



Sylvia Pantel
Mitglied des Deutschen Bundestages

Der Familienpakt, die Erweiterung des Elterngeldes Wirtschaftlichkeitsuntersuchung – Effekte auf Haushalt und Gesamt- wirtschaft, Betrachtung gesellschaftspolitischer Aspekte

Intention und Ausrichtung des Familienpaktes

Der Familienpakt ist mir ein Herzensanliegen. Als ordentliches Mitglied des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ist es mir wichtig, den verschiedenen Lebensentwürfen, insbesondere von Familien mit Kindern, gerecht zu werden. Vor allem aber muss den Eltern eines Kindes die Wahlfreiheit darüber gewährleistet werden, wie sie ihr Kind erziehen wollen. Das heißt, es dürfen ihnen keine materiellen oder institutionellen Nachteile dadurch entstehen, dass sie sich gegen eine staatliche Betreuung ihres Kindes – gerade in den ersten 3 Jahren - entscheiden. Ich möchte im Folgenden darstellen, wie der Familienpakt ökonomische Zwänge bestimmter Erziehungsmodelle lösen kann und so eine ehrliche Wahlfreiheit ermöglicht. Eine volkswirtschaftliche Gesamtanalyse stellt zudem heraus, dass er förderlich für das wirtschaftliche und soziale Gefüge in Deutschland ist.

Es gibt viele Gründe dafür, den Eltern auch die Möglichkeit der Betreuung und Erziehung zu Hause zu ermöglichen. So wurde mehrfach in Fachkreisen darauf hingewiesen, dass die frühkindliche Entwicklung und Bindung eines Kindes zu seinen Eltern entscheidend verbessert werden kann, wenn es sich in den ersten Lebensjahren in ihrer unmittelbaren Nähe aufhält. Zahlreiche Studien belegen, dass schwindende familiäre Bindungen¹ sowie ungesunde Erziehungsweisen langfristige psychische und physische Belastungen in den jungen Generationen zur Folge haben. Obwohl der überwiegende Teil der Jugend im historischen Vergleich in behüteten Verhältnissen aufwächst, wissen wir, dass depressive Krankheitsbilder nicht nur zurzeit, sondern auch künftig eine wachsende Herausforderung für unsere Gesellschaft und das Gesundheitssystem darstellen werden.

Grundsätzlich setzt der Familienpakt aber vor allem an der individuellen Wahlfreiheit von Eltern an: In unserer freiheitlichen und solidarischen Gemeinschaft, in der die Familie besonderen Schutz erfährt, muss schon aufgrund von Art. 6 GG gewährleistet sein, dass kein (auch politisch erwünschtes) Familienmodell gegenüber anderen bevorzugt wird.

¹ Ergebnisse der Forschung über Schutzfaktoren (Resilienzforschung)

Der Familienpakt impliziert in seiner Ausgestaltung aber auch weitere wünschenswerte und ökonomisch sinnvolle Potenziale. Bedingung für den Erhalt der monatlichen Familienpaktleistung ist ein vorheriger regelmäßiger Besuch von Ernährungs- und Erziehungskursen. Damit setzt der Familienpakt an gleich mehreren Problemfeldern in unserer Gesellschaft an: die immensen Gesundheitskosten, die jährlich aufgrund beispielsweise ungesunder Ernährung die gesamte Volkswirtschaft belasten, könnten entscheidend eingedämmt werden. Regelmäßige ärztliche Untersuchungen und notwendige Impfungen in den ersten Lebensjahren werden nachgehalten und stellen einen von mehreren Kontrollmechanismen dar, die letztlich eine Auszahlung der Familienpaktleistung steuern. Zudem haben die genannten Kurse aber auch einen positiven integrativen Effekt. Da an den obligatorischen Kursen nur teilnehmen kann, wer über ein nachweisbares Deutschniveau verfügt, wird in dieser Dimension der noch mangelhafte institutionelle Integrationsdruck erhöht und eine bessere Integration vorangetrieben. Auch wird mindestens ein Familienmitglied durch die Kurse regelmäßig gemeinschaftlich eingebunden und der gesellschaftliche Austausch somit gefördert. Wir wissen, dass erfolgreiche Integrationsarbeit möglichst diverse und in der Gesellschaft weit gefächerte Kanäle benötigt. Zuletzt entlastet der Familienpakt aber auch unsere Sozialsysteme, da zu einem bestimmten Grad die vermögenswirksame Familienpaktleistung Eltern(-teile) aus dem Sozialtransfersystem bzw. unteren Einkommensklassen ziehen kann. Das entsprechende Transfervolumen wird an dieser Stelle gesenkt. Ein Anteil der Familienpaktleistung wird zudem an den Fiskus bzw. das Versicherungswesen zurückgeführt. Bezüglich administrativer Effizienz entspricht dieses Vorgehen dem vorherrschenden Konsens, verstärkt eine Bündelung von Maßnahmen vorzunehmen.

