

Beblo, Miriam et al.

Article

Umverteilung – wie viel sind Deutschland die Familien wert?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Beblo, Miriam et al. (2023) : Umverteilung – wie viel sind Deutschland die Familien wert?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 76, Iss. 09, pp. 03-36

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/279732>

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.

Umverteilung – wie viel sind Deutschland die Familien wert?

Stand ist: Deutschland nimmt viel Geld in die Hand für Familien. Es gibt über 150 familienpolitische Leistungen. Durch die Komplexität kommt das Geld nicht immer dort an, wo es gebraucht wird. Die Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag erklärt, dass sie Familien stärken und mehr Kinder aus der Armut holen will. Letzteres soll mit der Kindergrundsicherung geschehen. Offen ist die Frage, wie bspw. die Arbeitsmarktpartizipation insbesondere von Frauen verbessert werden kann. Wie kann Familien neben Geldleistungen noch geholfen werden? Und: wie ist das zu finanzieren in Zeiten knapper werdender Kassen? Sind Kürzungen beim Elterngeld ein geeignetes Mittel zur Gegenfinanzierung von Budgetkürzungen?

Miriam Beblo

Besser zielgenau und gleichstellungsgerecht

In Deutschland gibt es mehr als 150 familien- und ehebezogene Maßnahmen, die entweder direkt für Familien konzipiert sind oder die Lebenssituationen von Familien berücksichtigen. Zu den größten Ausgabenposten des Staates gehören dabei das Kindergeld und die öffentliche Tagesbetreuung von Kindern. Einen weiteren großen Anteil nimmt das Ehegattensplitting ein, also der Steuervorteil für verheiratete Paare, wenn die Ehepartner*innen unterschiedlich hohe Einkommen haben. Mit diesen Leistungen werden eine Reihe von familienpolitischen Zielen verfolgt, darunter die soziale Teilhabe von Familien, Förderung und Wohlergehen von Kindern sowie Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Denn um die von ihnen individuell wie gesellschaftlich erwarteten Leistungen zu erbringen und stabile, verlässliche Sorgebeziehungen aufzubauen, brauchen Familien zeitliche, infrastrukturelle und finanzielle Ressourcen (BMFSFJ 2006) – wie schon im Siebten Familienbericht konstatiert.

Im Folgenden soll zunächst die Struktur der deutschen Ausgaben für Familienleistungen als Beitrag zu diesen Ressourcen international eingeordnet werden. Ausgehend von Analysen im Neunten Familienbericht BMFSFJ (2021) und Überlegungen in Beblo (2019) werden die Verteilungswirkungen der familienbezogenen Leistungen beschrieben – inwiefern sie Familien mit unterschiedlich hohen Einkommen zugutekommen – und aufgezeigt, dass sowohl die Zielgenauigkeit der Leistungen in Bezug auf Armutsreduktion und Teilhabe eingeschränkt ist, als auch ihre Neutralität in Bezug auf Gleichstellungsfragen, da sie die traditionelle Form der Arbeitsteilung besserstellen als andere.

Der Beitrag schließt mit einem Plädoyer für zielgerichtete Leistungen am unteren Ende und weniger Steuerentlastungen am oberen Ende der Einkommensverteilung. Dies betrifft auch einen Übergang vom Ehegattensplitting zu einem Realsplitting für Fürsorgegemeinschaften.

INTERNATIONALE EINORDNUNG

Im internationalen Vergleich liegen die deutschen Staatsausgaben für Familienleistungen im letzten verfügbaren Jahr 2019 mit insgesamt 3,21% vom Bruttoinlandsprodukt (BIP) im oberen Mittelfeld der EU (OECD Family Data Base). Unter den so genannten Big Five, den fünf bevölkerungsreichsten Ländern Europas (neben Deutschland noch Frankreich, das Vereinigte Königreich, Italien und Spanien), nimmt Deutschland ebenfalls einen mittleren Platz ein (siehe Abbildung 1). Der Vergleich basiert auf OECD-Daten für das Jahr 2017 und zeigt, dass von den ausgewählten Ländern nur Frankreich über 3,5% seines BIP für Familien ausgibt, während die Investitionen in Schweden, dem Vereinigten Königreich und Deutschland über 3% und in Italien und Spanien deutlich unter 2,5% liegen, in Spanien sogar unter 1,5%. Insgesamt variieren die relativen Ausgaben für Familien zwischen 1,36% (Spanien) und 3,68% (Frankreich).



Prof. Dr. Miriam Beblo

ist Professorin für VWL, insbesondere Arbeitsmarkt, Migration, Gender, an der Universität Hamburg.

Foto: © HRA/Sommer

Nicht nur die Höhe, auch die Struktur der Ausgaben unterscheidet sich stark zwischen den Ländern. Geldleistungen werden in allen Ländern gezahlt und liegen zwischen 1,08 (Deutschland) und 2,1% (Vereinigtes Königreich). Auch familienbezogene Sach- und Dienstleistungen existieren in allen dargestellten Ländern und nehmen noch unterschiedlichere Größenordnungen zwischen 0,63 (Spanien) und 2,15% (Schweden) ein. Deutschland liegt hier mit 1,25% in der Mitte. Die allergrößten Unterschiede bestehen bei den steuerlichen Maßnahmen. Sie reichen von nicht existent in Schweden und im Vereinigten Königreich bis zu maßgeblichen steuerlichen Vergünstigungen in Deutschland, Frankreich und – relativ zu den anderen Ausgabenposten – auch in Italien, wenngleich sie mit unter 1% in allen Ländern einen geringeren Ausgabenanteil am BIP haben als Geld- oder Sachleistungen.

Dass die Sach- und Dienstleistungen in Deutschland inzwischen den größten Teil aller familienbezogenen Ausgaben ausmachen, ist eine relativ neue Entwicklung und führt zu einer maßgeblich anderen Ausgabenstruktur als in der vorherigen Dekade. Im Jahr 2005 lagen die Geldleistungen mit 1,4% noch an erster Stelle und die Dienstleistungen mit 0,7% an dritter. Der Anteil der Dienstleistungen für Familien ist im Vergleich zu 2005 also um 0,55 Prozentpunkte und damit fast 80% gestiegen. Über den Zeitverlauf gewinnen die Sach- und Dienstleistungen gegenüber den Geldleistungen also stark an Gewicht, insbesondere die Kinderbetreuung zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Eine vergleichbare Änderung der Ausgabenstruktur in Bezug auf die Zunahme des Dienstleistungsanteils kann innerhalb der EU nur in Estland, Irland und Lettland beobachtet werden (nicht dargestellt, siehe Vergleich in BMFSFJ 2021). Eine ähnliche Abnahme der Geldleistungen gab es in Irland. In Frankreich und den skandinavischen Ländern sind keine strukturellen Änderungen über die Zeit festzustellen. Weniger in der Höhe als vielmehr in der Struktur der Familienausgaben nähert sich die deutsche Politik den beiden in der Vergangenheit wegen ihres Vorsprungs in der Vereinbarkeit oft als Referenzpunkte angesehenen Ländern Frank-

reich und Schweden an, deren Ausgabenstrukturen jedoch sehr unterschiedlich aufgestellt sind.

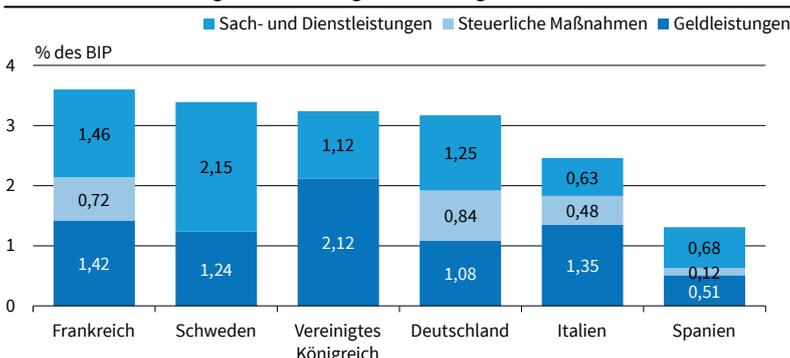
VERTEILUNGSWIRKUNGEN

Die familienbezogenen Staatsausgaben leisten zusammen mit den Sozialversicherungsabgaben und -transfers innerhalb des deutschen Steuer- und Transfersystems einen großen Beitrag zur Verminderung von Einkommensungleichheit und Armut. Unterschiedliche Familientypen sind in Deutschland unterschiedlich von Armut betroffen. Die Armutsrisikoquote, d. h. der prozentuale Anteil an Personen mit einem Nettoäquivalenzeinkommen, das weniger als 60% des Medianeinkommens beträgt, bleibt über den Zeitverlauf aber sehr konstant (BMAS 2023). So ist die am stärksten armutsgefährdete Gruppe die der Alleinerziehenden, egal wie viele Kinder sie haben. Die zweite Gruppe bilden Paare mit drei oder mehr Kindern. Es folgen Paare mit zwei Kindern und schließlich Paare mit einem Kind. Wie im Neunten Familienbericht dargestellt, wird das allgemeine Armutsrisiko bei den Bruttoeinkommen durch Umverteilung über Steuern, Sozialversicherungen und Transfers auf 16% mehr als halbiert, wobei die familienpolitischen Leistungen und Maßnahmen allein für sechs Prozentpunkte dieser Reduktion verantwortlich sind (BMFSFJ 2021). Da sich jedoch mit der allgemeinen Umverteilung auch das Einkommensniveau von Haushalten ohne Kinder erhöht, steigt mit ihr die Armutsrisikoschwelle und demnach auch die relative Armut von Kindern. Erst die für diese Zielgruppe konzipierten familienpolitischen Leistungen reduzieren das Risiko der Kinderarmut auf die bekannte Größenordnung von etwa einem Fünftel. Trotz ihrer insgesamt armutsvermindernden Wirkung sind die ehe- und familienbezogenen Leistungen allerdings immer noch nicht genügend treffsicher in Bezug auf dieses Ziel und darüber hinaus von Familienstand, Arbeitsteilung im Haushalt und Haushaltsstruktur abhängig, so dass Zielkonflikte und fragwürdige Verteilungswirkungen entstehen, wie im Folgenden gezeigt wird.

ZIELGENAU?

Wegen des progressiven Einkommensteuerverlaufs profitieren Haushalte mit höheren Einkommen und entsprechend höherem Steuersatz grundsätzlich stärker von steuerlichen Entlastungen, während Haushalten mit geringeren Einkommen eher Transferleistungen zugutekommen. Dies ist auch bei den familien- und ehebezogenen Leistungen der Fall. Nach Verteilungsanalysen von Stichnoth (2020) für den Neunten Familienbericht (BMFSFJ 2021) entstehen die familienpolitischen Rückläufe der einkommensreichsten Haushalte aus den steuerlichen Entlastungen für das Ehegattensplitting und die Kinderbetreuungskosten. So bekommt das reichste Zehntel (10. Dezil) 23% des gesamten Splittingvorteils und

Abb. 1 Familien- und ehebezogene Staatsausgaben für ausgewählte Länder im Jahr 2017



Quelle: : OECD Family Database, Public policies for families and children by country, <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=68251#> (Daten aufgerufen am 18. August 2023). © ifo Institut

19% des Entlastungsbudgets für absetzbare Betreuungskosten. Beim steuerlichen Entlastungsbetrag für Alleinerziehende und beim Elterngeld profitiert das reichste Zehntel ebenfalls mehr als das ärmste (1. Dezil). Die erst nach Bedürftigkeitsprüfung gewährten Transferleistungen gehen dagegen in erster Linie an das einkommensärmste Zehntel. 45% der Ausgaben für kindbezogene Anteile beim Arbeitslosengeld II bekommt das einkommensärmste Zehntel. Beim kindbezogenen Wohngeldanteil ist die Systematik nicht ganz so ausgeprägt, aber immer noch über die Hälfte der Ausgaben fließt an armutsgefährdete Haushalte. Beim Kinderzuschlag dagegen profitiert das 1. Dezil fast genauso wenig wie das 10. (da diese Leistung ein Mindesteinkommen aus Erwerbstätigkeit voraussetzt). Bei der Hybridleistung Kindergeld (Sozialtransfer) und Kinderfreibeträge (Steuerentlastung) sind die Anteile des 1. und 10. Dezil mit 9 und 7% jeweils eher unterproportional, aber ähnlich hoch. Das Elterngeld, das den Einkommensausfall während der Elternzeit kompensiert, schließlich entfällt mit 5% und 8% ebenfalls unterproportional auf das ärmste und reichste Zehntel.

Wenn man die Wirkung der Familienleistungen über die Einkommensverteilung hinweg betrachtet, entfällt insgesamt ein leicht überproportionaler Anteil auf die oberen Einkommensbereiche, während die mittleren Einkommensgruppen und das ärmste Zehntel lediglich 8 bis 9% der Ausgaben erhalten. Hintergrund für diese Verteilung ist, dass die Grundsicherung bei zusätzlichen Geldleistungen gekürzt wird und Haushalte in den mittleren Dezilen über die Einkommensteuer überproportional zur Finanzierung der Staatsausgaben beitragen (BMFSFJ 2021). Insgesamt hat damit die progressive Einkommensteuer in Kombination mit dem Ehegattensplitting und dem Entlastungsbetrag für Alleinerziehende, der im Vergleich zum Jahr der Berechnungen 2016 inzwischen mehr als verdoppelt wurde, zwar eine Umverteilungswirkung von einkommensreich zu einkommensarm. Am allermeisten profitieren dennoch diejenigen Familien, bei denen die Eltern verheiratet sind und unterschiedlich hohe Einkommen haben, sei es wegen unterschiedlicher Lohnhöhen oder wegen unterschiedlicher Arbeitszeiten oder – sehr wahrscheinlich – beidem zusammen. Als armutsmindernd können nur die kindbezogenen Anteile bei den Transferleistungen Arbeitslosengeld II und Wohngeld sowie der Kinderzuschlag bezeichnet werden. Alle anderen Leistungen streuen viel zu breit, bis in das einkommensreichste Zehntel hinein. Die meisten dieser Leistungen, wie z. B. das Elterngeld, wurden auch in erster Linie für andere familienpolitische Ziele entwickelt: die Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

GLEICHSTELLUNGSGERECHT?

Neben ihrer ungenauen Zielerreichung in Bezug auf Armutsvermeidung sind die ehe- und familienbezogenen Leistungen jedoch nicht neutral hinsichtlich der

Arbeitsteilung im Haushalt. Insbesondere das Ehegattensplitting, zusammen mit der beitragsfreien Mitversicherung in der Gesetzlichen Krankenversicherung, begünstigt die asymmetrische Spezialisierung auf Erwerbsarbeit des einen Elternteils und Haupt Sorgeverantwortung des anderen. Paare mit nur einer erwerbstätigen Person werden stärker gefördert als Paare, bei denen beide Erwerbseinkommen beziehen, oder Paare von Erwerbslosen. Die steuerliche Behandlung konterkariert damit das individuelle Vereinbarkeitsziel. Wie im Neunten Familienbericht dargelegt (BMFSFJ 2021), kann der Wert der Familienleistungen insgesamt für Paare mit Kindern mit nur einer erwerbstätigen Person auf durchschnittlich 600 Euro pro Monat beziffert werden. Arbeiten beide Elternteile, dann sinkt dieser durchschnittliche Betrag auf 500 Euro. Verantwortlich hierfür sind der Transferentzug durch das höhere Einkommen und der Splittingvorteil bei der Ehegattenbesteuerung, der umso größer ausfällt, je stärker sich die zu versteuernden Einkünfte der beiden Partner unterscheiden. Die Förderung der Einverdiener-Ehe wird dabei sogar noch unterzeichnet, da der implizite Vorteil aus der beitragsfreien Krankenkassenversicherung in dieser Analyse nicht berücksichtigt ist. Wie sich wegen der fehlenden Erwerbsanreize die Position der Sorgearbeit leistenden Person langfristig nicht nur im Arbeitsmarkt und für den Rentenbezug, sondern auch im Privaten gegenüber dem durchgängig erwerbsorientierten Partner verschlechtert, ist vielfach dokumentiert (siehe u. a. Beblo und Boll 2014).

WAS FOLGT DARAUS?

Die staatlichen Ausgaben in Deutschland für familien- und ehebezogene Maßnahmen liegen im europäischen Mittelfeld und zeichnen sich durch einen vergleichsweise hohen Anteil steuerlicher Entlastungen und wachsende Anteile von Dienst- und Sachleistungen aus. In ihrer Gesamtheit bewirken die Familienleistungen eine Umverteilung von Haushalten mit hohen zu Haushalten mit niedrigen Einkommen, allerdings sind viele Maßnahmen nicht zielgenau und einige begünstigen eine wenig gleichstellungsförderliche Arbeitsteilung innerhalb des Haushaltes mit entsprechenden Spezialisierungsrisiken für eine*n Partner*in bzw. Elternteil.

Da die Erwerbstätigkeit beider Elternteile das wichtigste Mittel gegen Kinderarmut darstellt, sollte gerade eine armutsvermeidende Familienpolitik gleichzeitig vereinbarkeitsfördernd sein und der Entstehung solcher asymmetrischen Spezialisierungsrisiken entgegenwirken. Hierzu bietet sich ein guter Mix aus Infrastrukturinvestitionen für die Sicherung der sozio-kulturellen Teilhabe und monetären Leistungen für die Sicherung des sächlichen Existenzminimums von Kindern an, wie er sich in der anfangs dargestellten Struktur der familienbezogenen Staatsausgaben in Deutschland bereits andeutet und über den Zeitver-

lauf zunehmend entwickelt. Noch höhere Infrastrukturinvestitionen jedoch könnten zu weiteren Verbesserungen bei Orten der sozialen Teilhabe von Kindern führen. Monetäre Leistungen sollten zielgerichtet an armutsgefährdete Familien fließen. Sie sollten ein empirisch fundiertes Existenzminimum abdecken, degressiv gestaltet sein und gleichzeitig durch eine geringe Transferenzugsrate die Erwerbsanreize für beide Elternteile erhalten. Eine weitergehende Forderung ist die Einkommensbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag für alle Haushaltsmitglieder – Kinder wie Partner – mit dessen Hilfe schließlich auch die Ehegattenbesteuerung in ein flexibleres Realsplitting überführt werden könnte.

Für den Übergang könnte ein Bestandsschutz für länger verheiratete Paare und/oder ältere Geburtskohorten gewährt werden. Im Sinne einer modernen und echten Familienförderung wäre außerdem zu überlegen, ob das Realsplitting, statt nur für Ehepaare zu gelten unabhängig davon, ob sie (noch) Kinder versorgen oder nicht, nicht vielmehr auf alle Menschen angewendet werden könnte, die eine Fürsorgegemeinschaft bilden. Dies können verheiratete oder unverheiratete Paare, gemischten oder gleichen Geschlechts, sein. Relevant wäre für die Anwendung der gemeinsamen Besteuerung nur, ob sie eine Fürsorgegemeinschaft mit gegenseitigen Einstandspflichten bilden. Ein Vorbild hierfür könnte der französische PACS (Pacte civil

de solidarité) sein, eine Art Fürsorgevertrag zwischen zwei Erwachsenen als zivilrechtliche Partnerschaft. 1999 ursprünglich zur Gleichstellung homosexueller Paare eingeführt, ist dieser Vertrag inzwischen zum Erfolgsmodell für alle Paare in Frankreich geworden.

REFERENZEN

Beblo, M. (2019), »Wem nützt es? Finanzielle Förderung von Familien«, in: Lange, J. und U. Rust (Hrsg.), Subsidiarität in der Familienpolitik. Auf der Suche nach einem neuen Gleichgewicht, *Loccumer Protokolle* 40/2019, 85-97.

Beblo, M. und C. Boll (2014), »Ökonomische Analysen des Paarverhaltens aus der Lebensverlaufsperspektive und politische Implikationen«, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 1, 121-144.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2023), *Armuts- und Reichtumsbericht*, Indikatoren. <https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Indikatoren/Armut/Armutsrisikoquote/armutsrisikoquote.html>, aufgerufen am 18. August 2023.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2006), *Siebter Familienbericht der Bundesregierung. Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit*. Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik (BT-Drs. 16/1360), Berlin.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2021), *Neunter Familienbericht der Bundesregierung. Eltern sein in Deutschland – Ansprüche, Anforderungen und Angebote bei wachsender Vielfalt von Familien*. Empfehlungen für eine wirksame Politik für Familien (BT-Drs. 19/27200), Berlin.

OECD (2023), »OECD Family Database«, Public Policies for Families and Children, <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=68251#>, aufgerufen am 18. August 2023.

Stichnoth, H. (2020), Verteilungswirkungen ehe- und familienbezogener Leistungen und Maßnahmen. Aktuelle Ergebnisse auf Basis des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) 2017. Expertise für den Neunten Familienbericht der Bundesregierung (unveröffentlichtes Manuskript).

Wido Geis-Thöne

Familienpolitik ist weit mehr als reine Umverteilungspolitik

Ein großer Teil der familienpolitischen Maßnahmen in Deutschland unterstützt nicht die Familien im Allgemeinen, sondern verfolgt sehr konkrete Ziele. Beispielsweise gilt das für das Elterngeld, das einen »Schonraum« für die Eltern während des ersten Lebensjahres des Kindes schaffen sollte (BMFSFJ 2008). In dieser Zeit sollten die Familien die Möglichkeit erhalten, dass sich jeweils ein Elternteil ohne wesentliche wirtschaftliche Einbußen ausschließlich um das Kind kümmert. Hingegen sollte es der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz ab dem ersten Geburtstag des Kindes möglich machen, dass beide Elternteile einer Erwerbstätigkeit nachgehen und so den Lebensunterhalt der Familie gemeinsam erwirtschaften können. Gleichzeitig sollte das Elterngeld auch einen Beitrag dazu leisten, dass die Väter mehr Verantwortung in der Fa-

milie übernehmen und so die Gleichstellung gestärkt wird. Deshalb wurden zwei Bonusmonate eingerichtet, wenn beide Elternteile die Leistung in Anspruch nehmen. Geht man von diesen Zielen aus, ist es politisch sehr fragwürdig, einen größeren Kreis an Elternpaaren mit höherem Einkommen vom Elterngeldbezug auszuschließen, wie dies im Sommer dieses Jahres angedacht wurde. Betrachtet man das Elterngeld hingegen vorwiegend als Unterstützungsleistung für Familien, erscheint es sinnvoll, es nur den Familien zu gewähren, für deren Lebensunterhaltssicherung es tatsächlich notwendig ist. Dies macht deutlich, dass man bei der Diskussion über familienpolitische Leistungen immer auch im Blick behalten muss, was mit ihnen bezweckt wird.

ZIELE DER FAMILIENPOLITIK

Beschäftigt man sich eingehender mit der Bedeutung der Familienpolitik in Deutschland, muss man also zunächst klären, welche Ziele mit ihr verfolgt werden



Dr. Wido Geis-Thöne

ist Senior Economist für Familienpolitik und Migrationsfragen am Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

sollten. Daher wurde dieser Punkt auch bei der Gesamtevaluation der ehe- und familienpolitischen Leistungen in den 2000er Jahren sehr stark thematisiert. Letztlich wurden hier die vier Bereiche »Vereinbarkeit von Familie und Beruf«, »wirtschaftliche Stabilität von Familien«, »Wohlergehen und gute Entwicklung von Kindern« sowie »Erfüllung von Kinderwünschen« abgegrenzt (BMFSFJ 2013). Ergänzt wurden sie um den Grundsatz der Wahlfreiheit. So sollten die Familien nicht zu sehr zu einer spezifischen, modernen Lebensweise gedrängt, sondern auch traditionellere Formen des Familienlebens mit längeren Abwesenheiten der Mütter vom Arbeitsmarkt wertgeschätzt werden. Etwas problematisch ist der Grundsatz der Wahlfreiheit allerdings im Kontext von Wohlergehen und guter Entwicklung der Kinder, da diese sie nicht selbst ausüben können und es, auch wenn Eltern grundsätzlich im Sinne der Kinder agieren, vorkommen kann, dass Sorgeberechtigte Entscheidungen treffen, die für die Kinder an sich nicht optimal sind.

