

Staatliche Leistungen für die Förderung von Familien

Die finanziellen Auswirkungen des Aufziehens von Kindern schlagen sich in Mehrausgaben, aber auch in Einkommensausfällen nieder, wenn eine Erwerbstätigkeit eingeschränkt wird. Der Staat beteiligt sich durch eine weitgehend unentgeltliche Bereitstellung von Bildungsleistungen und die Subventionierung von Betreuungseinrichtungen, aber auch durch Transfers und Steuervergünstigungen in erheblichem Umfang an den Kosten. Das Ausmaß und die Ausgestaltung dieser staatlichen Aktivitäten sind letztlich Ausdruck der gesellschaftlichen Präferenzen. Sie entziehen sich weitgehend einer objektiven Beurteilung und sollen hier auch nicht problematisiert werden. Stattdessen wird im Folgenden nach einer kurzen grundsätzlichen Betrachtung eine Übersicht über die verschiedenen diesbezüglichen Leistungen des Staates und deren Entwicklung im vergangenen Jahrzehnt gegeben. Wie sie sich in ihrer Kumulierung auf die Einkommen typisierter Haushalte auswirken, wird anhand von Modellrechnungen dargestellt. Im Hinblick auf die weitere Entwicklung der familienpolitischen Leistungen ist die finanzpolitische Notwendigkeit, über eine Rückführung der Ausgabenquote eine dauerhaft tragbare Entwicklung der Staatsfinanzen sicherzustellen, zu beachten. Insofern könnte ein weiterer Ausbau familienpolitischer Leistungen nur über Umschichtungen in den öffentlichen Haushalten finanziert werden.

Zur Ausgestaltung und Begründung kinderbezogener staatlicher Leistungen

*Geld- und
Sachleistungen*

Der Staat erbringt in vielfältiger Weise Leistungen, die Familien mit Kindern entlasten. So werden in Deutschland in großem Umfang Sachleistungen zur Verfügung gestellt, indem insbesondere Bildungsleistungen weitgehend unentgeltlich angeboten und Betreuungseinrichtungen subventioniert werden. Darüber hinaus werden spezielle kinderbezogene Geldleistungen beziehungsweise Steuererleichterungen gewährt (vgl. hierzu im Einzelnen die Übersicht auf S. 18).

*Staatliche
Garantie des
Existenz-
minimums*

Aus dem im Grundgesetz (Artikel 20) verankerten Sozialstaatsprinzip lässt sich die Aufgabe des Staates ableiten, das Existenzminimum seiner Bürger gegebenenfalls durch Transferleistungen zu sichern. Sofern Familien die mit Kindern notwendigerweise verbundene finanzielle Belastung nicht selbst tragen können, haben sie Anspruch auf Unterstützung. Der Grundbedarf für Kinder wird zu einem guten Teil zunächst über die Bereitstellung staatlicher Sach- und Geldleistungen abgedeckt, verbleibende Lücken werden im Rahmen der Sozialhilfe geschlossen. Dabei ist über den genauen Umfang und die Art der Bereitstellung des staatlich zu gewährleistenden Existenzminimums letztlich politisch zu entscheiden.

*Berücksichtigung der
steuerlichen
Leistungsfähigkeit*

Daneben mindern die mit dem Aufziehen von Kindern verbundenen zwangsläufigen Mehrausgaben die steuerliche Leistungsfähigkeit. So darf grundsätzlich nur das Einkommen besteuert werden, das über die Deckung des sozialhilferechtlich definierten Existenz-

minimums hinausgeht. Damit ist auch der vom Steuerpflichtigen zu gewährleistende Grundbedarf unterhaltsberechtigter Kinder steuerfrei zu stellen. Vor allem das Bundesverfassungsgericht hat diesen Sachverhalt betont und den Gesetzgeber wiederholt zum Handeln veranlasst.

Außerdem werden verschiedene Leistungen gewährt, die an Kindern und speziellen Lebens- und Einkommenssituationen der Eltern anknüpfen. Hierzu zählen beispielsweise das Erziehungsgeld, zusätzliche Leistungen bei Arbeitslosigkeit oder beim Erwerb von Wohneigentum sowie die Anrechnung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung.

Grundsätzlich bewirken die staatlichen Aktivitäten eine Umverteilung über den Lebenszyklus der einzelnen Personen. Während in der Kinder- und Jugendzeit (ebenso wie im Rentenalter) umfangreiche staatliche Transfers empfangen werden, sind in der Regel in der Zeit der Erwerbstätigkeit per saldo Zahlungen an den Staat zu leisten. Dabei hat ein solches „Umlageverfahren“ aber auch sowohl innerhalb einer Generation als auch zwischen den Generationen erhebliche Umverteilungswirkungen zur Folge. Letzteres ist insbesondere dann der Fall, wenn es zu größeren Veränderungen in der Leistungshöhe oder zu umfangreichen demographischen Verschiebungen kommt.

Die Frage nach der Höhe und Ausgestaltung der kinderbezogenen Transfers stellt sich derzeit in Deutschland auch im Zusammenhang mit der demographischen Entwicklung, die

*Intertemporale
Umverteilung
über den
Lebenszyklus*

*Demographischer
Hintergrund*

zu einer erheblichen Alterung der Gesellschaft führt.¹⁾ So basiert der Fortbestand der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung langfristig auch auf dem Aufziehen von Kindern.

*Verzerrung der
Arbeitsange-
botsentschei-
dung*

In diesem Zusammenhang spielt auch die Frage nach der Verbindung von Kindererziehung und Erwerbstätigkeit eine Rolle. Hier sind die Einkommensausfälle aus der Unterbrechung oder Aufgabe der Erwerbstätigkeit – zumeist durch die Mutter – sowie damit zusammenhängend die häufig nicht ausreichenden Möglichkeiten einer kostengünstigen Kinderbetreuung von Bedeutung. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Entscheidung für oder gegen eine Fortsetzung der Erwerbstätigkeit stark durch das staatliche Abgabensystem verzerrt wird. Aus dem nach Abzug von Steuern und Sozialbeiträgen verbleibenden Einkommen ist nämlich das ebenfalls mit Abgaben belastete Einkommen der Betreuungspersonen zu begleichen. Der die Arbeitsangebotsentscheidung verzerrende Abgabenkeil zwischen Bruttoeinkommen und nach Abzug der Kinderbetreuungskosten verbleibendem Nettoeinkommen ist daher besonders groß.

Staatliche Aufwendungen für das Aufziehen von Kindern

*Steuerliche
Freistellung des
Existenzmini-
mums und
Kindergeld*

Bei einer Abschätzung der vom Staat übernommenen Aufwendungen für Kinder im Jahr 2000 sind zunächst die steuerlichen Erleichterungen für Eltern sehr bedeutsam (vgl. hierzu im Einzelnen die Tabelle auf S. 19). Im Rahmen der Einkommensbesteuerung sind

grundsätzlich auch die Einkommen, die zur Bestreitung des Existenzminimums der Kinder dienen, steuerfrei zu stellen. Seit dem Jahr 1996 erfolgt diese Freistellung im Wesentlichen über das zu Lasten der Lohnsteuer verbuchte einkommensunabhängige Kindergeld. Alternativ werden Steuerfreibeträge für den steuerlich zu berücksichtigenden Grundbedarf der Kinder eingeräumt, wenn diese – bei höheren Einkommen – eine größere Entlastung bedeuten als das Kindergeld. Hätte man den Familienleistungsausgleich für das Jahr 2000 nur über diese verfassungsrechtlich notwendigen einkommensteuerlichen Freibeträge umgesetzt, wären Steuerausfälle von 20 ½ Mrd € entstanden. Die gesamten Belastungen aus dem Familienleistungsausgleich erreichten dagegen gut 31 ½ Mrd €. Als „echte“ Förderkomponente kann für das Jahr 2000 nur die Differenz in Höhe von 11 Mrd € zu den Ausfällen bei einer reinen Freibetragslösung gewertet werden.

Außerdem wird im Rahmen der Wohnungsbauförderung für jedes Kind die Eigenheimzulage aufgestockt, was (laut Subventionsbericht der Bundesregierung) im Jahr 2000 zu Steuerausfällen von gut 2 Mrd € führte.²⁾ Ferner ist die seit dem Jahr 2000 verringerte Einkommensgrenze, bis zu der diese Hilfen gewährt werden, nunmehr von der Kinderzahl abhängig (die Mehrkosten hierfür werden nicht ausgewiesen). Hinzu kamen im Jahr 2000 Mindereinnahmen von 3 Mrd € durch einige weitere Maßnahmen, vor allem den

*Weitere
Steuerver-
günstigungen*

1 Während in Deutschland 1960 auf eine Frau im Laufe ihres Lebens im Durchschnitt 2,4 Lebendgeborene entfielen, waren es 1999 nur noch 1,4.

2 Hinzu kamen noch Steuerausfälle von gut ½ Mrd € durch die Vorgängerregelung gemäß § 34f EStG.

Gesetzliche Leistungen für Familien mit Kindern

Steuerliche Maßnahmen

Kindergeld: Wird für Kinder bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres gezahlt, bei Arbeitslosigkeit bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres und bei einer Ausbildung bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres (ggf. verlängert um die Dauer des Grundwehr- bzw. Ersatzdienstes). Es beträgt ab 2002 monatlich 154 € für erste bis dritte Kinder, für alle weiteren Kinder 179 € (2000: 270 DM für erste und zweite, 300 DM für dritte und 350 DM für weitere Kinder).

