

Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung der Enquetekommission V
zur Zukunft der Familienpolitik in Nordrhein-Westfalen
am 29. Februar 2016 im Landtag NRW zum Thema
„Finanzielle Entlastungsmöglichkeiten für Familien/Nachteilsausgleich“

Im Folgenden wird zwar auf fast alle Punkte des Fragenkatalogs eingegangen; teilweise sind die Antworten aber sehr knapp gehalten. Umfangreiche Ausführungen zu allen Fragen sind aus Zeitmangel nicht möglich.

1. Wie schaffen wir eine gerechte Förderung von Familien, unabhängig davon, ob Eltern verheiratet sind oder nicht?

Anknüpfungspunkt von Fördermaßnahmen muss das Kind im familiären Kontext sein. Das angesprochene Ziel ist aber nicht dahingehend zu verstehen, dass alle Kinder bzw. Familien in gleichem Ausmaß unterstützt werden müssten. Denn unter Aspekten horizontaler wie vertikaler Gerechtigkeit gilt: Gleiches ist gleich zu behandeln, Ungleiches ist ungleich zu behandeln. Der Familienstand der Eltern sollte für die Gestaltung der Förderpolitik kein maßgebliches Kriterium sein, wohl aber der Aspekt, ob sie zusammen leben oder nicht.

Wegen der besonderen Schwierigkeiten und Belastungen von Alleinerziehenden bei der Bewältigung alltäglicher Anforderungen ist eine entsprechend differenzierte Förderpolitik notwendig. Beispielsweise ist die Berechtigung des Mehrbedarfszuschlags für Alleinerziehende im Grundsicherungsrecht unstrittig, diskussionswürdig sind allenfalls dessen Begrenzungen und die Höhe. Ähnliches gilt für den Haushaltsfreibetrag im Einkommensteuerrecht.

Bei den Regelungen des Sozialrechts über die Anrechnung von Einkommen wäre m. E. eine Gleichbehandlung von Einkommen aus Erwerbstätigkeit — unabhängig davon, ob sie innerhalb oder zwischen Haushalten zum Kindesunterhalt geleistet werden — erforderlich, um einer gerechten Förderung von Kindern näher zu kommen. Empfangene Unterhaltzahlungen sollten wie Erwerbseinkommen behandelt werden, da sie ja meist aus dem Erwerbseinkommen des/der Pflichtigen gezahlt werden. Im Rahmen des SGB II würde dann der entsprechende Freibetrag greifen, beim Kinderzuschlag der Anrechnungssatz von nur 50% (statt 100%).

Im Hinblick auf Paare mit Kind(ern) sind Sozial- und Steuerrecht unterschiedlich gestaltet. Im Grundsicherungsrecht wird nicht danach unterschieden, ob Partnerin und Partner verheiratet sind oder nicht, wohl aber im Steuerrecht. Somit wird der/die Partner/in eines Elternteils — sofern er/sie im gleichen Haushalt lebt — bei der Sicherung des Existenzminimums der Kinder zur Verantwortung gezogen, selbst wenn er/sie nicht Vater/Mutter dieser Kinder ist. Demgegenüber können bei der Einkommensbesteuerung nur verheirate-

te Paare das Splittingverfahren wählen. Bei unterschiedlichen Individualeinkommen zahlen verheiratete Eltern also weniger Einkommensteuer als unverheiratete Eltern, folglich fällt das Familieneinkommen unterschiedlich aus, und letztlich kann den Bedürfnissen der Kinder mehr oder weniger entsprochen werden. Derzeit wird zum Einen von vielen Seiten die Abschaffung des Ehegattensplittings gefordert, was einer Gleichbehandlung von Familien näher käme — allerdings ohne deren Situation zwangsläufig zu verbessern. Zum Anderen werden die Regelungen im Grundsicherungsrecht kritisiert, da nicht davon ausgegangen werden könne, dass jede/r Partner/in mit dem Zusammenzug in eine gemeinsame Wohnung die Verantwortung für die ganze Familie übernehmen wolle; hier wird also letztlich eine Unterscheidung danach, ob Eltern verheiratet sind oder nicht, gefordert. Dies kontrastiert mit der in Frage 1 implizit verbundenen These, dass die Berücksichtigung des Familienstands der Eltern grundsätzlich zu Ungerechtigkeiten führe.

