

Martin Werding

## Die Wirksamkeit von Familienleistungen – ein Projekt von BMFSFJ und BMF

### 1 Einleitung

Die Öffentlichkeit zeigt in den letzten Jahren wachsendes Interesse für die Situation von Familien und für politische Maßnahmen, die diese beeinflussen. Geringe Geburtenzahlen, irritierende Zahlen zur Kinderarmut, das Reformprojekt Elterngeld sowie der laufende, aber zähe Ausbau der Betreuungsangebote für Kinder verschiedener Altersstufen – all dies stößt in der Presse und anderen Foren auf nennenswerte Aufmerksamkeit. Nicht zuletzt durch diese Entwicklung sehen sich die politisch Verantwortlichen veranlasst, verstärkt Rechenschaft darüber abzulegen, welche Wirkungen sie mit familienpolitischen Maßnahmen erreichen wollen und welche Wirkungen sie tatsächlich erreichen.

Vor diesem Hintergrund ist ab 2005 ein Prozess in Gang gekommen, der Schritt für Schritt von einer genaueren Bestandsaufnahme familienbezogener Maßnahmen der Politik und einer Präzisierung der damit verfolgten Ziele über einfache Ansätze zum Monitoring und Benchmarking von Nutzung und Effekten dieser Instrumente bis hin zu einer echten Wirkungsanalyse führt, die aktuellen Forschungsstandards entspricht. Seit Herbst 2009 betreiben das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) sowie das Bundesministerium der Finanzen (BMF) gemeinsam eine breit angelegte „Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen“. Die in diesem Großprojekt zusammengefassten, teilweise aufeinander aufbauenden oder einander ergänzenden Forschungsarbeiten werden nach der zugrunde liegenden Planung bis 2013 andauern. Erst dann können die Ergebnisse im Einzelnen wie in ihrem Zusammen-

hang abschließend beurteilt werden. Der vorliegende Beitrag stellt die Vorgeschichte dieses Projekts (Abschnitte 2 und 3) und wichtige Aspekte der Vorgehensweise bei der bereits angelaufenen Durchführung (Abschnitte 4 und 5) dar. Er schließt mit einem Ausblick darauf, wie mit den Ergebnissen wissenschaftlicher Wirkungsforschung umgegangen werden könnte, sobald sie vorliegen.

### 2 Familienleistungen – welche?

Als klassische Querschnittsaufgabe stützt sich die Familienpolitik auf zahllose Einzelinstrumente mit unterschiedlicher Entstehungsgeschichte und höchst unterschiedlichen Zwecken, die überdies in der Verantwortung verschiedener Träger stehen und unter die Kompetenz diverser politischer Ressorts auf Bundes- wie auch auf Landesebene fallen. Über die Anzahl, die Ausgestaltung und das finanzielle Volumen familienpolitischer Maßnahmen gab es in der Vergangenheit immer wieder Bestandsaufnahmen, die von einschlägig interessierten Forschern zu verschiedenen Zwecken zusammengestellt wurden, allerdings durch zahlreiche Informationslücken beschränkt waren und nach mühevoller Arbeit jeweils rasch wieder veraltet<sup>1</sup>.

1 Vgl. etwa *Oberhauser, A.*, Familie und Haushalt als Transferempfänger, Frankfurt/Main, New York 1989, S. 153–324; *Kleinhenz, G./Werding, M.*, Private und öffentliche Aufwendungen für Kinder in unterschiedlichen Lebensphasen der Familie, Passau 1996, Anhang B; *Werding, M./Hofmann, H.*, Die fiskalische Bilanz eines Kindes im deutschen Steuer- und Sozialsystem, München 2005, Anhang B; oder *Rosenschon, A.*, Finanzpolitische Maßnahmen zugunsten von Familien, Kiel 2006.

Im Jahre 2006 legte das BMFSFJ mit Unterstützung des BMF erstmalig ein Gesamttabelle der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen des Staates (mit Angaben für 2005) vor, das seither jährlich aktualisiert worden ist<sup>2</sup>. Erfasst werden darin finanzielle Maßnahmen und Realtransfers, die in irgendeiner Weise Bezug auf Ehe oder Familie/Kinder nehmen und somit als mit öffentlichen Ausgaben verbundene, familienpolitische Maßnahmen in einem denkbar weiten Sinn gelten können. Die Maßnahmen, die zuletzt (2008) ein auf den ersten Blick erstaunlich hohes Gesamtvolumen von 237,3 Mrd. € aufwiesen, werden dabei genauer klassifiziert als ehebezogene Maßnahmen (72,4 Mrd. €, darunter etwa das Ehegattensplitting und die Witwen-/Witwerrenten), familienbezogene Maßnahmen (114,8 Mrd. €) sowie Ausgaben für allgemeinbildende Schulen (50,1 Mrd. €).

