereinbarkeitsziels effektiv sind (vgl. Kapitel 4.4.1). In Bezug auf Mütter sind dies also ausschließlich Leistungen, die auf eine Ausweitung ihrer Erwerbstätigkeit hinwirken (nach rechts weisende Balken in Abbildung 50).¹⁰¹ Wird die Wirkung dieser Leistungen auf die mit diesen Leistungen verbundenen Kosten für die öffentliche Hand normiert, so tragen die beiden Leistungen für Alleinerziehende – der Entlastungsbeitrag sowie der Unterhaltszuschuss – besonders effizient zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei. Obwohl ihre Wirkung absolut gesehen gering ist, ergibt sich infolge der geringen Gesamtkosten für die öffentlichen Haushalte eine günstige Bilanz. Auch die Subventionierung der Kinderbetreuung bewirkt einen deutlichen Anstieg des Arbeitsvolumens der Mütter pro eingesetzte Milliarde Euro.¹⁰² Gemessen an den Gesamtkosten für die öffentliche Hand wirken der Kinder-

¹⁰¹ Das Elterngeld wurde aus der Effizienzbetrachtung ausgeklammert, da eine höhere Müttererwerbstätigkeit innerhalb des ersten Lebensjahres des Kindes explizit nicht angestrebt wird. Der ermäßigte Beitrag zur sozialen Pflegeversicherung wurde von der Effizienzbetrachtung ausgenommen, da seine isolierten fiskalischen Kosten konstruktionsbedingt bei null und auch die effektiven Gesamtkosten nahe null liegen. Die Leistungen der Alterssicherung wurden über eine andere Methodik evaluiert und sind damit nur begrenzt vergleichbar.

¹⁰² Diese Angaben beruhen, anders als die anderen Leistungen, auf Simulationsrechnungen des DIW für Mütter mit Kindern unter 12 Jahren. Die Angaben zu den Kosten für die öffentliche Hand (16,18 Mrd.) sind dem Tableau der staatlichen Leistungen für das Jahr 2010 entnommen (BMFSFJ 2013: 11).

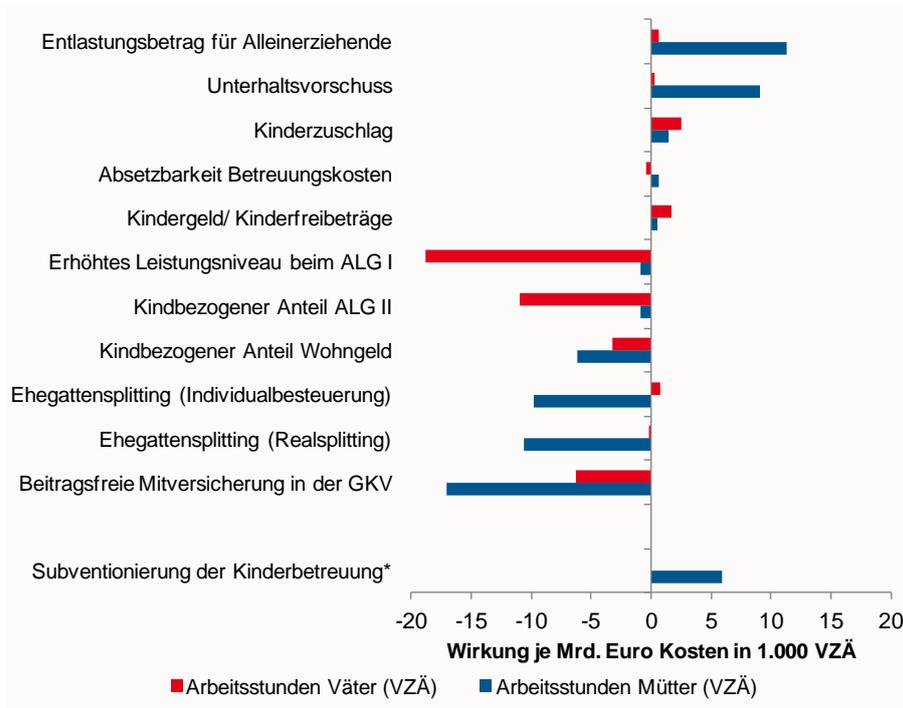
zuschlag, sowie das Kindergeld bzw. die Kinderfreibeträge zwar ebenfalls positiv, aber deutlich weniger effizient (rund 1.000 VZÄ je eingesetzter Milliarde).¹⁰³

652. Leistungen, durch die sich das Erwerbsvolumen von Müttern vermindert, sind in Bezug auf das Ziel der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf ineffektiv und entziehen sich damit einer Effizienzbetrachtung. Allerdings bestehen deutliche Unterschiede hinsichtlich der Frage, wie stark der Rückgang des Arbeitsvolumens bei jeweils gleicher Variation des fiskalischen Volumens ausfallen würde.

653. Den – gemessen am fiskalischen Volumen – größten relativen Effekt auf das Arbeitsangebot der Mütter hätte demnach der hypothetische Wegfall der beitragsfreien Mitversicherung in der Gesetzlichen Krankenversicherung. Ein hypothetischer Übergang vom Ehegattensplitting zur Individualbesteuerung hätte je Milliarde eingesparter Ressourcen mit rund 10.000 Vollzeitäquivalenten ebenfalls einen deutlichen, aber – im Vergleich zur Mitversicherung – geringeren Anstieg des Erwerbsvolumens von Müttern zu Folge. Auch durch Einsparungen beim kindbezogenen Anteil am Wohngeld würde sich das Arbeitsangebot von Müttern spürbar erhöhen. Nur relativ geringe Auswirkungen hätten hingegen Kürzungen beim kindbezogenen Anteil am Arbeitslosengeld II sowie beim erhöhten Leistungsniveau beim Arbeitslosengeld I.

¹⁰³ Die Wirkung der Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten wird im ZEW Modell tendenziell unterschätzt. Das DIW kommt hingegen zu dem Ergebnis, dass von dieser Leistung nennenswerte Effekte auf Arbeitsangebot von Müttern ausgehen.

Abbildung 50: Relative Effizienz der Einzelleistungen bzw. -maßnahmen mit Bezug auf das Arbeitsangebot der Mütter und Väter (in Vollzeitäquivalenten)



*Simulationsrechnungen des DIW für Mütter mit Kindern unter zwölf Jahren (DIW 2013b: 112). Kosten für die öffentliche Hand gemäß dem Tableau der staatlichen Leistungen für das Jahr 2010 (BMFSFJ 2013:11)
Quelle: eigene Darstellung Prognos AG auf Basis ZEW (2012a: 208).

654. Bei den Vätern bewirken zwei Leistungen, dass ihr Arbeitsangebot – anders als unter Gesichtspunkten der Vereinbarkeit gewünscht – weiter zunimmt (nach rechts weisende Balken in Abbildung 50): das Ehegattensplitting und das Kindergeld/die Kinderfreibeträge. Diese Leistungen sind also in Bezug auf die definierten Vereinbarkeitsziele per se ineffizient. Den stärksten Effekt in Relation zu den (unmittelbaren) fiskalischen Kosten hätten dabei Einsparungen beim **Kindergeld bzw. den Kinderfreibeträgen**. Deutlich geringer ist die relative Wirkung des **Ehegattensplittings**.

655. In der Effizienzbetrachtung sind es somit – neben der Kinderbetreuung – vor allem die kleineren Leistungen, die aufgrund ihrer zielgerichteten Ausgestaltung auf besonders effiziente Art und Weise zum Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf beitragen. Starke negative Effekte gehen hingegen von der beitragsfreien Mitversicherung, dem Ehegattensplitting sowie vom kindbezogenen Anteil am Wohngeld aus.

5. Förderung und Wohlergehen von Kindern

5.1 Einführung und Beschreibung des Ziels

656. Die ersten Lebensjahre werden als eine Phase außerordentlicher Bildungs- und Entwicklungsmöglichkeiten betrachtet. Frühe Förderung gilt als Schlüssel zu mehr Chancengerechtigkeit für alle Kinder. Die Familienpolitik sieht in diesem Zusammenhang insbesondere Möglichkeiten, auf die Zeit einzuwirken, die Kinder mit entwicklungsförderlichen Aktivitäten verbringen. Dabei geht es sowohl um zeitliche Spielräume für gemeinsame Aktivitäten der Kinder mit ihren Eltern als auch um die Zeit, die Kinder in altersgerechten außerfamiliären Betreuungsangeboten verbringen, um hier – ergänzend zum familiären und privaten Umfeld – entwicklungsförderliche Erfahrungen zu machen.

657. Neben einer frühen Frühförderung ist das Wohlergehen („Well-Being“) der Kinder ein zentrales Ziel der Familienpolitik. Deshalb wurde im Prozess der Gesamtevaluation das Ziel „Frühe Förderung“ um die Aspekte des Wohlergehens erweitert. Das wissenschaftliche Konzept des Wohlergehens ist dabei noch in der Entwicklung; die vorliegenden Arbeiten der Gesamtevaluation leisten hierzu einen wichtigen Beitrag.

5.1.1 Aktuelle Befunde zum Wohlergehen von Kindern

658. Die Frage, wie sich das Wohlergehen von Kindern definieren lässt und welche Aspekte als förderlich zu betrachten sind, wird in der einschlägigen Literatur bislang uneinheitlich beantwortet. Ausgangspunkt vieler Forschungskonzepte sind die UNICEF-Berichte aus den Jahren 2007, 2010 oder 2013, die Ausprägungen des Wohlergehens von Kindern in einer international vergleichenden Perspektive messen. Dort wird Wohlergehen (teilweise auch bezeichnet als „Wohlbefinden“) verstanden als das Zusammenwirken von „objektiver Lebenslage und subjektiver Lebenszufriedenheit“ (vgl. Box 12).

Box 12: Das Wohlergehen von Kindern – Hintergründe und Abgrenzungen

Prof. Dr. C. Katharina Spieß, DIW Berlin

Das Wohlergehen von Kindern ist zunehmend eine zentrale Dimension familienpolitischer Betrachtungen, es ist sehr eng mit der Dimension des kindlichen Wohlbefindens verbunden. Im Englischen wird der Begriff des „Child Well Beings“ verwandt. Das Wohlbefinden von Kindern wird seit einigen Jahren insbesondere auch im internationalen Kontext als eine Zieldimension staatlichen Handelns adressiert. Das Wohlbefinden von Kindern steht in Einklang mit der Kinderrechtskonvention der UNO aus dem Jahr 1990.

Im Folgenden wird versucht, zwischen den Begriffen des Wohlergehens und Wohlbefindens zu differenzieren, sofern die relevanten Untersuchungen auf diese Begriffsunterscheidung eingehen. Letztlich sind in der Literatur keine eindeutigen Abgrenzungen der beiden Begriffe zu finden. Im deutschen Sprachraum wird als Übersetzung des Begriffs „Child Well Being“ i. d. R. der Begriff des Wohlbefindens verwandt. Im Kontext der Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen wird dagegen der Begriff des Wohlergehens verwandt. Die Messung des kindlichen Wohlergehens (und des Wohlbefindens) stellt inhaltlich als auch methodisch eine große Herausforderung dar. Hinzu kommt, dass bisher keine einheitliche Begriffsbestimmung erfolgt ist und jeder Begriff für sich in unterschiedlichen Kontexten unterschiedlich gebraucht und abgebildet wird.

Eine tragfähige sozialwissenschaftliche Operationalisierung bietet das Modell des kindlichen Wohlbefindens von Bradshaw (2006), das in mehreren UNICEF-Studien aufgegriffen wird. Es benennt sechs Dimensionen des kindlichen Wohlbefindens, die mit empirisch abbildbaren Indikatoren messbar gemacht wurden. Diese Komponenten sind (1) materielles Wohlbefinden, (2) Gesundheit und Sicherheit, (3) Bildung (und Ausbildung), (4) Verhaltensrisiken sowie (5) die Beziehungen zu Gleichaltrigen und zur Familie und (6) das subjektive Wohlbefinden. In der aktuellsten UNICEF-Studie zum kindlichen Wohlbefinden (Unicef 2013) werden diese sechs Dimensionen durch eine siebte Dimension „Wohnsituation und Umweltbelastung“ ergänzt. Dieses Konzept baut einerseits auf Indizes wie den 1975 etablierten US Child Well-Being Index (Land 2005), dessen britischen (Department for Children, Schools and Families UK, 2005) oder irischem Äquivalent (Hanafin/Brooks 2005) und dem internationalen Projekt für Monitoring und Messung des kindlichen Wohlbefindens (Ben-Arieh et al. 2001) auf. Auf theoretischer Ebene ist die Perspektive des sozialökologischen Modells von Bronfenbrenner (1979) berücksichtigt. Eine zweite theoretische Wurzel hat diese Wohlbefindens-Konzeptualisierung im Capability-Ansatz von Sen (1993). Die Berücksichtigung der Teilhabechancen ist ein Aspekt, der sich im subjektiven Wohlbefinden wiederfindet, der aber auch das materielle Wohlbefinden einschließt und dieses um eine Chancenperspektive bereichert. Die einzelnen Komponenten der sechs Dimensionen lassen sich durch mehrere Indikatoren operationalisieren. Sie lassen sich additiv zu einem Gesamtindex zusammenfassen.

Auch die OECD leitet ihr Konzept zur Messung des kindlichen Wohlbefindens von der UN-Kinderrechtskonvention ab (z. B. OECD 2009 und auch 2011). Auf dieser Basis werden ebenfalls sechs Dimensionen herausgearbeitet. Diese überschneiden sich teilweise mit den Dimensionen von UNICEF. Die Anzahl der Indikatoren, die für die Messung der einzelnen Dimensionen betrachtet wurden, reicht von der „Qualität des Schulbesuchs“ bis zur „Gesundheit“. Insgesamt wurden 21 Indikatoren genutzt, um die 6 Dimensionen abzubilden. Der Hauptgrund für die Auswahl der verwendeten Dimensionen und Indikatoren sind letztlich pragmatische Gründe. Systematische Ländervergleiche sind datenbedingt nur für bestimmte Bereiche möglich. Die OECD betont allerdings auch die unzureichenden theoretischen Grundlagen, die eine adäquate Messung anleiten könnten – sie weist dabei aber auch auf die begrenzten Daten.

Für weitere nationale Ansätze zur Messung des „Child Well Being“, insbesondere im anglo-amerikanischen Raum, vgl. Schölmerich et al. (2013) sowie Conti und Heckman (2012: 8 ff). Für Deutschland vgl. z. B. den von der Bertelsmann Stiftung herausgegebenen Kinderatlas Bertelsmann Stiftung. Einige dieser Ansätze setzen die Verfügbarkeit von international vergleichbaren Mikrodaten voraus, während vorwiegend die großen internationalen Vergleichsstudien auf Makrodaten aufbauen.

In der bildungsökonomischen Literatur finden sich in jüngster Vergangenheit ebenfalls Arbeiten, die sich mit dem „Well Being“ von Kindern auseinandersetzen. In einer aktuellen Arbeit schlagen Conti und Heckman (2012) einen zum „UNICEF-Ansatz“ alternativen Zugang vor. Ausgangspunkt ihrer Überlegungen ist ihre Kritik an dem Ansatz von UNICEF und letztlich auch der OECD, die nicht zwischen input- und outputbezogenen Indikatoren unterscheiden. Außerdem bemängeln sie, dass diese Ansätze keine Lebensverlaufsperspektive einnehmen und das kindliche Wohlbefinden aus einer Entwicklungs- bzw. Prozeßperspektive darstellen. Vor diesem Hintergrund kritisieren Conti und Heckman auch, dass Indikatoren im ersten Lebensjahr bzw. das Wohlbefinden der Mutter während der Schwangerschaft nicht erfasst werden.

Sie schlagen daher einen Ansatz vor, der (1) theoretisch auf einem Lebenszyklusmodell zur Erklärung des Erwerbs von Fähigkeiten basiert, die wiederum „Well Being“ bedingen, (2) zwischen Input- und Outputindikatoren unterscheidet, (3) mehrdimensional ist, indem Fähigkeiten in sehr unterschiedlichen Bereichen und Phasen erfasst werden und der (4) die Mechanismen identifiziert, über die kindliches Wohlbefinden Outcomes im Erwachsenenalter determiniert. Letztlich plädieren die Autoren dafür, den Ansatz zur Erklärung des Erwerbs von Fähigkeiten im kognitiven als auch nicht kognitiven Bereich auf die Erfassung des „Well Beings“ zu übertragen. Dabei werden Indikatoren, welche die sozio-ökonomische Situation der Familie oder auch die Qualität familialer und außerfamilialer Bildungs- und Betreuungssettings abbilden, als Input Faktoren betrachtet. Das kindliche „Well Being“ im Sinne einer Outcome-Betrachtung wird maßgeblich über die Fähigkeiten von Kindern (inclusive ihrer Gesundheit) abgebildet.

Literatur

Bradshaw, J., Hoelscher, P., Richardson, D. (2006): Comparing Child Well-Being in OECD Countries: Concepts and Methods, UNICEF Innocenti Working Paper, IWP 2006-03.

Bronfenbrenner, U. (1979), *The Ecology of Human Development. Experiments by Nature and Design*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Ben-Arieh, A., Kaufman, H. N., Andrews, B. A., Goerge, R., Lee, B.J., Aber, J.L. (2001): *Measuring and monitoring children's well-being*, Netherlands: Kluwer Academic Press.

Conti, Gabriella und James J. Heckman (2012): *The Economics of Child Well-Being*, IZA DP No. 6930, Bonn.

Department for Children, Schools and Families UK (2005): *Every Child Matters*, London.

Land, K. C. (2005): *The Foundation for Child Development Index of Child Well-Being (CWI), 1975-2003 with Projections for 2004*, in: www.soc.duke.edu/~cwi/fcd_cwi_report_o5.pdf.

Hanafin, S. und Brooks, A.-M. (2005): *Report on the Development of a National Set of Child Well-being Indicators in Ireland*. Dublin: The National Children's Office.

OECD (2009): *Doing better for Children*, Paris.

OECD (2011): *Doing better for Families*, Paris.

Sen, A. (1993): *Capability and Well-Being*, in: Amartya Sen und Martha Nussbaum (Hrsg.): *The Quality of Life*. Oxford, Clarendon Press, 30–53.

Schölmerich, Axel; Alexandru Agache, Birgit Leyendecker, Notburga Ott, Martin Werding (2013): *Wohlergehen von Kindern*, Endbericht, Bochum.

UNICEF (2011): *Child Poverty in perspective. An overview of child well-being in rich countries*. Innocenti Report Card 7, UNICEF Innocenti Research Centre, Florence 2007.

UNICEF Office of Research (2013): *'Child Well-being in Rich Countries: A comparative overview'*, Innocenti Report Card 11, UNICEF Office of Research, Florence.

659. Die UNICEF definiert sechs Wohlergehens-Dimensionen, die in den Studien anhand von Makrodaten operationalisiert werden (im Folgenden: Bertram et al. 2011: 23 ff.): Das materielle Wohlergehen wird unter anderem am Anteil der Kinder gemessen, die in Haushalten mit weniger als 50 Prozent des bedarfsgewichteten Haushaltsnettoeinkommens leben. Bildung wird im Rahmen der UNICEF-Dimensionen beispielsweise durch den Schulerfolg der 15-Jährigen, speziell durch ihre Schulleistungen sowie durch den Verbleib in Ausbildung, gemessen. Gesundheit wird durch Kennziffern zur Säuglingssterblichkeit (pro 1.000 Lebendgeburten), zur Inanspruchnahme präventiver Gesundheitsleistungen (Impfungen) oder zur Jugendsterblichkeit durch Unfall und Verletzung (pro 100.000 Jugendliche) dargestellt. Das familiäre Umfeld wird abgebildet durch Kennziffern zur Familienstruktur und zu Familienbeziehungen, wie z. B. dem Anteil der Kinder in Alleinerziehenden-Haushalten oder in Stieffamilien. Das Risikoverhalten von Kindern und Jugendlichen wird durch Anteilswerte erfasst, die z. B. auf das Ernährungsverhalten, sportliche Aktivitäten oder das Körpergewicht von Kindern und Jugendlichen sowie den Konsum von Drogen (Alkohol, Nikotin, Cannabis) und das Sexualverhalten eingehen. Schließlich wird für die Beurteilung des subjektiven Wohlempfindens auf Angaben zum gesundheitlichen Befinden, zum Verhältnis zur Schule oder zur Lebenszufriedenheit zurückgegriffen. Die folgende Tabelle fasst die UNICEF-Dimensionen des kindlichen Wohlbefindens zusammen.

Tabelle 37: Übersicht über die UNICEF-Dimensionen zum kindlichen Wohlbefinden

| Dimensionen | Aufschlüsselung |
|---------------------------|--|
| Materielles Wohlbefinden | Kinder in relativer Armut Kinder in arbeitslosen Haushalten geringer Familienwohlstand wenige Bildungshilfsmittel weniger als 10 Bücher zu Hause |
| Gesundheit und Sicherheit | Säuglingssterblichkeit niedriges Geburtsgewicht Immunisierung Jugendsterblichkeit |
| Bildung | PISA Schülerkompetenzen Jugendliche in Ausbildung Jugendliche ohne Ausbildung und Arbeitsplatz Jugendliche mit geringen Erwartungen an die Qualifikation ihrer Arbeit |
| Beziehungen | Kinder in Alleinerziehendenfamilien Kinder in Stieffamilien Regelmäßige Mahlzeiten mit Eltern Regelmäßige Gespräche mit Eltern Kinder, die Gleichaltrige als freundlich und hilfsbereit einschätzen |
| Verhalten und Risiken | Kinder, die regelmäßig frühstücken Kinder, die täglich Obst essen Sportliche Aktivität von Kindern Tatsächliches Übergewicht Tabakkonsum Alkoholkonsum Cannabiskonsum Sexuelle Aktivität Verwendung von Kondomen Jugendliche Geburtenrate Erleben physischer Gewalt Erleben von Schikanierungen |
| Subjektives Wohlbefinden | Kinder, die sich selbst als eher ungesund einstufen Kinder, die gern zur Schule gehen Zufriedenheit mit dem Leben Kinder, die sich negativ zum schulischen Wohlbefinden äußern |

Quelle: Deutsches Komitee für UNICEF. Bertram et al. 2011.

660. Die international vergleichenden Studien der UNICEF zeigen, dass es Kindern in Deutschland im Vergleich zu Kindern anderer Industrienationen objektiv gesehen überdurchschnittlich gut geht. Im ersten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts hat sich Deutschland im Ranking vom siebten auf den fünften Platz verbessert (UNICEF 2013: 44). Dabei ist zu berücksichtigen, dass nur für 21 Länder vergleichbare Daten vorliegen. Zudem bezieht sich der Vergleich nur auf die Dimensionen materielles Wohlergehen, Gesundheit, Schul- und

Ausbildung, Verhalten und Risiken. Die Einschätzungen zum subjektiven Wohlergehen werden nicht international vergleichend ausgewertet.

Tabelle 38: Länderplatzierung (anhand der objektiven UNICEF-Indikatoren zum kindlichen Wohlergehen) 2000 und 2010

| Land | Platzierung (2010) | Platzierung (2000) | Veränderung zw. 2000 und 2010 |
|-----------------------|--------------------|--------------------|-------------------------------|
| Niederlande | 1 | 3 | +2 |
| Norwegen | 2 | =4 | +2 |
| Finnland | 3 | 2 | -1 |
| Schweden | 4 | 1 | -3 |
| Deutschland | 5 | 7 | +2 |
| Dänemark | 6 | =4 | -2 |
| Belgien | 7 | 8 | +1 |
| Frankreich | =8 | 6 | -2 |
| Irland | =8 | 12 | +4 |
| Schweiz | =8 | 11 | +3 |
| Portugal | 11 | =16 | +5 |
| Polen | 12 | =9 | -3 |
| Tschechische Republik | 13 | =9 | -4 |
| Kanada | =14 | =14 | keine Veränderung |
| Italien | =14 | =14 | keine Veränderung |
| Großbritannien | 16 | =20 | +4 |
| Österreich | 17 | 18 | +1 |
| Griechenland | =18 | =16 | -2 |
| Ungarn | =18 | 19 | +1 |
| Spanien | =18 | 13 | -5 |
| USA | 21 | 20 | -1 |

Hinweis: Dargestellt sind die Durchschnittswerte für jedes der 21 Länder in den vier Dimensionen, für die vergleichbare Zahlen verfügbar sind: materielles Wohlergehen, Gesundheit, Schul- und Ausbildung, Verhalten und Risiken. Rangleichheit wird durch ein „=“ gekennzeichnet.
Quelle: UNICEF 2013: 44.

661. Für einzelne Dimensionen des Wohlergehens liegen aktuelle Werte für 29 Länder vor. Bei Betrachtung dieser Einzeldimensionen zeigt sich, dass in Deutschland in den vergangenen Jahren positive Entwicklungen in den Bereichen Bildung und Ausbildung (Vorschule, weiterführende Schule, Übertritt in den Arbeitsmarkt), Risikoverhalten, materielle Situation und Gesundheit stattgefunden haben.¹⁰⁴ Allerdings fallen die subjektiven Einschätzungen zur Lebenszufriedenheit der Kinder mit Rang 22 (von 29) deutlich schlechter aus. In keinem der anderen untersuchten Länder findet sich eine solche Kluft zwischen den

¹⁰⁴Für die Operationalisierung der einzelnen Teilbereiche des Wohlergehens von Kindern siehe UNICEF 2013: 6, 11, 16, 22, 29.

objektiven Indikatoren und den subjektiv berichteten Wohlergehen. Jeder siebte Jugendliche in Deutschland ist mit sich und seiner Situation eher unzufrieden. In den Daten gibt es weiterhin Hinweise dafür, dass sich Kinder und Jugendliche nicht wertgeschätzt und akzeptiert fühlen (Deutsches Komitee für UNICEF 2013: 10).

662. Regionalisierte Daten für Deutschland zeigen weiterhin, dass die oben ausgewiesenen Werte des internationalen Gesamtvergleichs als auch die Werte für die Einzeldimensionen des Wohlergehens zwischen den Bundesländern oder auch zwischen ländlichen Regionen und Städten stark streuen. Im Extremfall findet sich innerhalb Deutschlands bei der Ausprägung in einzelnen Dimensionen die gleiche Variationsbreite wie im OECD-Raum insgesamt (Deutsches Komitee für UNICEF 2011: 3). Das drückt sich auch im Ranking der Bundesländer für die betrachteten Dimensionen aus: Während beispielsweise Baden-Württemberg oder das Saarland durchgängig gute Platzierungen erreichen, weist ein ansonsten gut platziertes Land wie Bayern eine relativ schlechte Platzierung in der Dimension „Gesundheit“ auf. Auch Hamburg fällt beim materiellen Wohlergehen und der Bildung hinter seine gute Durchschnittsplatzierung zurück. Vom unteren Ende der Tabelle her betrachtet, werden beispielsweise für Berlin deutlich überdurchschnittliche Gesundheitswerte berichtet. Folglich muss die Bewertung der Lebenssituation und des Wohlergehens von Kindern in Deutschland sehr differenziert erfolgen (Deutsches Komitee für UNICEF 2011).

Tabelle 39: Rangfolge der Bundesländer für die Bewertung des kindlichen Wohlbefindens

| Dimensionen des kindlichen Wohlbefindens | Durchschnittl. Gesamtplatzierung | Platzierung in den einzelnen Dimensionen | | | | |
|--|----------------------------------|--|---------------------------|---------|---|--------------------------|
| | | Materielles Wohlbefinden | Gesundheit und Sicherheit | Bildung | Beziehungen zu Gleichaltrigen und Familie | Subjektives Wohlbefinden |
| Baden-Württemberg | 3,2 | 1 | 5 | 2 | 4 | 4 |
| Bayern | 4 | 2 | 10 | 1 | 2 | 5 |
| Rheinland-Pfalz | 5 | 5 | 9 | 4 | 6 | 1 |
| Saarland | 5,2 | 3 | 6 | 3 | 3 | 11 |
| Hamburg | 7 | 11 | 2 | 13 | 1 | 8 |
| Brandenburg | 7,6 | 9 | 1 | 14 | 8 | 6 |
| Niedersachsen | 8,4 | 8 | 15 | 9 | 7 | 3 |
| Nordrhein-Westfalen | 8,6 | 7 | 14 | 10 | 5 | 7 |
| Thüringen | 8,8 | 12 | 12 | 5 | 13 | 2 |
| Schleswig-Holstein | 9,2 | 6 | 7 | 8 | 12 | 13 |
| Hessen | 9,2 | 4 | 13 | 6 | 11 | 12 |
| Sachsen | 9,2 | 10 | 3 | 7 | 10 | 16 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 10,4 | 15 | 8 | 11 | 9 | 9 |
| Berlin | 12,4 | 13 | 4 | 16 | 15 | 14 |
| Sachsen-Anhalt | 12,6 | 16 | 11 | 12 | 14 | 10 |
| Bremen | 15,2 | 14 | 16 | 15 | 16 | 15 |

Anmerkung: Für die Wohlergehens-Dimension „Verhalten und Risiken“ liegen keine Daten vor. Quelle: Deutsches Komitee für UNICEF 2011: 3.

663. Die UNICEF-Indikatoren decken einen weiten (internationalen) Geltungsbereich ab, in dem vor allem Risikolebenslagen von Kindern zum Gegenstand der Betrachtung gemacht werden. Das Wohlergehen von Kindern wird jedoch auch durch ihre Fähigkeiten und ihren Entwicklungsstand im kognitiven wie im nicht-kognitiven Bereich bestimmt. Es muss differenziert erfasst und abgebildet werden können, damit gemessen werden kann, ob und welchen Einfluss ehe- und familienbezogene Leistungen hierauf haben. An diesem Punkt setzen die beiden Studien „Förderung und Wohlergehen von Kindern“ vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin (DIW) und „Wohlergehen von Kindern“, durchgeführt von der Ruhr-Universität Bochum (RUB), an, die sich im Rahmen der Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen mit dem Ziel „Förderung und Wohlergehen von Kindern“ aus unterschiedlicher methodischer Perspektive befassen.

664. Eine wesentliche Neuerung im Vergleich zu den UNICEF-Studien besteht darin, dass beide Studien Mikrodaten zur Entwicklung der Kinder verwenden und deshalb die Einflussfaktoren auf das Wohlergehen auf Haushaltsebene in Deutschland untersuchen können.

Beide Studien wurden erst möglich durch die neue Datenbasis, die im Rahmen des Moduls „Familie in Deutschland“ geschaffen wurde, da diese Informationen zur kindlichen Entwicklung in ausreichender Fallzahl zur Verfügung stellen.

5.1.2 Operationalisierung des Ziels Förderung und Wohlergehen von Kindern

665. Das Wohlergehen von Kindern als Gegenstand wissenschaftlicher Erkenntnisgewinnung wird in der Gesamtevaluation über verschiedene Messgrößen operationalisiert:

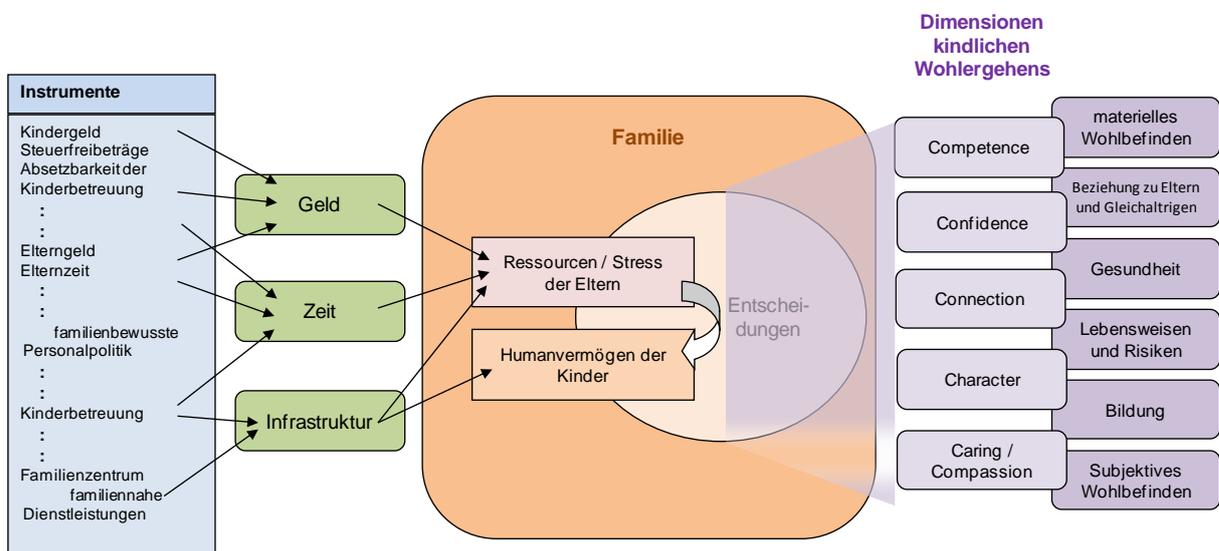
666. Die Studie des DIW verfolgt einen bildungsökonomischen Ansatz und untersucht die Auswirkungen frühkindlicher Betreuung und Förderung auf unterschiedliche Entwicklungsdimensionen der Kinder. Im Rahmen eines Mikrosimulationsmodells wird zunächst der Einfluss der ehe- und familienbezogenen Leistungen auf die Erwerbsentscheidung der Mütter und auf das simultan gewählte Betreuungsarrangement für ihre Kinder betrachtet. Dabei wird auch die non-formale Förderung z. B. durch die Nutzung von Angeboten außerhalb der Kinderbetreuungseinrichtung oder Schule, in den Blick genommen. In einem zweiten Analyseschritt werden die kurz-, mittel- und langfristigen Wirkungen des gewählten Betreuungsarrangements auf das Wohlergehen der Kinder ermittelt. Dabei werden kausale Analysen durchgeführt, in denen weitere Einflüsse wie die Erziehungseinstellungen der Eltern, die Qualität der Kinderbetreuung, die non-formale Förderung oder die „Selektion in die Kinderbetreuung“ identifiziert werden.¹⁰⁵

667. Die Studie der RUB hat, aufbauend auf Erkenntnissen aus der entwicklungspsychologischen Forschung, für Deutschland erstmalig ein Gesamtkonzept und spezifische Indikatoren zur altersdifferenzierten Messung des Wohlergehens von Kindern entwickelt. Damit können verschiedene Einflüsse auf die kindliche Entwicklung, auch die der familienbezogenen Leistungen, identifiziert werden. Dabei wird Wohlergehen im Sinne einer „gesunden“ bzw. „optimalen“ Entwicklung der Kinder betrachtet. Dazu gehören insbesondere die gute sprachliche, kognitive und sozial-emotionale Entwicklung sowie die Gesundheit von Kindern. Auf der Grundlage der aktuellen entwicklungspsychologischen Forschung erfolgt eine Operationalisierung für fünf verschiedene Bereiche, die sogenannten „5C“. Zu den fünf „Cs“ gehören Kompetenzen (competence), die in eine kognitive, soziale und akademische Dimension ausdifferenziert werden, der Bereich des Charakters (character), das Vertrauen in sich selbst und andere (confidence), Beziehungen zu anderen Personen (connection) sowie Fürsorge und Empathie (caring). Die Autoren übertragen diese Dimen-

¹⁰⁵Mit Hilfe der „Heckman-Korrektur“ wird sichergestellt, dass die gefundenen Ergebnisse tatsächlich den untersuchten Ursachen zuzurechnen sind und nicht durch andere Aspekte, für die keine Daten zur Verfügung stehen, wie z. B. die selektive Inanspruchnahme von Kinderbetreuungseinrichtungen, verzerrt werden.

sionen auf die gesamte Kindheit und entwickeln Indikatoren zur Erfassung und Messung des kindlichen Wohlergehens für fünf verschiedene Altersgruppen (0-1 Jahre, 2-3 Jahre, 5-6 Jahre, 7-8 Jahre, 9-10 Jahre). In den empirischen Analysen werden vier der 5 „Cs“ mit Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) und der Ergänzungsstichprobe Familien in Deutschland (FiD) operationalisiert; die Dimension Charakter (Character) kann aus Mangel an Daten nicht modelliert werden. Weiterhin zeigen die Autoren, dass Gesundheit neben den fünf Kompetenzmaßen eine relevante Einflussgröße für das Wohlergehen darstellt. Im Ergebnis werden detaillierte Einflüsse familiärer Faktoren sowie der Ressourcen Geld, Zeit und Infrastruktur auf verschiedene Teilbereiche des kindlichen Wohlergehens aufgezeigt.

Abbildung 51: Wirkmodell ehe- und familienbezogener Leistungen der RUB



Quelle: Abbildung entnommen aus RUB 2013: 17.

668. Eine detaillierte Beschreibung des theoretischen Hintergrunds und der Messkonzepte der beiden Studien bietet Box 13 (vgl. auch Methodenband). In den folgenden Abschnitten werden die Befunde der beiden Studien zum Einfluss ausgewählter ehe- und familienbezogener Leistungen auf das Wohlergehen von Kindern dargestellt.

Box 12: Messung von Wohlergehen – Umsetzung in den Studien der Gesamtevaluation

Prof. Dr. C. Katharina Spieß, DIW Berlin

Das Wohlergehen von Kindern wird im Kontext der Gesamtevaluation in zwei Studien adressiert. In der Studie der Ruhr-Universität Bochum wird Wohlergehen im Sinne eines entwicklungspsychologischen Ansatzes gesehen, bei dem das Wohlergehen als „gesunde“ bzw. „optimale“ Entwicklung betrachtet wird. Es wird davon ausgegangen, dass sich ehe- und familienbezogene Leistungen indirekt über eine Vielzahl elterlicher Entscheidungen und Veränderungen in Kontextfaktoren auf das kindliche Wohlergehen auswirken. Die einzelnen Leistungen verändern die sozio-ökonomische Situation von Familie, die wiederum das kindliche Wohlbefinden beeinflusst. Das kindliche Wohlergehen wird über die sogenannten „5Cs“ operationalisiert, einem Ansatz, der bisher vorwiegend im Bereich der Jugendforschung angewandt wurde und welchen die Autoren auf die gesamte Kindheit übertragen. Nicht zu allen Alterszeitpunkten sind alle Dimensionen von Bedeutung. Zu den 5 „Cs“ gehören die Kompetenzen (competence), die als kognitive, soziale und akademische Kompetenz ausdifferenziert werden. Zweitens der Bereich des Charakters (character), drittens das Vertrauen (confidence) und viertens die Beziehungen (connection). Der fünfte Bereich der Fürsorge (caring) fokussiert auf Empathie und prosoziales Verhalten. Die Autoren versuchen, diese Dimensionen mit den SOEP-FiD-Daten zu operationalisieren, wobei dies für die Character-Dimension nicht möglich ist. Von daher wird diese nicht weiter betrachtet. Dafür wird von den UNICEF-Dimensionen die Dimension Gesundheit hinzugenommen. Bei der Operationalisierung der Dimensionen werden, aufbauend auf den altersspezifischen Erhebungen des SOEP, den neuen theoretischen Konstrukten einzelne Items systematisch zugeordnet. Aus latenten Variablen für die 4 erfassten „Cs“ und den Gesundheitsvariablen wird ein Globalindikator für das kindliche Wohlergehen von Kindern konstruiert. Dabei wird der Globalindikator für die einzelnen Altersgruppen getrennt berechnet. Es wird das Wohlergehen von Kindern von null Jahren bis zehn Jahren erfasst. Insgesamt wird für jede Altersgruppe der Zusammenhang bzw. die Wirkung von familienbezogenen Maßnahmen in den Bereichen Geld, Zeit und Infrastruktur abgebildet (vgl. auch Schölmerich et al. 2012).

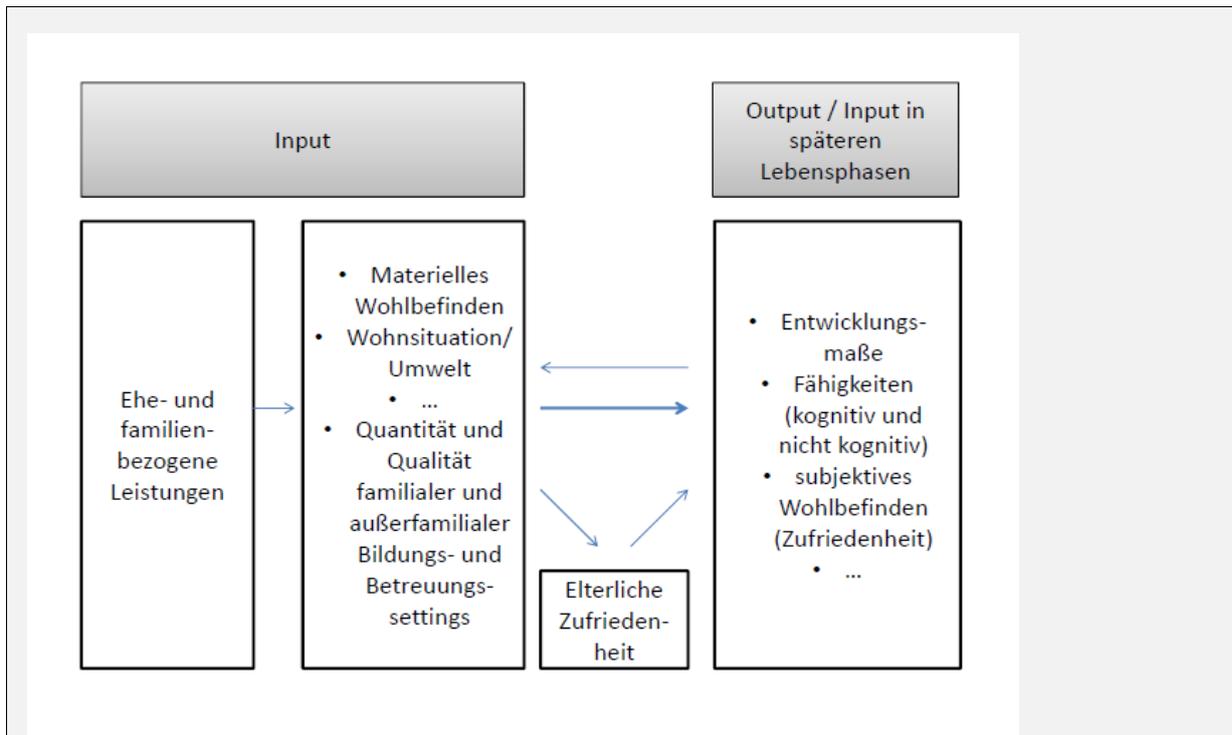
In der zweiten Studie des DIW Berlin wird das kindliche Wohlbefinden im Sinne bildungsökonomischer Überlegungen über Entwicklungsmaße von Kindern, die im weiteren Sinne deren kognitive und nicht-kognitive Fähigkeiten abbilden, erfasst. Maße zum Wohlergehen von Kindern werden im SOEP und FiD in den Mutter-Kind-Fragebögen und für Jugendliche in den Jugendfragebögen erhoben. Dabei konzentriert sich diese Untersuchung auf die Zusammenhänge bzw. Wirkung der Nutzung einer außerfamilialen Kindertagesbetreuung auf das kindliche Wohlergehen, wenn dieses (1) kurzfristig, (2) mittel- und (3) längerfristig betrachtet wird. Die Erfassung des Wohlergehens erfolgt entlang der Konstrukte, auf deren Basis die SOEP- und FiD-Fragebögen konzipiert wurden. Dabei werden die Maße in Analogie zu bisherigen etablierten Untersuchungen eingesetzt. Es wird kein erneuter Gesamtindex gebildet. Die Untersuchung betrachtet das Wohlergehen von Kindern im Alter von zwei bis 17 Jahren. Das Wohlergehen von 2-3-jährigen Kindern wird über ein Maß zur Abbildung des adaptiven Verhaltens erfasst – das adaptive Verhalten umfasst sowohl kognitive als auch nicht-kognitive Fähigkeiten. Erhoben werden Fertigkeiten im sprachlichen, motorischen und sozialen Bereich sowie Alltagsfertigkeiten. Ein weiteres Maß des Wohlergehens von Kindern ist ein Maß zur Erfassung des sozio-emotionalen Verhaltens von Kindern, welches über den „Strength and Difficulties Questionnaire“ (SDQ) abgebildet wird. Mit Hilfe des SDQ werden sowohl Verhaltensprobleme als auch soziale Kompetenzen der Kinder erfasst. Dieses Maß liegt im SOEP und FiD für Kinder im Alter von fünf bis zehn Jahren vor. Das Wohlergehen von Jugendlichen kann über kognitive Fähigkeiten abgebildet werden. Diese werden über den besuchten Schultyp und die Schulnoten in den Fächern Deutsch und Mathematik operationalisiert. Aus dem Bereich der nicht-kognitiven Fähigkeiten können die Kontrollüberzeugung und die Persönlichkeitseigenschaften erfasst werden (vgl. auch Bügelmayer et al. 2012).

Damit unterscheiden sich die beiden Studien grundsätzlich in ihrer Operationalisierung des Wohlergehens und in ihrem Untersuchungsansatz. Sofern ähnliche Maße des Wohlergehens betrachtet werden, wie z. B. bei den 2-3-jährigen Kindern, und insofern der Zusammenhang mit der gleichen familienpolitischen Leistung betrachtet wird, finden sich ähnliche Ergebnisse in beiden Untersuchungen. Dies betrifft zum Beispiel den Zusammenhang zwischen dem adaptiven Verhalten von Kindern und dem Besuch einer Kindertagesbetreuung. Letztlich sind die beiden Ansätze unterschiedlichen disziplinären Zugängen geschuldet. Während der „Bochumer Ansatz“ sich auf entwicklungspsychologische Ansätze bezieht, bezieht sich der „DIW Ansatz“ auf bildungs- und familienökonomische Ansätze, die wiederum auf etablierte Skalen aus dem Bereich der empirischen Bildungsforschung zurückgreifen. In diesem klaren Bezug zu etablierten Konstrukten, und damit auch der Möglichkeit eines Vergleichs mit anderen Studien, liegt ein Vorteil dieses Ansatzes, während es ein Vorteil des Bochumer Ansatzes ist, dass er einen Vergleich über das Wohlergehen in unterschiedlichen Altersgruppen ermöglichen will.

Die Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen hat das Ziel, diese Leistungen in Hinblick auf ihre Wirkungen zu untersuchen. Dabei wird die Wirkung auf unterschiedliche Ziele der Familienpolitik analysiert, welche u. a. die wirtschaftliche Stabilität von Familien, eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf und auch die frühe Förderung von Kindern umfassen (vgl. Beninger et al. 2008). Die Gesamtevaluation orientiert sich weitgehend an den Zielen der nachhaltigen Familienpolitik. Das Wohlergehen von Kindern ist ein weiteres familienpolitisches Ziel, das in die Wirkungsanalysen miteinbezogen werden soll. Es erweitert die Ziele der nachhaltigen Familienpolitik um eine normative Dimension, welche neben objektiven auch subjektive Komponenten enthält. Hinzu kommt, dass der Zielkatalog der in der Gesamtevaluation adressierten Ziele um eine zentrale Dimension erweitert wird, die in der internationalen und nationalen Literatur eine hohe Bedeutung hat. Diese Zielorientierung hat darüber hinaus den Vorteil, dass sie offen ist für gesellschaftlichen Wandel und die Vielfalt der Lebensrealität junger Menschen (vgl. Bertram et al. 2012). In einer aktuellen Studie der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften und der Nationalen Akademie der Wissenschaften Leopoldina wird das Wohlergehen von Kindern – neben dem Wohlergehen von (potenziellen) Eltern – als die zentrale Zielgröße von Familienpolitik betrachtet (vgl. dazu Stock et al. 2012).