Grundsätzlich bildet dieser Zielkatalog auch heute noch eine gute Orientierung für die Bewertung familienpolitischer Maßnahmen. Allerdings sollte bei der wirtschaftlichen Stabilität von Familien eine weitere Differenzierung vorgenommen werden. So beinhaltet sie sowohl die Vermeidung von Armutsrisiken und Stärkung der finanziellen Möglichkeiten von Familien im Niedrigeinkommensbereich als auch den allgemeinen Ausgleich wirtschaftlicher Nachteile gegenüber Personen ohne Kinder, etwa durch Kindergeld und Kinderzuschlag. Diese wirtschaftlichen Nachteile ergeben sich teilweise durch die direkten Ausgaben für die Kinder und teilweise durch das entgangene Erwerbseinkommen, so dass hier auch ein starker Zusammenhang mit der Vereinbarkeit von Familie und Beruf besteht. An dieser Stelle ist auch darauf hinzuweisen, dass mit familienpolitischen Maßnahmen nicht nur familienpolitische Ziele, sondern etwa auch gleichstellungs- und integrationspolitische Ziele verfolgt werden können. Ist dies wie bei den Vätermonaten im Elterngeld der Fall, müssen auch die Auswirkungen in diesen anderen Politikbereichen bei der Bewertung der Maßnahmen im Blick behalten werden.

STAND DEUTSCHLANDS IM EUROPÄISCHEN VERGLEICH

Um den aktuellen Stand und die Handlungsbedarfe im familienpolitischen Bereich abzuschätzen, ist es hilfreich, die Lage Deutschlands bei den familienpolitischen Zielen mit den anderen EU-Ländern zu vergleichen. Dazu ist eine entsprechende Indikatorik notwendig, die nicht für alle Bereiche gleichermaßen zur Verfügung steht.

Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Die OECD hat letztmalig im Jahr 2019 eine vergleichende Erhebung zur Arbeitsmarktlage von Müttern mit Kindern unter 15 Jahren in ihren Mitgliedsländern

durchgeführt. Deutschland kommt hier auf einen Erwerbstätigenquote von 73,2%, was etwa dem Durchschnitt der EU-Länder von 73,0% entspricht (OECD 2023). Allerdings ändert sich dieses Bild grundlegend, wenn man nur die in Vollzeit oder vollzeitnaher Teilzeit mit einem Umfang von mindestens 30 Wochenstunden beschäftigten Mütter in den Blick nimmt. Hier findet sich für Deutschland mit einem Anteil von 35,7% an allen Müttern der zweitniedrigste Wert nach den Niederlanden mit 30,1%. Der EU-Schnitt liegt mit 58,3% weit höher. Ursächlich hierfür ist nicht der deutsche Arbeitsmarkt. So scheint der geringe Vollzeitanteil den Vorlieben der Mütter zu entsprechen und sie möchten lediglich etwas häufiger in vollzeitnaher Teilzeit arbeiten, fragt man sie nach ihren Erwerbswünschen (Geisthöne 2021a). Allerdings basierten diese Angaben auf der impliziten Annahme, dass sich die institutionellen Rahmenbedingungen für die Familien nicht verändern. Würden die zeitlichen Strukturen der Betreuungsangebote stärker auf die Bedarfe in Vollzeit erwerbstätiger Eltern ausgerichtet und ihre inhaltliche Qualität weiter verbessert, könnte dies die Lage deutlich verändern. So stellt derzeit etwa auch die Tatsache, dass bei der Ganztagsbetreuung für Grundschüler in der Regel nicht sichergestellt wird, dass die Hausaufgaben vollständig erledigt werden und der Lernstoff ausreichend eingeübt wird, ein starkes Hemmnis für eine stärkere Erwerbsbeteiligung dar, da die Eltern so für die Nachbereitung des Schulstoffs mit den Kindern geeignete Zeitkontingente vorhalten müssen.

Erfüllung von Kinderwünschen

Im Jahr 2019 lag die zusammengefasste Geburtenziffer in Deutschland bei 1,54 Kinder je Frau, was fast genau dem EU-Schnitt von 1,53 Kindern entspricht (Eurostat 2023). Hingegen kam der Spitzenreiter Frankreich auf 1,86 Kinder. Neuere Daten zu diesem Thema sind mit großer Vorsicht zu interpretieren, da die Lockdowns im Kontext der Corona-Pandemie starke Auswirkungen auf das Timing geplanter Schwangerschaften hatten (Geisthöne 2022). So wurden in Deutschland im Jahr 2021 besonders viele und im Jahr 2022 besonders wenige Kinder geboren (Statistisches Bundesamt 2023). Hinzuweisen ist an dieser Stelle darauf, dass die Erfüllung von Kinderwünschen nicht gleichbedeutend mit einer Steigerung der Geburtenzahlen ist. Jedoch gilt für die Kinderwünsche, wie für die Erwerbswünsche von Müttern, dass der institutionelle Rahmen für die Familien eine entscheidende Rolle haben dürfte. Auch wären innerhalb der EU unter hier gleichen Bedingungen vor dem Hintergrund der ähnlichen Entwicklungsstände und kulturellen Hintergründe der Länder keine starken strukturellen Unterschiede zu erwarten.

Vermeidung von Armutsrisiken für Familien

Betrachtet man die Armutsgefährdungsquoten von Kindern unter 16 Jahren – also den Anteil unter ihnen,

der in Haushalten mit weniger als 60% des medianen Äquivalenzeinkommens lebt –, lag Deutschland im Jahr 2022 Zahlen von Eurostat (2023) zufolge mit 14,6% weit unter dem EU-Schnitt von 19,0%. Allerdings waren die Anteile in neun anderen EU-Mitgliedsländern noch niedriger. Noch besser stellt sich die Lage dar, wenn man die kinderspezifische materielle Deprivation in den Blick nimmt. Von dieser waren in Deutschland nur 6,0% der unter 16-Jährigen betroffen im Vergleich zu 13,0% EU-weit. Diese betrachtet, ob für ein gutes Leben von Kindern wichtige Güter in den Familienhaushalten tatsächlich nicht vorhanden sind, während die Armutsgefährdungsquote als relatives Einkommensmaß auch stark von der allgemeinen Wohlstandsentwicklung in den Ländern beeinflusst wird.

Ausgleich wirtschaftlicher Nachteile von Familien

Diesem Thema kann man sich über einen Vergleich der Einkommen von Lebensformen mit und ohne Kinder annähern. Allerdings sollten diese ansonsten möglichst gleiche Eigenschaften haben, um Fehlschlüsse zu vermeiden. Dabei können die relevanten Charakteristika von Frauen und Männern auch einen Einfluss auf ihre Entscheidung über Kinder haben und sich durch die Elternschaft verändern, was das Ganze sehr schwierig macht. Ein einfacher Vergleich der Nettoäquivalenzeinkommen von Paaren mit und ohne Kindern deutet allerdings darauf hin, dass Deutschland auch hier im europäischen Mittelfeld liegen dürfte (Geis-Thöne 2021b).

Wohlergehen und gute Entwicklung von Kindern

Zu diesem Bereich liegen keine geeigneten Daten vor, um empirisch fundierte Aussagen zu treffen. Vergleichsstudien zum Leistungsniveau von Grundschulern, wie IGLU und TIMSS, können zwar Hinweise auf Handlungsbedarfe im vorschulischen Bereich liefern, messen aber vorwiegend den Erfolg der Bildungs- und nicht der Familienpolitik. Ähnliches gilt auch für Erhebungen zu den Lebenslagen Jugendlicher, die stark von ihren schulischen Umfeldern geprägt werden. Bei den kleineren Kindern ist nicht nur die Datenerhebung an sich, sondern auch die konkrete Spezifikation von Wohlergehen und guter Entwicklung sehr schwierig. So fehlen letztlich empirisch basierte Befunde zur aktuellen Lage aus der Perspektive der Kinder, was problematisch ist, da diese genauso Zielgruppe der Familienpolitik sind wie die Eltern.

FISKALISCHE BEDEUTUNG FAMILIENPOLITISCHER MASSNAHMEN

Um diese Ziele zu erreichen, steht der Familienpolitik eine Vielzahl verschiedener Handlungsansätze zur Verfügung. Zusammenfassen lassen sie sich zu den folgenden sechs Kategorien (Geis-Thöne 2021b):

- Betreuungsangebote,
- Beratung, Begleitung und spezifische Hilfen für Familien in Konfliktsituationen,
- Mutterschutz, Elternzeit und Elterngeld,
- Geldleistungen und Erleichterungen bei Steuern und Abgaben, die sich nicht vorwiegend an bedürftige Familien richten, wie Kindergeld und Kinderfreibetrag,
- besondere Leistungen für bedürftige Familien,
- öffentliche Einrichtungen, wie Spielplätze, Vergünstigungen bei öffentlichen Leistungen, etwa im ÖPNV, und Förderung von privaten Angeboten für Familien und Kinder,
- besondere Rechte für Eltern und Kinder außerhalb der Gewährung staatlicher Leistungen (z. B. Kinderkrankentage).

In mehreren dieser Bereiche sind vorwiegend die Kommunen aktiv, die ihre hier getätigten Ausgaben teilweise sehr unterschiedlich verbuchen. So lassen sich die Gesamtaufwendungen des Staates für familienpolitischen Leistungen in Deutschland auch nur sehr schwer ermitteln. In jedem Fall gilt, dass es zu kurz greift, nur die einschlägigen Ausgaben des Bundes in den Blick zu nehmen.

Auch müssen diesen an anderer Stelle entstehenden Erträge gegengerechnet werden, um die fiskalischen Gesamteffekte ermitteln und eine Aussage über die tatsächlichen Verteilungswirkungen treffen zu können. So zahlen Eltern mehr Steuern und Sozialabgaben, wenn sich die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessert und sie in größerem Maß einer Erwerbstätigkeit nachgehen können. Entwickeln sich die Kinder besser, brauchen sie in ihrem späteren Leben weniger Unterstützung im Bildungssystem und kostenintensive, besondere Problemlagen, wie Jugenddelinquenz, werden unwahrscheinlicher. Dabei zeigen Berechnungen von Anger et al. (2017), dass die fiskalischen Gesamtbilanzen von Kindern maßgeblich von ihrem Bildungserfolg abhängen. Werden mehr Kinder geboren, führt dies langfristig zu einem günstigeren Verhältnis zwischen Erwerbsbevölkerung und älteren Personen und stabilisiert so insbesondere auch die Finanzierung des umlageorientierten Sozialversicherungssystems. Daher sollten familienpolitische Maßnahmen grundsätzlich als Investitionen in die Zukunft interpretiert und entsprechend bewertet werden. Dies impliziert nicht, dass sich jede von ihnen lohnt und beibehalten werden muss. Jedoch müssen bei Diskussionen über Mittelkürzungen neben den unmittelbaren Verteilungswirkungen immer auch die (potenziellen) langfristigen Effekte in den Blick genommen werden.

Vor dem Hintergrund des investiven Charakters könnte es auch trotz der angespannten Haushaltslage sinnvoll sein, noch mehr staatliche Mittel für familienpolitische Leistungen zur Verfügung zu stellen. Dies betrifft insbesondere die Betreuungsinfrastruktur, die sowohl für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf

als auch für die Entwicklungschancen der Kinder von entscheidender Bedeutung ist. Befragungsergebnissen von Eurostat zufolge wurden im Jahr 2022 nur 23,9% der Kinder unter drei Jahren in Deutschland institutionell betreut, im Vergleich zu 35,9% EU-weit (Eurostat 2023). Von den Kindern zwischen drei Jahren und dem Schuleintritt erhielten in Deutschland 57,8% eine institutionelle Betreuung im Umfang von mindestens 30 Stunden in der Woche, was etwa dem EU-Schnitt von 55,9% entspricht. Wie bei den familienpolitischen Zielen liegt Deutschland also auch hier nur im europäischen Mittelfeld.

REFERENZEN

Anger, C., W. Geis und A. Plüneck (2017), *Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Mehrkindfamilien in Deutschland*, Gutachten im Auftrag des Verbands kinderreicher Familien Deutschland e.V., verfügbar unter: <https://www.iwkoeln.de/studien/christina-anger-wido-geis-thoene-axel-pluennecke-die-volkswirtschaftliche-bedeutung-der-mehrkindfamilien-in-deutschland.html>, aufgerufen am 25. Juli 2023.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2008), »Dossier: Elterngeld als nachhaltige Familienpolitik«, verfügbar unter: <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/100752/479d1337fef>

[f23915e75f424986c9f3b/elterngeld-dossier-pdf-data.pdf](https://www.bmfsfj.de/resource/blob/76374/2bb96146178ab57f64ae97790ba70c06/familienbezogene-leistungen-data.pdf), aufgerufen am 25. Juli 2023.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2013), *Politischer Bericht zur Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen*, verfügbar unter: <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/76374/2bb96146178ab57f64ae97790ba70c06/familienbezogene-leistungen-data.pdf>, aufgerufen am 25. Juli 2023.

Eurostat (2023), »Eurostat Datenbank«, verfügbar unter: <https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/main/data/database>, aufgerufen am 25. Juli 2023.

Geis-Thöne, W. (2021a), *Mütter haben unterschiedliche Erwerbswünsche und erwerbsbezogene Normen. Ergebnisse einer empirischen Analyse auf Basis des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP)*, IW-Report, Nr. 28, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Geis-Thöne, W. (2021b), *Stand und Entwicklungen bei den familienpolitischen Zielen im europäischen Vergleich. Eine Betrachtung verschiedener Indikatoren und Diskussion von Handlungsansätzen*, IW-Report, Nr. 39, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Geis-Thöne, W. (2022), »Corona-Babyboom. Nicht überall und voraussichtlich nicht von Dauer«, *IW-Kurzbericht*, Nr. 61, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

OECD (2023), »OECD Family Database«, verfügbar unter: <https://www.oecd.org/social/family/database.htm>, aufgerufen am 25. Juli 2023.

Statistisches Bundesamt (2023), »Geburtenziffer 2022 auf 1,46 Kinder je Frau gesunken«, Pressemitteilung Nr. 290, 21. Juli 2023, verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/07/PD23_290_12.html, aufgerufen am 25. Juli 2023.

Katharina Wrohlich

Elterngeld: Stärkere gleichstellungspolitische Ausrichtung wünschenswert

Familienpolitische Reformoptionen standen in diesem Sommer im Mittelpunkt der politischen Debatte: Themen wie Einsparungen beim Elterngeld, Reformen des Ehegattensplittings sowie die Ausgestaltung einer Kindergrundsicherung wurden heftig diskutiert.

Den Auftakt zur familienpolitischen Debatte des Sommers machte Anfang Juli die Nachricht aus dem Bundesfamilienministerium über geplante Einsparungen beim Elterngeld: Zwar soll die Höhe des monatlichen Elterngeldes unverändert bleiben, aber künftig sollen weniger Eltern von ihr profitieren. Wer als Elternpaar ein gemeinsam zu versteuerndes Einkommen von mindestens 150 000 Euro pro Jahr hat, soll in Zukunft kein Elterngeld mehr erhalten. Bisher liegt diese Grenze bei 300 000 Euro. Das zuständige Ministerium schätzt, dass sich dadurch knapp 300 Millionen Euro pro Jahr einsparen lassen.

ELTERNGELD ERFREUT SICH GROSSER BELIEBTHEIT UND HATTE VIELERLEI POSITIVE WIRKUNGEN

Als Reaktion auf diese Nachricht gab es einen lauten öffentlichen Aufschrei. Das war zu erwarten, denn das Elterngeld ist eine sehr beliebte familienpolitische Leistung. Das Elterngeld ist als Lohnersatzleistung

für Eltern im ersten Lebensjahr eines Kindes ausgestellt und ersetzt in den meisten Fällen 65% des Netto-Erwerbseinkommens vor Geburt des Kindes. Die monatliche Leistung beträgt mindestens 300 Euro und maximal 1 800 Euro. Insgesamt können beide Elternteile das Elterngeld maximal 14 Monate beziehen, wobei zwei Monate, die sogenannten Partnermonate, jedem Elternteil individuell zustehen (siehe Box »Was ist das Elterngeld?«).

Nahezu alle Eltern von Kindern im ersten Lebensjahr beantragen Elterngeld. Die meisten Mütter beziehen die Leistung mehr als zehn Monate. Über 40% aller Väter beziehen die Leistung, meist mit zwei Monaten allerdings deutlich kürzer (Brehm et al. 2022). Zahlreiche empirische Evaluationsstudien haben positive Effekte des Elterngeldes nachgewiesen: Seit seiner Einführung im Jahr 2007 ist beispielsweise die Erwerbsbeteiligung von Müttern mit Kindern im zweiten und dritten Lebensjahr gestiegen (vgl. z. B. Geyer et al. 2015; Kluge und Schmitz 2018). Die Löhne von Müt-



Prof. Dr. Katharina Wrohlich

ist Inhaberin des Lehrstuhls für Öffentliche Finanzen, Gender- und Familienökonomie an der Universität Potsdam und Leiterin der Forschungsgruppe Gender Economics am DIW Berlin.

Foto: © DIW

WAS IST DAS ELTERNGELD?

Das Elterngeld wurde im Jahr 2007 eingeführt und hat das frühere Erziehungsgeld abgelöst. Das Elterngeld ist eine Lohnersatzleistung, wobei die Ersatzrate vom monatlichen Nettoerwerbseinkommen vor der Geburt des Kindes abhängt. Elternteile mit höheren Erwerbseinkommen (ab 1 240 Euro netto pro Monat) erhalten 65%, für Eltern mit niedrigeren Erwerbseinkommen steigt die Lohnersatzrate auf bis zu 100% an. Das monatliche Elterngeld beträgt mindestens 300 Euro und maximal 1 800 Euro. Den Mindestbetrag erhalten auch jene Elternteile, die vor der Geburt des Kindes kein Erwerbseinkommen hatten.

Die Bezugsdauer des Elterngeldes (seit 2015 »Basiselterngeld« genannt) beträgt maximal 14 Monate, wobei zwei Monate davon jedem Elternteil individuell zustehen, d. h. sie sind nicht vom einen Elternteil auf den anderen übertragbar (»Partnermonate«; Ausnahmen gibt es für Alleinerziehende). Abgesehen davon können die 14 Monate individuell zwischen den Elternteilen aufgeteilt werden.

tern nach dem Wiedereinstieg sind höher als vor Einführung des Elterngeldes (Frodermann et al. 2023). Die Beteiligung von Vätern an der Elternzeit ist gestiegen (Brehm et al. 2022) und es wurden positive Effekte auf die Geburtenrate gezeigt (Raute 2019).

TROTZDEM SIND REFORMEN BEIM ELTERNGELD NÖTIG

Allerdings wurde in vielen jüngeren Studien auch darauf hingewiesen, dass Reformen beim Elterngeld dringend notwendig sind: Zum ersten wurden sowohl der Minimumbetrag von 300 Euro als auch der Höchstbetrag von 1 800 Euro seit der Einführung des Elterngeldes im Jahr 2007 nicht erhöht. Angesichts dieses langen Zeitraums und der hohen Inflationsraten im vergangenen Jahr wäre eine Anpassung dringend erforderlich. Wenn der Maximalbetrag über so einen langen Zeitraum – und besonders angesichts der derzeit hohen Inflationsraten – nicht angehoben wird, bedeutet das für viele Anspruchsberechtigte implizit eine Senkung der Lohnersatzrate.

Zweitens wurde eine Ausweitung der Partnermonate gefordert, damit mehr Väter über einen längeren Zeitraum Elternzeit nehmen und es zu einer gleichmäßigeren Aufteilung der Erwerbs- und Sorgearbeit zwischen Müttern und Vätern kommt. Zwar nehmen seit Einführung des Elterngeldes deutlich mehr Väter Elternzeit, allerdings meist nur zwei Monate. Die Aufteilung der Kinderbetreuung ist demnach nach wie vor sehr ungleich zwischen Müttern und Vätern verteilt. Dies hängt möglicherweise aber nicht nur an der geringen Quote der Partnermonate sondern auch an der

Im Jahr 2015 wurden das »Elterngeld Plus« und die »Partnerschaftsbonusmonate« eingeführt. Beides zielte darauf ab, stärkere Anreize für eine Teilzeiterwerbstätigkeit während des Elterngeldbezugs zu setzen: Elterngeld Plus-Monate sind halbe Basiselterngeldmonate, die aber doppelt so lange bezogen werden können, wenn sie mit einer Teilzeiterwerbstätigkeit kombiniert werden. Die Bezugsdauer, die sich im Fall von Elterngeld Plus also maximal auf 28 Monate verlängert, kann noch weiter erhöht werden, wenn zusätzlich zum Elterngeld Plus auch der Partnerschaftsbonus in Anspruch genommen wird. Dieser Bonus besteht aus vier zusätzlichen Elterngeld Plus-Monaten pro Elternteil, sofern beide Elternteile in dieser Zeit in Teilzeit arbeiten (mindestens 25 und maximal 30 Stunden pro Woche). Die soll einen Anreiz zur partnerschaftlichen Aufteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit zwischen beiden Elternteilen schaffen.

niedrigen Lohnersatzrate. Etwa die Hälfte der Väter, die keine Elternzeit nehmen, geben finanzielle Gründe als wichtigsten Hinderungsgrund an (Samtleben et al. 2019). Eine Anhebung der Lohnersatzrate von derzeit 65% für Elternteile mit niedrigen Erwerbseinkommen könnte demnach vermutlich die Elternzeit von Vätern erhöhen.

Mitten in diese Diskussion um notwendige Reformen des Elterngeldes kam Anfang des Sommers die Nachricht der Einschränkung des Berechtigtenkreises. Die öffentliche Debatte, die auf die Nachricht der Senkung der Einkommensgrenze beim Elterngeld folgte, war stark geprägt von der Frage nach der Gerechtigkeit der geplanten Streichung des Elterngeldes für Paare mit zu versteuerndem Einkommen von 150 000 Euro.

Aus sozialpolitischer Sicht lässt sich festhalten, dass die Paare, für die diese Einschränkung in Zukunft gelten soll, nicht finanziell bedürftig sind. Paare mit zu versteuerndem Einkommen in Höhe von 150 000 Euro oder mehr gehören zu den obersten 3-5% der Einkommensverteilung. Aus gleichstellungspolitischen Gesichtspunkten ist die Einschränkung hingegen problematisch: Das Elterngeld war von Anfang an nicht als Sozialleistung konzipiert. Es ist eine Lohnersatzleistung, die dazu dienen soll, die ökonomische Eigenständigkeit beider Elternteile auch während der Elternzeit zu befördern. Ein weiteres erklärtes Ziel des Elterngeldes war die gleichmäßigere Aufteilung der Kinderbetreuung zwischen Müttern und Vätern. Man kann zwar vermuten, dass in der betroffenen Einkommensgruppe für viele Anspruchsberechtigte Elterngeld in Höhe von 1 800 Euro pro Monat nur einen geringen

Teil ihres Nettolohns ersetzt und daher in vielen Fällen keine große Rolle bei der Entscheidung zu Dauer und Aufteilung der Elternzeit spielt. Allerdings kann es Konstellationen geben, in denen ökonomische Abhängigkeiten entstehen, die das Elterngeld eigentlich abbauen wollte. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn der Vater des Kindes ein sehr hohes, die Mutter aber nur ein mittleres Erwerbseinkommen hat. Auch wenn die Senkung der Einkommensobergrenze also aus sozialpolitischer Sicht gerechtfertigt scheint, aus gleichstellungspolitischer Sicht konterkariert diese Sparmaßnahme eines der erklärten Ziele des Elterngeldes.

