

# Familienpolitik mit Zukunft

## Ehe- und familienbezogene Leistungen zukunftsorientiert ausrichten

November 2013

### Zusammenfassung

Die familien- und ehebezogenen Leistungen liegen in Deutschland mit jährlich ca. 200 Mrd. € im internationalen Vergleich hoch.<sup>1</sup> Deutschland wendet mit 3,07 % mehr in Prozent des Bruttoinlandsproduktes für familienbezogene Maßnahmen auf als der OECD-Durchschnitt (2,61 %).<sup>2</sup> Gleichwohl fehlen vielfach die notwendigen Mittel zur Förderung der frühkindlichen Bildung und der notwendigen Infrastruktur zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Hier muss umgesteuert werden.

Die Familienförderung sollte neben der Förderung und dem Wohlergehen der Kinder und der wirtschaftlichen Stabilität der Familien stärker darauf ausgerichtet werden, die Entscheidung für ein Kind zu unterstützen und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern.

Die jetzt vorliegenden Ergebnisse der von Bundesfamilien- und Bundesfinanzministerium in Auftrag gegebenen Gesamtevaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen sollten konsequent in politisches Handeln umgesetzt werden. Die Familienpolitik muss basierend auf den neuen Erkenntnissen und Instrumenten stärker auf Wirkung und Effizienz mit Blick auf die Erreichung der vier zentralen Ziele von Familienpolitik – Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Wohlbefinden und Entwicklung von Kindern, wirtschaftliche Stabilität von Familien und Nachteilsausgleich sowie Erfüllung von Kinderwünschen – ausgerichtet werden.

<sup>1</sup> Bundesfamilienministerium, Familienreport 2012, 2012.

<sup>2</sup> OECD Family data base, 2012.

Zentrale Ergebnisse der Gesamtevaluation, die zu einer Neuausrichtung der Familienpolitik führen müssen, sind:

- Die Erwerbstätigkeit der Mutter hat weder positive noch negative Auswirkungen auf das Wohlergehen des Kindes.<sup>3</sup>
- Nur bei der öffentlich geförderten Kinderbetreuung besteht kein Konflikt zwischen den verschiedenen Zielen der Familienpolitik, denn sie dient allen genannten Zielen der Familienpolitik.<sup>4</sup> Öffentlich geförderte Kinderbetreuung verbessert die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, erhöht die Erwerbstätigkeit von Müttern und führt zu einer Steigerung der Geburtenrate.<sup>5</sup>
- Eine Erhöhung des Kindergelds führt zur Einschränkung der Erwerbstätigkeit von Müttern und trägt nicht zu einer signifikanten Verbesserung der finanziellen Situation von Familien bei.<sup>6</sup>
- Die beitragsfreie Mitversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung und das Ehegattensplitting stärken zwar kurzfristig die wirtschaftliche Stabilität von Familien. Zugleich bleiben durch diese beiden Regelungen insgesamt 447.000 Frauen dem Arbeitsmarkt fern.<sup>7</sup>
- Zielgenaue Transfers für bedürftige Haushalte, wie z. B. Kinderzuschlag oder Unterhaltsvorschuss, tragen am

<sup>3</sup> Ruhr-Universität Bochum, Wohlergehen von Kindern, 2013.

<sup>4</sup> Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland, 2013.

<sup>5</sup> Ifo Institut, Ruhr-Universität Bochum, Kinderbetreuung, 2011.

<sup>6</sup> Ifo Institut, Kindergeld, 2012.

<sup>7</sup> Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland, 2013.



wirksamsten zur Verringerung von Armutsrisiken bei.<sup>8</sup>

- Die Nutzung des Elterngeldes führt zu einer früheren Berufsrückkehr der Mütter als noch beim Erziehungsgeld.<sup>9</sup> Eine formale Betreuung bereits im ersten Lebensjahr erhöht das Wohlergehen der Kinder nicht, das Elterngeld kann aber zu einer Steigerung des mütterlichen Wohlbefindens beitragen, das gerade in den ersten Lebensmonaten für das kindliche Wohlergehen von Bedeutung ist.<sup>10</sup>

Die Ergebnisse der Gesamtevaluation bestätigen zentrale familienpolitische Forderungen der BDA:

- Der Ausbau einer qualitativen und bedarfsgerechten Kinderbetreuungsinfrastruktur muss fortgesetzt werden. Bei der Qualität, in einigen Bundesländern und in Großstädten auch bei der Verfügbarkeit und bei den Öffnungszeiten besteht weiterhin Handlungsbedarf. Erwerbsbedingte Kinderbetreuungskosten sollten voll bis zum Höchstbetrag von 6.000 € pro Kind und Jahr abzugsfähig sein.
- Eine Anhebung des Kinderfreibetrags oder eine Erhöhung des Kindergelds sind abzulehnen. Diese Ausweitungen würden die öffentlichen Haushalte belasten, ohne gleichzeitig die richtigen Ziele der Familienpolitik zu befördern. Stattdessen werden dadurch nur negative arbeitsmarktpolitische Anreize gesetzt, die insbesondere Mütter bei einer Erhöhung ihre Erwerbstätigkeit einschränken. Die Mittel aus dem Kindergeld, das für über 18-Jährige gezahlt wird, sollte bei Studierenden in ein Grundbudget umgewandelt werden.
- Ehe- und familienpolitische Regelungen, die Anreize setzen, die Erwerbstätigkeit einzuschränken oder aufzugeben, wie die beitragsfreie Mitversicherung in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversi-

cherung, müssen kritisch hinterfragt und korrigiert werden. Eine Reform des Ehegattensplittings muss verfassungskonform erfolgen, dem Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit folgen und darf zu keinen steuerlichen Mehrbelastungen führen – gerade auch wenn beide Partner vollumfänglich berufstätig sind. Die Steuerklasse V, die eine Erwerbstätigkeit als nicht lohnend erscheinen lässt, sollte in einem ersten Schritt abgeschafft werden.

- Das im August 2013 eingeführte Betreuungsgeld sollte abgeschafft werden. Es setzt falsche finanzielle Anreize, dass Eltern dem Arbeitsmarkt auch im zweiten und dritten Lebensjahr ihres Kindes fernbleiben und Kinder aus bildungsfernen Haushalten nicht betreut werden.

<sup>8</sup> Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland, 2013.

<sup>9</sup> Institut für Demoskopie Allensbach, Akzeptanzanalyse I, 2012.

<sup>10</sup> Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Evaluationsmodul: Förderung und Wohlergehen von Kindern, 2013.



## Im Einzelnen

### Neuen Erkenntnissen zu den ehe- und familienbezogenen Leistungen müssen Taten folgen

Die 2013 abgeschlossene, gemeinsam von Bundesfamilienministerium und Bundesfinanzministerium in Auftrag gegebene Gesamtevaluation von zentralen ehe- und familienbezogenen Leistungen untersucht das Zusammenwirken ehe- und familienbezogener Leistungen bezogen auf vier familienpolitische Ziele: Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Wohlbefinden und Entwicklung von Kindern, wirtschaftliche Stabilität von Familien und Nachteilsausgleich sowie Erfüllung von Kinderwünschen. Ihre Ergebnisse müssen zu Konsequenzen in der Familienpolitik führen:

### Ausbau der Kinderbetreuung ist prioritär

#### Zentrale Ergebnisse der Evaluation

- Nur bei der öffentlich geförderten Kinderbetreuung besteht kein Konflikt zwischen den unterschiedlichen Zielen der Familienpolitik, d. h. sie ermöglicht die Verwirklichung von Erwerbswünschen, gewährleistet die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und leistet so einen Beitrag zur wirtschaftlichen Stabilität. Leistungen wie diese, die auf eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf abzielen, positive Erwerbsanreize für die Mütter setzen und damit eine finanzielle Besserstellung der Familie über ein höheres Erwerbseinkommen erreichen, genügen dem Effizienzziel tendenziell besser.<sup>11</sup>
- Kinderbetreuungseinrichtungen werden heute überwiegend positiv gesehen: Die Eltern sehen die Vorteile der Kinderbetreuung nicht nur in der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf, sondern vor allem auch in den Möglichkeiten der Kinder, den Umgang mit anderen zu lernen, gefördert zu werden und mit

Gleichaltrigen zusammenzukommen.<sup>12</sup>

- Erwerbstätigkeit der Mutter hat weder positive noch negative Auswirkungen auf das Wohlergehen des Kindes. Wichtige Faktoren für das Wohlergehen sind u. a. die Lebenszufriedenheit der Mütter und die finanzielle Lage der Familien. Eine schwierigere finanzielle Situation der Familie kann sich wenig oder gar nicht auf die Indikatoren des Wohlergehens von Kindern auswirken, wenn beispielsweise die Kinder ein Angebot der Kinderbetreuung nutzen. Die Nutzung einer Einrichtung der Kinderbetreuung wirkt sich auf verschiedene Entwicklungsaspekte wie Alltagsfertigkeiten, der Entwicklung der Motorik, sozialer Kompetenzen und der Sprache von Kindern leicht positiv aus und vermindert mögliche Effekte geringen Einkommens.<sup>13</sup>
- Maßnahmen, die direkt die Subventionierung der Kindertagesbetreuung betreffen, also die nicht kostendeckende Bereitstellung der Kindertagesbetreuung und die steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten, sowie der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende verursachen keine Zielkonflikte. Sie haben positive Effekte auf die Nutzung der Kinderbetreuung und das Haushaltseinkommen und beeinflussen das Wohlergehen der Kinder daher über beide Wirkungskanäle.<sup>14</sup>
- Öffentlich geförderte Kinderbetreuung verbessert die Vereinbarkeit von Familie und Beruf deutlich. Mütter, die einen Betreuungsplatz für ihr Kind nutzen, nehmen verstärkt eine Erwerbstätigkeit auf oder weiten diese aus. Mütter, die ihr unter 3-jähriges Kind extern betreuen lassen, haben eine um fast 35 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit erwerbstätig zu sein und arbeiten im Schnitt rund 12 Stunden pro Woche mehr. Mütter, die eine öffentlich geför-

<sup>11</sup> Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland, 2013.

