

**Gesamtevaluation der ehe- und  
familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in  
Deutschland**

Nürnberg, den 20.11.2014

## Gegenstand der Gesamtevaluation

Wirkungsanalyse der bestehenden ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen im Hinblick auf die **Ziele einer nachhaltigen Familienpolitik**:

- **Wirtschaftliche Stabilität** und soziale Teilhabe von Familien
- **Vereinbarkeit** von Familie und Beruf
- **Förderung und Wohlergehen** von Kindern
- **Fertilität / Erfüllung** von **Kinderwünschen**

Die Gesamtevaluation betrachtet das **System** der ehe- und familienbezogenen Leistungen:

- Bezug zu den **zentralen Leistungen** für Familien
- Herausarbeiten des **Ineinandergreifens** von Leistungen
- Betrachtungen von Leistungsbezug und Wirkungen im **Lebensverlauf**
- **Zielbezogene** und –**übergreifende** Perspektive

## Einbezogene Maßnahmen und Leistungen

Abbildung: 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: Kindererzieh.zeiten Kinderzulage (Riester)	13.214		
			11.637 470		
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		

- 15 der 153 Leistungen
- rund 150 von 200 Mrd. Euro des Leistungstableaus für Ehe und Familie

## Methoden der Gesamtevaluation

Im Zentrum stehen drei methodische Ansätze:

- **Verhaltensbasierte Mikrosimulation**

Leistungsveränderungen gegenüber dem Status quo werden simuliert.

Es werden **Einkommenseffekte** und **Interaktionen** zwischen den Leistungen sowie **Verhaltensänderungen** (Arbeitsangebot, Nutzung von Kinderbetreuung, Entscheidung für Kinder) in Reaktion auf Leistungsveränderungen berücksichtigt.

- **Ex-Post-Evaluationen**

Es werden **kausale Wirkungen** tatsächlich ergriffener Maßnahmen untersucht.

Kausale Wirkungen zeigen sich ex-post durch den Vergleich von **Treatment-** und **Kontrollgruppen**.

- **Demoskopische Forschung**

Es werden demoskopische Befragungen zu **Bekanntheit**, **Bewertung** und **Inanspruchnahme** von Leistungen durchgeführt.

Die gewonnenen Erkenntnisse helfen bei Interpretation der Modellergebnisse.

## Zwölf Module in vier Jahren

### Zentrale Leistungen

Wie wirken zentrale Leistungen auf  
wirtsch. Stabilität und  
Vereinbarkeit?

### Zentrale Leistungen im Lebensverlauf

Wie wirken zentrale Leistungen auf  
wirtsch. Stabilität und Vereinbarkeit  
im Lebensverlauf?

### Förderung und Wohlergehen von Kindern

Wie wirken zentrale Leistungen auf  
das Betreuungsarrangement und  
darüber auf Förderung und  
Wohlergehen von Kindern?

### Familien in der Alterssicherung

Wie wirken Leistungen der  
Alterssicherung im Lebensverlauf  
auf wirtsch. Stabilität?

### Fertilität

Wie wirken zentrale Leistungen auf  
die Geburtenrate?

- Mikrosimulation
- Ex-post-Analyse
- begleitende Module

### Kinderbetreuung

Wie wirkt die öff. geförderte  
Kinderbetreuung auf wirtsch.  
Stabilität, Vereinbarkeit und  
Geburtsverhalten?

### Wohlergehen von Kindern

Wie wirken zentrale Leistungen  
direkt auf das Wohlergehen von  
Kindern?

### Kindergeld

Wie wirkt das Kindergeld (KFB) auf  
wirtsch. Stabilität, Vereinbarkeit und  
Geburtsverhalten?

### Akzeptanzanalysen I-II

Welche Leistungen sind in der  
Bevölkerung bekannt, wie werden  
sie bewertet und angenommen?

### Rechtliche Schnittstellen

Welche Schnittstellen bestehen  
zwischen Sozial-, Steuer- und  
Unterhaltsrecht in Bezug auf  
Familien?

### „Familien in Deutschland (FID)“

Systematische Datenerhebung  
über Familien durch Erweiterung  
des SOEP

## Zentrale Ergebnisse der Gesamtevaluation – Demoskopie

- **Familienpolitik ist positiv besetzt**

Bewertung und Akzeptanz der Familienpolitik in der Bevölkerung sind gut.  
Dies gilt für Nutzer und Nichtnutzer von Maßnahmen und Leistungen.