Kinderfreibetrag: Wird im Rahmen des Familienleistungsausgleichs alternativ zum Kindergeld gewährt, wenn die Günstigerprüfung bei der Einkommensteuerveranlagung einen Vorteil des Freibetrags ergibt. Er dient der steuerlichen Berücksichtigung des Existenzminimums von Kindern und beträgt ab 2002 3 648 € (2000: 6 912 DM). Der Kinderfreibetrag mindert auch bei reinem Kindergeldbezug die Bemessungsgrundlage des Solidaritätszuschlags.

Betreuungsfreibetrag: Der ebenfalls mit dem Kindergeld zu verrechnende Freibetrag, der ab 2002 auch den Erziehungs- und Ausbildungsbedarf umfasst, beträgt 2 160 € (2000: 3 024 DM für Kinder unter 16 Jahren).

Absetzung nachgewiesener Betreuungsaufwendungen: Für Kinder unter 14 Jahren werden ab 2002 solche Aufwendungen, soweit sie über 1 548 € hinausgehen, bis zu einer Höhe von 1 500 € steuermindernd berücksichtigt.

Ausbildungsfreibetrag: Wird für auswärtig untergebrachte volljährige Kinder in Ausbildung in Höhe von 924 € gewährt. Der bis Ende 2001 gewährte umfassendere Ausbildungsfreibetrag in Höhe von maximal 4 200 DM wurde in den Betreuungsfreibetrag integriert.

Haushaltsfreibetrag: Wird für alleinstehende Kindererziehende im Jahr 2002 in Höhe von 2 340 € gewährt und bis 2005 stufenweise abgeschmolzen (2000: 5 616 DM).

Unterhaltungsfreibetrag: Obergrenze der absetzbaren Ausgaben für Unterhaltsleistungen gegenüber Personen, für die kein Kindergeldanspruch besteht, in Höhe von 7 188 € (2000: 13 500 DM).

Wohnungsbauförderung: Die seit 1996 gewährte Eigenheimzulage von jährlich 2 556 € für Neubauten und 1 278 € für Altbauten über einen Förderzeitraum von acht Jahren wird um 767 € für jedes Kind aufgestockt. Außerdem werden die Einkommensgrenzen um 15 339 € pro Kind höher angesetzt.

Transferausgaben der Gebietskörperschaften

Erziehungsgeld: Wird vom Bund für maximal 24 Monate nach der Geburt bei Begrenzung der Erwerbstätigkeit auf wöchentlich 30 Stunden (vor 2001: 19 Stunden) in Höhe von 307 € gewährt. In den ersten sechs Monaten wird es gezahlt, wenn das jährliche (Netto-)Einkommen bei Alleinerziehenden 38 247 € und bei Verheirateten 51 129 € nicht überschreitet. Danach wird die Leistung nach dem Einkommen gestaffelt. Es gilt eine Freigrenze von 13 498 € bei Alleinerziehenden und 16 464 € bei Verheirateten (bis Ende 2000: 23 700 DM bzw. 29 400 DM). Anspruchsberechtigte, die diese Voraussetzung erfüllen, können seit 2001 alternativ für zwölf Monate jeweils 460 € beziehen („Budget“). Das die Grenze überschreitende Einkommen mindert den monatlichen Anspruch um gut 4 % dieser Mehrerlöse (bzw. 6 % beim „Budget“). Bei zweiten und weiteren Kindern liegen die Einkommensgrenzen derzeit um jeweils 2 797 € (2000: 4 200 DM) höher.

Beiträge für Kindererziehungszeiten: Für nach 1991 geborene Kinder werden Erziehenden seit Juli 2000 drei Jahre mit durchschnittlichen Beitragszahlungen gutgeschrieben. Der Bund zahlt entsprechend den entstehenden Ansprüchen Beiträge an die gesetzliche Rentenversicherung.

Sozialhilfe: Kinder haben bei der Sozialhilfe einen altersabhängigen Anspruch, der von 55 % bis zu 90 % des Regel-

satzes des Haushaltsvorstands (derzeit je nach Bundesland bis etwa 290 € monatlich) reicht. Außerdem stehen auch Kindern zusätzliche Hilfen für Sonderbedarfe zu. Alleinerziehende mit Kleinkindern haben zudem einen Anspruch auf einen Mehrbedarfzuschlag in Höhe von 40 % des Regelsatzes. Vom Bruttobedarf sind eigene Einkünfte (bei Kindern insbesondere das Kindergeld abzüglich eines Eigenbetrags von 10 €) abzusetzen, um den Zahlbetrag zu ermitteln.

BAföG: Schüler an weiterführenden Schulen sowie Studierende haben Anspruch auf von Bund und Ländern gemeinschaftlich finanzierte Unterstützungsleistungen, wenn Einkommen und Vermögen ihrer Familien nicht die Obergrenzen überschreiten. Der maximale Anspruch beträgt derzeit 583 € monatlich. Studierende erhalten allerdings nur die Hälfte der Mittel als Zuschuss, der Rest ist nach Studierendene unter vergünstigten Bedingungen zu tilgen.

Unterhaltsvorschüsse: Werden von den Gebietskörperschaften nach Maßgabe der Regelsatzverordnung an Alleinerziehende mit Kindern unter zwölf Jahren für maximal 72 Monate geleistet, wenn eine Unterhaltsverpflichtung nicht erfüllt oder der Mindestbetrag nicht aufgebracht wird. Für Kinder unter sechs Jahren werden in den alten Bundesländern derzeit maximal 111 € monatlich gewährt.

Wohngeld: Der Wohngeldanspruch bemisst sich auch nach der Größe des Haushalts. Ein Kind führt (wie ein weiterer Erwachsener) zu einer höheren zuschussfähigen Miete und bei gegebenem Einkommen zu umfangreicheren Leistungsansprüchen.

Arbeitslosenhilfe: Arbeitslose erhalten nach dem Ende des Bezugs von Arbeitslosengeld vom Bund bei Bedürftigkeit Arbeitslosenhilfe. Sofern Kinder zum Haushalt gehören, besteht ein Anspruch auf Leistungen in Höhe von 57 % des Nettoentgelts zur Zeit der Erwerbstätigkeit gegenüber einem Niveau von 53 % bei Kinderlosen.

Begünstigungen durch die Sozialversicherungen

Kindermitversicherung in der Krankenversicherung: Solange Kinder bestimmte Einkommensgrenzen nicht überschreiten, werden sie in der gesetzlichen Krankenversicherung der Eltern maximal bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres (ggf. verlängert um die Dauer des Grundwehr- bzw. Ersatzdienstes) entgeltfrei mitversichert. Wenn allerdings der Hauptverdiener privat krankenversichert ist, scheidet eine Mitversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung aus.

Mutterschaftsleistungen: Im Regelfall sechs Wochen vor und acht Wochen nach der Geburt zahlt die gesetzliche Krankenversicherung den Nettoverdienstaufschlag der Mutter bis zu einer Höhe von 13 € pro Tag (2000: 25 DM). Bei privat krankenversicherten Müttern zahlt der Bund einen Pauschbetrag von derzeit 210 €. Sowohl bei gesetzlich als auch privat krankenversicherten Müttern übernimmt der Arbeitgeber die über den Betrag von 13 € hinausgehenden Ausfälle bis zur Höhe des bisherigen Nettoverdienstes.

Hinterbliebenenrente: Nach der Rentenreform 2001 wird bei nach 1961 geborenen Ehegatten oder nach 2001 Verheirateten die Hinterbliebenenrente nach der Zahl der von ihnen aufgezogenen Kinder aufgestockt. Für das erste Kind werden zwei Beitragsjahre mit durchschnittlichen Entgelten, für alle weiteren jeweils ein Jahr berücksichtigt.

Waisenrente: Wenn mindestens ein Elternteil mit Rentenanspruch verstorben ist, erhalten Kinder Leistungen von der Rentenversicherung.