MEHR GLEICHSTELLUNGSPOLITISCHE ELEMENTE BEIM ELTERNGELD WÄREN WÜNSCHENSWERT

Aus gleichstellungspolitischer Sicht allerdings noch viel problematischer ist, dass im Zuge der Debatte über die Einsparungen beim Elterngeld die Diskussion über andere notwendige Reformen untergegangen ist. Die Aufteilung der Elternzeit zwischen Frauen und Männern ist in Deutschland nach wie vor sehr ungleich (Schäper et al. 2023). Diese Ungleichheit in der Aufteilung von Sorge- und Erwerbsarbeit allgemein ist ein wesentlicher Grund für viele geschlechtsspezifische Unterschiede am Arbeitsmarkt, wie zum Beispiel die geschlechtsspezifische Lohnlücke (Gender Pay Gap). Eine gleichmäßigere Aufteilung der Elternzeit wäre ein Schritt, um diese Ungleichheiten abzubauen. Eine Möglichkeit, eine längere Inanspruchnahme der Elternzeit von Vätern zu befördern, wurde vom Sachverständigenrat des Neunten Familienberichts vorgeschlagen. Die Lohnersatzleistung könnte zum Beispiel für die ersten sieben Monate auf 80% erhöht werden. Gleichzeitig, so der Vorschlag, könnten die Partnermonate von zwei auf drei Monate ausgeweitet werden. Das bedeutet, drei der sieben Monate sind jeweils individuell an einen Elternteil gebunden und können nicht auf den anderen Elternteil übertragen werden. Nach dem Zeitraum von sieben Monaten sinkt die Lohnersatzrate des Elterngeldes auf 50% (für maximal vier Monate). Diese Dynamisierung der Lohnersatzrate würde dazu führen, dass das gemeinsame Elterngeld am höchsten ist, wenn beide Elternteile jeweils sieben Monate Elternzeit nehmen, denn die Lohnersatzrate liegt in diesem Fall durchschnittlich bei 80% für beide Elternteile. Aber selbst bei einer asymmetrischen Aufteilung von z. B. elf Monaten (Frau) und drei Monaten (Mann) läge die Lohnersatzleistung mit 69% (Frau) und 80% (Mann) höher als heute (BMFSFJ 2021). Durch die Erhöhung der Partnermonate von zwei auf drei Monate sowie durch die dynamischen Lohnersatzraten stärkt

dieser Ansatz spürbar die finanziellen Anreize zu einer gleichmäßigeren Aufteilung der Elternzeit (Wrohlich und Zucco 2022).

Neben diesen Veränderungen zum Ausbau der Partnermonate wäre es zudem sinnvoll – auch in Anbetracht der aktuellen Inflationsentwicklung – die Mindest- und Höchstbeträge anzupassen. Der Neunte Familienbericht der Bundesregierung schlug dabei schon vor zwei Jahren einen Mindestbetrag von 360 Euro bzw. einen Höchstbetrag 2 016 Euro vor (BMFSFJ 2021).

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Die Diskussion um das Elterngeld im Sommer 2023 kreiste vor allem um die Frage, ob es gerecht ist, das Elterngeld für sehr einkommensstarke Elternpaare zu streichen. Diese Frage wird aus verteilungs- und gleichstellungspolitischen Blickwinkeln unterschiedlich bewertet. Aufgrund der Fokussierung auf diese Frage ist jedoch die Diskussion um andere Reformen beim Elterngeld untergegangen. Mehr als 15 Jahre nach seiner Einführung müsste das Elterngeld an anderen Stellen dringend nachgeschärft werden, um die damals erklärten Ziele – unter anderem die ökonomische Eigenständigkeit beider Elternteile und eine gleichmäßigere Aufteilung der Kinderbetreuung zwischen Müttern und Vätern – heute stärker zu befördern.

REFERENZEN

- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.) (2021), *Neunter Familienbericht. Eltern sein in Deutschland*. Berlin.
- Brehm, U., M. Huebener und S. Schmitz (2022), »15 Jahre Elterngeld: Erfolg, aber noch Handlungsbedarf. Ein Blick auf partnerschaftliche Arbeitsteilung und Karrieren«, *Bevölkerungsforschung aktuell* 6, 3-7.
- Bujard, M. (2013), »Die fünf Ziele des Elterngeldes im Spannungsfeld von Politik, Medien und Wissenschaft«, *Zeitschrift für Familienforschung* 25/2, 132-153. (fehlt im Artikel)
- Frodermann, C., K. Wrohlich und A. Zucco (2023), »Parental Leave Policy and Long-run Earnings of Mothers«, *Labour Economics* 80, abrufbar unter: <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2022.102296>.
- Geyer, J., P. Haan und K. Wrohlich (2015), »The effects of family policy on mothers' labor supply: Combining evidence from a structural model and a natural experiment«, *Labour Economics* 36, 84-98.
- Kluve, J. und S. Schmitz (2018), »Back to Work: Parental Benefits and Mothers' Labor Market Outcomes in the Medium Run«, *ILR Review* 71(1), 143-173.
- Raute, A. (2019), »Can Financial Incentives Reduce the Baby Gap? Evidence from a Reform in Maternity Leave Benefits«, *Journal of Public Economics* 169, 203-222.
- Samtleben, C., C. Schäper und K. Wrohlich (2019), »Elterngeld und Elterngeld Plus: Nutzung durch Väter gestiegen, Aufteilung zwischen Müttern und Vätern aber noch sehr ungleich«, *DIW Wochenbericht* 35, 607-613.
- Schäper, C., A. Schrenker und K. Wrohlich (2023), »Gender Pay Gap und Gender Care Gap steigen bis zur Mitte des Lebens stark an«, *DIW Wochenbericht* 9, 99-105.
- Wrohlich, K. und A. Zucco, (2023), »15 Jahre Elterngeld: Auswirkungen und Reformoptionen«, Hans Böckler Stiftung: Working Paper Forschungsförderung Nr. 281.

Thomas Krüger

Umverteilung von unten nach oben – Anmerkungen zur Debatte um Elterngeld und Kindergrundsicherung

In den vergangenen Wochen und Monaten wurde in der breiten Öffentlichkeit teils emotional über Fragen diskutiert, die sich um die finanzielle Situation von Familien und damit einhergehend um das chancengerechte Aufwachsen von Kindern in Deutschland drehen. Grund hierfür war der von Bundesfinanzminister Christian Lindner (FDP) auf den Weg gebrachte Sparhaushalt für das Jahr 2024, der seitens des Ministeriums so konzipiert wurde, dass er die grundgesetzlich verankerte Schuldenbremse wieder einhält.

Zum einen ging es bei der Diskussion um mögliche Kürzungen des Elterngeldes: Tritt die geplante Neuregelung in Kraft, soll die Einkommensgrenze zukünftig für Paare und Alleinerziehende bei 150 000 Euro zu versteuerndem Einkommen liegen. Wird diese Grenze überschritten, können Eltern kein Elterngeld bekommen (BMFSFJ 2023). Zum anderen ging es – bezeichnenderweise etwas weniger medienwirksam – um das Projekt der Kindergrundsicherung. Das Bundesfamilienministerium hatte hierfür ab dem Haushaltsjahr 2025 ursprünglich 12 Mrd. Euro veranschlagt, die in die mittelfristige Finanzplanung des Bundes aufgenommen werden sollten. Diese Summe ist nun obsolet, selbst wenn, wie von Bundesfamilienministerin Paus in verschiedenen Medien angekündigt, bis zu 636 Euro für die ältesten Kinder gezahlt werden sollen. Hier muss aber das Gesetzgebungsverfahren abgewartet werden.

Den Diskussionen um die Höhe und das Bezugsrecht der beiden Leistungen ist gemein, dass sie fundamentale Fragen der Umverteilung und der sozialen Gerechtigkeit innerhalb deutscher Familien- und Finanzpolitik berühren. Die Haushaltskürzungen beim Elterngeld und der Kindergrundsicherung unterscheiden sich jedoch dahingehend, dass sie unterschiedliche Bevölkerungsschichten betreffen, die nicht über die gleichen finanziellen Mittel verfügen. In beiden Fällen bleiben Familien, die in prekären Lebens- und Arbeitsverhältnissen leben, die Leidtragenden.

geren Einkommen geholfen werden kann. Die Autorin und Journalistin Teresa Bücken konstatiert in diesem Zusammenhang treffend: »Darüber, dass ein Paar, das brutto gemeinsam etwa 180 000 Euro verdient (aus denen sich in etwa ein zu versteuerndes Einkommen von 150 000 Euro ergibt), das erste Babyjahr auch ohne Elterngeld stemmen kann, muss man nicht diskutieren, denn diese Paare haben mehr Geld als 95% der Familien in Deutschland.« (Bücken 2023). Auch die Befürchtung, dass hier die Gleichstellungspolitik für Akademiker*innen verletzt wird, greift zu kurz, da die meisten von ihnen die Einkommensgrenze von über 150 000 Euro nicht erreichen, um flächendeckend von der Neuregelung betroffen zu sein (Hödl 2023).

Das Elterngeld müsste jedoch weitergehend reformiert werden, damit es überhaupt in ausreichendem Maße den Familien zugeführt wird, die es dringend brauchen. Im Angesicht multipler Krisen und einer steigenden Inflationsrate wäre es vor diesem Hintergrund notwendig, den Mindestsatz des Elterngeldes anzuheben. Eltern, die vor der Geburt ihres Kindes erwerbslos oder in prekären Arbeitsverhältnissen beschäftigt waren, bekommen seit der Einführung des Elterngeldes im Jahr 2007 gerade einmal 300 Euro. Die Kaufkraft dieses Betrages ist jedoch seitdem um ein Viertel gesunken (Bücken 2023), so dass sich die Frage stellt, wie sich einkommensschwache und von Armut betroffene Familien überhaupt die Elternzeit leisten können sollen. Das Elterngeld wurde schließlich von Beginn an dafür kritisiert, dass hier eine Umverteilung von unten nach oben stattfindet, die vor allem privilegierten Bevölkerungsschichten zugutekommt. Durch die Abschaffung des Erziehungsgeldes und der Einführung des Elterngeldes wurden die Leistungen für von Armut betroffene Familien in hohem Maße reduziert. So bekamen diese vormals 300 Euro für zwei Jahre, wohingegen das Elterngeld nur für ein Jahr ausgezahlt wird. Viele Familien mit einem Einkommen unter 30 000 Euro netto erhielten mit der Einführung nun weniger Elterngeld, als ihnen bisher für zwei Jahre Erziehungsgeld zugestanden hätte (Winkelmann 2023).

ELTERNGELD – GLEICHE HÖHE FÜR ALLE?

Wie aber könnte ein gerechtes Elterngeld aussehen? Das Gunda-Werner-Institut der Heinrich Böll Stiftung unterbreitet hierfür konkrete Vorschläge, über die es nachzudenken lohnt. Folgt man den Autor*innen, sollte das Elterngeld nicht länger auf Grundlage des

KÜRZUNGEN BEIM ELTERNGELD

Die geplanten Kürzungen des Elterngeldes zielen maßgeblich auf privilegierte Bevölkerungsschichten ab. Von einem Standpunkt der sozialen Gerechtigkeit aus betrachtet, ist es daher legitim, Familien mit einem hohen Einkommen weniger Elterngeld zu geben, damit Familien mit einem gerin-



Thomas Krüger

ist Präsident des Deutschen Kinderhilfswerkes.

Foto: © Deutsches Kinderhilfswerk e.V. H. Lueders

Individualeinkommens als Lohnersatzleistung konzipiert werden, sondern für alle gleich hoch ausfallen und sich als voller Lohnausgleich am Median des Nettoäquivalenzeinkommens von Vollzeitbeschäftigten orientieren. Für eine ausreichende Finanzierung und mehr Geschlechtergerechtigkeit sollte das Ehegattensplitting reformiert werden. Zudem sollte sich der Bezug des Elterngeldes gleichwertig zwischen den Eltern verteilen, so dass in Zwei-Eltern-Familien jedem Elternteil neun Basismonate pro Kind zustehen. Auch die Bezugsdauer von Elterngeld in Teilzeit sollte ausgeweitet werden (Yashodhara und Wolf 2023).

Wie bei der Diskussion um das Elterngeld deutlich wird, werden im Falle des Elterngeldes vor allem einkommensschwache Bevölkerungsschichten seit dessen Einführung benachteiligt. Ähnliches kann für die geplante Kindergrundsicherung konstatiert werden. Wie eine aktuelle Studie der Bertelsmann Stiftung verdeutlicht, gelten 2,88 Mio. Kinder unter 18 Jahren in Deutschland als armutsgefährdet (Stand: 2021). Das bedeutet, dass mehr als jedes fünfte Kind von Armut bedroht ist. Betroffen sind hiervon vor allem Kinder in alleinerziehenden Familien sowie in Mehr-Kind-Familien (Funcke und Menne 2023).

KINDERARMUT IST FAMILIENARMUT

Wird von Kinderarmut gesprochen, ist vor allem die Armut des Haushalts gemeint, in dem die Kinder aufwachsen. Aus dieser Perspektive heraus betrachtet, ist Kinderarmut ein Problem, das den gesamten Familienzusammenhang betrifft. Was Kinderarmut jedoch in hohem Maße von Erwachsenenarmut unterscheidet, ist der Umstand, dass Kinder zwar ein eigenes Empfinden des materiellen Mangels besitzen, in dem sie aufwachsen, dabei aber über keine Möglichkeiten verfügen, ihre Situation zu beeinflussen. Zudem wirkt sich die materielle Armut in besonderem Maße auf ihre Entwicklung und ihre Teilhabechancen aus. Die traumatischen Folgen früher sozialer Benachteiligung können die gesamte Lebensperspektive eines Menschen beeinflussen: Betroffene erleben Ohnmacht, Scham und Stigmatisierungen, die tiefe Spuren hinterlassen. Für zwei Drittel der Betroffenen wird Armut auch später zu einem Dauerzustand, wie die genannte Studie der Bertelsmann Stiftung verdeutlicht (Funcke und Menne, S. 2 ff.).

Von Armut betroffenen Kindern wird bereits in jungen Jahren aufgezeigt, dass es Grenzen für das gibt, was sie in der Zukunft zu erreichen hoffen. Die Auswirkungen von Armut sind gravierend. Neben einer schlechten materiellen Grundversorgung leiden diese Kinder statistisch gesehen unter einer schlechteren psychischen Gesundheit. Häufig können sie an bereichernden Erfahrungen und Aktivitäten nicht teilnehmen. Ihr Aufwachsen ist in hohem Maße davon geprägt, den Normen der Mittelschicht in Erziehungs- und Bildungseinrichtungen sowie später

im Beruf nicht gerecht zu werden (Deutsches Kinderhilfswerk 2023).

KINDERARMUT IST EIN GESELLSCHAFTLICHER SKANDAL

Führt man sich diese dramatischen Folgen vor Augen, ist Kinderarmut ein gesellschaftlicher Skandal, der mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln bekämpft werden muss. Wie der Kinderreport 2023 des Deutschen Kinderhilfswerkes deutlich macht, sieht eine Mehrheit der Menschen in Deutschland Staat und Gesellschaft in der Pflicht, etwas gegen Kinderarmut zu unternehmen. Folgt man den Umfragen weiter, wird die materielle Absicherung von Kindern dabei am wichtigsten eingeschätzt. Da Kinderarmut aber vor allem Familienarmut ist, braucht es hierfür Arbeitsplätze, die den Lebensunterhalt der Familien in ausreichendem Maße gewährleisten können (Deutsches Kinderhilfswerk 2023, S. 6 ff.). Eine Erhöhung des Mindestlohns um gerade einmal 82 Cent, die aktuell in zwei Schritten vorgesehen ist, kann diesen Bedarf nicht abdecken. Was es braucht, ist ein nationaler Aktionsplan gegen Armut, der neben materiellen Aspekten auch mehr Armutssensibilität in gesellschaftlichen Institutionen fördert. Ein wirksames Instrument könnte der von Bundesfamilienministerin Paus konzipierte Nationale Aktionsplan »Neue Chancen für Kinder in Deutschland« sein. Klar ist auch, dass eine wirksame Kindergrundsicherung, die das in den UN-Kinderrechtskonventionen verankerte Recht auf soziale Sicherheit garantiert, mehr Geld kosten wird, als in Anbetracht der Kürzungen vorgesehen ist. Nicht aus den Augen verloren werden sollte dabei, dass dieses Geld in den Budgets von Bund, Ländern und Kommunen vorhanden ist, bisher aber nicht zielgerichtet gegen Kinderarmut eingesetzt wird.

Bemerkenswert an den Ergebnissen des Kinderreports 2023 (S. 33) ist die Bereitschaft der Bevölkerung, für die Bekämpfung der Kinderarmut mehr Steuern zu zahlen. Die Behauptung des Finanzministeriums, dass nicht genug Mittel für zusätzliche Ausgaben zur Bekämpfung von Kinderarmut zu Verfügung stehen, entbehrt insofern jeglicher Grundlage, als dass die Einnahmen gesteigert werden könnten, wenn der politische Wille dazu vorhanden wäre. Berücksichtigung sollte dabei die eklatante Ungleichverteilung von Einkommen und Vermögen in Deutschland finden. So belegt der sechste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, dass die reichere Hälfte der Bevölkerung über 99,5% der Vermögen verfügt (Bundesregierung 2023, S. 44). Naheliegender wäre es demnach, notwendige Finanzmittel dort einzufordern, wo sie vielfach vorhanden sind. Damit würde nicht nur ein Beitrag zur Bekämpfung der Kinderarmut, sondern auch zum Schließen der Schere zwischen Arm und Reich geleistet. Dass dieser Weg gangbar ist, zeigen auch Äußerungen Vermögender, die bereit sind, ihren Beitrag für eine gerechtere Gesellschaft zu leisten.

Sowohl im Falle der Kindergrundsicherung als auch im Falle eines Elterngeldes, das sich an einkommensschwache Familien richtet, wäre eine Umverteilung von oben nach unten ein gangbarer Weg, der einer verantwortungsvollen Familienpolitik gerecht werden würde.

REFERENZEN

Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2023), »Fragen und Antworten zu den neuen Einkommensgrenzen im Elterngeld«, 26. Juli, verfügbar unter: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/familienleistungen/fragen-und-antworten-zu-den-neuen-einkommensgrenzen-im-elterngeld-228588#:~:text=Eltern%2C%20deren%20Einkommen%20vor%20der,nicht%20durch%20das%20Elterngeld%20ersetzt,aufgerufen%20am%209.%20August%202023.>

Bücker, T. (2023), »Ist es radikal, das Elterngeld für Reiche zu streichen?«, 6. Juli, verfügbar unter: <https://sz-magazin.sueddeutsche.de/freie-radikale/teresa-buecker-elterngeld-kuerzung-kindergrundsicherung-92907,aufgerufen%20am%209.%20August%202023.>

Deutsches Kinderhilfswerk (2023), *Kinderreport Deutschland 2023 – Kinderarmut in Deutschland*, Deutsches Kinderhilfswerk e.V., Berlin.

Funcke, A. und S. Menne (2023), *Factsheet. Kinderarmut in Deutschland*, Bertelsmann Stiftung, verfügbar unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Familie_und_Bildung/Factsheet_BNG_Kinder_und_Jugendarmut_2023.pdf, aufgerufen am 9. August 2023.

Hödl, S. (2023), »Umstrittene Elterngeld-Kürzungen: Die gefühlte Armut der Reichen«, verfügbar unter: <https://taz.de/Umstrittene-Elterngeld-Kuerzungen/!5942065/>, aufgerufen am 9. August 2023.

Bundesregierung (2023), *Sechster Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*, verfügbar unter: https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Berichte/sechster-armuts-reichtumsbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=2, aufgerufen am 9. August 2023.

Winkelmann, U. (2023), »Streit um Elterngeld. Reiche Kinder erwünscht«, *taz*, 10. Juli, verfügbar unter: <https://taz.de/Streit-um-Elterngeld/!5943130/>, aufgerufen am 9. August 2023.

Yashodhara Haller, L. und K. Wolf (2023), *Finanzierung von Familien neu denken: Kindergrundsicherung und Elterngeld*, Policy Paper Heinrich-Böll-Stiftung, verfügbar unter: https://www.gwi-boell.de/sites/default/files/2023-07/finanzierung-v-familien-neu-denken_kindergrundsicherung-u-elterngeld_vorab-21-07-2023.pdf, aufgerufen am 9. August 2023.

Martin Werding

Familienpolitik: Aktuelle Umbaumaßnahmen und weitere Baustellen

Die deutsche Familienpolitik krankt weiterhin an der Vielzahl ihrer Instrumente und an der Vielzahl von Zielen, die damit erreicht werden sollen. Die zahlreichen Instrumente machen es allen leicht, die nachweisen wollen, dass viel für Familien getan wird. Die verschiedenen Ziele erleichtern es denen, die zeigen möchten, wie wenig erreicht wird. Dementsprechend weist die Familienpolitik zahlreiche Baustellen auf, von denen in den vergangenen Monaten mehrere in die öffentliche Diskussion geraten sind. Dabei zeigten sich sehr konträre Einschätzungen, teilweise selbst darüber, welche Fakten relevant sind und welche Zusammenhänge als gesichert gelten können. Über andere Baustellen wird dagegen kaum gesprochen, obwohl dies als angebracht erschiene.

ZIELE DER FAMILIENPOLITIK



Prof. Dr. Martin Werding

ist Inhaber des Lehrstuhls für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen an der Ruhr-Universität Bochum und Mitglied im Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Foto: © Sachverständigenrat Wirtschaft

Das Ziel, Kinderarmut zu bekämpfen, ist aktuell in aller Munde, zumindest in Form der Frage, wie viele finanzielle Mittel dafür eigentlich erforderlich sind und ob diese den Eltern besser pauschal oder zweckgebunden, auf Basis komplexer Antragsverfahren, ausbezahlt werden sollten. Daneben sollen familienpolitische Maßnahmen aber auch die Belastungen aller Eltern durch den Lebensunterhalt ihrer Kinder angemessen berücksichtigen –

so dass z. B. durch passend bemessene Kinderfreibeträge bei der Einkommensbesteuerung keine Nachteile gegenüber Kinderlosen entstehen, die bei gleichem Bruttoeinkommen mehr Mittel zur freien Verfügung haben.

Um daneben auch der zeitlichen Beanspruchung der Eltern durch die Betreuung ihrer Kinder zu begegnen, wurde in den vergangenen zwanzig Jahren die Kindertagesbetreuung stark ausgebaut. Dabei geht es vor allem um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, zusätzlich aber auch um Bildungschancen und Bildung für die Kinder. Die gleichfalls mit Blick auf Vereinbarkeit vollzogene Umstellung vom Erziehungszum Elterngeld verfolgt mit den »Vätermonaten« darüber hinaus auch noch gleichstellungspolitische Ziele.

Immer weniger klar ist dagegen angesichts in vielerlei Hinsicht heterogener werdender Lebensentwürfe, welche Rolle ehebezogene Regelungen wie das Ehegattensplitting oder die Witwenrente für familienpolitische Zwecke spielen. Als offen erscheint schließlich die Frage, ob die Leistungen von Familien für die zukünftige Finanzierung der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung innerhalb oder außerhalb dieser Systeme eigentlich ausreichend honoriert werden.

Dieser Überblick über Ziele, die für familienpolitische Maßnahmen potenziell relevant sind, erhebt weder Anspruch auf Systematik noch auf Vollständigkeit (für Überlegungen dazu vgl. Wissenschaftlicher Beirat 2001, Kap. 7; Böhmer et al. 2014, S. 12f.). Er berührt aber zum einen Ziele und Instrumente der Familienpolitik, über die in den vergangenen Monaten diskutiert wurde, zum anderen einige Aspekte, über die mehr geredet werden sollte, als dies zuletzt der Fall war.

KINDERGRUNDSICHERUNG: HOHER SOCKEL- ODER ZUSATZBETRAG?

Im politischen Streit um die Kindergrundsicherung wies Bundesfinanzminister Lindner mehrfach darauf hin, dass in jüngerer Zeit das Kindergeld, der Kinderzuschlag und auch das stark nach der Kinderzahl gestaffelte Wohngeld erhöht worden seien, um Kinderarmut zu bekämpfen. Daher brauche man nicht noch eine neue, milliarden schwere Kindergrundsicherung daraufzusetzen.