- **Transparente Maßnahmen und Leistungen sind beliebt**

Je direkter eine Maßnahme/Leistung die Familien erreicht (Geldtransfer wie Kindergeld oder Sachleistung), desto besser fällt das Urteil der Familien aus.

Zum Teil bestehen erhebliche Unsicherheiten über den eigenen Leistungsbezug (insbesondere bei steuerlichen Leistungen: Freibeträge und Splitting).

- **Erwartungen an die Familienpolitik**

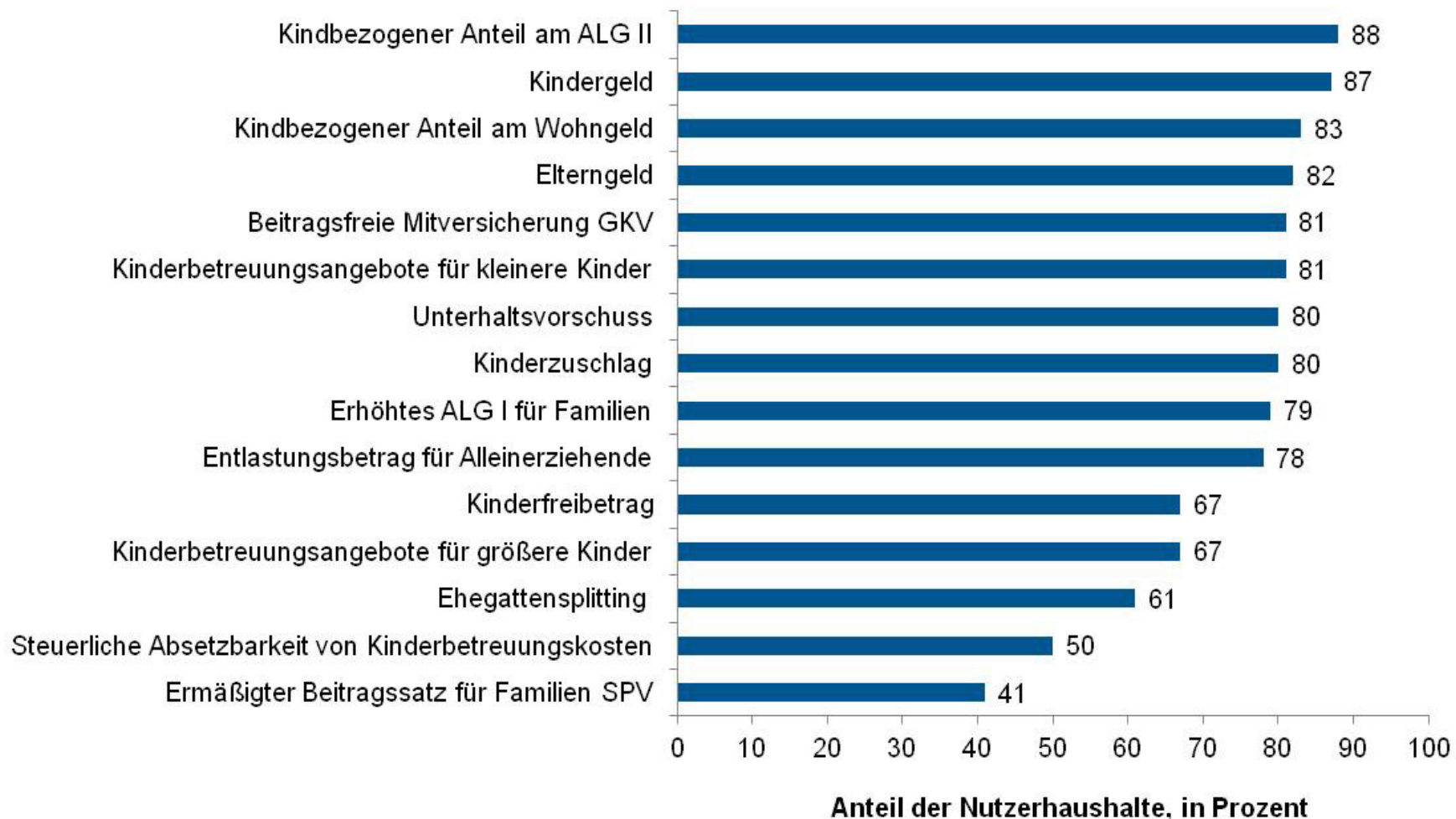
Wichtig ist insbesondere die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Elterngeld und Kinderbetreuung werden als positive familienpolitische Signale bewertet.