Bei einer Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen das Wohlergehen von Kindern als eine zentrale Zieldimension von Familienpolitik mit zu bedenken, ist von großer Bedeutung und sollte auch künftig mit bedacht werden. Dabei sollte die Analyseeinheit das Kind sein. Idealerweise wird das Wohlbefinden über Indikatoren auf der Basis von Mikrodaten abgebildet. Darüber hinaus sollte die gesamte Kindheitsphase in den Fokus genommen werden. Dies setzt idealerweise Paneldaten voraus, die eine Abbildung von Entwicklungsprozessen ermöglichen. Um den Ansatz des kindlichen Wohlergehens mit existierenden Ansätzen des kindlichen Wohlbefindens zu verbinden und auch entwicklungs- als auch bildungsökonomische Aspekte mit einzubeziehen, sollten bei den existierenden Indikatoren des kindlichen Wohlbefindens zwischen input- und outputbezogenen Indikatoren unterschieden werden. Die unten stehende Graphik stellt sehr schematisch dar, wie ein solcher Ansatz auf der Basis existierender Ansätze umgesetzt werden könnte. Sie macht deutlich, dass das kindliche Wohlergehen früher Phasen zugleich auch Basis für das kindliche Wohlergehen in späteren Phasen ist. Familienpolitik wirkt auf das materielle Wohlbefinden von Familien sehr direkt, sie wirkt durch zeit- und infrastrukturbezogene Maßnahmen auch sehr direkt auf die Quantität und Qualität familialer und außerfamilialer Betreuungssettings. All dies beeinflusst zum einen das kindliche Wohlergehen, aber auch das elterliche Wohlergehen (erfasst über die elterliche Zufriedenheit), was wiederum einen weiteren Einfluss auf das kindliche Wohlergehen hat (vgl. z. B. Berger und Spieß 2011). Diese Mechanismen in Wirkungsmodellen abzubilden, bedarf sehr guter Daten. Darüber hinaus sollten kausal bedingte Wirkungszusammenhänge dargestellt werden, was vielfach noch größere Herausforderungen in Hinblick auf Methodik und Datengrundlage bedeutet. Wenn Familienpolitik allerdings auch künftig ihre Wirkung auf das kindliche Wohlergehen erfassen will, sind entsprechende Wirkungsmodelle von hoher Relevanz. Sie sollten entsprechend weiterentwickelt werden.

Graphik: Kindliches Wohlergehen – input- und outputbezogene Indikatoren



Quelle: eigene Darstellung.

Literatur

Beninger, Denis, Holger Bonin, Markus Clauss, Herbert Hofmann, Julia Horstschräer, Sonja Munz, C. Katharina Spieß, Martin Weding und Katharina Wrohlich (2008): Machbarkeitsstudie zur stufenweisen Gesamtevaluation des Gesamttabelleaus ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland. Studie im Auftrag der Prognos AG, 2008.

Bertram, Hans, Martin Bujard, Gerda Neyer, Ilona Ostner und C. Katharina Spieß (2012): Familienpolitik für Kinder und Eltern, in: Stock, G., H. Bertram, A. Fürnkranz-Prskawetz, W. Holzgreve, M. Kohli und U. M. Staudinger (Hg.) (2012): Zukunft mit Kindern, Campus Verlag, Frankfurt und New York, S. 198-293.

Berger, Eva und C. Katharina Spiess (2011): Maternal life satisfaction and child outcomes: are they related?, in: Journal of Economic Psychology 2011 (32: 142–158).

Bügelmayer, Elisabeth, Luke Haywood, Kai-Uwe Müller, Frauke Peter, Marko Ringmann, C. Katharina Spieß, Chrysanthi Tsiasioti, Sven Witzke und Katharina Wrohlich (2013): Förderung und Wohlergehen von Kindern, Endbericht, Berlin.

Stock, G., H. Bertram, A. Fürnkranz-Prskawetz, W. Holzgreve, M. Kohli und U. M. Staudinger (Hg.) (2012): Zukunft mit Kindern, Campus Verlag, Frankfurt und New York

5.2 Einflussfaktoren auf das Wohlergehen

Das Wichtigste in Kürze

Direkten Einfluss auf das Wohlergehen haben der Gesundheitszustand der Kinder sowie die Nutzung formaler Kinderbetreuung.

Einen positiven Einfluss auf das Wohlergehen der Kinder haben insbesondere ein höheres Bildungsniveau der Eltern, die Zufriedenheit mit der Wohnung sowie die Lebenszufriedenheit der Mutter. Die Familienkonstellation (z. B. Alleinerziehend), ein Migrationshintergrund oder die Erwerbstätigkeit der Mutter haben nur in wenigen Altersgruppen und auch nur relativ schwache Effekte auf das Wohlergehen von Kindern.

Die Höhe des Einkommens an sich hat keinen signifikanten Einfluss auf das Wohlergehen; allerdings haben Kinder in armutsgefährdeten Familien ein signifikant geringeres Wohlergehen als in Familien ohne Armutsrisiko. Deutlich negative Effekte auf das Wohlergehen entstehen insbesondere durch eine objektive oder von den Eltern wahrgenommene „ökonomische Belastung“: Diese setzt sich aus verschiedenen Faktoren zusammen. Dabei spielen zum Beispiel ein Armutsrisiko, Arbeitslosigkeit, Sorgen um den Arbeitsplatz oder eine hohe Mietbelastung eine Rolle. Die ökonomische Belastung wirkt sich darüber hinaus auch negativ auf den Gesundheitszustand der Kinder und die Lebenszufriedenheit der Mütter aus, wodurch das Wohlergehen der Kinder weiter beeinträchtigt wird.

Diese negativen Effekte können verringert oder ganz vermieden werden durch die Inanspruchnahme von Kindertagesbetreuung. Auch die Lebenszufriedenheit der Mütter sowie gemeinsame Aktivitäten zwischen Eltern und Kindern (z. B. Vorlesen) können negative Effekte vermindern.

669. Der Wirkungsanalyse familienbezogener Leistungen auf das Wohlergehen von Kindern geht eine Untersuchung der wesentlichen Einflussfaktoren voraus. Von der RUB wurden zunächst allgemeine familiäre Einflussfaktoren wie der Familientyp, der Migrationshintergrund oder das Bildungsniveau der Eltern auf das Wohlergehen der Kinder untersucht. Dann wurden in multivariaten Analysen sozio-ökonomische Variablen wie Einkommen und Erwerbstätigkeit berücksichtigt. Anhaltspunkte für die Gewichtung der genannten Einflussfaktoren auf das Wohlergehen von Kindern geben die Ergebnisse der Strukturgleichungsmodelle.

670. Im Ergebnis zeigt sich, dass die Gesundheit der Kinder im Wirkungsvergleich mit den oben genannten Faktoren den stärksten Einfluss auf das Wohlergehen von Kindern hat (RUB 2013: 124). Hier liegen durchgängig signifikante Zusammenhänge vor. Die Bedeutung der Gesundheit für das kindliche Wohlergehen nimmt bis zum neunten Lebensjahr zu.

671. Weiterhin zeigt sich, dass der Erwerbsstatus der Mutter, ein Alleinerziehendenstatus oder Migrationshintergrund sowie das Alter der Mutter bei Erstgeburt nur bei wenigen Altersgruppen signifikanten Einfluss auf das Wohlergehen von Kindern haben, wenn andere Einflussfaktoren berücksichtigt werden. Das bedeutet: Nicht der Alleinerziehenden- oder

Migrationsstatus ist ursächlich für ein geringeres Wohlergehen der Kinder, sondern ökonomische Belastungsfaktoren, die bei diesen Familien häufiger anzutreffen sind (siehe Kapitel 5.5), und das Bildungsniveau der Eltern (RUB 2013: 124).

Tabelle 40: Wirkung verschiedener Einflussfaktoren auf das Wohlergehen von Kindern (Ergebnisse der 5 altersspezifischen Strukturgleichungssysteme)

| unabhängige Variable | 0-1 Jährige N=1814 | 2-3 Jährige N=1338 | 5-6 Jährige N=661 | 7-8 Jährige N=909 | 9-10 Jährige N=862 |
|---|-----------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|-----------------------|
| ökonomische Belastung | -.12** | -.14** | -.19* | -.20** | -.08 |
| Gesundheit von Kindern | .40*** | .33*** | .21** | .55** | .77** |
| Bildung der Eltern (Referenzgruppe: Hauptschule) | | | | | |
| Mittlere Reife | .01 | .09*** | -.01 | .09* | .01 |
| Abitur/Fachhochschulreife | -.01 | .06+ | -.02 | .04 | .00 |
| Universität/ FH | .00 | .15* | -.03 | .06 | .00 |
| Erwerbsstatus der Mutter (Referenzgruppe: nicht erwerbstätig und nicht arbeitslos) | | | | | |
| Elternzeit | -.04 | -.01 | .02 | .01 | .01 |
| kleine Teilzeit (bis 20 Std.) | .06* | .02 | -.04 | .04 | -.04 |
| große Teilzeit (20-30 Std.) | .04 | -.02 | -.10 ⁺ | -.02 | -.02 |
| Vollzeit (ab 30 Std.) | -.01 | -.04 | -.05 | .04 | .01 |
| Alter der Mutter bei Geburt 1. Kind (Referenzgruppe 25-29) | | | | | |
| unter 20 | .01 | .04 | .21** | -.02 | -.02 |
| 20-24 | .07* | .01 | -.03 | -.03 | -.01 |
| 30-34 | .01 | -.03 | .06 | -.01 | .02 |
| 35-39 | .01 | -.01 | -.09* | .03 | .00 |
| über 40 | .05 | -.04 | .01 | -.01 | .02 |
| Migrationshintergrund | -.05+ | -.09*** | .00 | .02 | -.03 |
| Alleinerziehende Mütter | .01 | -.02 | -.01 | .04 | .10* |
| Anzahl Haushaltsmitglieder | -.02 | -.05 ⁺ | -.02 | -.01 | .09* |

Anmerkungen: + $p < .10$, * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$, geschätzt mit $n = 1000$ Bootstrapping Stichproben und der Bias-korrigierten Perzentil Methode.

Lesebeispiel zeilenweise: Für alle untersuchten Altersgruppen gilt, dass sich eine gute Gesundheit signifikant positiv auf das Wohlergehen von Kindern auswirkt. Eine materielle Belastungssituation der Familie wirkt sich für 0-8 jährige Kinder signifikant negativ auf das Wohlergehen aus. Ein Migrationshintergrund wirkt sich hingegen nur bei den jüngeren Kindern signifikant negativ auf das Wohlergehen aus, Kinder höheren Alters werden davon nicht beeinflusst.

Lesebeispiel spaltenweise: Der Vergleich aller Faktoren zeigt, dass sich Gesundheit mit Abstand am stärksten auf das Wohlergehen von Kindern auswirkt.

Quelle: RUB 2013: 124.

672. Neben diesen direkten Einflussfaktoren gibt es einen indirekten Wirkungskanal auf das Wohlergehen von Kindern: die allgemeine Lebenszufriedenheit der Mütter. Als relevant für die Zufriedenheit der Mütter erweisen sich die Einkommenshöhe sowie die Erwerbstätigkeit; mit steigendem Einkommen nimmt die Lebenszufriedenheit tendenziell zu, in Phasen der Arbeitslosigkeit vermindert sie sich hingegen. Der Erwerbsumfang wirkt sich kaum auf die Lebenszufriedenheit von Müttern aus. Jedoch gibt es eine Ausnahme: Nehmen Mütter eine Vollzeitberufstätigkeit auf, vermindert sich ihre individuelle Zufriedenheit zunächst. Grundsätzlich sind vollzeiterwerbstätige Mütter jedoch ebenso zufrieden wie Mütter, die nicht oder in Teilzeit erwerbstätig sind. „Dies deutet darauf hin, dass vor allem zu Beginn einer Vollzeittätigkeit Belastungen entstehen, die aber nicht dauerhaft bestehen bleiben“. Keinen Einfluss auf die Lebenszufriedenheit haben der Bildungsstand und der Familienstand (RUB 2013: 143).

673. Ein weiterer Befund betrifft die Beeinflussung des kindlichen Wohlergehens durch eine Erwerbstätigkeit der Mütter. Hier sind in den Analysen der RUB kaum direkte Effekte nachzuweisen (RUB 2013: 127).

674. Ergänzende Analysen verdeutlichen den Zusammenhang zwischen dem Wohlergehen von Kindern und der Art der Zeitverwendung in den Familien: Unternehmen Mütter mit ihren Kindern häufig sogenannte dyadisch-didaktische Aktivitäten, durch die die Fähigkeiten ihrer Kinder aktiv gefördert werden (z. B. Lesen, Singen, Basteln, Malen), steigt das Wohlergehen der Kinder. Ein ähnlicher Zusammenhang lässt sich bei Aktivitäten, die eher eine passive Interaktion zwischen Mutter und Kind darstellen (z. B. Einkaufen gehen, Fernsehen), nicht feststellen (RUB 2013: 130 f.). Zusätzlich haben solche dyadisch-didaktischen Aktivitäten mit den Müttern eine wichtige Schutzfunktion: Bei Kindern, die täglich mit ihren Müttern singen, lesen, malen oder basteln, werden die negativen Effekte ökonomischer Belastungssituationen auf das Wohlergehen der Kinder abgemildert (RUB 2013: 130 f.).

675. Die Auswertungen des DIW zeigen, dass fördernde Aktivitäten zum Alltag der meisten Kinder gehören. Drei Viertel der Eltern lesen ihren 2- bis 3-jährigen Kindern täglich vor, knapp die Hälfte singt täglich Lieder. In der Altersgruppe der 5- bis 6-Jährigen kommen solche Aktivitäten etwas seltener vor, sind aber weiterhin verbreitet: Die Hälfte der Eltern liest ihren Kindern täglich vor, weitere 30 Prozent zumindest mehrmals die Woche. Vor allem Mütter mit einem hohen Bildungsstand unternehmen mit ihren Kindern häufig dyadisch-didaktische Aktivitäten. Die Erwerbstätigkeit der Mütter oder der Besuch von Betreuungseinrichtungen haben dagegen kaum Einfluss auf die Häufigkeit gemeinsamer Akti-

vitäten. Bei der Nutzung der non-formellen Förderangebote zeigen sich die gleichen Muster: Den größten Einfluss hat das Bildungsniveau der Eltern, Kinder von erwerbstätigen Müttern haben eine eher höhere Wahrscheinlichkeit, diese Angebote wahrzunehmen. (DIW 2013b: 149 ff.).

5.3 Wirkung öffentlich geförderter Kinderbetreuung auf das kindliche Wohlergehen

Das Wichtigste in Kürze

Die Nutzung öffentlicher Betreuungsangebote fördert kurz-, mittel- und langfristig das Wohlergehen von Kindern. Von besonderer Bedeutung sind die Anzahl der Betreuungsjahre und die Qualität der Kinderbetreuung.

Die positiven Wirkungen auf das Wohlergehen sind stärker, wenn die Kinder früh und über einen längeren Zeitraum (d.h. mindestens zwei Jahre) betreut werden.

Der Beginn einer Kindertagesbetreuung bereits im zweiten oder dritten Lebensjahr ist förderlich für die sozio-emotionale Stabilität, die Entwicklung kognitiver und motorischer Fertigkeiten sowie die soziale Kompetenz der Kinder.

Besonders stark profitieren Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund, mit niedrigem Bildungsniveau und/oder mit geringem Einkommen. Der Besuch einer Betreuungseinrichtung verringert die Nachteile, die ökonomische Belastungen der Familie für das Wohlergehen von Kindern haben.

676. Außerfamiliäre Betreuungsarrangements können sowohl formale Angebote wie Kindertageseinrichtungen, informelle Formen der Betreuung, etwa durch Großeltern oder andere Personen im privaten Umfeld, als auch sogenannte non-formale Förderangebote, etwa im Rahmen von Musikschulen oder Sportvereinen, umfassen.

Box 13: Bildung findet an vielen Orten statt – Inanspruchnahme non-formaler Förderangebote

Bildung, Förderung und Betreuung findet nicht nur im Rahmen von gemeinsamen Aktivitäten zwischen Kindern und Eltern sowie in Betreuungseinrichtungen statt. Auch weitere Freizeitaktivitäten, sogenannte non-formale Förderangebote können sich positiv auf das kindliche Wohlergehen auswirken. Diese Angebote können entweder kompensatorisch wirken, „indem sie eine nicht genutzte formale Förderung ausgleichen oder sie können additiv wirken, indem sie die Wirkung einer in Anspruch genommenen formalen Förderung verstärken“ (DIW 2013b: 204).

Empirisch zeigt sich, dass unter 7-jährige Kinder, die halbtags betreut werden, sogar eine höhere Wahrscheinlichkeit haben, zusätzlich non-formale Förderangebote zu nutzen als ausschließlich zu Hause betreute Kinder. Auch Kinder im Vorschulalter, die ganztags betreut werden, haben im Vergleich zu ausschließlich zu Hause betreuten Kindern eine höhere Wahrscheinlichkeit, ein non-formales Förderangebot zu besuchen. Bei den Schulkindern unterscheidet sich die Nutzung schulischer und außerschulischer Förderangebote: Kinder, die auch nachmittags in einer Ganztagschule oder in einem Hort betreut werden, besuchen häufiger innerschulische AGs als Kinder, die nur eine Halbtagschule besuchen. Außerschulische Förderangebote werden hingegen häufiger von nur halbtags betreuten Schulkindern genutzt (DIW 2013b: 157).

Für sehr junge Kinder zwischen null und zwei Jahren spielen non-formale Förderangebote bereits eine wahrnehmbare Rolle, die Nutzerquote liegt bei 33 Prozent. Im Vorschulalter besuchen bereits knapp zwei Drittel der Kinder mindestens ein Angebot in einem Sportverein (43 Prozent), einer Musikschule (17 Prozent) oder Ähnlichem (8 Prozent). Unter den 7- bis 12-jährigen Schulkindern sind non-formale Förderangebote – sei es im schulischen oder außerschulischen Rahmen – noch weiter verbreitet. Am häufigsten sind hier sportliche Aktivitäten. 59 Prozent der Kinder besuchen ein außerschulisches Angebot, 24 Prozent eine Schul-AG. Darüber hinaus nimmt jedes vierte Kind am außerschulischen Musikunterricht, 16 Prozent (auch) an einer schulischen Musik-AG teil. Insgesamt nutzen nur 16 Prozent der Schul Kinder (zwischen sieben und zwölf Jahren) kein non-formales Förderangebot (DIW 2013b: 155 f.).

Vor allem, wenn die Mütter einen hohen Bildungsabschluss aufweisen, besuchen Kinder häufig non-formale Förderangebote (DIW 2013b: 155 f.).

677. Von allen ehe- und familienbezogenen Leistungen, die in der Gesamtevaluation betrachtet werden, ist die öffentliche Förderung der Kinderbetreuung die einzige Leistung, die einen unmittelbaren Einfluss auf das Wohlergehen von Kindern hat. Wie in Kapitel 2 dargelegt, zeigen sich folgende Muster bei der Nutzung der Kinderbetreuung: Mit dem Alter des Kindes und dem Erwerbsumfang der Mutter steigt die Nutzung der Kinderbetreuungseinrichtungen bis zum Schuleintritt an. Sowohl frühkindliche Betreuung wie auch Nachmittagsbetreuung von Schulkindern sind in Ostdeutschland weiter verbreitet als in Westdeutschland. Kinder im Alter von ein bis drei Jahren besuchen seltener eine Kita, wenn ihre Eltern Transferempfänger sind, ein geringes Einkommen haben oder die Mutter niedrig qualifiziert ist. Kinder mit Migrationshintergrund werden in allen Altersgruppen häufiger in der Familie betreut als Kinder ohne Migrationshintergrund. Über alle Altersklassen werden 30 Prozent der Kinder unter anderem auch durch weitere Personen privat betreut.

678. Eltern sehen die Betreuung ihrer Kinder in Einrichtungen als eine wichtige Fördermöglichkeit an. Dabei stehen Eltern der ein- bis zweijährigen Kinder vor allem der Kontakt

mit Gleichaltrigen (85 Prozent), das soziale Lernen in der Gruppe sowie die Förderung der Kreativität (60 Prozent) vor Augen. Die meisten Eltern sind mit der Betreuung ihrer Kinder in den Einrichtungen zufrieden: Ein Viertel der Eltern von Vorschulkindern ist sehr zufrieden, zwei Drittel sind zufrieden und 6 Prozent nicht zufrieden (IfD 2013: 136). Die grundsätzlich positive Einstellung von Eltern zu externer Betreuung ist eng mit deren qualitativer Ausgestaltung verknüpft. Die Qualitätsansprüche an Betreuungseinrichtungen sind hoch: Die Betreuung soll sowohl der sozialen Entwicklung der Kinder als auch der Persönlichkeitsbildung, der Werte-Erziehung, der körperlich-motorischen Entwicklung, dem Selbstständigwerden, der geistigen und musischen Entwicklung, der Einübung gewünschter Gewohnheiten, der sprachlichen Entwicklung, der Schulvorbereitung und – bei größeren Kindern – dem selbstverantwortlichen Lernen und der sorgfältigen Erledigung der Hausaufgaben nützen. Zudem sollen sich die Kinder in der Betreuung wohlfühlen und entsprechend ihren Anlagen angesprochen und gefördert werden (IfD 2013: 49).

679. Im Einzelnen zeigen die Studie der RUB und des DIW folgende Effekte der öffentlich geförderten Kinderbetreuung auf das Wohlergehen von Kindern:

5.3.1 Kurzfristige Effekte (2- bis 3-Jährige)

680. Die Studie der RUB zeigt: Kinder im Alter von zwei bis drei Jahren, die eine externe Betreuungseinrichtung besuchen, sind weiter entwickelt, vor allem bei ihren Alltagsfertigkeiten, dem Sozialverhalten, der Motorik und der Sprachentwicklung (RUB 2013: 107 f.). Des Weiteren kann die Nutzung von Kinderbetreuung bei 2- bis 3-Jährigen die negativen Folgen ökonomischer Belastungen vermindern (RUB 2013: 132 f.); eine Vollzeit-Betreuung wirkt hier stärker als eine Teilzeit-Betreuung.

681. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch das DIW: Diese Studie untersucht das adaptive Verhalten der Kinder im Kita-Alter. Es wird gemessen an sprachlichen und motorischen Fertigkeiten, sozialen Kompetenzen und Alltagsfertigkeiten der Kinder. Die Autoren zeigen kausale Effekte formaler Kinderbetreuung auf das adaptive Verhalten von Kindern im Alter von zwei bis drei Jahren. Je länger ein Kind eine formale Betreuung besucht, desto weiter ist seine Entwicklung.

682. Dabei spielt auch die Betreuungsqualität eine Rolle, wobei diese hier nur begrenzt untersucht werden konnte: Für die Altersgruppe der 2- bis 3-Jährigen wurde nachgewie-

sen, dass Kinder aus Regionen mit besonders großen Gruppen nicht so stark entwickelt sind wie Kinder aus Regionen mit kleineren Gruppen.¹⁰⁶

683. Zahlreiche Hinweise auf positive Auswirkungen finden sich zudem, wenn einzelne Subgruppen betrachtet werden: Verschiedene Regressionsmodelle zeigen, dass sich bei Kindern mit Migrationshintergrund eine Betreuung ab einem Alter von zwei Jahren (verglichen mit einem Eintritt mit drei Jahren) positiv auf das Wohlergehen auswirkt. (DIW 2013b: 219). Auch Kinder aus Haushalten mit niedrigem Einkommen profitieren statistisch messbar von einem mehrjährigen Besuch einer Kindertagesbetreuung im Hinblick auf ihr Sozialverhalten und ihre Alltagsfertigkeiten (DIW 2013b: 220).

5.3.2 Mittelfristige Effekte (5- bis 10-Jährige)

684. Für Kinder zwischen fünf und sechs Jahren zeigen sich in Summe zunächst keine signifikanten Effekte von formaler Betreuung auf das Wohlergehen (DIW 2013b: 227). Doch auch hier lohnt ein differenzierter Blick: Kinder aus Haushalten mit niedrigem Einkommen und Kinder von bildungsfernen Müttern¹⁰⁷ reagieren besonders positiv auf die formale Förderung. Bei Kindern bildungsferner Mütter hat ein Eintritt im Alter von einem Jahr – verglichen mit einem Eintritt im Alter von drei Jahren – einen positiven Effekt auf die Ausbildung prosozialen Verhaltens¹⁰⁸ (DIW 2013b: 227 f.).

685. Der Befund wird für Kinder aus Haushalten mit niedrigem Einkommen in einer Reihe von multivariaten Analysen differenzierter dargestellt: Kinder aus Haushalten mit niedrigem Einkommen profitieren von einem frühen Eintritt im ersten Lebensjahr und gewinnen an sozial-emotionaler Stabilität¹⁰⁹. Auch bei Berücksichtigung der Qualität der Kindertages-

¹⁰⁶ Internationale Forschungsbefunde weisen auf positive Zusammenhänge zwischen einer guten Qualität der Kindertagesbetreuung und einer besseren Entwicklung der Kinder hin (Roßbach/Kluczniok/Kuger 2008). Ein Beitrag in der Reihe DJI Impulse benennt im Wesentlichen die drei Qualitätsbereiche Orientierungsqualität, Strukturqualität und Prozessqualität: Orientierungsqualität schließt Werte und Überzeugungen der für die pädagogischen Prozesse verantwortlichen Erwachsenen ein (dazu zählt zum Beispiel die Haltung zur Zusammenarbeit mit Eltern). Strukturqualität beschreibt Rahmenbedingungen (zum Beispiel die Gruppengröße und die Fachkraft-Kind-Relation). Unter Prozessqualität wird die Gesamtheit der Interaktionen von Kindern mit den pädagogischen Fachkräften, mit anderen Kindern und mit dem Raum sowie den darin befindlichen Materialien, zum Beispiel dem Spielzeug, zusammengefasst. (DJI 2012: 33). In den Analysen des DIW wird für die Qualität von Kinderbetreuung kontrolliert. Um die Qualität von Kinderbetreuung messen zu können und Selbstselektionseffekte (wie sie bei den subjektiven Angaben der im FiD befragten Eltern zur Betreuungsqualität vorliegen können) zu verhindern, haben die Autoren Informationen zur Qualität der Kinderbetreuungseinrichtung aus dem DJI-Betreuungsatlas den SOEP/FiD Daten zugespielt. In die OLS Modelle für die 2-3 Jährigen fließen Gruppengröße, Personalschlüssel, Qualifikation der Fachkräfte, Anteil der Kinder mit Migrationshintergrund und nicht-deutscher Familiensprache ein (DIW 2013: 203).

¹⁰⁷ Unter bildungsfernen Müttern werden Mütter verstanden, die höchstens einen Hauptschulabschluss vorweisen (DIW 2013: 228).

¹⁰⁸ Prosoziales Verhalten wird daran gemessen, ob Kinder rücksichtsvoll sind, gerne mit anderen Kindern teilen, hilfsbereit sind, wenn andere verletzt, krank oder betrübt sind, oft anderen freiwillig helfen (DIW 2013b: 186).

¹⁰⁹ Sozial-emotionale Stabilität wird daran gemessen, ob Kinder emotionale Probleme haben, Verhaltensprobleme oder Hyperaktivität zeigen (DIW 2013b: 186).

stätte, Nutzung non-formaler Förderung und Selektionseffekten bleiben diese Effekte signifikant (DIW 2013b: 230).

686. Für Kinder aus Haushalten mit niedrigem Einkommen¹¹⁰ zeigt sich: Die sozialen Fertigkeiten der Kinder, die im ersten oder zweiten Lebensjahr mit der Betreuung beginnen, sind weiter entwickelt als bei Kindern, die mit drei Jahren in eine Kita kommen. In Vergleichsmodellen zeigt sich, dass die Qualität der Kindertagesstätte hier einen spürbaren Einfluss auf die Entwicklung prosozialen Verhaltens hat (DIW 2013b: 230).

687. Für die 7- bis 8-Jährigen zeigt sich in weiteren Analysen, dass Kinder, die bereits vor ihrem dritten Geburtstag formal betreut wurden, später sozio-emotional deutlich gefestigter sind als Gleichaltrige mit höherem Eintrittsalter. Dieses Ergebnis bestätigt sich auch, wenn man die Qualität der Kinderbetreuung, die Erziehungsvorstellungen der Eltern und die Nutzung non-formaler Förderangebote in die Betrachtung einbezieht (DIW 2013b: 232). Auch Kinder im Grundschulalter (5-10 Jahre) erweisen sich als sozio-emotional stabiler, je früher sie in die Kindertagesbetreuung kommen (DIW 2013b: 243 ff.).

5.3.3 Langfristige Effekte (Jugendliche)

688. In Verlaufsstudien über einen größeren Zeitraum zeigt die Studie des DIW, dass die Betreuungspartizipation in frühen Jahren einen positiven Einfluss auf die Entwicklung von Kindern und damit langfristig auf das Wohlergehen ausübt und kann dabei auch kausale Effekte feststellen. Die Autoren konnten dabei bei Jugendlichen im Alter von 17 Jahren einen Einfluss der Betreuungspartizipation auf Schulwahl und schulische Leistungen, die Kontrollüberzeugung der Kinder sowie auf die Persönlichkeitsentwicklung nachweisen (DIW 2013: 243 ff.).

Einfluss der Nutzung von Kindertagesstätten auf die schulischen Leistungen und auf die Schulwahl

689. In verschiedenen Modellen zeigen die Autoren, dass die Wahrscheinlichkeit, später eine bestimmte Schulform zu besuchen, durch die Dauer des Besuchs formaler Kinderbetreuungsangebote beeinflusst wird. Bei den Jugendlichen im Alter von 17 Jahren zeigt sich, dass diejenigen, die zwei Jahre in einer Kindertagesbetreuung betreut wurden, eine signifikant geringere Wahrscheinlichkeit haben, Hauptschüler zu sein oder einen Hauptschulabschluss zu haben als Jugendliche, die als Kind nur ein Jahr in einer Kindertages-

¹¹⁰In der Stichprobe Familien in Deutschland (FiD) wird ein Haushalt dann als „Niedrigeinkommens-Haushalt“ bezeichnet, wenn das Haushalts-Nettoeinkommen für eine Familie mit zwei Erwachsenen und mindestens zwei Kindern unter 2.500 Euro pro Monat liegt. Für Haushalte mit zwei Erwachsenen und einem Kind liegt der Betrag bei 2.000 Euro und bei einem Haushalt mit einem Erwachsenen und mindestens einem Kind bei 1.500 Euro pro Monat (DIW 2013: 11).

stätte waren (DIW 2013b: 244). Weiterhin wird deutlich, dass der förderliche Effekt, den der längerfristige Besuch einer Kindertagesbetreuung auf das Wohlergehen von Kindern hat, fast so bedeutsam ist wie der Effekt, der von einem hohen Bildungshintergrund der Eltern ausgeht. Unabhängig von der Kinderbetreuung reduziert sich die Wahrscheinlichkeit, eine Hauptschule zu besuchen, bei Kindern mit akademischem Elternhaus um 13 Prozentpunkte, während ein zweijähriger im Vergleich zu einem einjährigen Besuch einer Kindertagesstätte die Wahrscheinlichkeit für alle Kinder um zwölf Prozentpunkte senkt.

690. In weiteren Analysen gelingt es den Autoren nachzuweisen, dass es sich hierbei um einen kausalen Effekt handelt: Wenn ein Jugendlicher zwei und nicht nur ein Jahr eine Kindertageseinrichtung besucht, sinkt seine Wahrscheinlichkeit, eine Hauptschule zu besuchen, im Vergleich zu einem Geschwisterkind mit einjährigem Kita-Besuch signifikant.

691. Für Jugendliche mit Migrationshintergrund wurden spezielle Analysen durchgeführt, die verschiedene Kinder einer Familie einbeziehen: Dabei zeigt sich, dass Geschwister, die länger als ein Jahr betreut wurden, im Vergleich zu denen, die nur ein Jahr betreut wurden, bessere Schulnoten im Fach Mathematik aufweisen (DIW 2013b: 249).

692. Das Eintrittsalter in eine formale Kinderbetreuung ist offensichtlich auch für die sprachliche Entwicklung von Bedeutung: So erreichen Jugendliche, deren Eintrittsalter unter drei Jahren lag, mit einer höheren Wahrscheinlichkeit eine sehr gute oder gute Zensur im Fach Deutsch (DIW 2013b: 246).

Einfluss der Nutzung von Kindertagesstätten auf die Persönlichkeit

693. Auch die subjektive Komponente des Wohlergehens von Kindern wird in den Analysen des DIW berücksichtigt und zeigt, dass es Unterschiede in der Wirkung von Kinderbetreuung gibt, die abhängig sind von Intensität und Dauer der Nutzung. Relevant sind hier zum einen die Ergebnisse zur Auswirkung von Kinderbetreuung und auf die Persönlichkeit von Jugendlichen; Persönlichkeitsmerkmale, die untersucht wurden, beziehen sich auf die Aspekte Extraversion (gesprächige, kommunikative, aufgeschlossene und kontaktfreudige Wesenszüge) und Verträglichkeit (Rücksichtnahme, freundlicher Umgang mit Mitmenschen und die Fähigkeit, anderen verzeihen zu können) (DIW 2013b: 252 ff.). Zum anderen geht es um die Auswirkung von Kinderbetreuung auf die Kontrollüberzeugung der Jugendlichen, also auf die subjektive Wahrnehmung, Ereignisse durch das eigene Verhalten beeinflussen zu können. Jugendliche mit einer ausgeprägten externalen Kontrollüberzeugung sind der Auffassung, dass ihr Schicksal überwiegend von außen und eben nicht durch eigenes Handeln beeinflusst wird. Einschränkend muss berücksichtigt werden, dass die Jugendli-

chen Betreuungsangebote zu einer Zeit genutzt haben, als Kinderbetreuung in Westdeutschland noch weniger weit verbreitet war als heute. Daher sind die Beobachtungen nur bedingt auf die heutige Situation zu übertragen.

694. Bei den Jugendlichen zeigt sich, dass jene, die über einen längeren Zeitraum ganztätig betreut wurden, sowie jene, die mit einem Eintrittsalter von unter vier Jahren betreut wurden und jene, die ein Jahr anstatt zwei Jahre in Betreuungseinrichtungen waren, eher davon ausgehen, ihr Schicksal nicht selbst beeinflussen zu können. Dies gilt insbesondere für ganztagsbetreute Kinder (DIW 2013b: 249 ff.). Außerdem lässt sich unter Berücksichtigung der sozio-ökonomischen Merkmale weiterhin feststellen, dass jene, die formal gefördert wurden und jene, die längere Zeit ganztätig betreut wurden, extrovertierter sind als Gleichaltrige, die nicht betreut wurden. Allerdings zeigt sich im Hinblick auf die Verträglichkeit von Jugendlichen, dass sie – auch bei Kontrolle von Effekten des sozio-ökonomischen Status – weniger verträglich sind, wenn sie mehrere Jahre eine Kindertagesbetreuung besucht haben (DIW 2013b: 253).

5.4 Wirkung ehe- und familienbezogener Leistungen auf die Nutzung öffentlich geförderter Kinderbetreuung

Das Wichtigste in Kürze

*Leistungen, die die Nutzung von Kinderbetreuung (und die Erwerbstätigkeit von Müttern) fördern, können sich somit auch positiv auf das Wohlergehen von Kindern auswirken. Von allen Leistungen trägt die **Subventionierung der Kinderbetreuung** am stärksten zur Nutzung der Betreuungseinrichtungen bei: Ohne öffentliche Förderung der Kinderbetreuung würde deren Nutzung stark zurückgehen, insbesondere bei den 1-3-jährigen Kindern und bei den Familien mit kleineren Einkommen (in den unteren beiden Einkommensquartilen). Bei vollständigem Kostenerlass oder ausreichender Platzzahl würden noch mehr Kinder Betreuungsangebote nutzen. Dabei hätte eine Entlastung von Elternbeiträgen im Vergleich einen noch größeren Effekt auf die Nutzung der Kinderbetreuung. Auch die steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten und der Entlastungsbeitrag für Alleinerziehende begünstigen die Inanspruchnahme von formaler Kinderbetreuung. Insofern die untersuchten Leistungen negativ auf das Arbeitsangebot von Müttern wirken, führen sie zu einer geringeren Inanspruchnahme öffentlich genutzter Kinderbetreuung.*

695. Indirekte positive Effekte auf das Wohlergehen können ehe- und familienbezogene Leistungen setzen, wenn sie zu einer stärkeren Nutzung von Kinderbetreuung führen. Entsprechend dem Forschungsauftrag, der die Evaluation der Leistungen auf das Ziel Wohlergehen von Kindern in den Vordergrund stellt, berechnet das DIW, welchen Impuls einzelne ehe- und familienbezogene Leistungen auf die Inanspruchnahme von formalen Kinder-

betreuungsangeboten haben. Dabei zeigt sich, dass die Leistungen, die sich positiv auf die Müttererwerbstätigkeit auswirken, auch die Nutzung der Betreuungsangebote befördern. Leistungen, die sich stark negativ auf die Müttererwerbstätigkeit auswirken, hemmen auch die Nutzung der Kinderbetreuung (vgl. auch Kapitel 1).

5.4.1 Subventionierung von Kinderbetreuungsangeboten

696. Die wichtigste Leistung mit der stärksten Wirkung ist die Subventionierung der Kinderbetreuung. Durch die öffentliche Förderung werden die Betreuungsangebote für die Eltern vergünstigt und in der Regel sozial gestaffelt. Bei einem hypothetischen Wegfall der Subventionierung würden insbesondere die Familien mit Kindern unter drei Jahren ihre Kinder seltener betreuen lassen. Bei einer Differenzierung nach Einkommensgruppen zeigt sich, dass Familien im ersten und zweiten Einkommensquartil die Nutzung von Kinderbetreuung drastisch reduzieren würden. Im ersten Quartil ginge die Nutzung um sieben, im zweiten um acht Prozentpunkte zurück. Im Vergleich wären die Rückgänge mit sechs und knapp vier Prozentpunkten im dritten und vierten Quartil geringer. Neben dem Rückgang der Inanspruchnahme zeigen die Schätzergebnisse eine Veränderung der formalen Vollzeitbetreuung (1. Quartil -8 Prozentpunkte bzw. 4. Quartil -6 Prozentpunkte) sowie einen Anstieg der Teilzeitbetreuung (1. Quartil +1, bzw. 4. Quartil +2,5 Prozentpunkte) und der informellen Betreuungsarrangements (über alle Quartile +2,5 Prozentpunkte; nicht ausgewiesen in Abbildung 52).

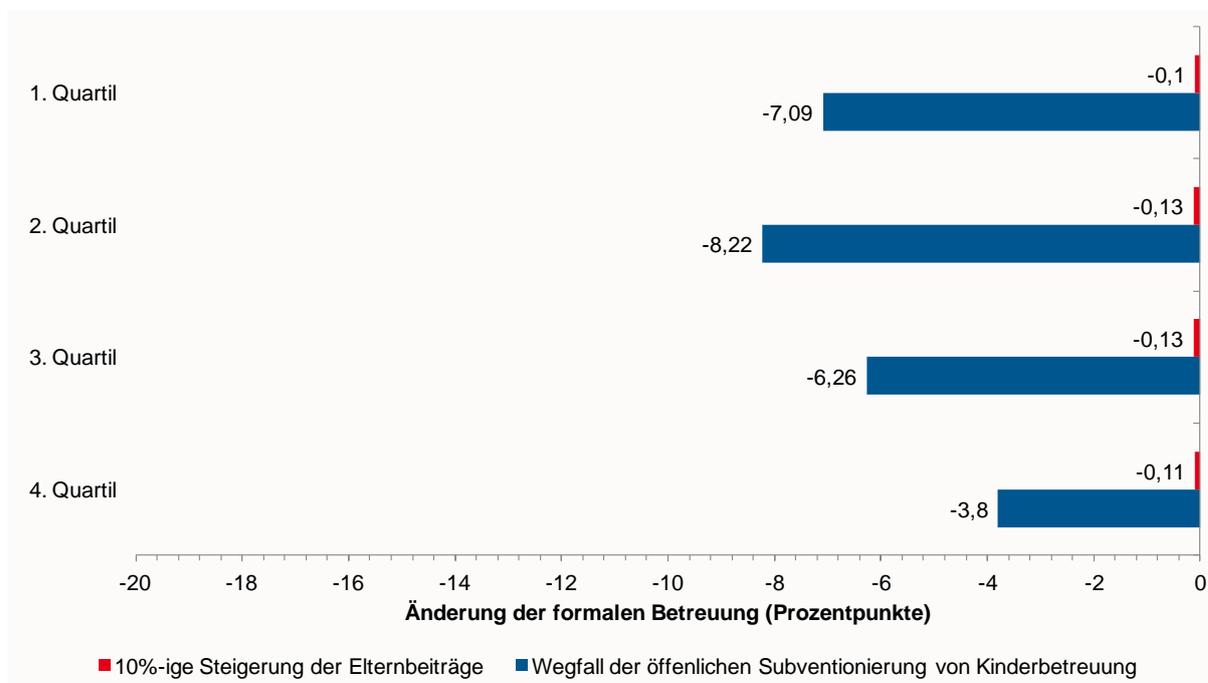
697. Bei einer vollständigen Abschaffung der öffentlichen Subventionierung würde sich die Inanspruchnahme bei den 1- bis 2-Jährigen insgesamt um knapp 16 Prozentpunkte und bei den 2- bis 3-Jährigen um knapp 19 Prozentpunkte reduzieren. Bei allen anderen Altersgruppen wäre die Reaktion auf die (potenzielle) Abschaffung deutlich geringer.

698. Weiterhin ist ein starker Rückgang bei der Inanspruchnahme formaler Vollzeit- und Teilzeitbetreuungsangebote zu beobachten, wobei die Inanspruchnahme informeller Betreuungsangebote nur moderat ansteigen würde. Es ist angesichts der damit verbundenen rückläufigen Partizipationsquote der Mütter am Arbeitsmarkt (bis zu -11 Prozentpunkte) naheliegend anzunehmen, dass die Betreuung in großen Teilen durch die Mütter übernommen würde.

699. Nimmt man alternativ eine Senkung der öffentlichen Subventionierung (und damit eine Steigerung der Elternbeiträge) um zehn Prozent an, käme es gleichmäßig verteilt über alle Einkommensquartile zu einem nur geringfügigen Rückgang bei der Nutzung von Kinderbetreuung. Auch bei diesem Szenario würden Familien weniger formale Vollzeitbetreu-

ung nutzen, zu Gunsten von formaler Teilzeitbetreuung und informeller Betreuung. Die Ergebnisse beider Simulationen sind in der folgenden Abbildung dargestellt.

Abbildung 52: Veränderung der Nutzung von formaler Förderung bei Erhöhung der Elternbeiträge (nach Einkommensquartilen¹¹¹)

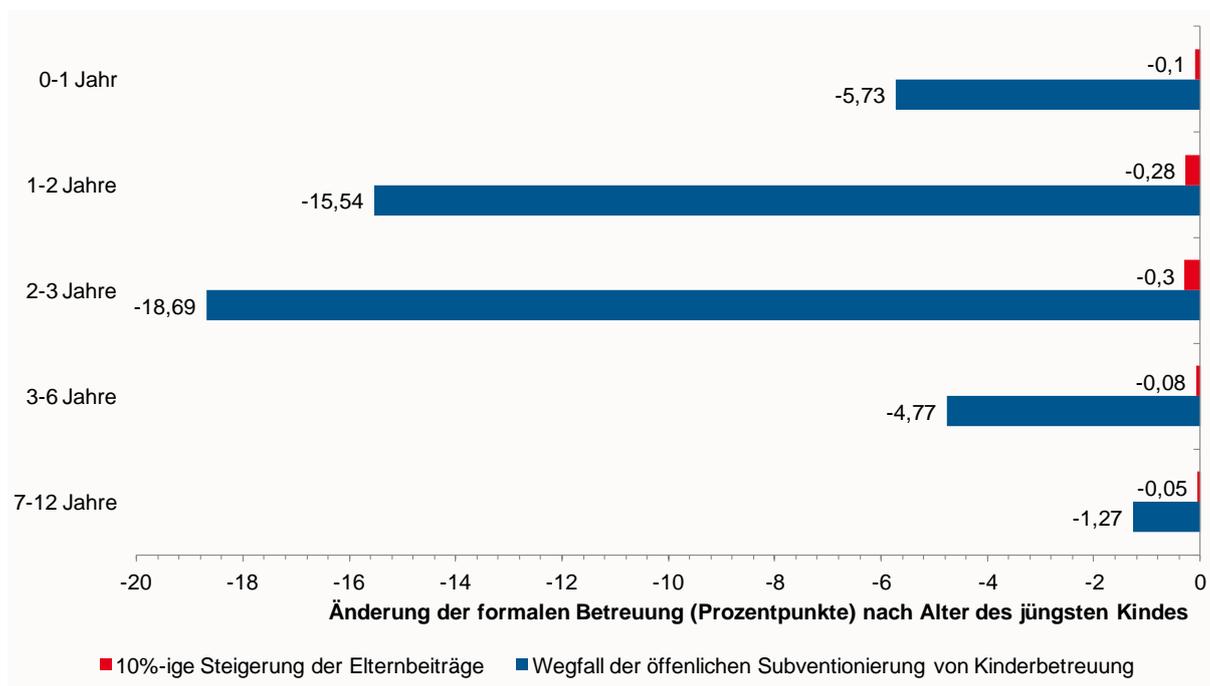


Quelle: DIW 2013b: 116 (Tabellen 2-44, 2-45 Ergebnisse nach Einkommensquartilen).

700. Hingegen hätte eine Senkung der öffentlichen Subvention der Kinderbetreuung um zehn Prozent bei der Gruppe der unter 3-Jährigen einen Rückgang der Nutzung von Betreuungsangeboten um nur rund 0,3 Prozentpunkte zur Folge.

¹¹¹ Es gelten die folgenden Quartilsgrenzen: 1.Quartil: < 1.654€, 2. Quartil: < 2.657€, 3. Quartil < 3.646€, 4. Quartil >= 3.646€.

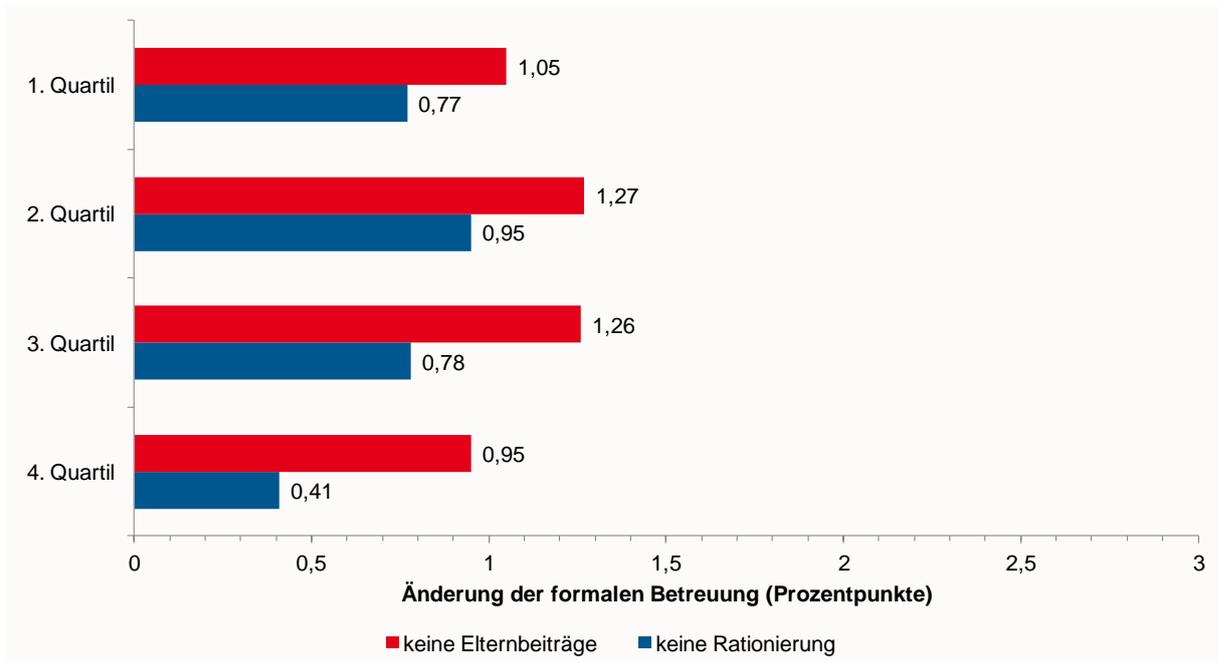
Abbildung 53: Veränderung der Nutzung von formaler Förderung bei Erhöhung der Elternbeiträge (nach Alter der Kinder)



Quelle: DIW 2013b: 116 (Tabellen 2-44, 2-45 Ergebnisse nach Alter der Kinder).

