

Der Beitrag wurde veröffentlicht in der „Stimme der Familie“ Ausgabe 4/2014.  
Nachdruck nur mit Genehmigung des Herausgebers Familienbund der Katholiken,  
Bundesverband.

## **Nur mit den richtigen Zielen kann es gute Ergebnisse geben Anmerkungen zum Abschlussbericht der Gesamtevaluation**

Reinhard Loos

### **1. Allgemeines zum Projekt**

Am 27. August 2014 wurde von der Bundesregierung der schon seit längerem erwartete Abschlussbericht der "Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland" vorgestellt. Fertig gestellt worden war der Bericht schon ein Vierteljahr vorher. In diesem umfangreichen Projekt ging es darum, „Leistungen erstmals nicht isoliert, sondern in der Gesamtschau des Leistungs- und Zielsystems“ zu untersuchen (Endbericht, S. 10) Auftraggeber waren im Jahr 2009 - gemeinsam - das Bundesministerium der Finanzen (BMF) und das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ).

Als Datengrundlage diente vor allem das sozio-ökonomische Panel (SOEP). Ergänzend wurde 2011 eine Zusatzerhebung "Familien in Deutschland" (FiD) in Auftrag gegeben.

Die Gesamtkosten der Evaluation beliefen sich nach der im September 2013 an eine Tageszeitung erteilten Auskunft des BMF auf etwa 13 Millionen Euro.

### **2. Die Ziele**

Anlass war der von der Bundesregierung im Jahr 2005 veröffentlichte 7. Familienbericht, mit dem ein „Perspektivwechsel hin zu einer nachhaltigen Familienpolitik vorgenommen“ werden sollte. Damals wurden von den Autoren dieses Familienberichts fünf Ziele einer nachhaltigen Familienpolitik formuliert:

- Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe von Familien,
- Vereinbarkeit von Familie und Beruf,
- Förderung und Wohlergehen von Kindern,
- Fertilität/Realisierung von Kinderwünschen,
- Nachteilsausgleich zwischen den Familien.

Die Ausrichtung des familienpolitischen Instrumentariums folgt - so die „offizielle“ Darstellung, seitdem einem Dreiklang aus Leistungen, um Familien mit Zeit, Geld und Infrastruktur zu unterstützen.

Die Ziele der Gesamtevaluation haben sich im Verlauf des Prozesses mehrfach verändert. Bei einer Zwischenpräsentation durch die damaligen Minister der beiden beteiligten Bundesressorts am 20.06.2013 lauteten sie:

- Wahlfreiheit,
- Vereinbarkeit von Familie und Beruf,
- wirtschaftliche Stabilität von Familien,
- gute Entwicklung von Kindern,
- Erfüllung von Kinderwünschen.

Hier kamen die Fertilität und der Nachteilsausgleich nicht mehr vor; neu enthalten war die Wahlfreiheit, neben der Vereinbarkeit.

Nach mehreren weiteren Veränderungen der Definition der Ziele finden sich im nun vorgelegten Abschlussbericht der Gesamtevaluation die ersten vier der fünf ursprünglichen Ziele wieder (S. 353). Auch hier kommt der Nachteilsausgleich zwischen den Familien als

eigenständiges Ziel nicht mehr vor, und die Wahlfreiheit ist wieder aus dem Zielkatalog entfernt.

### 3. Die Module

Im Rahmen des Projekts gab es insgesamt 12 Module, die als Mikrosimulationen, Ex-Post-Analysen und begleitende Module bearbeitet wurden. Die Module wurden an wissenschaftliche Einrichtungen sowie an einzelne Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler vergeben. Die Koordination oblag der Prognos AG, der von den Auftraggebern die Geschäftsstelle übertragen wurde. Zwar sah die Konzeption vor, dass die einzelnen Module "untereinander anschlussfähig" sein sollten; allerdings scheint ein Austausch zwischen den Erstellern der einzelnen Module nur begrenzt möglich gewesen zu sein.

Abbildung 4: Überblick über die Evaluationsmodule



Quelle: eigene Darstellung Prognos AG.