<sup>12</sup> Institut für Demoskopie Allensbach, Akzeptanzanalyse II, 2013.

<sup>13</sup> Ruhr-Universität Bochum, Wohlergehen von Kindern, 2013.

<sup>14</sup> Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Evaluationsmodul: Förderung und Wohlergehen von Kindern, 2013.

derte Kinderbetreuung für ihr 3- bis unter 6-jähriges Kind nutzen, haben eine um 21 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit erwerbstätig zu sein und arbeiten rund 6 Stunden pro Woche mehr. Die Kinderbetreuung fördert dabei sowohl Teilzeit- als auch Vollzeitbeschäftigung. Ganztagesbetreuungsangebote für Schulte für Schulkinder ermöglichen es erwerbstätigen Müttern, ihre Wochenarbeitszeit um durchschnittlich 3 Stunden auszuweiten. Auch hier gilt vor allen bei Müttern mit einem Kind eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit festzustellen. Die Nutzung einer Betreuung für Kinder unter drei Jahren erhöht das Jahreshaushaltseinkommen nach Steuern und Transfers im Durchschnitt um rund 3.000 € und die Wahrscheinlichkeit ALG II oder Sozialgeld zu beziehen ist um fast 8 Prozentpunkte geringer.

Im Hinblick auf die Steigerung der Geburtenrate ergeben sich (geringe) positive Effekte durch die Kinderbetreuung. Ein Ausbau der Betreuungsquoten um 10 Prozentpunkte führt zu einem Anstieg der Geburtenrate von etwa 2,4 % im Folgejahr und von etwa 3,5 % zwei Jahre später. Vor allem die Geburtenrate bei Frauen unter 25 Jahren und bei Frauen zwischen 30 und 40 Jahren wird vom Ausbau öffentlich geförderter Kinderbetreuung beeinflusst.<sup>15</sup>

#### Bewertung

Der Ausbau einer qualitativen und bedarfsgerechten Kinderbetreuungsinfrastruktur muss weiter voranschreiten, insbesondere für Kinder unter drei Jahren und im Ganztagsschulbereich.

Derzeit stehen für rund 40 % der Kinder unter drei Jahren öffentlich geförderte Betreuungsangebote zur Verfügung.<sup>16</sup> Der Ausbau ist jedoch mit dem Start des Rechtsanspruchs seit August 2013 nicht zu Ende: Der Elternbedarf liegt in einigen Bundesländern noch über der Betreuungsquote. Vor allem in

<sup>15</sup> Ifo Institut, Ruhr-Universität Bochum, Kinderbetreuung, 2011.

<sup>16</sup> Bundesfamilienministerium, Deutschlandweites Betreuungsangebot für Kinder unter drei Jahren steigt auf 40,3 Prozent, Pressemitteilung Nr. 077/2013, 2013.

Großstädten ist die Nachfrage deutlich höher als das Angebot. Insgesamt darf der quantitative Ausbau nicht dazu führen, dass die Qualität vernachlässigt wird: Eine hochwertige Betreuung, Bildung und Erziehung mit einem ausreichenden Personalschlüssel ist gerade auch für die kleineren Kinder wichtig. Bundesweit sind daher Qualitätsstandards notwendig. Unnötige bürokratische Hürden, wie lange Bearbeitungszeiten in den Ämtern und zu enge baurechtliche Vorgaben hindern dagegen den Ausbau, ohne Qualität zu sichern. Mehr Personal kann durch Aufstockung der häufigen Teilzeit- auf Vollzeitstellen und durch Programme für Wieder- und Umsteiger/innen sowie Berufswechsel/innen gewonnen werden. Zudem gehört zu einer bedarfsdeckenden Bereitstellung von Kinderbetreuungsangeboten vor allem auch die Anpassung der Öffnungszeiten an die Bedürfnisse der Eltern.

Unzureichend ist auch das Angebot von Ganztagsplätzen bei den 3- bis 6-Jährigen und das gegenwärtige Angebot an Ganztagschulen. Nur knapp ein Drittel (30,6 %) der Kinder und Jugendlichen besuchen momentan eine Ganztagschule, obwohl sich 70 % der Eltern derartige Angebote wünschen.<sup>17</sup>

Das geltende Steuerrecht ermöglicht immer noch nicht, dass Eltern ihre Kinderbetreuungskosten in vollem Umfang steuerlich geltend machen können. Anders als andere erwerbsbedingte Kosten können diese Ausgaben nur zu zwei Dritteln, maximal in Höhe von 4.000 € pro Kind, steuerlich abgesetzt werden. Dabei sind Kinderbetreuungskosten für junge Eltern ebenso notwendig für die Aufnahme und Ausübung einer Erwerbstätigkeit wie Werbungskosten, die in voller Höhe steuerlich geltend gemacht werden können. Auch um eine Ausweitung der Arbeitszeit für bisher in Teilzeit Beschäftigte attraktiver zu machen, sollten erwerbsbedingte Kinderbetreuungskosten steuerlich voll bis zum Höchstbetrag von 6.000 € pro Kind und Jahr abzugsfähig sein. Die beschränkte steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten führt dazu, dass sich die Auf-

<sup>17</sup> Bertelsmann Stiftung, Ganztagschulen in Deutschland – eine bildungsstatistische Analyse, 2013.



nahme von Arbeit für den zweitverdienenden Ehegatten bzw. in der Regel die zweitverdienende Ehegattin weniger lohnt. Umfragen belegen, wie entscheidend der finanzielle Aufwand für die Kinderbetreuung für die Frage der Rückkehr an den Arbeitsplatz ist: Mehr als 70 % aller jungen Eltern in Deutschland gaben nach Angaben des Elterngeldberichtes 2008 zu teure Betreuungsmöglichkeiten als Grund dafür an, nicht früher nach der Geburt ihres Kindes eine Erwerbstätigkeit aufgenommen zu haben.<sup>18</sup>

### **Kindergeld stabilisiert, setzt aber negative Erwerbsanreize**

#### Zentrale Ergebnisse der Evaluation

- Die Kindergeldreform aus dem Jahr 1996 hat überwiegend zu einer Einschränkung der Erwerbstätigkeit – von Müttern – geführt. Dies hat negative Rückwirkungen auf Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge. Zwar konnte auch die Abhängigkeit von Transferleistungen gesenkt werden, dies hat jedoch nur einen Teil der zusätzlichen Kosten kompensiert. Im Ergebnis erhöhte der verminderte Erwerbsumfang die fiskalischen Kosten des Kindergelds beträchtlich:

Die Kindergeldreform 1996 führte zwar dazu, dass Mütter ihre Teilzeittätigkeit im Mittel um gut 6 Prozentpunkte ausweiteten, gleichzeitig verringerten sich tendenziell die Vollzeitbeschäftigung und die Wochenarbeitszeit bei verheirateten Müttern, Müttern mit mindestens zwei Kindern sowie dem gering verdienenden Zweitverdiener (meist die Frau). Für Geringverdienende führte die Kindergeldreform zu einem merklichen Einkommenszuwachs, der stark negative (Einkommens-) Effekte auf das Arbeitsangebot auslöst. Hiervon ausgenommen waren allerdings Sozialhilfeempfänger, da das Kindergeld auf diese Leistung angerechnet wurde und ein Einkommenseffekt folglich ausblieb.

*Alleinerziehende haben den Umfang ih-*

*rer Erwerbstätigkeit eher ausgedehnt und dies hat zusammen mit dem erhöhten Kindergeld die Abhängigkeit von Transferleistungen reduziert. Dementsprechend ließ sich auch nur bei den Alleinerziehenden ein signifikanter Anstieg des durchschnittlichen Haushaltseinkommens feststellen. Bei den anderen Familientypen führte die Reduktion des Umfangs der Erwerbstätigkeit aufgrund des erhöhten Kindergeldes eher zu Einbußen beim Haushaltseinkommen der Familien.*

Schließlich hatte die Kindergeldreform einen zwar schwachen, aber positiven Effekt auf die Wahrscheinlichkeit einer Geburt, insbesondere für Paare, die von der Kindergeldreform besonders profitierten.<sup>19</sup>

- Das Kindergeld in seiner heutigen Ausgestaltung erhöht bei fast allen Familien die wirtschaftliche Stabilität. Es entstehen aber nur dann positive Erwerbsanreize, wenn es gelingt, durch eigenes Einkommen aus dem SGB-II-Bezug zu kommen. Ansonsten sind die Arbeitsangebotswirkungen – auch langfristig – gering. (Monetäre) Leistungen wie das Kindergeld, die unmittelbar auf eine bessere materielle Absicherung der Familien abzielen, sind zwar bezüglich des Ziels der wirtschaftlichen Stabilität sehr effektiv – aber nicht effizient.<sup>20</sup>

#### Bewertung

Das Kindergeld trägt zwar grundsätzlich zur wirtschaftlichen Stabilität der Familien bei, es sollte aber nicht noch weiter ausgedehnt werden. Die negativen arbeitsmarktpolitischen Anreize der letzten Kindergeldreform sollten Warnung genug sein. Weitere Erhöhungen des Kindergelds und des Kinderfreibetrags würden Eltern dazu motivieren, längere Zeit aus dem Berufsleben auszusteigen.