Zu bedenken ist dabei, dass keines der genannten Instrumente Kinder erreicht, die in Familien am untersten Rand der Einkommensverteilung aufwachsen. Das Kindergeld wird bei ihnen vollständig mit den Leistungen der Grundsicherung verrechnet, die seit diesem Jahr auch als Bürgergeld bezeichnet wird. Anspruch auf Kinderzuschlag und Wohngeld haben nur diejenigen Familien, deren Einkommen zumindest den Bedarf der erwachsenen Haushaltsmitglieder deckt.

Vor diesem Hintergrund erscheint es als sinnvoll, die finanziellen Leistungen für Kinder in einkommensschwachen Familien zu bündeln, also Kindergeld, Bürgergeld für Kinder, den damit verbundenen Betrag zur Deckung ihrer Wohnkosten, Kinderzuschlag und auch die separat gewährten Leistungen für Bildung und Teilhabe zusammenzufassen. Schon dies erfordert mehr Mittel, weil durch eine automatische Gewährung der zusammengefassten Leistung viele Familien erreicht werden sollen, die bisher durch die erforderlichen Anträge auf den Kinderzuschlag und die Bildungs- und Teilhabeleistungen abgeschreckt wurden und darauf verzichteten. Darüber hinaus die Leistungen für Kinder in den einkommensschwächsten Familien etwas anzuheben, macht die Reform noch etwas teurer, gehört als gezielter Schritt zur Bekämpfung von Kinderarmut aber dazu.

Die Einführung einer neuen Kindergrundsicherung allein verbürgt jedoch noch nicht, dass dieses Ziel erreicht wird. Diese besteht nämlich aus zwei Komponenten, mit denen sie sich sehr verschieden akzentuieren lässt: Die eine Komponente ist ein einheitlicher Sockel- oder Garantiebetrags für jedes Kind, der das bisherige Kindergeld ersetzt, die zweite ein Zusatzbetrag, dessen Höhe mit steigendem Einkommen der Eltern sukzessive auf null reduziert wird (BMFSFJ 2023). Viele Befürworter einer Kindergrundsicherung treten für einen hohen Sockelbetrag ein – möglichst so hoch, dass er den Entlastungswirkungen der einkommensteuerlichen Kinderfreibeträge beim Spitzensteuersatz entspricht. Dafür müsste er 2023 rund 350 Euro im Monat betragen. Die Anfang des Jahres vorgenommene Erhöhung des Kindergelds auf 250 Euro ist ein Schritt in diese Richtung. Höhere Leistungen für alle Kinder sind fiskalisch jedoch so aufwändig, dass es eng wird für höhere Leistungen an Kinder in einkommensschwachen Familien (Werding und Pehle 2019).

Dass für die Kindergrundsicherung ab 2025 – nach Anhebung des Kindergelds und anderer familienpoliti-

scher Leistungen – nur ein recht geringer zusätzlicher Betrag zur Verfügung steht, ist daher nachvollziehbar, aber bedauerlich. Die dafür vorgesehenen 2,4 Mrd. Euro (Süddeutsche Zeitung vom 29. August 2023) reichen kaum aus, eine vermehrte Inanspruchnahme bereits bestehender Teilleistungen zu decken. Mehr Mittel für Kinder am untersten Rand der Einkommensverteilung lassen sich damit nicht finanzieren. Mit Blick auf das Ziel, Kinderarmut wirksam zu bekämpfen, bleibt zu hoffen, dass dies nur ein Einstieg in Zeiten knapper Kassen ist. In den kommenden Jahren sollte ein weiterer Ausbau folgen, bei dem einem höheren Zusatzbetrag für armutsgefährdete Kinder mehr Bedeutung gegeben wird als einem höheren Sockelbetrag für alle.

STEUERPROGRESSION UND KINDERFREIBETRÄGE

Das Streben nach einem möglichst hohen Sockelbetrag der Kindergrundsicherung knüpft an alte Debatten an, in denen schon für das Kindergeld gefordert wurde, dass es den maximalen Entlastungswirkungen der einkommensteuerlichen Kinderfreibeträge entsprechen sollte. Damit würde verhindert, dass die Effekte der Freibeträge das Kindergeld ab einem gewissen Einkommen der Eltern übersteigen, so dass diese Eltern vom Staat für ihre Kinder »mehr bekommen« als Bezieher mittlerer Einkommen. Diese Sicht beruht jedoch auf einem grundlegenden Missverständnis, das bei einer Vermischung der Funktionen von staatlichen Transfers und einkommensteuerlichen Freibeträgen beginnt.

Mit den Kinderfreibeträgen soll eine einfache Anforderung erfüllt werden, die das Bundesverfassungsgericht 1990 formuliert hat, nämlich dass die Einkommensteuer das Existenzminimum eines Steuerpflichtigen nicht belasten darf. Dieser Grundsatz, aus dem sich die Gewährung des Grundfreibetrags bei der Einkommensteuer ableiten lässt, gilt auch für das Existenzminimum der Kinder, die wirtschaftlich vom Steuerpflichtigen abhängig sind. Der daraus resultierende, für alle Kinder einheitliche Freibetrag entspricht dem zivilrechtlichen Mindestunterhalt, den alle Eltern ihren Kindern schulden. Die Wirkungen des Freibetrags sind dagegen nicht mehr einheitlich, sondern hängen von der Höhe des Einkommens und der darauf fälligen Steuern ab.

Der Grund, warum die Entlastungswirkungen der Kinderfreibeträge jenseits des Grundfreibetrages mit dem zu versteuernden Einkommen zunehmen, ist die direkte Steuerprogression mit steigenden Grenzsteuersätzen. Sie bewirkt, dass sich die Steuer mit dem Einkommen überproportional erhöht. Die Progression ist jedoch keine Einbahnstraße. Wer sie befürwortet, muss auch akzeptieren, dass gleich hohe Freibeträge die Steuerschuld bei hohen Einkommen stärker verringern als bei mittleren oder geringen Einkommen (Lüdeke und Werding 1996).

LEISTUNGEN VON FAMILIEN FÜR DIE SOZIALVERSICHERUNGEN

Bei Familien ohne eigenes Einkommen muss der Staat das Existenzminimum von Kindern decken, bei Familien mit eigenem Einkommen muss er es von der Steuer freistellen – auch wenn das Einkommen hoch ausfällt. Was folgt daraus für Familien mit mittleren Einkommen? Das heutige, auf den ersten Blick einheitliche Kindergeld und der geplante Sockelbetrag der Kindergrundsicherung gewähren diesen Familien einen »Förderanteil«, der mit dem Einkommen zunächst ansteigt und dann wieder auf null zurückgeht.¹ Die zuvor erwähnte Forderung, Kindergeld bzw. Sockelbetrag nicht zu hoch anzusetzen, läuft darauf hinaus, diesen Förderanteil zu begrenzen.

Familien mit mittleren Einkommen zu fördern – in Abwägung mit anderen öffentlichen Aufgaben und Ausgaben –, ist möglich, nach den bisherigen Überlegungen aber nicht zwingend. Es gibt jedoch andere Gründe, aus denen auch die große Zahl von Familien mit mittleren Einkommen Anspruch auf finanzielle (Gegen)Leistungen haben sollte, mit denen Leistungen honoriert werden, die sie durch die Erziehung und ihre Beiträge zur Bildung der Kinder für die zukünftige Finanzierung der Sozialversicherungen erbringen.² Ein Ausgleich für diese Leistungen findet in den Sozialversicherungen selbst bisher nur sehr begrenzt statt. Die Aussichten, dass sich dies ändert, sind deutlich gesunken, seit das Bundesverfassungsgericht bei einem Beschluss über einschlägige Fälle im April 2022 auf spektakuläre Weise gepasst hat.

In Urteilen aus den Jahren 1996 (»Mütterrentenurteil«) und 2001 (»Pflegerurteil«) hatte das Gericht einen Ausbau der Kindererziehungszeiten im Rentenrecht sowie verringerte Beiträge für Eltern in der Pflegeversicherung angemahnt. Eltern, so das Bundesverfassungsgericht damals, leisteten neben finanziellen Beiträgen zu den Sozialversicherungen, die dort im Umlageverfahren zur Deckung der laufenden Leistungen sofort wieder ausgegeben werden, auch einen »generativen Beitrag«, der die Finanzierung zukünftiger Leistungen durch ihre Kinder gewährleistet. Dies müsse bei der Ausgestaltung der Leistungen oder Beiträge der Sozialversicherungen berücksichtigt werden.

Unklar blieb dabei das genaue Verhältnis finanzieller und generativer Beiträge, z. B. für die relative Bedeutung von herkömmlichen beitragsbezogenen Ansprüchen und Ansprüchen aus Erziehungszeiten bei der Bemessung gesetzlicher Renten. Beim anschlie-

ßenden Ausbau der Erziehungszeiten wurden einfach zusätzliche Rentenansprüche für Eltern, v. a. für Mütter, geschaffen, die im Wesentlichen von den jeweiligen Kindern finanziert werden müssen und deren Belastungen im Zuge des aktuellen, demografischen Alterungsprozesses noch erhöhen. Der anzustrebende Ausgleich zwischen kinderlosen und kinderarmen Versicherten auf der einen Seite und Versicherten mit durchschnittlicher und höherer Kinderzahl findet somit gar nicht statt.

In seinem neuen Urteil hat sich das Bundesverfassungsgericht mit solchen Fragen nicht auseinandergesetzt (Werdning 2023). Es hat allein auf den Oberflächenkreislauf aus finanziellen Beiträgen und Leistungen in den Sozialversicherungen geschaut und den Tiefenkreislauf, der ihre zukünftige Finanzierbarkeit betrifft, ignoriert. Das Stichwort »generativer Beitrag« kommt im Beschluss lediglich in den Ausführungen zur Genese des Verfahrens vor, aber nicht in den materiell-rechtlichen Erwägungen des Gerichts. Am Ende fordert es daher nur kleine Nachbesserungen an der Differenzierung der Pflegebeiträge nach der Kinderzahl. Weiter gehenden Reformbedarf in den Sozialversicherungen stellt es nicht fest.

Als Ersatz für einen systemgerechten Umbau der Sozialversicherungen stellen ein hohes Kindergeld oder ein hoher Sockelbetrag der Kindergrundsicherung bestenfalls eine drittbeste Lösung dar. Bisherige Verzerrungen elterlicher Entscheidungen durch die Sozialversicherungen bleiben bestehen, und die Finanzierung erzeugt zusätzliche Verzerrungen.

FAZIT

In Zeiten schwachen Wachstums und vieler weiterer Finanzierungsbedarfe – für Infrastruktur, Digitalisierung und Dekarbonisierung – Mittel für die Bekämpfung von Kinderarmut zu mobilisieren, ist schwierig. Vielleicht gelingt dabei aber ein stufenweiser Umbau der Leistungen für einkommensschwache Familien. Die Sozialversicherungen zu reformieren, wenn sie durch die gerade anlaufende, akute Phase der demografischen Alterung ohnedies unter Druck geraten, ist ebenfalls schwer. Zudem ist es jetzt zu spät, um durch geeignete Reformen die demografische Alterung selbst abzumildern. Die systemstabilisierenden Leistungen von Familien bei Maßnahmen zur Bewältigung der absehbaren Finanzprobleme der Sozialversicherungen im Blick zu behalten, stellt trotzdem einen wichtigen Merkposten dar.

In die Diskussion geraten sind zuletzt auch einige ehebezogene Maßnahmen, die traditionell als Teil der Familienpolitik gesehen wurden. Bei wachsenden Zahlen von kinderlosen Ehen und von Kindern, die in nicht-ehelichen Partnerschaften oder bei Alleinerziehenden aufwachsen, geht diese Gleichung nicht mehr auf. Die Kritik am einkommensteuerlichen Ehegattensplitting (vgl. etwa Lembcke et al. 2021) sowie an der Gewährung von Witwenrenten unter Anrechnung

¹ Berechnen lässt sich dieser Förderanteil als Kindergeld minus Beitrag des Kindergelds zur Deckung des Existenzminimums von Kindern in Familien mit sehr niedrigen Einkommen bzw. Kindergeld minus Entlastungswirkung des Kinderfreibetrags bei Familien mit Einkommen oberhalb der Grundfreibeträge der Eltern (Ott et al. 2012, S. 132–136).

² Diese Leistungen sind greif- und messbarer als die allgemeine Bedeutung von Kindern für die zukünftige Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft, die konzeptionell im Kern auch nicht auf Leistungen für Dritte (»fiskalische Externalitäten«) basiert, sondern auf zukünftigen Leistungen der Kinder, für die sie bezahlt werden (Werdning 2014, insbes. S. 27f.).

selbst erworbener Rentenansprüche (Werdning 2008) zielt vor allem auf ungünstige Anreizwirkungen für das Arbeitsangebot verheirateter Frauen. Wegen solcher Verhaltenseffekte und wegen der finanziellen Folgen für Betroffene sind beide Regelungen nicht für schnelle Reformen geeignet, etwa zur Finanzierung der Kindergrundsicherung. Nötig sind extrem lange Übergangsfristen. Eine Reform des Ehegattensplittings gehört zudem in den Kontext einer grundlegenden Überarbeitung des gesamten Einkommensteuertarifs, mit Be- und Entlastungen. Ein langsamer Ausstieg aus der Witwenrente bietet dagegen die Chance, im Rentensystem eine überholte Begünstigung der Ehe in höhere Leistungen für Kinderziehung zu überführen.

REFERENZEN

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2023), Eckpunkte zur Ausgestaltung der Kindergrundsicherung (Entwurf vom 18. Januar 2023), Berlin.

Böhmer, M., O. Ehrentraut, A. Heimer, M. Henkel, N. Ohlmeier, K. Poschmann, S. Schmutz und J. Weisser (2014), *Gesamtevaluation der*

ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland, Prognos, Berlin.

Lembcke, F.K., L. Nöh und M. Schwarz (2021), »Anreizwirkungen des deutschen Steuer- und Transfersystems auf das Erwerbsangebot von Zweitverdienenden«, SVR-Arbeitspapier Nr. 6/2021.

Lüdeke, R. und M. Werdning (1996), »Die Reform des Dualen Familienlasten- bzw. Familienleistungsausgleichs 1996«, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 215(4), 419–443.

Ott, N., H. Schürmann und M. Werdning (2012), *Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht*, Nomos, Baden-Baden.

Werdning, M. (2008), »Survivor Benefits and the Gender-Related Tax Differential in Public Pension Schemes«, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 228(1), 110–134.

Werdning, M. (2014), *Familien in der gesetzlichen Rentenversicherung: Das Umlageverfahren auf dem Prüfstand*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Werdning, M. (2023), »Anmerkung zu: BVerfG, Beschluss vom 7. April 2022«, *Die Sozialgerichtsbarkeit* 70(3), 173–185.

Werdning, M. und S. Pehle (2019), *Das Teilhabegeld für Kinder und Jugendliche: Gestaltungsoptionen und Modellrechnungen*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMFSFJ (2001), *Gerechtigkeit für Familien: Zur Begründung und Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs*, Kohlhammer, Stuttgart.

Verena Bentele

Umverteilung: Wie viel sind Deutschland die Familien wert?

Die Familie hat einen besonderen Stellenwert in Deutschland. Das Grundgesetz stellt die Familie unter besonderen Schutz (Artikel 6) und Familie in all ihrer Vielfalt ist eine wichtige Grundlage der Gesellschaft. Hier lernen und praktizieren wir den Zusammenhalt, der das soziale Gefüge beeinflusst. Wir lernen, Schwächere wie Kleinkindern, Ältere oder Pflegebedürftige zu unterstützen.

ARMUTSFALLE FAMILIE

Dem Stellenwert für Staat und Gesellschaft steht die Warnung von Soziologen vor der »Armutsfalle Familie« entgegen. Die finanzielle Belastung steigt mit der Anzahl der Kinder und wird für viele Familien zur unüberwindlichen Hürde. Armut kann dazu führen, dass Kinder nicht angemessen versorgt werden können. Vor allem alleinerziehende Mütter laufen Gefahr, den Lebensunterhalt nicht mehr bestreiten zu können. Viel zu oft können sie den Kindern nicht ermöglichen, was diese für ihre Entwicklung brauchen. Dann reicht das Geld nicht für eine gesunde Ernährung, nicht für die Förderung ihrer Talente, nicht für Sport, Kunst, Musik oder auch nicht für den Nachhilfeunterricht.

In unserem wohlhabenden Land wächst etwa jedes fünfte Kind in Armut auf. Demgegenüber stehen unzählige familienpolitische Leistungen. Die Bereitstellung finanzieller Unterstützung für Familien ist

zweifelloso ein zentrales Anliegen staatlicher Sozialpolitik. Allerdings sprechen 3 Millionen arme oder armutsgefährdete Kinder für sich. In Deutschland spiegeln sich bei genauerer Betrachtung verschiedene Herausforderungen in den bestehenden Mechanismen wider. Zwar liegt ein besonderer Fokus auf der Unterstützung von Familien mit Kindern, aber die aktuelle Gestaltung der finanziellen Leistungen hat noch Nachholbedarf.

Ein maßgebliches Element der Familienförderung ist das Kindergeld, das in Höhe von 250 Euro pro Kind ausgezahlt wird. Allerdings zeigt sich hier eine Diskrepanz: Gerade bei Familien in finanziell prekären Verhältnissen kommt das Kindergeld nicht in vollem Umfang an. Diese Familien beziehen häufig Grundsicherung, und das Kindergeld wird mit dieser Leistung verrechnet. Dies führt dazu, dass gerade diejenigen, die dringend auf zusätzliche finanzielle Unterstützung angewiesen wären, nicht in den vollen Genuss des Kindergeldes kommen.

Ein weiterer Punkt sind die Kinderfreibeträge im Steuerrecht, die eine alternative Form der Unterstützung darstellen. Diese Freibeträge begünstigen insbesondere Eltern mit hohem Einkommen. Fa-



Verena Bentele

ist Präsidentin des Sozialverbands VdK Deutschland.

Foto: © Susie Knoll

milien, die weniger verdienen und auf das Kindergeld angewiesen sind, werden durch die Kinderfreibeträge benachteiligt. Durch das Finanzamt wird im Zuge der Einkommensteuererklärung ermittelt, welche Variante für die Familie günstiger ist. Besonders gutverdienende Eltern profitieren dabei. Um bis zu 104 Euro mehr pro Kind erhalten diese Familien pro Monat im Gegensatz zu ärmeren Familien. Jedes Kind sollte aber dem Staat gleich viel wert sein!

Nicht minder problematisch gestaltet sich die Bemessung der Kinderregelsätze in der Grundsicherung. Hierbei wird alle vier Jahre ermittelt, welche Ausgaben Familien haben. Doch selbst innerhalb dieses Ansatzes zeigt sich eine Schieflage, da die Ausgaben der ärmsten 20% der Familien als Grundlage dienen. Zusätzlich werden bestimmte Ausgaben, die als »nicht zwingend notwendig« erachtet werden, gestrichen. Dies schließt Ausgaben wie Geburtstagsgeschenke, Haustiere, Urlaub und Café-Besuche ein. Somit entstehen Diskussionen darüber, ob die aktuellen Kinderregelsätze tatsächlich die realen Kosten für die Kinder abdecken und somit eine angemessene Unterstützung gewährleisten.

Es stellt sich auch die Frage nach der Zugänglichkeit der Unterstützungen. Die Notwendigkeit, bei verschiedenen Behörden und zu unterschiedlichen Zeitpunkten Anträge zu stellen, führt zu einem komplexen und undurchsichtigen System. Einige Familien verlieren aufgrund der Fülle an Leistungen den Überblick darüber, welche Unterstützungen für sie überhaupt in Frage kommen. Dies wird durch die Anrechnung von Leistungen aufeinander weiter kompliziert. Eine exemplarische Statistik verdeutlicht dieses Problem: Bildungs- und Teilhabeleistungen werden lediglich von geschätzten 15% der Berechtigten genutzt, während der Kinderzuschlag laut Lisa Paus, Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, nur von etwa 35% in Anspruch genommen wird.

Insgesamt zeigt sich somit ein ambivalentes Bild der finanziellen Familienförderung in Deutschland. Obwohl beträchtliche Mittel für diesen Zweck bereitgestellt werden, stoßen die Mechanismen auf Hürden, die es gerade bedürftigen Familien erschweren, tatsächlich von diesen Leistungen zu profitieren. Die Komplexität des Systems, die Anrechnung von Leistungen und die unklare Kommunikation tragen dazu bei, dass eine substanzielle Anzahl von Familien nicht in den vollen Genuss der staatlichen Unterstützung kommt.

Um sicherzustellen, dass die Leistungen direkt bei den Kindern ankommen, ist eine weitgehende Automatisierung der Auszahlungsprozesse unerlässlich. Hierfür ist der Austausch von relevanten Daten zwischen den Behörden erforderlich, um die Notwendigkeit von individuellen Anträgen zu minimieren. Es bedarf einer kritischen Reflexion und möglicher Anpassungen, damit die finanzielle Familienförderung ihrem eigentlichen Zweck gerecht wird – nämlich Familien in ihrer Vielfalt, die weit größer ist als das Familienver-

ständnis zu Zeiten der Entstehung des Grundgesetzes, angemessen zu unterstützen.

KINDERGRUNDSICHERUNG ALS MEILENSTEIN

Eine Kindergrundsicherung, die ernst gemeint ist und nicht ein Tropfen auf den heißen Stein, wäre eine wichtige familienpolitische und wegweisende Maßnahme. Die Grundidee hinter dieser Maßnahme ist klar: Je niedriger das Einkommen der Eltern ist, desto höher sollte der Betrag der Kindergrundsicherung sein. Beträge zwischen 354 und 746 Euro wären eine angemessene Unterstützung für bedürftige Familien.

Ein Schlüsselmerkmal dieses Ansatzes ist die Bündelung essenzieller Leistungen für Kinder. Kindergeld, Kinderzuschlag, Kinderregelsätze, Kinderfreibeträge und pauschale Bestandteile des Bildungs- und Teilhabepakets – wie etwa 15 Euro für Mitgliedschaften in Vereinen und 174 Euro für Schulstarterpakete – würden zu einer einzigen Leistung zusammengefasst, die zentral bei einer Behörde beantragt werden kann und im besten Fall automatisiert an die Familien ausbezahlt wird. Dies würde sicherstellen, dass alle Kinder gleichermaßen von den Unterstützungen profitieren. Besonders Alleinerziehende sowie Eltern mit niedrigem oder keinem Einkommen würden von der Kindergrundsicherung profitieren. Dieser Ansatz würde dazu beitragen, ihre finanzielle Belastung zu mindern und die Lebensbedingungen ihrer Kinder ganz wesentlich zu verbessern.

Ein wesentlicher Punkt, der bei der Umsetzung der Kindergrundsicherung berücksichtigt werden muss, ist aber die angemessene Höhe der Leistung. Um den tatsächlichen Mindestbedarf von Kindern zu decken, ist eine Neuberechnung des Existenzminimums notwendig. Diese Neukalkulation würde sicherstellen, dass die Kindergrundsicherung eine reale und ausreichende finanzielle Unterstützung bietet. Eine Kindergrundsicherung, die alle genannten Punkte abdeckt, wäre ein wichtiger Schritt zur sozialen Gerechtigkeit und nötig, um die soziale Ungleichheit in der Familienförderung zu verringern. Es ist von entscheidender Bedeutung, den Blick auf das langfristige Ziel zu richten – nämlich die Schaffung eines gerechteren und umfassenderen Systems der Familienunterstützung. Die Diskussion sollte sich weniger auf die finanzielle Seite konzentrieren und vielmehr auf den gesellschaftlichen Nutzen und die Chance zur Überwindung der Kinderarmut lenken. Der aktuelle Gesetzesentwurf des Familienministeriums für eine Kindergrundsicherung wird diesen genannten Anforderungen nicht gerecht. Die so geplante Kindergrundsicherung wird den betroffenen Familien keine armutsfeste und unbürokratische Unterstützung in Form einer echten Kindergrundsicherung bringen. Sie wird zu niedrig sein und nicht bei allen Kindern ankommen. Ein Paradigmenwechsel findet nicht statt. Der Gesetzesentwurf muss daher noch einmal dringend überarbeitet werden.