Im Folgenden wird nun eine gesamtwirtschaftliche und Fiskus-übergreifende Bilanz des Familienpaktes vorgestellt. Es ist daraus ersichtlich, dass die Familienpaktleistungen gesamtwirtschaftlich nicht nur zu höherer Effizienz führen, sondern bei konservativer Berechnung finanzielle Überschüsse bzw. Einsparungen erzielen können. Dabei wird sowohl zwischen unmittelbaren, den Staatshaushalt be-/ entlastenden Teilaspekten als auch den die Gesamtwirtschaft betreffenden Potenzialen unterschieden. Die grundlegenden Rechengänge und Quellenangaben dazu finden sich im Anhang.

Fiskalische Belastung durch Familienpakt

Der Familienpakt leistet für eine Familie mit einem Kind unter drei Jahren einen monatlichen Betrag von 1.500 € brutto. Nach Berechnung des gesellschaftlichen Anteils, für den die Leistung finanziell attraktiv wäre², verursacht der Familienpakt direkte und unmittelbare Kosten für den Fiskus, die sich auf jährlich etwa 29,64 Mrd. € belaufen würden. Dabei ist zu beachten, dass die Berechnung unter den derzeit vorherrschenden Bedingungen erfolgt ist. Es wurden keine technologischen, demographischen, wirtschaftlichen und politischen Trends/Prognosen getroffen oder der Rechnung zugrunde gelegt.

² Der Betrag entspricht dem Äquivalent oder liegt niedriger als ein Haupt-/Zweit- oder Transfereinkommen im jeweiligen Haushalt

Demgegenüber entstehen den öffentlichen Haushalten direkte Einsparungen im Sozialtransfersystem und durch den Verzicht der Einrichtung sowie Aufrechterhaltung staatlicher Betreuungsangebote. Ca. 360.000 Bezieher des Hartz-IV-Regelsatzes und des Wohngeldes würden aus dem Sozialtransfersystem fallen. Ohne administrative Einsparungen zu berücksichtigen, würden hier 3,78 Mrd. € frei werden.

Bei einer Betreuungsquote unter Dreijähriger von derzeit (Bundesdurchschnitt) 33,7%, ist das Potenzial der direkten Einsparung, bezogen auf die regulär Anspruchsberechtigten des Familienpaktes, durch den Wegfall von Kitabetreuungsangeboten auf 12,63 Mrd. € bestimmt. Fälle, in denen ein Elternpaar innerhalb der ersten drei Lebensjahre ein weiteres Kind erhält, sind in der Rechnung zudem nicht berücksichtigt. In diesem Fall wäre die Unterstützung durch den Familienpakt aber nur für ein Kind anzurechnen, während der Bund und die Länder für den Kita-Besuch doppelt belastet würden.