Erwartungen bestehen beim weiteren (quantitativer und qualitativer) Ausbau von  
Betreuungsangeboten, der Unterstützung für Familien mit geringen Einkommen und für  
Alleinerziehende.

## Zentrale Ergebnisse der Gesamtevaluation – Demoskopie

Abbildung : Übersicht über die untersuchten Maßnahmen und Leistungen und ihre Bewertung („besonders wichtig für meine Familie“) durch die Nutzer-Haushalte



## Zentrale Ergebnisse der Gesamtevaluation – Wirtschaftliche Stabilität

### ■ Indikatoren

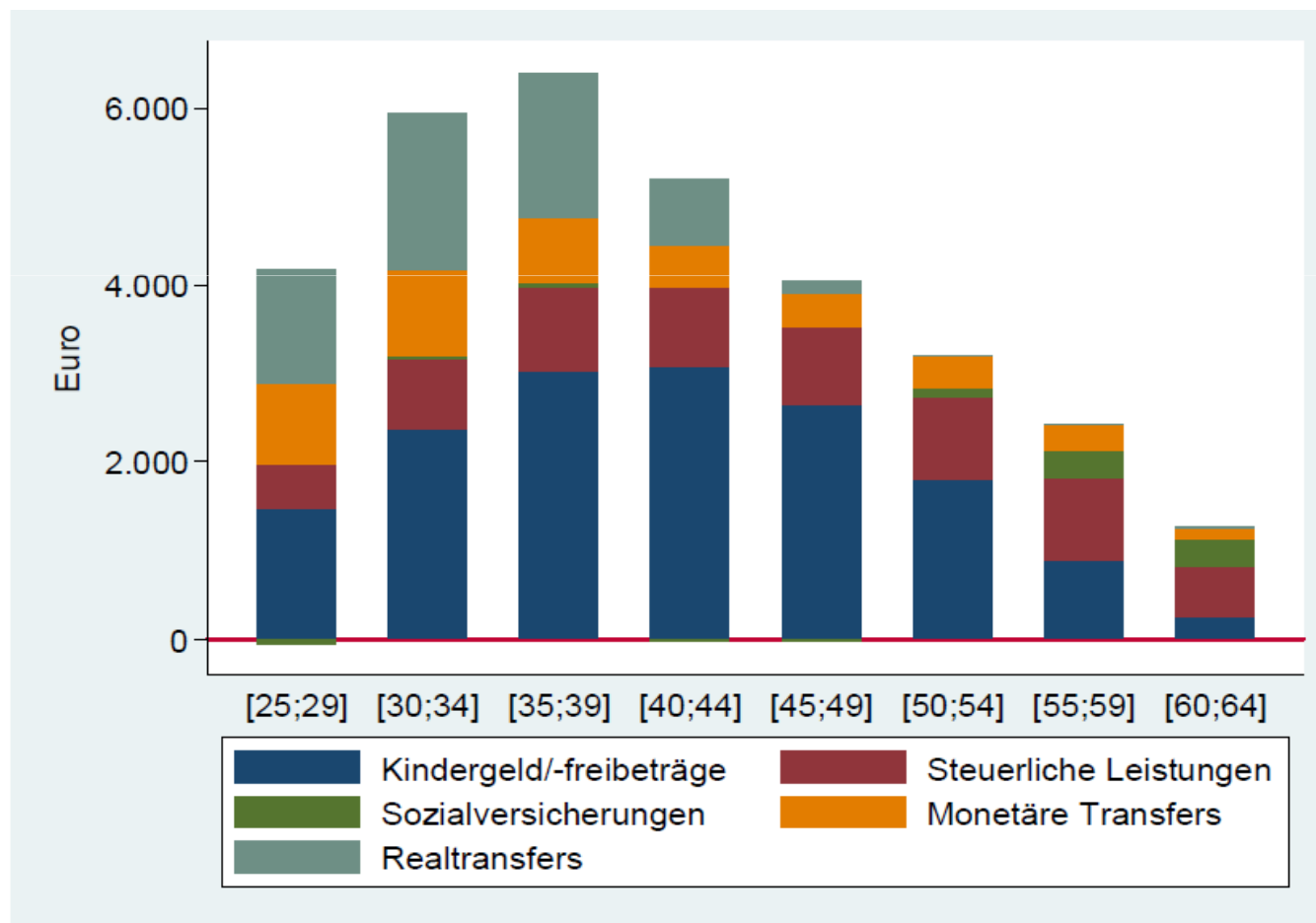
Erhöhung des Haushaltseinkommens, Reduzierung von Armutsrisikoquote und Transferbezug

