

Angela Luci

Finanzielle Unterstützung von Familien in Deutschland und Frankreich. Hat Frankreich für erwerbstätige Mütter die Nase vorn?

Obwohl Deutschland und Frankreich in ökonomischer, politischer und institutioneller Hinsicht im Vergleich zu anderen europäischen Ländern viel Ähnlichkeit aufweisen, sind in Deutschland die Geburtenraten und die Vollzeit-Erwerbstätigkeit der Frauen wesentlich niedriger als in Frankreich. Die Ursachen hierfür werden oftmals dem in Deutschland im Vergleich zu Frankreich unzureichenden System staatlicher Kinderbetreuung zugeordnet. Vorliegender Artikel zeigt jedoch, dass auch Unterschiede im System finanzieller Unterstützung von Familien wesentlich dazu beitragen, dass in Deutschland Beruf und Familie schwieriger zu vereinbaren sind als in Frankreich. Der Artikel beschreibt die wesentlichen Unterschiede der vier Hauptinstrumente finanzieller Unterstützung von Familien in beiden Ländern (Pauschalzuschüsse für Kinder, finanzielle Unterstützung der Elternzeit und der Kinderbetreuung, Besteuerung des Familieneinkommens) und veranschaulicht, wie das Zusammenwirken dieser Instrumente dazu führt, dass in Deutschland Mütter wesentlich mehr aus dem Erwerbsleben gedrängt werden als in Frankreich.

Familienpolitik, Frauen-Erwerbsarbeit, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Deutschland, Frankreich

Beim Thema Familienpolitik in Europa werden oft Deutschland und Frankreich miteinander verglichen, da die beiden Länder relativ unterschiedliche Geburtenraten und Teilzeit-Erwerbsquoten von Müttern aufweisen. Es ist anzunehmen, dass die Ursache für diese Unterschiede in der konkreten Ausgestaltung einzelner familienpolitischer Instrumente liegt, da die beiden Länder in ökonomischer, politischer und institutioneller Hinsicht im Vergleich zu anderen europäischen Ländern relativ ähnlich sind, insbesondere bezüglich ihrer Wirtschaftsstruktur und der Grundzüge ihrer Finanz- und Arbeitsmarktpolitik.

Zwar ist in Frankreich wie in Deutschland seit den siebziger Jahren ein massiver Anstieg berufstätiger Frauen zu verzeichnen und die allgemeine Frauen-Erwerbsquote liegt heute in beiden Ländern über der EU-Vorgabe von Lissabon von 60%.¹ Doch die Arbeitsmarktbeteiligung der Frauen hat sich in den beiden Ländern sehr unterschiedlich entwickelt: die vollzeitäquivalente Erwerbsquote für Frauen (15-64 Jahre) liegt in Deutschland bei 45%, in Frankreich dagegen bei 53 % (Eurostat 2005). Diese Differenz basiert darauf, dass sich in Deutschland ein großer Teil der erwerbstätigen Frauen in Teilzeit und/oder prekärer Beschäftigung befindet. So arbeiten in Deutschland 45,4% der beschäftigten Frauen Teilzeit; in Frankreich sind es dagegen

1 Die Frauen-Erwerbsquote (15-64 Jahre) liegt in Deutschland bei 65,4%, in Frankreich bei 60,7% (vgl. Eurostat 2008).

nur 29,4% (Eurostat 2008). Am deutlichsten wird der Unterschied jedoch, wenn man den Anteil von teilzeitbeschäftigten Müttern betrachtet. In Deutschland beträgt die Teilzeitquote von Müttern, deren jüngstes Kind weniger als sechs Jahre alt ist, 46,2%; in Frankreich dagegen nur 22,2%. Der Anteil teilzeitbeschäftigter Mütter, deren jüngstes Kind im Alter zwischen sechs und 14 Jahren ist, beträgt in Deutschland ganze 59,3%; in Frankreich dagegen nur 27,9% (OECD 2002). Auch bei den Geburtenraten weisen Deutschland und Frankreich gravierende Unterschiede auf: mit durchschnittlich 1,4 Kindern pro Frau im Alter zwischen 14 und 49 ist die Geburtenrate in Deutschland sehr viel niedriger als in Frankreich. Dort liegt sie nach jüngsten Veröffentlichungen bei 2,1 Kindern pro Frau (INSEE 2006, Statistisches Bundesamt 2007).

Diese Unterschiede zwischen Deutschland und Frankreich weisen darauf hin, dass in Deutschland Familie und Beruf schwieriger zu vereinbaren sind als in Frankreich. Mütter verfügen damit in Frankreich über einen größeren Gestaltungsrahmen ihres Berufs- und Privatlebens, wogegen Mütter in Deutschland eher dazu gezwungen sind, zwischen Beruf und Familie zu entscheiden. Viele Studien suchen nach Gründen, warum Eltern in Frankreich mehr Wahlmöglichkeiten haben. Fagnani (2001) weist dabei auf die Unterschiede beim Kinderbetreuungsangebot hin. Die staatliche Kinderbetreuung ist in Frankreich viel differenzierter ausgestaltet als in Deutschland. Vor allem für Kinder unter drei Jahren ist die Betreuungsdichte in Deutschland wesentlich geringer als in Frankreich, wenngleich auch in Frankreich insbesondere für diese Altersgruppe das Betreuungsangebot als verbesserungsfähig gilt.² Außerdem sind in Frankreich sowohl die Betreuungseinrichtungen als auch die Schulen ganztägig geöffnet, was in Deutschland immer noch eher die Ausnahme ist.

Es ist jedoch ein Fehler, die mangelnde Vereinbarkeit von Familie und Beruf in Deutschland ausschließlich auf das unzureichende Kinderbetreuungsangebot zurückzuführen. Auch das System der finanziellen Unterstützung von Familien durch Zuschüsse und Steuererleichterungen hat daran seinen Anteil. De facto stellt sich die finanzielle Unterstützung, die Eltern im Rahmen der staatlichen Familienpolitik erhalten, in beiden Ländern sehr unterschiedlich dar. Da im Gegensatz zum Betreuungsangebot in Deutschland und Frankreich die Gesamtausgaben der finanziellen Unterstützung von Familien durchaus vergleichbar sind³, wird der Auswirkung der finanziellen Unterstützung von Familien auf das Beschäftigungsverhalten von Müttern weit weniger Aufmerksamkeit geschenkt als den Auswirkungen des Kinderbetreuungsangebots.

Die vorliegende Studie zeigt, dass dies zu Unrecht geschieht. Ein genauer Blick auf die Funktionsweise der finanziellen Familienunterstützung in Deutschland und Frankreich zeigt, dass das geringere Arbeitsvolumen (gemessen an Wochenstunden) der Mütter in Deutschland – neben den Unterschieden in der Kinderbetreuung – in wesentlichen Teilen auf gravierende Unterschiede im System der finanziellen Unterstützung von Familien zurückzuführen ist. Denn im Gegensatz zu Frankreich fördern in Deutschland große Teile des Unterstützungssystems immer noch ein traditionelles

2 Die Kinderbetreuungsdichte (Kinder 0-2 Jahre) liegt in Frankreich bei 28%, in Deutschland bei 9% (vgl. OECD Family Data Base 2009).

3 In Frankreich und Deutschland befanden sich die Ausgaben zur Unterstützung von Familien in 2005 im europäischen Mittelfeld (Eurostat 2005).

Familienmodell mit dem Mann als Allein- oder Haupternährer („male breadwinner model“). So werden Mütter in Deutschland – trotz einiger progressiver Reformen – von einem wesentlichen Teil der staatlichen finanziellen Familienunterstützung darin bestärkt, sich vom Erwerbsleben zurückzuziehen. Insbesondere die hohen staatlichen Aufwendungen, die mit dem Kindergeld und dem Ehegattensplitting einhergehen, gehen in Deutschland zu Lasten von Investitionen, die der Vereinbarkeit von Familie und Beruf dienen. In Frankreich hingegen ist das System der finanziellen Unterstützung von Familien so angelegt, dass alle Komponenten wesentlich kohärenter und ausgewogener als in Deutschland die Vereinbarkeit von Familie und Beruf fördern.

Im Folgenden werden zunächst die Hauptinstrumente der finanziellen Unterstützung von Familien in Deutschland und Frankreich präsentiert. Um der Frage nachzugehen, welches Gewicht den verschiedenen familienpolitischen Instrumenten im Gesamtsystem der Familienpolitik zukommt, werden anschließend die Ausgabenvolumina der einzelnen Instrumente beider Länder miteinander verglichen. Im dritten Schritt wird die Auswirkung der finanziellen Unterstützung von Familien auf die Erwerbstätigkeit von Müttern analysiert. Im vierten Schritt werden mögliche Reformen des Systems der finanziellen Familienunterstützung in Deutschland und Frankreich aufgezeigt.

1. Finanzielle Unterstützung von Familien in Deutschland und Frankreich – ein Überblick

Die in beiden Ländern existierenden finanziellen Zuschüsse und Steuererleichterungen für Familien lassen sich in vier Kategorien aufteilen: pauschale Zuschüsse für Kinder, finanzielle Unterstützung der Elternzeit, finanzielle Unterstützung der Kinderbetreuung und Besteuerung des Familieneinkommens. Die folgende Übersicht beschränkt sich auf Förderinstrumente für „traditionelle“ Familienmodelle mit zwei Elternteilen. Spezielle Förderinstrumente für Alleinerziehende werden dabei nicht betrachtet. Diese Beschränkung dient der Übersichtlichkeit, wenngleich sowohl in Deutschland als auch in Frankreich die Zahl der Alleinerziehenden stetig wächst. Ebenso werden andere spezifische Hilfen wie zum Beispiel Zuschüsse für Familien mit behinderten Kindern, für Schulanfänger, für Mietkosten etc. der Übersichtlichkeit halber nicht berücksichtigt.

1.1 Pauschale Zuschüsse für Kinder

Tabelle 1 präsentiert die klassischen Pauschalzuschüsse für Kinder in Deutschland und Frankreich. Die deutsche Familienpolitik beabsichtigt mit dem „Kindergeld“ als monatlichem Pauschalbetrag pro Kind das sächliche Existenzminimum eines Kindes zu decken. Dieser Betrag wurde während der letzten Jahre sukzessiv erhöht, das letzte Mal im Januar 2010. Da dieses Existenzminimum von Verfassung wegen nicht besteuert werden darf, existiert neben dem Kindergeld ein „Kinderfreibetrag“. Um zwischen dem Kindergeld und dem Kinderfreibetrag zu entscheiden, wendet die Steuerbehörde automatisch für jeden Haushalt das System an, welches für diesen

günstiger ist (Günstigerprüfung).⁴ Der Steuerfreibetrag kommt nur dann zur Anwendung, wenn der Haushalt mit dem Kindergeldbetrag schlechter gestellt wäre. Dies ist nur bei Haushalten mit sehr hohem Einkommen der Fall. Baclet, Dell und Wrohlich (2007) berechnen, dass der Freibetrag nur für ca. 17% der Haushalte mit Kindern in Deutschland zur Anwendung kommt. Entsteht Anspruch auf einen Kinderfreibetrag, wird zusätzlich für jedes Kind pro Jahr ein Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf des Kindes, kurz „Betreuungsfreibetrag“, bei der Berechnung des zu versteuernden Einkommens gewährt. Im Jahr 2009 gab es in Deutschland (im Rahmen des Konjunkturpakets II) zum Kindergeld einen Einmalbetrag von 100 Euro pro Kind für alle Kinder, für die 2009 Kindergeld gezahlt wurde.