Die Mittel aus dem Kindergeld, die für über 18-Jährige gezahlt werden, sollten bei Stu-

<sup>18</sup> Bundesfamilienministerium, Elterngeldbericht 2008

<sup>19</sup> Ifo Institut, Kindergeld, 2012.

<sup>20</sup> Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland, 2013.



dierenden in ein Grundbudget umgewandelt werden. Bei der Kalkulation der BAföG-Zuwendungen wird davon ausgegangen, dass die Eltern die für den Unterhalt bereitgestellten staatlichen Transfers wie Kindergeld an die studierenden Kinder weiterreichen. Bei der Mehrheit ist dies auch der Fall, bei gut einem Drittel nach den Analysen der Sozialerhebung jedoch nicht. Direkt an die Studierenden ausgezahlt, würde das Kindergeld zu einer stärkeren Unabhängigkeit von Elternbeiträgen und von studienbegleitenden Jobverpflichtungen führen und wäre damit eine wirkungsvolle und zielgerichtete Investition in die Bildung der jungen Erwachsenen.

### **Beitragsfreie Mitversicherung und Ehegattensplitting verfehlen die meisten Ziele**

#### Zentrale Ergebnisse der Evaluation

- Die beitragsfreie Mitversicherung von Ehegatten in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung ist die einzige Leistung, die sich in keiner Weise positiv auf das Wohlergehen der Kinder auswirkt.<sup>21</sup>
- Ehegattensplitting und beitragsfreie Mitversicherung in der GKV sind die familienbezogenen Leistungen mit den stärksten Verhaltenswirkungen.
- Bei der beitragsfreien Mitversicherung und dem Ehegattensplitting wird das Ziel, die „Wirtschaftliche Stabilität“ zu erhöhen, dann verfehlt, wenn Mütter aufgrund der damit verbundenen Anreize nicht oder weniger arbeiten und dadurch auch in geringerem Umfang oder gar nicht hinzuverdienen. Durch die beitragsfreie Mitversicherung sind rund 147.000 Frauen in Paarhaushalten weniger sozialversicherungspflichtig beschäftigt, durch das Ehegattensplitting 300.000. Die beitragsfreie Mitversicherung ist besonders intensiv zu hinterfragen, da sie Mütter vielfach in geringfügiger Beschäftigung hält, den Umfang der Erwerbstätigkeit reduziert und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung hemmt.

<sup>21</sup> Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Evaluationsmodul: Förderung und Wohlergehen von Kindern, 2013.

*Zusammengenommen führt dies zu mehr wirtschaftlicher Abhängigkeit der Mütter von den Partnern.*

*Ehegattensplitting und beitragsfreie Mitversicherung senken unmittelbar, insbesondere in der frühen Familienphase, das Arbeitsangebot von Ehefrauen. In der dynamischen Betrachtung senkt die geringere angesammelte Berufserfahrung den Lohn, den Frauen bei (Wieder-) Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erzielen können. Dieser nachhaltige Effekt wirkt sich auch noch in späteren Phasen des Familienverlaufs ungünstig auf die Erwerbstätigkeit der Frauen aus. Die gemessenen negativen dynamischen Effekte auf das Arbeitseinkommen der Haushalte sind so stark, dass sich das über den gesamten Familienverlauf gemessene verfügbare Einkommen praktisch nicht verbessert.<sup>22</sup>*

#### Bewertung

Steuerliche und sozialversicherungsrechtliche Regelungen, die dazu beitragen, dass sich die Berufstätigkeit für einen Partner bzw. meist die Ehefrau, weniger oder gar nicht mehr lohnt, müssen auf den Prüfstand gestellt werden. Ziel muss sein, bei möglichst vielen dieser Regelungen Fehlanreize gegen die Aufnahme bzw. Ausübung einer Beschäftigung zu beseitigen oder zumindest zu verringern. Entsprechende Korrekturen des deutschen Steuer- und Sozialversicherungsrechts mahnt zu Recht immer wieder auch die OECD an.

Das Ehegattensplitting und die beitragsfreie Mitversicherung in der Kranken- und Pflegeversicherung können beim Ehepartner mit dem geringeren Einkommen, in der Regel heutzutage noch bei den Ehefrauen, falsche Anreize setzen, der Erwerbstätigkeit fern zu bleiben. Die daraus resultierende Ausgrenzung aus der Arbeitswelt führt zu Qualifikationsverlusten, zur Abhängigkeit vom besser- oder alleinverdienenden Partner, erhöht das Risiko von Altersarmut und verhindert Selbstentfaltung, Eigenverantwortung und

<sup>22</sup> Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mikrosimulation ausgewählter ehe- und familienbezogener Leistungen im Lebenszyklus, 2013.



die Teilhabe am beruflichen und damit gesellschaftlichen Leben. Zudem ist eine Familie im Falle der Arbeitslosigkeit des Alleinverdieners durch ein Zweiteinkommen deutlich besser vor finanziellen Sorgen geschützt. Die Wirkungen sind auch mit Blick auf die auch für die Fachkräftesicherung bedeutende Gruppe der Wiedereinsteigerinnen von Bedeutung: Ein nicht unerheblicher Teil (potenzieller) Wiedereinsteigerinnen schiebt die Berufsrückkehr auch mit der Begründung hinaus, dass sich diese finanziell nicht lohnt. Viele Berufsrückkehrerinnen steigen nach erfolgtem Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt wieder aus, da sich ihre Erwerbsarbeit – nach Abzug von Aufwendungen für beispielsweise die Kinderbetreuung, Mobilität, Haushaltshilfe – finanziell nicht lohnt. Unter anderem zeigen diese Argumentations- und Verhaltensmuster, dass sich falsche finanzielle Anreize im Steuer- und im Transfersystem auf das Erwerbsverhalten auswirken.<sup>23</sup>

Das Beitragssystem der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung setzt einen falschen Anreiz, nicht oder nur geringfügig arbeiten zu gehen, weil die Versicherung im Krankheits- und Pflegefall abgesichert ist, ohne selbst Versicherungsbeiträge leisten zu müssen. Bei einem Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze ist es sogar hinsichtlich der Höhe der Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung günstiger, wenn nur eine Ehepartner das Haushaltseinkommen allein verdient und nicht beide zu gleichen Teilen hierzu beitragen.

Die kostenlose Absicherung in der Kranken- und Pflegeversicherung sollte deshalb auf die Elternzeit beschränkt und die beitragsfreie Mitversicherung von Ehegatten ersatzlos abgeschafft werden. Jede und jeder erwachsene Versicherte sollte – unabhängig vom Erwerbsstatus – für die Absicherung des eigenen Krankheits- und Pflegerisikos im zumutbaren Umfang eigene Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung entrichten. Die BDA hat hierzu durchgerechnete Modelle entwickelt.

Beim Ehegattensplitting wirkt insbesondere die hohe Grenzbelastung des Hinzuverdienens

auf viele Ehegatten abschreckend. Hinzuverdienende Ehefrauen haben den Eindruck, Arbeit würde sich nicht lohnen, weil ihr Hinzuverdienst durch den Lohnsteuerabzug stärker gekürzt wird als das ihres Ehegatten oder das eines Ledigen. Nach einem Gutachten des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung im Auftrag des Bundesfamilienministeriums setzt das Ehegattensplitting „derart negative Anreize, dass [Frauen] Arbeitsplätze im gut sechsstelligen Bereich nicht einnehmen oder sich in Minijobs und Schwarzarbeit einmauern“.<sup>24</sup>

Bei einer Reform des Ehegattensplittings muss das Prinzip der horizontalen Steuergerechtigkeit beibehalten werden. Ein erster Schritt zur Beseitigung steuerlicher Regelungen mit falscher Anreizsetzung ist die Abschaffung der Steuerklasse V. Denn durch die Wahl der Steuerklassenkombination III + V wird der Grundfreibetrag auf den besserverdienenden Partner mit der Steuerklasse III übertragen. Für die Partnerin bzw. den Partner greifen die Abzüge ab dem ersten verdienten Euro und lassen die Erwerbstätigkeit so als nicht lohnend erscheinen. Tatsächlich ist der Vorteil der Steuerklassenkombination III + V aber nur in Form eines temporären Liquiditätsvorteils für die Steuerpflichtigen gegeben – bis zur obligatorischen Einkommensteuererklärung. Eine Abschaffung dieser Steuerklassenkombination würde somit nicht zu einer höheren Steuerlast führen, stattdessen aber falsche Anreize wie auch den Eindruck einer sich steuerlich nicht lohnenden Erwerbstätigkeit beseitigen. Anstelle der Steuerklassenkombination III + V können Ehegatten, die beide Arbeitslohn beziehen, weiterhin das Regelverfahren der Steuerklassen IV, ggf. mit dem Faktorverfahren, nutzen.