- **Ehe- und familienbezogene Leistungen sichern wirtschaftliche Stabilität im Lebensverlauf**  
Die untersuchten Leistungen tragen langfristig zur wirtschaftlichen Stabilität bei.  
Beispielsweise summieren sich das **Kindergeld** und die Subventionierung von **Kinderbetreuung** auf beachtliche Beträge (42.000 Euro bzw. 13.000 Euro).
- **Familienpolitik trägt dazu bei, Kinderarmut zu reduzieren**  
Allen voran der **kindbezogene Anteil am ALG II** und der **Kinderzuschlag** aber auch die **Subventionierung von Kinderbetreuung** helfen.
- **Auch „kleine“ Maßnahmen und Leistungen haben eine große Bedeutung**  
Es sind gerade die spezifischen Maßnahmen und Leistungen, die von hoher Bedeutung für die Nutzer sind (z. B. **Wohngeld, Unterhaltsvorschuss**).  
Hier stehen eingesetzte **Mittel und erzielte Wirkungen** in einem günstigen Verhältnis.



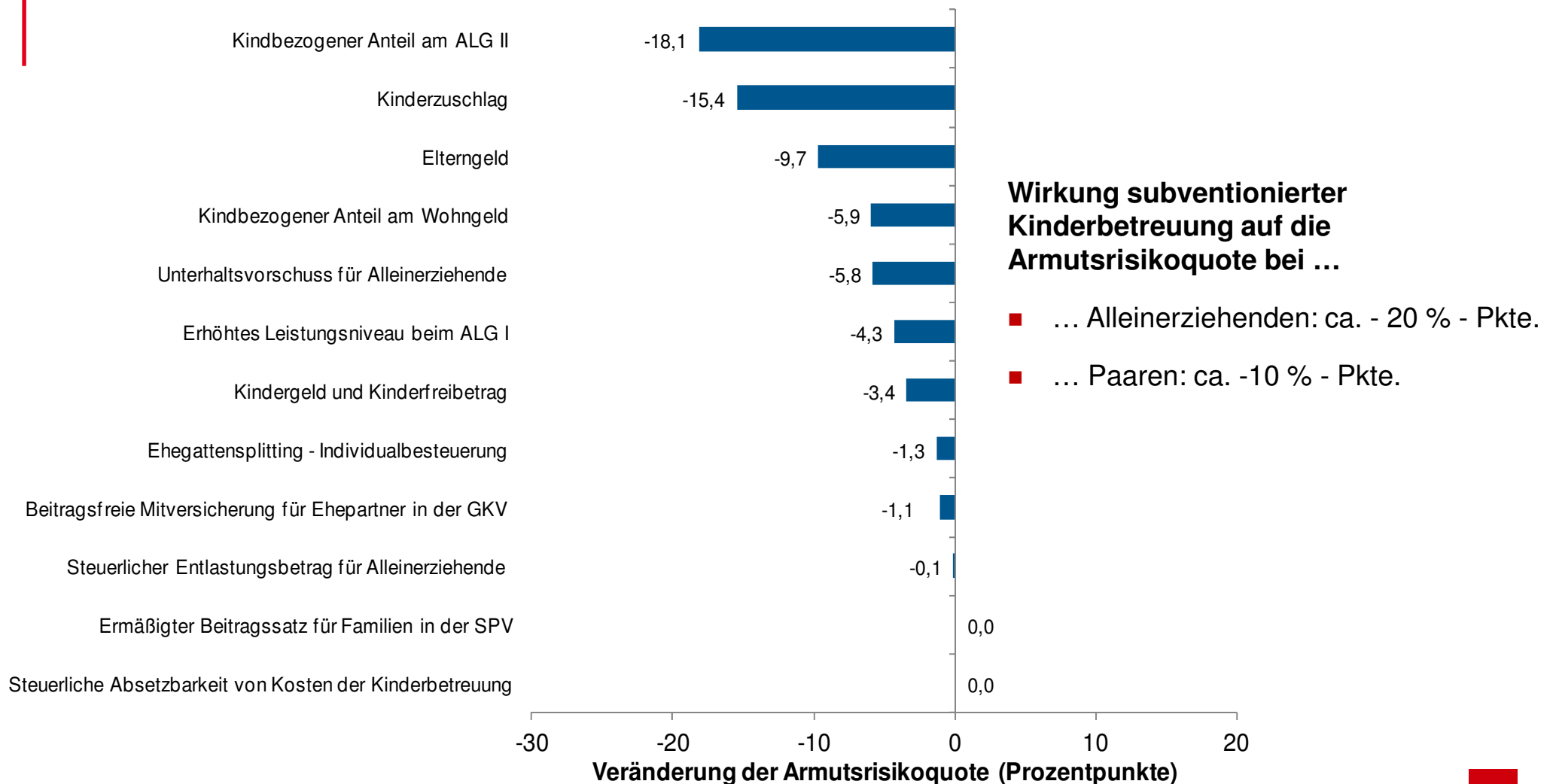
## Zentrale Ergebnisse der Gesamtevaluation – Wirtschaftliche Stabilität

