



Direktoren: Professor Dr. Johann Eekhoff
Professor Achim Wambach
Geschäftsführer: Dr. Steffen J. Roth

MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN EINER BÜNDELUNG FAMILIEN-POLITISCHER LEISTUNGEN

Welche Instrumente sind zur Überführung in eine Familienkasse geeignet?

*Vera Bünnagel, Johann Eekhoff, Barbara Henman und Steffen J. Roth**

Otto-Wolff-Institut Diskussionspapier 3/2009

(aktualisierte Fassung der Expertise, Stand Herbst 2009)

* Ansprechpartnerin: Vera Bünnagel, Wissenschaftliche Mitarbeiterin des Otto-Wolff-Instituts für Wirtschaftsordnung.

MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN EINER BÜNDELUNG FAMILIENPOLITISCHER LEISTUNGEN

Welche Instrumente sind zur Überführung in eine Familienkasse geeignet?

Vera Bünnagel, Johann Eekhoff, Barbara Henman und Steffen J. Roth

Executive Summary

Die Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland ist durch eine große, selbst für Fachleute kaum überschaubare Maßnahmengvielfalt gekennzeichnet. Die Instrumente sind in ihrem Zusammenwirken weder hinsichtlich ihrer Verteilungswirkungen, noch hinsichtlich ihrer (arbeitsmarkt- oder bevölkerungspolitischen) Anreizwirkungen transparent. Die meisten familienpolitischen Leistungen und Regelungen fördern die Entscheidung für Kinder nicht in neutraler Form, sondern unterstützen bestimmte Vorstellungen einer Elternschaft und behindern andere. Dabei bestehen zahlreiche Widersprüche.

Vor dem Hintergrund des intransparenten Status quo wird in der aktuellen politischen Diskussion eine Bündelung der familienbezogenen Leistungen in einer Familienkasse diskutiert. Dies ist aus ordnungspolitischer Sicht sinnvoll, da die Leistungen auf diesem Weg transparenter, effizienter und effektiver gestaltet werden können. Statt immer wieder neue Instrumente hinzuzufügen, dabei Lenkungen in Richtung eines Familienmodells mit vermeintlichen Lenkungen zu Gunsten eines anderen zu rechtfertigen und damit neue Widersprüche zu schaffen, könnte sich die Verteilung der finanziellen Mittel aus einer Familienkasse von vornherein an einheitlichen Kriterien ausrichten, die gegenüber unterschiedlichen Familien- und Erziehungsmodellen neutral sind. Widersprüche und unerwünschte Nebenwirkungen würden abgebaut. Die Politiker, aber auch die Familien könnten Klarheit über die eventuell angestrebten Lenkungswirkungen erlangen, statt orientierungslos im Förderdschungel umherzuirren.

Skeptiker, die einer Bündelung vorhalten, keine Effizienzvorteile zu bringen, gehen in der Regel nicht von einer tatsächlichen Zusammenfassung einzelner widersprüchlicher Instrumente zu einer einheitlichen Leistung aus. Sie verstehen unter Bündelung vielmehr lediglich die Zusammenfassung der organisatorischen Zuständigkeit für Anspruchsprüfung und Auszahlung der Leistungen unter Beibehaltung der unterschiedlichen Instrumente. Sie begründen dies damit, dass den komplexen Lebensrealitäten der Familien nur durch die Vielfalt der Instrumente Rechnung zu tragen sei.¹

Unter diesen Voraussetzungen wären durch eine Bündelung tatsächlich weder Effizienzvorteile noch Transparenz und der Abbau von Ungleichbehandlungen zu errei-

¹ Vgl. etwa den Arbeitsbericht des Kompetenzzentrums für familienbezogene Leistungen des Familienministeriums, BMFSFJ (2008), S. 5.

chen. Die vorliegende Studie untersucht jedoch, welche Einzelleistungen tatsächlich zu einem einheitlichen Transfer zusammengefasst und als Einzelleistung abgeschafft werden können. Die Lebensrealitäten der Familien sind so unterschiedlich und komplex, dass es unmöglich und nicht sinnvoll ist, für jede einzelne ein eigenständiges Instrument konstruieren zu wollen. Die nachfolgenden Kapitel zeigen deutlich, dass dieser Versuch zu Widersprüchen, unerwünschten Nebenwirkungen und einer nicht zu rechtfertigenden Ungleichbehandlung unterschiedlicher Familien in vergleichbarer Lage führt.

Eine tatsächliche Zusammenfassung der Instrumente hilft, die in den jeweiligen Abschnitten der vorliegenden Studie skizzierten Nachteile der Einzelleistung zu vermeiden, und sorgt im Gesamtsystem der Familienpolitik für erhebliche Verbesserungen hinsichtlich Effizienz und Transparenz.

Voraussetzung für die Zusammenfassung einzelner Leistungen, einschließlich der organisatorischen Zuständigkeiten, ist eine Systematisierung bestehender Instrumente. Dies ist Inhalt der vorliegenden Studie zu „Möglichkeiten und Grenzen einer Bündelung familienpolitischer Leistungen“. Die Systematisierung der Maßnahmen soll insbesondere helfen, Förderleistungen von Neutralitätserfordernissen abzugrenzen. So können Leistungen identifiziert werden, die für eine Bündelung geeignet sind: Nur tatsächlich der Förderung dienende Instrumente können in einer Familienkasse zusammengefasst werden. Instrumente, die dem Abbau einer Benachteiligung von Familien dienen und eine Diskriminierung vermeiden sollen – etwa im Steuersystem oder in den Sozialversicherungen – sind nicht zur Überführung in eine Familienkasse geeignet. Vielmehr sollten die Systeme selbst neutral gegenüber unterschiedlichen Familien- oder Erziehungsmodellen sowie der Entscheidung für (weitere) Kinder gestaltet werden. Eine Kompensation systemspezifischer Nachteile durch Transfers an anderer Stelle würde den Abbau von Fehlanreizen an der einen Stelle möglicherweise durch neue Fehlanreize an anderer Stelle erkaufen, denn viele Instrumente sind mit nicht intendierten Nebenwirkungen verbunden. Diese werden in der vorliegenden Studie herausgearbeitet. Darüber hinaus stimmen Zielgruppe und Umfang der Förderung meist nicht mit den anderenorts bestehenden Benachteiligungen überein, da sich die Finanzierungs- und Leistungsbasis der Systeme unterscheiden. In jedem Fall geht eine Verrechnung jedoch auf Kosten der Transparenz; Fördergrundsätze werden verwischt. Die fehlende Transparenz und die Widersprüchlichkeit der Instrumentenvielfalt im Status quo ist nicht zuletzt Folge einer solchen Verrechnung unterschiedlicher Be- und Entlastungen.

Auch die Ausgestaltung *einzelner* Instrumente – etwa des Optionsmodells aus Kindergeld und Kinderfreibetrag – sowie die aktuelle familienpolitische Diskussion um die Verteilung zusätzlicher Haushaltsmittel verwischen die Grenzen zwischen Förderung einerseits und einem Abbau von Benachteiligungen andererseits: Die Subvention institutioneller Kinderbetreuung, die insbesondere Familien zu Gute kommt, in denen beide Eltern arbeiten, wird mit der vermeintlichen Förderung des traditionellen Einverdienermodells durch Ehegattensplitting oder Erziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung zu legitimieren versucht. Oder aber Betreuungsplätze sollen durch eine Kürzung der steuerlichen Kinderfreibeträge finanziert werden. Die vorliegende Studie macht deutlich, dass es sich bei den herangezogenen Vergleichsgrößen häufig nicht um Fördermaßnahmen handelt. Vielmehr werden Fördermaßnahmen mit Instrumenten verrechnet, die eigentlich ihrerseits einem Abbau von Benachteiligungen

und der Herstellung von Neutralität dienen – zwischen unterschiedlichen Familienmodellen, zwischen Eltern und Kinderlosen oder Ehepaaren und Singles.

Die Studie konzentriert sich auf eine Diskussion ausgewählter Maßnahmen auf Bundesebene und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Sie umfasst die vom Umfang her bedeutenden und aktuell kontrovers diskutierte Instrumente. Sie gibt damit einen wichtigen ersten Anhaltspunkt für die Bündelung von Leistungen in einer Familienkasse: Sie zeigt auf, welche der untersuchten Instrumente zur Bündelung geeignet sind und welche nicht.

Das *Optionsmodell aus Kindergeld und Kinderfreibetrag* verrechnet eine Förderleistung – das Kindergeld – mit einem Instrument, das zum Abbau anderenfalls bestehender Benachteiligungen von Familien im Steuersystem erforderlich ist – den Kinderfreibeträgen. Dies führt zu einem fragwürdigen Förderverlauf des Kindergeldes. Hier besteht Handlungsbedarf: Transparenter und gerechter ist eine Trennung von Kindergeld und Freibeträgen. Die ordnungspolitisch problematische Vermischung von steuerlichem Nachteilsausgleich und Förderung würde aufgegeben. Das reformierte Kindergeld könnte in eine Familienkasse überführt werden. Eine Staffelung des Kindergeldes nach der Ordnungszahl der Kinder sollte entfallen; vielmehr sollten alle Kinder gleich behandelt werden. Die Kinderfreibeträge sollten beibehalten werden, um eine Besteuerung über die Leistungsfähigkeit hinaus zu vermeiden.

Ersatzlos abzuschaffen ist der *Kinderzuschlag* zur Vermeidung des Bezugs von Arbeitslosengeld II. Zur Sicherstellung der soziokulturellen Existenzsicherung für Kinder bestehen bereits andere Instrumente; ein darüber hinausgehendes Instrument ist nicht erforderlich. Die abweichenden Bezugsvoraussetzungen von Arbeitslosengeld II und Kinderzuschlag führen zu Fehlanreizen bzgl. des Arbeitsangebots und zu Ungleichbehandlungen der Familien, die ordnungspolitisch nicht zu rechtfertigen sind. Die frei werdenden Mittel könnten in eine Familienkasse integriert werden. Liegt dem Kinderzuschlag eigentlich eine Kritik an der (als zu niedrig empfundenen) Höhe des allgemeinen Grundsicherungsniveaus für Kinder zu Grunde, wären die Mittel zur Aufstockung des Sozialgeldes für alle Kinder zu verwenden. Die *Grundsicherung* für Kinder im Rahmen der Sozialhilfe und des Arbeitslosengeldes II bzw. Sozialgeldes ist keine Familienförderung und damit nicht zur Überführung in eine Familienkasse geeignet. Die Art der Berechnung der Regelsätze für Kinder ist jedoch reformbedürftig.

Zur Überführung in eine Familienkasse ist auch das *Elterngeld* geeignet. Der Bezug von Fördermitteln aus einer Familienkasse sollte aber nicht an die beim Elterngeld geltenden Voraussetzungen geknüpft werden: Die bestehende Koppelung der Höhe des Transfers an das vorher erzielte Nettoeinkommen führt zu fragwürdigen Verteilungswirkungen und zu Ungleichbehandlungen der Kinder in unterschiedlichen Familien. Zudem sind Mitnahmeeffekte zu erwarten, d. h. die Entscheidung über die Kinderzahl dürfte durch das Elterngeld nicht in wesentlichem Umfang beeinflusst werden. Erhebungen des Statistischen Bundesamtes bestätigen diese Erwartung. Es ist damit ein unnötig teures und in der Wirkung fragwürdiges Instrument zur Erreichung bevölkerungspolitischer Ziele. Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht ist es problematisch, dass die Förderung umso höher ausfällt, je stärker die Erwerbstätigkeit reduziert wird. Hiermit werden Anreize gegen eine Erwerbstätigkeit im ersten Lebensjahr gesetzt. Die Diskussion um ein Teilzeitelterngeld verbessert die Anreizsituation nicht. Die finanziellen Anreize zur Teilzeiterwerbstätigkeit im ersten Lebensjahr steigen, dafür sinken die

Anreize zur Vollzeiterwerbstätigkeit im zweiten Lebensjahr des Kindes. Besser wäre eine neutrale Förderung, die es den Eltern überlässt, ob sie die Mittel für eine Kinderbetreuung zur Organisation gleichzeitiger Erwerbstätigkeit oder zum Ausgleich von Einkommensausfällen nutzen wollen.

In eine Familienkasse integriert werden könnten darüber hinaus Leistungen nach dem *Mutterschutzgesetz* sowie die Kinderzuschläge im Rahmen der *Riesterförderung* (bei gleichzeitiger Anpassung des Nachteilsausgleiches für Eltern innerhalb der Gesetzlichen Rentenversicherung, bspw. durch eine stärkere Anrechnung der Erziehungszeiten).

Der erhöhte Leistungssatz für Eltern in der *Arbeitslosenversicherung* ist ersatzlos abzuschaffen. Die frei werdenden Mittel sollten zur Senkung des Beitragssatzes verwendet werden. Eine Integration der beitragsfinanzierten Mittel in eine Familienkasse ist nicht erstrebenswert, da eine politisch gewünschte Familienförderung nicht Sache der Beitragszahler, sondern eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe darstellt und dementsprechend eine Finanzierung aus Steuermitteln erforderlich ist.

Instrumente, die dem Abbau von Benachteiligungen von Familien im Steuersystem oder in den umlagefinanzierten Sozialversicherungen dienen, sollten ebenfalls nicht in eine Familienkasse überführt werden. Denn es handelt sich bei diesen ausdrücklich nicht um eine Förderung von Familien, sondern um die Vermeidung bzw. den Ausgleich von andernfalls in den Systemen selbst angelegten Nachteilen für Eltern gegenüber Kinderlosen. Zu den systembedingten, familienbezogenen Maßnahmen des Steuersystems gehören die *Kinderfreibeträge* bzw. alternativ ein *Familienrealsplitting*. Als ehebezogene Maßnahme ist hier auch das *Ehegattensplitting* zu nennen. Von einem *Familientarifsplitting* nach französischem Vorbild ist hingegen abzusehen. In den Sozialversicherungen sind die *Kindererziehungszeiten in der Gesetzlichen Rentenversicherung* und weiteren Umlagesystemen als konstituierendes Element des Systems zu werten, nicht als Förderung.

Dennoch besteht auch bei den systemimmanenten familienbezogenen Leistungen, die zur Herstellung von Neutralität in den Systemen erforderlich sind, vielfach Handlungsbedarf. Die Maßnahmen sind in ihrer bisherigen Form teilweise nach Art oder Umfang nur bedingt dazu geeignet, die entsprechenden Systeme neutral bezüglich einer Entscheidung für (mehr) Kinder zu gestalten. Auch dafür gibt die vorliegende Studie Handlungsempfehlungen.

Dies gilt beispielsweise für die *Kindererziehungszeiten in der Gesetzlichen Rentenversicherung*. Sie verknüpfen die Rentenansprüche mit der Kindererziehungsleistung, was den Leistungsbeziehungen zwischen den Generationen im Umlageverfahren und damit der eigentlich zu Grunde liegenden Konstruktion der Gesetzlichen Rentenversicherung entspricht. Ohne Kindererziehungszeiten käme es zu einer Benachteiligung der Eltern. Deren Kinder würden die späteren Renten der älteren Generation unabhängig davon finanzieren, ob die Rentenbezieher selbst Kinder erzogen und damit zum Fortbestand des Systems beigetragen haben. Zwar ist das bestehende Instrument zur Berücksichtigung der konstitutiven Leistung der Eltern grundsätzlich geeignet, jedoch ist vor allem der Umfang der Rentenansprüche aufgrund von Kindererziehung deutlich anzuheben. Darüber hinaus ist die Lohnabhängigkeit der kinderbezogenen Ansprüche aufzuheben: Für die Erziehung eines Kindes werden Ansprüche ge-

währt, deren Höhe den Ansprüchen eines Erwerbstätigen mit durchschnittlichem Gehalt entspricht. Die kinderbezogenen Ansprüche werden jedoch mit Ansprüchen durch gleichzeitige Erwerbstätigkeit verrechnet, wenn anderenfalls die Summe der Ansprüche aus Kindererziehung und aus Erwerbstätigkeit über die Summe der Entgeltpunkte hinausgehen würde, die ohne Kindererziehung bei einem Einkommen in Höhe der Beitragsbemessungsgrenze erworben werden. Je höher das erwirtschaftete Einkommen, desto geringer ist daher der Rentenanspruch aus Kindererziehung: Wer ein überdurchschnittliches sozialversicherungspflichtiges Einkommen erwirtschaftet, erhält geringere Rentenansprüche durch Kindererziehung. Kindererziehung muss jedoch unabhängig von parallel durch Erwerbstätigkeit erworbenen Entgeltpunkten zu Rentenansprüchen führen. Ebenso wenig wie eine Ausgliederung der Maßnahmen in eine Familienkasse sollte eine Kompensation der Benachteiligungen durch an anderer Stelle gezahlte Transfers versucht werden.

So ist beispielsweise die *Kinderzulage bei der Riesterförderung* zur Kompensation der unzureichenden Kindererziehungszeiten in der Gesetzlichen Rentenversicherung nicht geeignet. Sie erreicht nur Eltern, die tatsächlich zur privaten Altersvorsorge in der Lage und zum Kauf von Riester-Rentenprodukten bereit sind. Aufgrund der Steuerfinanzierung wird nicht – wie zur Kompensation erforderlich – von kinderlosen gesetzlich Rentenversicherten zu Versicherten mit Kindern und insbesondere zu mehrfachen Eltern umverteilt. Stattdessen werden alle Bundesbürger entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit zur Finanzierung herangezogen.

Im Falle eines Fortbestands der Umlagefinanzierung der *Gesetzlichen Pflegeversicherung* können kinderbezogene Ausgestaltungsmerkmale innerhalb des Systems, wie der *Beitragszuschlag für Kinderlose* und die *beitragsfreie Mitversicherung* von Kindern, als Versuch des Ausgleichs familienspezifischer Benachteiligungen im System bzw. als Anerkennung der Erziehungsleistung gewertet werden. Eine solche ist erforderlich, da das System analog zur Gesetzlichen Rentenversicherung als Generationenvertrag ausgestaltet ist. Eine Steuerfinanzierung kinderbezogener Leistungen oder ihre Integration in eine Familienkasse erscheint vor diesem Hintergrund nicht sinnvoll. Die aktuell praktizierte Form der Berücksichtigung, insbesondere die fehlende Differenzierung des Nachteilsausgleichs nach der Kinderzahl der Versicherten bei der Beitragsdifferenzierung, ist allerdings problematisch; hier besteht Anpassungsbedarf. Entsprechenden Korrekturen überlegen wäre langfristig ein Systemwechsel zu einer kapitalgedeckten Versicherung, die ohne kinderbezogene Elemente auskommt. Einen entsprechenden Vortrag haben iwv und vbw mit der Pflegevorsorge unterbreitet. Eine ähnliche Einordnung gilt für die *kinderbezogenen Maßnahmen in der Gesetzlichen Krankenversicherung*. Auch in diesem System werden die altersbedingt deutlich steigenden Leistungen wesentlich durch die künftigen Beiträge der Kinder finanziert (Umlageverfahren). Die Verschiebung der Altersstruktur der Versichertengemeinschaft lässt eine steigende Beitragsbelastung für die nächste Generation erwarten. Wenn gleich auch bereits im Kindesalter Versicherungsleistungen in nennenswertem Umfang in Anspruch genommen werden, ohne dass zusätzliche Beiträge erhoben werden, dürfte die Belastung der jungen Generation durch demografiebedingte Kosten den Wert der beitragsfreien Mitversicherung im Kindesalter überwiegen. So kann nicht von einer Förderung gesprochen werden, sondern eher vom Versuch des Ausgleichs einer Benachteiligung. Zu hinterfragen ist jedoch die Eignung des Instruments zur Erreichung dieses Ziels. Langfristig sollte auch in der Krankenversicherung über einen Systemwechsel nachgedacht werden.

Die Frage der Einführung eines *Betreuungsgeldes* wird in der vorliegenden Expertise nur kurz problematisiert, eine vertiefende Darstellung findet sich in weiteren Publikationen der Autoren. Werden Krippenplätze für Unter-Drei-Jährige subventioniert, müssen aus Gründen der Gleichbehandlung andere Betreuungsformen in gleichem Maße gefördert werden, die Betreuung durch die Eltern eingeschlossen. Ungleichbehandlungen wären nur dann vertretbar, wenn die Überlegenheit institutioneller Betreuung nachzuweisen wäre. Dies ist in dieser Altersgruppe unter Entwicklungspsychologen sehr umstritten. Eine Überführung des Betreuungsgeldes in die Familienkasse ist nicht sinnvoll, so lange die Objektsubventionierung der Betreuungseinrichtungen beibehalten wird, da das Betreuungsgeld nur den Familien zusteht, die keinen subventionierten Platz in Anspruch nehmen.

Die hier kurz skizzierte Diskussion der Instrumente gibt zugleich erste Anhaltspunkte für die Ausgestaltung einer Familienkasse. Zur Finanzierung der Leistungen sind alle Bürger gemäß ihrer Leistungsfähigkeit heranzuziehen. Die Familienkasse sollte also aus Steuermitteln finanziert werden, nicht aus Beiträgen. Bei der Verteilung von Mitteln sollten die Kinder in allen Familien gleich behandelt werden. Die Förderung sollte nicht nach der Anzahl jüngerer oder älterer Geschwister variieren und unabhängig vom Einkommen der Eltern sein. Für Abweichungen nach Bedürftigkeit und Leistungsfähigkeit ist die Familienpolitik nicht der richtige Ort: Besonderheiten der familiären Situation in die eine wie die andere Richtung sind zielgenauer im Steuersystem und im bedürftigkeitsorientierten Grundsicherungssystem zu berücksichtigen. Darüber hinaus ist bei der Gewährung von Fördermitteln die Neutralität bezüglich der familiären Entscheidung über den Zeitpunkt der Wiederaufnahme und den Umfang der Erwerbstätigkeit zu wahren: Diese Entscheidung ist den Eltern zu überlassen, Transfers sollten sie möglichst weder in die eine noch in die andere Richtung verzerren. Die konkrete Ausgestaltung einer Familienkasse wird im Rahmen der vorliegenden Studie jedoch im Detail noch nicht geklärt.

Inhaltsverzeichnis

A. Die Ausgangslage – Systematisierung und Vereinfachung sind dringend erforderlich	1
B. Systematisierung konkreter Maßnahmen	9
1. Berücksichtigung des Familienstandes und der Kinder im Steuersystem	9
1.1 Das Optionsmodell aus Kinderfreibetrag und Kindergeld.....	11
1.2 Splittingmodelle	19
1.3 Steuerliche Berücksichtigung von Betreuungskosten	33
2. Grundsicherung für Kinder	36
2.1 Sozialhilfe/Sozialgeld.....	36
2.2 Kinderzuschlag zur Vermeidung des Bezugs von Arbeitslosengeld II.....	37
3. Monetäre Förderung.....	44
3.1 Kindergeld	44
3.2 Elterngeld	47
3.3 Betreuungsgeld	60
4. Sozialversicherungen	62
4.1 Kinderzuschlag zum Arbeitslosengeld.....	62
4.2 Rentenversicherung	63
4.3 Pflegeversicherung.....	70
4.4 Krankenversicherung.....	77
C. Fazit und Ausblick.....	79
Literaturverzeichnis	82
Anhang.....	88

A. Die Ausgangslage – Systematisierung und Vereinfachung sind dringend erforderlich

Die Vielzahl kinderbezogener Maßnahmen ist kaum überschaubar.

Kinderbezogene Maßnahmen finden sich in der Bundesrepublik Deutschland in nahezu allen Politikbereichen: Im Steuerrecht, bei der Grundsicherung, in den Sozialversicherungen sowie – ressortübergreifend – in Form direkter monetärer Förderleistungen und Sachleistungen. Schon die Vielzahl der Instrumente ist kaum überschaubar – geschweige denn ihre Wirkung: Weder in verteilungspolitischer Hinsicht noch in Bezug auf die bevölkerungspolitischen und arbeitsmarktpolitischen Lenkungswirkungen.

Nicht alle familienbezogenen Maßnahmen dienen tatsächlich einer Förderung von Familien – vielfach erfordert die Ausgestaltung von Institutionen familienbezogene Komponenten allein zur Sicherstellung von Neutralität zwischen Eltern und Kinderlosen. Ohne entsprechende Maßnahmen würden Eltern gegenüber Kinderlosen benachteiligt. Doch auch die tatsächlichen Förderinstrumente verfolgen unterschiedliche Zielsetzungen und sind selten neutral gegenüber unterschiedlichen Formen der Elternschaft und Erziehung. Häufig sind sie dabei widersprüchlich: Während einzelne Instrumente eine bestimmte Form der Elternschaft fördern, begünstigen andere Instrumente zugleich vollkommen andere Formen, jedoch möglicherweise in anderem Umfang und unter abweichenden Fördervoraussetzungen. Letztlich überschauen weder die (potenziellen) Eltern, noch Experten in Politik und Wissenschaft, wer zu den netto eigentlich Begünstigten der Familienpolitik gehört.

Hinzu kommen regelmäßige Wechsel der Zielsetzungen, die der Langfristigkeit der Entscheidung für Kinder zuwider laufen und den Eltern die Familienplanung erschweren. Und schließlich wird die Unübersichtlichkeit noch dadurch verstärkt, dass die Leistungen auf allen föderalen Ebenen angesiedelt sind, vielfach ohne sinnvoll aufeinander abgestimmt zu sein.

Bereits die Instrumente auf der gleichen föderalen Ebene sind in ihren Zielsetzungen widersprüchlich und wechselhaft. So wurde auf Bundesebene das negativ einkommensabhängige Erziehungsgeld zum 1. Januar 2007 durch ein positiv einkommensabhängiges Elterngeld abgelöst. Dieser Richtungswechsel wird beim Kindergeld nicht nachvollzogen: Die Förderung im Rahmen des Kindergeldes, d. h. der im Kindergeld nach Berücksichtigung der Kinderfreibeträge enthaltene Transferbetrag, wird mit steigendem Einkommen abgeschmolzen.

Die fehlende Abstimmung der Maßnahmen über die verschiedenen föderalen Ebenen hinweg macht die Verwirrung perfekt: Trotz der Abkehr vom negativ einkommensabhängigen Erziehungsgeld auf Bundesebene bleibt die negativ einkommensabhängige Förderleistung (Landeserziehungsgeld) einzelner Bundesländer bestehen. Im Anschluss an das auf Bundesebene gewährte, positiv einkommensabhängige Elterngeld – bzw. im Falle einer durchgängigen Erwerbstätigkeit auch schon vorher – sehen sich die Eltern zudem in Tagesstätten, Kindergärten etc. wiederum einer negativ einkommensabhängigen Förderung gegenü-

ber: Die kommunal geregelte Gebührenstaffelung führt zu einer geringeren Förderung bei höherem Einkommen. Durch die Möglichkeit der – auf Bundesebene geregelten – steuerlichen Absetzbarkeit der Kindergartengebühren und anderer Betreuungskosten ergibt sich aufgrund des progressiven Steuertarifs gleichzeitig jedoch eine positiv einkommensabhängige „Förderung“ der Kinderbetreuung.

Verteilungs- und Lenkungswirkungen bleiben unklar.

Letztlich bleiben sowohl die Verteilungswirkungen als auch die bevölkerungspolitischen Wirkungen unklar. Die Politik scheint sich mit ihren Lenkungsbemühungen selbst zu überfordern. Die Ergebnisse sind weder bezüglich der Entscheidung für (mehr) Kinder, noch hinsichtlich der (ihren Präferenzen entsprechenden) Integration von Eltern, respektive Müttern, in den Arbeitsmarkt überzeugend.²

Eine Bündelung familienpolitischer Leistungen erscheint angesichts der fehlenden Überschaubarkeit des Status quo eine gute Idee. Die Zusammenführung von Instrumenten erhöht die Transparenz des Gesamtsystems und hilft, Widersprüche abzubauen. Der Versuch, die Komplexität der unterschiedlichen Lebensrealitäten aller Familien durch verschiedenste Einzelinstrumente abzubilden, ist zum Scheitern verurteilt. Statt jeder Gruppe ihr eigenes Instrument zu gewähren, sich in Details und Sonderprivilegien zu verlieren, könnte die Förderung an einfachen, einheitlichen Kriterien ausgerichtet werden. Gleich förderungswürdige Gruppen würden nicht länger unterschiedlich behandelt oder bei der Verteilung von Fördermitteln womöglich ganz vergessen. Die Förderung könnte effizienter und effektiver gestaltet werden.

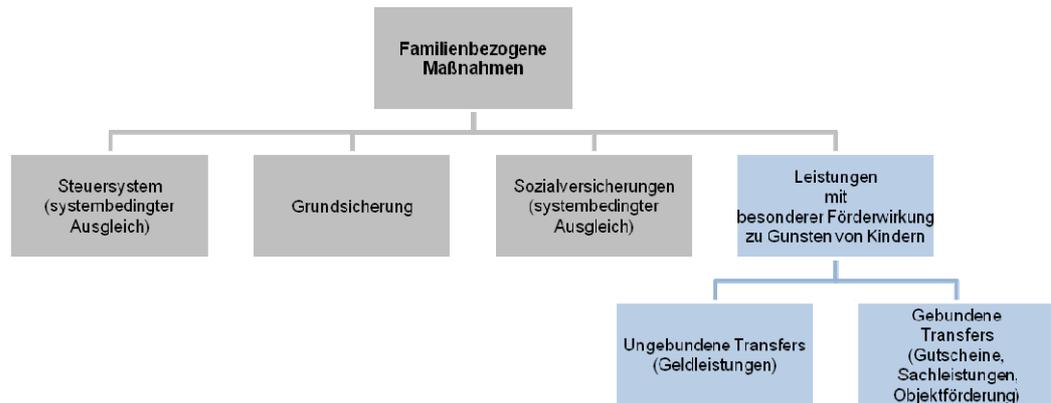
Zu bündeln sind nur tatsächliche Förderleistungen.

Sinnvollerweise in einer Familienkasse gebündelt werden können allerdings nur solche Leistungen, die tatsächlich eine finanzielle Förderung der Familien mit Kindern darstellen. Die vorliegende Studie nimmt daher eine Systematisierung familienpolitischer Leistungen hinsichtlich ihres Fördercharakters vor, um so Instrumente zu identifizieren, die in eine Familienkasse integriert werden könnten.³ Maßnahmen, die dem Ausgleich von Benachteiligungen von Familien mit Kindern dienen, etwa im Steuersystem oder in den umlagefinanzierten Sozialversicherungen (siehe die hellblau gefärbten Flächen in Abbildung 1), sind hingegen nicht in eine Familienkasse zu überführen.

² Empirischen Studien zufolge würden viele Mütter gern früher oder in größerem zeitlichen Umfang einer Erwerbstätigkeit nachgehen, als ihnen im Status quo möglich erscheint. Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2002), S. 16 f. Aus entsprechenden Umfragen wird häufig auf fehlende Wahlfreiheit für Eltern und Marktversagen auf dem Betreuungsmarkt geschlossen. Das ist jedoch voreilig. Zu berücksichtigen sind Zahlungsbereitschaften und Hindernisse in Folge umfassender staatlicher Regulierung auf dem Betreuungsmarkt (zu einer ausführlicheren Diskussion dieser Frage vgl. Bünnagel/Henman 2007), aber auch Hindernisse und Fehlanreize in Folge verschiedener nachfolgend diskutierter Instrumente.

³ Wie wichtig die Systematisierung der Maßnahmen als erster Schritt zu familienpolitischen Reformen ist, verdeutlichen die vorliegenden Berechnungen zum finanziellen Umfang der bisherigen familienpolitischen Leistungen (etwa der Bundesregierung, der Deutschen Bundesbank und des Instituts für Weltwirtschaft): Die genannten Fördersummen unterscheiden sich in zweistelliger Milliardenhöhe, was vor allem auf die unterschiedliche Bewertung der Berücksichtigung von Ehe und Familie im Steuerrecht und in der gesetzlichen Rentenversicherung zurückgeht. Siehe Deutscher Bundestag (2006c); Althammer/Romahn (2006), S. 25-54; Rosenschon (2006); Deutsche Bundesbank (2002), S. 15-32. Zum Versuch einer Abgrenzung vgl. auch die Tabelle im Anhang dieser Expertise.

Abbildung 1: Ordnungspolitische Einordnung einer Familienkasse



Was dem Abbau von Benachteiligungen in Subsystemen dient, sollte dort verbleiben.

Die entsprechenden Systeme sollten vielmehr selbst neutral gegenüber der Entscheidung für oder gegen Kinder gestaltet werden – etwa durch Kinderfreibeträge bei der Einkommensteuer – statt die Benachteiligungen fortbestehen zu lassen und korrigierende Ausgleichsleistungen über eine Familienkasse zu gewähren. Denn in den wenigsten Fällen sind Umfang und Zielgruppe der Förderung und der zu korrigierenden Benachteiligung identisch. Darüber hinaus besteht die Gefahr, den Abbau von Benachteiligungen und Fehlanreizen durch andere oder sogar zusätzliche Fehlanreize zu erkaufen. Effizienter, transparenter und treffsicherer als die Kompensation über den Umweg der Förderung ist der Abbau der Benachteiligungen in den entsprechenden Systemen.

Für die Sozialversicherungen hätte dies gleichzeitig den Vorteil größerer Nachhaltigkeit der Finanzierung und größerer Flexibilität bezüglich demografischer Veränderungen. Um die umlagefinanzierten Sicherungssysteme neutral bezüglich der Entscheidung für oder gegen (weitere) Kinder zu gestalten, müssen Ansprüche stärker als bisher an die Kindererziehung gekoppelt werden. Dadurch würde eine veränderte Zahl künftiger Beitragszahler stets mit einem veränderten Umfang an Leistungsansprüchen einhergehen: Werden weniger Kinder geboren, werden auch weniger Ansprüche erworben.⁴ Dies entspricht den Leistungsbeziehungen im Generationenvertrag.

Die Berücksichtigung von Kindern in den Subsystemen muss in Art und Umfang angemessen und begründet sein.

Gleichzeitig sollte jedoch nicht versucht werden, in diesen Systemen eine Familienförderung zu betreiben. Familienbezogene Leistungen sind dort ausschließlich zur Herstellung von Neutralität zu gewähren. Ansonsten drohen unerwünschte Anreiz- und Verteilungswirkungen. Die Abgrenzung ist allerdings nicht immer einfach und eindeutig. Zu denken ist beispielsweise an die angemessene Berücksichtigung von Kindern im Steuersystem. Nicht jeder beliebig hohe Freibetrag für Kinder ist steuersystematisch zu rechtfertigen: Eine Reduktion der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer aufgrund von Kindern darf nicht per se als Abbau von Benachteiligungen gewertet werden, sondern nur in der Höhe, in der die

⁴ Vgl. zu den einzelnen Sozialversicherungssystemen Abschnitt B.4.

elterliche Leistungsfähigkeit durch Kinder tatsächlich eingeschränkt ist.⁵ Setzt man die Einschränkung der Leistungsfähigkeit zu hoch an, enthält die Maßnahme einen Fördercharakter, der an dieser Stelle nicht angemessen verortet ist.

Die gezielte Förderung bestimmter Familienmodelle ist ordnungspolitisch abzulehnen.

Zur Familienpolitik gezählt werden zahlreiche Maßnahmen, die nicht den Kindern in allen Familien zugute kommen, sondern arbeitsmarktpolitische und bildungspolitische (bzw. pädagogische und integrationspolitische) Ziele haben oder ein bestimmtes Modell von Elternschaft unterstützen. Teils wird eine Unterbrechung der Erwerbstätigkeit eines Elternteils für einen bestimmten Zeitraum und damit zumindest temporär das Ein-Verdiener-Modell gefördert.⁶ Dies ist mit Nachteilen für die Unternehmen bzw. für den Arbeitsmarkt verbunden, da weniger Fachkräfte zur Verfügung stehen und, volkswirtschaftlich ausgedrückt, Humankapital entwertet wird. Zwar sind private Entscheidungen für eine Erwerbsunterbrechung zu akzeptieren; die gezielte Förderung eines Ausstiegs ist jedoch problematisch. Der Wiedereinstieg ins Erwerbsleben nach der Elternzeit ist oft schwierig. Die häufige Folge ist, dass er auf deutlich niedrigerem Niveau erfolgt oder ausbleibt. Damit kann eine Verzerrung der Entscheidung für Kinder insbesondere bei gut ausgebildeten Frauen verbunden sein.

Durch die Förderung des Ein-Verdiener-Modells wird ein Spannungsverhältnis zwischen arbeitsmarktpolitisch und bevölkerungspolitisch orientierten Maßnahmen der Familienpolitik erzeugt, das nicht zwingend ist. Maßnahmen, die dieses Modell fördern, können zwar die Entscheidung für mehr Kinder anregen und damit auch einem künftigen Fachkräftemangel entgegen wirken. Dies geht allerdings zu Lasten des gegenwärtigen Fachkräfteangebots der gut ausgebildeten Mütter.

Nach der Baby- bzw. Kleinkindphase konzentriert sich die Förderung vor allem auf die Kinderbetreuung und damit implizit auf die Zwei-Verdiener-Paare. Auch diese spezielle Förderung von Doppel-Verdiener-Paaren ist aus ordnungspolitischer Sicht abzulehnen, führt sie doch zu einer Benachteiligung der Kinder in „traditionellen Familien“.

Der Staat sollte sich gegenüber der familieninternen Arbeitsteilung neutral verhalten.

Aus ordnungspolitischer Sicht anzustreben ist eine Neutralität familienpolitischer Maßnahmen: Nur wenn die Familienförderung neutral gegenüber unterschiedlichen Modellen zur familieninternen Aufgabenteilung bzw. zum „wie“ der Kindererziehung gestaltet ist, können die (potenziellen) Eltern ihren Weg eigenverantwortlich gestalten und auf ihre eigenen Bedürfnisse zuschneiden. Die resultierenden Entscheidungen hat der Staat zu respektieren. Bei einer neutralen Förderung können die Eltern die Mittel ihren Präferenzen entsprechend einsetzen, d. h. entweder zur Abmilderung eines Lohnausfalls, wenn ein Elternteil zu Hause bleibt, oder zur Finanzierung der Kinderbetreuung, wenn beide Eltern erwerbstätig sind.

⁵ Eine ausführliche Diskussion der angemessenen steuerlichen Berücksichtigung von Kindern bei der Einkommensbesteuerung findet sich in Abschnitt B.1.

⁶ Dies gilt etwa für Erziehungsgeld und Elterngeld, die beide eine Erwerbsunterbrechung von maximal zwei Jahren je Kind fördern (vgl. dazu Abschnitt B.3.2). Die Elternzeit impliziert eine Erwerbsunterbrechung von bis zu drei Jahren pro Kind.

Fehlanreize sowie eine Ungleichbehandlung der Kinder werden gleichermaßen vermieden. Zu dieser Neutralität gehört gleichzeitig der Abbau verzerrender Benachteiligungen in den unterschiedlichen Subsystemen.

Seine Aufgabe ist nicht, die Familien von sämtlichen Belastungen zu befreien.

Eine Förderung kann und sollte die Familien keineswegs ihrer Eigenverantwortung entheben. Nicht alle Probleme und Belastungen, die sich mit der freiwilligen Entscheidung für Kinder ergeben können, sind mit einem familienpolitischen Handlungsbedarf verbunden; nicht alle mit Kindern verbundenen Kosten müssen ganz oder teilweise durch die Solidargemeinschaft kompensiert werden. Die Entscheidung für Kinder ist vielmehr zunächst Privatsache der Eltern, die sich davon – ungeachtet der zu erwartenden Einschränkungen – eine Bereicherung ihres Lebens versprechen.

Ökonomisch betrachtet lässt sich die Förderung von Familien durch positive externe Effekte der Kinder(erziehung) zugunsten der Gesellschaft bzw. ihrer Teilbereiche, wie der Wirtschaft und dem Staatshaushalt, begründen. Demnach ist die Kindererziehung, genauer gesagt die Abschwächung der Alterung und Schrumpfung der Gesellschaft durch Kinder und ihre Erziehung, mit positiven finanziellen Auswirkungen für alle Gesellschaftsmitglieder verbunden, und zwar mit Vorteilen, die nicht (vollständig) marktlich kompensiert werden – etwa über spätere höhere Löhne gut ausgebildeter Kinder. In der Familienpolitik wird deshalb auch vom Familienleistungsausgleich gesprochen.

