

Dokumentation

# **Wissenschaftliches Symposium zur Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen**

Berlin, 28.06.2012

Im Auftrag des Bundes-  
ministeriums für Familie,  
Senioren, Frauen und  
Jugend (BMFSFJ) sowie  
des Bundesministeriums  
der Finanzen (BMF)

## Inhalt

<b>1</b>	<b>Einführung</b>	<b>1</b>
1.1	Begrüßung	2
1.2	Tagesordnung	6
<b>2</b>	<b>Überblick: Stand der Evaluation, methodische Vielfalt und erste Ergebnisse</b>	<b>7</b>
2.1	Michael Böhmer, Prognos AG	7
2.2	Ko-Referat: Andreas Baierl, ÖiF	12
<b>3</b>	<b>Einflüsse zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen auf die wirtschaftliche Stabilität von Familien und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf</b>	<b>17</b>
3.1	Holger Bonin und Holger Stichnoth, ZEW Mannheim	17
3.2	Ko-Referat: Reinhold Schnabel, Universität Duisburg-Essen	22
<b>4</b>	<b>Ex-post Evaluation: Kindergeld und Kinderbetreuung</b>	<b>27</b>
4.1	Helmut Rainer, ifo Institut	27
4.2	Ko-Referat: Katharina Wrohlich, DIW Berlin	32
<b>5</b>	<b>Förderung und Wohlergehen von Kindern</b>	<b>36</b>
5.1	C. Katharina Spieß und Katharina Wrohlich, DIW Berlin	36
5.2	Axel Schölmerich und Alexandru Agache, Ruhr-Universität Bochum	42
5.3	Ko-Referat: Olaf Groh-Samberg, Bremen International Graduate School of Social Sciences	46
<b>6</b>	<b>Erweiterung der Datenbasis: „Familien in Deutschland“ (FiD)</b>	<b>52</b>
<b>7</b>	<b>Zusammenfassung der Diskussion</b>	<b>57</b>
<b>8</b>	<b>Teilnehmerverzeichnis</b>	<b>62</b>
<b>9</b>	<b>Autorenverzeichnis</b>	<b>63</b>

## 1 Einführung

Seit Ende 2009 führen das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und das Bundesministerium der Finanzen (BMF) eine systematische Wirkungsanalyse der ehe- und familienbezogenen Leistungen durch. Die Gesamtevaluation umfasst grundsätzlich das gesamte Spektrum der Leistungen: steuerliche und monetäre Leistungen, familienbezogene Leistungen im Bereich der Sozialversicherung und als Realtransfer die öffentliche Kinderbetreuung. Über die Evaluation von Einzelleistungen hinaus kann hiermit das Zusammenwirken der wichtigsten Leistungen analysiert werden. Ausgangspunkt und Ziel der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen ist das Bestreben, Erkenntnisse über die Wirkungsweise und die Effizienz dieser Leistungen zu gewinnen und für die zielorientierte (Um-)Gestaltung von Familienleistungen nutzbar zu machen.

Da im Evaluationsprozess in vielen Fragen Neuland betreten wird - insbesondere im Hinblick auf die methodische Herangehensweise -, hat sich der Austausch mit Experten und Wissenschaftlern verschiedener Fachrichtungen für den Prozess der Erkenntnisgewinnung als sehr fruchtbar erwiesen. Der modulare Aufbau der Gesamtevaluation macht es zudem erforderlich, die Erkenntnisse als solche, aber auch die Methoden, immer wieder in Bezug zueinander zu setzen, um ein einheitliches Bild zu erhalten und Fragestellungen nachträglich zu ergänzen, die sich im Verlauf des Evaluationsprozess auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse neu stellen.

Inzwischen sind fast alle Module vergeben und viele wertvolle Erkenntnisse gewonnen worden. Vor diesem Hintergrund wurden am 28. Juni 2012 in einem wissenschaftlichen Symposium die Fragen und Methoden aus den einzelnen Evaluationsmodulen einem breiteren Expertenkreis vorgestellt, um den wissenschaftlichen Austausch zu erweitern und Impulse für die verbleibende Laufzeit des Vorhabens zu erhalten.

Der vorliegende Band dokumentiert die Vorträge der Referenten und fasst die Diskussionen mit den Teilnehmenden dieses Symposiums zusammen.

## 1.1 Begrüßung

### Ingo Behnel, BMFSFJ<sup>1</sup>

#### Hintergrund und Zielsetzung des Projektes

Wir freuen uns, Sie heute hier zur Präsentation und Diskussion eines nicht alltäglichen Projekts in der Bundesregierung begrüßen zu können. Zwei Bundesressorts, das Finanzministerium und wir als Familienministerium verfolgen seit drei Jahren das Ziel, die ehe- und familienbezogenen Leistungen in Deutschland auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen.

„Gesamtevaluation“ heißt unser Projekt – und die Evaluatoren unter den Teilnehmern haben sich vermutlich schon an den Begriff gewöhnt. Er lässt vermuten, dass wir uns die Leistungen für Familien insgesamt anschauen – wir zählen über 160 ehe- und familienbezogene Maßnahmen im Wert von über 195 Mrd. Euro. Doch wir müssen uns beschränken auf die wichtigsten, die budgetstärksten ebenso wie auf solche, die bestimmte Lebenslagen und Lebensphasen von Familien adressieren. Rund 100 Mrd. Euro sind damit erfasst. Wir betrachten das Zusammenwirken dieser Leistungen, denn Gesamtevaluation bedeutet mehr als die Evaluierung von Einzelleistungen.

Es ist gerade die Familienpolitik, deren öffentliche Debatte in hohem Maße von privaten Erfahrungen und Meinungen geprägt ist, und deswegen ist eine wissenschaftliche Überprüfung auch besonders dringlich. Denn Entscheidungen brauchen Orientierung und wir wollen mit unserer Evaluierung wissenschaftliche Hinweise geben.

Doch liegt der Reiz unseres Projekts auch in der genauen Auswertung unserer Daten und Erkenntnisse, mit der wir jetzt beginnen. Herr Dr. Böhmer und die Evaluatoren werden Ihnen gleich Näheres erläutern.

Dabei gibt es folgende Besonderheit: Die Leistungen werden nicht an den gesetzlichen Zielen gemessen, sondern an übergreifenden familienpolitischen Zielen wie etwa der wirtschaftlichen Stabilität von Familien, der Wahlfreiheit für Familien, insbesondere auch der Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder auch der Fertilität. So werden zum Beispiel die wichtigsten Leistungen daraufhin überprüft, ob und inwieweit sie zu der Erreichung des Ziels „Fertilität / Erfüllung von Kinderwünschen“ beitragen, obwohl wir alle genau wissen, dass keine einzige Leistung mit diesem Ziel konzipiert wurde. Deshalb ist es in dem Modul besonders wichtig, erst einmal einen Überblick darüber zu bekommen, welche Determinanten überhaupt als ausschlaggebend

---

<sup>1</sup> Leiter der Abteilung 2 „Familie“.

für die Entscheidung für ein (weiteres) Kind zu nennen sind, um den voraussehbar geringen Anteil staatlicher Leistungen hieran überhaupt identifizieren zu können.

Das Thema Fertilität steht gegenwärtig im Brennpunkt der öffentlichen Diskussion der Familienleistungen in Deutschland, und so können wir sicher sein, mit der Gesamtevaluation die richtigen Fragen aufzugreifen.

Wir wollen mit Abschluss einzelner Module deren Ergebnisse zunächst mit Kurzberichten und zu allererst Ihnen vorstellen. Wo stehen wir also? Wir haben im Kabinett nach der ersten Halbzeit Ende letzten Jahres einen Zwischenbericht vorgelegt, ein erstes Buch über die rechtlichen Schnittstellen zwischen den betroffenen Rechtsgebieten wurde veröffentlicht. Wir haben genug Erkenntnisse gesammelt, um sicher sagen zu können: Die Sinnhaftigkeit des Vorhabens hat sich bestätigt.

Mit der Gesamtevaluation sind schon jetzt drei Dinge gelungen, die für unsere Begründung, unsere zukünftigen Konzeptionen und für das Verständnis von Wirkungsweisen ganz allgemein von großer Bedeutung sind:

Wir erfahren mehr über die Lebenswirklichkeit von Familien als je zuvor. Und dieses Wissen benötigt Familienpolitik, weil sie, um wirksam zu sein, an den Lebenswirklichkeiten der Familien ansetzen muss.

Wir erfahren viel über die Funktionsweisen und die wahren Kosten und den Nutzen, die den Leistungen eigen sind.

Das Elterngeld beispielsweise war – Stand 2009 – eigentlich rd. 1,5 Mrd. Euro billiger als im Ausweis des Haushaltstitels - sogar ohne Berücksichtigung der langfristigen positiven Effekte, die durch die frühere Rückkehr der Mütter in die Erwerbstätigkeit entstehen.

Wichtig ist mir auch die Erkenntnis, dass die fiskalisch kleineren Leistungen wie insbesondere unser Kinderzuschlag besonders zielgenau wirken.

Und aus der Akzeptanzanalyse, der demoskopischen Erhebung der Kenntnis und Bewertung der Leistungen in der Bevölkerung, ist bedeutend, dass Leistungen besonders dann bei den Familien ankommen, wenn sie kalkulierbar sind. Das heißt, wenn Eltern ihren Wert gut erkennen und in ihre Entscheidungen miteinbeziehen können. Das ist sehr wichtig, wenn wir darüber nachdenken, welche Effekte gerade steuerliche Leistungen auf Familien und ihr Verhalten entfalten können – oder auch nicht.

Und schließlich erfahren wir viel über die Zielkonflikte, die sich zwischen den historisch gewachsenen Leistungen zeigen.

Am Ende müssen wir Antworten geben - auch und gerade auf die Frage, ob die Leistungen für die heutigen Familien auch für die Zu-

kunft passen. Schließlich wollen wir Auskunft darüber geben, ob und inwieweit es gerade bei denjenigen, die besonders auf die staatlichen Leistungen angewiesen sind, gelingt, nachhaltige Chancengerechtigkeit herzustellen.

Ich möchte Sie herzlich einladen, an diesem Prozess teilzuhaben und Ihre Sichtweisen einzubringen.

Wir wollen Ihnen dafür Methoden und erste Ergebnisse vorstellen und zugleich versuchen, Brücken zwischen den Erkenntnissen zu schlagen. Wir brauchen Sie, Ihre Fachkenntnis und Ihre Kreativität - im Detail und auch über das hinaus, was bisher gerechnet und analysiert wurde. In der jetzigen zweiten Halbzeit geht es mit großen Schritten voran; demnächst werden auch von den bereits erarbeiteten Modulen Kurzbericht fertiggestellt und veröffentlicht.

Ich freue mich auf anregende Debatten und wünsche uns viel Erfolg!

**Thomas Gerhardt, BMF<sup>2</sup>**

### **Anlass des Symposiums**

Manche Teilnehmer werden sich im Vorfeld gefragt haben: Was ist das Ziel bzw. sind die Ziele des heutigen Symposiums? Ich möchte versuchen hier zu einer ersten Einordnung zu gelangen. Meine erste Antwort lautet: Wir möchten die vorläufigen Ergebnisse eines aus unserer Sicht innovativen und in dieser Form bislang einzigartigen Projektes vorstellen. Es soll hierbei aber nicht allein bei der reinen Darstellung bleiben; wichtig ist uns eine kritische Diskussion bzw. Reflexion mit der Wissenschaft, um Kritik und Anregungen aufnehmen zu können.

Wie Sie wissen, untersucht im Rahmen eines mehrjährigen wissenschaftlichen Projekts erstmals ein Fachressort gemeinsam mit dem Bundesministerium der Finanzen die grundsätzliche Frage, welche Wirkungen familienpolitische Leistungen in Deutschland im Hinblick auf verschiedene durch die Politik vorgegebene Ziele haben. Nach der ersten umfassenden Bestandsaufnahme familienpolitischer Leistungen im Jahr 2006 ist das Ziel nunmehr, zu einer aussagekräftigen Analyse der Wirksamkeit der wichtigsten im Gesamtableau aufgeführten ehe- und familienbezogenen Leistungen in Deutschland zu kommen. Dieses Ziel wurde im Koalitionsvertrag wie folgt als Auftrag formuliert:

*„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.“*

---

<sup>2</sup> Leiter der Unterabteilung II C

*Weiterhin werden wir prüfen, wie die Leistungen im Unterhaltsrecht, Steuerrecht, Sozialrecht und Familienrecht harmonisiert werden können und entsprechende Schritte einleiten.“*

In einem übergeordneten Sinne geht es grundsätzlich allerdings auch darum, evidenzbasierte Politikberatung in Deutschland zu verbessern. Hier wurden in den letzten Jahren viele Fortschritte erzielt. Man könnte es mit der sogenannten „Scheinwerfertheorie der Erkenntnis“ des Philosophen Karl R. Popper auch so beschreiben: indem wir Hypothesen bzw. Vermutungen (hinsichtlich der Wirkung bzw. Wirkungslosigkeit familienbezogener Leistungen) aufstellen und diese (mit verschiedenen statistischen Methoden) testen, sollen - ähnlich einem Scheinwerfer in der Dunkelheit – Erkenntnisfortschritte (bei der Politikberatung) erzielt werden.

Bei der Konzeption dieses Projektes waren wir uns von Anfang an der damit verbundenen Schwierigkeiten bewusst. Es galt einen wissenschaftlichen Ansatz zu finden, der sich der modernsten Methoden der Evaluation bedient und dabei gleichzeitig die besondere Komplexität des Erkenntnisgegenstandes „familienbezogene Leistung“ berücksichtigt.

Für wissenschaftliche Effizienzanalysen im Rahmen eines umfassenden Evaluationsansatzes gab es zur ersten Orientierung in der jüngeren Geschichte der Bundesrepublik **Deutschland ein „praktisches“ Vorbild:** Die Arbeitsmarktforschung in Deutschland. Diese hat sich seit Ende der 90er Jahre deutlich weiterentwickelt; mit nachhaltigen Folgen sowohl in der Wissenschaft als auch in der „Praxis“. Wirkungsforschung in der Arbeitsmarktpolitik und die damit verbundenen Erkenntnisse haben nicht zuletzt zu einer Umwälzung im Verwaltungshandeln geführt. [In 2011 veröffentlichte das IAB gemeinsam mit dem BMAS in einer Bestandsaufnahme die bis dato vorliegenden wissenschaftlichen Befunde zu den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten.] So ist das gelebte „Credo“ der Bundesagentur für Arbeit, Erkenntnisse aus der Wirkungsforschung der Arbeitsmarktpolitik bei der Integration von Arbeitslosen bzw. bei der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit umzusetzen und dadurch eine höhere Zielorientierung und letztlich mehr Wirtschaftlichkeit bei der Verwendung der Mittel von Beitrags- und Steuerzahlern zu erreichen.

Im Rahmen einer Machbarkeitsstudie (2009) wurde deshalb vor dem Hintergrund der ungleich schwierigeren Situation im Bereich der Familienpolitik die stufenweise (modulare) Gesamtevaluation der familienbezogenen Leistungen konzipiert. Innovativ an diesem Ansatz ist, dass die Wirkungen verschiedener Leistungen erstmals in Bezug auf unterschiedliche Ziele und unter Hinzuziehung verschiedener Modelle parallel evaluiert werden. Wir verfolgen hier bewusst Methodenpluralität. Zudem werden auch die Interaktionen zwischen den einzelnen Leistungen sowie mit dem übrigen staatlichen Leistungssystem analysiert.

Heute stehen wir mitten in der Umsetzung und stellen erstmals den Gesamtansatz und - in sehr komprimierter Form - erste Ergebnisse vor. Zur Verdeutlichung: Allein was den Seitenumfang der vorliegenden End- bzw. Zwischenberichte angeht, beläuft sich dieser auf rund 2.300 Seiten.

Auch ich freue mich auf die anregende Diskussion.

## 1.2 Tagesordnung

TOP	Personen	Zeit
1. Begrüßung und Einführung	Dr. Michael Böhmer, Prognos AG	10.00 – 10.10
2. Ziele der Gesamtevaluation	Herr Ingo Behnel, BMFSFJ Dr. Thomas Gerhardt, BMF	10.10 – 10.30
3. Stand der Evaluation, methodische Vielfalt und erste Ergebnisse	<i>Vortrag / Ko-Referat</i> Dr. Michael Böhmer, Prognos AG / Dr. Andreas Baierl, ÖIF	10.30 – 11.30
4. Vertiefende methodische und inhaltliche Diskussion - Zentrale Leistungen und Leistungen im Lebensverlauf	<i>Vortrag / Ko-Referat</i>  Dr. Holger Stichnoth, ZEW / Prof. Reinhold Schnabel, Universität Duisburg Essen	11.30 – 12.30
<i>Mittagsimbiss</i>		12.30 – 13.15
<i>Fortsetzung</i> - Kinderbetreuung und Kindergeld	Prof. Helmut Rainer, ifo / Dr. Katharina Wrohlich, DIW	13.15 – 14.15
- Förderung des Wohlergehens von Kindern	Prof. C. Katharina Spieß, DIW + Prof. Axel Schölmerich, Ruhr Universität Bochum / Prof. Olaf Groh-Samberg, BIGSSS	14.15 – 15.15
<i>Kaffeepause</i>		15.15 – 15.45
5. Erweiterung der Datenbasis	Dr. Mathis Schröder, DIW	15.45 – 16.15
6. Zusammenfassung	Dr. Michael Böhmer, Prognos AG	16.15 – 16.30



## 2 Überblick: Stand der Evaluation, methodische Vielfalt und erste Ergebnisse

*Zum Zeitpunkt des Symposiums im Juni 2012 lagen aus den verschiedenen Modulen der Gesamtevaluation bereits eine ganze Reihe von Erkenntnissen vor. Auch sind bereits unterschiedliche methodische Herangehensweisen zum Einsatz gekommen. Einleitend gibt Michael Böhmer einen modulübergreifenden Überblick über den vorliegenden Erkenntnisstand. Andreas Baierl leistet in seinem Beitrag eine Darstellung und Einordnung der verwendeten Methoden und zeigt ihre spezifischen Anwendungsmöglichkeiten und -grenzen auf.*

### 2.1 Michael Böhmer, Prognos AG

#### Einführung und Methodik

Die Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen stellt die erste systematische und umfassende Wirkungsanalyse der Familienleistungen in Deutschland dar. Auch international ist sie ohne vergleichbares Vorbild. Im Mittelpunkt der Gesamtevaluation steht die Frage: Wie wirken die wichtigsten Leistungen auf die Ziele einer nachhaltigen Familienpolitik? Dabei stehen diejenigen Ziele im Zentrum, die im 7. Familienbericht formuliert sind:

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

Mit der Gesamtevaluation wird nicht nur politisches, sondern auch wissenschaftliches Neuland betreten. Zwar liegt in der Literatur eine Vielfalt von Evaluationsstudien zu familienbezogenen Leistungen vor, eine systematische und parallele Evaluation der Leistungen in Bezug auf mehrere unterschiedliche Ziele und in ihrem Zusammenwirken sucht man jedoch bislang vergebens. Um den Herausforderungen dieses Pionierprojekts gerecht zu werden, verfolgt die Gesamtevaluation bewusst ein Konzept der Methodenvielfalt. Um Leistungen und Ziele aus verschiedenen Blickwinkeln betrachten zu können, werden aus den unterschiedlichen Fachrichtungen im Wesentlichen drei unterschiedliche methodische Herangehensweisen gewählt:

1. Verhaltensbasierte Mikrosimulation  
Im Rahmen dieser Methode wird jede Leistung gegenüber dem Status quo innerhalb des Modells in ihrem Niveau systematisch verändert. Dies erlaubt eine valide Abschätzung eines kontrafaktischen Szenarios, das in der Realität nicht beobachtet werden kann. Dabei werden Interaktionen zwischen den Leistungen ebenso berücksichtigt wie die Veränderung des Arbeitsangebots der Haushalte aufgrund von Leistungsveränderungen.
2. Ex-Post-Evaluationen  
Diese Methode befasst sich mit der kausalen Wirkungsmessung tatsächlich ergriffener Maßnahmen. Kausale Wirkungen von Leistungen zeigen sich durch den Vergleich von Treatmentgruppen und Kontrollgruppen in der Realität. Die Ex-Post-Evaluation muss sich wegen ihrer methodischen Anforderungen auf die Evaluation klar abgegrenzter Leistungen beziehen.
3. Demoskopische Forschung  
Es werden demoskopische Erhebungen zu Bekanntheit, Bewertung und Inanspruchnahme der familienbezogenen Leistungen, Prioritäten und Verhaltensstrategien insbesondere von Eltern durchgeführt. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse ergänzen die übrigen Methoden und erleichtern die Interpretation der Modellergebnisse.

Eine Untersuchung der wichtigsten Regelungen und ihres Zusammenwirkens erstellt außerdem erstmals eine umfassende Bestandsaufnahme von Schnittstellen innerhalb des für Familien und Kinder relevanten Steuer-, Sozial- und Unterhaltsrechts. Hiervon ausgehend werden die einschlägigen Rechtsvorschriften sowohl im Hinblick auf ihren jeweiligen rechtssystematischen Hintergrund als auch auf ihre Folgerichtigkeit über die verschiedenen Bereiche des Rechts hinweg untersucht. Ein rechtsempirischer Teil der Studie enthält darüber hinaus Modellrechnungen zu finanziellen Auswirkungen der Schnittstellen des Rechts.

Mit dieser Pluralität der Untersuchungsansätze nutzt die Gesamtevaluation in bestmöglicher Weise den Stand der wissenschaftlich erprobten Modelle und entwickelt diese weiter, um dem umfassenden Charakter der Evaluationsfragen gerecht zu werden.

Die Vielfalt der Methoden - gepaart mit der Anzahl der untersuchten Leistungen und Ziele - spiegelt sich in einer Vielfalt der Evaluationsmodule. In einem Zeitraum von vier Jahren werden aus insgesamt elf Modulen Erkenntnisse zu den Wirkungen der familienbezogenen Leistungen in Deutschland gewonnen (Abbildung).

Abbildung 1: Überblick über die Evaluationsmodule



Quelle: Prognos 2012

### Erste Ergebnisse

Im Sommer 2012 waren sechs der elf Module abgeschlossen, die übrigen befanden sich noch in Bearbeitung. Bereits aus den vorliegenden Ergebnissen lassen sich wichtige Erkenntnisse über die Wirkung von familienbezogenen Leistungen gewinnen. Die nachfolgenden Ausführungen fassen den bisherigen Erkenntnisstand in knapper Form zusammen. Sie stellen jedoch nur einen Ausschnitt dar. Für eine umfassende Beurteilung der Wirkungen der familienbezogenen Leistungen müssen die Ergebnisse der weiteren Evaluationsmodule abgewartet und zusammengefügt werden, die im Sommer 2013 vollständig vorliegen werden.

#### *Bekanntheit, Reichweite und Bewertung der Leistungen*

Die Akzeptanzforschung zeigt, dass die wichtigsten familienbezogenen Leistungen der Mehrheit der Bevölkerung ungefähr bekannt sind. Im Detail jedoch kennen viele allein das Kindergeld. Auch das Elterngeld ist vergleichsweise gut bekannt. Fragt man gezielt die Nutzer, so zeigt sich, dass diese über gute Kenntnisse der Geldleistungen (zum Beispiel Kindergeld) und Sachleistungen (zum Beispiel Kinderbetreuung) verfügen. Ihre Kenntnisse über Steuer- und Sozialversicherungsleistungen hingegen sind weniger stark ausgeprägt. Die Akzeptanz der Leistungen ist durchweg hoch. Vier von fünf Beziehern

schätzen Leistungen wie Kindergeld, Elterngeld, Kinderbetreuung und beitragsfreie Mitversicherung in der Gesetzlichen Krankenversicherung als besonders wichtig für Ihre Familie ein. Bei der Bewertung zeigt sich ein ähnliches Bild wie bei der Bekanntheit: Generell schätzen die Nutzer die Geld- und Sachleistungen mehr als Steuer- und

Abgabenreduzierungen. Diese Werte weisen darauf hin, dass Transparenz und Kalkulierbarkeit der Leistungen aus Sicht der Familien besonders wichtig sind. Die Hälfte der Bezieher ist insgesamt mit der Förderung zufrieden, nur gut ein Fünftel äußert sich unzufrieden. Nach Ansicht der Bevölkerung sollten vor allem die Geringverdiener, sozial schwache Familien und Alleinerziehende stärker gefördert werden.

