



## **Schriftliche Stellungnahme im Rahmen der Enquetekommission V zur Zukunft der Familienpolitik in Nordrhein-Westfalen: „Finanzielle Entlastungsmöglichkeiten für Familien/Nachteilsausgleich“**

Dr. Katharina Wrohlich  
DIW Berlin  
Mohrenstraße 17  
10117 Berlin  
kwrohlich@diw.de

**Vorbemerkung:** Meine Antworten auf die Fragen der Enquetekommission beruhen auf Forschungsergebnissen, die aus den folgenden Projekten entstanden sind:

- Evaluationsmodul „Förderung und Wohlergehen von Kindern“ im Rahmen der „Gesamtevaluation ehe- und familienorientierter Leistungen (2013, im Auftrag des BMF und BMFSFJ)
- Familienarbeitszeit – Wirkungen und Kosten einer Lohnersatzleistung bei reduzierter Vollzeitbeschäftigung (2013-2015, im Auftrag der Friedrich-Ebert Stiftung)
- Verschiedene DIW grundmittelfinanzierte Forschungsprojekte zu den Wirkungen des Ehegattensplittings und eines hypothetischen Familiensplittings

Fragen, zu denen ich keine Antworten aus meinen eigenen Forschungsergebnissen ableiten kann, werden von mir nicht beantwortet.

Berlin, 10. Februar 2016

**Frage 1:** „Wie schaffen wir eine gerechte Förderung von Familien, unabhängig davon, ob Eltern verheiratet sind oder nicht?“

Kindergeld und Kinderfreibetrag, die beiden Komponenten des steuerlichen Familienleistungsausgleichs, sind ein zentrales Element der deutschen Familienpolitik. Jährlich werden dafür rund 41 Mrd Euro ausgegeben (rund 38 Mrd für das Kindergeld, rund 3 Mrd für den Kinderfreibetrag).<sup>1</sup> Das Kindergeld bzw. der Kinderfreibetrag, die nicht gleichzeitig, sondern nach dem Optionsmodell gewährt werden, steht allen Kindern unabhängig vom Familienstand der Eltern zu.

Ein weiteres – von den fiskalischen Wirkungen her wesentliches – Instrument der Familienpolitik ist das Ehegattensplitting. Ehepaare können in Deutschland die gemeinsame Veranlagung mit Besteuerung nach dem Splittingverfahren wählen. In diesem Fall wird das gesamte zu versteuernde Einkommen der beiden Ehepartner halbiert, die darauf entfallene Einkommensteuer berechnet und die Steuerschuld anschließend verdoppelt. Nach dieser Regelung ist die Steuerschuld eines Ehepaares unabhängig von der Aufteilung der Einkommen; Ehepaare mit gleichem Gesamteinkommen bezahlen die gleiche Einkommensteuer. Allerdings kann diese Regelung dazu führen, dass Familien mit gleichem Einkommen der Eltern – abhängig vom Familienstand der Eltern – unterschiedlich viel Steuern bezahlen. Das Splittingverfahren für Ehepaare führt durch den progressiven Steuertarif zu einem „Splittingvorteil“ gegenüber unverheirateten Paaren mit gleichem Haushaltseinkommen. Der Grund dafür liegt darin, dass durch die fiktive hälftige Aufteilung des zu versteuernden Einkommens die Progression der Einkommensteuer gemildert wird. Der Splittingvorteil ist umso größer, je höher das Haushaltseinkommen, je größer die Differenz zwischen den individuellen Einkommen der Ehepartner und je stärker die Progression des Einkommensteuertarifes ist. Nach Angaben des BMF beliefen sich die fiskalischen Auswirkungen des Splittingverfahrens im Jahr 2015 auf 20,5 Mrd Euro.<sup>2</sup> Davon kamen 12,6 Mrd Euro Ehepaaren mit steuerlich zu berücksichtigenden Kindern zugute. Weitere 5,9 Mrd kamen Ehepaaren mit Kindern zugute, die jedoch nicht steuerlich zu berücksichtigen sind. Dabei handelt es sich vermutlich in der Mehrzahl um ältere Ehepaare mit erwachsenen Kindern. Schließlich kommen knapp 2 Mrd Euro Ehepaaren ohne Kinder zugute.