Tabelle 1: Pauschale Zuschüsse für Kinder

Deutschland	Frankreich
<i>Kindergeld</i>	<i>allocations familiales</i>
für 1 Kind: 184 € / Monat	für 1 Kind: 0 €
für 2 Kinder: 368 € / Monat	für 2 Kinder: 123,92 € / Monat
für 3 Kinder: 558 € / Monat	für 3 Kinder: 282,70 € / Monat
ab dem 4. Kind: zusätzlich 215 € pro Kind pro Monat	ab dem 4. Kind: zusätzlich 158,78 € pro Kind pro Monat
für alle Kinder bis zum 18. Lebensjahr	für alle Kinder bis zum 20. Lebensjahr
für Kinder in Ausbildung bis zum 25. Lebensjahr	Alterszuschlag Kinder 11-16 Jahre: 34,86 € pro Kind
für arbeitslose Kinder bis zum 21. Lebensjahr	Alterszuschlag Kinder 16-19 Jahre: 61,96 € pro Kind falls nur 2 Kinder: keinen Alterszuschlag für das ältere Kind
oder:	
<i>Kinder- und Betreuungsfreibetrag</i>	
7008 € / Jahr / Kind	
Zahlen gültig seit 01.01.2010	Zahlen gültig seit 01.01.2009
Quelle: BMFSFJ	Quelle: CAF

Auch in Frankreich wird Familien ein monatlicher Pauschalbetrag unabhängig vom Einkommen der Eltern gewährt („allocations familiales“), es gibt jedoch keine Steuerfreibeträge. Der monatliche Zuschuss pro Kind ist in Frankreich geringer als in

4 Da das deutsche Grundgesetz (1949) die Besteuerung eines gewissen Existenzminimums für Familien mit Kindern untersagt, wurde 1983 ein Steuerfreibetrag eingeführt, ohne dass das 1975 eingeführte Kindergeld abgeschafft wurde.

Deutschland und wird außerdem erst ab dem zweiten Kind gezahlt. Die Altergrenze für Kinder ist in Frankreich ebenfalls niedriger.⁵

In beiden Ländern existieren zudem pauschale Zusatzleistungen für einkommensschwache Familien. In Deutschland wird ein „Kinderzuschlag“ von maximal 140 € pro Monat und pro Kind gewährt. Das französische Äquivalent, der „complément familial“, beläuft sich auf 161 € pro Monat pro Familie und wird nur solchen einkommensarmen Familien gewährt, die mindestens drei Kinder haben, die alle älter als drei Jahre sind.

1.2 Finanzielle Unterstützung der Elternzeit

Tabelle 2 zeigt die Hauptinstrumente der finanziellen Unterstützung der Elternzeit in Deutschland und Frankreich.

Tabelle 2: Instrumente der finanziellen Unterstützung der Elternzeit

Deutschland	Frankreich
<i>Elterngeld</i>	<i>3 Elemente der PAJE-Regelung</i> (Prestation d'Accueil du Jeune Enfant)
begrenzter Betrag, ohne Einkommensgrenze gewährt	begrenzter Betrag, nur bis zu einer Einkommensgrenze gewährt
Dauer: 12-14 Monate	Dauer: 6 Monate bei 1 Kind, 36 Monate bei mehreren Kindern
	<i>1. einmalige Prämie</i>
	889,72 € im 7. Monat der Schwangerschaft
	1779,43 € bei Adoption eines Kindes bis 20 Jahre
	<i>2. Grundversorgung</i>
	177,95 € pro Monat pro Familie
	Dauer: 36 Monate
	<i>3. Zuschuss für die freie Wahl der Tätigkeit („complément du libre choix d'activité“)</i>
<i>bei Inaktivität:</i> 67% des Nettogehalts max. 1800 €/Monat min. 300 €/Monat	<i>bei Inaktivität:</i> 374,17 € / Monat mit Grundversorgung 552,11 € / Monat ohne Grundversorgung
<i>bei Teilzeitarbeit:</i> (max. 30 h / Woche) 67% der Differenz des vorherigen Vollzeitgehalts und des aktuellen Gehalts bei Teilzeitbeschäftigung	<i>bei Teilzeit, max. 50%:</i> 241,88 € / Monat mit Grundversorgung 419,83 € / Monat ohne Grundversorgung
	<i>bei Teilzeit, 50 - 80%:</i> 139,53 € / Monat mit Grundversorgung 317,48 € / Monat ohne Grundversorgung
Zahlen gültig seit 01.01.2007	Zahlen gültig seit 01.01.2009
Quelle: BMFSFJ	Quelle: CAF

5 In Frankreich liegt die Altergrenze für Kinder, die kindergeldberechtigt sind, bei 20 Jahren; in Deutschland wurde sie 2007 von 27 auf 25 Jahre herabgesetzt (Kindergeld für Ausbildung).

Diesbezüglich hat Deutschland vor kurzem Reformen unternommen. Vor dem Jahr 2007 gab es für Eltern, die nach der Geburt des Kindes zu Hause blieben, einen monatlichen Zuschuss in Form einer Pauschalzahlung von 300 Euro für eine Dauer von maximal 24 Monaten („Erziehungsgeld“).⁶ Diese Zahlungsdauer war seit 1979 kontinuierlich verlängert worden. Das neue „Elterngeld“, inspiriert von skandinavischen Elternzeit-Modellen, ist gültig für Kinder, die ab Januar 2007 geboren wurden. Mit dem Elterngeld erhält der Elternteil, der seine Berufstätigkeit für Elternzeit unterbricht, eine Substituierung seines Nettoeinkommens in Höhe von 67%.⁷ Der Betrag wird anhand des durchschnittlichen Monatseinkommens der letzten 12 Monate vor Mutterschutz⁸ bzw. vor der Erwerbsunterbrechung errechnet. Im Gegensatz zur vorherigen Regelung unterliegt das Elterngeld keiner Einkommensgrenze, allerdings beläuft sich der maximale Betrag auf 1800 Euro pro Monat. Der Mindestbetrag beläuft sich auf 300 Euro pro Monat und wird auch an Eltern gezahlt, die vor der Elternzeit nicht berufstätig waren. Das Elterngeld wird für einen Elternteil für eine maximale Dauer von 12 Monaten gezahlt.⁹ Die Zahlungsdauer wird auf insgesamt 14 Monate verlängert, wenn der zweite Elternteil auch mindestens für zwei Monate Elternzeit nimmt. Das Elterngeld muss während der Dauer der offiziellen Elternzeit¹⁰ eingefordert werden. Bei Reduzierung der Arbeitszeit gibt es die Möglichkeit, ein reduziertes Elterngeld zu erhalten. Das reduzierte Elterngeld beläuft sich auf 67% der Differenz des vorherigen Vollzeitgehalts und des aktuellen Gehalts bei Teilzeitbeschäftigung. Somit können sich Eltern die Erziehung des Kindes untereinander aufteilen, indem sie jeweils nicht mehr als dreißig Stunden pro Woche arbeiten.

Auch Frankreich hat sein System der finanziellen Unterstützung der Elternzeit vor einigen Jahren reformiert. Zum einen wurden die Zahlungen auf Familien mit nur einem Kind ausgeweitet. Zum anderen wurden die Zahlungen an Eltern, die Teilzeit arbeiten, erhöht. Die neue Regelung PAJE („Prestation d’Accueil du Jeune Enfant“) ist für alle Kinder, die ab Januar 2004 geboren wurden, gültig. Die PAJE

6 Bzw. 450 € monatlich für eine Dauer von 12 Monaten.

7 Mit zwei Kindern, die jünger als drei Jahre alt sind, sowie mit drei Kindern, die jünger als sechs Jahre sind, ersetzt das Elterngeld 73,3% des Nettoeinkommens („Geschwisterbonus“ von 10%). Im Falle mehrerer eng aufeinander folgenden Geburten folgt eine zusätzliche Pauschalzahlung von 300 € monatlich pro zusätzlichem Kind. Für einkommensschwache Familien ersetzt das Elterngeld das vorherige Nettoeinkommen bis zu 100%. Im Falle einer Geburt eines zweiten Kindes innerhalb der zwei Jahre nach der Geburt des ersten Kindes wird die Einkommenssubstituierung gemäß des Einkommens vor der Geburt des ersten Kindes gezahlt („Speed Premium“).

8 Sowohl in Deutschland als auch in Frankreich gibt es einen Mutterschutz. In Deutschland beläuft sich dieser auf die letzten sechs Wochen vor der Geburt des Kindes sowie auf die darauf folgenden 8 Wochen. In Frankreich beträgt die Dauer des Mutterschutzes 16 Wochen, wobei die Aufteilung der Wochen beliebig ist. Im Gegensatz zu Deutschland erhält in Frankreich auch der Vater die Möglichkeit, innerhalb der ersten vier Monate nach Geburt des Kindes elf Tage beurlaubt zu bekommen.

9 Indem der monatliche Betrag halbiert wird, kann die Zahlungsdauer verdoppelt werden.

10 Während der Elternzeit, die sich auf 36 Monate nach der Geburt des Kindes beläuft, haben die Eltern einen Rechtsanspruch auf Freistellung von der Arbeit nach der Geburt des Kindes sowie eine gesetzliche Absicherung, ihren Arbeitsplatz nach der Babypause zurück zu erhalten.

ersetzt die vorher gültigen Instrumente APJE („allocation pour jeune enfant“), AAD („allocation d’adoption“), APE („allocation parentale d’éducation“), AFEAMA („aide à l’emploi d’une assistante maternelle agréée“) und AGED („allocation de garde d’enfant à domicile“).

Die PAJE besteht aus vier Elementen: einer einmaligen Prämie zum Zeitpunkt der Geburt oder Adoption, einer monatlichen Grundversorgung, einem Zuschuss für die freie Wahl der Tätigkeit („complément du libre choix d’activité“) und einem Zuschuss für die freie Wahl der Kinderbetreuung („complément du libre choix du mode de garde“). Alle Zuschüsse sind Pauschalzuschüsse unabhängig von der Höhe des Einkommens vor Ankunft des Kindes. Die Prämie bei Geburt oder Adoption und die Grundversorgung sind an eine Einkommensgrenze gekoppelt, die allerdings relativ hoch angesetzt ist. Die Grundversorgung wird während den ersten 36 Monate¹¹ nach Geburt oder Adoption gezahlt und ist nicht dem Kinderzuschuss für einkommensschwache Familien („complément familial“, siehe vorheriger Abschnitt) kumulierbar.

Der Zuschuss für die freie Wahl der Tätigkeit („complément du libre choix d’activité“) gilt als finanzielle Unterstützung der Elternzeit, der bei Inaktivität oder Teilzeitarbeit gewährt wird. Alternativ dazu gibt es einen Zuschuss für die freie Wahl der Kinderbetreuung („complément du libre choix du mode de garde“), wenn die Eltern Vollzeit arbeiten (mehr dazu im nächsten Abschnitt). Der Zuschuss für die freie Wahl der Tätigkeit („complément du libre choix d’activité“) wird an Eltern gezahlt, die in den zwei Jahren vor Ankunft des Kindes berufstätig waren. Folglich sind Eltern mit diskontinuierlicher Erwerbsbiographie von diesem Zuschuss ausgeschlossen. Im Vergleich zu der vor 2004 geltenden Regelung sind die Bedingungen für vorherige Berufstätigkeit strenger. Im Gegenzug fällt für teilzeitbeschäftigte Eltern der Zuschuss für die freie Wahl der Tätigkeit höher aus als der alte Zuschuss, der vor 2004 gültig war. Außerdem wurden die Höchstbeträge des Zuschusses um 37% des alten Zuschusses erhöht. Bei mehreren Kindern wird der Zuschuss für die freie Wahl der Tätigkeit („complément du libre choix d’activité“) während den ersten 36 Monaten nach Ankunft des Kindes gezahlt. Seit der Neuregelung 2004 erhalten auch Eltern mit nur einem Kind den Zuschuss für die freie Wahl einer Tätigkeit, allerdings beschränkt auf die ersten 6 Monate nach Ankunft des Kindes. Um die Dauer des Zuschusses von 36 Monaten und somit auch die Dauer der Erwerbsunterbrechung oder Arbeitszeitreduzierung zu kürzen, wurde in Frankreich alternativ zum Zuschuss für die freie Wahl der Tätigkeit („complément du libre choix d’activité“) ein optionaler Zuschuss namens COLCA (complément optionnel de libre choix d’activité) eingeführt, welcher an Eltern mit mindestens drei Kindern gezahlt wird, die ihre Berufstätigkeit für maximal ein Jahr nach Geburt eines Kindes unterbrechen. Dieser Zuschuss zahlt höhere Beträge für eine kürzere Dauer.¹²

11 Während diesen drei Jahren wird ein Recht auf Rückkehr zum vorherigen Arbeitsplatz garantiert.

12 758,95 € / Monat ohne Grundversorgung und 587,90 € / Monat mit Grundversorgung für ein Jahr.