*Wirksamkeit der Leistungen*

Die soliden Kenntnisse über die und die breite Akzeptanz der familienbezogenen Leistungen stellen gute Voraussetzungen für ihre Wirksamkeit im Sinne der definierten familienpolitischen Ziele dar. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt der Gesamtevaluation können Erkenntnisse im Hinblick auf die Ziele „Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe“ sowie „Vereinbarkeit von Familie und Beruf / Wahlfreiheit“ aufgezeigt werden. Diese beiden Ziele sind durch verschiedene Indikatoren operationalisiert (Abbildung).

*Abbildung 2: Operationalisierung der Ziele „Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe“ sowie „Vereinbarkeit von Familie und Beruf / Wahlfreiheit“*

Ziel	Indikator
Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe	
Vermeidung von Armut und prekärem Wohlstand	Armutsrisikoquote (Haushalte, Kinder) Zahl der Familien im ALG II-Bezug
Verbesserung der wirtschaftlichen Situation von Familien	Finanzielle Besserstellung der Familien
Wirtschaftliche Selbständigkeit beider Partner	Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung der Mütter / Väter
Vereinbarkeit von Familie und Beruf	
Erhöhung der Müttererwerbstätigkeit	Vollzeitäquivalente von Müttern
Stärkere Involvierung der Väter in die Familienarbeit	Vollzeitäquivalente von Vätern Zeitverwendung

Quelle: Prognos 2012

Nach - mit nur einer Ausnahme - allen verwendeten Indikatoren zeigen sich positive Wirkungen der Leistungen auf die wirtschaftliche Stabilität der Familien. Dabei entfalten die vier großen familienbezogenen Leistungen mit großem Volumen und breitem Bezieherkreis die größten Wirkungen. Dies sind das Kindergeld / der Kinderfreibetrag, das Ehegattensplitting, die beitragsfreie Mitversicherung von

Ehepartnern in der Gesetzlichen Krankenversicherung sowie die subventionierte und ausgebauten Kinderbetreuung. Oftmals werden die direkten Effekte der Leistungen durch sogenannte Interaktionseffekte - vor allem mit der Grundsicherung - abgeschwächt. Das bedeutet: Gäbe es die betrachteten Leistungen nicht, würde die Grundsicherung (und andere Leistungen) den sich ergebenden Einkommensverlust für die Familien zum Teil kompensieren. Somit fällt der Nettoeffekt einer Leistung in aller Regel deutlich geringer aus als der Bruttoeffekt. Während die genannten großen Leistungen starke Wirkungen entfalten, stehen an der anderen Seite des Wirkungsspektrums Leistungen wie der ermäßigte Beitragssatz in der Sozialen Pflegeversicherung und das erhöhte Arbeitslosengeld I für Familien, von denen auf die jeweiligen Zielgruppen nur sehr schwache Impulse ausgehen. Nicht nachgewiesen werden konnten in verschiedenen Untersuchungsansätzen Wirkungen von familienbezogenen Leistungen auf die soziale Teilhabe von Familien.

Das Ziel „Vereinbarkeit von Familie und Beruf / Wahlfreiheit“ wird mittelbar beeinflusst durch die wirtschaftliche Stabilität der Familien. Die positiven Effekte der Leistungen auf die Einkommen der Familien führen dazu, dass eigenes Erwerbseinkommen an Bedeutung verliert. Hinzu kommt, dass zahlreiche Leistungen mit steigendem Erwerbseinkommen abgeschmolzen werden. Beide Effekte zusammengenommen wirken darauf hin, dass die Erwerbstätigkeit der Bezieher tendenziell zurückgeht. Dies betrifft vor allem das Arbeitsangebot von Frauen. Dies wiederum verschlechtert die Einkommensposition. Empirisch betrachtet fallen diese Verhaltenseffekte jedoch vergleichsweise gering aus - selbst bei kräftigen finanziellen Impulsen -, so dass etwa die Hälfte der Leistungen zumindest nicht in Konflikt mit dem Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf steht. Dies gilt jedoch nicht für alle untersuchten Leistungen. Problematisch zeigen sich hier besonders das Ehegattensplitting sowie die beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnern in der Gesetzlichen Krankenversicherung. Durch beide Leistungen wird die Beteiligung von Frauen (nicht nur von Müttern) am Arbeitsmarkt massiv beeinträchtigt. Das Arbeitsangebotsverhalten variiert dabei nicht durchgehend linear mit dem Einkommen oder dem Bezug einer Leistung. Vielmehr sind oftmals „Korridore“ zu beobachten, in deren Grenzen es sich – nach Haushalts- und Familientypen unterschiedlich – noch nicht „lohnt“, sein Verhalten zu ändern und eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder auszuweiten. Leistungen müssen vielmehr Schwellenwerte überschreiten, um Verhaltenseffekte zu induzieren. Diese Schwellen gilt es zu identifizieren.

Familien beziehen Leistungen nicht nur zu einem Zeitpunkt, sondern in verschiedenen Phasen ihres Lebens und oftmals über viele Jahre. Betrachtet man die Wirkungen der familienbezogenen Leistungen in einem Längsschnitt über den Lebensverlauf, so kumulieren sich die positiven Wirkungen auf die wirtschaftliche Stabilität. Allerdings gilt auch, dass sich negative Arbeitsangebotseffekte verstärken - hier kommen im Lebensverlauf Faktoren wie der Verlust von Humankapi-

tal hinzu - und damit dämpfender auf die wirtschaftliche Stabilität der Familien wirken als in der Querschnittsbetrachtung.

### *Effizienz der Leistungen*

Die Wirksamkeit ist ein notwendiges Kriterium, um eine Leistung als erfolgreich bezeichnen zu können. Bei begrenztem öffentlichem Budget ist aber ebenso von Bedeutung, ob die hierfür verausgabten Mittel effizient eingesetzt werden. Betrachtet man in einer Effizienzanalyse die Wirkung der Leistung nicht mehr absolut, sondern in Relation zu den eingesetzten Mitteln, verschieben sich die Ergebnisse im Vergleich zur Wirkungsanalyse zum Teil erheblich. So zeigen sich in Bezug auf die Armutsvermeidung

- als besonders effizient: Kinderzuschlag, Unterhaltsvorschuss, kindbezogener Anteil am SGB II
- als besonders ineffizient: Absetzbarkeit der Kinderbetreuung, Entlastungsbetrag, Ehegattensplitting

und in Bezug auf die Arbeitszeit der Mütter

- als besonders effizient: Entlastungsbetrag, Unterhaltsvorschuss, Kinderzuschlag
- als besonders ineffizient: Beitragsfreie Mitversicherung GKV, Ehegattensplitting, Wohngeld

Der Ausbau der Kinderbetreuung ist darüber hinaus aus staatlicher Sicht besonders effizient: Über die steigende Erwerbstätigkeit der Mütter und die damit verbundenen zusätzlichen Einnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen fließt ein großer Teil der ursprünglichen Ausgaben wieder an den Staat zurück.

So besteht auch beim Ausbau der Kinderbetreuung der bei den übrigen Leistungen häufig zu beobachtende Zielkonflikt zwischen „Wirtschaftlicher Stabilität und sozialer Teilhabe“ sowie „Vereinbarkeit von Familie und Beruf / Wahlfreiheit“ nicht. Vielmehr zeigt sich eine ausgeprägte Zielharmonie: Günstigere Beiträge erhöhen das verfügbare Haushaltseinkommen, die Bereitstellung von Betreuungsplätzen verbessert die Erwerbsmöglichkeiten von Frauen und trägt damit abermals zur Verbesserung des Haushaltseinkommens bei.

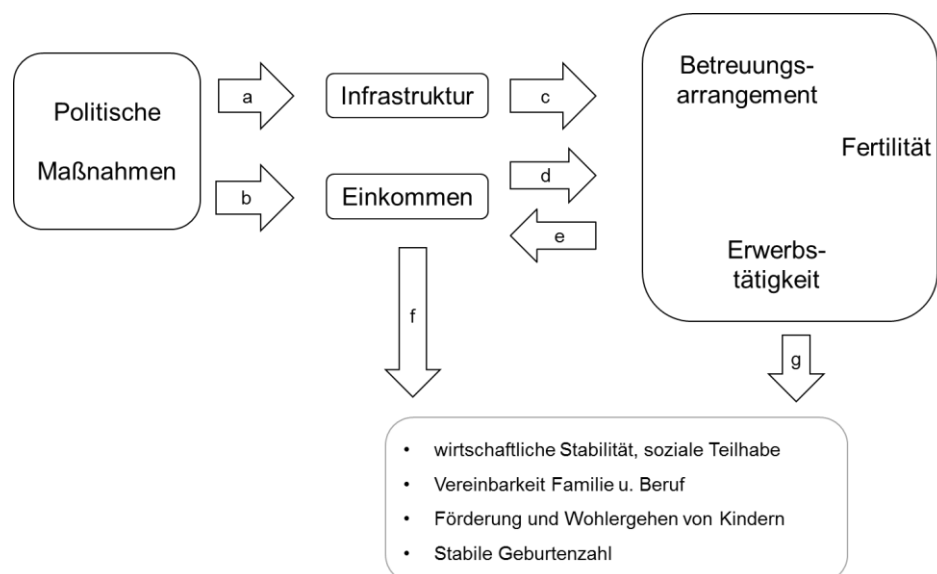
## 2.2 Ko-Referat: Andreas Baierl, ÖiF

Zur Wirkungsanalyse der ehe- und familienpolitischen Leistungen kommen im Rahmen der Gesamtevaluierung zwei unterschiedliche methodische Herangehensweisen zum Einsatz: die verhaltensbasierte Mikrosimulation und die ex-post Evaluation. Die beiden Ansätze unterscheiden sich grundsätzlich indem die ex-post Evaluation die

tatsächliche Wirkung einer umgesetzten Maßnahme untersucht und die Mikrosimulation die Möglichkeit bietet, modifizierte bzw. neuartige politische Maßnahmen zu simulieren. Der vorliegende Beitrag ordnet die Module „zentrale Leistungen“, „zentrale Leistungen im Lebensverlauf“, „Förderung und Wohlergehen von Kindern“, „Kindergeld“ und „Kinderbetreuung“ methodisch ein. Es werden grundsätzliche Stärken und Schwächen der eingesetzten Methoden besprochen, wie diese in den einzelnen Modulen genutzt bzw. entgegnet wird und welche Möglichkeiten die Methodenvielfalt im Rahmen der Gesamtevaluation bietet.

Die folgende Abbildung stellt ein theoretisches Gedankenmodell zur Wirkungsweise politischer Maßnahmen auf familienpolitische Ziele dar. Unmittelbar (Pfeile a und b) wirken politische Maßnahmen auf die verfügbaren Einkommen bzw. Löhne der betroffenen Personen oder auf die bereitgestellte Infrastruktur, zum Beispiel Kinderbetreuungsplätze. Sowohl eine Veränderung des Einkommens als auch der Infrastruktur kann das Verhalten der Betroffenen beeinflussen (Pfeile c und d), wobei das gewählte Betreuungsarrangement für Kinder, der Kinderwunsch und die Erwerbstätigkeit der Eltern Erwähnung finden. Eine potentielle Verhaltensänderung beeinflusst rückwirkend wiederum die verfügbaren Einkommen bzw. Löhne (Pfeil e), indem z.B. über eine Ausdehnung/Einschränkung der Erwerbsbeteiligung das Einkommen steigt/sinkt. Sowohl die Wahl des Betreuungsarrangements, der realisierte Kinderwunsch, die Erwerbstätigkeit als auch das verfügbare Einkommen bilden die Basis für Indikatoren familienpolitischer Ziele (Pfeile f und g).

Abbildung 1: Modellschema



Anhand des Schemas lassen sich die methodischen Ansätze der einzelnen Module anschaulich einordnen. Die Mikrosimulation-basierten Module „zentrale Leistungen“, „zentrale Leistungen im Lebensver-

lauf“ und „Förderung und Wohlergehen von Kindern“ setzen ein Steuer-Transfer-Modell ein, das den Effekt einer politischen Maßnahme auf die verfügbaren Einkommen berechnet, entsprechend einem umfangreichen Brutto-Netto-Rechner (Pfeil b). Dabei berechnet das Steuertransfermodell nicht nur das durchschnittliche oder mediane verfügbare Einkommen für die gesamte Zielgruppe, sondern ermöglicht, abhängig vom Umfang der zugrundeliegenden Datenbasis (hier: SOEP Stichprobe), eine detaillierte Darstellung der Einkommensverteilung für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen. In einem zweiten Schritt wird die Auswirkung der Einkommensveränderung auf das Verhalten der betroffenen Personen prognostiziert (Pfeil d). Hier unterscheiden sich die Module „zentrale Leistungen (im Lebensverlauf)“ und „Förderung und Wohlergehen von Kindern“ indem ersteres nur das Verhalten bezüglich der Erwerbstätigkeit modelliert (Arbeitsangebotsmodell) und letzteres simultan zusätzlich die Wahl des Betreuungsarrangements schätzt. Schließlich ergibt sich aus einer Verhaltensanpassung ein sogenannter „Zweitrundeneffekt“ auf das verfügbare Einkommen (Pfeil e). Die Wirkung auf die familienpolitischen Ziele wird in allen Mikrosimulations-Modulen über eine Operationalisierung der Ziele mittels Indikatoren berechnet (Pfeile f und g).

Die ex-post Evaluierungsmodule „Kindergeld“ und „Kinderbetreuung“ unterscheiden sich in ihrer Herangehensweise von den Mikrosimulations-basierten Modulen: Das Modul „Kindergeld“ untersucht unmittelbar die Wirkung der Reform des Kindergeldes und des Kinderfreibetrags im Jahr 1996 auf die Erwerbstätigkeit der betroffenen Personen. Der verwendete *Differenzen-in-Differenzen Ansatz* stellt die Erwerbstätigkeit vor und nach der Reform (Differenz 1) zweier Gruppen gegenüber, nämlich von Paaren mit und ohne Kinder (Differenz 2).

Das Modul „Kinderbetreuung“ behandelt die Wirkung der Betreuungssituation auf die Erwerbstätigkeit der Eltern und auf die Fertilität. Für keine der beiden Outcome-Größen gelang es eine geeignete Einführung bzw. Reform einer Maßnahme zu identifizieren, die für die Evaluation genutzt werden könnte. Ersatzweise untersucht das Modul im Fall der Erwerbstätigkeit den Zusammenhang zweier Verhaltensparameter: die individuelle Wahl des Betreuungsarrangements und die Erwerbstätigkeit von Mutter und Vater. Um den umkehrten kausalen Effekt, nämlich den Einfluss der Erwerbstätigkeit auf das Betreuungsarrangement, möglichst auszuschließen, werden Kontrollvariablen im Modell berücksichtigt und alternativ dazu *Propensity Scores* geschätzt. Die Untersuchung der Wirkung auf die Fertilität wird nicht auf individueller, sondern auf Landkreisebene vorgenommen, wobei der Effekt der Betreuungsquoten des Landkreises auf die Fertilität in der Folgeperiode mit Hilfe eines sogenannten *Fixed-Effects-Modells* geschätzt wird.

Sowohl im Modul „Kindergeld“ als auch im Modul „Kinderbetreuung“ wird die Wirkung auf die familienpolitischen Ziele über eine Operationalisierung mittels Indikatoren berechnet (Pfeile f und g).



Aus den verschiedenen methodischen Ansätzen und deren Umsetzung ergeben sich für die Aussagekraft der Module Stärken und Schwächen.

Die Mikrosimulationsmodule ermöglichen die Simulation einer Vielzahl politischer Maßnahmen mit diverser Ausgestaltung und unterschiedlichen Leistungsniveaus. Neben der Darstellung von Einzelmaßnahmen werden auch Interaktionen zwischen Leistungen berücksichtigt, d.h. inwieweit die Einführung oder der Wegfall einer Maßnahme zu einer automatischen Reduzierung bzw. Erhöhung des Leistungsanspruchs einer anderen Maßnahme führt.

Die Wirkung einer Veränderung des verfügbaren Einkommens bzw. Lohns durch eine Maßnahme auf das Verhalten der Betroffenen wird in allen Mikrosimulationsmodulen in einem zweiten Modellteil abgebildet. Dieser Zusammenhang zwischen verfügbarem Einkommen bzw. Lohn und Arbeitsangebot bzw. Kinderbetreuungsarrangement wird auf Basis empirischer Daten geschätzt. Entscheidend für die Gültigkeit der gesamten Wirkungsanalyse durch das Mikrosimulationsmodell ist die Güte und Stabilität des zugrunde gelegten Verhaltensmodells. Im Rahmen der Gesamtevaluation verwenden die Module „zentrale Leistungen“ und „Förderung und Wohlergehen von Kindern“ von Grund auf unabhängig aufgebaute Modelle mit zum Teil überlappenden Zielgrößen. Daraus ergibt sich die günstige Situation, die Ergebnisse gegenüberstellen zu können. Erste Vergleichsdaten deuten auf eine gute Übereinstimmung hin.

Die Mikrosimulation trifft noch weitere Annahmen für die Wirkung ehe- und familienpolitischer Leistungen: Der Verhaltenseffekt einer Maßnahme wird nur durch die betragsmäßige Veränderung des verfügbaren Einkommens bzw. Lohns bestimmt und nicht durch Faktoren wie der Bekanntheit oder dem öffentlichen Image einer Leistung beeinflusst. Diese Faktoren werden hingegen in der ex-post-Evaluation einer *tatsächlich* umgesetzten Leistung wie dem Modul „Kindergeld“ implizit berücksichtigt. Da die in der ex-post-Evaluation untersuchten Leistungen auch in der Mikrosimulation dargestellt werden können, liefert die Gesamtevaluation auch hier die wertvolle Möglichkeit Ergebnisse zu validieren.

Die ex-post-Evaluation bietet grundsätzlich die Möglichkeit, Effekte von politischen Maßnahmen sehr realitätsnah zu messen. Die Evaluation umgesetzter Maßnahmen ist jedoch durch die Verfügbarkeit geeigneter historischer Ereignisse und Daten limitiert und verlangt, um einen tatsächlichen Wirkungszusammenhang nachweisen zu können, komplexe Analysemethoden und eine umfangreiche Prüfung von Annahmen.

Die Gesamtevaluation bietet in diesem Zusammenhang ebenfalls die Möglichkeit, verwandte Module und zusätzliche Datenquellen zur Validierung der Ergebnisse einzusetzen. Dies sollte für alle zentralen Ergebnisse der beiden Module „Kindergeld“ und „Kinderbetreuung“

umgesetzt werden. Der im Modul „Kindergeld“ festgestellte Anstieg der Teilzeitbeschäftigung von Frauen mit Kindern durch die Reform 1996 könnte mit Zeitreihen der Arbeitsmarktstatistik abgeglichen werden. Für die externe Validierung der Ergebnisse zum Zusammenhang zwischen Betreuungsarrangement und Erwerbstätigkeit bietet die im Rahmen der Gesamtevaluation durchgeführte Akzeptanzanalyse vielfältige Ansatzpunkte. Im Rahmen der Akzeptanzanalyse wurden an mehreren Stellen explizit Beweg- und Hinderungsgründe für eine Aufnahme bzw. Ausweitung der Erwerbstätigkeit abgefragt und die Betreuungssituation als Einflussfaktor untersucht.

Auch das Ergebnis des Moduls „Kinderbetreuung“ zum Zusammenhang zwischen Betreuungsquoten und Fertilität, eine signifikante positive Wirkung der Betreuungsquote, sollte vor allem hinsichtlich der zugrunde liegenden Modellannahmen<sup>3</sup> überprüft werden.

Insgesamt stellt eine Wirkungsanalyse ehe- und familienpolitischer Leistungen umfangreiche Herausforderungen an die methodische Herangehensweise und die Interpretation der Ergebnisse. Im Rahmen von Einzelstudien ergeben sich daraus meist weitreichende Einschränkungen und Unsicherheiten in der Bewertung der Ergebnisse. Die Gesamtevaluation weist auf Grund ihres Umfangs und der methodischen Vielfalt ein großes Potential auf, diesen Herausforderungen zu begegnen.

---

<sup>3</sup> Das verwendete *Fixed-Effects-Modell* setzt voraus, dass es keine unberücksichtigten Variablen gibt, die sich über die Zeit ändern und gleichzeitig mit den Betreuungsquoten und der Fertilität eines Landkreises korrelieren. Plausible Gegenbeispiele wären:

Immobilienpreise im Landkreis: steigende Preise im Beobachtungszeitraum können eine negative Wirkung auf die Fertilität haben, da sich Paare keine entsprechend große Wohnung leisten können, sowie eine negative Wirkung auf Betreuungsplätze, da es schwieriger wird, entsprechende Gebäude und Personal zu finden.

allgemeine wirtschaftliche Stabilität: eine Verbesserung der wirtschaftlichen Stabilität im Landkreis wirkt sich evtl. positiv auf die Fertilität sowie positiv auf den Ausbau von Betreuungsplätzen aus, da mehr öffentliche Mittel zu Verfügung stehen.

### **3 Einflüsse zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen auf die wirtschaftliche Stabilität von Familien und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf**

*In den Modulen „Zentrale Leistungen“ und „Zentrale Leistungen im Lebensverlauf“ werden mit der Methode der verhaltensbasierten Mikrosimulation die Wirkungen von 13 besonders wichtigen Leistungen untersucht. Im Zentrum stehen hier die familienpolitische Ziele „Wirtschaftliche Stabilität / soziale Teilhabe“ sowie „Vereinbarkeit von Familien und Beruf / Wahlfreiheit“. Holger Bonin und Holger Stichnoth stellen die methodische Herangehensweise in diesen beiden Modulen dar und diskutieren die zentralen Ergebnisse. Dabei wird nicht nur die grundsätzliche Wirksamkeit, sondern auch die Heterogenität der Leistungen im Hinblick auf Effektivität, Effizienz und Zielkonflikte deutlich. Die beiden Module ergänzen sich dabei durch Quer- und Längsschnittbetrachtungen. Weiterhin kommt hier der Ansatz der Systemevaluation zur Geltung, wenn die Interaktionseffekte von verschiedenen Leistungen betrachtet werden. Reinhold Schnabel ordnet diese Ergebnisse ein.*

#### **3.1 Holger Bonin und Holger Stichnoth, ZEW Mannheim**

Die Effekte, die von den ehe- und familienbezogenen Leistungen auf die Zielgrößen der Familienpolitik in Deutschland ausgehen, lassen sich größtenteils nicht mit den Methoden der kausalanalytischen Wirkungsforschung bestimmen. In der Regel fehlen dazu geeignete Kontrollgruppen, also Familien, die zwar die Anspruchsvoraussetzungen einer Leistung erfüllen, diese jedoch quasi zufällig nicht erhalten. Im Rahmen der Gesamtevaluation wurde daher für eine vergleichende quantitative Evaluation von 13 zentralen ehe- und familienbezogenen Leistungen ein alternativer Ansatz gewählt: die verhaltensbasierte Mikrosimulation.

Dieses Verfahren beschreibt die Entscheidungen der Haushalte über die Zielgrößen mittels eines ökonomischen Modells, dessen Parameter anhand von Verhaltensbeobachtungen in einer Haushaltsstichprobe geschätzt werden. Unter Festhalten der gewonnenen empirischen Verhaltensparameter lässt sich berechnen, wie sich das optimale Entscheidungsverhalten ändert, wenn man das Niveau einer Leistung gegenüber dem Status quo variiert. Die verhaltensbasierte Mikrosimulation liefert demnach Wenn-Dann-Aussagen im Hinblick auf eine spezifische kontrafaktische Vergleichssituation. Ein Vorteil der Methode ist, dass sie differenzierte Verteilungsanalysen erlaubt. Die mit einer Leistung verbundenen Effekte lassen sich für jeden einzelnen der in die Simulation einbezogenen Haushalte berechnen.