Unverheiratete Paare ohne Kinder können vom Ehegattensplitting nicht profitieren. Alleinerziehende ebenfalls nicht – sie können allerdings den steuerlichen Entlastungsbetrag geltend machen. Diesen Entlastungsbetrag in Höhe von 1908 Euro pro Jahr (plus 204 Euro für das zweite und jedes weitere Kind) können Alleinstehende geltend machen, wenn zu ihrem Haushalt mindestens ein Kind gehört, für das ihnen das Kindergeld zusteht. Lebt der Elternteil in einer Haushaltsgemeinschaft mit einer anderen erwachsenen Person, kann der Entlastungsbetrag nicht geltend gemacht werden.

Ein erster Schritt zur Förderung von Familien unabhängig davon, ob Eltern verheiratet sind oder nicht, wäre die Reform des Ehegattensplittings hin zu einer Individualbesteuerung mit Unterhaltsabzug. In diesem Szenario hätten Ehepaare noch immer die Möglichkeit, den doppelten Grundfreibetrag

---

<sup>1</sup> Vgl. BMF (2015): Datensammlung zur Steuerpolitik, Ausgabe 2014:  
[http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren\\_Bestellservice/2015-03-17-datensammlung-zur-steuerpolitik-2014.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2015-03-17-datensammlung-zur-steuerpolitik-2014.pdf?__blob=publicationFile&v=4)

<sup>2</sup> Ebda.

anzusetzen.<sup>3</sup> Durch so eine Reform würden pro Jahr rund 10 Mrd Euro mehr an Einkommensteuer anfallen. Diese fiskalischen Mittel könnten an anderer Stelle für Kinder und Familien ausgegeben werden.

In der Vergangenheit wurde von verschiedenen politischen Akteuren der Vorschlag gemacht, das Ehegattensplitting in ein Familiensplitting umzuwandeln, weil dann – so das Argument – die steuerliche Entlastungswirkung gerechter für alle Familien mit Kindern ausgestaltet wäre. Das DIW hat mehrfach verschiedene Vorschläge zum Familiensplitting untersucht (vgl. dazu Baclet et al. 2005, Steiner und Wrohlich, 2006 sowie Ochmann und Wrohlich, 2011). In diesen Studien wurde gezeigt, dass alle untersuchten Varianten des Familiensplittings in erster Linie Familien in den oberen Einkommensdezilen besser stellen – für Familien in den unteren Einkommensdezilen brächte das Familiensplitting in den vom DIW untersuchten Varianten keine Entlastung bzw. keine Erhöhung des Haushaltseinkommens.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Kindergeld bzw. der Kinderfreibetrag einen wesentlichen Beitrag zum Haushaltseinkommen von Familien leistet, unabhängig vom Familienstand der Eltern. Im Gegensatz dazu führt das Ehegattensplitting zu einer steuerlichen Entlastung nur bei Familien mit verheirateten Eltern. Strebt man das Ziel einer Entlastung von Familien unabhängig von Familienstand der Eltern an, sollte man erwägen, das Ehegattensplitting wie oben dargelegt zu einer Individualbesteuerung mit Unterhaltsabzug umzugestalten. Dies hätte zudem den Vorteil, dass negative Erwerbsanreize, die durch das Ehegattensplitting insbesondere für verheiratete Mütter entstehen, abgemildert würden (vgl. Steiner und Wrohlich, 2004 sowie Bach et al., 2011).