Die gleiche Kritik trifft im Übrigen auch auf das im August eingeführte Betreuungsgeld zu, das neben der bildungspolitischen Fehlsteuerung insbesondere bei Frauen einen finanziellen Anreiz setzt, dem Arbeitsmarkt auch im zweiten und dritten Lebensjahr des

<sup>23</sup> Bundesfamilienministerium (Hg.), Perspektive Wiedereinstieg, 2010.

<sup>24</sup> Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Gesetzesfolgenabschätzung unter der Genderperspektive – am Beispiel des Faktorverfahrens nach § 39f EStG, Gutachten im Auftrag des Bundesfamilienministeriums, 2013.



Kindes fernzubleiben. Es sollte auch deshalb wieder abgeschafft werden.

### **Elterngeld noch unausgereift**

#### Zentrale Ergebnisse der Evaluation

- *Die Nutzung des Elterngeldes geht mit einer früheren Berufsrückkehr der Mütter als noch beim Erziehungsgeld einher.<sup>25</sup>*
- *Das Elterngeld kann von seiner Konzeption her insbesondere im ersten Lebensjahr wirken. Es führt insbesondere zu einer Steigerung des Haushaltseinkommens und fördert damit indirekt das Wohlergehen der Kinder. Gerade in den ersten Lebensmonaten ist eine hohe Lebenszufriedenheit der Mutter für das kindliche Wohlergehen von Bedeutung.<sup>26</sup>*

#### Bewertung

Mit Einführung des Elterngeldes wurden erstmals deutliche Veränderungen für Mütter und Väter in Elternzeit geschaffen. Es wurde erreicht, dass Frauen im Durchschnitt früher in den Beruf zurückkehren als noch beim früheren Erziehungsgeld, die finanzielle Situation von Familien wurde verbessert und das Elterngeld ist nicht mehr – wie noch das Erziehungsgeld – als reine Fürsorgeleistung für Einkommensschwache ausgestaltet. Die Aufteilung der Erziehungsarbeit zwischen Müttern und Vätern hat sich seitdem in Deutschland verändert. Haben vor Einführung des Elterngeldes lediglich 3,5 % der Väter Elternzeit in Anspruch genommen<sup>27</sup>, lag ihr Anteil in 2011 bereits bei mehr als 27 %.<sup>28</sup> Allerdings beantragen weiterhin fast alle Frauen (ca. 90 %) das Elterngeld für zwölf Monate, Väter hingegen zu 77 % für nur zwei

Monate.<sup>29</sup> Der Elterngeldbezug erfolgt zudem auch heute noch überwiegend unter vollständiger Unterbrechung der Erwerbstätigkeit, obgleich das Gesetz hier durchaus Spielraum für eine fortwährende Erwerbsintegration lässt. Aktuell reduzieren nur 4,1 % der Mütter und Väter, die Elterngeld beziehen, ihre Erwerbstätigkeit und sind somit weiterhin erwerbstätig.<sup>30</sup> Die Ausgestaltung von Elterngeld und Elternzeit steht teilweise einer flexiblen Ausgestaltung der Familienphase sowie einer frühzeitigen Rückkehr an den Arbeitsplatz noch entgegen. Neben dem zügigen Ausbau einer bedarfsdeckenden qualitativen Kinderbetreuung und von Ganztagsschulangeboten sind daher folgende Änderungen der Regelungen zum Elterngeld notwendig:

Das sog. Teilerntergeld sollte flexibilisiert werden. Bisher wird die Möglichkeit, Elternzeit und Teilzeitarbeit miteinander zu verknüpfen, nur von sehr wenigen Eltern wahrgenommen. Diese Form der Elternzeit ist bisher nicht sehr attraktiv, da der Elterngeldbezugszeitraum bei zeitgleicher Nutzung nach sieben Monaten für beide Elternteile endet. Sieben Monate nach der Geburt eines Kindes ist es aber regelmäßig zu früh, dass beide Eltern schon wieder Vollzeit arbeiten gehen können. Die Folge ist, dass die Teilerntergeldoption nur sehr wenig genutzt wird und stattdessen der vollständige Berufsausstieg während des Elterngeldbezugs die Regel ist. Eine Flexibilisierung der Teilerntergeldoption könnte einem solchen vollständigen Berufsausstieg – sofern nicht gewünscht – entgegenwirken und darüber hinaus auch eine gleichmäßige Aufteilung der Erziehungsaufgaben zwischen den Eltern erleichtern. Eine Flexibilisierung beim Teilerntergeld darf aber nicht dazu führen, dass der Elterngeldbezug pro Elternteil über den maximalen Bezugszeitraum von zwölf Monaten ausgedehnt wird, der bereits heute für den Elternteil gilt, der vollständig aus dem Beruf aussteigt.

<sup>25</sup> Institut für Demoskopie Allensbach, Akzeptanzanalyse I, 2012.

<sup>26</sup> Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Evaluationsmodul: Förderung und Wohlergehen von Kindern, 2013.

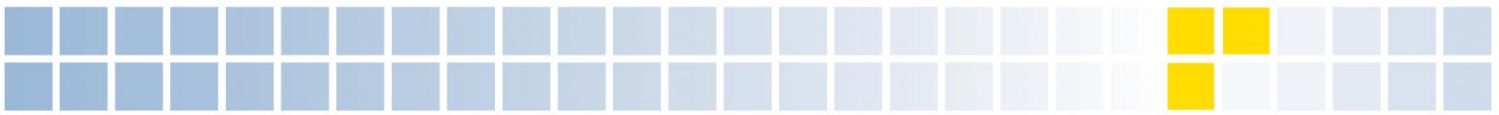
<sup>27</sup> Bundesfamilienministerium, Elterngeldbericht, 2008.

<sup>28</sup> Statistisches Bundesamt, Elterngeld: Väterbeteiligung mit 27,3 % auf einem Höchststand, Pressemitteilung Nr. 176, 2013.

<sup>29</sup> Statistisches Bundesamt, Elterngeld: Väterbeteiligung mit 27,3 % auf einem Höchststand, Pressemitteilung Nr. 176, 2013.

<sup>30</sup> Statistisches Bundesamt, Statistik zum Elterngeld, Beendete Leistungsbezüge für im 1. Vierteljahr 2012 geborene Kinder, 2013.





Kein Bedarf besteht dafür, das Elterngeld weiterhin auch an diejenigen Eltern zu zahlen, die vor der Geburt ihres Kindes nicht erwerbstätig waren. Das Elterngeld ist eine Ausgleichsleistung für wegfallendes Erwerbseinkommen. Wenn durch die Geburt eines Kindes kein Einkommen wegfällt, braucht daher auch kein solches ersetzt zu werden.

Zudem sollten die Mutterschaftsleistungen und das Elterngeld zusammengeführt und einheitlich aus Steuermitteln finanziert werden: Alle Geldleistungen vor und nach der Geburt eines Kindes sollten einheitlich vom Bund aus Steuermitteln finanziert werden. Außerdem sollten die Geldleistungen zu einer einheitlichen Leistung aus einer Hand zusammengeführt werden. Das heutige Nebeneinander mehrerer Leistungen mit unterschiedlicher Finanzierungs- und Verwaltungsverantwortung muss überwunden werden.



## ANHANG

### Zusammenfassung der bisher veröffentlichten Studien bzw. Teilstudien

#### *Kinderbetreuung (ifo-Institut)*<sup>31</sup>

Die Ex-post-Analyse untersucht anhand statistischer Verfahren insbesondere die Wirkungen der öffentlich geförderten Kinderbetreuung auf die Erwerbstätigkeit der Mütter sowie die Einkommenssituation der Haushalte. Die Untersuchung stützt sich auf Daten von 1996, dem Jahr der Einführung eines Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für 3-Jährige, bis 2010.

- Die öffentlich geförderte Kinderbetreuung verbessert die Vereinbarkeit von Familie und Beruf deutlich. Mütter, die einen Betreuungsplatz für ihr Kind nutzen, nehmen verstärkt eine Erwerbstätigkeit auf oder weiten diese aus.
- Mütter, die ihr unter 3-jähriges Kind extern betreuen lassen, haben eine um fast 35 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit erwerbstätig zu sein, arbeiten im Schnitt ca. 12 Stunden pro Woche mehr. Mütter wechseln dabei meist aus der Nicht-Erwerbstätigkeit in eine Teilzeitbeschäftigung.
- Mütter, die eine öffentlich geförderte Kinderbetreuung für ihr 3- bis unter 6-jähriges Kind nutzen, haben eine um 21 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit erwerbstätig zu sein und arbeiten rund 5,7 Stunden pro Woche mehr (insbesondere Mütter mit einem Kind). Die Kinderbetreuung fördert dabei sowohl Teilzeit- als auch Vollzeitbeschäftigung.
- Ganztagesbetreuungsangebote für Schulkinder ermöglichen es erwerbstätigen Müttern, ihre Wochenarbeitszeit um durchschnittlich 2,7 Stunden auszuweiten. Auch dies gilt vor allem für Mütter mit einem Kind.
- Die öffentlich geförderte Kinderbetreuung verbessert damit auch die wirtschaftliche Stabilität von Familien und reduziert die Abhängigkeit von ALG II oder Sozialgeld.
- Die Nutzung einer Betreuung für Kinder unter drei Jahren erhöht das Jahreseinkommen nach Steuern und Transfers im Durchschnitt um rund 3.000 € und die Wahrscheinlichkeit ALG II oder Sozialgeld zu beziehen, ist um fast 8 Prozentpunkte geringer.
- Von denjenigen Müttern, die eine Ganztagsbetreuung für ihr jüngstes Kind nutzen und bereits zuvor erwerbstätig waren, schaffen es rund 7 % durch die Ausdehnung ihrer Erwerbstätigkeit so viel eigenes Einkommen zu erwirtschaften, dass sie keine SGB-II-Leistungen mehr beziehen müssen.
- Im Hinblick auf die Steigerung der Geburtenrate ergeben sich (geringe) positive Effekte durch die Kinderbetreuung.
- Ein Ausbau der Betreuungsquoten um 10 Prozentpunkte führt zu einem Anstieg der Fertilität von etwa 2,4 % im Folgejahr und von etwa 3,5 % zwei Jahre später. Vor allem die Fertilität von Frauen unter 25 Jahren und von Frauen zwischen 30 und 40 Jahren wird vom Ausbau öffentlich geförderter Kinderbetreuung beeinflusst.
- Ein Kinderbetreuungsplatz von einem unter 6-jährigen Kind trägt sich zu 40 bis 48 % selbst, ein Ganztagesplatz in der Schule zu 65 bis 100 %.
- Durch die Ausdehnung der Erwerbstätigkeit entstehen zusätzliche Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge, die Abhängigkeit von Sozialleistungen sinkt.