Die Beispiele zeigen, dass Frage (1) nicht allgemein zu beantworten ist, vielmehr konkrete Detailüberlegungen erfordert.

3. Welche Beiträge können Geld- oder Sachleistungen zu einer Unterstützung von Familien, insbesondere kinderreicher Familien leisten? Wie sind diese zu bewerten?

Geld- und Sachleistungen sind nicht als konkurrierende Förderwege zu sehen. Sie sind vielmehr — trotz des substitutiven Charakters bei einigen familiären Bedarfen (s. u.) — als komplementäre Ansätze zu verstehen, da ihre Zweckmäßigkeit in Teilbereichen der Familienpolitik unterschiedlich ist.

So sollte das Angebot einer kind- und familiengerechten Infrastruktur dem Sachleistungsprinzip folgen, da bei meritorischen Gütern (Nutzen ergeben sich nicht nur für das Individuum bzw. für die Familie sondern für die Gesamtgesellschaft) eine Förderung der Inanspruchnahme mit monetären Transfers nicht hinreichend ist und nicht zum erforderlichen Angebot führen würde. Auch bei Bedarfen, die eher selten auftreten und mit beträchtlichen Kosten verbunden sind — wie z. B. bei einer notwendigen Nachhilfe —, ist das Sachleistungsprinzip überlegen; denn monetäre Transfers werden pauschal bemessen, so dass besondere Situationen nicht berücksichtigt werden können.

Demgegenüber können durch Geldleistungen an Familien mit begrenzten finanziellen Mitteln deren Möglichkeiten erweitert werden, den individuellen Fähigkeiten, Präferenzen und Bedürfnissen der Kinder zu entsprechen (Kauf von privaten Gütern). Dies wird mit Sachleistungen nicht erreicht, da bei dieser Transferart die Teilhabebereiche implizit vorgegeben sind, so dass Kinder und Jugendliche mit davon abweichenden Interessen nicht erreicht werden. Dies zeigt sich auch beim Bildungs- und Teilhabepaket: Kinder, die statt der mit 10 € geförderten Vereinsmitgliedschaft viel lesen, ihre Fähigkeiten im Umgang mit Computer und Internet ausbauen oder sich handwerklich betätigen wollen und entsprechend Geld für Bücher, Software, eine Computerzeitschrift bzw. Werkzeug und Material benötigen, gehen leer aus.

Weitere Probleme des Sachleistungsprinzips ergeben sich, wenn die Unterstützung einkommensabhängig gestaltet sein soll. Während monetäre Leistungen mit steigendem Einkommen allmählich reduziert werden können, fällt der Anspruch auf eine Sachleistung abrupt weg. Folglich verschlechtert sich die wirtschaftliche Situation in bestimmten Segmenten bei zunehmendem vorrangigem Einkommen. Auch dies zeigt sich beim Bildungs- und Teilhabepaket. Wenn die SGB II-Grenze bzw. die Kinderzuschlags- und Wohngeldgrenze nur marginal überschritten wird, sind die Einbußen infolge des Wegfalls von Sachleistungen des Bildungs- und Teilhabepakets gegebenenfalls größer als der Nettoeinkommenszuwachs.