**Frage 2:** „*Welche Auswirkungen hat die Übernahme von Fürsorgearbeit für Kinder oder zu pflegende Angehörige auf die finanzielle Situation von Männern und Frauen im Lebensverlauf? Welche Maßnahmen sollten politisch ergriffen werden, um Familien im Lebensverlauf finanziell zu entlasten?*“

Zur Frage der Auswirkungen der Übernahme von Fürsorgearbeit auf die finanzielle Situation von Männern und Frauen im Lebensverlauf habe ich keine eigenen Forschungsergebnisse. Ich verweise daher auf eine Studie von Boll (2010), die entgangene Lohnausfälle aufgrund geburtsbedingter Erwerbsunterbrechungen für Frauen mit unterschiedlicher Qualifikation und unterschiedlicher Dauer der Erwerbsunterbrechung berechnet. Beispielsweise wird in dieser Studie dargestellt, dass sich die Brutto-Lohnausfälle einer Frau, die ihre Erwerbstätigkeit für drei Jahre unterbrochen hat und danach drei Jahre Teilzeit erwerbstätig war, bis zu ihrem 46. Lebensjahr auf fast 200 000 Euro aufsummieren.

Das Elterngeld schließt im Hinblick auf die finanzielle Entlastung von Eltern im Lebensverlauf kurzfristig eine Lücke. Es sichert Familien den Lebensstandard im ersten Lebensjahr des Kindes, selbst wenn ein Elternteil komplett auf Erwerbstätigkeit verzichtet. Allerdings fällt die Absicherung deutlich geringer aus, wenn sich beide Elternteile die Betreuung des Kindes im ersten Lebensjahr gleichzeitig (nicht

---

<sup>3</sup> Dies ist aus juristischen Gründen notwendig – eine komplette Abschaffung des Ehegattensplittings und die Einführung einer radikalen Individualbesteuerung wie beispielsweise in Schweden oder Österreich (vgl. dazu Dearing et al., 2007) ist derzeit laut Einschätzung von Experten nicht möglich (siehe z.B. Wersig, 2013).

blockweise) aufteilen wollen. Das ElterngeldPlus schließt diese Lücke und ermöglicht eine längere Bezugsdauer von Elterngeld bei gleichzeitiger Teilzeit-Erwerbstätigkeit. Zudem gibt es einen „Partnerschaftsbonus“: Wenn beide Elternteile gleichzeitig einer Erwerbstätigkeit in Höhe von 25-30 Stunden pro Woche nachgehen, verlängert sich die Anzahl der ElterngeldPlus-Monate um insgesamt 4, also um 2 Monate pro Elternteil.

Diese Idee der finanziellen Anreize für eine partnerschaftliche Aufteilung von Erwerbs- und Familienarbeit greift die Idee einer finanziellen Leistung bei Familienarbeitszeit noch viel radikaler auf. Dieses Konzept sieht für Familien nach dem Bezug von Elterngeld, also mit Kindern ab dem zweiten Lebensjahr vor, dass Eltern, die beide einer Erwerbstätigkeit im Umfang von ca. 30 Stunden pro Woche nachgehen, eine finanzielle Leistung erhalten.<sup>4</sup> Dabei ist vorgesehen, dass jeder Elternteil individuell eine finanzielle Leistung (z.B. in Höhe von 250 Euro pro Monat) erhält, allerdings nur, wenn beide Elternteile die entsprechende Arbeitszeit wählen. Die Idee dabei ist, dass Sorgearbeit in Familien und die damit zusammenhängenden Einkommenseinbußen zum Teil finanziell entgolten werden, ohne dass dabei Anreize für die traditionelle Aufgabenteilung – die Frau macht die Sorgearbeit, die Männer die Erwerbsarbeit – entstehen. Eine Simulationsstudie des DIW im Auftrag der Friedrich Ebert Stiftung (Müller et al. 2015) hat gezeigt, dass sich der Anteil der Familien mit Kindern im zweiten, dritten und vierten Lebensjahr, die diese Erwerbskonstellation wählen, kurzfristig von 2 auf 3 Prozent erhöhen würde, wenn eine solche Leistung eingeführt würde. Mittel- bis langfristig könnte dieser Wert noch steigen, wenn die gesellschaftliche Akzeptanz von Teilzeitarbeit bei Vätern und Müttern weiter steigt.