<sup>31</sup> Ifo Institut, Ruhr-Universität Bochum, Kinderbetreuung, 2011.



### **Kindergeld (ifo-Institut)<sup>32</sup>**

Um die Wirkungen des Kindergeldes und der Kinderfreibeträge auf die Erwerbstätigkeit der Mütter sowie die Einkommenssituation der Haushalte zu untersuchen, wird in diesem Modul die Reform des Kindergeldes (Einführung des Familienleistungsausgleichs) aus dem Jahre 1996, die u. a. eine erhebliche Erhöhung des Kindergelds bedeutete, als eine quasi-experimentelle Situation für einen Vorher-Nachher-Vergleich genutzt.

- Im Ergebnis zeigt sich, dass Mütter ihre Teilzeittätigkeit im Mittel zwar um gut 6 Prozentpunkte ausweiteten, gleichzeitig verringerten sich tendenziell die Vollzeitbeschäftigung und die Wochenarbeitszeit bei verheirateten Müttern, Müttern mit mindestens zwei Kindern sowie für Geringverdiener.
- Für Geringverdiener führte die Kindergeldreform zu einem merklichen Einkommenszuwachs, der stark negative (Einkommens-) Effekte auf das Arbeitsangebot auslöst. Hiervon ausgenommen waren allerdings Sozialhilfeempfänger, da das Kindergeld auf diese Leistung angerechnet wurde und ein Einkommenseffekt folglich ausblieb.
- Bei Alleinerziehenden wurde durch die Erhöhung des Kindergelds der stärkste Anstieg der Teilzeittätigkeit (um 10 Prozentpunkte) bewirkt, es kam jedoch nicht zu einer entsprechenden Reduktion der Vollzeittätigkeit.
- Alleinerziehende haben den Umfang ihrer Erwerbstätigkeit eher ausgedehnt und dies hat zusammen mit dem erhöhten Kindergeld die Abhängigkeit von Transferleistungen reduziert.
- Dementsprechend ließ sich auch nur bei den Alleinerziehenden ein signifikanter Anstieg des durchschnittlichen Haushaltseinkommens feststellen.
- Bei den anderen Familientypen führte die Reduktion des Umfangs der Erwerbstätigkeit aufgrund des erhöhten Kindergeldes eher zu geringen Einbußen beim Haushaltseinkommen der Familien.

- Schließlich hatte die Kindergeldreform einen zwar schwachen, aber positiven Effekt auf die Wahrscheinlichkeit einer Geburt, insbesondere für Paare, die von der Kindergeldreform besonders profitierten.
- Die aus methodischen Gründen notwendige Begrenzung der hier untersuchten Stichprobe auf Mütter mit Kindern über 7 Jahren schränkt die Gültigkeit dieser Aussage jedoch ein.
- Im Ergebnis erhöhte der verminderte Erwerbsumfang die fiskalischen Kosten des Kindergelds beträchtlich.
- Die Kindergeldreform hat überwiegend zu einer Einschränkung der Erwerbstätigkeit geführt. Daher sind auch die entsprechenden Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge ausgeblieben. Zwar konnte auch die Abhängigkeit von Transferleistungen gesenkt werden, dies hat jedoch nur einen Teil der zusätzlichen Kosten kompensiert.

### **Wohlergehen von Kindern (Ruhr-Universität Bochum)<sup>33</sup>**

Für die Studie haben die Autoren auf der Grundlage der international etablierten Unicef-Indikatoren („well-being“) zusätzlich Entwicklungsdimensionen aus der Psychologie herangezogen, die das Wohlergehen von Kindern abbilden, etwa die kognitive, sprachliche und motorische Entwicklung, der Gesundheitszustand, soziale und emotionale Kompetenzen sowie das Selbstvertrauen von Kindern.

- Das Bildungsniveau der Eltern hat einen stärkeren Einfluss auf das Wohlergehen von Kindern als die Höhe des Familieneinkommens.
- Die gesundheitliche Situation der Kinder wirkt sich deutlich auf ihre gesamte Entwicklung aus.
- Wichtige Faktoren für das Wohlergehen der Kinder sind auch die Lebenszufriedenheit der Mutter und die Zufriedenheit der Mütter mit ihrer Wohnsituation.
- Ist die finanzielle Lage der Familien etwa infolge fehlender regelmäßiger Erwerbs-

<sup>32</sup> Ifo Institut, Kindergeld, 2012.

<sup>33</sup> Ruhr-Universität Bochum, Wohlergehen von Kindern, 2013.



einkünfte oder hoher Mietkosten belastet, so führt dies zu einem geringeren Wohlergehen der Kinder und wirkt sich darüber hinaus negativ auf den Gesundheitszustand der Kinder und die Lebenszufriedenheit der Mütter aus, wodurch das Wohlergehen der Kinder weiter beeinträchtigt wird.

- Eine schwierigere finanzielle Lage der Familie kann sich wenig oder gar nicht auf die Indikatoren des Wohlergehens von Kindern auswirken, wenn die Mütter täglich Zeit mit kindbezogenen Aktivitäten wie Singen oder Vorlesen verbringen oder die Kinder ein Angebot der Kinderbetreuung nutzen. Die Nutzung einer Einrichtung der Kinderbetreuung wirkt sich auf verschiedene Entwicklungsaspekte wie Alltagsfertigkeiten, der Entwicklung der Motorik, sozialer Kompetenzen und der Sprache von Kindern leicht positiv aus und vermindert mögliche Effekte geringen Einkommens.
- Auch bei Kindern mit Migrationshintergrund zeigen sich in den meisten Altersstufen die gleichen Wohlergehenswerte wie bei Kindern ohne Migrationshintergrund.
- Ob und in welchem Umfang die Mutter erwerbstätig ist, hat weder positive noch negative Auswirkungen auf das Wohlergehen des Kindes.



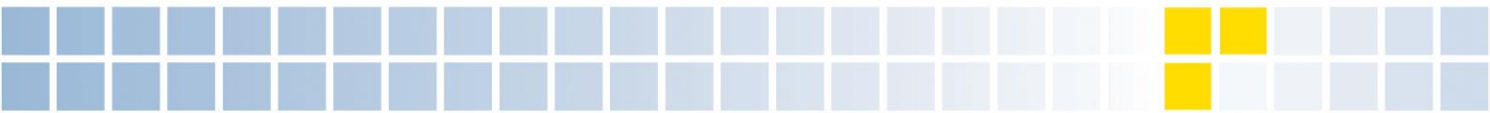
**Teilstudie Fertilität  
(ZEW, Hamburgisches WeltWirtschaftsIn-  
stitut, Forschungszentrum Familienbe-  
wusste Personalpolitik (Münster), Univer-  
sitäten Köln und Duisburg-Essen)<sup>34</sup>**

Forscherinnen und Forscher der genannten Institute untersuchen derzeit, wie die ehe- und familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen auf das Geburtenverhalten in Deutschland wirken und welche sonstigen Faktoren die Entscheidung zu (weiteren) Kindern beeinflussen. Die Teilstudie schildert die Faktenlage zu Fertilität, Kinderwünschen und Bevölkerungsentwicklung und bietet einen aktuellen Überblick über den Stand der deutschen wie internationalen Forschung zu den Einflussfaktoren der Fertilität.

- Eine einheitliche Definition des „Kinderwunsches“ gibt es nicht. Kinderwünsche verändern sich außerdem über den Lebensverlauf, und ihre Messung ist schon aus diesen Gründen mit erheblichen Schwierigkeiten behaftet.
- Die Familienpolitik hat zwar Einfluss auf die Rahmenbedingungen für Elternschaft, damit allerdings nur einen indirekten Einfluss auf die Entscheidung für ein (weiteres) Kind und sie ist nur ein Faktor unter vielen.
- Familienpolitik wirkt zum einen über monetäre Anreize, indem sie durch Geld- oder Sachleistungen (z. B. durch Kindergeld oder durch Bereitstellung von Betreuungsplätzen) einen Teil der Kosten, die Kinder verursachen, kompensiert. Zum anderen bestehen aber auch Wechselwirkungen zwischen den familienpolitischen Leistungen und den familienbezogenen Einstellungen in der Bevölkerung.
- Neben den ökonomischen Determinanten, also der Frage, welche Folgekosten die Entscheidung für ein Kind hat, sind weitere Faktoren relevant:
  - Der soziale Hintergrund wie die Partnerschaft, bisherige Kinder, der eigene Gesundheitszustand, die Herkunftsfamilie und die Anzahl der eigenen Geschwister.