Die 149 unmittelbar als „familienbezogene Maßnahmen“ ausgewiesenen Instrumente schließen weitere Leistungen aus dem Bereich Bildung (u. a. BAföG, Fahrtkosten für Schüler) ein und umfassen u. a. auslaufende Leistungen (z. B. die Eigenheimzulage), kinderbezogene Komponenten der Besoldung und Versorgung von Beamten sowie Ausgaben für die Schwangerschaftskonflikt-Beratung. Viele weitere der erfassten Maßnahmen richten sich effektiv nur an bestimmte Untergruppen von Familien bzw. Kindern, wobei nennenswerte Ausgaben v. a. mit Leistungen für Kinder in der Grundsicherung nach dem SGB II, Hilfen zur Erziehung (bis hin zur Heimunterbringung von Kindern) sowie Hilfen für Kinder und Jugendliche mit Behinderung verbunden sind. Als quantitativ besonders gewichtig erscheint ansonsten v. a. eine überschaubare Zahl bekannter Maßnahmen, die der Mehrzahl aller Familien gewährt werden: der steuerliche „Familienleistungsausgleich“ (Kindergeld und Kinderfreibeträge), das Elterngeld, die Beiträge des Bundes für die An-

rechnung von Erziehungszeiten bei der Rente, die Mitversicherung von Kindern in der Krankenversicherung sowie in wachsendem Maße öffentliche Ausgaben für die Tagesbetreuung von Kindern.

Auch bei mehreren der zuletzt genannten Instrumente könnte man diskutieren, inwieweit damit eigentlich eine gezielte, aktive Förderung von Familien betrieben wird oder inwieweit sie sich einfach aus der inneren Systematik einer einigermaßen vernünftigen Steuer- und Sozialpolitik ergeben. Ein Gutteil des Volumens des „Familienleistungsausgleichs“ entfällt auf die Umsetzung einer allgemein an der Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen orientierten Einkommensbesteuerung und damit auf die Vermeidung einer steuerlichen Überlastung von Familien<sup>3</sup>. Mit den Leistungen der Renten- und der Krankenversicherung wird die konstitutive Bedeutung von Kindern für die Fortsetzung dieser umlagefinanzierten Sicherungssysteme – effektiv sogar nur ansatzweise – honoriert<sup>4</sup>. Zumindest im internationalen Vergleich sind Maßnahmen dieser Art und dieses Umfangs aber nicht unbedingt Standard, so dass man sie nicht wegdiskutieren sollte – und v. a. sinnvoll nach ihren Effekten fragen kann.

Wegen der kaum zu bezweifelnden Vollständigkeit der Erfassung von Instrumenten und der Belastbarkeit der Angaben zu den damit verbundenen Ausgaben (oder Mindereinnahmen) des Staates ist das hier vorgestellte Gesamttabelle als wesentlicher Schritt zu mehr Transparenz im Bereich familienpolitischer Maßnahmen zu sehen. Es bildet zugleich eine wichtige Grundlage dafür, die Wirkungen dieser Maßnahmen zu untersuchen und anschließend ggfs. die bestehenden Maßnahmen neu zu überdenken.

2 Die jüngste, öffentlich zugängliche Version enthält Angaben für 2008, abrufbar unter: <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/familie,did=158318.html> (01.06.2011).

3 *Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen*, Gerechtigkeit für Familien, Stuttgart 2001, S. 174–190; *Werding, M.*, Familienpolitik: Steuergerechtigkeit und mehr, Recht der Jugend und des Bildungswesens 48(4), 2000, S. 410–420.

4 *Werding, M./Hofmann, H.*, Die fiskalische Bilanz eines Kindes im deutschen Steuer- und Sozialsystem, München 2005, insbes. S. 100–106.

Gegenstand der mittlerweile angelaufenen Gesamtevaluation sind im Prinzip möglichst alle im Gesamttableau enthaltenen ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen, mit Ausnahme der öffentlichen Ausgaben für allgemeinbildende Schulen. Damit sich die Untersuchungen nicht verzetteln oder endlos hinziehen, steht im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit allerdings ein Kernbestand der darin erfassten Instrumente, bestehend aus steuerlichen Maßnahmen (Kindergeld und einkommensteuerliche Kinderfreibeträge, der Entlastungsbeitrag für Alleinerziehende, die Absetzbarkeit von Kosten der Kinderbetreuung sowie ergänzend das Ehegattensplitting), monetären Leistungen (Elterngeld, kindbezogene Anteile an den Leistungen nach dem SGB II und am Wohngeld, Kinderzuschlag, Unterhaltsvorschuss), Leistungen der Sozialversicherungen (erhöhtes Arbeitslosengeld für Bezieher mit Kindern, ermäßigter Beitrag zur Pflegeversicherung für Eltern, beitragsfreie Mitversicherung von Kindern in der gesetzlichen Krankenversicherung, Berücksichtigung von elterlicher Erziehungstätigkeit in der gesetzlichen Rentenversicherung), Realleistungen (nicht-kostendeckende Bereitstellung von Kinderbetreuung) sowie die gesetzlichen Regelungen zur Elternzeit.

### 3 Wirkungen – im Hinblick worauf?

Im Rahmen von Wirkungsanalysen soll in der Regel an erster Stelle die Frage beantwortet werden, ob und in welchem Maße bestimmte Instrumente oder Instrumentenbündel dazu beitragen, die damit intendierten Wirkungen zu erreichen. Analysen solcher Art setzen somit eine Festlegung von Zielen voraus – hier der mit öffentlichen Ausgaben verbundenen familienbezogenen Maßnahmen. Die Ziele müssen überdies so konkret und operationalisierbar formuliert werden, dass ihre Erreichung auf irgendeine Weise untersucht und überprüft werden kann.