Arbeitslosengeld: Gegenüber der Arbeitslosenversicherung haben Arbeitslose mit Kindern einen Anspruch auf 67 % ihres vorherigen Nettoentgelts gegenüber 60 % bei Kinderlosen.

nur noch übergangsweise anzuwendenden Haushaltsfreibetrag für Alleinerziehende sowie Unterhalts- und Ausbildungsfreibeträge. Insgesamt schlugen die kinderbedingten steuerlichen Maßnahmen im Jahr 2000 mit gut 37 Mrd € zu Buche.³⁾

Erziehungsgeld Zu den Steuererleichterungen treten Ausgaben der Gebietskörperschaften hinzu. Das Bundeserziehungsgeld wird nach der Geburt eines Kindes bei Einschränkung der Berufstätigkeit eines Elternteils für maximal 24 Monate gewährt, sofern gewisse Einkommensgrenzen nicht überschritten werden. Dafür gab der Bund im Jahr 2000 insgesamt 3 ½ Mrd € aus.⁴⁾

Sozialhilfe Bei der Sozialhilfe schlagen sich Leistungen für Kinder vor allem in der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt nieder. Ende 2000 bezogen in Deutschland 2,7 Millionen Personen solche Unterstützungsleistungen. Davon waren 1 Million unter 18 Jahre alt. Die Sozialhilfeleistungen für den Aufgabenbereich Ehe und Familie werden im jüngsten Sozialbericht für das Jahr 2000 auf knapp 2,8 Mrd € beziffert. Dabei ist freilich zu berücksichtigen, dass die übrigen staatlichen Leistungen für Kinder zum großen Teil auf die Sozialhilfe angerechnet werden. Hinzuzurechnen sind noch die heilpädagogischen Maßnahmen für Kinder

3 Das verfassungsrechtlich weitgehend abgesicherte Ehegattensplitting, das 2001 Steuerausfälle von etwa 23 Mrd € gegenüber einer Individualbesteuerung verursachte, ist angesichts der Anknüpfung am Ehestand nicht als Kinderförderung anzusehen, auch wenn der Großteil auf Familien mit Kindern entfällt.

4 Außerdem zahlen Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen im Anschluss an die Bundesleistung ein Landeserziehungsgeld. Die Ausgestaltung ist aber nicht einheitlich. Die Zahlungen der Länder beliefen sich 2000 auf insgesamt gut ¼ Mrd €.

Umfang der Leistungen für Familien mit Kindern im Jahr 2000 *)

Leistungsart	Mrd €
Steuerliche Maßnahmen	37,3
davon:	
Kindergeld	30,9
Kinderfreibeträge im Familienleistungsausgleich	0,7
Bauförderung	2,8
Sonstige steuerliche Maßnahmen 1)	2,9
Transfers der Gebietskörperschaften	26,9
davon:	
Erziehungsgeld	3,7
Kindererziehungszeiten 2)	11,5
Sozialhilfe	4,1
BAföG	1,3
Unterhaltsvorschuss	0,8
Wohngeld 3)	1,2
Arbeitslosenhilfe	0,3
Kinderzuschläge im öffentlichen Dienst	4,0
Sachleistungen der Gebietskörperschaften	7) 71,0
davon:	
Kindergärten	7,4
Jugendhilfe	8,0
Schulen	45,3
Hochschulen 4)	10,3
Sozialversicherungsleistungen	16,0
davon:	
Entgeltfreie Krankenversicherung 5)	11,5
Mutterschaft 6)	2,9
Waisenrenten	1,1
Arbeitslosengeld	0,5
Insgesamt	rd. 150

Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Statistisches Bundesamt, Bundesanstalt für Arbeit, Bund-Länder-Kommission sowie eigene Berechnungen. — * Nur Leistungen über ¼ Mrd €, für die Schätzgrundlagen oder Angaben zum Leistungsumfang vorliegen. — 1 Insbesondere Freibeträge außerhalb des Familienleistungsausgleichs. — 2 Beitragszahlungen des Bundes für angerechnete Erziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung. — 3 Schätzung der Mehransprüche von Haushalten mit Kindern für Wohngeld. — 4 Anteil der Grundmittel für Ausbildungszwecke gemäß Bildungsfinanzbericht 1999/2000 der Bund-Länder-Kommission. — 5 Nur Leistungen für Kinder. — 6 Vor allem Sachleistungen und Mutterschaftsgeld der gesetzlichen Krankenversicherung. — 7 Rechnungsergebnisse für 1999.

Deutsche Bundesbank

und Hilfen zu einer angemessenen Schulbildung, die zu Aufwendungen in Höhe von 1,4 Mrd € führten. Wie die Einkommensteuerbefreiung des Mindestbedarfs ist auch die kinderbedingte Sozialhilfe grundsätzlich aus der staatlichen Aufgabe zur Absicherung des Existenzminimums der Bürger abgeleitet.

*Beiträge für
Kinderer-
ziehungszeiten*

Seit 1986 werden Erziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung bei der Bemessung der Altersrente angerechnet. Damit soll der Ausfall von eigenen Beitragszahlungen in der ersten, besonders betreuungsintensiven Lebensphase des Kindes ausgeglichen werden. Seit Juni 1999 entrichtet der Bund zur Finanzierung der im selben Jahr gegenüber der Rentenversicherung entstehenden Ansprüche aus den Erziehungszeiten gesondert ausgewiesene Beiträge.⁵⁾ Da diese Ansprüche deutlich ausgeweitet wurden, aber erst später zu Rentenausgaben führen, übertrafen die Beitragszahlungen des Bundes im Jahr 2000 mit 11½ Mrd € die diesbezüglichen laufenden Leistungen der Rentenversicherung (fast 5½ Mrd €) erheblich. Allerdings werden diese Beiträge nicht zurückgelegt, sondern zur Finanzierung von laufenden Ausgaben verwendet, womit der aktuelle Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung entsprechend niedriger ausfallen kann. Die höheren Ansprüche belasten dann später die Beitragszahler bei voraussichtlich ohnehin weiter steigenden Sozialabgaben zusätzlich.

*Transfers der
Gebietskörper-
schaften
zusammen*

Einschließlich einiger weiterer Fördermaßnahmen (Ausbildungsförderung, Unterhaltsvorschüsse, Begünstigungen beim Wohngeld und bei der Arbeitslosenhilfe sowie Familienzuschläge im öffentlichen Dienst) betragen

die kinderbedingten Transferausgaben im Jahr 2000 etwa 27 Mrd €.⁶⁾

Noch stärker schlugen die Aufwendungen der Gebietskörperschaften zu Buche, die für Kinderbetreuung und im Bildungswesen anfallen. Diese Leistungen decken freilich zum großen Teil einen notwendigen Mindestbedarf der Kinder ab. Eine alternative Finanzierung über Nutzungsentgelte hätte notwendigerweise höhere steuerliche Freibeträge und Sozialhilfearaufwendungen für Kinder zur Folge. Die Ausgaben für Kindergärten betragen nach den erst für das Jahr 1999 vorliegenden Rechnungsergebnissen nach Abzug von Einnahmen fast 7½ Mrd €. Die Jugendhilfe zielt darauf ab, besondere Defizite bei der Erziehung, Bildung und Betreuung zu beheben, indem zum Beispiel eine Unterbringung in Heimen oder bei Pflegeeltern bereitgestellt wird. Die Belastung der öffentlichen Haushalte hierfür betrug 8 Mrd €.

Die nicht durch Gebühren und sonstige Einnahmen gedeckten Ausgaben (Grundmittel) für allgemein bildende und berufliche Schulen schlugen 1999 mit annähernd 42 Mrd € zu Buche. Schulverwaltung, Schülerbeförderung sowie weitere schulbezogene Aufwendungen etwa für Beratung und Hausaufgabenhilfen belasteten die Gebietskörperschaften zusätzlich mit 3½ Mrd €. Die Grundmittel

*Sachleistungen
der Gebiets-
körperschaften
für Kinder-
gärten und
Jugendhilfe ...*

*... sowie für
Schulen und
Hochschulen*

⁵ Der Gesamtbetrag hängt seitdem vom Beitragssatz, dem Durchschnittsentgelt und der Gesamtzahl der Kinder unter drei Jahren ab. Zuvor wurden die Kosten für die kindbezogene Aufwertung der Rentenansprüche pauschal im Rahmen des allgemeinen Bundeszuschusses erstattet.

⁶ Auch beim sozialen Wohnungsbau werden Haushalte mit Kindern begünstigt. Der Umfang dieser Transfers kann allerdings nicht quantifiziert werden.

für Hochschulen beliefen sich im Bereich der Ausbildung nach dem Bildungsfinanzbericht 1999/2000 der Bund-Länder-Kommission auf fast 10½ Mrd €. ⁷⁾ Insgesamt betrug das Sachtransfervolumen 71 Mrd €.

*Leistungen der
Sozialversiche-
rungen*

Neben den Gebietskörperschaften erbringen auch die Sozialversicherungen besondere Leistungen für Familien mit Kindern. Die entgeltfreie Mitversicherung von Kindern in den gesetzlichen Krankenkassen ist dabei die wichtigste Maßnahme. Im Jahr 2000 profitierten hiervon 13,8 Millionen Personen unter 20 Jahren, wobei der finanzielle Umfang der Förderung (zieht man altersbezogene Ausgabenprofile der Krankenversicherung heran) auf 11½ Mrd € geschätzt werden kann. Einschließlich weiterer Elemente (geburtsbezogene Sachleistungen, Mutterschaftsgeld, Regelungen zu Hinterbliebenen- und Waisenrenten sowie höhere Arbeitslosengeldansprüche) ergab sich für das Jahr 2000 in der Sozialversicherung ein kinderbezogenes Fördervolumen von 16 Mrd €.