Abbildung: Durchschnittliche jährliche Höhe und Struktur der Leistungen in verschiedenen  
Phasen des Lebensverlaufs



## Zentrale Ergebnisse der Gesamtevaluation – Wirtschaftliche Stabilität

Abbildung: Wirkungen der zentralen Leistungen auf die Armutsrisikoquote in Prozentpunkten - Empfängerhaushalte

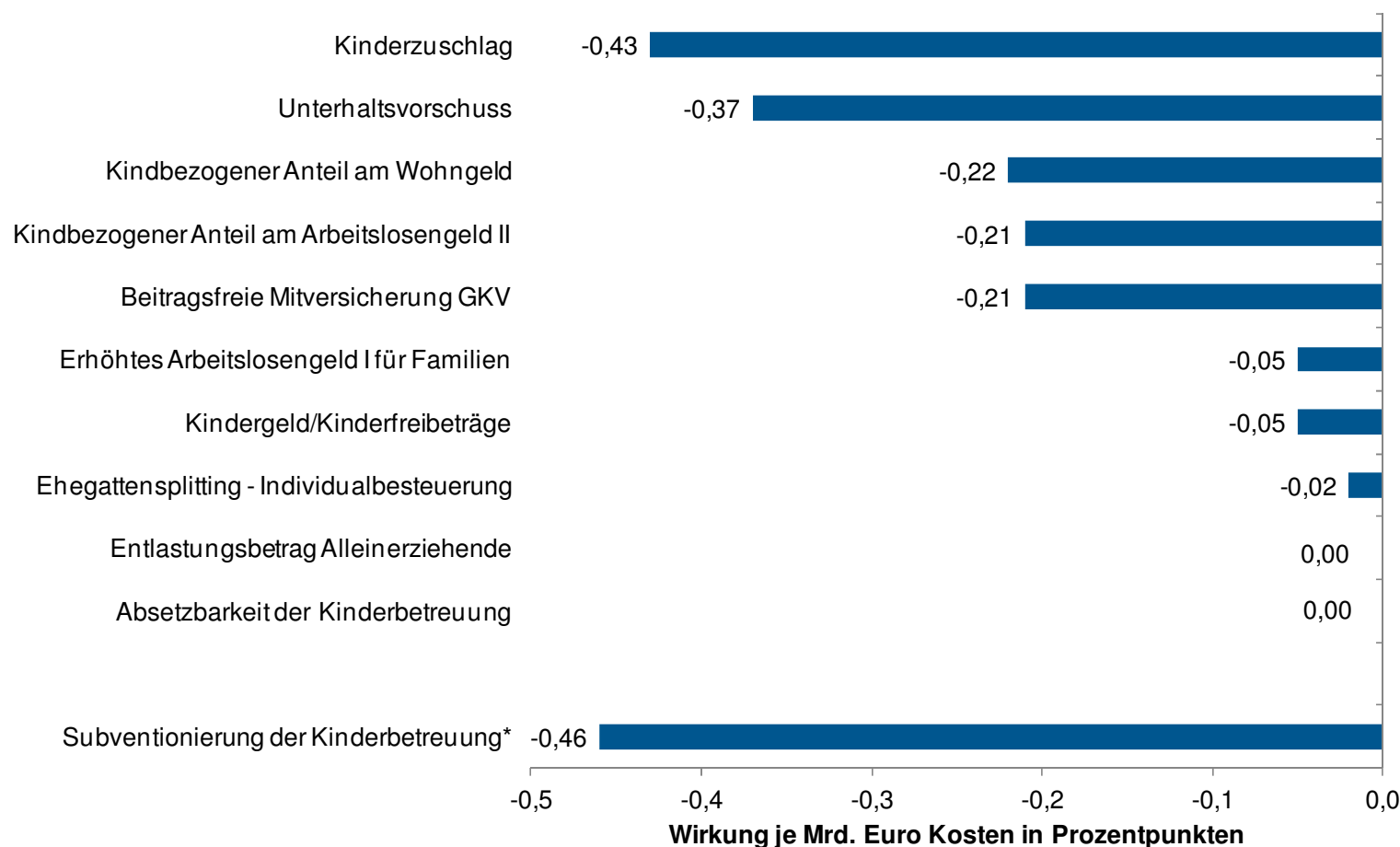


## Zentrale Ergebnisse der Gesamtevaluation – Wirtschaftliche Stabilität

- **Alleinerziehende und Mehrkindfamilien**  
Verdienen besondere **Unterstützung** (Demoskopische Untersuchungen) und leben häufiger in **prekären Situationen** als Paarfamilien mit einem oder zwei Kindern
- **Für Alleinerziehende haben vor allem Entlastungsbetrag und Unterhaltsvorschuss eine armutsreduzierenden Wirkung**  
Der **Kinderzuschlag** läuft häufiger ins Leere, weil Kindesunterhalt bzw. Unterhaltsvorschuss angerechnet werden
- **Für Mehrkindfamilien ist vor allem das Kindergeld wichtig**  
Auch **Kinderzuschlag** und **Wohngeld** haben eine deutliche armutsreduzierende Wirkung

## Zentrale Ergebnisse der Gesamtevaluation – Wirtschaftliche Stabilität

Abbildung: Relative Effizienz der Einzelleistungen bzw. -maßnahmen mit Bezug auf die  
Armutsrisikoquote (Wirkung je Mrd. Euro in Prozentpunkten) – alle Haushalte



## Zentrale Ergebnisse der Gesamtevaluation – Vereinbarkeit von Familie und Beruf

### ▪ Indikatoren

Erwerbsvolumen von Müttern (Ausweitung) und Vätern (Reduzierung) im Sinne einer **veränderten Rollenaufteilung**.

### ▪ Kinderbetreuung erhöht das Arbeitsangebot von Müttern

Die Subventionierung der Kinderbetreuung hat bei allen Familientypen **einen positiven Einfluss auf das Arbeitsangebot** der Mütter; insbesondere für Familien mit Kindern unter drei Jahren.

### ▪ Das Elterngeld beschleunigt den Wiedereinstieg

Das Elterngeld schafft den **gewünschten Schonraum** im ersten Lebensjahr und führt danach zu einer frühzeitigeren Rückkehr der Mütter auf den Arbeitsmarkt.

