



IW-Report 17/21

Familienpolitische Ableitungen für Erwerbsarbeit, wirtschaftliche Stabilität und Bildungschancen

Stellungnahme zur Bundestagsanhörung zum Neunten Familienbericht „Eltern sein in Deutschland“

Prof. Dr. Axel Plünnecke

Köln, 18.05.2021

Kontakt Daten Ansprechpartner

Prof. Dr. Axel Plünnecke
+49 (0)221 / 4981 - 701
pluennecke@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Postfach 10 19 42
50459 Köln

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
2	Handlungsempfehlungen Erwerbsarbeit/Arbeitsteilung	4
2.1	U3-Betreuung und Ganztagsgrundschulen ausbauen	4
2.2	Elterngeld weiterentwickeln	4
2.3	Ehegattenbesteuerung weiterentwickeln	5
3	Handlungsfeld Wirtschaftliche Stabilität	5
3.1	Effektive Kinderabsicherung	5
3.2	Familienbezogene Infrastruktur ausbauen	6
3.3	Familienfreundlichen Wohnraum schaffen	6
4	Handlungsfeld Bildungschancen	6
4.1	Ganztagsangebote ausbauen	6
4.2	Multiprofessionelle Teams an Schulen stärken	7
4.3	Mentoringprogramme für Kinder einbinden	7

Als Mitglied der Sachverständigenkommission des Neunten Familienberichts lege ich den Fokus in meiner Stellungnahme auf die Handlungsfelder Erwerbsarbeit/Arbeitsteilung, wirtschaftliche Stabilität und Bildungschancen. Die Stellungnahme fasst entsprechend die Kapitel 7, 8 und 9 des Familienberichts zusammen (BMFSFJ, 2021, Neunter Familienbericht).

1 Ausgangslage

Um Familien wirtschaftlich zu stärken und gegen Risiken abzusichern, ist die Erwerbstätigkeit beider Elternteile hilfreich. Zum einen ist die Scheidungsrate bis zum Jahr 2004 deutlich angestiegen und nimmt seitdem nur langsam wieder ab. In etwa einem Fünftel der Haushalte von Familien leben Alleinerziehende, die besonders armutsgefährdet sind. Zum zweiten befindet sich die Wirtschaft im Wandel: Digitalisierung und Dekarbonisierung führen dazu, dass sich Berufe und Arbeitswelt in den kommenden Jahren stark verändern dürften. Durch den möglichen Strukturwandel könnten Qualifikationen entwertet werden. Familien, in denen nur ein Elternteil arbeitet, drohen folglich ökonomische Risiken, wenn der Alleinverdiener seinen Job verliert (BMFSFJ, 2021).

Die Erwerbsbeteiligung von Frauen ist in den letzten Jahrzehnten in Deutschland stark angestiegen. Es existiert allerdings nach wie vor ein deutlicher Unterschied in den Erwerbstätigenquoten und Arbeitszeiten zwischen Frauen und Männern mit Kindern. Während Mütter mehrheitlich Teilzeit erwerbstätig sind, stellt die Teilzeiterwerbstätigkeit bei Vätern weiterhin die Ausnahme dar. Vergleicht man Arbeitszeitwünsche mit den realisierten Arbeitszeiten, so zeigt sich, dass ein Teil der Mütter sich wünscht, mehr Stunden pro Woche zu arbeiten als dies ihrer tatsächlichen Arbeitszeit entspricht. Für Frauen mit kleinen Kindern ist die Einbindung in Sorgearbeit der primäre Grund, warum eher einer Teilzeit- als einer Vollzeitbeschäftigung nachgegangen wird. Schließlich setzt das Steuer- und Sozialversicherungssystem Anreize, die einer Ausweitung der Arbeitszeit entgegenstehen (BMFSFJ, 2021).