**Frage 3:** „Welche Beiträge können Geld- oder Sachleistungen zu einer Unterstützung von Familien, insbesondere kinderreicher Familien leisten? Wie sind diese zu bewerten?“

Die Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Maßnahmen hat gezeigt, dass Sachleistungen im Rahmen der öffentlichen Subventionierung der Kindertagesbetreuung für Familien mit Kindern unter 12 Jahren große Auswirkungen auf das verfügbare Nettoeinkommen hat (vgl. dazu Müller et al., 2013, S. 106ff). Die Studie zeigt beispielsweise, dass im Durchschnitt die Subventionierung der Kindertagesbetreuung das Haushaltsnettoeinkommen von Familien mit einem Kind unter 12 Jahren um knapp 200 Euro pro Monat erhöht (im Vergleich zu einem Szenario, in dem die Familien die Kindertagesbetreuung komplett selbst finanzieren müssten). Dies ist ein Durchschnittswert über alle Familien mit Kindern unter 12 Jahren, egal ob sie subventionierte Kindertagesbetreuung nutzen oder nicht. Bei Familien mit 2 Kindern in der Altersgruppe erhöht sich der durchschnittliche Wert auf 320 Euro pro Monat, bei Familien mit 3 Kindern um fast 500 Euro pro Monat (ebda, S. 109). Mittels Simulationsverfahren wurde in dieser Studie gezeigt, dass der Wegfall dieser Leistungen im Durchschnitt fast gleich große Auswirkungen auf das Einkommen hätte wie der Wegfall des Kindergeldes (ebda, S.120). Zudem haben Sachleistungen in diesem Bereich einen erheblichen Einfluss auf die Erwerbsbeteiligung von Müttern. Die Studie zeigt, dass bei Wegfall dieser Leistung die Erwerbsquote

---

<sup>4</sup> Die Familienarbeitszeit ist z.B. ausführlich erläutert in Müller et al., 2015.

von Müttern mit einem Kind um 1,7, bei Müttern mit zwei Kindern um 2,4 und bei Müttern mit drei Kindern um 5,14 Prozentpunkte zurückgehen würde.

Misst man diese Sachleistungen an den Zielen der wirtschaftlichen Stabilität von Familien, der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie der Förderung und des Wohlergehens von Kindern<sup>5</sup>, so sind sie als effektiv zu bewerten.

*Frage 6: „Bewirken Kindergeld und andere monetäre Leistungen für Familien einen angemessenen Ausgleich der Erziehungsleistung?“*

Die Gesamtevaluaton ehe- und familienorientierter Leistungen hat gezeigt, dass das Kindergeld einen wichtigen Beitrag zum Haushaltseinkommen leistet. Gäbe es das Kindergeld nicht, wäre die Armutsrisikoquote von Familien deutlich höher (vgl. Müller et al. 2013, S. 79). Auch das Elterngeld hat diese Effekte. Für Familien mit Kindern im ersten Lebensjahr trägt das Elterngeld erheblich zum Haushaltseinkommen bei (vgl. ebda, S. 125). Damit hat die Gesamtevaluaton gezeigt, dass diese Leistungen *effektiv* sind, d.h. das Einkommen von Familien maßgeblich erhöhen. Ob die monetären Leistungen für Kinder *angemessen* sind, muss politisch bewertet werden.

*Frage 8: „Wie müssen finanzielle Unterstützungssysteme ausgestaltet sein, um Familien in prekären Lebenslagen – insbesondere Ein-Eltern-Familien – tatsächlich zu erreichen?“*