- Die Bildungs- und Berufssituation beider Partner.
- Einstellungen oder religiöse Orientierungen können erklären, ob und wie viele Kinder jemand bekommt.
- Die gesamtwirtschaftliche Situation, die aber nicht einheitlich wirkt: in manchen Ländern haben sich ökonomische Krisen zum Beispiel positiv auf das Geburtenverhalten ausgewirkt, in manchen Ländern eher negativ.
- Gesellschaftliche Normen, Rollenbilder und Wertvorstellungen spielen in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle.
- Ebenso diejenigen Politikbereiche, die die Lebensverhältnisse von Familien und damit auch ihre Entscheidungen beeinflussen.
- Die Literaturstudie verdeutlicht, dass sich Effekte familienbezogener Maßnahmen eher in mittel- und langfristiger Perspektive nachweisen lassen. Dies setzt jedoch ein kohärentes Zusammenwirken mit anderen Politikbereichen (Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik) sowie mit gesellschaftlichen Wertvorstellungen voraus.

<sup>34</sup> ZEW, HWWI, FFP, Universität Köln, Universität Duisburg-Essen, Geburten und Kinderwünsche in Deutschland: Bestandsaufnahme, Einflussfaktoren und Datenquellen, 2013.



## Zentrale Leistungen (ZEW)<sup>35</sup>

Zur Messung der Effizienz der Leistungen wird deren Wirksamkeit in Bezug auf die Ziele (Effektivität) ins Verhältnis zu den Kosten gesetzt. Dazu zählen nicht nur die direkten Aufwendungen (z. B. Steuerminderereinnahmen durch Entlastungsbetrag für Alleinerziehende: –444 Mio. €), sondern auch die indirekten fiskalischen Auswirkungen, die sich aus den Interaktionen mit anderen Leistungen und den Verhaltenseffekten (Arbeitsangebot) ergeben. Sie können im Saldo positiv (im Beispiel Entlastungsbetrag +159 Mio. €) oder negativ sein (beitragsfreie Mitversicherung der Ehegatten in der GKV –4 Mrd. €).

- Die drei finanziell bedeutsamsten Leistungen und Regelungen – Kindergeld, Ehegattensplitting, beitragsfreie Mitversicherung der Ehegatten – sind in der Rangordnung bezüglich ihrer Effektivität zur Verminderung des Armutsrisikos alle unter den ersten vier, bezüglich der Rangordnung zur Effizienz liegen sie bestenfalls im Mittelfeld.
- Es treten Zielkonflikte auf, wenn z. B. die in Bezug auf das Ziel „Wirtschaftliche Stabilität“ gewünschte Einkommenserhöhung des Haushalts dem Ziel „Vereinbarkeit“ zuwider läuft, weil diese dazu führt, dass Mütter ihr Arbeitsangebot verringern (durch die beitragsfreie Mitversicherung sind rund 147.000 Frauen in Paarhaushalten weniger sozialversicherungspflichtig beschäftigt, durch das Ehegattensplitting 300.000).
- Die kleinen Leistungen (z. B. Unterhaltsvorschuss, Kinderzuschlag) sind oft zielgenauer und somit effizienter.
- Leistungen, die unmittelbar auf eine bessere materielle Absicherung der Familien abzielen, sind bezüglich des Ziels der wirtschaftlichen Stabilität sehr effektiv – aber nicht effizient (Kindergeld).
- Leistungen, die auf eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf abzielen, positive Arbeitsanreize für die Mütter setzen und damit eine finanzielle Besserstellung der Familie über ein höheres Erwerbseinkommen erreichen, genügen

dem Effizienzziel tendenziell besser (Kinderbetreuung, Absetzbarkeit von Betreuungskosten).

- Kein Zielkonflikt besteht bei der Kinderbetreuung. Sie ermöglicht die Verwirklichung von Erwerbswünschen, gewährleistet die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und leistet somit auch einen Beitrag zur wirtschaftlichen Stabilität.
- Die kleinen Leistungen (z. B. Unterhaltsvorschuss, Kinderzuschlag) sind oft zielgenauer und somit effizienter.
- Die beitragsfreie Mitversicherung wirkt auf beide Ziele ungünstig. Sie hält Mütter vielfach in geringfügiger Beschäftigung, reduziert den Umfang der Erwerbstätigkeit und hemmt sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Zusammengekommen führt dies zu mehr wirtschaftlicher Abhängigkeit der Mütter von den Partnern.
- Das Ehegattensplitting führt zu einer Reduktion der Erwerbsarbeit des geringer verdienenden Partners (v. a. der Frauen), sodass die angestrebten Ziele der Vereinbarkeit durch Erhöhung der Müttererwerbstätigkeit sowie der wirtschaftlichen Selbständigkeit beider Partner nicht erreicht werden. Die Maßnahme ist bezüglich des Ziels „Verringerung des Armutsrisikos“ nicht effizient und bezüglich des Ziels Vereinbarkeit noch nicht einmal effektiv.
- Beim Kinderzuschlag kommt es im Bereich der oberen Einkommensgrenze zu erheblichen Grenzbelastungen.

<sup>35</sup> Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland, 2013.

## Zentrale Leistungen im Lebensverlauf (ZEW)<sup>36</sup>

Das Modul weitet die Perspektive der Wirkungsanalyse „Zentrale Leistungen“ auf den gesamten Lebensverlauf aus, indem für die Haushalte der Ausgangssituation periodenweise Veränderungen von Erwerbsstatus, Löhnen, Familienstand und Kinderzahl beschrieben werden. Diese Fortschreibung, die bis zum 65. Lebensjahr der betrachteten Personen reicht, wird in Abhängigkeit von sozio-demografischen Merkmalen sowie des jeweils in der Vorperiode erreichten Status durchgeführt. Im Fokus stehen die Wirkungen auf die Ziele „Wirtschaftliche Stabilität“ sowie „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“.

- Familien erhalten im Lebensverlauf Leistungen von erheblichem Wert. Dabei sind erhebliche Unterschiede je nach Familientyp festzustellen: Der Gesamtwert der ehe- und familienbezogenen Leistungen über den Lebensverlauf steigt in etwa proportional mit der Zahl der Kinder in der Familie: knapp 300 T€ für eine Familie mit 3 oder mehr Kindern, 14 T€ für Ehepaare ohne Kinder.
- Alleinerziehende profitieren zwar weniger von den steuerlichen Leistungen und von den Leistungen in den Sozialversicherungen, dies wird aber durch höhere monetäre Transfers ausgeglichen.
- Nur sechs der untersuchten ehe- und familienbezogenen Leistungen entfalten über den Lebensverlauf nachhaltig spürbare Verhaltenswirkungen. Die stärksten Wirkungen haben das Ehegattensplitting und die beitragsfreie Mitversicherung in der GKV. Mit Abstand folgen das Elterngeld, der kindbezogene Anteil am Arbeitslosengeld II, die Bereitstellung öffentlicher Kinderbetreuung sowie das Kindergeld bzw. der Kinderfreibetrag. Bei den übrigen Leistungen entstehen kaum nennenswerte Verhaltenseffekte, weil sie im Durchschnitt von wenigen Familien und/oder nur über relativ kurze Lebensphasen in Anspruch genommen werden.
- Vor allem das Ehegattensplitting und die beitragsfreie Mitversicherung senken unmittelbar, insbesondere in der frühen Familienphase, das Arbeitsangebot von Ehefrauen. In der dynamischen Betrachtung senkt die geringere angesammelte Berufserfahrung den Lohn, den sie bei (Wieder-) Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erzielen können. Dieser nachhaltige Effekt wirkt sich auch in späteren Phasen des Familienverlaufs ungünstig auf die Erwerbstätigkeit der Frauen aus. Die gemessenen negativen dynamischen Effekte auf das Arbeitseinkommen der Haushalte sind so stark, dass sich das über den gesamten Familienverlauf gemessene verfügbare Einkommen praktisch nicht verbessert.
- Durch das Kindergeld und die Kinderfreibeträge entstehen positive Erwerbsanreize, sofern es gelingt, durch eigenes Einkommen aus dem SGB-II-Bezug zu kommen. Ansonsten sind die Arbeitsangebotswirkungen auch langfristig gering.
- Die durchschnittliche Bezugsdauer über alle Haushalte des kindbezogenen Anteils am ALG II beträgt vier Jahre. In dieser Zeit trägt die Kinderkomponente zur Stabilisierung des Einkommens der Familien bei. Es ergeben sich jedoch negative Arbeitsangebotseffekte bei Männern. Über den Lebensverlauf betrachtet kann es durch die Verhaltensanpassungen insgesamt zu einer Schlechterstellung kommen.

<sup>36</sup> Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mikrosimulation ausgewählter ehe- und familienbezogener Leistungen im Lebenszyklus, 2013.



## Förderung und Wohlergehen von Kindern (DIW)<sup>37</sup>

In diesem Evaluationsmodul wurden die Wirkungen zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen auf das Ziel „Förderung und Wohlergehen von Kindern“ untersucht. Von besonderer Bedeutung ist hier die Wirkung familienbezogener Leistungen auf die Nutzung einer Kindertagesbetreuung.