Die deutsche Familienpolitik hat ihre Ziele in der Vergangenheit lange Zeit im Unklaren gelassen oder sie zumindest selbst nicht explizit gemacht<sup>5</sup>. Im Anschluss an den Siebten Familienbericht von 2006<sup>6</sup> beziehen sich die verantwortlichen Politiker, aber auch Wissenschaftler, Familienverbände und andere interessierte Beobachter mittlerweile jedoch regelmäßig auf einen vergleichsweise festen Katalog von Zielen einer „nachhaltigen Familienpolitik“ – auch wenn diese Ziele im Bericht selbst gar nicht exakt so gesetzt oder begründet worden sind. Die wichtigsten Elemente des mehrdimensionalen Zielbündels der deutschen Familienpolitik, das sich in diesem Sinne in den letzten Jahren etabliert hat, lauten:

- Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe von Familien
- Vereinbarkeit von Familie und Beruf / Wahlfreiheit
- frühe Förderung von Kindern
- Erfüllung von Kinderwünschen / Steigerung der Geburtenrate
- Zusammenhalt der Generationen
- Nachteilsausgleich zugunsten bestimmter Familientypen (Mehr-Kind-Familien, Alleinerziehende, Familien mit Migrationshintergrund, Familien mit geringen Einkommen)

Für einzelne Instrumente der Familienpolitik und ihre konkrete Ausgestaltung sind diese verschiedenen Zielsetzungen sicherlich von unterschiedlicher Bedeutung. Dies kann bei der

5 Kaufmann, F. X., Zukunft der Familie im vereinten Deutschland, München 1995, insbes. S. 155–169; Wingen, M., Familienpolitik, Stuttgart 1997, insbes. S. 50–72; Gerlach, I., Familienpolitik, Wiesbaden 2004, insbes. S. 200–208.

6 Familienberichtskommission, Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit – Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik (Siebter Familienbericht), in: BT-Drs. 16/1360 (26.04.2006).

Untersuchung ihrer tatsächlichen Wirkungen im Rahmen einzelner Teilprojekte der Gesamtevaluation durch unterschiedliche Akzentsetzungen berücksichtigt werden. Grundsätzlich sollen dabei jedoch alle Instrumente auf ihre Wirkungen hinsichtlich jedes dieser Ziele analysiert werden. Die Ergebnisse können dann gegebenenfalls auch Licht auf grundlegende Fragen in Bezug auf diesen Zielkatalog werfen, die im Rahmen der Vorarbeiten für die Evaluation bisher nicht diskutiert worden sind. Von großem Interesse ist etwa, ob es innerhalb dieses Zielbündels Prioritäten gibt – zumindest faktisch oder im Sinne einer strategisch sinnvollen Zielhierarchie – bzw. geben sollte und ob einzelne der Ziele miteinander komplementär sind oder aber in Konkurrenz stehen.

#### 4 Wissenschaftliche Standards der Wirkungsanalyse

Die für die aktuellen Aktivitäten zur Wirkungsanalyse maßgebliche Vergewisserung über Instrumente und Ziele der deutschen Familienpolitik fand im Wesentlichen in den Jahren 2006 und 2007 statt. Parallel dazu rief das BMFSFJ zunächst ein „Kompetenzzentrum für familienpolitische Leistungen“ ins Leben, das sich, getragen von der Prognos AG, Basel, und unterstützt durch weitere Forschungsinstitute und Wissenschaftler, einem ersten Monitoring und Benchmarking ausgewählter familienpolitischer Maßnahmen widmete<sup>7</sup>. Gegenstand dieser Arbeiten waren im Kern deskriptive Gegenüberstellungen von familienpolitischen Instrumenten und ausgewählten Indikatoren für einige der zuvor genannten Ziele sowie darauf aufbauende deskriptive Vergleiche zwischen verschiedenen Ländern. Hinzu kamen gezielte Erhebungen und deskriptive Auswertungen zur Situation von Familien mit neugeborenen Kindern nach Inkrafttreten des neuen

Elterngeld-Gesetzes zum 1. Januar 2007<sup>8</sup>. Die Resultate solcher Untersuchungen können sehr illustrativ sein, sie legen jedoch vor allem bestimmte Muster der Korrelation, fallweise auch ein *post hoc* von Instrumenteneinsatz und Änderungen der Struktur oder der Lage von Familien bzw. die irritierende Abwesenheit solcher Beobachtungen offen. Im Hinblick auf den Nachweis kausaler Effekte familienpolitischer Instrumente, d. h. eines *propter hoc* von Maßnahmen und Wirkungen, haben sie nach einschlägigen wissenschaftlichen Standards hingegen noch keine Aussagekraft.

Ab 2008 bereitete das BMFSFJ daher, nunmehr gemeinsam mit dem BMF, ein groß angelegtes Forschungsprojekt vor, das auf echte Wirkungsanalysen der aktuellen Instrumente der deutschen Familienpolitik zielte. Im ersten Schritt in diese Richtung wurde ein Konsortium einschlägig erfahrener Wissenschaftler mit einer „Machbarkeitsstudie“ beauftragt<sup>9</sup>. Diese sollte insbesondere die Anwendung der Methoden der Wirkungsforschung auf die im Gesamtableau ehe- und familienbezogener Maßnahmen und Leistungen enthaltenen Instrumente diskutieren und so weit konkretisieren, dass die eigentliche Forschungsarbeit auf dieser Basis in Angriff genommen werden konnte. Zu dieser Aufgabe gehörten eine Operationalisierung der zuvor genannten Ziele, eine Exploration aller verfügbaren Datengrundlagen, mit Hinweisen auf etwaige Datenlücken, sowie eine Übersicht über alle als relevant und realisierbar eingeschätzten Einzelprojekte, unter Benennung der Forschungsfrage(-n) und geeigneter Untersuchungsansätze.<sup>10</sup>

7 Vgl. etwa *Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen*, Arbeitsbericht Zukunft für Familie, Berlin 2008; *BMFSFJ*, Familienreport 2009, Berlin 2009; *BMFSFJ*, Familienreport 2010, Berlin 2010.