### ▪ Das Kindergeld hat kaum Lenkungswirkungen

Das Kindergeld wirkt sich nur in geringem Maße auf das Arbeitsangebot von Müttern, allenfalls bei **Alleinerziehenden** und im **Bereich niedriger Einkommen**.

### ▪ Splitting und beitragsfreie Mitversicherung wirken dem Vereinbarkeitsziel entgegen

Das Ehegattensplitting und die beitragsfreie Mitversicherung in der Gesetzlichen Krankenversicherung errichten **finanzielle Hürden** für eine partnerschaftliche Aufteilung.

### ▪ Väter reagieren auf die meisten Leistungen deutlich schwächer als Mütter

Väter nehmen sich durch das **Elterngeld** mehr Zeit für Familie, ihr Arbeitsangebot reduziert sich im ersten Lebensjahr des Kindes deutlich.

Beim **Kindergeld** und **Splitting** nimmt das Erwerbsvolumen der Väter sogar zu.

## Zentrale Ergebnisse der Gesamtevaluation – Förderung und Wohlergehen von Kindern

### ■ Indikatoren

Entwicklungspsychologische Skalen (Alltagsfertigkeiten, soziale Kompetenz, Sprachvermögen) und bildungsökonomische Indikatoren (Betreuungsarrangements, Schulerfolg)

### ■ Familiäre Faktoren beeinflussen das Wohlergehen von Kindern am stärksten

Das **Bildungsniveau** der Eltern, die **gesundheitliche Situation** der Kinder, die **Zufriedenheit der Mütter** sowie die **Wohnsituation** wirken sich direkt auf die Entwicklung der Kinder aus. Die **Familienkonstellation**, ein **Migrationshintergrund** oder die **Erwerbstätigkeit** von Müttern haben hingegen **keine direkten Auswirkungen**.

### ■ Familientypen im Vergleich

Kinder aus **armutsgefährdeten Familien** haben ein schlechteres Wohlergehen.

**Belastungsfaktoren** sind nicht nur ein geringes Einkommen, sondern Arbeitslosigkeit, hohe Mietkosten etc..

### ■ Kein linearer Zusammenhang zwischen Einkommenshöhe und Wohlergehen

Geldleistungen haben nur bei Familien im **unteren Einkommensbereich** Einfluss auf das Wohlergehen von Kindern.