701. Weiterhin wurden auch zwei Szenarien simuliert, die von einer Ausweitung der öffentlichen Subventionierung der Kinderbetreuung ausgehen. Hier zeigt sich: Die komplette Abschaffung der Elternbeiträge für bestehende Plätze hätte einen Anstieg der Nutzung von Kinderbetreuung um etwa einen Prozentpunkt zur Folge. Die Aufhebung einer Rationierung (jeder erhält den gewünschten Betreuungsplatz) hätte ebenfalls positive, aber etwas schwächere Effekte (DIW 2013b: 118 f.). In beiden Szenarien käme es zu einer stärkeren Nutzung formaler Vollzeitbetreuung anstelle von Teilzeitbetreuung oder informeller Betreuung, wobei die Effekte in den mittleren Einkommensquartilen tendenziell am stärksten sind.

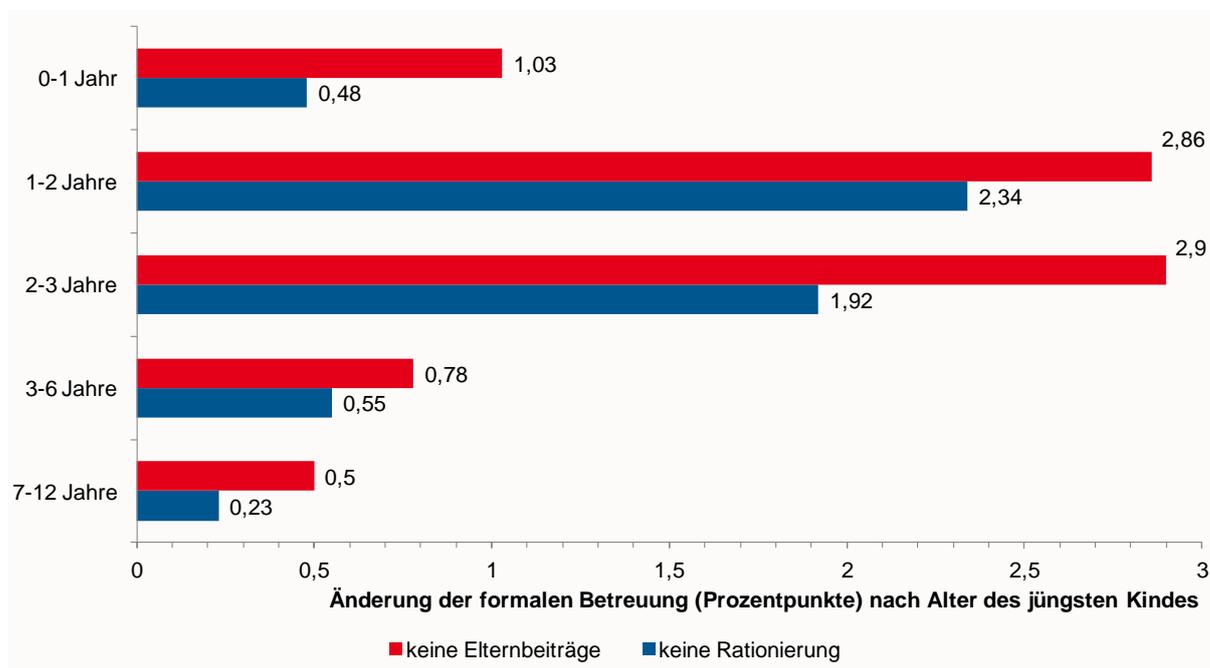
Abbildung 54: Veränderung der Nutzung von formaler Förderung bei Ausweitung der öffentlichen Subvention für Kinderbetreuung (nach Einkommensquartilen)



Quelle: DIW 2013b: 118 (Auszug aus den Tabellen 2-46, 2-47 Ergebnisse nach Einkommensquartilen).

702. Auch bei diesen Szenarien (die komplette Abschaffung der Elternbeiträge sowie die Aufhebung der Rationierung) zeigen sich die stärksten Reaktionen bei der Gruppe der Kinder unter drei Jahren: In einem Szenario ohne Elternbeiträge wäre der Anteil der betreuten Kinder im Alter zwischen ein bis drei Jahren um knapp drei Prozentpunkte höher. Kinder, die im Status Quo quo informell betreut werden, würden infolge dieser Erleichterung eine formale Teilzeit- oder Vollzeitbetreuung in Anspruch nehmen. Gäbe es keine Rationierung, käme es bei den 1- bis 3-Jährigen zu einem Anstieg der Nutzung von Kinderbetreuung um rund zwei Prozentpunkte, der sich vor allem aus einer Verlagerung von informeller Kinderbetreuung in formale Teilzeit- und Vollzeitangebote ergibt (DIW 2013b: 118 f.).

Abbildung 55: Veränderung der Nutzung von formaler Förderung bei Ausweitung der öffentlichen Subvention für Kinderbetreuung (nach Alter der Kinder)



Quelle: DIW 2013b: 118 (Auszug aus den Tabellen 2-46, 2-47 Ergebnisse nach Alter der Kinder).

703. Im Vergleich der beiden „Förderszenarien“ zeigt sich somit, dass eine Abschaffung der Elternbeiträge mehr Eltern zu Nutzern von Kinderbetreuungsangeboten machen würde als eine Abschaffung der Rationierung (bei gleichbleibenden Elternbeiträgen).

5.4.2 Anreizwirkung ausgewählter Geldleistungen

704. Im Folgenden wird nun die Anreizwirkung ausgewählter Geldleistungen auf die Inanspruchnahme von formaler Betreuung erläutert. Um den Beitrag der bestehenden Leistungen sichtbar machen zu können, wird jeweils ein Alternativszenario skizziert, welches erkennen lässt, wie die Inanspruchnahme von Kinderbetreuung bei einem hypothetischen Wegfall oder einer Modifikation der Leistung ausfallen würde. Berücksichtigt wird dabei auch das Arbeitsangebot der Mütter, da es in engem Zusammenhang mit der Nutzung von Kinderbetreuungsangeboten steht. In der Darstellung werden die Leistungen danach sortiert, ob ihre Auswirkung auf die Inanspruchnahme von Kindertagesbetreuung förderlich oder hemmend ist.

705. Die **steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten** entlastet diejenigen Familien von Kosten der Kinderbetreuung, die steuerpflichtig sind und die steuerliche För-

derung in Anspruch nehmen.¹¹² Der Kreis der Familien, die am stärksten von der Leistung profitieren, findet sich im dritten und vierten Einkommensquartil. Familien im ersten Einkommensquartil mit Kindern bis zwölf Jahren (Nutzer und Nicht-Nutzer) würden bei Wegfall der Leistung im Durchschnitt 1 Euro pro Monat verlieren, Familien im vierten Einkommensquartil hingegen 22 Euro. Bei einer Ausweitung der steuerlichen Absetzbarkeit von 67 auf 100 Prozent hätten Familien des ersten Einkommensquartils im Durchschnitt 0, Familien des vierten Einkommensquartils hingegen durchschnittlich 11 Euro pro Monat mehr zur Verfügung.

706. Absolut betrachtet, ist die Wirkung der steuerlichen Absetzbarkeit auf die Nutzung der Kinderbetreuung als gering einzuschätzen. Die höchsten Effektstärken würden sich beim Wegfall der Leistung mit 0,5 Prozentpunkten bei Familien mit 2- bis 3-jährigen Kindern zeigen, bei allen anderen Gruppen sind sie geringer (DIW 2013b: 91 ff.). Setzt man die Effekte jedoch in Relation zum Volumen der Leistung, so zeigt sich, dass die Wirkung relativ stark ist. Dies ist dadurch begründet, dass die Leistung unmittelbar an der Nutzung der Kinderbetreuung ansetzt (DIW 2013b: 98).

707. Der **Entlastungsbetrag für Alleinerziehende** leistet bei Alleinerziehenden im unteren Einkommensbereich (bis 2.657 Euro) und insbesondere bei Alleinerziehenden mit älteren Kindern einen kleinen Beitrag zur Nutzung von Kinderbetreuungsangeboten. Durch den Entlastungsbetrag wird die Erwerbstätigkeit von Alleinerziehenden attraktiver, in der Folge steigt auch die Nutzung der Kinderbetreuung. Mit einem Wegfall der Leistung wären geringe Rückgänge der Inanspruchnahme von Kinderbetreuung verbunden.

¹¹²Dies ist nach Erkenntnissen der Akzeptanzanalyse I häufig nicht der Fall.

Tabelle 41: Leistungen, die in ihrer aktuellen Ausgestaltung förderlich für die Nutzung formaler Förderung von Kindern wirken – Erwartete Änderung der Inanspruchnahme von formaler Kinderbetreuung infolge der Alternativszenarien (Prozentpunkte)

| | steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten | Entlastungsbetrag für Alleinerziehende |
|--------------------------|---|---|
| Alternativszenario | Abschaffung/Ausweitung | Abschaffung |
| Gesamt | -0,21*** / 0,10*** | -0,03* |
| West | -0,24*** / 0,12*** | -0,04 |
| Ost | -0,07** / 0,02** | -0,01 |
| 1 Kind | -0,16*** / 0,08*** | -0,06*** |
| 2 Kinder | -0,24*** / 0,12*** | -0,02*** |
| 3 Kinder | -0,17** / 0,07* | -0,01 |
| jüngstes Kind 0-1 Jahr | -0,08* / 0,04* | -0,01 |
| jüngstes Kind 1-2 Jahre | -0,35*** / 0,16* | -0,07 |
| jüngstes Kind 2-3 Jahre | -0,46** / 0,22*** | -0,04 |
| jüngstes Kind 3-6 Jahre | -0,27*** / 0,13** | -0,02* |
| jüngstes Kind 7-12 Jahre | -0,11** / 0,06** | -0,03** |
| Alleinerziehende | -0,05* / 0,03* | Leistung existiert nur für Allein- |
| Paare | -0,26*** / 0,12*** | erziehende |
| 1. Einkommensquartil | -0,03** / 0,02** | -0,03* |
| 2. Einkommensquartil | -0,16*** / 0,07** | -0,04* |
| 3. Einkommensquartil | -0,32*** / 0,15*** | -0,02 |
| 4. Einkommensquartil | -0,31** / 0,15*** | -- |

Anmerkungen: * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

Lesehilfe: In einem Szenario ohne steuerlicher Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten gäbe es gegenüber dem Status quo einen signifikanten Rückgang der Inanspruchnahme von Kinderbetreuungsplätzen von insgesamt -0.21 Prozentpunkten.

Quelle: DIW 2013b: 91 ff

708. Eine Reihe von ehe- und familienbezogenen Leistungen führt in der aktuellen Ausgestaltung dazu, dass die Kinderbetreuung weniger genutzt wird, als dies in einem Referenzszenario ohne die Leistung der Fall wäre. In der Regel zeigt sich, dass mit dem Wegfall dieser Leistungen eine stärkere Nutzung formaler Betreuungseinrichtungen verbunden wäre. Dieser Effekt würde bei Familien der alten Bundesländer stärker ausfallen als bei Familien aus den neuen Bundesländern und wäre vor allem bei Kindern im Alter zwischen einem und drei Jahren zu verzeichnen. Bedingt wäre der Rückgang jeweils durch den Zusammenhang mit der Müttererwerbstätigkeit (siehe Kapitel Vereinbarkeit): Leistungen, die sich negativ auf die Müttererwerbstätigkeit auswirken, mindern in der Folge auch die Nutzung der frühkindlichen Betreuungsangebote. Insoweit die wohlergehenssteigernden Wirkungen öffentlicher

Betreuung nachgewiesen sind, können durch die Inanspruchnahme der Geldleistungen negative Effekte auf das kindliche Wohlergehen ermittelt werden.

- **Ehegattensplitting:** Bei einer hypothetischen Individualbesteuerung des Elterneinkommens an Stelle des heute überwiegend genutzten Splittingtarifs würden vor allem mehr Elternpaare in Westdeutschland, Familien mit einem Kind, Eltern von Kindern im Alter zwischen einem und drei Jahren sowie Familien im dritten und vierten Einkommensquartil Kindertagesbetreuung für ihre Kinder nutzen. Die stärksten Effekte lägen in einer Steigerung zwischen einem und zwei Prozentpunkten für Kinder im Alter zwischen einem und drei Jahren.

Die Effekte bei der denkbaren Einführung des Realsplittings wären deutlich geringer und würden sich vor allem bei Eltern mit nur einem Kind in Form von stärkerer Inanspruchnahme formaler Kindertagesbetreuung bemerkbar machen (siehe Tabelle 7).

- **Beitragsfreie Mitversicherung in der GKV:** Ein Wegfall der beitragsfreien Mitversicherung in der GKV würde insbesondere bei westdeutschen Familien, bei Familien mit einem Kind im Alter zwischen einem und drei Jahren sowie Familien mit mittlerem Einkommen zu einer stärkeren Nutzung von Kindertagesbetreuung führen. Die Effekte sind deutlich schwächer als beim Ehegattensplitting.
- **Kindbezogener Anteil am Wohngeld und kindbezogener Anteil am ALG II:** Von einem Wegfall des kindbezogenen Anteils am Wohngeld bzw. am ALG II gingen nur geringe, aber größtenteils signifikante Effekte aus. Auf eine Abschaffung der Leistung würden vor allem Familien im mittleren Einkommensbereich und insbesondere Familien mit einem Kind zwischen zwei und drei Jahren mit einer stärkeren Nutzung von Betreuung reagieren.

5. Förderung und Wohlergehen von Kindern

Tabelle 42: Leistungen, die in ihrer aktuellen Ausgestaltung hemmend für die Nutzung formaler Förderung von Kindern wirken – erwartete Änderung der Inanspruchnahme von Kinderbetreuung infolge der Alternativszenarien in Prozentpunkten

| Alternativszenario | Ehegattensplitting | | beitragsfreie Mitversicherung in der GKV | kindbezogener Anteil am ALG II | kindbezogener Anteil am Wohngeld |
|--------------------------|---|---------------|--|--------------------------------|----------------------------------|
| | Individualsplitting | Realsplitting | Wegfall | Wegfall | Wegfall |
| Gesamt | 0,71*** | 0,17*** | 0,26*** | 0,25** | 0,07** |
| West | 0,80*** | 0,19*** | 0,31*** | 0,27** | 0,08** |
| Ost | 0,18** | 0,02** | 0,05* | 0,19 | 0,05 |
| 1 Kind | 0,94*** | 0,23*** | 0,29*** | 0,36*** | 0,07*** |
| 2 Kinder | 0,60*** | 0,14*** | 0,24*** | 0,22*** | 0,06*** |
| 3 Kinder | 0,39** | 0,09** | 0,19** | 0,06 | 0,08 |
| jüngstes Kind 0-1 Jahr | 0,16 | 0,02 | 0,06 | 0,19 | 0 |
| jüngstes Kind 1-2 Jahre | 1,72*** | 0,43** | 0,74** | 1,30* | 0,14 |
| jüngstes Kind 2-3 Jahre | 1,32*** | 0,28** | 0,59*** | 0,70* | 0,15** |
| jüngstes Kind 3-6 Jahre | 0,56*** | 0,13*** | 0,21*** | 0,10* | 0,06*** |
| jüngstes Kind 7-12 Jahre | 0,70*** | 0,18*** | 0,19** | 0,05** | 0,06** |
| Alleinerziehende | Leistung existiert nur für verheiratete Paare | | 0,03** | 0,21 | 0,1 |
| Paare | | | 0,34*** | 0,27** | 0,06** |
| 1. Einkommensquartil | -0,07* | -0,01* | 0,03** | 0,67** | 0,07 |
| 2. Einkommensquartil | 0,35** | 0,05* | 0,38** | 0,29** | 0,16** |
| 3. Einkommensquartil | 0,82*** | 0,14*** | 0,39*** | 0,06 | 0,04** |
| 4. Einkommensquartil | 0,95*** | 0,30*** | 0,24*** | 0,00** | 0 |

Anmerkungen: ***p<.001, **p<.01, *p<.05, +p<.10; Quelle: DIW 2013b: 88,103,131,134. Gefettet wurden signifikante Effekte ab einer Schwelle von 0.3

5.5 Wirkung finanzieller Leistungen auf das Wohlergehen

Das Wichtigste in Kürze

Leistungen, die das Armutsrisiko von Kindern reduzieren, erhöhen deren Wohlergehen. Die öffentliche Subventionierung der Kinderbetreuung und das Elterngeld fördert direkt als auch mittelbar über Armutsreduzierung das Wohlergehen von Kindern. Große Effekte bei der Armutsreduzierung haben auch Kindergeld sowie die Leistungen für Geringverdiener (ALG II, Wohngeld und Kinderzuschlag) und die Leistungen für Alleinerziehende.

709. Im Rahmen der Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen nimmt erwartungsgemäß die Wirkungsforschung zu finanziellen Leistungen eine zentrale Stellung ein. In Bezug auf die Ziele wirtschaftliche Stabilität von Familien und Vereinbarkeit von Familie und Beruf lassen sich – wie in den vorangegangenen Kapiteln geschehen – u. a. direkte Wirkungen von einzelnen Geldleistungen auf die Einkommenshöhe oder den Erwerbsumfang darstellen. Im Unterschied dazu können die Auswirkungen finanzieller Leistungen auf das Ziel Förderung und Wohlergehen von Kindern nicht direkt erfasst werden. Sie beeinflussen zwar die ökonomische Gesamtsituation der Familien, die Wirkung der einzelnen Einkommenskomponenten bzw. Leistungen lässt sich in Bezug auf die Förderung und das Wohlergehen der Kinder jedoch nicht separat untersuchen.

710. Die Analysen der RUB zeigen im Ergebnis, dass ein isolierter linearer Zusammenhang zwischen der Höhe des Haushaltseinkommens und dem Wohlergehen der Kinder kaum nachzuweisen ist. Erst der zusammenfassende Gruppenvergleich von Familien mit und ohne Armutsgefährdung zeigt, dass Kinder aus Familien mit einem Haushaltseinkommen von weniger als 60 Prozent des äquivalenzgewichteten Medianeinkommens signifikant niedrigere Werte beim Wohlergehen aufweisen als Kinder aus besser situierten Familien.

Tabelle 43: Wohlergehen von Kindern in Familien mit und ohne Armutsgefährdung zum Befragungszeitpunkt

| Alter der Kinder | Armutsgefährdung (<60% Median) | | F |
|------------------|---|---|----------|
| | Nein Mittelwert Standardabweichung; N | Ja Mittelwert Standardabweichung; N | |
| 0-1 Jahre | 50,23 9,85; 1476 | 49,02 10,49; 334 | 4,031* |
| 2-3 Jahre | 50,56 9,43; 1143 | 46,66 12,13; 193 | 25,79*** |
| 5-6 Jahre | 50,27 9,87; 594 | 47,43 9,61; 62 | 4,611* |
| 7-8 Jahre | 50,26 9,99; 818 | 47,62 9,31; 88 | 5,62* |
| 9-10 Jahre | 50,24 9,83; 794 | 48,67 10,56; 67 | 1,563*** |

Anmerkungen: *** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$; SD – Standardabweichung – Maß für die Streuung der Werte einer Zufallsvariablen um ihren Mittelwert. Für normalverteilte Merkmale gilt die Faustformel, dass innerhalb der Entfernung einer Standardabweichung nach oben und unten vom Mittelwert rund 68 % alle Antwortwerte liegen. Im Umkreis von zwei Standardabweichungen sind es rund 95 % aller Werte. N; gibt Auskunft über die Zellbesetzung, wobei Zellbesetzungen $< N=30$ nicht als repräsentativ angesehen werden. F-Statistik: Eine statistisch signifikante F-Statistik deutet auf einen bedeutsamen Gruppenunterschied hin. Quelle: RUB 2013: 113.

711. Dieser deskriptive Befund wird gestützt durch weitergehende multivariate Analysen, die die Auswirkung von ökonomischen Belastungssituationen von Familien auf das Wohlergehen von Kindern zeigen. Hier wurden verschiedene Faktoren, die das Wohlergehen von Kindern negativ beeinflussen, zu einem Gesamtindikator „ökonomische Belastung“ zusammengefasst.¹¹³ Es zeigt sich, dass die Arbeitslosigkeit der Mutter oder eine hohe Mietbelastung je nach Konstellation der Familien eine ökonomische Belastungssituation hervorrufen können, die für Kinder in fast allen Altersstufen direkte negative Effekte auf das Wohlergehen mit sich bringen (RUB 2013: 112 ff.).

712. Die RUB kommt zu dem Schluss, dass die Höhe des Einkommens und damit implizit auch der Bezug finanzieller Leistungen nur in Familien unterhalb der Armutsgefährdungsgrenze einen Einfluss auf das Wohlergehen von Kindern haben. Wie im Kapitel 3 zum Ziel wirtschaftliche Stabilität eingehend dargestellt wurde, wirken Kindergeldzahlungen, der kindbezogene Anteil am ALG II und am Wohngeld, der Kinderzuschlag, das Ehegattensplitting und die beitragsfreie Mitversicherung der Ehepartner in der Gesetzlichen Krankenversicherung armutsreduzierend und damit mittelbar positiv auf das Wohlergehen von Kin-

¹¹³ Ökonomische Belastung fließt hier ein als Gesamtindikator, der ein monatliches Nettoeinkommen unterhalb der Armutsgefährdungsschwelle, Arbeitslosigkeitserfahrung der Mutter, Mietkosten, Fehlen eines Ausbildungsabschlusses der Mutter, Existenz einer pflegebedürftigen Person im Haushalt berücksichtigt (RUB 2013: 96).

dern, auch wenn von ihnen negative Anreize für die Nutzung von Kinderbetreuungsangeboten ausgehen.

713. Die **Subventionierung der Kinderbetreuung** wirkt sich direkt und über die gesteigerte Müttererwerbstätigkeit stark auf die Einkommenssituation von Familien in den unteren beiden Einkommensquartilen aus und führt bei allen Familien mit Kindern bis 12 Jahren zu einer um 7,5 Prozent geringeren Armutsrisikoquote (im Vergleich zur Situation ohne Subventionierung) (vgl. Kapitel 3). Dies ist die einzige Leistung, die sowohl über die direkte Förderung als auch über die Reduzierung ökonomischer Belastungen positiv auf das Wohlergehen wirkt.

714. Das **Elterngeld** ermöglicht beiden Elternteilen durch die anteilige Kompensation von Einkommensverlusten ihre Erwerbsbeteiligung im ersten Lebensjahr des Kindes zugunsten von Familien- und Betreuungszeit zu reduzieren.

715. Das DIW untermauert mit seinen Analysen den Einfluss, den das Elterngeld auf die Zeitverwendung der Mütter im ersten Lebensjahr ihrer Kinder hat. Die Ergebnisse der Mikrosimulation zeigen: Im ersten Jahr nach der Geburt des Kindes ist ein Rückgang der Erwerbstätigkeit von Müttern zu verzeichnen. Der hypothetische Wegfall des Elterngeldes würde dagegen zu einer um mehr als zwei Prozentpunkte gesteigerten Partizipationsquote der Mütter bereits im ersten Lebensjahr des Kindes führen. Die durchschnittliche Arbeitszeit würde um fast 50 Prozent steigen (DIW 2013b: 121 f.). In früheren Untersuchungen hat das DIW zudem belegt, dass auch Väter infolge des Elterngeldes mehr Zeit mit der Betreuung ihrer neugeborenen Kinder verbringen (BMFSFJ 2012a: 17).

716. Die RUB analysiert in ihrer Studie die Effekte, die das Elterngeld über eine veränderte Zeitverwendung auf das Wohlergehen von Kindern hat, auf der Basis einer Vergleichsgruppenanalyse von ähnlichen Familien mit Neugeborenen und 2- bis 3-jährigen Kindern. Die einbezogenen Familien unterscheiden sich aufgrund des Geburtszeitpunktes der Kinder kurz vor oder nach Einführung des Elterngeldes nur dadurch, dass die eine Gruppe einen Elterngeldanspruch hat, die andere aber nicht. Alle weiteren sozio-demografischen und ökonomischen Unterschiede werden durch einen Ähnlichkeitsindex ausbalanciert, so dass Treatment- und Vergleichsgruppen aus sogenannten statistischen Zwillingen bestehen. Im Ergebnis wird auch hier deutlich, dass in Familien mit Elterngeldbezug die Väter mehr Zeit für die Kinderbetreuung aufwenden. Ihre Arbeitszeit reduziert sich entsprechend um zwei Stunden. Im Ergebnis weisen Kinder im Alter von zwei bis drei Jahren höhere Alltagskompetenzen auf, dies ist ein Teilindikator des Wohlergehens (RUB 2013: 150 f.).

5.6 Fazit

717. In der Gesamtevaluation wurden zwei Studien zum Wohlergehen durchgeführt, die auf unterschiedlichen Ansätzen beruhen. Beide Studien zeigen, dass das Wohlergehen von Kindern zunächst stark von Faktoren wie dem Bildungsniveau der Eltern oder dem kindlichen Gesundheitszustand abhängt.

718. Die einzige Familienleistung, die direkt auf das Wohlergehen wirkt, ist die Kinderbetreuung. Es wurde gezeigt, dass die Nutzung von Kinderbetreuung, speziell von Kindern im Alter von zwei bis drei Jahren, unmittelbar positive Effekte auf das Wohlergehen hat, die sich auch im weiteren Lebensverlauf auf die Entwicklung auswirken.

719. Leistungen, die die Nutzung von Kinderbetreuung fördern, wirken sich indirekt positiv auf das Wohlergehen von Kindern aus. Dies sind die Subventionierung von Kinderbetreuung, die steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuung sowie der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende.

720. Leistungen, die das Armutsrisiko von Kindern reduzieren, wirken sich ebenfalls mittelbar positiv auf ihr Wohlergehen aus. Dies sind vor allem das Kindergeld, das Elterngeld und Leistungen für Geringverdiener.

721. Die ehebezogenen Leistungen beitragsfreie Mitversicherung und Ehegattensplitting haben indes nur geringe Auswirkungen auf das Armutsrisiko und negative Auswirkungen auf die Nutzung der Kinderbetreuung. Ihre Auswirkung auf das Wohlergehen von Kindern ist entsprechend als ambivalent zu bewerten.

722. Verbindet man diese Ergebnisse mit den Berechnungen zur Veränderung der Müttererwerbstätigkeit, zeigt sich: Die Effekte von Leistungen auf die Inanspruchnahme von Betreuungsangeboten sowie die Ausweitung der Erwerbstätigkeit gehen in die gleiche positive bzw. negative Richtung, da sie die Nutzung der Kinderbetreuung und diese das Wohlergehen von Kindern befördern.

Tabelle 44: Zusammenfassung der Effekte einzelner familienorientierter Leistungen auf die Müttererwerbstätigkeit und die Inanspruchnahme von Kinderbetreuung

| Maßnahmen | Effekte auf das Arbeitsangebot von Müttern | Effekte auf die Inanspruchnahme formaler Kinderbetreuungsangebote | Effekte auf die Vermeidung eines Armutsrisikos der Empfängerhaushalte** |
|---|---|---|---|
| Kindergeld/ Kinderfreibetrag | Geringe positive Effekte | Keine Auswirkung | Große positive Effekte |
| Ehegattensplitting | Große negative Effekte | Negative Effekte , besonders bei Kindern im 2. und 3. Lebensjahr und für Kinder aus Familien mit mittleren und höheren Einkommen | Geringe positive Effekte |
| Öffentliche Subventionierung der Kindertagesbetreuung | Große positive Effekte | Große positive Effekte , insbesondere bei Kindern im 2. und 3. Lebensjahr und Kindern aus Familien mit niedrigem Einkommen | Große positive Effekte |
| Beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnern in der GKV | Negative Effekte | Negative Effekte , besonders bei Kindern im 2. und 3. Lebensjahr und bei Kindern aus Familien mit mittleren Einkommen | Geringe positive Effekte |
| Elterngeld | Große negative Effekte für Mütter mit Kindern im ersten Lebensjahr | Geringe negative Effekte für Kinder im ersten Lebensjahr, die keine Geschwister haben | Große positive Effekte |
| Kindbezogener Anteil am AIG II | Negative Effekte , v. a. für Mütter aus Familien im untersten Einkommensquartil | Negative Effekte , v. a. für Kinder im 2. und 3. Lebensjahr aus Familien im untersten Einkommensquartil | Große positive Effekte |
| Unterhaltsvorschuss | Nicht eindeutig: Geringe positive Effekte für Alleinerziehende mit niedrigen und mittleren Einkommen, negative Effekte für Alleinerziehende mit hohem Einkommen | Keine Auswirkung | Positive Effekte |
| Kindbezogener Anteil am Wohngeld | Geringe negative Effekte | Geringe negative Effekte | Große positive Effekte |
| Steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten | Positive Effekte | Positive Effekte , besonders bei Kindern aus Familien mit mittleren und hohen Einkommen | keine Auswirkung |
| Entlastungsbetrag für Alleinerziehende | Positive Effekte für Alleinerziehende | Geringe positive Effekte für Kinder von Alleinerziehenden | keine Auswirkung |
| Kinderzuschlag | Negative Effekte für Mütter mit Partnern, positive Effekte für alleinerziehende Mütter | Keine Auswirkung | Große positive Effekte |
| Ermäßigter Beitrag zur Pflegeversicherung | Geringe positive Effekte | Keine Auswirkung | keine Auswirkung |

Anmerkung: * In diesem Kontext kann nicht immer von „Effekten“ im Sinne einer Kausalanalyse ausgegangen werden, deswegen sprechen wir an dieser Stelle von „Zusammenhängen“. Gleichwohl sind gewisse Zusammenhänge auch als kausale Effekte der Förderung auf bestimmte Maße des Wohlergehens zu interpretieren. ** Quelle: ZEW (2013), Kinderarmutsreduzierung bei Empfängerhaushalten.

6. Fertilität/Realisierung von Kinderwünschen

6.1 Einführung und Grundlagen

6.1.1 Definition, Dimensionen und Begründung des Ziels

723. Die Realisierung von Kinderwünschen ist das vierte zentrale Ziel einer nachhaltigen Familienpolitik, das im Rahmen der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen untersucht wurde.

724. Die deutsche Familienpolitik versucht, möglichst gute Rahmenbedingungen für die Realisierung von Kinderwünschen zu schaffen: Eine höhere Fertilität soll dadurch erreicht werden, dass mehr Paare ihre Kinderwünsche erfüllen. Die Notwendigkeit, die Rahmenbedingungen für Familiengründungen und -erweiterungen zu verbessern, wird unter anderem damit begründet, dass sich Paare mehr Kinder wünschen als sie tatsächlich bekommen: So lag die durchschnittlich gewünschte Kinderzahl bei 20- bis 39-jährigen Frauen zwischen den Jahren 1992 und 2003 (nach unterschiedlichen Befragungsergebnissen) relativ konstant bei 1,75 Kindern (ZEW et al. 2013: 48). In neueren Erhebungen (Pairfam (2008-2011) und Testa (2007)) zeichnet sich in den letzten Jahren sogar ein Anstieg der persönlich als ideal angesehenen Kinderzahl auf den bestandserhaltenden Wert von 2,1 ab (ZEW et al. 2013: 48). Die endgültige Kinderzahl liegt hingegen zwischen 1,5 und 1,6 Kindern.¹¹⁴ Aus dem Unterschied zwischen den Kinderwünschen und realisierten Geburten („fertility gap“) kann jedoch noch nicht eindeutig auf unrealisierte Wünsche geschlossen werden.¹¹⁵ Als weiterer Hinweis auf vorliegende Barrieren bei der Familiengründung lässt sich interpretieren, dass Frauen Geburten zunehmend in ein späteres Lebensalter verschieben, dass mehr Frauen zeitlebens kinderlos bleiben und sich weniger Frauen für drei oder mehr Kinder entscheiden.

725. Dabei erweist es sich – ähnlich wie bei der Evaluierung der Zielerreichung beim Wohlergehen von Kindern – als besondere Herausforderung, Zusammenhänge und Wirkungsmechanismen zwischen ehe- und familienbezogenen Leistungen und der Realisie-

¹¹⁴Max Planck Institut; http://www.mpg.de/4409714/steigende_geburtenrate_in_deutschland?filter_order=L.

¹¹⁵Kinderwünsche lassen sich methodisch nur schwer erfassen. Insbesondere Fragen nach der idealen Kinderzahl unterliegen einigen methodischen Unschärfen. Aus der Forschung ist zudem bekannt, dass sich Kinderwünsche im Verlauf des Lebens häufig den persönlichen Gegebenheiten anpassen und dass die erfassten Werte dadurch weniger belastbar sind. Darüber hinaus beruhen die zusammengefasste Geburtenziffer und die Kinderwünsche auf unterschiedlichen Datengrundlagen, einerseits auf amtlichen Geburtenstatistiken, andererseits auf Bevölkerungsbefragungen. Es werden also zwei nicht identische Gruppen von Frauen miteinander verglichen. Daher muss die „fertility gap“ als Indikator entsprechend vorsichtig interpretiert werden.

nung von Kinderwünschen zu erfassen. In der Gesamtevaluation widmen sich verschiedene Studien der Frage, ob und inwieweit diese Zusammenhänge bestehen.

726. Die Studie „Evaluation der Wirkung ehe- und familienbezogener Leistungen auf die Geburtenrate/Erfüllung von Kinderwünschen“ eines Forscherkonsortiums unter der Leitung des ZEW hat mit zwei aufeinander aufbauenden Projektphasen zunächst die Faktenlage zum Geburtenverhalten, den Kinderwünschen und der Bevölkerungsentwicklung in Deutschland aufgearbeitet sowie den nationalen und internationalen Forschungsstand zu den Determinanten der Fertilität einer umfassenden Bestandsaufnahme unterzogen (ZEW et al. 2013). Durch die Verbindung theoretischer Konzepte wie empirischer Studien aus Ökonomie, Soziologie, Demografie und Politikwissenschaft wurde dabei ein explizit multidisziplinärer Ansatz verfolgt. Die Erkenntnisse dieser ersten Teilstudie bildeten zugleich die Grundlage für die Wirkungsanalyse der ehe- und familienbezogenen Leistungen in der zweiten Projektphase. In dieser Phase wurden zwei Modelle zur Wirkungsanalyse der Leistungen entwickelt und angewandt, um mit Schätzungen und Mikrosimulationen zu untersuchen, welchen Einfluss die ehe- und familienbezogenen Leistungen auf die Geburtenentscheidungen haben (ZEW et al. 2013) (vgl. auch Kapitel 6.3.1).

727. Bei zwei Familienleistungen – Kinderbetreuung und Kindergeld/Kinderfreibeträge – wurde die Fertilitätswirkung ergänzend anhand von Methoden der Ex-post-Evaluation untersucht. Die Wirkung von Kinderbetreuungsangeboten für unter 3-jährige Kinder wurde anhand von Regionaldaten westdeutscher Landkreise geschätzt (Ifo 2011: 72 f.). Bei Kindergeld und Kinderfreibeträgen wurden Differenzen-in-Differenzen-Modelle analysiert, die den statistischen Effekt der Kindergeldreform 1995/1996 auf die Wahrscheinlichkeit einer Geburt sowie das Alter der Frauen bei der Geburt quantifizieren (Ifo 2012: 134 ff.) (ausführlich vgl. Methodenband).

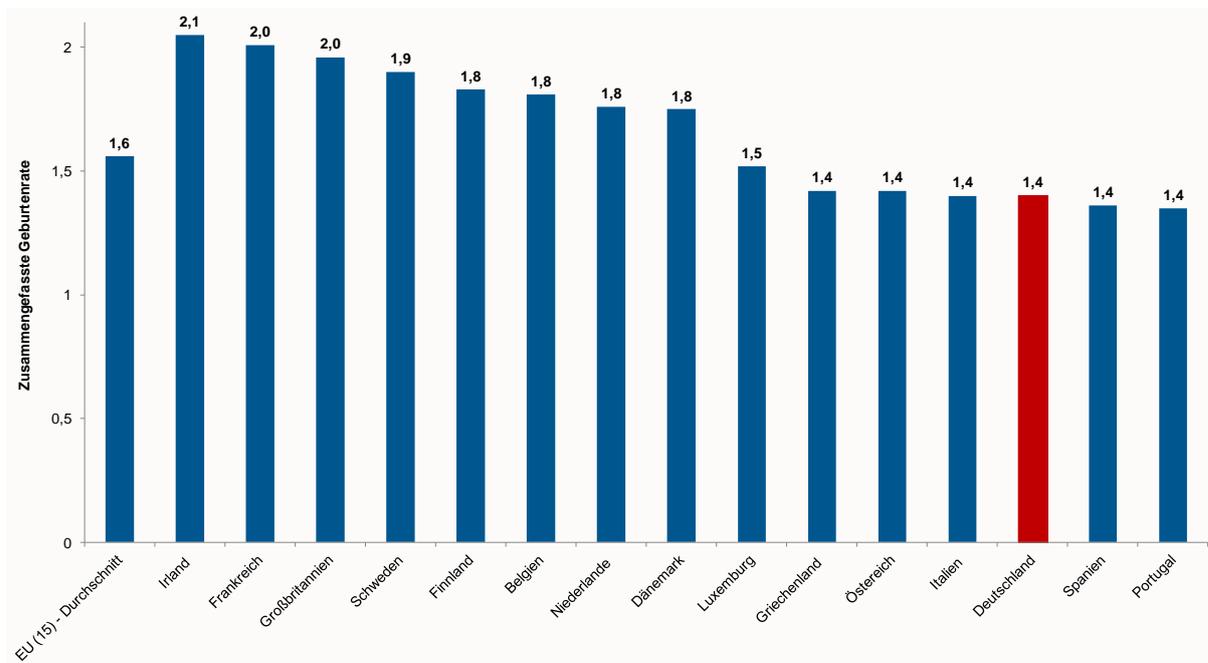
6.1.2 Geburtenverhalten und realisierte Kinderwünsche in Deutschland heute

728. Die Geburtenentwicklung eines Landes wird in der Regel an der Geburtenrate beurteilt. Diese lässt sich an verschiedenen Kennziffern abbilden und spiegelt auf der gesellschaftlichen Ebene (Makroebene) das Aggregat sämtlicher individueller Fertilitätsentscheidungen auf Mikroebene wider. Insgesamt gibt es drei verschiedene Maße, die je nach Fragestellung (und Datenverfügbarkeit) eingesetzt werden können: die periodenspezifische, zusammengefasste Geburtenziffer, die endgültige Kinderzahl je Frau sowie die altersspezifische (zusammengefasste) Geburtenziffer.

729. Am häufigsten wird die **(periodenspezifisch) zusammengefasste Geburtenziffer** (total fertility rate – TFR) verwendet. Die TFR errechnet sich aus der Summe aller altersspezifischen Geburtenziffern der „fertilen“ Altersjahrgänge (je nach Definition 15- bis 45- oder 49-jährige Frauen). Mit anderen Worten: Die TFR gibt an, wie viele Kinder jede Frau bekommen würde, wenn die altersspezifischen Geburtenziffern des jeweiligen Kalenderjahres für das gesamte Leben der Frauen gelten würden. Die Kennziffer TFR ist allerdings für eine Verzerrung der Ergebnisse anfällig: Werden Geburten vorgezogen oder aufgeschoben, beeinflusst dies die Höhe der TFR. Kommt es zu (signifikanten) Verhaltensänderungen – wie zum Beispiel das Nachholen von Geburten im höheren Lebensalter – wird die tatsächliche Fertilität der Frauen durch die TFR nicht erfasst.

730. Aktuell liegt die zusammengefasste Geburtenziffer (TFR) in Deutschland bei 1,4 Kindern. Verglichen mit anderen europäischen Staaten belegt Deutschland damit einen der hinteren Plätze (Abbildung 56). Auch andere deutschsprachige Länder wie Österreich ebenso wie die südeuropäischen Länder (Italien, Spanien, Portugal) weisen eine konstant niedrige Geburtenrate auf. Anders ist die Situation hingegen in Irland, Frankreich, Großbritannien und Schweden, die Geburtenraten in der Nähe des bestandserhaltenden Niveaus von 2,1 verzeichnen.

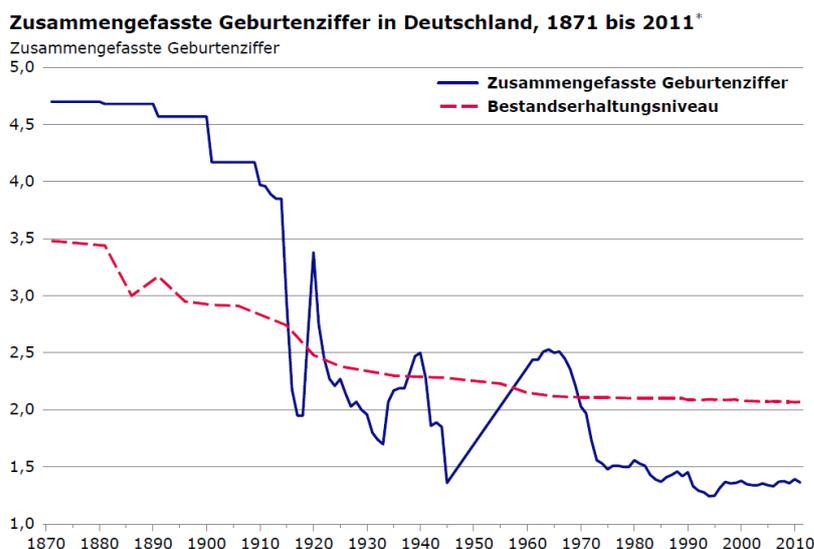
Abbildung 56: Zusammengefasste Geburtenziffer (TFR); Kinderzahl pro Frau (Frauen im Alter von 15-49 Jahren)



Quelle: Eurostat 2013. Rundungsbedingt unterschiedliche Balkenhöhe. Eigene Darstellung Prognos AG.

731. Wird ein langer Zeitraum von mehr als einhundert Jahren betrachtet, wird deutlich, dass das bestandserhaltende Geburtenniveau in Deutschland bereits zur Zeit des Ersten Weltkriegs unterschritten wurde, dass es nur wenige Zeitfenster gab, innerhalb derer das Bestandserhaltungsniveau erreicht wurde und dass es zu enormen Schwankungen in der Fertilitätsentwicklung gekommen ist (Abbildung 57).¹¹⁶

Abbildung 57: Entwicklung der zusammengefassten Geburtenziffer und des Bestandserhaltungsniveaus in Deutschland 1871 bis 2011



* Die Berechnungen für 2011 beruhen noch auf der alten Bevölkerungszahl aus der Fortschreibung früherer Volkszählungen.

Datenquelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen verschiedener Autoren

© BIB 2013

Quelle: *Abbildung des Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung 2013. 117*

732. Eine präzisere, jedoch nur retrospektiv errechenbare Kennziffer ist die **endgültige Kinderzahl je Frau**, die auch als **abgeschlossene Geburtenziffer** bezeichnet wird. Sie fasst die tatsächlichen altersspezifischen Geburtenziffern zusammen, nachdem der betreffende Frauenjahrgang das Ende der fertilen Phase im Alter von 45 bzw. 50 Jahren erreicht hat. Sie ist damit die belastbarste Kennziffer für die Geburtenentwicklung, setzt aber voraus, dass die gesamte fertile Phase vollständig in den Daten abgebildet ist.

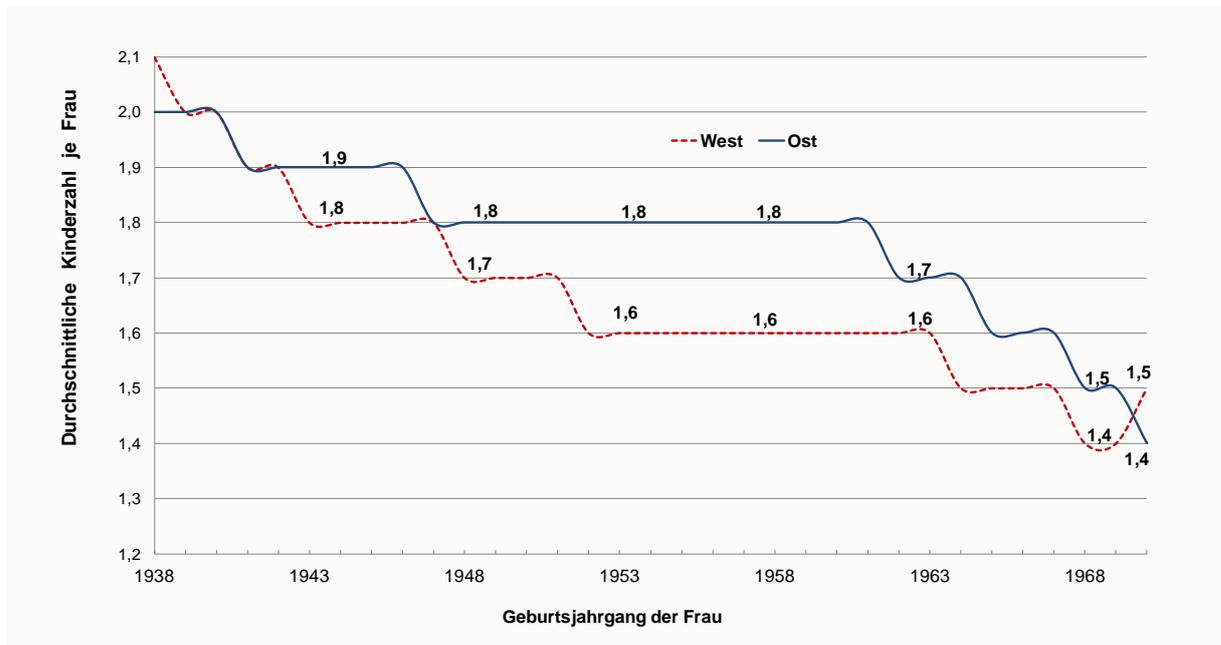
733. Die endgültige Kinderzahl je Frau lag bei ostdeutschen Frauen in den Nachkriegsgenerationen durchweg höher als bei westdeutschen Frauen (Abbildung 58). In den letzten

¹¹⁶ Aufgrund höherer Mortalitätsraten insbesondere bei Kindern lag das bestandserhaltende Niveau im Zeitraum um 1870 bei 3,5 Kindern und hat sich mit fortschreitender, gesellschaftlicher Entwicklung (insbesondere bedingt durch bessere hygienische Bedingungen, bessere medizinische Versorgung und auch bedingt durch verbesserte Lebensverhältnisse) auf eine Zahl von 2,1 Kindern abgesenkt.

¹¹⁷ Im Internet unter: http://www.bib-demografie.de/DE/ZahlenundFakten/06/Abbildungen/a_06_07_zusgef_geburtenziffer_d_ab1871.html ; jsessionid=E5CCBB4CB020F38DC5EE65807F3D6EC1.2_cid284?nn=3071458.

beiden Jahrzehnten hat sich allerdings das Geburtenverhalten zwischen Ost und West nicht nur angeglichen, sondern inzwischen weisen um 1970 geborene westdeutsche Frauen eine etwas höhere endgültige Geburtenziffer auf als ostdeutsche Frauen (Goldstein und Kreyenfeld 2011: 464).