8 *RWI*, Evaluation des Gesetzes zum Elterngeld und zur Elternzeit, Essen 2008; *RWI*, Evaluation des Gesetzes zum Elterngeld und zur Elternzeit – Auswirkungen des BEEG auf den Arbeitsmarkt und die Vereinbarkeitsplanung, Essen 2009.

9 *ZEW/ifo/DIW*, Machbarkeitsstudie zur stufenweisen Evaluation des Gesamtableaus ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland, Mannheim, München, Berlin 2009.

10 Vgl. auch *Ott, N.*, Zur Wirksamkeit von Familienpolitik: Ziele und Indikatoren für ihre Messbarkeit, *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit* 2/2009: 82–93.

Modell für die Pläne zu einer Gesamtevaluation der Instrumente der deutschen Familienpolitik waren die Arbeiten zur Evaluation der arbeitsmarktpolitischen Instrumente und der daran vorgenommenen Reformen, an denen im Rahmen zweier vom Bundesarbeitsministerium gesteuerter Großprojekte in den Jahren 2004–06 sowie 2006–08 mehrere Dutzend Forscher in vielen Konsortien und Verbänden beteiligt waren<sup>11</sup>. Während sich die Arbeitsmarktforschung bei diesen Anstrengungen jedoch auf eine umfangreiche Fachliteratur und zahllose Beispiele für Wirkungsanalysen konkreter Maßnahmen und Maßnahmenbündel stützen konnte, ist die Literatur, in der Wirkungen familienpolitischer Instrumente auf einzelne Zielgrößen untersucht werden, jedoch eher spärlich, und eine umfassende Untersuchung, die im Hinblick auf die erfassten Maßnahmen und die betrachteten Ziele auf Vollständigkeit angelegt ist, ist auch international ohne unmittelbares Vorbild<sup>12</sup>.

Im Mittelpunkt einer Evaluation politischer Maßnahmen stehen überwiegend quantitativ ausgerichtete Wirkungsanalysen, mit deren Hilfe Effekte – intendierte und gegebenenfalls auch nicht-intendierte – bestimmt werden sollen, die sich der jeweiligen Maßnahme kausal zurechnen lassen. Zur Vorbereitung solcher Arbeiten werden fallweise eher qualitativ ausgerichtete Implementationsanalysen angestellt, die zunächst den tatsächlichen Einsatz der Maßnahme und ihre Wahrnehmung durch alle Beteiligten (Verwaltung, Adressaten, Dritte aller Art) aufklären sollen. Wenn eine Maßnahme Wirkungen aufweist, die im Hinblick auf die relevanten Ziele als günstig erscheinen, kann die Wirkungsanalyse ferner um eine Effizienzanalyse ergänzt werden, bei der – auch unter

Berücksichtigung etwaiger ungünstiger (Neben-)Wirkungen – das Verhältnis zwischen eingesetzten Mitteln und den damit erreichten Effekten betrachtet und – z. B. durch Vergleiche für verschiedene Instrumente und Politikansätze – soweit möglich beurteilbar gemacht wird.

Die zentrale Schwierigkeit bei der Untersuchung kausaler Effekte politischer Maßnahmen besteht darin, dass dabei ein Vergleich mit einer Situation ohne Einsatz der Maßnahmen angestellt werden muss, die in der Regel nicht beobachtbar ist. Zur Lösung dieser Schwierigkeit gibt es verschiedene Strategien, die im Kern stets darauf hinauslaufen, Situation und Verhalten derer, die von einer Maßnahme betroffen sind („Teilnehmer“), mit Vergleichswerten für eine „Kontrollgruppe“ zu konfrontieren. Deren Mitglieder dürfen von der Maßnahme nicht betroffen sein, sie müssen mit den Betroffenen ansonsten aber möglichst gut vergleichbar sein. Dies kann z. B. über komplexe statistische Verfahren nachgewiesen werden, sofern für Betroffene und Nicht-Betroffene ausreichend detaillierte Daten vorliegen – und sofern eine Maßnahme überhaupt eine Unterscheidung von Teilnehmer- und Kontrollgruppe erlaubt. Ideal für eine Wirkungsanalyse nach aktuellen methodischen Standards ist eine „quasi-experimentelle“ Situation, in der Teilnehmer und Kontrollgruppe sowohl vor als auch nach dem Inkrafttreten einer Maßnahme oder deutlichen Änderungen an ihrer Ausgestaltung beobachtet werden können. Die Wirkung der Maßnahme ist dann nicht nur an Unterschieden im Verhalten beider Gruppen, sondern gegebenenfalls an Unterschieden in den beobachteten Verhaltensänderungen exakt ablesbar. Unter bestimmten Bedingungen kann auch aus reinen Vorher-Nachher-Vergleichen, d. h. ohne Kontrollgruppe, in aussagekräftiger Form auf Wirkungen einer Maßnahme geschlossen werden. In diesem Fall muss die (Änderung der) Maßnahme eine klare zeitliche Struktur aufweisen, es dürfen keine sonstigen Änderungen mit gleichem Timing und keine Vorzieh- oder Nachhol-Effekte auftreten, und die Wirkungen müssen sich plausiblerweise innerhalb eines über-

11 *ISG/RWI*, Evaluation der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission zur Arbeitsmarktpolitik (Vorstudie), Köln, Essen 2003; *Bundesregierung*, Bericht 2006 zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, BT-Drs. 16/3982 (21.12.2006); *Bundesregierung*, Bericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, BT-Drs. 16/11488 (18.12.2008).