Eine monetäre Leistung für Familien in prekären Lebenslagen ist der Kinderzuschlag.<sup>6</sup> Er soll vermeiden, dass Familien, in denen Eltern ein Einkommen in Höhe ihres eigenen Existenzminimums haben, wegen des Bedarfs der Kinder Arbeitslosengeld II beziehen würden. Das Einkommen der Eltern muss daher über der Mindestgrenze von 900 Euro pro Monat (Paare) bzw. 600 Euro pro Monat (Alleinerziehende) liegen. Gleichzeitig darf das Einkommen der Eltern die Obergrenze nicht überschreiten; diese ist für jede Familie individuell zu berechnen und setzt sich aus dem elterlichen Bedarf im Sinne der Regelungen zum Arbeitslosengeld II und dem prozentualen Anteil an den Wohnkosten (Bemessungsgrenze) sowie dem Gesamtkinderzuschlag (i.e. Kinderzuschlag für alle Kinder, die im Haushalt wohnen) zusammen. Der Kinderzuschlag beträgt derzeit noch 140 Euro pro Monat pro Kind und wird ab dem 1.7.2016 auf 160 Euro pro Monat angehoben.

Die Ausgestaltung des Kinderzuschlags führt jedoch zu einigen Problemen:

- Ganz allgemein gehen von einer Sozialleistung, die vom gesamten Haushaltseinkommen abhängt, insbesondere für Zweitverdiener, negative Arbeitsanreize aus. Beim Kinderzuschlag kommt jedoch die Einkommens-Obergrenze erschwerend hinzu: sie führt dazu, dass an dieser

---

<sup>5</sup> Diese sind im Rahmen der Gesamtevaluaton von BMFSFJ und BMF vorgegeben Ziele der Familienpolitik, auf die einzelne ehe- und familienorientierte Maßnahmen hinsichtlich der Wirksamkeit evaluiert wurden.

<sup>6</sup> Weitere Leistungen sind die kindbezogenen Leistungen beim Wohngeld und beim Arbeitslosengeld II; zu den Wirkungen diese Leistungen siehe Müller et al. 2013, S. 129ff.

Grenze sehr hohe Transferentzugsraten bzw. Grenzsteuersätze auftreten. Andere einkommensabhängige Sozialleistungen (z.B. Wohngeld) werden mit zunehmendem Einkommen schrittweise verringert, bis sie ganz auslaufen. Beim Kinderzuschlag führt die Einkommens-Obergrenze dazu, dass das Netto-Einkommen bei geringer Ausdehnung der Arbeitszeit der Eltern das Einkommen des Haushaltes abrupt sinkt (vgl. dazu Meister, 2008).

- Es wird häufig kritisiert, dass Alleinerziehende häufig den Kinderzuschlag nicht bekommen, wenn sie gleichzeitig Unterhalt für die Kinder bzw. Unterhaltsvorschuss erhalten.
- Es ist davon auszugehen, dass die Nichtinanspruchnahme des Kinderzuschlages aufgrund der komplexen Anspruchsvoraussetzungen bezüglich des Einkommens niedriger ist als bei anderen monetären Familienleistungen. Meines Wissens gibt es dazu keine aktuellen empirischen Ergebnisse, einen Hinweis darauf findet man in der Studie von Meister (2006).

Daraus lassen sich Reformoptionen für den Kinderzuschlag ableiten. Um das Problem der hohen Transferentzugsraten an der Einkommensobergrenze zu lösen, ist diese komplett abzuschaffen. Eine implizite Obergrenze (die allerdings deutlich höher liegt) ergibt sich implizit aus der Anrechnung von Einkommen auf den Kinderzuschlag. Würde die Einkommensobergrenze abgeschafft und damit die Anspruchsvoraussetzungen vereinfacht, hätte dies vielleicht auch eine Erhöhung der mutmaßlich niedrigen Inanspruchnahme des Kinderzuschlages zur Folge. Um den negativen Arbeitsanreizen insbesondere für Zweitverdiener entgegen zu wirken, könnte ein Zweitverdiener-Bonus eingeführt werden. Das bedeutet, dass zumindest die Einkommensgrenze in Haushalten mit zwei Verdienern höher sein sollte als in Einverdiener-Haushalten. Zusätzlich könnte überlegt werden, auch den Kinderzuschlag selbst in Familien mit zwei Verdienern etwas zu erhöhen. Schließlich sollte angedacht werden, Unterhaltszahlungen bis zu einer gewissen Höhe nicht als Einkommen auf den Kinderzuschlag anzurechnen, damit auch Alleinerziehende in stärkerem Umfang vom Kinderzuschlag profitieren können.

