

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME  
16/3531**

A26

**Fakultät für Sozialwissenschaft**

Lehrstuhl für  
Sozialpolitik und Institutionenökonomik

Gebäude GC 04/304  
Universitätsstraße 150, 44801 Bochum

**Prof. Dr. Notburga Ott**

Fon +49 (0)234 32-22971

Fax +49 (0)234 32-14247

notburga.ott@rub.de

www.sowi.rub.de/sozialpolitik

Ihr Zeichen | Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen | Unsere Nachricht vom

Datum

24. Februar 2016

**Stellungnahme zu den Fragen für die  
Anhörung der Enquetekommission V  
„Zukunft der Familienpolitik in Nordrhein-Westfalen“  
„Finanzielle Entlastungsmöglichkeiten für Familien/Nachteilsausgleich“  
am 29. Februar 2016**

Vorbemerkung:

1. Ein Großteil der Fragen enthält normative Setzungen (gerecht, angemessen, prekär, Armut, bedarfsgerecht, zielgenau), die aus wissenschaftlicher Sicht nicht objektiv bestimmbar sind. Auch besteht über das konkrete Verständnis dieser Begriffe kein gesellschaftlicher Konsens, bezogen auf den man diese Fragen unter Bezug auf wissenschaftliche Erkenntnisse beantworten könnte. Daher wäre jeweils erst eine – auch alternative – Bestimmung dieser Begriffe mit Ausarbeitung der entsprechenden Kriterien notwendig, was den Rahmen dieser Stellungnahme bei weitem überschreiten würde. Gleiches gilt für eine umfassenden „Bewertung“ oder Empfehlung von Maßnahmen („sollten ... ergriffen werden“), ohne dass die Ziele, die politisch erreicht werden sollen, konkretisiert werden.
2. Aus dem mir zugesandten Einsetzungsbeschluss entnehme ich als Auftrag der Enquetekommission Vorschläge für die Familienpolitik in NRW zu erarbeiten, wobei der Fokus auf der Zeitpolitik liegt und die Maßnahmen vor allem auf die Landes- sowie Kommunalpolitik abzielen sollen. Vor diesem Hintergrund erschließt sich mir die Zielrichtung des Fragenkatalogs nicht. Monetäre Leistungen für Familien sind fast ausschließlich Leistungen des Bundes bzw. Leistungen, auf die nach Bundesrecht Anspruch besteht. Eine zielorientierte (im Sinne der Ziele der Enquetekommission) Stellungnahme ist mir daher nicht möglich.

Eine allgemeine und umfassende Antwort auf die Fragen würde jedoch den Rahmen einer Stellungnahme weit überschreiten. Hierzu sei auf entsprechende Ausführungen an anderer Stelle verwiesen.

Im Folgenden werde ich daher nur vereinzelte Aspekte anführen, die in der Argumentation häufig zu kurz kommen, sowie die Fragen kritisch reflektieren.

Grundsätzliche Überlegungen zu den meisten der Fragen (insb. 2,3, 6-8) sind im Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim BMFSFJ „Gerechtigkeit für Familien“, Berlin 2001 (<http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationsliste.did=4210.html>) ausführlich diskutiert, das zwar schon etwas älter aber nach wie vor höchst aktuell ist.

Zu den einzelnen Fragen

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

Wie aus den Ausführungen von Althammer, Becker und Wrohlich zu entnehmen ist, sind die am Kind ansetzenden monetären Leistungen unabhängig vom Familienstand. Ausnahme ist lediglich das Splittingverfahren im Einkommensteuerrecht, das nicht zu den familienpolitischen Maßnahmen i.e.S. zählt. Aus den Ausführungen wird ebenfalls deutlich, dass hinsichtlich der Bewertung des Splitting-Verfahrens aus wissenschaftlicher Sicht unterschiedliche Schlüsse gezogen werden können – je nachdem, welche Gerechtigkeitskriterien besondere Betonung finden. Die Abwägung dieser Kriterien muss in einem demokratischen Prozess erfolgen.

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 (nach Möglichkeit Unterscheidung nach Familienformen)?*

Aktuelle Ergebnisse zu den finanziellen Einbußen bei Aufgabe oder Reduzierung der Erwerbsarbeit sind in der Stellungnahme von Frau Wrohlich dargestellt. Zu betonen ist dabei, dass die Einbußen durch das lebenslange geringere Einkommen aufgrund von Qualifikationsverlusten in der Unterbrechungsphase deutlich größer sind als der Einkommensverlust in der Unterbrechungszeit. Diese Einkommensverluste bleiben bis zum Renteneintritt bestehen und setzen sich auch in der Rente aufgrund der geringeren Beitragszahlungen fort, die in den Ergebnissen von Boll noch gar nicht berücksichtigt sind und die Einkommensverluste nochmals deutlich erhöhen.