VEREINBARKEIT FAMILIE UND BERUF

Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist eine weitere Herausforderung für viele Paare. Die fehlenden Kitaplätze, unpassende Öffnungszeiten von Betreuungseinrichtungen und lange Ferienzeiten stellen Eltern vor Schwierigkeiten. Die jüngsten Erkenntnisse der Bertelsmann Stiftung verdeutlichen dieses Problem in Deutschland: Der Bedarf an Kitaplätzen übersteigt die Verfügbarkeit um etwa 380 000 Plätze, obwohl jedes Kind laut Gesetz einen Anspruch auf einen Platz in einer Betreuungseinrichtung hat. Selbst wenn eine qualitativ hochwertige Einrichtung gefunden wird, bleibt die Herausforderung bestehen, dass die Öffnungszeiten von Kindertagesstätten und Krippen oft nicht mit den Arbeitszeiten der Eltern harmonisieren.

Die Problematik zeigt sich insbesondere im Spannungsfeld zwischen den Geschlechterrollen. Trotz der Fortschritte in der Gleichstellung von Geschlechtern und der zunehmenden Bedeutung von partnerschaftlicher Arbeitsteilung sind viele Familien immer noch mit den Herausforderungen konfrontiert, die die Vereinbarkeit von Kinderbetreuung und beruflichen Anforderungen mit sich bringt. Oft sind es besonders Frauen, die die Doppelbelastung von Arbeit und Familie tragen. Die bestehende Gehaltslücke zwischen Männern und Frauen beeinflusst die Entscheidung, wer zu Hause bleibt und wer arbeitet. Für Alleinerziehende ist die Lage noch schwieriger, und Armut bedroht sie besonders stark. Die Schutzfunktion des Staates scheint hier unzureichend.

PFLEGE IN DER FAMILIE MACHT ARM

Die Pflege zuhause findet in Deutschland innerhalb der Familie statt – oftmals ohne Unterstützung von professionellen Pflegekräften und aus reinem Eigenantrieb. Dies betrifft knapp 4 Millionen Menschen, die im häuslichen Umfeld betreut und gepflegt wurden. Das ist ein erheblicher gesellschaftlicher Beitrag, aber trotz dieser bedeutsamen Rolle bleibt die häusliche Pflege oft im Schatten der politischen Aufmerksamkeit. Pflegenden Angehörige empfinden sich oft als alleingelassen, mangelhaft beraten, unzureichend begleitet und kaum entlastet. Staatliche Leistungen für pflegende Angehörige reichen selten aus, so dass Existenzängste zu den ohnehin bestehenden Sorgen um das Wohlbefinden der gepflegten Person hinzukommen. Pflege führt oft in die Armut. Laut der VdK-Pflegestudie ist jeder fünfte pflegende Angehörige armutsgefährdet. Bei Frauen betrifft es sogar jede vierte.

Fakt ist, der Staat lässt pflegende Angehörige allein. Abgesehen vom Pflegeunterstützungsgeld, das in akuten Pflegesituationen für zehn Tage gewährt wird, gibt es bisher keine Lohnersatzleistung für pflegende Angehörige. Im Gegensatz zu Eltern, die Elterngeld während der ersten Lebensmonate des Kindes

erhalten können, haben pflegende Angehörige nur Anspruch auf ein zinsloses Darlehen während einer Pflegezeit oder Familienpflegezeit, das später zurückgezahlt werden muss. Das Pflegegeld, eigentlich dazu gedacht, pflegende Angehörige zu unterstützen, wird nicht immer vollständig an sie weitergegeben, wie die VdK-Pflegestudie verdeutlicht. Angehörige haben darauf auch keinen automatischen Anspruch. Eine Lohnersatzleistung ähnlich dem Elterngeld oder ein Pflegegehalt wie im Burgenlandkreis in Österreich stehen im Raum. Zudem muss die Pflege stärker in die Rentenberechnung der Angehörigen einfließen, um die derzeitige Benachteiligung auszugleichen.

Unbestreitbar ist, dass »Care«-Arbeit von Familien in Erziehung und Pflege eine essenzielle Säule für den Zusammenhalt und die Nachhaltigkeit unserer Gesellschaft bildet. Dennoch geht die Entscheidung, diese unverzichtbaren Aufgaben zu übernehmen, oft Hand in Hand mit einem ungewissen Schicksal. Die Wahl, sogenannte unbezahlte »Care«-Arbeit zu leisten, birgt erhebliche Risiken und führt nicht selten zur finanziellen Notlage, insbesondere im Alter. Dies liegt daran, dass eine Teilzeittätigkeit in schlecht entlohnten Jobs ohne den altersfesten Mindestlohn von 14 Euro selten eine solide Altersabsicherung ermöglicht. Zugleich erfährt diese Form der Arbeit gesellschaftlich wenig Anerkennung, obwohl sie ein zentraler wirtschaftlicher Faktor ist.

Der Staat muss seine Wertschätzung für diese Arbeit steigern und Mechanismen schaffen, um die finanziellen Risiken für diejenigen zu mindern, die diese Aufgaben übernehmen. Eine angemessene Entlohnung und soziale Absicherung sind ebenso vonnöten wie die Anerkennung ihrer Rolle als tragende Säule unseres sozialen Gefüges und unserer Wirtschaft. Weder ein pflegender Angehöriger noch alleinerziehende Eltern und vor allem keine Kinder sollten in diesem Land in Armut leben müssen. Im Grundgesetz ist in Artikel 6 der besondere Schutz von Familien festgehalten. Den sollten wir als Gesellschaft ernst nehmen.

REFERENZEN

- Büscher, A., L. Peters, S. Stelzig, A. Lübben und I. Yalymova (2023), *Zu Hause pflegen – zwischen Wunsch und Wirklichkeit. Die VdK-Pflegestudie*, verfügbar unter: <https://www.vdk.de/deutschland/pages/85895/pflegestudie>.
- Dehmer, M., C. Linckh, J. Rock und G. Schabram (2020), *Empirische Befunde zum Bildungs- und Teilhabepaket: Teilhabequoten im Fokus*, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, verfügbar unter: https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/doc/expertise-BuT-2020_web.pdf.
- Funcke, A. und S. Menne (2023), *Kinderarmut und Kindergrundsicherung: Daten und Fakten. Policy Brief*, Bertelsmann Stiftung, verfügbar unter: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/policy-brief-kinderarmut-und-kindergrundsicherung-daten-und-fakten/>.
- Spiegel (2023), »Ampelstreit über Kindergrundsicherung: Familienministerin Paus zeigt sich gesprächsbereit«, 27. Mai, verfügbar unter: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/kindergrundsicherung-lisa-paus-zeigt-sich-gespraechsbereit-a-63165e79-ee5b-47ce-89c8-0ea1ffe696ff/>.
- Statistisches Bundesamt (2023), »Armutsgefährdungsquote (monetäre Armut) nach Sozialleistungen in Deutschland nach Haushaltstyp«, verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft/Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Lebensbedingungen-Armutsgefaehrung/Tabellen/armutsgef-quote-typ-mz-silc.html>.

Sebastian Heimann

Soziale Gerechtigkeit: Der Stellenwert von Familien in Umverteilungsfragen

Die Gründung der Bundesrepublik markierte den Grundstein eines modernen Sozialstaates. Das Sozialstaatsgebot – verankert in Art. 20 Abs. 1, Art. 23 sowie Art. 28 Abs. 1 GG – wurde zu einem fundamentalen Bestandteil unserer Verfassung, der für die Mütter und Väter des Grundgesetzes dermaßen wichtig war, dass sie Artikel 20 GG unter den Schutz der Ewigkeitsklausel stellten.

SOZIALE GERECHTIGKEIT UND FAMILIE

Soziale Gerechtigkeit kommt nicht umher, Familien in den besonderen Blickwinkel der Politik zu nehmen: »Denn allein unsere Kinder sind die Zukunft des Gemeinwesens. Familien sorgen durch die Erziehung der nächsten Generation für Innovation in Wirtschaft, Politik und Kultur. Sie schaffen damit die Grundvoraussetzung für die Fortexistenz von Staat und Gesellschaft, für ihre Stabilität und Erneuerung zugleich.« (Zeh 2023). Soziale Gerechtigkeit bedeutet, dass staatliche Mechanismen bewusst greifen, um Einkommen, Vermögen und andere Ressourcen von privilegierten zu benachteiligten Gruppen umzuverteilen, um einen fairen Lastenausgleich zu schaffen.

Dabei steht das Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes im Spannungsfeld zur Selbstverantwortung. Die Frage nach dem richtigen Maß staatlicher Eingriffe und der Balance zwischen Umverteilung und individueller Verantwortung ist einer ständigen politischen und gesellschaftlichen Debatte unterworfen: Wie viel Umverteilungsstaat ist für Familien möglich, und wie viel Umverteilungsstaat ist für Familien nötig?

UMVERTEILUNGSPOLITIK ALS MACHTFRAGE

Die konkrete Ausgestaltung des Sozialstaatsgebotes unterliegt – im grundgesetzlichen Rahmen der inhaltlichen Unbestimmtheit und Offenheit (Papier 2011, S. 49) – dem Primat der Politik. Zwar verpflichtet das

Grundgesetz den Gesetzgeber zu einer gerechten Sozialordnung, doch zur dessen Verwirklichung überlasst das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung einen weiten Gestaltungsspielraum (BVerfGE 18, 257 [39]). »Diese Offenheit führt dazu, dass der Begriff der sozialen Gerechtigkeit – ebenso wie die Frage ‚Was ist Gerechtigkeit‘ – Gegenstand ernster und zum Teil heftiger Auseinandersetzungen im politischen,

theologischen, philosophischen und rechtlichen Bereich war und ist.« (Papier 2011, S. 49).

Familienpolitische Umverteilung in den vergangenen 30 Jahren

Insbesondere in Krisenzeiten steht der umverteilende Sozialstaat unter erheblichem Rechtfertigungs- und Finanzierungsdruck. Sei es gegenwärtig die Ausgestaltung eines zukunftsfesten Generationenvertrages, die Berechnung eines menschenwürdigen Existenzminimums, die Ausgestaltung des Eltern- und Kindergeldes oder eine verfassungsfeste Fortentwicklung des Ehegattensplittings. Dabei werden Reformen manchmal zum Anstoß von Leistungskürzungen¹ oder Steuererhöhungen.² Umverteilungsdebatten werden mitunter sehr leidenschaftlich geführt. Das gilt besonders für die Familienpolitik, wenn diametrale Sichtweisen aufeinandertreffen. Besonders deutlich wurde die Intensität beim Betreuungsgeld.³ Die Diffamierung von Müttern changierte zwischen »Heimchen am Herd« und »Rabenmüttern« und markierte einen Tiefpunkt der familienpolitischen Debattenkultur im Bundestag.⁴

Eine der am längsten geführten familienpolitischen Umverteilungsaueinandersetzungen der vergangenen 30 Jahre umfasst die gesetzliche Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung. Als Konrad Adenauer 1957 die Rentenreform durchsetzte,⁵ baute er auf ein System, das drei Generationen umfasste:

¹ Ab 1986 wurde das Erziehungsgeld in Höhe von 600 DM als Ausgleichsleistung für den kindererziehenden Elternteil ausbezahlt. Die Bezugsdauer wurde schrittweise auf zwei Jahre erhöht. 2007 wurde das Erziehungsgeld durch das Elterngeld ersetzt. Nun erhielten Eltern, die vor der Geburt des Kindes arbeitssuchend oder ohne Einkommen waren, einen Mindestbetrag von 300 Euro. Dieser Betrag liegt weit unter dem Bürgergeld für Alleinstehende (502 Euro). Seit 1986 hat sich die Kaufkraft des Erziehungsgeldes bzw. Elterngeldes um 150 Euro verringert. Die Bezugsdauer des Elterngeldes beträgt in der Regel maximal zwölf Monate (Basiselterngeld). Wenn Mutter und Vater Elterngeld beantragen, liegt die Bezugsdauer bei 14 Monaten.

² Die meisten Reformvorschläge zum Ehegattensplitting umfassen Steuererhöhungen für Ehepaare. Davon wären vor allem Einernährerfamilien und kinderreiche Eltern betroffen.

³ 2013 eingeführt und zwei Jahre später durch das Bundesverfassungsgericht nicht aus inhaltlichen Gründen, sondern wegen des Fehlens der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für verfassungswidrig erklärt.

⁴ In der 178. Sitzung des Bundestages, 10. Mai 2012, kritisierte Bundesfamilienministerin Kristina Schröder den Umgang der Abgeordneten mit Familien: »Sie diffamieren die Eltern, und Sie beschimpfen Frauen, die sich selbst um ihre Kleinkinder kümmern wollen, als Heimchen am Herd und behaupten, dass sie nicht fähig sind, ihre ein- und zweijährigen Kinder zu erziehen und ihnen Bildung zu vermitteln.« (Deutscher Bundestag 2012, S. 21093).

⁵ Zum Nachlesen inkl. Lesungs- und Kabinettsprotokollen, Deutscher Bundestag (2017). Die ursprüngliche Idee zum Generationenvertrag stammt vom Wirtschaftstheoretiker Wilfried Schreiber. Er schlug zusätzlich noch eine »Kindheitsrente« vor, um die Kindererziehung der Eltern zu honorieren. Das wurde von Bundeskanzler Adenauer jedoch abgelehnt.



Sebastian Heimann

ist Bundesgeschäftsführer des Deutschen Familienverbandes (DFV).

Foto: © Studio Klam

Kinder als künftige Beitragszahler, die mittlere und erwerbstätige Generation, die Rentenanwartschaften ansammelt und gleichzeitig mit ihren Beiträgen die Rente der alten Generation bezahlt. Adenauer war von einer scheinbaren Konstante ausgegangen, die dem Generationenvertrag Funktionsfähigkeit verlieh: »Kinder kriegen die Leute immer«. Mitte der 1960er Jahre war jedoch das Maximum der Bevölkerungsentwicklung in Deutschland erreicht. Die Zahl der Neugeburten nahm sukzessive ab. Die demografische Krise nahm seinen Anfang.

Juristischer Instanzenzug

Wie grundlegend sich die Sichtweise auf Umverteilungsnotwendigkeiten bei politischen Akteuren und Familien selbst unterscheidet, kann anhand dreier Bundesverfassungsurteile von 1992, 2001 und 2022 erkennbar gemacht werden. Soziale Gerechtigkeit ist kein politischer Automatismus, sondern musste mehrfach über Jahre des juristischen Instanzenzuges erstritten werden.⁶

Am 7. Juli 1992 erkämpfte eine kinderreiche Mutter das sogenannte Trümmerfrauenurteil (BVerfGE 87, 1). Frauen, die über lange Zeiträume hinweg Kinder erzogen und daher wenig oder gar nicht erwerbstätig waren, wurden bis zu diesem Zeitpunkt in der Rentenversicherung benachteiligt. Das Bundesverfassungsge-

richt erklärte diese Ungleichbehandlung aufgrund des Gleichheitssatzes (Art. 3 GG) für verfassungswidrig. Es betonte, dass die Kindererziehung einen gesellschaftlich wertvollen Beitrag darstellt und daher bei der Rentenberechnung angemessen berücksichtigt werden muss. Gleichzeitig gab das Urteil dem Gesetzgeber einen umfassenden Reformauftrag für die Rentenversicherung mit auf den Weg: Mit jeder Reform müsse die Benachteiligung der Familien tatsächlich verringert werden.

Im Pflegeversicherungsurteil vom 3. April 2001 wurde das Bundesverfassungsgericht deutlicher. Die Karlsruher Richter stellten klar, dass bei der Beitragsbemessung danach unterschieden werden muss, ob jemand Kinder zu versorgen hat. In diesem Urteil wurde bekräftigt, dass die doppelte Belastung von Eltern – zum einen mit dem monetären Beitrag und der Kindererziehung als generativen Beitrag – verfassungswidrig ist. Aus dem Gleichheitssatz wurde abgeleitet, dass die Kindererziehung ein elementarer Bestandteil der Funktionsfähigkeit der gesetzlichen Sozialversicherung ist und dass ein Ausgleich zwischen Eltern und Kinderlosen innerhalb des Sozialversicherungssystems stattfinden muss.

Die unzureichende Umsetzung des Pflegeversicherungsurteils durch den Gesetzgeber führte 2006 zu weiteren Klagen von Familien, die durch den Deutschen Familienverband und den Familienbund der Katholiken mit Hilfe einer öffentlichen Kampagne unterstützt worden sind und zum Ziel hatten, einen Kinderfreibetrag in der Renten-, Kranken- und Pfl-

⁶ Teilweise gegen erbitterten Widerstand der Bundesregierung. Dass die Mehrheit der Sozial- und ein Teil der Familienverbände einer Familienentlastung in der Sozialversicherung entgegenstehen, entbehrt kaum einer gewissen Ironie.

Tab. 1

Horizontaler Vergleich, 2022 – was am Monatsende übrig bleibt (in Euro)

2022	Ledig	Verheiratet						Alleinerziehend ^c	
	Keine Kinder	Keine Kinder	1 Kind	2 Kinder	3 Kinder	4 Kinder	5 Kinder ^b	1 Kind	2 Kinder
Brutto ^a		38 901							
Abzgl. Lohnsteuer	5 319	2 114	2 114	2 114	2 114	2 114	2 114	4 156	4 165
Abzgl. Solidaritätszuschlag	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Abzgl. Krankenversicherung	3 093	3 093	3 093	3 093	3 093	3 093	3 093	3 093	3 093
Abzgl. Pflegeversicherung	729	729	593	593	593	593	593	593	593
Abzgl. Rentenversicherung	3 618	3 618	3 618	3 618	3 618	3 618	3 618	3 618	3 618
Abzgl. Arbeitslosenversicherung	467	467	467	467	467	467	467	467	467
Zzgl. Kindergeld	0	0	2 628	5 256	7 956	10 956	13 956	KiG/ Unterhalt ^d	KiG/ Unterhalt ^d
Netto	25 675	28 880	31 644	34 272	36 972	39 972	42 972		
Existenzminimum Erwachsene	9 984	19 968	19 968	19 968	19 968	19 968	19 968	13 992	13 992
Existenzminimum Kinder	0	0	8 388	16 776	25 164	33 552	41 940	8 388	16 776
Frei verfügbares Einkommen im Jahr	15 691	8 912	3 288	- 2 472	- 8 160	- 13 548	- 18 936		
Frei verfügbares Einkommen im Monat	1 308	743	274	- 206	- 680	- 1 129	- 1 578		

^a Voraussichtlicher Durchschnittsverdienst aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 2022 (= 1 Rentenpunkt) laut Bundesregierung. ^b Hier könnte ein Kinderzuschlag in Betracht kommen. ^c Ohne eine weitere erwachsene Person im Haushalt. ^d Erfordert Berücksichtigung der konkreten Lebenslage, eine Typisierung würde zu falschen Ergebnissen führen.

Quelle: Deutscher Familienverband und Familienbund der Katholiken.

geversicherung analog zum Steuerrecht einzuführen. Berechnungen im horizontalen Vergleich machen die Beitragsunfairness deutlich: Eine Familie mit drei Kindern hatte 2022 beispielsweise jährlich ca. 8 000 Euro zu wenig an Einkommen zur freien Verfügung. Eltern, die den generativen Beitrag erbrachten, zahlten in der Renten- und Krankenversicherung denselben Sozialversicherungsbetrag wie ein kinderloser Beitragszahler; nur in der Pflegeversicherung mit einem marginalen Unterschied (Deutscher Familienverband/Familienbund der Katholiken 2022).

Die Kampagne »Elternklagen«⁷ führte bundesweit zu Hunderten Klagen vor den Sozialgerichten, einer Richtervorlage des Sozialgerichtes Freiburg sowie letztlich nach mehreren Verfassungsbeschwerden zu einem weiteren Karlsruher Urteil (Erziehungsaufwand Sozialversicherung). Am 7. April 2022 erkannte das Bundesverfassungsgericht abermals eine verfassungswidrige Benachteiligung von Familien in der Pflegeversicherung an, in der Kranken- und Rentenversicherung jedoch nicht.

Der Richterbeschluss ohne mündliche Verhandlung – also nur nach Aktenlage – wurde seitens der Wissenschaft und von Verfassungs- und Sozialrechtsexperten stark in die Kritik genommen (Elternklagen 2022; Borchert 2023; Werding 2023; Birg 2022). Bedeutete das Urteil doch eine Abkehr von der ständigen Rechtsprechung, Familien in der Sozialversicherung vor Benachteiligung zu schützen. »Es ist nachgerade zum Verzweifeln, dass weder das Bundesverfassungsgericht noch Politiker*innen jeglicher Couleur den im Verfahren vorgetragenen Zusammenhang von Sozialversicherungsbeiträgen und Kinderarmut sehen (wollen)«, urteilte Anne Lenze (2022) im Verfassungsblog.

Das Ausmaß, für soziale Gerechtigkeit zu sorgen, unterliegt demnach nicht nur dem politischen Gestaltungswillen, sondern durchaus dem richterlichen Zeitgeist. Durch das Karlsruher Urteil 2022 wurden Familien zurück auf den parlamentarischen Weg der Mehrheitsfindung verwiesen, um ihrer Forderung nach einem Freibetrag in der Sozialversicherung Nachdruck zu verleihen. Doch obwohl (junge) Familien im Wahlkampf intensiv umworben werden, fehlt es ihnen oftmals an der notwendigen politischen Relevanz und Durchsetzungsmacht. Insbesondere in einer immer älter werdenden Gesellschaft. Betrug der Anteil der 50- bis über 70-Jährigen 1972 noch 41 % und der unter 30-Jährigen 20 %, änderte sich das Verhältnis bei der Bundestagswahl 2021 bereits zu 58 % zugunsten der älteren Generation und sank auf 14 % bei der jüngeren (Demografieportal 2023). Dabei ist der Hinweis angebracht, dass 14 Mio. Bundesbürger – Minderjährige unter 18 Jahren – durch die Abgeordneten des Bundestages nicht repräsentiert werden (können), weil sie das aktive Wahlrecht schlichtweg nicht besitzen.

⁷ »Wir jammern nicht, wir klagen!« (www.elternklagen.de). Die Kampagne wurde 2017 mit dem PAX-PREIS für innovatives und soziales Engagement ausgezeichnet.

Wahlrecht ab Geburt

Damit Familien den nötigen Stellenwert in der Politik wieder erhalten, halte ich es für nötig, ein Wahlrecht ab Geburt zur öffentlichen Debatte zu stellen, das die Wahlrechtseinschränkung von Artikel 38 GG (Wahlaltersbeschränkung) gänzlich aufhebt und Eltern stellvertretend das Wahlrecht für ihre Kinder überträgt, bis diese selbst das Wahlrecht an sich ziehen können. Auf diese Weise würde sichergestellt werden, dass sich die Politik intensiver mit den Interessen von Familien auseinandersetzen müsste. Gegenwärtige Debatten, wie um das Elterngeld oder die Kindergrundsicherung, würden dann sicherlich anders im Bundestag geführt werden. Familie wäre nicht mehr das »Gedöns«, wie es einst ein Bundeskanzler uncharmant formulierte.

Eine derartige Änderung des Wahlrechts bedarf selbstverständlich einer notwendigen und intensiven gesellschaftlichen Diskussion. Doch diese scheint mir in Anbetracht der Kinder- und Familienarmut in Deutschland, von Leistungseinschränkungen und der Querfinanzierung von Sozial- und Familienleistungen durch Familien selbst mehr als notwendig.