Zu den möglichen gesellschaftlichen Vorteilen werden vor allem volkswirtschaftliche Innovations- und Wachstumseffekte gezählt, aber auch die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik.⁷ Die Kosten für die gesamtgesellschaftlichen Vorteile würden – ohne eine Förderung – die Familien alleine tragen. Wenn externe Effekte vorliegen, würden sie nicht den vollständigen, gesamtgesellschaftlichen Nutzen einer Elternschaft in ihr Entscheidungskalkül mit einbeziehen, sondern nur den Anteil, der ihnen bzw. ihren Kinder zu Gute kommt. Damit fielen die privaten und die gesellschaftlichen Kosten-Nutzen-Überlegungen bei der Entscheidung für ein (weiteres) Kind auseinander. Aus gesamtgesellschaftlicher Sicht wäre die Kinderzahl zu gering.

Externe Effekte von Kindern sind kaum messbar.

Die Annahme entsprechender positiver Auswirkungen ist in der wissenschaftlichen Literatur wie in der Öffentlichkeit relativ weit verbreitet. Kaum eine Subvention stößt auf breitere gesellschaftliche Anerkennung als die Förderung von Familien.⁸ Unumstritten sind entsprechende Effekte und ihre Externalität allerdings nicht. Problematisch ist vor allem die Messbarkeit der Effekte.

⁷ Letzteres bezieht sich vor allem auf die Verteilung der Lasten durch die Staatsverschuldung auf die Generationen. Ob es sich bei diesem rein pekuniären Effekt um eine Externalität im engeren Sinne und damit eine ökonomische Rechtfertigung für eine Förderung handelt, ist jedoch fraglich. Vgl. dazu kritisch Langner (2008), S. 14ff.

⁸ Zur ökonomischen Begründung einer Familienförderung bzw. eines Elterngeldes siehe Berthold/Fehn (2002), S. 33ff; Hüther (2005), S. 8; Ott (2002), S. 16f; Steinmann (2006), S. 32f. Zur gesellschaftlichen Akzeptanz von Familienpolitik vgl. Lengerer (2004).

Dies gilt schon für den gesamtgesellschaftlichen Nutzen eines weiteren „Durchschnittskindes“ mit einheitlichen bzw. durchschnittlichen Merkmalen und damit für die Feststellung der „richtigen“ Höhe einer einheitlichen Familien- bzw. Kinderförderung. Unmöglich ist es allerdings, für einzelne Familien bzw. für einzelne Kinder differenzierte „Nutzenprognosen“ abzugeben. Dies wäre notwendig, um eine differenzierte Förderung der Familien ökonomisch zu rechtfertigen.

Dies gilt auch für die einkommensabhängige Förderung: Sie wäre nur zu rechtfertigen, wenn die Existenz von Kindern, deren Eltern ein hohes Einkommen erzielen, aus gesellschaftlicher Sicht höher bewertet würde als die Existenz von Kindern weniger gut verdienender Eltern. Eine entsprechende Kausalität ist jedoch kaum belastbar zu begründen. Kaum zu rechtfertigen ist vor diesem Hintergrund auch eine unterschiedliche Förderung der Kinder nach ihrer Ordnungszahl – wie beim Kindergeld praktiziert und möglicherweise künftig noch ausgeweitet.

Die Korrektur von Benachteiligungen im Steuersystem oder in den Sozialversicherungen kann eine Förderung von Familien nicht begründen. Ziel muss vielmehr der Abbau der entsprechenden Benachteiligung sein, ohne dabei allerdings über das Ziel hinaus zu schießen und die Benachteiligung in eine Bevorzugung umzuwandeln.

Mit Bevölkerungspolitik mischt sich der Staat in die höchst private Lebensplanung seiner Bürger ein.

Liegen keine externen Effekte durch Kinder vor, ist eine Förderung ihrer Geburt kaum zu rechtfertigen. Die Verfolgung bevölkerungspolitischer Ziele ist als un gerechtfertigte staatliche Einmischung in die private Lebensplanung der Bürger zu bewerten. Die Lenkung der höchst privaten Entscheidung ob, wann und wie viele Kinder jemand bekommt, ist mit einem freiheitlichen Staatsverständnis nicht vereinbar. Fördergelder werden in der Familienpolitik wie auch in anderen Politikbereichen zwar gern als Erweiterung des individuellen Handlungsspielraums gepriesen. Doch wenn sie nicht durch die Internalisierung externer Effekte oder eine Kompensation von Nachteilen gerechtfertigt sind, ist das irreführend und falsch. Letztlich erweitern die Subventionen die „Freiheit“, eine von der Politik als gut und wünschenswert bewertete Option zu wählen, hier die Elternschaft, auf Kosten anderer Möglichkeiten und auf Kosten Dritter, die die Begünstigungen finanzieren müssen.⁹

Die Expertise analysiert ausgewählte familienpolitische Instrumente, systematisiert und bewertet sie hinsichtlich der Möglichkeit einer Bündelung.

Die vorliegende Expertise systematisiert eine Auswahl familienbezogener Leistungen, die im Status quo von größerer quantitativer Bedeutung sind oder aktuell politisch diskutiert werden. Sie konzentriert sich aufgrund der quantitativen Bedeutsamkeit und der Diskussion über eine Familienkasse auf eine Auswahl von Maßnahmen auf Bundesebene. Die Gliederung orientiert sich dabei an Politikbereichen, nicht am tatsächlichen Fördercharakter der einzelnen Maßnahmen; dieser wird jedoch innerhalb der Gliederungspunkte jeweils herausgearbeitet. Darüber hinaus werden die mit den einzelnen Instrumenten verbundenen Ziele und Wirkungen, einschließlich eventueller Widersprüche, Unklarheiten und Abstimmungslücken zwischen den Maßnahmen, aufgezeigt und ordnungspolitisch beur-

⁹ Vgl. ausführlicher Bünnagel (2009).

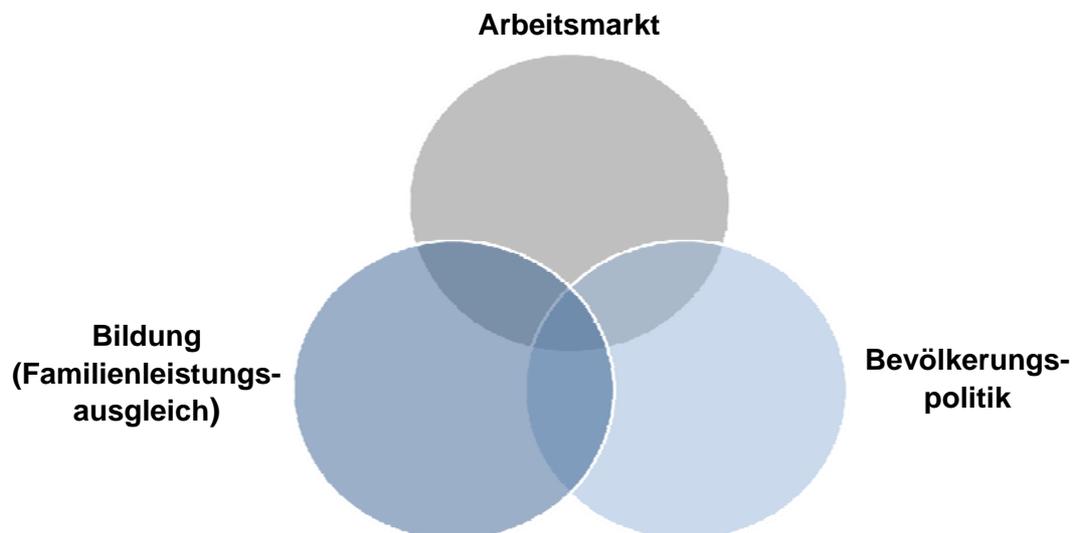
teilt. Die Auswahl erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, stellt jedoch einen ersten Schritt zur Überprüfung dar, welche Instrumente reformiert, in eine Familienkasse integriert oder ersatzlos abgeschafft werden könnten.

Vorab sollen kurz die drei wesentlichen Dimensionen familienbezogener Leistungen skizziert werden, die bei der Beurteilung der Förderinstrumente wieder aufgegriffen werden. Grundsätzlich lassen sich drei inhaltliche Schwerpunkte unterscheiden: Bevölkerungspolitische, bildungspolitische und arbeitsmarktpolitische Ziele und Wirkungen. Dabei gibt es jeweils Schnittmengen (siehe Abbildung 2), was am Beispiel der Kinderbetreuung verdeutlicht werden soll:

Viele Förderinstrumente weisen gleichzeitig arbeitsmarkt-, bevölkerungs- und bildungspolitische Dimensionen auf.

Die Förderung der Kinderbetreuung kann dazu dienen, mehr Eltern für den Arbeitsmarkt zu erhalten, kann also arbeitsmarktpolitisch motiviert sein. Sie kann auch bevölkerungspolitisch begründet sein, etwa wenn Schwierigkeiten bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie als wesentliche Ursache von Kinderlosigkeit ausgemacht würden. Schließlich sind auch bildungspolitische bzw. pädagogische Schwerpunkte denkbar, insbesondere wenn es darum geht, bestimmte Formen der Betreuung zu fördern oder Qualitätsstandards zu definieren. Die Zuordnung hängt von der Ausgestaltung der Maßnahme ab. Die Entscheidung über die Gewichtung der familienpolitischen Dimensionen bei der Verteilung von Fördermitteln und bei der Ausgestaltung von Instrumenten ist letztlich eine politische, keine wissenschaftliche. Aus ordnungspolitischer Sicht bedarf allerdings jede Einschränkung der elterlichen Entscheidungsfreiheit – also jegliche Kopplung der Förderung an bestimmte Voraussetzungen und der Ausschluss derer, die sie nicht erfüllen – einer Rechtfertigung.

Abbildung 2: Dimensionen der Familienpolitik



Wichtig ist, sich bei der Verteilung von Fördermitteln, etwa aus einer Familienkasse, nicht einseitig auf die Familiengründungsphase zu konzentrieren. Schließlich ist auch die Entscheidung für Kinder mit langfristigen Konsequenzen verbunden. Insbesondere die Betreuungsproblematik endet nicht im Kleinkindalter. Lediglich die Gewichtung von Betreuungsbedarf, Erziehungsbedarf und Bildungsbedarf ändert sich. Soll die Entscheidung für Kinder nicht behindert werden, muss das Betreuungsangebot sowohl vom Umfang, als auch von der Qualität her ausreichend sein.¹⁰ Dies könnte umso stärker gelten, je höher die Eltern qualifiziert sind: Tendenziell dürften die Anforderungen der Eltern an die Qualität der Kinderbetreuung, der Erziehung und Ausbildung von ihrem eigenen Bildungsgrad abhängen. Dies bedeutet, dass ein qualitativ unzureichendes Betreuungs- und Bildungsangebot gerade höher qualifizierte junge Leute entweder ganz davon abhalten könnte, Kinder zu bekommen oder andernfalls dazu führt, dass sie die Erziehung überwiegend selbst übernehmen bzw. organisieren und sich gegen ihren ursprünglichen Wunsch dauerhaft aus dem Erwerbsleben zurückziehen. Dieser Bereich kann im Folgenden nur am Rande behandelt werden, ist jedoch bei der Frage der konkreten Ausgestaltung einer Familienkasse und der Verteilung ihrer Mittel erneut aufzugreifen.

¹⁰ Dies erfordert jedoch keineswegs zwangsläufig eine Subventionierung oder öffentliche Bereitstellung der Betreuungseinrichtungen. Auch marktliche Lösungen sind denkbar, Probleme im Status quo sind teils auf Hindernisse und Verzerrungen in Folge staatlicher Regulierung zurückzuführen. Vgl. dazu beispielsweise Bünnagel/Henman (2007). An dieser Stelle besteht weiterer Forschungsbedarf.

B. Systematisierung konkreter Maßnahmen

1. Berücksichtigung des Familienstandes und der Kinder im Steuersystem

Kinder mindern die Leistungsfähigkeit ihrer Eltern, so dass deren Steuerbemessungsgrundlage korrigiert werden muss.

Das vorrangige Ziel einer Berücksichtigung der Familie im Steuerrecht muss die Herstellung von Steuergerechtigkeit sein. Grundlage der Einkommensbesteuerung in der Bundesrepublik Deutschland ist die individuelle Leistungsfähigkeit. Soweit die individuelle Leistungsfähigkeit durch den Familienstand und durch Kinder in positiver oder negativer Weise beeinflusst wird, ist dies entsprechend zu berücksichtigen, damit es nicht zu einer Ungleichbehandlung und damit einer Verletzung des Grundsatzes der horizontalen Steuergerechtigkeit kommt: Demnach sind Bürger mit identischer Leistungsfähigkeit gleich hoch zu besteuern. Verheiratete dürfen nicht anders besteuert werden als Ledige mit gleicher Leistungsfähigkeit, Eltern nicht anders als gleichermaßen leistungsfähige Kinderlose.¹¹

Dies dient der systematischen Einkommenssteuerpolitik, nicht der Förderung.

Eine Vermischung steuersystematischer Regelungen mit bevölkerungspolitischen und familienpolitischen Förderzielen ist nicht sinnvoll. Bevölkerungspolitische, (elternbezogene) arbeitsmarktpolitische oder bildungspolitische Ziele sind im Steuersystem nicht systematisch erreichbar und fehlplatziert: Einerseits werden nur die tatsächlich Steuern zahlenden Familien erreicht, andererseits ergeben sich bei einem progressiven Steuertarif verteilungspolitisch unerwünschte Entlastungsverläufe. Einkommenssteuerpolitik und Verteilungspolitik sollten – im Sinne von mehr Transparenz in beiden Systemen und zur systematischeren Erreichung der jeweils verfolgten Ziele – voneinander getrennt werden.¹²

Im Falle einer Privilegierung im Steuersystem führt der Progressionseffekt dagegen zu Ungleichbehandlung.

Maßstab für die Bestimmung der individuellen steuerlichen Leistungsfähigkeit (die Bemessungsgrundlage der Einkommensbesteuerung) ist nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts das frei verfügbare – das „disponible“ – Einkommen (siehe unten). Nur auf dieses Einkommen wird der Einkommensteuertarif angewendet. Aufgrund des progressiven Einkommensteuertarifs in der Bundesrepublik Deutschland hat die steuerliche Berücksichtigung des Familienstandes und der Kinder bei höheren Einkommen auch eine höhere Entlastungswirkung. Soweit die Berücksichtigung der Herstellung horizontaler Steuergerechtigkeit dient, ist dies sinnvoll – die stärkere Entlastungswirkung bei höheren Einkommen kann als so genannter „Reflex der Progression“ betrachtet werden. Sie dient der Korrektur einer ungerechtfertigten, weil die Leistungsfähigkeit übersteigenden Besteuerung, nicht einer Förderung von Familien.¹³ Da die Benachteiligung (gegenüber Steuerpflichtigen mit gleichem Einkommen, aber ohne Verpflichtungen

¹¹ Vgl. beispielsweise Tipke/Lang (2002), S. 234; Wosnitza (1996), S. 124.

¹² Vgl. auch Wosnitza (1996), S. 126.

¹³ Vgl. Bundesverfassungsgericht (1998), 2 BvR 1057/91 vom 10.11.1998, insbesondere Absatz Nr. 66; Bundesverfassungsgericht (1998), 2 BvL 42/93 vom 10.11.1998, insbesondere Absätze Nr. 68f.

gegenüber Ehepartner und Kindern) bei fehlender Berücksichtigung etwaiger Unterhaltspflichten bei hohem Einkommen aufgrund der Progression stärker ausfällt als bei niedrigen Einkommen, muss auch die Korrektur dementsprechend höher ausfallen.

Da die ungerichtfertigte Steuerlast bei hohem Einkommen höher ausfällt, wirkt dort folgerichtig auch eine Korrektur stärker.

Sofern jedoch der Versuch unternommen wird, die Familie über den steuersystematisch erforderlichen Umfang hinaus zu berücksichtigen, ist die einkommensabhängige Entlastungswirkung problematisch. Werden Kinder aus familienpolitischen Gründen – also zur Förderung von Kindern und Kindererziehung – über die Minderung der Leistungsfähigkeit des Haushalts hinaus steuerlich berücksichtigt, kommt es zu einer stärkeren Privilegierung von Kindern und Eltern mit hohem Familieneinkommen gegenüber Familien mit niedrigem Familieneinkommen. Dies ist eine Ungleichbehandlung, die darüber hinaus den üblichen verteilungspolitischen Zielen entgegenläuft. Sie ist ordnungspolitisch kaum zu rechtfertigen.

Die entscheidende Frage bei der Diskussion der steuerlichen Berücksichtigung der familiären Beziehungen, hier der Elternschaft, ist also: Mindern Kinder die Leistungsfähigkeit ihrer Eltern?

Diese Frage wird verfassungsrechtlich eindeutig mit ja beantwortet. Die einschlägigen familienpolitischen Urteile folgen stets dem Grundsatz, dass zu den nicht disponiblen Einkommensbestandteilen des Steuerpflichtigen auch die erforderlichen Aufwendungen für die unterhaltsberechtigten Familienangehörigen gehören (familienspezifisches subjektives Nettoprinzip). Diesen Aufwendungen kann sich der Steuerpflichtige nicht entziehen. Lediglich auf das verbleibende – disponible – Einkommen ist der progressive Einkommensteuertarif anzuwenden.¹⁴

Kinder sind nicht mit Konsumgütern vergleichbar, da sie gesetzlich gesicherte Ansprüche gegenüber den Eltern haben.

Das familienspezifische subjektive Nettoprinzip erfährt Kritik seitens der Vertreter einer betrieblichen Steuerlehre bzw. Markteinkommenstheorie.¹⁵ Sie vertreten den Standpunkt, die Entscheidung für Familie sei eine freiwillige, von der sich die Betroffenen offensichtlich ungeachtet aller daraus resultierenden Lasten einen Nutzen versprechen. Die Lasten seien demnach nicht als eine Minderung des disponiblen Einkommens zu werten, sondern als Verwendung des Einkommens. Die Entscheidung für Kinder sei vergleichbar mit der Entscheidung für andere langlebige Konsumgüter. Sie sei daher ebenso wenig als Minderung der Leistungsfähigkeit zu verstehen wie die Entscheidung für Konsumgüter, die langfristig regelmäßige Aufwendungen erfordern – etwa Wohneigentum oder ein Reitpferd. Da ein Kind mit seiner Geburt jedoch ein eigenes Lebensrecht und die üblichen Rechte eines jeden Gesellschafts-

¹⁴ Vgl. beispielsweise Bundesverfassungsgericht (1998), 2 BvR 1057/91 vom 10.11.1998, Absätze Nr. 66-68. Kontrovers diskutiert wird jedoch, wie hoch diese erforderlichen Aufwendungen anzusetzen sind. Vgl. dazu die Ausführungen zum Familiensplitting. Weitere „indisponible“ Einkommensbestandteile sind das Existenzminimum des Steuerpflichtigen (privates Nettoprinzip) und erwerbsbedingte Aufwendungen (allgemeines subjektives Nettoprinzip). Vgl. auch Tipke/Lang (2002), S. 218f.

¹⁵ Für einen Literaturüberblick vgl. Althammer (2000), S. 138f.

mitgliedes erwirbt – etwa die Sicherung seiner soziokulturellen Existenz und die Teilhabe am Wohlstand seiner Eltern – ist der Vergleich mit „normalen“ Konsumententscheidungen nicht haltbar.¹⁶

1.1 Das Optionsmodell aus Kinderfreibetrag und Kindergeld

Das Steuersystem gehört zu den institutionellen Rahmenbedingungen, die die Entscheidung für Kinder nicht behindern dürfen. Dies setzt voraus, dass das Steuersystem nicht zur Diskriminierung zwischen Steuerpflichtigen mit Kindern und ohne Kinder führt (horizontale Steuergerechtigkeit). Bei gleichem Brutto-Einkommen ist die steuerliche Leistungsfähigkeit von Steuerpflichtigen, die Kinder zu versorgen haben, geringer als die von Personen ohne Kinder. Dementsprechend spielt auch die Kinderzahl bei der Bestimmung der steuerlichen Leistungsfähigkeit eine Rolle. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinen Urteilen zur Frage der leistungsgerechten Besteuerung von Familien mehrfach klare Leitlinien gesetzt und den Gesetzgeber zum Abbau ehemals bestehender steuerlicher Benachteiligungen von Familien gezwungen.¹⁷

**Familien-
spezifische
Steuerrege-
lungen sind
verfassungs-
rechtlich
geboten.**

Die Karlsruher Richter haben den Gesetzgeber dabei nicht auf ein bestimmtes Instrument zur Umsetzung einer gerechten Familienbesteuerung festgelegt. Als Maßstab für eine gerechte Besteuerung von Familien wurde allerdings die Entlastung genannt, wie sie sich durch den Abzug von Kinderfreibeträgen von der Steuerbemessungsgrundlage ergibt.¹⁸ Durch die Kinderfreibeträge werden zunächst die (existenz)notwendigen Aufwendungen für Kinder vom Einkommen, genauer gesagt von der Steuer-

¹⁶ So stehen „das natürliche Recht der Eltern“, ihre Kinder zu pflegen und zu erziehen, und die „zuvorst ihnen obliegende Pflicht“ dazu in Artikel 6 des Grundgesetzes gleichberechtigt nebeneinander. Zu dieser Argumentation vgl. auch Bundesverfassungsgericht (1990), 1 BvL 20/26 vom 29.5.1990, Absatz Nr. 184; sowie Althammer (2002), S. 73.

¹⁷ Dem heutigen Optionsmodell gehen seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland verschiedene Varianten von Kinderfreibeträgen, Kindergeld und Kombinationen aus beidem voraus. Die steuerliche Berücksichtigung des kindlichen Grundbedarfs (und das Kindergeld) sind vor allem durch fehlende Kontinuität und teils willkürliche Veränderungen geprägt. Die jeweils vorausgehenden Ausgestaltungen hatten eine steuerliche Benachteiligung von Familien stets nicht verhindert. Darauf hat das Bundesverfassungsgericht mit entsprechenden Vorgaben zur gerechten Familienbesteuerung reagiert. Zwischen 1975 und 1982 wurde kein Kinderfreibetrag gewährt. Stattdessen wurde ein einkommensunabhängiges (Brutto-)Kindergeld ab dem 1. Kind gezahlt. Es folgte ein kompliziertes additives Nebeneinander aus Kindergeld und Kinderfreibetrag mit unklaren Verteilungswirkungen. Einen kurzen Überblick zur Geschichte des Familienlasten- bzw. -leistungsausgleichs liefert Althammer (2002), S. 70f. Die einschlägigen Entscheidungen hatten die Anhebung der Kinderfreibeträge bzw. die Einführung eines allgemeinen „Betreuungsfreibetrages“ durch das „Gesetz zur Familienförderung“ vom 22.12.1999 zur Folge (vgl. Bundesverfassungsgericht (1998), 2 BvR 1057/91 vom 10.11.1998, Absatz Nr. 1-104 und 2 BvL 42/93 vom 10.11.1998, Absatz Nr. 1-83 sowie 2 BvR 1220/93 vom 10.11.1998, Absatz Nr. 1-15). Seit dem 01.01.2002 ist der „Betreuungsfreibetrag“ in einen allgemeinen „Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsfreibetrag“ eingegangen. Derzeit liegt die Höhe der allgemeinen Freibeträge für Kinder bei 6.024 Euro für ein Ehepaar bzw. bei 3.012 Euro für Alleinerziehende.

¹⁸ Bundesverfassungsgericht (1998), 2 BvL 42/93 vom 10.11.1998, Absatz Nr. 72; Bundesverfassungsgericht (1998), 2 BvR 1057/91 vom 10.11.1998, Absatz Nr. 89-90.

bemessungsgrundlage, abgezogen, bevor der Steuertarif zur Anwendung kommt und die Steuerbelastung ermittelt wird.¹⁹

Das existierende Mischsystem aus Kindergeld und Freibeträgen ist reformbedürftig.

Seit 1996 sind die Kinderfreibeträge Teil eines Optionsmodells aus Kindergeld und Kinderfreibeträgen. Zwar ist die Verfassungskonformität der Besteuerung der Familien durch das Optionsmodell gewährleistet – eine steuerliche Benachteiligung von Eltern liegt also nicht vor. Dennoch ist das Optionsmodell aus ordnungspolitischer Sicht reformbedürftig. Aus steuersystematischer Sicht besteht kein Bedarf einer Ergänzung der Freibeträge durch ein Kindergeld, so dass die Kopplung und Verrechnung der Instrumente fragwürdig ist.

Im Status quo wird zunächst allen berechtigten Familien ein einheitliches Kindergeld gezahlt. Die Kinderfreibeträge (Kinderfreibetrag sowie Freibetrag für Betreuung und Erziehung oder Ausbildung) kommen nur dann zur Anwendung, wenn dies nach Ablauf des Steuerjahres für die Betroffenen günstiger ist: Nur wenn die Entlastung durch das Kindergeld niedriger ist als die Entlastung durch die Kinderfreibeträge, werden diese bei der Veranlagung der Einkommensteuer abgezogen. Das bereits gezahlte Kindergeld wird dann mit der steuerlichen Entlastung durch die Kinderfreibeträge verrechnet.

Zwar wird eine Überbesteuerung von Familien vermieden, ...

Das Optionsmodell bzw. das Kindergeld verhindern damit eine steuerliche Benachteiligung der Familien gegenüber Kinderlosen, d. h. eine steuersystematisch unzulässige Besteuerung des kindlichen Grundbedarfs wird mindestens ausgeglichen. Von daher wird nicht gegen die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes verstoßen. Dennoch ist das Kindergeld zur Umsetzung horizontaler Steuergerechtigkeit ungeeignet.

... doch die Verrechnung führt zu einem fragwürdigen Förderverlauf.

Beim Kindergeld handelt es sich um ein Förderinstrument, dessen Verrechnung mit einem Instrument zum Abbau von Benachteiligungen problematisch ist. Durch die Verrechnung mit den Kinderfreibeträgen wird mit dem Kindergeld keineswegs, wie es zunächst den Anschein hat, ein einheitlicher Förderbetrag je Kind gewährt. Vielmehr sinkt die im Kindergeld enthaltene Netto-Förderung mit steigendem Einkommen. Die tatsächliche Förderung folgt keinen klaren verteilungspolitischen Grundsätzen und setzt negative Arbeitsanreize. Dies soll im Folgenden erläutert werden.

Das Kindergeld wird als einheitlicher Betrag je Kind gezahlt.²⁰ Dagegen hängt die steuersystematisch notwendige Entlastung durch die Kinderfrei-

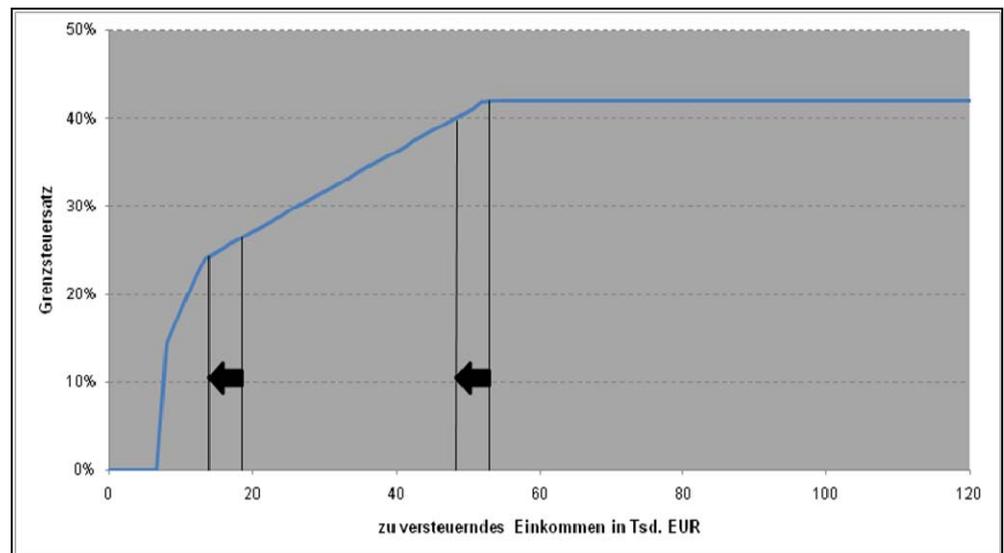
¹⁹ Eine ausführliche Darstellung der steuersystematischen und verfassungsrechtlichen Maßstäbe für eine leistungsgerechte Familienbesteuerung findet sich bei Henman (2002), S. 46ff.

²⁰ Genauer gesagt wird der Betrag nach der Ordnungszahl der Kinder gestaffelt und beträgt je 164 Euro monatlich für die ersten beiden Kinder, 170 Euro für das dritte und je 195 Euro monatlich ab dem vierten Kind. Diese Ungleichbehandlung der Kinder nach ihrer Ordnungszahl ist ordnungspolitisch nicht zu rechtfertigen. Daher ist auch die politisch diskutierte weitere selektive Anhebung des Kindergeldes abzulehnen (Vgl. ausführlicher Abschnitt 3.1.). Auch hinsichtlich der Gewährleistung der Steuerge-

beträge bei einem progressiven Steuertarif von der Höhe des Einkommens ab: Sie steigt mit dem Einkommen. Anders ausgedrückt: Bei einem progressiven Steuertarif, wie er in Deutschland gilt, ist die zusätzliche (marginale) Steuerlast durch einen zusätzlichen (marginalen) Einkommensbetrag umso größer, je höher das Einkommen insgesamt ist (steigender Grenzsteuersatz). Umgekehrt ist dementsprechend die Steuerentlastung durch den Abzug der Kinderfreibeträge, d. h. durch die Verringerung des zu versteuernden Einkommens, umso höher, je höher das Einkommen insgesamt ist (siehe Abbildung 3).²¹

Das ist steuersystematisch sinnvoll, denn es gewährleistet die Gleichbehandlung von Steuerpflichtigen mit Kindern und ohne Kinder bei gleich hohem (bzw. gleich niedrigem) verfügbarem Einkommen.²²

Abbildung 3: Steuerentlastung durch einen Freibetrag im Einkommensteuertarif 2009



rechtigkeit macht die Staffelung keinen Sinn: Die Freibeträge (und die Einschränkung des disponiblen Einkommens) werden (zu Recht) nicht entsprechend differenziert.

²¹ Die Entlastung entspricht grafisch den eingezeichneten Flächen zwischen dem Einkommensteuertarif und der horizontalen Achse. Die Pfeile beschreiben die Minderung des zu versteuernden Einkommens durch den (einheitlich hohen) Freibetrag bei zwei verschiedenen Einkommenshöhen.

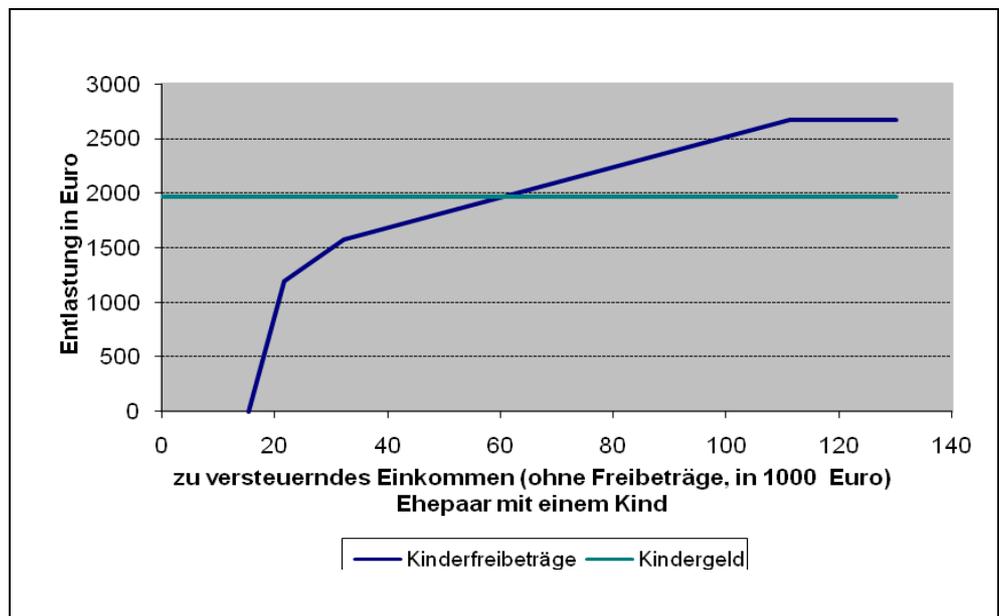
²² Die Frage der gerechten Besteuerung bei unterschiedlich hohem Einkommen (vertikale Steuergerechtigkeit) stellt sich hier nicht. Sie ist im Einkommensteuertarif (§ 32a EStG) geregelt und nicht familienpolitisch motiviert.

Problematische und intransparente Verteilungswirkungen

Die steuer-systematisch nötige Entlastung hängt vom Einkommen ab.

Bei ausschließlicher Anwendung der Kinderfreibeträge (ohne Optionsmodell) ergibt sich der in Abbildung 4 mit der blauen Linie dargestellte Entlastungsverlauf. Die Entlastung hängt, wie bereits dargestellt, vom Verlauf des progressiven Einkommensteuertarifs ab, und steigt mit dem Einkommen. Die Abbildung 4 zeigt darüber hinaus zusätzlich die jährliche Entlastung, die sich durch das Kindergeld als isoliertes Instrument ergeben würde (grüne Linie: $12 \times 164 \text{ Euro} = 1.968 \text{ Euro}$).²³

Abbildung 4: Entlastungsverlauf im Optionsmodell 2009



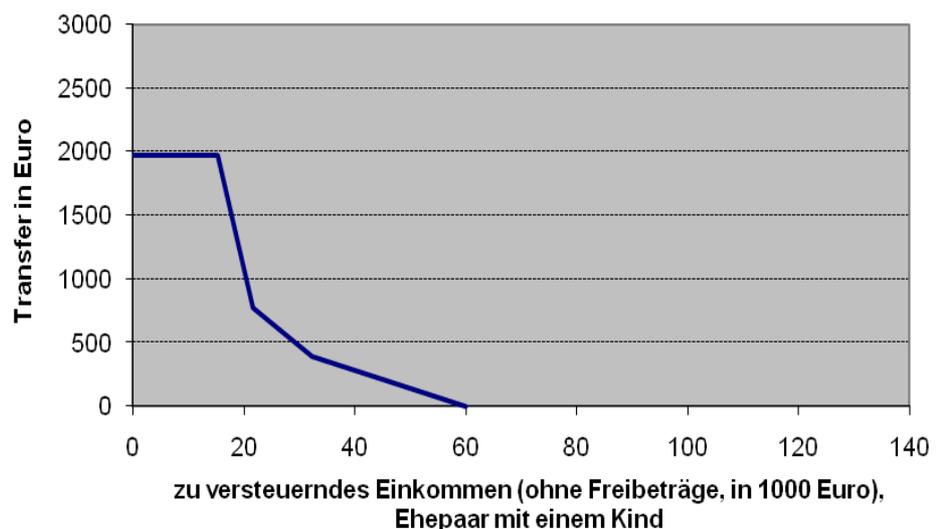
²³ Für 2009 ergibt sich einmalig ein Betrag von 2.068 Euro durch den im Rahmen des Konjunkturpaketes beschlossenen Kinderbonus, eine Einmalzahlung in Höhe von 100 Euro, die ebenfalls mit dem Kinderfreibetrag verrechnet wird. Da er kein originärer Teil des hier betrachteten Optionsmodells ist, wird er in der grafischen Darstellung nicht berücksichtigt. Die Aussage und der Verlauf der Entlastung sind davon nicht betroffen, bei Berücksichtigung des Bonus verschiebt sich lediglich der Schnittpunkt und damit die Grenze, bis zu der noch ein Nettotransfer gezahlt wird, nach rechts.

Je höher das Einkommen, desto geringer ist der Förderanteil des Kindergeldes.

Die dargestellten Entlastungsverläufe kommen im Optionsmodell jedoch nicht isoliert zur Geltung. Aufgrund der Verrechnung von Kindergeld und Kinderfreibeträgen handelt es sich bei dem gezahlten Kindergeldbetrag nicht mehr vollständig um eine Förderung, sondern z. T. um einen Ausgleich der Nachteile durch ungerechtfertigt hohe Besteuerung. Das Kindergeld ist gleichsam an die Bedingung geknüpft, auf die Kinderfreibeträge zu verzichten. Der Förderanteil innerhalb des Kindergeldes ergibt sich erst aus der Differenz zwischen dem gezahlten Kindergeld und der systematisch notwendigen bzw. verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Entlastung, die sich bei Anwendung der Kinderfreibeträge ergeben hätte. Aufgrund der Steuerprogression steigt die erforderliche Kompensation mit dem Einkommen und die im Kindergeld enthaltene Netto-Förderung sinkt analog mit steigendem Einkommen (siehe Abbildung 5).

Abbildung 5: Netto-Kindergeld im Optionsmodell 2009

Der Verlauf ist willkürlich und verschiebt sich mit jeder Tarifänderung.



Im Endeffekt hängt daher der Transferverlauf vom Verlauf des Einkommensteuertarifs (bzw. des Grenzsteuersatzes) ab. Die Förderung wird intransparent und verändert sich bei Änderungen des Einkommensteuertarifs, die – unabhängig von der Familienpolitik – zur vertikalen Differenzierung der Steuerbelastung von Steuerpflichtigen mit unterschiedlich hohem zu versteuerndem Einkommen vorgenommen werden und deren familien-

politische Wirkungen bei Anpassungen kaum berücksichtigt werden dürfen.²⁴

Systematischer und effektiver ist eine Entkoppelung.

Im Jahr 2009 enthielt das Kindergeld, laut geltendem Steuerrecht, für ein Ehepaar mit einem Kind noch bis zur Höhe von knapp 60.000 Euro zu versteuerndem Jahreseinkommen einen Netto-Transfer. Die Förderung beträgt bei dieser Einkommenshöhe allerdings nur noch wenige Euro. In niedrigeren Einkommensklassen fällt der Transfer höher aus. Sobald das elterliche Einkommen allerdings das steuerfreie Existenzminimum von knapp 16.000 Euro überschreitet, liegt das Netto-Kindergeld unterhalb des vollen ausgezahlten Kindergeldbetrages von 1.968 Euro im Jahr.²⁵ Erst jenseits der Einkommensgrenze von 60.000 Euro kommen die Kinderfreibeträge tatsächlich zur Anwendung, da die Entlastung durch die Freibeträge den Kindergeldbetrag übersteigt.²⁶

Die Fördergrundsätze bzw. die familienpolitische Zielsetzung hinter diesem Verlauf der Förderung bleiben unklar. Er ist weder bevölkerungspolitisch noch bildungspolitisch erklärbar. Besser wäre eine Trennung von Kindergeld und Kinderfreibeträgen, und zwar sowohl aus steuersystematischer Sicht, als auch hinsichtlich einer alle Kinder gleich behandelnden, effektiven Gestaltung der Familienförderung.

Die Transferenzugsrate beim Netto-Kindergeld setzt negative Arbeitsanreize.

