

Öffentliche Anhörung der Enquetekommission V zum Thema „Finanzielle Entlastungsmöglichkeiten für Familien/Nachteils- ausgleich“

Stellungnahme

Prof. Dr. Jörg Althammer
Lehrstuhl für Wirtschaftsethik und Sozialpolitik
Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt
Auf der Schanz 49

joerg.althammer@ku.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
16/3421**

A26

Vorbemerkung

Die Familienpolitik ist eine typische Querschnittsdisziplin, und als solche von einem ausgeprägten Zielpluralismus gekennzeichnet. Insbesondere die monetäre Familienpolitik befindet sich in einem Spannungsverhältnis zwischen fiskalischen, allokativen und verteilungspolitischen Zielen. Um den Zielerreichungsgrad einzelner Instrumente adäquat zu beurteilen, muss zunächst das (primäre) Ziel der jeweiligen familienpolitischen Maßnahme bestimmt werden. Erst wenn geklärt ist, ob eine bestimmte Maßnahme aus steuersystematischen Gründen geboten ist, ob sie eine Lenkungswirkung beabsichtigt oder ein Umverteilungsziel verfolgt, kann die Zielgenauigkeit des jeweiligen Instruments überprüft werden. Eine Evaluation aller familienpolitischen Maßnahmen anhand eines einzigen Ziels bzw. einiger weniger Ziele (Gesamtevaluation) wird der Komplexität der Familienpolitik nicht gerecht. Aufgrund der Vielschichtigkeit der familienpolitischen Interventionsbedarfe werden sich auch Überschneidungen und Inkonsistenzen in der Familienpolitik nicht vollständig vermeiden lassen.

Fragenkatalog

Ad 1.: Familienpolitische Leistungen i.e.S. werden grundsätzlich unabhängig vom Familienstand vergeben. Sofern bei der Vergabe von Sachleistungen der Familienstand eine Rolle spielt (wie z.B. beim Vorrang Alleinerziehender bei der Zuteilung von Betreuungsplätzen), ist dies durch die besondere Bedarfslage dieser Personengruppe gerechtfertigt. In der monetären Familienpolitik ist grundsätzlich zwischen familienstandsorientierten und kindbedingten Maßnahmen zu unterscheiden (das Familienministerium unterteilt hier etwas unscharf zwischen ehe- und familienbezogenen Maßnahmen). Die familienstandsorientierten Maßnahmen sind nicht der Familienpolitik i.e.S. zuzurechnen und müssen deshalb eigenständig über das Institut der Ehe resp. das der eingetragenen Lebenspartnerschaft legitimiert werden. Die wichtigsten familienstandsbezogenen monetären Maßnahmen sind das Splitting bei der Einkommensbesteuerung, die beitragsfreie Mitversicherung in der GKV und die Hinterbliebenenrente. Die politisch umstrittenste Maßnahme ist die steuerliche Zusammenveranlagung nach dem Splittingverfahren. Allerdings bildet diese Form der Veranlagung die soziale Realität einer dauerhaften, auf dem Prinzip der gleichberechtigten Partnerschaft beruhenden Ehe oder eingetragenen Lebenspartnerschaft systemgerecht ab. Beide Partner werden entsprechend ihrer individuellen Leistungsfähigkeit besteuert; ein „Splittingvorteil“ existiert nicht. Außerdem gibt es in einem progressiven Steuersystem keine überzeugenden Alternativen zum Splittingverfahren. Aus diesem Grund wurde die Zusammenveranlagung in den vergangenen Jahrzehnten nie ernsthaft zur Disposition gestellt. Problematischer ist die Absicherung von Hinterbliebenen in der gesetzlichen Rentenversicherung. Diese Form der Absicherung entspringt noch einem rein unterhaltsrechtlichen Verständnis der Ehe. Hier wäre die Umstellung auf ein allgemeines Rentensplitting sachgerechter.