Quelle:  
BMF und BMFSFJ, Endbericht Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland, Berlin 2014, S. 27

Tabelle 1: Überblick über die bearbeitenden wissenschaftlichen Institute

Modulbezeichnung	Auftragnehmer
<b>Mikrosimulation</b>	
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
<b>Ex-Post-Analyse</b>	
Kindergeld	ifo Institut
Kinderbetreuung	ifo Institut, Ruhr-Universität Bochum
Wohlergehen von Kindern	Ruhr-Universität Bochum
<b>Begleitende Module</b>	
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.

Quelle:

BMF und BMFSFJ, Endbericht Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland, Berlin 2014, S. 9

Die Studien sind mittlerweile alle veröffentlicht. Einige Ergebnisse sind allerdings nur in Buchform erhältlich. Ein Überblick über die Fundstellen der Modulergebnisse findet sich unter: <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung2/Pdf-Anlagen/gesamtevaluation-uebersicht-module>

#### 4. Die untersuchten Maßnahmen

Auf den 425 Seiten des Endberichts findet vor allem eine Bewertung von 14 nach Definition der Autoren wesentlichen familienpolitischen Maßnahmen anhand der zentralen Ziele der Evaluation statt. Sie werden jeweils auf die einzelnen Ziele bezogen.

##### 1 Geldleistungen

- 1.1 Elterngeld
- 1.2 Kindbezogener Anteil am Arbeitslosengeld II
- 1.3 Unterhaltsvorschuss für Alleinerziehende
- 1.4 Kindbezogener Anteil am Wohngeld
- 1.5 Kinderzuschlag

##### 2 Steuerliche Leistungen

- 2.1 Kindergeld und Kinderfreibeträge
- 2.2 Ehegattensplitting
- 2.3 Steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten
- 2.4 Steuerlicher Entlastungsbeitrag für Alleinerziehende

##### 3 Subventionierung der Kinderbetreuung

#### 4 Sozialversicherungsleistungen

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

4.2 Kindbezogener Anteil am Arbeitslosengeld I

4.3 Ermäßigter Beitragssatz in der sozialen Pflegeversicherung

4.4 Leistungen der Alterssicherung

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: Kindererziehzeiten Waisenrenten Kinderzulage (Riester) Leistungen Kindererziehung (vor 1921 geborene Mütter) Erziehungsrenten Zeiten nichterwerbsmäßiger Pflege	13.214  11.637 758 470 258 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).

Quelle:

BMF und BMFSFJ, Endbericht Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland, Berlin 2014, S. 14

Zu dieser Tabelle ist anzumerken, dass das darin genannte Volumen der einzelnen Leistungen nicht ihrem Beitrag zur Familienpolitik entspricht.

Drei Beispiele: Die tatsächlichen Auswirkungen des Ehegattensplittings betragen jährlich etwa 3 bis 5 Milliarden Euro; das ist der Betrag, den der Staat ohne das Ehegattensplitting "sparen" könnte. Und die tatsächlichen Aufwendungen für die Kindererziehungsleistungen lagen im Jahr 2010 bei etwa 6,2 Milliarden Euro (vgl. Rentenversicherungsbericht 2011, S. 26), nicht bei 11,6 Milliarden Euro. Und Kindergeld sowie Kinderfreibeträge sind zum überwiegenden Teil die Rückgabe von zuvor zuviel vom Einkommen abgezogener Lohnsteuer an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Für mehrere der genannten Leistungen gilt, dass sie keine Leistungen des Staates, sondern der Sozialversicherungen sind.

## 5. Einige Modul-Ergebnisse

Wertvoll ist unter anderem die sogenannte Schnittstellenanalyse. Hier zeigt sich, dass zum Beispiel unterschiedliche Einkommensbegriffe bei verschiedenen Leistungen nicht zusammenpassen. Dies wird sehr detailliert erläutert. Wichtig wäre es, dass Bundesfamilienministerium und Bundestag hieraus Konsequenzen ziehen.

"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 Vermeidung von wirtschaftlichen Defiziten und den Erhalt wirtschaftlicher Stabilität handlungsleitende Hinweise." (Endbericht, S. 79 f.)