12 Vgl. *BMFSFJ*, Europäische Allianz für Familien, Monitor Familienforschung Nr. 18, Berlin 2009, S. 18–21.

schaubaren Zeitfensters entfalten, weil sonst der Zusammenhang mit der Maßnahme immer fragwürdiger wird.

Die Anwendung solcher Methoden auf die Instrumente der deutschen Familienpolitik unterliegt allerdings zahlreichen Einschränkungen. Die wichtigsten Einschränkungen ergeben sich daraus, dass die meisten Maßnahmen universell gelten und im Zeitablauf überwiegend nur inkrementalistisch verändert wurden. Um die Wirkungen von bundeseinheitlich gültigen Leistungszusagen für alle (potenziellen) Familien bzw. Kinder zu untersuchen, können nicht ohne Weiteres sinnvolle Kontrollgruppen gebildet werden. Größere Zäsuren bei der (Um-)Gestaltung der familienpolitischen Instrumente, die gleichfalls als Ansatzpunkte für Wirkungsanalysen taugen könnten, liegen teilweise schon länger zurück. Genauere Untersuchungen können daher wissenschaftlich wertvoll sein, sie führen aber nur bedingt zu Schlussfolgerungen bezüglich der Wirkungen der aktuell betriebenen Politik.

In der Machbarkeitsstudie für die Gesamtevaluation der deutschen Familienpolitik wurden diese grundlegenden Schwierigkeiten dargelegt und für viele ihrer Instrumente konkretisiert. Gleichwohl konnten dort eine Reihe von Forschungsprojekten benannt werden, bei denen aussagekräftige Wirkungsanalysen nach den hier skizzierten Mustern als möglich erscheinen oder zumindest erfolgversprechend versucht werden können. Für andere Forschungsfelder wurde in der Machbarkeitsstudie empfohlen, auf der Basis von Individualdaten methodisch bestmöglich abgesicherte Simulationen der zu erwartenden Effekte der Maßnahmen der Familienpolitik anzustellen. Solche Simulationen setzen verlässliche Befunde der Wirkungsforschung eigentlich voraus und dienen – in einem insgesamt iterativen Prozess – dazu, die Resultate zu verifizieren und verfeinerte Verfahren der Wirkungsanalyse zu suchen. Für Fragestellungen, zu denen empirisch hinreichend bewährte Simulationsmodelle vorliegen, können sie im Prinzip ohne Weiteres ge-

nutzt werden, um Effekte der aktuellen familienpolitischen Instrumente oder eines ganzen Bündels solcher Maßnahmen abzuschätzen, wenn dies bisher noch nicht geschehen ist und eine direkte Wirkungsanalyse der Instrumente auf Schwierigkeiten stößt. Dies dürfte etwa für Zusammenhänge zwischen finanziellen Instrumenten und dem Erwerbsverhalten von Eltern bzw. der dadurch begründeten wirtschaftlichen Situation der Familien gelten. Für andere Fragestellungen, etwa die Realisierung von Kinderwünschen oder die dauerhafte Interaktion der Generationen in einer Familie, fehlen belastbare, empirisch gestützte Verhaltensmodelle hingegen weitgehend. Im Rahmen der Gesamtevaluation können und sollten jedoch Schritte dahin unternommen werden, auch in diesen Bereichen zumindest vorläufige Modelle zur Simulation einschlägiger Effekte familienpolitischer Instrumente zu formulieren und zu nutzen.

Neben einer Systematisierung möglicher Forschungsvorhaben nach Untersuchungsmethoden und verschiedenen Typen von Politikinstrumenten und Skizzen zu zahlreichen Einzelprojekten enthielt die im Frühjahr 2009 abgeschlossene Machbarkeitsstudie schließlich auch bereits einige Überlegungen zur administrativen Umsetzung einer Gesamtevaluation der deutschen Familienpolitik, einschließlich einer sinnvollen zeitlichen Anordnung der verschiedenen Untersuchungsschritte. Als wichtig erschienen dabei vor allem die Fragen, wie die vorgesehenen Teilprojekte der Gesamtevaluation bei ihrer Realisierung im erforderlichen Maße inhaltlich koordiniert werden könnten und wie die Zusammenarbeit und der Austausch von Wissenschaft und Politik im Rahmen des Evaluationsprozesses organisiert werden sollten. In der Machbarkeitsstudie wurde vorgeschlagen, für die Dauer dieses Prozesses eine feste Koordinierungsstelle zu bilden, die sowohl über die nötigen fachlichen Kompetenzen verfügen als auch Erfahrungen im Management von wissenschaftlichen Großprojekten und in der wissenschaftlichen Politikberatung haben sollte.

## 5 Wirkungsforschung als Großprojekt: Ablauf der Gesamtevaluation

Die Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Maßnahmen und Leistungen hat – nach den hier bisher dargestellten Vorarbeiten – effektiv im Sommer 2009 begonnen. Einer der ersten Schritte bestand in der Europa-weiten Ausschreibung einer „externen Geschäftsstelle“ der Gesamtevaluation, die im Auftrag von BMFSFJ und BMF die weitere Organisation des Evaluationsprozesses sowie die Bündelung und Aufbereitung der Ergebnisse für die damit verfolgten politischen Zwecke übernehmen sollte. Im Herbst 2009 wurde die Prognos AG beauftragt, diese Rolle zu übernehmen. Für die inhaltliche Weiterentwicklung und Steuerung der Gesamtevaluation hat Prognos im Rahmen dieses Auftrags eine so genannte „Programmgruppe“ gebildet, bestehend aus einigen einschlägig interessierten Wissenschaftlern, die sich an der Ausführung einzelner Teilprojekte in der Regel jedoch nicht beteiligen sollen.