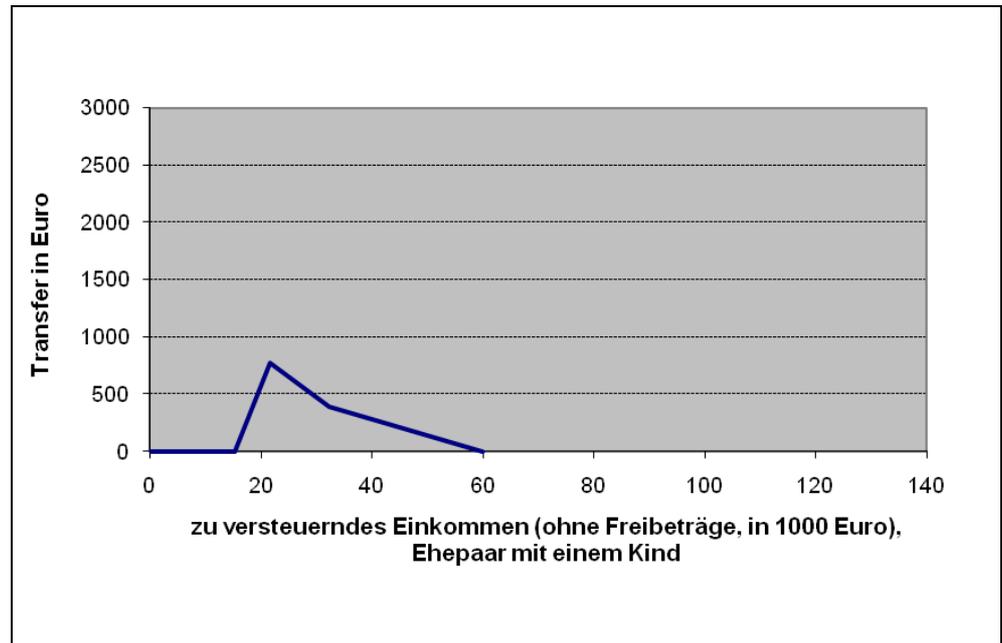
Auch arbeitsmarktpolitische Ziele können den Verlauf des Netto-Kindergeldes nicht rechtfertigen. Im Gegenteil: Das Abschmelzen des Förderanteils innerhalb des Kindergeldes bei steigendem Erwerbseinkommen bewirkt negative Arbeitsanreize. Der Verlauf des Netto-Kindergeldes (Abbildung 5) macht das Erwirtschaften zusätzlichen Arbeitseinkommens für Familien mit Kindern vor allem im unteren Einkommensbereich weniger attraktiv als für Kinderlose. Auch vor diesem Hintergrund verspricht eine Trennung von Kindergeld und Kinderfreibeträgen Vorteile. Das Kindergeld wird dann auch faktisch als einheitlicher Betrag gezahlt, der nicht mit steigendem Erwerbseinkommen abgeschmolzen wird.

²⁴ Für die veränderte Höhe der Entlastungswirkung der Freibeträge bei Änderungen des Steuertarifs gilt diese Kritik nicht – eine Verschiebung der Steuerlast impliziert eine Verschiebung der ohne Freibeträge systematisch zu hohen Steuerlast und damit die erforderliche Kompensation

²⁵ Durch die Grundfreibeträge sind die Einkommen bis dahin steuerfrei gestellt. Bei 15.800 Euro beginnt die Besteuerung eines Ehepaares laut der Splittingtabelle.

²⁶ Berücksichtigt man für 2009 zusätzlich zum Kindergeld den einmaligen Kinderbonus, kommen die Freibeträge sogar erst bei einem Jahreseinkommen von gut 74.000 Euro zur Anwendung. Bei Familien mit drei oder mehr Kindern liegt diese Einkommensgrenze mit und ohne Kinderbonus noch höher, da auch das Kindergeld höher ausfällt als für die ersten beiden Kinder (170 Euro monatlich für das dritte bzw. 195 Euro für das vierte und jedes weitere Kind statt 164 Euro monatlich).

Abbildung 6: Netto-Kindergeld nach Verrechnung mit dem Arbeitslosengeld II



Die Anrechnung des Kindergeldes auf das Arbeitslosengeld II ist ordnungspolitisch korrekt.

Die Anrechnung des Kindergeldes auf die Maßnahmen zur Grundsicherung ist ordnungspolitisch korrekt. In diesen Maßnahmen (Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld für Kinder und Sozialhilfe) sind die Anspruchsvoraussetzungen und die Leistungshöhen bereits einheitlich für die jeweilige Gruppe geregelt.²⁷ Dahinter stehen einheitliche Definitionen von Bedürftigkeit und damit verbundenen Sozialleistungsansprüchen, die im Sinne einer gerechten und klaren Grundsicherung nicht durchbrochen werden sollten. Die Anrechnung entspricht dem Prinzip der Subsidiarität bei der Zahlung von Sozialleistungen: Anspruch auf Unterstützung durch die Solidargemeinschaft besteht demnach nur bei Bedürftigkeit. Bevor ein Anspruch auf (ergänzende) Transfers besteht, müssen zunächst vorhandenes eigenes Einkommen bzw. die Unterstützung durch nahe Angehörige genutzt werden.²⁸ Zum eigenen Einkommen (bzw. zum Einkommen der Kinder) gehört auch das Kindergeld. Aus der Anrechnung des Kindergeldes

²⁷ Eine unsystematische Ausnahme bildet hier der Kinderzuschlag, der einigen Familien statt ergänzendem Arbeitslosengeld II gezahlt wird. Das Kindergeld wird nicht auf den Kinderzuschlag angerechnet, obwohl dieser letztlich die gleiche Funktion erfüllt wie das Sozialgeld für Kinder im Rahmen des Arbeitslosengeldes II (§ 6a Abs. 3 BKGG). Siehe hierzu den Abschnitt „Kinderzuschlag“ dieser Expertise.

²⁸ Vgl. dazu ausführlicher die vbw-Broschüre „Mit Schaffensdrang in Arbeit“ (Bünnagel/Eekhoff/Roth 2006, S. 31).

ergibt sich keine Benachteiligung der bedürftigen Familien mit Kindern gegenüber Familien ohne Sozialleistungen.²⁹

Aufgrund der Anrechnungsregeln erhalten diejenigen Familien das höchste Netto-Kindergeld, deren eigenes Einkommen gerade oberhalb der Sozialeinkommen liegt. Hierin ist ein impliziter, allerdings sehr intransparenter positiver Arbeitsanreiz zu sehen. Diese Wirkung ist vermutlich nicht intendiert. Zudem wird das Netto-Kindergeld danach, d. h. bei nächst höheren Einkommen im Bereich der nächsten Progressionsstufe des Einkommensteuertarifs, wieder abgeschmolzen (Abbildung 6). Dies setzt, wie oben skizziert, unerwünschte Arbeitsanreize, die allerdings ebenfalls sehr versteckt sind.

Reformbedarf und Bündelungsmöglichkeiten

Der Kinderfreibetrag soll verhindern, dass Eltern über ihre Leistungsfähigkeit hinaus besteuert und somit gegenüber Kinderlosen benachteiligt werden. Er dient der Herstellung horizontaler Steuergerechtigkeit zwischen Steuerpflichtigen mit Kindern und ohne Kinder, die verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist. Der Kinderfreibetrag ist kein Förderinstrument. Die Freibeträge sind nicht in eine Familienkasse integrierbar.

Abzulehnen ist das Optionsmodell aus Kinderfreibeträgen und Kindergeld. Besser wäre es, beide Instrumente unabhängig voneinander einzusetzen. Denn im Optionsmodell ergibt sich ein Netto-Kindergeld, das weder bedürftige Kinder fördert, noch alle Kinder (gleichen Alters und gleicher Ordnungszahl in der Familie) mit einem einheitlichen Betrag fördert, wie es durch die weitgehend einheitlichen Zahlbeträge den Anschein hat. Zur Vermeidung einer Benachteiligung der Familien im Steuersystem wären ausschließlich die Kinderfreibeträge in Ansatz zu bringen. Das Kindergeld sollte von seinen steuerlichen Aufgaben entbunden werden. Eine Staffelung nach der Ordnungszahl der Kinder ist nicht zu rechtfertigen.

Der im Kindergeld enthaltene Transferbetrag könnte in eine Familienkasse integriert werden. Dabei sollte die Verteilung der Fördermittel einheitlich je Kind erfolgen, jedoch weiterhin als Einkommen des Kindes auf subsidiär gewährte Unterstützungsleistungen seitens der Solidargemeinschaft angerechnet werden. Ein einheitlicher Förderbetrag je Kind würde einer Familienförderung mit dem Ziel der Anerkennung der Kindererziehung als gesellschaftlich gewünschter Leistung entsprechen.

²⁹ Die damit verbundenen Einsparungen beim Arbeitslosengeld II relativieren die fiskalischen Gesamtausgaben für den Förderanteil des Kindergeldes allerdings weiter.

1.2 Splittingmodelle

a) Ehegattensplitting

Herstellung horizontaler Steuergerechtigkeit

Ehepartner gehen Verpflichtungen ein, die bei der Besteuerung berücksichtigt werden müssen.

Zur Herstellung horizontaler Steuergerechtigkeit ist es erforderlich, die wirtschaftlichen Beziehungen und Verpflichtungen innerhalb der Ehe bei der Bestimmung der individuellen steuerlichen Leistungsfähigkeit zu berücksichtigen. Dies wäre grundsätzlich auch über entsprechende Freibeträge oder Sonderausgabenabzüge möglich. Das Ehepaar wird jedoch nicht nur wegen gegenseitiger Unterhaltsverpflichtungen als Einheit betrachtet, sondern darüber hinaus als Wirtschafts- und Erwerbsgemeinschaft verstanden.³⁰ Beide Partner haben demnach Anspruch auf gleichberechtigte Teilhabe am gemeinsamen ehelichen Einkommen. Gleichzeitig sollen die Ehepartner frei über die eheinterne Aufgabenteilung zwischen Erwerbs- und Familienarbeit entscheiden können und dabei nicht durch die Besteuerung beeinträchtigt werden. Die Nichterwerbstätigkeit bzw. Hausarbeit des einen Partners wird als Ausdruck ehelicher Arbeitsteilung betrachtet. Dies entspricht der Neutralität des Steuerrechts gegenüber privaten Entscheidungen über die eheinterne Aufgabenteilung: Bei getrennter Veranlagung würde die Aufgabenteilung verzerrt, da die Ein-Verdiener-Ehe aufgrund des progressiven Steuertarifs gegenüber Doppelverdienern benachteiligt würde.³¹

Nur progressionsbedingt ergeben sich Splittingeffekte.

Daher wird die individuelle steuerliche Leistungsfähigkeit der Ehepartner durch das Durchschnittseinkommen des Paares angezeigt. Jedem Partner wird die Hälfte des insgesamt erwirtschafteten zu versteuernden Einkommens zugeordnet (Splitting), dieses wird mit dem entsprechenden Steuersatz veranlagt. Die gesamte gemeinsame Steuerschuld des Paares ergibt sich aus der Multiplikation der resultierenden individuellen Steuerschuld mit dem Faktor zwei. Dadurch ist die Steuerbelastung eines Paares unabhängig davon, zu welchen Teilen das Einkommen von den Partnern erwirtschaftet wurde. Die Partner werden besteuert wie zwei Ledige mit identischem Einkommen.

Die Vorteile, die sich durch das Ehegattensplitting im Vergleich zur getrennten Veranlagung ergeben, sind die Folge der progressiven Besteuerung in Deutschland. Insbesondere bei stark unterschiedlich verdienenden Partnern ergeben sich Vorteile, die darüber hinaus positiv abhängig von der Höhe des Einkommens sind. Dies ist jedoch im

³⁰ Dies entspricht nach einem Verfassungsgerichtsurteil vom 3. November 1982 der „wirtschaftlichen Realität der intakten Durchschnittsehe“.

³¹ Vgl. auch Henman (2002), S. 84ff.

eigentlichen Sinn nicht als Vorteil, sondern als Korrektur eines Nachteils zu bewerten.

Benachteiligung Unverheirateter?

Teilweise wird ein Familientarifsplitting an Stelle oder als Erweiterung des Ehegattensplittings gefordert – verbunden mit der Forderung einer Reform der ehегattenanalogen steuerlichen Berücksichtigung von Kindern bei der Einkommensbesteuerung. Dem liegt der Wunsch zu Grunde, nicht die Ehe, sondern die Familie mit Kindern zu begünstigen. Kritisiert wird, dass das Ehegattensplitting Alleinerziehenden und unverheirateten Eltern nicht zu Gute kommt, wohl aber kinderlosen Ehepaaren.

Dem ist entgegen zu halten, dass es sich beim Ehegattensplitting nicht um eine Fördermaßnahme handelt, sondern um die verfassungsrechtlich gebotene steuersystematische Berücksichtigung der wirtschaftlichen Beziehungen innerhalb einer Ehe. Der Tatbestand einer Wirtschafts- und Erwerbsgemeinschaft ist bei Alleinerziehenden (zumindest aufgrund ihres Erziehendenstatus) nicht gegeben. Eine Übertragung der Splittingmöglichkeit auf eingetragene Partnerschaften, die gegenseitige Unterhaltsverpflichtungen eingehen und sich zivilrechtlich einer Ehe gleich stellen, erscheint hingegen steuersystematisch sinnvoll, soweit damit analoge Verpflichtungen eingegangen werden (Zugewinnausgleich bzw. Unterhaltsverpflichtungen bei Scheidung, Versorgungsausgleich). Dazu ist jedoch keine Erweiterung auf ein Familiensplitting erforderlich, sondern lediglich eine entsprechende Ausweitung des Ehegattensplittings. Das Ehegattensplitting dient einfach nicht der Förderung von Kindern; die gegenseitigen Verpflichtungen und das Recht auf gleichberechtigte Teilhabe am ehelichen Einkommen bestehen unabhängig von einer Elternschaft.

Die steuerliche Berücksichtigung von Kindern erfolgt bereits heute unabhängig von der Eheschließung. Die Kinderfreibeträge können auch unverheiratete Eltern sowie Alleinerziehende geltend machen. Auch vor diesem Hintergrund besteht aus Gründen der Steuersystematik und Steuergerechtigkeit somit kein Anlass, ein Familiensplitting einzuführen. Zu prüfen ist jedoch, ob aktuell politisch diskutierte Familiensplitting-Modelle aus anderen Gründen sinnvolle steuer- oder familienpolitische Instrumente darstellen.

Ohne gegenseitige Verpflichtung besteht keine Einschränkung der Leistungsfähigkeit und kein Splittinganspruch.

Kinder werden unabhängig von der Ehe steuerlich berücksichtigt.

Diskriminierung des Zweitverdieners?

Das Splitting führt nicht zu einer Diskriminierung, sondern vermeidet diese gerade.

Ein Kritikpunkt am Ehegattensplitting ist die Vermutung einer Diskriminierung und negativer Arbeitsanreize für den ‚Zweitverdiener‘.³² Das Splitting begünstige die Ein-Verdiener-Ehe, so das Argument, da das zweite Einkommen im Falle einer gemeinsamen Veranlagung einem höheren Grenzsteuersatz unterliege als bei getrennter Veranlagung. Dies hielte den Partner davon ab, eine Beschäftigung aufzunehmen, und diskriminiere ihn (bzw. sie – häufig handelt es sich um die Ehefrau). Im Folgenden soll gezeigt werden, dass die Sorge einer überhöhten Besteuerung des Zweiteinkommens unbegründet ist. Auch arbeitsmarktpolitische Überlegungen können eine Abschaffung des Ehegattensplittings nicht begründen. Verzerrte Arbeitsanreize sind nur konstruierbar, wenn Situationen gegenüber gestellt werden, deren Vergleich ungeeignet ist.

Der richtige Maßstab zur Beurteilung der Arbeitsanreize ist der Vergleich von Ein- und Zwei-Verdiener-Ehen mit gleichem Einkommen.

Tatsächlich ist der Splittingeffekt im Rahmen eines Vergleichs der gemeinsamen Veranlagung mit der getrennten Veranlagung größer, wenn die Partner möglichst ungleich verdienen, im Extremfall also nur ein Ehepartner das gesamte Haushaltseinkommen erzielt. Sinkt die Differenz, ist der steuerliche Effekt der Ehe gegenüber einer nicht eingetragenen Partnerschaft also geringer. Bei der Betrachtung von Arbeitsanreizen ist jedoch nicht die Situation gemeinsamer gegenüber getrennter Veranlagung der geeignete Vergleich. Entscheidend ist die Veränderung des gemeinsamen Nettoeinkommens bzw. der gemeinsamen Steuerlast der Ehepartner durch die Erzielung zusätzlichen Einkommens. Es geht nicht um die Entscheidung darüber, die gegenseitigen Verpflichtungen im Rahmen einer Ehe einzugehen, sondern um die Entscheidung der Ehepartner, ob und in welchem Umfang welcher Partner einer Erwerbstätigkeit nachgeht, wenn die Ehe bereits geschlossen ist und die damit verbundenen gegenseitigen Verpflichtungen eingegangen sind. Hier müssen Ein- wie Zwei-Verdiener-Ehen bei gleichem (gemeinsamen) Einkommen gleich hoch besteuert werden.

Zusätzliches Einkommen erhöht die gemeinsame Steuerlast des Ehepaares. Dies ist eine logische Folge der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, die schließlich steigt. Das Paar wird dadurch nicht diskriminiert. Die Steuerlast steigt unabhängig davon, welcher Partner das zusätzliche Einkommen erwirtschaftet. Dies trägt der geforderten Neutralität des Staates gegenüber der Arbeitsteilung der Partner Rechnung, dient also ebenfalls der Vermeidung einer Diskriminierung.

Tatsächlich wird auf ein zweites, relativ geringes Einkommen im Falle der gemeinsamen Veranlagung der Partner und bei Wahl unterschiedlicher Steuerklassen ein höherer Steuersatz angewendet als im Falle ge-

³² Vgl. beispielsweise Deutscher Juristinnenbund (2006), S. 4; Berthold/Fehn (2002), S. 38.

trennter Veranlagung und individueller Besteuerung. Gleichzeitig wird jedoch auf das Einkommen des besser verdienenden Partners ein geringerer Steuersatz angewendet als bei getrennter Veranlagung. Dem ‚Nachteil‘ eines Partners steht also ein ‚Vorteil‘ des anderen Partners gegenüber, der diesen Nachteil ausgleicht.

Die Wahl der Steuerklasse beeinflusst nur den Zeitpunkt der Besteuerung, nicht die Belastung.

Ehepartner können zwischen unterschiedlichen Steuerklassen-Kombinationen wählen. Ziel dieser Wahlmöglichkeit ist, die Partner von vornherein annähernd genau entsprechend ihrer gemeinsamen Lohnsteuerschuld zu besteuern. Es geht also darum, nachträgliche Korrekturen im Rahmen des Einkommensteuerbescheides, sprich größere Nachzahlungen oder Rückerstattungen, zu vermeiden.³³ Bei Steuerklasse IV für beide Partner wird die auf das jeweilige Einkommen abgeführte Steuer anhand der gleichen Steuertabelle berechnet, die unterstellt, dass beide Partner jeweils die Hälfte des gemeinsamen Einkommens erwirtschaften. Dies entspricht dem Steuersatz bei getrennter Veranlagung. Die Kombination der Steuerklassen III und V hingegen unterstellt, dass ein Partner einen geringeren Teil des gemeinsamen Einkommens erwirtschaftet als der andere. Würden die Partner bei einer solchen Erwerbskonstellation mit einem einheitlichen Tarif besteuert, würde der Fiskus zunächst systematisch zu viel Steuern erheben: Der besser verdienende Partner würde in eine Progressionszone rutschen, die seiner Leistungsfähigkeit nicht angemessen ist, da dem Ehepartner die Hälfte des gemeinsam erwirtschafteten Einkommens zusteht (bzw. bei gemeinsamer Veranlagung beide Partner die Hälfte des Gesamteinkommens versteuern müssen). Der weniger verdienende Partner würde in einer zu niedrigen Progressionszone besteuert, da ihm zustehende Einkommensteile des Partners zunächst unberücksichtigt blieben. Aufgrund der temporären „Überbesteuerung“ des größeren Einkommensanteils wäre die insgesamt abgeführte Steuerlast des Paares zu hoch. Zu viel abgeführte Steuern würden zwar rückwirkend erstattet, den Steuerzahlern jedoch im Jahresverlauf nicht zur Verfügung stehen.

Der isolierte Brutto-/ Netto-Vergleich eines Partners greift zu kurz.

Fühlt sich ein Partner durch die ungünstigere Steuerklasse diskriminiert, ist dies entweder ein Zeichen dafür, dass die unterstellte Erwerbsgemeinschaft, in der es lediglich auf die Summe des gemeinsamen Einkommens ankommt, de facto nicht vorliegt. In diesem Fall wäre die getrennte Veranlagung angemessen und ja auch wählbar. Oder das Problem ist einem Mangel an Verständnis des Systems geschuldet. Der isolierte Brutto-/Netto-Vergleich des „Zweitverdieners“ greift zu kurz.

³³ Sofern die diskutierte Einführung einer weiteren Steuerklassenkombination diesem Ziel dienlich ist, ist nichts dagegen einzuwenden. Auch bei dem Vorschlag, die zu erwartende Steuerschuld der Partner von vornherein gemäß ihrer tatsächlich zu erwartenden Verdiensteile aufzuteilen, ist dies gegeben. Die Abkehr von wenigen stilisierten Kombinationen könnte allerdings zu bürokratischem Mehraufwand führen.

Eine getrennte Veranlagung führt nicht generell zu höheren monetären Arbeitsanreizen.

Die Alternative wäre eine Abschaffung der Wahlmöglichkeit unterschiedlicher Steuerklassen. Beide Partner müssten also die Steuerklasse IV nutzen und ihr Einkommen zunächst analog zur individuellen Veranlagung versteuern, mit dem Einkommensteuerbescheid würden Benachteiligungen korrigiert. Aufgrund des resultierenden systematischen temporären Liquiditätsentzugs erscheint dies nicht sinnvoll.

Bei einem Übergang zur individuellen Besteuerung ohne nachträgliches Splitting käme es zu einer, gemessen an der Leistungsfähigkeit, dauerhaften Überbesteuerung der Erwerbsgemeinschaft: Der besser verdienende Partner würde in einer zu hohen Progressionszone besteuert, der Zweitverdiener in einer zu niedrigen. Die resultierenden Grenzsteuersätze verändern tatsächlich die Arbeitsanreize. Allerdings bei beiden Partnern: Der monetäre Arbeitsanreiz des besser verdienenden Partners sinkt, der des schlechter verdienenden Partners steigt.

Dies ist Ausdruck der fehlenden Neutralität gegenüber der eheinternen Arbeitsteilung. Ungleich verdienende Ehepartner werden diskriminiert, und die Diskriminierung sinkt, je stärker sich die Einkommen der Partner angleichen. Nur wenn beide Partner ein gleich hohes Einkommen erzielen werden sie gemäß ihrer Leistungsfähigkeit besteuert. Dies ist ordnungspolitisch verkehrt und verfassungsrechtlich nicht haltbar. Es wäre nur durchzuhalten, wenn die mit der Ehe verbundenen gegenseitigen sozial- und zivilrechtlichen Verpflichtungen, also letztlich die Ehe als zivilrechtliche Institution, aufgehoben würden: Dann entspräche die Besteuerung der Partner gemäß ihres individuell erzielten Einkommens ihrer Leistungsfähigkeit. Dies dürfte gesellschaftspolitisch äußerst strittig sein.³⁴

Aus arbeitsmarktpolitischen Gründen eine Überbesteuerung in Kauf zu nehmen, erscheint kaum haltbar.

Reformbedarf und Bündelungsmöglichkeiten

Das Ehegattensplitting steht nicht zur Disposition. Die Berücksichtigung der Leistungsverpflichtungen innerhalb der Ehe sollte weiterhin im Rahmen des Steuersystems erfolgen und nicht ausgegliedert werden. Das Ehegattensplitting dient der Herstellung horizontaler Steuergerechtigkeit zwischen Ledigen und Ehepaaren und ist keine Förderung. Es stellt weder eine Benachteiligung unverheirateter Eltern dar, noch eine Förderung kinderloser Ehepaare.

³⁴ Und könnte darüber hinaus nicht-intendierte gesellschaftliche Wirkungen entfalten.

b) Familiensplitting

Es gibt zwei sehr unterschiedliche Varianten.

Beim Familiensplitting handelt es sich in der Regel um Varianten einer Ausweitung des Ehegattensplittings. Ein Fortbestand des Ehegattensplittings ist jedoch nicht zwangsläufig – die jeweiligen Varianten der Berücksichtigung von Kindern können mit unterschiedlichen Varianten der Berücksichtigung von Partnerschaften kombiniert werden.

Zu unterscheiden sind zwei sehr unterschiedliche Varianten des Familiensplittings: Die Berücksichtigung von Kindern über ein Familientarifsplitting und die Berücksichtigung über ein Familienrealsplitting.³⁵ Wegen der inhaltlichen Nähe zum Ehegattensplitting verbindet man mit dem Begriff Familiensplitting in der öffentlichen Diskussion inhaltlich meist eine Variante des Familientarifsplittings; daher wird dieses Modell nachfolgend als erstes dargestellt.

Sehr konkret wird die öffentliche Diskussion bislang allerdings meist nicht. Die sächsische FDP etwa hat im Landtag einen Antrag auf Einführung eines Familiensplittings gestellt, dabei jedoch offen gelassen, ob ein Familienrealsplitting oder ein Familientarifsplitting das geeignetere Instrument ist;³⁶ an anderer Stelle findet eine Differenzierung häufig gar nicht erst statt.

Variante eins: Das Familientarifsplitting

Das Familientarifsplitting behandelt Kinder wie Ehepartner.

Bei einem Familientarifsplitting werden alle Familienmitglieder analog zum Ehegattensplitting gemeinsam veranlagt.³⁷ Ein Kinderfreibetrag wird dementsprechend nicht mehr gewährt. Das Gesamteinkommen der Familie wird auf die einzelnen Familienmitglieder aufgeteilt; der angewendete Splittingfaktor und damit die konkrete anteilige Aufteilung des Einkommens ist eine politische Entscheidung. Nach dieser Aufteilung des Einkommens wird der progressive Steuertarif angewendet, anschließend die Steuerschuld multipliziert. Mit steigender Anzahl von Familienmitgliedern wird die Progression zunehmend abgemildert, d. h. die (absolute) Entlastungswirkung steigt mit der Kinderzahl.

Kinder sind jedoch keine aktiven Mitglieder der Erwerbsgemeinschaft.

Steuersystematisch zu rechtfertigen ist ein solches Familientarifsplitting nur bei einer Wertung der Familie als Erwerbs- und Wirtschaftsgemeinschaft. Bei der Besteuerung von Ehepartnern ist dies gängige Praxis

³⁵ Zur ordnungspolitischen und steuersystematischen Analyse der beiden Varianten vgl. auch Bünnagel (2006).

³⁶ Vgl. Sächsischer Landtag (2005), Drucksache 4/0786.

³⁷ Für die Bundesrepublik Deutschland hat etwa Mitschke (2004) einen entsprechenden Vorschlag unterbreitet. Auch Sinn (2003, S. 33) spricht sich für ein Familientarifsplitting aus.

und entspricht der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts.³⁸ Es ist jedoch fraglich, ob minderjährige Kinder und Kinder in der Ausbildung in dieser Form berücksichtigt werden sollten. Sie sind zunächst nicht erwerbsfähig und stehen für die Dauer des Schulbesuchs nicht zur Erzielung von Familieneinkommen zur Verfügung. Solange sie sich in der Ausbildung befinden und kein eigenes Einkommen erzielen (dürfen), können sie daher nicht ohne weiteres als aktive Mitglieder der Erwerbsgemeinschaft betrachtet werden.

Modifizierte Varianten des Tarifsplittings werten Kinder vor diesem Hintergrund nicht als gleichberechtigte Mitglieder der Erwerbs- und Verbrauchsgemeinschaft, sondern beziehen sie mit einem Splittingfaktor kleiner als eins in die Besteuerung ein: Den Kindern wird ein geringerer Anteil am Gesamteinkommen zugerechnet.³⁹ Anstelle eines Vollsplittings spricht man von einem Teilsplitting. Denkbar sind auch gestaffelte Splittingfaktoren nach Alter der Kinder. Dennoch erscheint die analoge Berücksichtigung von Kindern als Mitglieder der Erwerbs- und Verbrauchsgemeinschaft insbesondere bei kleinen Kindern weit hergeholt. Es wäre zwar grundsätzlich denkbar, die Ausbildung als Investition in Humankapital und als Element der familieninternen Arbeitsteilung zu werten. In Teilen handelt es sich dabei jedoch nicht um freie Entscheidungen über eine Arbeitsteilung. Realistischer wird die wirtschaftliche Beziehung zwischen Eltern und Kindern über eine steuerliche Berücksichtigung der Unterhaltsbeziehungen abgebildet.⁴⁰

Tatsächlich argumentieren auch die Befürworter eines Familientarifsplittings weniger steuersystematisch als vielmehr mit der Verfolgung verteilungs- und bevölkerungspolitischer Ziele: Das Familientarifsplitting soll der Familienförderung dienen und finanzielle Anreize für eine Elternschaft setzen.⁴¹ Die Problematik einer solchen Vermischung – insbesondere aufgrund der mit steigendem Einkommen in der Regel steigenden Wirkung von Privilegien zur Verfolgung familienpolitischer Ziele über das Steuersystem – wurde weiter oben bereits angedeutet.

Ein prominentes Beispiel für das Familientarifsplitting ist das französische Steuersystem. Aufgrund der dort im Vergleich zu Deutschland höheren Geburtenrate wird das Familientarifsplitting nach französischem

Ein Familientarifsplitting ist steuersystematisch nicht zu rechtfertigen.

³⁸ Vgl. Abschnitt 1.2.a).

³⁹ So auch Mitschke (2004): Ehegatten werden mit dem Faktor 1 gewertet, Kinder mit dem Faktor 0,5.

⁴⁰ Vgl. dazu den unten folgenden Abschnitt zum Familienrealsplitting.

⁴¹ Vgl. etwa Handelsblatt (2006b), S. 4, wo Bundeskanzlerin Angela Merkel zum Thema Familiensplitting folgendermaßen zitiert wird: „Wer sich zusätzlich für Kinder entscheidet, der muss in unserer Gesellschaft gefördert werden.“ Laut Financial Times Deutschland (2006, S. 1) rechtfertigt CDU-Generalsekretär Ronald Pofalla, Leiter der Gruppe zur Entwicklung eines neuen Grundsatzprogramms der Partei, seine Forderung eines Familiensplittings mit der „Auffassung, dass die CDU die Förderung von Familien mit Kindern in den Mittelpunkt ihrer Politik stellen müsse.“

Vorbild als erfolgreiches Instrument zur Erreichung bevölkerungspolitischer Ziele gepriesen.⁴²

Eine Kausalität zwischen der höheren Geburtenrate in Frankreich und der steuerlichen Berücksichtigung von Kindern im französischen Steuersystem ist jedoch keineswegs eindeutig. Es dürfte weitere, diesen direkten finanziellen Anreizen⁴³ mindestens ebenbürtige Gründe für die abweichende Bevölkerungsentwicklung geben. Die Situation bei der Kinderbetreuung, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie gesellschaftliche Normen und Einstellungen gegenüber Kindern, Eltern und Familie weichen ab vom Status quo in Deutschland.⁴⁴

Für die meisten Familien ist der Familienleistungsausgleich vorteilhafter als das französische Splitting.

Darüber hinaus ist eine selektive Betrachtung der finanziellen Anreize des französischen Familiensplittings gegenüber den deutschen Kinderfreibeträgen nicht Ziel führend. Vergleicht man die beiden Systeme unter Einbeziehung des in Deutschland praktizierten Optionsmodells von Steuerfreibetrag und Kindergeld und der Kindergeld-analogen Transfers im französischen System⁴⁵, wäre eine Übertragung des französischen Systems auf die Bundesrepublik Deutschland für die meisten Familien – insbesondere Familien mit niedrigen bis mittleren Einkommen und mit weniger als drei Kindern – keineswegs vorteilhaft.⁴⁶

Dies ist allerdings in der konkreten Ausgestaltung der beiden Systeme begründet und kann nicht ohne weiteres für jede Form des Familientarifsplittings verallgemeinert werden. Die wichtigsten Stellschrauben sollen kurz skizziert werden.

Die naheliegendste Stellschraube bei der Ausgestaltung des Familientarifsplittings ist der Splittingfaktor. Bei einem Vollsplitting geht jedes

⁴² Allerdings wird das Familientarifsplitting in Frankreich laut Sinn (2003, S. 27) durchaus mit steuerlicher Leistungsfähigkeit begründet. Sinn selbst spricht sich hingegen aus bevölkerungspolitischen Gründen für ein Tarifsplitting aus (ebd., S. 33).

⁴³ Die Höhe dieser finanziellen Anreize wird nachfolgend allerdings ohnehin stark relativiert.

⁴⁴ Vgl. dazu auch die Ergebnisse einer Umfrage im Auftrag des BMFSFJ (Institut für Demoskopie Allensbach 2007).

⁴⁵ Solch ein Vergleich vermischt steuersystematische und verteilungspolitische Aspekte. Dies ist jedoch symptomatisch für das Familientarifsplitting.

⁴⁶ Dies liegt an der in Deutschland üblichen Kombination aus steuerlicher Berücksichtigung und hohem Kindergeld. Auch in Frankreich bestehen Kindergeld und Splitting nebeneinander; das Kindergeld ist jedoch geringer und wird erst ab dem zweiten Kind gewährt. Die Kindergeldlösung in Deutschland ist daher für Familien mit einem Kind attraktiver als das französische Modell. Hinzu kommt, dass für Familien mit geringem und mittlerem Einkommen ein hohes Kindergeld vorteilhafter ist als eine steuerliche Berücksichtigung über Freibeträge oder Splitting. Auch aus ihrer Sicht ist das in Deutschland existierende System daher attraktiver als das französische.

Ohnehin erhöht sich in Frankreich der Splittingvorteil ab dem dritten Kind deutlich und entfaltet erst dann seine volle Wirkung. Zum empirischen Vergleich der Systeme vgl. Baclet/Dell/Wrohlich (2005) und Baclet/Dell/Steiner/Wrohlich (2005). Bei einer Kombination des französischen Familiensplittings mit dem Kindergeld nach deutschem Muster würden sich Familien mit mittleren Einkommen und wenigen Kindern nicht schlechter stellen, jedoch ebenso wenig vom Systemwechsel profitieren, solange Kindergeld und Berücksichtigung über das Splitting alternativ gewährt werden (Günstigerprüfung analog zur bestehenden alternativen Gewährung von Kindergeld und Kinderfreibetrag).

Die Verteilungswirkungen des Familientarifsplittings sind ordnungspolitisch problematisch.

Familienmitglied mit dem Splittingfaktor eins in die Steuerberechnung ein. Das Einkommen einer Familie mit zwei Kindern wird also (den fast durchgängig üblichen Fortbestand eines Ehegattensplittings vorausgesetzt) durch vier geteilt. Auf dieser Basis wird die Steuer berechnet und anschließend mit vier multipliziert. Denkbar sind auch Varianten, die Kinder mit geringeren Splittingfaktoren berücksichtigen als Erwachsene, den Effekt also abmildern; dies ist eine politische Entscheidung. In Frankreich werden die ersten beiden Kinder mit dem Faktor 0,5 berücksichtigt. Das Einkommen der Familie mit zwei Kindern wird also durch drei geteilt.⁴⁷ Das dritte und vierte Kind werden in Frankreich doppelt so stark steuerlich berücksichtigt wie die ersten beiden, nämlich mit dem Faktor eins. Es kommt zu einer ungleichen Behandlung der Kinder nach der Ordnungszahl. Dies ist ordnungspolitisch und vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgebots schwer zu rechtfertigen. Verfolgt werden eindeutig bevölkerungspolitische Ziele, genauer gesagt das Modell größerer Familien mit mehr als zwei Kindern.

Meist erfolgt eine Deckelung des Splittingvorteils und die Verrechnung mit anderen Transfers, um die unerwünschten Wirkungen abzumildern.

Weitere wichtige Stellschrauben sind eine eventuelle Deckelung des Splittingvorteils, wie sie in Frankreich praktiziert wird,⁴⁸ sowie die Kombination des Splittings mit weiteren Transfers – etwa analog zum in Deutschland bestehenden Optionsmodell aus Kindergeld und Kinderfreibetrag. Sowohl die Deckelung des Splittingvorteils als auch die Kombination des Splittings mit einem pauschalen Kindergeld dienen dazu, den Effekt der mit steigendem Einkommen zunehmenden Entlastung abzuschwächen. Zur Verfolgung verteilungspolitischer Ziele ist die mit steigendem Einkommen zunehmende Wirkung tatsächlich problematisch. Sie entspricht weder dem Prinzip der Gleichbehandlung der Kinder in allen Familien, noch erfolgt eine Bedürftigkeitsprüfung. Die Deckelung einer Korrektur steuersystematischer Benachteiligungen ist hingegen ordnungspolitisch nicht zu rechtfertigen, da ein Teil der Benachteiligung fortbestehen würde. Hier wird wiederum die Problematik einer Vermischung von Steuer- und Transferpolitik deutlich.

Steuersystematische und verteilungspolitische Ziele sollten direkt getrennt mit passenden Instrumenten verfolgt werden.

Statt ein fragwürdiges Instrument in seiner unerwünschten Wirkung durch letztlich willkürliche Begrenzungen und die Kombination mit weiteren Instrumenten zu relativieren, sollten direkt systematisch besser geeignete Instrumente zur Erreichung der jeweiligen Ziele gewählt werden. Soweit das Familientarifsplitting der Förderung von Familien dient, sind pauschalierte Transfers aus ordnungspolitischer Sicht und vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatzes überlegen (etwa ein einheitliches Kindergeld ohne Verrechnung mit einem Kinderfreibetrag). Zur Herstellung von Steuergerechtigkeit ist die

⁴⁷ Vgl. Baclet/Dell/Wrohlich (2005) und Baclet/Dell/Steiner/Wrohlich (2005).

⁴⁸ In Frankreich wird der Splittingvorteil für die ersten beiden Kinder auf je 2.159 Euro begrenzt, für jedes weitere Kind auf 4.318 Euro jährlich.

– den wirtschaftlichen Beziehungen bzw. Unterhaltsverpflichtungen innerhalb der Familie entsprechende – Berücksichtigung des Familienstandes bei der Besteuerung das geeignete Instrument (Familienrealsplitting oder pauschalierte Kinderfreibeträge, die die Unterhaltspflicht berücksichtigen).

Variante zwei: Das Familienrealsplitting

Beim Familienrealsplitting⁴⁹ stehen die gegenseitigen Unterhaltsverpflichtungen innerhalb der Familie im Vordergrund. Wer Unterhalt zahlt – bzw. zur Zahlung verpflichtet ist –, dessen Steuerbemessungsgrundlage wird entsprechend der Unterhaltsverpflichtung reduziert. Im Gegenzug soll der Unterhalt beim Empfänger, also beim Kind, besteuert werden, sofern das Einkommen das kindliche Existenzminimum übersteigt. Das Familienrealsplitting dient nicht der Erreichung verteilungs-, bevölkerungs- oder bildungspolitischer Ziele, sondern der Herstellung horizontaler Steuergerechtigkeit zwischen Unterhaltsverpflichteten (Eltern) und Nicht-Unterhaltsverpflichteten (Kinderlosen), da die Unterhaltsverpflichtung das disponible Einkommen und damit die Leistungsfähigkeit verringert.

Der bestehende Kinderfreibetrag geht – als isoliertes Instrument betrachtet, also ohne die Verrechnung mit dem Kindergeld – stark in diese Richtung. Den bestehenden, verfassungsrechtlich eingeforderten Regelungen liegt genau diese Argumentation steuerlich geminderter Leistungsfähigkeit durch Kinder zu Grunde.⁵⁰ Im Rahmen eines Familienrealsplittings wird jedoch vorgeschlagen, nicht wie heute das soziokulturelle Existenzminimum⁵¹ der Kinder als Freibetrag heran zu ziehen, sondern die Höhe des zivilrechtlich geschuldeten Unterhalts oder eine daran orientierte Pauschale steuerfrei zu stellen.⁵² Im Gegenzug wird der Unterhalt beim Unterhaltsberechtigten besteuert.⁵³ Die steuersystematische Berücksichtigung der gegenseitigen Verpflichtungen und die Familienförderung werden diesem Ansatz folgend getrennt.

Zur Schätzung der Höhe des erforderlichen Unterhalts sollen die unterhaltsrechtlichen Leitlinien der Oberlandesgerichte und deren Unterhaltstabellen (etwa die sog. Düsseldorfer Tabelle) herangezogen wer-

Das Familienrealsplitting verfolgt steuersystematische, nicht bevölkerungspolitische Ziele.

⁴⁹ Vgl. dazu etwa Lang et al. (2005), S. 52 (# 119) und S. 100f (# 462).

⁵⁰ Vgl. beispielsweise Bundesverfassungsgericht (1998), 2 BvR 1057/91 vom 10.11.1998.

⁵¹ Zuzüglich des pauschalen Freibetrags für Erziehungs- und Betreuungsbedarf als Teil des Existenzminimums, vgl. Abschnitt 1.3.