Große Bedeutung für Eltern hat die **Verlässlichkeit der staatlichen Unterstützung**.

## Zentrale Ergebnisse der Gesamtevaluation – Förderung und Wohlergehen von Kindern

- **Pufferwirkung gegen die Folgen ökonomischer Belastung**  
Der Besuch von **Kinderbetreuungseinrichtungen** hat positive Auswirkungen auf die Entwicklung von **kognitiven und sozio-emotionalen Fähigkeiten**.  
Bei Jugendlichen zeigt sich ein positiver Zusammenhang zwischen Dauer des Besuchs einer Kinderbetreuungseinrichtung und **besuchter Schulform**.  
Benachteiligungen aufgrund ökonomischer Belastungen verringern sich.
- **Erwerbsanreize für Mütter und Inanspruchnahme von Betreuung gehen Hand in Hand**  
Subventionierung von **Kinderbetreuung**, steuerliche **Absetzbarkeit von Betreuungskosten** und der Entlastungsbetrag wirken sich positiv auf die Inanspruchnahme aus.  
**Splitting** und **beitragsfreie Mitversicherung** hemmen die frühe Nutzung von Kinderbetreuung und wirken dadurch ambivalent auf das Wohlergehen.

## Zentrale Ergebnisse der Gesamtevaluation – Fertilität / Erfüllung von Kinderwünschen

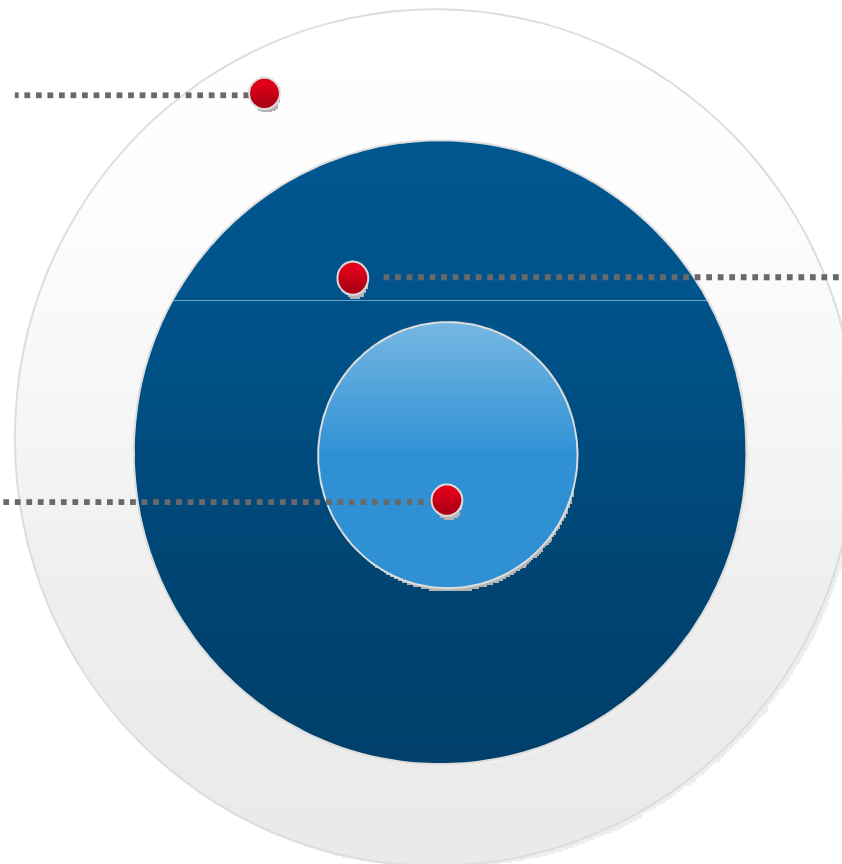
Abbildung: Übersicht über die Einflussfaktoren auf Geburtenentscheidungen

### politisch-rechtliche Einflussfaktoren

- Ausrichtung der Familienpolitik
- Verzahnung der Familienpolitik mit anderen Politikbereichen
- usw.

### sozio-demografische Einflussfaktoren

- Beschäftigungs- und Einkommenssituation
- Bildungsgrad
- Herkunftsfamilie
- usw.



### sozial normative Einflussfaktoren

- Normen zur Partnerwahl
- Frauen- und Männerrollen
- Normen der Biografiegestaltung und Elternschaft
- usw.