Diskussionswürdig sind dagegen einige Simulationsrechnungen. So ist es fragwürdig, die Kindergeldreform (Umstellung auf das duale System mit Kinderfreibetrag und Kindergeld) anhand einiger weniger Effekte aus den Jahren 1995/1996 zu analysieren und auf die aktuelle Situation anzuwenden. Diese Kindergeldreform liegt nun fast zwei Jahrzehnte zurück, und es ist sehr zweifelhaft, ob zum einen die Effekte überhaupt isoliert von anderen Einflüssen messbar waren und zum anderen die Ergebnisse unbedenklich in die heutige Zeit übertragen werden können. Lassen sich nach so langer Zeit die Effekte des damaligen Systemwechsels hinreichend isoliert betrachten, um daraus jetzt valide Schlüsse ziehen zu können?

Gelegentlich wurden die Analysen zu früh abgebrochen. Ein Beispiel sind angeblich negative Arbeitsmarkteffekte finanzieller Leistungen auf Mütter, da diese ihre Erwerbsbeteiligung einschränken würden. Abgesehen von der Fragwürdigkeit der Zielsetzung, hätte eine überzeugende Methodik zum Beispiel auch Sekundäreffekte bei der Erwerbstätigkeit untersuchen müssen, ob also andere Personengruppen infolge geringerer Erwerbsbeteiligung der Mütter ihre Teilnahme am Erwerbsarbeitsmarkt erhöhen würden; dies unterblieb völlig.

An einigen Stellen scheinen den Autoren die Regelungen und ihre Wirkungen nicht aktuell bekannt zu sein. So wird im Endbericht behauptet, dass die für den Kinderzuschlag relevante Mindesteinkommensgrenze für Paarfamilien (S.55) bei 900 Euro monatlich läge. Das stimmt so nicht, denn in der Praxis existieren zwei Mindesteinkommengrenzen, die - neben weiteren Voraussetzungen - beide überschritten sein müssen: die absolute Grenze von 900 Euro und eine weitere, meist wesentlich höhere Mindesteinkommensgrenze, die von den individuellen Verhältnissen abhängt. Wenn man von falschen Voraussetzungen ausgeht, kann man kaum zu richtigen Ergebnissen kommen.

## 6. Einige Ergebnisse aus dem Gesamtprojekt

### Volumen der staatlichen Leistungen für die Familien

An verschiedenen Stellen der Gesamtevaluation spielte das „200-Milliarden-Euro-Märchen“ (so die Bezeichnung des Familienbundes) wieder eine große Rolle. Dabei wird unterstellt, dass der Staat jährlich 200 Milliarden Euro für 148 familienpolitische und acht ehebezogene Leistungen aufwendet. Der Familienbund hat sich wiederholt intensiv damit befasst, dass die Familienförderung in Deutschland tatsächlich etwa 39 Milliarden Euro umfasst. In mehreren eigenen Veröffentlichungen relativiert das Bundesfamilienministerium selbst seine Zahl und geht für die Familienförderung im engeren Sinne von jährlich etwas über 50 Milliarden Euro, also einem wesentlich geringeren Volumen aus. Das ist allerdings nicht in die Gesamtevaluation eingegangen, sondern nach wie vor wird in vielen „offiziellen“

Publikationen der Eindruck erweckt, dass der Staat sich die Familienpolitik tatsächlich 200 Milliarden Euro pro Jahr kosten ließe, bezogen auf das Jahr 2010.

### Effekte finanzieller Leistungen

Viele familienpolitische Leistungen, die die finanzielle Situation der Familien spürbar verbessern, werden von den Autoren in einem anderen Licht gesehen.

Nur kurzfristig positive Wirkungen gestehen die Autoren dem Ehegattensplitting und der „beitragsfreien Mitversicherung ... in der Gesetzlichen Krankenversicherung“ zu. „Langfristig führen die negativen Arbeitsangebotswirkungen zu einer Verschlechterung der wirtschaftlichen Stabilität, da das Einkommenserzielungspotenzial der Haushalte sinkt.“ (S. 377). Wenn man diesen Gedanken weiter spinnen würde, wären alle finanziellen Leistungen für die Familien negativ zu bewerten, weil sie Mütter und/oder Väter von der Erzielung von Erwerbserkommen abhalten!?

„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.“ (S. 204 f.)

Bei den Zielsetzungen kommt insbesondere nicht hinreichend zur Geltung, dass Familienlasten- und Familienleistungsausgleich dazu beitragen sollen, dass Eltern und Kinder ausreichende materielle Lebensgrundlagen haben und dass Eltern und Kinder Zeit füreinander und miteinander haben sollen.