*Umfang der
Förderung
insgesamt*

Addiert man – trotz der hier unterschiedlichen Erhebungsjahre ⁸⁾ – die aufgelisteten staatlichen Leistungen an Familien mit Kindern, ergibt sich eine Größenordnung von 150 Mrd €. Wie bereits erwähnt, stellt allerdings ein guter Teil davon nicht eine besondere Förderung des Staates dar, sondern dient der einkommensteuerlichen Freistellung des Existenzminimums des Kindes und finanziert Leistungen zur Sicherstellung des Grundbedarfs im Rahmen der Sozialhilfe. Außerdem werden die kinderbezogenen Aufwendungen aus staatlichen Einnahmen finanziert, die zu einem erheblichen Teil von den Familien mit Kindern

selbst aufgebracht werden. Bei einer groben Schätzung dieses Eigenanteils ergibt sich, dass Haushalte, in denen im Jahr 2000 Kinder lebten, die ihnen gewährten Vergünstigungen zu etwa einem Drittel selbst finanzierten. ⁹⁾

Die Entwicklung der Leistungen in den neunziger Jahren

Zwischen den Jahren 1992 und 1999 (für das zuletzt detaillierte Rechnungsergebnisse vorliegen) wuchsen die staatlichen Leistungen für Familien mit Kindern um fast ein Drittel auf gut 290 Mrd DM (bzw. annähernd 150 Mrd €) und damit erheblich stärker als die Gesamtausgaben des Staates. ¹⁰⁾ Auch in Relation zum Bruttoinlandsprodukt war eine Zunahme von 7,1 % auf 7,6 % zu verzeichnen, die sich auf die Jahre zwischen 1995 und 1999 konzentrierte (vgl. im Einzelnen die Tabelle auf S. 22).

*Gesamtent-
wicklung*

Unter den staatlichen Leistungen erhöhten sich die Steuervergünstigungen – bereinigt um die Umstellung des Kinderlastenausgleichs im Jahr 1996 – mit gut der Hälfte am stärksten. Damals wurde das duale System

*Ausweitung
des Familien-
leistungs-
ausgleichs*

7 Die im Hochschulbereich ebenfalls anfallenden Aufwendungen für die Forschung werden nicht den kinderbezogenen Leistungen zugerechnet.

8 Die Addition der Leistungen aus unterschiedlichen Erhebungsjahren erscheint – auch angesichts der ohnehin bestehenden Unschärfen – vertretbar, weil sich die im Vorjahr erfassten Ausgaben bis 2000 nicht wesentlich verändert haben dürften.

9 Diese Schätzung stützt sich auf Angaben der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998 (hinsichtlich der Umsatzsteuer) und die Lohn- und Einkommensteuerstatistik des Statistischen Bundesamtes.

10 Die Zahl der Einwohner bis zum Alter von 21 Jahren hat sich in dieser Zeit nur unwesentlich verändert.

Entwicklung des Umfangs der Leistungen für Familien mit Kindern

Leistungsart	1992	1995	1999		1995/1992	1999/1995
	in Mrd DM		in Mrd €		Anstieg pro Jahr in %	
Steuerliche Maßnahmen (einschl. Bundeskindergeld)	44,0	44,9	68,5	35,0	0,7	11,1
davon:						
Kindergeld (seit 1996 Steuerabzug)	22,0	21,3	57,8	29,5	} - 0,5	} 15,4
Kinderfreibetrag	16,3	16,4	0,1	0,1		
Bauförderung	1,3	2,3	4,9	2,5	23,1	20,3
Sonstige steuerliche Maßnahmen ¹⁾	4,5	4,8	5,7	2,9	2,7	4,2
Transfers der Gebietskörperschaften	40,8	43,9	53,5	27,4	2,5	5,0
davon:						
Erziehungsgeld	7,7	7,7	7,6	3,9	0,0	- 0,3
Kindererziehungszeiten ²⁾	13,8	14,8	23,3	11,9	2,3	12,0
Sozialhilfe ³⁾	5,6	7,2	7,9	4,0	9,1	2,2
Sonstiges ⁴⁾	13,7	14,2	14,7	7,5	1,3	0,9
Sachleistungen der Gebietskörperschaften	115,2	133,6	138,9	71,0	5,1	1,0
davon:						
Kindergärten	10,7	13,6	14,4	7,4	8,4	1,5
Jugendhilfe	12,7	14,9	15,7	8,0	5,5	1,5
Schulen	74,9	85,9	88,6	45,3	4,7	0,8
Hochschulausbildung ⁵⁾	17,1	19,3	20,2	10,3	4,1	1,2
Leistungen der Sozialversicherungen	24,0	28,4	30,8	15,8	5,7	2,1
davon:						
Entgeltfreie Krankenversicherung ⁶⁾	17,2	20,5	22,2	11,4	6,1	2,0
Mutterschaft ⁷⁾	4,1	4,5	5,4	2,8	3,5	4,7
Waisenrenten	2,1	2,3	2,2	1,1	3,2	- 1,4
Arbeitslosengeld	0,7	1,0	1,0	0,5	15,2	0,2
Insgesamt	224,0	250,8	291,8	149,2	3,8	3,9
in % des BIP	7,1	7,1	7,6	7,6	.	.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Statistisches Bundesamt, Bundesanstalt für Arbeit, Bund-Länder-Kommission und eigene Berechnungen. — **1** Insbesondere Haushalts-, Unterhalts- und Ausbildungsfreibeträge. — **2** Geschätzter Bedarf für Beitragsleistungen des Bundes für die Anrechnung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung. — **3** Fortgeschriebene Schätzungen für Hilfen zum Lebensunterhalt (gemäß den Sozialberichten) sowie spezielle Hilfen in besonderen Lebenslagen. — **4** Ins-

besondere Kinderzuschläge im öffentlichen Dienst, BAföG-Mittel, familienbedingte Mehrleistungen beim Wohngeld, Unterhaltsvorschüsse sowie Zusatzleistungen im Rahmen der Arbeitslosenhilfe. — **5** Nach der Aufschlüsselung im Bildungsfinanzbericht 1999 61% der aus allgemeinen Finanzmitteln finanzierten Hochschulausgaben. — **6** Hochrechnung der Leistungen für Familienmitversicherte unter 20 Jahren. — **7** Sachleistungen der gesetzlichen Krankenversicherung im Zusammenhang mit Mutterschaft sowie von ihr gezahltes Mutterschaftsgeld.

aus Kinderfreibetrag und zusätzlicher Zahlung eines Kindergeldes durch ein System ersetzt, in dem der Kinderfreibetrag nur noch alternativ zum Kindergeld gewährt wird. Dieses stellt nunmehr die primäre Leistung dar und wird zu Lasten der Lohnsteuer verrechnet. Mit der Umstellung wurde der jährliche Freibetrag – Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts folgend – von 4 104 DM über zunächst 6 264 DM auf 6 912 DM ab 1997 kräftig angehoben. Weniger einkommensstarke Haushalte wurden darüber hinaus insofern besser gestellt, als das monatliche Kindergeld für diese Gruppe nach der Umstellung den Wert des alternativen Freibetrags deutlich übertraf und für die ersten beiden Kinder bis auf jeweils 250 DM im Jahr 1999 erheblich aufgestockt wurde. Daneben wurde die steuerliche Begünstigung von Familien mit Kindern beim Erwerb von Eigenheimen kräftig ausgeweitet, was maßgeblich zum wachsenden Umfang der gesamten Wohnungsbausubventionen beitrug. Die Zusatzförderung für jedes Kind, die zuvor noch zwischen 600 DM und 1 000 DM betragen hatte, wurde auf jährlich 1 500 DM angehoben.

Unterschiedliche Entwicklung der einzelnen Transfers

Die kinderbezogenen Transferausgaben der Gebietskörperschaften sind um fast ein Drittel gestiegen. Der Zuwachs bei der Sozialhilfe, der sich auf die erste Hälfte des vergangenen Jahrzehnts konzentrierte, resultiert insbesondere aus dem Anstieg der Zahl minderjähriger Leistungsbezieher und der stärkeren Anhebung der Bedarfssätze bis zur Mitte der neunziger Jahre. Die für die Anrechnung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung prinzipiell zu entrichtenden Beiträge des

Bundes sind dagegen vor allem nach 1995 stark gestiegen. Hier schlug neben dem Anstieg des Beitragssatzes zu Buche, dass die für drei Jahre angerechneten Verdienste stufenweise von 75 % des Durchschnittsentgelts auf 100 % zum Juli 2000 rückwirkend angehoben wurden. Zudem werden seit Juli 1998 auf Grund einer Erwerbstätigkeit des Erziehenden geleistete Beiträge faktisch nicht mehr angerechnet. Die Ausgaben für das Erziehungsgeld haben sich insgesamt kaum verändert. Zwar wurden die Bezugszeiten bei Geburten ab 1993 von 18 auf 24 Monate verlängert. Dem stand aber neben der leicht rückläufigen Geburtenzahl gegenüber, dass die Einkommensgrenzen für diese Bundesleistung bis Ende 2000 nicht angehoben wurden.