Mit dem Elterngeld wird lediglich der Verlust des Einkommens in der Unterbrechungs-/Reduzierungsphase teilweise ausgeglichen. Da sich die langfristigen Einkommenseinbußen sich jedoch

bei einer Erwerbsunterbrechung oder -reduzierung erheblich unterscheiden, können die finanziellen Belastungen durch Infrastrukturmaßnahmen, die eine Kontinuität der Erwerbsbeteiligung ermöglichen, erheblich reduziert werden. Das Land ist dabei vor allem durch die Bereitstellung einer geeigneten Kinderbetreuungsinfrastruktur für alle Altersgruppen gefordert. Leider ist das Land NRW im bundesweiten Vergleich bei der U3-Betreuung immer noch Schlusslicht und auch im Ganztagschulbereich nur Durchschnitt.

Die finanziellen Einbußen bei der Pflege von Angehörigen stellen sich etwas anders dar. Da Pflege meist im höheren Alter zu leisten ist (Eltern oder Ehepartner), sind die langfristigen Einkommenseinbußen nach einer Erwerbsreduzierung meist eher gering, sofern die Berufstätigkeit nicht völlig aufgegeben wird. Dagegen treten meist sehr hohe Einkommensverluste dadurch auf, dass bei häuslicher Pflege die Erwerbstätigkeit stark eingeschränkt oder ganz aufgegeben werden muss. Die sog. „Familienpflegezeit“ ist kein analoges Instrument zur Elternzeit, zudem dauert eine Pflegephase im Durchschnitt deutlich länger, was eine vollständige Aufgabe der Erwerbstätigkeit zur Folge hat mit entsprechenden Schwierigkeiten nach einer Pflegephase (in höherem Alter) wieder in den Beruf zurück kehren zu können. Die Unterstützungsinfrastruktur ist gegenwärtig so schlecht, dass eine Vereinbarkeit von Pflege mit Beruf praktisch kaum möglich ist. Hier kann das Land die Infrastruktur deutlich verbessern – nötig wäre die Initiierung von Angeboten „aus einer Hand“ (Pflege, Haushaltshilfe, Betreuung). Zur Zeit steht aber noch nicht einmal eine umfassende Information über die bestehenden Unterstützungsangebote zur Verfügung. NRW ist, was Pflegestützpunkte betrifft, besonders schlecht aufgestellt. So haben von den 10 größten Städten in NRW sechs keinen Pflegestützpunkt (die Landeshauptstadt Düsseldorf eingeschlossen).

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

Zu den allgemeinen Ausführungen verweise ich auf die Stellungnahme von Frau Becker, insbes. auch auf die indirekten monetären Wirkungen bei den Gebühren für Kinderbetreuungseinrichtungen. Insbesondere hier bestehen große Gestaltungsmöglichkeiten für das Land.

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?*

Immaterielle Aspekte der Wohlfahrtsstiftung von Kindern sind aufgrund der axiomatischen Annahmen in jeder Äquivalenzskala enthalten. Denn diese fragen danach, wieviel zusätzliches Einkommen (als Anteil des Einkommens eines Einpersonenhaushalts) ein Haushalt benötigt, wenn eine zusätzliche Person in diesem Haushalt lebt und das *gleiche Wohlstandsniveau* erreicht werden soll. Dass dafür kein zusätzliches Einkommen in Höhe eines Einpersonenhaushalts notwendig ist (die Anteile also kleiner als 1 sind), liegt zum einen an Einsparungen durch

gemeinsames Wirtschaften und zum anderen auch daran, dass auf monetäres Einkommen verzichtet wird, weil die Anwesenheit der weiteren Person Nutzen stiftet. Empirisch lässt sich immer nur der gemeinsame Effekt ermitteln.

Allerdings zeigt sich in allen empirischen Studien, dass die Höhe dieses relativen Zusatzeinkommens umso geringer ausfällt, je höher das Einkommensniveau des Haushalts ist. Dies gilt unabhängig von der Methode der empirischen Ermittlung (ausgabenbasierte Ermittlung, subjektive Befragungen). Dieser Effekt kann nicht allein mit wirtschaftlichen Einsparungen erklärt werden – denn warum sollte die Ersparnis durch gemeinsames Wirtschaften bei einem höheren Einkommens- und damit Konsumniveau anteilmäßig größer sein als bei einem niedrigeren Niveau. Der Effekt ergibt sich aber dann, wenn für ein Kind eine gewisse monetäre Grundausstattung notwendig ist, die aber auch bei steigendem Einkommensniveau nach oben begrenzt ist – also die absoluten Ausgaben für ein Kind zwar mit steigenden Einkommen ebenfalls steigen, aber nicht in gleichem Maße. Oder umgekehrt, Eltern mit einem geringen Einkommen haben zwar absolut geringere Ausgaben für Kinder, die aber anteilmäßig deutlich höher sind als in reicheren Haushalten, weil eine gewissen materielle Grundausstattung auch für diese Kinder notwendig ist, die die Eltern unter Verzicht auf eigenen Konsum für ihre Kinder leisten. Dieses Verhalten lässt sich nur durch nichtmonetäre Aspekte des Lebens mit Kindern erklären und würde bei der Verwendung einkommensabhängiger Skalen angemessen wieder gegeben.