1.3 Finanzielle Unterstützung der Kinderbetreuung

Tabelle 3 präsentiert Instrumente der finanziellen Unterstützung der Kinderbetreuung in Deutschland und Frankreich. In Deutschland gilt seit dem Jahr 2006 die Regelung zur „steuerlichen Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten“. Zuvor konnten beidseitig berufstätige Elternpaare ihre Steuerlast um 1500 Euro jährlich reduzieren, falls sie Kinderbetreuungskosten von mindestens 1548 Euro nachweisen konnten. Die neue Regelung hat die Höchstgrenze für steuerlich absetzbare Kinderbetreuungskosten erhöht. Nun können erwerbstätige Alleinerziehende und Paare, bei denen beide Partner erwerbstätig sind, für ihre Kinder von der Geburt bis zum 14. Lebensjahr zwei Drittel der anfallenden Kinderbetreuungskosten bis zu einer Höchstgrenze von 4000 Euro jährlich steuerlich geltend machen. Gleiches gilt für nicht-erwerbstätige Alleinerziehende und Paare, bei denen nur ein Partner erwerbstätig ist, allerdings nur für Kinder von 3 bis 6 Jahren. Die Absetzbarkeit gilt für alle Arten von Kinderbetreuung (Kinderkrippen, Kindergärten und Tagesmütter) gleich.

Tabelle 3: Instrumente der finanziellen Unterstützung der Kinderbetreuung

Deutschland	Frankreich
<i>Steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten</i>	<i>Zuschuss für die freie Wahl der Kinderbetreuung („complément du libre choix du mode de garde“)</i> (4. Element der PAJE-Regelung)
begrenzter Betrag, ohne Einkommensgrenze gewährt	begrenzter Betrag, nur bis zu einer Einkommensgrenze gewährt
<i>für erwerbstätige Alleinerziehende und Paare, in denen beide Partner erwerbstätig sind:</i> steuerliche Absetzbarkeit als Werbungskosten: 2/3 der Kinderbetreuungskosten, max. 4000 € pro Jahr und pro Kind (0-14 Jahre)	<i>Zuschuss für die Beschäftigung eines Kindermädchens oder einer Tagesmutter:</i> 85% des Nettoehalts, max. 441,63 € pro Monat (Kinder 0-3 Jahre) max. 220,82 € pro Monat (Kinder 3-6 Jahre) (Betrag variiert außerdem nach Einkommen) Betrag pro Kind bei Tagesmüttern Betrag pro Familie bei Kindermädchen + 100% Übernahme der SV-Beiträge der Tagesmütter + 50% Übernahme der SV-Beiträge der Kindermädchen
oder:	oder:
für nicht erwerbstätige Alleinerziehende und Paare, in denen nur ein Elternteil erwerbstätig ist: steuerliche Geltendmachung der Kinderbetreuungskosten als Sonderausgaben: 2/3 der Kinderbetreuungskosten max. 4000 € pro Jahr und pro Kind (3-6 Jahre)	Zuschuss für Betreuung durch eine Einrichtung, die Tagesmütter und Kindermädchen engagiert: für Tagesmütter: max. 668,29 € pro Monat (Kinder 0-3 Jahre) max. 334,15 € pro Monat (Kinder 3-6 Jahre) Betrag variiert außerdem nach Einkommen für Kindermädchen: max. 807,55 € pro Monat (Kinder 0-3 Jahre) max. 403,7 € pro Monat (Kinder 3-6 Jahre) (Betrag variiert außerdem nach Einkommen)
Zahlen gültig seit 01.01.2006	Zahlen gültig seit 01.01.2009
Quelle: BMFSFJ	Quelle: CAF

In Frankreich wählen Eltern zwischen dem Zuschuss für die freie Wahl einer Tätigkeit („complément du libre choix d'activité) und dem Zuschuss für die freie Wahl der Kinderbetreuung („complément du libre choix du mode de garde“). Ersterer wird bei Teilzeitarbeit oder Erwerbsunterbrechung gewährt, letzterer bei Vollzeitarbeit.¹³ Beschäftigen die Eltern ein Kindermädchen (Betreuung bei den Eltern zu Hause), wird ein Teil des gezahlten Nettolohns bezuschusst. Zudem werden 50% der anfallenden Sozialbeiträge bis zu einer Obergrenze von 402 Euro im Monat vom Staat übernommen. Wird eine Tagesmutter (Betreuung bei der Tagesmutter zu Hause) beschäftigt, so wird ebenfalls ein Teil des Nettolohns bezuschusst und es werden alle Sozialbeiträge zu 100% übernommen. In beiden Fällen gilt, dass die Eltern mindestens 15% des Nettoeinkommens selber zahlen müssen. Die Neuregelung des Kinderbetreuungszuschusses im Rahmen der PAJE soll eine freiere Wahl der Art der Kinderbetreuung ermöglichen.¹⁴ Außerdem stellt der Zuschuss eine höhere Kostendeckung dar als die vorherigen Regelungen AFEAMA und AGED (CNAF 2005). Wenn die Eltern nicht selbst eine Person zur Betreuung ihrer Kinder einstellen, sondern sich an eine Agentur wenden, die ihrerseits Tagesmütter und Kindermädchen engagiert und vermittelt, erhalten die Eltern einen wesentlich höheren Zuschuss für die Lohnkosten, da die Sozialabgaben nicht gedeckt werden. Bei Beschäftigung einer Tagesmutter über eine Agentur erhalten die Eltern pro Kind einen Pauschalzuschuss. Bei Beschäftigung eines Kindermädchens über eine Agentur erhalten die Eltern einen von der Anzahl der Kinder unabhängigen Pauschalbetrag. In jedem Fall übernehmen die Eltern mindestens 15% der Kosten selbst.

1.4 Besteuerung des Familieneinkommens

Sowohl Deutschland als auch Frankreich nehmen bei der Besteuerung des Einkommens besondere Rücksicht auf Familien. Sowohl das deutsche Ehegattensplitting als auch das französische Familiensplitting („quotient familial“) sind primär Instrumente zur Förderung und zum Schutz der Ehe. Das Splittingverfahren beabsichtigt, dass Eheleuten keine effektive Mehrbelastung durch Steuer-Progressionsnachteile im Vergleich zu Nicht-Verheirateten entsteht. In Frankreich jedoch hat die Besteuerung des Familieneinkommens im Gegensatz zu Deutschland auch eine familienpolitische Komponente, weshalb hier bei der finanziellen Unterstützung von Familien auch die Splittingverfahren beider Länder aufgeführt werden. Tabelle 4 zeigt, dass das französische Familiensplitting die Anzahl vorhandener Kinder berücksichtigt, wogegen das deutsche Ehegattensplitting einen Steuervorteil für Verheiratete unabhängig von der Kinderzahl vorsieht.

In Deutschland werden, um die Steuerlast zu berechnen, die beiden zu versteuernden Einkommen der Ehegatten addiert und anschließend durch zwei geteilt (Split-

¹³ Eine Kumulierung ist im Falle einer elterlichen Teilzeitbeschäftigung mit professioneller Kinderbetreuung möglich.

¹⁴ Vor 2004 war die Bezuschussung einer Tagesmutter, geregelt durch AFEAMA (aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée), deutlich großzügiger als die Bezuschussung eines Kindermädchens, geregelt durch AGED (allocation de garde d'enfant à domicile), da AGED nicht das Nettoeinkommen bezuschusste, AFEAMA jedoch schon.

tingfaktor 2). Basierend auf diesem Wert wird die Einkommenssteuer nach dem geltenden Einkommenssteuertarif berechnet. Die so errechnete Einkommenssteuer wird dann verdoppelt.

Das französische Familiensplitting verfährt nach ähnlicher Rechenart, allerdings wird die Anzahl der Kinder bis 18 Jahre berücksichtigt, denn der Splittingfaktor steigt mit der Zahl der vorhandenen Kinder. Anders als in Deutschland unterliegt das Familiensplitting einer Einkommensgrenze, die von der Familiensituation abhängt. Jedoch ist diese Einkommensgrenze so hoch, dass die meisten französischen Familien vom Familiensplitting profitieren.¹⁵

Tabelle 4: Besteuerung des Familieneinkommens

Deutschland	Frankreich
<i>Ehegattensplitting</i>	<i>Familiensplitting (quotient familial)</i>
unbegrenzte Steuererleichterung	Steuererleichterung mit Begrenzung
Splittingfaktor für ein verheiratetes Paar: 2	Splittingfaktor für ein verheiratetes oder in einer eingetragenen Partnerschaft lebendes Paar („PACS“) Paar: 2
Kinder werden nicht berücksichtigt	plus 0,5 für das erste Kind plus 0,5 für das zweite Kind plus 1 für jedes weitere Kind
Quelle: BMFSFJ (2009)	Quelle: CNAF (2008)

2. Ausgabenvolumen der finanziellen Unterstützung von Familien

Ein Vergleich der absoluten und relativen Ausgabenvolumen der vier Instrumente zur finanziellen Unterstützung von Familien zeigt, dass Deutschland und Frankreich deutlich unterschiedliche familienpolitische Gewichtungen setzen. Die Daten bezüglich der Ausgabenvolumina familienpolitischer Maßnahmen in Deutschland und Frankreich sind allerdings mit Vorsicht zu interpretieren, da sich je nach Quelle (OECD, Eurostat, nationale Erhebungen etc.) unterschiedliche Angaben finden. Einige Quellen berücksichtigen bei der Angabe der Kosten familienpolitischer Instrumente nicht nur die hier diskutierten Maßnahmen, sondern auch speziellere Hilfeleistungen für einkommensschwache Familien wie zum Beispiel Wohngeld oder Zuschüsse zur Grundsicherungsleistung für Arbeitslose. Außerdem sind Steuerausfälle, die sich aus dem Splittingverfahren ergeben, bei den familienpolitischen Ausgaben nicht immer berücksichtigt. Die Aussagekraft der vorhandenen Daten ist zudem

¹⁵ Deutsche Ehepaare können zwischen dem Ehegattensplitting und einer Individualbesteuerung wählen; eine Möglichkeit, die in Frankreich nicht besteht. Um vom Ehegattensplitting profitieren zu können, müssen deutsche Paare verheiratet sein. In Frankreich wird auch bei Partnern, die einen PACS („pacte civil de solidarité“ – eingetragene Partnerschaft) unterschrieben haben, das Familiensplitting angewandt. Des Weiteren wird in Frankreich das Familiensplitting auch bei Alleinerziehenden angewandt (mit entsprechend anderer Anteilsberechnung), während es in Deutschland Steuerfreibeträge für Alleinerziehende gibt.

eingeschränkt, da die Anzahl der Leistungsempfänger bei der Ausgabenhöhe unberücksichtigt bleibt.

Die vorhandenen Daten haben jedoch trotz weitreichenden Definitionsunterschieden eines gemeinsam: Sie zeigen eindeutig, dass die Ausgaben für die finanzielle Unterstützung von Familien sowohl in Deutschland als auch in Frankreich seit Anfang der neunziger Jahre stark gestiegen sind. Zwar befanden sich in Deutschland die Ausgaben im Jahr 1990 noch auf einem wesentlich niedrigeren Niveau als in Frankreich, doch die Höhe der Ausgaben stieg in Deutschland in den Folgejahren stark an und erreichte Anfang 2000 französisches Niveau. Laut Eurostat (2006) lagen die staatlichen Ausgaben für Familien und Kinder im Jahr 2005 in beiden Ländern bei jeweils 3% des Bruttoinlandsprodukts (BIP), womit beide Länder im europäischen Mittelfeld liegen. Berücksichtigt sind hier Zuschüsse und Sozialleistungen, aber nicht steuerliche Begünstigungen.