Familien sollten also durch eine sinnvolle Kombination von Geld- und Sachleistungen unterstützt werden, wobei die derzeitige Ausgestaltung auch substitutive Beziehungen offenbart. Insbesondere im Bereich der Kindertagesbetreuung ist das Sachleistungsprinzip nur eingeschränkt umgesetzt, da Eltern in fast allen Bundesländern Gebühren entrichten müssen, die dann wiederum bei der Einkommensbesteuerung berücksichtigt werden (indirekte Geldleistung, die allerdings mit steigendem Einkommen zunimmt, bei Einkommen unterhalb des Grundfreibetrags sogar entfällt problematische vertikale Effekte). Auch wenn bei der Gebührenfestsetzung meist Ermäßigungen für unterste Einkommensschichten vorgesehen sind, führen sie zu sehr unterschiedlichen relativen Belastungen der Familien sowohl in vertikaler Hinsicht (zwischen Wohlstandsschichten) als auch zwischen Regionen, was sich auf die Inanspruchnahme der Kindertagesbetreuung und indirekt auf das Erwerbsverhalten insbesondere von Müttern auswirken kann. Die Einführung einer gebührenfreien Kindertagesbetreuung in allen Bundesländern — also der Übergang zum uneingeschränkten Sachleistungsprinzip in diesem Bereich — würde sich im Einkommensteuerrecht in einer Verringerung des Betreuungsfreibetrags und in einem Wegfall der Absetzbarkeit von Betreuungskosten niederschlagen (können). Ein derartiger Schritt hätte auch Auswirkungen auf die Gestaltung von Reformkonzepten, mit denen die Sicherung des Existenzminimums von Kindern außerhalb des SGB II angestrebt wird (Kindergrundsicherung, einkommensabhängiges Kindergeld; s. u. zu Fragen 7 bis 11): Das über monetäre Transfers abzudeckende soziokulturelle Existenzminimum könnte geringer angesetzt werden, die Reformkosten wären entsprechend begrenzt.

4. Welche Rolle spielen familienpolitische Aspekte (Zeit, Infrastruktur) im Hinblick auf finanzielle Entlastungsmöglichkeiten und den Nachteilsausgleich für Familien)?

Wie unter 3. ausgeführt, wirkt sich eine angemessene gebührenfreie Infrastruktur finanziell entlastend aus, so dass monetäre Transfers geringer bemessen werden könnten.

5. Wie sollte eine Äquivalenzskala ausgestaltet sein, in der Kinder nicht nur eine materielle und finanzielle Herausforderung darstellen, sondern auch dass Kinder für Eltern (nicht monetäre) Wohlfahrt stiften?

Äquivalenzskalen wurden entwickelt, um Einkommen unterschiedlicher Haushaltsgrößen bzw. Haushaltstypen in „Single-Äquivalente“ umzurechnen und damit eine Vergleichbarkeit der Einkommenssituationen zu ermöglichen. Sie sind bisher also auf rein monetäre Größen bezogen, die m. E. keinesfalls mit subjektiven Elementen vermischt werden sollten. Die Verbindung von monetären und nicht-monetären Aspekten bei der Entwicklung einer Äquivalenzskala würde zu kaum interpretierbaren Ergebnissen führen.

Materielle Armut wäre nicht eindeutig zu erkennen. Benachteiligten oder ausgegrenzten Kindern und Jugendlichen nützt die Freude, die sie ihren Eltern möglicherweise stiften, sehr wenig. Zudem dürften die Sorgen von Eltern in prekären Verhältnissen den „Wohlfahrt stiftenden“ Effekt des Zusammenlebens mit ihren Kindern (über-)kompensieren. Ein objektiv und subjektiv ausgestaltetes Konzept müsste zumindest einkommensabhängige Äquivalenzskalen umfassen, die aber kaum mit einem transparenten Verfahren quantifiziert werden können.

Bei Überlegungen zum „Wohlfahrt stiftenden“ Effekt von Kindern sind neben der Freude auch vielfältige Verzichte und Belastungen von Eltern zu berücksichtigen. Die Konkretisierung des Nettoeffekts, für den wiederum eine Einkommensabhängigkeit anzunehmen ist, dürfte äußerst strittig sein.

Wenn subjektive Elemente in einer Äquivalenzskala berücksichtigt werden sollen, wären weitere Aspekte bei der Konkretisierung eines umfassenden Wohlfahrtskonzepts relevant. Beispielsweise müsste erwogen werden, mehr oder minder große Belastungen bzw. nicht materielle Bereicherungen durch die Erwerbstätigkeit („Arbeitsleid“ durch monotone und/oder unangenehme Tätigkeiten versus Arbeitsfreude bei sinnstiftenden Tätigkeiten, die individuellen Interessen entsprechen) in das Skalenkonzept einzuspeisen. Dies ginge zu Lasten der Transparenz von Ergebnissen.