⁵² So etwa Lang, dessen Vorschlag von der Kommission Steuergesetzbuch der Stiftung Marktwirtschaft aufgegriffen worden ist, vgl. Stiftung Marktwirtschaft (2006), S. 51.

⁵³ Wobei zur administrativen Vereinfachung eine Art Quellenbesteuerung diskutiert wird, vgl. weiter unten.

Beim Realsplitting reduziert die Unterhaltspflicht die Bemessungsgrundlage.

den.⁵⁴ Diese werden bereits heute im Falle einer Trennung der Eltern herangezogen. Es käme zu einer Angleichung der Bewertung familiärer Beziehungen im Zivilrecht und im Steuerrecht. Die Unterhaltspflichten von Eltern, die mit ihren Kindern zusammen leben, und Eltern, die von ihren Kindern getrennt leben, würden steuerlich in gleichem Umfang berücksichtigt.

Da bislang nur im Fall einer Trennung Unterhaltsberechnungen erforderlich werden, bezieht sich die Düsseldorfer Tabelle auf nicht intakte Familien. Dennoch scheint sie die wirtschaftlichen Beziehungen innerhalb einer Familie als Näherungswert realistisch wieder zu geben. Dies gilt insbesondere, da ja tatsächlich nur die Unterhalts*verpflichtung* gegenüber den Kindern als Minderung der Leistungsfähigkeit berücksichtigt werden soll. Eine Berücksichtigung tatsächlich geleisteter, möglicherweise darüber hinaus gehender Unterhaltsleistungen wäre vor diesem Hintergrund nicht angemessen, da diese tatsächlich als freiwillig aus disponiblen Einkommen geleistete Zahlungen zu werten sind.⁵⁵

Die Unterhaltspflicht ist positiv abhängig vom Einkommen

...

und kann nach Alter des Kindes variieren.

Die bürgerlich-rechtliche Unterhaltsverpflichtung dürfte in Familien mit höheren Einkommen über die im Status quo freigestellten Beträge hinausgehen, bei unterdurchschnittlichen Einkommen hingegen darunter liegen.⁵⁶

Dies entspricht einer einkommen- bzw. schichtspezifischen Berücksichtigung des kindlichen Bedarfs: Bei höheren Haushaltseinkommen werden tendenziell höhere Beträge von der Besteuerung freigestellt als bei niedrigem Haushaltseinkommen. Die Höhe des zu berücksichtigenden Unterhalts kann darüber hinaus nach Alter der Kinder variieren. Da es sich jedoch nicht um eine Fördermaßnahme handelt, sondern die Herstellung von Steuergerechtigkeit das zu Grunde liegende Ziel ist, folgt daraus kein Konflikt mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz. Die Gleichbehandlung gleich Leistungsfähiger ist vielmehr das Ziel.

⁵⁴ Allerdings wäre eine gesetzgeberische Legitimation der zu veranschlagenden Unterhaltshöhen erforderlich. Die Festlegung und Anpassung von Eckwerten im Zeitverlauf darf nicht dem Ermessen von Richtern überlassen werden.

⁵⁵ Ganz abgesehen davon wäre mit einer Berücksichtigung tatsächlich geleisteter Zahlungen ein unvertretbar hoher Aufwand für die Finanzverwaltung verbunden.

⁵⁶ Nach geltendem Steuerrecht wird bei beiden Elternteilen das kindliche soziokulturelle Existenzminimums von der Besteuerung freigestellt (je 1.932 Euro; bei gemeinsamer Veranlagung der Eltern verdoppeln sich die Freibeträge). Hinzu kommt der Betreuungsfreibetrag von 1.080 Euro. Ein Alleinverdiener-Paar mit zwei Kindern und lediglich einem Erwerbseinkommen, das jedoch über dem Durchschnitt liegt (beispielsweise 95.000 Euro), hätte pro Kind eine jährliche Unterhaltspflicht von 6.000 Euro; der bisher berücksichtigte Freibetrag beträgt dagegen insgesamt 6.024 Euro. Für das kindliche Einkommen von 6.000 Euro fallen keine Steuern an. Bei einem durchschnittlichen Einkommen von 25.000 Euro beträgt die Unterhaltspflicht lediglich 2.892 Euro (Vgl. Deutscher Juristinnenbund (2006)). Familien mit unterdurchschnittlichem Einkommen profitieren jedoch auch heute wegen der Günstigerprüfung nicht von dem Freibetrag in Höhe von 6.024 Euro, da der Bezug von Kindergeld für sie gegenüber dem Kinderfreibetrag vorteilhaft ist. Bei Fortbestand einer entsprechenden Familienförderung stellen sie sich durch das Realsplitting nicht schlechter.

Die Berücksichtigung einkommen- bzw. schichtbezogen unterschiedlicher Unterhaltsverpflichtungen wird gelegentlich als doppelter einkommensabhängiger Entlastungseffekt kritisiert: Einerseits wäre der steuerlich geltend zu machende Unterhalt abhängig von der Höhe des Einkommens, darüber hinaus ist die Entlastungswirkung progressionsbedingt einkommensabhängig. Der progressionsbedingt stärkere Effekt dient jedoch ausschließlich der Korrektur einer Benachteiligung, also einer steuersystematisch zu hohen Besteuerung, und ist daher nicht anzutasten. Die Frage der Einschränkung des disponiblen Einkommens muss unabhängig vom Verlauf des Steuertarifs entschieden werden. Die entscheidende Frage ist also, ob die zivilrechtlich bestehende Unterhaltsverpflichtung, die nun einmal einkommensabhängig ist, als Einschränkung des disponiblen Einkommens zu werten ist, oder ob ein einheitlicher pauschalierter Unterhaltsbetrag die Einschränkung angemessen abbildet. Das Einkommen der Eltern würde dann lediglich in Höhe des (evtl. gegenüber dem Status quo modifizierten) Existenzminimums der Unterhaltsberechtigten als indisponibel gelten. Es erscheint jedoch fraglich, ob die tatsächlichen wirtschaftlichen Beziehungen innerhalb einer Familie mit der Berücksichtigung des Existenzminimums sinnvoll abgebildet werden.⁵⁷ Hält man einen Unterhalt in Höhe zivilrechtlicher Ansprüche für indisponibel, da Eltern zu Zahlungen in dieser einkommensabhängigen Höhe gerichtlich verpflichtet werden können, wäre die Berücksichtigung dieser Beträge die steuersystematisch logische und angemessene Folge.

Dem Status quo der Freibeträge folgend fordert auch das Bundesverfassungsgericht bislang die Berücksichtigung pauschaler Beträge bei der Bemessung der elterlichen Leistungsfähigkeit. Es distanziert sich jedoch nicht von einer Berücksichtigung tatsächlicher zivilrechtlicher Unterhaltsverpflichtungen⁵⁸, sondern hat in einer Urteilsbegründung aus dem Jahr 1982 sogar explizit auf das Familienrealsplitting als alternative Möglichkeit der verfassungskonformen Familienbesteuerung hingewiesen.⁵⁹

Grundsätzlich soll der Unterhalt beim Empfänger besteuert werden. In vielen Fällen dürften die kalkulatorischen Unterhaltszahlungen an die Kinder jedoch unter die Besteuerungsgrenze fallen, so dass für dieses

⁵⁷ Da die pauschale Berücksichtigung mit dem Betreuungsfreibetrag über das (in Sozialhilfe und Arbeitslosengeld II zugrunde gelegte) soziokulturelle Existenzminimum hinausgeht, ist das Niveau der steuerlichen Berücksichtigung allerdings nicht als durchweg zu niedrig einzuschätzen. Die Berücksichtigung des Betreuungsbedarfs in Form eines pauschalen Freibetrags und die damit einhergehende unterschiedliche Definition des Existenzminimums von Kindern aus bedürftigen, transferabhängigen Familien gegenüber dem Existenzminimum für Kinder mit erwerbstätigen Eltern sind jedoch kritisch zu sehen: Sozialrecht und Steuerrecht legen uneinheitliche Maßstäbe an. Diese Frage wäre bei der weiteren Untersuchung der angemessenen steuerlichen Berücksichtigung von Betreuungskosten aufzugreifen.

⁵⁸ Vgl. Bundesverfassungsgericht (1998), 2 BvR 1057/91 vom 10.11.1998, Absatz Nr. 67.

⁵⁹ Begründung zum Urteil BVerfG 61, 329 vom 3.11.1982.

Grundsätzlich wird der Unterhalt beim Kind besteuert, sofern das Existenzminimum überschritten wird.

Einkommen de facto keine Steuern anfallen, sofern nicht erhebliche andere Einkünfte der Kinder bestehen. Als Besteuerungsgrenze könnte entweder der übliche Grundfreibetrag angesetzt werden, der auch für Erwachsene gilt, oder aber ein altersspezifischer Freibetrag. De facto dürfte das von der Steuer zu befreiende kindliche Existenzminimum aufgrund abweichender Bedarfe niedriger ausfallen als das eines Erwachsenen, so dass ein altersspezifischer Freibetrag vorzuziehen wäre.⁶⁰ Die mindestens steuerfrei zu stellende Höhe entspräche dem heutigen Kinderfreibetrag. Dieser soll das kindliche Existenzminimum abdecken – erscheint also als sinnvolle Besteuerungsgrenze.⁶¹

Mit dem Familienrealsplitting und der Besteuerung des Unterhalts beim Empfänger soll gleichzeitig vermieden werden, dass vermögende Eltern einen Teil ihres Vermögens zur Verringerung ihrer eigenen Leistungsfähigkeit auf ihre Kinder übertragen, um damit Steuern zu sparen. Im Status quo können Familien mit Unternehmen und Vermögen einen Teil des Einkommens auf ihre Kinder übertragen und für diese bereits im Säuglingsalter den allgemeinen Grundfreibetrag von 7.834 Euro geltend machen, der am Existenzminimum eines Erwachsenen orientiert ist. Darüber hinaus können die Eltern den Kinderfreibetrag geltend machen, es kommt zu einer doppelten Berücksichtigung des kindlichen Existenzminimums.⁶²

Auch wenn die Kinder die Besteuerungsgrenze in vielen Fällen nicht überschreiten, ist mit zusätzlichem Aufwand durch die Veranlagung weiterer Steuersubjekte zu rechnen; hinzu kommt, dass ein Teil der Kinder diese Grenze überschreiten dürfte. Wie hoch der mit der eigenständigen Veranlagung verbundene Aufwand ist, wäre zu klären und den daraus resultierenden Vorteilen gegenüberzustellen. Um Veranlagungsaufwand zu vermeiden wird vorgeschlagen, dass die Steuer des Unterhaltsberechtigten (bzw. des Empfängers oder Kindes) vom Unterhaltsverpflichteten (sprich den ohnehin steuerpflichtigen Eltern) abzuführen ist.⁶³

Ein gewisser Verwaltungsaufwand dürfte dennoch nicht vermeidbar sein. Dem sind jedoch der Gewinn an Systematik und Transparenz gegenüber zu stellen sowie die Verhinderung von Einkommensübertragungen auf Kinder aus Gründen einer Minimierung der Steuerlast. Ein Verzicht auf die Veranlagung der Kinder erscheint bei der Berücksichti-

⁶⁰ Lang et al. (2005, S. 100f) empfehlen eine Abstufung nach mindestens drei Altersstufen.

⁶¹ Der verfassungsrechtlich seit 1998 vorgeschriebene Betreuungsfreibetrag erscheint hingegen ordnungspolitisch problematisch, da das zu Grunde gelegte Existenzminimum abweicht von demjenigen, das im Transfersystem zu Grunde gelegt wird.

⁶² Vgl. Tipke/Lang (2005), S. 248; Lang et al. (2005), S. 100f.

⁶³ Vgl. Lang (1988), insbesondere S. 650ff: Der Unterhaltspflichtige könnte die Unterhaltszahlung also steuerlich geltend machen, müsste darauf aber Steuern abführen, sofern der Berechtigte mangels weiterer Einkünfte nicht veranlagt wird und das steuerfreie Existenzminimum überschritten wird. Es kommt zu einer Art Quellenbesteuerung.

**Ehepartner
sollten wei-
ter über ein
tarifliches
Splitting
berücksich-
tigt werden.**

gung zivilrechtlicher – und damit möglicherweise über das kindliche Existenzminimum hinausgehender – Unterhaltsverpflichtungen bei der Bemessung der elterlichen Leistungsfähigkeit problematisch. Ein höherer Einkommensanteil würde steuermindernd berücksichtigt, ohne an anderer Stelle der Besteuerung zu unterliegen.

Je nach Variante können Ehepartner analog zu Kindern als Unterhaltsberechtigte oder durch das auch heute geltende Ehegattensplitting steuerlich berücksichtigt werden. Vor dem Hintergrund der oben angeführten Argumente erscheint eine Beibehaltung des Ehegattensplittings sinnvoll.⁶⁴ Die steuerliche Berücksichtigung von Kindern in Form eines Abzugs der Unterhaltspflicht von der Bemessungsgrundlage (Realsplitting) könnte jedoch ebenfalls mit zum Ehegattensplitting alternativen Formen der Berücksichtigung der Ehe kombiniert werden.⁶⁵

⁶⁴ Dies entspricht dem Entwurf Langs, vgl. Lang et al. (2005), § 37 sowie Lang (1988), S. 652f.

⁶⁵ So wäre auch die Kombination mit einer obligatorischen Individualbesteuerung und ggf. einem auf den Alleinverdiener übertragbaren zweiten Grundfreibetrag für den nicht erwerbstätigen Ehepartner denkbar. Dies wird politisch gelegentlich diskutiert, um gegenüber dem Ehegattensplitting fiskalische Einsparungen zu erzielen. Diese sollten nicht als Rechtfertigung einer unsystematischen Besteuerung herangezogen werden, sind allerdings unabhängig davon ohnehin kaum zu erwarten, vgl. Sachverständigenrat (2007), Kapitel 5.III).

Reformbedarf und Bündelungsmöglichkeiten

Das Familienrealsplitting, das die Unterhaltsverpflichtungen gegenüber Kindern steuermindernd berücksichtigt, dient der Herstellung von Steuergerechtigkeit. Es ist eine sinnvolle Alternative zu den Kinderfreibeträgen. Ziel ist die realistische Berücksichtigung eingeschränkter steuerlicher Leistungsfähigkeit durch Unterhaltsverpflichtungen gegenüber den Kindern. Da es sich beim Familienrealsplitting nicht um eine Förderung handelt, ist eine Integration in eine Familienkasse nicht sinnvoll.

Abzulehnen ist dagegen das Familientarifsplitting, etwa nach französischem Vorbild. Es sieht eine *Förderung* von Kindern über das Steuersystem vor. Dies ist aufgrund problematischer Verteilungswirkungen in Folge des progressiven Tarifverlaufs, d. h. einem mit dem Einkommen steigenden Entlastungsbetrag, abzulehnen. Besser ist die Verlagerung der Förderung auf eine Familienkasse.

Ein Familienrealsplitting erscheint dem Status quo pauschaler Kinderfreibeträge überlegen, da es die tatsächlichen wirtschaftlichen Beziehungen in einer Familie realistischer abbildet. Entscheidet man sich aufgrund des finanzverwalterischen Aufwandes gegen diese Lösung, ist die pauschale Berücksichtigung eines Freibetrags in Höhe des kindlichen Existenzminimums eine sinnvolle Alternative, wobei die angemessene Höhe (nur das soziokulturelle Existenzminimum oder ergänzender Betreuungs- und Erziehungsfreibetrag) zu diskutieren ist. Die im deutschen Einkommenssteuerrecht bestehenden Kinderfreibeträge entsprechen dieser Lösung grundsätzlich, werden jedoch durch die Verrechnung mit dem Kindergeld verwässert.

1.3 Steuerliche Berücksichtigung von Betreuungskosten

Die steuerliche Berücksichtigung von Betreuungskosten ist z. T. eine Förderung,...

Die steuerliche Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten ist, soweit sie über den geltenden, verfassungsrechtlich vorgegebenen Erziehungs- und Betreuungsfreibetrag hinausgeht, eine Entlastung mit Fördercharakter. Gefördert wird die entgeltliche Betreuung durch Dritte. Wer sein Kind selbst betreut oder unentgeltlich durch Verwandte oder Freunde betreuen lässt, profitiert nicht von entsprechenden Vorteilen. Dahinter stehen vor allem arbeitsmarktpolitische, aber auch bildungspolitische Ziele.

Entsprechend der Besteuerung nach der individuellen Leistungsfähigkeit dürfen Einkommensteile, die aufgrund der elterlichen Pflichten nicht mehr zur freien Verfügung stehen, nicht besteuert werden (kein disponibles Einkommen). Tatsächlich gehört es zu den elterlichen Pflichten, eine angemessene Betreuung ihrer Kinder zu gewährleisten. Dabei sind sie allerdings nicht verpflichtet, hierfür entgeltliche Dienstleistungen Dritter in Anspruch zu nehmen. Zur Berücksichtigung eines allgemeinen, für jedes Kind anfallenden Betreuungsbedarfs kommt bereits der Freibetrag für Be-

... die im Steuersystem jedoch falsch verortet ist.

betreuung und Erziehung zur Anwendung, der allen steuerpflichtigen Eltern zusteht.⁶⁶ Was darüber hinausgeht, ist als Entlastung mit Fördercharakter anzusehen. Hier kommen wiederum die oben skizzierten Probleme der Verfolgung familienpolitischer Ziele im Rahmen des Steuersystems zum Tragen – ein Mangel an Transparenz, der Ausschluss von Familien ohne zu versteuerndes Einkommen und die im Fall der Förderung problematische positiv einkommensabhängige Entlastung. Neutral wäre es, einen einheitlichen Förderbetrag außerhalb des Steuersystems zu gewähren, etwa im Rahmen eines reformierten Kindergeldes aus einer Familienkasse. Auch wenn eine – allerdings zu begründende – Lenkungswirkung bezüglich der institutionellen Betreuung aufrechterhalten werden sollte, sind Lösungen außerhalb des Steuersystems vorzuziehen.⁶⁷

Die Absetzbarkeit der Betreuungskosten verfolgt einerseits bildungspolitische Ziele...

Insbesondere bildungspolitisch motiviert ist der steuerliche Abzug von zwei Dritteln der Kinderbetreuungskosten für Kinder im Kindergartenalter zwischen drei und sechs Jahren als Sonderausgaben, auch wenn nicht beide Elternteile erwerbstätig sind (bis zu einem Höchstbetrag von 4.000 Euro jährlich, § 10 EStG): Die Maßnahme zielt auf eine Verbesserung der vorschulischen Erziehung.⁶⁸ Es ist jedoch unklar, ob und ab wann die institutionelle Betreuung systematisch – das heißt nicht nur für Problemfälle – überlegen ist. Hinzu kommt, dass das Steuersystem nicht der geeignete Ort für entsprechende Lenkungsversuche und Förderungen ist. Darüber hinaus besteht die Gefahr einer doppelten Berücksichtigung, da die Kosten zusätzlich zum Erziehungs- und Betreuungsfreibetrag geltend gemacht werden können.

...andererseits arbeitsmarktpolitische Ziele.

Erwerbstätige Alleinerziehende und Eltern, die beide berufstätig sind, können von der Geburt bis zum 14. Lebensjahr des Kindes zwei Drittel der Betreuungskosten als Werbungskosten oder Betriebsausgaben (§ 4f und § 9 EStG) steuerlich geltend machen. Maximal absetzbar sind ebenfalls 4.000 Euro jährlich pro Kind. Dies hat arbeitsmarktpolitische Gründe und soll die doppelte Erwerbstätigkeit fördern.⁶⁹ Dies ist jedoch aus ordnungs-

⁶⁶ Wobei die pauschale Berücksichtigung durchaus kritisch zu sehen ist. Auch werden die Betreuungskosten von nicht erwerbstätigen bzw. selbst betreuenden Eltern im geltenden Steuersystem implizit schon dadurch berücksichtigt, dass sie weniger Erwerbseinkünfte und damit weniger zu versteuerndes Einkommen und eine geringere Steuerlast haben. Und schließlich gilt die für die Betreuung zu Grunde gelegte Pauschale bei Kindern im bedürftigkeitsgeprüften Transfersystem nicht als Teil des Existenzminimums, d. h. Sozialgeld und Sozialhilfe enthalten keine Pauschale für die Kinderbetreuung. Dies impliziert einen Fördercharakter der pauschalen Berücksichtigung. Zur Kritik vgl. auch die Ausführungen zum Familienrealsplitting. Hier besteht weiterer Forschungsbedarf.

⁶⁷ In Frage kommen Betreuungsgutscheine oder eine Objektförderung.

⁶⁸ Ebenso die aktuellen Überlegungen zur Gebührenfreiheit im letzten Kindergarten/Vorschuljahr.

⁶⁹ Gleiches gilt für den Abzug von Aufwendungen für haushaltsnahe Dienstleistungen (einschließlich der Betreuung von Kindern, Kranken und Pflegebedürftigen, § 35a neu EStG) von der Steuerschuld. Diese Maßnahme zielt zudem auf den Abbau von Schwarzarbeit.

politischer Sicht kein zu fördernder Tatbestand, der Staat sollte sich dieser privaten Entscheidung gegenüber neutral verhalten.⁷⁰

Andererseits erscheint die einkommensteuerrechtliche Einordnung dieser Aufwendungen als Werbungskosten, also als Aufwendungen zur Erwerbung, Sicherung und Erhaltung von Einnahmen, ebenfalls plausibel. Zumindest sind Kinderbetreuungsaufwendungen nicht weniger zwingend zur Einnahmeerzielung notwendig als andere Aufwendungen, die als Werbungskosten absetzbar sind. In diesem Falle handelte es sich nicht um eine Förderung der erwerbstätigen Eltern, sondern um die systematische Besteuerung gemäß der um die Betreuungskosten geminderten individuellen Leistungsfähigkeit. Allerdings besteht auch hier die Gefahr einer doppelten Berücksichtigung, da die Kosten zusätzlich zum Erziehungs- und Betreuungsfreibetrag geltend gemacht werden können.

Vor dem Hintergrund dieser Fragen wird die Problematik der steuerlichen Absetzbarkeit von Betreuungskosten im Rahmen dieser Expertise noch nicht abschließend geklärt. Festzuhalten ist, dass die steuerliche Berücksichtigung mit dem Ziel einer Förderung im Steuersystem falsch aufgehoben ist. Zu Förderung ist ein einheitlicher Betrag außerhalb des Steuersystems (etwa im Rahmen einer Familienkasse) ordnungspolitisch vorteilhafter als die Förderung durch steuerliche Berücksichtigung der Betreuungskosten, da er einkommensunabhängig und bezüglich der elterlichen Erwerbs- und Erziehungsmodelle neutraler ist.

Reformbedarf und Bündelungsmöglichkeiten

Die allgemeine Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten über die pauschalen Freibeträge für Kinder hinaus stellt eine Förderung dar. Das Ziel einer Förderung institutioneller Kinderbetreuung sollte nicht über eine steuerliche Berücksichtigung verfolgt werden: Dies führt bei progressiver Besteuerung dazu, dass Eltern mit höherem Einkommen stärker profitieren als Eltern mit geringeren Einkommen. Eltern, die keine Steuern zahlen, sind hingegen von der Wirkung ausgeschlossen. Die Überführung in eine Familienkasse erscheint überlegen. Zur Einordnung der tatsächlich anfallenden Betreuungskosten berufstätiger Eltern als Werbungskosten besteht weiterer Klärungsbedarf.

⁷⁰ Zumindest wenn nicht in Folge fehlender Erwerbstätigkeit das steuerfinanzierte Grundsicherungssystem in Anspruch genommen wird; auch dann ist jedoch nicht die Förderung von Erwerbstätigkeit das geeignete Instrument, sondern die Einforderung der Selbsthilfe durch Erwerbstätigkeit. Vgl. dazu Bünnagel/Eekhoff/Roth (2006).

2. Grundsicherung für Kinder

2.1 Sozialhilfe/Sozialgeld

Die Grundsicherung für Kinder ist nicht als Familienförderung zu verstehen, sondern dient der Sicherung der soziokulturellen Existenz.

Das aus den verfassungsrechtlichen Leitsätzen zur Menschenwürde und zum Sozialstaatsprinzip ableitbare Recht auf eine angemessene staatliche Unterstützung bei Bedürftigkeit gilt für Erwachsene und Kinder gleichermaßen. Hier greifen die einschlägigen Instrumente der Sozialhilfe und des Sozialgeldes für Kinder im Rahmen des Arbeitslosengeldes II sowie die kinderbezogenen Elemente des Wohngeldes. Sie sind nicht als Familienförderung zu verstehen, sondern als subsidiär gewährte Transferleistung zur Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums. Die Gewährung entsprechender Transfers ist weitgehend unumstritten; daher werden sie im Rahmen dieser Expertise nicht ausführlich hergeleitet. Diskutabel ist lediglich die anzusetzende Höhe dieses soziokulturellen Existenzminimums; dies ist jedoch eine politisch zu treffende Entscheidung.

Problematisch ist, dass es keinen eigenen Regelsatz für Kinder und keine zusätzliche oder korrigierende Berücksichtigung eines kinderspezifischen Bedarfs gibt, sondern der allgemeine Eckregelsatz auch für den Regelsatz von Kindern und Jugendlichen maßgeblich ist: Kinder unter 15 Jahren bekommen 60 Prozent des allgemeinen Eckregelsatzes, ältere Kinder 80 Prozent. Damit wird implizit unterstellt, dass 14-Jährige für Kleidung, Sportstätten und Nahrung jeweils nur 60 Prozent der Mittel benötigen, die Alleinstehende für entsprechende Positionen ausgeben.⁷¹ Noch problematischer wird diese Annahme dadurch, dass man davon ausgehen muss, dass die für die Berechnung des allgemeinen Regelsatzes zu Grunde gelegte Gruppe erwachsener Singles zu großen Teilen aus Rentnern besteht. Hinzu kommt, dass die Ausgaben für Schul- und Bildungsbedarf gänzlich unberücksichtigt bleiben: Das bei der Berechnung der Regelsätze zu Grunde gelegte Statistikmodell legt für verschiedene Ausgabenbereiche Abschläge zu Grunde, Bildungsausgaben werden überhaupt nicht berücksichtigt. Für Kinder und Jugendliche in Transferempfängerhaushalten ist in den Regelsätzen somit kein Cent für Spielwaren, Bücher, Schulmaterial, Musikschule oder Nachhilfe vorgesehen.⁷² Problematisch erscheint auch die abweichende Definition des Existenzminimums gegenüber dem Steuerrecht, das den Bedarf für diese Ausgabenbereiche nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts⁷³ durch einen den allgemeinen Kinderfreibetrag ergänzenden Freibetrag für Erziehung und Betreuung ergänzt. Hier besteht Handlungsbedarf, jedoch nicht mit dem Ziel einer Förderung der Familien im engeren Sinne, sondern aus allgemeinen sozialpolitischen Gründen zur Sicherung der Existenz minderjähriger Bürger.

⁷¹ Vgl. Roth (2008).

⁷² Allerdings bekommen Kinder von Sozialhilfe- und Arbeitslosengeld-II-Empfängern für ab August 2009 beginnende Schuljahre nach dem neu eingeführten § 24a SGB II zum Schuljahresbeginn je 100 Euro zusätzlich zum Regelsatz für Schulbedarf.

⁷³ Vgl. BVerfG, 2 BvR 1057/91 vom 10.11.1998.

Die Grundsicherung für Kinder mag die Entscheidung für Kinder gegenüber einem System ohne dieses Instrument dennoch erleichtern und damit bevölkerungspolitische Wirkungen haben. Diese stehen jedoch keineswegs als Ziel der Maßnahme im Vordergrund.

Reformbedarf und Bündelungsmöglichkeiten

Die soziale Grundsicherung für Kinder ist nicht als Familienförderung anzusehen, da eine Grundsicherung allen Bürgern zusteht und nicht speziell Kindern und Familien. Sie ist nicht zur Überführung in eine Familienkasse geeignet. Dennoch besteht Handlungsbedarf bei der Berechnung der Regelsätze für Kinder.

2.2 Kinderzuschlag zur Vermeidung des Bezugs von Arbeitslosengeld II⁷⁴

Der Kinderzuschlag macht nicht unabhängig von Transferzahlungen.

Familien mit geringem Einkommen haben seit Januar 2005 Anspruch auf einen Kinderzuschlag von der Bundesagentur für Arbeit. Damit soll vermieden werden, dass Kinder in Abhängigkeit vom Arbeitslosengeld II aufwachsen.⁷⁵ Durch den Kinderzuschlag wird die Abhängigkeit der Kinder von Transferzahlungen jedoch nicht beseitigt, vielmehr wird die Unterstützungsleistung umbenannt: Die bezugsberechtigten Familien erhalten lediglich eine andere Transferform mit anderen Bezugsvoraussetzungen.

Zur Grundsicherung ist er nicht erforderlich.

Der Kinderzuschlag ist an eine Bedürftigkeitsprüfung gebunden, wobei die anspruchsberechtigenden Einkommensgrenzen nach oben und nach unten gedeckelt sind.⁷⁶ Bedürftige Familien außerhalb dieser Einkommensgrenzen erhalten weiterhin Arbeitslosengeld II (bzw. Sozialhilfe oder Arbeitslosengeld I, wobei letzteres nicht an eine Bedürftigkeitsprüfung gebunden ist). Der Kinderzuschlag führt, wie im Folgenden gezeigt wird, zur Ungleichbehandlung der Kinder in unterschiedlichen transferabhängigen Familien. Zur Grundsicherung der Familien ist er weder notwendig noch sinnvoll, da entsprechende Instrumente parallel existieren. Als Förderinstrument und zur Erreichung familienpolitischer Ziele ist er aufgrund mangelnder Transparenz und willkürlicher Verteilungswirkungen ebenfalls ungeeignet.

⁷⁴ Die Autoren danken Oliver Arentz für seine Unterstützung bei diesem Kapitel.

⁷⁵ Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2005). Die konkrete Ausgestaltung ist in § 6a des Bundeskindergeldgesetzes (BKGG) geregelt.

⁷⁶ Die Höhe der Einkommensgrenzen variiert nach Bedarf, also nach Haushaltszusammensetzung und (regional und familienspezifisch angemessenen) Wohnkosten.

Der Kinderzuschlag (in Abhängigkeit vom Einkommen bis zu 140 Euro) steht nur Eltern zu, die ein Einkommen erzielen, das zur Sicherung ihres eigenen Lebensunterhalts ausreicht (Mindesteinkommensgrenze)⁷⁷, nicht jedoch zur Deckung des Bedarfs ihrer unter 25-jährigen, unverheirateten und im gleichen Haushalt lebenden Kinder (Höchsteinkommensgrenze, operationalisiert als Mindesteinkommensgrenze zzgl. maximal möglichem Kinderzuschlag). Das Einkommen der Eltern muss selbst erwirtschaftet sein – die Eltern dürfen kein (ergänzendes) Arbeitslosengeld II oder Sozialhilfe beziehen. Wer nicht arbeitet oder arbeitet und ergänzende Unterstützung erhält, da sein Einkommen auch bei Bezug des Kinderzuschlags nicht zur Deckung des gesetzlich vorgesehenen Bedarfs ausreichen würde, ist nicht anspruchsberechtigt. Er erhält jedoch Sozialgeld bzw. Sozialhilfe für die Kinder.⁷⁸

Die Anspruchsvoraussetzungen weichen von denen der allgemeinen Grundsicherungssysteme ab.

Die Anspruchsvoraussetzungen für den Kinderzuschlag und für das Arbeitslosengeld II (einschließlich des Sozialgeldes für Kinder) unterscheiden sich in mehreren Punkten, wobei die Rechtfertigungen hierfür unklar bleiben. Während beim Arbeitslosengeld II lediglich eine Einkommensgrenze nach oben existiert, ist der Kinderzuschlag wie oben erläutert sowohl nach oben als auch nach unten an Einkommensgrenzen gebunden. Abweichungen gibt es darüber hinaus bei der Anrechnung von Erwerbseinkommen auf den Transfer. Anders als beim Bezug von Arbeitslosengeld II besteht beim Bezug des Kinderzuschlags Anspruch auf Wohngeld. Eine weitere Abweichung zwischen Familien, die von Arbeitslosengeld II leben, und Familien mit Anspruch auf den Kinderzuschlag ist die Verrechnung von Kindergeld und weiteren Transfers: Beim Bezug von Sozialgeld (bzw. Sozialhilfe) findet eine vollständige Anrechnung des Kindergeldes statt; der Kinderzuschlag wird hingegen zusätzlich zum Kindergeld gezahlt.⁷⁹

Es kommt zur Ungleichbehandlung von Kindern in bedürftigen Familien.

Zwar wird die Ungleichbehandlung aufgrund der Höchsteinkommensgrenze für den Bezug des Kinderzuschlags begrenzt. Insbesondere Familien mit mehreren Kindern unter 14 Jahren kommen jedoch mit Kinderzuschlag und Kindergeld recht deutlich über das Einkommen hinaus, das ihnen

⁷⁷ Als eigener Lebensunterhalt werden dabei seit Oktober 2008 pauschal 900 Euro für Elternpaare bzw. 600 Euro für Alleinerziehende zu Grunde gelegt. Dies orientiert sich an den – bis dahin zu Grunde gelegten – Regelsätzen des Arbeitslosengeldes II zuzüglich (anteiliger) Wohnkosten.

⁷⁸ Im September 2006 bekamen laut Bundesfamilienministerium etwa 60.000 Familien (150.000 Kinder) einen Kinderzuschlag. Insgesamt wurden zwischen dem 1. Januar 2005 und dem 31. Mai 2006 knapp 660.000 Anträge gestellt, nur 70.000 davon wurden bewilligt (vgl. Deutscher Bundestag 2006b). Im Jahr 2008 bekamen rund 46.000 Familien (127.000 Kinder) den Kinderzuschlag, insgesamt wurden 146 Millionen Euro ausgezahlt. Seit der Reform des Kinderzuschlags hat sich die Zahl der Bezieher nach Angaben des Familienministeriums (Stand Mai 2009) verdoppelt. Als Grund anzunehmen ist insbesondere die seitdem pauschal auf niedrigem Niveau angesetzte Mindesteinkommensgrenze.

⁷⁹ Beim Bezug von Arbeitslosengeld II gilt das Kindergeld für minderjährige Kinder als Einkommen der Kinder, sofern es zur Deckung ihres Lebensbedarfs erforderlich wird (vgl. SGB II, § 11). Das für die Kinder (als nicht erwerbsfähige Angehörige) gezahlte Sozialgeld (SGB II, § 28) wird entsprechend gekürzt. Auch beim Bezug von Sozialhilfe gilt das Kindergeld als Einkommen des Kindes (vgl. SGB XII, § 82); deren Sozialhilfebedarf reduziert sich ebenfalls entsprechend. Dies ist ordnungs-politisch sinnvoll.

beim Bezug von Arbeitslosengeld II und Sozialgeld verbleiben würde. Ein Stück weit überschreiten jedoch fast alle Familien, die Anspruch auf den Kinderzuschlag geltend gemacht haben, die bedarfsdeckende Einkommenshöhe: Sie müssen schließlich mindestens den Regelsatz erreichen, um die Bezugsvoraussetzungen zu erfüllen, eine Punktlandung ist jedoch äußerst unwahrscheinlich. Die Rechtfertigung dieser Ungleichbehandlung der Kinder in bedürftigen Familien ist unklar. Darüber hinaus sollte der Mangel an Transparenz und Vergleichbarkeit unterschiedlicher Transfersituationen deutlich geworden sein.

Wird die Grundsicherung als zu niedrig angesehen, ist sie für alle Kinder anzupassen.

Liegt dem Kinderzuschlag eigentlich die Kritik an den Bezugsvoraussetzungen des Arbeitslosengeldes II zu Grunde, wären diese flächendeckend zu ändern, statt sie durch ein anderes Instrument zu umgehen. Stehen einer entsprechenden Änderung des Arbeitslosengeldes II berechnete Kritikpunkte entgegen, wären diese auch auf das Instrument anzuwenden, das der Umgehung der ursprünglichen Regelung dient. In beiden Fällen ist die Einführung eines zusätzlichen Instruments – des Kinderzuschlags – damit überflüssig.

Teils wird der Kinderzuschlag damit zu rechtfertigen versucht, dass er eine Sprungstelle zwischen dem Bezug von Arbeitslosengeld II und Sozialgeld einerseits und selbst erwirtschaftetem Einkommen und Kindergeld andererseits abfedern soll. So erklärt sich auch die – der Höhe des Kindergeldes für die ersten beiden Kinder zum Zeitpunkt der Einführung des Kinderzuschlags recht nahe kommende – Höhe des Kinderzuschlags von 140 Euro. Eine solche Sprungstelle besteht jedoch nicht, da das Arbeitslosengeld II als ergänzender Transfer gezahlt und mit der Erwirtschaftung eigenen Einkommens langsam abgeschmolzen wird. Ein zusätzliches, mit zunehmendem eigenen Einkommen sinkendes Transferinstrument ist nicht erforderlich.

Negative Arbeitsanreize durch Sprungstellen

Die Anrechnung selbst erwirtschafteten Einkommens auf den Kinderzuschlag erfolgt stufenweise: Für jede Überschreitung der Mindesteinkommensgrenze um volle zehn Euro wird der Kinderzuschlag um fünf Euro reduziert. Dies führt zu problematischen finanziellen Arbeitsanreizen, denn dadurch kommt es zu Sprungstellen, an denen eine marginale Erhöhung des Einkommens durch die Kürzung des Kinderzuschlags um die vollen fünf Euro zu einem geringeren verfügbaren Einkommen führt. Die Veränderung und damit die Anreizwirkung mögen bei den ersten 13 Stufen noch relativ geringfügig sein.⁸⁰ Problematisch wird sie jedoch spätestens bei

⁸⁰ Wird die Einkommensgrenze (bzw. die nächste Zehn-Euro-Stufe) um neun Euro überschritten, werden diese neun Euro nicht auf den Kinderzuschlag angerechnet, sie erhöhen das verfügbare Ein-

Der Kinderzuschlag führt zu Sprungstellen beim Nettoeinkommen und damit zu problematischen Arbeitsanreizen.

marginalen Bewegungen rund um die Höchsteinkommensgrenze (also rund um die 14. und damit letzte Zehn-Euro-Stufe): Bei einem anzurechnenden Einkommen in Höhe der Mindesteinkommensgrenze zuzüglich 139 Euro werden 13 Stufen mal fünf Euro angerechnet. Der maximal mögliche Kinderzuschlag (140 Euro) wird also um 65 Euro gekürzt, 75 Euro werden noch gewährt. Steigt das Einkommen auf marginal mehr als 140 Euro über die Mindesteinkommensgrenze, erreicht der Haushalt die Höchsteinkommensgrenze und der Kinderzuschlag entfällt vollständig. Das verfügbare Einkommen sinkt deutlich. Neben den damit verbundenen negativen Arbeitsanreizen sind die transferbedingt unterschiedlichen Netto-Einkommen bei nahezu gleichem Erwerbseinkommen kaum zu rechtfertigen.⁸¹

Die Reform des Kinderzuschlags im Oktober 2009 ging in die falsche Richtung.

Mit der Reform des Kinderzuschlags zum 1. Oktober 2008 wurde die Ungleichbehandlung der Familien verstärkt. Selbst erwirtschaftetes Einkommen der Eltern wird nun nicht mehr zu 70 Prozent mit dem Kinderzuschlag verrechnet, sondern nur noch zu 50 Prozent, so dass sich die Einkommensunterschiede zwischen anspruchsberechtigten Familien und Familien, die weiter Arbeitslosengeld II und Sozialgeld beziehen, verstärkt haben.⁸² Die Bezugsvoraussetzungen wurden vereinfacht, indem eine pauschale Mindesteinkommensgrenze zu Grunde gelegt wurde. Da diese relativ niedrig angesetzt ist, kommen nun mehr Familien in den Genuss des Kinderzuschlags und der damit verbundenen höheren finanziellen Unterstützung.⁸³ Eine stärkere Unterstützung von mehr Familien war erklärtes Ziel der Anpassung. Besser gewesen wäre es, dieses Ziel so umzusetzen, dass die Unterstützung allen bedürftigen Familien gleichermaßen zu Gute kommt: über die Anpassung der Regelsätze zur allgemeinen Grundsicherung für Kinder.