Aus Gründen der Systematik stützt sich unsere Evaluation für jede zu untersuchende Leistung auf dieselbe fiktive Vergleichssituation: jeweils eine Leistung wird vollständig beseitigt, während das übrige Steuer-Transfer-System unverändert bleibt. Eine Ausnahme gilt für das Ehegattensplitting. Zur Beachtung verfassungsrechtlicher Vorgaben wurden eine Individualbesteuerung und ein Realsplitting als Benchmarks herangezogen. Eine zweite Ausnahme betrifft die beitragsfreie Mitversicherung von Eheleuten in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV). Sie wurde im Vergleich mit einem aufkommensneutralen Einheitsbeitrag für alle bislang gesetzlich Mitversicherten evaluiert.

Die übergeordneten Zielgrößen unserer vergleichenden Evaluation sind die wirtschaftliche Stabilität von Familien die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und der Nachteilsausgleich zwischen den Familientypen. Das ökonomische Modell, das diese Zielgrößen für den Zweck der Mikrosimulation annähert, ist ein unitäres Wahlmodell des Arbeitsangebots im Haushaltskontext. In diesem Modell entscheiden Lebenspartner gemeinsam darüber, wie viel Arbeitszeit sie jeweils aufbringen wollen, um zum Haushaltseinkommen beizutragen, das vollständig für Konsumzwecke verwendet wird. Das Entscheidungsproblem besteht darin, zwischen einem Mehr an Nutzen stiftendem Konsum und einem Weniger an Nutzen stiftender frei disponibler Zeit abzuwägen.

Um dieses Modell schätzbar zu machen, werden die Wahlmöglichkeiten der Haushalte beschränkt, indem die individuelle Arbeitszeit nur in diskreten Schritten geändert werden kann. Diese Einschränkung deckt sich mit der Lebensrealität, in der die vereinbarten wöchentlichen Arbeitszeiten sich an wenigen Punkten häufen. Jede der verbleibenden Handlungsmöglichkeiten ist mit einem anderen verfügbaren Einkommen verknüpft. Deshalb erfordert das Modell erfordert einen detaillierten „Brutto-Netto-Rechner“. Dieser ermittelt für jedes durch Arbeitszeiten und Lohnsätze gegebene Bruttoeinkommen ein Nettohaushaltseinkommen, das sich unter Beachtung der Haushaltsmerkmale und des herrschenden Steuer- und Transfersystems ergibt. Das Steuer-Transfer-Modell bildet alle zu evaluierenden ehe- und familienbezogenen Leistungen ab. Die für die Evaluation vorgenommene systematische Variation der Leistungsniveaus beeinflusst die gewünschten Arbeitszeiten der Haushalte über veränderte Budgetrestriktionen.

Innerhalb des Modellrahmens lässt sich das familienpolitische Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf anhand der mit einer staatlichen Leistung verbundenen Veränderungen bei den gewählten Arbeitszeiten bewerten. Die Einflüsse auf die wirtschaftliche Stabilität von Familien lassen sich, da das Modell das mit einer Erwerbseinkommensentscheidung verbundene verfügbare Nettoeinkommen liefert, direkt abschätzen.

Bei den Einkommenswirkungen muss man zwischen den Effekten bei unverändertem Verhalten („Über-Nacht-Effekte“) und nach Anpassung des Erwerbsverhaltens gemäß den Anreizwirkungen unterscheiden. Im Allgemeinen wirken die Verhaltenseffekte den Über-Nacht-Effekten entgegen. Finanzielle staatliche Hilfen schwächen die Anreize, durch Erwerbsarbeit ein eigenes Einkommen zu erzielen. Allerdings sind reine Einkommenseffekte relativ schwach. Sehr viel bedeutsamer sind die Verhaltenseffekte, wenn im effektiven Tarifverlauf einer Leistung hohe Grenzbelastungen des Einkommens auftreten. Diese entstehen unter anderem, weil einzelne Komponenten des Systems ehe- und familienbezogener Leistungen miteinander interagieren. Solche Schnittstelleneffekte legt das Steuer-Transfer-Modell offen.

Die Datenbasis für unser verhaltensbasiertes Mikrosimulationsmodell ist das Sozio-Oekonomische Panel (SOEP). Aus den Daten der Welle 2009 wurde eine Arbeitsstichprobe von knapp 9.100 Haushalten entnommen, die hochgerechnet 40,6 Millionen Haushalte repräsentieren. Etwa 2.200 Fälle zählen als Familien, da aktuell abhängige Kinder im Haushalt leben. Bei etwa 17 Prozent der Familien handelt es sich um Alleinerziehende. Die geschätzten Parameter des Wahlhandlungsmodells besagen, dass Frauen in einer Paarbeziehung erheblich stärker auf Einkommensanreize reagieren als Männer, die überwiegend die Stellung als Hauptverdiener in Vollzeit einnehmen. Allerdings beobachten wir bei Paaren eine gewisse Tendenz zu Koordination der Erwerbsaktivitäten in dem Sinne, dass Männer (Frauen) bei einem höheren Erwerbsumfang ihrer Partnerin (ihres Partners) den eigenen Erwerbsumfang leicht (stark) verringern.

Die evaluierten zentralen ehe- und familienbezogenen Leistungen decken das gesamte Spektrum der Unterstützungsformen mit Rechtsstand 2010 ab:

- Steuerliche Leistungen: Kinderfreibeträge, Ehegattensplitting, Entlastungsbetrag für Alleinerziehende, Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten
- Leistungen in den Sozialversicherungen: beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnern in der GKV, ermäßigter Beitrag zur Pflegeversicherung
- Monetäre Transfers: Kindergeld, Kinderzuschlag, kindbezogene Anteile bei ALG II und Wohngeld, Unterhaltsvorschuss, Elterngeld
- Realtransfers: nicht Kosten deckende Bereitstellung von Kinderbetreuung

Offensichtlich unterscheiden sich die untersuchten Leistungen hinsichtlich des auf sie entfallenden Ausgabenvolumens ganz erheblich.

Diesen Niveauunterschieden lässt sich aber durch eine Effizienzbeurteilung begegnen, die die Frage stellt, um wie viel sich eine Zielgröße je Milliarde jährlicher anfallender Kosten verändert.

Es zeigt sich, dass alle untersuchten Leistungen positiv auf das Ziel wirken, Armut und prekären Wohlstand von Familien zu vermeiden, jedoch mit klar unterschiedlichen Graden an Effizienz. Zielgenaue Transfers für bedürftige Haushalte (Kinderzuschlag, Unterhaltsvorschuss, kindbezogene Anteile an Sozialtransfers) tragen am wirksamsten dazu bei, Armutsrisiken zu verringern. Steuerliche Leistungen wie das Ehegattensplitting sind dagegen ziemlich unwirksam. Sie fallen im für die Zielgröße besonders relevanten zweiten Quartil der Einkommensverteilung häufig noch nicht an. Auch das Kindergeld ist im Hinblick auf das Ziel der Armutsrisikovermeidung wenig effektiv. Bei niedrigen Einkommen entfaltet es wegen der Anrechnung auf Ansprüche auf Sozialtransfers häufig gar keine Wirkung.

Im Hinblick auf das Ziel der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf finden sich bei einigen Leistungen sogar kontraproduktive Effekte. Das Modell bestätigt vorhandene negative Bewertungen des Ehegattensplittings. Da die Leistung bei verheirateten Paaren das niedrigere Einkommen marginal stärker besteuert, reduziert sie das Arbeitsvolumen der Frauen erheblich. Für die Einkommen der meist männlichen Erstverdiener bedeutet das Splitting hingegen eine Entlastung. In der Folge steigt das Arbeitsvolumen von Vätern, so dass diese möglicherweise weniger Zeit für Familienarbeit haben.

Als besonders unwirksam mit Bezug auf das Ziel der Müttererwerbstätigkeit erweist sich auch die beitragsfreie Mitversicherung in der GKV. Zwar reduziert diese Leistung durch den höheren Beitragssatz, der die Mitversicherung finanziert, auch das Arbeitsangebot bei den Männern. Ergänzend vorgenommene Analysen anhand von Zeitverwendungsdaten des SOEP sprechen aber dafür, dass eine kürzere Erwerbsarbeitszeit bei Männern nur zum geringen Teil der Familienarbeit zugutekommt. Insofern sollte man diese negativen Arbeitsangebotswirkungen nicht zu positiv im Sinn des Vereinbarkeitsziels werten. Dieselbe Einschätzung gilt auch für die kindbezogenen Anteile in der sozialen Grundsicherung (ALG II, Wohngeld), die bei Müttern, aber auch Vätern, Anreize schaffen, ihre Arbeitszeit zu reduzieren, wenn auch im Aggregat weniger stark als bei den beiden zuvor diskutierten Leistungen, die ein viel größeres Spektrum an Haushalten erreichen.

Im Quervergleich der Leistungen erscheinen der steuerliche Entlastungsbetrag für Alleinerziehende und der Unterhaltsvorschuss, die schon beim Armutsziel positiv auffallen, auch beim Vereinbarkeitsziel besonders effizient. Absolut betrachtet sind die Erwerbseffekte auch bei diesen Leistungen allerdings nicht besonders groß. Je eingesetzter Milliarde Euro wächst das Arbeitsvolumen der unterstützten Mütter um gerade 9.000 bis 12.000 Vollzeitäquivalente. Die Kosten für den

Fiskus dürften in beiden Fällen höher sein als die durch Mehrbeschäftigung erreichte Steigerung der Wertschöpfung.

Die bisherigen Ergebnisse beziehen sich auf ein einzelnes Jahr, in dem und für das Haushalte ihre Entscheidungen treffen. Um die Wirkungen der untersuchten Leistungen im weiteren Lebensverlauf zu illustrieren, wurde die Basisevaluation durch ein Modul ergänzt, das die Ausgangsbevölkerung bis zum Ende der Erwerbsphase fort-schreibt. Das hierzu verwendete Übergangsratenmodell beschreibt anhand von biografischen Daten des SOEP Veränderungen von demografischen Merkmalen (etwa Kinderzahl, Heirat/Scheidung) und Arbeitsmarktmerkmalen (Erwerbsstatus, Lohnsatz) als empirische Funktion von sozio-demografischen Größen (Alter, Bildung usw.) und der entsprechenden Merkmale der Vorperioden.

Indem die Fortschreibung von Struktur und Erwerbsstatus der Haushalte mit dem Steuer-Transfer-Modell der Basisevaluation verknüpft wird, ergibt sich eine Abschätzung der im künftigen Lebensverlauf (bei annahmegemäß unverändertem rechtlichem Rahmen) voraussichtlich noch empfangen ehe- und familienbezogenen Leistungen. Die Rechnung berücksichtigt, dass die Haushalte durch den Einfluss der Leistungen auf Einkommen und Erwerbsstatus dauerhaft auf einen anderen Erwerbspfad wechseln können, also z.B. eine Erwerbsunterbrechung langfristige Folgewirkungen hat. Die Fortschreibung leistet aber keine dynamische Lebenszyklusmodellierung in dem Sinne, dass die Haushalte bei ihren Entscheidungen über mehrere Perioden optimieren.

Für die Kohorte der eingangs 25-29-Jährigen, die in unserem Modell am längsten weiterverfolgt werden kann, ergibt sich ein (nicht diskontierter) durchschnittlicher Gesamtwert an ehe- und familienbezogenen Leistungen von 133.400 Euro. Rund 60 Prozent davon entfallen auf monetäre Leistungen (inkl. Kindergeld und Kinderfreibeträge), 23 Prozent auf sonstige steuerliche Leistungen und 15 Prozent auf Realtransfers im Zusammenhang mit der Kinderbetreuung. Der Wert der Leistungen in den Sozialversicherungen wird mit etwa zwei Prozent des Gesamtwerts systematisch unterschätzt, da die vergleichende Evaluation die in dieser Sphäre zentralen Leistungen, die überwiegend im Rentenalter anfallen und in einem anderen Teil der Gesamtevaluation untersucht werden, nicht berücksichtigt. Außerdem wird der Vorteil aus der Mitversicherung der Ehepartner nicht „brutto“ ausgewiesen, sondern bereits unter Berücksichtigung des zur Gegenfinanzierung erhöhten Beitragssatzes.

Zur Frage des Nachteilsausgleichs zwischen unterschiedlichen Typen von Familien zeigen die Rechnungen, dass der Buchwert der Leistungen nahezu proportional zur Kinderzahl steigt; verantwortlich dafür sind vor allem das Kindergeld, die monetären Transfers und die Realtransfers zur Kinderbetreuung. Dagegen reagiert er so gut wie nicht auf die Zahl der Jahre, die Mütter im Lebensverlauf alleinerziehend verbringen. Bei einer Bedarfsgewichtung aller Einkommensgrößen

zeigt sich allerdings, dass mit zunehmender Dauer der Phasen als Alleinerziehende der Anteil der ehe- und familienbezogenen Leistungen am Haushaltseinkommen zunimmt. Nimmt man eine Äquivalenzgewichtung vor, nivelliert sich auch ein Gutteil der Unterschiede zwischen Familien, die im Lebensverlauf unterschiedliche Kinderzahlen hervorbringen.

## 3.2 Ko-Referat: Reinhold Schnabel, Universität Duisburg-Essen

### Evaluation von zentralen familien- und ehepolitischen Leistungen

Die Studie des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung behandelt dreizehn Leistungen, deren Volumen 100 Mrd. Euro übersteigt. Diese Zahl dokumentiert bereits die Bedeutung, die den Leistungen für die begünstigten Familie, aber auch den Fiskus (resp. die Steuerzahler) zukommt. Entsprechend groß ist das Interesse von Politik und Öffentlichkeit an der Wirksamkeit dieser Maßnahmen. In der vorliegenden Studie wird erstmals eine große Anzahl unterschiedlicher Leistungen simultan evaluiert und darüber hinaus gleichzeitig nach mehreren Zieldimensionen dargestellt. Hierdurch sollen die Interdependenzen der Leistungen und die Zielkonflikte verdeutlicht werden.

#### Methodik der Studie

Die untersuchten Politikdimensionen betreffen:

1. Wirtschaftliche Stabilität von Familien (bspw. Armut)
2. Vereinbarkeit von Familie und Beruf
3. Nachteilsausgleich (bspw. Einkommensverteilung)

Um in kurzer Zeit erste Ergebnisse zu erzielen, sollten die bewährten Methoden der **verhaltensbasierten Mikrosimulation** eingesetzt werden. Diese Methode ist ideal, um die Wirkungen der staatlichen Leistungen auf das Budget der Familien darzustellen. Mit der Mikrosimulation können die Verteilungseffekte der Maßnahmen transparent gemacht und ihr Beitrag zur wirtschaftlichen Stabilität von Familien verdeutlicht werden. Die mikroökonomische Schätzung berücksichtigt zudem Verhaltensreaktionen, die durch die staatlichen Leistungen ausgelöst werden. Die vorliegende Studie beschränkte sich hierbei auf die Modellierung der angebotsseitigen Beschäftigungseffekte. Die Methode erlaubt eine Zerlegung des Gesamteffekts einer Maßnahme in Teileffekte, wie den „isolierten“ Effekt, den rein buchhalterischen Effekt und den indirekten Effekt, der durch andere Leistungen vermittelt wird. Somit kann auch die Interdependenz der Maßnahmen beschrieben werden.



#### **Grenzen der Methode**

Die Studie ist partialanalytisch angelegt und vernachlässigt damit insbesondere die Gegenfinanzierung der staatlichen Leistungen. Eine nicht budgetneutrale Leistung muss nämlich entweder durch höhere Steuern (heute bzw. in Zukunft bei Verschuldung) oder durch Kürzung einer anderen Leistung finanziert werden. Klammert man die Kürzung anderer Leistungen aus, dann werden in der Analyse demnach die Besteuerungseffekte (bewusst) ausgeblendet. Es sollte deshalb nicht vergessen werden, dass die in der Studie festgestellten positiven Effekte von familienbezogener Leistung noch abschließend bewertet werden müssen. Dies kann geschehen, indem aus einer übergreifenden – bspw. politischen – Perspektive bewertet wird, ob die Gesellschaft bereit ist (oder bereit sein sollte), die fiskalischen Kosten zu tragen, die mit den ermittelten Ergebnissen verbunden sind. Die Wissenschaft kann diese Bewertung wiederum unterstützen mit einem Vergleich von Kosten und Nutzen (Kosten-Nutzen-Analyse).

Ferner bleibt das Modell rein statisch und vernachlässigt die Dynamik im Lebenszyklus. Die Folgestudie versucht, diese Dynamik abzubilden und modelliert daher, wie die Entscheidungen der Familien von Entscheidungen der Vergangenheit und ansatzweise auch von Erwartungen über die Zukunft abhängen. Eine solche dynamische Betrachtung kann auch etwas über die zeitverzögerten Wirkungen aussagen.

Mit diesen Einschränkungen im Hinterkopf sollen im Folgenden wesentliche Ergebnisse der Studie hervorgehoben werden. Hier seien die Armutsvermeidung, die Unabhängigkeit von staatlicher Fürsorge und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf betrachtet.

#### **Ergebnisse zur Armutsvermeidung**

Die Studie des ZEW belegt eindrücklich, dass das Kindergeld ein fiskalisch relativ teurer Weg der Armutsvermeidung ist und dabei beschäftigungspolitisch keine günstigen Wirkungen erzeugt. Ersteres liegt daran, dass nachrangige Leistungen wie insbesondere Arbeitslosengeld II eine armutsmindernde Wirkung entfalten, so dass die armutsmindernde Wirkung des Kindergelds auf einen relativ kleinen Personenkreis beschränkt bleibt. Der Einkommenseffekt des Kindergelds bewirkt zum zweiten in der Mittelschicht ein niedrigeres Arbeitsangebot. Andere Leistungen, wie bspw. Kinderzuschlag und Unterhaltsvorschuss bieten im Hinblick auf das Ziel der Armutsvermeidung eine deutlich effizientere Zielerreichung.

#### **Ergebnisse zur Vermeidung von Bedürftigkeit**

Hervorgehoben sei auch die Vermeidung von Transferbedürftigkeit. Hier zeigt sich, dass der Kinderzuschlag sehr effektiv wirkt, was eine Weiterentwicklung dieses Instruments nahelegt. Als Nebeneffekt

ergibt sich eine Vermeidung der Stigmatisierung durch das Arbeitslosengeld II. Ähnliches gilt auch für Wohngeld und Unterhaltsvorschuss.

**Ergebnisse zur Vereinbarkeit / Beschäftigung**

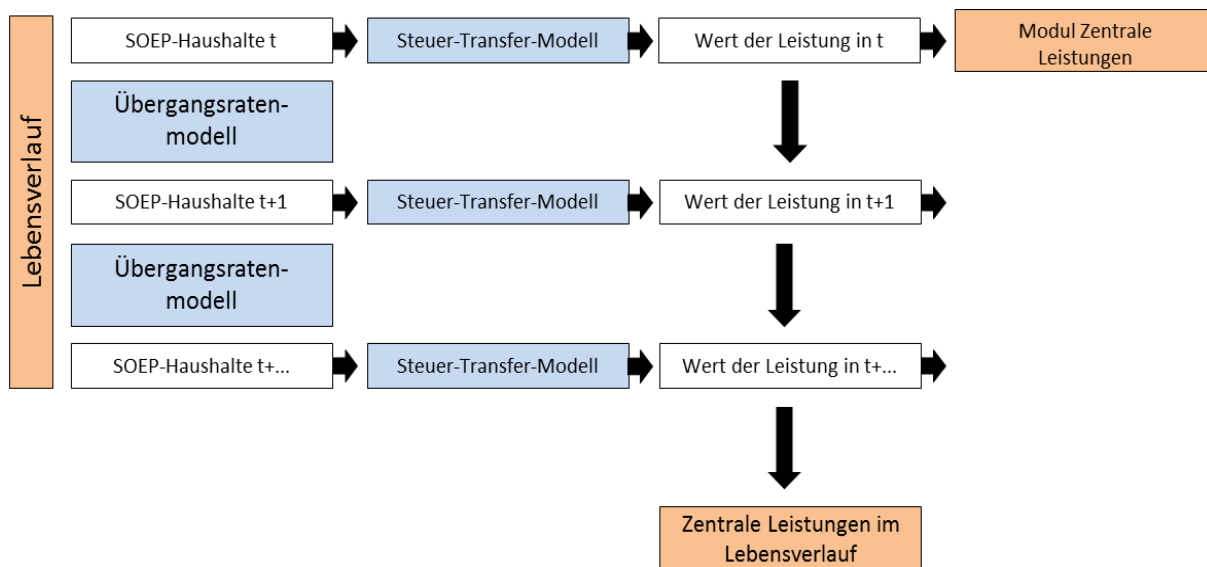
Die Ergebnisse zeigen, dass einige Leistungen (insbes. die Mitversicherung von Ehegatten) die traditionelle Spezialisierung begünstigen, während andere Leistungen diesbezüglich neutral sind. Die positiven Effekte der Mitversicherung von Ehegatten lassen sich mit anderen Leistungen fiskalisch effektiver und mit geringeren unerwünschten Nebenwirkungen erreichen.

**Evaluation der Wirkung von zentralen Leistungen im Lebensverlauf**

**Methodik Lebensverlauf**

Diese Studie stellt angesichts der vorhandenen empirischen Literatur eine beachtliche Weiterentwicklung dar und bringt unser Verständnis der familienbezogenen Leistungen einen Schritt voran. Methodisch wird direkt an das erste Projekt angeknüpft, indem die Parameterschätzungen des mikroökonomischen Modells übernommen und für die Simulation zusätzlicher Zeitpunkte verwendet werden. Die Eigenschaften eines Haushaltes werden mit Übergangsratenmodellen (bspw. für Partnerbeziehungen, Geburten usw.) Jahr für Jahr fortgeschrieben. Um die Vorgehensweise zu verdeutlichen sei hier die Graphik aus dem Bericht reproduziert.

Abbildung 1: Lebensverlaufsmodell des ZEW



Quelle: Abschlussbericht des ZEW.

Die Fortschreibung der sozio-demographischen Eigenschaften stützt sich auf die Schätzung von Übergangsratenmodellen mit fünfzehn Wellen des SOEP (1995-2010). Die Simulation der sozio-demographischen Entwicklung erfolgt auf Basis der geschätzten Parameter sodann für die Geburtskohorten der Jahrgänge 1980-1985. Diese Kohorten werden bis zum Erreichen des Alters 65 simuliert. Wie bereits in der ersten Studie beschränkt sich das Verhaltensmodell bezüglich der Effekte der familienpolitischen Instrumente auf die Erwerbstätigkeit.

#### **Kohortenfertilität**

Die auf Basis des SOEP geschätzten Kohortenfertilitäten liegen leicht über 1,6 und entsprechen den Schätzungen mit anderen demographischen Daten. Sie zeigen aber auch einen leichten Rückgang der Kohortenfertilität in der jüngsten Kohorte an. Inwiefern dies ein robustes Ergebnis ist, muss die Zukunft zeigen, denn die Kohorte 1980-1984 ist am Ende des Stützzeitraums (2010) erst im Alter 25-30 und hat zweifellos noch den größten Teil der Geburten vor sich.

#### **Leistungen im Lebensverlauf**

Einige ausgewählte Ergebnisse seien im Folgenden kurz betrachtet. Da es im Zeitverlauf Änderungen in der Zusammensetzung von Familien gibt, können nicht wie in Querschnittsanalysen üblich feste Gruppen gebildet werden (Alleinerziehende vs. Paare, Zahl der Kinder). Stattdessen konstruiert das ZEW „Familientypen“ im Lebensverlauf, für die dann Ergebnisse berichtet werden. Solche Familientypen sind bspw. „dauerhafte Paarfamilien“, „dauerhaft Alleinerziehende“ und Mischgruppen.

Es zeigt sich, dass der Gesamtwert der bezogenen Leistungen im Lebensverlauf im Großen und Ganzen nahezu proportional zur Kinderzahl ist. Starke Unterschiede zwischen den Gruppen gibt es natürlich in der Zusammensetzung der Leistungen. So wirken ehebezogene Leistungen wie das Ehegattensplitting und die Mitversicherung erwartungsgemäß nur zugunsten von Verheirateten, während andere Leistungen vornehmlich Alleinerziehenden zugutekommen. Der Nachteilsausgleich zwischen unterschiedlichen Familientypen ist zwar nicht perfekt, jedoch liegt der Wert der Leistungen, der von „dauerhaft“ Alleinerziehenden bezogen wird nur um 3 bis 8 Prozent niedriger als bei dauerhaft Zusammenlebenden. Unklar bleibt aber bisher noch, ob die Unterschiede größer ausfallen, wenn der Vergleich mit Verheirateten gezogen wird. Es wäre sicherlich auch sinnvoll zu ermitteln, wie die Ergebnisse von Variablen wie Bildung und sozialer Stellung abhängen.

