

Leitner, Sigrid

Article

Vorfahrt fuer Familie? Zur Familienpolitik der großen Koalition in Deutschland (Family Policy Under the CDU / CSU / SPD Coalition Government in Germany)

Intervention. Zeitschrift fuer Ökonomie / Journal of Economics

Provided in Cooperation with:

Edward Elgar Publishing

Suggested Citation: Leitner, Sigrid (2007) : Vorfahrt fuer Familie? Zur Familienpolitik der großen Koalition in Deutschland (Family Policy Under the CDU / CSU / SPD Coalition Government in Germany), Intervention. Zeitschrift fuer Ökonomie / Journal of Economics, ISSN 2195-3376, Metropolis-Verlag, Marburg, Vol. 04, Iss. 1, pp. 22-27, <https://doi.org/10.4337/ejeep.2007.01.03>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/277090>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Vorfahrt für Familie? Zur Familienpolitik der großen Koalition in Deutschland

Family Policy Under the CDU/CSU/SPD Coalition Government in Germany

*Sigrid Leitner**

Das rot-grüne Erbe

Mit der Reform von Erziehungsurlaub und Erziehungsgeld im Jahr 2000 und der Verabschiedung des Tagesbetreuungsausbaugesetzes (TAG) Ende 2004 wurde in Deutschland ein Paradigmenwechsel in der Familienpolitik eingeläutet. Erziehungsgeld und Elternzeit sind seither mit einer Teilzeitarbeit im Umfang von maximal 30 Wochenstunden kombinierbar, es gibt die Möglichkeit, ein höheres Erziehungsgeld für einen kürzeren Zeitraum zu beziehen, und Elternzeit kann zeitgleich von beiden Elternteilen in Anspruch genommen werden.

Parallel dazu wurde der Ausbau der Kinderbetreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren beschlossen. Im Unterschied zum alten Leitbild des modifizierten Ernährermodells, in dem Müttern der (vollzeitige) Ausstieg aus der Erwerbsarbeit während der ersten drei Lebensjahre des Kindes und danach die Möglichkeit des teilzeitigen Wiedereinstiegs nahe gelegt wurde, ging es der rot-grünen Reformpolitik darum, den Ausstieg von Eltern aus der Erwerbsarbeit möglichst kurz zu gestalten, die Bindung an den Arbeitsmarkt während des Ausstiegs aufrecht zu erhalten und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf auch für Eltern von Kindern unter drei Jahren zu ermöglichen. Es diene also ein Zwei-Verdiener-Modell, in dem beide Elternteile möglichst kontinuierlich erwerbstätig sind, als neues Leitbild der Familienpolitik.

Zudem ging es auch um die Zielsetzung, Väter stärker in die Erziehungsverantwortung zu nehmen. Die Möglichkeit der gleichzeitigen Inanspruchnahme von Elternzeit durch beide Elternteile sowie der parallelen Teilzeitarbeit im Umfang von maximal 30 Wochenstunden sollte mehr Väter in die Elternzeit locken. Beide Ziele – die kontinuierliche Erwerbstätigkeit von Eltern und die Einbeziehung von Vätern (vgl. Leitner 2005) – wurden auch in dem von Renate Schmidt (Familienministerin unter der rot-grünen Koalition) bereits geplanten Entwurf einer Neuregelung des Erziehungsgelds verfolgt. Mit dieser Vision der Ablösung des pauschalen Erziehungsgelds durch ein als Lohnersatzrate ausgestaltetes Elterngeld ging die SPD – nicht allerdings Bündnis 90/Die Grünen – in den Wahlkampf.

Der Koalitionspakt

Angesichts dieser Ausgangssituation und der traditionell konservativen Familienrhetorik der christdemokratischen Parteien stünde zu vermuten, dass die Familienpolitik ein potentielles Konfliktfeld für die Koalitionsverhandlungen zwischen CDU, CSU und SPD dargestellt

* Georg-August-Universität Göttingen.

hat. Um so mehr überraschen die familienpolitischen Festlegungen im Koalitionsvertrag (vgl. CDU/CSU/SPD 2005). Hier wird zum einen das Thema der Kinderbetreuung aufgegriffen: Der mit dem TAG beschlossene Ausbau von Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren soll fortgeführt werden. Für den Fall, dass mehr als zehn Prozent der Kommunen das Ziel eines bedarfsgerechten Angebots bis 2010 nicht erreichen, wird sogar die Ausweitung des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz auf alle Kinder ab dem zweiten Lebensjahr in Aussicht gestellt. Zudem spricht sich die große Koalition für eine Gebührenbefreiung der Eltern im letzten Kindergartenjahr aus (CDU/CSU/SPD 2005: 113). Beide Forderungen stammen aus dem SPD-Wahlmanifest, wobei letztere weniger auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf abzielt als auf die Frühförderung von Kindern.