Eine weitere Neuerung ist die Aufhebung der zeitlichen Befristung der Zahlung von Kinderzuschlägen auf drei Jahre. Die Befristung war verteilungspolitisch fragwürdig und hat zusätzliche Ungleichbehandlungen bewirkt: In Familien mit mehreren Kindern wurden Kinder derselben Familie ungleich gefördert und gegenüber Ein-Kind-Familien benachteiligt.⁸⁴ Statt

kommen. Der nächste (zehnte) selbst verdiente Euro führt zu einer Anrechnung von fünf Euro, das verfügbare Einkommen reduziert sich also um vier Euro.

⁸¹ Vgl. Meister (2006), S. 16f. Weitere Sprungstellen können sich durch die Einkommensabhängigkeit des Wohngeldes ergeben, das parallel zum Kinderzuschlag gezahlt und bei steigendem Einkommen kumulativ abgesenkt wird.

⁸² Der pro Kind durchschnittlich ausgezahlte Betrag ist von 96 Euro in 2008 gestiegen und lag im April 2009 nach Angaben des Familienministeriums bei 109 Euro.

⁸³ Nach Angaben des Familienministeriums hat sich die Zahl der Bezieher verdoppelt.

⁸⁴ Wurde ein weiteres Kind geboren, während die Familie für das erste Kind bereits den Kinderzuschlag bezog, wurde der Zuschlag für das weitere Kind keine drei Jahre lang gewährt. Die Bezugsdauer des zusätzlichen Kinderzuschlags für dieses Kind fiel vielmehr um die Zeit kürzer aus, in der ein Zuschlag bereits für das erste Kind bezogen wurde. Das heißt: Bezog eine Familie mit einem Kind seit einem Jahr den Kinderzuschlag, hatte den Anspruch für dieses Kind also noch zwei weitere Jahre, und bekam dann ein zweites Kind, wurde der Zuschlag zwar in seiner Höhe verdoppelt. Er wurde jedoch nur für die noch ausstehenden zwei Jahre gewährt. Im dritten Lebensjahr des zweiten Kindes fiel der Kin-

nur die Ungleichbehandlung von Beziehern des Kinderzuschlags zu verringern und die Ungleichbehandlung von Beziehern des Kinderzuschlags einerseits und Beziehern von Arbeitslosengeld II und Sozialgeld andererseits zu verlängern, wäre die Gleichbehandlung aller Familien durch die Abschaffung des Kinderzuschlags wünschenswert gewesen.

Drei Beispiele verdeutlichen die Ungleichbehandlung.

Nachfolgend sollen Ausgestaltung und Wirkungen – sprich die Ungleichbehandlung der Familien – anhand von Beispielen verdeutlicht werden. Betrachtet werden drei Familien mit jeweils zwei Kindern im Alter von vier und elf Jahren.⁸⁵ Insgesamt besteht in allen drei Fällen ein monatlicher Bedarf von 1.592 Euro:

Grundbedarf der Eltern (2 x 90% von 351 Euro)	632 Euro
Grundbedarf der Kinder (2 x 60% von 351 Euro)	422 Euro
Unterkunft und Heizung	538 Euro
Gesamtbedarf der Familie	1.592 Euro

Die Mindesteinkommensgrenze für den Anspruch auf Kinderzuschlag beträgt pauschal 900 Euro netto. Die Höchsteinkommensgrenze entspricht dem elterlichen Bedarf zzgl. dem maximal erreichbaren Kinderzuschlag (bei zwei Kindern 280 Euro), also 1.294 Euro netto.

derzuschlag nicht lediglich für das erste Kind weg, das ja dann bereits drei Jahre gefördert wurde, sondern komplett. Das zweite Kind wurde also nur zwei Jahre lang gefördert.

⁸⁵ Die Beispiele folgen eigenen Berechnungen. Für weitere Beispiele vgl. Bundesagentur für Arbeit (2005); Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2005), S. 122f; Steiner/Wrohlich (2006), S. 7f; Meister (2006). Zur Vereinfachung wird auf die Verwendung der Einkommensstufen bei der Anrechnung selbst erwirtschafteten Einkommens verzichtet, da die Abweichungen bei den errechneten Werten nur geringfügig wären.

Beispiel 1

Das monatliche Bruttoeinkommen der Eltern in der ersten Beispielfamilie betrage 1.900 Euro, das Nettoeinkommen nach Steuern und Sozialbeiträgen 1.454 Euro⁸⁶, das nach § 11 SGB II anzurechnende Nettoeinkommen 1.124 Euro.⁸⁷ Der Gesamtbedarf der Familie in Höhe von 1.592 Euro wird somit nicht gedeckt; die Höchsteinkommensgrenze für den Bezug des Kinderzuschlags wird unterschritten. Die Mindesteinkommensgrenze von 900 Euro wird hingegen überschritten. Bei Bezug des maximal möglichen Kinderzuschlags von insgesamt 280 Euro und 328 Euro Kindergeld zusätzlich zum anzurechnenden Einkommen käme die Familie auf 1.732 Euro, der Gesamtbedarf der Familie wäre also gedeckt, ergänzendes Arbeitslosengeld II nicht erforderlich. Die Familie hat Anspruch auf Zahlung des Kinderzuschlags. Allerdings erfolgt eine 50-prozentige Verrechnung des Kinderzuschlags mit dem selbst verdienten Einkommen der Eltern, soweit dieses den Bedarf der Eltern übersteigt. Der Bedarf der Eltern von 1014 Euro (Grundbedarf zzgl. anteilige Wohnkosten) wird um 110 Euro überschritten, der Kinderzuschlag reduziert sich also um 55 Euro, es verbleiben 225 Euro Kinderzuschlag.⁸⁸ Gleichzeitig besteht Anspruch auf Wohngeld; realistisch sind im vorliegenden Fall 254 Euro.⁸⁹ Das Gesamteinkommen der Familie beträgt damit insgesamt 2.261 Euro.

Beispiel 2

In einer zweiten Familie in identischer Zusammensetzung beträgt das Bruttoeinkommen der Eltern nur 1.500 Euro. Das anzurechnende Nettoeinkommen beträgt 866 Euro. Die Mindesteinkommensgrenze von 900 Euro wird unterschritten, es besteht kein Anspruch auf Zahlung des Kinderzuschlags. Insgesamt verfügt die Familie mit ihrem selbst erwirtschafteten Einkommen und ergänzendem Arbeitslosengeld II über ein monatliches Einkommen von 1.922 Euro und hat damit deutlich weniger im Portemonnaie als die Familie aus Beispiel 1.

⁸⁶ Berechnung anhand des Lohnsteuertarifs 2009.

⁸⁷ Unter Berücksichtigung der Freibeträge für selbst erwirtschaftetes Einkommen gemäß § 11 und § 30 SGB II.

⁸⁸ Zur Vereinfachung wird bei der Anrechnung auf die Verwendung von Einkommensstufen (Anrechnung von 5 Euro für jeden vollen 10-Euro-Schritt) verzichtet, die Abweichungen sind nur geringfügig. Allerdings kommt es durch die stufenweise Verrechnung zu Sprungstellen mit problematischen Arbeitsanreizen. Dies wird weiter unten thematisiert.

⁸⁹ Die Höhe variiert nach Haushaltseinkommen, Zahl der Haushaltsmitglieder und tatsächlichen Wohnkosten; der maximale Zuschuss hängt zudem von den örtlichen Mietpreisen ab. Die Schätzung folgt den Wohngeldtabellen des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2006).

Beispiel 3

In einer dritten Familie in identischer Zusammensetzung beträgt das Gesamteinkommen der Familie analog zum ersten Beispiel 1.900 Euro. Ein geringer Teil des Einkommens – beispielsweise 150 Euro – gilt jedoch als Einkommen der beiden Kinder. Dieses Einkommen wird nicht zu 50 Prozent mit dem Kinderzuschlag verrechnet, sondern zu 100 Prozent. Obwohl Gesamtbedarf und Gesamteinkommen der Familie identisch bleiben, reduziert sich der Kinderzuschlag stärker als im ersten Beispiel. Nach Abzug der kindlichen Einkommen verbleiben 130 Euro Kinderzuschlag. Davon abzuziehen sind noch 50 Prozent des anzurechnenden Elterneinkommens, sofern es deren Lebensbedarf überschreitet; bei 1.700 Euro brutto beträgt das anzurechnende Einkommen 1.035 Euro, die Differenz zum elterlichen Lebensbedarf beträgt 21 Euro, der Kinderzuschlag reduziert sich also auf knapp 120 Euro. Das Gesamteinkommen der Familie nach Transfers beträgt 2.217 Euro.⁹⁰

Bei selbst erwirtschaftetem Nebeneinkommen eines bei den Eltern lebenden Jugendlichen mag die Trennung in elterliches und kindliches Einkommen noch realistisch sein. Als kindliches Einkommen gelten jedoch auch die Unterhaltszahlungen eines von der Familie getrennt lebenden leiblichen Elternteils, und zwar unabhängig vom Alter des Kindes. Insbesondere bei sehr kleinen Kindern erscheint die Trennung in kindliches und elterliches Einkommen abwegig, die ungleiche Anrechnung auf den Kinderzuschlag somit schwer nachvollziehbar.⁹¹

⁹⁰ 1.365 Euro Nettoeinkommen der Eltern plus 328 Euro Kindergeld plus 150 Euro Einkommen der Kinder plus 120 Euro Kinderzuschlag plus 254 Euro Wohngeld.

⁹¹ Eine Ungleichbehandlung ähnlichen Umfangs ergibt sich bei zwei Familien mit einem Haushaltseinkommen in gleicher Höhe, deren Einkommen jedoch aus unterschiedlichen Quellen stammt: Erwerbseinkommen (Einkommen aus selbständiger oder nichtselbständiger Tätigkeit) wird zu 50 Prozent auf den Kinderzuschlag angerechnet, andere Einkommensarten hingegen zu 100 Prozent (Vgl. § 6a BKGG, Absatz 4, Satz 6 und 7). Intention dürfte sein, Arbeitsanreize zu setzen. Ordnungspolitisch entscheidend ist jedoch der allgemeine Anreiz, eigenes Einkommen zu erwirtschaften. Ohnehin erscheint es jedoch fragwürdig, Anreize zur Einkommenserzielung durch Ungleichbehandlung zu erkaufen.

Reformbedarf und Bündelungsmöglichkeiten

Der Kinderzuschlag ist abzuschaffen, da er zu nicht zu rechtfertigenden Ungleichbehandlungen zwischen bedürftigen Familien führt. Er ersetzt in einigen Fällen das Arbeitslosengeld II, jedoch nicht bei allen bedürftigen Familien mit Kindern. Die Unterstützungsleistung wird lediglich umbenannt, was die Abhängigkeit der Kinder von Transferzahlungen jedoch nicht beseitigt. Die vom Arbeitslosengeld II abweichenden Bezugsvoraussetzungen führen zu problematischen Verteilungswirkungen: Kinder, deren Eltern weniger bedürftig sind, werden stärker unterstützt als Kinder bedürftigerer Eltern. Die Reform des Kinderzuschlags zum 1. Oktober 2008 hat diese Ungleichbehandlung noch verstärkt.

Liegt dem Zuschlag eigentlich die Kritik an der Höhe des Arbeitslosengeldes II zu Grunde, wäre dieses flächendeckend für alle Kinder anzupassen. Alternativ könnten die Mittel, die bei Streichung des Kinderzuschlags frei werden, in eine Familienkasse integriert werden. Zu beachten ist allerdings, dass es bei Wegfall des Kinderzuschlags zu höheren Kosten für die Träger des Arbeitslosengeldes II bzw. Sozialgeld kommt, die im Falle der Überführung der Mittel in eine Familienkasse möglicherweise auszugleichen wären.

3. Monetäre Förderung

3.1 Kindergeld

Ein einheitliches Kindergeld ist ein sinnvolles Förderinstrument, darf aber nicht mit steuersystematischen Erfordernissen verrechnet werden.

Die Zahlung eines einheitlichen Kindergeldes ist ein ordnungspolitisch sinnvolles Instrument zur Familienförderung, sofern man sich politisch für eine solche entschieden hat. Mögliche Ziele, die damit verfolgt werden könnten, wären bevölkerungspolitischer Art⁹² oder die Internalisierung möglicher externer Effekte der Kindererziehung (zu dieser ökonomischen Rechtfertigung von Familienpolitik vgl. Abschnitt A der Expertise). Nicht geeignet ist das Kindergeld zur Erreichung steuersystematischer Ziele.

De facto wird in der Bundesrepublik Deutschland durch die Verfolgung steuersystematischer Ziele mit dem Kindergeld und die Verrechnung des Kindergeldes mit den Kinderfreibeträgen kein einheitlicher Förderbetrag gezahlt, sondern ein negativ einkommensabhängiger Betrag, dessen Verlauf willkürlich ist und nicht mit den Definitionen von Leistungsfähigkeit und Bedürftigkeit im Steuer- und Transfersystem übereinstimmt. Daher besteht

⁹² Wobei dieser Eingriff in die private Entscheidung der (potenziellen) Eltern durchaus kritisch diskutiert werden kann, vgl. Abschnitt A.

bei diesem Instrument Handlungsbedarf: Sinnvoll wäre eine Trennung von steuersystematischem Ausgleich und Familienförderung durch eine Trennung von Kindergeld und Kinderfreibetrag. Das Kindergeld könnte als einheitlich hoher, einkommensunabhängiger Förderbetrag ausgezahlt oder in eine Familienkasse überführt werden. Die ausführliche Diskussion zum Status quo des Optionsmodells aus Kindergeld und Kinderfreibetrag wird in Abschnitt 1.1. dieser Expertise geführt.

Veränderungen des Existenzminimums implizieren Anpassungen der Freibeträge, aber nicht des Kindergeldes.

Das Kindergeld ist kein Instrument zur Existenzsicherung von Kindern. Weder die Höhe des Kindergeldes noch sein Anpassungsbedarf sind daher sinnvoll an die Höhe des Existenzminimums von Kindern und an die Entwicklung der Kinderfreibeträge zu koppeln. Ein veränderter Grundbedarf von Kindern sollte Anpassungen der Regelsätze zur Grundsicherung von Kindern nach sich ziehen (vgl. Abschnitt 2.1.). Darüber hinaus sollten bei Veränderungen des Grundbedarfs von Kindern Anpassungen der Kinderfreibeträge vorgenommen werden, um die Steuerfreiheit des Existenzminimums von Kindern zu gewährleisten (vgl. Abschnitt 1.1.). Das Kindergeld ist kein geeignetes Instrument zur Gewährleistung der Steuerfreiheit des Existenzminimums. Bei Existenz von Kinderfreibeträgen ist zu diesem Zweck kein weiteres Instrument erforderlich. Schon im bestehenden Modell implizieren veränderter Grundbedarf und veränderte Freibeträge daher keine Veränderungen des Kindergeldes. Noch offensichtlicher wird die fehlende Rechtfertigung entsprechender Koppelungen, wenn das Kindergeld wie in Abschnitt ausführlich 1.1. begründet und gefordert von seinen steuersystematischen Aufgaben entbunden wird.

Anpassungen des Kindergeldes wären aus ökonomischer Sicht dann vorzunehmen, wenn sich die Höhe des gesellschaftlichen Nutzens durch Kindererziehung seitens der Eltern bzw. genauer die Höhe der externen Effekte der Kindererziehung ändert. Besteht aus anderen Gründen politischer Konsens, Familien verstärkt zu fördern, wäre das Kindergeld der geeignete Ort für Anpassungen, sofern die Verrechnung im Rahmen des Optionsmodells abgeschafft wird.

Die Staffelung des Kindergeldes nach der Zahl der Geschwister ist nicht zu rechtfertigen.

Aus ordnungspolitischer Sicht problematisch ist darüber hinaus die Staffelung des Kindergeldes nach der Ordnungszahl der Kinder: Während das Kindergeld für die ersten beiden Kinder 164 Euro monatlich beträgt, steigt es für das dritte Kind auf 170 Euro und ab dem vierten Kind auf 195 Euro monatlich. Die Abstände wurden durch die selektive Anhebung der verschiedenen Kindergeldsätze bei der letzten Anpassung zum 1. Januar 2009 verstärkt: Während das Kindergeld für die ersten beiden Kinder um 10 Euro angehoben worden ist, fällt das Kindergeld ab dem dritten Kind um 16 Euro höher aus als vorher. Im Gespräch war eine noch stärkere Abstufung der Kindergeldsätze mit noch höheren Sätzen für Kinder hoher Ordnungszahl. Dahinter stecken bevölkerungspolitische Überlegungen und der politische Wunsch, insbesondere die Entscheidung für weitere

Geschwisterkinder attraktiver zu machen, da sich in den vergangenen Jahrzehnten weniger die Zahl der Familien mit einem Kind, als vielmehr die Zahl der Familien mit mehreren Kindern verringert hat.⁹³

Die Entscheidung über die Kinderzahl sollte jedoch den Eltern vorbehalten bleiben und nicht politisch gesteuert werden. Eine Differenzierung des Kindergeldes bedeutet eine ordnungspolitisch nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung. Jedes Kind sollte der Gesellschaft gleich viel wert sein und dementsprechend gleich behandelt werden – sofern keine systematisch abweichenden gesellschaftlichen Vorteile oder Belastungen vorliegen.⁹⁴ Systematisch größere gesellschaftliche Vorteile (höhere externe Effekte) von dritten und vierten Kindern gegenüber ersten und zweiten Kindern sind allerdings kaum konstruierbar. Mehr erste und zweite Kinder bringen der Gesellschaft keinen systematisch geringeren Nutzen als mehr dritte und vierte Kinder in anderen Familien.

Einer möglichen Bedürftigkeit von Familien mit vielen Kindern wird im System der bedürftigkeitsorientierten Grundsicherung Rechnung getragen. Das weitgehend unabhängig von der Bedürftigkeit gewährte Kindergeld⁹⁵ als Instrument der familienpolitisch motivierten Förderung ist der falsche Ort für die Verfolgung sozialpolitisch motivierter Ziele der Existenzsicherung. Stattdessen ist es sinnvoll, jedem Familienmitglied bei der Berechnung der Grundsicherung einen Regelsatz zuzurechnen. Die dabei derzeit zu Grunde gelegte Berechnungsmethode ist reformbedürftig (vgl. Abschnitt 2.1), eine Korrektur muss jedoch im System der Grundsicherung erfolgen, nicht über das Kindergeld.

Systematische Kostenunterschiede wären in den Regelsätzen zu berücksichtigen, nicht beim Kindergeld.

Dass ein viertes Kind systematisch höhere Kosten verursacht, als ein erstes oder zweites Kind, ist ebenfalls nicht anzunehmen. Doch selbst wenn dies der Fall wäre, sollte dies nicht über ein Kindergeld abgebildet werden, sondern über eine Staffelung der Regelsätze zur Grundsicherung, da das Kindergeld kein Instrument zur Existenzsicherung ist. Die in Abschnitt 2.1. dargelegte Kritik an der Berechnung der Regelsätze für Kinder bezieht sich allerdings nicht auf eine (nicht vorhandene) Staffelung der Sätze nach der Ordnungszahl der Kinder, sondern auf die fragwürdige Berechnungsmethode des allgemeinen Regelsatzes für Kinder einer Altersstufe. Eine Staffelung nach der Ordnungszahl wäre nur dann sinnvoll, wenn die Deckung des Lebensunterhalts eines dritten oder vierten Kindes systema-

⁹³ Hinzu kommen könnte die Rechnung, dass eine Anhebung des Kindergeldes für erste Kinder aufgrund der größeren Anzahl (mehr als die Hälfte aller Kinder sind Erstkinder) teurer ist als eine Anhebung des Kindergeldes für dritte und vierte Kinder.

⁹⁴ Zur Problematik einer unterschiedlichen „Bewertung“ vgl. auch Abschnitt A.

⁹⁵ Zwar nehmen Familien mit hohem Einkommen im Rahmen des Optionsmodells (vgl. Abschnitt 1.1) eher die (nicht gestaffelten) Kinderfreibeträge in Anspruch. Eine sinnvolle, den anderen Sozialsystemen angepasste Berücksichtigung der Bedürftigkeit ist damit jedoch nicht gegeben. Tatsächlich bedürftige Mehrkindfamilien profitieren durch die (sachgemäße) Anrechnung des Kindergeldes auf die Grundsicherung nicht von höheren Fördersätzen.

tisch mit höheren Kosten verbunden wäre als die Existenzsicherung eines ersten oder zweiten Kindes in der gleichen Familie. Das ist nicht anzunehmen. Eine politisch in diesem Zusammenhang angeführte potenziell eingeschränkte Erwerbsfähigkeit durch mehrere Kinder wird bei der Gewährung der Grundsicherung hinreichend berücksichtigt und ist kein Grund für eine Staffelung der Höhe der Förderung pro Kind.

Als Instrument zur Förderung von Familien gewährleistet die mehrfache Zahlung eines einfachen, einheitlichen Fördersatzes pro Kind die gerechte Behandlung von Mehrkindfamilien.

Ordnungspolitisch unproblematisch ist eine Staffelung der Höhe des Kindergeldes nach dem Alter der Kinder. Dadurch kommt es zu keiner Ungleichbehandlung.

Reformbedarf und Bündelungsmöglichkeiten

Das Kindergeld muss von steuerpolitischen Aufgaben befreit werden, da die Verrechnung mit den Kinderfreibeträgen auf Kosten der Transparenz geht und zu fragwürdigen Verteilungswirkungen führt. Bei der Zahlung von Kindergeld handelt es sich dann um eine reine Familienförderung; bislang weist es lediglich einen teilweisen Fördercharakter auf. Als Förderinstrument ist das Kindergeld zur Überführung in eine Familienkasse geeignet. Eine Staffelung der Förderung nach der Zahl der Geschwister sollte nicht erfolgen. Die Höhe des Kindergeldes sollte nicht an die Entwicklung von Grundbedarf und Freibeträgen gekoppelt werden.

3.2 Elterngeld

Das Elterngeld ist als Einkommensersatzleistung bei eigenständiger Kinderbetreuung konzipiert.

Das am 29. September 2006 vom Deutschen Bundestag beschlossene Elterngeld ersetzt für Kinder, die ab dem Jahr 2007 geboren werden, das Erziehungsgeld.⁹⁶ Das Elterngeld soll als Erwerbseinkommensersatzleistung für die ersten 12 bzw. 14 Lebensmonate (bei Inanspruchnahme von Partnermonaten) eines Kindes gezahlt werden, wenn Eltern ihr Kind selbst betreuen, genauer gesagt, wenn ein Elternteil nicht voll erwerbstätig ist. Erlaubt ist eine parallele Erwerbstätigkeit von maximal 30 Wochenstunden. Ersetzt werden 67 Prozent des letzten Netto-Einkommens, maximal

⁹⁶ Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Elterngeldes (Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz - BEEG); vgl. Deutscher Bundestag (2006a).

1.800 Euro im Monat. Bei gleichzeitiger reduzierter Erwerbstätigkeit werden 67 Prozent des Einkommensausfalls ausgeglichen.⁹⁷

Für Eltern ohne vorherige Erwerbstätigkeit ist ein Mindestbetrag von 300 Euro im Monat vorgesehen. Zudem sollen zum einen Geringverdiener⁹⁸, zum anderen Eltern von Geschwistern, die in kurzer Zeitfolge geboren werden (sog. Geschwisterbonus), eine Aufstockung erhalten.⁹⁹ Der Anspruch auf Elternzeit bleibt unverändert bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres eines Kindes bestehen.¹⁰⁰

Vom Erziehungsgeld zum Elterngeld - ein Richtungswechsel?

Der Übergang vom Erziehungsgeld – 20 Jahre nach seiner Einführung – zum Elterngeld deutet einen Richtungswechsel in der Familienpolitik an, und zwar weg vom Fürsorgegedanken hin zur Anerkennung der Kindererziehung als gesellschaftlich gewünschte Leistung. Schließlich ist das Elterngeld nicht mehr wie das Erziehungsgeld an eine Bedürftigkeitsprüfung bzw. an niedrige Einkommensgrenzen gebunden, sondern steht fast allen Eltern zu. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen: Zum einen greifen für die Grundsicherung von Familien bereits einschlägige Instrumente, wie das Sozialgeld, die Sozialhilfe etc., und weitere zielgleiche Maßnahmen führen eher zu unklaren (kumulierten) Verteilungswirkungen. Zum anderen scheint es gesellschaftlich und politisch konsensfähig zu sein, einer Überalterung und Schrumpfung der Gesellschaft entgegen wirken zu wollen, indem man die – bis dato ungünstigen – Bedingungen für eine Elternschaft verbessert.¹⁰¹

Durch den Wegfall einer Bedürftigkeitsprüfung wird der Kreis der Anspruchsberechtigten erheblich ausgedehnt. Zudem wird die Höhe der Leistungen insgesamt angehoben.¹⁰² Einzig Eltern, die beide mehr als 30 Wochenstunden erwerbstätig bleiben – sei es, weil sie dies wollen oder müssen – werden nicht gefördert. Zudem wird das Elterngeld nicht allen Eltern in gleicher Höhe gewährt, d. h. nicht als einheitlicher Betrag je Kind, sondern es liegt dem Lohnersatzprinzip folgend zwischen 300 Euro und 1.800 Euro monatlich. Beides widerspricht dem Gedanken, dass Kinder aus allen Familien für die Gesellschaft ‚gleich viel wert sind‘ und ist ordnungspo-

Die einkommensabhängige Ausgestaltung ist ordnungspolitisch problematisch.

⁹⁷ Differenz zwischen dem Netto-Entgelt vor der Geburt und dem Netto-Entgelt bei reduzierter Erwerbstätigkeit nach der Geburt; vgl. § 2 Abs. 3 BEEG.

⁹⁸ Gemeint sind durchschnittliche monatliche Erwerbseinkommen vor der Geburt von weniger als 1000 Euro; vgl. § 2 Abs. 2 BEEG.

⁹⁹ Vom Geschwisterbonus profitieren Familien mit zwei Kindern unter drei Jahren oder mit drei und mehr Kindern unter sechs Jahren; vgl. § 2 Abs. 4 BEEG.

¹⁰⁰ § 15 Abs. 2 BEEG.

¹⁰¹ Vgl. Lengerer (2004). Ordnungspolitisch und ökonomisch ist diese Frage keineswegs eindeutig geklärt.

¹⁰² Beim Erziehungsgeld liegt die höchstmögliche Förderung bei 300 Euro für maximal 24 Monate bzw. alternativ bei 450 Euro für 12 Monate.

litisch bedenklich. Hinter der Differenzierung der Förderung stehen sowohl bevölkerungspolitische als auch arbeitsmarktpolitische und bildungspolitische/pädagogische Ziele, was im Folgenden dargestellt und beurteilt werden soll. Fraglich ist vor allem, ob die Maßnahmengestaltung dazu geeignet ist, die gewünschten Effekte zu erreichen. Nur dies könnte eine Ungleichbehandlung der Familien überhaupt ansatzweise rechtfertigen.

Ausgestaltung des Elterngeldes als Ersatzleistung für Erwerbseinkommen

Durch die Gestaltung des Elterngeldes als Ersatzleistung für Erwerbseinkommen sollen höher qualifizierte bzw. besser verdienende potenzielle Eltern besonders gefördert bzw. zur Elternschaft angeregt werden. Es ist angestrebt, insbesondere der überdurchschnittlich hohen Kinderlosigkeit von Akademikerinnen entgegenzuwirken. Ansatzpunkt ist dabei der Ausgleich der Opportunitätskosten, d. h. der Kosten, die aufgrund einer Erwerbsunterbrechung oder -einschränkung im Zuge der Elternschaft im ersten Jahr entstehen.

Besser verdienende werden stärker gefördert als gering verdienende Eltern.

Allerdings ist zu erwarten, dass das Elterngeld in erster Linie mit hohen Mitnahmeeffekten verbunden sein wird. Ein Großteil der gezahlten Subventionen wird keinen deutlichen Anstieg der Geburtenzahlen bewirken.¹⁰³ Zwar ist unstrittig, dass die Opportunitätskosten durch ein Kind mit zunehmendem Erwerbseinkommen steigen. Andererseits dürfte es gerade für die „Besserverdienenden“ weniger problematisch sein, ein Jahr der Erwerbseinschränkung finanziell zu überbrücken. Anders gesagt dürften einjährige Einkommenseinbußen für diese Bevölkerungsgruppe kein entscheidender Hinderungsgrund für ein Kind sein. Ein höherer Förderbetrag (von bis zu 1.800 Euro) dürfte kaum mehr Paare zur Elternschaft anregen, als ein einheitlicher, niedrigerer Betrag je Kind. Laut einer Studie des DIW zur Wirkung eines Elterngeldes sind allenfalls „Vorzieheffekte“ bezüglich des Zeitpunktes der Elternschaft bei beruflich etablierten Paaren zu erwarten.¹⁰⁴

¹⁰³ Entgegen einiger Medienberichte, die einen Babyboom in Folge des Elterngeldes und/oder der Fußballweltmeisterschaft heraufbeschworen hatten, hat sich die Geburtenrate seit der Einführung des Elterngeldes nicht deutlich verändert, die vorläufigen Zahlen für 2008 legen sogar einen leichten Rückgang nahe (vgl. Statistisches Bundesamt 2009). Allerdings ist die Kennziffer Geburtenrate nur bedingt aussagekräftig, da auch die Zahl der potenziellen Mütter rückläufig ist. Zur Feststellung eines Trends ist jedoch ohnehin eine längerfristige Betrachtung erforderlich. Sollte langfristig ein Trend erkennbar sein, dürfte es schwierig sein, eine Kausalität zu bestimmten politischen Instrumenten herzustellen.

¹⁰⁴ Dies wird damit begründet, dass die Phase der Vermögensbildung vor der Elternschaft zum Ausgleich der Einkommenseinbußen während der Babypause entfallen bzw. verkürzt werden kann. Vgl. Büchner/ Haan/Schmitt/Spieß/Wrohlich (2006), S. 33f.

Der Fokus auf monetäre Größen als wichtigste Entscheidungsfaktoren für oder gegen Kinder vernachlässigt zudem den persönlichen, nicht-monetären Nutzen (und die nicht-monetären Kosten) eines Kindes für die Eltern. Der Ausgleich von 67 Prozent (statt 100 Prozent) der monetären Opportunitätskosten durch ein Kind in Form des Elterngeldes unterstellt gleichsam, dass die Lohnausfälle zu einem Drittel durch die Freude am Kind wieder ausgeglichen werden.¹⁰⁵ Für die restlichen zwei Drittel sollte der Staat aufkommen, damit sich ein Paar für ein Kind entscheidet. Diese Rechnung ist willkürlich und macht das Elterngeld als bevölkerungspolitische Maßnahme zu einem sehr (und unnötig) teuren Instrument.¹⁰⁶

Zeit dürfte eine mindestens ebenso entscheidende Ressource sein wie Geld.

Der Großteil der Opportunitätskosten einer Entscheidung für Nachwuchs, insbesondere hoch qualifizierter Eltern, rührt zudem von den langfristigen Problemen bezüglich der Vereinbarkeit der Lebensbereiche Elternschaft und Beruf. Schließlich besteht auch nach dem ersten Lebensjahr ein erheblicher Betreuungsbedarf für ein Kind. Der Mangel an (Ganztages-)Plätzen in qualitativ zufrieden stellenden Betreuungs-, Erziehungs- und Bildungseinrichtungen für Kinder aller Altersstufen und der Wunsch, zu Gunsten von mit dem Kind verbrachter Zeit beruflich kürzer zu treten, verursachen vielen Eltern erheblich größere berufliche Nachteile und Einkommenseinbußen als eine kurzfristige Erwerbsunterbrechung oder -einschränkung im Babyjahr. Gerade bei beruflich etablierten Personen mit mittleren und höheren Einkommen ist Zeit die knappere Ressource bezüglich der Entscheidung für ein (weiteres) Kind und damit entscheidender als Geld.

Auffällig ist, dass europäische Länder mit einer höheren Geburtenrate als Deutschland, wie Frankreich und die skandinavischen Länder, gleichzeitig eine höhere Erwerbsbeteiligung von Müttern aufweisen.¹⁰⁷ Dies wiederum lässt sich auf günstige Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zurückführen, d. h. auf eine gute Infrastruktur im Bereich der Kinderbetreuung, -erziehung und Bildung und günstige Bedingungen am Arbeitsmarkt.¹⁰⁸ Gleichzeitig weist es auf die Bedeutung geeigneter Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familienleben als tragendes Element einer erfolgreichen Bevölkerungspolitik hin. Bevölkerungspolitisch motivierte staatliche Lenkungen der privaten Entscheidungen zur Familienplanung sind jedoch ordnungspolitisch fragwürdig. Die Übernahme der Betreuungskosten ist als Folge der privaten

¹⁰⁵ Vgl. Rürup/Gruescu (2005), S. 276.

¹⁰⁶ Folgt man den Überlegungen zum Ausgleich der monetären Opportunitätskosten, die dem Elterngeld zu Grunde liegen, müssten zudem auch Eltern älterer Kinder einen Ausgleich für Lohnausfälle durch eine reduzierte Arbeitszeit erhalten. Auch hieran werden die Mängel und Grenzen des Elterngeldansatzes deutlich.

¹⁰⁷ Vgl. Aliaga (2005).

¹⁰⁸ Zwar existiert dort – teils bereits seit Mitte der 70er Jahre – ein Elterngeld. Die günstigere Entwicklung der Geburtenrate in den skandinavischen Ländern hat jedoch viele mögliche Ursachen und ist nicht allein dem Elterngeld zuzuschreiben. Vgl. Neyer (2006) und die dort angekündigte entsprechende Studie des Max-Planck-Instituts für demografische Entwicklung.

Entscheidung für Kinder zunächst eine private Aufgabe, die Erwerbstätigkeit von Müttern kein zu subventionierendes Ziel.

Nicht zu vergessen ist beim Vergleich mit Erwerbstätigkeits- und Geburtenentwicklung in anderen Ländern zudem die Tatsache, dass sich auch gesellschaftliche Werte und Einstellungen, wie bestimmte Vorstellungen über die Geschlechterrollen, zwischen den Nationen unterscheiden. Im Ausland „erfolgreiche“ bevölkerungspolitische Maßnahmen müssen in Deutschland nicht zu den gleichen Ergebnissen führen.

Zu den „Vätermonaten“

Ebenfalls bevölkerungspolitisch motiviert sein dürfte die Aufteilung der Elternmonate auf beide Elternteile als Voraussetzung für die Zahlung des Elterngeldes über den Gesamtzeitraum von 14 Monaten. Pro Partner werden maximal zwölf Monate Elterngeld gezahlt, mindestens zwei Monate verfallen, wenn sie nicht der andere Partner in Anspruch nimmt. Mit der Reform des Elterngeldes im Januar 2009 wurde diese Regelung durch eine Mindestbezugsdauer des Elterngeldes von zwei Monaten verschärft. Ziel ist, mehr Väter zum vorübergehenden, mindestens zweimonatigen Ausstieg aus dem Beruf zu bewegen und die Rollenverteilung zwischen den Eltern zu beeinflussen.

Der Staat sollte die private Entscheidung über die Aufteilung der Erziehungsarbeit zwischen den Partnern nicht lenken.

Die Aufteilung der Erziehungsarbeit zwischen den Eltern ist eine private Entscheidung, die der Staat nicht lenken sollte. Die Feier der tatsächlichen Inanspruchnahme von Erziehungszeit durch die Väter als Paradigmenwechsel ist ohnehin kaum überzeugend. Die tatsächliche Inanspruchnahme von zwei Monaten beruflicher Auszeit auf Kosten des Steuerzahlers muss nicht mit einem Mentalitätswandel einhergehen. Die meisten Väter beschränken ihre Elternzeit auf die beiden anderenfalls verfallenden Monate: Laut Angaben des Statistischen Bundesamtes nehmen zwei Drittel der Väter lediglich zwei Monate Elterngeld in Anspruch. Hier ist eher von einem Mitnahmeeffekt auszugehen. Teils werden sie parallel zur Elternzeit der Mutter beantragt. Geschieht dies in der Zeit direkt nach der Geburt, ist anzunehmen, dass der sonst durch Urlaub überbrückte Zeitraum durch steuerfinanzierte Elternzeit substituiert worden ist. Der in Umfragen geäußerte Wunsch einer Ausweitung der Partnermonate seitens der Väter ist bezeichnend. Eine gleichmäßigere Aufteilung der Elternzeit auf beide Partner wäre möglich, wird aber offenbar nicht gewünscht, sondern lediglich weitere zusätzliche Subventionsmonate.

Die Kopplung des Anspruchs auf Elterngeld an die Aufteilung der Elternzeit auf beide Partner ist aufzuheben. Die Entscheidung darüber, wer seine Erwerbsarbeit zu Gunsten der Kindererziehung unterbricht, ist den Partnern zu überlassen. Die derzeit diskutierte und in den Wahlprogrammen von Union und SPD vorgesehene Ausweitung der „Vätermonate“ (bei der Union konkretisiert als zwei zusätzliche „Vätermonate“) ist abzulehnen.

Zum Netto-Einkommen als Bemessungsgrundlage

Die Förderung auf Basis des Netto-Erwerbseinkommens ermöglicht zusätzliche kostentreibende Mitnahmeeffekte.

Wenig effizient ist die beim Elterngeld vorgenommene Förderung auf Basis des Netto-Erwerbseinkommens eines Elternteils. Durch die geschickte Wahl bzw. den Wechsel der Steuerklasse vor der Geburt des Kindes lässt sich der Elterngeldanspruch erhöhen. Wählt der Elternteil, der das Kind betreuen will, in der für die Bemessung des Elterngeldes relevanten Zeit vor der Geburt die günstigere Steuerklasse, bei Ehepaaren die Steuerklasse III, erhöht sich das Netto-Einkommen und damit das zu erwartende Elterngeld.¹⁰⁹ Zwar sinkt dadurch eventuell das verfügbare Einkommen, da der Partner mit dem höheren Einkommen in die ungünstigere Steuerklasse V wechseln muss. Dies wird allerdings später im Zuge der Steuererklärung wieder ausgeglichen. Wer später vor Ablauf des Anspruchs auf Elterngeld in Teilzeit in den Beruf zurückkehrt und dann einen Anspruch auf Ausgleich von 67 Prozent der Differenz der Netto-Entgelte vor und nach der Geburt hat, kann theoretisch (wieder) in die ungünstigere Steuerklasse wechseln. Damit sinkt das Netto-Einkommen nach der Geburt und das Elterngeld steigt erneut. Hier sind Mitnahmeeffekte zu erwarten, die die Kosten in die Höhe treiben dürften.

Zum Geschwisterbonus

Ebenfalls eine bevölkerungspolitische Zielsetzung steht hinter dem „Geschwisterbonus“, der Eltern, deren Kinder innerhalb von maximal drei Jahren nacheinander geboren werden, einen Zuschlag zum einkommensabhängigen Elterngeld gewährt. Die Bezugsdauer des Zuschlags wird verkürzt, je größer der Altersabstand zwischen den Geschwistern ist. Liegen mehr als drei Jahre zwischen den Geburten, entfällt der Zuschlag. Diese Regelung durchbricht das Prinzip der Lohnersatzleistung mit dem Ziel, eine schnelle Geburtenfolge zu fördern.¹¹⁰ Vorgesehen ist ein Zuschlag von zehn Prozent zum Elterngeld, mindestens jedoch 75 Euro monatlich.¹¹¹ Damit soll verhindert werden, dass nach der ersten Geburt teilzeitbeschäftigte Mütter mit einem Kleinkind unter drei Jahren beim zweiten (oder einem weiteren) Kind deutlich geringere Elterngeldansprüche haben als beim ersten Kind.¹¹² Durch den Geschwisterbonus kommt es zu einer Ungleichbehandlung der Kinder, hier in Abhängigkeit vom Altersabstand der

¹⁰⁹ Diesen Kritikpunkt hatte die FDP-Bundestagsfraktion im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens herausgestellt, ohne jedoch eine entsprechende Gesetzesänderung zu erreichen.

¹¹⁰ Daher wird der Bonus passender Weise auch unter dem Begriff „Geschwindigkeitsprämie“ diskutiert.
¹¹¹ Vgl. § 2 Abs. 4 BEEG.