Die OECD-Skala, die mittlerweile fast ausschließlich bei Armuts- und Verteilungsanalysen genutzt wird, berücksichtigt solche Effekte nicht. Denn sie wird für alle Einkommensklassen konstant gehalten. Dies mag für verschiedene Verteilungsanalysen und auch für internationale Vergleiche notwendig und sinnvoll sein, hat aber für die Armutsanalyse gravierende Nachteile. Eine mittlere konstante Skala setzt die Einkommensanteile für reiche Haushalte zu hoch an und für arme Haushalte zu niedrig. Dies bedeutet, dass mit der OECD-Skala ärmere Haushalte als wohlhabender angesehen werden als sie tatsächlich sind, also „reicher gerechnet“ werden. Dies ist durchaus bekannt, denn für die existenzsichernden Leistungen nach dem SGB wird nicht die OECD-Skala verwendet, sondern die in den Regelsätzen implizit enthaltene Skala weist für Kinder deutlich höhere Werte aus als die OECD-Skala, die für die Bemessung von Grundsicherungsleistungen nicht angemessen wäre.

Umfassende Ausführungen hierzu sind zu finden in:

Dudel, Ch., M. Garbuszus, N. Ott, M. Werding (2014), *Überprüfung der Verteilungsschlüssel zur Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der EVS 2008. Endbericht für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales*. Bochum: Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung (ZEFIR), Fakultät für Sozialwissenschaft, Ruhr-Universität Bochum (<http://omp.ub.rub.de/index.php/ZEFIR/catalog/book/44>)

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

Hier stellt sich die Frage, was unter angemessenem Ausgleich der Erziehungsleistung verstanden wird.

(a) Was soll ausgeglichen werden?

Die gesamte Erziehungsleistung (also das was Eltern tun, weil sie Freude an Kindern haben) oder nur der Teil der der Gesellschaft zugute kommt (externe Effekte)?

(b) Wann und durch wen soll ausgeglichen werden?

Geht es um „Bezahlung“ der Eltern durch die Gesellschaft (interpersonelle Umverteilung) oder um einen temporären Ausgleich in der Familienphase, der mit früheren und späteren Steuer- und Beitragszahlungen von den Eltern überwiegend selbst getragen wird (intertemporale Umverteilung)?

(c) Was ist angemessen?

Der entgangene Lohn (werden Akademiker dann besser „bezahlt“) oder der Lohn einer Lehrerin, Erzieherin, Kindergärtnerin, Babysitterin?

8. *Wie müssen finanzielle Unterstützungssysteme ausgestaltet sein, um Familien in prekären Lebenslagen – insbesondere Ein-Eltern-Familien – tatsächlich zu erreichen? Ist NRW gut aufgestellt, um Familien in prekären Lebenslagen zu unterstützen?*

Zu den allgemeinen Ausführungen verweise ich auf die Stellungnahmen von Frau Becker und Frau Wrohlich sowie das eingangs genannte Gutachten des Familienbeirats.

Besondere Probleme, die v.a. Familien in prekären Lebenslagen betrifft, treten jedoch auf, wenn mehrere staatliche Leistungen gleichzeitig bezogen werden. Hier treffen Einkommensanrechnungen und Zuständigkeiten aufeinander, die für die Betroffenen vielfach weder durchschaubar noch nachvollziehbar sind und die überwiegend von der politischen Zielsetzung her gar nicht intendiert sind. So ist z.B. die Anrechnung des Kindergeldes bei Beziehern von SGB II-Leistungen zumindest unsystematisch, als das Kindergeld dann zur Existenzsicherung eingesetzt wird und nicht der intendierten „Förderung“ der Familie dient. Besonders problematisch wird die Situation z.B. bei Alleinerziehenden, wenn hierbei noch Unterhalt oder Unterhaltsvorschuss bezogen wird. Diese Probleme sind in der Studie „Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht“ von Ott, N., H. Schürmann, M. Werding (Nomos-Verlag: Baden-Baden, 2012) ausführlich untersucht. Auch sind die Vorrangregelungen, welche Leistung zuerst beantragt werden muss, häufig unklar wie auch die jeweiligen zuständigen Stellen, was den Betroffenen meist sehr große Zeitverluste, aber auch monetäre Einbußen beschert.

Aufgabe des Landes wäre hierbei, die Kommunen anzuhalten und zu unterstützen, Zuständigkeiten möglichst bei wenigen Stellen zu bündeln und Leistungsbündel „aus einer Hand“ zu gewähren, sowie Spielräume bei den Anrechnungs- und Vorrangsregelungen im Sinne der Verständlichkeit und Zeitersparnis für die betroffenen Familien zu nutzen.