Abbildung 58: Endgültige Kinderzahl je Frau der Geburtsjahrgänge 1938 bis 1970 in West- und Ostdeutschland (nach heutigem Gebietsstand, Stand 2010)



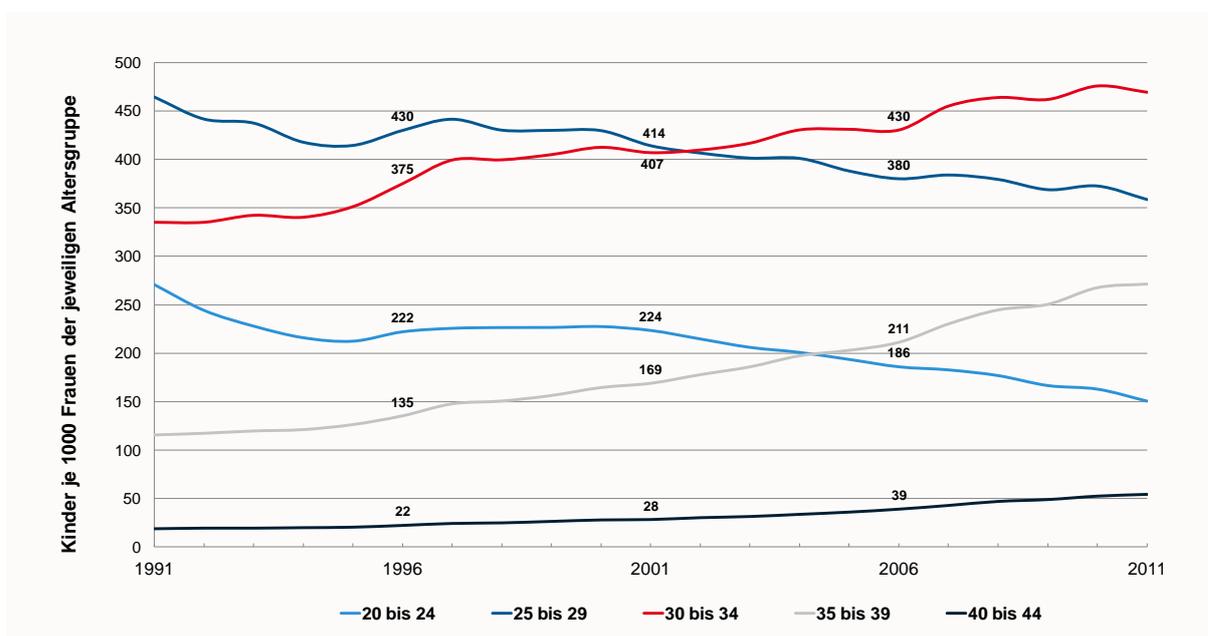
Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG auf Basis von Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung 2013. West- und Ostdeutschland jeweils ohne Berlin.

734. Vorausberechnungen für die Jahrgänge nach 1970 sind zwar mit einiger Unsicherheit behaftet, allerdings wird für das gesamte Bundesgebiet ein leichter Anstieg der endgültigen Kinderzahl pro Frau bei den Jahrgängen ab 1970 am Max Planck Institut für wahrscheinlich gehalten.: Demnach werden Frauen des Jahrgangs 1979 voraussichtlich eine endgültige Kinderzahl von 1,57 (Westdeutschland) bzw. 1,58 Kindern (Ostdeutschland) erzielen, die deutlich über der heutigen zusammengefassten Geburtenziffer von etwa 1,4 liegt (Goldstein et al. 2012).

735. Altersspezifische (zusammengefasste) Geburtenziffern als dritte zentrale Kenngröße beziehen die Geburten der Frauen einzelner Altersjahre (15 bis 49 Jahre) in einem Kalenderjahr auf 1.000 Frauen des entsprechenden Alters in der Bevölkerung. Damit ist diese Kennziffer unabhängig davon, wie stark die einzelnen Altersgruppen der Frauen im gebärfähigen Alter besetzt sind. Die altersspezifische (zusammengefasste) Geburtenziffer zeigt im Verlauf, wie sich die Fertilität einzelner Altersgruppen entwickelt.

736. Die Betrachtung der altersspezifischen Geburtenziffern im Verlauf der letzten 20 Jahre zeigt deutlich, dass die Fertilität in den jüngeren Altersgruppen (20 bis 24 Jahre und 25 bis 29 Jahre) kontinuierlich zurückgegangen ist (Abbildung 59). Währenddessen sind die Fertilitätsziffern in höheren Altersgruppen (30 bis 44 Jahre) stetig und sehr deutlich angestiegen, ohne jedoch die in den jüngeren Altersgruppen zunehmend „fehlenden“ Geburten vollständig kompensieren zu können.

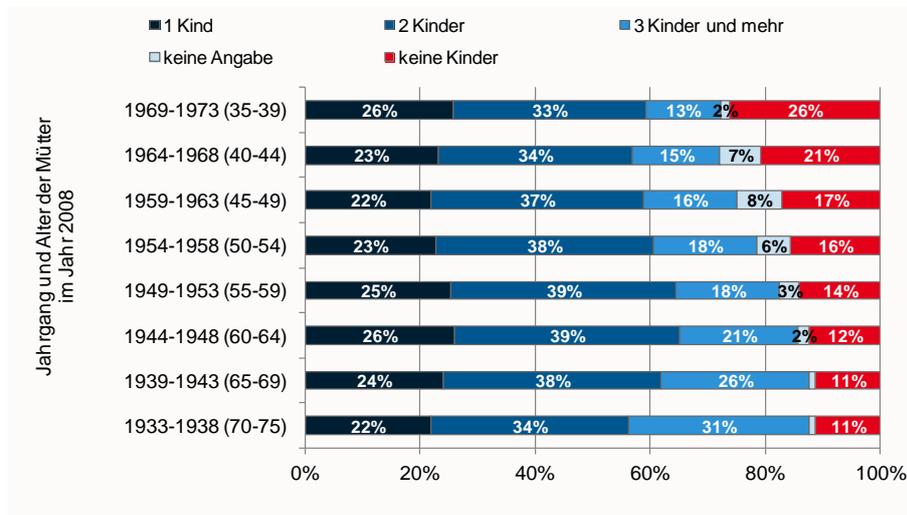
Abbildung 59: Altersspezifische (zusammengefasste) Geburtenziffern 20- bis 44-jähriger Frauen in West- und Ostdeutschland 1950 bis 2011



Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG auf Basis von Daten des Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung 2013.

737. Zu der beschriebenen rückläufigen Geburtenentwicklung, die sich in den verschiedenen Kennziffern abbildet, tragen verschiedene Entwicklungen bei: So bleiben mehr Frauen eines Jahrgangs kinderlos. Zugleich entscheiden sich weniger Frauen für drei oder mehr Kinder. Abbildung 60 zeigt den steigenden Anteil der Kinderlosen über die vergangenen Jahrzehnte: Unter den Frauen, die im Jahr 2008 zwischen 60 und 75 Jahre alt waren, blieb etwas mehr als jede zehnte Frau ohne Kinder. Frauen, die zum Beobachtungszeitpunkt zwischen 45 und 54 Jahre alt waren und damit am Ende ihrer fertilen Phase standen, sind dagegen zu etwa 16 Prozent kinderlos. Gleichzeitig ist der Anteil der Frauen mit mindestens drei Kindern bei den über 70-Jährigen mit 31 Prozent am höchsten und hat sich über die nachfolgenden Frauenkohorten hinweg bis auf 16 Prozent bei den 45- bis 54-Jährigen halbiert.

Abbildung 60: Frauen nach Jahrgang und Zahl der leiblichen Kinder im Jahr 2008 in Prozent



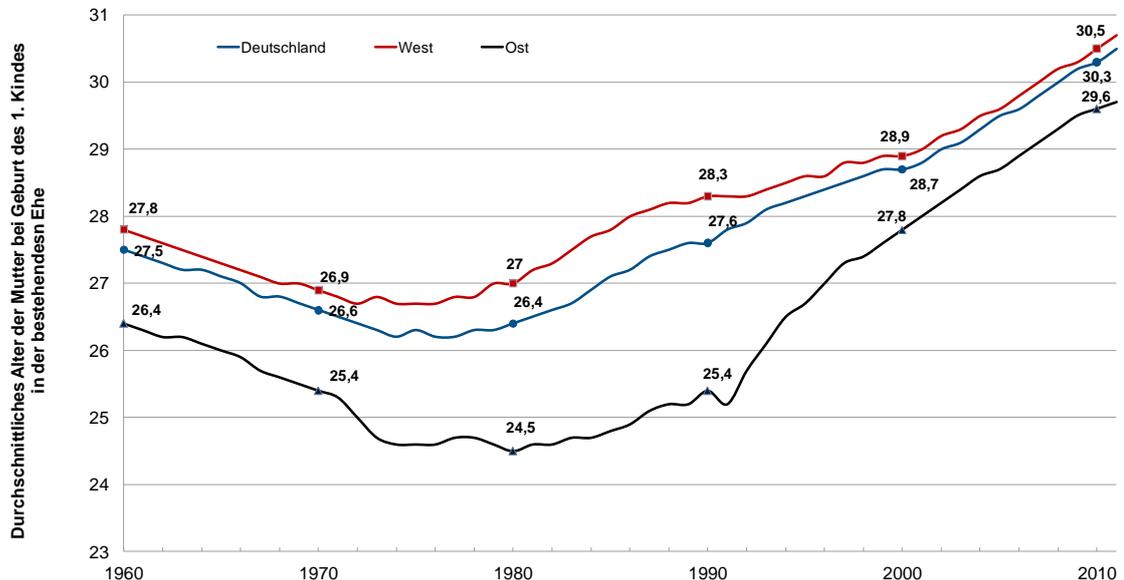
Quelle: Statistisches Bundesamt (2012a). Eigene Darstellung Prognos AG.

738. Beide Entwicklungen bedingen den Rückgang der Geburtenrate und hängen eng damit zusammen, dass es in den letzten Jahrzehnten zu einem Aufschub der ersten Geburt gekommen ist. Im Durchschnitt liegt das Alter der Mutter bei der ersten Geburt derzeit bei 29 Jahren.¹¹⁸ Anhand vorliegender Langzeitdaten zu verheirateten Frauen wird seit 1980 ein kontinuierlicher Anstieg des Erstgeburtsalters erkennbar (Abbildung 61).¹¹⁹

¹¹⁸ Statistisches Bundesamt: Durchschnittliches Alter der Mütter bei der Geburt ihrer ehelich lebendgeborenen Kinder (Geburtsjahrmethode), Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Natürliche Bevölkerungsbewegung, Pressemitteilung Nr. 005/2012, Pressemitteilung Nr. 294/2011, Geburten in Deutschland, 2012.

¹¹⁹ Bis vor kurzem wurde von der amtlichen Statistik in Westdeutschland lediglich das Alter bei der Geburt des jeweils ersten Kindes in den aktuell bestehenden Ehen erfasst.

Abbildung 61: Durchschnittliches Alter der Mutter bei Geburt des ersten Kindes, verheiratete Frauen in Deutschland, West- und Ostdeutschland, 1960 bis 2011



Quelle: eigene Darstellung Prognos AG auf Basis von Daten des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung 2013.
Anmerkung: Bedingt durch den langen Beobachtungszeitraum, der die Entwicklung seit 1960 beschreibt, wird hier abgestellt auf die Erstgeburten, die innerhalb der aktuell bestehende Ehe stattgefunden haben.

739. Infolge des höheren Alters bei der Erstgeburt wird das Zeitfenster verkleinert, innerhalb dessen Folgegeburten stattfinden, und es kommt in der Summe zu weniger Folgegeburten. Insgesamt werden somit weniger Geburten realisiert (ZEW et al. 2013:17).

6.1.3 Operationalisierung des Ziels der Fertilität und Realisierung von Kinderwünschen

740. Um beurteilen zu können, ob die untersuchten ehe- und familienbezogenen Leistungen zu einer positiven Geburtenentwicklung und zur Realisierung vorhandener Kinderwünsche beitragen, müssen zunächst messbare Indikatoren des Ziels definiert werden. Kennzeichen dafür, dass mehr Paare ihre vorhandenen Kinderwünsche erfüllen, kann sein, dass weniger Frauen zeitlebens kinderlos bleiben und sich mehr Familien für ein Kind oder mehrere Kinder entscheiden. Darüber hinaus würde es sich positiv auf die Geburtenrate auswirken, wenn Geburten früher im Lebenslauf und mit kürzerem Abstand erfolgen: Denn durch eine frühere Familiengründung verringert sich die Wahrscheinlichkeit, aus biologischen Gründen ungewollt kinderlos zu bleiben, und frühere Erstgeburten eröffnen mehr zeitliche Spielräume dafür, im Lebensverlauf weitere Kinder zu gebären. Insofern könnte

ein niedriges Alter bei der ersten und bei weiteren Geburten dazu beitragen, dass der Anteil der Familien mit mehr als einem oder zwei Kindern steigt.

741. Das familienpolitische Ziel Fertilität/Erfüllung von Kinderwünschen wurde daher im Rahmen des Moduls Fertilität in drei Modalziele unterteilt:

- Modalziel 1: **Reduktion der Kinderlosigkeit.** Ob eine Leistung die Kinderlosigkeit reduziert, wird in kurzfristiger Perspektive danach beurteilt, wie viele bislang kinderlose Frauen bedingt durch diese Leistung Kinder zur Welt bringen. In langfristiger Perspektive ist die Wirkung daran ablesbar, wie sich durch eine Leistung der Anteil der Kinderlosen innerhalb einer Alterskohorte von Frauen verändert, die am Ende ihrer fertilen Phase stehen.
- Modalziel 2: **Erhöhung der Kinderzahl pro Familie.** Ein Hinweis auf eine steigende Kinderzahl in den Familien ergibt sich, wenn sich durch eine Leistung insbesondere Frauen, die bereits zwei oder mehr Kinder haben, für weitere Kinder entscheiden. Langfristig deutet es auf eine positive Wirkung hin, wenn sich der Anteil der Frauen mit drei (und mehr) Kindern innerhalb einer am Ende ihrer fertilen Phase stehenden Alterskohorte von Frauen erhöht.
- Modalziel 3: **Beschleunigtes Timing.** Für ein beschleunigtes Timing spricht, wenn in kurzfristiger Perspektive zusätzliche Geburten vor allem bei jüngeren Frauen sowie Frauen mit noch jungen Kindern festzustellen sind. In langfristiger Perspektive gibt es für das Modalziel keine geeigneten Indikatoren.¹²⁰

742. Als Ergebnis aller drei Modalziele verändert sich die **Geburtenrate**. Die evaluierten ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen werden daran gemessen, ob sie in kurzer Frist dazu führen, dass mehr Kinder geboren werden. In der Lebensverlaufsperspektive wird die Entwicklung der abgeschlossenen Geburtenziffer betrachtet (Abbildung 62). Über die Effekte der Leistungen auf das Timing von Geburten kann hier nichts berichtet werden.

¹²⁰Im Rahmen der Evaluation konnten zu diesem Modalziel allerdings kaum Ergebnisse erzielt werden.

Abbildung 62: Teilziele und Operationalisierung des Ziels der Fertilität und Realisierung von Kinderwünschen



Quelle: eigene Darstellung Prognos AG auf Basis ZEW et al. 2013.

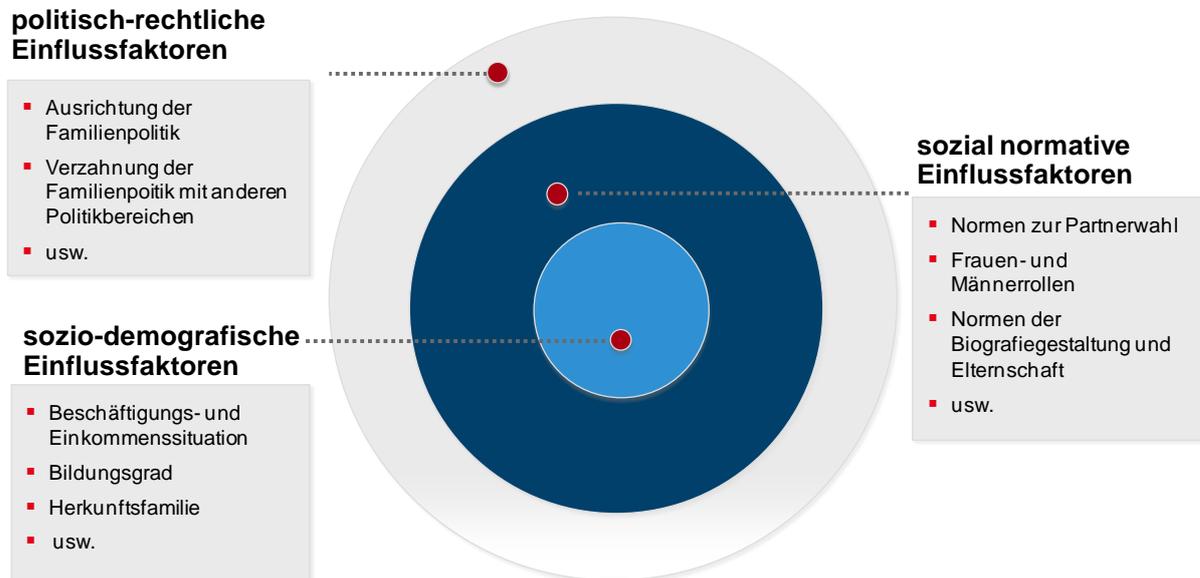
743. Die Effekte der betrachteten ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen auf die oben beschriebenen Indikatoren wurden – soweit möglich – jeweils differenziert für Familien in verschiedenen Einkommensquartilen¹²¹ untersucht, um Rückschlüsse darauf ziehen zu können, wie gut durch sie das Querschnittsziel des Nachteilsausgleichs zwischen wie innerhalb bestimmter Haushaltstypen erreicht wird.

6.2 Einflussfaktoren auf Fertilität und Kinderwünsche

744. In der ersten Teilstudie der Evaluation der Wirkung der ehe- und familienbezogenen Leistungen auf die Geburtenrate wurden anhand einer Literaturanalyse Determinanten für Kinderwünsche und die Fertilität herausgearbeitet: Ob sich Paare Kinder wünschen und diese bekommen, ist demnach von einer Vielzahl von Einflussfaktoren abhängig. Die Einflussfaktoren können unterschieden werden in sozio-demographische Einflussfaktoren, sozial-normative Determinanten und politisch-rechtliche Determinanten (Abbildung 63).

¹²¹ Hierfür wurden die Haushalte anhand ihrer monatlich verfügbaren Einkommen in vier Gruppen eingeteilt; das 1. Quartil umfasst die 25 % der Haushalte mit den niedrigsten und das 4. Quartil entsprechend die 25 % der Haushalte mit den höchsten Einkommen. Die Definition der Quartile erfolgte auf der Grundlage der Einkommensverteilung im Status quo. Um die Einkommen zwischen Haushalten unterschiedlicher Größe vergleichbar zu machen, wurden die Einkommen äquivalenzgewichtet (ZEW et al. 2013b: 147).

Abbildung 63: Übersicht über die Kategorien von Einflussfaktoren für Geburtenentscheidungen



Quelle: eigene Darstellung Prognos AG.

6.2.1 Sozio-demografische Einflussfaktoren auf die Geburtenentscheidung

745. Die sozio-demografischen Einflussfaktoren beschreiben, welchen Einfluss der soziale Hintergrund und die demografischen Merkmale potenzieller Eltern auf die Geburtenentscheidung haben. So hängt die Entscheidung für ein Kind unter anderem von Einstellungen zur Ehe und von religiösen Orientierungen ab. Darüber hinaus werden Geburtenentscheidungen durch den sozialen Hintergrund der Eltern (beispielsweise die Herkunft, die Zahl der eigenen Geschwister, der sozio-ökonomische Status des eigenen Elternhauses) beeinflusst. Einfluss haben zudem verschiedene zeitliche, demografische und sozio-ökonomische Faktoren, wie etwa die Bildungs- und Berufssituation beider Partner.

746. Die Literaturanalyse zeigt, dass der Familienstand im Hinblick auf die Geburtenentscheidung an Bedeutung verliert. In Ostdeutschland ist der Familienstand seit langem weniger relevant für die Geburtenentscheidung als in Westdeutschland. In den neuesten Ergebnissen ist aber auch für Westdeutschland eine abnehmende Bedeutung der Ehe feststellbar. Der Anteil der Erwachsenen, die eine Ehe als Voraussetzung für Elternschaft ansehen, vermindert sich kontinuierlich (ZEW et al. 2013: 67). Zwischen 1995 und 2010 ist der Anteil der ehelich geborenen Kinder in Deutschland von 85 Prozent auf 67 Prozent gesunken. Dabei ist der Anteil der Kinder, die von verheirateten Müttern zur Welt gebracht

werden, in Ostdeutschland (39 Prozent) deutlich geringer als in Westdeutschland (73 Prozent) (Statistisches Bundesamt 2012a: 18f.). Wie sich eine **ausländische Herkunft** auf die Geburtenentscheidung auswirkt, hängt unter anderem davon ab, ob eine eigene Migrationserfahrung vorliegt. So wird bei um 30-jährigen Frauen (Geburtsjahrgänge 1979 bis 1983) deutlich, dass eine selbst erlebte Migrationserfahrung die Wahrscheinlichkeit für eine Erstgeburt erhöht. In dieser Altersgruppe ist der Anteil der Mütter – unabhängig von der Nationalität – bei der Gruppe der Frauen mit Migrationserfahrung mit 49 Prozent deutlich höher als bei Frauen, die in Deutschland geboren sind (26 Prozent). Eine ausländische Staatsangehörigkeit allein stellt hingegen per se keinen Prädiktor für höhere Kinderzahlen dar. Bei jüngeren Frauen ausländischer Nationalität weicht die durchschnittliche Kinderzahl kaum noch von Frauen mit deutscher Nationalität ab. Die Geburtenraten von Frauen aus einzelnen Herkunftsländern sind allerdings äußerst heterogen (ZEW et al. 2013: 72 f.).

747. Bei der Familienerweiterung spielt der **Geburtenabstand** eine bedeutende Rolle: Für Deutschland¹²² ist die Wahrscheinlichkeit einer zweiten Geburt insgesamt am höchsten, wenn das erste Kind zwischen 24 und 48 Monate alt ist. Hinweise, die darauf schließen lassen, dass das Geschlecht von existierenden Kindern den Kinderwunsch beeinflusst, gibt es nicht.

748. Auch der Achte Familienbericht ist der Frage nach dem Einfluss **zeitbezogener Variablen** auf Fertilitätsentscheidungen nachgegangen. Die Realisierung eines Kinderwunsches wird aus der Perspektive des Wettbewerbs unterschiedlicher Zeitverwendungen beleuchtet. Dabei wird festgestellt, dass Frauen und Männer in der Familiengründungsphase Zeitrestriktionen und Zeitknappheit wahrnehmen und somit Zeit für Kinder in einem intensiven Wettbewerb zur bisherigen Zeitverwendung steht. Dem Thema Zeit kommt deshalb im Kontext von Fertilitätsentscheidungen eine hohe Relevanz zu (BMFSFJ 2012c).

749. Zwischen dem **Alter der Frau** und der Geburtenwahrscheinlichkeit zeigt sich nach der Literaturstudie folgender Zusammenhang: Je älter die Frau (im gebärfähigen Alter) ist, desto wahrscheinlicher ist eine erste Geburt. Gleichzeitig sinkt die Wahrscheinlichkeit für Folgegeburten mit dem Alter der Frau. Dieser Effekt ist umso stärker, je mehr Kinder die Frau bereits hat. Nach dem 40. Lebensjahr werden vor allem Erstgeburten realisiert. Die empirischen Analysen zeigen, dass Folgegeburten seltener vorkommen. Stock et al. führen in einer aktuellen Studie als Begründung die ab dem 35. Lebensjahr deutlich absinkende

¹²²Originalquelle: Cooke, L. P. (2004): The Gendered Division of Labor and Family Outcomes in Germany, *Journal of Marriage and the Family* 66 (4), 1246-1259.

Fruchtbarkeit der Frau an und benennen steigende Risiken bei Schwangerschaften ab dem 40. Lebensjahr (Stock et al. 2012: 28 f).

750. Frauen mit einem geringen schulischen und beruflichen **Bildungsstand** werden deutlich früher Mütter und sind seltener kinderlos. Frauen mit höheren Bildungsabschlüssen haben dagegen seltener Kinder und bekommen das erste Kind später. Bei detaillierter Betrachtung zeigt sich bei dieser Gruppe jedoch eine Polarisierung¹²³ zwischen Kinderlosen und Frauen mit mindestens zwei Kindern. Kinderlosigkeit ist besonders unter Akademikerinnen in Westdeutschland schon seit Längerem stark ausgeprägt.¹²⁴ Dieser Befund wird erneut bestätigt durch aktuelle Zahlen des Statistischen Bundesamtes (2012a).

751. Wie sich das **Einkommen von Frauen** auf die Geburtenentscheidungen auswirkt, ist je nach Einkommenshöhe und Höhe der Kinderbetreuungskosten unterschiedlich: Für Frauen mit niedrigeren Einkommen sind zwar die Opportunitätskosten einer Geburt geringer, allerdings steht ihnen auch weniger Einkommen zur Verfügung, um Kinderbetreuungskosten zu decken. Frauen mit höheren Einkommen haben zwar per se durch die geburtsbedingte Erwerbsunterbrechung höhere Einkommensverluste zu erwarten, können die mit Kindern verbundenen Kosten aber auch leichter tragen. Internationale Studien und Studien für Deutschland zeigen, dass höhere Einkommen dann geburtenfördernd wirken, wenn Frauen in ihrer aktuellen Lebenssituation eine gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf¹²⁵ wahrnehmen. Dies bedeutet, dass höhere Löhne der Frauen die Geburtenneigung bei guter Vereinbarkeit tendenziell stimulieren (ZEW et al. 2013: 89).

752. Auch die **Erwerbsbeteiligung** und die **Beschäftigungssicherheit** von Frauen beeinflussen Geburtenentscheidungen in Deutschland maßgeblich mit. So zeigt sich, dass sich befristete Beschäftigungsverhältnisse negativ auf die Wahrscheinlichkeit zur ersten Geburt auswirken.¹²⁶ Längerfristige Phasen der Arbeitslosigkeit haben bei Frauen mit niedrigerem Bildungsabschluss tendenziell einen förderlichen Einfluss darauf, überhaupt ein (erstes) Kind zu bekommen. Frauen mit höherem Bildungsabschluss sehen in längerer Arbeitslosigkeit dagegen eher einen Grund, die Erstgeburt aufzuschieben (ZEW et al.

¹²³Originalquelle: Huinink, J. (1989): Das zweite Kind. Sind wir auf dem Weg zur Ein-Kind-Familie?, Zeitschrift für Soziologie 8 (3), 192-207. Und: Grünheid, E. (2004): Junge Frauen in Deutschland: bei hoher Ausbildung kinderlos?, psychosozial 95, 35-46.

¹²⁴Originalquelle: Kreyenfeld, M. (2004): Fertility Decisions in the FRG and GDR: An Analysis With Data from the German Fertility and Family Survey, Demographic Research, Special Collection 3, Article 11, 275-318.

¹²⁵Im Rahmen dieser Analysen wurde deutlich, dass sich junge Frauen von traditionellen Lebensentwürfen zunehmend distanzieren und Lebenskonzepte verfolgen, in denen Familienleben und Berufstätigkeit gleichermaßen integriert sein sollen.

¹²⁶Originalquelle: Eckhard, J., Klein, T. (2012): Rahmenbedingungen, Motive und Realisierung von Kinderwünschen, in Bertram, H.; Bujard, M. (Hrsg.): Zeit, Geld, Infrastruktur - zur Zukunft der Familienpolitik, Soziale Welt - Sonderband, Nomos Verlag, Baden-Baden, 231-252. Auf den Zusammenhang weist der Achte Familienbericht ebenfalls hin. Vgl. BMFSFJ (2012c).

2013: 84).¹²⁷ Dieser Befund wird auch für Spanien und das Vereinigte Königreich bestätigt. Dies wird damit erklärt, dass Frauen mit höheren Bildungsabschlüssen ökonomische Unsicherheit eher als temporär empfinden und davon ausgehen, dass der Arbeitsmarkt zu einem späteren Zeitpunkt für sie gute berufliche Möglichkeiten bietet. Hingegen sehen Frauen mit niedrigeren Bildungsabschlüssen geringere Opportunitätskosten, wenn sie sich mit einer ersten Geburt für eine Familie als alternatives Lebensmodell entscheiden. Zu diesen Befunden passt auch, dass bei Frauen die Wahrscheinlichkeit für das zweite Kind mit steigender Arbeitsstundenzahl abnimmt (ZEW et al. 2013: 85).¹²⁸

753. Je höher die **Beschäftigungs- und Einkommenssicherheit des männlichen Partners** ausfällt, umso stärker wird die Geburtenwahrscheinlichkeit positiv beeinflusst. Eine unsichere Beschäftigungssituation des Partners wirkt sich dabei insgesamt deutlicher negativer auf die Geburtenwahrscheinlichkeit aus als Arbeitslosigkeit (ZEW et al. 2013: 96). Bei Partnerschaften, in denen vorrangig der Mann in der Rolle des Familienernährers gesehen wird, sind die negativen Auswirkungen von Beschäftigungsunsicherheit auf die Geburtenentscheidungen dabei besonders ausgeprägt (ZEW et al. 2013: 94 f.).

754. Der Einfluss von **religiösen Einstellungen** verliert nach den aktuellen Forschungsergebnissen tendenziell an Bedeutung, beeinflusst allerdings die Ansichten darüber, welche Reihenfolge von Familienereignissen gewünscht wird. So hat die eigene religiöse Weltanschauung von jungen Erwachsenen Einfluss darauf, ob eine Ehe als Voraussetzung für eine Familiengründung angesehen wird und wie groß die Kinderzahl ausfällt. Nicht konfessionell gebundene Männer und Frauen bekommen tendenziell früher erste Kinder und schließen seltener eine Ehe. Hingegen schieben konfessionell gebundene Frauen die Erstgeburt länger auf, heiraten (häufiger) vor der ersten Geburt und haben eine höhere Wahrscheinlichkeit für eine zweite Geburt. Im Vergleich mit nicht konfessionell Gebundenen zeigt sich: Der Effekt des Geburtenaufschubs (bei konfessionell Gebundenen) wirkt insgesamt stärker als der fertilitätsfördernde Effekt der Ehe (ZEW et al. 2013: 61 ff.).

755. Zwischen der eigenen **Geschwisterzahl** und der gewünschten wie auch der realisierten Kinderzahl wird für Deutschland¹²⁹ ein positiver Zusammenhang festgestellt, der auch

¹²⁷Originalquelle: Kreyenfeld, M. (2009): Uncertainties in Female Employment Careers and the Postponement of Parenthood in Germany, *European Sociological Review* 26 (3), 351-366.

¹²⁸Originalquelle: Cooke, L. (2004): The Gendered Division of Labor and Family Outcomes in Germany, *Journal of Marriage and the Family* 66 (4), 1246-1259.

¹²⁹Originalquelle für Deutschland: Kotte, M.; Ludwig, V. (2011): Intergenerational Transmission of Fertility Intentions and Behaviour in Germany. The Role of Contagion, *Vienna Yearbook of Population Research* 9, 207-226.

in internationalen Studien belegt wurde. Davon wird abgeleitet¹³⁰, dass die Kinderzahl der Herkunftsfamilien für die Folgegenerationen einen Orientierungswert für die selbst angestrebte Familiengröße darstellt, von der nur abgewichen wird, wenn die Entscheidung für Kinder mit hohen Opportunitätskosten verbunden ist – beispielsweise durch hohe Einkommenseinbußen infolge geburtsbedingter Erwerbsunterbrechung (ZEW et al. 2013: 61). Unklar bleibt allerdings, wie stark der Einfluss der eigenen Geschwisterzahl in Relation zu anderen Einflussfaktoren, wie beispielsweise hohen Opportunitätskosten durch Erwerbsunterbrechungen, zu gewichten ist.

756. Hinsichtlich des **sozio-ökonomischen Hintergrundes** des eigenen Elternhauses liegt für Deutschland nur ein älterer Befund vor.¹³¹ Demzufolge werden Erstgeburt (und auch Zweitgeburt) umso länger aufgeschoben, je höher der sozio-ökonomische Status des eigenen Elternhauses ist (ZEW et al. 2013: 60). Aktuellere Studien für andere europäische Länder bestätigen diesen Befund.¹³²

757. Unterstützende familiäre Netzwerke haben tendenziell einen positiven Einfluss auf die Geburtenwahrscheinlichkeit. So weisen Paare, die ein Elternpaar am eigenen Wohnort haben, eine höhere Geburtenwahrscheinlichkeit auf, wobei dieser Zusammenhang in besonderem Maße für Westdeutschland nachgewiesen wurde.¹³³ Eine weitere Studie zeigt allerdings, dass Mütter, deren Eltern am gleichen Wohnort leben, niedrigere Löhne erzielen als Mütter, die sich weiter vom Wohnort ihrer Eltern entfernt haben. Ein Erklärungsversuch legt nahe, dass Mütter vor allem dann räumlich mobil sind, wenn ihnen anderenorts bessere Verdienstmöglichkeiten offenstehen. Insofern kommt der staatlichen Subvention von Kinderbetreuungsangeboten eine hohe Bedeutung für die Arbeitsmarktmobilität von Frauen zu, weil durch sie die Betreuung durch die Großeltern zu moderaten Kosten ersetzt werden kann.¹³⁴

130 Originalquelle: Baudin T. (2010): A Role for Cultural Transmission in Fertility Dynamics, *Macroeconomic Dynamics*, 454-481.

131 Originalquelle: Huinink J. (1989): Das zweite Kind. Sind wir auf dem Weg zur Ein-Kind-Familie?, *Zeitschrift für Soziologie* 8 (3), 192-207.

132 Originalquellen: Borck, R. (2011): Adieu Rabenmutter - The effect of culture on fertility, female labour supply, the gender wage gap and childcare, CESifo Working Paper No. 3337; Fortin, N. M. (2005): Gender Role Attitudes and the Labour-Market Outcomes of Women Across Countries, *Oxford Review of Economic Policy* 21, 416-438; Rønsen, M. (2004): Fertility and Public Policies – Evidence from Norway and Finland, *Demographic Research* 10 (6), 143-170.

133 Originalquelle: Hank, Kreyenfeld finden für Deutschland: Die Eltern eines Partners am Wohnort der Familie erhöhen die Geburtenwahrscheinlichkeit. In: Hank, K.; Kreyenfeld, M. (2003): A Multilevel Analysis of Child Care and Women's Fertility Decisions in Western Germany, *Journal of Marriage and Family* 65 (3), 584-596. Ette und Ruckdeschel (2007) bestätigen dies nur für die alten Bundesländer. In: Ette, A.; Ruckdeschel, K. (2007): Die Oma macht den Unterschied! Der Einfluss institutioneller und informeller Unterstützung für Eltern auf ihre weiteren Kinderwünsche, *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft* 32 (1-2), 51-72.

134 Originalquelle: García-Morán, E.; Kuehn, Z. (2012): With Strings Attached: Grandparent-Provided Child care, Fertility, and Female Labor Market Outcomes, MPRA Paper.

6.2.2 Sozial-normative Einflussfaktoren

758. Neben sozial-demografischen Einflussfaktoren, die sehr stark an die Persönlichkeit der Eltern gebunden sind, werden Geburtenentscheidungen auch durch sozial-normative Determinanten wie Normen, Rollenbilder und Wertvorstellungen beeinflusst. Relevant sind hier vor allem Normen zur Partnerschaft, Biografiegestaltung und Elternschaft.

759. Als Voraussetzung für eigenen Nachwuchs sieht die Mehrheit der Deutschen eine stabile Partnerschaft an. Allerdings gibt es Hinweise darauf, dass viele potenzielle Eltern keinen „geeigneten“ Partner finden, was unter anderem auf einen Wandel der **Normen bei der Partnerwahl** zurückzuführen ist. War es früher sozial erwünscht, dass Männer in einer Partnerschaft über ein höheres Bildungsniveau verfügen als Frauen, wird diese Norm in den letzten Jahrzehnten zunehmend aufgelöst und durch eine Norm ersetzt, die soziale Gleichheit in der Partnerschaft nahelegt. Stärker als früher wird die Partnerwahl also vom Bestreben nach Bildungshomogenität geprägt. Hoch qualifizierte Männer wählen demnach entweder (weiterhin) niedriger qualifizierte oder ebenfalls hoch qualifizierte Frauen. Für hoch qualifizierte Frauen gibt es zunehmend nur die Möglichkeit zur Wahl eines hoch qualifizierten Partners. Dies führt in Kombination mit dem steigenden Qualifikationsniveau der Frauen dazu, dass sich der Partnermarkt in Deutschland in einem Ungleichgewicht befindet (ZEW et al. 2013: 105).

760. Parallel zum normativen Wandel bei der Partnerwahl hat sich der **normative Druck zur Elternschaft** tendenziell reduziert. Zunehmend gibt es für (junge) Menschen sinnstiftende Alternativen zur Elternschaft, die sozial anerkannt sind, wie das Berufsleben oder ehrenamtliche Tätigkeiten (ZEW et al. 2013: 105).

761. Insbesondere in Westdeutschland werden ein Ausbildungsabschluss und eine **gefestigte Berufssituation** häufig als Vorbedingungen für eine Familiengründung angesehen. Da sich Ausbildungszeiten tendenziell verlängern, sind diese Voraussetzungen jedoch bei vielen jungen Menschen erst in der zweiten Hälfte des dritten Lebensjahrzehnts gegeben. Die Familiengründung muss dann innerhalb weniger Jahre – in der sogenannten „Rush hour of life“ – erfolgen. Der beruflichen Entwicklung wird dabei häufig ein höherer Stellenwert zugeordnet als der Familiengründung. Da es aufgrund des gewandelten Arbeitsmarktes für junge Menschen heute zum Teil schwieriger als früher ist, eine solide Einkommensbasis aufzubauen, bleibt im Anschluss an die berufliche Festigung oftmals nicht genug Zeit für die aufgeschobene Familiengründung.

762. Hinzu kommt, dass sich das **Rollenverständnis von Frauen und Männern** in Partnerschaften in den vergangenen Jahrzehnten stark gewandelt hat. Zunehmend sehen sich nicht nur Frauen, sondern auch Männer einem ambivalenten Mutter- bzw. Vaterbild gegenüber. Einerseits erkennen junge Männer das Recht der Frauen auf Gleichberechtigung und Teilhabe am Erwerbsleben an, andererseits bedeutet die Übernahme von Erziehungszeiten und die damit einhergehende längerfristige Erwerbsunterbrechung für Männer eine Abweichung von der sozialen Norm. Zudem steht das Leitbild des Alleinernährers zunehmend im Kontrast zur wirtschaftlichen Realität junger Männer und führt zu gesteigerter Unsicherheit darüber, was die eigene Rolle als Mann ausmacht. Frauen entwickeln zum Teil ein ambivalentes Mutterbild, weil sie bei Schwierigkeiten bei der Vereinbarkeit von Mutterschaft und Erwerbstätigkeit über ihre Rolle verunsichert sind. In Partnerschaften, in denen beide Partner von dieser Verunsicherung betroffen sind, kommt es besonders oft zu einem Aufschub der Familiengründung (ZEW et al 2013a: 119).

763. Am Beispiel Frankreich lässt sich gut erkennen, wie stark sozial-normative Einflussfaktoren das Handeln prägen: Frankreich weist eine höhere Fertilitätsrate bei gleichzeitig höherer Müttererwerbsquote auf. Im Unterschied zu Deutschland setzen französische Mütter stärker auf eine verlässliche außerfamiliäre Kinderbetreuung¹³⁵ und gehen mit größerer Selbstverständlichkeit einer Erwerbstätigkeit nach. Als Hintergrund für diese Haltung wird die in Frankreich weit verbreitete soziale Norm gesehen, nach der eine Erziehung von Kindern in einer Kindergruppe entwicklungsfördernd ist. Im Vergleich zu Frankreich stehen deutsche Eltern Kinderbetreuungseinrichtungen kritischer gegenüber und sind besorgter über die charakterliche Entwicklung der Kinder, wenn diese negativen Einflüssen der Außenwelt ausgesetzt sind (ZEW et al. 2013: 114 f.). Aktuelle demoskopische Befragungen bestätigen dies nur zum Teil: So ist lediglich eine Minderheit der Eltern von Kindern im Alter zwischen einem und zwei Jahren besorgt, dass sie durch die Fremdbetreuung zu wenig von der Entwicklung ihrer Kinder mitbekommen (40 Prozent), nicht genug auf die Kinder eingegangen wird (29 Prozent) oder diese einem schlechten Einfluss durch andere Kindern ausgeliefert sind (29 Prozent). Überwiegend sehen sie im Besuch von Kindertagesbetreuungseinrichtungen große Vorteile für die kreative (60 Prozent) und sprachliche Entwicklung (52 Prozent) ihrer Kinder und halten den Kontakt zu Gleichaltrigen für förderlich (85 Prozent). Daneben wird die Entlastung der Eltern als klarer Vorteil benannt. (IfD 2013: 53, 56).

¹³⁵Originalquelle: Luci, A. (2011): Frauen auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland und Frankreich. Warum es Französischen besser gelingt, Familie und Beruf zu vereinbaren, Berlin.

6.2.3 Politisch-rechtliche Einflussfaktoren

764. Neben den sozialen Normen, die sich auf Fertilitätsentscheidungen auswirken, gibt es einige Einflussfaktoren aus dem politisch-rechtlichen Bereich. Zu den politisch-rechtlichen Einflussfaktoren zählen die Ausgestaltung der Familienpolitik als Ganzes, familienpolitische Leistungen und Maßnahmen sowie das Zusammenwirken der Familienpolitik mit den Einstellungen der Bevölkerung und angrenzenden Politikbereichen, die für Familien relevant sind.

765. Eine internationale Vergleichsstudie¹³⁶ kommt zu dem Ergebnis, dass jene Staaten eine höhere Fertilitätsrate aufweisen, die der Gleichstellung von Frauen und Männern einen hohen Stellenwert beimessen. Höhere Geburtenraten sind demzufolge in denjenigen Ländern zu verzeichnen, deren Familienpolitik in stärkerem Maße als Deutschland in Maßnahmen investiert, die die Erwerbstätigkeit beider Elternteile fördern (ZEW et al. 2013: 138). Positive Effekte gehen auch von Instrumenten aus, die wie die Partnermonaten im Elterngeld Vätern die Chance zu geben, sich aktiver bei der Betreuung und Erziehung der Kinder einzubringen (ZEW et al. 2013: 186 f.).

766. Der Effekt **familienpolitischer Maßnahmen** lässt sich in der Regel erst in mittel- und langfristiger Perspektive nachweisen. Eine positive Wirkung setzt dabei voraus, dass die Familienpolitik mit anderen Politikbereichen, wie zum Beispiel der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, gut zusammenwirkt und dass Ziele verfolgt werden, die aus allen Politikbereichen mitgetragen werden (ZEW et al. 2013: 217). Einerseits beeinflussen gesellschaftliche Einstellungen die Wirksamkeit familienpolitischer Maßnahmen, andererseits kann die Familienpolitik auf lange Sicht einen Einstellungswandel in der Bevölkerung bewirken und dadurch gegebenenfalls die Fertilität beeinflussen. Wenn neue familienpolitische Maßnahmen nicht mit den vorherrschenden familienbezogenen Einstellungen (z. B. zur externen Kinderbetreuung) korrespondieren, haben sie nur einen kurz- oder mittelfristigen Effekt auf die Fertilität, ohne dass dieser langfristig anhält. Die Autoren betonen vor diesem Hintergrund, dass sich die Wirkung von familienpolitischen Leistungen nur dann entfalten kann, wenn die (familien-) politischen Maßnahmen und Leistungen akzeptiert werden und hinreichend bekannt sind. Nur wenn diese beiden Voraussetzungen erfüllt sind, ist die Legitimität gegeben, und die Maßnahmen können langfristig tragfähig und wirksam sein (ZEW et al. 2013: x). Dabei wird in den vergangenen Jahren ein Wandel in den Erwartungen der Bevölkerung an die deutsche Familienpolitik deutlich: Während etwa vor zehn Jahren finanzielle Unter-

¹³⁶Originalquelle: Kröhnert, S.; Klingholz, R. (2008): Emanzipation oder Kindergeld? Was die neue Familienpolitik Deutschlands von anderen europäischen Ländern gelernt hat, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung.

stützung als besonders wichtig eingestuft wurde, sehen Befragte heute Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf als prioritär an (ZEW et al. 2013: 218).

6.3 Wirkungen der Leistungen

767. Auf Geburtenentscheidungen wirkt – wie beschrieben – eine Vielzahl von Einflussfaktoren ein. Familienbezogene Leistungen sind dabei nur ein Einflussfaktor unter vielen. So entscheiden sich Paare auch völlig unabhängig von den Familienleistungen für oder gegen Kinder. Anhand der entwickelten Simulationsmodelle, die eine große Zahl der dargestellten Einflussfaktoren berücksichtigen, lassen sich dennoch Rückschlüsse über die isolierte Wirkung einzelner ehe- und familienbezogener Leistungen und Maßnahmen ziehen. Nach einer Erläuterung der Simulationsmodelle werden die Ergebnisse der Wirkungsanalyse in den folgenden Unterkapiteln dargestellt. Die Reihenfolge der Darstellung orientiert sich dabei – wie in den vorherigen Kapiteln des Endberichts – an der finanziellen Bedeutung der Leistungen. Auch das Elterngeld wird ausführlich dargestellt, da von dieser Leistung eine vergleichsweise stärkere Wirkung als von fiskalisch bedeutenderen Leistungen ausgeht.

6.3.1 Simulationsmodelle zur Evaluation des Ziels der Fertilität und Realisierung von Kinderwünschen

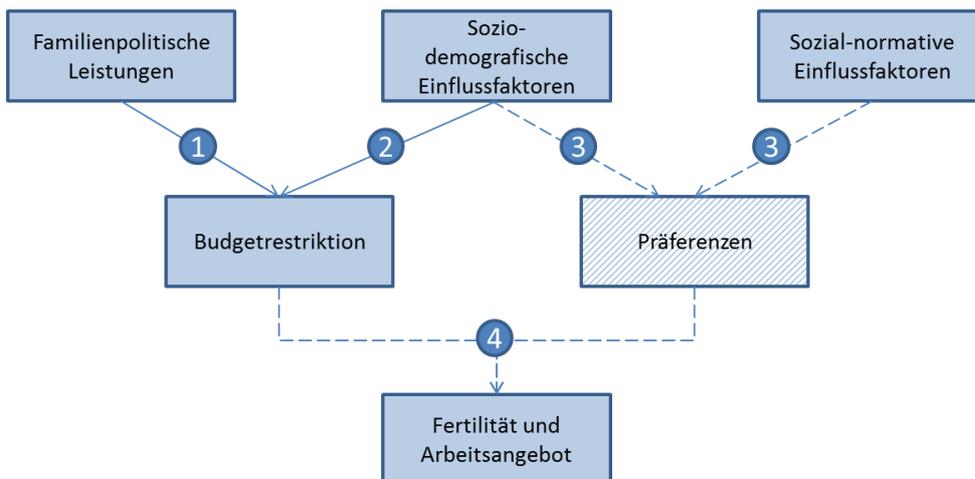
768. Auf Grundlage der Ergebnisse aus der Literaturstudie der ersten Projektphase wurden zwei strukturelle Verhaltensmodelle zur Wirkungsanalyse entwickelt, die mit einem Simulationsmodell des deutschen Steuer-Transfer-Systems verknüpft sind. Anhand der entwickelten Modelle lässt sich simulieren, wie sich finanzielle Anreize, die von verschiedenen ehe- und familienbezogenen Leistungen ausgehen, simultan auf das Geburtsverhalten sowie auf das Arbeitsangebotsverhalten von Frauen auswirken. Die Analyse erfolgt auch hier mit Hilfe kontrafaktischer Szenarien. Das heißt, es wird untersucht, wie sich die Entscheidungen verändern, wenn eine bestimmte familienbezogene Leistung ersatzlos wegfällt oder – gemäß des Steuer-Transfer-Systems – an ihrer Stelle eine andere Leistung, wie etwa das Arbeitslosengeld II, greift (für eine ausführliche Beschreibung vgl. Methodenband).