6. Bewirken Kindergeld und andere monetäre Leistungen für Familien einen angemessenen Ausgleich der Erziehungsleistung?

Die Summe monetärer Transfers erreicht nicht das soziokulturelle Existenzminimum von Kindern einschließlich Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsaufwendungen der Eltern. Vor diesem Hintergrund ist ein Ausgleich der nicht materiellen Erziehungsleistungen nicht zu erkennen — abgesehen von den Ansätzen durch die Berücksichtigung von Erziehungszeiten im Rentenrecht. Es ist auch fraglich, wie und wie weitgehend der angesprochene Ausgleich gestaltet werden könnte, wenn man den in Frage 5 angesprochenen „Wohlfahrt stiftenden“ Effekt von Kindern in die Überlegungen einbezieht.

7. bis 11.: Fragen zu Reformoptionen werden zusammengefasst beantwortet.

Vor einer Erörterung von Reformoptionen ist ein kurzer Blick auf die Schwächen des gegenwärtigen Geflechts der monetären Leistungen für Familien zu richten (Becker 2012: 6-10; Becker/Hauser 2012: 13-20).

Nur im Einkommensteuerrecht wird neben dem so genannten sächlichen Existenzminimum auch ein Aufwand für Betreuung, Erziehung und Ausbildung als existenziell anerkannt, im Transferrecht fehlt eine analoge Definition.

Das für die meisten Familien relevante Kindergeld bleibt weit hinter dem sächlichen Existenzminimum und auch hinter den steuerlichen Entlastungen im obersten Einkommensbereich zurück, so dass hier ein Gegensatz zu vertikalen Verteilungszielen (Annäherung von oberen und unteren Einkommensschichten) angelegt ist.

Mit Sozialgeld nebst Leistungen im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepakets und Erstattungen für Kosten der Unterkunft nach dem SGB II bzw. Kinderzuschlag und Wohngeld werden im untersten Einkommenssegment zwar ergänzende Leistungen für Kinder gewährt, aber auch damit wird das steuerliche Existenzminimum (meist) nicht erreicht. Problematisch sind zudem die unsystematische Höchsteinkommensgrenze beim Kinderzuschlag und die weitgehende Anrechnung von vorrangigen Einkommen, die dazu führen, dass vielen Familien von zusätzlichem Erwerbseinkommen nichts bleibt.

Schließlich ist die Inanspruchnahme bedarfsgeprüfter Transfers mit hohen bürokratischen Hürden, häufig auch mit Stigma verbunden, so dass nach vorliegenden Schätzungen weit weniger als die Hälfte (Kinderzuschlag, Wohngeld) bzw. nur etwa drei Fünftel (Leistungen nach dem SGB II) der Berechtigten die zustehenden Leistungen tatsächlich beziehen (Becker/Hauser 2012: 62; Bruckmeier et al. 2013: 90).

Die strukturellen Probleme der monetären Leistungen für Kinder werden mit Erhöhungen des allgemeinen Kindergelds und des Kinderzuschlags, wie sie für 2016 beschlossen sind, nicht

¹ Ausnahmen ergeben sich im Falle sehr hoher Wohnkosten und Mehrbedarfe, sofern sie nach dem SGB II anerkannt werden.

behaben. Vielmehr bedarf es einer grundlegenden Reform, um Kinderarmut systematisch zu bekämpfen und Familien in prekären Einkommensverhältnissen gezielt zu unterstützen. Dazu müsste das kindliche Existenzminimum mit *einer* unbürokratisch gestalteten Transferleistung gesichert werden, die mit steigendem Familieneinkommen kontinuierlich bis zu einem verfassungsrechtlich gebotenen Mindestbetrag abgeschmolzen werden kann. Eine Möglichkeit der Umsetzung wäre die Einbeziehung des Existenz sichernden Kindergeldes in die Einkommensbesteuerung. Diese als Kindergrundsicherung bezeichnete Variante (www.kinderarmut-hat-folgen.de) würde Alleinerziehende und Paarfamilien gleichermaßen erreichen (keine Diskriminierung einzelner Einkommensarten bei der Abschmelzung) und Familienarmut weitgehend verhindern (Becker/Hauser 2012: 116). Da die Transfers bei zunehmendem Familieneinkommen gemäß dem Einkommensteuertarif sehr langsam verringert würden, käme es auch für Familien in oberen Einkommensbereichen zu merklichen Verbesserungen (Becker/Hauser 2012: 24-33, 38). Dementsprechend sind die fiskalischen Nettokosten des Reformkonzepts — trotz des Wegfalls mehrerer Transfers des Status quo² — so groß (ca. 30 Mrd. €; ebd.: 5 f.), dass es eher als mittel- oder langfristige Option zu diskutieren und weiterzuentwickeln ist.