- Die Unterschiede in der Nutzung einer formalen Betreuung korrelieren mit Unterschieden im kindlichen Wohlergehen. Über diesen Zusammenhang können familienbezogene Leistungen das kindliche Wohlergehen beeinflussen.
- Familienbezogene Leistungen beeinflussen in hohem Ausmaß die wirtschaftliche Situation von Familien. Die Lebenszufriedenheit der Mütter korreliert nachweislich positiv mit dem Haushaltseinkommen, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. Über diesen Wirkungsmechanismus wird das kindliche Wohlergehen indirekt beeinflusst. Auch eine Erwerbstätigkeit kann die Lebenszufriedenheit der Mutter erhöhen, dieser Zusammenhang ist jedoch nicht so eindeutig.
- Maßnahmen, die direkt die Subventionierung der Kindertagesbetreuung betreffen, also die nicht kostendeckende Bereitstellung der Kindertagesbetreuung und die steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten, sowie der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende verursachen keine Zielkonflikte. Sie haben positive Effekte auf die Nutzung der Kinderbetreuung und das Haushaltseinkommen, beeinflussen das Wohlergehen der Kinder also über beide Wirkungskanäle.
- Das Ehegattensplitting hat negative Auswirkungen auf die Nutzung formaler Förderangebote, aber wirkt sich indirekt über das höhere Einkommen im Vergleich zu einer Individualbesteuerung positiv auf das Wohlergehen der Kinder aus.
- Die beitragsfreie Mitversicherung ist die einzige Leistung, die über keinen Wirkungskanal positiv auf das Wohlergehen der Kinder wirkt.
- Das Elterngeld kann von seiner Konzeption her insbesondere im ersten Lebensjahr wirken. Eine formale Betreuung bereits im ersten Lebensjahr kann im Mittel aller Kinder das Wohlergehen nicht erhöhen. Dies belegen auch andere empirische Arbeiten. Das Elterngeld führt insbesondere zu einer Steigerung des Haushaltseinkommens und fördert damit indirekt das Wohlergehen der Kinder. Gerade in den ersten Lebensmonaten ist eine hohe Lebenszufriedenheit der Mutter für das kindliche Wohlergehen von Bedeutung.
- Kindergeld und Kinderfreibeträge haben nur geringe positive und nicht für alle Gruppen statistisch signifikante Effekte in Bezug auf die Nutzung formaler Förderangebote. Allerdings leistet das Kindergeld einen wichtigen Beitrag zum Nettoeinkommen von Familien und kann daher über das mütterliche Wohlbefinden auch positiv auf das kindliche Wohlergehen wirken.
- Andere familienbezogene Leistungen wie der Unterhaltsvorschuss, der Kinderzuschlag, der kindbezogene Anteil beim Wohngeld und auch die Kinderkomponente beim ALG II sind von ihrer Konzeption nur für bestimmte Gruppen. Ihre Auswirkung auf die Nutzung formaler Förderangebote ist vernachlässigbar. Sie erhöhen aber signifikant das Haushaltseinkommen bestimmter Gruppen im unteren Einkommensbereich. Über das mütterliche Wohlbefinden, das insbesondere in diesen Familien stark mit dem Haushaltseinkommen zusammenhängt, können sie das kindliche Wohlergehen erhöhen.

<sup>37</sup> Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Evaluationsmodul: Förderung und Wohlergehen von Kindern, 2013.





## Akzeptanzanalyse I (Institut für Demoskopie Allensbach)<sup>38</sup>

Erstmals erfolgt mit der Akzeptanzanalyse I eine systematische Untersuchung der Bekanntheit, Bewertung und Inanspruchnahme der ehe- und familienbezogenen Leistungen. Sie dient dazu, die in den anderen Evaluationsmodulen gewonnenen Ergebnisse zu ergänzen und deren Interpretation zu erleichtern. Die repräsentative Untersuchung ermöglicht eine differenzierte Analyse für unterschiedliche Familientypen.

- Die Nutzer der Leistungen verfügen über gute Kenntnisse der Geld- und Sachleistungen und über weniger gute Kenntnisse der Steuer- und Sozialversicherungsleistungen. Das liegt u. a. an der Kalkulierbarkeit der regelmäßig ausgezahlten Leistungen, während steuerliche Leistungen erst im Nachhinein „sichtbar“ sind. Am besten bewertet werden die Leistungen, die ein großes finanzielles Volumen haben – mit Ausnahme des Ehegattensplittings.
- Das Kindergeld ist die am weitesten verbreitete Leistung: Es wird oder wurde von insgesamt 72 % der Bevölkerung genutzt. Die meisten Leistungen erhalten Eltern mit Kindern unter sechs Jahren sowie Eltern mit drei und mehr Kindern.
- Für die Bezieher haben die bezogenen Leistungen eine sehr hohe Bedeutung: Die Nutzer bewerten häufig die Leistungen als besonders wichtig, die sie gut kennen. Ausnahmen sind hier Kinderzuschlag und erhöhtes Wohngeld, die als kompliziert empfunden werden. Mehr als 80 % schätzen Leistungen wie Kindergeld, Elterngeld, Kinderbetreuung und beitragsfreie Mitversicherung als besonders wichtig für ihre Familien ein. Leistungen für Geringverdiener werden von den Beziehern teilweise als noch wichtiger eingestuft.
- Die Wertschätzung von Kinderbetreuung nimmt mit dem Umfang der Erwerbstätigkeit beider Elternteile zu.
- Die Nutzung des Elterngeldes geht mit einer früheren Berufsrückkehr der Mütter als noch beim Erziehungsgeld einher.

Vom Bezug des erhöhten Wohngelds oder Kinderzuschlags gehen ebenfalls deutliche Erwerbsanreize aus.

- Bei einem Fünftel der Bezieher von ALG I oder SGB II-Leistungen für Kinder besteht die Gefahr, dass eine Arbeitsaufnahme wegen des Verlusts staatlicher Leistungen unterbleibt.
- Viele sehen die Leistungen der Familienförderung nicht als selbstverständlich an.
- Stärker gefördert werden sollten jedoch nach Ansicht der Bevölkerung vor allem die Geringverdiener, sozial schwache Familien und die Alleinerziehenden.

<sup>38</sup> Institut für Demoskopie Allensbach, Akzeptanzanalyse I, 2012.



## Akzeptanzanalyse II (Institut für Demoskopie Allensbach)<sup>39</sup>

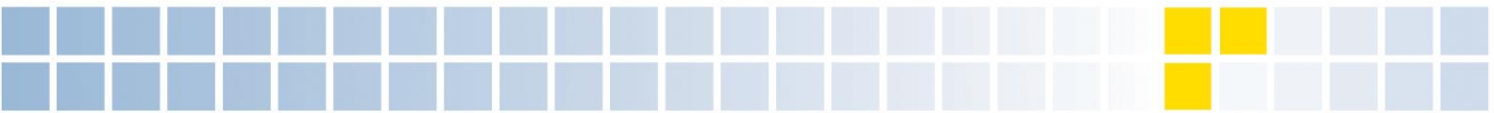
Die zweite Akzeptanzanalyse fokussiert den Blick auf einige zentrale Leistungsbereiche, die für Familien in der Gegenwart wie auch in der fernerer Zukunft die stärksten Auswirkungen haben: auf die Betreuung von Kindern und deren Förderung sowie auf die Altersvorsorge der Eltern.

- Insgesamt 64 % der Eltern mit Kindern unter 14 Jahren nutzen Betreuungseinrichtungen für ihre Kinder. Bei den 1- bis unter 3-Jährigen nutzen etwa 36 %, bei den 3- bis 5-Jährigen etwa 90 % eine Betreuungseinrichtung oder Tagespflege. Von den 6- und bis 13-Jährigen besuchen 13 % (Schul-) Horte.
- Kinderbetreuungseinrichtungen werden heute überwiegend positiv gesehen: Die Eltern sehen die Vorteile der Kinderbetreuung nicht nur in der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf, sondern vor allem auch in den Möglichkeiten der Kinder, den Umgang mit anderen zu lernen, gefördert zu werden und mit Gleichaltrigen zusammenzukommen.
- Neun von zehn Eltern sind mit den Betreuungseinrichtungen ihrer Kinder zufrieden oder sehr zufrieden. Als Nachteile gelten neben den Kosten, einem eingeschränkten Platzangebot und längeren Wartezeiten auf einen geeigneten Platz zu kurze oder unflexible Öffnungszeiten von Einrichtungen. Nach Selbsteinschätzung könnten bei einem besseren Betreuungsangebot 12 % der nichtberufstätigen und 6 % der teilzeitbeschäftigten Eltern ihre Erwerbstätigkeit ausweiten.
- Im Hinblick auf die Alterssicherung von Familien zeigen sich ganz unterschiedliche Kenntnisse, Einstellungen und Absicherungsstrategien.
- Die Kenntnisse der staatlichen Alterssicherung sind ganz überwiegend gering.
- Weite Teile der Bevölkerung (70 %) bekunden Interesse für das Thema Altersvorsorge. Rund ein Viertel hat sich den-

noch nicht mit der finanziellen Lage im Alter beschäftigt.