769. Eines der entwickelten Verhaltensmodelle nimmt eine **kurzfristige Perspektive** ein und ermittelt, wie viele Kinder 20- bis 45-jährige Frauen in Paarhaushalten im Folgejahr zu Welt bringen würden. Dabei wägen die Haushalte ihre Handlungsalternativen – ausgehend von ihrer aktuellen Lebenssituation – ausschließlich mit Blick auf das Folgejahr ab. Sie

blenden also de facto aus, dass die Entscheidung für ein (weiteres) Kind auch Konsequenzen für den weiteren Lebensverlauf hat, etwa weil eine geringere Berufserfahrung die zukünftigen Erwerbs- und Einkommensmöglichkeiten beeinflusst. Familienleistungen wirken sich auf die zu treffenden Erwerbs- und Geburtenentscheidungen somit nur dann aus, wenn sie die Kosten von Kindern direkt im Entscheidungsjahr beeinflussen. Leistungen, die sich erst im weiteren Lebensverlauf der Kinder bemerkbar machen, spielen dagegen in diesem Modell im Entscheidungskalkül der Haushalte keine Rolle.

770. Das kurzfristige Verhaltensmodell unterstellt, dass Geburten- und parallel auch Arbeitsangebotsentscheidungen¹³⁷ von Frauen einerseits von Budgetrestriktionen, andererseits von den individuellen Präferenzen der Haushalte abhängig sind (Abbildung 64). Dies hat zur Folge, dass Paare – abhängig von ihren individuellen Präferenzen – höchst unterschiedlich auf ein und dieselbe Änderung des Einkommens reagieren können (ZEW et al. 2014: 44 ff.).¹³⁸

Abbildung 64: Wirkungsmechanismen im kurzfristigen Modell



Quelle: Abbildung entnommen aus: ZEW et al. 2014: 47.

771. Budgetrestriktionen bilden die wirtschaftliche Situation der Haushalte ab. Sie werden auf der einen Seite durch familienbezogene Leistungen beeinflusst, indem diese Leistungen zum Beispiel das Einkommen der Eltern oder die mit Kindern verbundenen Kosten verändern (1). Auf der anderen Seite ist das verfügbare Einkommen auch von verschiedenen sozio-demografischen Einflussfaktoren wie dem Familienstand und Alter abhängig (2).

¹³⁷Das Arbeitsangebot der Männer wird als gegeben angenommen. Beim Arbeitseinkommen wird auf die tatsächlich beobachteten Partnereinkommen aus dem SOEP zurückgegriffen..

¹³⁸ Im Modell nicht explizit berücksichtigt sind individuelle Interessen der Partner über den Erwerbsumfang oder die Geburt eines Kindes.

772. Die **individuellen Präferenzen** stehen ebenfalls in engem Zusammenhang mit verschiedenen sozio-demografischen (2), aber auch sozial-normativen Einflussfaktoren (3). Der Einfluss der verschiedenen Präferenzparameter wird dabei im Modell empirisch anhand von Haushaltsdaten ermittelt, in denen sich zurückliegende Erwerbs- und Geburtenentscheidungen abbilden lassen. Es wird ökonometrisch geschätzt, wie sich die Erwerbsneigung und Geburtenwahrscheinlichkeit von Frauen – unter sonst gleichen finanziellen Umständen und sonstigen Präferenzparametern – unterscheidet, wenn ein Präferenzparameter (z. B. der Familienstand, die subjektive Wichtigkeit von Kindern) unterschiedlich ausfällt.

773. Die Präferenzen gelten als nicht direkt durch die Politik beeinflussbar und werden im Modell als konstant angenommen. „Das heißt, die Vorliebe der Eltern für Kinder verändert sich nicht dadurch, dass der Haushalt mehr oder weniger Geld zur Verfügung hat. Das Verhalten hingegen kann sich verändern; die Verhaltensänderung ist im Modell ausschließlich Folge der veränderten finanziellen Anreize, wie sie über die Budgetrestriktion abgebildet werden“ (ZEW et al. 2014: 44 ff.).

774. Aus Gründen der technischen Umsetzbarkeit und der Datenverfügbarkeit war es nicht möglich, alle Einflussfaktoren, die im Literaturüberblick als wirksam für Fertilitätsentscheidungen benannt werden, in den Mikrosimulationsmodellen abzubilden. Welche Einflussfaktoren im Einzelnen Berücksichtigung gefunden haben, zeigt Tabelle 45.

Tabelle 45: Übersicht über die berücksichtigten sozio-demografischen und sozial-normativen Einflussfaktoren im kurzfristigen Simulationsmodell

| Sozio-demografische Einflussfaktoren in der Budgetrestriktion | Einflüsse auf die Präferenzen (sozio-demografische und sozial-normative Faktoren) |
|--|---|
| Bruttostundenlohn Monatliches Bruttoeinkommen (aktuell und Vorjahr) Alter der erwachsenen HH-Mitglieder Familienstand (verheiratet ja/nein) Anzahl jemals geborener Kinder Anzahl Kinder im Haushalt Alter der Kinder Beamter ja/nein Selbständig ja/nein In (Hoch-)Schule/Ausbildung ja/nein Kapitaleinkünfte Sonstige Einkünfte (mehrere Variablen) Empfängerunterhalt Bezug von Arbeitslosengeld I Informationen zu Rentenansprüchen Informationen zur privaten Krankenversicherung (mehrere Variablen) Grad der Schwerbehinderung Kinderbetreuungskosten Miete Heizkosten | Bildungsabschluss Lebt in Ostdeutschland ja/nein Alter der erw. HH-Mitglieder Familienstand (verheiratet ja/nein) Wohnfläche: 120 vs. 60 qm Anzahl Kinder im Haushalt Bei zwei oder mehr Kindern: gleiches Geschlecht der Kinder Beamter ja/nein Migrationshintergrund (kein/direkt/indirekt) Zufriedenheit mit der Gesundheit (Frau) Sorgen um die eigene wirtschaftliche Situation (Frau) Erwerbsstatus in der Vorperiode Geburt in der Vorperiode <i>In separater Schätzung (Wellen 2004 und 2008) zusätzlich:</i> <i>Wichtigkeit Beruf (Mann/Frau)</i> <i>Wichtigkeit Kinder (Mann/Frau)</i> <i>Wichtigkeit Partnerschaft (Mann/Frau)</i> <i>Zufriedenheit Haushaltstätigkeiten (Frau)</i> <i>Zufriedenheit Kinderbetreuung (Frau)</i> |

Quelle: ZEW et al. 2014: 49 f.

775. Dem zweiten Modell, dem Modell über den **Lebenszyklus**, liegt ein deutlich längerer Simulationshorizont zugrunde: Hier wird – analog zur Studie „Zentrale Leistungen im Lebensverlauf“ – eine Kohorte von derzeit (im Jahr 2010) 25- bis 29-jähriger Frauen betrachtet. Die Geburtenentscheidungen dieser Frauen werden unter Einfluss der Leistungswirkungen über einen Zeitraum von 21 Jahren fortgeschrieben, das heißt, über ihre gesamte fertile Phase hinweg, modelliert.¹³⁹ Anders als im Modell über die kurze Frist werden also auch die Entscheidungen von Frauen simuliert, die zu Beginn des Fortschreibungszeitraums ohne Partner leben und im Lebensverlauf möglicherweise alleinstehend oder alleinerziehend bleiben. Ebenso berücksichtigt sind Frauen, die zu Beginn des Zeitraums zwar in einer Partnerschaft leben, aber im Zeitverlauf eine Trennung der Partnerschaft erleben und anschließend alleinstehend bzw. alleinerziehend sind. Auch der Pla-

¹³⁹ „Das Verfahren (...) ist grundsätzlich das gleiche wie im Modul „Zentrale Leistungen im Lebensverlauf“, nur dass die Fortschreibung der Fertilität auf einem Verhaltensmodell und nicht auf einem Modell in reduzierter Form beruht.“ (ZEW et al. 2013b: 20).

nungshorizont, vor dem die Frauen ihre Erwerbs- und Geburtenentscheidungen treffen¹⁴⁰, ist länger als im kurzfristigen Modell: Bei der Abwägung von Handlungsalternativen planen die Frauen nun ein, welche Konsequenzen mit Entscheidungen über den weiteren Lebensverlauf verbunden sind. Dies hat zu Folge, dass ihre Entscheidungen für oder gegen Kinder auch durch Leistungen beeinflusst werden, die nicht direkt im Folgejahr einer Geburt, sondern erst später im Lebensverlauf eine Wirkung entfalten (ZEW et al. 2014: 98 ff.).

776. In diesem Modell über den Lebenszyklus sind die Erwerbs- und Geburtsentscheidungen, die derzeit 25- bis 29-jährige Frauen Jahr für Jahr in einem Zeitraum von insgesamt 21 Jahren treffen, wesentlich von der Lebenssituation abhängig, in der sich im aktuellen Planungsjahr gerade befinden. Diese Lebenssituation wird im Modell über sogenannte Situationsvariablen abgebildet und umfasst zum Beispiel Informationen zum aktuellen Familienstand, zum Erwerbsstatus und zur Zahl der Kinder. Ausgehend von dieser Lebenssituation wählen die Frauen diejenige Entscheidungsalternative, die ihnen den höchsten individuellen Nutzen bringt. Dabei können sie die möglichen Auswirkungen ihrer heutigen Entscheidungen antizipieren. Zudem ist ihnen – anders als im Modell für die kurze Frist – bewusst, „dass sie ihre Entscheidungen nicht in allen Fällen umsetzen können und die Zukunft generell ungewiss ist“ (ZEW et al. 2014: 98 ff.).

777. Denn der weitere Lebensverlauf der Frauen wird nicht nur durch ihre bewussten Entscheidungen bestimmt, sondern teilweise auch durch den Zufall. So realisieren sich die Kinder- und Erwerbswünsche der Frauen nicht selbstverständlich; es kann sein, dass eine Frau ungewollt keine (weiteren) Geburten realisieren kann oder erfolglos nach einem neuen Arbeitsplatz sucht. Auch die aktuelle Lebenssituation (Situationsvariablen) der Frauen kann sich durch zufällige Komponenten verändern, indem etwa eine bislang alleinstehende Frau heiratet oder eine verheiratete Frau sich scheiden lässt. Diese Zufallsfaktoren werden im Simulationsmodell über sogenannte Unsicherheitsfaktoren berücksichtigt (Tabelle 46). Hinter diesen Unsicherheitsfaktoren stehen empirisch ermittelte Wahrscheinlichkeiten zum Beispiel für Hochzeiten, Scheidungen oder Unfruchtbarkeit (ZEW et al. 2014: 98 ff.).

¹⁴⁰Wie beim Modell in der kurzen Frist wird auch hier das Arbeitsangebot der Männer nicht modelliert, sondern als gegeben angenommen. Zugleich ist das Partnereinkommen auf einen festen Wert festgesetzt. Hierfür wurde ein Wert von 3.749 Euro brutto gewählt, Dies entspricht dem durchschnittlichen Bruttomonatsverdienst vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmer im Jahr 2012 laut Statistischem Bundesamt. Zur Überprüfung der Effekte wurden Sensitivitätsanalyse unter Annahme eines niedrigeren (2.000 Euro) und eines höhere (5.500 Euro) Partnereinkommens durchgeführt.

Tabelle 46: Übersicht über die berücksichtigten Variablen im langfristigen Simulationsmodell

| Bezeichnung | Variablen |
|---|---|
| Situationsvariablen , die den aktuellen Zustand einer Frau im simulierten Jahr abbilden. | Erwerbsstatus, der Familienstand, die Anzahl der Kinder, das Alter des jüngsten Kindes, die Berufserfahrung und die Fekundität (fertil, infertil). |
| Verhaltensvariablen , die die Entscheidungen einer Frau im simulierten Jahr abbilden. | Kinderwunsch (ja, nein) sowie der Beschäftigungswunsch (nicht erwerbstätig, Teilzeit, Vollzeit). |
| Unsicherheitsfaktoren , die die Lebensverläufe der Frauen beeinflussen. | die Geburtenwahrscheinlichkeit (in Abhängigkeit von Kinderwunsch, Alter und Fekundität), die Heiratswahrscheinlichkeit (in Abhängigkeit von Alter und Kinderzahl der Frau), die Scheidungswahrscheinlichkeit (in Abhängigkeit von Alter und Kinderzahl der Frau), die Infertilität (in Abhängigkeit vom Alter) sowie die Änderung des Erwerbsstatus (in Abhängigkeit von Beschäftigungswunsch). |

Quelle: ZEW et al. 2014: 100, 103.

778. Das Modell über den Lebenszyklus hat den Vorteil, dass Erwerbs- und Geburtenentscheidungen über einen langen Simulations- und Planungshorizont abgebildet werden können. Nur so ist es möglich, konsistent auch die langfristigen Wirkungen von Familienleistungen zu erfassen. Allerdings können aufgrund der hohen Komplexität deutlich weniger Einflussfaktoren berücksichtigt werden als im kurzfristigen Modell. Viele relevante Faktoren bleiben außen vor, auch ist der Ausweis der statistischen Signifikanz der Ergebnisse nicht möglich (ZEW et al. 2014: 130 f.).

779. Das kurzfristige Modell ist zwar deutlich detailgenauer, und es kann die statistische Signifikanz der Ergebnisse ausgewiesen werden. Jedoch ist das kurzfristige Modell – wie beschrieben – nicht dazu in der Lage, Wirkungen zu erfassen, die über den Ein-Jahres-Zeitraum hinaus gehen. „Daher ergänzen sich beide Modelle und beleuchten unterschiedliche Aspekte. Das Modell zur kurzfristigen Wirkungsanalyse kann detaillierte Hinweise auf die kurzfristigen Wirkungen einer Leistung geben, das Lebenszyklusmodell ergänzt diese Ergebnisse durch eine (...) Abschätzung der langfristigen Folgen“ (ZEW et al. 2014: 98).

6.3.2 Kindergeld und Kinderfreibetrag

Das Wichtigste in Kürze

Das Kindergeld und die Kinderfreibeträge leisten einen positiven Beitrag, damit bestehende Kinderwünsche realisiert werden können. Wenn ein einjähriger Entscheidungshorizont zu Grunde gelegt wird, bewirken Kindergeld und Kinderfreibeträge, verglichen mit einem hypothetischen Szenario ohne vergleichbare Leistungen, dass 3 Prozent mehr Geburten realisiert wurden. Zuvor kinderlose Paare verwirklichen am häufigsten ihren bestehenden Kinderwunsch. Wird die Wirkung der Leistungen über den gesamten Lebenslauf betrachtet, zeigt sich, dass die abgeschlossene Geburtenziffer von Frauen zwischen 25 und 29 Jahren um rund 7 Prozent zunimmt. Kindergeld und -freibeträge tragen dazu bei, dass weniger Frauen zeitlebens kinderlos bleiben und dass der Anteil der Frauen ansteigt, die drei Kinder zur Welt bringen.

780. Kindergeld und Kinderfreibeträge bewirken, dass ein Teil der mit Kindern verbundenen Kosten durch diese Familienleistungen kompensiert und daher die Entscheidung für Kinder erleichtert wird. Im Ergebnis haben Kindergeld und Kinderfreibeträge nach dem **kurzfristigen Simulationsmodell** einen deutlichen Einfluss darauf, ob sich Paare für ein (weiteres) Kind entscheiden: Durch die beiden Leistungen wurden im Jahr 2012 rechnerisch rund drei Prozent mehr Kinder geboren, als es ohne diese Leistungen der Fall gewesen wären.¹⁴¹

781. Der stärkste Effekt macht sich bei zuvor kinderlosen, unter 30-jährigen Frauen bemerkbar. Dies kann als Hinweis darauf interpretiert werden, dass durch das Kindergeld (im Vergleich zu einem Wegfall dieser Leistung) weniger Frauen kinderlos bleiben. Dass sich die Kinderzahl in den Familien erhöht oder der Geburtenabstand verringert, ist dagegen nicht feststellbar (ZEW et al. 2014: 142 ff.).

782. Einschränkend ist bei diesen Ergebnissen zum Geburtenverhalten aber zu berücksichtigen, dass der Entscheidungshorizont der (potenziellen) Eltern im kurzfristigen Modell nicht über das erste Lebensjahr nach der Geburt eines Kindes hinausreicht. Kindergeld und Kinderfreibeträge zählen zu denjenigen Leistungen, die Eltern über den Lebensverlauf besonders lang begleiten. Dies spricht eher dafür, dass die Wirkung unterschätzt wird (ZEW et al. 2014: 139 ff.).

783. Im **langfristigen Simulationsmodell** werden diese Einschränkungen aufgehoben. Indem nun die Geburtenentscheidungen der (im Jahr 2010) zwischen 25 und 29 Jahre alten Frauen über einen Zeitraum von insgesamt 21 Jahren simuliert werden, lassen sich

¹⁴¹Streng genommen sagt die Simulation voraus, dass ohne Kindergeld und Kinderfreibeträge die Geburtenzahlen um 21.000 Kinder niedriger wären. Die Interpretation ex negativo ist nur dann exakt, wenn Abschaffung und Einführung einer Leistung symmetrisch wirken.

die langfristigen Folgen von Kindern sowie der langfristige Bezug von Familienleistungen erfassen. Auch dieses Modell bestätigt die positive Wirkung auf die Erfüllung vorhandener Kinderwünsche. Ohne Kindergeld und Kinderfreibeträge wäre die abgeschlossene Geburtenziffer deutlich niedriger als im Status quo. Im Ergebnis bedeutet dies, dass beide Leistungen die abgeschlossene Geburtenziffer um rund sieben Prozent erhöhen (Tabelle 47) (ZEW et al. 2014: 148 ff.).

Tabelle 47: Wirkungen von Kindergeld und Kinderfreibeträgen im Lebenszyklus

| Indikator | Wirkung |
|---|---------|
| Veränderung der abgeschlossenen Geburtenziffer | 0,14 |
| Veränderung des Anteils der Frauen am Ende der fertilen Phase (in Prozentpunkten) | |
| Ohne Kinder | -3,9 |
| Ein Kind | -1,7 |
| Zwei Kinder | 1,4 |
| Drei Kinder | 4,2 |

Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2010. Rechtsstand 2012. Die Kinderzahl ist aus modelltechnischen Gründen auf drei begrenzt. Im Lebenszyklusmodell kann die statistische Signifikanz der Ergebnisse aufgrund des hohen Rechenaufwands nicht bestimmt werden. Quelle: ZEW et al. 2014: 148.

784. Der Anteil der Frauen, die am Ende ihrer fertilen Phase noch kinderlos sind, reduziert sich durch Kindergeld und Kinderfreibeträge um 3,9 Prozentpunkte. Stärker noch verändert sich mit einem Plus von 4,2 Prozentpunkten der Anteil der Frauen, die drei Kinder gebären. Anders als im kurzfristigen Modell zeigt sich somit, dass die Leistungen nicht nur die Kinderlosigkeit reduzieren, sondern tendenziell auch die Zahl der Kinder in den Familien positiv beeinflussen. Dies ist aufgrund der mit der Kinderzahl steigenden Leistungshöhe auch zu erwarten (ZEW et al. 2014: 148 ff.). Die Ergebnisse im Lebensverlauf machen somit deutlich, dass die Wirkungen des Kindergeldes und der Kinderfreibeträge im kurzfristigen Modell unterschätzt werden. Beide Leistungen tragen offensichtlich langfristig dazu bei, dass vorhandene Kinderwünsche realisiert werden.

785. Aus dem Kapitel „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ ist bekannt, dass sich das Kindergeld bzw. die Kinderfreibeträge nur geringfügig auf die Müttererwerbstätigkeit auswirken. Bei Müttern in Paarfamilien führt es eher zur Einschränkung der Erwerbstätigkeit, bei Alleinerziehenden eher zur Ausweitung. Während in den anderen Modulen jeweils von einer gegebenen Kinderzahl ausgegangen wurde, lässt sich die Wirkung auf das Arbeitsangebot im langfristigen Simulationsmodell des Fertilitätsmoduls auch unter Einschluss der Geburtenwirkungen untersuchen. Dies ist relevant, denn je mehr Kinder eine Frau bekommt, desto länger ist in der Regel auch ihre Erwerbsunterbrechung im Lebensverlauf.

786. Trotz der gestiegenen Geburtenzahlen sind die derzeit 25- bis 29-jährigen Frauen im Fortschreibungszeitraum von 21 Jahren durch das Kindergeld und die Kinderfreibeträge im Schnitt (über alle Frauen) nur 0,2 Jahre länger nicht erwerbstätig als in einer hypothetischen Situation ohne diese Leistung. Im Status quo liegen die Erwerbsunterbrechungen der untersuchten Frauenkohorte über den gesamten Simulationshorizont hinweg bei durchschnittlich 5,4 Jahren. Die Veränderung der Erwerbstätigkeit betrifft vor allem Mütter mit drei Kindern: Dort zeigt sich ein Rückgang der Teilzeit verbunden mit einem Anstieg von Vollzeit- und Nicht-Erwerbstätigkeit, also eine stärkere Polarisierung der Erwerbstätigkeit (ZEW et al. 2014: 153).¹⁴²

787. Insgesamt betrachtet, fallen die Veränderungen im Erwerbsverhalten allerdings nicht sehr groß aus; einer Steigerung der Fertilität um sieben Prozent steht eine Zunahme der Erwerbsunterbrechung von vier Prozent gegenüber. Insofern ließe sich die Wirkung des Kindergelds und der Kinderfreibeträge folgendermaßen zusammenfassen: Die lange wirkende finanzielle Unterstützung mindert die direkten Kinderkosten, und Frauen bekommen im Durchschnitt insgesamt sieben Prozent mehr Kinder im Laufe ihres Lebens. Trotz dieser zusätzlichen Geburten gibt es insgesamt, wie bereits in den anderen Modulen gezeigt, nur geringe Auswirkungen auf die durchschnittlichen Erwerbsunterbrechungen von Müttern, hier wirkt das Kindergeld nahezu neutral. Die direkten Kinderkosten werden also vermindert, ohne dass die indirekten Kinderkosten ansteigen würden.

788. Die ergänzend durchgeführten Analysen im Rahmen der Ex-post-Evaluation bestätigen tendenziell die positive Wirkung des Kindergeldes. So hat sich durch die Erhöhung der Kindergeldleistungen im Zuge der Reform 1995/1996 die Geburtenwahrscheinlichkeit tendenziell erhöht (Ifo 2012: 138 ff.).

¹⁴² Hierfür führen ZEW et al. (2013b: 153) folgende, in der Simulation jedoch nicht direkt untersuchte Erklärungen an: „Ein Teil von Frauen beschließt aufgrund der finanziellen Unterstützung durch Kindergeld und Kinderfreibeträge, länger zu Hause zu bleiben und sich voll den Kindern zu widmen. Eine zweite Gruppe von Frauen nutzt die finanziellen Mittel, um die zusätzliche externe Kinderbetreuung zu finanzieren, die eine Ausweitung der eigenen Erwerbstätigkeit (von Teilzeit nach Vollzeit) ermöglicht.“

6.3.3 Subventionierung der Kinderbetreuung

Das Wichtigste in Kürze

Die Wirkung der nicht Kosten deckenden Bereitstellung von Kinderbetreuung auf die Realisierung von Kinderwünschen zeigt sich vor allem, wenn ein längerfristiger Planungs- und Entscheidungshorizont der Familien zu Grunde gelegt wird. Denn Kinderbetreuung wird in der Regel erst bei Kindern ab dem ersten Lebensjahr genutzt und die Auswirkungen sind folglich erst danach spürbar. In langfristiger Perspektive erhöht sich die abgeschlossene Geburtenziffer derzeit 25- bis 29-jähriger Frauen deutlich um rund 11 Prozent, verglichen mit einer Situation, in der es keine staatliche Subventionierung für Kinderbetreuung gibt. Durch die Leistung fällt der Anteil der kinderlosen Frauen geringer und der Anteil der Frauen mit mehr als 2 Kindern höher aus als in einer Situation ohne subventionierter Kinderbetreuung.

789. Durch die Subventionierung der Kinderbetreuung entstehen Eltern erheblich geringere Kosten für die externe Betreuung ihrer Kinder, und sie können Beruf und Familie leichter miteinander vereinbaren. Dadurch werden die direkten und indirekten Kinderkosten vermindert. Die Wirkungen dieser Leistung auf Geburtenentscheidungen lassen sich nur bedingt durch das **kurzfristige Simulationsmodell** abbilden. In diesem Modell ist der Entscheidungshorizont der Eltern auf den Zeitraum ein Jahr nach einer (potenziellen) Geburt beschränkt. Zu diesem Zeitpunkt werden jedoch nur sehr wenige Kinder extern betreut. Dies hat zur Folge, dass im Kurzfristmodell die reduzierten Kosten die Geburtenentscheidungen insbesondere bei Erstgeburten kaum beeinflussen.

790. Dem Modell über den **Lebenszyklus** liegt hingegen ein längerer Simulations- und Planungshorizont zugrunde. Hier zeigt sich ein deutlicher positiver Effekt der Leistung: Dadurch, dass Eltern einen Teil der Betreuungskosten nicht tragen müssen sowie Beruf und Familie besser miteinander vereinbaren können, entscheiden sich langfristig mehr Frauen für Kinder. Die abgeschlossene Geburtenziffer der derzeit 25- bis 29-jährigen Frauen steigt – im Vergleich zu einer Situation, in der Familien die Kosten von Betreuungsangeboten vollständig selbst tragen müssen – um rund elf Prozent (Tabelle 48). Der Effekt fällt damit stärker aus als bei Kindergeld und Kinderfreibeträgen (vgl. Ziffer 783) (ZEW et al. 2014: 172 ff.).

Tabelle 48: Wirkungen der Subventionierung der Kinderbetreuung im Lebenszyklus (Szenario: vollständige Abschaffung der Subventionierung)

| Indikator | Wirkung |
|---|---------|
| Veränderung der abgeschlossenen Geburtenziffer | 0,20 |
| Veränderung des Anteils der Frauen am Ende der fertilen Phase (in Prozentpunkten) | |
| Ohne Kinder | -9,7 |
| Ein Kind | 1,3 |
| Zwei Kinder | 6,4 |
| Drei Kinder | 1,9 |

Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2010. Rechtsstand 2012. Die Kinderzahl ist aus modelltechnischen Gründen auf drei begrenzt. Im Lebenszyklusmodell kann die statistische Signifikanz der Ergebnisse aufgrund des hohen Rechenaufwands nicht bestimmt werden. Quelle: ZEW et al. 2013b: 173.

791. Die Subventionierung der Kinderbetreuung trägt vor allem dazu bei, dass weniger Frauen kinderlos bleiben. Der Anteil der Frauen, die am Ende ihrer fertilen Phase noch kinderlos sind, reduziert sich um 9,7 Prozentpunkte. Mehr Frauen entscheiden sich für zwei Kinder (+6,4 Prozentpunkte) und etwas mehr auch für ein oder drei Kinder (+1 beziehungsweise 2 Prozentpunkt) (ZEW et al. 2014: 172 ff.).

792. Die positive Wirkung hängt vor allem damit zusammen, dass sowohl bereits vorhandene als auch weitere Kinder zu erheblich günstigeren Kosten betreut werden können und Mütter – wie im Vereinbarkeitskapitel dargelegt – ihre Erwerbstätigkeit deutlich ausweiten.¹⁴³ Für die Entscheidung, ob ein erstes oder ein weiteres Kind geboren werden soll, heißt dies, dass die Kosten eines Kindes weniger hoch ausfallen. Die anfallenden Betreuungskosten, die die Eltern selbst tragen und durch ihre Erwerbstätigkeit erwirtschaften müssen, sind ebenso wie die langfristigen Verluste durch Erwerbsunterbrechungen deutlich geringer als in der Situation ohne subventionierte Betreuung.

793. Die Dauer der Erwerbsunterbrechungen aller Frauen in der Fortschreibung erhöht sich im Lebenszyklus nur minimal um 0,1 Jahre. Dies entspricht einer Zunahme der Erwerbsunterbrechung um knapp zwei Prozent bei einer gestiegenen Geburtenrate von rund elf Prozent. Deutlicher nehmen die Phasen in Teilzeit (0,5 Jahre) zu, und es reduziert sich die Dauer der Vollzeiterwerbstätigkeit (um 0,6 Jahre). Die stärksten Effekte finden sich bei Frauen, die im Lebenszyklus ein Kind gebären.

794. In einem Alternativszenario wurde zudem berechnet, welchen Einfluss die Abschaffung der Rationierung von Kinderbetreuungsplätzen auf die Fertilität hätte. Auch hier zeigen sich positive Effekte auf die Fertilität im Lebenszyklus. Frauen würden unter diesen

¹⁴³Berücksichtigt in der Modellierung über den Lebenszyklus sind anfallende Betreuungskosten bis zum 6. Lebensjahr der Kinder.

Umständen im Laufe ihres Lebens rund drei Prozent mehr Kinder zur Welt bringen. Dies würde zu einer Reduzierung des Anteils der kinderlosen Frauen um zwei Prozentpunkte führen, während es jeweils einen Prozentpunkt mehr der Frauen mit zwei und drei Kindern gäbe (ZEW 2013b: 222 f.).

795. Insgesamt zeigt sich: Die Subventionierung der Kinderbetreuung reduziert direkte und indirekte Kinderkosten und führt dadurch zu einer deutlich höheren Geburtenzahl. Die parallel nur geringfügig zunehmende Nichterwerbstätigkeit macht die vereinbarkeitsfördernde Wirkung der Leistung deutlich.

796. Auch die Ex-post-Analysen des Ifo Instituts (2011) bestätigen die positive Wirkung eines steigenden Angebots an Betreuungsplätzen für unter dreijährige Kinder auf die Geburtenwahrscheinlichkeit. Anhand einer Stichprobe westdeutscher Landkreise lässt sich – unter Kontrolle verschiedener weiterer Variablen – feststellen, dass ein Anstieg der Betreuungsquoten von unter dreijährigen Kindern um zehn Prozentpunkte statistisch dazu führt, dass sich die Zahl der Geburten pro 1.000 Frauen im gebärfähigen Alter im Folgejahr um 1,05 Geburten erhöht, nach zwei Jahren nochmals auf 1,49 Geburten. Dies entspricht einem Anstieg der durchschnittlichen Geburtenzahl (43,15) um zwei bzw. drei Prozent. Eine ähnliche Auswertung konnte nicht für Betreuungsangebote für ältere Kinder durchgeführt werden, da die Betreuungsquoten hier kaum zwischen den Landkreisen variieren (Ifo 2011: 72 ff.).

797. Die Studien der Gesamtevaluation bestätigen bisherige Forschungsergebnisse zum positiven Einfluss der Kinderbetreuung auf die Fertilität (ZEW et al. 2013). Allerdings muss nach Erkenntnissen der Forschungsliteratur ein bestimmtes Platzangebot erreicht werden, um ein wirksames Vereinbarkeits-Signal zu setzen. Ebenso wichtig ist, dass das Betreuungsangebot hinsichtlich Öffnungszeiten und Elternbeiträgen so ausgestaltet ist, dass Mütter tatsächlich in die Lage versetzt werden, erwerbstätig zu sein. Der Zusammenhang zwischen Kinderbetreuung und Fertilität wird zudem stark durch vorherrschende Einstellungen zur Fremdbetreuung von (Klein-)Kindern beeinflusst (ZEW et al. 2013: 171 ff.).

6.3.4 Ehegattensplitting

Das Wichtigste in Kürze

Das Ehegattensplitting hat kaum Einfluss auf die Realisierung vorhandener Kinderwünsche: Sowohl in kurzfristiger als auch in langfristiger Perspektive entfaltet das Ehegattensplitting lediglich einen schwach positiven Effekt auf die Geburtenzahlen.

798. Die Wirkung des Ehegattensplittings wird im Rahmen der Simulation mit zwei alternativen hypothetischen Szenarien verglichen. Im ersten Szenario werden Ehepartner individuell nach ihrem Einkommen besteuert. Im zweiten Szenario wird ein Realsplitting vorgenommen. Da das Ehegattensplitting nicht daran gebunden ist, ob Kinder im Haushalt leben oder nicht, ist keine direkte Wirkung auf die Geburtenwahrscheinlichkeit zu erwarten. Indirekt könnten sich jedoch die geringere Erwerbsbeteiligung der zweitverdienenden Mütter (vgl. Kapitel 4.2.2) sowie das höhere Einkommen der Haushalte (vgl. Kapitel 3.2.2) auswirken.

799. Nach dem **kurzfristigen Simulationsmodell** führt das Ehegattensplitting in keinem der Szenarien zu signifikanten Geburteneffekten. Obwohl sich durch das Ehegattensplitting im Vergleich zur „Individualbesteuerung“ das Arbeitsangebot von Frauen mit und ohne Kinder deutlich reduziert, werden die kurzfristigen Geburtenentscheidungen von Paaren durch das Ehegattensplitting also kaum berührt (ZEW et al. 2014: 177 ff.). Auch im **Lebensverlauf** zeigt sich mit einer nur minimal erhöhten abgeschlossenen Geburtenziffer, dass vom Ehegattensplitting im Vergleich zur Individualbesteuerung nur eine ausgesprochen geringe Wirkung auf Geburtenentscheidungen ausgeht. Allerdings ist zu beachten, dass die Wirkung möglicherweise dadurch unterschätzt wird, dass die Fortschreibung nach 21 Jahren endet, Splittingvorteile jedoch auch in höheren Altersjahren entstehen. Zudem bleibt im kurzfristigen wie im langfristigen Modell unberücksichtigt, dass sich das Ehegattensplitting gegebenenfalls positiv auf die Heiratswahrscheinlichkeit und die Stabilität von Partnerschaften und damit indirekt positiv auf Geburtenentscheidungen auswirkt. Dieser Zusammenhang ist jedoch bislang kaum erforscht (ZEW et al. 2014: 182 ff.).

6.3.5 Beitragsfreie Mitversicherung für Ehepartner in der GKV

Das Wichtigste in Kürze

Die beitragsfreie Mitversicherung in der GKV hat einen marginal positiven Einfluss auf die Geburtenwahrscheinlichkeit.

800. Um die Wirkung der beitragsfreien Mitversicherung für Ehepartner in der GKV zu ermitteln, wird diese Leistung – wie in den anderen Mikrosimulationen – mit einer Situation verglichen, in der die bislang mitversicherten Ehepartner einen Eigenbetrag in Höhe von 132,15 Euro im Monat entrichten müssen. Durch die aufkommensneutrale Gestaltung des Referenzszenarios schlagen sich die zusätzlichen Beitragseinnahmen direkt in einem nied-

rigeren Beitragssatz für alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nieder (vgl. ausführlich Kapitel 3).

801. Das **kurzfristige Simulationsmodell** kommt zu dem Ergebnis, dass durch die Leistung im Jahr 2012 etwas mehr Kinder geboren wurden. Der Effekt fällt damit ähnlich wie beim Ehegattensplitting schwach aus. Auch im **Lebenszyklus** sind kaum positive Auswirkungen auf die endgültige Kinderzahl feststellbar. Im Hinblick auf die Erwerbstätigkeit lässt sich im Lebenszyklus eine kleine Verschiebung von Vollzeit- zu mehr Teilzeitbeschäftigung von Müttern feststellen (ZEW et al. 2014: 187 f.). Insgesamt sind die Wirkungen der beitragsfreien Mitversicherung ähnlich einzuschätzen wie beim Ehegattensplitting: Obgleich die Leistung für verheiratete Paare kurzfristig mehr Geld zur Verfügung stellt (bei Einschränkung der Erwerbstätigkeit der Frau), steigert dies nicht die Geburtenrate.

6.3.6 Elterngeld

Das Wichtigste in Kürze

Das Elterngeld beeinflusst die Fertilitätsentscheidungen stark positiv: Durch die Leistung wurden im Jahr 2012 insgesamt sieben Prozent mehr Kinder geboren als gäbe es die Leistung nicht. Langfristig erhöht sich die abgeschlossene Geburtenziffer um sechs Prozent. Das Elterngeld reduziert die Anzahl von kinderlosen Frauen und führt dazu, dass mehr Frauen zwei und vor allem drei Kinder bekommen. Die Wirkung ist schwächer, aber auch positiv, wenn das Elterngeld nicht mit einem Wegfall der Leistung, sondern mit dem Erziehungsgeld verglichen wird.

802. Das Elterngeld unterstützt Eltern in den ersten 12 bis 14 Monaten nach der Geburt eines Kindes. Im Vergleich zu einer Situation, in der diese Familienleistung ersatzlos wegfällt, wirkt sich das Elterngeld deutlich positiv darauf aus, dass sich Eltern für (weitere) Kinder entscheiden. So wurden nach dem **kurzfristigen Simulationsmodell** im Jahr 2012 aufgrund des Elterngeldes insgesamt sieben Prozent mehr Kinder geboren. Die stärksten Wirkungen zeigen sich in der kurzen Frist für kinderlose Paare.

803. Die Wirkung des Elterngeldes fällt insgesamt deutlich stärker aus als etwa bei Kindergeld und Kinderfreibeträgen. Dies ist vor allem damit zu erklären, dass das kurzfristige Simulationsmodell nur einen einjährigen Entscheidungshorizont betrachtet und damit die finanziellen Anreize des Elterngeldes sehr gut erfasst.

804. Je höher das Einkommen vor der Geburt war, desto höher fallen auch die Elterngeldansprüche aus (bis zur Höchstgrenze von 1.800 Euro monatlich). In der Literatur wird daher vermutet, dass das Elterngeld am stärksten auf Mütter mit höherem Einkommen wirkt. Diese Vermutung kann durch die Ergebnisse nicht bestätigt werden, denn die Unterschiede

zwischen den Einkommensquartilen sind statistisch nicht signifikant (ZEW et al. 2014: 162 ff.).

805. Die Simulation über den **Lebenszyklus** bestätigt die positive Fertilitätswirkung des Elterngeldes. Die abgeschlossene Geburtenziffer der derzeit 25- bis 29-jährigen Frauen erhöht sich um etwa sechs Prozent (Tabelle 49) (ZEW et al. 2014: 162 ff.).

Tabelle 49: Wirkungen des Elterngeldes im Lebenszyklus

| Indikator | Wirkung |
|---|---------|
| Veränderung der abgeschlossenen Geburtenziffer | 0,12 |
| Veränderung des Anteils der Frauen am Ende der fertilen Phase (in Prozentpunkten) | |
| Ohne Kinder | -1,2 |
| Ein Kind | -3,6 |
| Zwei Kinder | -0,8 |
| Drei Kinder | 5,6 |

Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2010. Rechtsstand 2012. Die Kinderzahl ist aus modelltechnischen Gründen auf drei begrenzt. Im Lebenszyklusmodell kann die statistische Signifikanz der Ergebnisse aufgrund des hohen Rechenaufwands nicht bestimmt werden. Quelle: ZEW et al. 2014: 161.

806. Langfristig geht durch das Elterngeld der Anteil der Frauen, die am Ende ihrer fertilen Phase kinderlos sind, nur leicht zurück. Die Beobachtung könnte darauf hindeuten, „dass die für die Gruppe der derzeit kinderlosen Frauen im Modell für die kurze Frist gefundenen Wirkungen zu einem Teil reine Timing-Effekte sind. Ein Teil der im Modell für die kurze Frist vorhergesagten zusätzlichen Geburten hätte dann also ohnehin stattgefunden, nur eben zu einem anderen Zeitpunkt“ (ZEW et al. 2014: 165).

807. Insgesamt kommt die langfristige Simulation zu dem Ergebnis, dass mehr Frauen am Ende ihrer fertilen Phase drei Kinder haben. Der Anteil der Frauen mit drei Kindern nimmt um sechs Prozentpunkte zu, während Einkindfamilien seltener werden. Die Autoren der Studie weisen jedoch darauf hin, dass dieses Ergebnis vor dem Hintergrund statistischer Ungenauigkeiten nicht überinterpretiert werden sollte (ZEW et al. 2014: 162 ff.).

808. Parallel zur steigenden Geburtenwahrscheinlichkeit nehmen im Vergleich zu einer Situation ohne Elterngeld die Phasen der Nichterwerbstätigkeit im Schnitt über alle Frauen leicht zu (plus 0,25 Jahre). Im Vergleich zur Steigerung der Geburten sind diese zusätzlichen Erwerbsunterbrechungen jedoch gering. Obwohl Frauen im Schnitt sechs Prozent mehr Kinder bekommen, steigt die Dauer der Nichterwerbstätigkeit im Lebenszyklusmodell nur leicht um knapp fünf Prozent. Ein leichter Anstieg findet sich auch bei der Teilzeitbeschäftigung und ein entsprechender Rückgang bei der Vollzeitbeschäftigung.

809. Mit den Ergebnissen im Lebenszyklus werden somit die Ergebnisse zu den kurzfristigen negativen Wirkungen des Elterngeldes auf die Erwerbstätigkeit im ersten Lebensjahr des Kindes relativiert (vgl. Kapitel 4.2.5). Allerdings konnte nicht untersucht werden, ob Mütter durch das Elterngeld im Vergleich zum Bundeserziehungsgeld früher in den Beruf zurückkehren und ob sich hierdurch langfristig die Erwerbsbiographien verändern. Im Elterngeldmonitoring zeigte sich, dass Mütter durch das Elterngeld im ersten Lebensjahr des Kindes ihre Erwerbstätigkeit reduzieren, aber ab dem zweiten Lebensjahr des Kindes ihre Erwerbstätigkeit signifikant steigern.

810. Die Lebenszyklusbetrachtung über 21 Jahre deutet darauf hin, dass sich das Elterngeld im Vergleich zu einer Situation ohne Leistung positiv auf die Fertilität auswirkt, ohne die Müttererwerbstätigkeit langfristig zu beeinträchtigen. Es reduziert also durch den Lohnersatz im ersten Lebensjahr die kurzfristigen direkten Kinderkosten, ohne dass die langfristigen indirekten Kinderkosten (durch längere Erwerbsunterbrechungen) ansteigen würden.

811. Im Vergleich zum **Bundeserziehungsgeld** zeigt sich, dass vom Elterngeld eine stärkere geburtenfördernde Wirkung ausgeht. Im langfristigen Modell liegt die abgeschlossene Geburtenziffer mit dem Elterngeld um einen Prozent höher im Vergleich zum Erziehungsgeld (ZEW et al. 2014: 162).

812. Die festgestellten positiven Effekte des Elterngeldes decken sich in ihrer Wirkungsrichtung mit verschiedenen internationalen Studien, insbesondere zum Elterngeld in den skandinavischen Ländern (ZEW et al. 2013: 165).

813. Die Bedeutung von Partnermonaten wurde im Rahmen der Simulationen von ZEW et al. (2013b) nicht berücksichtigt. Forschungsergebnisse aus den skandinavischen Ländern deuten jedoch darauf hin, dass sich Mütter, deren Partner beim ersten Kind Elterngeld in Anspruch genommen haben, tendenziell mit höherer Wahrscheinlichkeit für ein zweites Kind entscheiden. In Bezug auf die Wahrscheinlichkeit eines dritten Kindes divergieren die Forschungsergebnisse. Die positive Wirkung der Partnermonate wird zum einen damit begründet, dass Müttern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtert wird, wenn die Väter verstärkt Betreuungsaufgaben übernehmen. Dadurch fällt es den Müttern möglicherweise leichter, sich für weitere Kinder zu entschließen. Zum anderen könnte durch die Partnermonate „der Kinderwunsch von Vätern – insbesondere jener mit hoher Familienorientierung und dem Wunsch nach Zeit mit Kindern – zunehmen“ (ZEW et al. 2013: 165 ff.).

6.3.7 Wirkungen der weiteren Leistungen

814. Neben den fünf fiskalisch bedeutsamsten Leistungen und dem Elterngeld wurden weitere ehe- und familienbezogene Maßnahmen und Leistungen daraufhin untersucht, wie sie sich auf das Ziel der Erfüllung von Kinderwünschen auswirken. Im Einzelnen wurden betrachtet:

- der kindbezogene Anteil am Arbeitslosengeld II,
- der kindbezogene Anteil am Wohngeld,
- das erhöhte Leistungsniveau im Arbeitslosengeld I,
- die steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten,
- der Kinderzuschlag sowie
- der ermäßigte Beitragssatz zur sozialen Pflegeversicherung.¹⁴⁴

Das Wichtigste in Kürze

Bei den meisten der untersuchten weiteren Leistungen (kindbezogener Anteil am Arbeitslosengeld II, kindbezogener Anteil am Wohngeld, erhöhtes Leistungsniveau im Arbeitslosengeld I, Kinderzuschlag, ermäßigter Beitragssatz zur Sozialen Pflegeversicherung) ist im Kurzfristmodell kein messbarer Einfluss auf die Geburtenzahlen feststellbar. Einzig die steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten entfaltet in der langfristigen Perspektive eine leicht positive Wirkung auf die abgeschlossene Geburtenziffer.

815. Wie in Tabelle 50 dargestellt, sind mit Blick auf die weiteren Leistungen nur bei der steuerlichen Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten messbare positive Effekte auf die Fertilität feststellbar.

Tabelle 50: Wirkungen der weiteren Leistungen auf die Fertilität

| Leistung | Wirkung im Modell für die kurze Frist | Wirkung im Lebenszyklus |
|---|---------------------------------------|-------------------------|
| Kindbezogener Anteil am Arbeitslosengeld II | statistisch nicht signifikant | nicht untersucht |
| Kindbezogener Anteil am Wohngeld | statistisch nicht signifikant | nicht untersucht |
| Erhöhtes Leistungsniveau im Arbeitslosengeld I | minimaler Effekt | nicht untersucht |
| Steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten | statistisch nicht signifikant | leicht positiv |
| Kinderzuschlag | statistisch nicht signifikant | nicht untersucht |
| Ermäßigter Beitragssatz zur Sozialen Pflegeversicherung | statistisch nicht signifikant | nicht untersucht |

Quelle: eigene Darstellung auf Basis ZEW et al. 2014.

¹⁴⁴Sowohl der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende als auch der Unterhaltsvorschuss wurden nicht untersucht, da das Modell für die kurze Frist, das im Zentrum der Wirkungsanalyse steht, ausschließlich die Geburts- und Fertilitätsentscheidungen von Paarhaushalten abbildet (ZEW et al. 2013b: 178).

816. Durch die **steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten** können Eltern entstandene Betreuungskosten bis zu einer Höchstgrenze steuerlich geltend machen. Hierdurch vermindert sich ihre Grenzsteuerbelastung, und es wird für sie prinzipiell attraktiver, erwerbstätig zu sein beziehungsweise ihre Erwerbstätigkeit auszuweiten. Wie bei der Subventionierung der Kinderbetreuung lässt sich auch die Wirkung dieser Leistung nur begrenzt durch das **kurzfristige Modell** abbilden. Denn durch die kurzfristige Ausrichtung des Modells bleiben auch hier wesentliche Wirkungen außen vor. Das Modell über den **Lebenszyklus** berücksichtigt, dass die Betreuungskosten für „zusätzlich geborene“ Kinder durch die steuerliche Absetzbarkeit geringer werden und sich dadurch die Vereinbarkeit verbessert. Im Ergebnis führt dies zu einem langfristig tendenziell positiven Effekt auf die Geburten: Die abgeschlossene Geburtenziffer steigt leicht um einen Prozent der vorhergesagten Geburten im Status quo an (ZEW et al. 2014: 194 ff.).