Die Sachleistungen der Gebietskörperschaften haben sich bis zur Mitte der neunziger Jahre kräftig erhöht, sind danach aber nur noch relativ wenig gestiegen. So hat die vom Bundesgesetzgeber beschlossene Verpflichtung der Kommunen, ab 1996 jedem Kind zwischen drei und sechs Jahren einen Platz im Kindergarten zu garantieren, den Zuwachs der Aufwendungen für diese Einrichtungen in der ersten Hälfte der neunziger Jahre erheblich beschleunigt. Bei der Ausbildung, aber auch bei der Jugendhilfe dürfte die in diesem Zeitraum relativ starke Anhebung der Gehälter im öffentlichen Dienst den Ausgabenfluss verstärkt haben, während die danach schwächere Einkommensentwicklung dämpfend wirkte. Insgesamt nahm dieser Ausgabenblock seit 1992 um ein Fünftel zu.

Zuwachs der Sachleistungen vor allem bis 1995

*Sozialversiche-
rungsleistungen*

Auch bei den Leistungen der Sozialversicherungen folgte einem starken Zuwachs bis 1995 ein deutlich gemäßigerer Anstieg bis 1999. Im gesamten Zeitraum haben diese Leistungen um ein Viertel zugenommen. Die Aufwendungen der gesetzlichen Krankenversicherung für Familienmitversicherte unter 20 Jahren haben sich dabei am stärksten erhöht. Dazu hat neben einer Ausweitung der Zahl mitversicherter Kinder und Jugendlicher die Ausgabendynamik im Gesundheitswesen beigetragen. Die mutterschaftsbezogenen Leistungen der Krankenversicherungen haben ebenfalls kräftig expandiert.

Auswirkung der Förderleistungen auf das Haushaltseinkommen

*Vergleich der
verfügbaren
Einkommen
vor und nach
Geburt eines
Kindes*

Die Höhe der staatlichen Leistungen und der gesetzlich vorgeschriebenen privaten Transfers mag im Einzelnen begrenzt erscheinen. Aus der Sicht der Kindererziehenden haben sie in der Summe jedoch oft erhebliche Auswirkungen auf ihre verfügbaren Einkommen. Dies soll im Folgenden anhand von Modellrechnungen für das Jahr 2002 dargestellt werden, wobei nur Leistungen einbezogen werden, die das verfügbare Einkommen unmittelbar beeinflussen. Vor allem staatliche Sachleistungen und die Einräumung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung bleiben also unberücksichtigt.

Nach Geburt eines Kindes entfällt zumeist das Erwerbseinkommen eines Elternteils zumindest teilweise. Die Einkommenswirkungen dann einsetzender familienbezogener Transfers werden hier errechnet, indem das

nach der Geburt verfügbare Einkommen an dem ohne kindbedingte Erwerbseinschränkung gemessen wird. Dies entspricht einem Vergleich mit entsprechend strukturierten Haushalten ohne Kinder. Damit wird allerdings nicht die gesamte Veränderung des Lebensstandards erfasst, weil mit Kindern ein zusätzlicher Bedarf der Familie entsteht. Um dies in einer groben Annäherung einbeziehen zu können, werden die verfügbaren Einkommen zusätzlich an dem Sozialhilfeanspruch der verschiedenen Haushaltstypen gemessen, der den mit Kindern verbundenen Mehrbedarf auf einem Mindestniveau erfasst.

Die Situation der Kindererziehenden ist im Hinblick auf die Höhe des Arbeitsentgelts, den Familienstand sowie eine (teilweise) Erwerbstätigkeit nach Geburt des Kindes sehr unterschiedlich. Hinzu kommt, dass die Höhe einiger Leistungen zeitlich gestaffelt ist, so dass auch das Lebensalter der Kinder eine wichtige Rolle spielt. Um die Unterschiede zu berücksichtigen, wird auf typisierende Fälle zurückgegriffen, wobei ein „trade-off“ zwischen realitätsnaher Betrachtung durch Bildung vieler Falltypen und der Übersichtlichkeit besteht. Im Folgenden sollen drei unterschiedliche Einkommensniveaus (halbes, einfaches und doppeltes Durchschnittsarbeits-einkommen) mit den Familientypen „alleinerziehende Mutter“ und „Ehepaar“ mit jeweils einem Kind kombiniert werden. Zusätzlich wird die Aufnahme einer Teilzeiterwerbstätigkeit im zweiten Lebensjahr des Kindes berücksichtigt. Der Vergleich erstreckt sich auf den Zeitraum ab dem Beginn des Mutterschaftsschutzes vor der Geburt bis zum vierten Lebensjahr des Kindes (das auch im

*Unterschied-
liche Situation
von Kinder-
erziehenden*

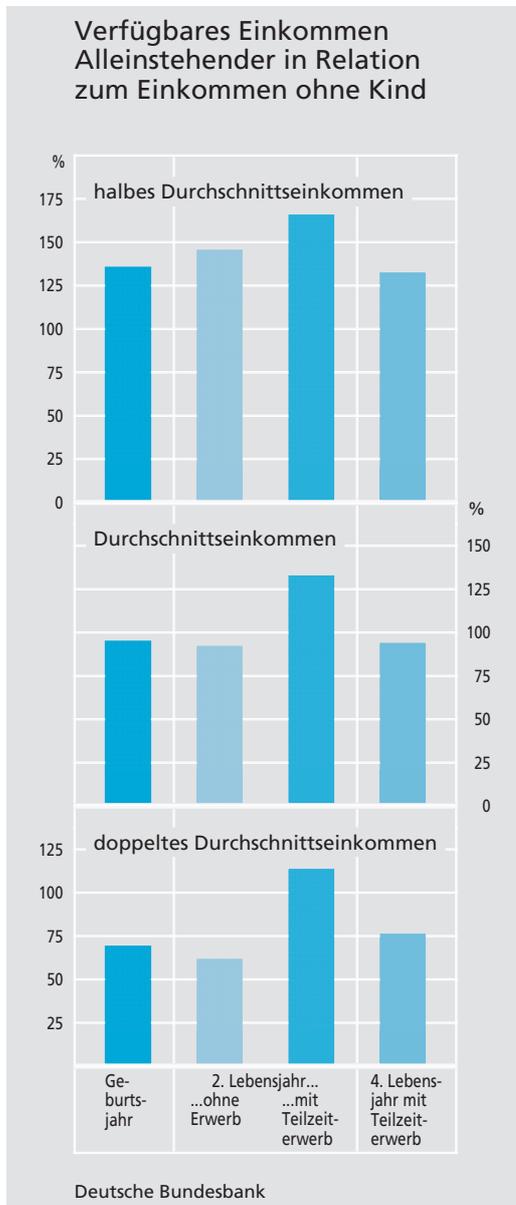
Einkommensvergleich vor und nach Geburt eines Kindes

in €

	Alleinstehende					Ehepaare				
	im letzten Jahr vor der Geburt	im ersten Jahr ohne Teilzeittätigkeit	im zweiten Jahr		im vierten Jahr mit Teilzeittätigkeit	im letzten Jahr vor der Geburt	im ersten Jahr ohne Teilzeittätigkeit	im zweiten Jahr		im vierten Jahr mit Teilzeittätigkeit
		ohne Teilzeittätigkeit	ohne Teilzeittätigkeit	mit Teilzeittätigkeit	mit Teilzeittätigkeit		ohne Teilzeittätigkeit	ohne Teilzeittätigkeit	mit Teilzeittätigkeit	mit Teilzeittätigkeit
Halbes Durchschnittseinkommen										
Erwerbseinkommen, brutto	14 259	–	–	7 130	7 130	28 518	14 259	14 259	21 389	21 389
Sozialabgaben	2 944	–	–	1 472	1 472	5 889	2 944	2 944	4 417	4 417
Einkommensteuer ¹⁾	704	–	–	–	–	1 408	–	–	78	78
PKV-Beitrag ²⁾	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Unterhaltsanspruch Kind	–	2 794	3 048	3 048	3 048	–	–	–	–	–
Unterhaltsanspruch Mutter	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Mutterschaftsgeld	–	3 221	–	–	–	–	3 300	–	–	–
Kindergeld/-freibetrag	–	847	924	924	924	–	1 694	1 848	1 848	1 848
Erziehungsgeld	–	2 610	3 684	3 684	–	–	2 610	3 684	3 684	–
Tabellenwohngeld	432	–	–	–	–	–	1 392	2 400	1 296	1 296
Sozialhilfe	–	5 522	8 422	5 008	5 008	–	–	–	–	–
Verfügbares Einkommen	11 043	14 993	16 078	18 322	14 638	21 221	20 310	19 247	23 722	20 038
Nachrichtlich: Sozialhilfeanspruch ³⁾	9 087	12 271	12 271	12 271	12 271	13 277	15 400	15 400	15 400	15 400
Durchschnittseinkommen										
Erwerbseinkommen, brutto	28 518	–	–	14 259	14 259	57 036	28 518	28 518	42 777	42 777
Sozialabgaben	5 889	–	–	2 944	2 944	11 778	5 889	5 889	8 833	8 833
Einkommensteuer ¹⁾	5 164	–	–	173	173	10 328	2 363	1 666	5 719	5 719
PKV-Beitrag ²⁾	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Unterhaltsanspruch Kind	–	2 794	3 048	3 048	3 048	–	–	–	–	–
Unterhaltsanspruch Mutter	–	4 075	6 307	4 389	–	–	–	–	–	–
Mutterschaftsgeld	–	5 094	–	–	–	–	6 074	–	–	–
Kindergeld/-freibetrag	–	847	924	924	924	–	1 694	1 848	1 848	1 848
Erziehungsgeld	–	2 610	3 684	3 684	–	–	1 952	1 874	–	–
Tabellenwohngeld	–	1 224	–	–	1 320	–	–	–	–	–
Sozialhilfe	–	–	2 115	–	–	–	–	–	–	–
Verfügbares Einkommen	17 465	16 644	16 078	23 186	16 434	34 930	29 985	24 685	30 072	30 072
Nachrichtlich: Sozialhilfeanspruch ³⁾	9 087	12 271	12 271	12 271	12 271	13 277	15 400	15 400	15 400	15 400
Doppeltes Durchschnittseinkommen										
Erwerbseinkommen, brutto	57 036	–	–	28 518	28 518	114 072	57 036	57 036	85 554	85 554
Sozialabgaben	6 912	–	–	3 650	3 650	13 824	6 912	6 912	10 562	10 562
Einkommensteuer ¹⁾	17 191	–	–	4 296	4 296	34 382	11 723	10 592	21 035	21 035
PKV-Beitrag ²⁾	1 200	2 000	2 400	1 200	1 200	2 400	2 675	2 700	2 700	2 700
Unterhaltsanspruch Kind	–	3 311	3 840	3 612	3 840	–	–	–	–	–
Unterhaltsanspruch Mutter	–	9 075	13 099	11 827	–	–	–	–	–	–
Mutterschaftsgeld	–	8 191	–	–	–	–	10 087	–	–	–
Kindergeld/-freibetrag	–	847	924	924	924	–	1 694	1 848	2 256	2 256
Erziehungsgeld	–	2 610	3 684	379	–	–	1 228	–	–	–
Tabellenwohngeld	–	–	480	–	–	–	–	–	–	–
Sozialhilfe	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Verfügbares Einkommen	31 733	22 034	19 627	36 113	24 136	63 466	48 735	38 680	53 513	53 513
Nachrichtlich: Sozialhilfeanspruch ³⁾	9 087	12 271	12 271	12 271	12 271	13 277	15 400	15 400	15 400	15 400