Die wirtschaftliche Lage von Familien in Deutschland ist bei durchschnittlich steigendem Lebensstandard weiterhin von Ungleichheit betroffen. Nach Angaben des aktuellen Entwurfs des Sechsten Armuts- und Reichtumsbericht (BMAS, 2021) kam es im Zuge der günstigen wirtschaftlichen Entwicklung der Jahre vor 2020 zu keinem deutlichen Absinken der Ungleichheit. Die Corona-Pandemie hat bei Kindern aus Elternhäusern mit niedrigem Einkommen oder auch geringem Bildungsstatus zu besonders großen Belastungen geführt. Sozialschutzpakete, Kurzarbeitergeld, Kinderbonus und andere Maßnahmen hatten positive Effekte auf die Einkommensverteilung und konnten während der Corona-Krise Verwerfungen vermeiden (BMAS, 2021).

Langfristig bleibt aber der Befund bestehen, dass Eltern mit höheren Einkommen ihren Kindern bessere Startchancen bieten können. Durch die Corona-Krise sind zusätzlich Gefahren gestiegen, dass sich die Ungleichheit der Bildungschancen deutlich erhöhen könnte (Anger/Plünnecke, 2020; Anger/Plünnecke, 2021). Vor diesem aktuellen Hintergrund werden im Folgenden die Empfehlungen des Neunten Familienberichts eingeordnet

2 Handlungsempfehlungen Erwerbsarbeit/Arbeitsteilung

Väter beteiligen sich nach Zeitverwendungsstudien stärker als früher auch an der Arbeit im Haushalt oder bei der Erziehung der Kinder. Weiterhin wird aber häufig das sogenannte modernisierte Ernährermodell praktiziert, in dem die Frau in Teilzeit erwerbstätig ist, während der Mann Vollzeit arbeitet. Die Erwerbsmuster von Eltern haben durch die jüngsten familienpolitischen Reformen wichtige Impulse erfahren (Elterngeld, Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren) und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessert. Zur weiteren Stärkung der Familien empfiehlt der Neunte Familienbericht verschiedene Maßnahmen wie den Ausbau der Betreuungsinfrastruktur, die Weiterentwicklung des Elterngeldes und der Ehegattenbesteuerung (BMFSFJ, 2021).

2.1 U3-Betreuung und Ganztagsgrundschulen ausbauen

Besonders wirksam für die Verbesserung der Vereinbarkeit von Kind und Beruf ist ein weiterer Ausbau der Betreuungsangebote. Wichtig dafür ist es, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern, sodass die Eltern ihre Erwerbswünsche besser realisieren können. Besonders wirksam ist ein weiterer Ausbau der Betreuungsangebote. Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft zeigen, dass noch immer mehr als 340.000 Plätze für unter dreijährige Kinder fehlen (Geis-Thöne, 2020). Zudem besteht ein Mangel an Ganztagsplätzen für Grundschulkin-der.

Zahlreiche Studien zeigen, dass der Ausbau der Betreuungsinfrastruktur die Erwerbschancen der Eltern verbessern, Aufstiegschancen unterstützen und die Bildungsperspektiven der Kinder verbessern. Dazu steigen mittel- bis langfristig die Einnahmen der öffentlichen Hand, sodass aus gesamtfiskalischer Sicht die zusätzlichen Ausgaben der öffentlichen Hand gedeckt werden können (Bach et al., 2020; Gambaro et al., 2019; Geis et al., 2017).

2.2 Elterngeld weiterentwickeln

Auch eine gleichmäßigere Aufteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit zwischen Vätern und Müttern kann die ökonomische Stabilität der Familien stärken. Evaluationsstudien zeigen, dass sich die Erwerbstätigkeit der Mütter nach Ablauf der Elternzeit erhöht und langfristig dadurch Karriereperspektiven verbessert werden. Ferner führt das Elterngeld dazu, dass sich Väter langfristig stärker an der Sorgearbeit beteiligen, wenn sie sich aktiv in der Elternzeit engagieren. Darüber hinaus scheint die Inanspruchnahme der Elternzeit durch Väter auch einen Einstellungswandel zu bewirken, welcher wiederum auf lange Sicht eine gleichmäßigere Aufteilung von Sorge- und Erwerbsarbeit fördert (BMFSFJ, 2021).