#### **„Fokale Punkte“ im Lebenszyklus**

Der Bericht identifiziert deutliche Sprünge des Leistungsbezugs an wichtigen Übergängen im Lebensverlauf wie Geburt und Heirat:

Einbruch der Vollzeittätigkeit bei Müttern (jedoch nicht bei Vätern) bei einem Geburtseignis und darauffolgender Sprung der Leistungen.

Rückgang der Vollzeittätigkeit von Frauen nach einer Heirat und Anstieg der Leistungen.

Weitere Ereignisse, die betrachtet wurden sind Trennung vom Partner und Auszug der Kinder.

#### **Langfristige Verhaltenseffekte**

Eine interessante Perspektive bietet die Betrachtung von langfristigen Verhaltenseffekten von familien- und ehebezogenen Leistungen. So wird die Erwerbstätigkeit teilweise viel stärker beeinflusst als in der statischen Analyse. Die Effekte kumulieren sich im Verlauf der Jahre und verstärken sich gegenseitig.

Abschließend sei angemerkt, dass die beiden Studien einen Versuch darstellen, die familienbezogenen Leistungen erstmals in ihrer Gesamtheit und Interdependenz zu evaluieren. Vertiefende und ergänzende Studien sind sicherlich erforderlich. Zu nennen sind hier die Verstärkung der Lebenszyklusmodellierung und die Ausweitung des Verhaltensmodells über die Beschäftigungseffekte hinaus. Gleichwohl konnten mit den beiden Studien wichtige Einsichten gewonnen werden, die schon geeignet sind, familienpolitische Entscheidungen zu unterstützen.

## 4 Ex-post Evaluation: Kindergeld und Kinderbetreuung

*Die Methode der Ex-Post-Evaluation stellt im Rahmen der Methodenpluralität der Gesamtevaluation einen weiteren Zugang dar, um familienbezogene Leistungen zu evaluieren. Aufgrund der spezifischen methodischen Anforderungen können nur ausgewählte Leistungen mit der Ex-Post-Methode untersucht werden. Der Beitrag von Helmut Rainer zeigt die Vorgehensweise und die zentralen Ergebnisse der Evaluationsmodule zu den Leistungen Kindergeld sowie Kinderbetreuung und ergänzt damit die Perspektive der Mikrosimulation. Katharina Wrohlich kommentiert den methodischen Zugang und verweist auf die Vorteile wie auf die Grenzen der gewählten Herangehensweise.*

### 4.1 Helmut Rainer, ifo Institut

Familienpolitische Maßnahmen zielen auf den Schutz und die Förderung der Familie, auf die Bekämpfung von Familienarmut und auf die Sicherung von Chancengleichheit. Darüber hinaus rücken vor dem Hintergrund sinkender Geburtenraten und des demografischen Wandels eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf und eine Steigerung der Geburtenrate zunehmend in den Mittelpunkt familienpolitischer Politikmaßnahmen. Zur Zielerreichung werden unterschiedliche staatliche Instrumente eingesetzt, die aus monetären Leistungen oder nicht-monetären Leistungen bestehen. Die institutionalisierte Kinderbetreuung und deren Ausbau ist ein Beispiel für eine nicht-monetäre Leistung. Eine direkte monetäre Leistung stellt z.B. das Kindergeld dar, die steuerliche Geltendmachung von Kinderfreibeträgen ist eine indirekte monetäre Leistung. In den beiden Studien „Kinderbetreuung“ und „Kindergeld“ werden diese familienpolitischen Maßnahmen in **Wirkungsanalysen** untersucht und deren jeweilige Effekte auf die Zielgrößen **„Vereinbarkeit von Familie und Beruf/Wahlfreiheit“**, **„Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe von Familien“** und **„Steigerung der Geburtenrate/Erfüllung von Kinderwünschen“** analysiert.

#### **Kinderbetreuung**

Für Kinder ab dem vollendeten dritten Lebensjahr gibt es bereits seit 1996 einen Rechtsanspruch auf einen Halbtags-Betreuungsplatz. Die Tagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren rückte erst in den letzten Jahren verstärkt in den Vordergrund. Auf dem „Krippengipfel“ von Bund, Ländern und Kommunen wurde 2007 beschlossen, bis 2013 bundesweit für 35 Prozent der Kinder unter drei Jahren Angebote zur Kindertagesbetreuung zu schaffen. Ab August 2013 soll schließlich jedes Kind mit Vollendung des ersten Lebensjahres Anspruch auf Halbtagsbetreuung in einer Kindertageseinrichtung oder bei einer/m Tagesmutter/Tagesvater haben. Auch im Bereich der Betreuung von

Schulkindern gab es in den letzten Jahren Bewegung. Im Rahmen des Investitionsprogramms „Zukunft Bildung und Betreuung“ wurde in den Jahren 2003 bis 2009 der Auf- und Ausbau von Ganztageschulen durch Bund und Länder finanziell gefördert. Die Analysen zu den Auswirkungen staatlich geförderter Kinderbetreuung werden nach Altersstufen getrennt angestellt. Das heißt, die Tagesbetreuung unter-3-jähriger Kinder (Betreuung U3), 3-bis-6-jähriger Kinder (3-6) und über-6-jähriger Schulkinder (Ü6) werden jeweils einzeln auf die genannten Zielgrößen hin empirisch untersucht. Als Datenbasis wurden die Wellen 1996 bis 2009 des Sozio-Ökonomischen Panels (SOEP) sowie die Sondererhebung „Familien in Deutschland“ aus dem Jahr 2010 (FiD) 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.

In den Wirkungsanalysen zu den Zielgrößen „Vereinbarkeit von Familie und Beruf/Wahlfreiheit“ sowie „Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe von Familien“ vergleichen wir anhand von multivariaten Regressionen und Matching-Ansätzen Mütter, die einen Betreuungsplatz für ihr jüngstes Kind haben, mit Müttern, die für ihr jüngstes Kind keinen Betreuungsplatz haben. Der multivariate Aufbau erlaubt es uns, den Einfluss vieler anderer Variablen herauszurechnen. So vergleichen wir letztlich nur Mütter, die sich in Alter, Schulbildung und beruflicher Bildung, Migrationshintergrund (kein, direkt oder indirekt) und Familienstand (in Partnerschaft lebend oder alleinerziehend) nicht unterscheiden, zudem gleich viele Kinder haben und deren jüngstes Kind ähnlich alt ist, deren Vermögensverhältnisse gemessen an Haus-/Wohnungseigentum ähnlich sind und die innerhalb desselben Bundeslandes leben. Außerdem können wir sicherstellen, dass sich die Mütter nicht mehr anhand ihrer Einstellungen bezüglich Wichtigkeit der eigenen Kinder, Wichtigkeit sich etwas leisten zu können und Wichtigkeit von Erfolg im Beruf unterscheiden. Die Mütter unterscheiden sich jedoch darin, ob ihr jüngstes Kind eine Betreuungseinrichtung (Kinderkrippe/Tagesmutter, Kindergarten, Ganztagschule) besucht oder nicht. Unterschiede in den Ergebnisvariablen werden dann auf Unterschiede in der Betreuungssituation zurückgeführt.<sup>4</sup>

Die Untersuchungen zeigen, dass sich öffentlich geförderte Kinderbetreuung positiv auf die Erwerbstätigkeit von Müttern und die Einkommenssituation der Familien auswirkt. Die Effekte sind nicht nur überwiegend statistisch signifikant, sondern auch ökonomisch von nen-

---

<sup>4</sup> Um dieses Ergebnis als kausalen Effekt der Kinderbetreuung zu interpretieren, ist die Annahme zentral, dass es keine weiteren unbeobachtbaren Charakteristika gibt, die sowohl mit der Kinderbetreuungsentscheidung als auch mit der Arbeitsentscheidung korrelieren. Zusätzliche angestellte Instrumentvariablen-Schätzungen nutzen exogene Variation im Kindergartenbesuch von 3-4-jährigen Kindern aufgrund von Stichtagsregelungen aus und vermeiden so mögliche Endogenitätsprobleme. Auch wenn sich diese IV-Spezifikation nicht als Hauptspezifikation und damit als Basis für Hochrechnungen eignet, ist sie interessant, da sie die Ergebnisse unserer multivariaten Regressionen und Matching-Modelle bestätigt und damit Evidenz dafür liefert, dass die identifizierten partiellen Korrelationen tatsächlich als kausale Effekte interpretiert werden können.

nenswerter Größe. Im Bereich der Kinderbetreuung für unter 3-Jährige zeigen wir beispielsweise, dass Mütter, die ihr (jüngstes) unter 3-jähriges Kind extern in Kindertagesstätten oder durch Tagesmütter/Tagesväter betreuen lassen, eine um 34,9 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit haben erwerbstätig zu sein, im Schnitt 12,17 Stunden pro Woche mehr arbeiten, und dadurch 697,67 Euro brutto (430,20 Euro netto) im Monat mehr verdienen als Mütter, die ihr (jüngstes) unter 3-jähriges Kind nicht betreuen lassen. Geordnete Logit-Schätzungen zeigen, dass die Effekte vor allem dadurch zustande kommen, dass Mütter aus der Nicht-Erwerbstätigkeit herausgehen und eine Teilzeitbeschäftigung aufnehmen. Diese positiven Beschäftigungseffekte schlagen sich in erhöhter wirtschaftlicher Stabilität von Familien nieder. Ähnliche Ergebnisse finden wir für Mütter, die eine externe Kinderbetreuung für ihr 3- bis unter 6-jähriges Kind, und auch für Mütter, die Ganztagesbetreuungsangebote für ihr Schulkind nutzen. Bei letzteren kommt der Effekt jedoch vor allem dadurch zustande, dass bereits beschäftigte Mütter ihre Arbeitszeit weiter ausweiten. Hinsichtlich des Einflusses öffentlich geförderter Kinderbetreuung auf die soziale Teilhabe von Familien, finden wir in allen drei betrachteten Altersstufen keinen Hinweis auf robuste Effekte.

Um die Effekte von Kinderbetreuung auf die Fertilitätsrate und die Realisierung von Kinderwünschen zu berechnen, verwenden wir sogenannte Landkreis-Fixe-Effekte-Modelle. Dabei nutzen wir zeitliche Variation im Ausbau von öffentlich geförderter Kinderbetreuung innerhalb von Landkreisen in West-Deutschland.<sup>5</sup> Um den Einfluss weiterer Variablen, die sich über die Zeit ändern, vom Einfluss der Kinderbetreuung zu trennen, kontrollieren wir in den Schätzungen für die Bevölkerungsdichte, das BIP pro Kopf sowie für die Erwerbsquote der Männer im jeweiligen Landkreis. Zumindest für den Bereich der öffentlich geförderten Kinderbetreuung für unter 3-jährige Kinder finden wir signifikant positive Effekte. In unseren Berechnungen führt ein Ausbau der U3-Betreuungsquoten um 10 Prozentpunkte zu einem prozentuellen Anstieg der Fertilität (Anzahl der Geburten pro 1.000 Frauen im gebärfähigen Alter) von etwa 2,4 Prozent im Folgejahr und von etwa 3,5 Prozent zwei Jahre später.

Im Anschluss an die Wirkungsanalysen stellen wir Überlegungen zur Effizienz öffentlicher Förderung der Kindertagesbetreuung an. Vereinfacht ausgedrückt werden in einer Kosten-Nutzen-Analyse die effektiven Nettoausgaben für die öffentliche Förderung der Kindertagesbetreuung den aufgrund der verstärkten Erwerbstätigkeit der Mütter höheren öffentlichen Einnahmen gegenübergestellt.<sup>6</sup> Die ermittelten

---

<sup>5</sup> Landkreis-Fixe-Effekte kontrollieren für grundsätzliche zeitinvariante Unterschiede zwischen Landkreisen. Die in diesem Modell geschätzten Koeffizienten sind kausal interpretierbar unter der Annahme, dass es keine unbeobachteten Variablen gibt, die sich über die Zeit ändern und zugleich mit der Betreuungsquote als auch mit der Fertilität im Folgejahr korrelieren.

<sup>6</sup> Aus amtlichen Daten lässt sich ermitteln, dass sich die öffentlichen Brutto-Ausgaben für die Förderung der Tagesbetreuung je eines Kindes im Jahr 2009 bei Vorschulkindern (U6) auf rund 5.720 Euro, bei Schulkindern (Ü6) auf 1.680 Euro im Jahr be-

Selbstfinanzierungsquoten liegen zwischen 41 und 48 Prozent im Krippen- und Kindergartenbereich und zwischen 66 und 99 Prozent im Bereich der Betreuung in Ganztagschulen.

### Kindergeld und Kinderfreibeträge

Kindergeld und Kinderfreibeträge stellen eine wichtige Säule der monetären Familienleistungen dar. Beide Leistungen existieren in unterschiedlicher Form schon seit den Anfängen der Bundesrepublik Deutschland. 1996 wurden sie im Familienleistungsausgleich (§ 31 des Einkommensteuergesetzes) neu geordnet. Die große Bedeutung der monetären Familienleistungen wird deutlich, wenn die Höhe der Staatsausgaben in diesem Bereich betrachtet wird. Etwa 41 Mrd. Euro wendete der Staat im Jahr 2010 (Schätzung<sup>7</sup>) allein für Kindergeld und Kinderfreibetrag auf.

In der Studie werden wiederum die kausalen Effekte der beiden Leistungen auf die in der Einleitung genannten Zielgrößen „Vereinbarkeit von Familie und Beruf/Wahlfreiheit“, „Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe“ und „Erfüllung von Kinderwünschen/Fertilität“ untersucht. Eine wissenschaftliche Analyse derartiger staatlicher Leistungen stellt die empirische Sozialforschung vor große Probleme, da ursächliche Wirkung und zufällige Korrelation nur schwer auseinanderzuhalten sind. Insbesondere Zeittrends in Zielvariablen können die Identifikation erschweren. Um diese Probleme zu umgehen, werden Differenz-in-Differenzen Ansätze verwendet mit deren Hilfe Bedingungen, welche die Identifikation stören, eliminiert werden können. Die Reform von Kindergeld und Kinderfreibetrag zum Jahr 1996 erfüllt die Grundvoraussetzung für eine quasi-experimentelle Identifikationsstrategie in einem Differenz-in-Differenzen-Modell (DiD-Modell)<sup>8</sup>, nämlich eine nicht antizipierte Einführung einer Maßnahme für eine bestimmte Gruppe oder zumindest eine substantielle Veränderung der Leistungen zu einem bestimmten Zeitpunkt. Wir nutzen aus, dass nur Eltern eine Erhöhung der Kinderleistung erfuhren, gleichzeitig

---

laufen. Abzuziehen sind davon zum einen die im Bereich der Kindertagesbetreuung anfallenden öffentlichen Einnahmen (überwiegend Gebühren, die die Eltern entrichten, in geringem Maße auch Rückzahlungen von Fördermitteln durch Träger u.ä.) in Höhe von rund 570 Euro (U6) bzw. 230 Euro (Ü6) je Kind und Jahr. Durch die Beschäftigungseffekte öffentlich geförderter Kinderbetreuung resultieren öffentliche Einnahmen, die sich aus zusätzlich anfallenden Lohnsteuern, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteilen an den Sozialversicherungsbeiträgen sowie verminderten Transferzahlungen, insbesondere nach dem SGB II, zusammensetzen.

<sup>7</sup> Quelle: BMF: „Datensammlung zur Steuerpolitik – Ausgabe 2010“, Schätzung.

<sup>8</sup> Die große Erhöhung der Leistungen für Kindergeldempfänger lässt es in einem ersten Schritt zu, die Zielgröße vor der Reform mit der Zielgröße nach der Reform innerhalb der Gruppe der anspruchsberechtigten Eltern zu vergleichen. Diese einfache Differenz (erste Differenz) ist jedoch noch nicht kausal interpretierbar, da sie nicht eindeutig auf die Gesetzesreform zurückzuführen ist, sondern ebenso gut durch einen einfachen Zeittrend hervorgerufen worden sein könnte, der völlig unabhängig von der Reform ist. Zudem könnten im Reformjahr andere Veränderungen aufgetreten sein, die einen Sprung in der Zielvariable verursacht haben. Um diese Ursachen, die in keinem Zusammenhang mit der Reform stehen, auszuschalten, wird im DiD-Modell eine zweite Differenz ausgenutzt. Diese zweite Differenz ist die Differenz der ersten Differenzen zwischen der geförderten (Eltern) und der nichtgeförderten Gruppe (Kinderlose). Man vergleicht also die Entwicklung der Zielgröße der Treatmentgruppe mit der Entwicklung der Zielgröße der Kontrollgruppe. Unter der Annahme, dass die Trends in der Zielgröße der beiden Gruppen ohne die Reform ähnlich gewesen wären, erlaubt die zweite Differenz – die Differenz zwischen gruppenspezifischen Differenzen über die Zeit – eine kausale Interpretation.



aber keine Veränderungen für Kinderlose auftraten. Für die empirische Analyse wurden Daten des SOEP<sup>9</sup> genutzt, um Treatmentgruppen mit Eltern und Kontrollgruppen mit Kinderlosen<sup>10</sup> zu bilden.

Der erste analysierte Lebensbereich von Familien mit Kindern betrifft die „Vereinbarkeit von Familie und Beruf/Wahlfreiheit“. Unsere Ergebnisse legen nahe, dass bei Müttern negative Beschäftigungseffekte auftreten, die sich bei der Intensität der Arbeit zeigen. Mütter mit Partnern verringern die Vollzeitstätigkeit zugunsten der Teilzeittätigkeit, während die Erwerbsquoten weitgehend stabil bleiben. Der Anstieg der Teilzeittätigkeit ist statistisch signifikant und lässt sich in vielen Heterogenitätsanalysen nachweisen. Obwohl der Rückgang der Vollzeitstätigkeit in den meisten Spezifikationen nicht statistisch signifikant ist, deuten die Teilergebnisse der verschiedenen Heterogenitätsanalysen und die Größe der durchschnittlichen Effekte darauf hin, dass der Anstieg der Teilzeittätigkeit in erster Linie aus dem Rückgang der Vollzeitstätigkeit resultiert. Das Muster einer Verringerung der Vollzeit und Erhöhung der Teilzeit ist besonders in Haushalten mit niedrigem Einkommenspotential ausgeprägt, genau bei jenen, die besonders von der Reform profitierten und bei denen deshalb starke negative Einkommenseffekte auf das Arbeitsangebot erwartet werden. Deutlich wird außerdem, dass Mütter von zwei oder mehr Kindern, die ihre Familienplanung mutmaßlich abgeschlossen haben, für die negative Arbeitsmarktreaktion verantwortlich sind. Außerdem werden die Effekte nur für Mütter ohne Migrationshintergrund gefunden. Mütter mit Migrationshintergrund zeigen keine Reaktion auf die Kindergeldreform. Das Arbeitsmarktangebot der Väter bleibt von der Reform unberührt.

Die **wirtschaftliche Situation** von Familien verbessert sich durch die Kindergeldzahlungen nicht messbar, da die Verhaltensänderungen am Arbeitsmarkt das Arbeitseinkommen der Familien senken. Unter dem Strich bleiben die Erhöhungen des Kindergeldes weitgehend wirkungslos. Die Kindergeldreform hatte auch keine nennenswerten starken und signifikanten Effekte auf verschiedene Maße der sozialen Teilhabe, Zeitverwendung oder Zufriedenheit mit bestimmten Lebensbereichen. Trotz der Arbeitsmarktreaktionen von Müttern und einer potentiell umfangreicheren Freizeit lassen sich keine Veränderungen des Freizeitverhaltens messen.

Der größere finanzielle Anreiz durch das erhöhte Kindergeld hat potentiell positive Wirkungen auf die **Geburtenrate**. Tatsächlich sehen

---

<sup>9</sup> Das SOEP ist trotz der geringen Fallzahlen der einzige Datensatz, der eine Untersuchung aller geforderten Zielgrößen erlaubt.

<sup>10</sup> Die Kontrollgruppe unterscheidet sich in einigen Merkmalen von der Treatmentgruppe. Im Schätzdesign wird für zeitlich konstante Unterschiede kontrolliert, sodass diese Unterschiede keine Verzerrungen hervorrufen können. Dieses Setup wird auch in der ökonomischen Literatur angewendet. Unbeobachtbare Veränderungen im Zeitverlauf, die die Gruppen unterschiedlich stark beeinflussen, können nicht kontrolliert werden.

wir in den Daten eine leicht gestiegene Wahrscheinlichkeit einer Geburt für von der Kindergeldreform stärker betroffene Niedrigqualifizierte. Da das Ergebnis nicht robust über verschiedene Spezifikationen ist, kann aber nicht ausgeschlossen werden, dass die Wirkung praktisch Null ist.

Im Anschluss an die Wirkungsanalyse wurde eine **Effizienzanalyse** angestellt, in der die direkten und indirekten Kosten einer fiktiven Kindergeldreform berechnet wurden. Durch die verringerte Arbeitszeit entstehen durch eine Erhöhung der Kindergeldleistungen indirekte Kosten auf Seiten des Staates: da Mütter bei einer Kindergelderhöhung weniger arbeiten, entgehen dem Staat Steuereinnahmen sowie Einnahmen der Sozialversicherungen. Im Mittel der Schätzungen sind diese zusätzlichen indirekten Kosten ungefähr gleich hoch wie die direkten Kosten einer Kindergelderhöhung. Damit liegen die tatsächlichen Kosten einer Kindergelderhöhung in etwa beim Doppelten der nominalen direkten Kosten.

Das Kindergeld als familienpolitische Maßnahme verursacht trotz der auf den ersten Blick neutralen Ausgestaltung Verhaltensreaktionen der Eltern. Ein höheres Nichterwerbseinkommen kann die Handlungsfreiheit bei der Zeitgestaltung von Familien erhöhen. Dies kann dazu führen, dass Mütter ihr Arbeitsangebot verringern. Dadurch entgehen dem Staat Einnahmen und die tatsächlichen Kosten des Kindergelds erhöhen sich substantiell.

## 4.2 Ko-Referat: Katharina Wrohlich, DIW Berlin

Forschungsziel der Evaluationsmodule „Kindergeld“ und „Kinderbetreuung“ ist die Analyse der Auswirkungen des Kindergeldes und der öffentlich subventionierten Kinderbetreuung auf drei wesentliche Zielgrößen der Familienpolitik. Erstens wird die Frage gestellt, wie sich Kindergeld und öffentlich subventionierte Kinderbetreuung auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf auswirken. Dies wird operationalisiert über die Erwerbsbeteiligung von Müttern. Zweitens ist die Auswirkung auf die wirtschaftliche Stabilität und die soziale Teilhabe von Interesse, die wiederum durch das Haushaltseinkommen operationalisiert werden. Dies steht naturgemäß in starkem Zusammenhang mit der Erwerbsbeteiligung von Müttern. Schließlich werden auch die Auswirkungen von Kindergeld und öffentlich subventionierter Kinderbetreuung auf die Fertilität bzw. Erfüllung von Kinderwünschen untersucht.

In all diesen Fällen ist aus methodischer Sicht zunächst das fundamentale Evaluationsproblem zu lösen. Dieses besagt, dass es nicht möglich ist, ein und dieselbe Person zum gleichen Zeitpunkt unter zwei Szenarien zu beobachten, also z.B. in einer Welt mit Kindergeld/öffentlich subventionierter Kinderbetreuung und in einer Welt ohne Kindergeld/Kinderbetreuung. Eines der beiden Szenarien ist notwendigerweise kontrafaktisch. Um dennoch den kausalen Effekt des Kindergeldes bzw. der Kinderbetreuung auf das Verhalten von

Eltern bezüglich ihrer Erwerbs- und Fertilitätsentscheidung abschätzen zu können, müssen Methoden angewendet werden, mit denen die Differenz zwischen faktischen und kontrafaktischem Szenario möglichst glaubhaft modelliert wird.