Zum anderen einigte man sich auf Maßnahmen zur finanziellen Entlastung von Eltern, wie es das Regierungsprogramm von CDU und CSU vorgesehen hatte: Kinderbetreuungskosten sollen bei der Einkommensteuer stärker berücksichtigt werden, um der geminderten steuerlichen Leistungsfähigkeit von erwerbstätigen Eltern Rechnung zu tragen. Außerdem sollen unterstützende Dienstleistungen für Familien steuerlich gefördert werden:

»Einen besonderen Platz nimmt hierbei die qualifizierte und sozial abgesicherte Tagespflege ein. Bessere Rahmenbedingungen sollen helfen, die Tagespflege als Ergänzung institutioneller Betreuungseinrichtungen auszubauen.« (CDU/CSU/SPD 2005: 115)

Neben der Verbesserung der Balance von Familie und Arbeitswelt wird hierbei auch das Ziel der Entwicklung des Arbeitsmarktsegments personenbezogener Dienstleistungen und der Bekämpfung von Schwarzarbeit in diesem Bereich verfolgt.

Als Kernstück der großkoalitionären Familienpolitik wurde schließlich die Einführung eines Elterngelds vereinbart. Dadurch sollen Einkommenseinbrüche unmittelbar nach der Geburt von Kindern vermieden, tatsächliche Wahlmöglichkeiten bezüglich der Betreuung zwischen Vätern und Müttern eröffnet und die wirtschaftliche Selbständigkeit beider Elternteile unter Berücksichtigung eines angemessenen Ausgleichs der Opportunitätskosten gefördert werden (CDU/CSU/SPD 2005: 117). Diese von der SPD eingebrachte Forderung wurde auch von den Unionsparteien mitgetragen. Die neue Familienministerin, Ursula von der Leyen, führt somit fort, was unter ihrer Vorgängerin Renate Schmidt begonnen wurde.

Das damit verknüpfte Familienbild ist in Unionskreisen nicht unumstritten. Als tragende Legitimationsgrundlage für die Einführung des Elterngelds wird jedoch eine ökonomische Argumentation vorgetragen, die über die Parteigrenzen hinweg konsensbildend wirkt: Angesichts der niedrigen Geburtenrate werde mit dem Elterngeld ein bevölkerungspolitischer Anreiz gesetzt, um »den demografiebedingten Bremseffekten auf Wachstum und Wohlstand entgegenzuwirken«. Ziel sei es, den Übergang von der Industriegesellschaft in eine Wissensgesellschaft ohne Einbruch der Geburtenrate zu schaffen, das wirtschaftliche Wachstum und die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands hingen von der erfolgreichen Bewältigung dieses Übergangs ab. Diverse, vom Familienministerium in Auftrag gegebene Studien belegen zudem eindrücklich den ökonomischen Nutzen einer nachhaltigen Familienpolitik,

insbesondere der Kombination von Maßnahmen, die eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf bewirken (vgl. Bertram et al. 2005, Bomsdorf 2005, Rürup/Gruescu 2003).

Umgesetzt: stärkere steuerliche Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten

Ab 01.01.2006 können erwerbstätige Alleinerziehende und Elternpaare, bei denen beide Partner erwerbstätig sind, für jedes Kind bis zum Alter von 14 Jahren zwei Drittel der Kinderbetreuungskosten (maximal 4.000 € pro Jahr und Kind) steuerlich absetzen. Die Regelung gilt auch für alle anderen Eltern, allerdings mit der Einschränkung, dass nur Kinder zwischen drei und sechs Jahren berücksichtigt werden. Unter der zuvor geltenden Regelung konnten erwerbstätige Alleinerziehende und Elternpaare, bei denen beide Partner erwerbstätig waren, maximal 750 € (Alleinerziehende) bzw. 1.500 € (Elternpaare) der tatsächlich pro Jahr angefallenen Kinderbetreuungskosten für Kinder unter 14 Jahre absetzen.