Die Tatsache, dass in Deutschland und in Frankreich die Gesamtausgaben für Zuschüsse und Sozialleistungen für Familien bezogen auf das jeweilige BIP dieselben Dimensionen einnehmen, bedeutet jedoch nicht, dass die beiden Länder mit ihrer Familienpolitik dieselben Ziele verfolgen. Dies macht ein Blick auf die jeweiligen Ausgaben für die einzelnen Instrumente der finanziellen Unterstützung von Familien in Deutschland und Frankreich deutlich. Tabelle 5 veranschaulicht, dass es hier zwischen beiden Ländern signifikante Unterschiede in der Zusammensetzung der Ausgaben gibt.

Tabelle 5: Ausgaben der finanziellen Unterstützung von Familien

	in Mrd. €		% BIP	
	Deutschland	Frankreich	Deutschland	Frankreich
pauschale Zuschüsse für Kinder	34,4	12,0	1,5	0,7
finanz. Unterstützung Elternzeit	4,2	6,5	0,2	0,4
finanz. Unterstützung Kinderbetreuung	0,5	3,0	0,02	0,2
Besteuerung Familieneinkommen	20,6	11,0	0,9	0,6

Quellen: FIBS (2009), BMFSFJ (2009) Quellen: CNAF (2005), Courtioux et al. (2004)

In Deutschland prognostiziert das Berliner Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie (FIBS) für das Kindergeld und die Freibeträge Gesamtausgaben in Höhe von 34,4 Milliarden Euro für das Jahr 2009. Union und FDP gehen davon aus, dass sich die Mehrkosten der im Januar 2010 vorgenommenen Erhöhung des Kindergelds und der Freibeträge auf über 4 Milliarden Euro belaufen werden.

Nach Angaben der französische Familienkasse („Caisses Nationales d’Allocations Familiales“: CNAF) liegen die Ausgaben für das französische Kindergeld-Äquivalent, den „allocations familiales“ bei 12 Milliarden Euro jährlich.¹⁶

16 11,95 Milliarden Euro laut französischer Familienkasse CNAF (Stand Dezember 2009).

Nach Schätzungen des deutschen Familienministeriums kostet die neue staatliche Zuwendung in Form des Elterngeldes im Vergleich zum Erziehungsgeld, das im Jahr 2005 3,14 Milliarden Euro gekostet hat, jährlich etwa eine Milliarde Euro zusätzlich. Für das Jahr 2009 wurden vom Bund 4,18 Milliarden Euro für das Elterngeld und 8 Millionen € für das auslaufende Erziehungsgeld eingeplant. In Frankreich kosten laut Angaben der CNAF die drei ersten Elemente der PAJE (Prämie, Grundversorgung, Zuschuss für die freie Wahl der Tätigkeit) im Jahr 2005 3,9 Milliarden Euro. Im gleichen Jahr verursachten die alten Regelungen APJE, AAD und APE noch Ausgaben in Höhe von 2,55 Milliarden Euro. Somit summieren sich die Ausgaben zur finanziellen Unterstützung der Elternzeit in Frankreich auf ca. 6,45 Milliarden Euro jährlich.

Das deutsche Finanzministerium veranschlagt für die neue Regelung der Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten Steuereinnahmenverluste in Höhe von 0,46 Milliarden Euro jährlich ab dem Jahr 2006. Nach Angaben CNAF kostete der Kinderbetreuungszuschuss den französischen Staat im Jahr 2005 1,33 Milliarden Euro.¹⁷ Die alten Instrumente AFEAMA und AGED kosteten den Staat im selben Jahr noch 1,7 Milliarden Euro, womit sich die Ausgaben für den Kinderbetreuungszuschuss auf 3,03 Milliarden Euro jährlich summieren.

Laut Bundesfamilienministerium betragen das Entlastungsvolumen durch das Ehegattensplitting im Jahr 2007 20,6 Milliarden Euro. Courtioux, Laib, Le Minez und Mirouse (2004) berechnen mit Hilfe einer Mikrosimulation, dass die durch das Familiensplitting verursachten Steuerausfälle für den französischen Staat im Jahr 2004 11 Milliarden Euro betragen.

Mit ca. 1,5 % des BIP¹⁸ jährlich stellen die Pauschalzuwendungen für Kinder (Kindergeld, Kinderfreibetrag und Betreuungsfreibetrag) in Deutschland das Hauptinstrument der finanziellen Unterstützung von Familien dar, was der Tatsache geschuldet ist, dass die deutsche Familienpolitik der materiellen Sicherung der Familie hohe Priorität einräumt. Das Ehegattensplitting ist mit jährlichen Kosten von ca. 0,9% des BIP das zweitbeste Instrument des deutschen Systems finanzieller Unterstützung von Familien, obwohl es primär ein Instrument zum Schutz der Ehe darstellt. Während das Kindergeld primär einkommensschwache und kinderreiche Familien entlastet, werden durch das Ehegattensplitting vornehmlich Haushalte mit gut verdienenden Alleinverdienern und unabhängig von der Kinderzahl entlastet, denn die Splittingregelung impliziert, dass die steuerliche Entlastung mit steigendem Einkommen des Hauptverdieners zunimmt. Dass diese Widersprüchlichkeit toleriert wird, scheint der Tatsache geschuldet, dass die deutsche Familienpolitik mit ihren beiden Hauptinstrumenten ihr Augenmerk auf die Unterstützung traditioneller Familienmodelle mit einem Hauptverdiener legt. Hierin komplementieren sich Kindergeld und Ehegattensplitting.

17 In Frankreich gilt der Kinderbetreuungszuschuss nur für eine Kindesaltersgrenze bis 6 Jahre. Nichtsdestotrotz existiert seit Januar 2006 die Möglichkeit, Betreuungskosten für Kinder jeden Alters von der Steuer abzusetzen („service à la personne“). Die Absetzbarkeit unterliegt einer Höchstgrenze. Eltern können die Betreuungsperson mit speziell dafür vorgesehenen Schecks genannt CESU („cheque emploi service universel“) bezahlen.

18 Eigene Berechnung unter Verwendung des BIP in € des Jahres 2006 (Eurostat 2007).

Sicherlich signalisieren die neuen Reformen bezüglich des Elterngelds und der Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten, dass sich die deutsche Familienpolitik nicht mehr ausschließlich am traditionellen Familienmodell festhält. Das Elterngeld unterstützt beidseitig berufstätige Paare und berufstätige Alleinerziehende mehr als bisher. Obwohl das neue Elterngeld und die Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten verstärkt auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf setzen, sind die Ausgaben, die mit diesen Instrumenten einhergehen – etwa 0,2 % des BIP jährlich für das Elterngeld und etwa 0,02 % des BIP jährlich für die Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten – im Vergleich zu den pauschalen Zuschüssen und zum Ehegattensplitting gering, und folglich können die Reformen trotz progressiven Absichten nicht als radikaler Prinzipienwandel der deutschen Familienpolitik interpretiert werden.

Auch in Frankreich stellen die Pauschalzuschüsse für Kinder („allocations familiales“) mit ca. 0,7 % des BIP jährlich und das Familiensplitting („quotient familial“) mit ca. 0,6 % des BIP jährlich die Hauptinstrumente der finanziellen Unterstützung von Familien, doch sie widersprechen sich nicht in ihrer Zielsetzung. Das Familiensplitting beabsichtigt, insbesondere kinderreiche Familien zu unterstützen, indem zum einen die Zahl der Kinder bei der Berechnung der Steuerlast der Familien berücksichtigt wird und zum anderen ab dem dritten Kind jedem weiteren Kind ein zusätzlicher Splittingfaktor zugeteilt wird. Durch die Pauschalzuschüsse für Kinder beabsichtigt auch Frankreich, Familienarmut zu bekämpfen, doch liegt hier das Hauptaugenmerk wie beim Familiensplitting auf der Unterstützung kinderreicher Familien, da die Zuwendungen erst ab dem zweiten Kind ausgezahlt werden. Insofern ist die Zielsetzung der beiden Hauptinstrumente finanzieller Unterstützung von Familien in Frankreich kohärenter als in Deutschland.

Auffallend ist auch, dass die Ausgaben für finanzielle Unterstützung von Familien in Frankreich ausgewogener über die vier diskutierten Instrumente verteilt sind als in Deutschland. In Frankreich stehen für die Pauschalzuschüsse und das Familiensplitting weit weniger Mittel als in Deutschland zu Verfügung. Dies kommt jedoch der finanziellen Unterstützung der Elternzeit und der Kinderbetreuung zugute. In Anteilen des jeweiligen BIP gerechnet sind die Ausgaben für die finanzielle Unterstützung der Elternzeit und der Kinderbetreuung, die primär die Vereinbarkeit von Beruf und Familie fördern, in Frankreich knapp dreimal so hoch wie in Deutschland. Betrachtet man allein die Ausgaben der finanziellen Unterstützung der Kinderbetreuung (anteilig am jeweiligen BIP), stellt Frankreich zehnmal so viel Mittel zu Verfügung wie Deutschland. Dabei sind hierbei die Kosten für die Bereitstellung von Kinderbetreuung nicht eingerechnet. Diese belaufen sich in Deutschland nur auf 0,77%, in Frankreich dagegen auf 1,6% des BIP. Der direkte Vergleich ist hier allerdings problematisch, da die Ausgaben abhängig sind von der Anzahl verfügbarer und in Anspruch genommener Betreuungsplätze, die in Frankreich deutlich höher ist. Zudem werden in Deutschland Kosten für akkreditierte Tagesmütter von den Jugendämtern bezuschusst. Diese Zuschüsse werden als Transferzuleistungen verzeichnet und somit nicht zu den Kinderbetreuungskosten gerechnet. Auch in Frankreich sind die Zahlen eingeschränkt aussagekräftig, da dort die Ausgaben für die Vorschulen (für Kinder von 3 bis 6 Jahren) nicht bei den Betreuungskosten miterfasst sondern zum Bildungssystem gerechnet werden.

Trotz verschiedener Probleme beim direkten Vergleich der Ausgabenvolumen wird deutlich, dass das Profil der finanziellen Unterstützung von Familien in Frankreich und Deutschland signifikante Unterschiede aufweist. Die deutsche Familienpolitik konzentriert sich im Vergleich zur französischen stark auf monetäre Leistungen zur Unterstützung von Familien mit einem alleinigen Verdiener. Dies geht zu Lasten von Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Sowohl Ausgaben für die finanzielle Unterstützung der Elternzeit und der Kinderbetreuung als auch für die Bereitstellung von Kinderbetreuung fallen daher in Deutschland relativ zum Nachbar Frankreich gering aus.

3. Auswirkung der finanziellen Unterstützung von Familien auf die Arbeitsmarktteilnahme von Müttern

Nicht nur die unterschiedlichen Ausgabenvolumen der vier Instrumente finanzieller Unterstützung von Familien, sondern auch deren unterschiedliche Auswirkung auf die Arbeitsmarktteilnahme von Müttern reflektiert, dass Deutschland und Frankreich im Bereich Familienpolitik unterschiedliche Prioritäten setzen. Dies verdeutlichen allein die pauschalen Zuschüsse für Kinder. Die im Vergleich zu Frankreich relativ großzügigen Kindergeldbeträge ab dem ersten Kind kommen in Deutschland vor allem einkommensschwachen Familien zu Gute (vertikale Umverteilung). In Frankreich spiegelt die Abwesenheit eines pauschalen Zuschusses für Familien mit nur einem Kind die Absicht wider, hauptsächlich kinderreichen Familien unter die Arme zu greifen (horizontale Umverteilung). Berücksichtigt man darüber hinaus noch die Tatsache, dass die Kindergeldbeträge und die Altersgrenze für Kinder in Deutschland höher sind als in Frankreich, wird deutlich, dass insbesondere Kleinfamilien mit nur einem Verdiener in Deutschland durch die pauschalen Zuschüsse in größerem Ausmaß unterstützt werden als in Frankreich. Gerade für gering qualifizierte Mütter ist daher allein schon des Kindergeldes wegen der Anreiz, als Zuverdiener tätig zu werden, geringer als in Frankreich.