Die Familienberichtscommission schlägt ein symmetrisches Elterngeld-Konzept vor: 3 + 8 + 3. Dabei sollen jeweils drei Monate für jeden Elternteil exklusiv reserviert sein, und acht weitere Monate können frei zwischen beiden Elternteilen aufgeteilt werden. Analog zur aktuellen Regelung würden Alleinerziehende, die das alleinige Sorgerecht und keinen Kontakt zum Vater des

Kindes haben, weiterhin den vollen Umfang von 14 Monaten in Anspruch nehmen können. Es wird vorgeschlagen, die Kompensationsleistung dynamisch zu gestalten, sodass ein Elternteil maximal sieben Monate 80 Prozent des entgangenen Nettoerwerbseinkommens erhält und in weiteren (höchstens vier Monaten) 50 Prozent. Damit würden weitere Anreize zu einer gleichmäßigeren Aufteilung der Elternzeit zwischen Mutter und Vater geschaffen (BMFSFJ, 2021).

2.3 Ehegattenbesteuerung weiterentwickeln

Auch von der Ehegattenbesteuerung gehen Arbeitsanreize aus (Beznoska et al., 2019). Die Familienberichtscommission empfiehlt eine Weiterentwicklung der Ehegattenbesteuerung.

Kurzfristig wird die Abschaffung der Steuerklassen III und V und deren Ersatz durch eine neue „Standardkombination“ der Steuerklassen IV/IV mit Faktorverfahren empfohlen. Für die Paare insgesamt bedeutet diese Neuregelung keine Veränderungen bei der Gesamtsteuerbelastung, es ergeben sich aber Veränderungen bei der Aufteilung des Steuerabzuges auf die beiden Eheleute.

Für die mittelfristige Umsetzung empfiehlt die Kommission den Übergang zu einem Modell des Realsplittings. Für die meisten Eheleute mit ähnlichem Stundenlohn, die in der Kombination Vollzeit + 50 %-Teilzeit arbeiten, hat diese Änderung nur sehr geringe bis keine Effekte auf das Familieneinkommen im Vergleich zur aktuellen Situation. Paare mit stärkerer Spezialisierung verlieren im Vergleich zum Status quo. Ein Bestandsschutz für länger verheiratete Paare und/oder ältere Geburtskohorten könnte flankierend wirken. Ferner ist zu prüfen, ob bei Paaren, bei denen eine Person erwerbsunfähig ist oder sonstige Gründe der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit entgegenstehen, Ausnahmen oder andere kompensierende Maßnahmen möglich wären.

Langfristig sollte geprüft werden, inwieweit die in Richtung eines Realsplittings weiterentwickelte Ehegattenbesteuerung auch auf nichteheliche Lebensgemeinschaften mit Kind ausgeweitet werden kann.

3 Handlungsfeld Wirtschaftliche Stabilität

Die Familienpolitik kann durch Umschichtung von steuerlichen zu Geld- und Sachleistungen - selbst bei konstanten Gesamtausgaben - einen noch stärkeren Beitrag zur Armutsvermeidung und sozialen Teilhabe leisten. Eine Verminderung des Armutrisikos ausschließlich über monetäre Transfers erscheint jedoch wegen ihres mangelnden Zielerreichungsgrads nicht sinnvoll, damit einhergehende mögliche negative Anreizeffekte für die Erwerbstätigkeit vermieden werden.