Das Problem hoher fiskalischer Belastung gilt umso mehr für das in Frage 11 angesprochene bedingungslose Grundeinkommen³, das gemäß einer gängigen Variante allen Bürger/innen unabhängig von ihrer Einkommenssituation ausbezahlt werden soll. Die unmittelbaren Kosten sind zwar davon abhängig, ob mit der Einführung des bedingungslosen Grundeinkommens nur steuerfinanzierte Transfers oder auch Sozialversicherungssysteme wegfallen sollen⁴; sie würden aber auf jeden Fall zu drastischen Steuererhöhungen führen, und es besteht die Gefahr, dass zu deren Eindämmung das Existenzminimum „kleingerechnet“ wird — die große Reform also letztlich zu Lasten der Bedürftigen geht. Abgesehen von diesen unmittelbaren Effekten ist mit wesentlichen Verhaltensänderungen („disincentives“, Ausweichen in die Schattenwirtschaft) zu rechnen, deren Folgen kaum abschätzbar sind. Derartige Probleme sind für das Konzept der Kindergrundsicherung nicht anzunehmen, da Eltern weiterhin zumindest für ihr eigenes Auskommen selbst sorgen müssen.

Neben Visionen auf große Reformen sollte aber auch nach kurzfristig umsetzbaren Wegen zur Bekämpfung von Kinderarmut gesucht werden. Mit dem Übergang zu einem einkommensabhängigen Kindergeld könnte zumindest eine „Weichenstellung“ mit verteilungspolitischer Neuausrichtung des Familienlastenausgleichs erfolgen (Becker 2012 und 2013). Anders als bei der Kindergrundsicherung ist der Abschmelztarif nicht vorgegeben sondern ein politisch zu setzender Parameter, mit dem die Zahl der Begünstigten im mittleren und oberen Einkommensbereich und damit auch die Finanzierungsprobleme begrenzt werden können. Eine derart ausgerichtete Maßnahme würde — ähnlich wie die Kindergrundsicherung — Familienarmut unmittelbar und unabhängig von der Familienform (zur Berechnung für nicht zusammen lebende Eltern vgl. Anhang) verringern, die elterlichen Möglichkeiten zur Förderung ihrer Kinder erweitern und im Zusammenhang mit Verbesserungen von institutionellen Betreuungs- und Bildungsangeboten dem Ziel der Chancengerechtigkeit entsprechen.

² Sozialgeld bzw. Regelleistungen nach dem SGB XII (außerordentlich hohe Wohnkosten und besondere Bedarfe müssten aber weiterhin im Rahmen der Grundsicherung/Sozialhilfe übernommen werden), Kinderzuschlag, Teile des Wohngelds, Erhöhungsbeträge beim Arbeitslosengeld I, Waisenrenten, Zuschussanteil der Ausbildungsförderung, Leistungen der Unterhaltsvorschusskassen

³ Die Kindergrundsicherung ist insofern nicht bedingungslos, als ihre Höhe vom verfügbaren Haushaltseinkommen abhängt.

⁴ Letzteres wäre äußerst problematisch, da die Bevölkerung bei Vorsorgeaufwendungen zur Lebensstandardsicherung ausschließlich auf private Versicherungen angewiesen wäre — mit allen Risiken, die sich derzeit bei der Riester- bzw. Rürup-Rente zeigen.

Einen ersten Schritt könnte man auch mit einer grundlegenden Reform des Kinderzuschlags gehen, indem Mindest- und Höchsteinkommengrenze abgeschafft, die Anrechnung von Unterhaltseinkommen vermindert, die Beträge angehoben und das Antragsverfahren vereinfacht werden. Letzterer Aspekt ist wesentlich, um die Inanspruchnahme zu erhöhen, die Änderung der Einkommensanrechnung ist erforderlich, um auch Alleinerziehende zu erreichen.