6.4 Leistungswirkungen im Vergleich

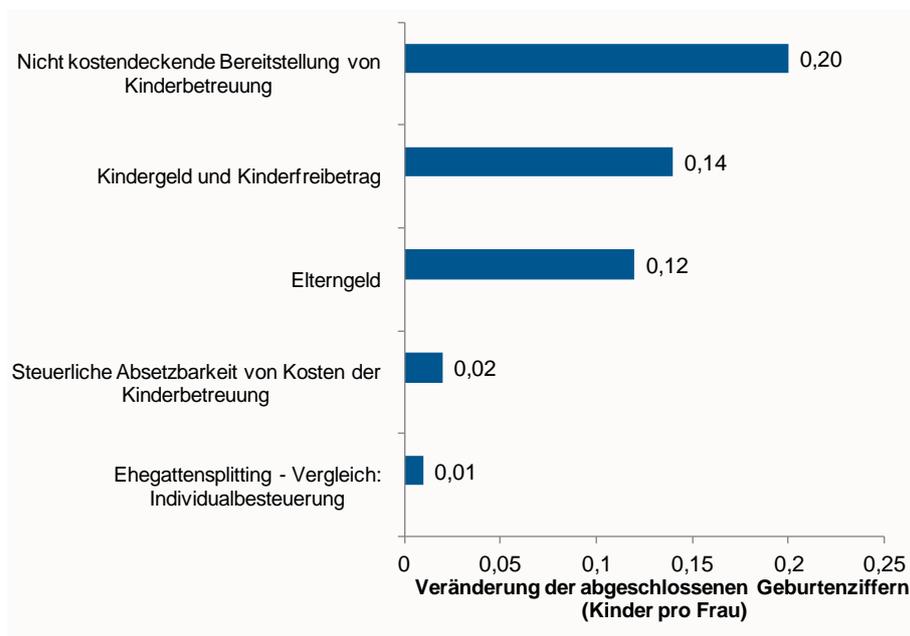
817. Für einen Gesamtüberblick ist abschließend zu beurteilen, welche der Leistungen wie stark zum Ziel Fertilität/Erfüllung von Kinderwünschen beitragen, das heißt besonders effektiv sind. Mit Blick auf die kurzfristige Wirkung zeigt sich, dass sich im Grunde nur zwei Leistungen spürbar positiv auf die Fertilität und Erfüllung von Kinderwünschen auswirken. Besonders effektiv ist aus diesem Blickwinkel das Elterngeld, gefolgt von Kindergeld und Kinderfreibeträgen. Die überwiegende Zahl der Leistung verhält sich zielneutral.

818. Unter der Annahme, dass sich Paare bei ihren Entscheidungen für Kinder vor allem durch langfristige Rahmenbedingungen leiten lassen, ergibt sich eine andere Rangfolge der Leistungen, in der insgesamt drei Leistungen spürbare Wirkungen entfalten: Aus einem langfristigen Blickwinkel trägt die subventionierte Kinderbetreuung besonders effektiv zum Fertilitätsziel bei (Abbildung 65). Außerdem haben das Kindergeld/Kinderfreibeträge sowie das Elterngeld positive Auswirkungen auf die Geburten im Lebensverlauf. Über den Lebenszyklus fällt die positive Wirkung von Kindergeld und Kinderfreibeträgen sogar stärker aus als beim Elterngeld. Im kurzfristigen Modell war es genau umgekehrt. Insofern wirkt das Elterngeld in der kritischen Phase nach Geburt des Kindes mit geringeren Mitteln stärker auf die Fertilität als das Kindergeld, das über längere Zeit eine verlässliche Unterstützung bietet. Mit Blick auf die mit der Leistung verbundenen Kosten für die öffentliche Hand kann jedoch davon ausgegangen werden, dass das Elterngeld effizienter wirkt: Je einge-

setztem Euro erhöhen sich die Geburten beim Elterngeld stärker als bei Kindergeld und Kinderfreibeträgen.

819. Die steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten sowie das Ehegattensplitting bewirken in der Summe nur geringe Veränderungen der Fertilität. In Relation zum vergleichsweise geringen fiskalischen Volumen der steuerlichen Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten ist diese Leistung aber durchaus als effizient zu bezeichnen. Andere Leistungen wurden aufgrund der nur geringen Effekte in kurzer Frist nicht im langfristigen Modell untersucht.

Abbildung 65: Übersicht über die Veränderungen der abgeschlossenen Geburtenziffer in Kindern je Frau, Wirkung im Lebenszyklus



Quelle: eigene Darstellung auf Basis ZEW et al. 2014.

820. Somit gehen mit der subventionierten Kinderbetreuung, dem Kindergeld bzw. den Kinderfreibeträgen sowie dem Elterngeld von insgesamt drei Leistungen messbare und positive Wirkungen auf das Ziel Fertilität/Realisierung von Kinderwünschen aus. Werden die Größenordnungen dieser Wirkungen betrachtet und die Tatsache, dass Familien mindestens eine (Kindergeld) und oftmals alle drei dieser Leistungen in Anspruch nehmen, ist diese Wirkung nicht als gering einzuschätzen. Dies gilt auch deshalb, da keine dieser Leistungen mit dem ausdrücklichen Ziel eingeführt oder weiterentwickelt wurden, die Erfüllung von Kinderwünschen zu fördern.

821. Mit der Subventionierung der Kinderbetreuung trägt eine Maßnahme langfristig am stärksten zur Realisierung vorhandener Kinderwünsche bei, durch die die Erwerbstätigkeit von Müttern explizit gefördert wird. Die starke positive Wirkung der Kinderbetreuung auf die Fertilität wird auch durch die Simulation der Abschaffung der Rationierung von Betreuungsplätzen sowie der Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten deutlich, die mit nochmals geringerem Finanzvolumen zu weiteren positiven Effekten führt.

822. Positive Effekte auf die Fertilität gehen mit dem Kindergeld und den Kinderfreibeträgen zudem von Leistungen aus, die die direkten Kinderkosten reduzieren und im Lebensverlauf auf die Müttererwerbstätigkeit weitgehend neutral wirken. Das Elterngeld nimmt eine Zwischenstellung ein. Einerseits erhöht es die Geburten deutlich (wenn auch nicht ganz so stark wie Kinderbetreuung und Kindergeld), reduziert aber gleichzeitig – wie politisch intendiert – das Arbeitsangebot der Frauen im ersten Jahr nach der Geburt. Langfristig kehren Mütter jedoch im Vergleich zum Erziehungsgeld schneller wieder auf den Arbeitsmarkt zurück.

823. Mit Leistungen, durch die die Erwerbsbeteiligung von Frauen deutlich reduziert wird (z. B. Ehegattensplitting, beitragsfreie Mitversicherung in der Gesetzlichen Krankenversicherung), sind hingegen kaum Effekte auf die Fertilität verbunden. Dies ist insofern überraschend, als sie deutlich zur wirtschaftlichen Stabilität der Familien beitragen, aber im Hinblick auf die Vereinbarkeit Zielkonflikte aufweisen.

824. Die bereits in der Literaturstudie herausgearbeitete Schlüsselrolle der Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei der Wirkung familienpolitischer Maßnahmen wird daher auch in den Ergebnissen der Simulationsmodelle deutlich (ZEW et al. 2014: 203).

7. Zusammenwirken von Leistungen und Zielbeziehungen

825. In den vorhergehenden Kapiteln wurde für jedes der vier zentralen Ziele einer nachhaltigen Familienpolitik beleuchtet, inwiefern die untersuchten ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen jeweils zur Zielerreichung beitragen. Das folgende Kapitel setzt eine Klammer um die vorherigen Kapitel und bringt die Ergebnisse in Bezug zueinander.

826. Zunächst wird theoretisch dargestellt, wie die Ziele einer nachhaltigen Familienpolitik sich gegenseitig beeinflussen (Kapitel 7.1). Anschließend wird auf Basis der Ergebnisse der verschiedenen Evaluationsmodule untersucht, bei welchen Leistungen Zielkonflikte oder Zielharmonie bestehen (Kapitel 7.2).

7.1 Grundlegende Zusammenhänge zwischen den Zielen einer nachhaltigen Familienpolitik

827. Im Mittelpunkt der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen stehen die vier zentralen Ziele einer nachhaltigen Familienpolitik, wie sie aus dem Siebten Familienbericht abgeleitet wurden: wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe von Familien, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Förderung und Wohlergehen von Kindern sowie Fertilität / Erfüllung von Kinderwünschen (vgl. Kapitel 1). Diese vier Ziele stellen die Richtschnur dar, an der beurteilt wird, ob die untersuchten Leistungen wirksam und effizient sind oder den definierten Zielen entgegenlaufen.

828. In den vorhergehenden Kapiteln wurde separat für jedes dieser Ziele dargelegt, inwieweit die verschiedenen Leistungen einen Beitrag dazu leisten, dass das jeweilige Ziel erreicht wird (vgl. Kapitel 3 bis 6). Diese Perspektive wird nun erweitert, indem betrachtet wird, wie sich die Ziele auch wechselseitig beeinflussen: Sie können in Konflikt zueinander stehen oder sich gegenseitig verstärken. Auch kann die Erreichung eines Ziels die Voraussetzung dafür sein, dass ein anderes Ziel erreicht wird.

829. Diese Zusammenhänge werden deutlich, wenn die Wirkungskanäle der untersuchten ehe- und familienpolitischen Leistungen betrachtet werden. Grundsätzlich geht von einer Familienleistung einer der beiden folgenden direkten Impulse aus: Die erste Möglichkeit besteht darin, dass die Empfängerhaushalte durch die Leistung mehr Geld erhalten. Dies

kann entweder direkt durch einen Zahlbetrag (z. B. beim Kindergeld, beim Arbeitslosengeld II, Unterhaltsvorschuss) erfolgen oder indirekt durch eine Entlastung von Steuern oder von Sozialversicherungsbeiträgen. Die zweite Möglichkeit ist, dass eine Leistung dazu führt, dass einer Familie mehr Zeit zur Verfügung steht, weil sie von Familienaufgaben entlastet wird. Dieser zweite Wirkungskanal trifft von den untersuchten Leistungen ausschließlich auf die öffentlich geförderte Kinderbetreuung zu. Zwar ist auch diese Leistung ihrer Ausgestaltung nach eine monetäre Leistung, impulsgebend für die Wirkung ist jedoch vor allem eine Entlastung des Zeitbudgets, nicht nur des monetären Budgets der Familien.

830. Bei der **öffentlich geförderte Kinderbetreuung** zeigt die Gesamtevaluation im Ergebnis eine Zielharmonie zwischen allen vier Zielen: Die wirtschaftliche Stabilität der Familien verbessert sich, da Eltern nur einen Teil der tatsächlichen Kosten für die Nutzung der Betreuungsangebote selbst tragen müssen. Zugleich verbessert sich die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, da sich Mütter vermehrt für eine Erwerbsaufnahme entscheiden. Dies hat wiederum positive Rückwirkungen auf die wirtschaftliche Stabilität. Zudem strahlen die erwerbsbedingt verstärkte Inanspruchnahme von Betreuungsangeboten sowie die erhöhte wirtschaftliche Stabilität positiv auf die Förderung und das Wohlergehen von Kindern aus. Die verbesserten Möglichkeiten, Familie und Beruf zu vereinbaren, erhöhen zudem tendenziell die Wahrscheinlichkeit, dass sich Familien für (weitere) Kinder entscheiden. Auch die verbesserte wirtschaftliche Situation der Familien hat in der Tendenz positive Effekte auf die Erfüllung von Kinderwünschen.

831. Bei den **monetären Familienleistungen** sowie den Steuer- und Sozialversicherungsleistungen (Geldleistungen) stellt sich das Zusammenspiel zwischen den Zielen deutlich komplexer dar. Eine ehe- oder familienpolitische Leistung, von der ein Geldimpuls ausgeht, hat zunächst einmal einen direkten positiven Effekt auf das Ziel der **wirtschaftlichen Stabilität**, indem die Leistung das verfügbare Einkommen der Bezieherhaushalte erhöht. Diese Erhöhung des Einkommens kann jedoch dazu führen, dass Familien ihr Arbeitsangebot anpassen, sich also dazu entscheiden, weniger oder mehr zu arbeiten oder in Paarhaushalten ihr Arbeitsvolumen anders zwischen einander aufzuteilen. Eine solche Veränderung des Arbeitsangebots hat Rückwirkungen auf das Einkommen der Familien. In Verbindung mit Interaktionen der untersuchten Leistung mit anderen Leistungen im Steuer-Transfer-System (vgl. Kapitel 2.6) ergibt sich aus der Anpassung des Arbeitsangebots nun der Gesamteffekt auf das Einkommen. Erst jetzt lässt sich der Gesamteffekt der Leistung auf die wirtschaftliche Stabilität der Familien abschließend beurteilen. Dabei kann der

Gesamteffekt sowohl größer als auch kleiner ausfallen als der direkte Effekt. Theoretisch ist es möglich, dass sich ein positives Vorzeichen in ein negatives verkehrt.

832. Die bewirkte Veränderung des Arbeitsangebots ist jedoch nicht nur eine Anpassungsreaktion mit Folgen für die Einkommenssituation, sondern sie ist zugleich das entscheidende Kriterium für die Beurteilung, ob eine Leistung zur **Vereinbarkeit von Familie und Beruf** beiträgt oder diese eher behindert. Dabei wird immer dann von einer positiven Wirkung einer Leistung auf die Vereinbarkeit ausgegangen, wenn Mütter ihre Erwerbsbeteiligung und ihre Arbeitsstunden ausweiten oder Väter ihren Stundenumfang reduzieren (vgl. 4.1.3).

833. Insofern stehen die beiden Ziele wirtschaftliche Stabilität und Vereinbarkeit in direkter Beziehung zueinander. Ob beide Ziele gleichzeitig erreicht werden oder konfliktieren, hängt davon ab, wie genau sich eine bestimmte Geldleistung auf das Arbeitsangebot auswirkt.

834. Jeder Geldimpuls beeinflusst die Arbeitsmarktentscheidungen grundsätzlich in zwei Richtungen: Erhalten Familien mehr Geld, können sie ihr bestehendes Konsumniveau mit weniger Erwerbseinkommen aufrecht erhalten und haben daher Anreize, ihre Erwerbstätigkeit zu reduzieren (Einkommenseffekt). Zugleich kann eine Leistung dazu führen, dass es sich für Mütter und Väter durch die leistungsbedingte, rechnerische Veränderung des Stundenlohns entweder weniger oder mehr lohnt zu arbeiten (Substitutionseffekt). Während der Einkommenseffekt immer negativ ist, kann der Substitutionseffekt entweder positiv oder negativ ausfallen. Dies ist von der konkreten Ausgestaltung der Leistung, ihren Interaktionen mit anderen Leistungen sowie der Einkommensposition der Empfängerhaushalte abhängig.

835. Positive Substitutionseffekte¹⁴⁵ werden immer dann erzielt, wenn die Leistungshöhe mit steigenden eigenen Erwerbseinkommen zunimmt. Dies ist zum Beispiel beim Kinderfreibetrag oder beim Entlastungsbetrag für Alleinerziehende der Fall, bei denen sich der Steuervorteil – verstärkt durch den progressiven Verlauf der Einkommensteuer – mit zunehmendem Einkommen vergrößert (Tabelle 52). Umgekehrt liegen **negative Substitutionseffekte** immer dann vor, wenn sich die Leistungshöhe mit steigenden eigenen Erwerbseinkommen reduziert (wie zum Beispiel beim Kinderzuschlag am oberen Rand, Arbeitslosengeld II, Wohngeld).

¹⁴⁵Die hier dargestellte Wirkung wird aus folgendem Grund als Substitutionseffekt bezeichnet: Ein Haushalt kann die ihm zur Verfügung stehende Zeit vereinfacht gesprochen entweder für Erwerbstätigkeit oder für Freizeit (und alle weiteren Tätigkeiten) verwenden. Beide Zeitverwendungen stehen bei fixem Zeitbudget in substitutionaler Beziehung zueinander (eine Zeiteinheit kann entweder für Arbeit oder für Freizeit verwendet werden). Wirkt nun eine Leistung dahingehend, dass es durch sie attraktiver wird, seine Erwerbstätigkeit auszuweiten und seine Freizeit einzuschränken, bezeichnet man dies als positiven Substitutionseffekt (der Leistung auf die Erwerbstätigkeit) und umgekehrt.

Tabelle 51: Zuordnung der untersuchten Leistung nach Richtung der Substitutionseffekte

| Leistung | Substitutionseffekt (↑ positiv, ↓ negativ) |
|--|--|
| Positive Substitutionseffekte | |
| Kindergeld und Kinderfreibetrag | ↑ |
| Steuerlicher Entlastungsbetrag Alleinerziehende | ↑ |
| Unterhaltsvorschuss Alleinerziehende | ↑ |
| Ermäßigter Beitragssatz für Familien in der SPV | (↑) |
| Steuerliche Absetzbarkeit von Kosten der Kinderbetreuung | (↑) |
| Positive wie negative Substitutionseffekte | |
| Ehegattensplitting | ↓ (Mütter) ↑ (Väter) |
| Kindbezogener Anteil am Wohngeld | ↑ (am unteren Rand) ↓ (im Verlauf und am oberen Rand) |
| Kinderzuschlag | ↑ (am unteren Rand) ↓ (im Verlauf und am oberen Rand) |
| Negative Substitutionseffekte | |
| Beitragsfreie Mitversicherung für Ehepartner in der GKV | ↓ |
| Erhöhtes Leistungsniveau beim ALG I | ↓ |
| Kindbezogener Anteil am ALG II | ↓ |
| Elterngeld | ↓ |

Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG. () = geringer Wert.

836. Aus beiden Effekten – dem negativen Einkommenseffekt und dem positiven oder negativen Substitutionseffekt – ergibt sich zusammengenommen die abschließende Anpassung des Arbeitsangebots.

837. Je nachdem in welche Richtung sich das Arbeitsangebot entwickelt, kommt es zu Zielkonflikten oder es besteht Zielharmonie zwischen wirtschaftlicher Stabilität und Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Hat eine Leistung auf Mütter einen negativen Einkommenseffekt und einen negativen Substitutionseffekt und reduziert sich in Folge ihr Erwerbsvolumen, wird das Ziel einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf verfehlt. Solange das Einkommen der Familien jedoch auch nach der Verhaltensanpassung höher liegt als ohne die Leistung, wird das Ziel der wirtschaftlichen Stabilität erreicht (Zielkonflikt). Andernfalls werden beide Ziele verfehlt.

838. Zielharmonie zwischen Vereinbarkeit von Familie und Beruf und wirtschaftlicher Stabilität tritt – in Bezug auf die Mütter – bei Geldleistungen immer dann auf, wenn der Substitutionseffekt positiv ist und in seiner Wirkung größer als der negative Einkommenseffekt. In diesem Fall steigen sowohl das das Erwerbsvolumen der Mütter als auch das Einkommen der Familien an.

839. Der beschriebene Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Stabilität und Vereinbarkeit verstärkt sich tendenziell, wenn berücksichtigt wird, dass die Entscheidungen zur Ausweitung oder Reduzierung der eigenen Erwerbstätigkeit nicht nur kurzfristige Konsequenzen für die wirtschaftliche Situation haben. Vermittelt über die erworbene Berufserfahrung haben kurzfristige Erwerbsentscheidungen wiederum Auswirkungen darauf, welche Löhne zukünftig erzielt werden können und beeinflussen damit auch das langfristige Einkommenspotenzial und die wirtschaftliche Stabilität der Familie.

840. Das dritte Ziel – **Förderung und Wohlergehen von Kindern** – ist anders als die Ziele wirtschaftliche Stabilität und Vereinbarkeit von Familie und Beruf nicht direkt durch Geldimpulse beeinflussbar, sondern nur mittelbar (vgl. Kapitel 1): Nach den Ergebnissen der RUB-Studie wirken sich ökonomische Belastungssituationen und ein geringes Haushaltseinkommen negativ auf das Wohlergehen von Kindern aus. (RUB 2013: 155 f.). Insofern kann zumindest für den unteren Einkommensbereich grundsätzlich eine Zielharmonie zwischen der wirtschaftlichen Stabilität und der Förderung und dem Wohlergehen von Kindern vermutet werden: Ehe- und familienbezogene Leistungen, die die wirtschaftliche Situation von Familien verbessern, wirken sich tendenziell auch positiv auf das Wohlergehen von Kindern aus.

841. Darüber hinaus zeigen die Ergebnisse des DIW und der RUB, dass das Wohlergehen von Kindern durch die Nutzung von formalen Betreuungsangeboten tendenziell positiv beeinflusst wird (vgl. Kapitel 5). So wirkt sich ein relativ früher Eintritt in Kindertageseinrichtungen positiv auf die sozio-emotionale Stabilität, die Entwicklung kognitiver und motorischer Fertigkeiten sowie die soziale Kompetenz der Kinder aus (RUB 2013: 107). In langfristiger Perspektive wurden in der DIW-Studie bei Jugendlichen positive Effekte der Betreuungsangebote auf Schulwahl und schulische Leistungen, auf die Persönlichkeitsentwicklung sowie die Einstellungen, wie stark man das eigene Leben beeinflussen kann, nachgewiesen (DIW 2013b: 245 ff.).

842. Ob Eltern für ihre Kinder Betreuungsangebote nutzen, steht im engen Zusammenhang zur Erwerbsbeteiligung der Mütter: Weiten Mütter ihre Erwerbstätigkeit aus, hat dies häufig zu Folge, dass außerfamiliäre Betreuungsangebote verstärkt in Anspruch genommen werden. Dies kann sich dann in einem höheren Wohlergehen der Kinder bemerkbar machen. Insofern besteht zwischen den Zielen Förderung und Wohlergehens von Kindern sowie Vereinbarkeit von Familie und Beruf grundsätzlich eine Zielharmonie.

843. Auch das vierte Ziel – die **Fertilität / Erfüllung von Kinderwünschen** – ist nur bedingt durch monetäre Familienleistungen beeinflussbar. Denn die Einflussfaktoren und

Determinanten, die die Entscheidungen für oder wider (weitere) Kinder beeinflussen, sind komplex und vielschichtig. Die wirtschaftliche Situation der Familien, die durch Geldleistungen direkt verändert werden kann, ist nur einer der Faktoren, die auf Fertilitätsentscheidungen einwirken. Ebenso wichtig sind die individuellen Präferenzen, die wiederum in engem Zusammenhang zu verschiedenen sozio-demografischen und sozial-normativen Einflussfaktoren stehen. In der Konsequenz bedeutet dies, „dass ein und dieselbe Einkommensveränderung je nach Präferenzlänge unterschiedliche Geburteneffekte haben kann“ (ZEW et al. 2014: 37). Dennoch besteht grundsätzlich Zielharmonie zwischen den Zielen Erfüllung von Kinderwünschen und wirtschaftliche Stabilität von Familien. Leistungen, die die wirtschaftliche Situation der Eltern verbessern oder die Eltern die durch Kinder entstehenden Kosten reduzieren, tragen – vorbehaltlich unterschiedlicher Präferenzen – tendenziell zur Erfüllung vorhandener Kinderwünsche bei.

844. Die Erfüllung von Kinderwünschen steht auch im engen Zusammenhang zum Ziel der **Vereinbarkeit von Familie und Beruf**. Es kann gezeigt werden, dass gesellschaftliche Rahmenbedingungen, die eine Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglichen, einen deutlichen Einfluss darauf haben, ob vorhandene Kinderwünsche realisiert werden (ZEW et al. 2013: 83, 213). Grundsätzlich liegt daher eine Zielharmonie zwischen beiden Zielen vor. Leistungen, die die Vereinbarkeit verbessern, unterstützen tendenziell auch die Realisierung vorhandener Kinderwünsche.

845. Es ist zu berücksichtigen, dass eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf in der Gesamtevaluation in erster Linie an einer höheren Erwerbsbeteiligung der Mütter festgemacht werden konnte. Der Zusammenhang zwischen der Erwerbsbeteiligung, dem Stundenumfang und dem Erwerbseinkommen der Mütter sowie der Geburtenwahrscheinlichkeit ist jedoch hoch komplex und nicht eindeutig. Ob sich eine hohe Erwerbsbeteiligung positiv oder negativ auf Erstgeburten auswirkt, ist zum Beispiel stark davon abhängig, wie die Vereinbarkeitssituation wahrgenommen wird: „Bei einer gelingenden Vereinbarkeit von Beruf und Familie zeigen sich fördernde Effekte der Frauenerwerbstätigkeit auf die Erstgeburt, während eine Erwerbsbeteiligung sowie eine hohe berufliche Stellung der Frau geburtenhemmend wirken, wenn eine Vereinbarkeit beider Lebensbereiche nicht gewährleistet ist“ (ZEW et al. 2013: 213). In Bezug auf Folgegeburten haben eine langjährige Berufserfahrung sowie eine hohe Wochenstundenzahl eher negative Effekte. Wird das steigende Erwerbsvolumen der Mütter primär als Hinweis auf eine verbesserte Vereinbarkeit interpretiert, stellen diese Befunde die Zielharmonie zwischen beiden Zielen jedoch nicht grundsätzlich in Frage.

7.2 Empirische Befunde zu den Zielbeziehungen

846. Nachdem die Zusammenhänge zwischen den Zielen dargestellt wurden, werden nun die in der Gesamtevaluation untersuchten Maßnahmen und Leistungen in den Blick genommen. Um vorhandene Zielbeziehungen identifizieren zu können, sind in Tabelle 52 die Wirkungen der Leistungen nach allen Indikatoren der Zielerreichung aufgelistet. Sind die Felder grün gefärbt, so bedeutet dies, dass die Leistung in die erwünschte Richtung wirkt, bei einer roten Färbung ist das Gegenteil der Fall. Ist die Wirkung gleich null oder sehr gering, bleiben die Felder weiß.

7. Zusammenwirken von Leistungen und Zielbeziehungen

Tabelle 52: Gesamtüberblick über die Leistungen und ihre Zielerreichung

| Wirkungen der Leistungen auf | Wirtschaftliche Stabilität | | | | | Vereinbarkeit | | Wohlergehen | Fertilität | |
|--|----------------------------|---|---|-------------------------------------|--|--|-------------------------------------|------------------------------------|--|--|
| | Empfängerhaushalte | Reduktion des Armutsrisikos < 60% Medianeinkommen | Änderung Anzahl Haushalte im ALG II-Bezug | Nachteilsausgleich ggü. Kinderlosen | Einkommenswirkung Lebensverlauf (alle HH) ^a | SV-pflichtige Beschäftigung Frauen (alle HH) | Arbeitszeit Mütter VZÄ ^b | Arbeitszeit Väter VZÄ ^c | Inanspruchnahme Kinderbetreuung ^d | Anstieg der Kohortenfertilität (langfristiges Modell) ^e |
| Leistungen, die auf alle Ziele positiv wirken | | | | | | | | | | |
| Öffentlich geförderte Kinderbetreuung* | | | | | | | | | | |
| Kinderzuschlag | | | | | | | | | | |
| Unterhaltsvorschuss | | | | | | | | | | n.u. |
| Entlastungsbetrag Alleinerziehende | | | | | | | | | | n.u. |
| Absetzbarkeit der Kinderbetreuung | | | | | | | | | | |
| Ermäßigter Beitrag in der SPV | | | | | | | | | | |
| Elterngeld | | | | f | f | f | | | | |
| Leistungen, die nicht auf alle Ziele positiv wirken | | | | | | | | | | |
| Kindergeld | | | | | | | | | | |
| Ehegattensplitting - Individualbesteuerung | | | | | | | | | | |
| Ehegattensplitting - Realsplitting | | | | n.u. | | | | | | n.u. |
| Beitragsfreie Mitversicherung GKV | | | | | | | | | | |
| Kindbezogener Anteil ALG II | | | | | | | g | | | |
| Kindbezogener Anteil Wohngeld | | | | | | | g | | | |
| Erhöhtes ALG I für Familien | | | | n.u. | | | g | n.u. | | |
| Quellen | ZEW 2013a, *DIW 2013b | | | ZEW 2013b | ZEW 2013a | ZEW 2013a | | DIW 2013b | ZEW et al. 2014 | |

Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG. Legende

7. Zusammenwirken von Leistungen und Zielbeziehungen

Farben

| | |
|---|------------------------|
|  | große positive Effekte |
|  | positive Effekte |
|  | geringe/keine Effekte |
|  | negative Effekte |
|  | große negative Effekte |

Abkürzung / Anmerkungen

| | |
|------|---|
| n.u. | Leistung/Indikator wurde nicht untersucht. |
| a | Mittelwerte, Fortschreibung für jüngste Kohorte. |
| b | Ein positiver/negativer Effekt ergibt sich, wenn die Arbeitszeit der Mütter steigt/sinkt. |
| c | Ein positiver/negativer Effekt ergibt sich, wenn die Arbeitszeit der Väter sinkt/steigt. |
| d | Der Indikator „Reduktion des Armutsrisikos“ (Spalte 1 „Wirtschaftliche Stabilität“) besitzt eine das Wohlergehen fördernde Wirkung. |
| e | Simuliertes Verhalten der Kohorte der im Jahr 2010 25 bis 29 Jahre alten Frauen, bis zu Alter von 45 Jahren. |
| f | Verhaltenseffekt in der kurzen Frist so intendiert. |
| g | Rückgang bedeutet zum großen Teil Verbleib in Arbeitslosigkeit oder in geringfügiger Beschäftigung. |

7.2.1 Leistungen, die auf alle Ziele positiv wirken

847. Zu den Leistungen, die auf alle vier Ziele positiv wirken, zählt die **subventionierte Kinderbetreuung**. Diese Leistung trägt in besondere Weise zur wirtschaftlichen Stabilität von Familien bei. Die öffentliche Subventionierung von Kinderbetreuung führt zu deutlichen Einkommensgewinnen für die Familien und reduziert ihr Armutsrisiko erkennbar. Zugleich wird die Erwerbstätigkeit von Müttern befördert. Nach Berechnungen des DIW nehmen die Erwerbsbeteiligung sowie die durchschnittlichen Arbeitsstunden von Müttern merklich zu, vor allem bei Müttern mit jungen Kindern und mehreren Kindern. Die kostengünstige Bereitstellung von Kinderbetreuungsangeboten macht sich zudem darin bemerkbar, dass mehr Kinder formell betreut werden. Dies wirkt sich (in Verbindung mit dem reduzierten Armutsrisiko) positiv auf das Wohlergehen der Kinder aus. Zudem hat die Leistung einen positiven Effekt auf die Zahl der Kinder, die Frauen im Lebensverlauf gebären. Insbesondere geht der Anteil der Frauen, die kinderlos bleiben, zurück.

848. Zielharmonie besteht zudem beim **Unterhaltsvorschuss für Alleinerziehende**. Die Leistung sichert die wirtschaftliche Stabilität der Familien, indem sie die Einkommensposition von Alleinerziehenden verbessert und einem Teil der Familien den Bezug von Arbeitslosengeld II erspart. Dies gilt insbesondere für Alleinerziehende mit mehreren Kindern. Überdies wird es durch den Unterhaltsvorschuss für Alleinerziehende tendenziell attraktiver, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder auszudehnen, da von der Leistung effektiv nur Alleinerziehende profitieren, die sich außerhalb des SGB II Transferbezugs befinden. Insofern fördert die Leistung die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Wirkung auf das Wohlergehen ist in Folge der verbesserten Einkommenssituation tendenziell ebenfalls positiv. Die Auswirkungen auf die Erfüllung von Kinderwünschen wurden nicht untersucht.

849. Auch bei der zweiten Leistung für Alleinerziehende – dem **steuerlichen Entlastungsbetrag** – besteht tendenziell Zielharmonie, allerdings sind die Effekte insgesamt sehr gering. Die Armutsrisikoquote sinkt marginal¹⁴⁶ und die Zahl der Alleinerziehenden, die auf Arbeitslosengeld-II-Leistungen angewiesen sind, vermindert sich leicht. Auch sind schwach positive Effekte auf die Erwerbsbeteiligung festzustellen, da es durch die geringeren Steuerabzüge für Alleinerziehende tendenziell attraktiver wird, erwerbstätig zu sein und ein höheres Erwerbseinkommen zu erzielen (positiver Substitutionseffekt). Die geringere Zahl der auf SGB-II-Transferleistungen angewiesenen Familien kann als Hinweis darauf interpretiert werden, dass das Wohlergehen von Kindern befördert wird. Die Leistung war nicht

¹⁴⁶Die Simulation des DIW findet für den Entlastungsbetrag keine nennenswerten Auswirkungen auf die Armutsrisikoquote, das ZEW lediglich marginale Effekte.

Teil der Wirkungsanalysen zur Realisierung von Kinderwünschen, sodass zu diesem Ziel keine Erkenntnisse vorliegen.

850. Der **Kinderzuschlag** entfaltet im Gesamteffekt ebenfalls eine positive Wirkung sowohl auf das Ziel der wirtschaftlichen Stabilität von Familien als auch auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Allerdings sind mit der Leistung zwei gegensätzliche Erwerbsanreize verbunden: Einerseits haben Haushalte, die ansonsten Arbeitslosengeld II beziehen würden, durch den Kinderzuschlag tendenziell Anreize dazu, ihr Arbeitsangebot auszudehnen, um in den Anspruchsbereich des Kinderzuschlags zu gelangen (positiver Substitutionseffekt). Andererseits entstehen im Verlauf sowie am oberen Ende des Anspruchsbereichs des Kinderzuschlags negative Erwerbsanreize, da der Kinderzuschlag zunächst abgeschmolzen wird, dann jedoch nicht gleitend mit steigendem Bruttoeinkommen ausläuft, sondern abrupt endet, sobald die Höchsteinkommensgrenze überschritten wird (negativer Substitutionseffekt). Per Saldo nehmen durch den Kinderzuschlag mehr Mütter eine Erwerbstätigkeit auf, ihre durchschnittliche Wochenstundenzahl erhöht sich leicht.

851. Im Hinblick auf die wirtschaftliche Stabilität trägt der Kinderzuschlag in hohem Maße zur Vermeidung von Armutsrisiken bei und verringert die Abhängigkeit von SGB II-Transferleistungen, vor allem bei Familien mit mehreren oder mit jungen Kindern. Auch die Wirkung des Kinderzuschlags auf das Wohlergehen von Kindern ist vor dem Hintergrund des reduzierten Armutsrisikos positiv zu beurteilen. Auf die Geburtenwahrscheinlichkeit entfaltet der Kinderzuschlag dagegen keine signifikanten Effekte.

852. Beim **Elterngeld** scheint zunächst ein Zielkonflikt zwischen der wirtschaftlichen Stabilität und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu bestehen. So führt die Leistung zu einem deutlichen Rückgang des Erwerbsvolumens der Mütter im ersten Lebensjahr nach der Geburt eines Kindes. Gleichzeitig verbessert sich die wirtschaftliche Stabilität der Familien, indem zum Beispiel das Armutsrisiko sinkt und sich die Zahl der auf Arbeitslosengeld II angewiesenen Familien vermindert. Allerdings kann hier nicht von einem Zielkonflikt im eigentlichen Sinne gesprochen werden, da ein Rückgang in der Arbeitszeit der Mütter im Sinne eines „Schonraums für Familie“ politisch intendiert und gewünscht ist. Im Gegenteil: Im zweiten Jahr nach der Geburt sind mehr Mütter wieder auf dem Arbeitsmarkt aktiv als ohne Elterngeld.

853. Zudem entfaltet das Elterngeld eine positive Wirkung auf die weiteren Ziele einer nachhaltigen Familienpolitik: Für 2- bis 3-jährige Kinder, deren Eltern Elterngeld bezogen haben, können signifikante Vorteile im Bereich der Alltagskompetenzen und in der Tendenz auch in den Bereichen Motorik und Selbstvertrauen festgestellt werden (RUB 2013:

150 f.). Das Elterngeld wirkt sich somit – vermittelt über eine veränderte Zeitverwendung – positiv auf das Wohlergehen von Kindern aus. Das Elterngeld trägt überdies deutlich stärker als andere Leistungen zum Ziel Fertilität / Erfüllung von Kinderwünschen bei. Nach den entsprechenden Simulationsergebnissen wurden durch das Elterngeld im Jahr 2012 eine hohe Zahl an Kindern zusätzlich geboren (ZEW et al. 2014: 139). Vor allem die Wahrscheinlichkeit, dass 35- bis 40-jährige Frauen ein erstes Kind gebären, wird positiv beeinflusst. Dies ist auch diejenige Gruppe, die besonders stark von den finanziellen Impulsen des Elterngeldes profitiert. Nicht nur auf einen Zeitpunkt bezogen, sondern auch langfristig trägt das Elterngeld zu einem Anstieg der Geburten bei.

854. Geringe Effekte sind bei der steuerlichen Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten und dem ermäßigten Beitrag zur Sozialen Pflegeversicherung festzustellen. Durch die **steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten** erhöht sich das verfügbare Einkommen von Familien kaum und auch im oberen Einkommensquartilen nur leicht. Mütter weiten ihr Arbeitsangebot geringfügig aus, während sich das Arbeitsangebot der Väter minimal reduziert. Die Leistung wirkt somit zwar grundsätzlich in die intendierte Richtung, trägt aber kaum messbar zur wirtschaftlichen Stabilität und nur bedingt zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei. Die Wirkungen auf den Anteil der formal betreuten Kinder sowie die langfristige Geburtenwahrscheinlichkeit sind ebenfalls gering.

855. Ähnlich ist die Situation beim **ermäßigten Beitrag zur Sozialen Pflegeversicherung**. Bei einer insgesamt nur moderaten Wirkung verbessert die Leistung die relative Wohlstandsposition von Familien gegenüber Kinderlosen leicht und bewirkt eine moderate Ausweitung der Erwerbsbeteiligung von Müttern. Effekte auf die Nutzung von Betreuungsangeboten sind nicht feststellbar. Die Fertilitätsentscheidungen werden kaum beeinflusst. Auch über den Lebensverlauf gesehen bleibt die Wirkung des ermäßigten Beitrags zur Sozialen Pflegeversicherung sehr gering.

7.2.2 Leistungen, die nicht auf alle Ziele positiv wirken

856. Einzelne Ziele werden vor allem bei den beiden Leistungen für verheiratete Paare verfehlt: dem Ehegattensplitting sowie der beitragsfreien Mitversicherung für Ehepartner in der Gesetzlichen Krankenversicherung.

857. Das **Ehegattensplitting** verbessert in kurzfristiger Perspektive die Einkommenssituation von Ehepaaren deutlich. Die Armutsrisikoquote sinkt geringfügig. Zugleich wird einer großen Anzahl von Haushalten durch das Ehegattensplitting der Bezug von Arbeitslosengeld II erspart. Die Leistung trägt damit kurzfristig eindeutig zur wirtschaftlichen Stabilität

der Familien bei. Gleichzeitig führt das Ehegattensplitting jedoch zu einer höheren steuerlichen Belastung des Zweitverdieners (negativer Substitutionseffekt), während der Grenzsteuersatz für den Hauptverdiener sinkt (positiver Substitutionseffekt). Im Ergebnis reduziert sich durch das Ehegattensplitting das Erwerbsvolumen von verheirateten Müttern deutlich, während das Erwerbsvolumen verheirateter Väter leicht ansteigt. Beide Entwicklungen laufen dem Vereinbarkeitsziel entgegen. Somit ergibt sich in kurzfristiger Perspektive ein Zielkonflikt zwischen wirtschaftlicher Stabilität und Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

858. Wenn die Wirkungen über den Lebensverlauf betrachtet werden, entwickelt sich daraus sogar eine Situation, in der beide Ziele verfehlt werden. Denn durch die hervorgerufenen Verringerungen des Arbeitsangebots wird der Gesamteffekt der Leistung auf das Einkommen der Familien langfristig negativ. Dies hängt damit zusammen, dass Mütter in Phasen von familienbedingten Erwerbsunterbrechungen (Auszeiten oder geringe Stundenumfänge) nur wenig Berufserfahrung erwerben. Der niedrigere Lohn, den diese Mütter deshalb zukünftig erzielen können, hat wiederum negative Auswirkungen auf ihre Erwerbsbeteiligung im weiteren Lebensverlauf. In Konsequenz führt dies für die Familien zu Einkommensverlusten. Langfristig gesehen verletzt das Ehegattensplitting damit sowohl das Ziel der wirtschaftlichen Stabilität als auch das der Vereinbarkeit. Mit Blick auf die Förderung und das Wohlergehen von Kindern ergibt sich in Bezug auf das Ehegattensplitting ein ambivalentes Bild: Einerseits schlägt sich die sinkende Erwerbsbeteiligung verheirateter Mütter in einem geringeren Anteil institutionell betreuter Kinder nieder. Andererseits kann die hohe Zahl an Familien, bei denen ein Bezug von SGB II Leistungen vermieden wird, als Hinweis auf eine förderliche Wirkung interpretiert werden. Die Geburtenwahrscheinlichkeit wird durch das Ehegattensplitting weder in kurzfristiger noch in Lebensverlaufsperspektive statistisch signifikant beeinflusst.

859. Zielkonflikte treten ebenfalls bei der **beitragsfreien Mitversicherung für Ehepartner** in der Gesetzlichen Krankenversicherung auf. Bereits bei den Indikatoren zur wirtschaftlichen Stabilität zeigt sich ein uneinheitliches Bild: Zwar hat die beitragsfreie Mitversicherung für verheiratete Paare einen positiven Einfluss auf das Haushaltsnettoeinkommen und die Armutsrisikoquote sinkt. Zugleich steigt jedoch die Anzahl der Haushalte, die Arbeitslosengeld II beziehen, da sowohl Mütter als auch Väter ihre Arbeitszeit deutlich reduzieren und sich damit für einige Haushalte das Einkommen verringert. Die deutlich verminderte Erwerbsbeteiligung der Mütter steht zudem in Konflikt zum Ziel einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

860. Die negativen Erwerbsanreize bei Müttern hängen damit zusammen, dass es die beitragsfreie Mitversicherung für Ehepaare tendenziell attraktiver macht, dass nur ein Ehepartner in einem sozialversicherungspflichtigen Umfang erwerbstätig ist. Bei den Vätern macht sich (gegenüber einem aufkommensneutralen Alternativszenario) ebenfalls ein negativer Substitutionseffekt bemerkbar, da sie in Folge der fehlenden Eigenbeiträge der nicht sozialversicherungspflichtig Beschäftigten einen höheren Beitragssatz zur Gesetzlichen Krankenversicherung entrichten müssen und sich daher Arbeit „weniger lohnt“ als gäbe es die Leistung nicht.

861. In der Lebensverlaufsperspektive bewirkt die negative Arbeitsangebotswirkung der beitragsfreien Mitversicherung, dass die kurzfristigen Einkommensgewinne – ähnlich wie beim Ehegattensplitting – in langfristige Einkommensverluste umschlagen und folglich langfristig keines der beide Ziele erreicht wird.

862. In Bezug auf die Förderung und das Wohlergehen von Kindern sind sowohl die verringerte Inanspruchnahme formeller Kinderbetreuung als auch die höhere Transferabhängigkeit von Familien problematisch. Auf die Geburtenentwicklung entfaltet die beitragsfreie Mitversicherung hingegen sowohl in kurzer Frist als auch in Lebensverlaufsperspektive einen schwachen, aber positiven Effekt.

863. Kindergeld und Kinderfreibeträge haben auf Paarfamilien und Alleinerziehende eine unterschiedliche Wirkung. Bei Alleinerziehenden wirken die Leistungen konfliktfrei: Ihre wirtschaftliche Situation stabilisiert sich, und sie dehnen ihre Erwerbstätigkeit tendenziell aus. Dies hängt damit zusammen, dass sich vor allem Alleinerziehende in Einkommenspositionen befinden, in denen sie Anreize dazu haben, den Transferbezug durch die Ausweitung der Erwerbstätigkeit zu verlassen (das Kindergeld wird vollständig auf das Arbeitslosengeld II angerechnet). Aber nicht nur die Einkommensposition selbst ist von Bedeutung, sondern auch die Tatsache, dass Alleinerziehende ohne partnerschaftliche Unterstützung handeln (müssen). Damit sind Konflikte, die sich aufgrund der Aufteilung der Erwerbsarbeit zwischen den Partnern in Paarfamilien ergeben, naturgemäß ausgeschlossen.

864. Bei Paarhaushalten zeigt sich das folgende Bild: Zwar verbessert sich auch bei diesen Familien die wirtschaftliche Stabilität, allerdings weiten Väter ihr Erwerbsvolumen leicht aus, da es aufgrund der durchschnittlich höheren Stundenlöhne vorrangig für die Väter lohnt, die Arbeitszeit auszudehnen. Als Reaktion darauf schränken Mütter ihre Erwerbstätigkeit tendenziell ein. Beide Anpassungsreaktionen stehen in Konflikt zum Ziel einer bes-

seren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Insgesamt wird das Vereinbarkeitsziel „durch Kindergeld und Kinderfreibeträge jedoch nur marginal berührt“ (ZEW 2013a: vi).

865. Effekte auf die Nutzung formaler Betreuung sind nicht feststellbar. Allerdings kann die deutlich verminderte Zahl der Familien mit Armutsrisiko als vorsichtiger Hinweis auf eine förderliche Wirkung für das Wohlergehen der Kinder interpretiert werden. Das Fertilitätsziel wird positiv beeinflusst, insbesondere wenn die lange Bezugsdauer berücksichtigt wird. In der Simulation über den Lebenszyklus zeigt sich, dass die abgeschlossene Geburtenziffer durch Kindergeld und Kinderfreibeträge erkennbar höher liegt. Der Anteil der kinderlosen Frauen und der Frauen mit nur einem Kind reduziert sich.

866. Zielkonflikte ergeben sich zudem im Zusammenhang mit den beiden existenzsichernden Leistungen Arbeitslosengeld II und Wohngeld, bei denen sich die Leistungshöhe durch die kindbezogenen Anteile erhöht.

867. Die **Arbeitslosengeld-II**-Leistungen für Kinder tragen dazu bei, dass sich die Armutsrisikoquote von Paarfamilien und Alleinerziehenden merklich verringert. Zudem führen die Leistungen zu deutlichen Einkommenszuwächsen in den unteren Einkommensgruppen. Sie befördern damit die wirtschaftliche Stabilität der Familien. Gleichzeitig sind jedoch mit existenzsichernden Leistungen, die an die Stelle von eigenem Erwerbseinkommen treten, in aller Regel negative Erwerbsanreize verbunden: Da ein Mindesteinkommen finanziell abgesichert ist, sinkt der Druck, erwerbstätig zu sein. Durch die Anrechnung eigenen Einkommens auf die Transferhöhe sinkt zudem der Anreiz, das Arbeitsangebot auszudehnen. Es treten somit negative Substitutionseffekte auf. Daher erhöht sich durch den kindbezogenen Anteil am Arbeitslosengeld II merklich die Zahl der Familien, die anstelle eigener Erwerbstätigkeit im Transferbezug verbleiben. Vor allem Väter sind seltener erwerbstätig als wenn es diese Leistung nicht gäbe. Ein solcher Rückzug aus der Erwerbstätigkeit befördert (anders als eine Reduktion der Arbeitszeit) in dieser Gruppe jedoch nicht das Ziel einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Bei Müttern vermindert sich die Erwerbsbeteiligung moderat, sodass hier das Vereinbarkeitsziel verfehlt wird.

868. In Folge des verminderten Armutsrisikos ist zwar eine positive Wirkung auf das Wohlergehen von Kindern zu vermuten. Diese Einschätzung ist jedoch zu relativieren, da nach Berechnungen des DIW der kindbezogene Anteil am Arbeitslosengeld II dazu führt, dass der Anteil der formal betreuten Kinder zurückgeht. Signifikante Effekte auf die Fertilitätsentscheidungen wurden nicht festgestellt.