3.1 Effektive Kinderabsicherung

Für eine Kinderabsicherung hat die Familienberichtscommission kein ausgearbeitetes Konzept empfohlen, sondern Grundlinien für eine Ausgestaltung formuliert. Eine effektive Kinderabsicherung sollte auf einer empirisch konsistenten Ermittlung des kindlichen Existenzminimums basieren. Es erscheint notwendig, zumindest das sächliche Existenzminimum in Höhe der Regelbedarfssicherung in Form einer am Kindesalter orientierten Geldleistung abzusichern, um ein

Nebeneinander kinderbezogener Leistungen sowie Schnittstellenprobleme verschiedener Rechtsbereiche zu vermeiden. Die Absicherung von Bildung und Teilhabe sollte prioritär über einen weiteren Ausbau kostenfreier Infrastruktur gewährleistet werden (BMFSFJ, 2021).

Zumindest eine Begrenzung des Freibetrags für Betreuung, Erziehung, Ausbildung (BEA) erscheint verteilungspolitisch geboten. Eine effektive Kinderabsicherung sollte ferner Erwerbsanreize durch eine moderate Anrechnung von Einkommen bzw. eine nicht zu hohe Transferentzugsrate setzen (BMFSFJ, 2021).

3.2 Familienbezogene Infrastruktur ausbauen

Die Erwerbstätigkeit der Eltern ist das fiskalisch effizienteste und effektivste Mittel zur Reduzierung des Armutsrisikos. Daher ist eine familienbezogene Infrastruktur auszubauen, die die Erwerbstätigkeit beider Elternteile ermöglicht, Bildungs- und Teilhabechancen stärkt und Integration fördert. Wie oben beschrieben ist der Ausbau der Ganztagsangebote an Kitas und Grundschulen dabei von hoher Bedeutung.

Durch einen weiteren Ausbau der Familienzentren auch in Schulen und durch Elternbegleitungen zur Vermittlung von Informationen sollte der in Teilen sozial selektiven Nutzung von Infrastrukturangeboten entgegengewirkt werden, um die vollen Potenziale einer investiven Sozialpolitik nutzen zu können (BMFSFJ, 2021).

3.3 Familienfreundlichen Wohnraum schaffen

Eine wichtige Rolle spielt schließlich die Wohnsituation in der Lebensrealität von Familien. Die Wohnkosten stellen für Geringverdienende, Alleinerziehende und Mehrkindfamilien einen hohen Ausgabeposten dar. Darüber hinaus sind die sozialen Netzwerke durch Wohnort und Nachbarschaft geprägt. Die Bereitstellung günstigen und familienfreundlichen Wohnraums – über die Förderung von Eigentum, sozialen und darüber hinaus gehenden Wohnungsbau sind dafür wichtige Handlungsoptionen (BMFSFJ, 2021).

4 Handlungsfeld Bildungschancen

4.1 Ganztagsangebote ausbauen

Neben der Stärkung der frühkindlichen Bildung kann der Ausbau der Ganztagsangebote an Schulen und die Stärkung der Qualität der Einrichtungen zu besseren Bildungschancen beitragen (Anger/Plünnecke, 2021). Um den Ganztag zu stärken, empfiehlt die Kommission folgende Maßnahmen (BMFSFJ, 2021):

- Eine gute Betreuung des selbstständigen Lernens (Hausaufgabenbetreuung) durch geeignete Fachkräfte, vorzugsweise ausgebildete oder angehende Lehrpersonen
- die Abstimmung der Nachmittagsangebote auf den Lehrplan, sodass vielfältige informelle Lerngelegenheiten für die Vertiefung von Lehrstoff geboten werden

- die Integration von frei gestaltbarer Zeit und Angeboten, die sich an Interessen der Schülerinnen und Schüler orientieren sowie
- die pädagogische Qualifikation des Personals und
- Kontinuität des Personals im Grundschulbereich

4.2 Multiprofessionelle Teams an Schulen stärken

Die Schulen stehen vor wachsenden Anforderungen wie etwa der Vermittlung von digitalen oder gesundheitsbezogenen Kompetenzen. Dazu besteht Lehrkräftemangel in vielen Bundesländern, der sich negativ auf den Kompetenzerwerb der Schülerinnen und Schüler auswirkt. Die Familienberichtscommission empfiehlt daher die Einbeziehung von Gesundheitsfachkräften und IT-Experten in die multiprofessionellen Teams an Schulen und den Ausbau der Schulsozialarbeit. Die Schulen sollten auch durch diese Fachkräfte in die Lage versetzt werden, die Eltern in entsprechenden Erziehungsfragen, zum Beispiel rund um das Thema Digitalisierung, zu unterstützen.