Die angesprochenen Reformen haben gegenüber der ebenfalls diskutierten Option, Familien durch Verringerungen der Sozialversicherungsbeiträge zu entlasten, zwei wesentliche Vorteile. Zum Einen sind sie direkt am Existenzminimum ausgerichtet, zum Anderen sind ihre Effekte nicht von der jeweiligen Einkommensstruktur der Familie abhängig. Im Vorfeld der hier empfohlenen Umgestaltung des monetären Familienlastenausgleichs ist aber zunächst eine sachgerechte Berechnung des kindlichen Existenzminimums — soweit es pauschalierbar ist — vorzunehmen. Dabei sind, wie unter 3. ausgeführt, auch der Ausbau der Infrastruktur, Gebühren für deren Nutzung und Kosten infolge eingeschränkter Lernmittelfreiheit zu berücksichtigen. Je stärker das Sachleistungsprinzip bei der Kindertagesbetreuung, schulischen Bildung und Ausbildung für alle Kinder umgesetzt wird, desto geringer fällt das monetär abzusichernde Existenzminimum aus.

Bei allen Reformüberlegungen ist schließlich auf eine gerechte Finanzierung zu achten, da andernfalls ungewollte Ergebnisse resultieren oder neue „Gerechtigkeitslücken“ entstehen. Auch bei der Ausgestaltung im Detail sind noch zahlreiche Probleme zu lösen. So ist das für die Abschmelzung des einkommensabhängigen Kindergeldes maßgebliche Einkommen zu definieren (Anknüpfung an Einkommensbesteuerung unter Einbeziehung von Lohnersatzleistungen; Problem: Abgeltungssteuer Vermögenseinkommen bleiben derzeit weitgehend verborgen) und zu entscheiden, ob das Kindergeld nach dem Alter und/oder nach der Rangzahl des Kindes differenziert werden sollte. Diese Aufgaben erscheinen aber durchaus als lösbar, sofern Politik und Gesellschaft die Familienförderung stärker an vertikalen Verteilungszielen ausrichten wollen.

Anhang: Zum einkommensabhängigen Kindergeld

Kindergeld und Unterhalt bei nicht zusammen lebenden Eltern

Vorentscheidung: Beibehaltung der derzeitigen Grundregel

- **Zahlung des KiG an den erziehenden Elternteil.**
- **Abzug eines anteiligen Betrags vorn Unterhaltsanspruch.**

Berechnung des Unterhalts. / des neuen KiG :

- **Unterhalt nach Abzug der Hälfte eines fiktiven Nettokindergeldes, dass sich gemäß Einkommenssituation des Barunterhaltspflichtigen ergeben würde_**
 - **Nettokindergeld**
 - **gemäß Einkommenssituation des erziehenden Elternteils (Variante 1)**
 - **Variante 2: differenzierende Berechnung des KiG-Zahlbetrags (Z1+Z2)**
 - **Z1: Die Hälfte des Höchstbetrags wird gegebenenfalls entsprechend der Einkommenssituation des Barunterhaltspflichtigen abgeschmolzen.**
 - **Z2: Für die weitere Hälfte des Höchstbetrags ist das Einkommen des erziehenden Elternteils maßgeblich.**
- KiG-Zahlbetrag geringer als bei Variante 1. Unterhaltsbetrag gleich_**

Literatur

Becker, Irene (2012): Bedarfsgerecht statt pauschal — ein Konzept zur Reform des Kindergeldes, Diskussionspapier, hrsg. v. d. Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.

Becker, Irene (2013): Abschied vom „dualen System“. Effekte einer Reform des Kindergeldes, Diskussionspapier, hrsg. v. d. Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.

Becker, Irene, Richard Hauser (2012): Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag: Eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge, WSI-Diskussionspapier Nr. 180, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Bruckmeier, Kerstin, Johannes Pauser, Regina T. Riphahn, Ulrich Walwei, Jürgen Wiemers (2013): Mikroanalytische Untersuchung zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008. Simulationsrechnungen für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Endbericht. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.