Dies wird durch die unterschiedlichen Splittingregelungen bei der Besteuerung des Familieneinkommens noch verstärkt. Zwar tritt sowohl in Deutschland als auch in Frankreich ein Splittingvorteil nur für solche Familien ein, in denen die Einkommen der Ehegatten unterschiedlich sind, da die Besteuerung des Einkommens in Deutschland und in Frankreich progressiv ist. Für diese Paare schwächt die Splittingregelung die Progression des Steuersatzes. So werden sowohl durch das deutsche Ehegattensplitting als auch durch das französische Familiensplitting („quotient familial“) Alleinverdiener-Paare und Paare mit großen Einkommensunterschieden steuerlich am meisten entlastet. Insofern fördern sowohl das deutsche Ehegattensplitting (1958 eingeführt) als auch das französische Familiensplitting (1945 eingeführt) traditionelle Familienstrukturen mit einem alleinigen oder hauptverantwortlichen Verdiener. Jedoch hat die Tatsache, dass das französische Familiensplitting die Zahl der Kinder berücksichtigt, zur Folge, dass in Frankreich für Mütter, die als Zuverdiener tätig werden, die Steuerbelastung ihres Einkommens geringer ausfällt als in Deutschland. Das französische System der Besteuerung von Familien ist somit für Zuverdiener weniger progressiv als das deutsche, sprich: eine Einkommenserhöhung führt zu

einem geringeren Verlust an Steuervorteilen. Der deutliche Verlust an Steuervorteilen bewirkt in Deutschland, dass sich speziell für gering qualifizierte verheiratete Frauen eine Arbeitsaufnahme kaum lohnt, insbesondere dann wenn der Ehepartner gut verdient. Für viele Frauen führt dies zu einer Nichtteilhabe am Arbeitsmarkt und dadurch zu einem immer größer werdenden Qualifikationsverlust und einer dauerhaften Ausgrenzung aus der Berufstätigkeit.

Die unterschiedliche Splittingregelung in Deutschland und Frankreich trägt maßgeblich dazu bei, dass in Deutschland der effektive Grenzsteuersatz für Zuverdiener höher ist als in Frankreich. Dies beeinträchtigt das Arbeitsangebot von Zuverdienern erheblich, denn empirische Studien zeigen, dass die Elastizität des Arbeitsangebots eines Zuverdieners generell höher ist als die eines Hauptverdieners. Die Arbeitsangebotselastizität von Müttern mit kleinen Kindern, die als Zuverdiener tätig sind, kann bis zu 100% erreichen, wogegen die Elastizität von Vätern als Hauptverdiener quasi inelastisch ist (Hausmann 1981; Piketty 1998). Dies bedeutet, dass bei einer steuerlichen Mehrbelastung um eine Einheit das Arbeitsangebot von Müttern um eine ganze Einheit sinkt, wobei die von Vätern unverändert bleibt. Ein höherer Grenzsteuersatz in Deutschland bedeutet folglich, dass das deutsche Steuer- und Transfersystem die Erwerbstätigkeit verheirateter Frauen deutlich negativer beeinflusst als in Frankreich.

Eine Studie von Math (2004) belegt diese Argumentation mit Zahlen. Sie untersucht die Progressivität der sozio-fiskalischen Systeme in Frankreich und in Deutschland und deren jeweilige Wirkung auf die Arbeitsmarktteilnahme von Zuverdienern unter Berücksichtigung der Pauschalzuschüsse für Kinder und des Besteuerungssystems von Familieneinkommen. Sozialversicherungsbeiträge, Wohngeld und Zuwendungen für Gesundheit und Bildung werden ebenso berücksichtigt. Um die Progression des sozio-fiskalischen Systems jedes Landes zu ermitteln, berechnet Math (2004) den effektiven impliziten Grenzsteuersatz, (EIGS) mit dem ein Zuverdiener bei Ausweitung seines Arbeitsangebots und damit bei einer Einkommenserhöhung konfrontiert ist. Die Daten für diese Rechnung basieren auf dem Jahr 2001. Der effektive implizite Grenzsteuersatz (EIGS) stellt den Anteil des zusätzlichen Bruttoeinkommens dar, der sich aufgrund von Abschlägen und Abzügen nicht in zusätzliches Nettoeinkommen überträgt. Math (2004) berechnet den EIGS für verschiedene Haushaltstypen, die sich durch Größe und Einkommensniveau unterscheiden.

Der EIGS wird für drei mögliche Übergänge der Berufstätigkeit von Zuverdienern¹⁹ berechnet. Für Haupt- und Zuverdiener werden dabei für jedes Land repräsentative Lohnniveaus gewählt. Die Berechnungen beruhen auf der Annahme, dass der Hauptverdiener des Haushalts den durchschnittlichen Lohn der in Vollzeit beschäftigten Männer des jeweiligen Landes erhält.

Der erste Übergang ist der von einer beruflichen Inaktivität zu einer Halbtätigkeit. Es wird angenommen, dass die Teilzeitarbeit in Höhe des Mindestlohns einer Vollzeitarbeit entlohnt wird (Frankreich) bzw. dass die Teilzeitarbeit in Höhe der Hälfte des Durchschnittslohns Vollzeit arbeitender Frauen entlohnt wird (Deutsch-

19 Zuverdiener sind hier in Deutschland sowie in Frankreich verheiratete oder in Frankreich in einer eingetragenen Partnerschaft (frz. PACS) lebende Frauen.

land).²⁰ Der zweite Übergang ist der von einer beruflichen Inaktivität zu einer Vollzeittätigkeit. Es wird angenommen, dass die Vollzeittätigkeit in Höhe des Durchschnittslohns Vollzeit arbeitender Frauen des jeweiligen Landes entlohnt wird. Der dritte Übergang ist der von einer Halbzeit- zu einer Vollzeitbeschäftigung. Es wird angenommen, dass hierbei der Lohn in Frankreich vom gesetzlichen Mindestlohn auf den Durchschnittslohn für Vollzeit arbeitende Frauen steigt, während in Deutschland der Lohn von der Hälfte des Durchschnittslohns Vollzeit arbeitender Frauen auf den vollen Durchschnittslohn Vollzeit arbeitender Frauen steigt.

Tabelle 6 zeigt den EIGS für die drei erwähnten Übergänge in Deutschland und Frankreich.

Tabelle 6: Effektiver impliziter Grenzsteuersatz (EIGS) für Zuverdiener

	Deutschland	Frankreich
1) Inaktivität → Teilzeit	50	33-40
2) Inaktivität → Vollzeit	51	33-41
3) Teilzeit → Vollzeit	53	23-44

Quelle: Math (2004)

Die Wahl spezifischer Lohnniveaus für den Haupt- und Zuverdiener schränkt die Gültigkeit der Ergebnisse zwar ein, ermöglicht allerdings eine konkrete Berechnung und somit auch einen direkten Vergleich der Grenzsteuersätze in Deutschland und Frankreich. In Deutschland ist der errechnete EIGS stets unabhängig von der Anzahl der Kinder. In Frankreich variiert der EIGS für alle drei Übergänge mit der Anzahl der Kinder. Dieser Unterschied resultiert hauptsächlich auf der unterschiedlichen Berücksichtigung der Kinder bei der Besteuerung des Familieneinkommens. In Frankreich ist der EIGS für kinderlose Paare sowie für Paare mit drei Kindern niedriger als für Paare mit einem Kind oder zwei Kindern. Das wichtigste Resultat ist jedoch: In Deutschland ist der EIGS für alle drei Übergänge höher als in Frankreich. Dies bestätigt, dass das deutsche sozio-fiskalische System in seiner Gesamtheit progressiver wirkt als das französische. Der finanzielle Anreiz für Zuverdiener – in der Regel Frauen –, eine berufliche Tätigkeit aufzunehmen oder zu erweitern, wird damit in Deutschland stärker abgeschwächt als in Frankreich, unabhängig von der Anzahl der Kinder. In Deutschland sind Frauen mit drei Kindern sowie kinderlose Frauen, die von einer Teilzeit- zu einer Vollzeitbeschäftigung wechseln wollen, mit einem mindestens doppelt so hohen EIGS konfrontiert wie in Frankreich. In Deutschland ist für alle Haushaltsgrößen der EIGS für den Übergang zu einer Vollzeitbeschäftigung höher als der EIGS für den Übergang zu einer Teilzeitbeschäftigung. Folglich ist der Übergang zu einer Vollzeitbeschäftigung in Deutschland gegenüber dem zu einer Teilzeitbeschäftigung vom sozio-fiskalischen System benachteiligt. Dies trägt zur Tatsache bei, dass in Deutschland die weibliche Arbeitsmarktbeteiligung zu ei-

²⁰ In Deutschland gibt es im Gegensatz zu Frankreich keinen gesetzlichen Mindestlohn. In Frankreich beträgt der SMIC („salaire minimum interprofessionnel de croissance“) seit Juli 2008 8,71€ pro Stunde. Bei einer 35 Stunden-Woche beträgt der monatliche französische Mindestlohn somit 1.321,02 € brutto (Stand 01.01.2009).

nem wesentlichen Teil aus Teilzeitbeschäftigung besteht.²¹ Die Sozialversicherungsbeiträge und die Einkommenssteuertarife sind in Deutschland und Frankreich sehr ähnlich. Die Unterschiede in den EIGS sind demnach hauptsächlich auf die Unterschiede bei der Besteuerung des Familieneinkommens und deren Zusammenwirkung mit den Pauschalzuschüssen für Kinder zurückzuführen.

Da die Mikrosimulation des EIGS auf Daten aus dem Jahr 2001 basiert, sind die jüngsten Reformen bezüglich des Elterngelds und der Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten in Deutschland und bezüglich der PAJE in Frankreich nicht berücksichtigt. Hier wurden insbesondere in Deutschland bezüglich des Arbeitsanreizes für Mütter deutliche Fortschritte erzielt.

Die deutsche Neuregelung des Elterngeldes stellt gegenüber dem Erziehungsgeld im Kern eine wesentlich verkürzte Zahlungsdauer dar (Verkürzung von 24 auf 12 Monate). So ist insbesondere für einkommensschwache Mütter oder Mütter ohne Einkommen das Elterngeld weniger vorteilhaft als die alte Regelung und veranlasst diese, früher ins Erwerbsleben zurückzukehren. Da das Elterngeld erst nach erfolgreichem Berufseinstieg wirksam wird, setzt es außerdem einen Anreiz, vor Ankunft des Kindes mindestens zwei Jahre lang einer kontinuierlichen Erwerbstätigkeit nachzugehen. Des Weiteren reduziert die neue Regelung in Deutschland im Vergleich zur alten Regelung die Einkommensverluste beim Wechsel von Vollzeit- auf Teilzeitbeschäftigung, was den Anreiz zur vollständigen Aufgabe der Berufstätigkeit senken soll. Durch die Koppelung der Zahlung an das Erwerbseinkommen vor Ankunft des Kindes profitieren hauptsächlich gut verdienende Akademikerinnen (Ludsteck/Schönberg 2007). Für diese besteht nun allerdings ein größerer finanzieller Anreiz, aus dem Erwerbsleben auszutreten als vor der Reform. Da durch die Koppelung und den Ausblick auf Verlängerung von 12 auf 14 Monate verstärkt Väter motiviert werden, in Elternzeit zu gehen, fördert die Reform eine stärker ausgewogene Aufteilung beruflicher und familiärer Verantwortlichkeiten zwischen Müttern und Vätern.