¹ Einschl. Solidaritätszuschlag. — ² Arbeitnehmer-Anteil an einer privaten Krankenversicherung. — ³ Anerkannter Durchschnittsbedarf, bereinigt um tatsächliche Mietkosten.

Deutsche Bundesbank



Wesentlichen die Verhältnisse in den Folgejahren widerspiegelt). Die dabei getroffenen Annahmen sind im Anhang zusammengefasst (zu den Ergebnissen im Einzelnen vgl. die Tabelle auf S. 25 sowie die begleitenden Schaubilder).

Die Veränderung des verfügbaren Einkommens nach der Geburt eines Kindes hängt bei vollständiger Aufgabe der Erwerbstätigkeit

stark von der Höhe des zuvor erzielten Arbeitseinkommens ab. Bei Alleinerziehenden mit einem zuvor halben Durchschnittseinkommen liegt das verfügbare Einkommen in den ersten beiden Jahren nach der Geburt um ungefähr zwei Fünftel höher als zuvor. Dieser Zuwachs beruht neben dem Erziehungsgeld maßgeblich darauf, dass die Sozialhilfe bedarfsabhängig geleistet wird. Unterhaltsansprüche tragen angesichts der hier unterstellten ebenfalls niedrigen Einkünfte des Vaters nur begrenzt zum Einkommen bei. Gemessen am reinen Sozialhilfeanspruch ergibt sich immer noch eine leichte Verbesserung.

Alleinerziehende mit halbem Durchschnittseinkommen, ...

Bei zuvor durchschnittlichem Verdienst verringert sich das verfügbare Einkommen merklich. Zwar erhält hier die Mutter in den ersten Lebensjahren Unterhaltszahlungen vom Vater, die aber auf staatliche Transferleistungen angerechnet werden. Gemessen am Sozialhilfeniveau ergeben sich kräftige Einbußen. Wurde vor der Geburt knapp das Doppelte des Sozialhilfeanspruchs erreicht, wird er in den beiden Jahren danach nur noch um etwa ein Drittel übertroffen.

... Durchschnittseinkommen ...

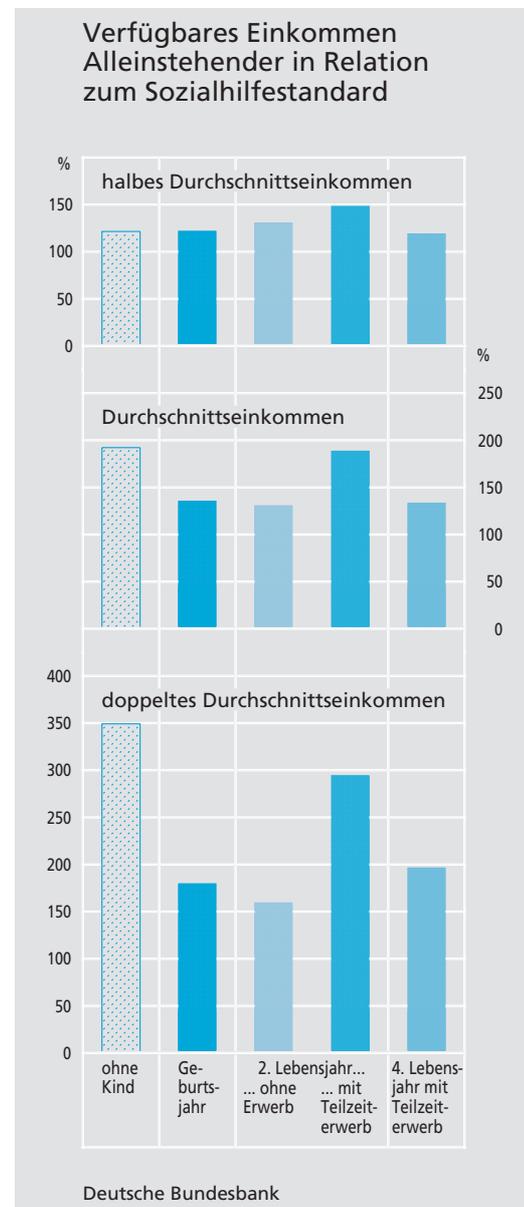
Im Falle von Alleinerziehenden mit zuvor doppeltem Durchschnittsentgelt sind die Einbußen weitaus am größten. Das verfügbare Einkommen liegt im Geburtsjahr um fast ein Drittel und im zweiten Jahr (nach Wegfall des relativ hohen Mutterschaftsgeldes) um annähernd zwei Fünftel unter dem Niveau ohne Kind. Die Unterhaltszahlungen des Vaters haben hier zunächst einen dominieren-

... und doppeltem Durchschnittseinkommen

den Anteil am Haushaltseinkommen.¹¹⁾ Staatliche Transfers fallen dagegen angesichts des familienrechtlich abgesicherten relativ hohen Versorgungsniveaus kaum ins Gewicht. In Relation zum Sozialhilfeniveau verschlechtert sich die Einkommensposition gegenüber dem kinderlosen Haushalt drastisch, es wird aber ein erheblicher Abstand zum Mindeststandard gewahrt. Mit dem Auslaufen des Erziehungsgeldes und der Unterhaltsansprüche der Mutter fallen freilich Alleinerziehende in allen Einkommensgruppen auf das Sozialhilfeniveau zurück, sofern die Erwerbstätigkeit nicht wieder aufgenommen wird.

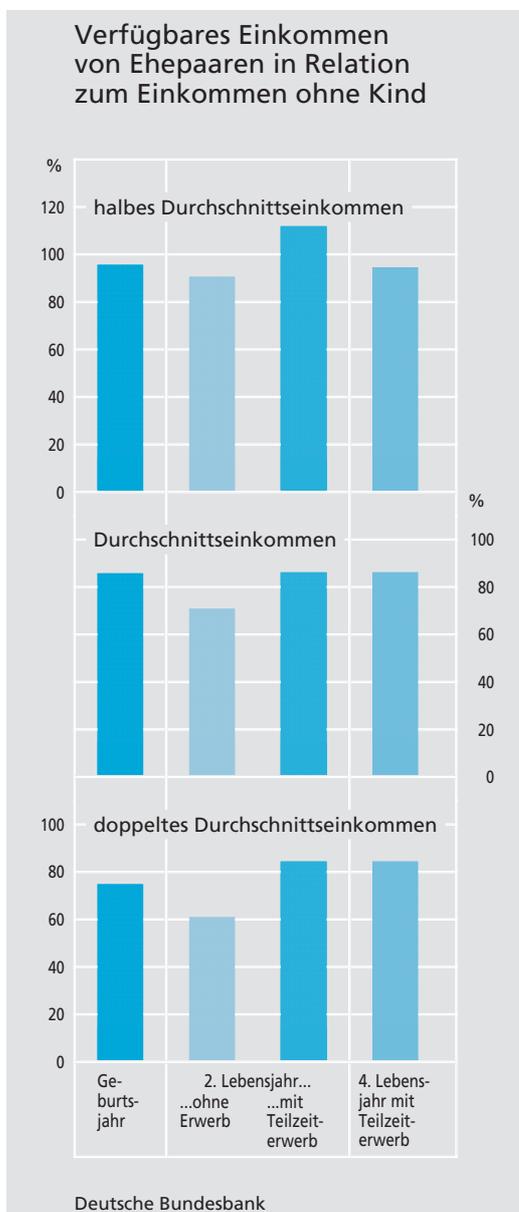
*Alleinerziehende mit
Teilzeiterwerbstätigkeit*