Die Gesamtevaluation ist aufgeteilt in mehrere „Module“, deren Struktur weitestgehend den einschlägigen Überlegungen in der Machbarkeitsstudie entspricht. Die Module werden möglichst en bloc an Teams oder Konsortien ausführender Forscher vergeben, die die darin gebündelten Untersuchungsaufträge jeweils nach einer intern genauer zu definierenden Arbeitsteilung erfüllen. Fallweise sind die in einem Modul enthaltenen Untersuchungsaufträge allerdings auch schon einzeln vergeben worden. Die Laufzeit aller Aufträge ist möglichst knapp bemessen, mit einer Dauer von wenigen Monaten bis hin zu rund einem Jahr, wobei Art und Umfang der zu erfüllenden Aufgaben bei der Festlegung dieser Fristen jeweils Rechnung getragen wird. Die Bearbeitung aller Module sowie die Erstellung eines zusammenfassenden Endberichts durch die externe Geschäftsstelle sollen insgesamt bis zu vier Jahre in Anspruch nehmen. Die Gesamtevalu-

ation läuft bisher ohne nennenswerte Verzögerungen gegenüber dem vorab ins Auge gefassten Zeitplan ab, so dass sie aus heutiger Sicht etwa bis Sommer oder Herbst 2013 abgeschlossen sein wird.

Zwei in zeitlicher Hinsicht besonders dringliche Module wurden bereits unmittelbar zu Beginn der Gesamtevaluation von den Ministerien selbst – parallel zur Einrichtung der externen Geschäftsstelle – vergeben. In beiden Fällen handelt es sich um zeitaufwändige Erhebungen, deren Ergebnisse überdies im Rahmen weiterer Module der Gesamtevaluation Verwendung finden sollen. Die gilt insbesondere für die Erhebung „Familien in Deutschland“ (FID), die als Ergänzungsstichprobe zum „Sozioökonomischen Panel“ (SOEP) konzipiert ist und die Datengrundlage für familienwissenschaftliche Forschung in Deutschland durch zusätzliche Fragen und eine repräsentative Erfassung spezieller Familientypen (insbes. Mehrkind-Familien, Alleinerziehende und Familien mit niedrigem Einkommen) generell und möglichst dauerhaft verbessern soll. Die Erhebungen für FID werden seit Herbst 2009 vorbereitet. Mittlerweile liegen für die Zwecke weiterer Forschungsvorhaben Resultate aus der ersten der bis auf Weiteres jährlichen Erhebungswellen für 2010 vor<sup>13</sup>.

Besondere Dringlichkeit hatten aus der Sicht der Auftraggeber der Gesamtevaluation zudem Befragungen für eine so genannte „Akzeptanzanalyse“ zu den bestehenden Maßnahmen der deutschen Familienpolitik, durch die die Bekanntheit der wichtigsten existierenden Instrumente sowie vor allem die Wünsche und Erwartungen der Bevölkerung – speziell von Familien und von Personen in einem für die Familiengründung relevanten Alter – an entsprechende staatliche Aktivitäten geklärt werden sollten. Die Ergebnisse stellen unter anderem eine wichtige Voraussetzung für die Herleitung po-

13 Vgl. *DIW*, „Familien in Deutschland“ in Kürze, Berlin 2011; sowie die Website für Teilnehmer und Nutzer <http://fid-online.info/index.html>.

litischer Schlussfolgerungen aus den sonstigen Resultaten der Evaluation familienpolitischer Instrumente dar. Fallweise sind sie auch für etwaige Priorisierungen im Rahmen der Evaluationsforschung selbst von Interesse. Mittlerweile wird bereits eine zweite Befragung ähnlicher Art angestellt, in der weitere Instrumente einbezogen und einige weiter führende Fragen vertieft behandelt werden.

Frühzeitig vergeben wurde im Rahmen der Gesamtevaluation schließlich auch ein Projekt, das die zahlreichen Schnittstellen zwischen familienpolitischen Elementen des deutschen Steuer- und Sozialrechts sowie Verbindungen zum für Familien relevanten Zivilrecht (Ehe- und Scheidungsrecht, Unterhaltsrecht) sowohl rechtssystematisch als auch empirisch beleuchten soll. Insbesondere sollen dabei etwaige Probleme beim Zusammenwirken der verschiedenartigsten Instrumente offengelegt werden. Die Berücksichtigung solcher Schnittstellen und etwaiger Schnittstellenprobleme soll im Rahmen der Gesamtevaluation zu einer sinnvollen Bündelung von Maßnahmen und Familientypen beitragen und Fehlschlüsse bezüglich der Wirksamkeit einzelner Instrumente vermeiden helfen. Sie kann darüber hinaus für Fragen der verbesserten Ausgestaltung und Abstimmung familienpolitischer Maßnahmen Bedeutung erlangen.