REFERENZEN

- Birg, H. (2022), »Das Bundesverfassungsgericht missachtet die eigene Rechtsprechung«, Deutscher Familienverband, 22. Juni, verfügbar unter: <https://www.deutscher-familienverband.de/das-bundesverfassungsgericht-missachtet-die-eigene-rechtsprechung/>.
- Borchert, J. (2023), »Nicht sehen, nicht hören, nicht rechnen: Der Beschluss des BVerfG vom 7.4.22 (1 BvL 3/18) und dessen 'alternative Wahrheiten', verfügbar unter: https://www.deutscher-familienverband.de/wp-content/uploads/2023/04/Borchert_Beschluss-vom-7.4.2022-Das-BVerfG-und-seine-alternativen-Fakten-und-Wahrheiten_Stand-12042023.pdf.
- Bundesverfassungsgericht (2001), »BVerfG-Urteil vom 3. April 4.2001 (1 BvR 1629/94), Rn 61«, verfügbar unter: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2001/04/rs20010403_1bvr162994.html.
- Bundesverfassungsgericht (2022), »BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 7. April 2022 (1 BvL 3/18)«, verfügbar unter: https://www.bverf.de/e/ls20220407_1bvl000318.html.
- Demografieportal (2023), »Altersspezifische Wahlbeteiligung«, verfügbar unter: <https://www.demografie-portal.de/DE/Fakten/wahlbeteiligung.html>.
- Deutscher Bundestag (2012), Plenarprotokoll 17/178, 10. Mai, verfügbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btp/17/17178.pdf>.
- Deutscher Bundestag (2017), »Vor 60 Jahren: Bundestag beschließt die Rentenreform«, verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2017/kw03-kalenderblatt-rentenreform-488538>.
- Deutscher Familienverband/Familienbund der Katholiken (2022), »Horizontaler Vergleich 2022: Was der Familie am Monatsende übrig bleibt«, verfügbar unter: https://www.deutscher-familienverband.de/wp-content/uploads/2022/05/HV_2022_Onlinefassung_Fertig_PDF.pdf.
- Elternklagen (2022), »Musterklagen Bundesverfassungsgericht: 3 x (3+1) Fragen an die juristischen Experten«, verfügbar unter: <https://elternklagen.de/entscheidung-bundesverfassungsgericht-3-x-31-fragen-an-die-juristischen-expertinnen/>.
- Lenze, A. (2022), »Das Bundesverfassungsgericht zementiert die beitragsrechtliche Erdrosselung von Familien«, Verfassungsblog, 9. Juni, verfügbar unter: <https://verfassungsblog.de/das-bundesverfassungsgericht-zementiert-die-beitragsrechtliche-erdrosselung-von-familien/>.
- Papier, H.-J. (2011), »Das Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes – der rechtliche Rahmen der sozialen Sicherung«, in: H.-G. Pöttering (Hrsg.), Die Zukunft des Sozialstaates, Herder, Freiburg, 47–72.
- Werdning, M. (2023), »Verfassungsrecht: Beitragsrecht/Soziale Pflegeversicherung/Unzureichende Differenzierung nach der Kinderzahl«, Die Sozialgerichtsbarkeit (3), DOI:10.37307/j.1864-8029.2023.03.08.
- Zeh, K. (2023), »Leitbild: der Familie verpflichtet«, Deutscher Familienverband, verfügbar unter: <https://www.deutscher-familienverband.de/leitbild/>.

Volker Meier

Umverteilung zwischen »modernen« und »traditionellen« Familien: Eine Erklärung zu Aufstieg und Fall des Betreuungsgelds

Arbeitsangebotsentscheidungen der Haushalte sind von besonderer Bedeutung für den Prozess des wirtschaftlichen Wachstums. Während die Auswirkungen der Besteuerung und Subventionierung auf das Arbeitsangebot in der Literatur ausführlich diskutiert sind, hat der politische Prozess hinter der Umverteilung zwischen verschiedenen Haushaltstypen weniger starke Beachtung gefunden. Von besonderem Interesse sind dabei Determinanten der Umverteilung zwischen Haushalten mit zwei Verdienern, im Folgenden »moderne« Haushalte genannt, und solchen mit einem Verdienner, im Folgenden »traditionelle« Haushalte genannt.

Einige staatliche Leistungen werden offensichtlich vor allem von modernen Haushalten in Anspruch genommen, wie etwa Zuschüsse für Kinderbetreuungseinrichtungen. Dagegen verteilt das Ehegattensplitting zugunsten von traditionellen Familien um. In den letzten Jahrzehnten kam als neues Phänomen das Betreuungsgeld hinzu, das an Eltern gezahlt wurde, deren Kind nicht in einer staatlich subventionierten Einrichtung betreut wurde. Für beide Richtungen von Transferzahlungen bestehen effizienzorientierte Rechtfertigungen. Die Subventionen für moderne Haushalte können sinnvoll sein, wenn ansonsten das Arbeitsangebot des potenziellen Zweitverdieners aufgrund der Steuer- und Abgabenlast auf das zusätzliche Lohneinkommen unterbleibt. Das Betreuungsgeld scheint dagegen vor allem dann nützlich, wenn anderenfalls nur bestimmte Qualitäten der Kinderbetreuung subventioniert werden (Glomm und Meier 2020). Im Folgenden geht es nun allerdings nicht um etwaige Effizienzgewinne durch die Subventionen, sondern um die Erklärung der tatsächlich beobachteten Historie der Umverteilung zwischen modernen und traditionellen Haushalten.

DAS BETREUUNGSGELD: ENTWICKLUNGEN IN SCHWEDEN, NORWEGEN, FINNLAND UND DEUTSCHLAND

Betrachtet werden dabei die Entwicklungen der letzten Jahrzehnte seit 1990 in den nordischen Ländern, Norwegen, Schweden und Finnland, sowie in Deutschland. In diesen Ländern wurde das Betreuungsgeld auf Vorschlag von Parteien eingeführt, die die Interessen traditioneller Familien vertraten. Allerdings ergab sich ein gesellschaftlicher Wandel dergestalt, dass aufgrund der zunehmenden Erwerbstätigkeit von Müttern der Anteil der Familien mit zwei Verdienern erheblich anstieg.

Gleichzeitig erhöhte sich unter den Beziehern des Betreuungsgelds der Anteil von Immigranten ohne Wahlrecht, für Norwegen beschrieben bei Bungum und Kvande (2013). Am Ende dieser gesellschaftlichen Übergangsperiode wurde das Betreuungsgeld in Schweden im Jahre 2016 wieder abgeschafft (Giulani und Duvander 2017) und geriet in Norwegen unter politischen Druck (Ellingsæter et al. 2017). Im Kontrast dazu blieb das Betreuungsgeld in Finnland stärker politisch akzeptiert, bei einer deutlich niedrigeren Frauenerwerbsrate. Deutschland erlebte nach einer intensiven Debatte und einigen Experimenten auf Landesebene, insbesondere in Thüringen (Gathmann und Sass 2018), ein kurzlebiges Betreuungsgeld auf Bundesebene. Die Debatte kam weitgehend zum Erliegen durch das 2015 verkündete Urteil des Bundesverfassungsgerichts, das eine Bundesregelung als verfassungswidrig ansah. Nur eine Minderheit der Länder, darunter Bayern als prominentestes Beispiel, nutzten im Anschluss die Option zur Einführung eines Betreuungsgelds auf Landesebene. Obgleich das deutsche Beispiel angesichts des Gerichtsentscheids in geringem Maße durch Wählerentscheidungen beeinflusst war, reiht es sich doch in das Muster zunächst steigender, später aber wieder fallender Transfers an traditionelle Haushalte ein. Wie kann ein solches Muster im politischen Prozess erklärt werden? Dieser Frage widmet sich eine neue Studie von Meier und Rablen (2023).

Die Autoren gehen von Haushalten mit zwei Erwachsenen und einem Kind aus. Letzteres begründet bei traditionellen Haushalten einen Anspruch auf Betreuungsgeld und bei modernen Haushalten einen Anspruch auf eine Subvention für externe Kinderbetreuung. Die Haushalte unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Lohnsätze und der Stärke ihrer Einstellung zu einer sogenannten »sozialen Norm«. Die soziale Norm besteht darin, dass ein Verzicht auf eigene elterliche Betreuung bei gegebenem Einkommen bedauert wird. Um beliebige Einstellungen zuzulassen, kann die individuelle Einstellung auch negativ sein und dann bei gegebenem Einkommen eine Bevorzugung der modernen Familie ermöglichen. Da aber der Übergang zum modernen Haushalt mit einem Zuwachs im Nettoeinkommen verbunden ist, werden



Prof. Dr. Volker Meier

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am ifo Zentrum für Arbeitsmarkt- und Bevölkerungsökonomik und in der Forschungsgruppe Steuer- und Finanzpolitik.

sich die Haushalte mit negativer oder geringer positiver Bindung an die soziale Norm für die externe Betreuung des Kindes entscheiden. Somit wählen nur Haushalte mit hinreichend stark ausgeprägter sozialer Norm das traditionelle Familienmodell. Höhere Leistungen für Alleinverdiener etwa durch ein erhöhtes Betreuungsgeld führen zu einem höheren Anteil traditioneller Familien. Ferner kommt es dann auch zu einem Rückgang der Steuereinnahmen aufgrund des Verzichts auf das Arbeitsangebot des potenziellen Zweitverdieners. Entsprechend führen höhere Leistungen für Doppelverdiener zu einem höheren Anteil von modernen Haushalten und zugleich höheren Steuereinnahmen.

In ihrem wirtschaftstheoretischen Modell bestimmen Meier und Rablen die Lohnsteuersätze für traditionelle und moderne Familien sowie die jeweiligen Transferleistungen an diese. Die Prognose der Setzung der politischen Variablen berücksichtigt dabei die Interessen aller Haushalte, somit auch die der jeweiligen Minderheit. Dies ergibt sich, da unterstellt wird, dass Haushalte teils gemäß ihrer materiellen Interessen, daneben aber auch aufgrund ideologischer Erwägungen wählen. Die beiden politischen Parteien im Modell formulieren jeweils ein Programm aus einem Paket von Steuern und Subventionen für die verschiedenen Haushaltgruppen, das einerseits finanzierbar im Sinne eines ausgeglichenen Staatshaushalts ist und andererseits den Wählerzuspruch maximiert. Im Ergebnis lohnt es sich dann für keine der beiden am Wahlerfolg interessierten Parteien, von diesem so gefundenen Programm abzuweichen.

Für das prognostizierte Ergebnis ist der jeweilige familienspezifische Grenznutzen des zusätzlichen Nettoeinkommens von zentraler Bedeutung. Ein höherer Grenznutzen des Einkommens verstärkt die Neigung, aufgrund materieller Interessen abzustimmen, und schwächt die Bedeutung ideologischer Motive. Am Wahlerfolg interessierte Politiker müssen daher bei der Programmformulierung Wählergruppen mit hohem Grenznutzen des Einkommens in stärkerem Maße berücksichtigen. Unterstellt wird, dass bei gegebenem Familientyp dieser Grenznutzen mit zunehmendem Einkommen fällt. Die individuelle Bindung an die soziale Norm wirkt im Modell wie ein Einkommen. Somit verringert sich der Grenznutzen des Einkommens bei gegebenem Nettoeinkommen, wenn die Bindung an die soziale Norm der traditionellen Familie stärker ausgeprägt ist. Gleichzeitig wird beachtet, dass Transfers an die eine oder andere Gruppe von Familien das staatliche Budget be- oder entlasten durch sich ändernde Steuereinnahmen und Subventionen. Eine Vergrößerung des für Verteilungszwecke verfügbaren Kuchens durch zusätzliche Lohneinkommen wird grundsätzlich von allen Wählern begrüßt. Das Modell prognostiziert unter diesen Voraussetzungen Nettotransfers zugunsten der Gruppe mit dem höheren durchschnittlichen Grenznutzen des zusätzlichen Nettoeinkommens. Gleichzeitig würde – ausgehend von dem den Wäh-

lerzuspruch maximierenden Programm – eine weitere kleine Erhöhung des Transfers zugunsten dieser Gruppe das Staatsbudget belasten. Insofern kann man die politische Wahl auch als einen Ausgleich von Verteilungs- und Effizienzzielen interpretieren.

DIE AUSWIRKUNGEN GERINGERER LOHNABSTÄNDE UND SCHWÄCHERER SOZIALER NORMEN

Meier und Rablen (2023) untersuchen zwei Mechanismen, die gleichermaßen zur beobachteten Erhöhung der Erwerbsneigung von Frauen beigetragen haben. Zum einen wird eine Verringerung des relativen Lohnabstands zwischen Männern und Frauen betrachtet, zum anderen eine allgemeine Abschwächung der sozialen Norm zugunsten der traditionellen Familie. Beide Prozesse sind in den letzten Jahrzehnten in vielen Ländern parallel wirksam gewesen und tragen gleichermaßen zur Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Müttern bei.

Die Auswirkungen auf die prognostizierte Entwicklung der Transfers ist allerdings unterschiedlich. Eine fortdauernde Abschwächung von sozialen Normen zugunsten der traditionellen Familie ist typischerweise zunächst mit einem Anstieg, dann aber mit einem Absinken des Transfers pro traditionelle Familie verbunden. Dagegen führt eine Verringerung der Lohndifferenzen von Männern und Frauen stets zu einer Erhöhung des Transfers an traditionelle Familien. Tatsächlich lässt eine Verringerung des Lohnabstands zwischen Männern und Frauen das Durchschnittseinkommen der modernen Haushalte steigen. Damit aber erhöht sich der Druck auf die Parteien, die Umverteilung zugunsten der traditionellen Familien zu stärken. Im Unterschied dazu führt eine Abschwächung der sozialen Norm dazu, dass die Einkommensdifferenz von modernen und traditionellen Haushalten kaum berührt wird, weil vergleichsweise arme Paare zum modernen Status übergehen. Von erheblicher Bedeutung für die Höhe des Transfers im Szenario sich ändernder sozialer Normen sind auch die Anteile der beiden Familientypen. Ist der Anteil der traditionellen Haushalte sehr groß, führt eine Erhöhung des Transfers pro traditionelle Familie zu einer starken fiskalischen Belastung und einer erheblichen Reduktion des Konsums eines jeden modernen Haushalts, was den Transfer pro traditionelle Familie begrenzt. Ist der Anteil der traditionellen Haushalte sehr niedrig, weisen diese eine sehr starke Bindung an die soziale Norm zugunsten der traditionellen Familie und entsprechend der Modellierung eher niedrige Grenznutzen des Konsums auf. Somit werden die Transfers pro traditionelle Familie in solchen späten Phasen der wirtschaftlichen Entwicklung häufig geringer ausfallen als in der Zwischenzeit, in der keiner der beiden Familientypen deutlich vorherrscht.

Der empirische Befund passt zu diesem Bild. Im World Values Survey werden in regelmäßigen Abständen von etwa fünf Jahren Einstellungen zur Erwerbstätigkeit von Müttern abgefragt. In Finnland, wo sich

das Betreuungsgeld weiterhin einer breiten Akzeptanz erfreut, hat sich die soziale Norm zugunsten der traditionellen Familie weniger stark abgeschwächt als in den anderen Ländern, so dass der dort beobachtete moderate Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit vor allem der Verringerung des Lohnabstands zwischen Männern und Frauen geschuldet ist. Dagegen scheint der Wandel der sozialen Normen in Schweden, Norwegen und Deutschland deutlich ausgeprägter, was deren jeweiligen Historie vom Aufstieg und Fall des Betreuungsgelds teilweise erklären mag.

Weiterhin steht zu vermuten, dass die Immigrationsgeschichte der letzten Jahrzehnte eine bedeutende Rolle für die Entwicklung der Transfers zwischen modernen und traditionellen Familien spielt. Hier ist zu erwarten, dass die Zuwandererfamilien unter den Wählern zumindest im ersten Jahrzehnt nach der Zuwanderung aufgrund der Restriktionen der Einbürgerung und des Wahlrechts in weit unterdurchschnittlichem Maße unter den Wählern repräsentiert sind. Soweit diese Familien nun aber aufgrund der erreichbaren Lohnsätze und aufgrund des kulturellen Hintergrunds überdurchschnittlich zum traditionellen Haushaltsbild orientiert sind, prognostiziert das von Meier und Rablen untersuchte Wahlmodell sinkende Transfers pro traditionelle Familie. Dies geschieht vor allem, da in einem derartigen Szenario solche Transfers die Konsummöglichkeiten der einheimischen Wähler in stärkerem Maße reduzieren. Somit steht zu vermuten, dass auch die verstärkte Zuwanderung von traditionell orientierten Familien zum Zurückdrängen des Betreuungsgelds in Schweden, Norwegen und Deutschland beigetragen haben.

ZUSAMMENFASSUNG

Unter den Familientypen sind »traditionelle« Haushalte mit einem Verdiener und »moderne« Haushalte mit zwei Verdienern von besonderer Bedeutung. In einer Reihe von europäischen Ländern ist es in den letzten Jahrzehnten zu einem gesellschaftlichen Wandel gekommen, der mit erhöhter Erwerbstätigkeit von Frauen einherging. Dieser ist einerseits durch geringere Lohndifferenzen zwischen Männern und Frauen und andererseits durch sich wandelnde Normen mit einer gestiegenen Akzeptanz arbeitender Mütter begründet. Letzterer Prozess kann zu einem temporären Anstieg und einem anschließenden Absinken der Umverteilung zugunsten traditioneller Familien führen, wie es in Schweden und Deutschland mit der Einführung und Abschaffung des Betreuungsgelds zu beobachten war.

REFERENZEN

- Bungum, B. und E. Kvande (2013), »The Rise and Fall of Cash for Care in Norway: Changes in the Use of Child-care Policies«, *Nordic Journal of Social Research* 4(1), 31–54.
- Ellingsæter, A. L., H. Brækhus, M. Fasting, L. Håkonsen, E. Kvande, S. Markussen, A. W. Pedersen, L. J. Syltevik und T. O. Thoresen (2017), *Offentlig støtte til barnefamilie, NOU 2017:6*, Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon Informasjonsforvaltning.
- Gathmann, C. und B. Sass (2018), »Taxing Childcare: Effects on Childcare Choices, Family Labor Supply, and Children«, *Journal of Labor Economics* 36(3), 665–709.
- Guiliani, G. und A. Z. Duvander (2017), »Cash-for-care Policy in Sweden: An Appraisal of its Consequences for Female Employment«, *International Journal of Social Welfare* 26(1), 49–62.
- Glomm, G. und V. Meier (2020), »Efficient Child Care Subsidies: Any Need for Cash for Care?«, *Review of Economics of the Household* 18(3), 773–793.
- Meier, V. und M. Rablen (2023), »Political Economy of Redistribution between Modern and Traditional Families«, *International Tax and Public Finance*, verfügbar unter: <https://doi.org/10.1007/s10797-023-09786-w>.

Maximilian Blömer, Lilly Fischer und Andreas Peichl

Ein aktualisierter Reformvorschlag für mehr Beschäftigung und steuerliche Entlastung

Im vergangenen Jahr wurden einige Änderungen im deutschen Transfersystem vorgenommen. So wurde das Arbeitslosengeld II (umgangssprachlich »Hartz IV«) in das Bürgergeld überführt. Mit der Wohngeld-Plus-Reform haben nach Angaben der Bundesregierung außerdem 1,4 Millionen Haushalte zusätzlich Anspruch auf Wohngeld und die durchschnittlichen Wohngeldbeträge verdoppeln sich auf rund 370 Euro pro anspruchsberechtigtem Haushalt. Vor der Neuordnung wurde am Transfersystem häufig kritisiert, dass die hohen Transferentzugsraten in der Grundsicherung die Leistungsbeziehenden davon abhalten, mehr zu arbeiten (Blömer et al. 2019a). Auch wenn die Hinzuverdienstregelungen beim Bürgergeld leicht modifiziert wurden, trifft diese Kritik auch auf das aktuelle System zu (Günther et al. 2023).

Im deutschen Einkommensteuersystem hat die Politik in den vergangenen 15 Jahren eine mäßige Reformbereitschaft gezeigt. Änderungen betrafen die Anpassung der Eckwerte des Einkommensteuertarifs zum Ausgleich der kalten Progression, Reaktionen auf Gerichtsurteile sowie die teilweise Abschaffung des Solidaritätszuschlags für untere und mittlere Einkommen. In der öffentlichen und politischen Diskussion werden aber auch immer wieder Reformen des Steuersystems diskutiert, wie z. B. das Ehegattensplitting oder die vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags. Damit sollen die Leistungsanreize verbessert und die Erwerbsbeteiligung erhöht werden.

Um dem zunehmenden Fachkräftemangel und der damit einhergehenden Stagnation der Wirtschaft entgegenzuwirken, ist es wichtig, bisher ungenutzte

Potenziale auf dem Arbeitsmarkt stärker zu nutzen. Das deutsche Steuer- und Transfersystem setzt verschiedene Fehlanreize, die die Aufnahme oder Ausweitung einer Erwerbstätigkeit behindern. Dazu gehören die »Niedrigeinkommensfalle« in der Grundsicherung (Blömer et al. 2019a) sowie die durch das Ehegattensplitting verursachte »Zweitverdienerinnenfalle« (Blömer et al. 2021a).

In diesem Beitrag wird ein Reformvorschlag für das deutsche Steuer- und Transfersystem vorgestellt, der diese Fehlanreize reduziert. Wir aktualisieren damit den Reformvorschlag des ifo Instituts aus dem Jahr 2021 und passen ihn an die aktuelle Rechtslage an.¹ Wir unterteilen dabei die vorgeschlagenen Reformelemente in ein *Reformpaket zur Einkommensbesteuerung* und ein *Reformpaket zum Grundsicherungssystem*. Diese beiden Reformpakete werden separat analysiert und ergeben kombiniert den aktualisierten Reformvorschlag für eine umfassende Reform des Steuer- und Transfersystems.

Die Umsetzung des kombinierten Reformvorschlags würde zu Effizienzgewinnen führen und das Arbeitsangebot von Frauen und Männern, insbesondere in Vollzeitbeschäftigung, erhöhen. Gewinne und Lasten des Reformvorschlags würden gerecht verteilt, die Einkommensungleichheit würde leicht abnehmen. Familien mit Kindern würden am meisten von einer Reform der Familienbesteuerung profitieren. Insgesamt würden die unteren 80% der Einkommensverteilung nach Anpassung ihres Arbeitsangebots an die reformierte Rechtslage eine Erhöhung ihres verfügbaren Einkommens erfahren. Gleichzeitig würde sich die Einführung dieses Reformvorschlags selbst finanzieren und keine zusätzlichen fiskalischen Kosten für den Staat verursachen.

Im Folgenden werden die einzelnen Komponenten des Reformpakets näher erläutert. Anschließend werden die mit dem ifo Mikrosimulationsmodell berechneten Effekte auf Beschäftigung, Verteilung, Ungleichheit und Staatshaushalt diskutiert.

¹ Dieser Artikel basiert damit auf dem Artikel Blömer et al. (2021b). Für weitere Details zur Reformbeschreibung sei auch auf diesen Artikel verwiesen. Dieser und der vorliegende Artikel nehmen einzelne Reformelemente aus den Beiträgen Blömer et al. (2019a, b und 2021a) auf, auf die für eine umfangreichere Wirkungsanalyse ebenfalls verwiesen sei.

REFORMPAKET EINKOMMENSTEUER

Im aktuellen politischen Diskurs steht das Ehegattensplitting auf dem Prüfstand. Durch das Ehegattensplitting wird das Einkommen von Partnern in Ehen und eingetragenen Partnerschaften im Gegensatz zur Individualbesteuerung gemeinsam besteuert. Bei einer ungleichen Einkommensaufteilung auf die Partner ergibt sich ein Steuervorteil, der sog. Splittingvorteil.

Aus ökonomischer Sicht gibt es zwei wichtige Kritikpunkte am Ehegattensplitting.² Zum einen setzt es starke Anreize für Zweitverdienende, wenig(er) zu arbeiten, d. h. in Minijobs oder Teilzeit, oder gar keiner Erwerbstätigkeit nachzugehen. Aufgrund des Splittingverfahrens ist die marginale Steuer- und Abgabenbelastung für Zweitverdienende sehr hoch. Dies liegt daran, dass das Einkommen des/der Zweitverdienenden ab dem ersten verdienten Euro dem Grenzsteuersatz des gemeinsamen Einkommens unterliegt. Je höher das Einkommen des Erstverdienenden, desto höher ist dieser Grenzsteuersatz und desto weniger lohnt es sich für Zweitverdienende, eine Arbeit aufzunehmen oder die Arbeitszeit auszuweiten. Die Position von Zweitverdienenden wird derzeit überwiegend von Frauen eingenommen. Diese steuerlichen Fehlanreize tragen unter anderem dazu bei, dass die Beschäftigungs- und Erwerbsbeteiligung von Frauen geringer ist (vgl. Rainer und Peichl 2021). Die Diskussion um das Ehegattensplitting ist somit eingebettet in die gesellschaftliche Debatte um die Gleichstellung von Frauen.