¹¹² Zudem ist auch die Berechnungsgrundlage für das Elterngeld gegenüber dem ersten Gesetzentwurf der Bundesregierung modifiziert worden: Maßgeblich sind nun die letzten 12 Monate vor der Geburt des Kindes, in denen kein Elterngeld und keine Mutterschaftsleistungen gezahlt wurden. Vgl. § 2 Abs. 7 BEEG.

Der Geschwisterbonus führt zur Ungleichbehandlung der Familien je nach Altersabstand der Geschwister.

Geschwister, die ordnungspolitisch problematisch ist. Schließlich arbeiten auch Mütter mit Kindern im Kindergarten- oder im Schulalter meist in Teilzeit, vor allem da das Angebot an Plätzen in Kindertagesstätten und an (offenen) Ganztagschulen gering ist.¹¹³ Dennoch wird bei einem größeren Altersabstand für ein Geschwisterkind kein Bonus zum Elterngeld gezahlt. Da das Elterngeld auf Basis des Einkommens der letzten 12 Monate vor der Geburt des Geschwisterkindes berechnet wird, in denen kein Elterngeld bezogen wurde, kann für Kinder, die sehr kurz nach dem älteren Kind geboren werden, sogar noch das (volle) Einkommen vor dem ersten Kind Teil der Berechnungsgrundlage sein. Auch hierauf wird dann ein Zuschlag gewährt, was die Ungleichbehandlung zwischen den Familien noch verstärkt. Zudem dürfte die bevölkerungspolitische Wirkung des Geschwisterbonus gering sein, da ein Zuschlag in dieser Höhe die wenigsten Eltern zu Verhaltensänderungen mit schließlich gravierender Tragweite animieren dürfte. Auch ist der zeitliche Abstand zwischen Schwangerschaften nicht genau planbar. Hier sind eher Mitnahmeeffekte zu erwarten.

Wie willkürlich die Förderung ist, hat der Streit in der großen Koalition um den „förderwürdigen“ Altersabstand gezeigt.¹¹⁴ Der Kompromiss ist, dass auch für Geschwister, die zwischen dem zweiten und dem dritten Lebensjahr des älteren Kindes geboren werden, ein Bonus zum Elterngeld gezahlt wird, allerdings bei verkürzter Bezugsdauer. Beispielsweise würde bei 30 Monaten Altersabstand noch für sechs Monate ein Zuschlag gezahlt. Die Regelung gilt auch für Personen mit drei und mehr Kindern, die alle das sechste Lebensjahr noch nicht vollendet haben.¹¹⁵

Die nächste Änderung der Regelung ist fast vorprogrammiert, da man sich an keinen klaren Fördergrundsätzen orientiert. Gerechter und transparenter wäre auch hier ein Einheitsbetrag je Kind, der sich am Grundsatz der Gleichbehandlung orientiert. Schließlich sind gerade in der Familienpolitik langfristig verlässliche Maßnahmen notwendig, um den langfristigen Konsequenzen der Entscheidung für Kinder gerecht zu werden. Dies gilt insbesondere, wenn man Verhaltensänderungen anregen will.

Zu den Arbeitsanreizen des Elterngeldes

Die Arbeitsanreize des Elterngeldes sind widersprüchlich.

Das Elterngeldgesetz zielt auf eine größere Erwerbsbeteiligung der Mütter und auf eine stärkere Erziehungsbeteiligung der Väter, indem das Elterngeld als Lohnersatzleistung bzw. als Opportunitätskostenausgleich gestaltet ist.

Die Einkommensabhängigkeit setzt allerdings widersprüchliche Anreize am Arbeitsmarkt. Zum einen werden potenzielle Eltern animiert, sich zu-

¹¹³ Vgl. Aliaga (2005), S. 4.

¹¹⁴ Der Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 14.6.2006 sah zunächst 24 Monate Altersabstand vor, die CDU/CSU-Fraktion und der Bundesrat hatten die Ausdehnung auf 36 Monate gefordert.

¹¹⁵ Vgl. § 2 Abs. 4 BEEG.

nächst am Arbeitsmarkt zu etablieren, bevor die Familienphase eingeläutet wird. Damit erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass die Elternschaft nicht zu einem dauerhaften Verzicht auf eine Berufstätigkeit führt. Außerdem erleichtert der Lohnersatz die Entscheidung der Partner, bei der Aufteilung der Elternzeit untereinander auch den besser verdienenden Elternteil einzubeziehen. Damit vermindern sich die beruflichen Risiken der Frauen durch die Entscheidung für Kinder. Letztlich handelt es sich unter diesem Gesichtspunkt eher um einen frauenpolitischen als um einen arbeitsmarktpolitischen Aspekt.

Zum anderen setzt das Elterngeld allerdings weiterhin Anreize, die Erwerbstätigkeit im ersten Lebensjahr des Kindes zu unterbrechen: Die Förderung fällt umso höher aus, je stärker ein Elternteil seine Berufstätigkeit reduziert. Wer voll (spricht mehr als 30 Wochenstunden) erwerbstätig bleiben will oder muss, wird nicht gefördert. Dahinter steht immer noch der Gedanke einer zumindest teilweisen Unvereinbarkeit von Familien- und Berufstätigkeit, wenn auch nun reduziert auf das erste Lebensjahr des Kindes. In dieser Zeit sollte, so die implizite Botschaft des Gesetzes, einer der Partner nicht oder zumindest nicht in Vollzeit arbeiten. Die arbeitsmarktpolitische Wünschbarkeit dieser Regelung ist fraglich. Auch aus familienpolitischer Sicht ist eine derartige Beeinflussung der familiären Entscheidung über Zeitpunkt und Umfang der Rückkehr in den Beruf problematisch. Der Staat verhält sich unterschiedlichen Modellen von Elternschaft und innerfamiliärer Arbeitsteilung gegenüber nicht neutral, sondern fördert gezielt das temporäre Ein-Verdiener-Modell. Wird ein Kind im ersten Jahr überwiegend durch die Großeltern, eine Kinderfrau oder sonstige Dritte betreut, entfällt die Förderung.

Die Förderung ist umso höher, je stärker die Erwerbstätigkeit im ersten Lebensjahr eingeschränkt wird.

Die Kopplung an die Arbeitszeit führt zur Ungleichbehandlung.

Gleichzeitig führt die Kopplung des Elterngeldes an eine maximale wöchentliche Arbeitszeit zu einer Ungleichbehandlung zwischen Familien selbst bei gleichem Einkommen. So erhält beispielsweise ein Bezieher von Arbeitslosengeld, egal ob I oder II, ein Elterngeld von 300 Euro zusätzlich zum Arbeitslosengeld. Wer hingegen ein Einkommen in Höhe des Anspruchs dieser Familie auf Arbeitslosengeld durch eine Erwerbstätigkeit von mehr als 30 Wochenstunden verdient, erhält kein Elterngeld.

Auch kommt es – bei identischer wöchentlicher Arbeitszeit eines Paares insgesamt – auf die „richtige“ Aufteilung der Erwerbstätigkeit zwischen den Partnern an. Zu denken ist beispielsweise an eine Arbeitszeit von zusammen 65 Stunden pro Woche: Arbeiten beide etwa gleich viel, und damit über 30 Wochenstunden, entfällt die Förderung. Entscheidet man sich dagegen für die Aufteilung 40 zu 25 Stunden, besteht ein Anspruch auf Elterngeld. Bei einer Aufteilung von 50 zu 15 Stunden wäre das Elterngeld sogar noch höher.

Eine solche Bewertung der verschiedenen Formen von Kinderbetreuung und -erziehung durch unterschiedliche Förderbeträge ist ordnungspolitisch nicht zu begründen und abzulehnen. Hierzu müsste die Erziehungsleistung der Eltern sowie alternativ eingesetzter Betreuungspersonen beobachtet und anhand allgemein anerkannter Kriterien bewertet werden.

Damit diskriminiert der Staat bestimmte Lebens- und Kinderbetreuungsformen gegenüber anderen.

Dies ist weder möglich, noch im Hinblick auf die Akzeptanz unterschiedlicher Lebensformen wünschenswert. Wenn man die Entscheidung für Kinder honorieren will, sollte die Förderung an keine weiteren Anspruchsvoraussetzungen gebunden, d. h. für alle Kinder einheitlich gewährt werden. Ob das Elterngeld dann als Ausgleich für einen Lohnausfall durch eine Babypause oder zur Finanzierung der Kinderbetreuung während der Arbeitszeit genutzt wird, kann den Eltern überlassen bleiben. Den elterlichen Präferenzen wird in jedem Fall entsprochen bzw. diese können unverzerrt offenbart werden.

Verkürzung der geförderten beruflichen Auszeit auf 12 bzw. auf 14 Monate

Grundsätzlich vorgesehen ist im Vergleich zum Erziehungsgeld eine Verkürzung der geförderten beruflichen Auszeit nach der Geburt eines Kindes von 24 auf 12 bzw. 14 Monate.¹¹⁶ Dies ist arbeitsmarktpolitisch, d. h. hinsichtlich guter Weiterbeschäftigungschancen des erziehenden Elternteils (in der Regel der Mütter) auf dem vorherigen Qualifikationsniveau sinnvoll. Ökonomisch gesprochen wird einer Entwertung oder gar dem Verfall von Humankapital entgegengewirkt. Es soll verhindern, dass Eltern in die „Elternzeitfalle“ tappen, d. h. – unterstützt durch die staatlichen Förder- und Schutzmaßnahmen – mit einem Kind für drei Jahre, mit mehreren Kindern oft kumuliert und damit erheblich länger aus dem Erwerbsleben ausscheiden und danach nicht oder nur unter beruflicher Herabstufung wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Es sollen dem Arbeitsmarkt weniger beruflich qualifizierte Eltern als bisher verloren gehen.

Die Verkürzung der Auszeit wird nicht durchgehalten.

Vor diesem Hintergrund bleibt allerdings unklar, warum die verkürzte Bezugsdauer im Gesetz an anderer Stelle wieder durch eine Verlängerungsmöglichkeit auf 24 bzw. 28 Monate (bei Halbierung der monatlichen Zahlungen) verwässert wird.¹¹⁷ In Verbindung mit der unverändert für drei Jahre möglichen Elternzeit und der beitragsfreien Krankenversicherung während der Elternzeit wird damit weiterhin der längere berufliche Ausstieg eines Partners gefördert und das arbeitsmarktpolitische Ziel konterkariert.¹¹⁸

Eine Verkürzung des geförderten Ausstiegs aus dem Job ist im Hinblick auf den heutigen und künftigen Fachkräftebedarf der Wirtschaft sinnvoll. Bisherige Fehlanreize werden damit zumindest reduziert. Ordnungspolitisch betrachtet ist es aber unabhängig von der Dauer der Förderung der jungen Familien abzulehnen, diese überhaupt mit einer Einschränkung der

¹¹⁶ Vgl. § 4 BEEG. Allerdings war schon beim Erziehungsgeld eine verkürzte Bezugsdauer mit höherer Förderung möglich (so genannte Budget-Variante).

¹¹⁷ Vgl. § 6 BEEG.

¹¹⁸ Siehe hierzu Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2006), S. 8; sowie Scharnagel (2006) S. 6f.

Eine Förderung sollte unabhängig von einer Einschränkung oder Unterbrechung der Erwerbstätigkeit sein.

Erwerbstätigkeit zu verknüpfen. Sie sollte allen Eltern in gleicher Höhe gewährt werden, damit sie sich frei entscheiden können, ob oder in welchem Umfang sie arbeiten gehen. Die Entwicklung ihres Humankapitals und ihre Beschäftigungschancen nach einer Pause werden sie in ihre Entscheidung einbeziehen. Ordnungspolitisch unproblematisch, weil nicht diskriminierend, ist es dagegen, die Bezugsdauer des Elterngeldes – egal aus welchen Gründen – auf eine bestimmte, kurze Phase der Elternschaft zu begrenzen, immer vorausgesetzt, es wird allen Eltern in gleicher Höhe gewährt. Ob dies familienpolitisch sinnvoll ist, ist eine andere Frage.

Zur Diskussion um ein Teilzeitelterngeld

Im April 2009 hat Bundesfamilienministerin von der Leyen eine Verdoppelung der Bezugsdauer des Elterngeldes für den Fall einer Rückkehr in den Beruf in Teilzeit ins Gespräch gebracht und dafür Zustimmung von vielen Seiten erhalten. Statt „ganzen“ könne man dann doppelt so viele „halbe“ Elterngeldmonate in Anspruch nehmen. Ein Teilzeiteinkommen würde nicht mit dem Elterngeld verrechnet. Insbesondere Vätern soll das Elterngeld mit einem vorübergehenden Teilzeit-Ausstieg aus dem Beruf schmackhaft gemacht werden.

Die verlängerte Bezugsdauer schafft keine Flexibilität.

Die als Flexibilisierung gepriesene Änderung der Anspruchsvoraussetzung schafft jedoch keine zusätzliche Flexibilität. Bereits jetzt ist eine Teilzeitbeschäftigung während des Bezugs von Elterngeld möglich. Das erwirtschaftete Einkommen wird jedoch mit dem Elterngeld verrechnet. Es handelt sich lediglich um eine Ausweitung der Förderung. Auch eine doppelt so lange Bezugsdauer mit halbiertem Fördersatz ist bereits möglich (Budget-Variante, s. o.), allerdings eben mit einer Anrechnung selbst erwirtschafteten Einkommens auf die Förderung.

Die Wirkung auf das Arbeitsangebot ist widersprüchlich.

Die Anreizwirkung auf das Arbeitsangebot der Eltern ist widersprüchlich. Die vorzeitige Rückkehr in den Beruf als Teilzeitkraft (vor Ablauf des bisherigen maximalen Bezugszeitraums von 12 bzw. 14 Monaten) wird attraktiver, da sie aufgrund des Wegfalls der Verrechnung von Elterngeld und Einkommen nicht mit einem Verzicht auf Subventionen verbunden ist, sondern lediglich mit einem Aufschub der Inanspruchnahme der Förderung in die darauf folgenden Monate. Die staatlich subventionierte Entwertung von Humankapital wird etwas abgeschwächt. Dafür besteht in den darauf folgenden 12 bzw. 14 Monaten jedoch der Anreiz, statt in Vollzeit nur in Teilzeit zu arbeiten, da anderenfalls eine Verrechnung von Einkommen und Elterngeld vorgenommen wird. Überlegen wäre eine Förderung unabhängig von der Erwerbstätigkeit, die die elterliche Entscheidung über die Dauer einer Erwerbsunterbrechung nicht in die eine oder andere Richtung verzerren würde.

Die oben diskutierten ordnungspolitischen Einwände gegenüber der diskriminierenden Ausgestaltung des Elterngeldes bleiben unverändert bestehen, während Vorteile nicht erkennbar sind. Die mit der diskutierten Neue-

Obige Einwände gelten unverändert fort, Vorteile der Änderung sind nicht zu erkennen.

rung verbundenen zusätzlichen fiskalischen Aufwendungen sollten nicht unterschätzt werden, da Mitnahmeeffekte derer zu erwarten sind, die ohnehin schon bei der bisherigen Regelung vor Ablauf des Förderzeitraums in Vollzeit oder als Teilzeitkraft wieder arbeiten und in Folge der Verrechnung bislang in Summe weniger Elterngeld erhalten. Zusätzliche fiskalische Ausgaben müssen steuerfinanziert werden und sind mit negativen Arbeitsanreizen für die steuerpflichtig Beschäftigten verbunden.

Zur Anrechnungsfreiheit des Elterngeldes bei den Sozialleistungen

Dem Einwand der Ungleichbehandlung und sozialer Unausgewogenheit versucht das Elterngeldgesetz durch mehrere Ausnahmeregelungen vom Lohnersatzprinzip gerecht zu werden, insbesondere durch den so genannten Sockelbetrag. Auch Eltern, die vor der Geburt (freiwillig) nicht erwerbstätig sind, sowie Arbeitslose erhalten ein Elterngeld in Höhe von 300 Euro monatlich. Die arbeitsmarktpolitischen Rechtfertigungen des Elterngeldes werden dadurch wieder relativiert. Auch dem Opportunitätskostenansatz widerspricht dieses Ausgestaltungsmerkmal.

Die problematischen Verteilungswirkungen werden durch Ausnahmen relativiert, die wiederum arbeitsmarktpolitisch problematisch sind.

Dieser Mindestförderbetrag soll nicht auf andere Sozialleistungen, wie das Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe oder Wohngeld, angerechnet werden.¹¹⁹ Dies widerspricht dem Gedanken der Subsidiarität bei der Zahlung von Sozialleistungen: Eine Unterstützung auf Kosten der Solidargemeinschaft erfolgt diesem sozialpolitisch weitgehend unumstrittenen Grundsatz zufolge nur bei Bedürftigkeit und nur im Umfang der Bedürftigkeit – also unter Berücksichtigung eigenen Vermögens, eigenen Einkommens und individueller Möglichkeiten zur Einkommenserzielung. Beim Elterngeld handelt es sich um eigenes Einkommen (Einkommen aus Erziehungstätigkeit), das auf die bedürftigkeitsgeprüften Sozialleistungen angerechnet werden müsste. Eine Ungleichbehandlung der bedürftigen Familien gegenüber Familien ohne Sozialleistungen entstünde hierdurch nicht. Im Gegenteil: Die Nicht-Anrechnung führt zu einer Ungleichbehandlung hinzuverdienender Transferempfänger je nachdem, aus welcher Quelle das zusätzliche Einkommen stammt. Einkommen aus Erwerbstätigkeit wird auf den Transfer angerechnet, Einkommen aus Erziehungstätigkeit nicht.

Ein arbeitsmarktpolitisch problematischer Nebeneffekt der fehlenden Anrechnung des Elterngeldes auf die Transferleistungen ist dagegen die Einschränkung der monetären Arbeitsanreize für arbeitslose Eltern.¹²⁰ Will

¹¹⁹ Vgl. § 10 Abs. 1 BEEG.

¹²⁰ Zwar gibt es neben einer verbesserten Einkommenssituation weitere gute Gründe für Arbeitslose, einer Beschäftigung nachzugehen, weshalb vor einer Überbewertung monetärer Arbeitsanreize zu warnen ist – vgl. dazu etwa die bw-Broschüre „Mit Schaffensdrang in Arbeit (Bünnagel/ Eekhoff/Roth 2006). Völlig zu vernachlässigen sind sie jedoch nicht, was eine weitere Einschränkung monetärer Arbeitsanreize problematisch macht. Martin Werding vom ifo-Institut für Wirtschaftsforschung hat dar-

Die fehlende Anrechnung auf andere Transfers widerspricht dem Subsidiaritätsprinzip.

man bedürftige Eltern besonders fördern, wäre es aus arbeitsmarktpolitischer Sicht sinnvoller, dies bei der Kinderbetreuung zu tun. Eine entsprechende Ungleichbehandlung ist jedoch aus ordnungspolitischer Sicht problematisch. Wird die Grundsicherung von Familien als unzureichend empfunden, müssten das Sozialgeld respektive die Sozialhilfe für alle bedürftigen Familien mit Kindern angehoben werden.

Zwecküberschneidungen mit dem Kindergeld

Das Elterngeld sollte in eine Familienkasse überführt werden.

Geht man davon aus, dass das Elterngeld die Erziehungsleistung der Eltern anerkennen soll, so zeigt sich am ehesten eine Nähe zum Kindergeld, soweit man die steuerlichen Aspekte des Kindergeldes (Verrechnung mit dem Kinderfreibetrag) ausklammert.¹²¹ Beide Maßnahmen stehen nahezu allen Eltern mit Kindern in bestimmten Altersgrenzen zu bzw. sind an keine Bedürftigkeitsprüfung gebunden. Es bietet sich an, beide Leistungen in einer Familienkasse zusammen zu fassen und als einheitlichen Betrag je Kind zu gestalten. Der höhere Betrag des Elterngeldes im Vergleich zum anschließenden Kindergeld führt dabei nicht zu einer Ungleichbehandlung der Familien, sondern lediglich zu einer ungleichmäßigen zeitlichen Verteilung der Förderung, die den intensiven Betreuungsbedarf im ersten Lebensjahr berücksichtigen soll. Voraussetzung ist allerdings, dass das Elterngeld und das Kindergeld ansonsten an dieselben Anspruchsvoraussetzungen gebunden sind.

Zwecküberschneidungen mit den Mutterschaftsleistungen

Die Mutterschaftsleistungen sollten in einer steuerfinanzierten Familienkasse aufgehen.

Zwecküberschneidungen des Elterngeldes finden sich auch mit den Mutterschaftsleistungen nach der Geburt, wie dem Mutterschaftsgeld (§ 13 MuSchG, § 200 RVO) und dem Arbeitgeberzuschuss zum Mutterschaftsgeld (§ 14 MuSchG, § 200 Abs. 2 RVO). Die Krankenkasse zahlt beschäftigten Müttern acht Wochen nach der Geburt eines Kindes¹²² ein Mutterschaftsgeld in Höhe von 13 Euro pro Tag. Hinzu kommt ein Arbeitgeberzuschuss zum Mutterschaftsgeld, der die Differenz zwischen Mutterschaftsgeld und bisherigem Netto-Lohn ausgleichen soll.¹²³ Da den Eltern damit bereits ein Lohnersatz gewährt wird, ist es sinnvoll, wie im Elterngeldgesetz vorgesehen, die Mutterschaftsleistungen auf das Elterngeld

auf hingewiesen, dass Eltern 1.400 Euro zusätzliches Brutto-Einkommen zum Arbeitslosengeld II verdienen müssen, um netto die 300 Euro mehr Einkommen zu behalten, die sie durch das Elterngeld zusätzlich zur bedürftigkeitsorientierten Transferhöhe zur Verfügung haben. Vgl. Handelsblatt (2006a), S. 4.

¹²¹ Siehe hierzu Abschnitt 1.1. dieser Expertise.

¹²² Sowie auch sechs Wochen vor der zu erwartenden Geburt des Kindes, was jedoch im hier betrachteten Zusammenhang wenig relevant ist.

¹²³ Der Arbeitgeber kann sich den Zuschuss entsprechend dem sog. Aufwendungsausgleichsgesetz erstatten lassen, so dass die Umlage von allen Arbeitgebern gespeist wird.

anzurechnen.¹²⁴ Allerdings handelt es sich beim Mutterschaftsgeld nach der Geburt um eine versicherungsfremde Leistung, die nicht beitragsfinanziert werden sollte.¹²⁵ Von daher wäre es im Hinblick auf die Finanzierungsform sinnvoller, die Mutterschaftsleistungen nach der Geburt zu streichen und durch einen steuerfinanzierten Transfer (das Elterngeld bzw. eine gemäß den ordnungspolitischen Einwänden modifizierte Transferform) zu ersetzen.

Ebenso wenig wie die Beitragsfinanzierung ist es begründbar, den Arbeitgebern die Kosten für den Zuschuss zum Mutterschaftsgeld gesetzlich aufzubürden und das Elterngeld um den entsprechenden Betrag zu kürzen.¹²⁶ Auch dieses Element der Mutterschaftsleistungen nach der Geburt sollte vielmehr in das Elterngeld bzw. in eine Familienkasse integriert und über Steuern finanziert werden.

Reformbedarf und Bündelungsmöglichkeiten

Das Elterngeld fördert die Kinder in den Familien nicht einheitlich. Die Umverteilung orientiert sich an keinen klaren Grundsätzen. Zum einen gilt das Lohnersatzprinzip, das zu einer einkommensabhängigen Ungleichbehandlung der Familien führt. Dies wiederum soll durch zahlreiche Sonderregelungen korrigiert werden. Im Ergebnis setzt das Elterngeld widersprüchliche Verhaltensanreize, sowohl im Bezug auf die Entscheidung für Kinder als auch bezüglich der Erwerbsbeteiligung.

Will man die Entscheidung für Kinder honorieren, sollte die Förderung durch das Elterngeld an keine weiteren Anspruchsvoraussetzungen gebunden werden, d. h. (analog zu einem reformierten Kindergeld) für alle Kinder einheitlich gewährt werden. Dieses Ziel könnte im Rahmen einer Familienkasse verfolgt werden. Ob das Elterngeld als Ausgleich für einen Lohnausfall in einer Babypause oder zur Finanzierung der Kinderbetreuung während der Arbeitszeit genutzt wird, kann den Eltern überlassen bleiben. Den Präferenzen der Eltern wird in jedem Fall entsprochen und bestehende Anreizverzerrungen werden abgebaut.

Arbeitsmarktpolitisch ist eine Verkürzung der geförderten Auszeit mit der kürzeren Bezugsdauer des Elterngeldes im Vergleich zum Erziehungsgeld das richtige Signal. Besser wäre es allerdings, die Förderung vom Erwerbsumfang abzukoppeln und die Arbeitsentscheidung den Eltern zu

¹²⁴ § 3 Abs. 1 BEEG.

¹²⁵ Die Leistungen wurden bisher über einen pauschalierten Bundeszuschuss für versicherungsfremde Leistungen an die Krankenkassen finanziert. Dies soll allerdings entsprechend dem vom Bundestag beschlossenen Haushaltsbegleitgesetz 2006 vom 29.06.2006 (Art. 10 Nr. 1) entfallen.

¹²⁶ Vgl. hierzu die Stellungnahme der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (2006) S. 7f.

überlassen. Zur Vermeidung hoher Opportunitätskosten gut ausgebildeter, berufstätiger Frauen durch die Entscheidung für Kinder ist ohnehin die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die dauerhafte Vereinbarkeit von Familie und Beruf entscheidend. Hier liegen die größeren Hemmnisse bezüglich der Entscheidung für Kinder als in Lohneinbußen während des Babyjahres.

3.3 Betreuungsgeld

2013 soll ein Betreuungsgeld eingeführt werden.

Mit dem Kinderförderungsgesetz, das am 16. Dezember 2008 in Kraft trat, hat der Bundestag den Ausbau der Kinderbetreuung für Unter-Dreijährige beschlossen: Bis zum Jahr 2013 soll es bundesweit im Durchschnitt für jedes dritte Kind unter drei Jahren einen Betreuungsplatz geben. Ab 2013 soll zudem für Eltern, die ihre bis drei Jahre alten Kinder nicht in Tageseinrichtungen betreuen lassen wollen oder können, eine monatliche Zahlung eingeführt werden, etwa in Form des im Zuge der Gesetzesinitiative sehr kontrovers diskutierten Betreuungsgeldes.

Zur Einordnung des Betreuungsgeldes ist einerseits die Frage zu klären, inwiefern die Kostenübernahme der Kleinkinderbetreuung eine staatliche Aufgabe ist. Vor dem Hintergrund ordnungspolitischer Aspekte wie insbesondere der Wahlfreiheit der Eltern und der Subsidiarität staatlicher Eingriffe ist in einem zweiten Schritt zu klären, ob und gegebenenfalls mit welcher Begründung eine Förderung der Kinderbetreuung an bestimmte Auflagen und Betreuungsformen gebunden werden darf. Diese Aspekte werden im Folgenden nur kurz skizziert, das iwv und die vbw planen, dieses Thema kurzfristig weiter zu vertiefen.

Da umstritten ist, welche Betreuungsförm für Kleinkinder die beste ist,...

Aktuell und bis 2013 weiter zunehmend übernimmt der Staat mit der erheblichen Subvention institutioneller Betreuungseinrichtungen einen Großteil der Betreuungskosten für Kleinkinder in Krippen. Davon ausgehend ist die Einführung eines Betreuungsgeldes für Eltern, deren Kinder nicht in einer subventionierten Einrichtung betreut werden, ein logischer Schritt. Denn unter Entwicklungspsychologen ist es äußerst umstritten, welche Betreuungsform für Kinder in diesem Alter am besten geeignet ist. Daher ist es nicht gerechtfertigt, die Betreuung in qualifizierter Tagespflege, zu Hause durch die Eltern oder zu Hause durch von den Eltern beauftragte Privatpersonen nicht oder weniger stark zu fördern als die institutionelle Betreuung in Krippen. Sonst kommt es zur Diskriminierung und Erziehungsentscheidungen werden verzerrt.

Bildungspolitische Argumente für den Krippenbesuch können für diese Altersgruppe nicht überzeugen. Vorteile für die kognitive Entwicklung wur-

...ist die einseitige Subvention von Krippen nicht gerechtfertigt.

den bislang nicht überzeugend nachgewiesen.¹²⁷ Bindungsforscher warnen zudem vor möglichen problematischen Folgen für die Entwicklung der emotionalen und sozialen Kompetenz durch eine frühzeitige Trennung der Kleinkinder von ihren Eltern.¹²⁸ Sie halten diese für problematischer, je weniger stabil die familiäre Situation zu Hause ist. Auch die politisch häufig angeführte Überlegenheit der Fremdbetreuung für Kinder aus „Problemhaushalten“ ist daher mit Vorsicht zu sehen, insbesondere angesichts der Abweichungen von den von Fachleuten als sinnvoll angesehenen Betreuungsschlüsseln für diese Altersgruppe (Kinder pro Betreuungsperson).

Fremdbetreuung muss nicht für alle Kinder ein Problem sein, besonders wenn Qualität und Betreuungsschlüssel gut sind. In Einzelfällen mag die institutionelle Betreuung für einzelne Kinder auch tatsächlich von Vorteil sein. Eine systematische Überlegenheit und somit die flächendeckende einseitige Förderung legen die Studien zu diesem Thema jedoch nicht nahe.¹²⁹

Bei Beibehaltung der Objektsubventionierung institutioneller Betreuungseinrichtungen wäre ein Betreuungsgeld nur an Eltern zu zahlen, die keinen subventionierten Platz in Anspruch nehmen. Es ist daher nicht zur Bündelung in einer Familienkasse geeignet. Denkbar wäre jedoch die grundsätzliche Abkehr von der Objekt- zu einer Subjektförderung. Sofern keine belastbaren Gründe für eine Zweckbindung der Mittel angeführt werden können, wäre eine Überführung in den allgemeinen Transfer aus einer Familienkasse sinnvoll.

Reformbedarf und Bündelungsmöglichkeiten

Wenn Krippenplätze subventioniert werden, müssen Eltern, die andere Betreuungsformen in Anspruch nehmen, in gleicher Weise gefördert werden. Da ein Betreuungsgeld nur für Kinder zu zahlen ist, die nicht in einer subventionierten Einrichtung betreut werden, ist die Überführung in eine Familienkasse nicht sinnvoll. Denkbar ist dies jedoch bei einer Abkehr von der Objektsubventionierung.

¹²⁷ Vgl. die Langzeitstudie National Institute of Child Health and Human Development Study of Early Child Care (NICHD), die wesentlich breiter und fundierter angelegt ist, als die im Jahr 2008 veröffentlichte Studie der Bertelsmann-Stiftung, die eine positive Korrelation des Besuchs von Krippen und Gymnasien aufzeigt, deren Kausalität strittig ist.

¹²⁸ Für einen Überblick vgl. Müller (2007).

¹²⁹ Vgl. Dornes (2008).

4. Sozialversicherungen

4.1 Kinderzuschlag zum Arbeitslosengeld

Eltern erhalten mehr Arbeitslosengeld als Arbeitslose ohne Kinder.

In der Arbeitslosenversicherung gelten unterschiedliche Leistungssätze je nach Familienstand. Wer Kinder zu versorgen hat, erhält (gemäß § 129 SGB III) 67 Prozent des letzten pauschalierten Nettoentgelts an Stelle von 60 Prozent, die alle anderen Arbeitslosen erhalten. Diese Unterscheidung ist nicht sachgemäß. Die erhöhten Leistungen sind ein familienpolitisch motiviertes Förderinstrument, deren Verortung in der Arbeitslosenversicherung abzulehnen ist. Es handelt sich um eine Umverteilung zwischen den Versicherten, die weder bevölkerungspolitisch, noch arbeitsmarktpolitisch oder bildungspolitisch begründbar ist.

Die beitragsfinanzierte Familienförderung in der Arbeitslosenversicherung ist abzulehnen.

Die Motivation der Unterscheidung ist die Annahme, dass Familien einen höheren Bedarf haben als Kinderlose. Das Arbeitslosengeld I ist jedoch eine Lohnersatzleistung, die unabhängig von der Bedürftigkeit gewährt wird. Die Einbeziehung bedarfsbezogener Elemente ist unsystematisch und wäre ausschließlich dann zu rechtfertigen, wenn sie versicherungsmathematisch berücksichtigt würde: Dies bedeutet höhere Beiträge von Eltern zur Arbeitslosenversicherung, da sie eine höhere Versicherungssumme versichern. Problematisch ist vor allem die Finanzierung über Beiträge der Versicherten. Da es sich um eine Förderung und nicht um eine durch Beiträge gedeckte Versicherungsleistung handelt, wäre eine Steuerfinanzierung notwendig. Zudem kann aus der Tatsache, Kinder versorgen zu müssen, keine Bedürftigkeit abgeleitet werden, die eine zusätzliche Förderung rechtfertigen würde.

Reformbedarf und Bündelungsmöglichkeiten

In der Arbeitslosenversicherung gelten erhöhte Leistungssätze für Arbeitslose mit Kindern. Dies ist versicherungsmathematisch nicht gerechtfertigt. Die Verortung der Familienförderung in der Arbeitslosenversicherung und die damit verbundene Finanzierung über Beiträge sind abzulehnen. Eine Familienförderung muss als gesamtgesellschaftliche Aufgabe über Steuern finanziert werden. Die Leistungszuschläge sind ersatzlos abzuschaffen. Die Überführung der frei werdenden Mittel in eine Familienkasse ist aufgrund der Beitragsfinanzierung nicht sinnvoll.

4.2 Rentenversicherung

a) Erziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung

Die gesetzliche Rentenversicherung ist als Generationenvertrag konzipiert.

Die gesetzliche Rentenversicherung ist als Umlageverfahren konzipiert. In einem Umlageverfahren finanzieren die heutigen Beitragszahler über ihre Einzahlungen die Leistungen für die aktuelle Rentnergeneration. Im Unterschied zu einem Kapitaldeckungsverfahren leisten sie also nicht Einzahlungen zur Deckung ihrer eigenen späteren Rentenansprüche, sondern die Mittel werden direkt wieder ausgeschüttet. Mit den Einzahlungen einher geht die Erwartung, dass die nächste Generation über ihre Einzahlungen die dann bestehenden Finanzierungserfordernisse deckt, also die „Rentenansprüche“ der heutigen Beitragszahler bedient. Man spricht daher von einem Generationenvertrag.

Kindererziehung ist für den Fortbestand des Systems konstitutiv.

Kindererziehung ist als die „Erziehung künftiger Beitragszahler“ konstitutiv für dieses System.¹³⁰ Die Einkommensumschichtung von der Erwerbs- in die Rentenphase erfolgt nicht durch Ersparnis und somit die Kapitalanlage in Realkapital, sondern durch die „Investition“ in Kinder, in Humankapital. Die für die Zukunft zu erwartenden Finanzierungsprobleme sind ein sichtbares Zeichen dieses Zusammenhangs: Sie sind auf das ungünstige Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Rentnern zurückzuführen, das insbesondere in Folge niedriger Geburtenraten vorgezeichnet ist.¹³¹ Damit wird zugleich ein Konstruktionsfehler der Gesetzlichen Rentenversicherung deutlich: Mit der Umlagefinanzierung beruht die Gesetzliche Rentenversicherung auf Leistungsbeziehungen zwischen drei Generationen, nämlich Rentnern (Großeltern), Erwerbstätigen (Eltern) und Kindern, ist aber formal auf die Beziehung zwischen zwei Generationen reduziert, genauer gesagt zwischen Erwerbstätigen und Rentnern.¹³²

Eine Differenzierung zwischen Eltern und Kinderlosen bzw. die Gewährung von Rentenansprüchen aufgrund der Erziehung von Kindern ist in der Gesetzlichen Rentenversicherung also systembedingt, und nicht als familienpolitische Leistung im eigentlichen Sinne zu verstehen. Sie dient nicht einer Förderung von Familien und der Erreichung bevölkerungspolitischer, bildungspolitischer oder arbeitsmarktpolitischer Ziel-

¹³⁰ Vgl. zu dieser Argumentation auch das Pflegeurteil des Bundesverfassungsgerichts (2001, 1 BvR 1629/94 vom 3. April 2001), das darauf aufbauend eine Reform der umlagefinanzierten Pflegeversicherung zu Gunsten Kindererziehender gefordert hat und den Gesetzgeber explizit auffordert, die Bedeutung des Urteils für andere Sozialversicherungszweige zu prüfen. Mit dem Urteil und seinen Folgen für die Gesetzliche Rentenversicherung beschäftigen sich auch Borchert (2001), Rürup (2001) und Ott (2001).

¹³¹ Weitere Ursachen sind längere Rentenphasen aufgrund einer steigenden Lebenserwartung, wenn nicht gleichzeitig auch die Erwerbs- und damit die Beitragszahlungsphase verlängert wird, sowie längere Ausbildungszeiten.

¹³² Vgl. Henman/Voigtländer (2004); Sinn/Werding (2000); Pimpertz (2005).

setzungen, sondern einem Abbau von Benachteiligungen – deren Fortbestand allerdings bevölkerungspolitische Ziele konterkarieren könnte.

Die Erziehung von Kindern ist daher eine systemgerechte Bemessungsgrundlage für spätere Rentenansprüche.

Die Kinder finanzieren die späteren Rentenleistungen – im heutigen System sowohl der Eltern als auch der kinderlosen Beschäftigten. Sinnvoll wäre die alleinige Gewährung von Rentenansprüchen aufgrund von Investitionen in die nächste Generation (von Beitragszahlern). Dies kann sowohl in Form der Erziehung eigener Kinder, als auch in Form der anteiligen Finanzierung staatlicher Transfers zu Gunsten von Familien über Steuerzahlungen geschehen. In Deutschland werden die Kosten für Investitionen in die Erziehung und Ausbildung der nachwachsenden Generation schließlich nicht allein von den Eltern getragen, sondern im Rahmen der Familien- bzw. der Bildungspolitik öffentlich gefördert. Über ihre Steuerzahlungen beteiligen sich kinderlose Versicherte an diesen Aufwendungen und erwerben damit auch Ansprüche an das umlagefinanzierte Rentensystem.¹³³ Dies allerdings nicht in dem Umfang, wie es bisher in der Gesetzlichen Rentenversicherung geschieht, wo die Rentenansprüche überwiegend auf Basis der Beitragszahlungen gewährt werden.¹³⁴

Ansprüche an Beiträge zu knüpfen, ist eine unsachgemäße Analogie zu kapitalgedeckten Systemen.

Die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung sind für sich genommen keine sinnvolle Bemessungsgrundlage für Rentenansprüche – die Verknüpfung stellt eine unsachgemäße Analogie zu kapitalgedeckten Rentenversicherungssystemen dar. Die Beiträge sind im Generationenvertrag eine Gegenleistung für Mittel, die in der Kindheit und Jugend von den Eltern für die Erziehung und Ausbildung aufgewendet wurden. Es handelt sich sozusagen um die Tilgung einer Art ‚Bildungskredits‘, den die erwachsenen Beitragszahler in ihrer Jugend von ihren Eltern und der älteren Generation der (teils ehemaligen) Steuerzahler in Form von Erziehung und Bildung erhalten haben. Diese Investitionen in Humankapital verzinsen sich nun in Form entsprechender Lohneinkommen; aus diesen Lohneinkommen ist das Darlehen zurückzuzahlen.¹³⁵

Die – bereits praktizierte – Anrechnung von Kindererziehungszeiten in der Gesetzlichen Rentenversicherung entspricht prinzipiell diesem Zusammenhang. Die Kindererziehungszeiten begründen Rentenansprüche je Kind, die einer dreijährigen abhängigen Beschäftigung bei durchschnittlichem Einkommen entsprechen. Eine parallele Beschäftigung innerhalb der ersten drei Lebensjahre eines Kindes begründet

¹³³ Sowohl die Steuerzahlungen als auch die Zahlung der Rentenversicherungsbeiträge erfolgen in Abhängigkeit von der Höhe des Lohneinkommens. Insofern ist es vertretbar, einen Teil der Rentenansprüche beitragsbezogen zu gewähren. Vgl. Henman/Voigtländer (2004), S. 3.

¹³⁴ Zu berücksichtigen wären hierbei jedoch ausschließlich familienpolitische Leistungen im engeren Sinne, also nicht Instrumente, die lediglich Ungleichbehandlungen ausgleichen. Zum Versuch einer formalen Quantifizierung vgl. Voigtländer (2005).