- Verheiratete Mütter verlassen sich für ihre Alterssicherung häufig auf die Vorsorge ihres Ehemannes. Zwar geht ein Großteil der Mütter und Väter von einer auskömmlichen Lage im Alter aus. Mit Altersarmut rechnen aber dennoch 14 % der Eltern, nicht selten weil die verfügbaren Mittel - vor allem in unteren Einkommensschichten - eher für die Kinder als für die eigene Alterssicherung ausgegeben werden.
- Der Umfang der privaten Vorsorge ist stark einkommensabhängig. Im Durchschnitt liegen die Ausgaben 30- bis 59-jähriger Nicht-Rentner bei 129 € im Monat. Geringverdiener bringen dabei im Durchschnitt lediglich 31 € auf, Gutverdiener 229 €. Die Mehrheit (57 %) dieser Altersgruppe kann zurzeit keine privaten Rücklagen für das Alter bilden. 60 % der Geringverdiener halten ihre private Vorsorge für nicht ausreichend.

<sup>39</sup> Institut für Demoskopie Allensbach, Akzeptanzanalyse II, 2013.



## Schnittstellen im Sozial-, Steuer und Unterhaltsrecht

(Prof. Dr. Notburga Ott, Heinrich Schürmann, Prof. Dr. Martin Werding)<sup>40</sup>

In der Studie werden systematisch Schnittstellen bei der Berücksichtigung von Familien und Kindern in und zwischen den drei Rechtsbereichen analysiert. Unter „Schnittstellen“ werden dabei Parallelen oder Berührungen der Regelungen verstanden, die nicht bewusst gestaltet sind. „Schnittstellenprobleme“ ergeben sich, wenn dieses Zusammentreffen nicht intendierte Auswirkungen hat.

- Je nach Rechtsgebiet bestehen unterschiedliche Definitionen der Adressaten. Während das Zivilrecht und das Steuerrecht in der Regel auf definierte Beziehungen wie Ehe oder das Bestehen von Kindschaftsverhältnissen abstellen, adressiert das Sozialrecht unbestimmtere Familienformen wie etwa häusliche Gemeinschaften.
- Uneinheitlich ist die Berücksichtigung unterschiedlicher Altersstufen von Kindern geregelt. So wird der Mindestbedarf von Kindern im Sozialrecht nach einer leicht anderen Altersabstufung differenziert als im Unterhaltsrecht. Im Steuerrecht wird hingegen keine Unterscheidung nach dem Alter vorgenommen.
- Zudem unterscheiden sich die relevanten Einkommensbegriffe oder die Verfahren zur Ermittlung des jeweils zu berücksichtigenden („anrechenbaren“, „zu versteuernden“, „maßgeblichen“) Einkommens. In der Folge kann dieselbe finanzielle Ausgangslage zu unterschiedlichen Bewertungen etwa der unterhaltsrechtlichen Leistungsfähigkeit oder der sozialrechtlichen Bedürftigkeit führen.
- Bei der Berechnung des Mindestbedarfs von Kindern wurde durch die Anhebung des steuerlichen Freibetrags 2009 der einkommensteuerrechtliche vom sozialrechtlichen, nicht aber vom unterhaltsrechtlichen Mindestbedarf abgekoppelt. In der Folge sind sozialrechtlicher Mindestbedarf und Unterhaltspflichten nicht

mehr konsistent aufeinander abgestimmt.

- Das Kindergeld erfüllt drei Funktionen: Steuerfreistellung des Existenzminimums des Kindes, Förderung der Familie, Beitrag zur Deckung des sozialrechtlichen Mindestbedarfs. Schnittstellenprobleme ergeben sich bei der Anrechnung auf Unterhaltszahlungen und seiner Funktion der Deckung des Mindestbedarfs.
- Die Aufteilung von Einkommen im Trennungsfall gestaltet sich problematisch. Trennungen führen über weite Einkommensbereiche zu Mangelfällen und Hilfebedürftigkeit. Im Falle neuer Beziehungen der Partner (ggf. mit weiteren Kindern) ist nicht durchgehend gewährleistet, dass eheliche und nichteheliche Kinder gleich behandelt und Anreize, die einer Eheschließung entgegenwirken, vermieden werden.
- Schließlich ergeben sich Schnittstellenprobleme bei der Aufteilung der Kosten der Unterkunft. Im Sozialrecht werden die Unterkunftskosten von Kindern pro Kopf bestimmt, steuerrechtlich wird auf den Mehrbedarf durch das Kind abgestellt. Gleiches gilt bei den Regelungen des Kinderzuschlags und des BAföG.
- Die Studie schließt mit der Formulierung von Lösungsansätzen. Dabei wird insbesondere betont, dass eine systemorientierte und ressortübergreifende Perspektive für eine folgerichtige und an den Bedarfen von Familien orientierte Gestaltung des Rechts von großer Bedeutung ist.

<sup>40</sup> Ott, N., Schürmann, H., Werding, M., Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht, 2012.



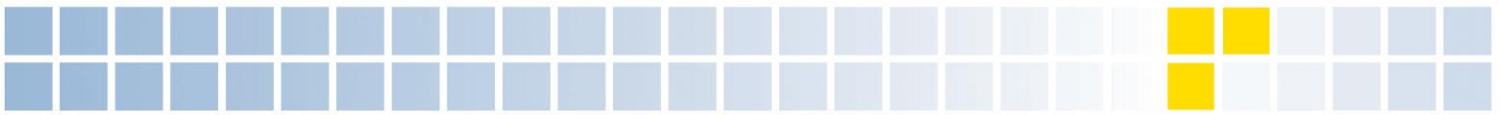
## Erhebung „Familien in Deutschland“ (FiD)

Das Datenmodul FiD wurde in Auftrag gegeben, da zur Durchführung der Gesamtevaluation eine Erweiterung des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) notwendig war. Fehlende Daten über die Nutzung von wichtigen ehe- und familienbezogenen Leistungen sowie die geringe Fallzahl bestimmter Familientypen bzw. Nutzergruppen mit ihren Bedarfen und Präferenzen machten eine zusätzliche Datenerhebung unerlässlich. Seit 2010 werden daher durch die SOEP-Gruppe am DIW Berlin in Zusammenarbeit mit TNS Infratest insgesamt über 4.000 weitere Familienhaushalte befragt. Dabei stellen folgende Haushalte einen Interessenschwerpunkt dar: Haushalte mit Kleinkindern, Familien im niedrigen Einkommensbereich, Alleinerziehende und Mehrkindfamilien

- Die Zusatzerhebung „Familien in Deutschland“ (FiD) stellt eine Ergänzungsstichprobe zum SOEP dar. Diese Lösung hat den Vorteil, dass die bestehende Infrastruktur des SOEP genutzt werden kann und die Daten aus beiden Befragungen gemeinsam verwendet werden können. Durch den Aufbau auf eine bestehende Struktur war gewährleistet, dass durch FiD frühzeitig zusätzliche Daten verfügbar gemacht werden konnten, um sie zeitnah für die Gesamtevaluation zu nutzen. Dies wäre beim Aufbau einer neuen Panelerhebung nicht zu leisten gewesen. Die Fragebögen des FiD basieren auf denen des SOEP:
- Im Haushaltsfragebogen werden Wohnsituation, Größe und Lage der Wohnung, Mieter/Eigentümer, Haushaltseinkommen und Haushaltsausgaben, Kinder im Haushalt sowie die Betreuungssituation und Bildungsbeteiligung der Kinder abgefragt. Alle volljährigen Personen füllen einen Personenfragebogen aus und geben damit Informationen zu den Bereichen Herkunft, Ausbildung, Partnergeschichte, eigene Kinder, Erwerbstätigkeit und Einkommen, Gesundheit und Krankheit sowie zu Einschätzungen, Einstellungen und Sorgen.
- Von den 17-jährigen Befragten wird ein Jugendfragebogen zu den Themen

Wohnungssituation, Einkommen, Freizeitaktivitäten, Schulsituation, Berufspläne, Beziehung zu Eltern und Peer-Group, Erwartungen für die Zukunft, Einstellungen und Meinungen ausgefüllt.

- Während der Laufzeit der Gesamtevaluation wurden drei Erhebungswellen durchgeführt und für die Evaluatoren nutzbar gemacht. BMFSFJ und BMF haben inzwischen die Datenverwendung zu Forschungszwecken auch außerhalb der Gesamtevaluation grundsätzlich freigegeben, da sich früh eine rege Nachfrage in der Wissenschaft zeigte. Jenseits der Laufzeit der Gesamtevaluation wird FiD als ein durch das BMBF finanziertes Forschungsprojekt fortgesetzt.



**Ansprechpartner:**

**BDA | DIE ARBEITGEBER**

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

**Arbeitsmarkt**

T +49 30 2033-1400

arbeitsmarkt@arbeitgeber.de

Die BDA ist die sozialpolitische Spitzenorganisation der gesamten deutschen gewerblichen Wirtschaft. Sie vertritt die Interessen kleiner, mittelständischer und großer Unternehmen aus allen Branchen in allen Fragen der Sozial- und Tarifpolitik, des Arbeitsrechts, der Arbeitsmarktpolitik sowie der Bildung. Die BDA setzt sich auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene für die Interessen von einer Mio. Betrieben ein, die 20 Mio. Arbeitnehmer beschäftigen und die der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden sind. Die Arbeitgeberverbände sind in den der BDA unmittelbar angeschlossenen 51 bundesweiten Branchenorganisationen und 14 Landesvereinigungen organisiert.