Die zurzeit geplanten zusätzlichen Investitionen des Bundes in das Kita-Betreuungsangebot in Höhe von 5,4 Mrd. € (bzw. 300.000 zusätzlichen Kitaplätzen) wären zudem hinfällig, werden in dieser Rechnung aber nicht aufgeführt. In diesem haushaltärischen Abschnitt ergibt sich also die folgende Bilanz:

Direkte Belastung des Haushalts durch Familienpakt:

- 29,644 Mrd. €

Einsparungen im Sozialtransfersystem:

+ 3,793 Mrd. €

Einsparungen durch Reduzierung Betreuungsangebot

+ 12,629 Mrd. €

Ergebnis:

= - 13,222 Mrd. €

Gesamtwirtschaftliche Aspekte des Familienpaktes

Besondere Entlastungen ergeben sich durch den Familienpakt in seinen Auswirkungen auf die Gesamtgesellschaft. Im Gesundheitssystem stellen Erkrankungen infolge schlechter Ernährung immer noch große Belastungen dar. Dabei gehören sowohl frühkindlich angeeignete Ernährungsweisen, die sich über den gesamten Lebenshorizont verfestigen, genauso dazu, wie psychische Erkrankungen oder direkte Folgen einer ungeeigneten Lebensweise während der Schwangerschaft.

Die Gesundheitskosten für die Volkswirtschaft, die auf schlechte Ernährung zurückzuführen sind und bei Verstetigung über das ganze Leben hinweg, belaufen sich jährlich auf etwa 26,05 Mrd. €. Die obligatorischen Ernährungs- und Erziehungskurse, deren Besuch für den Erhalt der Familienpaktleistungen erforderlich sind, setzen an diesem Problemfeld an und schaffen zusätzlich eine präventive Monitoring-Plattform für das Gesundheitssystem, auf der perspektivisch auch weitere gesundheitspolitische Maßnahmen aufbauen können. Psychische Erkrankungen, die auf Fehlernährung während der Schwangerschaft und der Angewöhnung dieser

im Fortgang zurückgeführt werden können, ergeben weitere Einsparpotenziale im zweistelligen Milliardenbereich.

Nicht zu vernachlässigen sind zudem konträre Effekte des Familienpaktes auf das Arbeitsangebot. Im Bereich der Zielgruppe des Familienpaktes ist davon auszugehen, dass ein Rückgang von Vollzeitäquivalenten in Höhe von 212.000 zu erwarten ist. Bei einem jährlichen Vollzeitbruttoverdienst von durchschnittlich 41.29 € entsteht ein Verlust am BIP in Höhe von 8,75 Mrd. €³. Allerdings werden durch den geringeren Bedarf an Betreuungskräften sowie weiteren im Zusammenhang mit der Kitabetreuung stehenden Arbeitsverhältnissen auch zahlreiche Vollzeitkräfte frei. Auf diesen Aspekt wird im folgenden Abschnitt eingegangen.

Öffentliche Gebietskörperschaften geben jährlich etwa 10 Mrd. € im Bereich der „Hilfen zu Erziehung“ aus. Das Spektrum dieser Leistung nach dem Sozialgesetzbuch umfasst Erziehungsberatung, Ambulante Leistungen und Fremdunterbringungen. Sofern Eltern den individuellen Rechtsanspruch geltend machen, können sie z.B. sozialpädagogische Einzelbetreuung oder Familienhilfe in Anspruch nehmen. Vor allem die Aspekte der Ambulanten Leistungen und der Erziehungsberatung überschneiden sich inhaltlich und in Ihrer Zielfunktion stark mit den dem Familienpakt zugeordneten und obligatorischen Erziehungskursen. Ihr Anteil an den „Hilfen zur Erziehung“ schlug im Jahr 2016 mit 2,64 Mrd. € zu Buche. Obwohl davon auszugehen ist, dass die Erziehungs- und Ernährungskurse für Eltern im Familienpakt-Konzept auch den Anteil der Fremdunterbringungen perspektivisch reduzieren können, werden in die Gesamtrechnung vorerst nur die Anteile der Erziehungsberatung und der Ambulanten Leistungen miteinbezogen.