Ad 5.: Eine Äquivalenzskala ist ein Gewichtungsfaktor, der die Bedarfsunterschiede von Haushalten unterschiedlicher Größe zum Ausdruck bringen soll. Dabei werden das Alter der Haushaltsmitglieder sowie Haushaltersparnisse berücksichtigt. Eine Vermengung dieser bedarfsorientierten Skala mit nicht-monetären Wohlfahrtsaspekten wäre willkürlich und nicht zielführend. Zusätzlich ist zu

berücksichtigen, dass die von der OECD verwendeten Gewichtungsfaktoren die Kinderarmutsquote ohnehin niedriger ausweisen, als das bei alternativen Gewichtungsfaktoren (z.B. den SGB II-Regelsätzen oder der „älteren“ OECD-Skala) der Fall ist.

ad 6.: Ein angemessener Ausgleich für Erziehungsleistungen lässt sich wissenschaftlich nicht ermitteln. Die Erziehungsleistungen über die Dauer der Erwerbsunterbrechung zu bestimmen ist nicht zielführend, nicht davon ausgegangen werden kann, dass erwerbstätige Eltern geringere oder qualitativ schlechtere Erziehungsleistungen erbringen als nicht Erwerbstätige. Allenfalls lassen sich Einsparungen bei den kommunalen Haushalten quantifizieren, die jedoch zu Mehrausgaben resp. Mindereinnahmen in anderen Bereichen führen. Es ist jedoch möglich, den „gesamtfiskalischen Effekt“ der Geburt eines Kindes zu errechnen. Diese Berechnungen machen deutlich, dass Familien durch die Geburt und Erziehung von Kindern den Staat und die Sozialversicherungssysteme deutlich entlasten. Gesamtfiskalisch findet also nach wie vor eine Umverteilung von den Eltern zu den Kinderlosen statt.

ad 7.: Obgleich die kindbedingten steuerlichen Freibeträge und das Kindergeld im Rahmen des sog. „Familienleistungsausgleichs“ miteinander verknüpft sind, verfolgen beide Instrumente ganz unterschiedliche Zielsetzungen. Die kindbedingten steuerlichen Freibeträge gewährleisten, dass das soziokulturelle Existenzminimum der Familie steuerfrei gestellt wird. Diese Freibeträge sind verfassungsrechtlich geboten (sog. „Fiskalzwecknormen“). Sie stellen sicher, dass Familien bei gleicher Leistungsfähigkeit steuerlich nicht stärker belastet werden als Kinderlose (horizontale Steuergerechtigkeit). Demgegenüber stellen der Transferanteil des Kindergeldes und der Kinderzuschlag Transferleistungen des Staates an einkommensschwache Familien dar. Aufgrund der sog. „Günstigerprüfung“ reicht diese Transferzone jedoch bis weit in die mittleren und oberen Einkommensbereiche hinein. Das bedeutet, dass auch Haushalte steuerfinanzierte Transferleistungen beziehen, die nicht als bedürftig anzusehen sind. Würde das Kindergeld wieder unabhängig vom steuerlichen Freibetrag gezahlt, so könnte man die Transferleistungen verstärkt auf die unteren Einkommen konzentrieren. Dies würde einer Trennung von Steuer- und

Transfersystem im dualen Familienleistungsausgleich entsprechen. Umgekehrt könnte man aber auch daran denken, das Steuer- und das Transfersystem noch stärker miteinander zu verzahnen. Letztlich bedeutet dies den Übergang zu einem integrierten Steuer-Transfer-System mit integrierter familienpolitischer Komponente.

ad 10. und 11.: Die Studien zu den Verteilungswirkungen des Kindergeldes zeigen, dass sich die Kinderarmut durch die Einführung einer Kindergrundsicherung signifikant reduzieren lässt. Allerdings wäre eine vollständig bedarfsdeckende Kindergrundsicherung mit erheblichen fiskalischen Zusatzkosten verbunden. Dies gilt auch dann, wenn die Grundsicherung steuerpflichtig ist und andere kindbedingte Sozialleistungen substituiert. Aus diesem Grund wäre es sinnvoll, die Kindergrundsicherung mit der Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens zu verbinden. Aus Gründen der Finanzierbarkeit ist es aber nicht möglich, das Grundeinkommen für Erwachsene in Höhe des soziokulturellen Existenzminimums anzusetzen. Es wäre jedoch denkbar, das Grundeinkommen z.B. auf das physische Existenzminimum abzusenken und die Differenz zum sozioökonomischen Existenzminimum anrechnungsfrei zu halten („aktivierendes Grundeinkommen“). Wenn man dieses Modell mit einer bedarfsadäquaten Kindergrundsicherung kombiniert, ist sichergestellt, dass Familien hierdurch nicht schlechter gestellt werden. Empirisch lässt sich zeigen, dass ein derartiges Modell eines aktivierenden Grundeinkommens mit bedarfsorientierter Familienkomponente nur einen geringen zusätzlichen Finanzaufwand verursacht. Gleichzeitig würde die Kinderarmut abnehmen und die Einkommensungleichverteilung würde sich verringern. Darüber hinaus erweist sich dieses Modell als beschäftigungsfördernd.