In der politischen Diskussion wird das Ehegattensplitting häufig als Instrument zur steuerlichen Entlastung von Familien begründet und verteidigt. Sowohl die Vorteile als auch die steuerlichen Fehlanreize gelten jedoch auch dann, wenn ein Ehepaar keine Kinder hat oder die Kinder erwachsen sind. Zudem profitieren nicht alle Haushalte mit Kindern, z. B. Alleinerziehende, vom steuerlichen Splittingvorteil.

Die folgenden Bausteine unseres Vorschlags reformieren die Familienbesteuerung auf der Grundlage der vorgebrachten Argumente:

Ehegattensplitsplitting: Das Ehegattensplitting wird in ein Ehegattensplitsplitting umgewandelt. Dabei wird

² Für eine formale Analyse siehe Blömer et al. (2021a), Bach et al. (2020) und Bachmann et al. (2021).



Dr. Maximilian Blömer

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen.



Lilly Fischer

ist Doktorandin am ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen.



Prof. Dr. Andreas Peichl

leitet das ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen und ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Makroökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

die bisherige gemeinsame Veranlagung des Einkommens aufgelöst. Stattdessen werden beide Ehepartner individuell besteuert. Um der gegenseitigen Verpflichtung, für den Unterhalt der Familie bzw. des Partners zu sorgen, weiterhin gerecht zu werden, gibt es einen Freibetrag. Seine Höhe entspricht dem gesetzlichen Unterhaltsfreibetrag von derzeit 13 805 Euro. Pro Jahr kann also ein zu versteuerndes Einkommen in Höhe dieses Freibetrags auf den Zweitverdienenden übertragen werden. Ehen oder Lebenspartnerschaften werden durch dieses Reformelement weiterhin steuerlich begünstigt. Durch die Deckelung werden jedoch die Arbeitsanreize für Zweitverdienende im Vergleich zur bisherigen Regelung erhöht.

Kinderfreibeträge: Um Familien mit Kindern gezielt zu entlasten, sehen wir eine Erhöhung des Kinderfreibetrags vor. In der derzeitigen gesetzlichen Regelung nach § 32 EStG (6) wird jedem Ehepartner der halbe Kinderfreibetrag gewährt. Alleinerziehenden steht der volle Betrag zu. An dieser Regelung wird festgehalten. In Verbindung mit der Einführung des Realsplittings ergibt sich ein einkommensunabhängiger Freibetrag für jeden Ehepartner. Dieser kann – anders als beim heutigen Ehegattensplitting – nicht auf den anderen Ehepartner übertragen werden.³ Der halbe Kinderfreibetrag besteht aus zwei Komponenten: Die eine soll das sächliche Existenzminimum (derzeit 3 012 Euro) abdecken, die andere den Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarf (BEA, derzeit 1 464 Euro). Die Erhöhung des Kinderfreibetrags erfolgt parametrisch durch eine Verdoppelung des BEA-Betrags. Daraus ergibt sich ein neuer Gesamtkinderfreibetrag pro Ehepaar in Höhe von 11 880 Euro gegenüber 8 952 Euro nach derzeitiger Regelung.

Solidaritätszuschlag und Einkommensteuertarif: Wir streben eine Reform an, die die Lasten gerecht verteilt und die Einkommensungleichheit nicht vergrößert. Zudem soll die Reform nahezu aufkommensneutral sein, d. h. den Staatshaushalt nicht übermäßig belasten. Um die Arbeits- und Leistungsanreize in allen Einkommensgruppen zu erhöhen und die Lasten gerecht zu verteilen, schlagen wir darüber hinaus folgende Reformen des Einkommensteuertarifs vor:

Die vollständige Abschaffung des *Solidaritätszuschlags*⁴ und teilweise Integration in den Einkom-

mensteuertarif, um die Einkommensbesteuerung zu vereinfachen.

Die Anhebung des *Grundfreibetrags* von derzeit 10 908 Euro um 500 Euro. Außerdem soll der *Werbungskostenpauschbetrag* von derzeit 1 230 Euro um 200 Euro angehoben werden. Durch diese Reformelemente werden alle Einkommensgruppen, die über ein positives zu versteuerndes Einkommen verfügen, besser gestellt. Zudem werden die Arbeits- und Leistungsanreize erhöht.

Spitzenverdienende würden besonders stark von der Abschaffung des Solidaritätszuschlags sowie der Erhöhung der Freibeträge und der Werbungskostenpauschale profitieren. Um diese überproportionale Besserstellung der obersten Einkommensschichten auszugleichen, schlagen wir eine *leichte Anhebung des Spitzensteuersatzes und des Reichensteuersatzes* um jeweils zwei Prozentpunkte vor. Der neue Spitzensteuersatz von 44 % greift wie bisher ab einem zu versteuernden Einkommen von 62 809 Euro. Die Grenze, ab der der neue Reichensteuersatz von 47 % greift, wird um 25 000 Euro angehoben. Dieser Grenzsteuersatz gilt somit ab einem zu versteuernden Einkommen von 302 825 Euro.

Diese Anhebung der Steuersätze ist so gewählt, dass sich die Gesamtreform selbst finanziert. Eine aufkommensneutrale Reform produziert immer Gewinner und Verlierer. Im Durchschnitt werden Haushalte ohne Kinder sowie die oberen 20 % der Bevölkerung durch unseren Vorschlag leicht schlechter gestellt, alle anderen werden bessergestellt. Dies kann man damit rechtfertigen, dass die oberen Einkommensschichten in den vergangenen Jahren reale Einkommenszuwächse verzeichnet haben, während die einkommensschwachen Haushalte u.a. wegen der hohen Inflation reale Einkommensverluste hinnehmen mussten (Bönke et al. 2023).

REFORMPAKET TRANSFERS

Aktuell gibt es zwei Grundsicherungssysteme für Arbeitslose bzw. Geringverdienende, die miteinander konkurrieren (Günther et al. 2023). Als erstes Auffangnetz, insbesondere für Langzeitarbeitslose, dient das Bürgergeld. Es soll das soziokulturelle Existenzminimum abdecken. Erwerbstätige Bürgergeldbeziehende dürfen einen Teil ihres Erwerbseinkommens behalten. Je höher das selbst erwirtschaftete Einkommen ist, desto stärker sinkt jedoch die Transferleistung aus dem Bürgergeld. Diese »Hinzuverdienstregelungen« bestrafen bzw. verhindern, dass Transferbeziehende ein höheres Einkommen erzielen oder überhaupt eine Arbeit aufnehmen. Für die Transferempfangenden ist es schwierig, die Abhängigkeit von Transferleistungen aus eigener Kraft zu verringern oder zu überwinden – es gibt eine »Niedrigeinkommensfalle« (vgl. Blömer und Peichl 2020a).

Einkommensschwache Haushalte, die über ein bestimmtes Mindesteinkommen verfügen, haben An-

³ Der Vorschlag in Blömer et al. (2021b) simuliert ein alternatives Szenario, in dem die Kinderfreibeträge steueroptimal zwischen den Partnern aufgeteilt werden können. Die fiskalischen Kosten dieser zusätzlichen Komponente werden in deren Simulationen auf ca. 4 Mrd. Euro geschätzt.

⁴ Der Solidaritätszuschlag wurde 1991 als zusätzliche Abgabe auf die Steuerlast eingeführt. Seine Höhe beträgt seit 1998 5,5 % der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuerschuld. Im Jahr 2021 wurden die Freigrenze und der Beginn der Gleitzone für den Solidaritätszuschlag deutlich angehoben. Seitdem müssen nur noch die obersten 3,5 % der Einkommensbeziehenden diesen Zuschlag in voller Höhe zahlen. Für rund 90 % der Einkommensbeziehenden wurde der Solidaritätszuschlag abgeschafft. Kennzeichnend für den reformierten Solidaritätszuschlag ist eine größere Gleitzone, die auf die ursprüngliche Ausgestaltung mit einer Freigrenze zurückzuführen ist. Für diese Ausgestaltung des Progressionsverlaufs gibt es keine ökonomische Rechtfertigung (Blömer et al. 2019b; Fuest et al. 2015).

spruch auf ein alternatives Grundsicherungssystem, das mit dem Bürgergeld konkurriert: Wohngeld und Kinderzuschlag. Dieses zweite Auffangnetz soll einen Teil der Wohnkosten sowie das sächliche Existenzminimum von Kindern abdecken. Steigert ein solcher Haushalt sein Erwerbseinkommen, sinken die Transferleistungen aus Wohngeld und Kinderzuschlag. Ähnlich wie beim Bürgergeld entstehen so adverse Anreize, mehr zu arbeiten.

Ein weiterer Kritikpunkt an diesem zweigliedrigen Grundsicherungssystem ist, dass die Zuständigkeiten zwischen den Ämtern und die Anspruchsvoraussetzungen für Wohngeld und Kinderzuschlag nicht klar geregelt sind. Dies drückt sich in einer geringen Inanspruchnahme von Wohngeld und Kinderzuschlag aus (Baisch et al. 2023). Unser Vorschlag sieht daher vor, das zweite Grundsicherungssystem aus Wohngeld und Kinderzuschlag abzuschaffen bzw. in das Bürgergeld zu integrieren, um das Gesamtsystem zu vereinfachen und zu vereinheitlichen.

Um die Arbeitsanreize des Bürgergeldes zu erhöhen, schlagen wir zudem folgende Reform der Hinzuverdienstregelungen vor: Für kinderlose Bürgergeldbeziehende beträgt der Einbehaltungssatz (die Transferentzugsrate) 100 % bis zu einem Einkommen von 360 Euro, d. h. geringe Einkommen werden vollständig mit dem Bürgergeld verrechnet. Jeder darüber hinaus verdiente Euro wird zu 60 % angerechnet. Das bedeutet, dass Bürgergeldberechtigte ab dem 361. Euro von jedem verdienten Euro 40 Cent behalten dürfen.

Unser Vorschlag gewährt Bürgergeld-Haushalten mit Kindern wie bisher einen anrechnungsfreien Freibetrag von 100 Euro. Darüber hinaus verdientes Einkommen bis 360 Euro wird zu 80 % angerechnet. Einkommen, das 360 Euro übersteigt, wird wie bei kinderlosen Haushalten zu 60 % angerechnet. Die durch die Ausweitung der Arbeitszeit entstehenden Kinderbetreuungskosten begründen die geringeren Transferentzugsraten bei Haushalten mit Kindern.

DATEN UND METHODIK

Wir präsentieren Simulationsergebnisse für die untersuchten Reformen unter Verwendung eines empirisch geschätzten Haushaltsarbeitsangebotsmodells der Discrete-Choice-Klasse des ifo Instituts. Dabei simulieren wir die Belastungs- und Arbeitsangebotseffekte der Reformpakete im zweiten Halbjahr 2023 (d. h. unter Berücksichtigung der jüngsten Bürgergeldreform) im Vergleich zur aktuellen Rechtslage.

Konkret wurde für diese Berechnungen das »ifo Tax and Transfer Behavioral Microsimulation Model« (ifo-MSM-TTL) verwendet, eine Variante mit expliziter Modellierung und Schätzung von Verhaltensanpassungen. Für eine ausführliche Modelldokumentation siehe Blömer und Peichl (2020b). Die verwendete Modellvariante folgt der Standardspezifikation der Modelldokumentation und wird als Conditional Logit-Modell geschätzt. Wir berücksichtigen die unvollständige

Inanspruchnahme von Transferleistungen auf Basis einer komplexeren Spezifikation, die die Kosten der Inanspruchnahme bzw. Stigmaeffekte widerspiegelt. Dabei spezifizieren wir einen Stigmaeffekt für arbeitslose Bürgergeldempfangende und einen separaten Stigmaeffekt für erwerbstätige Leistungsempfangende (»Aufstockende«). Darüber hinaus gibt es einen dritten Stigmaeffekt für Beziehende von Wohngeld und/oder Kinderzuschlag. Im Rahmen des Transferreformpakets werden Wohngeld und Kinderzuschlag durch ein aufgewertetes Bürgergeld ersetzt. Die neu entstehenden Bürgergeldansprüche von Personen, die teilweise vor der Reform Wohngeld oder Kinderzuschlag bezogen haben, werden mit dem geschätzten Stigma des Bürgergeldes für Erwerbstätige bewertet.

Als Datenbasis für die Simulation dient das Sozio-oekonomische Panel (SOEP).⁵ Mit dem Erhebungsjahr 2019 verwenden wir die letzte SOEP-Welle, die noch nicht von den Sondereffekten der Corona-Pandemie und des Ukraine-Kriegs betroffen ist. Darauf aufbauend schreiben wir die monetären Variablen auf Basis der Preis- und Lohnentwicklung bis zum Jahr 2023 fort. Zusätzlich werden die Arbeitsmarktbedingungen des aktuellen Rechtsstandes simuliert, so dass die vergangenen Reformen explizit im Ausgangspunkt (»Status quo 2023«) berücksichtigt werden.

ERGEBNISSE

Im Folgenden werden die Simulationsergebnisse mit Fokus auf das Gesamtpaket ausgewertet. Die beiden einzelnen Reformpakete Steuern und Transfers sind im Anhang für eine Einzelbetrachtung aufgeführt.⁶

Arbeitsangebot

Tabelle 1 zeigt die Auswirkungen des Gesamtreformvorschlags auf das Arbeitsangebot in Deutschland im Vergleich zum Status quo (2023). Die kombinierte Einführung aller Reformelemente würde deutlich positive Arbeitsanreize setzen. In der Folge würde das Arbeitsangebot steigen. Die Erwerbsbeteiligung würde insgesamt um 0,44 % steigen, d. h. 172 000 Personen würden aufgrund der neu geschaffenen Arbeitsanreize aus der Nichterwerbstätigkeit in die Erwerbstätigkeit wechseln. Außerdem würde die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden um 184 000 Vollzeitäquivalente steigen. Differenziert man diese Zahlen nach Geschlecht, wird deutlich, dass sowohl Frauen als auch Männer von den neu geschaffenen Arbeitsanreizen profitieren würden.

Für Frauen ist insbesondere der Anreiz zur Ausweitung der Arbeitszeit von Bedeutung. Dies wird in Abbildung 1 deutlich. Sie würden von (kleinen) Teilzeitstellen, also Stellen mit 10 oder 20 Wochen-

⁵ Für Details zum Datensatz siehe Goebel et al. (2019).

⁶ Zu beachten ist, dass die Effekte der beiden einzelnen Reformpakete nicht additiv sind, sondern im Gesamtpaket leichte Wechselwirkungen aufweisen.

stunden, auf Stellen mit 30 oder 40 Wochenstunden wechseln. Diese Beschäftigungsverhältnisse würden um 124 300 Personen zunehmen. Insgesamt würden Frauen ihre Arbeitszeit um 79 000 Vollzeitäquivalente erhöhen.⁷ Darüber hinaus würden 38 000 Frauen aus der Nichterwerbstätigkeit in die Erwerbstätigkeit wechseln.

Die Tabellen 5 und 9 zeigen die Arbeitsangebotseffekte bei getrennter Einführung der Reformpakete Einkommensteuer und Transfers. Beide Reformpakete würden unabhängig voneinander positive Arbeitsangebotseffekte auslösen. Die gesamten Arbeitsanreize der Transferreform wären jedoch mehr als doppelt so hoch wie die der Einkommensteuerreform. Dies gilt sowohl für die Erwerbsbeteiligung als auch für die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden.

Ein Vergleich der Arbeitsangebotseffekte für Frauen in den drei Tabellen zeigt, dass die positiven Arbeitsmarkteffekte der Gesamtreform vor allem durch das Einkommensteuerreformpaket getrieben werden. Da in Deutschland häufig Frauen die Zweitverdienerinnen in einem Haushalt sind, ist dieser Effekt auf das Reformelement des Ehegattenrealsplittings zurückzuführen. Dieses setzt steuerliche Anreize für die Zweitverdienerin, ihr Arbeitsangebot gegenüber dem Erstverdiener im gemeinsamen Haushalt auszuweiten.

Die Arbeitsmarkteffekte der Gesamtreform sind für Männer ausgeprägter als für Frauen. 134 000 Männer würden aus der Nichterwerbstätigkeit in eine Vollzeitbeschäftigung (30 oder 40 Wochenstunden) wechseln. Insgesamt würden Männer ihre Arbeitszeit um 0,52% erhöhen. Beide Reformpakete würden unabhängig vom Geschlecht einen Wechsel von Nicht- oder Teilzeitbeschäftigung in Vollzeitbeschäftigung auslösen, die sozialversicherungstechnisch besser abgesichert sind.

Verfügbare Einkommen

Im Folgenden wird die durchschnittliche Veränderung des verfügbaren Einkommens differenziert nach Haushaltstyp, Kinderzahl und Einkommensdezilen betrachtet, um die durchschnittlichen finanziellen Effekte der Reform für verschiedene Haushaltstypen und Einkommenspositionen zu verdeutlichen. Tabelle 2 zeigt die Effekte der Gesamtreform, Tabelle 6 die des Reformpakets Einkommensteuer und Tabelle 10 die des Reformpakets Transfers. Da unser Reformvorschlag darauf abzielt, Arbeitsanreize für die Haushalte zu schaffen, betrachten wir vor allem die Spalte »Veränderung mit Anpassung«. Diese zeigt die Veränderung der Einkommen, nachdem die Haushalte ihr Arbeitsangebot aufgrund der eingeführten Reform angepasst haben. Insgesamt würden alle Haushalte im Durchschnitt von der Reform profitieren und ihr verfügbares Einkommen würde um 103 Euro steigen.

⁷ Empirische Studien zeigen, dass Frauen in der Tat gerne mehr arbeiten würden. Ihre Wunscharbeitszeit ist höher als ihre tatsächliche Arbeitszeit (Blömer et al. 2021c).

Tab. 1

Gesamtreform – Arbeitsangebotswirkungen

	Vollzeitäquivalente		Arbeitsmarktpartizipation	
	Tsd. VZÄ	%	Tsd. Personen	%
Gesamt	184	0,51	172	0,44
Nach Geschlecht				
Männer	105	0,52	134	0,68
Frauen	79	0,50	38	0,20

Hinweis: Arbeitsangebotswirkungen im Vergleich zum Status quo. Vollzeitäquivalente bemisst den Arbeitsangebotseffekt umgerechnet in Vollzeitbeschäftigte mit 40 Wochenarbeitsstunden. Arbeitsmarktpartizipation gibt an, wie viele Erwerbspersonen zusätzlich in Beschäftigung wechseln.

Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

Haushaltstypen und Kinderzahl

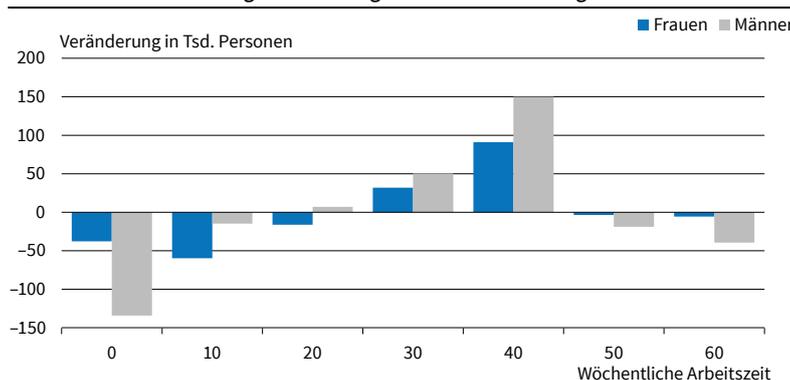
Im Durchschnitt würden Paare mit Kindern nach Ausweitung ihres Arbeitsangebots am stärksten von der Gesamtreform profitieren (+0,85%), gefolgt von Alleinerziehenden (+0,64%). Dies entspricht einem durchschnittlichen absoluten Anstieg des verfügbaren Jahreseinkommens von 634 bzw. 251 Euro. Differenziert man die Haushalte nach der Kinderzahl, so haben Familien mit drei Kindern die höchsten Zugewinne. Dieser Effekt ist auf die Reform der Familienbesteuerung mit erhöhten Kinderfreibeträgen zurückzuführen. Tabelle 6 zeigt für den Fall einer isolierten Einführung des Reformpakets zur Einkommensteuer ähnliche Veränderungen des verfügbaren Einkommens für diese Haushaltstypen.⁸

Haushalte ohne Kinder würden durch die Gesamtreform geringfügig schlechter gestellt. Betrachtet man alle Haushalte ohne Kinder, so würden sie nach Anpassung ihres Arbeitsangebots im Durchschnitt nur 22 Euro weniger zur Verfügung haben. Dies ist auf die Veränderung des verfügbaren Einkommens von Paaren ohne Kinder durch die Abschaffung des Ehegattenrealsplittings und die veränderten Hinzuverdienstregeln zurückzuführen. Bei Paaren ohne Kinder ergibt sich unter Berücksichtigung der Anpassungsreaktionen eine weitere leichte Verschlechterung beim verfügbaren Einkommen.

⁸ Werden im Rahmen von Regelanpassungen die Kinderfreibeträge erhöht, werden auch die Kindergeldsätze angepasst. Dies geschieht, um eine Schlechterstellung von Kindergeldbeziehenden gegenüber Kinderfreibetragsbeziehenden zu vermeiden. Unser Reformvorschlag zielt jedoch auf eine Reform der Familienbesteuerung ab und erhöht daher die Kinderfreibeträge, ohne die Kindergeldsätze anzupassen.

Abb. 1

Gesamtreform – Arbeitsangebotswirkungen nach Stundenkategorien



Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

© ifo Institut

baren Einkommen (auf insgesamt -190 Euro). Diese Haushalte reagieren auf die neuen Regelungen und Arbeitsanreize und passen ihr Verhalten, d. h. ihr Arbeitsangebot, an. Die positiven Arbeitsangebotseffekte des Einkommensteuerreformpakets würden die negativen Arbeitsangebotseffekte des Transferreformpakets nicht kompensieren.

Hingegen würden auch Alleinstehende eine Erhöhung ihres verfügbaren Einkommens erfahren. Dies ist auf Elemente beider Reformpakete zurückzuführen, siehe Tabellen 6 und 10. Alleinstehende würden sowohl von der Einkommensteuersenkung als auch von den reformierten Arbeitsanreizen des Bürgergeldes profitieren. Im Transferreformpaket würden sie nach Anpassung ihres Arbeitsangebots ein durchschnittliches Plus von 44 Euro erzielen.

Einkommensdezile

Wie der Reformvorschlag in Blömer et al. (2021b) zielt auch dieser Vorschlag für eine umfassende Reform des Steuer- und Transfersystems nicht auf eine Umverteilung zwischen den Einkommensgruppen ab. Vielmehr sollen Arbeitsanreize geschaffen und die Kosten der Reform gerecht verteilt werden. Tabelle 2 zeigt, dass die unteren 80% der Einkommensverteilung nach An-

passung ihres Arbeitsangebots Einkommenszuwächse verzeichnen würden. Die verfügbaren Einkommen im zweiten und dritten Dezil würden absolut und relativ am stärksten steigen. Auch die mittleren Einkommen im vierten bis achten Dezil hätten ein um etwa 0,1% höheres verfügbares Einkommen.

Ähnliche Zuwächse würden die Einkommensdezile verzeichnen, wenn nur das Einkommensteuerreformpaket umgesetzt würde. Die Besserstellung der unteren Dezile durch die Gesamtreform ist auf die Effekte der Transferkomponente zurückzuführen. Ab dem vierten Dezil weist Tabelle 10 Einkommensverluste nach Arbeitsangebotsanpassung aus. Auch Haushalte, die sich im Status quo am oberen Ende der Einkommensverteilung befinden, entscheiden sich im Reformszenario mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit für eine Verringerung ihrer Arbeitszeit. Dadurch verlieren sie im Vergleich zum Status quo Einkommen.