So demonstriert Deutschland mit dieser Reform, dass nun auch andere Familienmodelle außerhalb des traditionellen Modells mit einem – meist männlichen – Alleinversorger gefördert werden. Spiess und Wrohlich (2006) prognostizieren, dass die Berufstätigkeit von Müttern zweijähriger Kinder in den Folgejahren der Reform von 36% auf ca. 40% steigen wird, nicht zuletzt aufgrund der expliziten „Vätermonate“. Im Laufe der ersten neun Monate des Jahres 2007 waren 9,6% der Elterngeld-Bezieher männlich (dies entspricht 37.140 Vätern) (Statistisches Bundesamt 2007). Davon haben sich 41,1% dazu entschieden, den Arbeitsplatz für eine Dauer zwischen drei und 12 Monaten zu verlassen (BMFSFJ 2007). Im März 2008 waren 12,1% aller Elterngeld-Bezieher männlich. Davon waren 77% vor der Geburt des Kindes berufstätig. 63% der Väter nahmen das Elterngeld nur für zwei Monate in Anspruch (Statistisches Bundesamt 2008). So scheint es, dass trotz einer positiven Tendenz hin zu einer verstärkten Aufteilung der Haushalts- und Erziehungsarbeit zwischen Müttern und Vätern es weiterhin hauptsächlich die Mütter sind, die ihre Berufstätigkeit nach der Geburt eines Kindes reduzieren oder aufgeben. Außerdem bleibt abzuwarten, in welchem Umfang das Elterngeld in den nächsten Jahren genutzt werden wird.

21 45,5 % der erwerbstätigen Frauen in Deutschland arbeiten Teilzeit; in Frankreich sind es dagegen nur 29,4 % (siehe Eurostat European Labour Force Survey, 2008).

Auch Frankreich versucht, mit den Neuregelungen der Elternzeit-Zuschüsse die Rückkehr für Mütter ins Erwerbsleben nach der Geburt eines Kindes attraktiver zu machen. Mit dem Zuschuss für die freie Wahl der Tätigkeit („complément du libre choix d'activité“) wurde eine Aufwertung der Teilzeitbeschäftigung gegenüber einem kompletten Rückzug aus dem Berufsleben beabsichtigt. Durch den Zuschuss erhalten Eltern, die vor der Geburt einer gering bezahlte Vollzeittätigkeit nachgingen und nun ihre Arbeitszeit um drei Viertel reduzieren in etwa das gleiche Gehalt wie vorher. Frankreich versucht so, Mütter von einem völligen Ausstieg aus dem Berufsleben abzuhalten. Marcial (2007) bestätigt, dass die PAJE-Reformen aus dem Jahr 2004 einen Rückgang des Berufsausstiegs von Müttern zugunsten einer Reduzierung auf Teilzeitbeschäftigung bewirkt haben. Allerdings sind es nach Marcial (2007) vor allem Eltern mit relativ hohem Einkommen, die sich für eine Umstellung auf Teilzeit entscheiden, wogegen Eltern mit mittlerem und geringem Einkommen eher eine Unterbrechung bzw. Aufgabe der Berufstätigkeit wählen.

Insgesamt betrachtet hat Frankreich im Bezug auf die Elternzeit-Zuschüsse wesentlich kleinere Reformschritte gewagt als Deutschland. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Beibehaltung der langen Zahlungsdauer des Zuschusses für Mütter mit mehr als einem Kind (36 Monate). Durch die Pauschalzahlung riskieren insbesondere gering qualifizierte Mütter, während der dreijährigen Erwerbsunterbrechung den Anschluss an den Arbeitsmarkt zu verlieren. Zudem sieht Frankreich im Gegensatz zu Deutschland nach wie vor keine Regelung vor, die die Väter explizit fördert, Elternzeit-Zuschüsse in Anspruch zu nehmen. Ein Vergleich der Arbeitsanreizwirkung des deutschen Elterngelds mit der des französischen Äquivalents ergibt folgendes: In Deutschland impliziert die relativ großzügige finanzielle Unterstützung während einer kurzen Dauer, dass es für qualifizierte Mütter attraktiver ist als in Frankreich, die Berufstätigkeit für ein Jahr zu reduzieren oder aufzugeben. Für Mütter mit niedriger Qualifikation und somit geringem Einkommen ist es aufgrund der längeren Dauer der Zuschusszahlungen in Frankreich vorteilhafter als in Deutschland, die Berufstätigkeit zu reduzieren bzw. einzustellen. So wird in Frankreich durch die langen Pauschalzahlungen im Rahmen der Elternzeit die Erwerbsbeteiligung gerade für gering qualifizierte Mütter erschwert (Fagnani/Letablier 2001).

Zwar fördert das deutsche Elterngeld durch die kürzere Zahlungsdauer im Allgemeinen eine frühzeitige Rückkehr von Müttern ins Berufsleben stärker als in Frankreich, jedoch werden Familien bei der Kinderbetreuung in Deutschland in finanzieller Hinsicht wesentlich geringer unterstützt als in Frankreich. Darüber hinaus ist das französische Bildungs- und Betreuungssystem mit seinen Ganztagschulen, Vorschulen und Kinderkrippen wesentlich kompatibler mit einer Berufstätigkeit der Eltern als das deutsche. Insofern droht in Deutschland die Absicht der Elterngeld-Regelung, Mütter wieder frühzeitig in den Arbeitsmarkt zu re-integrieren, durch mangelnde Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Beruf und Familie ins Leere zu laufen. Außerdem konterkarieren das Kindergeld und das Ehegattensplitting die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, da diese mit wesentlich höherem finanziellem Aufwand traditionelle Familienmodelle mit einem Hauptverdiener fördern.

4. Reformdiskussion

Mit den jüngsten Reformen im Bereich der finanziellen Unterstützung der Elternzeit und der Kinderbetreuung beabsichtigen sowohl Deutschland als auch Frankreich, die Erwerbstätigkeit von Frauen stärker zu fördern. Dennoch sind in beiden Ländern weitreichende Reformen notwendig, um Eltern eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf und damit einen größeren Gestaltungsrahmen ihres Berufs- und Privatlebens zu gewähren.

In Deutschland spiegeln einige der jüngsten familienpolitischen Beschlüsse eher eine Rückkehr zu alten Normen wider statt ein progressives Weiterdenken. Zwar beabsichtigt Deutschland mit dem im Oktober 2008 verabschiedeten Kinderförderungsgesetz einen Ausbau der Betreuungsangebote. So ist vorgesehen, ab 2013 den Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für alle Kinder ab dem 1. Lebensjahr gesetzlich zu verankern und für die Tagesbetreuung von Kindern unter drei Jahren eine Versorgungsquote von 35 Prozent zu erreichen. Doch es ist absehbar, dass durch den Mangel an Frühpädagogik-Fachkräften, durch unflexible Öffnungszeiten der Betreuungseinrichtungen und durch das unzureichende Angebot an Ganztagschulen auch über die nächsten Jahre hinweg in Deutschland Familie und Beruf schwieriger zu vereinbaren sind als in Frankreich. Zudem sieht das Gesetz ebenfalls ab dem Jahr 2013 auch für Eltern, die ihre Kinder von ein bis drei Jahren nicht in Tageseinrichtungen betreuen lassen, eine monatliche Zahlung vor. Dieses von konservativen Entscheidungsträgern eingeforderte „Betreuungsgeld“²² für Eltern, die sich ausschließlich der Betreuung ihrer Kinder widmen, soll einen Ausgleich dafür schaffen, dass erwerbstätige Eltern vom neuen Elterngeld und von den geplanten Investitionen in Kinderbetreuungseinrichtungen profitieren. Jedoch wird damit gerade für gering qualifizierte Mütter der Anreiz gestärkt, dem Arbeitsmarkt fernzubleiben. Mit dem Betreuungsgeld wird klar, dass es Deutschland nicht wagt, dem Ausbau von Betreuungsangeboten eindeutig Priorität vor der Individualförderung einzuräumen. Dies zeigt auch die in den letzten Jahren vorgenommenen sukzessive Kindergelderhöhungen in Deutschland. Erst zum 1. Januar 2010 wurde das Kindergeld um weitere 20 Euro monatlich pro Kind angehoben und der Koalitionsvertrag sieht eine weitere Erhöhung bis 2013 vor.

Die Erhöhung wurde in der Absicht vorgenommen, einkommensschwache Familien verstärkt vor Armut zu bewahren. Negative Anreizeffekte auf das Arbeitsangebotsverhalten von Frauen wurden dabei völlig ausgeblendet. Insbesondere in Anbetracht der relativ niedrigen Erhöhung des Kindergeldes pro Kind (10€ im Jahr 2009, 20€ im Jahr 2010) für kleine Familien wundert es, dass in Deutschland nur vereinzelt Forderungen laut wurden, die für die Kindergelderhöhung veranschlagte Summe (ca. 2,56 Milliarden Euro für 2009 und über 4 Milliarden Euro für 2010) lieber in Kinderbetreuungseinrichtungen zu investieren.

Auch in Frankreich sind die Reformdiskussionen und umgesetzten Reformen nicht immer zugunsten der Arbeitsmarktteilnahme von Frauen. Seit Mai 2007 ersetzt in Teilen Frankreichs der RSA („revenu de solidarité active“) den RMI („revenu minimal d’insertion“: Übergangsgeld zur Eingliederung in das Berufsleben, vergleich-

22 Kritiker nennen das Betreuungsgeld auch „Herdprämie“.

bar dem Arbeitslosengeld in Deutschland). Eine flächendeckende Einführung erfolgte im Juli 2009. Der RSA hat zum Ziel, Nicht-Erwerbstätige zur Annahme einer gering entlohnten Erwerbstätigkeit zu bewegen, indem ein staatlicher Lohnzuschuss gewährt wird. Allerdings warnt Allègre (2008), dass die Ausgestaltung des RSA zwar die Arbeitsaufnahme für Alleinstehende attraktiver macht, nicht aber für Zuverdiener. Insbesondere für gering qualifizierte Mütter macht der RSA eine Arbeitsaufnahme noch unattraktiver, denn für diese impliziert der RSA einen höheren Grenzsteuersatz als der RMI.

Die erwähnten Reformen in Deutschland und Frankreich zeigen, dass in beiden Ländern oftmals die Förderung der Erwerbstätigkeit von Frauen zugunsten anderer politischer Ziele in den Hintergrund zu treten droht. In beiden Ländern bedarf es aber weiterer Reformen, um die Gleichstellung der Geschlechter nicht nur in beruflichen sondern auch in privater Sphäre zu fördern. Die größten Reformdiskussionen drehen sich in beiden Ländern um die Besteuerung des Familieneinkommens. In Deutschland gerät das Ehegattensplitting zunehmend in die Kritik, da vom Splitting in erster Linie kinderlose Eheleute profitieren und der Splittingvorteil umso weniger ins Gewicht fällt, je mehr Kinder in einer Familie versorgt werden müssen. Des Weiteren ist in Deutschland sowie in Frankreich aufgrund der Steuerprogression der Splittingvorteil umso größer, je weiter die beiden Ehegatten-Einkommen auseinander liegen. Folglich wird auch in Frankreich diskutiert, wie das Steuersystem eine Berufsbeteiligung für Mütter als Zuverdiener attraktiver machen kann.