Es ergibt sich in Fortführung der Bilanz das quantifizierte, gesamtwirtschaftliche Ergebnis des Familienpaktes:

Ergebnis aus der direkten Belastung des Haushalts durch Familienpakt:

- 13,222 Mrd. €

Berücksichtigung Einsparungen im Gesundheitssystem:

+ 26,047 Mrd. €

(weitere Einsparungen in diesem Feld nicht genauer quantifiziert)

Belastung der Volkswirtschaft durch Rückgang Arbeitsangebot:

- 8,754 Mrd. €

Berücksichtigung Einsparung bei „Hilfen zur Erziehung“:

+ 2,641 Mrd. €

Quantifiziertes, gesamtwirtschaftliches Ergebnis des Familienpaktes:

= + 6,712 Mrd. €

³ Vergleich zu Berechnungen der Prognos AG: konservative Eigenberechnung

Nicht budgetäre Faktoren

Über die zuvor festgestellten Faktoren, die quantifizierten, monetären Einfluss auf die Gesamtwirtschaft und den Haushalt haben, hinaus, werden im Folgenden noch weitere Aspekte des Familienpaktes berücksichtigt, die nicht unerheblichen Einfluss auf die gesamte Volkswirtschaft und Gesellschaft entwickeln können.

Dem rückgängigen Arbeitsangebot, wie im vorherigen Abschnitt dargestellt wurde, stehen auch positive Anreize des Familienpaktes gegenüber. Die ohnehin angespannte Arbeitsmarktsituation kann entscheidend gelockert werden, da durch den Minderbedarf an Betreuungskräften mindestens 175.000 Vollzeitäquivalente freigesetzt würden. Zudem würden 107.000 zusätzlich von der Bundesregierung eingeplante Vollzeitstellen in der Betreuung nicht mehr benötigt. Es ist außerdem aufgrund der technologischen Entwicklungen davon auszugehen, dass zunehmende Automatisierung in der Berufswelt sektoral zu einem Minderbedarf an Arbeitskräften führen wird. Ebenso bieten Aspekte der Digitalisierung zunehmend die Möglichkeit, die Arbeit dezentraler zu organisieren. Arbeit von zu Hause aus mindert das Konfliktpotenzial des Familienpakts mit dem individuellen Arbeitsangebot.

Der Familienpakt würde außerdem die administrative Effizienz steigern: durch die einfache Handhabung und seine Ausgestaltung werden zahlreiche Maßnahmen in einem Auszahlungsbetrag gebündelt. Sowohl im Sozialtransfersystem, als auch im Bildungs- und Gesundheitssektor würden reale materielle Kapazitäten frei. Zur Orientierung der durchaus ernstzunehmenden Größenordnung genügt ein Blick in die zugänglichen Statistiken zum „einfachen und laufenden Erfüllungsaufwand für die Verwaltung“.

Die Leistungen des Familienpaktes sind zudem abgabepflichtig zu behandeln: bei einer konservativen Schätzung der Rückführung von 10% der Leistung in das Sozial- und Gesundheitsversicherungswesen beläuft sich der Betrag auf 2,96 Mrd. €, um den der Haushalt und die Sozialkassen jährlich wieder entlastet würden.