Die Neuregelung der steuerlichen Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten stellt zunächst eine Vereinheitlichung und damit Vereinfachung der Regelung dar. Vor allem Alleinerziehende profitieren, da sie statt früher maximal 750 € nunmehr maximal 4.000 € steuerlich absetzen können. Erwerbstätige Eltern werden im Sinne der Förderung des Zweiverdienermodells ebenfalls besser gestellt. Sie können ihre Steuerschuld statt um maximal 1.500 € nun um maximal 4.000 € pro Jahr verringern, wenn sie Kinderbetreuungskosten nachweisen können. Das Alleinverdienermodell wird nunmehr auch mit maximal 4.000 € gefördert, allerdings eingeschränkt nur zwischen dem dritten und sechsten Geburtstag des Kindes, und auch nur dann, wenn das Kind tatsächlich eine Betreuungseinrichtung besucht. Gefördert wird damit zum einen die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, bei Alleinverdienerhaushalten aber auch der bildungspolitisch motivierte Besuch einer Betreuungseinrichtung durch Kinder im Kindergartenalter.

Wie die alte Regelung auch, begünstigt die Neuregelung der steuerlichen Förderung von Kinderbetreuungskosten aufgrund des progressiven Steuersystems Eltern mit höherem Einkommen stärker als Eltern mit geringem Einkommen. Eltern ohne steuerpflichtiges Einkommen können gar nicht profitieren. Insofern verstärkt die Regelung bestehende soziale Ungleichheiten. Das von der Familienministerin ins Treffen geführte Argument, Niedrigverdienende könnten im Gegenzug stärker von einer Befreiung von Kita-Gebühren profitieren, ist zwar im Prinzip richtig. Es muss jedoch in Betracht gezogen werden, dass diese Gebührenbefreiung zum einen je nach Kommune in unterschiedlichem Grade verfügbar ist und zum anderen in der Regel nur eingeschränkt, nämlich für das – immer noch unzureichende – Angebot an öffentlichen Betreuungseinrichtungen gilt, nicht jedoch z. B. für die Inanspruchnahme von Tagesmüttern oder anderen Betreuungsformen.

Umgesetzt: steuerliche Förderung von haushaltsnahen Dienstleistungen

Bereits seit 01.04.2003 werden in Privathaushalten erbrachte haushaltsnahe Dienstleistungen – dazu gehören u. a. auch die Versorgung und Betreuung von Kindern, kranken und pflegebedürftigen Menschen – steuerlich gefördert. Handelt es sich um ein geringfügiges

Beschäftigungsverhältnis in einem Privathaushalt, können zehn Prozent der Aufwendungen, höchstens jedoch 510 € pro Jahr von der Steuerschuld abgezogen werden. Bei haushaltsnahen Beschäftigungsverhältnissen, für die Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung entrichtet werden, beträgt die Ermäßigung zwölf Prozent der Aufwendungen, höchstens jedoch 2.400 € pro Jahr, und bei haushaltsnahen Dienstleistungen, die durch ein Unternehmen oder eine Agentur vermittelt werden, sind 20 Prozent der Aufwendungen abzugsfähig, höchstens jedoch 600 € pro Jahr. Seit 01.01.2006 können nunmehr im letzteren Fall zusätzlich 600 € pro Jahr abgesetzt werden, wenn es sich um Dienstleistungen zur Pflege und Betreuung von pflegebedürftigen Personen handelt, und es können zudem 20 Prozent der Aufwendungen, höchstens jedoch 600 € pro Jahr, für einfache Handwerker-Dienstleistungen von der Steuerschuld abgezogen werden. Damit wird hinsichtlich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf die Betreuung von Kindern durch »Nannies« – Tagesmütter, die zu den Kindern kommen – sowie die Erledigung von Haushaltsarbeiten durch »Hausangestellte« – seien sie nun tatsächlich von einer Privatperson in deren Haushalt beschäftigt oder über eine Dienstleistungsagentur vermittelt – gefördert. Die Ausweitung der Regelung betrifft die Vereinbarkeitsfrage nur hinsichtlich der Problematik von erwerbstätigen pflegenden Angehörigen.