*Frage 9: „Wo sehen Sie weitere Reformvorschläge oder Ansätze, die aus Ihrer Sicht erforderlich sind, um die ehe- und familienbezogenen Leistungen bedarfsgerechter und zielgenauer zu verteilen?“*

In den Antworten zu den vorangegangenen Fragen sind einige Reformvorschläge schon genannt worden:

1. Umgestaltung des Ehegattensplittings zu einer Individualbesteuerung mit Unterhaltsabzug. Vgl. dazu die Antwort auf Frage 1.
2. Weitere Investitionen in den quantitativen und vor allem qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung, insbesondere auch für Schulkinder (Ganztagsschulen!). Begründung: siehe Antwort auf Frage 3.
3. Einführung einer finanziellen Leistung bei Familienarbeitszeit. Begründung: siehe Antwort auf Frage 2.

## Referenzen:

- Bach, Stefan, Johannes Geyer, Peter Haan und Katharina Wrohlich (2011): Nur eine Individualbesteuerung erhöht die Erwerbanreize deutlich, in: *DIW Wochenbericht* 41(2011), S. 13-19.
- Baclet, Alexandre, Fabien Dell und Katharina Wrohlich (2005): Steuerliche Familienförderung in Frankreich und Deutschland, in: *DIW Wochenbericht* 33(2005), S. 479-486.
- Boll, Christina (2010): Lohneinbußen von Frauen durch geburtsbedingte Erwerbsunterbrechungen, in: *Wirtschaftsdienst* 90/10, S. 700-702.
- Dearing, Helene, Helmut Hofer, Christine Lietz, Rudolf Winter-Ebmer und Katharina Wrohlich (2007): Why Are Mothers Working Longer Hours in Austria than in Germany?: A Comparative Microsimulation Analysis, in: *Fiscal Studies* 28/4, S. 463-495.
- Meister, Wolfgang (2006): Der Kinderzuschlag für Geringverdiener – Ein Beispiel mangelhafter Abstimmung im deutschen Transfersystem, in: *ifo Schnelldienst* 16/2006, S.12 – 20.
- Meister, Wolfgang (2008): Der neue Kinderzuschlag – Einige Verbesserungen aber jetzt noch größere Einkommensverluste an der neuen Einkommensobergrenze, in: *ifo Schnelldienst* 22/2008, S. 6-13.
- Müller, Kai-Uwe, C. Katharina Spieß, Chrysanthi Tsiasioti und Katharina Wrohlich (2013): Evaluationsmodul Förderung und Wohlergehen von Kindern. *DIW Berlin: Politikberatung kompakt* Nr. 73.
- Müller, Kai-Uwe, Michael Neumann und Katharina Wrohlich (2015): Familienarbeitszeit: mehr Arbeitszeit für Mütter, mehr Familienzeit für Väter, in: *DIW Wochenbericht* 46(2015), S. S. 1095-1103.
- Ochmann, Richard und Katharina Wrohlich (2013): Familiensplitting der CDU/CSU: Hohe Kosten bei geringer Entlastung für einkommensschwache Familien, in: *DIW Wochenbericht* 36(2013), S.3-11.
- Steiner, Viktor und Katharina Wrohlich (2004): Household Taxation, Income Splitting and Labor Supply Incentives: A Microsimulation Study for Germany, in: *CESifo Economic Studies* 50/3, S. 541-568.
- Steiner, Viktor und Katharina Wrohlich (2006): Familiensplitting begünstigt einkommensstarke Familien, kaum Auswirkungen auf das Arbeitsangebot, in: *DIW Wochenbericht* 31(2006), S. 441-449.
- Wersig, Maria (2013): Der lange Schatten der Hausfrauenehe. Zur Reformresistenz des Ehegattensplittings. Barbara Budrich Verlag, Opladen 2013.