Konklusion

Die Zusammentragung aller gesellschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Teilbereiche, die der Familienpakt direkt oder implizit berührt, zeichnet ein vielseitiges Bild. Bei Optimierung der Wahlfreiheit einer Familie wie sie die Erziehung des Nachwuchses gestalten möchte, verleiht der Familienpakt den im Grundgesetz festgeschriebenen Positionen der Familie und ihrer besonderen Bedeutung entsprechende Geltung. Dabei entfaltet er durch seine Ausgestaltung effizienzsteigernde Wirkung und entlastet im Ergebnis die gesamte Volkswirtschaft trotz äußerst konservativen Annahmen und Rechnungen erheblich. Nachhaltig und langfristig ausgerichtet, stellt er eine ehrliche Unterstützung von Familien dar: strukturellen Diskriminierungen der Erziehung eines Kindes zu Hause wird begegnet und Familien in der Umsetzung ihrer Familienplanung der nötige Gestaltungsfreiraum gewährt, der in unserer freiheitlichen Gesellschaft als impliziter Grundsatz definiert ist. Es ist nicht auszuschließen, dass eine gesteigerte Flexibilität der Familien bei der Realisierung von Kinderwünschen auch positive, nachhaltige demographische

Auswirkungen erzielen kann. Zudem kann durch einen Entzug von Kindern aus Kindertagesstätten auch der Betreuungsschlüssel und implizit somit die Betreuungsqualität entscheidend verbessert werden.

Die mit dem Familienpakt verbundenen Elternkurse sind zwar mit Kosten verbunden, jedoch überwiegt der Nutzen im Finanziellen sowie im sozialen Bereich den Aufwand um ein Vielfaches.

Düsseldorf, den 21. Februar 2019

Sylvia Pantel MdB

ANHANG

Quellen

Die Berechnungen erfolgten maßgeblich auf Basis der nachgenannten Quellen:

- Auszug aus dem Datenreport 2018 (Kapitel 2)
- Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Haushalte und Familien, Ergebnisse des Mikrozensus (2017) – Destatis/Statistisches Bundesamt
- Bundeszentrale für politische Bildung/ www.bpb.de
- Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland (2013): Endbericht – FFP, ZEW GmbH
- Fachkräftebarometer Frühe Bildung 2017 (Projekt der WiFF am DJI)
- Familienreport 2017: Leistungen, Wirkungen, Trends – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
- Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland (2014) – Prognos AG
- Krankheitskosten nach ICD-Nr. (v.a. O00-O99) – Destatis/Statistisches Bundesamt
- Pressebroschüre Mikrozensus: Kinderlosigkeit, Geburten und Familien, Ergebnisse des Mikrozensus 2016 (Destatis/Statistisches Bundesamt)
- Tabellen: Bedarfsgemeinschaften und deren Mitglieder (September 2018) – Bundesagentur für Arbeit/Statistik
- Überblick über familienpolitische Leistungen in Deutschland (2016) – Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags

Sowie unter Zuhilfenahme weiterer Websites, wie unter anderem:

- statistik.arbeitsagentur.de
- www.destatis.de
- www.hartziv.org
- www.hzemonitor.akjstat.tu-dortmund.de/5-ausgaben/
- www.iwkoeln.de

Ausgewählte Rechengänge und Kennziffern:

Personengruppe der Anspruchsberechtigten für Familienpaktleistung:

- Anzahl der Haushalte mit jüngstem Kind unter drei Jahren: 2,082 Mio.
 - o Ehepaare: 1,485 Mio.
 - o Lebensgemeinschaften: 0,390 Mio.

- Alleinerziehende: 0,207 Mio.

- Familienpaktleistung maximal für die ersten drei Einkommensquartile attraktiv [inkludiert: Zweit-/Einzelnerwerbseinkommen entspricht Auszahlung Familienpakt]
 - In den ersten drei Einkommensquartilen leben mindestens 79,1% aller minderjährigen Kinder
 - $0,791 * 2,082$ Mio. Haushalte = 1,647 Mio. Haushalte, für die Familienpaktleistung attraktiv, sofern sie anspruchsberechtigt sind

Durchschnittlicher Betreuungsschlüssel 4,3:1 Kinder pro Betreuer

Anzahl freiwerdender Vollzeitäquivalente in der Betreuung (Beispiel):

- 187.372 Kinder in Betreuung / $4,3 = 43.574$ Vollzeitäquivalente

Betreuungsquote unter Dreijähriger: 33,7 %