Grundsätzlich gilt auch hier: Das Instrument des Steuerabzugs verstärkt bestehende soziale Ungleichheiten. Nur wer sich eine *Nanny* oder eine Haushälterin oder den Zukauf von sozialen Pflegediensten leisten kann, profitiert von der steuerlichen Förderung. Gleichzeitig aber führt die Regelung auch zur Ausbildung eines neuen Arbeitsmarktsegments mit prekären Beschäftigungsverhältnissen. Diese Mini- und Midi-Jobs – geringfügige Beschäftigungsverhältnisse und solche oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze von 400 € bis maximal 800 € mit geringeren Sozialversicherungsabgaben für Arbeitnehmer|innen – sind nicht bzw. kaum existenzsichernd, weisen keinen bzw. einen nur marginalen Sozialversicherungsschutz auf und zeichnen sich durch Beschäftigungsinstabilität, meist niedrige Qualifikationsanforderungen sowie durch kaum vorhandene Aufstiegsmöglichkeiten aus (Koch/Bäcker 2003: 19, Satilmis/Baatz 2005: 213). Es erübrigt sich zu erwähnen, dass die neu entstehenden Beschäftigungsverhältnisse in Privathaushalten vorwiegend von Frauen besetzt werden. Gewiss, derartige »Beschäftigungsverhältnisse« gab es bereits vorher, zumeist in Form von Schwarzarbeit. Nun aber wird diese Art der prekären Beschäftigung nicht nur »legalisiert«, sondern aktiv gefördert.

Umgesetzt: Elterngeld

Bei Geburten ab dem 01.01.2007 wird das Erziehungsgeld durch das Elterngeld ersetzt. Eltern erhalten 67 Prozent des wegfallenden Einkommens. Voraussetzung ist, dass der Elternteil, der Elterngeld bezieht, Elternzeit in Anspruch nimmt und seine Arbeitszeit mindestens auf ein Maximum von 30 Stunden pro Woche reduziert.

Für die Berechnung des Elterngelds wird das Durchschnittseinkommen der zwölf Monate vor der Geburt bzw. vor Beginn der Mutterschutzfrist herangezogen. Für Eltern ohne oder mit geringem Einkommen wird ein Mindestelterngeld in Höhe des Regelbetrags des alten Erziehungsgelds, nämlich 300 € pro Monat, gewährt. Für Eltern mit höheren

Einkommen beträgt das Elterngeld höchstens 1.800 € pro Monat. Für Geringverdienende mit einem Einkommen unter 1.000 € gibt es ein erhöhtes Elterngeld. Bei der Geburt eines weiteren Kindes innerhalb von 24 Monaten wird zusätzlich zum Elterngeld für das zweite Kind ein Geschwisterbonus bezahlt. Er errechnet sich aus der Hälfte der Differenz der höchstmöglichen Elterngelder für beide Kinder.

Elterngeld kann für maximal 14 Monate beansprucht werden, wobei zwei dieser 14 Monate nur ausbezahlt werden, wenn sie vom zweiten Elternteil beansprucht werden. Es besteht zudem die Möglichkeit, das Elterngeld bei gleichem Gesamtbudget auf den doppelten Zeitraum (auf bis zu 28 Monate) zu strecken, dann werden die halben Monatsbeträge gezahlt. Der arbeitsrechtliche Anspruch auf die maximal dreijährige Elternzeit bleibt unverändert erhalten.

Im Unterschied zum alten Erziehungsgeld hat sich also die Bezugsdauer von maximal 24 Monaten auf maximal zwölf (plus zwei) Monate verkürzt. Da sich das Mindestelterngeld am Regelsatz des alten Erziehungsgelds orientiert, verringert sich die maximal mögliche Gesamtsumme an Elterngeld für nicht Erwerbstätige sowie für Niedrigverdienende im Vergleich zur alten Erziehungsgeldregelung. Erst ab einem vorangegangenen Erwerbseinkommen von 760 € wird ein Elterngeld von 600 € monatlich, somit eine Kompensation für die verkürzte Bezugsdauer, erreicht. Das neue Elterngeld stellt also nur für Elternteile mit darüber liegenden Erwerbseinkommen eine finanzielle Verbesserung dar. Am meisten profitieren dabei Eltern mit höheren Einkommen, die – bei einem Nettoeinkommen ab knapp 2.700 € – den Maximalbetrag von 1.800 € erreichen. Im Unterschied zum alten Erziehungsgeld entfällt zudem die Anrechnung von Haushaltseinkommen, so dass gut verdienende Zwei-Verdiener-Haushalte am stärksten gefördert werden. Gerechtigt wird diese »verteilungspolitische Schräglage« (Bothfeld 2006: 106) mit dem Argument der Opportunitätskosten: Durch die Unterbrechung oder Reduzierung der Erwerbstätigkeit aufgrund von Kinderbetreuung entstehen Kosten. Neben dem entgangenen Erwerbseinkommen zählen dazu auch entgangene Rentenansprüche und versäumte Einkommenserhöhungen. Je höher das Erwerbseinkommen, desto höher sind die Opportunitätskosten. Dieser Effekt soll durch das Elterngeld ausgeglichen werden, damit auch gut verdienende potentielle Eltern sich für Kinder entscheiden (Müller-Heine 2006: 60).