¹³⁵ Auf Basis dieser Argumentation hat Werding (1998, S. 477ff) versucht, ein Fondsmodell zu entwickeln, das diese Kreditbeziehung abbildet.

grundsätzlich zusätzliche Rentenansprüche (sog. additive Berücksichtigung). Finanziert werden die Ansprüche über einen Bundeszuschuss.

Zur Finanzierung der Kindererziehungszeiten ist kein Bundeszuschuss erforderlich.

Die Kindererziehungszeiten knüpfen die Rentenansprüche an die Erziehung und sind zur Vermeidung der Benachteiligungen von Eltern in der Rentenversicherung grundsätzlich geeignet. Zu ihrer Finanzierung sind allerdings letztlich keine Bundeszuschüsse notwendig, da die Rentenansprüche aufgrund der Kindererziehung durch die späteren Beiträge der Kindergeneration gedeckt sind. Eine Deckungslücke entsteht erst dadurch, dass kinderlosen Versicherten, die weniger Vorsorge innerhalb des Generationenvertrages betrieben haben, bisher überhöhte (beitragsbezogene) Rentenansprüche gewährt werden.¹³⁶

Kritikpunkte an der bestehenden Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten

Trotz dieser grundsätzlichen Eignung der geltenden Regelung zur rentenrechtlichen Anerkennung von Erziehungsleistungen besteht aus ordnungspolitischer Sicht Handlungsbedarf, um die nachfolgenden Kritikpunkte zu entkräften.

Die pro Kind gewährten Rentenansprüche sollten unabhängig vom Familienstand, dem Altersabstand bei mehreren Kindern und der Beschäftigungsbiografie erfolgen. Denn die genannten Faktoren haben keinen Einfluss auf den Wert des Kindes für das Versichertenkollektiv.

Vor allem ist der Umfang der Kindererziehungszeiten im Status quo nicht ausreichend.

Ungeeignet sind aufgrund der uneinheitlichen und damit unsystematischen rentenrechtlichen Anerkennung der Kindererziehung auch die so genannten Kinderberücksichtigungszeiten: Im Falle der Erzielung unterdurchschnittlicher Lohneinkommen (und mindestens 25 weiterer Versichertenjahre) wird Kindererziehung für bis zu sieben weitere Jahre rentensteigernd berücksichtigt. Hierauf sollte zu Gunsten einer Ausdehnung der einheitlich pro Kind angerechneten Kindererziehungszeiten verzichtet werden. Reformbedürftig bzw. auszubauen ist vor allem der Umfang der gewährten Rentenansprüche aufgrund von Kindern.¹³⁷ Der Großteil der Rentenansprüche bemisst sich nach wie vor nach der Beitragsleistung. Dies ist aus den genannten Gründen nicht sinnvoll.

¹³⁶ Der Bundeszuschuss fließt ohnehin in die Finanzierung der laufenden Renten und steht zur Deckung der künftigen Ansprüche (hier aufgrund von Kindererziehung) nicht mehr zur Verfügung.

¹³⁷ Berechnungen des ifo-Instituts (vgl. Sinn 2003) schätzen den Barwert der kinderbezogenen Rente (Basisjahr 1997) auf etwa 24.000 Euro pro Kind, den Barwert der zusätzlichen Beitragseinnahmen durch ein Kind hingegen auf knapp 90.000 Euro. Selbst nach Abzug der öffentlichen Zahlungen für ein Kind zuzüglich der freien Schulbildung verbleibt nach Sinn ein Überschuss für das Rentensystem von etwa 35.000 Euro pro Kind. Die Schätzung ist als konservativ anzusehen. Vgl. auch Sinn (2001).

In Folge der unsystematischen Gewährung von Rentenansprüchen kommt es zu einer Verzerrung der Entscheidung für oder gegen (weitere) Kinder.¹³⁸ Diese Entscheidung ist sicherlich nicht ausschließlich von den finanziellen Rahmenbedingungen und nur nachrangig von Überlegungen zur eigenen finanziellen Alterssicherung getrieben. Letzteres liegt jedoch nicht zuletzt an der Existenz der Gesetzlichen Rentenversicherung selbst: Aufgrund der Existenz und Ausgestaltung der Gesetzlichen Rentenversicherung spielen Kinder für die eigene Alterssicherung kaum noch eine Rolle. Im Gegenteil: Die Gesetzliche Rentenversicherung setzt sogar finanzielle Anreize gegen die Entscheidung für (weitere) Kinder.¹³⁹ In der heutigen Form kommt es zu einer Sozialisierung der Erträge der Kindererziehung, die einen gewissen verzerrenden Einfluss zu Lasten einer Elternschaft durchaus plausibel vermuten lässt und damit bevölkerungspolitische Ziele konterkariert. Denn die Erziehungskosten fallen ganz überwiegend privat bei den Eltern an, während die späteren Beiträge des Nachwuchses zur Gesetzlichen Rentenversicherung (Erträge der Erziehung) an das gesamte Versichertenkollektiv ausgeschüttet werden.¹⁴⁰ Es kommt – in Abgrenzung zur Familienversicherung in der Pflegeversicherung und in der Krankenversicherung – zur weitgehend unentgeltlichen Mitversicherung Kinderloser in der Gesetzlichen Rentenversicherung.

Die stärkere Berücksichtigung von Kindererziehung bei der Bemessung von Rentenansprüchen würde keinen positiv verzerrenden Anreiz zu Gunsten der Entscheidung für Kinder mit sich bringen, sondern lediglich Fehlanreize korrigieren und neutralisieren.

Keine Überführung in eine Familienkasse

Eine Überführung der Anerkennung der Erziehungsleistungen in eine Familienkasse ist nicht erstrebenswert. Sachgemäß wäre die Ausdehnung der Rentenansprüche aufgrund von Kindererziehungszeiten, ohne dass hierfür ein (zusätzlicher) Bundeszuschuss gewährt wird. Für eine systematische Berücksichtigung der Erziehungsleistungen innerhalb des Systems der Gesetzlichen Rentenversicherung müssten die kinderbezogenen Rentenansprüche aufgestockt und die beitragsbezoge-

¹³⁸ Zur Erklärung der Entscheidungsverzerrung im Rahmen der ökonomischen Theorie der Familie siehe Becker (1991). Einen Überblick über die theoretische Begründung dieser auch „Social Security Hypothese“ genannten Kausalität und über Versuche eines empirischen Nachweises entsprechender Zusammenhänge vgl. Voigtländer (2005), S. 109-121.

¹³⁹ Da Familien mit hohem Erwerbseinkommen für die Kindererziehungszeiten in Folge der Beitragsbemessungsgrenze geringere oder gar keine Rentenansprüche durch Kindererziehung erhalten, nimmt dieser Effekt mit steigendem Einkommen zu.

¹⁴⁰ Die Verpflichtung zur Zahlung von Beiträgen zur Finanzierung der laufenden Renten, respektive zur Rückzahlung von Mitteln an die eigene Elterngeneration, besteht - zusätzlich zur eigenen Vorsorgeleistung durch die Aufwendungen für Kinder - für Versicherte mit Kindern und ohne Kinder.

Da die Kindererziehungszeiten keine Familienförderung darstellen, ist die Überführung in eine Familienkasse nicht sinnvoll.

nen Rentenansprüche entsprechend gekürzt werden. Sachgemäß wäre eine Verschiebung der Anteile am (künftigen) Beitragsaufkommen zugunsten der Versicherten mit Kindern. Schließlich gehen der zu erwartende Rückgang des Beitragsaufkommens und die damit verbundenen zu erwartenden Rentenkürzungen auf die sinkende Generationenstärke bzw. auf die wachsende Zahl Kinderloser bzw. Versicherter mit nur einem Kind zurück. Von daher wäre es nicht angemessen, alle Versicherten gleichermaßen mit demografisch bedingten Rentenkürzungen zu belasten. Vielmehr müssten Versicherte ohne Kinder (bzw. in Abhängigkeit von der Zahl ihrer Kinder) auf eine ergänzende kapitalgedeckte Altersvorsorge verwiesen werden.

Reformbedarf und Bündelungsmöglichkeiten

Die Kindererziehungszeiten sind grundsätzlich ein geeignetes Instrument zur leistungsgerechten Berücksichtigung der Erziehung in einem umlagefinanzierten Rentenversicherungssystem: Kindererziehung ist als konstitutives Element der umlagefinanzierten Gesetzlichen Rentenversicherung eine sinnvolle Bemessungsgrundlage für Rentenleistungen. Die systematische Berücksichtigung innerhalb des Systems ist sachgemäß. Es handelt sich nicht um eine Familienförderung. Eine Überführung der Anerkennung der Erziehungsleistungen in eine Familienkasse ist daher nicht erstrebenswert.

Der Umfang der bislang gewährten Leistungen reicht nicht aus, um eine Gleichbehandlung der Eltern zu erreichen: Notwendig ist eine stärkere Umschichtung der Rentenansprüche zugunsten Kindererziehender. Durch Ausgestaltungsmängel kann es im bestehenden Regelwerk zudem zu Ungleichbehandlungen kommen.

b) Kinderzulage bei der Riester-Förderung

Seit dem Jahr 2002 wird die private Altersvorsorge im Rahmen so genannter „Riester-Produkte“ staatlich gefördert.¹⁴¹ Wer jährlich vier Prozent seines sozialversicherungspflichtigen Einkommens in ein entsprechendes Vorsorgeprodukt einzahlt, erhält eine staatliche Zulage von 154 Euro. Alternativ kann der angelegte Sparbetrag als Sonderausgabenabzug bei der Einkommensteuer geltend gemacht werden.¹⁴² Beim

¹⁴¹ Die Vorsorgeprodukte müssen bestimmte Anforderungen bezüglich Anlagesicherheit und Verfügbarkeit erfüllen, um als Riester-Produkte anerkannt und damit förderfähig zu sein. In der Folge kann es zu Verzerrungen zwischen verschiedenen Sparformen und damit zu Wohlfahrtsverlusten kommen.

¹⁴² Das Finanzamt prüft im Rahmen eines Optionsmodells, ob ein Sonderausgabenabzug des Sparbetrages von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer für den Sparer günstiger wäre. In die-

Der Staat fördert die private Altersvorsorge mit steuerfinanzierten Zulagen, die jedoch nicht immer tatsächlich Fördercharakter haben.

Die Förderung ist weder zur Behebung von Marktversagen, noch verteilungspolitisch sinnvoll.

Sonderausgabenabzug handelt es sich jedoch keineswegs um eine Förderung, sondern um die Vermeidung einer doppelten Besteuerung des angelegten Einkommens: Aufgrund des Übergangs zur nachgelagerten Besteuerung von Vorsorgeprodukten würde die Ersparnis ohne einen Abzug sowohl zum Zeitpunkt der Anlage als auch zum Zeitpunkt des Rentenbezugs der Einkommensteuer unterworfen.¹⁴³ In den Genuss einer tatsächlichen Förderung kommen nur diejenigen, bei denen die Zulage die Effekte des Sonderausgabenabzugs überschreitet. Dies dürfte insbesondere bei geringen Einkommen der Fall sein. Eine Förderung liegt nur in Höhe der Differenz zur ohnehin erforderlichen Steuerentlastung (durch den Sonderausgabenabzug) vor.

Die Förderung der privaten Altersvorsorge ist ordnungspolitisch fragwürdig.¹⁴⁴ Es liegt kein Marktversagen vor, das durch einen staatlichen Eingriff behoben werden müsste. Der Staat entzieht seinen Bürgern zunächst Steuermittel, um sie schließlich an die Riester-Sparer auszugeben. Wer nicht zum förderberechtigten, jedoch zum steuerpflichtigen Personenkreis gehört, stellt sich schlechter – das betrifft etwa Selbstständige und freiwillig Versicherte. Auch kommen Menschen, deren Einkommen nicht zur privaten Vorsorge ausreicht, nicht in den Genuss der Förderung – werden jedoch eventuell entsprechend ihrer Steuerpflicht zu deren Finanzierung herangezogen. Auch das Bedürftigkeitsprinzip kann die Förderung nicht rechtfertigen: Ob oder in welchem Umfang eine Bedürftigkeit im Alter besteht, ist zum Zeitpunkt der Riester-Förderung noch nicht feststellbar. Ohnehin wird die Förderung jedoch auch zum Zeitpunkt des Riester-Sparens nicht nach Bedürftigkeit gewährt.¹⁴⁵

Eltern erhalten eine zusätzliche Zulage, und zwar 185 Euro pro kindergeldberechtigtem Kind bzw. 300 Euro pro kindergeldberechtigtem Kind, das nach dem 1. Januar 2008 geboren wurde. Damit will der Staat explizit die private Altersvorsorge Kindererziehender fördern. Man könnte die Kopplung der Förderung an die Kinderzahl als Versuch eines Ausgleichs der Benachteiligung Kindererziehender in der Gesetzlichen Rentenversicherung interpretieren. Zielführender und treffsicherer ist

sem Fall erhält er eine Steuergutschrift über die Differenz zwischen bereits erhaltener Zulage und Steuervorteil. Die Höhe des möglichen Sonderausgabenabzugs ist unabhängig vom Familienstand.

¹⁴³ Dies gilt ebenso für die nachgelagerte Besteuerung weiterer Altersvorsorgeanlagen. So können nach und nach steigende Anteile der Beiträge zur Gesetzlichen Rentenversicherung und zur Rürup-Rente als Sonderausgabenabzug geltend gemacht werden; im Gegenzug wird die später ausgezahlte Rente besteuert. Auch hier liegt keine Förderung vor. Eventuell können sich allerdings progressionsbedingte Vorteile ergeben, falls im Alter ein niedrigeres Einkommen erzielt wird und ein niedrigerer Grenzsteuersatz zur Anwendung kommt. Vgl. hierzu das Alterseinkünftegesetz vom 09.07.2004, das seit 01.01.2005 in Kraft ist, sowie das der Gesetzesänderung zu Grunde liegende Urteil des Bundesverfassungsgerichts (2002, 2 BvL 17/99 vom 6.3.2002).

¹⁴⁴ Vgl. zu den nachfolgenden Argumenten ausführlicher Eekhoff/Jankowski/Voigtländer (2002).

¹⁴⁵ Zwar sinkt der nach Abzug der steuersystematisch erforderlichen Freistellung in der Zulage enthaltene Förderanteil mit zunehmendem Einkommen, dabei werden jedoch keineswegs Bedürftigkeitskriterien zu Grunde gelegt.

jedoch, wie im vorhergehenden Kapitel dargestellt, eine Korrektur dieser Benachteiligung innerhalb des entsprechenden Systems. Vom Versuch einer Kompensation im Rahmen der Riester-Förderung profitiert nicht der gesamte, in der Gesetzlichen Rentenversicherung benachteiligte Personenkreis: Ausgeschlossen sind etwa diejenigen Familien, die ihr gesamtes Einkommen zur Finanzierung ihres Lebensunterhalts benötigen. Darüber hinaus ist der Förderanteil der Zulage abhängig vom Einkommen der Eltern, da sie mit dem Sonderausgabenabzug verrechnet wird: Die Förderung sinkt mit steigendem Einkommen.¹⁴⁶ Sie ist damit nicht geeignet, den generativen Beitrag der Eltern zum Umlageverfahren zu honorieren, der einkommensunabhängig ist. Als Förderung widerspricht sie dem Prinzip der Gleichbehandlung von Kindern in allen Familien.

Die Förderung sollte abgeschafft werden.

Die Zulage und der Sonderausgabenabzug sollten voneinander getrennt werden. Der Sonderausgabenabzug muss im Steuersystem verortet bleiben. Die kinderzahlabhängigen Transfers im Rahmen der Riester-Förderung könnten entfallen, wenn die Kindererziehungszeiten in der Gesetzlichen Rentenversicherung entsprechend aufgestockt werden. Alternativ könnten die Mittel in eine steuerfinanzierte Familienkasse überführt werden. Die Förderung würde damit allen Familien zu Gute kommen, unabhängig davon, ob sie zur zusätzlichen privaten Altersvorsorge in der Lage sind.

Reformbedarf und Handlungsmöglichkeiten

Die steuerfinanzierten Kinderzulagen zur privaten Altersvorsorge sollten gestrichen werden. Ein Sonderausgabenabzug muss fortbestehen. Als allgemeine Familienförderung sind die Zulagen nicht geeignet, da die Koppelung an Willen und Fähigkeit zur privaten Vorsorge sowie die Verrechnung mit dem Sonderausgabenabzug mit problematischen Verteilungswirkungen verbunden sind. Da die Zulagen nicht allen gesetzlich rentenversicherten Eltern zu Gute kommen und der Förderanteil mit dem Einkommen variiert, können sie nicht als Ausgleich der im Umlagesystem bestehenden Benachteiligungen von Familien gewertet werden. Besser wäre es, die Benachteiligung von Eltern in der Gesetzlichen Rentenversicherung innerhalb dieses Systems zu korrigieren, d. h. die Kindererziehungszeiten auszubauen. Weitere Bundeszuschüsse sind hierzu nicht notwendig, denn die (künftigen) Rentenansprüche aufgrund von Kindererziehung sind durch die (künftigen) Beiträge der Kinder gedeckt. Um eine (künftige) Finanzierungslücke zu vermeiden, müssten allerdings die beitragsbezogenen Rentenansprüche

¹⁴⁶ Die verteilungspolitischen Probleme dieses Optionsmodells sind ähnlich wie beim Kindergeld/Kinderfreibetrag.

entsprechend gekürzt werden. Dies ist angemessen bzw. entspricht den Leistungsbeziehungen im umlagefinanzierten Generationenvertrag. Im Ergebnis müssten Kinderlose stärker in eine private Altersvorsorge investieren. Eine Förderung ist hierbei nicht zu begründen.

4.3 Pflegeversicherung

Auch die Gesetzliche Pflegeversicherung ist als Umlageverfahren konzipiert.

Die Gesetzliche Pflegeversicherung ist analog zur Gesetzlichen Rentenversicherung als Umlageverfahren konzipiert. Kindererziehung ist als die „Erziehung künftiger Beitragszahler“ konstitutiv für dieses System. Dies hat auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 3. April 2001 festgestellt und den Gesetzgeber aufgefordert, das System zu Gunsten von Kindererziehenden zu reformieren: Da das Pflegefallrisiko im Alter signifikant zunimmt und die Versicherung im Umlageverfahren finanziert wird, müsse die jeweilige Erwerbstätigengeneration zu einem erheblichen Teil die Kosten für die vorangehende Generation tragen. Kindererziehende Pflichtversicherte leisteten daher durch die Erziehung der zukünftigen Beitragszahlergeneration einen konstitutiven Beitrag zum Fortbestehen des Systems. Davon profitierten nicht nur die Eltern, sondern unterschiedslos alle Versicherten. Kinderlose Versicherte leisteten zum Zeitpunkt des Urteils jedoch lediglich einen monetären Beitrag analog zu den Versicherten mit Kindern, erbringen aber eben keinen generativen Beitrag und auch keine zusätzlichen monetären Leistungen, die dem generativen Beitrag äquivalent sind. Daher müssen Eltern im Vergleich zu nicht-kindererziehenden Versicherten entlastet werden.¹⁴⁷

Eine Differenzierung zwischen Kinderlosen und Eltern ist systembedingt.

Eine Differenzierung zwischen Eltern und Kinderlosen ist in der Gesetzlichen Pflegeversicherung also systembedingt, und nicht als familienpolitische Leistung im eigentlichen Sinne zu verstehen. Sie dient der Kompensation höherer Lasten und der Behebung einer Ungleichbehandlung. Sachgemäß ist ein Abbau der Benachteiligungen innerhalb des Systems. Eine Überführung in eine Familienkasse ist nicht erstrebenswert. Eine Reform der bisherigen familienbezogenen Regelungen ist jedoch aus ordnungspolitischer Sicht wünschenswert – sofern man sich für den Beibehalt der Umlagefinanzierung in der Pflegeversicherung entscheidet. Im Falle eines Systemwechsels hin zur Kapitaldeckung könnten diese Regelungen ersatzlos abgeschafft werden.

¹⁴⁷ Vgl. Bundesverfassungsgericht (2001), 1 BvR 1629/94 vom 3.4.2001, Absätze Nr. 55-71.

Wechsel zur Kapitaldeckung als überlegene Alternative zum bestehenden System

Ein kapitalgedecktes System könnte schädliche Wirkungen auf dem Arbeitsmarkt vermeiden.

Die ordnungspolitisch überlegene Lösung wäre ein Wechsel vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren in der Gesetzlichen Pflegeversicherung. Die nachfolgend skizzierten Probleme einer sachgemäßen, zum Abbau von Benachteiligungen und zur Erhöhung der Demografiefestigkeit erforderlichen Berücksichtigung der Kindererziehung in einer umlagefinanzierten Pflegeversicherung würden vermieden: Ein kapitalgedecktes System ist unabhängig von Erziehungsleistungen, da Leistungsansprüche nicht durch künftige Beitragszahler finanziert werden, sondern jede Generation selbst für die Finanzierung künftiger Pflegeleistungen vorsorgt.¹⁴⁸ Umverteilungselemente würden in das Steuer-Transfer-System verlagert, so dass ein wettbewerblicher Versicherungsmarkt entstehen und Effizienzpotenziale erschlossen werden könnten. Die Kopplung der Absicherung gegen die Kosten potenzieller Pflegebedürftigkeit an den Beschäftigungsstatus würde aufgehoben. Da kein Zusammenhang zwischen Arbeitsverhältnis und Pflegerisiko besteht, ist die Anbindung sachlich ohnehin nicht zu begründen. Gleichzeitig würde die das Arbeitsangebot verzerrende Belastung des Faktors Arbeit mit Sozialversicherungsbeiträgen und damit der Keil zwischen Brutto- und Nettoeinkommen reduziert.¹⁴⁹ Die noch nicht abgeschlossene Verteilung von Einführungsgewinnen würde beendet: Einführungsgewinne entstehen, solange die Pflegeversicherung Leistungen an Menschen gewährt, die nie oder nur über einen kurzen Zeitraum in das System eingezahlt haben. Diese Einführungsgewinne werden unabhängig von eigenem Einkommen und Vermögen und zu Lasten künftiger Beitragszahler gewährt.¹⁵⁰

Einen entsprechenden Vorschlag hat die vbw mit der Pflegevorsorge unterbreitet.

Einen Vorschlag zur Überführung der Gesetzlichen Pflegeversicherung in ein kapitalgedecktes System haben die Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft und das Institut für Wirtschaftspolitik mit der ‚Pflegevorsorge‘ vorgelegt.¹⁵¹ Die Diskussion der angemessenen Berücksichtigung von Erziehungsleistungen im Falle eines Fortbestehens der Umlagefinanzierung der

¹⁴⁸ Das Bundesverfassungsgericht verweist in seiner Urteilsbegründung mehrfach explizit auf die Umlagefinanzierung der Pflegeversicherung, durch die „die Erziehungsleistung konstitutive Bedeutung für die Funktionsfähigkeit dieses Systems“ erlangt und entsprechend zu berücksichtigen sei (Bundesverfassungsgericht 2001, 1 BvR 1629/94 vom 3.4.2001, Absatz Nr. 56). In einem zweiten Urteil erklärt es die Nicht-Berücksichtigung von Kindererziehungsleistungen in der privaten Pflegeversicherung ausdrücklich für rechtmäßig, da diese auf Kapitaldeckung beruhe und damit „nicht in gleicher Weise auf die Prämienzahlungen der nachwachsenden Generationen angewiesen wie die soziale Pflegeversicherung“ (Bundesverfassungsgericht 2001, 1 BvR 1681/94 vom 3.4.2001, Absatz Nr. 70).

¹⁴⁹ In Pflege- und Krankenversicherung ist die verzerrende Wirkung aufgrund der fehlenden Äquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen besonders groß: Die Leistungen sind einheitlich und unabhängig von der Höhe geleisteter Beitragszahlungen.

¹⁵⁰ Die Gewährung der Pflegeleistungen kann also nicht ohne weiteres als soziale Maßnahme gerechtfertigt werden. Die Menschen wurden auch vor Einführung der Gesetzlichen Pflegeversicherung versorgt, mussten dafür jedoch auf eigenes Vermögen und das ihrer Angehörigen zurückgreifen, bevor sie durch die Solidargemeinschaft unterstützt wurden.

¹⁵¹ Vgl. Arentz/Eekhoff/Roth/Streibel (2004). Zum Übergang auf Kapitaldeckung in der Gesetzlichen Pflegeversicherung siehe auch Arentz/Eekhoff/Menzel/Streibel (2005).

Gesetzlichen Pflegeversicherung wird daher an dieser Stelle nicht abschließend geführt. Die bestehenden familienbezogenen Leistungen innerhalb der umlagefinanzierten Gesetzlichen Pflegeversicherung werden nachfolgend jedoch kurz skizziert, um die damit verbundenen Probleme und Wirkungen aufzuzeigen.

a) Unterschiedliche Beiträge für Eltern und Kinderlose

Verteilungswirkungen der Zuschlagsfinanzierung

Der Beitragszuschlag für Kinderlose ist nicht sachgerecht.

Der Gesetzgeber hat in Reaktion auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts einen Beitragszuschlag für Kinderlose eingeführt: Seit dem 1. Januar 2005 müssen nach 1940 geborene kinderlose Versicherte einen Beitragszuschlag von 0,25 Prozentpunkten zahlen. Dieser ist zur sachgemäßen Berücksichtigung von Kindererziehungsleistungen in der umlagefinanzierten Pflegeversicherung nicht geeignet. Zwar wird prinzipiell die Forderung des Verfassungsgerichts erfüllt, zwischen Personen mit Kindern und Kinderlosen zu differenzieren. Die konkrete Ausgestaltung führt jedoch zu fragwürdigen Verteilungseffekten und erscheint nicht sachgemäß.

Er diskriminiert Eltern je nach Kinderzahl und Einkommenshöhe.

Da sowohl die demografische Entwicklung als auch die Kosten der Kindererziehung von der Anzahl der Kinder abhängen, ist es schwer nachvollziehbar, dass der günstigere Beitrag nicht nach der Anzahl der Kinder differenziert ist. Sollen die Leistungen der Eltern für das System der Gesetzlichen Pflegeversicherung berücksichtigt werden, wäre eine Beitragsstaffel nach der Kinderzahl angemessen. Hinzu kommen die eingeschränkten Möglichkeiten, gleichzeitig zur Erziehung mehrerer Kinder ein hohes Einkommen zu erzielen. Der Beitragssatzabschlag ist jedoch bei einem wegen der Kindererziehung verringerten Einkommen weniger wert als bei einem höheren Einkommen bei voller Erwerbstätigkeit.

Sinnvoller wäre eine pauschale Entlastung pro Kind.

Dieser Kritikpunkt an der Umsetzung des Verfassungsgerichtsurteils gilt allgemein: Aus der lohnabhängigen Finanzierung folgt, dass der Vorteil aus dem geringeren Beitragssatz nicht von den Kosten der Kindererziehung abhängt, sondern von der Höhe des beitragspflichtigen Einkommens. Dies verschärft den im bestehenden System vorliegenden unsystematischen Umverteilungseffekt. Eine pauschale Entlastung pro Kind würde hingegen eher dem Gedanken gerecht, dass der Wert eines Kindes für die Aufrechterhaltung des umlagefinanzierten Systems nicht vom beitragspflichtigen Einkommen der Eltern abhängt.

Ein weiteres Problem ist, dass Erziehungsleistungen ungleich behandelt werden, je nachdem wann die Versicherten Eltern werden. Der Beitragszuschlag wird ab dem 23. Lebensjahr fällig. Wer bereits mit Vollendung des 23. Lebensjahres ein Kind hat, bleibt bis zum Lebensende von dem Zuschlag verschont; wer erst mit 35 oder 40 Jahren ein Kind

bekommt, zahlt bis dahin den Kinderlosenzuschlag. Er wird nur für die dann verbleibende Lebensdauer von dem Zuschlag entlastet. Im Ergebnis werden junge Eltern über eine längere Zeit von dem Zuschlag verschont als Eltern, die sich erst später zu einem Kind entschließen.

Die ungleiche Dauer der Freistellung könnte geheilt werden, indem den Eltern ab der Geburt eines Kindes der günstigere Beitrag nur für einen bestimmten Zeitraum von beispielsweise 18 oder 25 Jahren eingeräumt würde. Um trotz der zeitlichen Beschränkung den gleichen Beitragsunterschied zwischen Eltern und Kinderlosen zu erreichen wie bei der derzeitigen Regelung, müsste die Beitragssatzdifferenzierung dann etwas größer als 0,25 Prozentpunkte ausfallen. Problematisch bliebe allerdings, dass die Entlastung je nach Verteilung des Einkommens über den Lebenszyklus und je nach Zeitpunkt der Geburt unterschiedlich ausfällt, obwohl der Beitrag zum Fortbestand des Generationenvertrags davon unabhängig ist.

Fehlende Neutralität bezüglich der Entscheidung für Kinder

Es besteht die Gefahr, die Entscheidung für das erste Kind zu Lasten weiterer Kinder zu subventionieren.

Durch die Differenzierung des Beitragssatzes wird versucht, die mit einheitlichen Beiträgen und Leistungen verbundene Benachteiligung von Eltern zu vermindern und damit auch eine eventuelle Verzerrung der Entscheidung für Kinder zu vermeiden, das System also bevölkerungspolitisch neutral zu gestalten. Die Quantifizierung der Benachteiligung von Eltern bei einheitlichem Beitragssatz ist allerdings nur sehr schwer möglich. Ob es durch die Differenzierung tatsächlich zu einer unverzerrten Entscheidung kommt, ist daher unklar. Angenommen die Differenzierung von 0,25 Prozentpunkten trifft den Leistungsunterschied zwischen Kinderlosen und durchschnittlich kinderreichen Familien für die Gesetzliche Pflegeversicherung. In diesem Fall wird die Entscheidung für das erste Kind subventioniert und damit verzerrt: Die Ersparnis ist größer als die mit diesem einen Kind für die Pflegeversicherung erbrachte Leistung. Die Erziehungsleistung durch weitere Kinder hingegen wird nicht zusätzlich kompensiert und daher in die andere Richtung verzerrt: Die Leistung ist größer als die – nicht vorhandene bzw. bereits unabhängig von weiteren Kindern gewährte – Ersparnis. Trifft die Differenz von 0,25 Prozentpunkten hingegen genau die erforderliche Kompensation für das erste Kind, ist diese Entscheidung zwar unverzerrt. Wiederum ist jedoch die Entscheidung für oder gegen weitere Kinder verzerrt. In diesem Fall wäre die Kompensation nicht wie im ersten Fall bereits unabhängig vom zusätzlichen Nachwuchs mit der Berücksichtigung des ersten Kindes erfolgt, sondern bliebe aus; mehrfache Eltern wären benachteiligt.

Verzerrungen auf dem Arbeitsmarkt

Die Lohnabhängigkeit der zusätzlichen Beiträge verzerrt das Arbeitsangebot.

Die Entscheidung über das individuelle Arbeitsangebot wird durch die Lohnabhängigkeit der Beiträge verzerrt, da die Beiträge einen Keil zwischen Brutto- und Nettoeinkommen schieben und aufgrund ihres Steuercharakters den finanziellen Arbeitsanreiz vermindern.¹⁵² Zusätzliche lohnabhängige Beitragselemente wie der Beitragszuschlag für Kinderlose erhöhen diesen Keil und verzerren das Arbeitsangebot daher weiter. Der Anreiz, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufzunehmen – und dementsprechend auch der Anreiz, solch eine Beschäftigung nach einer Erziehungspause wieder aufzunehmen – geht durch lohnabhängige Sozialversicherungsbeiträge zurück. Dieses Anreizproblem kann nur eine Versicherung lösen, deren Finanzierung unabhängig vom Lohneinkommen und vom Beschäftigungsstatus ist.

Verwendung der Zuschläge verschärft die Nachhaltigkeitslücke

Die Zuschläge sind zur Finanzierung späterer Leistungen zu verwenden.

Auch die Verwendung der Zuschläge ist scharf zu kritisieren. Die problematische Folge der Kinderlosigkeit für die umlagefinanzierte Pflegeversicherung ist, dass künftig weniger Beitragszahler existieren, die die künftigen Pflegeleistungen finanzieren. Da der Beitragszuschlag der Kinderlosen jedoch heute eingezahlt und sofort verbraucht wird, löst er das Problem der späteren Versorgungsengpässe aufgrund fehlender Kinder nicht. Er verschärft es sogar: Die Zuschläge erhöhen das Beitragsaufkommen. Sie werden unmittelbar dafür verwendet, gegenwärtige Pflegeleistungen zu finanzieren. Im Vergleich zum vorherigen Zustand können mehr Leistungen finanziert werden. Dies schürt die Erwartung auch künftig entsprechend hoher Leistungen und vergrößert damit das demografisch bedingte Finanzierungsdefizit.

Soll das demografische Problem gemildert werden, dürfen die zusätzlichen Beitragseinnahmen nicht für gegenwärtige Leistungen ausgegeben werden. Sie müssen vielmehr angespart werden, gehören also in die Kapitaldeckung. Nur dann könnten sie dazu beitragen, dass auch die Kinderlosen im Alter Pflegeleistungen erhalten können, ohne dass die Beitragssätze im Umlagesystem – trotz weniger Beitragszahler – steigen müssen.

¹⁵² Einen Steuercharakter haben die Beiträge zu den Sozialversicherungen, wenn die Bürger den Eindruck haben, ihren Beiträgen stünde keine angemessene Gegenleistung gegenüber. Dies ist der Fall, wenn der Versicherungsumfang zu gegebenen Kosten ihren Präferenzen und ihrer Zahlungsbereitschaft nicht entspricht. Hinzu kommt in Pflegeversicherung und Krankenversicherung, dass die Leistungen unabhängig von den geleisteten Einzahlungen gewährt werden. Daher besteht ein Anreiz, nur ein geringes versicherungspflichtiges Einkommen zu erwirtschaften, um so zu geringen Beiträgen in den Genuss des ohnehin festgelegten Leistungskatalogs zu kommen.

Eine Alternative wäre die Differenzierung der Leistungen.

Alternativ zur Differenzierung des Beitragssatzes wäre die Differenzierung der Leistungen der Gesetzlichen Pflegeversicherung nach der Kinderzahl eine systemstabilisierende Variante: Kinderlose tun zu wenig für die künftige Leistungsfähigkeit der umlagefinanzierten Pflegeversicherung und würden daher auch nur anteilige Leistungsansprüche erhalten. Sie würden zwar den gleichen Beitragssatz zahlen wie die Eltern, müssten aber für die fehlenden Leistungen aus dem Umlagesystem eine ergänzende kapitalgedeckte Pflegeversicherung abschließen. In der Summe zahlen sie dann wie bei der Beitragsdifferenzierung höhere Beiträge als die Eltern. Es wäre jedoch von vorneherein klar, dass die zusätzlichen Beiträge der Vorsorge dienen und nicht sofort verbraucht werden dürfen.

Reformbedarf und Bündelungsmöglichkeiten

Die Staffelung der Beiträge zur umlagefinanzierten Gesetzlichen Pflegeversicherung ist keine familienpolitische Leistung. Sie kompensiert für Eltern lediglich höhere Belastungen bzw. Benachteiligungen, die sich im Rahmen des Umlageverfahrens ergeben. Eine Kompensation innerhalb des Systems ist ordnungspolitisch grundsätzlich sinnvoller als eine Überführung der Leistungen in eine Familienkasse, da es sich nicht um eine Förderung handelt.

Die aktuelle Ausgestaltung der Beitragssatzstaffelung ist allerdings mit fragwürdigen Verteilungswirkungen, Arbeits- und Erziehungsanreizen verbunden und daher reformbedürftig. Entsprechenden Anpassungen innerhalb des Systems überlegen wäre eine grundlegende Reform der Pflegeversicherung hin zu einem kapitalgedeckten System. Eine kapitalgedeckte Pflegeversicherung käme ohne eine Benachteiligung von Familien aus und weist weitere Effizienzvorteile auf.

b) Mitversicherung von Familienangehörigen

Die beitragsfreie Mitversicherung ist versicherungsmathematisch nicht zu rechtfertigen.

Die beitragsfreie Mitversicherung von Familienangehörigen in der Gesetzlichen Pflegeversicherung ist versicherungsmathematisch nicht zu rechtfertigen. Theoretisch denkbar wäre es, die beitragsfreie Mitversicherung von Kindern als Versuch des Ausgleichs der Benachteiligung Kindererziehender innerhalb des umlagefinanzierten Systems zu werten. Trotz des Bestehens der Mitversicherung hat das Verfassungsgericht bei Fortbestand des Umlageverfahrens allerdings darüber hinausgehende Differenzierungen zwischen Eltern und Kinderlosen verlangt. Das Instrument ist aus seiner Sicht offenbar nicht ausreichend. Hinzu kommt auch hier das oben bereits skizzierte Problem mangelnder Quantifizierbarkeit der zum Abbau der Benachteiligung erforderlichen Differenzierung zwischen Eltern und Kinderlosen. Anders als bei der

Beitragssatzdifferenzierung wird bei der Mitversicherung allerdings immerhin die Kinderzahl berücksichtigt.

Als Förderinstrument ist sie ungeeignet

Auch zur Erreichung verteilungspolitischer Ziele ist die beitragsfreie Mitversicherung von Kindern nicht geeignet. Ist mindestens ein Elternteil des Kindes privat versichert, wird es nicht gefördert.¹⁵³ Hinzu kommt eine fragliche Finanzierungsbasis, die unsystematische, nicht-intendierte Umverteilungswirkungen zur Folge hat. So ist an der Finanzierung der Umverteilung nur die Gruppe der gesetzlich Versicherten beteiligt.

Die Beitragsbemessungsgrenze und die Versicherungspflichtgrenze¹⁵⁴ bewirken, dass im Regelfall nicht von ‚oben‘ nach ‚unten‘ umverteilt wird, sondern wesentlich die Mittelschicht belastet wird. Beiträge werden darüber hinaus nur auf das Einkommen aus abhängiger Beschäftigung erhoben; Einkommen aus anderen Quellen bleiben unberücksichtigt. Haushalte mit identischen Gesamteinkommen, jedoch unterschiedlichen Einkommensquellen, zahlen unterschiedlich hohe Beiträge zur Pflegeversicherung und finanzieren damit trotz identischer Leistungsfähigkeit einen unterschiedlichen Anteil der Umverteilung. Verteilungspolitische Ziele (eine Familienförderung) sollten daher über das Steuer-Transfer-System verfolgt werden. Fraglich ist allerdings, ob die gezielte Förderung einer Versicherung von Kindern gegen das Risiko der Pflegebedürftigkeit in Form eines eigenen Instruments sinnvoll und erforderlich ist.

Ihre Entlastungswirkung ist unbedeutend.

Ohnehin ist die Wirkung der beitragsfreien Mitversicherung von Kindern gering, da das Pflegerisiko im Kindesalter sehr gering ist und sie kaum Leistungen in Anspruch nehmen. Dementsprechend wäre der Abschluss einer eigenen, privaten Versicherung im Regelfall kaum kostenintensiv. Die Kompensations- oder Umverteilungswirkung ist somit nahezu zu vernachlässigen.¹⁵⁵

Schwerer wiegt die ebenso unsystematische Mitversicherung von Ehepartnern.

Vom Volumen her schwerer als die Mitversicherung von Kindern wiegt die Umverteilung in Folge der beitragsfreien Mitversicherung von Ehepartnern ohne selbst erwirtschaftetes sozialversicherungspflichtiges Einkommen. Durch das immense Volumen dieser Umverteilung fallen die Beitragssätze höher aus als beim Fehlen einer solchen Regelung. Zur Kompensation von Benachteiligungen Kindererziehender sowie zur Förderung von Kindern ist ein an die Ehe und den Beschäftigungssta-

¹⁵³ Würde hingegen eine Kompensation der Benachteiligung von Eltern im umlagefinanzierten System beabsichtigt, wäre die Beschränkung auf gesetzlich Versicherte Eltern nicht problematisch, da im Kapitaldeckungsverfahren keine entsprechende Benachteiligung vorliegt.

¹⁵⁴ Die Versicherungspflichtgrenze bezeichnet die Einkommenshöhe, ab deren Erreichen abhängig Beschäftigte von der Versicherungspflicht befreit sind. Sie können sich privat versichern und sind an der Umverteilung im Rahmen der Gesetzlichen Pflegeversicherung nicht mehr beteiligt.