Von sozial- und arbeitsmarktpolitischem Gewicht ist mithin die Frage, inwieweit Alleinerziehende ihre finanzielle Lage durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit verbessern können. Bei Wiederaufnahme der früheren Tätigkeit mit der halben Arbeitszeit im zweiten Jahr nach der Geburt ergibt sich – selbst ohne Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten – bei niedrigen Einkommen keine wesentliche Verbesserung. Das verfügbare Einkommen erhöht sich durch die Arbeitsaufnahme um nur 14 %. Ausschlaggebend hierfür ist, dass das Erwerbseinkommen zum größten Teil durch die Minderung der Sozialhilfe aufgezehrt wird. Alleinerziehende in den höheren Einkommensgruppen, für die Sozialtransfers weniger bedeutsam sind, verbessern ihre Einkommensposition durch Aufnahme einer Teilzeiterwerbstätigkeit dagegen stärker, und zwar bei mittlerem Einkommen um zwei Fünftel und bei hohem Einkommen sogar um vier Fünftel, obwohl in der letztgenannten Gruppe der Erziehungsgeldanspruch stark sinkt. Im Übrigen wirkt sich vor allem in die-



sem Fall der den Alleinerziehenden gewährte, aber bis 2005 sukzessiv entfallende Haushaltsfreibetrag aus, der hier derzeit fast 800 € Steuerersparnis impliziert. Insgesamt verbleiben ohne Berücksichtigung von Kinder-

¹¹ Nach Abzug dieser Zahlungen erreicht auch der Vater – bei unveränderter Fortführung seiner Erwerbstätigkeit – hier nur noch etwa drei Fünftel seines Einkommensniveaus ohne Kind. Lediglich bei halbem Durchschnittseinkommen verbleibt dem Unterhaltspflichtigen auf Grund seines Mindesteigenbetrags ein deutlich größerer Anteil.



betreuungskosten von dem Hinzuverdienst bei hohem Einkommen fast 60 %, bei mittlerem Einkommen 50 % und bei niedrigem Einkommen wegen der Anrechnung auf Sozialleistungen nur gut 30 %.

Im vierten Lebensjahr des Kindes verschlechtert sich die Position in allen Einkommenskategorien deutlich, wofür der Wegfall des Erziehungsgeldes (bei unterem und mittlerem

Einkommen) sowie des Unterhaltsanspruchs der Mutter (bei mittlerem und hohem Einkommen) ausschlaggebend sind. Dieses Jahr ist insofern besonders relevant, als es auch einen Eindruck von der Einkommensposition von Alleinerziehenden mit älteren Kindern bietet.

Auch bei Ehepaaren, bei denen das Erwerbseinkommen nur eines Partners unverändert fortbesteht, ergeben sich – bei absolut höheren verfügbaren Einkommen – nach der Geburt eines Kindes beträchtliche finanzielle Einbußen, deren Gewicht wie bei Alleinerziehenden mit der Höhe des entfallenden Erwerbseinkommens zunimmt. Neben den geringeren Erziehungsgeldansprüchen in den ersten Jahren wirkt sich hier aus, dass der Familienleistungsausgleich relativ umso weniger zu Buche schlägt, je höher das Einkommen ist. Abgemildert werden die Einbußen bei höheren Einkünften freilich durch die erheblichen Steuerersparnisse auf Grund des Ehegattensplittings, das sich bei Fortfall des einen Erwerbseinkommens stärker auswirkt.¹²⁾ Während im zweiten Lebensjahr des Kindes das verfügbare Einkommen bei zuvor niedrigem Erwerbseinkommen von knapp 160 % vor der Geburt auf 125 % des Sozialhilfestandards sinkt und diesen faktisch nur noch wegen des Erziehungsgeldanspruchs übertrifft, geht es bei mittlerem Einkommen von reichlich 260 % auf 160 % und bei hohem Einkommen von knapp 480 % auf gut 250 % zurück.

Ehepaare ohne ...

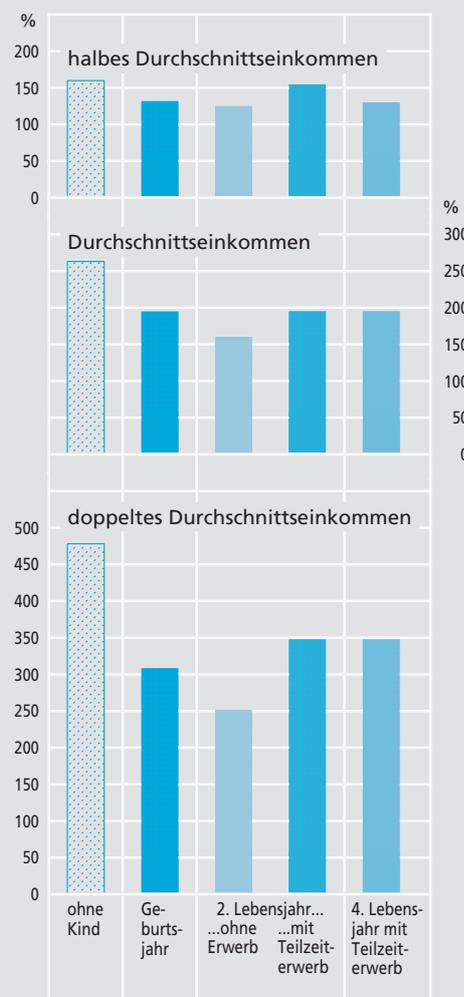
¹² Diese Ersparnisse reichen von gut 700 € bei halbem bis zu 6 500 € bei doppeltem Durchschnittseinkommen.

... und mit
Teilzeiterwerbs-
tätigkeit eines
Partners

Nimmt der Partner im zweiten Jahr eine Teilzeittätigkeit auf, wird in der unteren Gehaltsgruppe das verfügbare Einkommen um immerhin gut ein Fünftel – und damit stärker als bei Alleinerziehenden – aufgebessert. Ausschlaggebend hierfür ist, dass bei einem schon vorhandenen vollen Erwerbseinkommen die bedarfsabhängigen Transferleistungen relativ gering sind, so dass ihre mit der Aufnahme einer Teilzeittätigkeit verbundene Kürzung weniger ins Gewicht fällt. Bei mittleren und hohen Einkünften nimmt das verfügbare Einkommen allerdings nicht so stark zu wie bei Alleinerziehenden. Dabei wirkt sich insbesondere die stärker steigende Einkommensteuerbelastung aus, die nicht zuletzt durch die mit der Beschäftigungsaufnahme nachlassende Wirkung des Ehegattensplittings bedingt ist.¹³⁾ Der geringere Zuwachs bei mittlerem Einkommen erklärt sich im Wesentlichen durch das Wegfallen des Erziehungsgeldanspruchs. Vom Hinzuverdienst bleiben damit – freilich ohne Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten – dem Ehepaar mit niedrigen Einkünften gut 60 %, mit mittlerem Einkommen fast 40 % und mit hohem Arbeitsentgelt gut 50 %.

Wenn mit der Arbeitsaufnahme Kosten für die Kinderbetreuung verbunden sind, reduzieren sich die Zuwächse beim tatsächlich frei verfügbaren Einkommen nochmals empfindlich, zumal diese Kosten nur begrenzt bei der Einkommensteuer berücksichtigt werden. Dadurch werden die monetären Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erheblich gedämpft.

Verfügbares Einkommen von Ehepaaren in Relation zum Sozialhilfestandard



Deutsche Bundesbank

Fazit

Die kinderbezogenen Leistungen sind vor allem in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre deutlich schneller gestiegen als die Gesamtausgaben des Staates. Darin zeigt sich auch

*Wachsende
Bedeutung
kinderbezogener
Leistungen*

¹³ Der Vorteil aus dem Ehegattensplitting verringert sich bei Aufnahme einer Teilzeiterwerbstätigkeit um knapp 100 € bei unteren, gut 3 300 € bei mittleren und gut 5 300 € bei hohen Einkommen.

die Absicht, Eltern in stärkerem Maße als zuvor finanziell zu entlasten. Hier haben freilich auch Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts eine Rolle gespielt, die vor allem eine kräftige Ausweitung des steuerlich freizustellenden Existenzminimums der Kinder bewirkt haben. Im jüngsten – politisch noch umzusetzenden – Beschluss des Gerichts zur familiengerechten Ausgestaltung der Beitragssätze in der gesetzlichen Pflegeversicherung wurde außerdem die Bedeutung von Kindern im derzeit bestehenden umlagefinanzierten Sozialversicherungssystem betont.