4.3 Mentoringprogramme für Kinder einbinden

Eine Reihe von Studien belegt, dass der zusätzliche Einsatz von Mentorinnen und Mentoren einen positiven Einfluss auf den Bildungserfolg und damit auf die Aufstiegschancen eines Kindes ausüben kann (Resnjanski et al., 2021). Eine Mentorin oder ein Mentor unterstützt unabhängig und zusätzlich zur Bildungseinrichtung die individuelle Förderung von Kindern, indem sie oder er über einen längeren Zeitraum regelmäßig Zeit mit dem Kind (Mentee) verbringt, über die gemeinsame Freizeitgestaltung Anregungen vermittelt, bei Bildungsentscheidungen berät, ermutigt und auf Fragen des Lebensalltags eingeht.

Die Berichtskommission empfiehlt, dass Bildungseinrichtungen vermehrt auf evaluierte Mentoringprogramme zurückgreifen, um ihr Förderangebot zu ergänzen.

Literatur

Anger, Christina / Plünnecke, Axel, 2020, Schulische Bildung zu Zeiten der Corona-Krise, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 21. Jg., Nr. 4, S. 353–360

Anger, Christina / Plünnecke, Axel, 2021, Bildungsgerechtigkeit. Herausforderungen für das deutsche Bildungssystem, IW-Analysen Nr. 140, Köln

Bach, Stefan / Jessen, Jonas / Haan, Peter / Peter, Frauke / Spieß, Christa Katharina / Wrohlich, Katharina, 2020. Fiskalische Wirkungen eines weiteren Ausbaus ganztägiger Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter. Gutachten für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Politikberatung kompakt, 146).

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias / Kochskämper, Susanne / Stockhausen, Maximilian, 2019, Die Besteuerung von Ehepaaren in Deutschland. Ökonomische Effekte verschiedener Reformvorschläge, IW-Analysen Nr. 133, Köln

BMAS, 2021, Der Sechste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Lebenslagen in Deutschland, Kurzfassung, https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Berichte/entwurf-sechster-armuts-reichtumsbericht-kurzfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=2

BMFSFJ, 2021, Neunter Familienbericht. Eltern sein in Deutschland, <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/174094/93093983704d614858141b8f14401244/neunter-familienbericht-langfassung-data.pdf>.

Gambaro, Ludovica / Marcus, Jan / Peter, Frauke, 2019, School Entry, Afternoon Care, and Mothers' Labour Supply. *Empirical Economics*, 57(3), 769–803.

Geis, Wido / Koldert, Bernhard / Plünnecke, Axel / Thöne, Michael, 2017, Kosten und Nutzen lokaler Familienzeitpolitik. Kurzfassung. Gutachten für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Köln: https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/362140/Gutachen_Kosten_und_Nutzen_lokaler_Familienzeitpolitik.pdf

Geis-Thöne, Wido, 2020, Kinderbetreuung: Über 340.000 Plätze für unter Dreijährige fehlen, IW-Kurzbericht, Nr. 96/2020, Köln

Resnjanskij, Sven / Ruhose, Jens / Wiederhold, Simon / Wößmann, Ludger, 2021, Mentoring verbessert die Arbeitsmarktchancen von stark benachteiligten Jugendlichen, ifo Schnelldienst, 74. Jg., Nr. 2, S. 31-38