### Arbeitsmarkteffekte

An vielen Stellen des Berichts werden die „positiven Arbeitsangebotseffekte“ und die „Arbeitsanreize“ von familienpolitischen Maßnahmen in den Vordergrund gerückt und die Erwerbsbeteiligung in Vollzeitäquivalenten gemessen. Einige Beispiele:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ist die Vergrößerung des Erwerbsarbeitsangebots vorrangiges Ziel erfolgreicher Familienpolitik? Insbesondere war diese globale Arbeitsmarkt-Zielsetzung nie im Zielkatalog für die Gesamtevaluation enthalten; darin ging es um die auf die einzelnen Familien bezogene Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

„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" (S. 111 f.). Dies bedeutet de facto die Aufgabe des Ziels der Wahlfreiheit.

Mütter und Väter haben in der heutigen Zeit vielfach eine gute Schul- und Berufsausbildung erlangt. Selbstverständlich ist es dann richtig, dass Mütter und Väter Erwerbsarbeit und Familie miteinander vereinbaren können, wozu insbesondere familiengerechte und damit zeitflexible Erwerbsarbeitsangebote wichtig sind. Aber es kann nicht richtig sein, das Ziel der Familienpolitik in einer Maximierung der Erwerbsbeteiligung der Mütter zu sehen; diesen Eindruck kann man an einigen Stellen der Gesamtevaluation gewinnen. Diese Zielsetzung dient mehr den Interessen der Wirtschaft und den Statistiken der Arbeitsverwaltung als den Bedürfnissen der Familien. Familienleben muss auch möglich sein, ohne dass beide Eltern einer Vollzeitberufstätigkeit nachgehen - wenn sie dies wünschen.

## 7. Fazit

Wertvoll sind die im Rahmen der Gesamtevaluation geschaffenen zahlreichen Datensammlungen über Familien in Deutschland. Sie bieten Wissenschaft und Politik neue und fundierte Grundlagen für weitere Analysen.

Das grundsätzliche Bestreben, mit der Gesamtevaluation die Wirkungen und Wechselwirkungen von familienpolitischen Leistungen auf wissenschaftlicher Basis zu untersuchen, ist sicherlich sinnvoll. Wenn aber die konkreten Ziele, an denen die einzelnen Leistungen gemessen werden, nicht sinnvoll sind oder in der Praxis ein nicht definiertes Ziel (Erwerbsarbeitsmarkt) in den Vordergrund rückt, sind auch einige der Ergebnisse fragwürdig. Die unzureichende Abstimmung zwischen den Modulbearbeitern hat das Ergebnis nicht positiv beeinflusst. Problematisch sind auch die mehrfachen Wechsel der Zielformulierungen; jede Evaluation funktioniert nur dann, wenn es eindeutige, konstante, kongruente und messbare inhaltliche Ziele gibt, an denen sich die Maßnahmen überprüfen lassen. Hinzu kommen in einigen Modulen wissenschaftlich fragwürdige Methoden und die Zugrundelegung zweifelhafter Definitionen und Datengrundlagen, z.B. beim Volumen der familienpolitischen Leistungen.

Einige der generellen Aussagen des Endberichts und einiger Module scheinen eher an den Arbeitsmarktinteressen der Wirtschaft als der Familien orientiert zu sein. Ziele wie Gerechtigkeit für die Familien und Zeit in den Familien schaffen, finden sich in der Evaluation

nicht wieder. Andere Ziele wie Transparenz der Maßnahmen und einfacher Zugang zu familienpolitischen Leistungen durch Bürokratieabbau finden nur am Rande statt.

In diversen Presseberichten über die Gesamtevaluation finden sich zwei unterschwellige Botschaften:

- zunächst: Familienpolitik ist zu teuer,
- nun auch: die Leistungen für Familien sind weitgehend wirkungslos.

Dies führt in die falsche Richtung und wird auch der Arbeit der Autoren vieler Module nicht gerecht. Vor allem sollten von der Politik die in der Gesamtevaluation enthaltenen Zielrichtungen überdacht werden, bevor man möglicherweise falsche Konsequenzen aus einigen Aussagen der Gesamtevaluation für die künftige Familienpolitik zieht.