Im Folgenden werden drei mögliche Reformen der Familienbesteuerung diskutiert, beginnend mit der Ausweitung des Ehegattensplittings in Deutschland auf ein Familiensplitting nach französischem Vorbild. Die beiden weiteren diskutierten Reformoptionen sind die Einführung einer Individualbesteuerung sowie die Einführung einer geschlechtsspezifischen Besteuerung. Der Analysefokus liegt dabei auf ökonomischen Gesichtspunkten (Anreizwirkung, Verteilung). Die Umsetzbarkeit der Reformen hängt allerdings stark vom rechtlichen Rahmen eines Landes ab. In Deutschland wird die Beibehaltung des Ehegattensplittings oftmals mit dem Hinweis gerechtfertigt, die Verfassung gebiete wegen des besonderen Schutzes der Ehe zwingend ein Ehegattensplitting. Allerdings verbietet das Grundgesetz in Deutschland lediglich Steuernachteile allein aus dem Verheiratetsein. Auch ein Familiensplitting erlaubt, Nachteile aus der Zusammenveranlagung von Ehegatten auszugleichen und ist somit verfassungsrechtlich unbedenklich. Eine Individualbesteuerung sowie eine geschlechtsspezifische Besteuerung würden in Deutschland allerdings auf rechtspolitische und verfassungsrechtliche Bedenken stoßen. Dass diese aber umgangen werden können, zeigt ein Blick auf die europäischen Nachbarn. Neben Deutschland kennt nur Luxemburg in seiner Einkommenssteuer das Ehegattensplitting. Frankreich geht mit dem Familiensplitting darüber hinaus. In allen anderen EU-Staaten werden Ehepartner individuell besteuert oder erhalten nur begrenzte Steuerermäßigungen.

Ausweitung des Ehegattensplittings auf ein Familiensplitting in Deutschland

Die Tatsache, dass das sozio-fiskalische System Frankreichs die Berufstätigkeit von zuverdienenden Frauen mehr stützt als das deutsche, beruht zu großen Teilen darauf, dass beim französischen Familiensplitting Kinder berücksichtigt werden. Deutschland ist eines der wenigen europäischen Länder, in denen die Zahl der Kinder bei der

Besteuerung von Paaren nicht berücksichtigt wird. Beblo, Beninger und Lainsey (2003) untersuchen die Auswirkung einer Ausweitung des Ehegattensplittings auf ein Familiensplitting nach französischem Vorbild in Deutschland anhand eines Mikrosimulations-Modells. Das Modell berechnet im ersten Schritt die hypothetische Veränderung des Einkommens von Zuverdienern mit Kindern bei Einführung des Familiensplittings in Deutschland. Im zweiten Schritt wird simuliert, wie diese Einkommensänderung auf das Arbeitsangebots der Zuverdiener wirkt. Das Modell orientiert sich an den bestehenden Einkommenssteuertarifen in Deutschland und basiert auf Daten des deutschen SOEP (des Sozio-oekonomischen Panels) des DIW aus dem Jahre 1998. Die Daten des SOEP enthalten Informationen über einzelne Haushaltsmitglieder wie zum Beispiel die wöchentliche Arbeitszeit, das monatliche Einkommen und die Kinderzahl. Des Weiteren berücksichtigt das Mikrosimulations-Modell bei der Errechnung der Auswirkung der Reform auf das Arbeitsangebot individuelle Präferenzen²³, zum Beispiel bezüglich der Zeitaufteilung. Die Studie zeigt, dass eine Einführung des Familiensplittings in Deutschland das Einkommen von Frauen als Zuverdiener erheblich steigern würde, allerdings würde sich laut den Berechnungen das aggregierte Arbeitsangebot der Zuverdiener in Deutschland nicht erheblich verändern. Es geht jedoch deutlich hervor, dass qualifizierte Frauen mit mehreren Kindern am meisten von der Reform profitieren würden und so davon auszugehen ist, dass besonders Akademikerinnen mit Kindern ihr Arbeitsangebot ausweiten würden. Damit würde die Reform wesentlich dazu beitragen, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie für gut qualifizierte Frauen zu steigern.

Individualbesteuerung

Obwohl das französische Familiensplitting die Erwerbstätigkeit von Müttern stärker fördert als das deutsche Ehegattensplitting, hat das Familiensplitting eine negative Auswirkung auf das Arbeitsangebot von Frauen, wenn es zwischen den Partnern Einkommensunterschiede gibt. Aus diesem Grund wird oftmals die Einführung einer Individualbesteuerung nicht nur in Deutschland, sondern auch in Frankreich diskutiert²⁴. Die Individualbesteuerung würde die effektiven Grenzsteuersätze für Hauptverdiener und Zuverdiener gleich setzen. Callan, Dex, Smith und Vlasblom (2003) untersuchen die potenzielle Auswirkung der Einführung einer Individualbesteuerung nach britischem Vorbild auf das Arbeitsangebot verheirateter Frauen in Deutschland. Sie beziehen sich dabei auf Daten des SOEP (1991) und Eurostat (1996). Basierend auf einer Arbeitsangebotsfunktion verheirateter Frauen in Deutschland wird berechnet, wie sich das Beschäftigungsverhalten verheirateter Frauen bei einer Individualbesteuerung verändern würde. Dies geschieht mit Hilfe eines bivariaten Probit-Modells, welches individuelle Merkmale wie beispielsweise Einkommen, Qualifikationsniveau, Berufserfahrung sowie Zahl und Alter der Kinder berücksichtigt. Die Studie kommt zu dem Schluss, dass die Einführung einer Individualbesteuerung in Deutschland

23 Analog dem „deterministic collective labour supply model“ nach Chiappori (1988) und Apps und Rees (1998).

24 Die Idee kommt ursprünglich aus den USA. Eissa und Hoynes (1998) empfehlen beispielsweise, das amerikanische Steuersystem EITC (earned income tax credit) auf Individualbesteuerung umzustellen, um negative Arbeitsanreize für Zuverdiener aufzuheben.

zwar die Quote in Teilzeit beschäftigter verheirateter Frauen kaum verändern würde, jedoch die Quote beruflich inaktiver verheirateter Frauen erheblich senken sowie die Quote in Vollzeit beschäftigter verheirateter Frauen erheblich steigern würde. In Westdeutschland würde der Anteil inaktiver verheirateter Frauen von 44,33% auf 33,6% sinken; die Vollzeitbeschäftigungsquote verheirateter Frauen würde von 28,9% auf 40,3% steigen. In Ostdeutschland würde der Anteil inaktiver verheirateter Frauen wesentlich stärker, nämlich von 16,1% auf 2,3% sinken, während die Vollzeitbeschäftigungsquote verheirateter Frauen von 73,3% auf 85,7% steigen würde. Wrohlich (2007) schätzt ebenfalls anhand einer Mikrosimulation, dass durch das Ersetzen des Ehegattensplittings durch eine Individualbesteuerung in Deutschland rund 135 000 verheiratete Frauen mehr arbeiten würden, was einen Anstieg der Frauenerwerbsquote um knapp fünf Prozentpunkte bedeuten würde (basierend auf den Zahlen der Jahre 2001 bis 2003). Diese erheblichen Beschäftigungssteigerungen sprechen für die Einführung einer Individualbesteuerung in Deutschland und suggerieren, dass diese ähnlich positive Beschäftigungseffekte in Frankreich haben könnte. Allerdings impliziert die Individualbesteuerung zweifelsohne eine erhebliche Reduzierung der finanziellen Unterstützung von einkommensschwachen und kinderreichen Familien, wie auch Hugouenq, Périvier und Sterndyniak (2002) betonen.

Geschlechtsspezifische Besteuerung

Alesina und Ichino (2007) treiben die Reformdiskussion noch weiter voran, indem sie niedrigere Einkommenssteuern für Frauen empfehlen. Die von Akerlof (1978) inspirierte Idee, Frauen geringer zu besteuern als Männer basiert auf der Theorie der optimalen Besteuerung, die besagt, dass die Besteuerung Erwerbstätiger umgekehrt proportional zu deren Arbeitsangebotselastizität ausfallen sollte. So fordern Alesina und Ichino (2007) eine Senkung des Einkommensteuersatzes für Frauen um 30% bei gleichzeitiger, geringfügiger Steigerung des Steuersatzes für Männer um 1%. Obwohl dadurch der durchschnittliche Steuersatz insgesamt gesenkt würde, prognostizieren Alesina und Ichino (2007), dass die Staatseinnahmen nicht sinken würden, da davon ausgegangen werden kann, dass das Arbeitsangebot der Männer quasi unelastisch (Hausman 1981) ist und sich das Arbeitsangebot der Frauen stark ausweiten würde. Insgesamt wären so das Arbeitsangebot und somit auch das zu versteuernde Einkommen höher. Dadurch würden die durch die Steuersenkung verursachten Ausfälle der Staatseinnahmen kompensiert werden. Durch die Steigerung des Nettoeinkommens der Frauen würde die geschlechtsspezifische Besteuerung zudem dazu beitragen, kinderbedingte Einkommensausfälle zu kompensieren. Darüber hinaus machen niedrigere Einkommenssteuern für Frauen auch Diskriminierungen von Frauen durch den Arbeitgeber kostenintensiver, da die geschlechtsspezifische Besteuerung Arbeitgeber implizit dazu zwingt, Männern ein höheres Gehalt zu zahlen. In der EU widerspricht die geschlechtsspezifische Besteuerung wahrscheinlich dem EU-Diskriminierungsverbot. Alesina und Ichino (2007) betonen allerdings, dass die geschlechtsspezifische Besteuerung gegenüber den Männern nicht ungerecht wäre, sondern im Gegenteil die Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau fördern könnte, insbesondere bezüglich des Zugangs zum Arbeitsmarkt. Denkbar ist auch, dass ein niedrigerer Steuersatz für Frauen mittel- bis langfristig die Arbeitsangebots-

elastizität der Frauen senkt, während die der Männer steigt. Dies würde dann eine für beide Geschlechter identische Individualbesteuerung ermöglichen.

Die Darstellung der drei Reformalternativen legt nahe, dass die Einführung einer Individualbesteuerung sowohl für Deutschland als auch für Frankreich erstrebenswert ist, da auch das Familiensplitting negativ auf das Arbeitsangebot von Müttern wirkt und eine geschlechtsspezifische Besteuerung im Vergleich zur Individualbesteuerung auf größere verfassungsrechtliche und politische Hürden stoßen würde. Die Einführung einer Individualbesteuerung würde die Berufstätigkeit von Müttern erheblich steigern. Allerdings muss die Reform auch sozialpolitisch reflektiert sein. Denn da die Steigerung des Familieneinkommens durch die Ausweitung der Berufstätigkeit der Mütter erst zeitlich verzögert eintritt, bedeutet eine Abschaffung des Ehegatten- und Familiensplittings zuerst einmal eine Verschlechterung der finanziellen Situation von Familien mit großen Einkommensunterschieden der Partner. Jedoch würde die Abschaffung der Splittingregelungen in beiden Ländern enorme Geldbeiträge freisetzen, mit denen einkommensschwache und kinderreiche Familien zielgerecht unterstützt werden könnten.

5. Schlussbemerkung

Beim Vergleich der deutschen mit der französischen Familienpolitik wird oft darauf verwiesen, dass die niedrigere Vollzeit-Erwerbstätigkeit der Frauen in Deutschland hauptsächlich auf die im Vergleich zu Frankreich mangelnden Kinderbetreuungsangebote zurückzuführen sind. Der vorliegende Artikel verdeutlicht jedoch, dass auch das deutsche System finanzieller Unterstützung von Familien wesentlich dazu beiträgt, dass sich in Deutschland die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Mütter schwieriger darstellt als in Frankreich.

In Deutschland wie in Frankreich stellen Pauschal-Zuschüsse durch Kindergeld und eine besondere Berücksichtigung von Familien bei der Einkommensbesteuerung durch Splittingverfahren die zwei Hauptinstrumente der finanziellen Unterstützung von Familien dar. Die Zielsetzung und Wirkung dieser beiden Instrumente sind allerdings in beiden Ländern unterschiedlich. Deutschland beabsichtigt einerseits, durch großzügige Kindergeld-Zahlungen Familieneinkommen aufzustocken und somit Kinderarmut vorzubeugen. Auf der anderen Seite schmälert das deutsche Ehegattensplitting den Anreiz für Zuverdiener – in der Regel Mütter – erheblich, einer beruflichen Tätigkeit nachzugehen oder diese auszuweiten. Dies wirkt sich negativ auf das Familieneinkommen aus und somit ist das System finanzieller Unterstützung von Familien in Deutschland in seiner Zielsetzung inkohärent. Zudem verdrängen das Kindergeld und das Ehegattensplitting Frauen aus dem Arbeitsmarkt, da diese beiden Instrumente insbesondere Familien mit einem Allein- oder Hauptverdiener zu Gute kommen. In Frankreich werden mit den „allocations familiales“, dem französischen Kindergeld-Äquivalent, in erster Linie kinderreiche Familien unterstützt. Dieses Ziel verfolgt auch das französische Familiensplitting. So ist das französische System finanzieller Unterstützung von Familien in sich schlüssig und hat insgesamt für das Arbeitsangebot von Müttern eine weniger stark ausgeprägte negative Anreizwirkung als das deutsche System.