Für die Analyse der Auswirkungen des Kindergeldes nutzen die Autoren die Reform des Kindergeldes im Jahr 1996 als eine Art „natürliches Experiment“. In diesem Fall soll das Evaluationsproblem mit dem Argument gelöst werden, dass man zwar nicht die gleichen Personen unter zwei verschiedenen Szenarien zum *gleichen* Zeitpunkt beobachtet, aber an zwei *sehr nahe bei einander liegenden* Zeitpunkten. Damit alle Annahmen zur Identifikation des kausalen Effektes erfüllt sind, dürfen sich die zwei Szenarien an den beiden unterschiedlichen Zeitpunkten nur durch die unterschiedliche Höhe des Kindergeldes und durch nichts sonst unterscheiden.

Wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, zeigt z.B. der Vergleich der durchschnittlichen Arbeitsstunden von Müttern vor und nach der Reform den kausalen Effekt der Reform des Kindergeldes. Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass diese Reform zu einer Reduktion der Arbeitsstunden von Müttern geführt hat. Für Mütter mit niedriger Bildung werden jedoch positive Effekte gefunden.

In Bezug auf die Fertilität finden die Autoren tendenziell positive Effekte der Kindergeld-Reform, die aber nicht robust über alle Modellspezifikationen sind. Diese Ergebnisse sind daher nicht belastbar. Die nicht signifikanten Ergebnisse könnten aber auch auf geringe Fallzahlen im SOEP-Datensatz zurückzuführen sein, der für diese Analyse herangezogen wurde.

Insgesamt lässt sich für die Evaluation des Kindergeldes festhalten, dass die Autoren mit überzeugenden Methoden die Auswirkungen der Kindergeld Reform 1996, die für die Mehrheit der Familien eine Erhöhung des Kindergeldes bewirkt hat, analysiert haben. Einschränkend muss angemerkt werden, dass die Auswirkungen dieser Reform kaum verallgemeinerbar auf andere Zeitpunkte bzw. andere Arten von Kindergeld-Reformen sind. Die Analyse beruht auf einer Reform im Jahr 1996. Würde die gleiche Reform im Jahr 2012 durchgeführt werden, könnten sich andere Effekte ergeben, da sich z.B. die Erwerbsbeteiligung der Mütter seit 1996 stark verändert hat. Zudem sagen die Ergebnisse nur etwas über die Wirkungen einer Erhöhung des Kindergeldes in der spezifischen Ausgestaltung der Reform von 1996 aus. Allgemeine Schlüsse über Verhaltenswirkungen, z.B. einer kompletten Aufhebung des Kindergeldes im Jahr 2012, lassen sich daraus – zumindest quantitativ – nicht ableiten.

Im Modul „Kinderbetreuung“ geht es um die Analyse der Auswirkungen der öffentlich subventionierten Kinderbetreuung. In diesem Fall ist es deutlich schwieriger, das Evaluationsproblem zu lösen, da eine Reform wie beim Kindergeld, nicht vorhanden ist. Zwar steigen seit der Verabschiedung des Tagesbetreuungsausbaugesetzes (TAG) und noch mehr seit der Verabschiedung des Kinderförderungsgeset-

zes (KIFÖG) kontinuierlich die Kinderbetreuungsplätze insbesondere für Kinder unter drei Jahren an. Jahr für Jahr ist der Anstieg allerdings zu gering um in einer Art Vorher-Nachher Analyse für zwei Jahre signifikante Effekte nachweisen zu können. Eine weitere Idee, die die Autoren verfolgen, ist die geographische Variation in der Geschwindigkeit des Ausbaus der Kita-Plätze auszunutzen (Instrument-Variablen Schätzung). Allerdings zeigt sich auch hier, dass die Variation zu gering ist um signifikante Effekte nachweisen zu können.

Da für die Analyse der Auswirkungen der öffentlich subventionierten Kinderbetreuung in Deutschland also kein geeignetes „natürliches Experiment“ zur Verfügung steht, wählen die Autoren lineare Regressionsmodelle bzw. Matching-Modelle, um die Effekte von Kinderbetreuung auf die Erwerbsbeteiligung von Müttern zu untersuchen. Auf diese Art soll der Zusammenhang zwischen der Erwerbsbeteiligung der Mutter („abhängige“ Variable) und der Tatsache, dass ein Kind eine Kinderbetreuungseinrichtung besucht („unabhängige“ Variable) quantifiziert werden. Die Autoren kontrollieren in diesem Modell für eine Vielzahl weiterer Charakteristika der Mutter, wie z.B. Alter, Schulbildung, Migrationshintergrund sowie Einstellungsvariablen zur Wichtigkeit von Familie und Beruf. Als Ergebnis zeigt sich ein hochsignifikanter und sehr großer Zusammenhang zwischen der Tatsache, dass ein Kind eine Kindertagesstätte besucht und der Erwerbstätigkeit der Mutter.

Dieses Ergebnis ist jedoch aus meiner Sicht nicht als kausaler Zusammenhang zwischen der Verfügbarkeit öffentlich subventionierter Kinderbetreuungsplätze und der Erwerbstätigkeit von Müttern zu interpretieren. Trotz der Berücksichtigung vieler Kontrollvariablen kann nicht ausgeschlossen werden kann, dass es unbeobachtete Charakteristika gibt, die sowohl die Kita-Nutzung als auch die Erwerbsbeteiligung der Mutter beeinflussen. Bei der Entscheidung über die Erwerbsbeteiligung und die Nutzung von öffentlich subventionierter Kinderbetreuung handelt es sich um simultane Entscheidungen, die auch als solche modelliert werden sollten.

Für die Analyse der Auswirkungen öffentlich subventionierter Kinderbetreuung auf die Fertilität wird von den Autoren eine andere Vorgehensweise angewendet. In diesem Fall nutzen die Autoren geographische Variation auf Kreisebene. Sie finden, dass sich die Versorgung mit Krippenplätzen auf Kreisebene positiv auf die Fertilität in einem Landkreis auswirkt. Diese Art der methodischen Herangehensweise ist überzeugend, da in diesem Fall die Anzahl der Krippenplätze auf Kreisebene nicht unmittelbar eine Entscheidungsgröße der Haushalte darstellt. Zwar gibt es auch hier mögliche Endogenitätsprobleme: Z.B. könnten Personen, die eine Elternschaft planen, tendenziell eher in Kreise ziehen, in denen es mehr Krippenplätze gibt. Dieses Problem ist aber meiner Meinung nach weitaus geringer einzuschätzen als das grundsätzliche Simultanitätsproblem im Fall der Erwerbsbeteiligung und der Kita-Nutzung.

#### 4. Ex-post-Evaluation Kindergeld und Kinderbetreuung

Aus meiner Sicht zeigen diese beiden Evaluationsmodule die Möglichkeiten und Grenzen von Ex-Post Evaluationsmethoden. Alle diese Methoden benötigen zur Identifikation kausaler Effekte exogene Variation, z.B. durch eine Reform, geografische Unterschiede etc. Dies ist im Fall des Kindergeldes durch die Reform im Jahr 1996 gegeben. Im Fall der öffentlich subventionierten Kindertagesbetreuung ist die exogene Variation zu gering, um kausale Effekte identifizieren zu können. Mit Regressions- oder Matching-Modellen kann deskriptiv der starke Zusammenhang zwischen der Nutzung von Kinderbetreuung und der Erwerbstätigkeit von Müttern gezeigt werden. Der kausale Effekt zusätzlicher Kinderbetreuungsplätze auf das Erwerbsverhalten von Müttern kann hingegen nicht quantifiziert werden. Hierfür müssen andere Methoden, z.B. strukturelle Verhaltensmodelle, herangezogen werden.

## 5 Förderung und Wohlergehen von Kindern

*Der Förderung und dem Wohlergehen von Kindern als zentralem familienpolitischem Ziel widmen sich im Rahmen der Gesamtevaluation zwei Module. Beide befanden sich zum Zeitpunkt des Symposiums noch in Bearbeitung. C. Katharina Spieß und Katharina Wrohlich zeigen in ihrem Beitrag, wie die Wirkung der wichtigsten Leistungen auf die Entscheidung der Eltern über das Arrangement der gewählten Kinderbetreuung und die Förderung von Kindern mittels eines Mikrosimulationsmodells untersucht werden können. Axel Schölmerich und Alexandru Agache verfolgen einen entwicklungspsychologischen Ansatz und erläutern ihren Modellrahmen zur Wirkungsmessung der Leistungen auf das Wohlergehen von Kindern. Olaf Groh-Samberg ordnet die beiden Vorgehensweisen vergleichend ein.*

### 5.1 C. Katharina Spieß und Katharina Wrohlich, DIW Berlin

#### Einleitung

In diesem Projekt wird in einem ersten Arbeitsmodul untersucht werden, wie sich ausgewählte familienorientierte Leistungen auf die Förderung von Kindern auswirken. Dabei wird die Förderung von Kindern definiert als „Maßnahmen“, über die Eltern unmittelbar entscheiden können: die Nutzung der Kindertagesbetreuung ist hier im Fokus. Es wird aber auch die Inanspruchnahme von „non-formalen“ Förderangeboten, wie Kinderturnen oder musische Angebote für Kinder untersucht. In einem zweiten Arbeitsmodul geht es darum, wie die Förderung von Kindern, erfasst über die Nutzung der Kindertagesbetreuung das Wohlergehen von Kindern beeinflusst. Dabei gehen wir davon aus, dass das Wohlergehen von Kindern durch die Eltern nur indirekt beeinflusst werden kann. Es wird gemessen anhand von Indikatoren zum adaptiven und sozio-emotionalen Verhalten von Kindern und kognitiven sowie nicht-kognitiven Fähigkeiten von Jugendlichen. Es wird auf das kurz- und langfristige Wohlergehen eingegangen, indem das Wohlergehen von Kindern und von Jugendlichen mit der frühkindlichen Förderung von Kindern in Verbindung gesetzt wird. In einem dritten Arbeitsmodul werden die Ergebnisse aus den ersten beiden Modulen miteinander verknüpft.

#### **Auswirkungen familienorientierter Leistungen auf die Förderung von Kindern (Mikrosimulation) - Arbeitsmodul 1**

Die Forschungsfrage, die im Mittelpunkt des ersten Teils dieses Evaluationsprojektes steht, lautet: Wie beeinflussen familienorientierte Leistungen die Entscheidungen der Eltern in Bezug auf ihre Erwerbstätigkeit, das Betreuungsarrangement und die Freizeitgestaltung der Kinder? Um diese Frage zu beantworten, wird ein strukturelles Verhaltensmodell geschätzt, das die Entscheidung über die Erwerbstä-

tigkeit der Mutter und die Nutzung verschiedener Formen der Kinderbetreuung für alle Kinder unter 12 Jahren simultan abbildet.

Grundlage für die Schätzung des Verhaltensmodells ist die detaillierte Berechnung des Netto-Einkommens aller Haushalte im Datensatz auf Basis des Steuer-Transfer-Mikrosimulationsmodells STSM, das alle wesentlichen Komponenten des deutschen Steuer- und Transfersystems berücksichtigt.<sup>11</sup> Das Modell beruht auf Daten aus dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP). Die Datenbasis wurde für dieses Projekt um Daten aus der Erhebung „Familien in Deutschland“ (FiD) ergänzt. Auf Basis des Mikrosimulationsmodells STSM können für alle Haushalte aus SOEP und FiD Nettoeinkommen berechnet werden, sowohl für verschiedene Arbeitszeit-/Betreuungs-Kategorien als auch für verschiedene hypothetische Politikszenerarien. Diese Berechnung bildet die Grundlage für die Schätzung des Verhaltensmodells.

Das Verhaltensmodell bildet die Erwerbsentscheidung von Müttern und die Nachfrage nach formeller (bezahlter) und informeller (unbezahlter) Kinderbetreuung simultan ab. Theoretische Grundlage dieses Modells ist die Überlegung, dass eine Mutter eine Nutzenfunktion in den Argumenten Einkommen, Freizeit und Förderung maximiert unter der Nebenbedingung ihrer Zeitrestriktion und der Budgetrestriktion. Mit anderen Worten, eine Mutter wählt jene Kombination aus Einkommen, Freizeit und Förderung der Kinder, die ihr – im Rahmen der durch die Zeit- und Budgetrestriktion bestimmten Möglichkeiten – den höchsten Nutzen stiftet. Unter „Freizeit der Mutter“ wird in diesem Zusammenhang jene Zeit verstanden, die die Mutter ohne Kind(er) verbringt und in der sie nicht erwerbstätig ist.<sup>12</sup>

Unter bestimmten Annahmen können die Parameter der Nutzenfunktion („Verhaltensparameter“) im Rahmen eines diskreten Auswahlmodells geschätzt werden. Eine solche Modellierung hat sich in der ökonomischen Literatur durchgesetzt, weil dieser Ansatz nicht nur eine realistische Abbildung der tatsächlichen Entscheidungsalternativen ermöglicht, sondern auch die Komplexität des Steuer- und Transfersystems bei der Berechnung des verfügbaren Haushaltseinkommens mit dem Nutzenmaximierungsmodell auf konsistente Weise verbindet.

Einige Aspekte sind im Zusammenhang mit diesem Modell von besonderer Bedeutung: Zum einen wird die Nachfrage nach formeller und informeller Kinderbetreuung für bis zu drei Kinder in einer Familie

---

<sup>11</sup>Dazu Steiner, Viktor, Katharina Wrohlich, Johannes Geyer und Peter Haan (2012): Documentation of the Tax-Benefit Model STSM. Version 2012. DIW Data Documentation 63.

<sup>12</sup>Es kann sein, dass die Mutter in dieser Zeit im Haushalt arbeitet („Haushaltsproduktion“). Dies wird jedoch im Modell nicht gesondert berücksichtigt. Es kann außerdem sein, dass die Mutter (einen Teil der) Zeit, die sie mit ihren Kindern verbringt, als Freizeit wahrnimmt – auch dies kann im Modell nicht berücksichtigt werden, da die Angaben zur Zeitverwendung im SOEP zu ungenau sind.

gleichzeitig mit dem Arbeitsangebot der Mutter modelliert.<sup>13</sup> Zudem werden Zugangsbeschränkungen sowohl zu formeller als auch informeller Betreuung berücksichtigt.

Auf Basis des geschätzten Verhaltensmodells ist es in einem nächsten Schritt möglich, das Verhalten von Müttern in Bezug auf ihre Erwerbsbeteiligung und die Nachfrage nach formeller und informeller Kinderbetreuung unter verschiedenen hypothetischen Politikszenerarien zu simulieren. Dieses Verfahren wird angewendet, um die Effekte verschiedener familienpolitischer Maßnahmen auf das Verhalten zu analysieren. Es werden dabei sowohl die staatliche Förderung der Kinderbetreuung untersucht als auch Leistungen der Sozialversicherung (z. B. beitragsfreie Mitversicherung in der Gesetzlichen Krankenversicherung), steuerliche Leistungen wie Kindergeld bzw. Kinderfreibetrag, Ehegattensplitting und Entlastungsbetrag für Alleinerziehende sowie monetäre Transferleistungen für Familien wie z. B. Kinderzuschlag, Elterngeld usw.

### **Expost Evaluation auf der Basis von Effektivitätsanalysen – der Zusammenhang von Betreuungsarrangements und dem kindlichem Wohlbefinden – Arbeitsmodul 2**

In einem zweiten Projektmodul soll der Zusammenhang zwischen der Förderung von Kindern und deren Wohlergehen untersucht werden. Dieses Projektmodul ist in drei Arbeitsschritte unterteilt. In einem ersten Arbeitsschritt werden bisherige Forschungsarbeiten zusammengefasst, die für die Fragestellung im deutschen Kontext relevant sind. Daran anschließend erfolgt eine deskriptive Darstellung von Förderkombinationen. In einem dritten Arbeitsschritt erfolgen multivariate Analysen des Zusammenhangs der kindlichen Frühförderung und dem Wohlergehen von Kindern. Hier werden sowohl deskriptive Analysen dargestellt als auch kausal zu interpretierende Analysen erstellt, welche die Auswirkungen der Förderung von Kindern auf deren Wohlergehen untersuchen.

In der Literatur kommt der Frage, inwiefern außerfamiliale Bildungs- und Betreuungseinrichtungen, also die außerfamiliale Förderung von Kindern, deren Wohlergehen bzw. kindliche Entwicklungsmaße positiv beeinflussen, in den letzten Jahren auch in der Ökonomie ein immer größerer Stellenwert zu. Insbesondere US-amerikanische Studien aus dem Bereich der Familien- und Bildungsökonomie befassen sich mit der Frage, inwiefern die formale Förderung in Kindertageseinrichtungen oder der Kindertagespflege Effekte auf die kindliche Entwicklung bzw. kindliche Fähigkeiten sowohl im kognitiven wie im nicht-kognitiven Bereich hat. Ergebnisse US-amerikanischer Effektiv-

---

<sup>13</sup>In der Literatur wurde bisher nur die Nachfrage nach Betreuung für das jüngste Kind modelliert. Da die Schätzung der Nachfrage für mehr als drei Kinder gleichzeitig technisch sehr aufwändig ist, werden nur Familien mit maximal drei Kindern unter 12 Jahren in die Analysen eingeschlossen.



tätsstudien und der wenigen Effizienzstudien sind aufgrund der Differenzen zwischen dem System frühkindlicher Bildung und Betreuung in den USA und dem deutschen System bzw. auch anderen europäischen Systemen nicht 1:1 übertragbar. Deshalb werden in diesem Arbeitsschritt deutsche Studien und eher übertragbare europäische Studien zusammengetragen. Wir konzentrieren uns auf ökonomische Studien, welche ergänzt werden durch solche soziologischen Arbeiten, die in ihrem methodischen Vorgehen mit ökonomischen Ansätzen vergleichbar sind. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass insbesondere im europäischen Raum zunehmend Forschungsarbeiten darauf fokussieren die kausalen Effekte frühkindlicher Bildungs- und Betreuungsprogramme zu messen, wobei sehr unterschiedliche Entwicklungsmaße verwandt werden und die Studien Effekte zu sehr unterschiedlichen Zeitpunkten messen. In Abhängigkeit des „Outcome-Maßes“ bzw. des Maßes für das kindliche Wohlergehen, können vielfach positive Effekte frühkindlicher Bildungs- und Betreuungsprogramme gemessen werden, allerdings vorwiegend für Kinder aus benachteiligten, d.h. sozioökonomisch schlechter gestellten Familien. Dabei werden Effekte sowohl im nicht-kognitiven und kognitiven Bereich gemessen. Allerdings können nicht alle Studien kausale Effekte nachweisen.

Im Weiteren werden eigene Analysen des Zusammenhangs der Förderung von Kindern und ihrem Wohlergehen durchgeführt. Diese Analysen basieren auf den Daten von SOEP und FiD. Dabei werden in einem ersten Schritt unterschiedliche Förderkombinationen nach sozioökonomischen Merkmalen dargestellt werden. Hier handelt es sich vorwiegend um bivariate Analysen. Die Betreuungskombinationen werden nach drei Altersgruppen betrachtet. Es wird für diese Altersgruppen getrennt die Frage beantwortet werden, wie kombinieren Eltern öffentlich geförderte Tagesbetreuung (formale Förderung), mit einer Betreuung durch Großeltern oder andere Personen außerhalb des Haushalts (informelle Förderung) und mit anderen sogenannten non-formalen Förderangeboten, d.h. musischen, sportlichen oder künstlerischen Angeboten. Es wurden 6 Förderkombinationen gebildet, die sich aus unterschiedlichen Kombinationen von formaler und informeller Förderung ergeben. Diese werden für eine Vielzahl sozioökonomischer Merkmale differenziert dargestellt, darunter auch das Einkommen des Haushalts und die mütterliche Erwerbstätigkeit. Neben den Förderkombinationen nach sozioökonomischen Merkmalen wurden auf der Basis der FiD-Daten auch die Zufriedenheit der Eltern mit unterschiedlichen Aspekten der Kindertagesbetreuung untersucht - für unterschiedliche Gruppen wurde die durchschnittliche Zufriedenheit mit spezifischen Förderaspekten ausgewertet. Darüber hinaus wurden für die Eltern, die keine formale Förderung für ihr Kind nutzen, die Gründe für die Nichtnutzung untersucht, insbesondere die Gründe, die nicht in den Präferenzen der betroffenen Eltern für eine rein familiäre Betreuung liegen. Dies ermöglicht es jene Gruppen zu identifizieren, die im ökonomischen Sinne „rationiert“ sind, d.h. eigentlich eine formale Förderung nutzen würden, wenn sie ihnen bereit stehen würde.

In einem dritten Arbeitsschritt steht die Analyse des Zusammenhangs von Förderung und Wohlergehen im Vordergrund. Hier wird es zunächst darum gehen, deskriptiv den Zusammenhang zwischen der Förderung primär in einer Kindertagesbetreuung und dem Wohlergehen von Kindern zu beschreiben, bevor Wirkungsanalysen im engeren Sinne durchgeführt werden. Wir unterscheiden Analysen, welche sich mit kurzfristigen Zusammenhängen zwischen der Förderung von Kindern und deren Wohlergehen befassen – dies beinhaltet primär Analysen für Kinder von zwei bis drei Jahren sowie für Kinder von fünf bis sechs Jahren. Mittelfristige Zusammenhänge können für Kinder im Alter von 7-8 Jahren und 9-10 Jahren durchgeführt werden und langfristige Zusammenhänge für Jugendliche im Alter von 17 Jahren untersucht werden. Dabei ist die Eingrenzung der Altersgruppen durch die Daten vorgegeben. Das Wohlbefinden von Kindern wird durch ihre Fähigkeiten und ihren Entwicklungsstand im kognitiven als auch im nicht-kognitiven Bereich bestimmt. Kurzfristige Maße zum Wohlergehen von Kindern werden im SOEP und FiD in den Mutter-Kind-Fragebögen erhoben. Das Wohlergehen von Kindern kann über ein Maß zur Erfassung des adaptiven Verhaltens von 2-3-jährigen Kindern erfasst werden – das adaptive Verhalten beinhaltet 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. Dies geschieht über ein etabliertes Maß, den Strength and Difficulties Questionnaire (SDQ). Mit Hilfe des SDQ werden sowohl Verhaltensprobleme, Probleme in sozialen Beziehungen und soziale Kompetenzen der Kinder erfasst. Für mittelfristige Zusammenhänge liegen mit den FiD-Daten im Gegensatz zum SOEP auch für zwei weitere Altersgruppen Informationen zum sozio-emotionalen Verhalten vor. Längerfristige Zusammenhänge zwischen der Förderung von Kindern und deren Wohlergehen können über kognitive Fähigkeiten von Jugendlichen abgebildet werden. Diese operationalisieren wir über den besuchten Schultyp und die Schulnoten in den Fächern Deutsch und Mathematik. Aus dem Bereich der nicht-kognitiven Fähigkeiten können die Kontrollüberzeugung und die Persönlichkeitseigenschaften in ihren Zusammenhängen mit einer frühkindlichen Förderung untersucht werden.

Bisherige Studien im deutschsprachigen Raum haben bei der Erfassung der formalen Förderung von Kindern allein auf die Nutzung der Kindertagesbetreuung abgestellt. Insbesondere für Analysen auf der Basis neuer Daten ist ein solches Vorgehen nicht sinnvoll, da kaum noch Kinder in ihrer gesamten frühen Kindheit niemals eine Kindertageseinrichtung besuchen. Der Befund, ob ein Kind einer Kindertagesbetreuung jemals in seiner frühen Kindheit besucht hat oder nicht, ist demnach wenig aussagekräftig. Vielmehr zeigen internationale Analysen auch im pädagogischen Bereich, dass es maßgeblich ist wie lange ein Kind (in Jahren) eine Kindertagesbetreuung besucht und wenn ja wie hoch der tägliche Betreuungsumfang war. In diesen Analysen werden diese Aspekte in den Vordergrund gerückt. Darüber

hinaus ist das Eintrittsalter in eine formelle Betreuung von Bedeutung, auch sie wird in den folgenden Analysen gesondert abgebildet.

Der Zusammenhang der Förderung von Kindern und ihrem Wohlergehen an Hand der dargestellten Indikatoren erfolgt auf der Basis multivariater Schätzmodelle. Dabei werden als zu erklärende bzw. abhängige Variable die unterschiedlichen Wohlergehensindikatoren für die unterschiedlichen Altersgruppen verwandt. Je nach Ausprägung der abhängigen Variablen werden entweder OLS-Modelle oder Probit-Modelle geschätzt. Dabei kann zwischen Modellen unterschieden werden, welche zunächst nur deskriptiv den Zusammenhang beschreiben, und zwar bei Kontrolle zentraler sozio-ökonomischer Faktoren. Die Ergebnisse dieser Modelle können nicht kausal interpretiert werden. Der Grund dafür sind u.a. Selektionseffekte z. B. bei der Entscheidung, wann mit der Förderung begonnen werden soll. Da viele Faktoren, die sowohl das kindliche Wohlergehen als auch die Wahl, Dauer und Qualität der Kinderbetreuung beeinflussen, für die Forscher unbeobachtet sind, sind die Schätzergebnisse verzerrt („omitted variable bias“). Deshalb wird in einem weiteren Schritt versucht, dieses Problem weiter zu reduzieren, indem zum Beispiel für die Merkmale der Strukturqualität von Kindertageseinrichtungen, die non-formale Förderung von Kindern und auch die elterliche Erziehungsvorstellungen (wie deren Bildungsaspiration und Erziehungsstil) kontrolliert wird. Anschließend werden Modelle geschätzt, welche für die Selektion in eine Kindertageseinrichtung kontrollieren. Fernerhin werden Sibling Fixed Effekt Modelle geschätzt, die für die unbeobachtete Heterogenität innerhalb der Familie kontrollieren sollen. Allerdings zeigen erste Ergebnisse, dass es aufgrund der Daten und methodischen Besonderheiten nicht einfach ist kausale Effekte zu identifizieren. Dies sollte aber dahingehend interpretiert werden, dass diese nicht existieren – sie sind lediglich sehr schwer empirisch zu berechnen.

### **Zusammenführung der Ergebnisse – Arbeitsmodul 3**

In diesem dritten Modul sollen die Ergebnisse aus den ersten beiden Modulen zusammengefasst und verbunden werden. Das erste Modul setzt daran an, zu untersuchen inwiefern ausgewählte familienpolitische Leistungen das Arbeitsangebot von Eltern und insbesondere deren Entscheidung für eine bestimmte Förderung der Kinder beeinflussen. Das zweite Modul analysiert inwiefern bestimmte Kombinationen einer Förderung mit dem kindlichen Wohlbefinden zusammenhängen. Auf diesen beiden Fragestellungen aufbauend soll es im Modul 3 darum gehen, wie indirekt bestimmte familienbezogene Leistungen, die mit einer bestimmten kindlichen Förderung einhergehen, das Wohlbefinden von Kindern beeinflussen. Eine solche Zusammenführung der Ergebnisse kann - wie bereits in der Machbarkeitsstudie dargelegt - nicht empirisch erfolgen. Dennoch sind fundierte Plausibilitätsüberlegungen möglich. In diesem Sinne sind Aussagen darüber möglich, wie familienbezogene Leistungen direkt und auch indirekt das Wohlergehen von Kindern beeinflussen können, ohne dabei empirisch ableitbare Effektgrößen beziffern zu können.

## 5.2 Axel Schölmerich und Alexandru Agache, Ruhr-Universität Bochum

Das Wohlergehen von Kindern ist eine zentrale Bezugsgröße familienpolitischen Handelns. Verschiedene Begriffe werden in unterschiedlichen Zusammenfassungen verwendet, um der gesunden Entwicklung von Kindern einen Bezugsrahmen zu geben. Vertraut ist der Begriff des Kindeswohls aus juristischen Begründungen und Argumentationen, insbesondere in Fragen des Sorge- und Umgangsrechts. Aus der Gesundheitsberichtserstattung kommt der Begriff des Wohlbefindens von Kindern, hierunter werden insbesondere gesundheitliche und psychische Kriterien als die Abwesenheit von Erkrankungen, negativen Gefühlen und Empfindungen verstanden. In der Länderberichtserstattung im Sinne der OECD und der UNESCO werden hoch aggregierte Indikatoren benutzt, die vorwiegend Risikolebenslagen anzeigen. Dazu gehören Armut, unvollständige Familien, Ernährungsmängel, aber auch auf der positiven Seite Bildungsoptionen. Die bisher verwendeten Indikatoren aus den Studien von Land et al., (2001), Land et al., (2006), Bradshaw et al., (2007), Bertram et al., (2011) sowie Moore et al., (2008) decken die Bereiche der materiellen Situation, Gesundheit, Bildung, Risiken und Lebensweise, Bildung, Partizipation in der Zivilgesellschaft, Beziehungen zu Gleichaltrigen und Familie, Nachbarschaft und Wohnumfeld sowie subjektives Wohlbefinden ab. Ausschließlich in der Studie von Moore et al. (2008) finden sich Daten auf der Ebene einzelner Kinder, die anderen Studien nutzen auf Länderebene aggregierte Kennwerte. Die Indikatoren werden typischerweise standardisiert, sind aber nicht über die Dimensionen gewichtet. Weiterhin werden die verwendeten Indikatoren nicht empirisch auf ihre Dimensionalität, auf die Messqualität oder auf die Altersangemessenheit überprüft. Solche Überprüfungen sind aber sinnvoll, wenn man Kennwerte über verschiedene Altersstufen miteinander in Beziehung setzen will.

In der Entwicklungspsychologie werden Begriffe der gesunden oder positiven Entwicklung verwendet, dabei ist positive Entwicklung definiert als eine Lebenslage, die eine Nutzungen positiver Entwicklungschancen erlaubt (Lerner, Alberts & Bobeck, 2007). Zwar hat diese Definition erkennbar tautologische Anteile, wird aber der Dynamik der menschlichen Entwicklung, in der ein Entwicklungsstand gleichzeitig Bilanz der bisherigen und Prognose der zukünftigen Entwicklung ist, gerecht.

Zur Feststellung des Entwicklungsstandes eines Kindes werden häufig normative Skalen verwendet. Diese erlauben, die relative Position eines Kindes im Vergleich zu seiner Altersbezugsgruppe festzustellen. Solche Merkmale, wie zum Beispiel das Ausmaß des beherrschten Vokabulars, sind bei hinreichend großen Stichproben in der Regel normal verteilt. Varianz entsteht dabei durch Genetik, Umwelteinflüsse und unterschiedliche Empfindsamkeit für Kontexteffekte, daneben auch Zufall und Messfehler. Entwicklungsindikatoren spiegeln einer-

seits Kontinuität, also in der Person liegende Stabilität, aber auch Plastizität, also Veränderungen über den Altersverlauf wieder. Versucht man den Einfluss von Kontext auf die menschliche Entwicklung abzubilden, so kann man einerseits möglichst allgemeine Entwicklungsindikatoren untersuchen oder andererseits möglichst domänenspezifische Parameter, also zum Beispiel Sprache, sozial-emotionale Kompetenz, Zahlenverständnis oder Arbeitsgedächtnisspanne untersuchen.

Eine wesentliche Problematik der Bestimmung des Wohlergehens von Kindern liegt in der Tatsache, dass zu unterschiedlichen Alterszeitpunkten unterschiedliche Indikatoren relevant sind. Betrachtet man die menschliche Entwicklung im Bereich der Kindheit und Jugend so kann man einige wesentliche Entwicklungsdomänen voneinander abgrenzen, die sich zwar nicht im Sinne einer zeitlichen Sequenz aneinanderreihen, aber doch zu unterschiedlichen Alterszeitpunkten unterschiedliche Bedeutung aufweisen. Dazu gehört zunächst während der vorgeburtlichen Entwicklung insbesondere die Betrachtung des Stressniveaus der Mutter. Die Empfindung von Stress und Belastung ist nach Lage der Forschungsliteratur unter anderem von der erlebten Unterstützung durch den Partner abhängig. Es ist davon auszugehen, dass kurze Stressspitzen keine Wirkung auf die Entwicklung des Kindes haben, dies ist insbesondere unter Betrachtung der Ökologie der menschlichen Entwicklung im Lauf der Evolution sehr wahrscheinlich. Negative Konsequenzen sind allerdings für chronische Stresseinflüsse nachgewiesen. In der vorgeburtlichen Phase spielen daneben prominent Lebensstilvariationen, zum Beispiel Rauchen und Alkoholkonsum eine erhebliche Rolle für die Entwicklungschancen des Fötus.

Im Verlauf des ersten Lebensjahres stehen viele Funktionsverbesserungen zum Beispiel in der Entwicklung sensorischer Fähigkeiten im Vordergrund. Der Fokus der Entwicklung liegt allerdings eindeutig in der Bindungsentwicklung. Die Beziehung zu Pflegepersonen ist eine entscheidende Voraussetzung für eine gesunde Entwicklung. Am Ende des ersten Lebensjahres beobachten wir besondere Fortschritte einerseits in der Motorik, aber auch in der sprachlichen Entwicklung, ab 18 Monaten etwa ist ein explosiver Fortschritt im Erwerb des Vokabulars der Muttersprache zu beobachten. Im Bereich der Entwicklung bis zu drei Jahren spielen dann auch zunehmend Interaktionen mit Gleichaltrigen eine Rolle, Kinder richten viel Aufmerksamkeit auf ihre Altersgenossen. Im Bereich der kognitiven Entwicklung sind in dieser Altersgruppe insbesondere Angebote und Stimulation im Bereich der Förderung der Vorläufer des Lesens und der Beschäftigung mit Mengen und Zahlen relevant und wir beobachten eine relativ große Varianz in der Aufmerksamkeitsleistung und der Persistenz zwischen Kindern. Die auf soziale Interaktion gerichtete „theory of mind“, also die Fähigkeit sich perspektivisch in andere Menschen hinein zu versetzen ist von herausragender Bedeutung. Im Bereich der Entwicklung im Rahmen der Primarbeschulung spielen insbesondere Selbstwertgefühle von Kindern eine Rolle, diese reflektierenden nun

die Wahrnehmung durch die soziale Umgebung. Gleichzeitig werden in dieser Altersgruppe auch erste Teilleistungsstörungen wie die Lese - Rechtschreib - Störung oder Aufmerksamkeitsdefizite im klinischen Kontext beobachtbar. Gleichzeitig zeigen Kinder dieser Altersgruppe auch die erste Übernahme von Verantwortung und den Wunsch sich zu beweisen und zu bewerten. Wie leicht erkennbar ist, kann man aus dieser zeitlichen Abfolge nicht unbedingt einen wiederholt zu messenden Indikator ableiten.

Im Bereich der Betrachtung des Jugendalters haben sich verschiedene Messinstrumente etabliert, die im Kontext der Untersuchung der so genannten Fünf C's bekannt geworden sind. Diese stellen ein interessantes Maß für das Wohlergehen von Kindern dar, und sie erfassen verschiedene Entwicklungsbereiche unter Schlagwörtern zusammen. Dazu gehören zentral die Kompetenzen (competence), als kognitive, soziale, und akademische Kompetenzen ausdifferenziert. Der Bereich des Charakters (character) umfasst Indikatoren wie Selbstkontrolle, Moral und auch Spiritualität. Unter Vertrauen (confidence) wird ein weiterer Entwicklungsbereich zusammengefasst, der insbesondere das Selbstwertgefühl aber auch die wachsende Identität mit einbindet. Die Beziehung (connection) besteht aus der Bindung zu den Bezugspersonen, aber im Verlauf auch zu Institutionen wie der Schule. Der Begriff der Fürsorge (caring) fokussiert auf Empathie und prosoziales Verhalten. Die fünf C's sind in der vorhandenen Literatur bislang ausschließlich im Jugendalter betrachtet worden (Larson, 2000), auch im Rahmen von breit angelegten Interventionsstudien mit jugendpolitischer Ausrichtung (Lerner et al., 2010). Daher ist eine starke Ausrichtung auf Partizipation als eine wesentliche Zielgröße vorhanden. Die Verwendbarkeit der Entwicklungsbereiche für andere Altersgruppen ist bislang nur am Rande diskutiert worden. Uns erscheinen diese Dimensionen allerdings grundsätzlich geeignet, als Entwicklungsindikatoren über die gesamte Lebensspanne verwendbar zu sein, wobei zu einigen Alterszeitpunkten nicht alle Dimensionen verwendet, manche differenziert und auch unterschiedliche Gewichtungen angemessen sind. Das ergibt sich nicht nur aus den oben geschilderten entwicklungsbezogenen Veränderungen, sondern auch aus den im Datensatz des SOEP vorhandenen Variablen.

Im Rahmen der Evaluation familienpolitischer Leistungen und Maßnahmen ist es wünschenswert, einerseits einen globalen Gesamtindikator zu betrachten, der möglichst viele Facetten des Wohlergehens von Kindern integriert. Man kann von der Bereitstellung des Kindergelds keine spezifische Wirkung auf den Entwicklungsbereich Beziehung oder Sprachkompetenz (jenseits des bekannten Zusammenhangs letzterer mit dem sozioökonomischen Status) erwarten, sondern es liegt nahe, hier eher einen Einfluss auf der Ebene globalen Wohlergehens zu suchen. Andererseits ist es insbesondere für die Überprüfung der Wirkung einzelner Maßnahmen (wie z.B. die Bereitstellung der Infrastruktur zur Tagesbetreuung von Kindern) auch spezifische Indikatoren (wie Sprachkompetenz oder Alltagsfertigkeiten)

zur Verfügung zu haben. Man könnte so Hypothesen aufstellen, dass beispielsweise die Alltagsfertigkeiten von Kindern mit dem Status als Alleinerziehende zusammen hängt, weil die Kinder in dieser Situation eher zum selbständig essen angehalten werden, oder dass das Zusammenleben von Kindern in Gruppen, wie es im Rahmen der Tagesbetreuung gestaltet wird, sich auf soziale Kompetenz förderlich auswirkt.

Im Datensatz des Sozioökonomischen Panels (SOEP) und damit auch in der gleichartig aufgebauten Studie Familie in Deutschland (FiD) sind detaillierte Informationen zu den im Verlauf der Studie geborenen Kindern enthalten. Seit 2003 werden auch alle in der Stichprobe geborenen Kinder mit altersspezifischen Fragebögen untersucht. Geht man davon aus dass die verfügbaren Entwicklungsindikatoren in denen hier zur Diskussion stehenden Datensätzen von Expertengruppen entwickelt worden sind, die jeweils altersadäquate Themenkreise zusammengeführt haben, so wird unmittelbar klar, dass die hier geführten Indikatoren sich nicht ohne weiteres als eine längsschnittlich stabile Messungen eines Merkmals interpretieren lassen. Allerdings besteht die Möglichkeit, über konfirmatorische Faktorenanalysen die für eine Altersgruppe geeigneten Indikatoren auszuwählen, und mit Hilfe eines Messmodells die Standardisierung und Gewichtung optimal einzustellen. Die Qualität des Messmodells kann durch die Goodness-of-fit Indikatoren angegeben werden. Aufgrund der Komplexität der durch die Vielzahl der familienpolitischen Leistungen und Maßnahmen bedingten Wirkungsmöglichkeiten erscheint es dabei sinnvoll, bereichsspezifische Indikatoren (1. Ordnung) zu bilden, für die die 5 C's einen passenden theoretischen Bezugsrahmen abgeben. Die bereichsspezifischen Indikatoren werden ihrerseits innerhalb des gleichen Modells zu einem Gesamtindikator (2. Ordnung) zusammengeführt, der das entscheidende Kriterium für eine Wirkungsanalyse ist. Die Verwendung der altersstufen- bzw. messzeitpunktübergreifenden Variablen erlaubt es dabei, von einer interpretierbaren Bezogenheit der Dimensionen mit gleicher Benennung auszugehen, auch wenn in den einzelnen Altersstufen nicht alle Indikatoren verwendbar sind, und sich die jeweiligen Gewichtungen empirisch unterschiedlich ergeben.

Die empirische Prüfung der Messmodelle für die einzelnen Altersgruppen ergaben gute Kennwerte. Die Indikatoren 1. Ordnung beziehen sich jeweils auf 2 bis 4 Variablen aus dem Datensatz. Der Indikator 2. Ordnung, das Wohlergehen von Kindern, bezieht sich auf 6 Indikatoren 1. Ordnung. Die längsschnittliche Stabilität des Wohlergehens von Kindern im Datensatz (für die nur eine relativ kleine Teilstichprobe verfügbar ist) liegt im unteren Bereich. Dies ist aber keine inhaltliche Einschränkung, sondern entspricht der besonderen Dynamik in der frühen Entwicklung. Stabilitätsindikatoren nehmen mit wachsendem Alter typischerweise zu.

Zur Prüfung der Sensitivität der Indikatoren ergaben erste Analysen, dass sowohl der Vergleich zwischen Kindern aus

Alleinerziehendenfamilien mit Nicht- Alleinerziehenden und solchen mit und ohne Migrationshintergrund mit der allgemeinen Literaturlage kompatible Befunde ergaben. So zeigten sich für Alleinerziehende bei z-standardisierten Werten der Indikatoren niedrigere Scores bei allen Indikatoren mit der deutlichen Ausnahme der Alltagskompetenzen, bei der diese Kinder etwa 1/5 einer Standardabweichung besser eingeschätzt wurden. Bei dem Vergleich der Kinder mit und ohne Migrationshintergrund hingegen sind die Kinder über alle Indikatoren benachteiligt, beispielsweise im Bereich Sprache (etwa 0,15 Standardabweichungen). Insgesamt sind die Effekte erwartungsgemäß nur mild ausgeprägt.

Mit der hier vorgestellten empirischen Gewinnung und Prüfung von sowohl spezifisch als auch global verwendbaren Indikatoren ist es möglich, einige familienpolitische Leistungen und Maßnahmen auf das Wohlergehen von Kindern zu beziehen. Die Indikatoren haben eine definierte Struktur, sie lassen sich über verschiedene Altersgruppen vergleichen, und sie schöpfen die vorhandene Information aus den vorgegebenen Datensätzen optimal aus.

### 5.3 Ko-Referat: Olaf Groh-Samberg, Bremen International Graduate School of Social Sciences

Die Evaluation familien- und ehepolitischer Leistungen ist ein ambitioniertes Projekt. Das gilt in besonderer Weise von den beiden Modulen, die sich mit der Wirkung ehe- und familienpolitischer Leistungen auf das Wohlergehen und die Förderung von Kindern befassen. Das Wohl von Kindern sollte zweifelsohne ein zentrales Kriterium sein für die Verwendung öffentlicher Mittel. Es sollte aber auch von vornherein klar sein, dass die empirische Messung des Wohlergehens von Kindern und die Analyse der Wirkung ehe- und familienpolitischer Leistungen auf das Wohlergehen von Kindern extrem hohe Anforderungen stellen. Die beiden hier zu kommentierenden Module greifen diese Herausforderung direkt auf: Es geht einmal um die Frage, wie sich „kindliches Wohlergehen“ überhaupt konzeptionell fassen und empirisch messen lässt (1); und zweitens um die Frage, ob und wie sich „kausale“ Effekte der ehe- und familienpolitischen Leistungen zunächst auf die Familienverhältnisse (2) und schließlich auf dieses Konstrukt (3) nachweisen lassen.

#### **Zur Konzeption und Messung „kindlichen Wohlergehens“**

Die Frage, wie sich kindliches Wohlergehen überhaupt bestimmen und dann auch empirisch messen lässt, steht im Zentrum des Moduls „Kindliches Wohlergehen“, das von einer Forschergruppe an der Ruhr-Universität Bochum bearbeitet wird. Die Sichtung der vorhandenen Literatur verweist dabei auf Schwierigkeiten, die es zu überwinden bzw. zu berücksichtigen gilt, wie etwa die bisherige Fokussierung auf negative Aspekte des Wohlergehens, die sich häufig eindeutiger bestimmen lassen als ihre positiven. Ebenso weisen neuere



Forschungen auf eine mögliche „differentielle Empfindsamkeit“ von Kindern für Kontextfaktoren hin: Manche Kinder erweisen sich stärker, andere weniger stark beeinflussbar durch die Lebensumstände. Das ist durchaus plausibel und sollte, wie die Autoren in Aussicht stellen, empirisch überprüft und ggf. berücksichtigt werden.

Der Überblick über die Dimensionen und Indikatoren kindlichen Wohlergehens macht schnell deutlich, dass eine multidimensionale Bestimmung des kindlichen Wohlergehens notwendig ist, die nicht zuletzt auf den Erwerb von Kompetenzen zielt, die für die Chancen auf ein selbstbestimmtes Leben von Bedeutung sind. Dazu entlehnen die Autoren dem Kinder- und Jugendbericht eine Liste von fünf Kompetenzbereichen. Abgesehen von der Frage der „Vollständigkeit“ der Indikatoren stellt sich bei der empirischen Messung kindlichen Wohlergehens die Frage, wie die verschiedenen Indikatoren, die für sich genommen sicher wünschenswert sind, gewichtet und bei ihrer Aggregation zu zusammenfassenden Maßen kindlichen Wohlergehens gegeneinander auf- und abgewogen werden sollen. Der im Modul eingeschlagene Weg, die Beziehungen der verschiedenen Dimensionen kindlichen Wohlergehens mithilfe eines Strukturgleichungsmodells empirisch zu untersuchen, ist vor diesem Hintergrund plausibel und hilfreich. Tatsächlich zeigt sich, dass die fünf Dimensionen der Sozialkompetenzen, Sprachkompetenzen, Alltagsfertigkeiten, der Motorik und des Selbstvertrauens allesamt in einer engen Beziehung zu dem latenten Konstrukt des Wohlergehens stehen, wobei – etwas überraschend – die motorische Entwicklung am stärksten, die Dimension der Fürsorge und Empathie am wenigsten stark mit dem Wohlergehen zusammenhängen. Freilich werden mit diesem Vorgehen die empirischen Zusammenhänge zwischen den Indikatoren, wie sie in der Gesamtpopulation zu beobachten sind, zum normativen Referenzpunkt gemacht. Inwiefern einzelnen Dimensionen – aus einer normativen Perspektive – eine wichtigere Rolle zukommen sollte, als sie es faktisch in der Population der Kinder heute spielt, bleibt damit offen. Ebenso offen bleibt die Frage, inwiefern die elterlichen Einschätzungen ihrer Kinder einen möglichen Bias aufweisen.

Im Ergebnis liegt dennoch eine theoretisch gut begründete und empirisch belastbare Messung kindlichen Wohlergehens vor, die durchaus als zentrale abhängige Variable für die weiteren Analysen dienen kann. Inwiefern sie eine für Politikberatung hinreichend belastbare Messung kindlichen Wohlergehens darstellt, bedarf jedoch weiterer Prüfungen. Hilfreich wären allerdings (möglichst externe) Validierungen des Konstrukts. Eine wichtige Validierung des Konstrukts wird mit den zukünftigen Wellen der SOEP- bzw. FID-Daten möglich sein: Dann kann überprüft werden, inwiefern kindliches Wohlergehen im Alter von 2-3 oder 5-6 Jahren – in der hier vorgeschlagenen Operationalisierung – auch tatsächlich zu den erwarteten Entwicklungsvorteilen im weiteren Lebensverlauf führt. Die bisherigen Daten ermöglichen bereits eine Längsschnitt-Analyse, die jedoch zeigt, dass die Stabilität des kindlichen Wohlergehens über die Zeit nur vergleichsweise gering ist. Das kann zum einen darauf hindeuten, dass

die Messung des kindlichen Wohlergehens mit Fehlern behaftet ist. Es kann aber auch ein Hinweis darauf sein, dass das kindliche Wohlergehen im Zeitverlauf durchaus erheblichen Schwankungen unterliegt. Beides können Hinweise darauf sein, dass der Verwendungsmöglichkeit eines Konstrukts wie „kindliches Wohlergehen“ für die Politikberatung bereits vom Grundansatz her Grenzen gesetzt sind.

### **Die Wirkung ehe- und familienpolitischer Leistungen auf die familialen Konstellationen**

Zur Analyse der möglichen Effekte ehe- und familienpolitischer Leistungen auf das kindliche Wohlergehen wählt das von Forscherinnen am DIW Berlin bearbeitete Modul „Förderung und Wohlergehen von Kindern“ einen zweistufigen Ansatz: Im ersten Schritt werden mithilfe eines komplexen Mikrosimulationsmodells Effekte der ehe- und familienpolitischen Leistungen auf die Familienverhältnisse geschätzt: auf die Erwerbstätigkeit der Eltern, die Betreuungskonstellation (Mix aus institutioneller, elterlicher und informeller Betreuung), und auf das verfügbare Haushaltseinkommen. Das ist insofern sinnvoll und konsequent, als dass kaum anzunehmen ist, dass ehe- und familienpolitische Leistungen direkt auf das kindliche Wohlergehen wirken. Sie wirken vielmehr vor allem auf die Möglichkeiten und Spielräume der Eltern, ihre Kinder zu fördern – wobei unter „Förderung“ hier alle Aktivitäten verstanden werden, über die Eltern frei entscheiden können.

Das Mikrosimulationsmodell des DIW ist dabei äußerst komplex und eigens für die vorliegende Fragestellung weiterentwickelt worden, und damit sicherlich auf dem Stand der Künste. Mikrosimulationen, die auch dynamische Modellierungen von individuellen Verhaltensanpassungen auf die Änderung sozialpolitischer Rahmenbedingungen ermöglichen, sind quasi für die Politikberatung geschaffen. Das bedeutet jedoch nicht, dass sie alle relevanten Verhaltensanpassungen modellieren können. Das für die Gesamtevaluation entwickelte Modell berücksichtigt dynamische Verhaltensänderungen des Arbeitsangebots der Mütter und der Inanspruchnahme von institutioneller Kinderbetreuung. Für den Vater wird ein konstantes Arbeitsangebot angenommen – diese Annahme ist jedoch empirisch gut untermauert.

Für die vorliegende Fragestellung ist davon auszugehen, dass die Förderung des kindlichen Wohlergehens selbst ein zentrales, nicht selten vielleicht das wichtigste Motiv ist, das Eltern bei ihren Entscheidungen über ihre Erwerbstätigkeit und die gewählten Betreuungsarrangements zu Grunde legen. Sie entscheiden sich häufig für die eine oder andere Konstellation, gerade weil sie glauben, dass diese auch dem Wohl ihres Kindes dient. Diese Endogenität kann das Modell freilich nicht modellieren. Das gilt auch für die fundamentale Entscheidung für oder gegen ein (weiteres) Kind. Gerade wenn die Erhöhung der Fertilität ein Ziel ehe- und familienpolitischer Leistungen sein soll, stellt dies ein wichtiges Desiderat dar. Ebenso könnte der Einbezug der mit den Kindern verbrachten Zeit eine wichtige Erweiterung darstellen.

Um das Modell auf die ehe- und familienpolitischen Leistungen anwenden zu können, müssen konkrete Leistungen bzw. fiktive Szenarien ausgewählt werden. An diesem Punkt wird die politische Normativität in der Anwendung wissenschaftlicher Modelle schlagend deutlich. Denn welche Leistungen bzw. fiktiven Szenarien zur „Evaluation“ gestellt werden, bestimmt der Auftraggeber. Hier würde es aber auch Sinn machen, systematischer als bisher Gebrauch zu machen von den Akzeptanzanalysen durch das Institut für Demoskopie Allensbach. Sie geben nicht nur zusätzliche Hinweise darauf, welche Leistungen überhaupt bekannt sind und „gerne“ in Anspruch genommen werden (die Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen ist dabei eine wichtige Größe). Sie geben auch Hinweise darauf, was sich Eltern wünschen.

### **Die Wirkung institutioneller und informeller Betreuungsarrangements auf das kindliche Wohlergehen**

Ehe- und familienpolitische Leistungen wirken primär über die Betreuungsarrangements – das Verhältnis von elterlicher, institutioneller und informeller Betreuung der Kinder – auf das kindliche Wohlergehen. Im zweiten Schritt bearbeitet das DIW-Modul daher die Wirkung vor allem institutioneller Betreuung auf das kindliche Wohlergehen. Dazu wird das kindliche Wohlergehen untersucht, bislang noch in disaggregierter Form, also Dimension für Dimension. Hier wäre es sicher hilfreich, das komplexe Konstrukt kindlichen Wohlergehens als abhängige Variable zu verwenden.

Ein wichtiger Fortschritt des Moduls ist, dass die Qualität der Kitas berücksichtigt wird, indem Daten zur Kitaqualität auf Jugendamts-ebene den Surveydaten zugespielt werden. Sicherlich wäre eine direkte Zuordnung der Qualität der besuchten Kita zu den einzelnen Kindern wünschenswert. Angesichts der Tatsache, dass die Kitaqualität in der Forschungsliteratur nach wie vor keine Berücksichtigung findet, und auch angesichts des engen Zusammenhangs zwischen sozialer Segregation und Kitaqualität, ist dieser Schritt jedoch bereits ein großer in die richtige Richtung.

Die Frage nach der Wirkung der Betreuungsarrangements auf das kindliche Wohlergehen wird streng kausalanalytisch ausgelegt. Die kontrafaktische Frage ist: Wie würde sich das Wohlergehen eines Kindes ändern, wenn eine gegebene Familie anstatt der Konstellation A die Konstellation B wählen würde? Der Unterschied beider Konstellationen besteht in unterschiedlichen Erwerbs- und Betreuungskonstellationen und damit auch Einkommensdifferenzen. Im Modul werden jedoch zunächst nur die unterschiedlichen Betreuungsformen des Kindes betrachtet. Um die kontrafaktische Frage beantworten zu können, müssen eine Reihe von statistischen Problemen gelöst werden: So ist davon auszugehen, dass die Wahl der faktischen Arrangements nicht zufällig erfolgt, sondern auf „unbeobachteten“ Merkmalen der Familien beruht, wie insbesondere auf Erziehungsstilen, Vorstellungen von einer optimalen Betreuung für ihre Kinder, Unterstüt-

zungsverhalten und Engagement bei der Suche nach einer optimalen Betreuung. In der statistischen Analyse werden diese Effekte zu berücksichtigen versucht, indem zum einen Informationen zu den Erziehungsstilen und zum Familienklima, aber auch zur Kita-Qualität einbezogen werden. Mithilfe von Selektionsmodellen (Heckman-Korrekturen) wird die Abhängigkeit der Wahl einer bestimmten Betreuungsform und Kita von diesen Merkmalen kontrolliert, und durch den Vergleich von Geschwistern derselben Familie können weitere unbeobachtete Merkmale einer Familie kontrolliert werden. Die vorläufigen Ergebnisse verweisen darauf, dass die positiven Korrelationen von institutioneller Betreuung und dem kindlichen Wohlergehen bei Berücksichtigung dieser Merkmale häufig „verschwinden“. Insofern muss der „kausale“ Effekt einer positiven Wirkung von institutioneller Betreuung auf das kindliche Wohlergehen deutlich relativiert werden.

Der Einsatz komplexer ökonometrischer Modelle erlaubt eine bessere Annäherung an wirkliche kausale Effekte und schützt vor Scheinkorrelationen, wirft jedoch auch Fragen auf. Der Ansatz unterstellt, dass die statistisch eliminierten Faktoren elterlichen Erziehungsverhaltens und der Kita-Qualität für die Sozial- und Familienpolitik als quasi „exogene“ Größen zu betrachten sind, die einfach als gegeben vorausgesetzt werden und sich politisch nicht verändern lassen. Man kann aber auch vermuten, dass eine Förderung und Verbesserung institutioneller Betreuungsangebote auch die Einstellungen der Eltern beeinflussen kann. Auch Eltern „lernen“ in Bezug auf ihr Erziehungsverhalten und ihre Einstellungen und ihr Anspruchsverhalten gegenüber institutionellen Betreuungs- und Bildungseinrichtungen. Wahrscheinlich entfalten institutionelle Betreuungsangebote auch nur dann eine positive Wirkung, wenn sie in einem positiven „Passungsverhältnis“ zu den familialen Einstellungen und Praktiken stehen. Diese weitergehenden Effekte politischer Reformen, die möglicherweise – zumal längerfristig – die wichtigeren sein könnten, können jedoch nicht simuliert werden. Auch die positiven Effekte einer Verbesserung der Kitaqualität, die außer Frage stehen, werden in den Modell – explizit – nicht berücksichtigt, sondern Kitaqualität als Randbedingung kontrolliert. Insofern handelt es sich bei den Kausalanalysen tatsächlich um „konservative“ Schätzungen der Effekte institutioneller gegenüber nicht-institutionellen Betreuungsformen auf das kindliche Wohlergehen. „Konservativ“ im statistischen Sinne heißt, dass man die Effekte lieber unter- als überschätzt, um sich sicher sein zu können, dass es sie auch gibt. Progressive Politik sollte sich davon nicht ausbremsen lassen!

### **Fazit und Ausblick**

Die Forschungen der beiden Module werden unser Wissen über die Wirksamkeit ehe- und familienpolitischer Leistungen in jedem Fall erhöhen. Der Versuch, das kindliche Wohlergehen als Zielgröße direkt zu adressieren und im Sinne einer „Zielsteuerung“ ehe- und familienpolitischer Maßnahmen zur Grundlage zu nehmen, wird jedoch ver-

mutlich die wissenschaftliche Analysemöglichkeiten überfordern. Die empirische Messung von kindlichem Wohlergehen ist definitiv sinnvoll im Sinne eines Monitorings von ehe- und familienpolitischen Leistungen, die Auskunft darüber gibt, inwiefern diese Leistungen in einem empirisch messbaren und theoretisch interpretierbaren Zusammenhang mit ehe- und familienpolitischen Leistungen stehen. Für eine Zielsteuerung im Leistungseinsatz sind aber sowohl die Messung kindlichen Wohlergehens wie ihre kausale Zurückführung auf diese Leistungen zu komplex. Die schlichte Definition der „Förderung von Kindern“ im Sinne aller Aktivitäten, über die Eltern frei bestimmen können, hilft und führt hier möglicherweise weiter. Sie verweist auf die grundlegende Bedeutung der Ressourcen, die Eltern in Anspruch nehmen können, um ihr Familienleben ihren Ansprüchen und Bedürfnissen entsprechend gestalten zu können. Einerseits sind die ökonomischen, kulturellen und sozialen Ressourcen der Familien ungleich verteilt, zum anderen werden die infrastrukturellen Ressourcen ungleich in Anspruch genommen. Auf beides wirken ehe- und familienpolitische Leistungen ein. Fatal ist, wenn diese Ungleichheiten – was faktisch in Deutschland der Fall zu sein scheint – in dieselbe Richtung zusammenwirken: Wenn stärker Kinder aus ressourcenstarken Elternhäusern institutionelle Angebote in Anspruch nehmen, die dann sowohl zur Steigerung des kindlichen Wohlergehens beitragen wie auch über die Erwerbsbeteiligung der Mütter die ökonomischen Ressourcen im Elternhaus zu steigern helfen. Dieser Polarisierung entgegen zu wirken sollte ein primäres Zielkriterium für den Einsatz ehe- und familienpolitischer Leistungen sein. Es wäre daher, im Sinne eines ungleichheitssensiblen Monitorings, wünschenswert, wenn die empirischen Befunde zu diesem Zusammenhang, die in den Modulen bereits erkennbar sind, auch noch stärker herausgearbeitet werden könnten.

## 6 Erweiterung der Datenbasis: „Familien in Deutschland“ (FiD)

*Im Zuge der Vorbereitung zur Gesamtevaluation wurde deutlich, dass ohne zusätzliche Daten nur ein begrenzter Ausschnitt aus dem Tableau der ehe- und familienpolitischen Maßnahmen evaluiert werden kann. Aus diesem Grunde wurde eine Erweiterung der bestehenden Datenbasis, die sich sowohl inhaltlich als auch konzeptionell am Sozio-ökonomischen Panel (SOEP) des DIW orientiert, beauftragt. Dabei sollte der Fokus auf Gruppen liegen, die zwar für die Evaluation ehe- und familienbezogener Leistungen relevant sind, wegen ihrer bevölkerungsspezifischen Merkmale (z.B. Alleinerziehende, Familien mit vielen Kindern) in den üblichen Erhebungen aber nicht in für statistische Analysen hinreichend großen Fallzahlen auftreten. Außerdem sollte die Erweiterung als Wiederholungsbefragung konzipiert werden, um auch Veränderungen über die Zeit beobachten zu können. Mathis Schröder erläutert im Folgenden die konzeptionelle Vorgehensweise bei der Erweiterung der Datenbasis sowie zentrale Aspekte der Datenqualität und Nutzungsmöglichkeiten.*

### Hintergrund

Ende 2009 wurde das DIW Berlin beauftragt, eine Erweiterung der Datenbasis im Rahmen der Gesamtevaluation durchzuführen. Nach verhältnismäßig kurzer Vorbereitungszeit begann im März 2010 die Befragung der sogenannten Screening-Stichproben; im Juni 2010 folgte die Feldphase für die sogenannten Kohorten-Stichproben. Die Daten der ersten Welle wurden von TNS Infratest erhoben und im Dezember 2010 an das DIW geliefert, wo sie nach allgemeinem SOEP-Standard aufbereitet wurden. Die planmäßige Weitergabe der Daten an die Auftraggeber und damit auch an die Evaluatoren erfolgte dann im März 2011. Ein wesentlicher Vorzug der Daten von „Familien in Deutschland“ ist die Möglichkeit, sie in Kombination mit dem SOEP zu nutzen, was durch die im August 2011 bereitgestellten integrierten Hochrechnungsfaktoren möglich wurde. Die bisher letzte Auslieferung der Daten erfolgte im März 2012, als den Auftraggebern auch die zweite Befragungswelle bereitgestellt wurde.

### Konzepte

Konzeptionell war in „Familien in Deutschland“ die Herausforderung zu lösen, wie familienpolitisch relevante Gruppen, die in allgemeinen Bevölkerungsumfragen nur anteilig und damit in sehr geringen Fallzahlen vertreten sind, in ausreichendem Maße in die Stichprobe aufgenommen werden konnten. Vier verschiedene Zielgruppen waren vorgesehen: Alleinerziehende, Mehrkindfamilien, Familien mit geringen Einkommen, sowie Familien mit jungen Kindern. Ein Problem bei der Realisierung dieser Stichproben war, dass es nur für die Gruppe der Haushalte mit jungen Kindern einen sogenannten Sampling Fra-

me gibt, also die Möglichkeit, eine zufällige (und damit qualitativ höchstwertige) Stichprobe zu ziehen. Diese Stichprobe, die aus den Registern der Einwohnermeldeämter gezogen wurde, wird „Kohorten-Stichprobe“ genannt, weil sie auf Haushalten mit Kindern basiert, die in den Jahren von 2007 bis 2010 geboren sind. Für die anderen drei Stichproben musste ein sogenanntes Screeningverfahren (daher „Screening-Stichproben“) angewendet werden, in dem bei den gezogenen Haushalten zunächst die Zielgruppenzugehörigkeit überprüft und dann erst die Teilnahmebereitschaft festgestellt wird. Weil anfangs unklar war, ob die geforderten Fallzahlen von je 1000 Haushalten der Screening-Stichproben innerhalb eines Jahres realisiert werden könnten, wurde in 2010 nur ein Teil gezogen und die Screening-Stichproben dann mit einer zusätzlichen Ziehung in 2011 vervollständigt.

Die Fragebögen von „Familien in Deutschland“ sind in weiten Teilen an das SOEP angelehnt, was sowohl den schnellen Feldstart ermöglichte als auch eine gute Vergleichbarkeit und die gemeinsame Nutzung der erhobenen Daten mit dem SOEP erlaubt. Strukturell gibt es zum SOEP fast keine Unterschiede – es werden Informationen auf Haushalts- und Personenebene erhoben, wobei sowohl Erwachsene als auch Jugendliche direkt befragt werden. Wie im SOEP gibt es auch in FiD Elternfragebögen, die von den Eltern (Müttern und/oder Vätern) in Bezug auf ihre Kinder ausgefüllt werden. Ungefähr 70% der Inhalte zwischen FiD und SOEP sind identisch, wobei Fragen im SOEP, die für die Gesamtevaluation zunächst nicht wesentlich waren, ersetzt wurden, beispielsweise durch zusätzliche Fragen in den bestehenden Elternfragebögen, detailliertere Informationen über die Partnerschaftsgeschichte, über die Kinderbetreuung auch am Arbeitsplatz, sowie über den KiTa- und Schulbesuch. Außerdem wurden Fragebögen für 1-2 jährige sowie 9-10 jährige Kinder neu eingeführt, um auch diese Gruppen adäquat zu erfassen.

„Familien in Deutschland“ wird durch persönlichen Kontakt von Interviewern mit Befragten, als sogenannte „Face-to-face“-Befragung, durchgeführt, wobei sämtliche Interviews durch direkte Eingabe der Antworten elektronisch (CAPI, Computer Assisted Personal Interview) gespeichert werden. Einzig bei den Elternfragebögen besteht die Möglichkeit, diese auch im klassischen Modus schriftlich auszufüllen. Neue Wege wurden bei den für die Befragten vorgesehenen Aufwandsentschädigungen (Incentivierung) eingeschlagen: im Gegensatz zur bis dahin üblichen Praxis im SOEP werden in FiD Geldgeschenke verteilt, deren Höhe auch von der Anzahl der im Haushalt ausgefüllten Fragebögen abhängt. Durch die Abgrenzung auf Familien können die zusätzlichen Sachgeschenke deutlich zielgerichteter vergeben werden als im SOEP. Insbesondere die Geschenke für die Kinder (wie Waschlappen, Reflektoren, Bleistifte, oder Lätzchen, alle mit FiD-Logo versehen) sind bei den Befragten sehr beliebt.

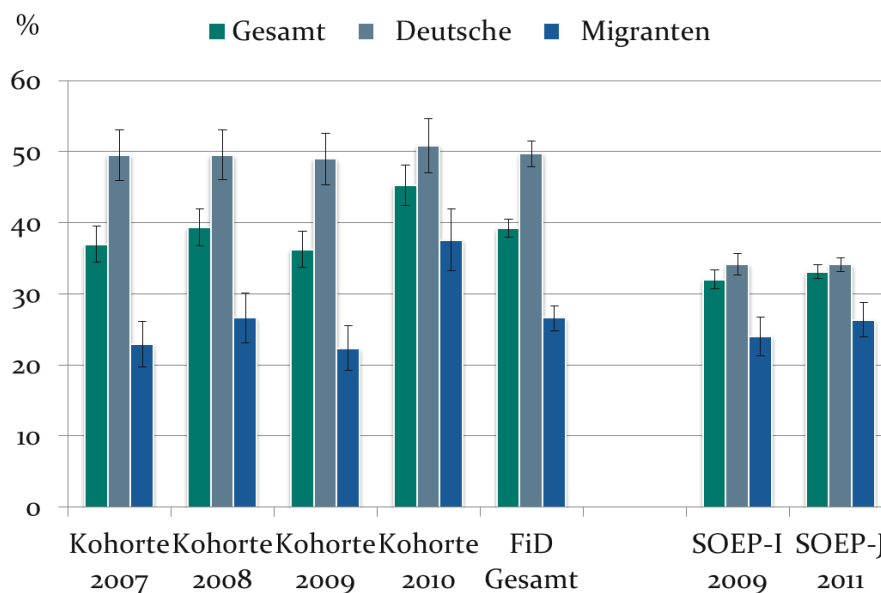
### Qualität

Um die Qualität von „Familien in Deutschland“ zu beurteilen, werden in diesem Abschnitt verschiedene Kennziffern vorgestellt. Zunächst war die Erhebung von „Familien in Deutschland“ bislang darin erfolgreich, die Datenbasis für die Evaluation in wesentlichen Bereichen zu erweitern. In 2010 wurden insgesamt 4.337 Haushalte über alle Stichproben hinweg befragt, wobei insbesondere die Fallzahlen der relevanten Teilgruppen gegenüber dem SOEP erhöht werden konnten: Während das SOEP in 2010 knapp 300 alleinerziehende Haushalte befragen konnte, waren es in „Familien in Deutschland“ mehr als 1.200. Ähnliche Verhältnisse liegen bei den Mehrkindfamilien vor, von denen es im SOEP rund 250 gab, durch FiD aber mehr als 1.100 hinzugefügt werden konnten. Die knapp 700 SOEP-Haushalte im einkommensschwachen Bereich werden durch die über 2.250 FiD-Haushalte aufgestockt. Die rund 600 im SOEP enthaltenen Haushalte mit jungen Kindern werden mit den mehr als 2.550 Fällen aus FiD vervierfacht. (Durch die Überlappungen zwischen den Gruppen addieren sich die einzelnen Fallzahlen nicht zur Gesamtzahl von 4.337.) Die Aufstockung der Screening-Stichproben in 2011 erweiterte die Befragung zusätzlich noch einmal um jeweils gut 400 alleinerziehende und Mehrkind-Haushalte.

Abbildung 1 zeigt als nächstes die Ausschöpfungsquoten der Erstbefragung der Kohorten-Stichproben in 2010, wobei hier auch zwischen deutschen Befragten und solchen mit Migrationshintergrund unterschieden wird. Gleichzeitig gibt die Abbildung einen Vergleich mit den Ausschöpfungsquoten des SOEP wieder. Insgesamt sind die Quoten für FiD im deutschen Vergleich recht hoch und etwas höher als die vergleichbaren Quoten im SOEP. Es fällt auf, dass Haushalte mit Migrationshintergrund deutlich geringere Ausschöpfungsquoten aufweisen, teilweise sind sie nur halb so groß wie die der deutschen Haushalte. Diese (vorher bekannte) Problematik wurde durch eine Erhöhung der Ziehungswahrscheinlichkeit von Haushalten mit Migrationshintergrund gelöst, so dass in der Kohorten-Stichprobe ausreichende Fallzahlen vorliegen. Der Vollständigkeit halber sei hier darauf hingewiesen, dass Ausschöpfungsquoten als solche es nicht erlauben, Aussagen über mögliche Selektionseffekte zu treffen.



Abbildung 1: Ausschöpfungsquoten der Kohorten-Stichproben



Die Ausschöpfung innerhalb der teilnehmenden FiD-Haushalte ist relativ hoch, d.h. fast alle der vorgesehenen Fragebögen werden ausgefüllt. Für die Personenfragebögen liegen diese Zahlen bei rund 94%, bei den Elternfragebögen teilweise höher. Insgesamt ist die Ausschöpfung innerhalb der Haushalte bei den Kohorten-Stichproben um etwa einen Prozentpunkt niedriger als in den Screening-Stichproben, allerdings schneiden beide Stichproben im Vergleich mit dem SOEP gut ab. Ähnlich gut lassen sich die Anteile der fehlenden Antworten bewerten: in FiD liegt in beiden Stichproben der Anteil der Interviews, in denen mehr als ein Zehntel der Antworten fehlt, bei ca. 1%. Für die Elternfragebögen ist dieser Wert höher (2-5%), was aber darin begründet ist, dass diese Fragebögen hauptsächlich in ihrer Papierversion ausgefüllt wurden und das Überspringen von Fragen einfacher ist.

Die Teilnahmequote über mehrere Wellen hinweg ist ein Indikator der langfristigen Stabilität einer Studie, denn nur die mehrmalige Teilnahme erlaubt es, Veränderungen zu beobachten. Hier liegt „Familien in Deutschland“ mit Anteilen der nach der ersten Welle wiederbefragten Haushalte von knapp 80% in den Kohorten-Stichproben und gut 86% in den Screening-Stichproben über den 72% aus dem 2009 erstmalig befragten Sample I des SOEP. Während berücksichtigt werden muss, dass die Screening-Stichproben anders rekrutiert wurden und sich so höhere Raten erwarten lassen, lässt sich das Ergebnis für die Kohorten-Stichproben gut vergleichen und ist damit überaus positiv.

Eine weitere Möglichkeit, die Qualität der FiD-Daten zu messen, ergibt sich durch den Vergleich mit externen Daten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), dem „Panel Arbeitsmarkt

und soziale Sicherung“ (PASS). Hier wurde mit FiD und SOEP eine Studie nachgebildet, in der die Armut von Kindern unter 15 Jahren betrachtet wurde. Die Ergebnisse in Bezug auf Armutsschwelle, ALGII Bezug und Armutsgefährdung weisen keine signifikanten Unterschiede zwischen den Studien auf. Allerdings sind die Schätzungen durch FiD deutlich genauer, weil die Gesamtfallzahl von FiD und SOEP erheblich gesteigert werden konnte. Außerdem ist FiD gegenüber PASS wegen der Fallzahlen auch für Betrachtungen von Kindern aus nicht armutsgefährdeten Haushalten eine relevante Datenquelle geworden.

### **Nutzung und Ausblick**

„Familien in Deutschland“ wurde so geplant, dass eine gemeinsame Nutzung mit dem SOEP einfach durchzuführen ist. Die im SOEP vorhandenen Datensätze werden in FiD nachgebildet, soweit die nötigen Informationen vorliegen. Von den 20 wichtigsten Datensätzen (definiert aus der SOEP-Nutzerbefragung) können momentan 18 weitergegeben werden. Entsprechend ist auch die inhaltliche Überschneidung zwischen SOEP und FiD recht groß, besonders in relevanten Bereichen wie Arbeitsmarkt und Demographie. Die schon erwähnten integrierten Hochrechnungsfaktoren erlauben zudem eine gemeinsame Hochrechnung. Ursprünglich war geplant, die Daten erst zum Abschluss der Gesamtevaluation der wissenschaftlichen Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Erfreulicherweise können nach Beschluss der beteiligten Ministerien seit April 2012 aber auch externe Nutzer ähnlich wie beim SOEP die Daten beantragen und – nach einem Prüfungsprozess – über das Internet beziehen.

Die Haushalte der FiD-Stichproben werden auch über die momentan laufende dritte Welle hinaus befragt werden. In 2014 wird „Familien in Deutschland“ in jedem Fall ins SOEP überführt werden, wobei dies, abhängig von einer möglichen Brückenfinanzierung in 2013, die vierte oder fünfte Welle der Befragung sein wird. Im Sinne der Kontinuität der Befragung wäre hier eine jährliche Befragung vorzuziehen. Im Sommer 2015 werden die Daten dann erstmals in einer integrierten Weitergabe mit dem SOEP vorliegen. So wird FiD langfristig der Wissenschaft zur Verfügung stehen, und durch die entsprechende Nutzung auch der Gesamtevaluation nachhaltig zu Gute kommen.

## 7 Zusammenfassung der Diskussion

Im Vordergrund der Vorträge und der einordnenden Ko-Referate standen Aspekte der methodischen Herangehensweise an die jeweiligen Evaluationsfragestellungen. Ergebnisse wurden exemplarisch dargestellt, wenn Implikationen des methodischen Vorgehens zu veranschaulichen waren. Diese Fokussierung auf die angewandten Methoden entsprach dem Ziel, den Symposiumsteilnehmern die Konzeption der Gesamtevaluation vorzustellen.

Die Diskussionen und Anmerkungen der Teilnehmenden bestätigen den gewählten Evaluationsansatz und verdeutlichen das Interesse an den modulbezogenen und -übergreifenden Ergebnissen. Exemplarisch wird an dieser Stelle ein Kommentar von Monika Queisser, der Vertreterin der OECD, wiedergegeben, der eine Einordnung des Vorgehens aus internationaler Perspektive vornimmt:

### **Kommentar zum Symposium "Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland"; Berlin 28.6.2012**

Monika Queisser, Leiterin der Abteilung Sozialpolitik, OECD

Die gemeinsame Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland ist ein im OECD-Vergleich seltenes Vorhaben, sowohl was den Umfang der Analysen und Studien betrifft als auch aufgrund der Tatsache, dass Finanzministerium und Familienministerium die Evaluation gemeinsam durchführen. Bereits im Herbst 2009 wurde das Vorhaben von Vertretern beider Ministerien in der OECD-Arbeitsgruppe für Sozialpolitik in Paris den anderen OECD-Mitgliedsländern vorgestellt, die großes Interesse an diesem Ansatz zeigten. Andere Länder evaluieren die Wirkung von Politikmaßnahmen im Familienbereich selbstverständlich auch, in Frankreich zum Beispiel gibt es eine Evaluationsabteilung, die sich übergreifend mit Maßnahmen von drei verschiedenen Ministerien befasst. Mit der Zusammenarbeit von Finanzministerium und Fachressort, dem Umfang und der Laufzeit des Projektes sowie der vergleichsweise großzügigen Budgetausstattung aber ist der deutsche Ansatz sehr innovativ.

Die beim Symposium vorgestellten Analysen sind außerordentlich interessant und bestätigen in ihren wesentlichen Ergebnissen familienpolitische Untersuchungen, die bei der OECD im internationalen Vergleich durchgeführt wurden. Im nationalen Kontext ist es außerdem möglich, einige Fragestellungen viel tiefergehend zu behandeln; zum Beispiel hat die OECD Abteilung für Sozialpolitik zwar Steuer-Leistungs-Mikrosimulationsmodelle für alle Mitgliedsländer erstellt, aber bis dato keine Modelle, die auch Verhaltensanpassungen im internationalen Vergleich simulieren. Hier geht die deutsche Evaluation also wesentlich weiter. Auch die Sondererhebung „Familien in Deutschland“ ist für die OECD sehr spannend, insbesondere für die Analysen internationaler Erhebungen im Kinderbereich, die wir gemeinsam mit der Europäischen Kommission durchführen.

Im OECD-Vergleich fällt auf, dass einige der Fragestellungen in der Evaluation vergleichsweise eng auf die Familie abzielen, während in vielen anderen OECD-Ländern die Gleichstellung der Geschlechter durch bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie im Vordergrund stehen.

Eine akzeptable familienpolitische Zielvorgabe ist es, Familien durch geeignete politische Maßnahmen bei der Realisierung ihrer Kinderwünsche zu unterstützen. Die Gesamtevaluation könnte gewinnen, wenn die Gleichstellung als eines der Ziele der Familienpolitik noch stärker betont würde, was durch Einbeziehung von Indikatoren wie Differenzen im Arbeitseinkommen von Männern und Frauen („gender wage gaps“), in Teilzeitarbeit, beruflichem Aufstieg oder in geschlechtsspezifischen Unterschieden bei der Leistung unbezahlter Arbeit möglich wäre.

Ein weiterer interessanter Punkt, an dem auch die OECD verstärkt arbeitet, ist die Einbeziehung von Qualitätsaspekten. Viele Studien zum Thema zeigen, dass qualitativ hochwertige Kinderbetreuung zur frühkindlichen Förderung beiträgt und so gleichzeitig positive Wirkungen für Kinder und für Eltern in der Vereinbarkeit von Beruf und Familie erzielt werden kann; allerdings besteht noch keine Einigung wie Qualität von Kinderbetreuung am besten gemessen werden soll. Dieses Thema könnte in der Evaluation noch weiter behandelt werden.

Eine letzte Anregung bezieht sich auf die Zeit nach der Evaluation. Man könnte überlegen, ob man nicht schon jetzt auch einen Monitoring-Mechanismus definiert, der auch in der längeren Frist greift, wie ihn beispielsweise Frankreich mit dem „Programme Qualité Efficience“ eingeführt hat. Natürlich wäre ein solcher Prozess viel weniger aufwändig als die laufende Evaluation und müsste auf vergleichsweise einfach zu erhebende Indikatoren zurückgreifen. Aber so könnte ein Rahmen geschaffen werden, der dann später die Notwendigkeit punktueller Detailanalysen einzelner Maßnahmen signalisieren könnte und, in Verbindung zum Beispiel mit der OECD-Familiendatenbank, auch internationale Vergleiche im Zeitablauf ermöglichen würde.

Im Einzelnen lassen sich die Diskussionen und Anregungen in den folgenden fünf Themenfeldern zusammenfassen:

### 1. Erweiterung oder Differenzierung der Zieldimensionen

Grundsätzliche Anmerkungen betreffen das der Evaluation zugrundegelegte Zielsystem, das auf den Erkenntnissen des 7. Familienberichts basiert. In den Anmerkungen wird angeregt, durch eine Ausdifferenzierung der gewählten Ziele die Anschlussfähigkeit der Evaluation an thematisch angrenzende familien- und sozialpolitische Debatten – auch im internationalen Kontext (vgl. hierzu auch den Beitrag von Monika Queisser, OECD) - zu verbessern.

So wurde vorgeschlagen, bei der Ergebnisaufbereitung darauf einzugehen, wie ehe- und familienbezogene Maßnahmen und Leistungen auf die Verbesserung der Geschlechtergerechtigkeit wirken. Die Gleichstellung der Geschlechter kann innerhalb des gewählten Zielsystems z.B. anhand der Erwerbsintegration von Müttern oder der Zeitverwendung von Vätern und Müttern operationalisiert werden.

Des Weiteren wurde angeregt, den Nachteilsausgleich zwischen Familien und kinderlosen Haushalten sowie zwischen Familien unterschiedlicher Kinderzahl und Einkommensgruppen explizit in das gewählte Zielsystem einzuordnen. Die Diskussion verdeutlichte, dass insbesondere die Ergebnisse zur Verbesserung der wirtschaftlichen Stabilität von Familien sowie zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf hierzu einen wertvollen Beitrag leisten können, wenn sie differenziert nach Haushaltstypen und Einkommensgruppen aufbereitet werden.

Diskutiert wurde darüber hinaus, ob die Aussagekraft der Evaluation dadurch gewinnen kann, dass die gewählten Ziele priorisiert und mit Zielvorgaben versehen werden. Dies würde die Bewertung der Befunde – insbesondere der ermittelten Zielkonflikte – erleichtern. Dagegen ist abzuwägen, dass die Priorisierung von Zielen eine normative Setzung darstellen würde, die wissenschaftlich nicht ableitbar und politisch nicht formuliert ist.

### 2. Ergänzung und Verfeinerung der eingesetzten Methoden

Weitere Anmerkungen beziehen sich auf den Aspekt der Methodenqualität. Hintergrund ist der Wunsch, bei der Dokumentation der Evaluationsergebnisse Transparenz über die gewählten Methoden herzustellen und in dem Zusammenhang darauf einzugehen, ob alternative Ansätze geprüft und gegebenenfalls verworfen wurden. Neben der Einordnung der methodischen Ansätze in den Gesamtkontext der Evaluation sind die Ergebnisse vor dem Hintergrund ihrer jeweiligen Stärken und Grenzen zu diskutieren.

Dies wurde beispielsweise im Zusammenhang mit den Ex-post Evaluationen zur Kinderbetreuung und zum Kindergeld diskutiert (vgl. auch das Ko-Referat von Katharina Wrohlich). Hier wurden Informationen

- über den Umgang mit Endogenitätsproblemen,
- über die Kontrolle von konjunkturellen Entwicklungen und Reformen z. B. am Arbeitsmarkt oder im Steuerrecht,
- über Selektionseffekte sowie
- über die im Modul durchgeführte Prüfung von Instrumentenvariablenansätzen

erfragt. Aus wissenschaftlicher Sicht ist eine hohe Transparenz über die verwendeten Methoden notwendig, um die Qualität der Ergebnisse einschätzen zu können.

Gleiches gilt für die Auswahl der verwendeten Datensätze. Auch hier sollten die Kriterien für die Auswahl dargelegt werden. Ebenso sollte deutlich gemacht werden, welche Möglichkeiten und Restriktionen einzelne Datensätze in Bezug auf die Fragestellungen aufweisen.

Da zum Teil gleiche Evaluationsziele und Leistungen mit unterschiedlichen Methoden bearbeitet werden, wurde schließlich darauf hingewiesen, in der modulübergreifenden Ergebnisdarstellung auf Übereinstimmungen und Abweichungen hinzuweisen und diese zu erklären.

### 3. Verwendung zusätzlicher Indikatoren

Die Bedeutung der folgenden Indikatoren wurde für die Wirkungsmessung bzw. Zielerreichung im Rahmen der Gesamtevaluation hervorgehoben:

- Die Aufteilung des Zeitbudgets der Elternpaare sowie die Lücke zwischen gewünschter und realisierter Arbeitszeit bei Männern und Frauen als Indikatoren für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die veränderte Rollenaufteilung zwischen Vätern und Müttern
- Die differenzierte Betrachtung von Halb- und Ganztagsbetreuung von Kindern als ein Ergebnisindikator in Bezug auf die Förderung von Kindern und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf
- Die Timing-Effekte der Geburten in Bezug auf die Fertilitätsentscheidungen

### 4. Darstellung und Interpretation der Befunde

Die Diskussion um die Darstellung und Interpretation der Evaluationbefunde verdeutlichte das Interesse der Teilnehmenden nicht nur an kausalanalytischen Ergebnissen, sondern auch an Zusammenhängen, die nicht ursächlich interpretiert werden können. Diese sollen in das Gesamtbild der Ergebnisse integriert werden. Hintergrund ist, dass z. B. im Rahmen der Ex-post Analysen zum Kindergeld und zur Kinderbetreuung aber auch in Bezug auf das Wohlergehen von Kindern die Signifikanz von Effekten und Wirkungsunterschieden zwischen Familientypen z. T. gering ist.

Beachtung sollte auch einer ausreichende Ergebnisdifferenzierung nach sozialstrukturellen Merkmalen (Haushaltstypen, Einkommensgruppen, Bildungshintergrund etc.) geschenkt werden, um die Wirkung ehe- und familienbezogene Leistungen auf die Reduzierung sozialen Ungleichheit präzise darstellen zu können.

### 5. Veränderung von Leistungen

Ein letztes Themenfeld betrifft die sich an die Analysen anschließende Möglichkeit der evidenzbasierten Politikgestaltung. Hingewiesen wurde auf die Möglichkeit, mit den vorliegenden Evaluationsmodellen Optionen zur Weiterentwicklung des Gesamtsystems ehe- und familienbezogener Leistungen zu simulieren. Das

## 7. Zusammenfassung der Diskussion

Vorgehen sollte sich dabei an den Lebensverläufen von Familien orientieren, um die Wirksamkeit der Leistungen in spezifischen Lebensphasen und an konkreten Wendepunkten im familiären Leben zu ermitteln. In den Fokus der Betrachtung rücken dadurch z.B. Phasen der Arbeitslosigkeit eines oder beider Elternteile, Aufnahme oder Wiederaufnahme einer Erwerbsarbeit, Trennung der Elternpaare etc..

## 8 Teilnehmerverzeichnis

Name	Institution
Baierl, Dr. Andreas	Österreichisches Institut für Familienforschung (ÖIF)
Boll, Dr. Christina	Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI)
Geis, Dr. Wido	Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.
Groh-Samberg, Prof. Dr. Olaf	Bremen International Graduate School of Social Sciences (BIGSSS)
Haumann, Dr. Wilhelm	Institut für Demoskopie Allensbach
Kreyenfeld, Prof. Dr. Michaela	Max-Planck-Institut für demografische Forschung; Universität Rostock
Mühling, Dr. Tanja	Otto-Friedrich-Universität Bamberg; Staatsinstitut für Familienforschung
Müller, Kai-Uwe	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW Berlin
Queisser, Monika	OECD
Schölmerich, Prof. Dr. Axel	Ruhr-Universität Bochum
Schnabel, Prof. Dr. Reinhold	Universität Duisburg-Essen
Schneider, Prof. Dr. Norbert F.	Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB), Institut für Soziologie der Universität Mainz
Schröder, Mathis (Ph.D.)	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW Berlin
Spieß, Prof. Dr. C. Katharina	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW Berlin
Stichnoth, Dr. Holger	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW) Mannheim
Stutz, Heidi	Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS AG)
Tamm, Dr. Marcus	Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI Essen)
Tsiasioti, Chrysanthi	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW Berlin
Werding, Prof. Dr. Martin	Ruhr-Universität Bochum
Wrohlich, Dr. Katharina	DIW Berlin



## 9 Autorenverzeichnis

**Lic. Soc. Alexandru Agache**  
**Ruhr-Universität Bochum**

Alexandru Agache ist seit Februar 2011 wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Ruhr-Universität Bochum, Arbeitseinheit Entwicklungspsychologie im NUBBEK-Projekt (Projektleitung: Prof. Dr. Birgit Leyendecker).

*Alexandru Agache verfasste in Zusammenarbeit mit Axel Schölmerich den Beitrag zum Modul „Wohlergehen von Kindern“.*

**Dr. Andreas Baierl**  
**Österreichisches Institut für Familienforschung an der Universität Wien (ÖIF)**

Als ausgebildeter Statistiker beschäftigt sich Andreas Baierl mit der Planung und Analyse empirischer Studien und führt Projekte zu den Themen Vereinbarkeit von Familie und Erwerb, Kinderbetreuung und familienpolitische Leistungen durch. Außerdem hält er Statistik-Vorlesungen im Rahmen seiner Lehrtätigkeit an der Universität Wien und ist Mitglied des wissenschaftlichen Beirats zur Evaluierung der ehe- und familienbezogenen Leistungen in Deutschland.

*Andreas Baierl leistet in seinem Beitrag eine Darstellung und Einordnung der methodischen Ansätze der Gesamtevaluation.*

**Dr. Michael Böhmer**  
**Prognos AG**

Michael Böhmer ist seit 2005 bei der Prognos AG beschäftigt. Er ist Leiter der Geschäftsstelle „Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen“.

*Michael Böhmer gibt in seinem Beitrag einen einleitenden und modulübergreifenden Überblick über den Stand der Gesamtevaluation.*

**Prof. Dr. Holger Bonin**  
**ZEW Mannheim, Universität Kassel und IZA**

Holger Bonin ist Leiter des Forschungsbereichs "Arbeitsmärkte, Personalmanagement und Soziale Sicherung" am ZEW und Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, an der Universität Kassel. Sein Schwerpunkt liegt auf der angewandten empirischen Forschung. Zu seinen Arbeitsschwerpunkten gehören die Beschäftigungsprobleme von Geringqualifizierten, die Wirkungen der Familienpolitik und Maßnahmen zur nachhaltigen Sicherung der Fachkräftebasis.

*Holger Bonin verfasste in Zusammenarbeit mit Holger Stichnoth den Beitrag zu den Modulen „Zentrale Leistungen“ und „Zentrale Leistungen im Lebensverlauf“.*

**Prof. Dr. Olaf Groh-Samberg**

**Universität Bremen**

Olaf Groh-Samberg ist Junior-Professor für Soziologie an der Universität Bremen, mit dem Schwerpunkt Bildung, Arbeitsmarkt und soziale Ungleichheiten. Er arbeitet im Themenfeld "Welfare State, Inequality and Quality of Life" der Bremen International Graduate School of Social Sciences (BIGSSS) und ist DIW Forschungsprofessor.

*Olaf Groh-Samberg hielt ein Ko-Referat zu den Modulen „Förderung und Wohlergehen von Kindern“ und „Wohlergehen von Kindern“ und ordnet in seinem Beitrag die beiden Vorgehensweisen bei der Bearbeitung der Module vergleichend ein.*

**Prof. Helmut Rainer, Ph.D.**

**ifo Institut**

Helmut Rainer ist Bereichsleiter des Bereichs Sozialpolitik und Arbeitsmärkte am ifo Institut für Wirtschaftsforschung München. Er ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Er studierte Volkswirtschaftslehre an der Universität Graz und erlangte seinen Ph.D. in Volkswirtschaftslehre an der University of Essex. Seine Forschungsschwerpunkte sind: Familienökonomie, Bevölkerungsökonomie, Arbeitsmarktökonomie.

*Helmut Rainer verfasste den Beitrag zu den Modulen „Kinderbetreuung“ und „Kindergeld“.*

**Prof. Dr. Reinhold Schnabel**

**Universität Duisburg-Essen**

Reinhold Schnabel ist seit Mai 2002 Research Associate am ZEW Mannheim und Professor an der Universität Duisburg-Essen. Er studierte Volkswirtschaftslehre (Diplom 1989) und promovierte an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt/Main (1993) mit einer mikroökonomischen Arbeit zum Arbeitsangebotsverhalten. Er habilitierte sich im Jahr 1999 an der Universität Mannheim mit einer Arbeit zum Thema Rentenversicherung und Sparverhalten. Seit April 2000 ist er Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Universität Essen. Seine Forschungsschwerpunkte liegen auf den Gebieten Arbeitsmärkte und Soziale Sicherung.

*Reinhold Schnabel hielt ein Ko-Referat zu den Modulen „Zentrale Leistungen“ und „Zentrale Leistungen im Lebensverlauf“ und ordnet in seinem Beitrag die Ergebnisse der Module ein.*

**Prof. Dr. Axel Schölmerich**

**Ruhr-Universität Bochum**

Axel Schölmerich gehört der Fakultät für Psychologie der Ruhr-Universität Bochum an, wo er seit inzwischen 14 Jahren den Lehrstuhl für Entwicklungspsychologie inne hat. Seine Forschungsinteressen beziehen sich auf Eltern-Kind-Interaktionsprozesse, die emotionale Entwicklung, aber auch Sprach- und kognitive Entwicklung im kulturellen Kontext.

*Axel Schölmerich verfasste gemeinsam mit Alexandru Agache den Beitrag zum Modul „Wohlergehen von Kindern“.*

**Mathis Schröder, Ph.D.****DIW Berlin**

Mathis Schröder studierte Volkswirtschaftslehre an der Universität Hamburg und der Humboldt-Universität in Berlin. Er promovierte 2006 in den Vereinigten Staaten an der Cornell University in Ithaca, NY. Nach einem kurzen Aufenthalt als Post-Doc an der Cornell University wechselte Herr Schröder im Januar 2007 an das Mannheim Research Institute for the Economics of Ageing (MEA). Er war dort als stellvertretender Koordinator der dritten Welle des Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe (SHARE) tätig. Seit Mai 2010 arbeitet Mathis Schröder als Projektleiter für „Familien in Deutschland“ (FiD) in der SOEP-Abteilung des DIW Berlin. Herrn Schröders wissenschaftliche Interessen liegen in der Gesundheitsökonomie (insbesondere Zusammenhänge zwischen Arbeitslosigkeit und Gesundheit) sowie in der Umfrageforschung (insbesondere Einflüsse von Interviews).

*Mathis Schröder verfasste den Beitrag zum Modul „Erweiterung der Datenbasis: ‚Familien in Deutschland‘ (FiD)“.*

**Prof. Dr. C. Katharina Spieß****DIW Berlin**

C. Katharina Spieß studierte Volkswirtschaftslehre und Politische Wissenschaften an der Universität Mannheim. Im Jahr 1992 schloss sie ihr Studium als Diplomvolkswirtin ab. Seit Juli 2006 hat sie die Universitätsprofessur für Familien- und Bildungsökonomie an der Freien Universität Berlin in Kooperation mit dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) inne. Seit 2012 leitet sie die Fokussierte Abteilung Bildungspolitik am DIW Berlin.

Sie war u.a. Mitglied der Sachverständigenkommission für den Siebten Familienbericht der Bundesregierung. Derzeit ist sie u.a. Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und Mitglied der Sachverständigenkommission für den 14. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung.

*C. Katharina Spieß verfasste in Zusammenarbeit mit Katharina Wrohlich den Beitrag zum Modul „Förderung und Wohlergehen von Kindern“.*

**Dr. Holger Stichnoth****ZEW Mannheim**

Holger Stichnoth studierte Volkswirtschaftslehre an den Universitäten Konstanz, Edinburgh und Berlin (Humboldt-Universität) und wurde 2010 an der Paris School of Economics promoviert. Seit März 2009 ist er am ZEW im Forschungsbereich „Arbeitsmärkte, Personalmanagement und Soziale Sicherung“ tätig. Seine Arbeitsschwerpunkte sind die Familienökonomik und das Steuer-Transfer-Simulationsmodell (STSM).

*Holger Stichnoth verfasste in Zusammenarbeit mit Holger Bonin den Beitrag zu den Modulen „Zentrale Leistungen“ und „Zentrale Leistungen im Lebensverlauf“.*

**Dr. Katharina Wrohlich**

**DIW Berlin**

Katharina Wrohlich ist seit November 2002 wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung Staat am DIW Berlin. Der Schwerpunkt der Forschungsarbeiten von Katharina Wrohlich liegt im Bereich der Analyse von familien- und bildungsökonomischen Fragestellungen.

*Katharina Wrohlich hielt auf dem wissenschaftlichen Symposium zur Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen ein Ko-Referat zu den Modulen „Kinderbetreuung“ und „Kindergeld“. Sie kommentiert in ihrem Beitrag den methodischen Zugang und verweist auf die Vorteile wie auf die Grenzen der gewählten Herangehensweise. Außerdem verfasste sie in Zusammenarbeit mit C. Katharina Spieß den Beitrag zum Modul „Förderung und Wohlergehen von Kindern“.*