Neben den bereits genannten Teilprojekten, deren Ergebnisse bereits in den weiteren Evaluationsprozess eingespeist werden, stehen derzeit folgende weitere Module der Gesamtevaluation in Bearbeitung: Wirkungsanalysen, die sich möglichst eng an einem idealtypischen Kontrollgruppen-Design orientieren, für zahlreiche finanzielle Maßnahmen der deutschen Familienpolitik sowie für die öffentliche Finanzierung der Betreuung von Kindern verschiedener Altersgruppen; empirisch gestützte Simulationsstudien für die Wirkungen eines größeren Bündels familienpolitischer Maßnahmen, die sich im Rahmen bereits existierender Simulationsmodelle sinnvoll abbilden lassen. Darüber hinaus laufen Vergabeverfahren für folgende

Module: Wirkungsanalysen, die sich speziell den Effekten familienpolitischer Maßnahmen im Sinne einer frühen Förderung von Kindern für das Kindeswohl widmen sollen, und Simulationsstudien, die zum einen die Wirkungen von familienpolitischen Elementen im Bereich der Rentenversicherung und der Förderung privater Altersvorsorge betreffen, zum anderen – anknüpfend an den aktuellen Stand einschlägiger Wirkungsforschung – Effekte der Familienpolitik für die Realisierung von Kinderwünschen und damit für die Geburtenrate. Für eine spätere Vergabe zurückgestellt werden derzeit somit nur noch Analysen, die die Wirkungen spezieller Leistungen betreffen, die sich nur an bestimmte Familientypen richten. Erforderlich sind dafür eine verbesserte Datengrundlage auf der Basis von mehr als einer Welle des neuen Datensatzes FID bzw. entsprechend erweiterte Simulationsmodelle.

Um zu vermeiden, dass sich öffentlich bekannt gewordene Ergebnisse der Gesamtevaluation anschließend als vorschnelle oder eher partikuläre Schlüsse erweisen, werden die Resultate aller Teilprojekte zunächst intern – im Austausch zwischen Forschern, Auftraggebern, Geschäftsstelle und Programmgruppe – validiert und gesammelt. Die Konsolidierung, zu der soweit möglich auch ein Vergleich der Resultate auf der Grundlage unterschiedlicher methodischer Ansätze und verschiedener Datenbasen gehört, sowie die Kombination der Ergebnisse im Hinblick auf verschiedene Zielsetzungen der Familienpolitik wird nach Abschluss der letzten Einzel-Forschungsvorhaben aller Voraussicht einige Zeit in Anspruch nehmen. Es wäre jedoch wünschenswert, dass daneben auch dem Verwertungsinteresse der ausführenden Forscher an methodisch oder inhaltlich innovativen Beiträgen und den Möglichkeiten einer externen Validierung durch die breitere Fachöffentlichkeit Rechnung getragen wird. Zumindest in gewissen „Sinnabschnitten“ sollten Publikationen der Resultate daher jeweils möglichst frühzeitig vorgenommen werden können.

## 6 Welche Wirkung hat die Forschung: Evidenzbasierte Familienpolitik?

Für die Gesamtevaluation als wissenschaftliches Großprojekt ist von entscheidender Bedeutung, dass alle dazu gehörigen Forschungsarbeiten ergebnisoffen angegangen und ausgeführt werden. So bleibt vorab – jenseits einiger Vermutungen auf der Basis der vorhandenen Literatur – völlig offen, ob die Analyse kausaler Effekte für einzelne Instrumente oder ganze Instrumentenbündel überhaupt zu statistisch signifikanten Ergebnissen führen wird und wie diese gegebenenfalls aussehen. Zu beachten ist, dass nicht-signifikante Ergebnisse am Ende nicht als nachgewiesen eingestuft werden können – deswegen aber nicht in jedem Fall als inexistent gelten müssen. Fehlende Nachweise oder gar fehlende Nachweisbarkeit können sich angesichts hoher methodischer Standards letztlich wegen zahlreicher grundsätzlicher oder konkreter Grenzen der Evaluationsforschung ergeben.

Fast unabhängig davon, ob die Gesamtevaluation der Familienpolitik zu inhaltlich aussagekräftigen Ergebnissen oder sogar zu klaren Handlungsempfehlungen für die politisch und administrativ Verantwortlichen führt, kann sie sicherlich starke Impulse für die Familienforschung in Deutschland setzen. Dafür sprechen die Verbesserungen der Dateninfrastruktur und auch die methodischen Fortschritte, die sich im Rahmen mehrjähriger Anstrengungen zahlreicher beteiligter Forscher fast zwangsläufig ergeben. Angesichts des weltweiten Forschungsstandes kann sich die Position der deutschen Familien- und Evaluationsforschung dadurch selbst im internationalen Vergleich nachhaltig verbessern – eine Wirkung, die zumindest in den Augen des Fachpublikums auch auf die Reputation der Auftraggeber ausstrahlen kann.