Zwar werden in Deutschland durch die jüngsten Reformen beim Elterngeld und der steuerlichen Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten Mütter verstärkt gefördert, Beruf und Familie miteinander zu kombinieren. Doch die für diese beiden Instrumente vorgesehenen staatlichen Ausgaben liegen um ein vielfaches unter den Kosten, die das Kindergeld und das Ehegattensplitting verursachen.

Da sich aber auch das französische Familiensplitting negativ auf das Arbeitsangebot von Müttern auswirkt, empfiehlt sich für beide Länder die Einführung einer Individualbesteuerung. Die Abschaffung der Splittingregelung würde in Deutschland wie in Frankreich ausreichend finanzielle Mittel freisetzen, um die Familien für die ausfallenden Steuerersparnisse zu kompensieren. In Frankreich wird mancherorts gefordert, vermehrt Mittel zur finanziellen Unterstützung von Familien mit nur einem Kind zu Verfügung zu stellen (Damon 2007). Dies würde allerdings die Kohärenz der französischen Familienpolitik beeinträchtigen, die in der Gesamtheit der Instrumente zur finanziellen Unterstützung von Familien eine horizontale Umverteilung (hin zu kinderreichen Familien) beabsichtigt. Statt der Aufstockung von Pauschalzuschüssen empfiehlt sich in beiden Ländern hauptsächlich eine verstärkte Förderung der Berufstätigkeit von Müttern. Méda und Périvier (2007) benennen die Berufstätigkeit von Müttern als eines der effizientesten Mittel zur Vorbeugung von Kinderarmut.

Um die Berufstätigkeit von Müttern zu fördern, ist es für Frankreich insbesondere ratsam, sich wie Deutschland an den skandinavischen Elternzeit-Modellen zu orientieren und damit die Höhe des Elternzeit-Zuschusses an das Gehalt zu koppeln, die Zahlungsdauer des Elternzeit-Zuschusses erheblich zu verkürzen und Väter explizit in die Regelung mit einzubeziehen. Méda und Périvier (2007) empfehlen darüber hinaus, die Dauer des Zuschusses für Väter und Mütter auf jeweils sechs Monate ohne Übertragbarkeit zu kürzen. Um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Mütter aller Qualifikationsniveaus ausreichend zu fördern, sind in Frankreich wie in Deutschland vermehrt Mittel zur Ausweitung des Angebots leistbarer und zugleich qualitativ hochwertiger Kinderbetreuung von Nöten. In Frankreich ist es insbesondere notwendig, das Betreuungsangebot für Kinder zwischen null und drei Jahren auszubauen. In Deutschland ist es angebracht, vermehrt Mittel für den Ausbau von ganztägigen Kinderbetreuungseinrichtungen für Kinder aller Altersklassen bereitzustellen, und dies über die EU-Vorgaben von Lissabon²⁵ hinausgehend. Dazu gehört dann auch der zügige Ausbau von flächendeckenden Ganztagschulen.

Letztendlich ist aber weder Deutschland noch Frankreich geraten, die Gleichberechtigung von Männern und Frauen ausschließlich durch familienpolitische Maßnahmen fördern zu wollen. Neben einer progressiven Familienpolitik ist eine aktive Frauenpolitik notwendig, die sich nicht auf Mütter beschränkt, sondern Frauen in jeder Lebenssituation fördert, ihr Leben selbstbestimmt zu meistern. Hierbei sei insbesondere an Maßnahmen gedacht, die die beruflichen Ambitionen von Frauen unterstützen. Dies kann beispielsweise durch Berufung von Gleichstellungsbeauftragten und Quotenregelungen geschehen (siehe auch Jaumotte 2003).

25 Nach den Vorgaben soll in jedem EU-Mitgliedsstaat bis 2010 für mindestens 33% der Kinder unter 3 Jahren und für mindestens 90% der Kinder über 3 bis zur Erreichung der Schulpflicht Betreuung bereitgestellt werden. Für die Regelung der Öffnungszeiten wurden allerdings keine konkreten Vorgaben getroffen.

Literaturverzeichnis

- Akerlof, George (1978): „The economics of ‚tagging‘ as applied to the optimal income tax, welfare programs, and manpower planning“, *American Economic Review* 68 (1): 8-19.
- Alesina, Alberto; Ichino, Andrea (2007): Gender based taxation. Download unter: http://www2.dse.unibo.it/dsa/seminari/305/alesina_ichino.pdf (Zugriff am: 9.1.2010).
- Allègre, Guillaume (2008): RSA et employ: où sont les femmes? Clair&net@OFCE, September 2008.
- Apps, Patricia; Rees Ray (1988): „Taxation and the household“, *Journal of Public Economics* 35 (3): 355-369.
- Baclet, Alexandre; Dell, Fabien; Wrohlich Katharina (2007): „Composantes familiales des impôts sur le revenu en Allemagne et en France: les différences pertinentes“, *Economie et Statistique* 401: 39-59.
- Beblo, Miriam; Beninger, Denis; Laisney, Francois (2003): Family tax splitting: A microsimulation of its potential labour supply and intra-household welfare effects in Germany. ZEW Discussion paper no. 03-32, Mai 2003.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2007): Evaluation des Gesetzes zum Elterngeld und zur Elternzeit -Zwischenbericht 2007. Download unter <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationen,did=114042.html> (Zugriff am 2.2.2010).
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2009): Elterngeld- und Elternzeit. Das Bundeselterngeld und Elternzeitgesetz. Download unter <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationen,did=129496.html> (Zugriff am 2.2.2010).
- Caisse Nationale D'Allocations Familiales (CNAF) (2005): Temps forts et chiffres clés 2005. Download unter <http://www.caf.fr> (Zugriff am 2.2.2010).
- Caisse Nationale D'Allocations Familiales (CNAF) (2008): Temps forts et chiffres clés 2008. Download unter <http://www.caf.fr> (Zugriff am 2.2.2010).
- Callan, Tim; Dex, Shirley; Smith, Nina; Vlasblom, Jan Dirk (2003): „The effects of taxation on married women's labour supply across four countries“, *Oxford Economic Papers* 55 (3): 417-439.
- Chiappori, Pierre-André (1988): „Rational household labor supply“, *Econometrica* 56 (1): 63-89.
- Courtioux, Pierre; Laib, Nadine; Le Minez, Sylvie; Mirouse, Benoît (2004): „L'incidence du système de prélèvements et de transferts sociaux sur le niveau de vie des familles en 20004 : une approche par microsimulation“, Direction de la recherche des études de l'évaluation et des statistiques (DREES), *Etudes et Résultats* 408.
- Damon, Julien (2007): „De l'allocation au premier enfant à l'allocation par enfant : la forfaitisation des allocations familiales“, *Droit Social* 12: 1270-1277.
- Eissa, Nada; Hoynes, Hilary Williamson (1998): The earned income tax credit and the labor supply of married couples. NBER working papers 6856.
- Eurostat-Daten (1996, 2005, 2006, 2007, 2008): <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>
- Fagnani, Jeanne (2001): „Les Françaises font toujours plus d'enfants que les Allemandes de l'ouest. Une esquisse d'interprétation“, *CNAF Recherches et prévisions* 64: 49-63.
- Fagnani, Jeanne; Létablier, Marie-Thérèse (2001): *Famille et travail: contraintes et arbitrages*. Paris: La Documentation Française.

- Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie (FiBS) (2009): „Diskrepanz zwischen der demographischen Entwicklung und der Entwicklung der Kindergeldkinder i. S. d. § 32 Abs. 4 EStG“, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen. Forschungsvorhaben Fe 29/07. FiBS-Forum Nr. 43. Download unter www.fibs.eu (Zugriff am 2.2.2010).
- Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) (2006): „Projections 2005-2050“, INSEE Première N° 1092 - Juillet 2006.
- Hausman, Jerry A. (1981): „Labor Supply“, in: Henry J. Aaron; Joseph A. Pechman: *How Taxes Affect Economic Behavior*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 27-72.
- Hugounenq, Réjane; Périvier, Hélène; Sterdyniak Henri (2002): „Faut-il individualiser l'impôt sur le revenu?“, *Lettre de l'OFCE* N° 216.
- Jaumotte, Florence (2003): Female Labour Force Participation: Past Trends and Main Determinants in OECD Countries. OECD ECO Working Paper 375.
- Ludsteck, Johannes; Schönberg, Uta (2007): Maternity leave legislation, female labor supply, and the female wage gap, IZA Discussion Paper No. 2699.
- Marical, Francois (2007): „Réduire son activité pour garder son enfant: les effets de la PAJE“, *Recherches et Prévisions* 88: 21-33.
- Math, Antoine (2004): Transferts monétaires sociaux et fiscaux et incitation financière sur l'offre de travail du second apporteur de ressource au sein du couple. IRES, Dezember 2004.
- Méda, Dominique; Périvier, Hélène (2007): *Le deuxième âge de l'émancipation. La société, les femmes et l'emploi*. Paris: Le Seuil, collection La République des idées.
- OECD (2002): Employment Outlook (2002), Paris: OECD.
- OECD (2009): Family Data Base, Paris: OECD.
- Piketty, Thomas (1998): „L'impact des incitations financières au travail sur les comportements individuels: une estimation pour le cas français“, *Economie et Prévision* 132/133: 1-35.
- Statistisches Bundesamt 2007: *Geburten in Deutschland 2007*. Download unter <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Fachveroeffentlichungen/Bevoelkerung/BroschuereGeburtenDeutschland,property=file.pdf> (Zugriff am 2.2.2010).
- Statistisches Bundesamt 2008: Mehr als die Hälfte der Mütter mit Elterngeld war zuvor erwerbstätig. Pressemitteilung Nr. 214 vom 11.6.2008. Download unter: Statistisches Bundesamt 2008: Pressemitteilung Nr.214 vom 11.06.2008: Mehr als die Hälfte der Mütter mit Elterngeld war zuvor erwerbstätig (Zugriff am 2.2.2010).
- Spiess, C. Katharina; Wrohlich, Katharina (2006): „Elterngeld: kürzere Erwerbspausen von Müttern erwartet“, *DIW Wochenbericht* 73 (48): 689-693.
- Wrohlich, Katharina (2007): *Evaluating Family Policy Reforms Using Behavioural Microsimulation. The Example of Childcare and Income Tax Reforms in Germany*. Berlin: Freie Universität Berlin.

Kontakt

Angela Luci
Institut National d'Etudes Démographiques, Paris (Frankreich)
133, Boulevard Davout
75980 Paris cedex 20
Tel. : +33 (0)1 56 06 20 00
Fax : +33 (0)1 56 06 21 99
e-mail : angela.luci@ined.fr
Homepage: <http://www.ined.fr>

Angela Luci ist Ökonomin und Mitarbeiterin am INED (Demographisches Forschungsinstitut: Institut National d'Etudes Démographiques) in Paris, Frankreich. Sie befasst sich mit der Analyse makro- und mikroökonomisch relevanter Fragen der Erwerbsbeschäftigung von Frauen und der Familienpolitik, wie etwa dem Einfluss makroökonomischen Wachstums und familienpolitischer Instrumente auf das Arbeitsangebot von Frauen und auf Geburtenraten in Europa. Angela Luci studierte Volkswirtschaft an der LMU München und an der Universität Toulouse und promovierte in einem deutsch-französischen cotutelle-Verfahren an der Universität Augsburg, Deutschland und der Universität Pau et des Pays de l'Adour, Frankreich.