Abgesehen davon, dass das Fertilitätsproblem keineswegs ein schichtspezifisches ist (vgl. Schmitt/Wagner 2006), stellt sich die Gerechtigkeitsfrage auch dahingehend, dass das Elterngeld aus Steuermitteln – insgesamt 3,9 Milliarden € pro Jahr – finanziert wird. Den einkommensbezogenen Leistungen gehen aber nicht zwingender Weise entsprechend äquivalente Steuerleistungen voraus (Gerlach 2006: 308). Gerade hinsichtlich der bei hohen Einkommen eher gegebenen Möglichkeit, die Steuerbelastung zu reduzieren, ist mit einem Umverteilungseffekt von den unteren zu den oberen Einkommensklassen zu rechnen.

Fazit

Die Familienpolitik der großen Koalition kann – so das Fazit obiger Analysen – im Kern als klientelistische Politik bezeichnet werden, die Besserverdienende begünstigt. So betrach-

tet stellt sich weniger die Frage, warum die Unionsparteien diese Familienpolitik mittragen, sondern welche sozialdemokratischen Ziele eigentlich die SPD in der Familienpolitik verfolgt. Es scheint, als habe die Konzentration auf die Durchsetzung der Zwei-Verdiener-Ideologie zu einem Verlust an Sensibilität für schichtspezifische Ungleichheiten geführt und den Blick für Fragen der sozialen Gerechtigkeit nachhaltig eingeschränkt.

Literatur

- Bertram, Hans/Rösler, Wiebke/Ehlert, Nancy (2005): Nachhaltige Familienpolitik. Zukunftssicherung durch einen Dreiklang von Zeitpolitik, finanzieller Transferpolitik und Infrastrukturpolitik, www.bmfsfj.de
- Bomsdorf, Eckart (2005): Perspektive für eine nachhaltige Familienpolitik, www.bmfsfj.de
- Bothfeld, Silke (2006): Das Elterngeld – Einige Anmerkungen zum Unbehagen mit der Neuregelung, in: *femina politica*, Jg. 15, H. 2, S. 102–107
- CDU/CSU/SPD (2005): Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit, Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005, <http://koalitionsvertrag.spd.de>
- Gerlach, Irene (2006): Elterngeld – Geschichte, Konzeption und Potenziale eines neuen familienpolitischen Instrumentes, in: *Gesellschaft – Wirtschaft – Politik*, Jg. 55, H. 3, S. 303–309
- Koch, Angelika/Bäcker, Gerhard (2003): Mini- und Midi-Jobs als Niedrigeinkommensstrategie in der Arbeitsmarktpolitik: »Erfolgsstory« oder Festschreibung des geschlechtsspezifisch segregierten Arbeitsmarktes?, WSI-Diskussionspapier, Nr. 117, Düsseldorf
- Leitner, Sigrid (2005): Kind und Karriere für alle? Geschlechts- und schichtspezifische Effekte rot-grüner Familienpolitik, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Jg. 50, H. 8, S. 958–964
- Müller-Heine, Karin (2006): Vom Erziehungsgeld zum Elterngeld. Ziele, Begründungen, Beurteilungen, in: *Gesundheits- und Sozialpolitik*, H. 7–8, S. 57–63
- Ristau, Malte (2005): Der ökonomische Charme der Familie, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, H. 23–24, S. 16–22
- Rürup, Bert/Gruescu, Sandra (2003): Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung, www.bmfsfj.de
- Satilmis, Ayla/Baatz, Dagmar (2005): Einfach, geringfügig, gelegentlich? – Aktuelle Arbeitsmarktpolitik und ihre geschlechterpolitischen Implikationen am Beispiel von Dienstleistungsarbeit, in: Kurz-Scherf, Ingrid/Correll, Lena/Janczyk, Stefanie (Hg.), *In Arbeit: Zukunft. Die Zukunft der Arbeit und der Arbeitsforschung liegt in ihrem Wandel*, Münster, S. 205–221
- Schmitt, Christian/Wagner, Gert G. (2006): Kinderlosigkeit von Akademikerinnen überbewertet, in: *DIW-Wochenbericht*, Jg. 73, Nr. 21, S. 313–317