Der staatlichen Förderung der Kinderbetreuung kommt eine entscheidende Bedeutung bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu. Umfassende kostengünstige Möglichkeiten der Kinderbetreuung erleichtern die (Wieder-) Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nach der Geburt eines Kindes und vermindern die mit Verdienstaufschlägen der Eltern verbundenen Kosten. Dies kann zum einen die Entscheidung für Kinder grundsätzlich positiv beeinflussen. Zum anderen führt eine größere Erwerbsbeteiligung zu einer erhöhten Nutzung des bestehenden Humankapitals mit entsprechend positiven gesamtwirtschaftlichen Rückwirkungen. Vor diesem Hintergrund wurden die Leistungen für die Kinderbetreuung deutlich erhöht, indem der neu geschaffene Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz für Kinder zwischen drei und sechs Jahren umgesetzt wurde. Für unter Dreijährige, aber auch für Schulkinder ist die staatlich geförderte Betreuung weniger umfassend.

Die Bildungsleistungen, die weitgehend unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden, spielen im Rahmen der gesamten kinderbezogenen Aufwendungen die wichtigste Rolle. Die Förderung der Humankapitalbildung stellt einen bedeutenden Beitrag des Staates im Hinblick auf die künftige gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die Nutzung des Arbeitskräftepotenzials dar.

Die hier dargestellten Modellrechnungen haben gezeigt, dass Eltern vor allem ab dem vierten Lebensjahr des Kindes starke finanzielle Einbußen hinzunehmen haben, wenn die Erwerbstätigkeit eingeschränkt wird. Eine Ausnahme bilden einkommensschwache Alleinerziehende, die auch nach Geburt des Kindes eine weitgehende Absicherung ihres (bescheidenen) Lebensstandards erreichen. Freilich kann ihr verfügbares Einkommen wegen der hohen Grenzbelastung zusätzlichen Einkommen zumindest durch die Aufnahme einer Teilzeitbeschäftigung nur wenig gesteigert werden, so dass die Arbeitsanreize vergleichsweise niedrig sind. In den übrigen Fällen ist die zusätzliche Belastung bei Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit geringer. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass Aufwendungen für die Kinderbetreuung – zumal wenn diese sehr hoch ausfallen – die monetären Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erheblich schwächen.

Letztlich muss über Art und Umfang der kinder- und familienbezogenen Leistungen auf Grund von Werturteilen und damit im Rahmen einer politischen Kompromissfindung entschieden werden. Bei allen Bestrebungen, die diesbezüglichen Leistungen auszuweiten,

Unterschiedliche Auswirkungen auf das verfügbare Einkommen

Kinderbezogene Leistungen und staatliche Konsolidierungserfordernisse

ist freilich zu beachten, dass die Staatsausgaben insgesamt schon fast halb so hoch wie das Bruttoinlandsprodukt sind. Dies führt zu einer wachstumshemmenden hohen Belastung mit staatlichen Abgaben. Eine wichtige finanzpolitische Zielsetzung besteht darin, die staatliche Ausgabenquote schrittweise zurückzuführen, um eine dauerhafte Konsolidierung der Staatsfinanzen zu erreichen und

danach auch die Abgabenbelastung weiter senken zu können. Eine Intensivierung der Familienförderung wäre deshalb nur über Umschichtungen in den öffentlichen Haushalten zu erreichen. Darüber hinaus ist es erforderlich, auch in diesem Bereich die Effizienz der staatlichen Tätigkeit kontinuierlich zu überprüfen und möglichst zu verbessern.

Anhang

Einkommensvergleich von Haushalten mit und ohne Kindern

In den hier vorgenommenen Modellrechnungen wird unterstellt, dass vor der Geburt eines Kindes Alleinstehende und im Falle von Ehepaaren beide Partner erwerbstätig sind und jeweils Arbeits-einkommen von 50 %, 100 % beziehungsweise 200 % des Durchschnittsentgelts erzielen. Von anderen Einkünften wird abgesehen. Weiterhin wird unterstellt, dass die Mutter nach dem Auslaufen des Mutterschutzes (der hier am Jahresbeginn einsetzt und damit im April des Geburtsjahres endet) ihre Erwerbstätigkeit unterbricht. Neben dem Geburtsjahr werden das zweite und das vierte Lebensjahr des Kindes mit unterschiedlichen Annahmen zur Erwerbstätigkeit der Mutter untersucht. Dabei wird angenommen, dass eine Wiederaufnahme der alten Tätigkeit mit halber Arbeitszeit und 50 % des früheren Arbeitsentgelts erfolgt und keine zur Einkommenserzielung notwendigen Betreuungskosten für Kinder anfallen.¹⁴⁾

Im Falle von alleinerziehenden Müttern – Väter sind in der Funktion als Alleinerziehende nur selten vertreten – spielen die aus dem Familienrecht nach

dem Bürgerlichen Gesetzbuch herzuleitenden Unterhaltsansprüche eine erhebliche Rolle. Der nicht zum Haushalt gehörende Elternteil ist zu Leistungen für das Kind verpflichtet, die sich nach der in der Rechtsprechung für die alten Bundesländer verwendeten „Düsseldorfer Tabelle“ in Abhängigkeit von einem bereinigten Nettoeinkommen und weiteren Unterhaltsverpflichtungen bemessen. Der zu zahlende Betrag wird noch um das dem Unterhaltspflichtigen zustehende halbe Kindergeld ergänzt, soweit der Anspruch nach der Tabelle 254 € monatlich nicht erreicht. Es wird unterstellt, dass die Unterhaltspflichtigen die entsprechenden Zahlungen voll leisten, auch wenn dies in der Realität nicht immer zutrifft.¹⁵⁾ Gegebenenfalls trägt der unterhaltspflichtige Elternteil auch die private Krankenversicherung des Kindes. Außerdem besteht in den ersten drei Lebensjahren nach Auslaufen des Mutterschaftsgelds ein Unterhaltsanspruch der Mutter, der sich nach ihrem vorherigen Einkommen bemisst, wobei ein Mindestbedarf festge-

¹⁴ Bei der Einkommensbesteuerung sind diese ab 2002 begrenzt absetzbar, ein Sozialhilfeanspruch würde bei Bedarf um den entsprechenden Betrag steigen.

¹⁵ In diesen Fällen sichern die Gebietskörperschaften nach dem Unterhaltsvorschussgesetz bis zu sechs Jahre lang einen Mindestbetrag.

legt ist. Eine Erwerbstätigkeit wird in dieser Zeit nicht erwartet, dennoch erzielte Einkünfte werden zur Hälfte auf den Unterhaltsbedarf angerechnet. Um eine übermäßige Belastung des Unterhaltspflichtigen zu verhindern, wird diesem unter anderem ein Mindesteigenbehalt zugestanden und die Leistung an die Kindesmutter auf drei Siebtel des zu berücksichtigenden Einkommens begrenzt.

Hinsichtlich der Krankenversicherung wird angenommen, dass mit dem Überschreiten der Beitragsbemessungsgrenze eine private Krankenversicherung abgeschlossen wird und auch bei Unterbrechung der Erwerbstätigkeit bestehen bleibt.¹⁶⁾ Bei der Ermittlung der Einkommensteuerbelastung wird die Entlastung im Rahmen des Familienleistungsausgleichs nicht berücksichtigt, sondern in der Zeile „Kindergeld“ (einschl. ggf. der Zusatzersparnis durch die Kinderfreibeträge) separat ausgewiesen. Über die Freibeträge hinausgehende Werbungskosten und die Sozialversicherungsbeiträge übersteigende Sonderausgaben werden außer Acht gelassen. Bei den Alleinerziehenden ist der im laufenden Jahr geltende Haushaltsfreibetrag bei der Einkommensteuer zu Grunde gelegt.

Das Mutterschaftsgeld fällt annahmegemäß voll in das Geburtsjahr. Einkünfte aus dieser Leistung sind nicht sozialversicherungspflichtig, unterliegen aber dem Progressionsvorbehalt bei der Einkommen-

steuer. Beim Erziehungsgeld wird das Mutterschaftsgeld angerechnet, so dass es hier erst ab dem dritten Lebensmonat gezahlt wird.

Für die Ermittlung des staatlichen Wohngelds wird unterstellt, dass die Alleinstehenden eine monatliche Miete von 410 €, die Ehepaare von 510 € zu tragen haben und in einem Ort mit der höchsten Mietzinsstufe sowie in einer weniger als zehn Jahre alten Wohnung leben. Die Begünstigungen von Familien im Rahmen der Eigenheimförderung werden nicht berücksichtigt.

Der Sozialhilfeanspruch umfasst hier neben dem Regelsatz für die Haushaltsmitglieder auch Leistungen für Mehr- und Sonderbedarfe sowie für Wohnkosten. Das vom Statistischen Bundesamt publizierte durchschnittliche Bruttobedarfsniveau wird insofern korrigiert, als die dort zu Grunde gelegten Ansätze für Mieten durch die oben genannten Werte ersetzt werden. Das Einkommen von Beziehern dieser Hilfen kann das Anspruchsniveau überschreiten, da das Erziehungsgeld und im Falle der Erwerbstätigkeit auch ein Eigenbehalt von monatlich annähernd 200 € sowie 10 € des Kindergeldbetrags nicht auf den Sozialhilfeanspruch angerechnet werden.

¹⁶⁾ Als Monatsbeiträge wurden dabei vereinfachend für Erwachsene 200 €, für Kinder 50 € unterstellt.