¹⁵⁵ Eine ähnliche Diskussion wäre jedoch für die Gesetzliche Krankenversicherung zu führen. Dort bewirkt die beitragsfreie Mitversicherung erheblich größere Kompensations- oder Verteilungswirkungen.

tus der Partner gekoppeltes Instrument ganz offensichtlich nicht geeignet: Die tatsächlich einzelnen Kindern zu Gute kommende Förderung ist in ihrem Umfang und bezüglich der erreichten Gruppe von Kindern vollkommen willkürlich. Die dem Ehegattensplitting zu Grunde liegende eingeschränkte Leistungsfähigkeit des erwerbstätigen Partners ist auf die umlagefinanzierten Sozialversicherungssysteme nicht ohne weiteres übertragbar. Eine doppelte Berücksichtigung kann nicht ausgeschlossen werden und de facto werden die Sozialversicherungssysteme nicht nach der individuellen Leistungsfähigkeit finanziert: Die Bemessungsgrundlage ist auf das Erwerbseinkommen beschränkt; die Beitragsbelastung ist durch eine Beitragsbemessungsgrenze beschränkt, wohingegen Freibeträge für das Existenzminimum fehlen. Statt die Ermittlung von Leistungsfähigkeit und Bedürftigkeit innerhalb des Steuer-Transfer-Systems in den Sozialversicherungen zu duplizieren, ist eine Trennung von Versicherung und Umverteilung anzustreben.

Reformbedarf und Bündelungsmöglichkeiten

Die Einordnung der beitragsfreien Mitversicherung von Kindern als Familienförderung oder als systematisch notwendiger Nachteilsausgleich hängt vom Umfang der bestehenden Benachteiligung von Versicherten mit Kindern ab. Diese Benachteiligung lässt sich jedoch nur schwer quantifizieren. Wäre die Mitversicherung als Förderung gedacht, wäre die Ansiedlung in der beitragsfinanzierten Pflegeversicherung aufgrund willkürlicher Verteilungswirkungen abzulehnen. Als Kompensation der Benachteiligung Kindererziehender in umlagefinanzierten Sozialversicherungssystemen ist sie strittig, da die Treffsicherheit fraglich ist. Vor allem jedoch ist der Entlastungseffekt in der Gesetzlichen Pflegeversicherung gering, da das Pflegerisiko von Kindern gering ist.

So lange die Pflegeversicherung als Umlageverfahren konzipiert ist und eine angemessene Würdigung der Kindererziehung als konstitutives Element des Systems nicht sicher gestellt ist, sollte von einer Abschaffung jedoch abgesehen werden. Eine Steuerfinanzierung der Mitversicherung von Kindern ist vor diesem Hintergrund allerdings ebenfalls abzulehnen, da es sich nicht um eine versicherungsfremde Leistung handelt. Besser wäre ein kapitalgedecktes System, da dort keine Differenzierung nach Kinderzahl und Familienstand erforderlich ist.

4.4 Krankenversicherung

Die für die Gesetzliche Pflegeversicherung geführte Diskussion gilt analog für die Gesetzliche Krankenversicherung: Auch dieses System ist umlagefinanziert, so dass Kindererziehung als konstitutives Element des Systems

Die Argumente zur Pflegeversicherung gelten weitgehend analog für die Krankenversicherung.

zu werten ist und eine Differenzierung zwischen Eltern und Kinderlosen erforderlich ist. Die bereits für die Pflegeversicherung skizzierten Quantifizierungsprobleme gelten für die Krankenversicherung allerdings noch verstärkt, da Versicherungsleistungen über den gesamten Lebenszyklus hinweg in Anspruch genommen werden: Im Unterschied zur Renten- und Pflegeversicherung erhalten im System der Gesetzlichen Krankenversicherung auch Kinder Leistungen in erheblichem Umfang. In einem demografisch stabilen, bevölkerungsumfassenden System könnte die Beitragsfreiheit im Kindesalter als aus intergenerationaler Sicht unproblematische Umschichtung von Lasten im Lebenszyklus betrachtet werden. Diese Stabilität ist jedoch in der Realität nicht gegeben.¹⁵⁶ Als versicherungsfremde Leistung ist die Mitversicherung von Kindern nicht zu werten. Eine Finanzierung aus Steuermitteln erscheint daher nicht sinnvoll.

Reformbedarf und Bündelungsmöglichkeiten

Eine Familienförderung sollte auch in der Gesetzlichen Krankenversicherung nicht vorgenommen werden, da die Verteilungswirkungen willkürlich sind. Auch in diesem System ist langfristig eine Umstellung auf Kapitaldeckung wünschenswert, um Effizienzpotenziale auszuschöpfen und die Versorgung im Krankheitsfall von der demografischen Entwicklung unabhängig zu machen. Einen entsprechenden Vorschlag hat das Institut für Wirtschaftspolitik mit der Bürgerprivatversicherung entwickelt.¹⁵⁷ Bezüglich einer angemessenen Berücksichtigung der Kindererziehung im Falle des Fortbestands der Umlagefinanzierung besteht weiterer Forschungsbedarf.

¹⁵⁶ Gelegentlich werden die je nach Alter durchschnittlich gezahlten Beiträge und in Anspruch genommenen Leistungen gegenüber gestellt und somit die jeweiligen Deckungsbeiträge der unterschiedlichen Versichertengruppen berechnet (so etwa Moog/Raffelhüschen, 2006). Dies entspricht einer Querschnitts-Betrachtung. Zur Quantifizierung einer Benachteiligung ist jedoch eine Längsschnitt-Betrachtung über den gesamten Lebenszyklus eines durchschnittlichen Versicherten bzw. einer Familie hinweg erforderlich. Dies erfordert umfangreiche Annahmen zur künftigen Beitrags-, Morbiditäts- und Leistungsentwicklung. Die Ergebnisse sind also mit Vorsicht zu interpretieren. Einen entsprechenden Versuch wagt Werding (2006) und kommt zu dem Schluss, dass Kinder (im Beispiel des Jahrganges 2000) über ihren Lebenszyklus mehr einzahlen, als sie an Leistungen bekommen, so dass für die Versichertengemeinschaft trotz der beitragsfreien Mitversicherung im Kindesalter durchschnittlich ein positiver Nettoeffekt verbleibt. Die Mitversicherung kann demnach nicht als Fördermaßnahme charakterisiert werden. Der von Werding berechnete Überschuss kommt allerdings nicht nur den kinderlosen Versicherten zu Gute, sondern auch den Eltern. Er sollte also ebenfalls nicht ohne weiteres vollständig mit einer Benachteiligung von Familien gleichgesetzt werden.

¹⁵⁷ Vgl. Eekhoff/Bünnagel/Kochskämper/Menzel (2008).

C. Fazit und Ausblick

Die Systematisierung und Bündelung baut Ungleichbehandlungen und Fehlanreize ab.

Vor dem Hintergrund des kaum überschaubaren Status quo ist eine Bündelung familienpolitisch motivierter Förderleistungen wünschenswert. Die vorangegangene Systematisierung ausgewählter Instrumente hat aufgezeigt, dass die Familienpolitik in der Bundesrepublik bislang von widersprüchlichen Fördergrundsätzen geprägt ist. Dies hat Ungleichbehandlungen zwischen den Familien und teils problematische Fehlanreize bezüglich der Entscheidung für (weitere) Kinder und der Erwerbsbeteiligung von Eltern zur Folge. Darüber hinaus unterliegt die Familienförderung bislang regelmäßig enormen Akzentverschiebungen bis hin zu Kehrtwendungen, wie insbesondere ein Blick in die Historie der Familienbesteuerung und zuletzt die Ablösung des Erziehungsgeldes durch das Elterngeld gezeigt haben.

Eine Überführung unterschiedlicher Förderinstrumente in eine steuerfinanzierte Familienkasse, deren Mittel nach einheitlichen Grundsätzen verteilt werden, könnte für mehr Transparenz sorgen und Widersprüche und Fehlanreize abbauen. Dies würde zugleich Kehrtwendungen erschweren – in einem durchschaubaren System fallen diese viel stärker auf, so dass politische Entscheider stärker unter Rechtfertigungszwang geraten. Die Besänftigung potenziellen Widerstandes durch Schaffung eines weiteren, das Gegenteil fördernden Instruments könnte leichter unterbunden werden als bei der vorherrschenden undurchsichtigen Maßnahmenvielfalt mit unter dem Strich ohnehin unberechenbaren Lenkungs- und Verteilungswirkungen.

Die Kasse muss Kinder gleich behandeln und darf Elternentscheidungen nicht lenken.

Die vorliegende Analyse hat erste Anhaltspunkte aufgezeigt, die bei der Förderung von Familien aus ordnungspolitischer Sicht zu beachten sind. So sollte die Förderung die Kinder aus allen Familien und alle Kinder innerhalb der Familien gleich behandeln. Darüber hinaus sollte sie gegenüber den elterlichen Entscheidungen über das Ob und Wie einer Erwerbsunterbrechung sowie über Art und Ort der Erziehung und Betreuung der Kinder möglichst neutral sein. Es wurde gezeigt, dass beide Punkte im Status quo an verschiedenen Stellen verletzt werden.

Die steuerfinanzierten Förderinstrumente sollten in eine Familienkasse überführt werden.

Der aus der Analyse dieser Verletzungen abgeleitete Handlungsbedarf ist unterschiedlich. Bei den steuerfinanzierten Förderinstrumenten wäre die Überführung in eine Familienkasse zu befürworten. Dies gilt beispielsweise für den Förderanteil des Kindergeldes sowie das Elterngeld. Die jeweils kritisierten Fördervoraussetzungen sollten entfallen, die Fördergrundsätze vereinheitlicht werden. Ähnliches gilt für den Kinderzuschlag: Er sollte abgeschafft werden. Die frei werdenden Mittel wären entweder in die Familienkasse zu überführen – sofern sie der Förderung dienen sollen – oder zu einer Anpassung des allgemeinen, für alle Kinder geltenden Grundsicherungsniveaus zu verwenden – sofern die zu Grunde liegende Motivation eine Kritik an der Höhe des bedürftigkeitsorientierten Mindestsicherungsniveaus für Kinder ist.

Wo familienpolitische Maßnahmen Fördercharakter aufweisen, die Förderung jedoch über Beiträge finanziert wird – etwa in der Arbeitslosenversicherung – ist ei-

ne Abschaffung der Leistungen einer Überführung der Mittel in eine Familienkasse vorzuziehen. Fördermaßnahmen für Familien sollten unabhängig von der Zugehörigkeit zu bestimmten Subsystemen allen Familien in der Gesellschaft zu Gute kommen und zugleich von der gesamten Gesellschaft finanziert werden – also über Steuern, nicht über Beiträge.

Beitragsfinanzierte Mittel sollten nicht in eine Familienkasse überführt werden.

Hingegen sollten familienpolitische Maßnahmen in den Sozialversicherungen oder im Steuersystem, die der Vermeidung einer Benachteiligung von Eltern gegenüber Kinderlosen innerhalb dieser spezifischen staatlichen Institutionen dienen, dort belassen werden: Zwar besteht bei der konkreten Ausgestaltung der Instrumente vielfach Anpassungsbedarf; Anpassungen sollten jedoch im Rahmen des Instruments bzw. zumindest weiterhin innerhalb des spezifischen Systems vorgenommen werden. Weder sollten diese familienbezogenen Leistungen in eine Familienkasse überführt werden, noch sollten Familien für Benachteiligungen innerhalb spezifischer Systeme aus einer steuerfinanzierten Familienkasse kompensiert werden. Zu nennen sind hier die familienbezogenen Komponenten der als Generationenverträge ausgestalteten Sozialversicherungen sowie die Kinderfreibeträge. Insbesondere in der Pflegeversicherung ist auf die Ablösung der Umlagefinanzierung durch ein echtes Versicherungssystem auf Kapitalbasis hinzuwirken, das keine Kinderkomponenten erfordert. Einen entsprechenden Reformvorschlag haben vbw und iwip mit der Pflegevorsorge unterbreitet. Auch für die Krankenversicherung liegt mit der am Institut für Wirtschaftspolitik entwickelten Bürgerprivatversicherung ein entsprechender Vorschlag vor.

Konkretere Leitlinien zur Ausgestaltung der Familienkasse sind noch zu erarbeiten.

Die Formulierung konkreter Leitlinien zur Ausgestaltung einer Familienkasse und zur Verteilung ihrer Mittel ist im Detail nicht Inhalt der vorliegenden Studie; sie sind noch zu erarbeiten. Ein wichtiger Teilaspekt ist dabei die hier weitgehend ausgeklammerte Frage, ob überhaupt, ab welchem Alter und in welchem Umfang es aus ordnungspolitischer Sicht zu rechtfertigen ist, eine Förderung an die Inanspruchnahme institutioneller Kinderbetreuung zu koppeln. Diese Frage wurde im Abschnitt Betreuungsgeld kurz andiskutiert – für die Altersgruppe der Unter-Drei-Jährigen stellen Entwicklungspsychologen eine Überlegenheit der Betreuung in Krippen stark in Frage.

Lassen sich keine stichhaltigen Gründe für die flächendeckende Vorteilhaftigkeit bestimmter Betreuungsformen finden, wäre die Entscheidung über die Betreuung der Kinder ausschließlich den Eltern zu überlassen; Fördermittel müssten als ungebundene monetäre Transfers an diese fließen. In begründeten Einzelfällen könnten die Jugendämter unter Abwägung der Alternativen anderes verfügen.

Entscheidet man sich für die Verwendungsaufgabe – etwa weil ab einem bestimmten Alter belastbare bildungspolitische Gründe dafür angeführt werden können und man sich davon positive externe Erträge verspricht – spricht aus wettbewerb-

licher Sicht viel dafür, die Mittel wie aktuell diskutiert als Gutscheine an die Eltern auszugeben, statt wie im Status quo Objektförderung zu betreiben.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Die Abkehr von der Objektförderung dürfte zu einer effizienteren Ausgestaltung des Marktes für Kinderbetreuung und einem stärker als bisher an den Präferenzen der Familien ausgerichteten Angebot führen. Auf ein Versagen des Marktes und die Erfordernis staatlicher Eingriffe und Subventionen sollte aus aktuell beobachtbaren Problemen hingegen nicht vorschnell geschlossen werden. Sie könnten durch Regulierungen und diskriminierende Förderung begründet sein. Hierzu ist im Rahmen der vorliegenden Studie keine abschließende Aussage möglich.

Literaturverzeichnis

Aliaga, Christel (2005), „Vereinbarkeit von Familie und Beruf: Unterschiede zwischen Frauen und Männern“, in: EUROSTAT - Statistik kurz gefasst, Bevölkerung und soziale Bedingungen, Heft 4.

Althammer, Jörg (2000), „Ökonomische Theorie der Familienpolitik“, Heidelberg.

Althammer, Jörg (2002), „Familienbesteuerung – Reformen ohne Ende?“, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 71. Jg., Heft 1, S. 67 – 82.

Althammer, Jörg, Hajo Romahn (2006), „Reform der monetären Familienpolitik – Notwendigkeit und Optionen“, in: J. Althammer, U. Klammer (Hrsg.): „Ehe und Familie in der Steuerrechts- und Sozialrechtsordnung“, S. 25-54, Tübingen.

Arentz, Oliver, Johann Eekhoff, Kai Menzel, Vera Streibel (2005), „Nachhaltigkeit durch Kapitaldeckung in der gesetzlichen Pflegeversicherung - eine Blaupause“, in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften (Review of Economics), 55. Jg., Heft 3, S. 223-245.

Arentz, Oliver, Johann Eekhoff, Steffen J. Roth, Vera Streibel (2004), "Pflegevorsorge – Vorschlag für eine finanzierbare, soziale und nachhaltige Reform der Pflegeversicherung", Broschüre der vbw - Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V., September 2004.

Baclet, Alexandre, Fabien Dell, Katharina Wrohlich (2005), „Income Taxation and Household Size: Would French Family Splitting make German Families Better Off?“, IZA Discussion Paper No. 1894, Bonn.

Baclet, Alexandre, Fabien Dell, Viktor Steiner, Katharina Wrohlich (2005), „Verteilungseffekte der staatlichen Familienförderung – Ein empirischer Vergleich zwischen Deutschland und Frankreich“, DIW Berlin, Politikberatung kompakt, Nr. 9.

Becker, Gary S. (1991), A Treatise on the Family, Cambridge/MA. u. a..

Berthold, Norbert, Rainer Fehn (2002), „Familienpolitik: Ordnungspolitische Leitplanken im dichten Nebel des Verteilungskampfes“, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 71. Jg., Heft 1, S. 26 – 42.

Borchert, Jürgen (2001), „Nach dem Pflegeurteil: Familienpolitische Strukturreform auch bei der Rentenversicherung unausweichlich“, in: Wirtschaftsdienst, 81. Jg., Heft 5, S. 255-259.

Büchner, Charlotte, Peter Haan, Christian Schmitt, Katharina Spieß, Katharina Wrohlich (2006), „Wirkungsstudie ‚Elterngeld‘“, in: DIW Berlin, Politikberatung kompakt, Nr. 18, Gutachten des DIW im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, S. 33-39.

Bünnagel, Vera (2006), „Plädoyer für eine ordnungspolitisch systematische Familienbesteuerung“, in: Wirtschaftsdienst, 86. Jg., Heft 12, S. 786-793.

Bünnagel, Vera, Johann Eekhoff, Steffen J. Roth (2006), „Mit Schaffensdrang in Arbeit“. Broschüre der vbw - Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V., Juli 2006.

Bünnagel, Vera, Henman, Barbara (2007), „Wahlfreiheit durch subventionierte Krippenplätze?“, in: Wirtschaftsdienst, 87. Jg., Heft 5, S. 309-318.

Bünnagel, Vera (2009), „Paaret und vermehret Euch – dem Vaterland zu Liebe?“, in: Ordnungspolitischer Kommentar des Instituts für Wirtschaftspolitik, Ausgabe 9/2008.

Bundesagentur für Arbeit (2005), Merkblatt Kinderzuschlag, <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/Merkblatt-Sammlung/MB-Kinderzuschlag>, Abruf am 25.8.2006.

Bundesministerium der Finanzen (2006), „Datensammlung zur Steuerpolitik“, Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft (2005), „Hartz IV. Menschen in Arbeit bringen“, Berlin.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2002), Form der Kinderbetreuung und Arbeitsmarktverhalten von Müttern in West- und Ostdeutschland, Stuttgart.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2004), „A bis Z zum Kinderzuschlag“, http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/A-Z-zum_20Kinderzuschlag,property=pdf,bereich=,rwb=true.pdf, Abruf am 25. 8. 2006.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2007), „Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates“, <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/RedaktionBMFSFJ/Abteilung2/Pdf-Anlagen/familienbezogene-leistungen-2007,property=pdf,bereich=bmfsfj,rwb=true.pdf>, Abruf am 17. 5. 2009.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2008), „Arbeitsbericht: Zukunft für Familie“, <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationen,did=111450.html>, Abruf am 1. 7. 2009.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2006), „Tabelle: Wohngeld für vier zum Haushalt rechnende Familienmitglieder“, <http://www.bmvbs.de/dokumente/,-916591/Artikel/dokument.htm>, Abruf am 31. 8. 2006.

Bundesverfassungsgericht (2002), 2 BvL 17/99, Urteil vom 6. März 2002.

Bundesverfassungsgericht (2001), 1 BvR 1629/94, Urteil vom 3. April 2001.

Bundesverfassungsgericht (1998), 2 BvR 1057/91, Urteil vom 10. November 1998.

Bundesverfassungsgericht (1998), 2 BvR 1220/93, Urteil vom 10. November 1998.

Bundesverfassungsgericht (1998), 2 BvL 42/93, Urteil vom 10. November 1998.

Bundesverfassungsgericht (1990), 1 BvL 20/26, Urteil vom 29. Mai 1990.

Bundesverfassungsgericht (1982), BVerfG 61, 329, Urteil vom 3. November 1982.

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (2006), Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Einführung des Elterngeldes vom 29. 5. 2006.

Deutsche Bundesbank (2002), „Staatliche Leistungen für die Förderung von Familien“, in: Deutsche Bundesbank Monatsbericht, April 2002, S. 15-32.

Deutscher Bundestag (2006a), Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13. Ausschuss), BT-Drucksache 16/2785 vom 27.9.2006.

Deutscher Bundestag (2006b), Drucksache 16/1818 vom 14.6.2006, Berlin.

Deutscher Bundestag (2006c), Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Carl-Ludwig Thiele, Ina Lenke, Otto Fricke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP zu den Leistungen für Familien, BT-Drucksache 16/771 vom 27.2.2006.

Deutscher Juristinnenbund (2006), Hintergrundpapier zur aktuellen Diskussion über eine Reform der Besteuerung von Ehe und Familie, <http://www.djb.de/Kommissionen/kommission-recht-der-sozialen-sicherung-familienlastenausgleich/St-06-15-Famiiensplitting/>, Abruf am 16. 7. 2006.

Dornes, Martin (2008), „Frißt die Emanzipation ihre Kinder? Mütterliche Berufstätigkeit und kindliche Entwicklung: Eine Neubetrachtung aus aktuellem Anlaß“, in: Psyche, 62. Jg., Heft 2, S. 182-201.

Eekhoff, Johann, Markus Jankowski, Michael Voigtländer (2002), „Die Riesterrente – eine wirtschaftspolitische Betrachtung“, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 51. Jg., Heft 3, S. 328-336.

Eekhoff, Johann, Steffen Roth (2006), „Vorsicht vor Kombilöhnen“, Broschüre der vbw - Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V., Januar 2006

Eekhoff, Johann, Vera Bünnagel, Susanna Kochskämper, Kai Menzel (2008), „Bürgerprivatversicherung“, Tübingen.

Financial Times Deutschland (2006), „Pofalla bricht Steuer-Tabu“, 16.6.2006, S. 1.

Handelsblatt (2006a), „Ifo: Elterngeld fördert Armutskarrieren“, 3.5.2006, S. 4.

Handelsblatt (2006b), „Familienpolitik: Die Christdemokraten wollen Eltern mit Kindern stärker fördern – und geraten in Konflikt mit der eigenen Tradition“, 19.6.2006, S. 4.

Henman, Barbara (2002), „Familienpolitik im deutschen Steuer- und Transfersystem“, Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik, Nr. 122, Köln.

Henman, Barbara (2004), „Zu den ökonomischen Zusammenhängen zwischen Renten-, Familien- und Bildungspolitik – Ein Plädoyer für die Aufwertung der Erziehungsrente je Kind“, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 30. Jg., Heft 2, S. 167-184.

Henman, Barbara, Michael Voigtländer (2004), „Unzureichende Berücksichtigung der Kindererziehung als Ursache der Rentenkrise“, in: Wirtschaftsdienst, 84. Jg., Heft 4, S. 166-173.

Hüther, Michael (2005), „Ihr Kinderlein kommet“, in: Handelsblatt, 9.12.2005, S. 8.

Institut der deutschen Wirtschaft (2006), „Elterngeld: Gut gemeint und schlecht gemacht“, in: iwd, Nr. 31 vom 03.08.2006, S. 8.

Institut für Demoskopie Allensbach (2007), „Gravierende Unterschiede des gesellschaftlichen Klimas“, Zusammenfassung der wichtigsten Befunde der Studie „Einflussfaktoren auf die Geburtenrate – ein deutsch-französischer Vergleich“ im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Mai 2007, <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/RedaktionBMFSFJ/Pressestelle/Pdf-Anlagen/zusammenfassung-befunde,property=pdf,rwb=true.pdf>, Abruf am 27.07.2007.

Lang, Joachim (1988), „Die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer, Rechtssystematische Grundlagen steuerlicher Leistungsfähigkeit im deutschen Einkommensteuerrecht“, Köln.

Lang, Joachim, Klaus Tipke (2005), „Steuerrecht“, 18. Auflage, Köln.

Lang, Joachim et al. (2005), „Kölner Entwurf eines Einkommensteuergesetzes“, Köln.

Langner, Benedikt (2008), „Bildung in Deutschland – eine ordnungspolitische Annäherung“, Otto-Wolff-Institut Discussion Paper 6/2008.

Lengerer, Andrea (2004), „Zur Akzeptanz von Familienpolitik“, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 29. Jg., Heft 3-4, S. 387-420.

Meister, Wolfgang (2006), „Der Kinderzuschlag für Geringverdiener – ein Beispiel für mangelhafte Abstimmung im deutschen Transfersystem“, in: ifo Schnelldienst, 59. Jg., Heft 16, S. 12-20.

Mitschke, Joachim (2004), „Erneuerung des deutschen Einkommensteuerrechts: Gesetzestextentwurf und Begründung“, Köln.

Moog, Stefan, Bernd Raffelhüschen (2006), „Sozialpolitisch motivierte Umverteilungsströme in der Gesetzlichen Krankenversicherung – eine empirische Analyse“, Studie des Forschungszentrums Generationenverträge im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Freiburg.

Müller, Christian (2006), „Fr006“, „Sozialpolitisch motivierte Umverteilungsströme in der Gesetzlichen Krankenversicherung – eine empirische Analyse“, Studie des Forsh“ im Auftrag des Bundesmin

Neyer, Gerda (2006), „Elterngeld nur ein Teil in einem großen Puzzle: Sozialpolitik und ihr Effekt auf die Geburtenentwicklung in den nordischen Ländern“, in: Demografische Forschung, 2. Jg., Heft 2, S. 3.

Ott, Notburga (2001), „Der Konstruktionsfehler im Sozialversicherungssystem bedarf einer Korrektur“, in: Wirtschaftsdienst, 81. Jg., Heft 5, S. 263-265.

Ott, Notburga (2002), „Luxusgut Kind zwischen Privatinteresse und gesellschaftlicher Verpflichtung – Zu den Kontroversen in der familienpolitischen Debatte“, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 71. Jg., Heft 1, S. 11-25.

Pimpertz, Jochen (2005), „Alterssicherung im Drei-Generationenvertrag“, in: iw-Positionen, Nr. 14, Köln.

Rosenschon, Astrid (2006), „Finanzpolitische Maßnahmen zugunsten von Familien – Eine Bestandsaufnahme für Deutschland“, Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapier Nr. 1273.

Roth, Steffen (2008), „Unsere Mindestsicherung sichert nicht das Mindeste“, in: Ordnungspolitischer Kommentar des Instituts für Wirtschaftspolitik, Ausgabe 9/2008.

Rürup, Bert (2001), „Ein Urteil mit begrenztem Gebrauchswert“, in: Wirtschaftsdienst, 81. Jg., Heft 5, S. 259-263.

Rürup, Bert, Sandra Gruescu (2005), „Eine effektive und nachhaltige Familienpolitik führt zu wirtschaftlichem Wachstum“, in: Sozialer Fortschritt, Heft 11-12, S. 273-280.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), „Das Erreichte nicht verspielen“, Wiesbaden.

Sächsischer Landtag (2005), Antrag der FDP-Fraktion: Für mehr Familienfreundlichkeit – Bundesratsinitiative zur Einführung des Familiensplittings, Drucksache 4/0786 vom 14.02.2005, Dresden.

Scharnagel, Benjamin (2006), „Reformpolitik in Deutschland – Die Sommerdiagnose“, Studie des Instituts der Deutschen Wirtschaft im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft und der Wirtschaftswoche vom 26.07.2006, Köln.

Sinn, Hans-Werner, Martin Werding (2000), „Rentenniveausenkung und Teilkapitaldeckung“, in: ifo Schnelldienst, 53. Jg., Heft 18, S. 12-25.

Sinn, Hans-Werner (2001), „The Value of Children and Immigrants in a Pay-as-you-go Pension System: A Proposal for a Partial Transition to a Funded System“, in: ifo-Studien, 47. Jg. (2001), S. 85-89.

Sinn, Hans-Werner (2003), „Das demographische Defizit – die Fakten, die Folgen, die Ursachen und die Politikimplikationen“, in: ifo Schnelldienst, 56. Jg., Heft 5, S. 20-36.

Statistisches Bundesamt (2009), „2008: Mehr Sterbefälle und Eheschließungen, etwas weniger Geburten“, Pressemitteilung Nr. 137 vom 7.4.2009, http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2009/04/PD09__137__126,templateId=renderPrint.psml, Abruf am 20.5.2009.

Steinmann, Gunter (2006), „Vorschläge für eine nachhaltige Familienpolitik“, in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, 57. Jg., Heft 1, S. 29-50.

Steiner, Viktor, Katharina Wrohlich (2006), „Die Wirkung ausgewählter familienpolitischer Instrumente auf das Arbeitsangebot von Eltern“, in: DIW Berlin, Politikberatung kompakt, Nr. 16, Berlin.

Stiftung Marktwirtschaft (2006), „Kommission ‚Steuergesetzbuch‘. Steuerpolitisches Programm“, Berlin.

Voigtländer, Michael (2005), „Eine zustimmungsfähige Reform der gesetzlichen Alterssicherung“, in: Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik, Nr. 129, Köln.

Werdning, Martin (1998), „Zur Rekonstruktion des Generationenvertrags“, Tübingen.

Werding, Martin, Herbert Hofmann (2006), „Die fiskalische Bilanz eines Kindes im deutschen Steuer- und Sozialsystem“, in: ifo Schnelldienst, 59. Jg., Heft 2, S. 28-36.

Wosnitza, Michael (1996), „Die Besteuerung von Ehegatten und Familien – Zur ökonomischen Rech

Anhang

Familienpolitische Leistungen im Haushaltsjahr 2007 (in Mrd. Euro)*			
<u>Familienbezogene Maßnahmen</u> (ohne ehebezogene Maßnahmen)		<u>davon Familienförderung</u> (ohne Bildungspolitik)	
Steuerliche Maßnahmen			
<i>Kindergeld</i>	34,2	Davon sind 18,6 Mrd. Euro Rückerstattung für die gemäß Verfassungsgericht unzulässige Besteuerung des kindlichen Existenzminimums, d.h. als Förderung verbleiben (vgl. Kap. 1.1.) (Aber: Fiskalische Einsparungen durch Anrechnung auf bedürftigkeitsorientierte Transfers)	15,6
<i>Erhöhtes Kindergeld ab dem 4. Kind</i>	0,14	Differenz von 25 Euro (in 2007: 179 vs. 154 Euro) monatlich für 464.000 Kinder. Anteil der Rückerstattung für die unzulässige Besteuerung des kindlichen Existenzminimums ist nicht gesondert ausgewiesen; bei Annahme eines identischen Anteils wie beim Kindergeld für die ersten drei Kinder (54,39 Prozent) sind es 0,076, d.h. als Förderung verbleiben	0,06
<i>Kinderfreibetrag</i>	1,04	Steuersystematisch und verfassungsrechtlich notwendig zur leistungsgerechten Besteuerung von Familien, keine Förderung (vgl. Kap. 1.1.). Gesamtbetrag ergibt sich zzgl. oben genannter 18,6 Mrd.	0,00

* Die Aufstellung folgt einer Übersicht des Bundesministeriums für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ 2007). Wie problematisch die Abgrenzung ist, zeigen jeweils parallel existierende Auflistungen mit teils *zweistellig abweichenden Milliardenbeträgen*. Die Differenzen resultieren aus der unterschiedlichen Abgrenzung des Maßnahmenkatalogs, insbesondere der abweichenden Berücksichtigung familienbezogener Leistungen in Steuersystem und Rentenversicherung. Vgl. auch Abschnitt A der Expertise. Verdeutlicht werden kann hier jedoch eine grundsätzliche Größenordnung einzelner Leistungen mit einer Bewertung des jeweiligen Familienförderungscharakters.

		Euro.	
<i>Anwendung des Kinderfreibetrags bei der Ermittlung des Solidaritätszuschlags</i>	1,15	Steuersystematisch und verfassungsrechtlich notwendig zur leistungsgerechten Besteuerung von Familien, keine Förderung (vgl. Kap. 1.1.).	0,00
<i>Bauförderung</i> (Baukindergeld und kinderbezogene Eigenheimzulage)	2,63	Entfällt seit 2006, allerdings müssen bestehende Verpflichtungen erfüllt werden.	2,63
<i>Steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten</i>	0,62	Im Falle der Erwerbstätigkeit beider Eltern kann die Absetzbarkeit der Betreuungskosten auch als Berücksichtigung von Werbungskosten interpretiert werden, dann handelt es sich nicht um eine Förderung von Familien, sondern um die Bereinigung der Steuerlast gemäß der eingeschränkten individuellen Leistungsfähigkeit (vgl. Abschnitt 1.3.), d. h. der Betrag überzeichnet das Fördervolumen.	0,62
<i>Kinderzulage bei der Riester-Rente</i>	0,29	Die Zulage ist z. T. steuersystematisch begründet, d. h. sie wird alternativ zur steuerlichen Berücksichtigung der Vorsorgeaufwendungen gewährt. Sie kann zudem als Ausgleich für bestehende Benachteiligungen von Versicherten mit Kindern in der Gesetzlichen Rentenversicherung verstanden werden (vgl. Kap. 4.2.b).	0,00

<i>Sonstige steuerliche Maßnahmen</i>	2,05	Zu bereinigen um die <i>bildungs</i> politisch begründeten Steuerausfälle durch den Ausbildungsfreibetrag (§ 33a Abs. 2 EStG) in Höhe von 0,15 Mrd. Euro und den Sonderausgabenabzug von Schulgeld (§ 10 Abs. 1 Nr. 9 EStG) in Höhe von 0,05 Mrd. Euro.	1,85
Transfers der Gebietskörperschaften			
<i>Bundeserziehungsgeld</i>	2,0	Das Erziehungsgeld ist für Kinder, die ab 1.1.2007 geboren wurden, durch das Elterngeld ersetzt worden (vgl. Kap. 3.2.). Vorübergehend (2007 und 2008) wird Erziehungsgeld für Geburten bis Ende 2006 parallel zum Elterngeld gewährt, der Posten wird jedoch auslaufen.	2,0
<i>Elterngeld</i>	1,71		1,71
<i>Unterhaltsvorschuss</i>	0,85		0,85
<i>Kinderzuschlag</i>	0,11	Der Kinderzuschlag dient, analog zu Sozialhilfe und Sozialgeld, der Grundsicherung der Familien. Eine Grundsicherung bei Bedürftigkeit steht allen Bürgern zu und stellt keine Familienförderung dar (vgl. Kap. 2.2.).	0,00
<i>BAföG</i> (ohne Darlehenskomponente, getragen von Bund und Ländern)	1,46	Familienpolitisches Instrument mit <i>bildungs</i> politischem Auftrag	0,00
<i>Kindbedingter Darlehensstellerlass bei der Rückzahlung von BAföG</i>	0,03		0,03
<i>Berufsausbildungsbeihilfe</i> (SGB III Arbeitsförderung)	0,96	<i>Bildungs-</i> bzw. Arbeitsmarktpolitik	0,00

<i>Übernahme von Betreuungskosten im Rahmen des Meister-BAföG</i>	0,02	<i>Bildungs- bzw. Arbeitsmarktpolitik</i>	0,00
<i>Wohngeld</i>	0,27	Das bedürftigkeitsgeprüfte Wohngeld steht allen Bürgern zu, die die Anspruchsvoraussetzungen erfüllen, und ist somit keine spezielle Familienförderung.	0,00
<i>Sozialgeld, Sozialhilfe, Mehrbedarfzuschläge für Sozialgeldempfänger, Mehrbedarfzuschläge für Alleinerziehende und Schwangere beim Arbeitslosengeld II und bei der Sozialhilfe, Unterkunft und Heizung für Bezieher von ALG II unter 18 Jahren, Einmalleistungen nach SGB II</i>	4,37	Eine Grundsicherung bei Bedürftigkeit steht allen Bürgern zu und stellt keine Familienförderung dar (vgl. Kap. 2.2.).	0,00
<i>Familienzuschläge im öffentlichen Dienst</i> (Familienzuschläge der Besoldungs- und Versorgungsempfänger/Altlastenzuschläge nach BAT, Waisengeld nach Beamtenversorgungsgesetz, Familienkomponenten bei der Beihilfe)	0,42	Die Zuschläge sind letztlich Teil des Arbeitsentgeltes, das von öffentlichen Arbeitgebern gezahlt wird, und keine Familienförderung. Der seit 1.10.2005 geltende Tarifvertrag öffentlicher Dienst (TVöD) sieht keine Verheirateten- und Kinderzuschläge mehr vor.	0,00
<i>Vom Bund gezahlte Beiträge für Kindererziehungszeiten an die Gesetzliche Rentenversicherung</i>	11,55	Ausgleich für den generativen Beitrag der Versicherten mit Kindern zugunsten der Gesetzlichen Rentenversicherung ¹⁵⁹ (vgl. Kap. 4.2.).	0,00
Sachleistungen der Gebietskörperschaften			
<i>Kindergärten, Krippen, Horte</i>	11,87	Derzeit werden die Horte in offene Ganztagschulen (OGTS) umgewandelt. Bei den Horten handelt es sich also um eine Schnittstelle zwischen Familien- und Bildungspolitik, so dass die angegebene die tatsächlich enthaltene Familienförderung überzeichnet.	11,87

¹⁵⁹ Nach Berechnungen des ifo-Instituts ergibt sich sowohl für die Gesetzliche Rentenversicherung, als auch für die Gesetzliche Krankenversicherung und die Gesetzliche Pflegeversicherung über den gesamten Lebenszyklus hinweg eine positive fiskalische Bilanz eines (im Jahr 2000 geborenen) Kindes Vgl. Werding/Hofmann (2006), S. 28-36.

<i>Allgemein bildende Schulen</i>	50,1	<i>Bildungspolitik</i>	0,00
<i>Schülerbeförderung</i> (Ausgleichszahlungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen im Ausbildungsverkehr)	1,00	Familienpolitisches Instrument mit <i>bildungspolitischer</i> Begründung	0,00
<i>Kinder- und Jugendhilfe</i>	20,83		20,83
Sozialversicherungsleistungen			
Gesetzliche Rentenversicherung:			
<i>Leistungen für Kindererziehung an Mütter der Geburtsjahrgänge vor 1921</i>	0,45	Ausgleich für den generativen Beitrag der Versicherten mit Kindern zugunsten der Gesetzlichen Rentenversicherung (vgl. Kap. 4.2.).	0,00
<i>Aufwendungen für Voll- und Halbwaisenrenten</i>	0,79		0,79
<i>Erziehungsrenten</i>	0,10		0,10

Gesetzliche Krankenversicherung:			
<i>Beitragsfreie Mitversicherung von Kindern und Jugendlichen</i>	14,2	In erster Linie Frage der Verteilung der Beitragslasten im Lebenszyklus, als Förderung bleibt netto nicht viel übrig. Was übrig bleibt, ist als Ausgleich für den generativen Beitrag der Versicherten mit Kindern zu Gunsten der Gesetzlichen Krankenversicherung (vgl. Kap. 4.4.).	0,00
<i>Mutterschaftsgeld</i>	0,50	dito	0,00
<i>Sonstige Leistungen bei Schwangerschaft und Mutterschaft</i>	2,63	dito	0,00
<i>Ausnahme vom Ausschluss nicht verschreibungspflichtiger Arzneimittel für Kinder</i>	0,27	dito	0,00
<i>Beitragsbefreiung bei Bezug von Erziehungsgeld/ Mutterschaftsgeld, Elternzeit</i>	1,45	dito	0,00
<i>Kinderpflege-Krankengeld und Bereitstellung einer Haushaltshilfe</i>	0,18	dito	0,00
Gesetzliche Pflegeversicherung:			
<i>Beitragsfreie Mitversicherung von Kindern und Jugendlichen</i>	0,90	Ausgleich für den generativen Beitrag der Versicherten mit Kindern zu Gunsten der Gesetzlichen Pflegeversicherung ¹⁶⁰ (vgl. Kap. 4.3.).	0,00

160 Vgl. ebenda.

<i>Beitragsbefreiung bei Bezug von Erziehungsgeld/ Mutterschaftsgeld, Elternzeit</i>	0,16	dito	0,00
Unfallversicherung:			
<i>Haushaltshilfe, Betreuungskosten,...</i>	1,45	Versicherungsleistung	0,00
Arbeitslosenversicherung:			
<i>Zuschläge zum Arbeitslosengeld, Kurzarbeitergeld, Unterhaltsgeld (vgl. Kap. 4.1.)</i>	0,65		0,65
Gesamt	173,4		59,59