Von größerer Bedeutung für die Auftraggeber wie für die Adressaten der familienbezogenen Maßnahmen in Deutschland dürfte allerdings sein, ob und gegebenenfalls welche

politischen Schlussfolgerungen sich am Ende aus den Arbeiten und materiellen Befunden der Gesamtevaluation ziehen lassen. So könnten die Ergebnisse nahe legen, existierende Schnittstellenprobleme zu beseitigen und auch im Hinblick auf die intendierten Wirkungen oder ungünstige, aber vermeidbare Nebenwirkungen die Ausgestaltung einzelner Instrumente oder das Zusammenwirken mehrerer Instrumente zu ändern. Es lässt sich allerdings nicht vorhersagen, ob sich dadurch die Gesamtstruktur des familienpolitischen Instrumentariums merklich verändern würde, ob sich zur Verbesserung von Wirksamkeit und Effizienz der Familienpolitik eine Umschichtung der dafür aufgewandten Mittel nahe legt oder ob sich gar eine Reduktion bzw. eine Erhöhung des Mitteleinsatzes empfehlen könnte. A priori gibt es sicherlich Argumente, die sowohl für eine stärkere Bündelung der Instrumente und Mittel der Familienpolitik als auch für gewisse Entflechtungen mit einer klareren Zuordnung einzelner Instrumente zu einzelnen Zielen sprechen. Den Ausschlag für Entscheidungen der einen oder anderen Art sollten idealerweise möglichst belastbare Resultate der empirischen Wirkungsforschung geben, die mit der derzeit laufenden Gesamtevaluation auf breiter Basis betrieben wird.

Die politischen Konsequenzen, die aus den bereits angesprochenen Großprojekten zur Evaluation der deutschen Arbeitsmarktpolitik gezogen wurden, sind zwar noch kein Musterbeispiel für einen Übergang zu evidenzbasierter Politik gewesen. Die unmittelbar anschließenden Diskussionen waren weiterhin eher von vorgefertigten Positionen geprägt als von einer nüchternen Rezeption der Forschungsergebnisse, die manchen andauernden Meinungsstreit überflüssig hätte machen können. Zu beachten ist auch, dass politisches Handeln unter anderem normative Entscheidungen verlangt, für die wissenschaftliche Analysen nur vorbereitenden Charakter haben können. Trotzdem zeigt sich bei der Wahl und Ausgestaltung arbeitsmarktpolitischer Instrumente im Zeitablauf immer deutlicher ein gewisser Widerhall der einschlägigen Wirkungsforschung. Als ineffektiv oder sogar

als kontraproduktiv erwiesene Maßnahmen sind in den letzten Jahren deutlich häufiger umgesetzt oder sogar eingestellt worden als solche, für die sich in den einschlägigen Evaluationen tendenziell wünschenswerte Wirkungen bei vertretbarem Aufwand gezeigt haben. Familienpolitik ist eine klassische Querschnittsaufgabe, an deren Fortentwicklung sich immer zahlreiche Akteure auf vielen Ebenen beteiligen. Ob die Perspektiven für eine rationale, an den Ergebnissen der aktuell angestellten Wir-

kungsanalysen ausgerichtete Politikgestaltung dort besser sind als im institutionell viel klarer strukturierten, von der Öffentlichkeit aber auch noch stärker beachteten Feld der Arbeitsmarktpolitik, muss bis auf Weiteres wohl dahin gestellt bleiben.

*Verf.: Prof. Dr. Martin Werding, Lehrstuhl für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen, Ruhr-Universität Bochum, 44780 Bochum, E-Mail: martin.werding@rub.de*

*Ingeborg Rakete-Dombek*

## **Die gemeinsame elterliche Sorge nicht miteinander verheirateter Eltern: Noch keine gesetzliche Lösung in Sicht**

Die Diskussion, ob es dem Kindeswohl entspricht, wenn von vorneherein mit der Geburt und der Vaterschaftsanerkennung eine gemeinsame elterliche Sorge für nichtehelich geborene Kinder bestehen soll, wird kontrovers geführt. Obwohl allein durch das Verschaffen einer Rechtsposition noch nicht das Kindeswohl garantiert wird. Das Kindeswohl wird nämlich nicht dadurch gewahrt, dass beide Eltern von vorneherein das gemeinsame Sorgerecht haben, also lediglich über eine Rechtsposition verfügen. Beim Kindeswohl geht es vielmehr um tägliche (und nächtliche) Verantwortung, also um die Realität der gemeinsamen Alltagsbewältigung. Prof. Hans Bertram, Humboldt-Universität zu Berlin, stellte bei der Veranstaltung der Arbeitsgemeinschaft Familienrecht im DeutschenAnwaltVerein<sup>1</sup> zur Unterhaltsreform am 20.09.2010 fest, dass sich Väter statistisch nach der Trennung (ob Ehe oder nicht) zunehmend aus der Verantwortung für die tatsächliche Kindesbetreuung verabschieden und regelmäßig keine tägliche Verantwortung für ihr

Kind übernehmen. Parallel werden die Väterrechte ständig erweitert.

Das Bundesverfassungsgericht hatte noch mit seinem Urteil vom 29.01.2003<sup>2</sup> entschieden, dass das Kindeswohl es verlange, dass das Kind ab seiner Geburt eine Person hat, die für das Kind rechtsverbindlich handeln kann. Angesichts der Unterschiedlichkeit der Lebensverhältnisse, in die nichteheliche Kinder hineingeboren werden, sei es verfassungsgemäß, das nichteheliche Kind bei seiner Geburt sorge-rechtlich grundsätzlich der Mutter zuzuordnen. Allerdings hatte es den Gesetzgeber gleichzeitig verpflichtet, die tatsächliche Entwicklung zu beobachten und zu prüfen, ob seine Annahme, in Fällen, in denen die Mutter trotz Zusammenlebens mit dem Vater und dem Kind keine Sorgeerklärung abgeben wolle, verweigere sie sich nur ausnahmsweise und nur dann einer gemeinsamen Sorge, wenn sie dafür schwerwiegende Gründe habe, die von der Wahrung des Kindeswohls getragen würden. Unter dieser Annahme

1 <http://familienanwaelte-dav.de/>.

2 NJW 2003, 955.