869. Ähnlich ist die Situation beim **kindbezogenen Anteil am Wohngeld**: Auch diese Leistung bewirkt, dass die Armutsrisikoquote von Familien sinkt. Die Leistung führt zu Einkommenszuwächsen vor allem im dritten Einkommensquartil (und reicht noch geringfügig ins vierte Quartil). In den unteren beiden Quartilen profitieren aufgrund des konkurrierenden Anspruchs auf Arbeitslosengeld II (einschließlich Kosten der Unterkunft) dagegen nur wenige Familien. Insgesamt kann jedoch eine große Zahl an Haushalten den Bezug von Arbeitslosengeld II vermeiden, da sie sich durch eigene Erwerbstätigkeit, in Kombination mit dem Kindergeld und gegebenenfalls dem Kinderzuschlag besserstellen.

870. Wie beim Kinderzuschlag sind mit dem kindbezogenen Anteil am Wohngeld allerdings zwei gegensätzliche Erwerbsanreize verbunden: Da die Leistung erst ab einem bestimmten Mindesteinkommensgrenze bezogen werden kann, ist es für Familien im SGB II-Transferbezug zunächst attraktiv, ihr Arbeitsangebot auszuweiten, um in den Anspruchsreich des Wohngelds zu gelangen. Es liegen also positive Substitutionseffekte vor. Durch die Anrechnung von eigenem Erwerbseinkommen haben Familien, die bereits Wohngeld erhalten, jedoch eher Anreize dazu, ihr Arbeitsangebot einzuschränken. Hier entstehen somit negative Substitutionseffekte. Im Durchschnitt aller Empfängerfamilien reduziert sich durch den kindbezogenen Anteil am Wohngeld sowohl das Erwerbsvolumen der Mütter als auch der Väter. Dabei fällt der Rückgang – anders als bei den SGB-II-Leistungen – bei den Müttern sogar deutlich stärker als bei den Vätern aus. Das Vereinbarkeitsziel wird also nicht erreicht.

871. Der kindbezogene Anteil am Wohngeld führt zu keinen signifikanten Veränderungen des Anteils der formell betreuten Kinder. Aufgrund der armutsreduzierenden Effekte des kindbezogenen Anteils am Wohngeld kann aber prinzipiell von einer positiven Wirkung auf das Wohlergehen der Kinder ausgegangen werden. Ein Einfluss auf die Fertilität wurde nicht festgestellt.

872. Zielkonflikte bestehen auch beim erhöhten **Arbeitslosengeld I**. Bei dieser Leistung handelt es sich zwar anders als beim Arbeitslosengeld II, Kinderzuschlag und Wohngeld nicht um eine bedarfsabhängige Transferleistung, sondern um eine Versicherungsleistung. Jedoch gibt es in der Wirkung der Leistungen starke Parallelen, weil auch das Arbeitslosengeld I letztlich dazu dient, ausgefallenes eigenes Erwerbseinkommen zu kompensieren. Die Leistung hat einen positiven Effekt auf das Haushaltsnettoeinkommen der Empfängerhaushalte, reduziert ihr Armutsrisiko und fördert damit die wirtschaftliche Stabilität von Familien. Allerdings ist durch den erhöhten Leistungssatz eine Erwerbsaufnahme mit geringeren Einkommenszuwächsen verbunden, als für den Fall, dass auch Arbeitslosen mit

Kindern lediglich ein Leistungsniveau in Höhe von 60 Prozent zustehen würde. Im Ergebnis sind laut den Simulationsrechnungen des ZEW weniger Väter erwerbstätig. Ein solcher Rückzug aus der Erwerbstätigkeit bzw. – in diesem Fall – ein weiterer Verbleib in der Arbeitslosigkeit ist jedoch nicht als Beitrag zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu betrachten. Auch die Erwerbsbeteiligung von Müttern geht geringfügig zurück, was dem Vereinbarkeitsziel entgegenläuft.

873. Das erhöhte Arbeitslosengeld I hat keine Wirkung auf die Inanspruchnahme formaler Betreuung. Vor dem Hintergrund der erreichten Reduzierung des Armutsrisikos ist jedoch eher eine förderliche Wirkung auf das Wohlergehen zu vermutet. In Bezug auf die kurzfristige Geburtenwahrscheinlichkeit wurde ein sehr geringer, negativer Effekt festgestellt.

7.3 Fazit

874. Wenn Zielkonflikte auftreten, dann bestehen diese in der Regel zwischen dem Ziel der wirtschaftlichen Stabilität und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Der Grund hierfür ist, dass jede Geldleistung – mehr oder weniger stark – die Erwerbsentscheidungen von Müttern und Vätern beeinflusst, und zwar zunächst einmal negativ: Erhalten Familien mehr Geld, haben sie prinzipiell immer den Anreiz, hierdurch eigenes Erwerbseinkommen zu ersetzen und die Erwerbsbeteiligung einzuschränken (negativer Einkommenseffekt).

875. Entscheidend für die Wirkung auf das Arbeitsangebot sind jedoch die von der Leistung ausgehenden Substitutionseffekte, die je nach Ausgestaltung der Leistungen variieren: Leistungen, deren Höhe mit steigendem eigenen Erwerbseinkommen abgeschmolzen werden (oder abrupt gänzlich entfallen), führen tendenziell dazu, dass die Erwerbsbeteiligung eingeschränkt wird. Die negativen Arbeitsanreize durch den Einkommenseffekt werden also verstärkt. Im Ergebnis vermindert sich das Erwerbsvolumen der Mütter (und in der Regel auch der Väter) und es treten Zielkonflikte auf. Diese Art von Konflikten treten primär bei den Transferleistungen sowie ehebezogenen Leistungen auf.

876. 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. Weiten Mütter im Ergebnis ihre Erwerbsvolumen aus, lösen sich

mögliche Zielkonflikte zwischen wirtschaftlicher Stabilität und Vereinbarkeit von Familie und Beruf auf.

877. Aufgrund des stets auftretenden negativen Einkommenseffekts durch monetäre Leistungen können Zielkonflikte zwischen wirtschaftlicher Stabilität sowie Vereinbarkeit von Familie und Beruf nicht ganz vermieden werden. Es gelingt, diese Zielkonflikte abzumildern, wenn Leistungen so konzipiert sind, dass der Substitutionseffekt positiv und möglichst groß ist. Mit dem Anstieg des eigenen Erwerbseinkommens sollten gemäß dieser Vorgabe Leistungen nicht reduziert, sondern erhöht werden. Im bisherigen Rahmen der Leistungen gelingt dies zum einen durch Schwellenwerte, die überschritten werden müssen, um die Leistung zu beziehen (z. B. Kinderzuschlag) oder durch die Ausgestaltung als Abzug von der steuerlichen Bemessungsgrundlage (verstärkt durch das Zusammenspiel mit einem progressiven Einkommensteuertarif).

878. Mit Blick auf die Wirkungen zeigt sich, dass bei sieben der untersuchten Leistungen grundsätzlich Zielharmonie zwischen den vier zentralen Zielen einer nachhaltigen Familienpolitik besteht (Abbildung 66). Bei sechs Leistungen lassen sich hingegen Zielkonflikte in unterschiedlicher Intensität feststellen.

Abbildung 66: Leistungen, bei denen Zielharmonien oder Zielkonflikte auftreten bzw. Zielneutralität besteht

| Leistungen, die auf alle Ziele positiv wirken | Leistungen, die nicht auf alle Ziele positiv wirken |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nicht kostendeckende Bereitstellung von Kinderbetreuung ▪ Unterhaltsvorschuss Alleinerziehende ▪ Steuerlicher Entlastungsbetrag für Alleinerziehende ▪ Kinderzuschlag ▪ Elterngeld ▪ Steuerliche Absetzbarkeit von Kosten der Kinderbetreuung ▪ Ermäßigter Beitragssatz für Familien in der SPV (schwache Wirkung) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ehegattensplitting ▪ Beitragsfr. Mitversicherung in der GKV ▪ Kindergeld / Kinderfreibeträge (nur Paarhaushalte) ▪ Kindbezogener Anteil am ALG II ▪ Kindbezogener Anteil am Wohngeld ▪ Erhöhtes Leistungsniveau beim ALG I |

Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG.

8. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

879. Im abschließenden Kapitel werden die zentralen Befunde der Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen zusammenfassend dargestellt. Hierauf aufbauend werden Schlussfolgerungen zur Weiterentwicklung des Leistungssystems diskutiert, die sich aus den vorliegenden Untersuchungen ableiten lassen.

8.1 Die zentralen Ergebnisse der Gesamtevaluation

880. In den zurückliegenden vier Jahren haben das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und das Bundesministerium der Finanzen (BMF) erstmals eine systematische und umfassende Wirkungsanalyse der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland durchführen lassen (vgl. Kapitel 1). Im Fokus der Gesamtevaluation stehen Leistungen mit einem finanziellen Volumen von gut 153 Mrd. Euro oder einem Anteil von rund 75 Prozent am gesamten Leistungsvolumen, das Familien und Ehepaaren zugutekommt. Im Einzelnen handelt es sich um die folgenden Leistungen, die untersucht wurden:

- Kindergeld und Kinderfreibeträge
- Ehegattensplitting
- Subventionierung der Kinderbetreuung
- Beitragsfreie Mitversicherung von nichtberufstätigen Ehepartner in der Gesetzlichen Krankenversicherung
- Elterngeld
- SGB-II-Leistungen für Kinder
- Unterhaltsvorschuss für Alleinerziehende
- Erhöhtes Wohngeld für Geringverdiener mit Kindern
- Erhöhtes Arbeitslosengeld I für Arbeitslose mit Kindern
- Steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten
- Entlastungsbetrag für Alleinerziehende
- Kinderzuschlag

- Ermäßigter Beitragssatz in der Sozialen Pflegeversicherung
- Leistungen der Alterssicherung, im Einzelnen:
 - Hinterbliebenenversorgung
 - Kinderziehungszeiten
 - Kinderberücksichtigungszeiten
 - Höherbewertung von Beitragszeiten bei Mehrkindererziehung
 - Kinderzulage im Rahmen des Altersvermögensgesetzes (Riester-Rente)
 - Nicht erwerbsmäßige Pflege von Angehörigen.

Charakteristisch für die systematische Evaluation der genannten Leistungen ist zum einen, dass sie nicht isoliert, sondern mit ihren Interaktionseffekten untersucht werden. Beispielsweise stellen der Kinderzuschlag zusammen mit dem Wohngeld und dem Arbeitslosengeld II einen Komplex von monetären Leistungen dar, die in Kombination die wirtschaftliche Situation von Familien ohne bzw. mit sehr niedrigem eigenem Einkommen beeinflusst. Mit steigendem Einkommen profitieren die Haushalte weniger von Sozialtransfers sondern von steuerlichen Entlastungen, Kindergeld bzw. Freibeträgen. In der Evaluation werden entsprechende Interaktionseffekte zwischen den Leistungen herausgearbeitet.

881. Zum anderen geht es darum, die Wirkung der Leistungen in unterschiedlichen familiären Lebensphasen und Konstellationen zu analysieren, da sie hier jeweils unterschiedlich wirken können. Dabei wurde für die Untersuchung der Wirkung der Leistungen im Lebensverlauf berücksichtigt, dass sich Haushalte und Familien im Zeitverlauf verändern: Durch die Geburt eines (weiteren) Kindes, durch den Auszug der Kinder aus dem gemeinsamen Haushalt, durch Eheschließung, Scheidung oder den Tod eines (Ehe-)Partners.

882. Prägend für das Design der Gesamtevaluation ist darüber hinaus der Bezug auf das Zielsystem einer nachhaltigen Familienpolitik. So wird die Wirkungsanalyse der Leistungen im Hinblick darauf vorgenommen, wie effektiv und effizient sie dazu beitragen, zentrale familienpolitische Ziele zu erreichen. Diese Ziele wurden als Grundlage für eine nachhaltige Familienpolitik aufbauend auf dem Siebten Familienbericht der Bundesregierung (BMFSFJ 2006) formuliert. Sie betreffen im Einzelnen

- die wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe von Familien¹⁴⁷,
- die Vereinbarkeit von Familie und Beruf,

¹⁴⁷ Im Fließtext wird der Zusatz „soziale Teilhabe“ nicht genannt.

- Förderung und Wohlergehen von Kindern sowie
- die Fertilität / Realisierung von Kinderwünschen.

Darüber hinaus wird als Querschnittsziel der Nachteilsausgleich zwischen unterschiedlichen Familientypen untersucht. Gegenstand dieses Ziels ist, bestehende Einkommensunterschiede zwischen Haushalten mit und ohne Kinder sowie zwischen Familientypen – Ein- und Mehrkindfamilien, Alleinerziehende, Familien in unterschiedlichen Phasen des Lebenszyklus – auszugleichen.

883. Neben der Erreichung einzelner Ziele werden die Beziehungen untersucht, die zwischen den familienpolitischen Zielen bestehen (vgl. Kapitel 7). Häufig wirken Leistungen konfliktfrei; sie tragen gleichzeitig zur Erreichung mehrerer Ziele bei. Andere Leistungen, beispielsweise solche, die positiv auf die wirtschaftliche Stabilität von Familien wirken, können aber auch die Erreichung eines anderen Ziels, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf behindern.

884. In den nachfolgenden Abschnitten sind wesentliche Hintergründe zur Bekanntheit und Inanspruchnahme der oben genannten ehe- und familienbezogenen Leistungen (Kapitel 8.1.1) und zu ihrer Wirksamkeit bezogen auf die Erreichung der familienpolitischen Ziele (Kapitel 8.1.2 bis 8.1.7) zusammengefasst.

8.1.1 Bezug von Leistungen

885. Den Analysen vorgeschaltet war eine umfangreiche demoskopische Untersuchung der Kenntnis, Inanspruchnahme und Bewertung der Leistungen durch die Bezieher und die Bevölkerung. Dabei wurde deutlich, dass für die Familien die ehe- und familienbezogenen Leistungen überwiegend von sehr großer Bedeutung sind. Besonders hoch geschätzt werden Leistungen, die verlässlich und gut kalkulierbar sind (z. B. das Kindergeld). Insgesamt wird Familienpolitik als ein Bereich gesehen, in dem „nicht gespart“ werden sollte; die meisten der Befragten wünschen sich hier eher mehr staatliche Unterstützung, dies besonders für Alleinerziehende sowie Arbeitslose und Geringverdiener mit Kindern.

886. Ebenfalls übergreifend wurden die Schnittstellen zwischen dem Sozial-, Steuer und Unterhaltsrecht untersucht. Hintergrund ist, dass je nach Rechtsgebiet unterschiedliche Definitionen der Rechtsbegriffe der rechtlichen Gewährleistungen definiert werden. Während das Unterhalts- und das Steuerrecht in der Regel auf definierte Beziehungen wie die Ehe oder das Bestehen von Kindschaftsverhältnissen abstellen, adressiert das Sozialrecht unbestimmtere, aber faktisch bestehende Formen des Zusammenlebens, wie etwa häusliche Gemeinschaften, Bedarfsgemeinschaften, Wohn-, Wirtschafts-, Verantwortungs- und

Einstehensgemeinschaften. Uneinheitlich ist auch die Berücksichtigung unterschiedlicher Altersstufen von Kindern geregelt. Während das Steuerrecht keine Unterscheidung nach dem Alter vornimmt, wird beispielsweise der Mindestbedarf von Kindern im Sozialrecht nach einer anderen Altersabstufung differenziert als im Unterhaltsrecht. Zudem unterscheiden sich die relevanten Einkommensbegriffe oder die Verfahren zur Ermittlung des jeweils zu berücksichtigenden („anrechenbaren“, „zu versteuernden“, „maßgeblichen“) Einkommens. In der Folge kann dieselbe finanzielle Ausgangslage zu unabgestimmten Bewertungen etwa der unterhaltsrechtlichen Leistungsfähigkeit oder der sozialrechtlichen Bedürftigkeit führen. Die empirische Analyse zeigt, dass von den skizzierten Schnittstellenproblemen in der Regel nur wenige tausend Fälle betroffen sind. Die individuellen finanziellen Wirkungen können jedoch erheblich sein. Für die „klassische Normalfamilie“ zeigen sich kaum nicht intendierte Wirkungen im Zusammenspiel zwischen den drei Rechtsgebieten. Probleme treten in aller Regel im Trennungsfall auf, bei dem die Wahrscheinlichkeit der sozialrechtlichen Bedürftigkeit zudem deutlich ansteigt.

887. Der Familientyp (Paarhaushalte/Alleinerziehende), das Alter der Kinder sowie die Einkommenssituation der Familien sind zentrale Parameter für den Bezug von ehe- und familienbezogenen Leistungen¹⁴⁸: Im unteren Einkommensbereich ist der Leistungsbezug vor allem geprägt durch bedarfsabhängige Transferleistungen, auf die – mit Ausnahme des Kinderzuschlags und der kindbezogenen Elemente des Arbeitslosengelds II sowie des Wohngelds – auch Alleinstehende und Paare ohne Kinder Anspruch haben. Familien im mittleren und oberen Einkommensbereich werden primär durch Kindergeld bzw. Kinderfreibeträge unterstützt. Gleichzeitig können verheiratete Paare vom Ehegattensplitting und gegebenenfalls von der beitragsfreien Mitversicherung des nichtberufstätigen Ehepartners in der Gesetzlichen Krankenversicherung profitieren. Bei diesen Leistungen handelt es sich jedoch nicht explizit um Familienleistungen, da sie auch kinderlose Verheiratete nutzen können. Alleinerziehende können den steuerlichen Entlastungsbetrag in Anspruch nehmen und gegebenenfalls den Unterhaltsvorschuss (vgl. Kapitel 2.7).

888. Im Durchschnitt beziehen Haushalte in Deutschland in der Querschnittsbetrachtung 1,9 der hier untersuchten Leistungen; bei Haushalten ohne Kinder liegt der Durchschnitt bei 0,8 und bei Haushalten mit Kindern bei 3,5 Leistungen. Dabei unterscheidet sich die Anzahl der bezogenen Leistungen deutlich nach dem Familienstand, dem Alter der Kinder und dem Einkommen: Paare ohne Kinder beziehen mit 1,4 Leistungen im Durchschnitt

¹⁴⁸Hier nicht erwähnt sind die Leistungen der Alterssicherung, die zusätzlich zu den genannten Leistungen in Anspruch genommen werden (können).

deutlich weniger Leistungen als Alleinerziehende und Paare mit Kindern mit 3 bzw. 3,6 Leistungen. In Abhängigkeit vom Alter zeigt sich, dass bei einem jüngsten Kind über 13 Jahren 2,7, bei einem jüngsten Kind unter zwei Jahren hingegen 4,5 Leistungen bezogen werden. Bei den Familien mit kleinen Kinder sind es insbesondere das Elterngeld, die Bereitstellung von Kinderbetreuungsplätzen sowie die Möglichkeit, Betreuungskosten steuerlich abzusetzen, die genutzt bzw. bezogen werden, mit zunehmendem Alter aber wegfallen. Einkommensbezogene Unterscheidungen zeigen: Im untersten Einkommensquartil werden am wenigsten ehe- und familienbezogene Leistungen bezogen. In den beiden mittleren Einkommensquartilen, in denen die meisten Familienhaushalte vorzufinden sind, werden mit durchschnittlich 1,9 bzw. 2,5 die meisten Leistungen bezogen. Bei den Haushalten im oberen Einkommensquartil senkt sich der Leistungsbezug dann wiederum, da hier seltener Kinder vorhanden sind (vgl. Kapitel 2.8).

889. Das Elterngeld und die Subventionierung der Kinderbetreuung weisen die höchste finanzielle Bedeutung für die nutzenden Familien auf. Der durchschnittliche Wert für die Nutzerhaushalte beläuft sich auf etwa 7.800 Euro pro Jahr beim Elterngeld sowie 6.100 Euro pro Jahr bei der Kinderbetreuung. Beide Leistungen werden jedoch nur über einen begrenzten Zeitraum bezogen. Die Höhe des Kindergeldes bzw. der Kinderfreibeträge liegt bei den nutzenden Familien mit rund 3.500 Euro gut halb so hoch, allerdings profitieren Familien sehr lange von diesen Leistungen. Die Vorteile aus dem Ehegattensplitting belaufen sich auf rund 1.400 Euro pro Jahr. Die steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuung erreicht dagegen mit knapp 100 Euro nur einen sehr geringen Wert (vgl. Kapitel 2.8).

890. Jeweils bezogen auf alle Haushalte nimmt der durchschnittliche jährliche Gesamtwert der ehe- und familienbezogenen Leistungen über den Lebensverlauf betrachtet von 4.000 Euro in der Altersgruppe der 25- bis 29-Jährigen auf ein Maximum von gut 6.000 Euro in der Altersgruppe der 35- bis 39-Jährigen zu. In dieser Phase wächst insbesondere der Wert der steuerlichen Leistungen und der empfangenen Realtransfers stark an. Im weiteren Lebensverlauf ist ein kontinuierlicher Rückgang im Wert der durchschnittlich erhaltenen Leistungen zu beobachten. Mit dem Auszug der Kinder aus dem elterlichen Haushalt entfällt schließlich die Unterstützung durch das Kindergeld bzw. den Kinderfreibetrag. Diese Familien profitieren nun fast nur noch vom Ehegattensplitting (vgl. Kapitel 2.8).

8.1.2 Wirtschaftliche Stabilität

891. Die Mehrzahl der Familien lebt heute in gesicherten materiellen Verhältnissen. Familien sind vor allem dann einem Armutsrisiko ausgesetzt, wenn Eltern nicht oder nur in

einem geringen Umfang erwerbstätig sind. Alleinerziehende weisen die höchste Armutsgefährdung auf.

892. Zentrale Indikatoren, anhand derer die Verbesserung der wirtschaftlichen Stabilität von Familienhaushalten durch den Bezug bzw. die Nutzung ehe- und familienbezogener Leistungen gemessen werden, sind die Veränderung des Haushaltseinkommens und der Armutsrisikoquote sowie des Transferbezugs. Die Analyse erfolgt für unterschiedliche Familientypen differenziert nach Einkommen, Kinderzahl, Kindesalter und Partnerschaftsstatus (allein vs. in Partnerschaft). Die Erkenntnisse basieren auf den Studien des ZEW (2013a und 2013b), des Ifo Instituts (2011 und 2012), des IfD (2012 und 2013) sowie des DIW (2013b) und von IGES et al. (2013), die sich auf diese Indikatoren beziehen (vgl. Kapitel 3).

893. Für einzelne Leistungen zeigen sich folgende Ergebnisse:

- Kindergeld und Kinderfreibeträge tragen maßbeglich zur Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität von Familien bei. Außerhalb der Grundsicherung wirkt die Leistung auf einen Ausgleich zwischen Familien und Kinderlosen sowie zwischen Familien mit unterschiedlicher Kinderzahl hin. Familien mit mittleren und hohen Einkommen werden durch die Leistung finanziell spürbar besser gestellt. Familien mit geringen Einkommen verbessern ihre Einkommensposition durch das Kindergeld im Durchschnitt nur geringfügig, weil das Kindergeld auf das Arbeitslosengeld II angerechnet wird. Insgesamt vermeiden mehr als eine Millionen Familien durch das Kindergeld den Bezug von Arbeitslosengeld II. Für Familien, die mit ihrem Einkommen an der Schwelle zur Anrechnung des Arbeitslosengeldes II liegen entfaltet das Kindergeld einen wirksamen Anreiz, durch zusätzliche eigene Erwerbstätigkeit den Transferbezug und mit ihm die Anrechnung des Kindergelds zu vermeiden. Neben der Subventionierung der Kinderbetreuung trägt das Kindergeld am stärksten zur Reduzierung von Kinderarmut (- 5 Prozentpunkte) bei, insbesondere bei Familien mit mehr als zwei Kindern und bei Familien mit Kindern unter drei Jahren.
- Das Ehegattensplitting stellt Ehepaare (mit und ohne Kinder) finanziell besser, wobei die Wirkung der Leistung mit dem Einkommen der Empfängerhaushalte deutlich ansteigt. Das Armutsrisiko sinkt im Durchschnitt aller Familien zwar nur geringfügig, aber einer großen Anzahl von Haushalten vermeidet durch das Ehegattensplitting der Bezug von Arbeitslosengeld II, darunter sind zu zwei Dritteln Paare mit Kindern. Gleichzeitig sinkt jedoch durch die Leistung die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Frauen, insbesondere der Mütter; langfristig gesehen trägt das kurz-

fristig einkommenserhöhende Ehegattensplitting damit durch die reduzierende Wirkung auf das Erwerbseinkommen nicht zur wirtschaftlichen Stabilität von Haushalten bei.

- Den größten Teil der Kinderbetreuungskosten trägt die öffentliche Hand und vermindert dadurch die wirtschaftliche Belastung der Familien deutlich; bei Familien mit Kindern zwischen 2 und 6 Jahren um durchschnittlich 300 Euro monatlich. Familien mit geringen Einkommen werden besonders entlastet. Die Subventionierung der Kinderbetreuung führt auch aufgrund der verstärkten Erwerbstätigkeit von Eltern betreuter Kinder zu einer deutlichen Verringerung des Armutsrisikos und lässt eine große Zahl von Haushalten den Bezug von Arbeitslosengeld II vermeiden. Die positive Leistungswirkung zeigt sich besonders deutlich bei Familien mit Kindern unter drei Jahren.
- Ähnlich wie das Ehegattensplitting zeigt auch die beitragsfreie Mitversicherung für Ehepartnerinnen und Ehepartner in der Gesetzlichen Krankenversicherung nur kurzfristig positive Wirkungen. Für Familien mit mittleren Einkommen verbessert die Leistung die Einkommensposition, wobei die Leistungshöhe faktisch mit der Anzahl der Kinder ansteigt, da Mütter mit mehreren Kindern tendenziell seltener oder in geringerem Umfang erwerbstätig sind. Alleinerziehende und Alleinstehende werden belastet, weil sie mit ihrem Beitrag die Beitragsfreiheit der Ehegatten mitfinanzieren. Langfristig führen die negativen Arbeitsangebotswirkungen zu einer Verschlechterung der wirtschaftlichen Stabilität, da das Einkommenserzielungspotenzial der Haushalte sinkt.
- Das Elterngeld erhöht die Einkommen von Familien im ersten Lebensjahr des Kindes je nach Einkommensquartil im Durchschnitt um rund 200 bis 700 Euro monatlich. Damit vermeiden rund 100.000 Haushalte den Bezug von Arbeitslosengeld II. Ohne das Elterngeld läge die Armutsrisikoquote von Familien mit Neugeborenen deutlich um rund 10 Prozentpunkte höher. Ab dem zweiten Lebensjahr des Kindes nehmen Mütter verstärkt eine Erwerbstätigkeit auf und verbessern dadurch die wirtschaftliche Stabilität der Familie.
- Die ehe- und familienbezogenen Leistungen der Alterssicherung verbessern die wirtschaftliche Stabilität in der Rentenphase. Insbesondere die Kindererziehungszeiten und die Hinterbliebenenversorgung stärken die finanzielle Situation von Familien (in erster Linie Frauen) im Alter. Die Riester-Rente leistet mit ihren Kinderzulagen einen signifikanten Beitrag zu den Alterseinkommen von Familien. Die

Alterssicherungsleistungen wirken in der Regel, ohne das Arbeitsangebot und die Ersparnisbildung negativ zu beeinflussen.

- Ein Drittel der 30- bis 59-Jährigen geht von einem finanziell sorgenfreien Rentnerdasein aus, weitere 50 % erwarten, im Alter zwar sparsam sein zu müssen, mit dem Geld aber auszukommen. Dagegen befürchtet rund jeder Sechste, dass das Geld im Alter wahrscheinlich knapp wird oder gar nicht reicht. Rund jeder zweite Bürger hält die Unterstützung des Staates für Familien und Ehepaare bei der Altersvorsorge aktuell für zu gering, nur 29 % empfinden sie als angemessen.
- Die fiskalisch kleineren Leistungen Kinderzuschlag, kindbezogener Anteil am Wohngeld, Unterhaltsvorschuss und Elterngeld verringern den Bezug von SGB II-Leistungen deutlich bzw. haben eine armutsreduzierende Wirkung für die Empfängerhaushalte. Bei einem fiskalisch geringeren Volumen als die vorgenannten Leistungen zeichnen sie sich durch eine hohe Effizienz aus, während die „großen“ Leistungen diesbezüglich nur mittelmäßig abschneiden.

894. Jenseits der Betrachtung einzelner Leistungen ergeben sich folgende übergreifende Erkenntnisse:

- Generell schätzen die Nutzer Geld- und Sachleistungen mehr als Steuer- und Abgabenreduzierungen. Das liegt u.a. an der Kalkulierbarkeit der regelmäßig ausgezahlten Leistungen, während steuerliche Leistungen erst im Nachhinein „sichtbar“ sind. Am besten bewertet werden die Leistungen, die ein großes finanzielles Volumen haben – eine Ausnahme ist hier das Ehegattensplitting.
- Die Analysen zeigen, dass die Leistungen insgesamt wirtschaftliche Belastungen, die durch Kinder entstehen, auffangen und so tendenziell einen finanziellen Ausgleich zwischen Familien und Kinderlosen herstellen. Über den Lebensverlauf (bis zum Alter von 65 Jahren) betrachtet hängt die Einkommenswirkung im Durchschnitt am stärksten von der Kinderzahl ab.
- Alle betrachteten Leistungen führen in der kurzen Frist für die Empfängerhaushalte zu Einkommenserhöhungen. Berücksichtigt man, wie sich die Leistungen in der langfristigen Perspektive über die Partizipation am Arbeitsmarkt auf die wirtschaftliche Stabilität auswirken, dann führen vor allem die beitragsfreie Mitversicherung und das Ehegattensplitting zu langfristigen Einkommensminderungen, da sie starke negative Erwerbsanreize setzen.

- Die Interaktionen mit dem Arbeitslosengeld II überwiegen deutlich die Interaktionen zwischen den Familienleistungen.
- Schließlich legen die Analysen dar, dass Leistungen mit einem großen Empfängerkreis und vergleichsweise hohen Zahlbeträgen große Wirkungen entfalten, jedoch kleinere, auf einen spezifischen Empfängerkreis ausgerichtete Leistungen sich durch eine hohe Nutzen-Kosten-Relation auszeichnen. Besonders wirksam im Hinblick auf die wirtschaftliche Stabilität sind die Subventionierung der Kinderbetreuung und das Kindergeld, besonders effizient wirken der Kinderzuschlag, der Unterhaltsvorschuss sowie der kindbezogene Anteil am Wohngeld.

8.1.3 Vereinbarkeit von Familie und Beruf

895. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist das familienpolitische Ziel, das am stärksten positiv auf andere Ziele ausstrahlt: 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.

896. Die zentralen in der Gesamtevaluation verwendeten Indikatoren für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind die Veränderung der Erwerbsbeteiligung und des Erwerbsvolumens von Müttern. Dabei wird – entsprechend den Wünschen der Eltern – davon ausgegangen, dass sich die Vereinbarkeit verbessert, wenn Mütter ihre Arbeitszeiten und ihre Arbeitsmarktpartizipation ausdehnen und wenn Väter ihre Arbeitszeiten reduzieren. Ob sich die veränderten Arbeitsstunden auch in einer anderen Zeitverwendung bei Hausarbeit und Kinderbetreuung niederschlägt, ist für die Vereinbarkeit eine wichtige Frage. Diese konnte allerdings nicht in die Mikrosimulationsmodelle integriert werden. Die Kernbefunde zur Erreichung dieses familienpolitischen Ziels stammen aus den Studien des ZEW (2013a und 2013b), des DIW (2013b), des IfD (2013 und 2013) sowie des Ifo Instituts (2011 und 2012). In Bezug auf einzelne Leistungen ist Folgendes festzustellen (vgl. Kapitel 4):

- Zentral für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist ein passgenaues Kinderbetreuungsangebot. Die Berufstätigkeit der Mütter ist das wichtigste Motiv für die Nutzung außerfamiliärer Betreuung. Insgesamt sind die Eltern mit den Betreuungseinrichtungen und Schulen ihrer Kinder zufrieden. Als größte Nachteile gelten neben den Kosten, einem eingeschränkten Platzangebot und längeren Warte-

zeiten auf einen geeigneten Platz zu kurze oder unflexible Öffnungszeiten von Einrichtungen.

- Von allen Leistungen unterstützt die Subventionierung der Kinderbetreuung die Vereinbarkeit von Familie und Beruf am stärksten. Ohne subventionierte Kinderbetreuung wären 100.000 Mütter mit Kindern im Alter zwischen 1 und 3 Jahren nicht erwerbstätig. Insbesondere wird die Erwerbstätigkeit von Müttern mit niedrigen und mittleren Einkommen unterstützt. Bei einer höheren Verfügbarkeit von Plätzen oder bei Abschaffung der Elternbeiträge würde das Arbeitsangebot der Mütter weiter zunehmen.
- Auch die steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuung fördert die mütterliche Erwerbstätigkeit. Ohne die Leistung würde sich die Müttererwerbstätigkeit um rund 10.000 Vollzeitäquivalente verringern.
- Kindergeld und Kinderfreibeträge entfalten in langfristiger wie in kurzfristiger Perspektive geringe Wirkungen auf das Arbeitsangebot der Eltern – im Verhältnis zum großen Empfängerkreis. Väter in Paarfamilien arbeiten etwas häufiger und umfangreicher (plus 40.000 Vollzeitäquivalente), während Mütter in Paarhaushalten ihre Erwerbsumfänge geringfügig einschränken. Die Alleinerziehenden hingegen steigern ihre Partizipation am Arbeitsmarkt und die geleisteten Arbeitsstunden (plus 16.000 Vollzeitäquivalente).
- Die Leistungen der Alterssicherung und Hinterbliebenenversorgung haben kaum Einfluss auf die Erwerbsentscheidungen von Müttern.
- Durch das Ehegattensplitting reduziert sich das Arbeitsangebot von Müttern besonders stark. Im Vergleich zu einer Individualbesteuerung führt das Ehegattensplitting bei verheirateten Müttern sowohl zu einer geringeren Erwerbsbeteiligung als auch zu geringeren Stundenumfängen (insgesamt ca. minus 160.000 Vollzeitäquivalente). Bei verheirateten Vätern nehmen dagegen durch das Ehegattensplitting sowohl die Erwerbsbeteiligung als auch der Erwerbsumfang zu (plus rund 30.0000 Vollzeitäquivalente). Über den Lebensverlauf verstärken sich die negativen Arbeitsangebotseffekte des Ehegattensplitting auf Frauen noch zusätzlich.
- Die beitragsfreie Mitversicherung in der Gesetzlichen Krankenversicherung hat eine deutlich geringere Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern in Paarhaushalten zur Folge. Frauen in Paarhaushalten reduzieren ihr Arbeitsangebot infolge der Mitversicherung um rund 100.000 Vollzeitäquivalente, zwei Drittel davon entfallen auf

Mütter. Auch Männer reduzieren ihre Erwerbsbeteiligung, aber deutlich schwächer als die Frauen, um rund 51.000 Vollzeitäquivalente. Im Lebensverlauf führt die beitragsfreie Mitversicherung dazu, dass Frauen häufiger geringfügig oder gar nicht beschäftigt sind.

- Das Elterngeld schafft den gewünschten Schonraum im ersten Lebensjahr des Kindes und führt danach zu einer frühzeitigeren Rückkehr der Mütter auf den Arbeitsmarkt. Väter nehmen sich durch das Elterngeld mehr Zeit für Familie, ihr Arbeitsangebot reduziert sich im ersten Lebensjahr des Kindes deutlich. Außerdem vermindert sich tendenziell die Hausarbeitszeit von Müttern.
- In der Effizienzbetrachtung sind es – wie bereits beim Ziel der wirtschaftlichen Stabilität – vor allem die kleineren Leistungen (Entlastungsbetrag für Alleinerziehende, Unterhaltsvorschuss, Kinderzuschlag, steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten), die besonders effizient zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf beitragen. Auch die Subvention der Kinderbetreuung erweist sich als sehr effizient. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die Ergebnisse zu den kleinen Leistungen mit größeren statistischen Unsicherheiten behaftet sind als die zu den Leistungen mit größerem Volumen und Nutzerkreis.
- Zur Zeitverwendung im Privaten zeigt sich dass Mütter wesentlich mehr Zeit für Kinderbetreuung und Hausarbeit aufwenden als Väter. Auch wenn Mütter erwerbstätig sind, steigert dies zunächst nicht die Betreuungszeit der Väter. Erst bei einer Vollzeitarbeit der Mutter erhöhen Väter ihre Betreuungszeiten.

897. Jenseits der Betrachtung einzelner Leistungen ergeben sich folgende übergreifende Erkenntnisse:

- Ob eine Reduzierung der Erwerbstätigkeit von Vätern, wie etwa bei der beitragsfreien Mitversicherung dazu führt, dass Väter zu Hause mehr Aufgaben übernehmen, konnte hier nicht untersucht werden. Die einzige Leistung, für die entsprechende Wirkung eindeutig nachgewiesen wurde, ist das Elterngeld: Es führt dazu, dass Väter ihre Arbeitszeit reduzieren und die Betreuungszeit erhöhen. Auch bei der Nutzung der Kinderbetreuung gibt es Hinweise darauf, dass Väter ihre Hausarbeit ausdehnen, wenn die Kinder in Betreuung sind.
- Betrachtet man den Einkommensverlauf für Zweitverdiener (in der Regel Frauen), so wird deutlich, dass vor allem drei der untersuchten Leistungen negative Arbeitsanreize entfalten: Das Ehegattensplitting führt über den gesamten Einkommensverlauf zu geringen Erwerbsanreizen für Zweitverdiener. Bei der beitragsfreien Mitversicherung lohnt

sich eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit wegen der Grenze der geringfügigen Beschäftigung (Minijob) zunächst nicht. Gleiches gilt für den Kinderzuschlag an der Höchsteinkommengrenze.

- Bei Alleinerziehenden zeigen sich keine negativen Arbeitsanreize der untersuchten Leistungen. Alle Leistungen stärken die Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

8.1.4 Förderung und Wohlergehen von Kindern

898. Das Wohlergehen von Kindern und seine Beeinflussung durch ehe- und familienbezogene Leistungen wurden im Rahmen der Gesamtevaluation erstmals mit zwei integrierten Messkonzepten untersucht. Grundlage hierfür waren internationale Studien, vor allem von UNICEF.

899. Im Rahmen der Gesamtevaluation entwickelten die Autoren der Studien zum Thema Förderung und Wohlergehen von Kindern der RUB (2013) und des DIW (2013b) jeweils eigene Analysekonzepte. Diese basieren zum einen auf entwicklungspsychologischen Skalen für Kinder unterschiedlicher Altersgruppen, die soziale Kompetenzen, Alltagsfertigkeiten oder das Sprachvermögen abbilden. Zum anderen wird ein bildungsökonomischer Ansatz verfolgt, der zeigt, wie sich die Nutzung von Kinderbetreuung in Abhängigkeit der untersuchten ehe- und familienbezogenen Leistungen verändert und wie sich Kinderbetreuung und anderen Arten der Förderung auf die kindliche Entwicklung und somit indirekt auch das Wohlergehen von Kindern auswirken.

900. Gemeinsam ist beiden Studien, dass familienbezogene Leistungen das Wohlergehen indirekt über die Zeitverwendung und die Reduzierung bzw. Abfederung ökonomischer Belastungsfaktoren beeinflussen.

901. Zusammengefasst zeigt sich Folgendes (vgl. Kapitel 5):

- Die Gesundheitssituation ist der wichtigste Einflussfaktor auf das kindliche Wohlergehen. Die Bildung der Eltern, die Lebenszufriedenheit der Mütter und eine gute Wohnsituation haben ebenfalls einen positiven Einfluss auf das Wohlergehen der Kinder, genauso wie eine aktive Freizeitbeschäftigung beider Elternteile mit den Kindern.
- Im Vergleich unterschiedlicher Familientypen zeigt sich, dass Kinder aus armutsgefährdeten Familien ein schlechteres Wohlergehen aufweisen als Kinder aus besser situierten Familien. Unterschiedliche Belastungsfaktoren wie Armut, Arbeitslosigkeit oder eine hohe Mietbelastung, die das Wohlergehen mindern, wurden in einem Gesamtindikator „ökonomische Belastungen“ zusammengefasst.

- Formale Betreuung kann neben der elterlichen Betreuung bereits im frühen Kindesalter einen positiven Beitrag zur Entwicklung des Kindes leisten. Insbesondere die sozio-emotionale Stabilität, die Entwicklung kognitiver, motorischer Fertigkeiten und die soziale Kompetenz von Kindern werden durch die frühe Betreuung gefördert.
- Kinderbetreuung federt negative Effekte ökonomischer Belastungsfaktoren ab; Kinder von Alleinerziehenden oder Familien mit Migrationshintergrund profitieren besonders stark von außerfamiliären Betreuungsangeboten.
- Bei der Analyse der langfristigen Auswirkungen von Kinderbetreuung wird deutlich, dass Jugendliche, die als Kinder ganztägig betreut wurden, oftmals kommunikativer, aufgeschlossener und neugieriger sind.
- Leistungen, die die Nutzung von Kinderbetreuung (und die Erwerbstätigkeit von Müttern) fördern, können sich somit auch positiv auf das Wohlergehen von Kindern auswirken. Dies sind neben der Subventionierung und der steuerlichen Absetzbarkeit von Kinderbetreuung auch der steuerliche Entlastungsbetrag für Alleinerziehende. Zusätzlich Impulse für eine stärkere Nutzung der Kinderbetreuung würden von einer Abschaffung der Elternbeiträge und einer Ausweitung des Platzangebotes ausgehen.
- Die Studien legen nahe, dass die Qualität der Betreuung große Bedeutung hat: In einigen der Analysen wird deutlich, dass die positiven Effekte von Kinderbetreuung auf das Wohlergehen stärker ausfallen, wenn die Einflussgröße Qualität der Kindertagesbetreuung berücksichtigt wird. Auch die Nutzung informeller Förderangebote wirkt sich positiv auf die kindliche Entwicklung aus.
- Deutlich wird auch, dass Geldleistungen nur bei Familien im unteren Einkommensbereich Einfluss auf das Wohlergehen von Kindern nehmen können. Leistungen, die das Armutsrisiko von Kindern verringern und sich somit positiv auf ihr Wohlergehen auswirken, sind: Die subventionierte Kinderbetreuung, das Kindergeld, das Elterngeld sowie die Leistungen für Geringverdiener und der Unterhaltsvorschuss als spezielle Leistung für Alleinerziehende.
- Eine allgemeine Verbesserung des Familieneinkommens hat jenseits der Armutsgrenze keine nachweisbaren Auswirkungen auf das Wohlergehen von Kindern. Außerdem zeigt sich, dass manche der Leistungen zwar die finanzielle Belastungssituation für Familien lindern, jedoch aufgrund der negativen Erwerbsanreize dazu führen, dass Kinderbetreuungsangebote seltener in Anspruch genommen werden. Dies trifft auf das Ehegattensplitting, die beitragsfreie Mitversicherung in der

Gesetzlichen Krankenversicherung sowie den kindbezogenen Anteil am ALG II und am Wohngeld zu.

8.1.5 Fertilität / Realisierung von Kinderwünschen

902. Zentrale Indikatoren für die Realisierung vorhandener Kinderwünsche sind positive Veränderungen der zusammengefassten bzw. kohortenspezifischen Geburtenraten, der Rückgang der Anzahl kinderloser Frauen, die Zunahme der Anzahl von Frauen mit drei und mehr Kindern sowie die Verringerung des Erstgeburtsalter der Mütter bzw. der zeitlichen Abstände zwischen der Erst- und den Folgegeburten. Nach den Ergebnissen des ZEW et al. (2013a und 2013b) haben ehe- und familienbezogene Leistungen jedoch nur begrenzten bzw. indirekten Einfluss auf die Geburtenentscheidung (vgl. Kapitel 6):

- Der Großteil der Einflussfaktoren ist eng verknüpft mit dem persönlichen Lebenshintergrund der Eltern (geeignete Partnerschaft, gesicherte berufliche Situation, eigene Familienerfahrungen, Bildungsabschluss, etc.) und kann daher durch die Familienpolitik bestenfalls indirekt beeinflusst werden.
- Die Wirkung von familienpolitischen Maßnahmen steht in einem Wechselspiel mit den vorherrschenden Einstellungen in der Gesellschaft. Einerseits beeinflussen familienbezogene Einstellungen die Ausgestaltung der Familienpolitik, andererseits kann durch Familienpolitik langfristig ein Einstellungswandel bewirkt werden und dadurch Einfluss auf Fertilitätsentscheidungen genommen werden.
- Familienpolitik kann dann auf Fertilitätsentscheidungen wirken, wenn auch die Rahmenbedingungen, die durch andere Politikbereiche gestaltet werden, mit der Ausrichtung der Familienpolitik übereinstimmen. Das Spektrum relevanter Politikbereiche reicht von der Wohnungs- und Sozialpolitik über die Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik bis hin zu Bildungs- und Gesundheitspolitik.
- Fertilitätsentscheidungen werden auch durch verschiedene sozial-normative und politisch-rechtliche Determinanten beeinflusst: Hier stellen neben der Verlässlichkeit der durch die Politik gesetzten Rahmenbedingungen die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern am Berufs- und Familienleben ein zentrales Handlungsfeld dar.
- Familienbezogene Zeit-, Geld- und Infrastrukturleistungen können die Fertilitätsentscheidungen beeinflussen, indem sie die direkten Kosten von Kindern sowie Opportunitätskosten reduzieren.
- Mit Blick auf die kurzfristige Wirkung zeigt sich, dass sich das Elterngeld sowie das Kindergeld bzw. die Kinderfreibeträge spürbar positiv auf die Fertilität und Erfüllung

von Kinderwünschen auswirken. Die überwiegende Zahl der Leistungen verhält sich neutral.

- Aus einem langfristigen Blickwinkel trägt die Subventionierung der Kinderbetreuung besonders effektiv zum Fertilitätsziel bei. Auch die positiven Wirkungen von Kindergeld und Kinderfreibeträgen fallen über den Lebenszyklus betrachtet besonders stark aus und übertreffen sogar die des Elterngelds.
- Mit Blick auf die Kosten für die öffentliche Hand gilt, dass das Elterngeld im Vergleich zum Kindergeld und den Kinderfreibeträgen effizienter wirkt, die Geburtenzahl also je eingesetztem Euro stärker ansteigen.

8.1.6 Besondere Zielgruppen: Alleinerziehenden- und Mehrkindfamilien

903. In der Gesamtevaluation haben die Studien die Wirkungen der Leistungen auf verschiedene Familientypen untersucht. Einzelne Familientypen verdienen, wie die Erhebungen der Akzeptanzanalyse I zeigen, aus Sicht der Bevölkerung besondere Aufmerksamkeit und staatliche Unterstützung. Große Mehrheiten der Bevölkerung sehen bei Leistungen für kinderreiche Familien, für junge Eltern, für Alleinerziehende und für Geringverdienerfamilien „unter keinen Umständen“ Einsparpotenziale staatlicher Leistungen. Im Gegenteil sind zwei Drittel der Befragten der Auffassung, dass der Staat „unbedingt mehr“ für Geringverdiener- und Alleinerziehendenfamilien tun müsste.

904. Die ökonomischen Studien belegen, dass Alleinerziehende und Familien mit drei und mehr Kindern häufiger in wirtschaftlich prekären Verhältnissen leben als Paarfamilien mit ein oder zwei Kindern. Insgesamt zeigt die Verteilung der Familientypen nach Einkommen, wenn man dabei die Zahl der Haushaltsmitglieder berücksichtigt : 80 Prozent der Alleinerziehenden und 70 Prozent der Mehrkindfamilien haben weniger als das mittlere Einkommen aller Familien zur Verfügung. Rund 40 Prozent der Alleinerziehenden und ein Viertel der Mehrkindfamilien sind armutsgefährdet – Paarfamilien mit einem oder zwei Kindern hingegen nur zu 10 Prozent.

905. Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden die Wirkung der Leistungen auf zwei besondere Zielgruppen mit niedrigem Einkommen dargestellt, bei denen sich Auffälligkeiten zeigen.

Alleinerziehende

906. Der steuerliche Entlastungsbetrag für Alleinerziehende und der Unterhaltsvorschuss sind als spezielle Leistungen für Alleinerziehende sehr effizient.

907. Der Entlastungsbetrag stärkt die Erwerbstätigkeit von Alleinerziehenden, insbesondere wenn sie ältere Kinder haben. Fast 20.000 Alleinerziehende werden durch den Entlastungsbetrag unabhängig von SGB II. Effizienzanalysen zeigen, dass der Entlastungsbetrag im Verhältnis zu seiner Höhe eine der effektivsten Leistungen zur Unterstützung der Erwerbstätigkeit ist.

908. Auch der Unterhaltsvorschuss wirkt vergleichsweise effizient zur Reduzierung des Armutsrisikos und zur Unterstützung der Erwerbstätigkeit. Für die Empfängerhaushalte wird das Armutsrisiko um rund 6 Prozentpunkte gesenkt.

909. Für Haushalte von Alleinerziehenden wirkt der Kinderzuschlag jedoch aufgrund der Anrechnung von Kindesunterhalt und Unterhaltsvorschuss auf den Leistungsanspruch kaum armutsvermeidend.

910. Ohne die Subventionierung der Kosten der Kinderbetreuung wären knapp 2 Prozent oder 25.000 Alleinerziehende mit Kindern unter 12 Jahren weniger erwerbstätig (DIW 2013: 112). Die Armutsrisikoquote von Alleinerziehenden, die Kinderbetreuung nutzen, wird um rund ein Fünftel gesenkt und über 10.000 Haushalte werden unabhängig vom SGB II (ZEW 2013 a: 72). Bei der steuerlichen Absetzbarkeit der Kosten der Kinderbetreuung zeigt sich ebenfalls, dass insbesondere Alleinerziehende ihr Arbeitsangebot ausweiten.

911. Dank Kindergeld und Wohngeld leben viele Alleinerziehende unabhängig von Leistungen der Grundsicherung. Durch das Kindergeld werden rund 360.000 Alleinerziehende unabhängig von SGB II, durch das Wohngeld rund 30.000 Alleinerziehende, wobei die Leistungen jeweils nur einzeln modelliert werden konnten. Kindergeld, Kinderzuschlag und Wohngeld wirken sich zugleich leicht positiv auf das Arbeitsangebot von Alleinerziehenden aus. Das Kindergeld bewirkt einen Anstieg von Partizipation und Stundenumfang von Alleinerziehenden, das Wohngeld und der Kinderzuschlag setzen demgegenüber sowohl für Alleinerziehende als auch für Mütter in Paarfamilien keine oder kaum positive Impulse auf die Arbeitsmarktbeteiligung (vgl. ZEW 2013: 62; 150; 155).

912. Insgesamt zeigt sich, dass – abgesehen vom Elterngeld im ersten Lebensjahr des Kindes und Leistungen der Grundsicherung – alle untersuchten Leistungen positive Auswirkungen auf die Arbeitsmarktpartizipation von Alleinerziehenden haben, teilweise auch auf den geleisteten Stundenumfang.

Mehrkindfamilien

913. Für Mehrkindfamilien spielt das Kindergeld eine besonders wichtige Rolle. Durch das Kindergeld liegen insgesamt 360.000 Haushalte außerhalb von Leistungen der Grundversicherung; die Armutsrisikoquote der Mehrkindfamilien vermindert sich um 9 Prozentpunkte. Dies geht in Paarfamilien darauf zurück, dass vor allem Väter verstärkt erwerbstätig sind, ebenso wie alleinerziehende Mütter.

914. Auch bei Mehrkindfamilien wirken der Kinderzuschlag und Wohngeld besonders stark: Sie reduzieren das Armutsrisiko der Empfängerhaushalte um 31 Prozentpunkte beziehungsweise 9 Prozentpunkte. Der Kinderzuschlag unterstützt zudem Eltern aus Mehrkindfamilien in ihrer Erwerbstätigkeit: Ohne die Leistung wären 4 Prozent weniger Mütter und rund 2 Prozent weniger Väter aus Familien mit drei und mehr Kindern erwerbstätig.

915. Die Subventionierung der Kinderbetreuung unterstützt besonders Mütter mit drei und mehr Kindern in ihrer Erwerbstätigkeit. Würden die Subventionen entfallen, so wären 5 Prozent weniger Mütter erwerbstätig und ihr Stundenumfang würde sich um mehr als ein Drittel reduzieren (DIW 2013: 112).

916. In den Fertilitätsanalysen wurde gezeigt, dass die Geburt von dritten Kindern vor allem durch das Kindergeld und das Elterngeld gefördert wird.

917. Monetäre Leistungen wie das Kindergeld bewirken in Mehrkindfamilien in der Tendenz, dass Mütter in Paarfamilien weniger arbeiten, Väter hingegen mehr. Dies steht einer ausgewogeneren Arbeitsteilung entgegen, die auch in diesen Familien häufig gewünscht wird (BMFSFJ 2013).

8.1.7 Zielübergreifende Erkenntnisse

918. Durch sieben der untersuchten Leistungen können die vier zentralen Ziele einer nachhaltigen Familienpolitik grundsätzlich gleichzeitig erreicht werden, wobei die Beiträge zur Zielerreichung unterschiedlich ausfallen. Hierbei handelt es sich um

- Subventionierung der Kinderbetreuung,
- Unterhaltsvorschuss,
- steuerlicher Entlastungsbetrag für Alleinerziehende,
- Kinderzuschlag,
- Elterngeld,
- Steuerliche Absetzbarkeit von Kosten der Kinderbetreuung (schwache Wirkung),

- Ermäßigter Beitragssatz für Familien in der sozialen Pflegeversicherung (schwache Wirkung)

919. Das Beispiel der Kinderbetreuung veranschaulicht die hier am deutlichsten ausgeprägte Zielharmonie: Durch die öffentliche Förderung der Kinderbetreuung werden Familien finanziell stark entlastet, das verfügbare Haushaltseinkommen steigt dadurch an. Gleichzeitig ist durch die zusätzlich verfügbare Zeit den Eltern eine erhöhte Erwerbstätigkeit möglich, wiederum mit positiven Effekten auf die finanzielle Situation der Familien. Die Kinder profitieren vom Besuch einer Kindertagesstätte im Hinblick auf ihre Entwicklung und ihr Wohlbefinden. Darüber hinaus lässt sich feststellen, dass die Leistung auch zur Realisierung von Kinderwünschen beiträgt.

920. Die folgenden Leistungen hingegen wirken nicht auf alle Ziele positiv; in der Regel besteht ein Konflikt zwischen den Zielen der wirtschaftlichen Stabilität und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf:

- Ehegattensplitting,
- Beitragsfreie Mitversicherung in der Gesetzlichen Krankenversicherung,
- Kindergeld bzw. Kinderfreibeträge¹⁴⁹,
- kindbezogener Anteil am ALG II,
- kindbezogener Anteil am Wohngeld,
- erhöhtes Leistungsniveau beim ALG I.

921. Der Grund für auftretende Zielkonflikte ist, dass jede Geldleistung zumindest kurzfristig die wirtschaftliche Notwendigkeit reduziert, eigenes Erwerbseinkommen zu erzielen. Ein erhöhtes Haushaltseinkommen geht dann mit einem niedrigeren Arbeitsangebot einher. Unterschiedliche Ausprägungen der Zielkonflikte ergeben sich dabei je nach Einkommenshöhe, Kinderzahl, etc. Da im Leistungssystem verschiedene Leistungen in Anspruch genommen werden und ggf. miteinander interagieren, fallen die Einkommenseffekte der Leistungen unterschiedlich hoch aus. Die negativen Erwerbsanreize aufgrund des höheren Haushaltsbudgets fallen jedoch nach den empirischen Erkenntnissen vergleichsweise niedrig aus. Sie allein würden keinen relevanten Zielkonflikt begründen. Hinzu kommen negative Arbeitsangebotseffekte, wenn durch Leistungen die Belastungen des Erwerbseinkommens erhöht werden.

922. Das Beispiel Ehegattensplitting macht das besonders deutlich: Der Splittingvorteil ist bei Alleinverdienerehen maximal groß. Bei Aufnahme einer Beschäftigung des zuvor nicht

¹⁴⁹Nur in Bezug auf die Erwerbstätigkeit der Väter.

arbeitenden Partners (zumeist der Ehefrau) reduziert sich der Splittingvorteil mit Zunahme des erzielten Zweiteinkommens. Die faktische Steuerbelastung ist damit deutlich erhöht und wirkt für viele Partner prohibitiv in Bezug auf die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, so dass die Leistung dem Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf aus Sicht des (potenziellen) Zweitverdieners entgegenwirkt. Gleiches gilt für die beitragsfreie Mitversicherung, die bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit des Ehepartners entfällt und dadurch deutlich negative Arbeitsangebotswirkungen hat. Im Vergleich dazu fallen die Zielkonflikte bei den übrigen Leistungen, bei denen grundsätzlich Zielkonflikte bestehen, gering aus.

923. Die Leistungen der Alterssicherung fördern das Ziel der wirtschaftlichen Stabilität und wirken auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf neutral.

8.2 Schlussfolgerungen

924. Die nachfolgend formulierten Schlussfolgerungen basieren auf den Ergebnissen der Gesamtevaluation. Sie beziehen sich entsprechend der Ausrichtung der Gesamtevaluation primär auf die Optimierung des Gesamtsystems der ehe- und familienbezogenen Leistungen. Maßgeblich sind dabei die vorgegebenen familienpolitischen Ziele. Im Mittelpunkt stehen Ansatzpunkte, um den Zielerreichungsgrad einzelner Ziele im Rahmen des Gesamtsystems zu verbessern. Dies erfolgt vor dem Hintergrund des derzeit gegebenen finanziellen Volumens der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen. Weitere Schlussfolgerungen werden aus den durchgeführten Effektivitäts- und Effizienzanalysen sowie in Bezug auf die Abschwächung bzw. Vermeidung negativer Arbeitsangebotseffekte durch die Ausgestaltung ehe- und familienbezogener Leistungen abgeleitet.

925. Von den Schlussfolgerungen zu unterscheiden sind politische Handlungsempfehlungen, die hier nicht abgegeben werden. Diese müssen von der Politik – auf Basis der Analyseergebnisse – selbst erarbeitet werden.

8.2.1 Zielbeziehungen und Priorisierung von Zielen

926. Die Analysen der Gesamtevaluation haben gezeigt, dass die zentralen familienpolitischen Ziele mit den untersuchten Leistungen vielfach gut und konfliktfrei erreicht werden. Dies gilt insbesondere für Leistungen, die speziell auf bestimmte Zielgruppen zugeschnitten sind bzw. für Sachleistungen wie die Subventionierung der außerfamiliären Betreuungsangebote. Gleichwohl stehen die Ziele wirtschaftliche Stabilität und Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei einigen Leistungen in Konflikt zueinander.

927. Durch die Erkenntnisse über die Zielbeziehungen und den potenziellen Konflikt zwischen den Zielen wirtschaftliche Stabilität und Vereinbarkeit von Familie und Beruf lenkt die Gesamtevaluation den Blick auf die Frage, ob und inwieweit die familienpolitischen Ziele ohne Hierarchie gleichberechtigt nebeneinander stehen können. Gegenwärtig muss die Politik eine implizite Priorisierung vornehmen, indem sie bei konkreten Leistungen z. B. eine einkommenssteigernde Wirkung höher oder niedriger bewertet als einen dadurch ausgelösten Rückgang der Erwerbsbeteiligung von Müttern. Sie hat aber auch die Möglichkeit, die Frage der Zielhierarchie grundsätzlich zu beantworten. Dies erfordert ein normatives Urteil, das die Wissenschaft nicht leisten kann. Letztlich kann nur ein regelmäßig neu und demokratisch herbeigeführtes Votum über die familienpolitischen Ziele entsprechende Prioritäten bestimmen.

928. Da eine Empfehlung übergeordneter Priorisierungskriterien nicht möglich ist, werden im Folgenden weitere Beurteilungskriterien für Handlungsspielräume darunter liegenden Ebene thematisiert. Dies sind

- der Umgang mit von den Leistungen hervorgerufenen Verhaltensanpassungen und
- die Effektivität und Effizienz von Leistungen.

8.2.2 Umgang mit Verhaltenswirkungen

929. Neben den direkten Einkommenseffekten (einschließlich Interaktionseffekten) von Leistungen bezieht die Gesamtevaluation auch die mit dem Bezug von ehe- und familienbezogenen Leistungen einhergehenden Verhaltenseffekte in die Analysen mit ein. Im Ergebnis werden dadurch folgende Aspekte bei der Wirksamkeit ehe- und familienbezogener Leistungen sichtbar:

- Leistungen bewirken zum Teil unterschiedliche Verhaltensänderungen in Abhängigkeit von der Einkommenssituation, der Kinderzahl und dem Alter der Kinder. Manche Familientypen reagieren stark, andere hingegen schwach oder gar nicht auf ein und dieselbe Leistung.
- Manche familienpolitisch gewünschten Verhaltensweisen lassen sich vergleichsweise gut anreizen, wie zum Beispiel die Aufnahme einer existenzsichernden Erwerbstätigkeit beim Übergang vom ALG II zum Kinderzuschlag oder die Nutzung von Kinderbetreuungsangeboten. Dies kann an einer hohen Verhaltenselastizität liegen, die Familien auf die Leistungen zeigen, ebenso wie an einem intelligenten Design einer Leistung, das genau an den richtigen Stellen Anreize setzt. Die Erfüllung von Kinderwünschen lässt sich hingegen nur in geringem Maße durch die

Subventionierung der Kinderbetreuung, das Kindergeld und das Elterngeld fördern. Auch beim Wohlergehen sind die Wirkungsbeziehungen tendenziell schwach und sehr indirekt.

- Zu bedenken ist auch, dass Anreize von Eltern bzw. Ehepartnern unterschiedlich „angenommen“ werden. So führt beispielsweise der Erwerbsanreiz des Ehegattensplittings aufgrund der Beeinflussung der Grenzbelastungen auf das Erwerbseinkommen in der Regel dazu, dass eine ungleiche Erwerbsverteilung zwischen den Partnern verfestigt wird.
- Und schließlich ist zu berücksichtigen, dass kurzfristig positiven Einkommenseffekten zum Teil langfristig wirkende Verhaltenseffekte wie etwa ein (teilweiser) Rückzug aus dem Erwerbsleben entgegenstehen – beim Ehegattensplitting und der beitragsfreien Mitversicherung in der Gesetzlichen Krankenversicherung sogar bis zu einem Maße, dass die Wirkung auf das Haushaltseinkommen im Lebensverlauf negativ wird.

930. Der letztgenannte Punkt impliziert, dass die Familien entweder die langfristigen Folgen ihrer Entscheidungen nicht vollständig berücksichtigen oder den Wert heutigen Einkommens sehr viel höher bewerten als den Wert künftiger Einkommen. Soweit kurzfristig rationales Verhalten vorliegt, legt die Berücksichtigung von langfristigen Wirkungszeiträumen nahe, über eine stärkere zeitliche Befristung von Leistungen nachzudenken, so dass Verhaltensmuster – hier insbesondere die Erwerbsneigung der Mütter – nicht primär durch die Phase des Leistungsbezugs, sondern durch spätere Familienphasen ohne Leistungsbezug geprägt werden. Das Elterngeld funktioniert in dieser Hinsicht vorbildlich, weil es zur Nutzung des zeitlichen Schonraums nach der Geburt eines Kindes anregt und damit gleichzeitig einen Anreiz setzt, im Anschluss eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen.

931. Die negativen Erwerbsanreize, die sich wie oben erläutert allein aus dem durch Leistungen erhöhten Haushaltsbudget ergeben (Einkommenseffekt), können nicht verhindert werden; sie liegen in der Natur von Geldleistungen, unabhängig davon, ob sie als Sozialtransfer oder steuerliche Entlastung gewährt werden. Dieser Teil des Zielkonflikts ist somit nicht lösbar.

932. Demgegenüber bieten sich durchaus Ansatzpunkte, negative Arbeitsangebotseffekte von Leistungen abzumildern oder aufzuheben. So können Leistungen entweder so konzipiert werden, dass sie erst bei Überschreiten einer Mindesteinkommensgrenze gewährt werden oder der durch die eigene Erwerbstätigkeit erzielte Einkommengewinn nicht durch

einen Entzug von Leistungen geschmälert wird. Leistungen, die oberhalb der Schwelle der Grundsicherung – eventuell sogar kumuliert – bezogen werden können und Leistungen, die mit dem eigenen Erwerbseinkommen wachsen, führen dazu, dass Mütter und / oder Väter ihr Arbeitsangebot ausdehnen. In der Ausgestaltung sind folgende Mechanismen zu beachten:

- Leistungen, für deren Bezug eine Einkommensgrenze überschritten werden muss: Der Kinderzuschlag wird erst bei Überschreiten einer Mindesteinkommensgrenze wirksam. Das Erwerbseinkommen wird an dieser Stelle nicht belastet, sondern im Gegenteil durch den Kinderzuschlag erhöht, so dass ein Anreiz besteht, die Mindesteinkommensgrenze zu überschreiten. Zugleich wird jedoch ein gegenläufiger Effekt durch die Höchsteinkommensgrenze bewirkt.
- Leistungen, die die Steuerbelastung des Erwerbseinkommens reduzieren: Beispiele für eine wirksame Reduktion der Steuerbelastung des Erwerbseinkommens sind die steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten und der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende. Hier zeigt sich zugleich, dass trotz des erhöhten Gewinns bei höheren Einkommen die Wirkungen auch bereits in den unteren Quartilen eintreten können. Beide Leistungen entfalten trotz ihres vergleichsweise geringen fiskalischen Aufwands messbare positive Wirkungen auf die Ziele. Die Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten bietet durch ihre Zweckbindung zudem die Sicherheit, zielgerichtet auf eine verstärkte Nutzung von Angeboten der Kinderbetreuung zu wirken.
- Leistungen, die sich anteilig am Erwerbseinkommen bemessen: Anteilig am Einkommen etwa bemisst sich der ermäßigte Beitragssatz in der Sozialen Pflegeversicherung. Dieser wirkt wie eine proportionale Steuerermäßigung, die mit steigendem Erwerbseinkommen ebenfalls ansteigt. Sie führt somit dem Grunde nach zu positiven Arbeitsangebotseffekten.¹⁵⁰

933. Positive Substitutionseffekte treten also immer dort auf, wenn Erwerbseinkommen – auf welche Art auch immer – entlastet wird. Dabei ist darauf zu achten, dass eine solche Entlastung nicht (nur) bei den Vätern, sondern (auch) bei den Müttern wirksam wirkt, so dass sich auch die Arbeitsangebotseffekte bei beiden Partnern entfalten können. Das Ehegattensplitting ist in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung in dieser Hinsicht besonders ungünstig, weil der damit verbundene finanzielle Vorteil dann besonders groß ist, wenn die

¹⁵⁰Die Leistung ist allein in ihrer Größe zu klein, um messbare Wirkungen entfalten zu können, hat in ihrer Ausgestaltung im Hinblick auf gewünschte Substitutionseffekte jedoch durchaus Vorbildcharakter.

Erwerbseinkommen der Ehepartner unterschiedlich hoch sind. In einem System mit Real-splitting wäre dieser Effekt gedeckelt.

934. Soweit es nicht möglich oder nicht gewünscht ist, eine Leistung so auszugestalten, dass sie zu einer Entlastung von Erwerbseinkommen führt, kann alternativ mit einer über den Einkommensverlauf konstanten Leistungshöhe (Pauschalleistung) der Substitutionseffekt vollständig vermieden werden, da in dem Fall die Leistungshöhe unabhängig vom eigenen Erwerbseinkommen wäre.

935. Zur Konkretisierung der skizzierten Überlegungen in konkreten Reformoptionen ist eine fundierte Ex-ante-Evaluation möglicher umgestalteter Leistungen notwendig. Diese war nicht Gegenstand der Gesamtevaluation. Sie bietet jedoch die methodische Grundlage, um anschlussfähig zu den Evaluationsergebnissen die Wirkungen konkreter Reformoptionen zu simulieren.

8.2.3 Effektivität und Effizienz

936. Durch die parallele Betrachtung von Effektivität und Effizienz ist eine angemessen differenzierte und vergleichende Bewertung fiskalisch sehr unterschiedlich großer Leistungen möglich. Betrachtet werden in diesem Zusammenhang die Höhe der insgesamt eingesetzten Mittel in Relation zu den damit erreichten Wirkungen im Hinblick auf die familienpolitischen Zielsetzungen: Während ein hohes Leistungsvolumen und die Erreichung eines großen Nutzerkreises zu spürbaren gesamtgesellschaftlichen Effekten führen können, kann der zielgenaue Einsatz kleinerer Leistungen zwar keine hohen gesamtgesellschaftlichen, aber spezifische – und in Relation zu den eingesetzten Mitteln – auch spürbare Effekte bei den Nutzerinnen und Nutzern bewirken. Dies trifft beispielsweise auf die Leistungen für Alleinerziehende zu.

937. Dies legt es nahe, Überlegungen anzustellen, ob und wie durch eine Umschichtung von weniger effizienten Leistungen hin zu effizienteren Leistungen Effizienzgewinne erreichbar wären. Die Ergebnisse der Gesamtevaluation liefern Anhaltspunkte, dass eine Effizienzsteigerung möglich ist. Einschränkend ist bei der Interpretation zu berücksichtigen, dass bei den Effizienzanalysen in der Gesamtevaluation die Ziele wirtschaftliche Stabilität und Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Fokus standen. Wie effizient die Leistungen die beiden übrigen Ziele erreichen, ist nicht systematisch analysiert worden. Zudem sind die Ergebnisse der Effizienzanalysen der kleineren Leistungen mit erhöhten statistischen Unsicherheiten behaftet. Schließlich stellen die in der Gesamtevaluation verwendeten Effizi-

enzanalysen keine Kosten-Nutzen-Analysen im umfangreichen Sinne dar. Übergreifende gesellschaftliche Erträge konnten nicht erfasst werden.

938. Im Ergebnis zeigt sich, dass es sich unter Effizienzgesichtspunkten anbietet, zielgruppenunspezifische Geldleistungen in Teilen in infrastrukturelle Leistungen umzuschichten, was durch die hohe Wirksamkeit und Effizienz der Subventionierung öffentlicher Kinderbetreuung in Bezug auf die Erreichung aller familienpolitischen Ziele begründet werden kann. Die gute Kosten-Nutzen-Bilanz dieser Leistung ist nicht zuletzt durch die hohe Refinanzierungsquote aufgrund der unmittelbar eintretenden positiven Arbeitsangebotseffekte, langfristig auch durch die Förderung des Wohlergehens der Kinder begründet. Umschichtungsmöglichkeiten bestehen auch bei Leistungen, die einem der formulierten Ziele in besonderem Maße entgegenstehen, wie beispielsweise das Ehegattensplitting oder die beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnern in der Gesetzlichen Krankenversicherung. Mit einer Entscheidung für eine Umschichtung aus diesen Leistungen heraus könnten bestehende Zielkonflikte im Gesamtsystem der ehe- und familienbezogenen Leistungen in ihrem Ausmaß reduziert werden.

939. Eine weitere Art der Umschichtung kann darin liegen, Leistungen auf diejenigen Familientypen zu konzentrieren, bei denen eine besonders starke Zielerreichung zu erwarten ist. Betrachtet man beim Ziel der wirtschaftlichen Stabilität beispielsweise die Modalziele Vermeidung von SGB II-Bezug und Reduzierung der Armutrisikoquote, so könnten mit der Fokussierung einer Leistung auf Familien in diesen Einkommensbereichen Effizienzgewinne realisiert werden. Analoge Überlegungen sind in Bezug auf die Familientypen nach Anzahl der Kinder und der Unterscheidung zwischen Paarfamilien und Alleinerziehenden möglich.

940. Insgesamt muss bei Überlegungen zur Umschichtung von Mitteln folgendes bedacht werden:

- Wenngleich sich durch derartige Maßnahmen die Situation von Familien insgesamt – gemessen an den gegebenen Zielen – verbessern lässt und dies bei entsprechender Ausgestaltung auch für einzelne Familientypen gelingen kann, wird es auf der individuellen Ebene neben Gewinnern stets Verlierer geben.
- Darüber hinaus ist zu bedenken, dass die Effektivitäts- und Effizienzmessung stets vor dem Hintergrund ausgewählter, bestimmter Ziele der Familienpolitik erfolgt. Über den gesamten Zielkatalog und verschiedene Familientypen hinweg ist eine

budgetneutrale Umschichtung eine komplexe Optimierungsaufgabe ohne eindeutige Lösung.

- Ferner ist zu berücksichtigen, dass Budgetneutralität nach allen Anpassungen nicht immer gewährleistet ist. Die Simulationsrechnungen haben gezeigt, dass eine initial budgetneutrale Umschichtung nach Interaktionen mit anderen Leistungen und nach Anpassungen des Arbeitsangebots in der Regel zu einer zusätzlichen fiskalischen Belastung führen.
- Außerdem ist bei allen Überlegungen zur Effizienzsteigerung zu berücksichtigen, dass die zugrunde liegenden Analysen sogenannte Grenzbetrachtungen darstellen. In den Simulationsrechnungen wurde jeweils ein normierter Betrag von 100 Mio. Euro umgeschichtet. Sollten Leistungen mit zusätzlichen Mitteln ausgestattet werden, dürften diese mit steigendem Volumen normalerweise einen abnehmenden Grenzertrag aufweisen: Während die ersten (hypothetischen) zusätzlichen 100 Mio. Euro für die Subventionierung der Kinderbetreuung noch eine hohe Wirksamkeit entfalten werden, wird eine ebenfalls hypothetische zehnfach höhere Umschichtung nicht eine zehnfach höhere Wirkung zeigen. Gleiches gilt in umgekehrter Richtung für diejenigen Leistungen, aus denen umgeschichtet werden könnte. Diese Eigenschaft des abnehmenden Grenzertrags ist bei konkreten politischen Überlegungen zu berücksichtigen. Insofern ist bei einer Neukonzeption stets ein schrittweises Vorgehen mit regelmäßiger Überprüfung der jeweiligen Folgen angezeigt.

8.3 Ausblick

941. Der Abschluss der Gesamtevaluation markiert selbstverständlich nicht das Ende der Wirkungsforschung von Familienleistungen in Deutschland. Im Verlaufe der Untersuchung ist deutlich geworden, dass eine Reihe von Forschungsfragen unbeantwortet geblieben ist, sei es, weil sie nicht im Fokus der Untersuchung standen, sei es, weil die Evaluationsmethoden hierfür nicht ausgelegt waren. Hierbei handelt es sich insbesondere um die folgenden Aspekte:

- Erweiterung der Mikrosimulationsmodelle um Verhandlungsmodelle
Die vorliegenden Mikrosimulationsmodelle basieren auf unitären ökonomischen Modellen, in denen von einer gemeinsamen Nutzenfunktion für jeden Haushalt ausgegangen wurde. Die Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse der Partner als

solche bleiben dabei jedoch intransparent. Methodische Weiterentwicklungen können hier ansetzen, indem sie die partnerschaftlichen Entscheidungs- und Aushandlungsprozesse für verschiedene Familientypen unter dem Einfluss der ehe- und familienbezogenen Leistungen untersuchen. Durch die Weiterentwicklung der verwendeten Mikrosimulationsmodelle zu ökonomischen Verhandlungsmodellen könnte z. B. die zentrale Frage, wie zwischen Partnern die Aufgabenteilung zwischen Freizeit, Förderung der Kinder, Erwerbs- und Familienarbeit ausgehandelt wird, ob und welche Leistungen sich wie auf die Aushandlungsprozesse auswirken untersucht werden. In diesem Zusammenhang sind Erkenntnisse über die tatsächliche Wahrnehmung der Vereinbarkeitssituation, die daraus resultierende Zufriedenheit und der Beitrag der Leistungen zur erfolgreichen Verzahnung beider Lebensbereiche von Interesse. Auch die Wirkungen verschiedener Arbeitszeitmodelle auf die innerfamiliäre Situation und das Wohlergehen von Eltern und Kindern könnten differenziert erfasst und in die Analysen einbezogen werden.

- Berücksichtigung von Bürokratiekosten und Kosten der Antragstellung
Sowohl im Gesamttabelleau der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen als auch in den Evaluationsmodulen wird die Höhe der Leistungen anhand ihres fiskalischen Volumens erfasst. In dieser Betrachtung ist nicht berücksichtigt, dass die Erbringung der Leistungen auch mit Kosten auf Ebene der öffentlichen Verwaltung verbunden ist. Die systematische Erfassung von Bürokratiekosten wäre ein Beitrag zur Anwendung eines umfassenderen Kostenbegriffs und böte zudem die Möglichkeit, die Effizienz der Leistungen genauer zu bewerten und weitere Effizienzreserven zu haben. Dies impliziert auch eine Auseinandersetzung mit den involvierten Gebietskörperschaften sowie zuständigen Stellen und ihrer jeweiligen Rolle im Prozess der Leistungsgewährung; in der Gesamtevaluation wird pauschal „der Staat“ als Akteur betrachtet.

Neben den monetär messbaren Aufwänden der öffentlichen Verwaltung ist der Bezug von Leistungen auch für die Familien mit Kosten, z. B. der Informationsbeschaffung, Beratung und Antragstellung, verbunden. Diese mit zu erfassen kann ebenfalls Gegenstand künftiger Forschungsvorhaben sein. Dieses Perspektive führt zur Beantwortung der Frage, warum gewisse Leistungen eine hohe, andere aber eine niedrige Nutzungsrate aufweisen; steht die Leistungshöhe in einem aus Sicht der Familien ungünstigen Verhältnis zu den oben genannten Bezugskosten, könnte die Nutzung unterbleiben. Dies kann nicht intendierte Förderlücken zur Folge

haben, die insbesondere für Familien mit niedrigen Einkommen spürbar sein können.

- Einbeziehung von Leistungen der Länder und Kommunen
Gegenstand der Gesamtevaluation 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.

- Zuschnitt der Leistungen

Das bestehende Leistungssystem umfasst sowohl übergreifende Leistungen (z. B. das Kindergeld) als auch zielgruppenspezifische Leistungen (z. B. Leistungen für Alleinerziehende). In der Gesamtevaluation wurde nicht explizit untersucht, ob durch eine Pauschalierung oder durch eine stärkere zielgruppen- oder situationspezifische Ausdifferenzierung von Leistungen die Effektivität und Effizienz des Systems verbessert werden kann.¹⁵¹

Es liegen bislang allenfalls Tendenzbefunde vor. So deuten die Effizienzanalysen sowie die Heterogenitätsanalysen darauf hin, dass zielgerichtete Leistungen eine starke Wirkung in den Empfängerhaushalten entfalten, wenn sie auf die jeweilige Lebenssituation zugeschnitten sind. Indiz für die Vorteilhaftigkeit einer stärkeren Ausdifferenzierung ist zudem, dass sich der Bedarf je nach Lebenssituation unterschiedlich darstellt. Passgenaue Leistungen sind grundsätzlich möglich, soweit genügend genaue Kenntnisse über unterschiedliche Bedarfe in den Familientypen vorliegen, nach denen man differenzieren möchte.

Demgegenüber weisen insbesondere die Akzeptanzanalysen darauf hin, dass das bereits heute stark ausdifferenzierte Leistungsspektrum in der Bevölkerung – und oftmals auch unter den Empfängerinnen und Empfängern – in Teilen nur wenig bekannt ist. Zudem wird bei der Untersuchung der ausgewählten Leistungen im Rahmen der Gesamtevaluation deutlich, dass der parallele Bezug von Leistungen die Regel und nicht die Ausnahme ist. Soweit derartige Konstellationen auftreten, könnte es sich anbieten, die bestehenden Leistungen anders zuzuschneiden und damit für mehr Transparenz und Einheitlichkeit – z. B. bezüglich des Zugangs und der

¹⁵¹ Vor dem Hintergrund, dass und wie die einzelnen Leistungen historisch gewachsen sind, wäre es großer Zufall, wenn die bestehende Struktur gemessen an den familienpolitischen Zielen das Optimum darstellen würde.

Bemessung von Leistungen – im System der ehe- und familienbezogenen Leistungen zu sorgen.

Forschungsbedarf besteht also dahingehend, Kriterien für die Vorteilhaftigkeit von differenzierten Leistungen auf der einen Seite und Pauschalleistungen auf der anderen Seite zu erarbeiten. Dazu gehört auch die Berücksichtigung der Kosten auf Seiten der Bürokratie und der Familien beim Bezug der Leistungen (s.o.).

- Berücksichtigung unterschiedlicher Arten der Leistungsgewährung

In den Mikrosimulationsmodellen ist zur Wirkungsmessung der Leistungen stets der Impuls der Leistung als finanzielle Größe gemessen worden. Dabei war es aus Sicht der Modelle unerheblich, in welcher Form die Leistungen die Haushalte erreichen; steuerliche Leistungen wirken genauso wie direkte Transfers in gleicher Höhe. Entscheidend in den Untersuchungen ist allein der Effekt auf das Haushaltseinkommen und nachfolgende Verhaltenswirkungen.

Dabei bleiben zwei Dinge ungeklärt: Zum einen ob die Form des Antragsverfahrens Auswirkungen auf die Inanspruchnahme hat, so dass die Art der Gewährung den Zugang zu Leistungen beeinflusst. Zum anderen wie die „Darreichungsform“ der Leistung deren Kalkulierbarkeit, Verlässlichkeit sowie ihre Verwendungsmöglichkeiten (z. B. durch eine Zweckbindung von Gutscheinen) beeinflussen und ob damit auch unterschiedliche Wirkungen einhergehen. Erkenntnisse hierüber könnten ebenfalls dazu beitragen, das familienpolitische Instrumentarium weiter zu optimieren.

- Berücksichtigung der Refinanzierung von Leistungen

In den Evaluationsmodulen wurden mikroökonomische Ansätze gewählt, ohne dass mögliche Rückkoppelungen der Effekte von der individuellen Ebene auf die Gesamtwirtschaft berücksichtigt wurden.¹⁵² Die betrifft zum einen Größen wie die Auswirkungen der Leistungen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und weitere makroökonomische Größen, zum anderen – und relevanter auch für die Wirkungen auf der individuellen Ebene – die nicht berücksichtigte Refinanzierung von Leistungen. Bei der Simulation einer Abschaffung einer Leistung wird öffentliches Budget frei, dass entweder zeitgleich durch Steuersenkungen oder intertemporal durch eine Rückführung des öffentlichen Schuldenstands unmittelbar oder mittelbar an die Haushalte zurückfließt. Die Berücksichtigung eines solchen Ausgleichs des öffentli-

¹⁵²Eine Ausnahme stellt die Untersuchung des Kindergelds / der Kinderfreibeträge durch das Ifo-Institut dar. In dem dort verwendeten Ex-post-Ansatz ist implizit das gesamtwirtschaftliche Umfeld mit berücksichtigt worden.

chen Budgets und seiner Wirkungen auf die privaten Haushalte ist die Aufgabe künftiger Untersuchungen.

- Berücksichtigung gesamtgesellschaftlicher Kosten und Nutzen

Die mikroökonomische Fundierung der Gesamtevaluation lässt bisher außer Acht, welche Kosten und Renditen ehe- und familienbezogene Leistungen auf der gesellschaftlichen Ebene insgesamt erzeugen. Eine hier ansetzende methodische Ergänzung könnte beispielsweise wohlfahrtsökonomische Überlegungen aufnehmen: Ausgehend von einer Aggregation individueller Nutzenbetrachtungen und Verhaltensweisen sind Kriterien zu entwickeln, um die sich ergebenden gesellschaftlichen Zustände (z. B. das Arbeitsangebot von Müttern, das Geburtenverhalten, das Wohlergehen von Kindern etc.) bezüglich der gesellschaftlichen Wohlfahrt beurteilen zu können. Teil dieses Ansatzes könnten Überlegungen zur Weiterentwicklung des gesellschaftlichen Humanvermögens sein, das neben der Erwerbskapazität auch die Förderung eines breiteren Spektrums menschlicher Fähigkeiten und Potenziale berücksichtigt. Diese gesamtgesellschaftliche Perspektive kann zu erweiterten Überlegungen zur Optimierung der Ressourcenallokation im System der ehe- und familienbezogenen Leistungen beitragen.

942. Aufgabe der Gesamtevaluation war es, das wissenschaftliche Fundament für die Weiterentwicklung der deutschen Familienpolitik zu stärken. Die Vorschläge der im Vorfeld dieses komplexen Forschungsprogramms durchgeführten Machbarkeitsstudie konnten hinsichtlich der einzusetzenden Methoden, des modularen Aufbaus und der anzuwendenden Indikatoren in den vergangenen vier Jahren erfolgreich umgesetzt und weiterentwickelt werden.

943. Die vorliegenden und während der Gesamtevaluation weiterentwickelten Simulationsmodelle und auch die eingeführte SOEP-Ergänzungsstichprobe „Familien in Deutschland“ ermöglichen es, den eingeschlagenen Weg einer systematischen Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen weiter zu gehen. Um Politikoptionen, die aus der Gesamtevaluation abgeleitet oder jenseits dessen konzipiert werden, wie oben dargelegt ex ante zu evaluieren, steht nun ein solides und breit nutzbares Instrumentarium zur Verfügung. Diese „Aufbauleistung“ der Gesamtevaluation kann die Politik nutzen, um Reformoptionen künftig vorab durch Simulationsrechnungen zu „testen“ und Familienpolitik in Zukunft noch zielgenauer weiterzuentwickeln.

9. Literaturverzeichnis

Adema, W. (2012), Setting the scene: The mix of family policy objectives and packages across the OECD, *Children and Youth Services Review*, 34(3): 487-498.

Bertram, H. et al. (2011), *Starke Eltern – starke Kinder: Kindliches Wohlbefinden und gesellschaftliche Teilhabe*.

BMAS (2008), *Lebenslagen in Deutschland, Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*.

BMAS (2013), *Lebenslagen in Deutschland, Der 4. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*.

BMFSFJ (2006), *Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit – Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik, Siebter Familienbericht*.

BMFSFJ (2008), *Zukunft für Familien, Arbeitsbericht des Kompetenzzentrums für familienbezogenen Leistungen im BMFSFJ*.

BMFSFJ (2009), *Memorandum Familie Leben – Impulse für eine familienbewusste Zeitpolitik*.

BMFSFJ (2010), *Monitor Familienforschung – Auszüge aus dem Ravensburger Elternsurvey*.

BMFSFJ (2012a), *Elterngeld-Monitor, Kurzfassung*.

BMFSFJ (2012b), *Familienreport 2012 – Leistungen, Wirkungen, Trends*.

BMFSFJ (2012c), *Achter Familienbericht. Zeit für Familie. Familienzeitpolitik als Chance einer nachhaltigen Familienpolitik*.

BMFSFJ (2013), *Bestandsaufnahme der familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2010*.
(<http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung2/Pdf-Anlagen/familienbezogene-leistungen-tableau-2010,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>)

Boll, C. (2009), *Einkommenseffekte von Erwerbsunterbrechungen – mit besonderer Berücksichtigung möglicher Elterngeldeinflüsse auf das Unterbrechungsmuster*. In: *HWWI Policy Paper 1-21*.

Bundesagentur für Arbeit (2013), *Grundsicherung für Arbeitssuchende in Zahlen, Juni 2013*.

Bundesregierung (2009), *Wachstum, Bildung, Zusammenhalt – Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode*.

Deutsche Rentenversicherung Bund (2010), *Rentenversicherung in Zeitreihen, Oktober 2010, DRV-Schriften Band 22, Berlin, 225*.

Deutscher Bundestag (1994), Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland – Zukunft des Humanvermögens, Fünfter Familienbericht, Unterrichtung durch die Bundesregierung, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/7560.

Deutscher Bundestag (2006), Siebter Familienbericht: Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit – Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik und Stellungnahme durch die Bundesregierung, Unterrichtung durch die Bundesregierung, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/1360.

Deutsches Komitee für UNICEF (2011), Zur Lage der Kinder in Deutschland (2011/2012), Starke Eltern, starke Kinder: Kindliches Wohlbefinden und gesellschaftliche Teilhabe, Hans Bertram, Steffen Kohl und Wiebke Rösler, Humboldt-Universität zu Berlin.

Deutsches Komitee für UNICEF (2013), Leistungsstark, aber unglücklich? UNICEF-Bericht zur Lage der Kinder in Industrieländern 2013.

DIW (2011), Datenkurzreport „Familien in Deutschland“ 2011.

DIW (2013a), Datenkurzreport „Familien in Deutschland“ 2012, Version Juni 2013, noch nicht veröffentlicht.

DIW (2013b), Evaluationsmodul Förderung und Wohlergehen von Kindern, Endbericht.

DJI (2012), Kinderbetreuung. Ausbau, Qualität und Herausforderungen der Früherziehung. DJI Impulse 2012.

Frick, J. R. et al. (Hrsg.) (2008), 25 Wellen sozio-oekonomisches Panel, Vierteljahresshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 3.

Gerlach, I. (2010), Familienpolitik, 2. aktualisierte und überarbeitete Auflage, Wiesbaden.

Goldstein, J., Kreyenfeld, M., Rößger, F. (2012): Gibt es eine Trendumkehr in der Kinderzahl nach Geburtsjahrgängen in Deutschland, Working Paper.

Grabka, M. M. et al. (2012), Höhepunkt der Einkommensungleichheit in Deutschland überschritten?, DIW Wochenbericht, 43/2012, S. 3-15.

HM Treasury (2003), The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government, London.

Huinink, J. und Konietzka, D. (2007), Familiensoziologie: Eine Einführung, Frankfurt/Main.

IfD (2012), Akzeptanz staatlicher Familienleistungen im Jahr 2010, ergänzter Abschlussbericht.

IfD (2013), Akzeptanzanalyse II: Nutzung und Bewertung staatlicher Leistungen für die Betreuung und Förderung von Kindern sowie für die Altersvorsorge von Familien 2011, Abschlussbericht.

IfD (2013a), Monitor Familienleben 2013. Einstellungen der Bevölkerung zur Familienpolitik und zur Familie.

Ifo (2011), Kinderbetreuung, Endbericht für die Geschäftsstelle Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen in Deutschland.

Ifo (2012), Kindergeld, Endbericht für die Geschäftsstelle Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen in Deutschland.

IGES et al. (2013a), Ergänzende Auswertungen der für die Evaluation ehe- und familienbezogener Leistungen in der Alterssicherung erhobenen Befragungsdaten.

IGES et al. (2013), Familien in der Alterssicherung, Endbericht für die Geschäftsstelle Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen in Deutschland.

Nave-Herz, R. (2006), Ehe- und Familiensoziologie – Eine Einführung in Geschichte, theoretische Ansätze und empirische Befunde, Weinheim.

Ochmann, R. und Wrohlich, K. (2013), Familiensplitting der CDU/CSU: Hohe Kosten bei geringer Entlastung für einkommensschwache Familien, DIW Wochenbericht Nr. 36. Sen, A. (1999), Commodities and Capabilities, second impression, Oxford University Press, New Delhi.

OECD (2012a), Closing the Gender Gap; Act Now, OECD, Paris (www.oecd.org/gender).

OECD (2012b), Employment Outlook, OECD, Paris (www.oecd.org/els/employment).

Ott et al. (2012), Schnittstellen im Sozial-, Steuer und Unterhaltsrecht, Baden-Baden.

Prognos/IfD (2012), Das Bildungs- und Teilhabepaket: Chancen für Kinder aus Familien mit Kinderzuschlag. In: Monitor Familienforschung Ausgabe 30.

Auswirkungen eines Kindergartenbesuchs auf den kognitiv-leistungsbezogenen Entwicklungsstand von Kindern – Ein Forschungsüberblick. Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, Sonderheft 11, 139-158.

RUB (2011), Schnittstellen im Sozial-, Steuer und Unterhaltsrecht, Endbericht im Auftrag der Geschäftsstelle für die Gesamtevaluation der eh- und familienbezogenen Leistungen.

RUB (2013), Endbericht des Moduls Wohlergehen von Kindern für die Geschäftsstelle Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen in Deutschland.

Schäfer, H., Schmidt, J., Stettes, O. (2013), Beschäftigungsperspektiven von Frauen – Eine arbeitsmarktökonomische Analyse im Spiegel der Gleichstellungsdebatte. In: IW-Positionen Nr. 57.

Schiefer, K. und Bujard, M. (2012), „Papa arbeitet viel“: Lange Arbeitszeit von deutschen Vätern und mögliche Ursachen. In: Bevölkerungsforschung Aktuell 06/2012.

Sen, A. (1999), *Commodities and Capabilities*, second impression, Oxford University Press, New Delhi.

Siegel, N. et al. (2009), Expertise zum Ausbau der SOEP-Dateninfrastruktur zur Evaluation familien- und ehebezogener Leistungen, interne Expertise im Auftrag des BMFSFJ.

Statistisches Bundesamt (2012a), *Geburten in Deutschland*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2012b), *Durchschnittliches Alter der Mütter bei der Geburt ihrer ehelich lebendgeborenen Kinder (Geburtsjahrmethode)*, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Natürliche Bevölkerungsbewegung, Pressemitteilung Nr. 005/2012, Pressemitteilung Nr. 294/2011, *Geburten in Deutschland, 2012*.

Statistisches Bundesamt (2013), *Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege*, Wiesbaden.

Steiner, V. und Wrohlich, K. (2007), *Introducing Family Tax Splitting in Germany: How Would It Affect the Income Distribution, Work Incentives and Household Welfare?* SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research, Nr. 44.

Stock, G. et al (2012), *Zukunft mit Kindern – Mythen, Kernaussagen und Empfehlungen zu Fertilität und gesellschaftlicher Entwicklung*. Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, Berlin.

Thévenon, O. (2011), *Family Policies in OECD countries: A Comparative Analysis*, *Population and Development Review*, Band 37(2): 57-87.

UNICEF Innocenti Research Centre (2007), *Child poverty in perspective: An overview of child well-being in rich countries*, Innocenti Report Card 7.

UNICEF Innocenti Research Centre (2013), *Child well-being in rich countries: A comparative overview*, Innocenti Report Card 11.

Wagner, G. et al. (2008), *Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP): multidisziplinäres Haushaltspanel und Kohortenstudie für Deutschland – Eine Einführung (für neue Datennutzer) mit einem Ausblick (für erfahrene Anwender)*, *AStA Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Archiv* 2 (4), 301-328.

Wingen, M. (1997), *Familienpolitik – Grundlagen und aktuelle Probleme*, Stuttgart.

WZB (2013), *Lebensentwürfe heute. Wie junge Frauen und Männer in Deutschland leben wollen. Kommentierte Ergebnisse der Befragung 2012*, September 2013. In: *WZB Discussion Paper*.

ZEW (2012), *Wirkungen der Leistungen und Maßnahmen auf das Armutsrisiko minderjähriger Kinder*, Modul Zentrale Leistungen.

ZEW (2013a), Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland, Endbericht, Gutachten für die Prognos AG.

ZEW (2013b), Mikrosimulation ausgewählter ehe- und familienbezogener Leistungen im Lebenszyklus, Gutachten für die Prognos AG.

ZEW (2013c), Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland, Methodenband, Gutachten für die Prognos AG.

ZEW (2013d), Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland, Tabellenband, Gutachten für die Prognos AG.

ZEW et al. (2008), Machbarkeitsstudie zur stufenweisen Evaluation des Gesamttabelleaus ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland, Studie im Auftrag der Prognos AG.

ZEW et al. (2013), Geburten und Kinderwünsche in Deutschland: Bestandsaufnahme, Einflussfaktoren und Datenquellen.

ZEW et al. (2014), Evaluation der Wirkung ehe- und familienbezogener Leistungen auf die Geburtenrate/Erfüllung von Kinderwünschen, Endbericht.