Ungleichheit

In der öffentlichen und politischen Diskussion wird häufig der Eindruck erweckt, dass eine Reform des Steuer- und Transfersystems entweder die Einkommensungleichheit durch mehr Umverteilung verrin-

Tab. 2

Gesamtreform – Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen

	Ausgangswert Status quo Euro	Veränderung			
		ohne Anpassung		mit Anpassung	
	Euro	Euro	%	Euro	%
Gesamt	47 984	13	0,03	103	0,22
Nach Haushaltstyp					
Alleinstehend	29 872	- 29	- 0,10	100	0,34
Alleinerziehend	38 975	- 74	- 0,19	251	0,64
Paar ohne Kinder	60 069	- 107	- 0,18	- 190	- 0,32
Paar mit Kindern	74 739	373	0,50	634	0,85
Nach Anzahl der Kinder					
Ohne Kinder	42 575	- 62	- 0,15	- 22	- 0,05
Ein Kind	64 841	275	0,42	336	0,52
Zwei Kinder	70 293	418	0,60	752	1,07
Drei Kinder	72 666	217	0,30	1 110	1,53
Vier und mehr Kinder	65 390	- 963	- 1,47	177	0,27
Nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im Status quo					
1. Dezil	15 975	- 233	- 1,46	22	0,14
2. Dezil	25 113	- 37	- 0,15	493	1,96
3. Dezil	29 998	16	0,05	256	0,85
4. Dezil	35 460	66	0,19	98	0,28
5. Dezil	42 225	153	0,36	68	0,16
6. Dezil	45 602	184	0,40	51	0,11
7. Dezil	53 008	178	0,34	62	0,12
8. Dezil	60 170	131	0,22	77	0,13
9. Dezil	71 947	- 69	- 0,10	- 95	- 0,13
10. Dezil	118 539	- 148	- 0,12	- 32	- 0,03

Hinweis: Die Tabelle weist die Wirkungen auf das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen pro Jahr im Vergleich zum Status quo aus.

Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

gern oder durch weniger Umverteilung und die damit verbundenen Effizienzgewinne und Arbeitsanreize erhöhen würde. Unser Gesamtreformvorschlag erreicht beides: Effizienz und Beschäftigung würden steigen, während die Ungleichheit der verfügbaren Einkommen leicht sinken würde (siehe Tabelle 3). Der Gini-Koeffizient würde, unter Anpassung des Arbeitsangebots, um 0,2 Prozentpunkte sinken.

Diese Verteilungseffekte gehen sowohl von der Einkommensteuer- als auch von der Transferkomponente der Gesamtreform aus. Auch isoliert betrachtet sinken die Ungleichheitsmaße in diesen alternativen Szenarien.

Fiskalische Kosten

Der vorgelegte Reformvorschlag enthält einerseits Komponenten, bei denen der Staat auf Steuereinnahmen verzichten würde. Im Reformpaket zur Einkommensteuer würden insbesondere die vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags sowie die Anhebung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags und des Werbungskostenpauschbetrags den Staatshaushalt durch Steuermindereinnahmen belasten. Die Umwandlung des Ehegattensplittings in ein Ehegattenrealsplitting mit Unterhaltsabsetzbetrag sowie die Tarifanpassungen beim Spitzensteuersatz und beim Reichensteuersatz würden andererseits zu Steuermehreinnahmen führen. Unter Berücksichtigung der zusätzlichen Steuer- und Sozialversicherungsbeiträge durch die Erhöhung des Arbeitsangebots würden sich die fiskalischen Kosten der Einführung des Reformpakets Einkommensteuer auf rund 2 Mrd. Euro belaufen. Die Einführung des Reformpakets Transfers würde zu einer Entlastung des Budgets führen (nach Anpassung des Arbeitsangebots rund 2,5 Mrd. Euro). Dies ist vor allem auf Einsparungen beim Wohngeld und beim Kinderzuschlag zurückzuführen. Die kombinierte Einführung beider Reformpakete wäre nahezu aufkommensneutral, unabhängig davon, ob dynamische Effekte auf dem Arbeitsmarkt berücksichtigt werden oder nicht.

FAZIT

In diesem Beitrag wird ein aktualisiertes Reformkonzept für das Steuer- und Transfersystem vorgestellt, das auf einem ifo-Vorschlag aus dem Jahr 2021 basiert (vgl. Blömer et al. 2021b). Die Reform baut strukturelle Fehlanreize im Steuer- und Transfersystem ab und würde nach Berechnungen des ifo Mikrosimulationsmodells zu einem Beschäftigungszuwachs von knapp 184 000 Vollzeitäquivalenten und bis zu 172 000 zusätzlichen Erwerbspersonen führen. Die Lasten würden gerecht verteilt, da die Ungleichheit nicht zunehmen würde. Gleichzeitig wäre die Reform für den Staatshaushalt nahezu aufkommensneutral.

Das Reformkonzept besteht aus zwei Maßnahmenpaketen: Zum einen wird das Einkommensteuersystem reformiert, zum anderen werden die beste-

Tab. 3

Gesamtreform – Veränderung Armuts- und Ungleichheitsmaße

Maß	ohne Anpassung	mit Anpassung
Gini-Koeffizient	0,0	-0,2
P90/P10	0,0	-0,1
Armutsrisikoschwelle	6,9	3,5
Armutsrisikoquote	0,7	-0,6
Armutsrisikoquote (fix)	0,3	-0,8

Hinweis: Die Tabelle weist die Veränderung verschiedener Verteilungsmaße in Prozentpunkten im Vergleich zum Status quo aus. Veränderung von Gini-Koeffizient, Armutsrisikoquote, Armutsrisikoquote (bei fixierter Schwelle) in Prozentpunkten. Veränderung der Armutsrisikoschwelle in Euro/Monat. P90/P10 zeigt die Veränderung des Verhältnisses der Dezilgrenzen.

Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

henden Grundsicherungssysteme vereinfacht. Das Reformpaket zur Einkommensteuer würde insbesondere Familien mit Kindern, unabhängig vom gewählten Familienmodell, entlasten. Dies geschieht durch höhere Kinderfreibeträge bei der Familienbesteuerung. Die Umwandlung des Ehegattensplittings in ein Ehegattenrealsplitting würde die Arbeitsanreize für Zweitverdienende erhöhen. Bei Umsetzung des Einkommensteuerreformpakets würden vor allem Frauen eine Erwerbstätigkeit aufnehmen und ihre Arbeitszeit um insgesamt 49 000 Vollzeitäquivalente erhöhen. Dabei würden sie vorrangig in Vollzeitbeschäftigung wechseln. Dies fördert die Verringerung der wirtschaftlichen Abhängigkeit von Frauen.

Bei der Umwandlung des Ehegattensplittings in ein Ehegattenrealsplitting ist zu beachten, dass dies für Paare mit einem sehr hohen Einkommensunterschied eine steuerliche Mehrbelastung bedeuten würde. Sie könnten den Splittingvorteil nur noch in Höhe des Unterhaltsfreibetrags nutzen. Dies führt in unseren Simulationen zu einer leichten Schlechterstellung von Paaren ohne Kinder, sowie der einkommensstärksten 20% der Bevölkerung. Bei der Einführung dieser Reformkomponente müsste die Politik zudem berücksichtigen, dass bestehende Ehepaare ihre Arbeitsteilung auf das Ehegattensplitting ausgerichtet haben. Für diese bestehenden Ehen könnte die Po-

Tab. 4

Gesamtreform – Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro

Budgetgröße	ohne Anpassung	mit Anpassung
Verfügbares Einkommen	0,5	4,3
Einkommensteuer	3,5	3,3
Solidaritätszuschlag	-7,4	-7,4
Sozialversicherung (AG+AN)	0,0	1,8
Bürgergeld inkl. KdU	-3,2	-4,0
Grundsicherung im Alter inkl. KdU	-0,8	-0,8
Kindergeld	0,0	-0,0
Wohngeld	5,3	5,3
Kinderzuschlag	2,1	2,1
Gesamt	-0,5	0,2

Hinweis: Budgetwirkung der Reform im Vergleich zum Status quo. Positive Werte bedeuten eine Entlastung, negative eine Belastung des Budgets.

Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

litik eine Beibehaltung der bisherigen Regelungen in Erwägung ziehen. In diesem Fall würde sich allerdings der Eintritt der prognostizierten positiven Beschäftigungseffekte des Reformpakets zur Einkommensteuer deutlich verzögern.

Die Steuerpolitik ist jedoch nur ein Aspekt, um die Erwerbstätigkeit von Frauen und Familien mit Kindern zu fördern. Der Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen und die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind weitere wesentliche Maßnahmen, um diese Ziele zu erreichen.

Das Transferreformpaket schafft durch die reformierten Hinzuverdienstregelungen beim Bürgergeld und die Integration von Wohngeld und Kinderzuschlag weitere starke Arbeitsanreize. Lediglich bei Paaren ohne Kindern führt diese Reform zu negativen Arbeitsangebotseffekten. Dies liegt daran, dass wir bei der Neustrukturierung der individuellen Freibeträge nur danach unterscheiden, ob Kinder in der Bedarfsgemeinschaft leben oder nicht. Eine weitere Unterscheidung nach dem Partnerschaftsstatus bei den Hinzuverdienstregeln wäre rechtlich neu, in der Praxis technisch anspruchsvoller, aber nicht unmöglich, wenn man an die Zahl der Erwachsenen in einer Bedarfsgemeinschaft anknüpfen würde.

Die Diskussion um das Transfersystem, z. B. durch die Einführung einer Kindergrundsicherung, ist in Bewegung geraten. Daher könnte die Politik auch erwägen, nur das Reformpaket zur Einkommensteuer einzuführen. Würde die Regierung nur das Reformpaket Einkommensteuer einführen, würde dies eine geringe Belastung des Staatshaushalts von knapp über zwei Milliarden Euro bedeuten. Da in unseren Berechnungen Wachstumseffekte, z. B. durch zusätzliche Investitionen und Innovationen bei Unternehmen und Selbständigen, noch nicht berücksichtigt sind, könnte dieses Defizit in der Realität geringer ausfallen.

REFERENZEN

Bach, S., B. Fischer, P. Haan und K. Wrohlich (2020), »Reform des Ehegattensplittings: Realsplitting mit niedrigem Übertragungsbetrag ist ein guter Kompromiss«, *DIW Wochenbericht* 87(41), 785–794.

Bachmann, R., P. Jäger und R. Jessen (2021), »A Split Decision: Welche Auswirkungen hätte die Abschaffung des Ehegattensplittings auf das Arbeitsangebot und die Einkommensverteilung?«, RWI Materialien Diskussionspapier Heft 144.

Baisch, B., D. Müller, C. Zollner, L. Castiglioni und C. Boll (2023), *Barrieren der Inanspruchnahme monetärer Leistungen für Familien*, Deutsches Jugendinstitut.

Blömer, M., P. Brandt und A. Peichl (2021a), *Raus aus der Zweitverdienerrinnenfalle: Reformvorschläge zum Abbau von Fehlanreizen im deutschen Steuer- und Sozialversicherungssystem*, ifo Forschungsberichte 126.

Blömer, M., P. Brandt, F. Dorn, C. Fuest und A. Peichl (2021b), »Für mehr Beschäftigung und mehr steuerliche Entlastung für Familien: Ein Reformvorschlag zur Einkommensbesteuerung«, *ifo Schnelldienst* 74(10), 37–49.

Blömer, M., J. Garnitz, L. Gärtner, A. Peichl und H. Strandt (2021c), *Zwischen Wunsch und Wirklichkeit: Unter- und Überbeschäftigung am deutschen Arbeitsmarkt*, Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, ifo Forschungsberichte 119.

Blömer, M. und A. Peichl (2020a), *Für wen lohnt sich Arbeit? Partizipationsbelastungen im deutschen Steuer-, Abgaben- und Transfersystem*, Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, ifo Forschungsberichte 118.

Blömer, M. und A. Peichl (2020b), »The ifo Tax and Transfer Behavioral Microsimulation Model«, ifo Working Paper 335.

Blömer, M., C. Fuest und A. Peichl (2019a), »Raus aus der Niedrigeinkommensfalle(!) Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems«, *ifo Schnelldienst* 72(4), 34–43.

Blömer, M., L. Dörr, C. Fuest, M. Mosler, A. Peichl und N. Potrafke (2019b), »Was bei einer Reform des Solidaritätszuschlags zu beachten ist«, *ifo Schnelldienst* 72(16), 3–15.

Bönke, T., G. Dany-Knedlik und L. Pagenhardt (2023), »Neues DIW-Modell kann Einkommensverteilung am aktuellen Rand vorhersagen: Ungleichheit dürfte in diesem Jahr leicht zunehmen«, *DIW Wochenbericht* 90(24), 326–332.

Fuest, C., M. Löffler, A. Peichl und H. Stichnoth (2015), »Integration des Solidaritätszuschlags in die Einkommensteuer«, *Wirtschaftsdienst* 95(5), 319–324.

Goebel, J., M. M. Grabka, S. Liebig, M. Kroh, D. Richter, C. Schröder und J. Schupp (2019), »The German Socio-Economic Panel (SOEP)«, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 239(2), 345–360.

Günther, T., S. Miltner und R. Schöb (2023), »Ungelöste Probleme der Grundsicherung«, *ifo Schnelldienst* 76(3), 41–47.

Rainer, H. und A. Peichl (2021), »Erwerbstätigenpotenzial besser ausschöpfen«, *ifo Schnelldienst* 74(7), 6–10.

ANHANG

Reformpaket Einkommensteuer

Tab. 5

Reformpaket Einkommensteuer – Arbeitsangebotswirkungen

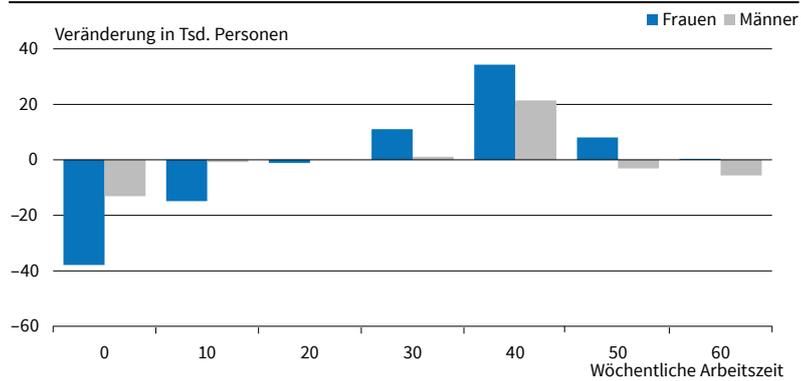
	Vollzeitäquivalente		Arbeitsmarktpartizipation	
	Tsd. VZÄ	%	Tsd. Personen	%
Gesamt	59	0,16	51	0,13
Nach Geschlecht				
Männer	10	0,05	13	0,07
Frauen	49	0,31	38	0,20

Hinweis: Arbeitsangebotswirkungen im Vergleich zum Status quo. Vollzeitäquivalente bemisst den Arbeitsangebotseffekt umgerechnet in Vollzeitbeschäftigte mit 40 Wochenarbeitsstunden. Arbeitsmarktpartizipation gibt an, wie viele Erwerbspersonen zusätzlich in Beschäftigung wechseln.

Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

Abb. 2

Reformpaket Einkommenssteuer – Arbeitsangebotswirkungen nach Stundenkategorien



Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

© ifo Institut

Tab. 6

Reformpaket Einkommensteuer – Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen

	Ausgangswert Status quo Euro	Veränderung			
		ohne Anpassung		mit Anpassung	
	Euro	Euro	%	Euro	%
Gesamt	47 984	93	0,19	123	0,26
Nach Haushaltstyp					
Alleinstehend	29 872	63	0,21	65	0,22
Alleinerziehend	38 975	213	0,55	263	0,67
Paar ohne Kinder	60 069	- 82	- 0,14	- 70	- 0,12
Paar mit Kindern	74 739	477	0,64	606	0,81
Nach Anzahl der Kinder					
Ohne Kinder	42 575	2	0,00	8	0,02
Ein Kind	64 841	309	0,48	379	0,58
Zwei Kinder	70 293	555	0,79	711	1,01
Drei Kinder	72 666	565	0,78	745	1,03
Vier und mehr Kinder	65 390	315	0,48	415	0,63
Nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im Status quo					
1. Dezil	15 975	27	0,17	33	0,20
2. Dezil	25 113	73	0,29	92	0,37
3. Dezil	29 998	111	0,37	137	0,46
4. Dezil	35 460	148	0,42	181	0,51
5. Dezil	42 225	210	0,50	252	0,60
6. Dezil	45 602	216	0,47	250	0,55
7. Dezil	53 008	209	0,39	224	0,42
8. Dezil	60 170	155	0,26	161	0,27
9. Dezil	71 947	- 53	- 0,07	- 40	- 0,06
10. Dezil	118 539	- 135	- 0,11	- 22	- 0,02

Hinweis: Die Tabelle weist die Wirkungen auf das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen pro Jahr im Vergleich zum Status quo aus.

Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

Tab. 7

Reformpaket Einkommensteuer – Veränderung Armuts- und Ungleichheitsmaße

Maß	ohne Anpassung	mit Anpassung
Gini-Koeffizient	- 0,1	- 0,1
P90/P10	- 0,0	- 0,0
Armutsrisikoschwelle	8,5	9,7
Armutsrisikoquote	0,4	0,4
Armutsrisikoquote (fix)	- 0,1	- 0,2

Hinweis: Die Tabelle weist die Veränderung verschiedener Verteilungsmaße in Prozentpunkten im Vergleich zum Status quo aus. Veränderung von Gini-Koeffizient, Armutsrisikoquote, Armutsrisikoquote (fix) in Prozentpunkten. Veränderung der Armutsrisikoschwelle in Euro/Monat. P90/P10 zeigt die Veränderung des Verhältnisses der Dezilgrenzen.

Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

Tab. 8

Reformpaket Einkommensteuer – Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro

Budgetgröße	ohne Anpassung	mit Anpassung
Verfügbares Einkommen	3,9	5,1
Einkommensteuer	3,5	3,9
Solidaritätszuschlag	- 7,4	- 7,4
Sozialversicherung (AG+AN)	0,0	1,0
Bürgergeld inkl. KdU	0,0	0,2
Grundsicherung im Alter inkl. KdU	0,0	0,0
Kindergeld	0,0	- 0,0
Wohngeld	- 0,1	- 0,0
Kinderzuschlag	0,0	0,0
Gesamt	- 3,9	- 2,3

Hinweis: Budgetwirkung der Reform im Vergleich zum Status quo. Positive Werte bedeuten eine Entlastung, negative eine Belastung des Budgets.

Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

Reformpaket Transfers

Tab. 9

Reformpaket Transfers – Arbeitsangebotswirkungen

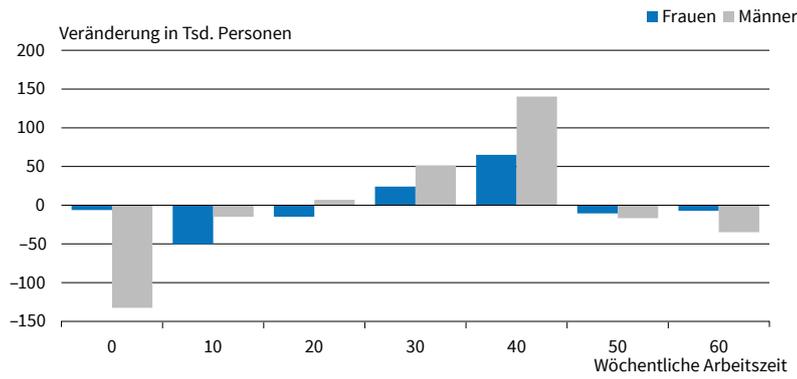
	Vollzeitäquivalente		Arbeitsmarktpartizipation	
	Tsd. VZÄ	%	Tsd. Personen	%
Gesamt	145	0,40	139	0,36
Nach Geschlecht				
Männer	106	0,52	132	0,67
Frauen	39	0,25	6	0,03

Hinweis: Arbeitsangebotswirkungen im Vergleich zum Status quo. Vollzeitäquivalente bemisst den Arbeitsangebotseffekt umgerechnet in Vollzeitbeschäftigte mit 40 Wochenarbeitsstunden. Arbeitsmarktpartizipation gibt an, wie viele Erwerbspersonen zusätzlich in Beschäftigung wechseln.

Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

Abb. 3

Reformpaket Transfers – Arbeitsangebotswirkungen nach Stundenkategorien



Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

© ifo Institut

Tab. 10

Reformpaket Transfers – Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen

	Ausgangswert Status quo Euro	Veränderung			
		ohne Anpassung		mit Anpassung	
	Euro	Euro	%	Euro	%
Gesamt	47 984	- 78	- 0,16	- 6	- 0,01
Nach Haushaltstyp					
Alleinstehend	29 872	- 90	- 0,30	44	0,15
Alleinerziehend	38 975	- 280	- 0,72	17	0,04
Paar ohne Kinder	60 069	- 24	- 0,04	- 120	- 0,20
Paar mit Kindern	74 739	- 99	- 0,13	76	0,10
Nach Anzahl der Kinder					
Ohne Kinder	42 575	- 62	- 0,15	- 25	- 0,06
Ein Kind	64 841	- 31	- 0,05	- 13	- 0,02
Zwei Kinder	70 293	- 131	- 0,19	91	0,13
Drei Kinder	72 666	- 337	- 0,46	445	0,61
Vier und mehr Kinder	65 390	- 1 263	- 1,93	- 163	- 0,25
Nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im Status quo					
1. Dezil	15 975	- 256	- 1,60	6	0,04
2. Dezil	25 113	- 102	- 0,41	443	1,77
3. Dezil	29 998	- 90	- 0,30	154	0,51
4. Dezil	35 460	- 81	- 0,23	- 58	- 0,16
5. Dezil	42 225	- 56	- 0,13	- 162	- 0,38
6. Dezil	45 602	- 32	- 0,07	- 199	- 0,44
7. Dezil	53 008	- 30	- 0,06	- 174	- 0,33
8. Dezil	60 170	- 23	- 0,04	- 87	- 0,14
9. Dezil	71 947	- 16	- 0,02	- 57	- 0,08
10. Dezil	118 539	- 12	- 0,01	- 10	- 0,01

Hinweis: Die Tabelle weist die Wirkungen auf das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen pro Jahr im Vergleich zum Status quo aus.

Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

Tab. 11

Reformpaket Transfers – Veränderung Armuts- und Ungleichheitsmaße

Maß	ohne Anpassung	mit Anpassung
Gini-Koeffizient	0,1	- 0,1
P90/P10	0,0	- 0,0
Armutrisikoschwelle	- 1,7	- 3,6
Armutrisikoquote	0,4	- 0,9
Armutrisikoquote (fix)	0,5	- 0,7

Hinweis: Die Tabelle weist die Veränderung verschiedener Verteilungsmaße in Prozentpunkten im Vergleich zum Status quo aus. Veränderung von Gini-Koeffizient, Armutrisikoquote, Armutrisikoquote (fix) in Prozentpunkten. Veränderung der Armutrisikoschwelle in Euro/Monat. P90/P10 zeigt die Veränderung des Verhältnisses der Dezilgrenzen.

Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

Tab. 12

Reformpaket Transfers – Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro

Budgetgröße	ohne Anpassung	mit Anpassung
Verfügbares Einkommen	- 3,3	- 0,3
Einkommensteuer	0,0	- 0,6
Solidaritätszuschlag	0,0	- 0,0
Sozialversicherung (AG+AN)	0,0	1,0
Bürgergeld inkl. KdU	- 3,3	- 4,4
Grundsicherung im Alter inkl. KdU	- 0,8	- 0,9
Kindergeld	0,0	0,0
Wohngeld	5,3	5,3
Kinderzuschlag	2,1	2,1
Gesamt	3,3	2,5

Hinweis: Budgetwirkung der Reform im Vergleich zum Status quo. Positive Werte bedeuten eine Entlastung, negative eine Belastung des Budgets.

Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.