## Zentrale Ergebnisse der Gesamtevaluation – Fertilität / Erfüllung von Kinderwünschen

- **Indikatoren**  
Veränderte **Geburtenzahl und -ziffer** durch Reduktion von Kinderlosigkeit und mehr Geschwisterkinder.
- **Ehe- und familienbezogene Leistungen können einen positiven Rahmen setzen**  
**Gut kalkulierbare Leistungen** (Kindergeld, Elterngeld) und **infrastrukturelle Angebote** (Betreuung) setzen einen positiven Rahmen für die Familiengründung / -vergrößerung. Hier gehen die **Förderung der Vereinbarkeit** und die Erfüllung von Kinderwünschen Hand in Hand.
- **Die Schätzergebnisse unterstützen die Hypothese**  
Eine Steigerung der **Betreuungsquote** für unter dreijährige Kinder bewirkt eine statistisch signifikante Erhöhung der Geburtenrate, insbesondere durch Erstgeburten.  
**Elterngeld** und **Kindergeld** führen zu mehr Geschwisterkindern.

## Zentrale Ergebnisse der Gesamtevaluation – Zielübergreifende Betrachtung

- **Ziele sind parallel erreichbar**

Was sich günstig auf die **Vereinbarkeit von Familie und Beruf** auswirkt, hilft auch bei der Erreichung weiterer Ziele:

- Kinderbetreuung
- Unterhaltsvorschuss und Entlastungsbetrag für Alleinerziehende
- Kinderzuschlag
- Elterngeld
- Absetzbarkeit von Betreuungskosten

## Zentrale Ergebnisse der Gesamtevaluation – Zielübergreifende Betrachtung

- **Zielkonflikt zwischen wirtschaftlicher Stabilität und Vereinbarkeit**

Die Förderung der wirtschaftlichen Stabilität geht vielfach **zulasten der Erwerbstätigkeit** der Frauen.

- **Beitragsfreie Mitversicherung für Ehepartner in der GKV**

Mütter- bzw. Partnererwerbstätigkeit wird (zum Teil dauerhaft) verhindert.

Eine dauerhafte Subvention von Nichterwerbstätigkeit (sogar ohne Kinder im Haushalt) konterkariert die Bemühungen um mehr Beschäftigung und Unabhängigkeit.

Und sie kann sich negativ auf die Förderung und das Wohlergehen von Kindern auswirken.

- **Ehegattensplitting**

Das Ehegattensplitting wirkt stark negativ auf die Erwerbstätigkeit von Müttern und positiv auf die Erwerbstätigkeit von Vätern.

Es mindert dauerhaft die Erwerbsanreize, in der Folge auch die Erwerbschancen von Müttern.

Das Wohlergehen von Kindern wird indirekt negativ beeinflusst.

- **Zielkonflikte im Lebensverlauf besonders deutlich**

Wenn kurzfristige positive Einkommenseffekte zu einer Reduzierung des Arbeitsangebots führen, kann dies langfristig zu nachhaltigen Einkommenseinbußen (etwa durch eine Entwertung von Kompetenz und Qualifikationen) führen.

## Zentrale Ergebnisse der Gesamtevaluation – Fazit

- **Vermeidung negativer Arbeitsangebotseffekte bei Geldleistungen**  
Bei der Weiterentwicklung zu beachten sind: Mindesteinkommensgrenzen, Transferentzug, Reduktion der Steuerbelastung, Pauschalleistungen unabhängig von der Einkommenshöhe.
- **Sachleistungen wirken zielgenau**  
Die Subventionierung der **Kinderbetreuung** gehört zu den **wirksamsten** und **effizientesten Leistungen** bei der Erreichung aller untersuchten Ziele.
- **Kindergeld**  
Als gut kalkulierbare Familienleistung ist es eine **verlässliche Größe** für Familien.  
Es wirkt **nur bedingt armutsreduzierend** und ist im Vergleich zum **Kinderzuschlag** zu unspezifisch.  
Lediglich für Familien an der Grundsicherungsschwelle stellt es einen **Erwerbsanreiz** dar.
- **Armutsreduzierung**  
Was **Erwerbstätigkeit anreizt** fördert die wirtschaftliche Stabilität und wirkt armutsreduzierend:  
**Kinderbetreuung**.  
Effiziente Geldleistungen mit armutsreduzierender Wirkung sind zielgruppenspezifisch:  
**Kinderzuschlag, Unterhaltsvorschuss, Entlastungsbetrag**.

**Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit**