

Lehren für die Familienpolitik – Zentrale Resultate der Gesamtevaluation familienbezogener Leistungen

Autoren

Holger Bonin

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim

Anita Fichtl

ifo Institut, München

Helmut Rainer

ifo Institut, München

C. Katharina Spieß

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin

Holger Stichnoth

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim

Katharina Wrohlich

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin

The logo for ZEW (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung) consists of the letters 'ZEW' in a bold, white, sans-serif font. The background of the logo area is a blue vertical bar on the right side of the page, which also features a white dotted world map and three upward-trending lines in light blue, red, and yellow.

Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung GmbH

Ansprechpartner:

Holger Bonin

Telefon: 0621/1235-151

E-Mail: bonin@zew.de

Mit der von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen „Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen“ wurden erstmals zentrale Instrumente der deutschen Familienpolitik systematisch und umfassend evaluiert. Dabei wurden folgende familienpolitische Ziele vorgegeben: die Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität der Familien, die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die frühe Förderung von Kindern, die Erfüllung von Kinderwünschen und der Nachteilsausgleich zwischen den Familien. Die Gesamtschau der Ergebnisse der Evaluationsstudien des DIW Berlin, ifo und ZEW zeigt, dass primär eine Maßnahme heraussticht, mit der keine familienpolitischen Zielkonflikte verbunden sind. Dies ist die öffentliche Finanzierung der Kindertagesbetreuung. In sie sollte weiter investiert werden – die bisherige Elternbeteiligung sollte zunächst beibehalten und für Verbesserungen der Qualität verwandt werden. Auch das Elterngeld verursacht kaum Zielkonflikte und sollte so weiterentwickelt werden, dass es mehr Anreize für eine partnerschaftliche Arbeitsteilung setzt. Finanzieller Spielraum könnte durch eine Reform des Ehegattensplittings hin zu einem gedeckelten Realsplitting gewonnen werden. Aufgrund relativ schwacher Effekte des Kindergeldes auf die analysierten Ziele sollte von einer Erhöhung dieser Leistung abgesehen werden.

Familienpolitik ist Zukunftspolitik – zumindest wenn die familienpolitischen Leistungen die Familien, Kinder und Eltern tatsächlich erreichen und zielgenau unterstützen.

In Deutschland fehlte eine systematische Evaluation dieser Leistungen bislang, obwohl die öffentliche Hand für die zahlreichen familienpolitischen Instrumente jährlich rund 200 Mrd. Euro ausgibt (siehe Tabelle). Die 2009 vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und Bundesministerium der Finanzen (BMF) gemeinsam in Auftrag gegebene Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen sollte diese Lücke schließen.

Ausgaben für ausgewählte ehe- und familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2010

Ausgaben (2010) für...	in Mrd. Euro
... Kindergeld und Kinderfreibetrag	40,0
... Ehegattensplitting	19,8
... öffentliche Subventionierung der Kindertagesbetreuung	16,2
... Elterngeld	4,6
... steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten	0,6
Summe aller 156 ehe- und familienbezogenen Leistungen	200,3

Quelle: BMFSFJ (2012)

In insgesamt elf Arbeitsmodulen wurden die Wirkungen der zentralen Leistungen einzeln und in der Zusammenschau vor allem auf fünf unterschiedliche von der Familienpolitik definierte Ziele analysiert: die Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität der Familien, die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die frühe Förderung von Kindern, die Erfüllung von Kinderwünschen und der Nachteilsausgleich zwischen den Familien.¹ Mit dieser klaren Fokussierung auf einen politisch vorge-

¹ Dabei handelt es sich im Wesentlichen um die Ziele der nachhaltigen Familienpolitik (vgl. z.B. Ristau-Winkler, M. (2005): Der ökonomische Charme der Familie, Aus Politik und Zeitgeschichte 23-24, S. 16–23). Ein sechstes Ziel war der Zusammenhalt zwischen den Generationen, dem bei der Evaluation aber eher eine untergeordnete Bedeutung zukam. Das familienpolitische Ziel der Wahlfreiheit war nicht Teil des familienpolitischen Zielkatalogs, wie er für die Gesamtevaluation definiert wurde. Vielmehr handelt es sich hier um ein Ziel, das unter der Bundesfamilienministerin Kristina Schröder formuliert wurde.

gebenen Zielkatalog können der Zielerreichungsgrad untersucht und Zielkonflikte erkannt werden. Zur umfassenden Gesamtschau gehörten neben den Wirkungsanalysen und der Untersuchung möglicher Zielkonflikte auch Effizienzanalysen, die auf die relative Wirksamkeit von Leistungen im Hinblick auf bestimmte Ziele sowie ihre Kosten-Nutzen-Relation abstellen.²

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), das ifo Institut (ifo) und das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) waren an mehreren Modulen der Gesamtevaluation beteiligt.³ Die Einzelstudien suchen empirisch fundiert nach Ursache-Wirkungs-Beziehungen. Sie unterscheiden sich in den untersuchten Leistungen und Zielgrößen und damit auch in den verwendeten Methoden und Daten.⁴ Der Methodenpluralismus ist eine Stärke der Gesamtevaluation. Er liefert eine Bandbreite von Resultaten, welche die externe Validität der Studienergebnisse erhöht und letztlich eine verlässlichere Basis für eine evidenzbasierte Politikberatung bildet. Angesichts der vielfältigen Teilstudien und untersuchten Leistungen, aber auch der Verschiedenartigkeit der überprüften familienpolitischen Ziele, lassen sich die Ergebnisse unserer Teilstudien wie auch die der Gesamtevaluation nicht auf eine einfache Formel bringen. In der Zusammenschau der Wirkungsanalysen durch DIW Berlin, ifo und ZEW zeichnen sich aber einige klare Linien ab. Auf dieser Grundlage ergeben sich unsere folgenden gemeinsamen Empfehlungen für eine Weiterentwicklung der deutschen Familienpolitik in den kommenden Jahren.

Methoden der Gesamtevaluation

Die in diesem Bericht vorgestellten Studien basieren auf zwei Arten von Evaluationsmethoden: der Ex-Ante Evaluation auf Basis von Mikrosimulationsmodellen mit Verhaltensanpassung und der Ex-Post Evaluation, die auf quasi-experimentellen Methoden beruht.

All diesen methodischen Ansätzen ist gemeinsam, dass sie zunächst eine Lösung für das fundamentale Evaluationsproblem finden müssen: Dieses Problem besteht darin, dass es nicht möglich ist, ein und dieselbe Person zum gleichen Zeitpunkt unter zwei verschiedenen Zuständen bzw. Politikenszenarien zu beobachten (z.B. bei verschiedenen Kindergeldsätzen, Systemen der Familienbesteuerung oder familienpolitischen Sach- und Geldleistungen). Wäre das möglich, könnte man die kausale Wirkung einer Leistung (wie z.B. des Kindergeldes) sehr einfach ableiten – man könnte das Verhalten einer Person (z.B. ihr Arbeitsangebot, ihre Nachfrage nach Kinderbetreuung oder die Anzahl ihrer Kinder) in beiden Zuständen vergleichen und die Differenz daraus als kausalen Effekt der Leistung interpretieren.

Quasi-experimentelle Methoden der Evaluation identifizieren kausale Wirkungen, indem eine von den Betroffenen nicht beeinflussbare, sogenannte exogene Variation einer zu untersuchenden Leistung benutzt wird, um möglichst vergleichbare Gruppen von Personen bzw. Familien zu bilden, die von einer Leistung profitieren („Treatment-Gruppe“) oder nicht („Kontroll-Gruppe“). Typischerweise ist dies z.B. dann möglich, wenn die Leistung zu einem Stichtag unerwartet eingeführt oder stark verändert wird. Man kann dann das Verhalten der Menschen kurz vor und kurz nach Einführung der Leistung vergleichen. So nutzt z.B. das ifo in seiner Evaluation des Kindergeldes und des Kinderfreibetrages die Reform 1996.⁵ Ein Vorteil dieser Methode ist es, dass die Wirkung einer Maßnahme untersucht werden kann, ohne dass starke Annahmen über das Verhalten von Individuen getroffen werden müssen. Ein Nachteil ist allerdings, dass viele der zentralen ehe- und familienbezogenen Leistungen bereits seit geraumer Zeit bestehen und es daher nicht immer exogene Variation gibt, die für quasi-experimentelle Evaluationsmethoden verwendet werden könnte. Ferner können die Evaluationsergebnisse von vergangenen Reformen nicht ohne weiteres auf aktuelle Reformszenarien übertragen werden, sofern sich maßgebliche Rahmenbedingungen geändert haben.

Aus diesem Grund wurden im Rahmen der Gesamtevaluation auch Evaluationsstudien auf Basis von empirischen Verhaltensmodellen in Verbindung mit Mikrosimulation vorgenommen. Hierbei wird ein nicht beobachteter, also kontrafaktischer Zustand simuliert; dies geschieht mittels eines ökonomisch geschätzten Verhaltensmodells. Um die Wirkung

2 Zur Vorbereitung der Gesamtevaluation wurde eine Machbarkeitsstudie vergeben, die weitere, auch methodische Ziele der Evaluation systematisch zusammenfasst (vgl. dazu Beninger, D., H. Bonin, M. Clauss, H. Hofmann, J. Horstschräer, S. Munz, C. K. Spieß, M. Werding und K. Wrohlich (2008): Machbarkeitsstudie zur stufenweisen Gesamtevaluation des Gesamttabelleaus ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland. Studie im Auftrag der Prognos AG, 2008).

3 Dafür haben sich alle drei Institute in öffentlichen Ausschreibungsverfahren qualifiziert.

4 Im Rahmen der Gesamtevaluation wurden auch Studien vergeben, die einen psychologischen, juristischen, politikwissenschaftlichen oder auch soziologischen Blickwinkel einnahmen

5 Vgl. Rainer, Helmut, Stefan Bauerschuster, Natalia Danzer, Timo Hener, Christian Holzner, Janina Reinkowski (2013a), Kindergeld, ifo Forschungsbericht Nr. 60., ifo Institut, München.

einer Leistung auf das Verhalten von Familien zu untersuchen, wird also das tatsächlich beobachtete Verhalten mit dem simulierten Verhalten in einem kontrafaktischen Zustand verglichen. Diese Vorgehensweise haben das ZEW und das DIW Berlin in ihren Studien⁶ verwendet, um die Wirkungen zentraler familienbezogener Leistungen im Hinblick auf das Einkommen, das Arbeitsangebot und die Nutzung von Kindertagesbetreuung zu untersuchen. Diese Methode hat den Vorteil, dass alle Leistungen untersucht werden können, auch wenn es keine zeitliche oder regionale Variation gibt, die für einen quasi-experimentellen Evaluationsansatz geeignet ist. Allerdings beruhen diese Modelle zum Teil auf Annahmen der ökonomischen Theorie, wie z.B. dass sich Individuen rational verhalten und dass ihre Präferenzen von Institutionen und familienbezogenen Leistungen unabhängig sind.

Es ist daher eine große Stärke der Gesamtevaluation, dass verschiedene Teilmodule mit unterschiedlichen Methoden in Auftrag gegeben und durchgeführt wurden. Dadurch gibt es zwar nicht das eine endgültige Ergebnis, andererseits lässt die Bandbreite von Ergebnissen verlässliche Schlüsse für die Politikberatung zu.

Lehren aus der Gesamtevaluation: Was ist zu tun?

1. In die Quantität und insbesondere die Qualität der Kindertagesbetreuung investieren

Bei einem systematischen Vergleich der zentralen familienpolitischen Leistungen sticht die öffentlich geförderte Kindertagesbetreuung durch die Länder und Kommunen und in den letzten Jahren auch durch den Bund besonders positiv hervor. Es handelt sich um die einzige Maßnahme, die sich substantiell positiv auf alle analysierten Ziele auswirkt.

Sie unterstützt die Erfüllung von Erwerbswünschen und stabilisiert damit zugleich das Einkommen der Familien, wenn Mütter ihre Erwerbspausen wie gewünscht reduzieren können. Zudem erleichtert sie die Realisierung von Kinderwünschen und verbessert bei guter Qualität die frühe Förderung von Kindern. Damit können mit einer Leistung mindestens vier familienpolitische Ziele erreicht werden.

Müssten Eltern die Kosten der Kindertagesbetreuung vollständig selbst bezahlen, wäre dies für sehr viele Familien eine große finanzielle Belastung. Dies würde zu einer sinkenden Nachfrage nach einer Betreuung in einer Kindertageseinrichtung oder einer Kindertagespflege führen. Vor allem Mütter würden sich daraufhin vom Arbeitsmarkt zurückziehen. Die damit verbundenen Ausfälle an Erwerbseinkommen wären höher als die eingesparten Betreuungskosten.

Insbesondere die Familien im untersten Einkommensquartil profitieren von der öffentlichen Förderung der Kindertagesbetreuung. Ohne diese Subvention müssten sie Simulationen zufolge im Mittel 286 Euro pro Monat mehr zahlen. Die Beschäftigungsquote von Müttern mit Kindern im zweiten Lebensjahr würde sich von 37 Prozent auf rund 27 Prozent verringern. Von aktuell 55 Prozent auf fast 44 Prozent fiel die Beschäftigungsquote von Müttern mit Kindern im dritten Lebensjahr. Lediglich bei den Müttern mit Kindern im ersten Lebensjahr wäre nicht mit einer signifikanten Veränderung des Arbeitsangebots zu rechnen. Das liegt vor allem daran, dass viele dieser Mütter Elterngeld in Anspruch nehmen und ihre Kinder selbst betreuen.

Wenn die öffentliche Hand die Kindertagesbetreuung nicht subventionieren würde, würde sich – wenn man Gruppen nach ihrem Einkommen unterscheidet – insbesondere die Erwerbstätigkeit von Müttern verändern, die dem ersten und zweiten Einkommensquartil zuzuordnen sind, also Haushalten mit einem Nettoeinkommen unterhalb von 2657 Euro pro Monat. Darüber hinaus sind es insbesondere die Mütter mit drei Kindern, die bei einem Wegfall dieser Subventionierung ihr Arbeitsangebot einschränken, und zwar um fünf Prozentpunkte, während es bei Müttern mit weniger Kindern nur etwa zwei Prozentpunkte sind.⁷

⁶ Vgl. dazu Müller, Kai-Uwe, C. Katharina Spieß, Chrysanthi Tsiassioti, Katharina Wrohlich, Elisabeth Bügelmayr, Luke Haywood, Fauke Peter, Marko Ringmann und Sven Witzke (2013): Evaluationsmodul Förderung und Wohlergehen von Kindern. DIW Berlin Politikberatung kompakt Nr 73. und Holger Bonin, Markus Clauss, Irene Gerlach, Inga Laß, Anna Laura Mancini, Marc-André Nehrkom-Ludwig, Verena Niepel, Reinhold Schnabel, Holger Stichnoth, Katharina Sutter (2013), Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland, Forschungsbericht von ZEW und FFP, Mannheim

⁷ Vgl. Müller et al (2013), aaO.

Ein ähnliches Muster findet sich hinsichtlich der Nutzung der Tagesbetreuung: Die größten Veränderungen bei einem Wegfall der Subventionen würden sich bei Kindern im zweiten und im dritten Lebensjahr zeigen. Der Anteil der Kinder, die im zweiten Lebensjahr eine Tageseinrichtung besuchen oder in einer Tagespflege sind, würde von 43 Prozent auf 27 Prozent sinken. Bei Kindern im dritten Lebensjahr würde der Anteil von 68 Prozent auf 49 Prozent zurückgehen. Auch hier sind die Veränderungen bei Kindern im ersten Lebensjahr oder Kindern im Kindergartenalter sehr viel geringer. Und auch hier würden insbesondere Eltern aus unteren Einkommensgruppen relativ betrachtet stärker mit ihrer Nachfrage reagieren, obwohl gerade ihre Kinder die Gruppen sind, die in Kindertageseinrichtungen ohnehin unterrepräsentiert sind. In Ostdeutschland ist z.B. die Wahrscheinlichkeit einer Kita-Nutzung von unter dreijährigen Kindern aus Familien, die ALG II beziehen, mit 18 Prozent sehr viel geringer als von anderen Familien, bei denen sie bei 54 Prozent liegt.⁸

Das bedeutet, dass sich durch einen Ausbau der Kindertagesbetreuung die Erwerbstätigkeit von Müttern mit Kindern unter drei Jahren und die Anzahl der Kinder in der Kindertagesbetreuung erhöhen. Die Nutzung informeller Betreuungsarrangements wie z.B. durch Großeltern wird geringfügig abnehmen.

Simulationen des DIW Berlin zeigen: Würde die öffentlich-finanzierte Kitabetreuung so ausgebaut, dass für alle Kinder, deren Eltern einen Platz wünschen, ein solcher zur Verfügung stünde, würden insbesondere Mütter aus dem unteren Einkommensgruppen mit Kindern im zweiten und dritten Lebensjahr ihre Erwerbstätigkeit ausweiten. Die Subventionierung der öffentlichen Kindertagesbetreuung trägt demnach zur wirtschaftlichen Stabilität der Familien bei, und zwar kurz- und langfristig, da mehr Frauen Familie und Beruf vereinbaren können.

Darüber hinaus kann sie auch das Wohlergehen der Kinder positiv beeinflussen. Ein früherer Eintritt in eine Kindertageseinrichtung kann der kindlichen Entwicklung dienen. Gemäß den Untersuchungen des DIW sind Kinder, die ein Jahr früher eine Kindertageseinrichtung besuchen, unter sonst gleichen Umständen im Hinblick auf ihre Alltagsfertigkeiten signifikant weiter. Für die spezifischen Gruppen von Grundschulkindern, die im Rahmen der Längsschnittstudie „Familien in Deutschland“ (siehe Kasten „Familien in Deutschland“ – FiD Seite 10) befragt wurden, lassen sich auch mittelfristige Wirkungen einer frühen Kindertagesbetreuung nachweisen. So unterstützen diese Daten die Hypothese, dass sich das sozio-emotionale Verhalten im Grundschulalter festigt, wenn diese Kinder in den ersten drei Lebensjahren eine Kindertageseinrichtung besucht haben.⁹ Das familienpolitische Ziel der frühen Förderung von Kindern wird allerdings nur dann erreicht, wenn es sich um eine pädagogisch gute Betreuungsqualität handelt.

Schließlich liefert die Wirkungsforschung auch Hinweise, dass ein verbesserter Zugang zur Kindertagesbetreuung auch die Entscheidungen junger Paare, ihre Kinderwünsche zu realisieren, positiv beeinflussen kann. Gemäß Schätzungen des ifo, die auf regionalen Unterschieden in der Verfügbarkeit von Kita-Plätzen beruhen, ist mit einem Ausbau der Betreuungsplätze für Kleinkinder die Geburtenrate in den Folgejahren um etwa drei Prozent gestiegen (siehe Kasten Kinderbetreuung und Fertilität Seite 6).¹⁰

Aus diesen Ergebnissen folgt, dass ein weiteres Engagement – auf allen föderalen Ebenen – in den Ausbau der Kindertagesbetreuung zentralen familienpolitischen Zielen dienen würde. Im Vergleich der evaluierten Leistungen ist auch die Kosten-Nutzen-Relation der öffentlich geförderten Kindertagesbetreuung infolge erhöhter Erwerbstätigkeit der Mütter günstig.

8 Vgl. Schober, Pia und C. Katharina Spieß (2012): Frühe Förderung und Betreuung von Kindern: Bedeutende Unterschiede bei der Inanspruchnahme besonders in den ersten Lebensjahren, in: DIW Wochenbericht (43: 17-31).

9 Vgl. Müller et al (2013), aaO.

10 Vgl. Rainer, Helmut, Stefan Bauernschuster, Wolfgang Auer, Natalia Danzer, Mine Hancioglu, Bastian Hartmann, Timo Hener, Christian Holzer, Notburga Ott, Janina Reinkowski, Martin Werding (2013), Kinderbetreuung, ifo Forschungsbericht Nr. 59, ifo Institut, München. Vgl. Bauernschuster, Stefan, Timo Hener und Helmut Rainer (2013), „Does Expanding Public Child Care Encourage Fertility? County-Level Evidence from Germany“, Ifo Working Paper No. 158, 2013.

Nimmt man Schätzungen des ifo als Maßstab, könnte sich der Ausbau der Betreuungsinfrastruktur zu einem beträchtlichen Teil selbst tragen. In der Vergangenheit hat der Staat durch die mit dem Kita-Ausbau verbundene erhöhte Erwerbstätigkeit der Mütter mehr Steuern und Sozialversicherungsbeiträge eingenommen und konnte damit bis zur Hälfte der direkten Kosten des Ausbaus refinanzieren.¹¹ Bei einer hohen Qualität der Betreuung kann sich diese Investition mittel- bis langfristig zudem noch über höhere Bildungsrenditen, bessere Berufsaussichten und damit verbundene höhere Steuereinnahmen auszahlen.¹²

Immer wieder wird im Kontext der Kindertagesbetreuung diskutiert, ob diese Leistung, wie auch andere Leistungen im Bildungsbereich, vollkommen gebührenfrei sein sollte. Die bisherigen Gebühren haben aber ohnehin nur sehr geringe negative Auswirkungen auf das Arbeitsangebot der Mütter. Hinzu kommt, dass von einer Gebührenbefreiung absolut gesehen am stärksten die oberen Einkommensgruppen profitieren würden, da die Gebühren nach dem Haushaltseinkommen gestaffelt sind. Bei Eltern mit hohem Einkommen sind die negativen Arbeitsangebotseffekte am schwächsten. Statt einer völligen Gebührenfreiheit empfehlen wir deswegen, das Gebührenaufkommen in eine bessere frühkindliche Förderung zu investieren. Untersuchungen wie die NUBBEK-Studie¹³ zeigen, dass Deutschland bei der pädagogischen Qualität der Betreuungseinrichtungen nur mittelmäßig abscheidet. Erst wenn in Deutschland alle Gruppen von einer guten pädagogischen Betreuungsqualität profitieren können, sollte konkret über eine Gebührenfreiheit für alle Alters- und Einkommensgruppen diskutiert werden.¹⁴

2. Auch Betreuung von Schulkindern weiter ausbauen

Im Schulbereich wurde in den letzten Jahren die Ganztagesbetreuung stark ausgebaut. Die Zahl der ganztags betreuten Schulkinder steigerte sich von 1,3 Millionen Kindern im Jahr 2005 auf gut 2,1 Millionen im Jahr 2009.

Ganztagesbetreuungsplätze für Schulkinder ermöglichen es Eltern, sich verstärkt am Arbeitsmarkt zu beteiligen. Mütter, die im Vorjahr bereits beschäftigt waren und für ihr jüngstes Schulkind einen Betreuungsplatz haben, weiten ihre Wochenarbeitszeit um knapp vier Stunden pro Woche aus und verdienen dadurch 265 Euro brutto bzw. 145 Euro netto mehr im Monat. Dies gilt vor allem für Mütter mit einem Kind. Für Mütter, die im Vorjahreszeitraum nicht erwerbstätig waren, ist kein Anstieg der Erwerbstätigkeit zu erwarten.¹⁵ Auch hier zeigt sich also, dass eine öffentliche Subventionierung von Bildungs- und Betreuungsangeboten signifikant zu einer kurz- und langfristigen wirtschaftlichen Stabilität von Familien beiträgt, indem sie insbesondere Müttern eine Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglicht.

Kinderbetreuung und Fertilität

Im Rahmen der Gesamtevaluation hat das ifo die Auswirkungen öffentlich geförderter Kinderbetreuung auf die Geburtenrate untersucht. Die Kinderbetreuungsangebote für unter dreijährige Kinder wurden vor allem ab 2005 innerhalb der westdeutschen Landkreise mit unterschiedlichem Tempo ausgebaut. Die Berechnungen nutzen diese zeitliche und räumliche Variation aus. Dazu wurden Daten der Statistischen Ämter auf Ebene der Landkreise für die Jahre 2001 bis

11 Vgl. Rainer et al. 2013, aaO. Vgl. Rainer, Helmut, Wolfgang Auer, Stefan Bauernschuster, Natalia Danzer, Anita Fichtl, Timo Hener, Christian Holzner, Janina Reinkowski und Martin Werding (2013b), „Öffentlich geförderte Kinderbetreuung in Deutschland: Evaluierung der Auswirkungen auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern“, ifo Schnelldienst 66 (07), 2013, 31-40.

12 Vgl. dazu z.B. Spieß, C. Katharina (2013): Effizienzanalysen frühkindlicher Bildungs- und Betreuungsprogramme – das Beispiel von Kosten-Nutzen-Analysen, in: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft 2013 (16): 333–354).

13 Vgl. dazu Tietze, W., Becker-Stoll, F., Benschel, J., Eckhardt, A., Haug-Schnabel, G., Kalicki, B., Keller, H., Leyendecker, B. (2013): NUBBEK – Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit – Fragestellungen und Ergebnisse im Überblick. Broschüre abrufbar unter www.nubbek.de.

14 Bereits jetzt ist der Kindergarten bzw. die Kindertageseinrichtung für Kinder über drei Jahren in vielen Bundesländern gebührenfrei und untere Einkommensgruppen zahlen vielfach ebenfalls keine Gebühren.

15 Vgl. Rainer et al. (2013), aaO.

2009 ausgewertet. Die abhängige Variable Fertilität wird als die Anzahl der Geburten pro 1.000 Frauen im gebärfähigen Alter (15 bis 45 Jahre) für jede „Landkreis-Jahr-Kombination“ gemessen. Die zentrale erklärende Variable ist die Betreuungsquote für Kinder unter 3 Jahren pro Landkreis und Jahr. Aufgrund der Panel-Struktur der Daten lassen sich ökonometrische Modelle schätzen, wodurch die zeitinvarianten, d. h. fixen Unterschiede zwischen den Landkreisen die Ergebnisse nicht beeinflussen.

Die Schätzergebnisse unterstützen die Hypothese, dass eine Steigerung der Betreuungsquote für unter dreijährige Kinder eine statistisch signifikante Erhöhung der Geburtenrate bewirkt. Der geschätzte Effekt ist auch von der absoluten Größenordnung her bedeutsam: Eine Erhöhung der Betreuungsquote um zehn Prozentpunkte führt zu einem Anstieg der Fertilität um 2,4 Prozent im Folgejahr und von etwa 3,5 Prozent zwei Jahre später.¹⁶

3. Steuerliche Absetzbarkeit der Betreuungskosten – allenfalls Absetzbarkeit an gute Betreuungsqualität koppeln

Neben der finanziellen Förderung von Trägern und Eltern unterstützt der Staat außerfamiliale Kinderbetreuung über die steuerliche Absetzbarkeit der Betreuungskosten. Zwei Drittel der nachgewiesenen Betreuungskosten können jährlich bis zu einem Maximum von 4.000 Euro pro Kind abgesetzt werden. Durch diese Leistung steigen sowohl die Betreuungsquoten als auch das Arbeitsangebot – allerdings nur mäßig.¹⁷

Gäbe es die steuerliche Absetzbarkeit nicht, wären die stärksten Anpassungsreaktion bei den Müttern mit Kindern von zwei bis sechs Jahren zu erwarten. Bei den Müttern von 2- bis 3-jährigen etwa fiel die Rate der Erwerbstätigkeit um 0,2 Prozentpunkte und die durchschnittlichen Arbeitsstunden würden um knapp ein Prozent sinken. Dies entspricht einem Rückgang des Arbeitsangebots um 1.400 Vollzeit-Äquivalente. Die Betreuungsquote der Kinder würde um 0,5 Prozentpunkte fallen.

Angesichts der insgesamt geringen positiven Wirkungen auf die familienpolitischen Ziele der wirtschaftlichen Stabilität von Familien, der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und das Wohlergehen von Kindern gibt es wenig Anlass, die steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten weiter auszudehnen. Allerdings wäre zu prüfen, ob die Absetzbarkeit der Betreuungskosten und damit auch die staatliche Förderung nicht an die Erfüllung von Qualitätsmindeststandards gebunden werden sollte. Bisher kann jede vertraglich vereinbarte Betreuungsleistung ohne jegliche Qualitätssicherung abgesetzt werden.

4. Das Elterngeld weiterentwickeln: Mehr Anreize für eine partnerschaftliche Arbeitsteilung

Wie die öffentliche Förderung der Kindertagesbetreuung zeichnet sich auch das Elterngeld dadurch aus, dass die erreichten Verbesserungen im Hinblick auf die familienpolitischen Ziele und die damit verbundenen Kosten für die öffentliche Hand in einem guten Verhältnis stehen. Seit der Einführung der Leistung im Jahr 2007 haben sich die im internationalen Vergleich relativ langen Erwerbsunterbrechungen von Müttern erkennbar verkürzt. Da die mit kinderbedingten Erwerbspausen verbundenen mittel- und langfristigen Einkommensrisiken erheblich sind, leistet das Elterngeld einen spürbaren und nachhaltigen Beitrag zur wirtschaftlichen Stabilität der Familien.

Das Elterngeld hat im Jahr 2007 das Erziehungsgeld abgelöst, eine an das Haushaltseinkommen gebundene Sozialleistung, die für maximal zwei Jahre in Höhe von bis zu 300 Euro pro Monat ausbezahlt wurde. Im Unterschied zum Erziehungsgeld ist das Elterngeld als Lohnersatzleistung konzipiert, die vom Erwerbseinkommen vor der Geburt des Kindes abhängt. Sie wird in der Regel für 12 bzw. 14 Monate ausbezahlt, also deutlich kürzer als das Erziehungsgeld.¹⁸

¹⁶ Vgl. Rainer et al. 2013; Bauernschuster et al. 2013.

¹⁷ Vgl. Müller et al. (2013), aaO.

¹⁸ Vgl. zu den Details von Erziehungsgeld und Elterngeld z.B. Geyer, Johannes, Peter Haan, C. Katharina Spieß und Katharina Wrohlich (2012): Elterngeld: Mütter kehren früher in den Beruf zurück. DIW Wochenbericht Nr 9/2012.

Die Wirkungsanalysen des DIW Berlin zum Elterngeld zeigen, dass das monatliche Nettoeinkommen von Familien mit Kindern im ersten Lebensjahr in Folge der Reform um knapp 500 Euro pro Monat gestiegen ist.¹⁹ Zum einen ist der Kreis der Anspruchsberechtigten erheblich größer geworden.²⁰ Zum anderen ist der durchschnittliche Leistungsanspruch der Berechtigten deutlich höher als beim Erziehungsgeld. Im zweiten Lebensjahr der Kinder stellen sich allerdings einige Gruppen schlechter, die zuvor Erziehungsgeld bezogen haben.²¹

Die Verkürzung der Bezugsdauer hat dazu geführt, dass deutlich mehr Mütter im zweiten Lebensjahr ihres Kindes eine Teilzeit-Tätigkeit aufnehmen. Dies gilt vor allem für die Mütter aus Familien mit niedrigem Haushaltseinkommen, die früher auch im zweiten Lebensjahr des Kindes Anspruch auf das Erziehungsgeld hatten. Der Anteil dieser Mütter ist von knapp 20 auf rund 23 Prozent gestiegen. Bei den Müttern aus Familien mit höherem Einkommen ist die Teilzeitquote nur von 23 auf knapp 24 Prozent gestiegen.

Ein ähnliches Muster finden wir für die Übergänge in Vollzeit-Erwerbstätigkeit. Hier steigt der Anteil der Mütter mit niedrigem Einkommen, die im zweiten Lebensjahr des jüngsten Kindes eine Vollzeit-Tätigkeit aufnehmen, um 0,5 Prozentpunkte (ausgehend von vier Prozent), während es bei Müttern mit höherem Einkommen nur 0,2 Prozentpunkte sind (ausgehend von fünf Prozent).

Die höhere Erwerbsbeteiligung der Mütter wirkt sich unmittelbar positiv auf das Familieneinkommen aus – stärker aber noch längerfristig. Im Verlauf der Erwerbskarriere bedingen kürzere Unterbrechungen geringere Lohnseinbußen als längere Erwerbspausen. Im Alter verbessern sowohl die längere Gesamtbeschäftigungszeit als auch der höhere Lohn die gesetzliche Altersrente. Da das Elterngeld insbesondere bei Müttern aus ärmeren Familien zu positiven Arbeitsangebotseffekten führt, sind die positiven Wirkungen auf die wirtschaftliche Stabilität bei dieser Zielgruppe ebenfalls besonders stark.

Mit dem Elterngeld wurden „Partnermonate“ eingeführt, um eine stärkere partnerschaftliche Aufteilung von Familien- und Erwerbsarbeit zu erreichen. Betrachtet man, wie sich die Zeitverwendung in Familien nach dieser Reform entwickelt hat, zeigt sich, dass tatsächlich viele Mütter die Elternzeit der Väter für den beruflichen Wiedereinstieg nutzen.²²

Insgesamt gesehen hat die Einführung des Elterngelds also deutlich positiv zur Erreichung der zentralen familienpolitischen Ziele beigetragen. Aus diesem Grunde empfiehlt sich eine Weiterentwicklung der Leistung. Die günstigen Wirkungen der Leistung ließen sich noch steigern – etwa durch einen Ausbau der Vätermomente und Verbesserungen bei den Anreizen, während der Elternzeit in Teilzeit weiterzuarbeiten.²³

5. Kindergeld nicht erhöhen

In Deutschland macht das Kindergeld mit jährlichen Kosten von rund 38 Milliarden Euro den Hauptteil der an die Familien gezahlten staatlichen Leistungen aus. Es wird bis zum Ende der Berufsausbildung oder der Vollendung des 25. Lebensjahres gezahlt und leistet damit über lange Zeit einen substanziellen Beitrag zur finanziellen Stabilität von Familien. Von den etwas über 130.000 Euro an ehe- und familienbezogenen Leistungen, die nach den Schätzungen des ZEW

19 Vgl. dazu Wrohlich, Katharina, Eva Berger, Johannes Geyer, Peter Haan, Denise Sengül, C. Katharina Spieß und Andreas Thiemann (2012): Elterngeld Monitor. DIW Berlin Politikberatung kompakt Nr. 61, und Müller et al. (2013) aaO.

20 Anspruch auf Erziehungsgeld ab dem 7. Lebensmonat des Kindes hatten nur Familien mit einem jährlichen Jahreseinkommen von unter 16500 Euro.

21 Zudem wird seit 2011 das Elterngeld als Einkommen bei der Berechnung von Arbeitslosengeld II berücksichtigt. Dies war zuvor beim Elterngeld und auch beim Erziehungsgeld nicht der Fall. Durch diese Anrechnung haben Haushalte, die Arbeitslosengeld II beziehen und Kinder im ersten Lebensjahr haben, deutliche Einkommenseinbußen zu verzeichnen.

22 Vgl. dazu Wrohlich et al. (2012), aaO.

23 Bislang wird Teilzeit finanziell benachteiligt, weil das Einkommen auf das Elterngeld angerechnet wird. Dadurch werden Eltern, die sich die Betreuung des Kindes gleichzeitig teilen, gegenüber Eltern, die nacheinander Elternzeit nehmen, finanziell deutlich benachteiligt. Diese Verzerrung der Anreize sollte aufgehoben werden.

zum Beispiel die aktuelle Kohorte der 25- bis 29-Jährigen im Mittel bis zum 65. Lebensjahr noch erhalten wird, entfallen fast zur Hälfte auf das Kindergeld sowie den dazugehörigen Kinderfreibetrag bei der Einkommensteuer.²⁴

Anders als die bisher betrachteten Leistungen verzerrt das Kindergeld das Erwerbsverhalten der Haushalte nur wenig. Es bewirkt primär einen Einkommenseffekt. Theoretisch erlaubt es der mit der Leistung verbundene Zuwachs an Haushaltseinkommen den Eltern – vornehmlich betrifft dies die Mütter – ihre Erwerbstätigkeit zu verringern. Empirisch gesehen ist dieser Effekt allerdings schwach, wenn auch in der im Rahmen der Gesamtevaluation durch das ifo vorgenommenen Untersuchung der letzten großen Strukturreform beim Kindergeld statistisch signifikant (siehe Kasten ifo-Studie zum Kindergeld).

Zudem stehen den mit dem Einkommenseffekt verbundenen negativen Arbeitsanreizen positive Anreizeffekte für Familien gegenüber, deren Einkommen durch das Kindergeld über den ALG II-Satz steigt. Gemäß den Simulationsrechnungen des ZEW dominiert diese Wirkung sogar den Einkommenseffekt, so dass sich die fiskalischen Kosten des Kindergelds durch höhere Steuer- und Beitragseinnahmen sogar zu einem geringen Teil refinanzieren. Zudem verringert sich durch den Verhaltenseffekt die Zahl der Familien, die auf Leistungen der sozialen Grundsicherung angewiesen sind.²⁵ Insgesamt bleibt durch das Kindergeld nach Schätzungen des ZEW so über 1,2 Millionen Familien die Inanspruchnahme von Arbeitslosengeld II erspart.

Ex-Post Analyse zum Kindergeld

Das Kindergeld ist eine Leistung, die praktisch von allen Eltern in Anspruch genommen wird. Darum lassen sich seine Wirkungen so gut wie nicht mit den klassischen Verfahren der Kontrollgruppenanalyse untersuchen. Einen Ansatzpunkt für einen quasi-experimentellen Ansatz liefert jedoch die große Strukturreform des Kindergelds 1996, mit der die Geldleistungen an Familien deutlich – und je nach Familientyp unterschiedlich – anstiegen. Die Effekte dieser Veränderungen hat das ifo im Rahmen der Gesamtevaluation untersucht (vgl. Rainer 2013a).²⁶ Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu beachten, dass die Wirkungen in einem spezifischen historischen Kontext gemessen werden und sich darum keineswegs mit Gewissheit auf die heutige Lage übertragen lassen.

Im Zielbereich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf legen die Ergebnisse des ifo nahe, dass eine Kindergelderhöhung dazu führen kann, dass Mütter ihr Beschäftigungsangebot verringern. Mütter mit Partnern wechselten in Folge der Reform häufig von einer Vollzeitstätigkeit auf eine Teilzeitstelle, während die Erwerbsquoten weitgehend stabil blieben. Das Muster des Übergangs von Vollzeit- in Teilzeitbeschäftigung ist besonders in Haushalten mit niedrigem Einkommenspotenzial ausgeprägt. Deutlich wird außerdem, dass insbesondere Mütter von zwei oder mehr Kindern, die ihre Familienplanung mutmaßlich abgeschlossen hatten, ihr Arbeitsangebot verringerten.

Weil durch die Verhaltensänderungen am Arbeitsmarkt gleichzeitig das Arbeitseinkommen der Familien sank, hat die untersuchte Kindergelderhöhung die wirtschaftliche Situation von Familien – mit Ausnahme der Alleinerziehenden – nicht signifikant verbessert. In Bezug auf die Geburtenrate deutet eine vorsichtige Interpretation der Ergebnisse auf eine leicht höhere Fertilität bei den von der Reform stärker betroffenen Niedrigqualifizierten.

Dagegen sorgt das Kindergeld bei ärmeren Familien, die trotz Kindergeld auf Arbeitslosengeld II angewiesen sind, nicht für mehr wirtschaftliche Stabilität. Weil die Leistung in erster Linie die Wohlstandsposition von Familien mit mittleren und hohen Einkommen verbessert, sind Kindergelderhöhungen kein gutes Instrument, um die Armutsrisikoquote der Familien zu senken.

Hinsichtlich des Ziels der Realisierung von Kinderwünschen dürfte das Kindergeld wegen des substanzialen und verlässlichen Einkommensstroms eine positive Wirkung haben. Hierfür sprechen einige Teilergebnisse der Wirkungsanalyse des ifo zum Kindergeld. Da es sich um eine im Ver-

24 Vgl. Holger Bonin, Friedhelm Pfeiffer, Karsten Reuß und Holger Stichnoth (2013), Mikrosimulation ausgewählter ehe- und familienbezogener Leistungen im Lebenszyklus, ZEW-Forschungsbericht, Mannheim.

25 Vgl. Holger Bonin, Markus Clauss, Irene Gerlach, Inga Laß, Anna Laura Mancini, Marc-André Nehrorn-Ludwig, Verena Niepel, Reinhold Schnabel, Holger Stichnoth, Katharina Sutter (2013), Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland, Forschungsbericht von ZEW und FFP, Mannheim.

26 Vgl. Rainer et al. 2013a, aaO.; Vgl. Rainer, Helmut, Stefan Bauernschuster, Natalia Danzer, Anita Fichtl, Timo Hener, Christian Holzner, Janina Reinkowski, (2013c) „Kindergeld und Kinderfreibeträge in Deutschland: Evaluierung der Auswirkungen auf familienpolitische Ziele“, ifo Schnelldienst 66 (09), 28-36.

gleich sehr teure Leistung handelt, dürfte die Kosten-Nutzen-Relation allerdings deutlich schlechter sein als bei besser fokussierten Leistungen, wie zum Beispiel der öffentlichen Förderung der Kindertagesbetreuung.

Grundsätzlich lässt sich festhalten: Weil das Kindergeld wenig spezifische Verhaltensimpulse setzt und in erster Linie über allgemeine Einkommenseffekte wirkt, ist bei begrenzten öffentlichen Mitteln eine Erhöhung des Kindergelds keine sinnvolle Strategie zur Weiterentwicklung der Familienpolitik. Effizienter wäre es, dafür vorhandene finanzielle Mittel für Leistungen mit besserer Kosten-Nutzen-Relation einzusetzen. Hierfür böten sich, wie oben festgestellt, vorrangig weitere Investitionen in eine bedarfsgerechte – und qualitativ hochwertige – öffentlich geförderte Kindertagesbetreuung an.

„Familien in Deutschland“ (FiD)

Der Datensatz „Familien in Deutschland“ (FiD) hat die wissenschaftliche Grundlage für Analysen zu Privathaushalten mit Kindern in Deutschland deutlich verbessert. In FiD werden folgende insbesondere für die Familienpolitik bedeutsame Teilgruppen erfasst:

- » Familien im „kritischen Einkommensbereich“
- » alleinerziehende Familien
- » Familien mit mehreren Kindern
- » Familien mit sehr jungen Kindern.

Die seit 2010 jährlich erhobenen FiD-Daten sind in Struktur und Inhalten sehr stark an das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) angelehnt und können – quasi als Erweiterung des SOEP – auch gemeinsam mit diesem ausgewertet werden. Durchschnittlich gibt es in FiD pro Jahr über 4.000 Haushaltsinterviews, 7.500 Personeninterviews, und knapp 4.000 Interviews, die die Entwicklungen der Kinder des Haushalts in verschiedenen Altersstufen erfassen. Im Jahr 2013 stehen damit knapp 50.000 Interviews aus drei Befragungswellen zur Verfügung.

Seit April 2012 stehen die Daten der Wissenschaft zur Verfügung – ab Herbst 2013 können die ersten drei Wellen (2010–2012) gemeinsam mit dem SOEP ausgewertet werden. Die FiD-Daten können am DIW Berlin unter soepmail@diw.de beantragt werden. Nähere Informationen unter www.diw.de/fid-soep und Schröder et al. (2013).²⁷

6. Das Ehegattensplitting zu einem gedeckelten Realsplitting umbauen

Instrumente, die sich negativ auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen auswirken, laufen den familienpolitischen Zielen der wirtschaftlichen Stabilität und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Sinne einer partnerschaftlichen Teilung der Arbeit in der Familie entgegen. Werden sie trotzdem eingesetzt, sollten zumindest deutliche Verbesserungen im Hinblick auf andere Ziele der Familienpolitik erkennbar sein.

Beim Ehegattensplitting, das aufgrund seiner negativen Auswirkungen auf die Anreize zur Erwerbsbeteiligung von verheirateten Frauen seit langer Zeit immer wieder in der Kritik steht, lassen sich solche Verbesserungen gemäß den Ergebnissen der von DIW Berlin und ZEW im Rahmen der Gesamtevaluation durchgeführten Studien nicht erkennen.

Das bestehende Splittingsystem (siehe Kasten Splittingmodelle Seite 12) schafft durch Ausgleich der Grenzsteuersätze erhebliche negative Arbeitsanreize beim Partner mit dem niedrigeren zu versteuernden Einkommen – in den Familien sind dies im Regelfall nach wie vor die Mütter. Dieser Effekt wird nicht durch die zugleich auftretenden positiven Arbeitsanreize bei den Erstverdienern, die sich durch eine niedrigere Arbeitsangebotselastizität auszeichnen, ausgeglichen. Die Interaktion der Einkommensbesteuerung mit den Regelungen zur geringfügigen Beschäftigung (abgabenfreie Minijobs) und zur beitragsfreien Mitversicherung von Ehepartnern in der gesetzlichen Krankenversicherung verstärkt die negativen Auswirkungen des Ehegattensplittings.

²⁷ Vgl. Schröder, Mathis, Rainer Siegers und C. Katharina Spieß, 2013. „Familien in Deutschland – FiD. Enhancing Research on Families in Germany.“ SOEP-Paper 556/2013, DIW Berlin.

Die Ergebnisse der Gesamtevaluation bestätigen an dieser Stelle frühere Erkenntnisse zu den ungünstigen Auswirkungen des Ehegattensplittings auf die Arbeitsteilung zwischen Frauen und Männern – und damit sowohl auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf als auch die wirtschaftliche Stabilität von Familien.²⁸ Differenzierte Analysen nach Familientypen und zu den Wirkungen des Splittings auf die Inanspruchnahme der Kindertagesbetreuung haben jedoch darüber hinaus gehende neue Erkenntnisse gebracht.

Gemäß den Schätzungen des DIW Berlin senkt das Ehegattensplitting die Partizipationsquote der Gruppe der verheirateten Mütter mit Kindern unter zwölf Jahren deutlich. Gäbe es das Ehegattensplitting nicht und würden Ehepaare wie unverheiratete Paare individuell besteuert – das zeigen Simulationsstudien – läge die Partizipationsquote von verheirateten Müttern mit Kindern unter zwölf Jahren bei 62 Prozent anstatt wie zuletzt bei 59 Prozent. Die durchschnittlichen Arbeitsstunden stiegen um mehr als elf Prozent.

Diese Gesamteffekte verdecken allerdings eine merkliche Wirkungsheterogenität. Unterscheidet man die Familien nach dem Alter des jüngsten Kindes, zeigt sich, dass Mütter mit Kindern im ersten Lebensjahr kaum auf das Ehegattensplitting reagieren. Bei Müttern mit Kindern im zweiten Lebensjahr stiege im Fall der Individualbesteuerung die Partizipationsquote dagegen um fast vier Prozentpunkte, bei Müttern mit Kindern zwischen drei und zwölf Jahren um immerhin noch drei Prozentpunkte. Differenziert man die Familien nach ihrer Einkommensposition, entfaltet das Ehegattensplitting die größten Effekte im dritten und vierten Quartil. Demnach sind die Arbeitsangebotswirkungen im Fall einer Individualbesteuerung bei Müttern aus Familien in der oberen Hälfte der Einkommensverteilung, deren Kinder älter als ein Jahr sind, besonders stark.

Die Ergebnisse der Gesamtevaluation zu den Wirkungen des Ehegattensplittings in Bezug auf die Nachfrage nach öffentlich geförderter Kindertagesbetreuung spiegeln die Wirkungen auf das Arbeitsangebot der Mütter. Die Leistung dämpft die Nachfrage nach Kindertagesbetreuung vor allem für Kinder im zweiten und dritten Lebensjahr, da die Mütter wegen der geringeren Erwerbsbeteiligung die Aufgabe der Betreuung günstig selber übernehmen können. Die Entscheidungen zur Betreuung für Kinder im ersten Lebensjahr bleiben vom Ehegattensplitting dagegen unberührt.²⁹

Angesichts dieser Auswirkungen, die mit der derzeitigen steuerlichen Behandlung von Eheleuten bzw. gleichgeschlechtlichen Lebenspartnern verbunden sind, wird die Reformdebatte darüber zu Recht geführt. Allerdings lässt sich das Ehegattensplitting aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht einfach durch eine Individualbesteuerung ersetzen.³⁰ Eine zulässige Alternative, um zu einer gleichmäßigeren Arbeitsteilung von Müttern und Vätern zu kommen und die Familien wirtschaftlich zu stabilisieren, wäre aber ein gedeckeltes Realsplitting, also ein Übergang zur Individualbesteuerung mit Unterhaltsabzug (siehe Kasten Splittingmodelle Seite 12).³¹

Je höher dieser Unterhaltsfreibetrag gewählt wird, desto geringer sind die Auswirkungen auf die Steuerlast der Ehepaare, desto weniger verändern sich aber auch die Arbeitsanreize und dementsprechend die Arbeitsangebotsreaktionen. Die größten Arbeitsangebotseffekte ließen sich erzielen, wenn der Unterhaltsabzugsbetrag der Höhe des Grundfreibetrags für Erwachsene entspräche. Der Preis für eine Weiterentwicklung des Ehegattensplittings zu einem gedeckelten Realsplitting ist,

28 Vgl. etwa Steiner, Viktor und Katharina Wrohlich (2004): Household Taxation, Income Splitting and Labor Supply Incentives. A Microsimulation Study for Germany, CESifo Economic Studies Vol. 50, S. 541-568, Decoster, André und Peter Haan (2011): A Switch from Joint to Individual Taxation is Welfare Improving, DIW Discussion Paper Nr. 1175, und Bach, Stefan, Johannes Geyer, Peter Haan und Katharina Wrohlich (2011): Reform des Ehegattensplittings: Nur eine reine Individualbesteuerung erhöht die Erwerbsanreize deutlich, DIW Wochenbericht Nr. 41.

29 Vgl. Müller et al. (2013), aaO.

30 Vgl. Vollmer, F. (1998): Das Ehegattensplitting: Eine verfassungsrechtliche Untersuchung der Einkommensbesteuerung von Eheleuten. Baden-Baden; Spangenberg, U. (2005): Neuorientierung der Ehebesteuerung: Ehegattensplitting und Lohnsteuerverfahren. Hans-Böckler Stiftung, Arbeitspapier 106.

31 Ein Übergang zu einem Familiensplitting würde dagegen die negativen Arbeitsanreize des Splittingsystems nicht abbauen, denn an der gemeinsamen Besteuerung der Ehepartner wird hierbei festgehalten (vgl. Ochmann, Richard und Katharina Wrohlich (2013): Familiensplitting der CDU/CSU: Hohe Kosten bei geringer Entlastung für einkommensschwache Familien, in: Wochenbericht des DIW Berlin, (36: S. 3-11).).

dass Familien – vor allem jene mit hohem Einkommen – unter sonst gleichen Umständen stärker steuerlich belastet werden. Die zusätzlichen Steuereinnahmen, die je nach Höhe des Unterhaltsabzugsbetrags auf fünf bis zehn Milliarden Euro pro Jahr zu veranschlagen sind, sollten über andere Instrumente, bei denen weniger familienpolitische Zielkonflikte vorliegen, den Familien wieder zurückgegeben werden.

Splittingmodelle

In Deutschland werden Ehepartner und gleichgeschlechtliche Lebenspartner nach dem Splittingverfahren besteuert. Hierbei wird das gesamte zu versteuernde Einkommen der beiden Partner halbiert, die darauf entfallende Einkommensteuer berechnet und die Steuerschuld anschließend verdoppelt. Dadurch ist die Steuerschuld dieser Paare unabhängig von der Verteilung der Einkommen auf die Partner. Ein gleiches Gesamteinkommen führt bei diesen Paaren immer zur gleichen Steuerschuld. Dagegen entsteht ein Splittingvorteil gegenüber unverheirateten Paaren mit gleichem Haushaltseinkommen: Das Splittingssystem berücksichtigt zwei Grundfreibeträge, auch wenn nur einer der Partner steuerpflichtige Einkünfte erzielt. Zudem mildert die fiktive hälftige Aufteilung des zu versteuernden Einkommens die Progression der Einkommensteuer. Der Splittingvorteil ist systematisch umso größer, je höher das Haushaltseinkommen ist, und je größer die Differenz zwischen den individuellen Einkommen der Partner ist.

Geschiedene, die dem früheren Partner Unterhalt zahlen, können diese Unterhaltszahlung bis zu einer Höhe von 13.805 Euro pro Jahr vom zu versteuernden Einkommen abziehen. Der Unterhalt empfangende geschiedene Ehepartner muss die Unterhaltszahlung dann als Einkommen individuell versteuern. Diese Art der Individualbesteuerung mit Unterhaltsabzug wird auch „Realsplitting“ genannt. Je höher der Unterhaltsbetrag ist, der bei diesem System übertragen werden kann, desto geringer ist der Unterschied zum gegenwärtigen Ehegattensplitting, und desto größer sind die damit verbundenen Verzerrungen des Arbeitsangebots verheirateter Zweitverdiener.

7. Evaluationskultur weiterentwickeln

Mit der Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen hat die Bundesregierung Neuland betreten. Diese erste systematische und empirisch fundierte Evaluation der deutschen Familienpolitik, an der zahlreiche Forscher unterschiedlicher Disziplinen beteiligt waren, ermöglicht differenzierte Einschätzungen, wie einzelne Leistungen Familien und deren Verhalten auf familienpolitische Ziele wirken – Ziele die von der Politik vorgegeben wurden. Sehr viel differenzierter und systematischer als es in der Vergangenheit Einzelstudien leisten konnten, wurden zentrale Leistungen für unterschiedliche Familiengruppen evaluiert. Dabei war es von Vorteil, dass die Politik sich zu Beginn der Evaluation zu klaren Zielen bekannt hat – auch wenn sie damit das Risiko einging, an deren Zielerreichung selbst gemessen zu werden. Auf diese Weise konnten Zielkonflikte erkannt und quantifiziert werden, die bei Reformen der deutschen Familienpolitik künftig besser bedacht werden sollten.

Aus der Perspektive der wirtschaftspolitischen Beratung lässt sich festhalten, dass die Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen der familienwissenschaftlichen Forschung in Deutschland wichtige Impulse gegeben hat. Sie hat zum einen zu einer nachhaltig verbesserten Datenbasis für familienbezogene Analysen beigetragen. Zum zweiten konnten mit neueren Evaluationsmethoden neue Erkenntnisse in Hinblick auf die Wirkung familienpolitischer Leistungen erzielt werden.

Es ist zu wünschen, dass damit der Grundstein für eine Kultur gelegt ist, künftig familienpolitische Vorhaben mit wissenschaftlichen Methoden zu evaluieren und die Evaluationsergebnisse offen zu diskutieren. Forschungseinrichtungen und Forscher unterschiedlicher familienwissenschaftlicher Disziplinen sollten sich im Wettbewerb um gute Evaluationsansätze an dieser Fortführung einer systematischen Evaluation beteiligen können. Denn eine evidenzbasierte wissenschaftsfundierte Beratung der Familienpolitik bringt einen Mehrwert, wenn es darum geht, knappe Ressourcen zum Wohle der Volkswirtschaft, vor allem aber zum Wohle der Familien einzusetzen.