Steuern steuern

Ein Praxisbeispiel zur Familienförderung und Gender Mainstreaming im Steuerrecht

Ulrich Mückenberger

Als Arbeitsrechtler stellte ich in meinen Forschungen und Darstellungen zur Analyse der Krise des Normalarbeitsverhältnisses im Arbeitsrecht etwas fest, das auch für die Analyse des Steuerrechts fruchtbar sein könnte: Wir leben in einer Gesellschaft, die unter der Herrschaft einer Normalitätsfiktion steht, einer Normalitätsfiktion, die sich durch unterschiedlichste Bereiche zieht. Im Arbeitsrecht gelten Schutzbedingungen, die unterstellen, dass im sogenannten Normalarbeitsverhältnis, definiert als unbefristete Vollzeitbeschäftigung im mittleren oder größeren Betrieb, gearbeitet wird – obgleich Menschen immer schon, aber seit ungefähr drei Jahrzehnten verstärkt außerhalb dieser fiktiven Normalität gearbeitet haben und arbeiten. Das Sozialversicherungsrecht lebt in seiner Versicherungs- und Versorgungsfunktion von der Annahme, Versicherte zahlten in ihrem gesamten Erwerbsalter von etwa 40 Jahren volle, also zumindest durchschnittliche Beiträge und seien daher adäquat abgesichert – eine Fiktion, die eine Zeit lang durch die Familienkomponente der Rentenversicherung aufgefangen, aber unter Individualisierungsbedingungen zunehmend brüchig wurde. Eine ebensolche Fiktion schwebt beispielsweise über den Finanzdienstleistungen oder dem Mietrecht: Wer ein Konto bei einer Bank eröffnen will, ist aufgrund von Einkommensanforderungen genauso unweigerlich mit der Frage konfrontiert, wie nah oder fern er oder sie dem Normalarbeitsverhältnis ist, wie jemand, der sich um eine Wohnung bewirbt. Ich vermute, dass auch das Steuerrecht voller Fiktionen ist. Gerade bei der familienbezogenen Einkommensteuer wie auch beim Ehegatten-Splitting wird ein bestimmter Familientyp unterstellt und so ein Bild sowohl von Leistungsfähigkeit als auch von Schutzbedarf fortgetragen, dem – wenn es denn je zutreffend gewesen sein sollte – zunehmend die Geltungsgrundlage entzogen worden ist.

Wie kommt man von solchen Fiktionen los? Offenbar nicht allein durch den Nachweis, dass es sich um solche handelt – Fiktionen halten sich wie Glaubenssätze. Offenbar nicht einmal durch die Beweisführung, dass die Aufrechterhaltung der Fiktion unendlich menschliches Leid und gesellschaftlichen Schaden erzeugt. Erst wenn wir sichtbar machen können, wie viel besser, gerechter und auch produktiver unsere Gesellschaft sein könnte, wenn sie sich von Denkmus-

https://doi.org/10.5771/9783845267821-171 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

tern der Vergangenheit ab- und den Neuentwicklungen zuwendet, um ihm Beiträge zu einem besseren Leben abzugewinnen, dann können wir wohl von der Herrschaft der Fiktionen befreien.

Diese Ausgangsüberlegung lässt sich auch auf die Diskussion um das Ehegatten-Splitting übertragen. Wir müssen sicherlich nachrechnen, wem das Ehegatten-Splitting nützt und wie das Ergebnis dieser Rechnung unter Gerechtigkeitsaspekten zu bewerten ist. Aber uns müsste auch gelingen, das Ehegattensplitting in einem größeren Kontext zu thematisieren. Dazu gehören beispielsweise Fragen danach, wie unsere Gesellschaft mit Chancen und Risiken umgeht und wie dabei das Beziehungsdreieck zwischen Arbeit, Familie und Staat organisiert ist. Ohne eine solche neuartige Diskussion und neuartige Utopie lässt sich meines Erachtens auch das vermeintlich ‚kleine' Problem Ehegattensplitting nicht lösen.

Es war deshalb eines der Ziele des vom Bundesfinanzministerium geförderten Gender-Mainstreaming-Projekts zur steuerrechtlichen Familienförderung, das im Folgenden näher vorgestellt wird, Schubladendenken zu vermeiden und den Blick der Beteiligten zu erweitern: Steuerrechtliche Regelungen müssen mit der Sozialversicherung, mit dem Arbeitsrecht und mit außererwerblichen Lebensbedingungen in eine sinnvolle Beziehung gesetzt werden und diese Zusammenhänge müssen auch kommuniziert werden.

Je nachdem, ob ein Punkt oder ein Ausrufezeichen folgen, hat die Formulierung ‚Steuern steuern' zwei Bedeutungen. Durch einen Punkt wird sie zur Feststellung, dass Steuern eine Steuerungswirkung haben. Welche das sind, müssen wir eruieren und zum Gegenstand der Kritik machen. ‚Steuern steuern!' hingegen fordert dazu auf, als Gesellschaft die Steuern zu steuern (eben weil Steuern unser Verhalten steuern). Mir geht es nicht darum, ein Loblied auf die Steuerungsfunktion anzustimmen, sondern die impliziten und oft verdeckten Steuerungswirkungen des Steuerrechts offenkundig zu machen und – soweit sie auf überholten Fiktionen beruhen – abzuschaffen. Steuerrecht darf unser Leben nicht steuern. Stattdessen müssen wir Steuern steuern.

1. Das Projekt „Familienförderung und Gender Mainstreaming"

Das Forschungs- und Beratungsvorhaben „Familienförderung und Gender Mainstreaming" stand im Zusammenhang mit der Selbstverpflichtung des Bundeskabinetts zur Einführung des Gender Mainstreaming (GM) gemäß des im Jahr 2000 novellierten § 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO):

> „Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist durchgängiges Leitprinzip und soll bei allen politischen, normgebenden und verwaltenden Maßnahmen der Bundesregierung in ihren Bereichen gefördert werden (Gender Mainstreaming)."

https://doi.org/10.5771/9783845267821-171 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

GM ist erst seit etwas mehr als 15 Jahren in europäischen Rechts- und Politikdokumenten verankert (Europarat 1998; Krell et al. 2011). Klare juristische Konturen sind noch nicht sichtbar. Es lässt sich jedoch zunehmend eine Verdichtung der rechtlichen Verbindlichkeit des GM erkennen. Die europarechtlichen Grundlagen von GM beruhen vor allem auf dem durch den Amsterdamer Vertrag neu gefassten Art. 2 und 3 Abs. 2 EG-Vertrag (seit dem Vertrag von Lissabon: Art. 2, 3 Abs. 3 EUV und 8 AEUV). Hieraus ergibt sich das grundsätzliche Gebot eines effektiven Gleichstellungskonzeptes als Querschnittsaufgabe für alle Tätigkeitsbereiche der Gemeinschaft, das über eine rechtliche Gleichstellung hinaus auf eine reale gesellschaftliche Gleichstellung abzielt. Als verbindliche Norm des Primärrechtes beschreibt GM damit einen Handlungsauftrag an sämtliche Organe der Gemeinschaft im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten. Diese Bindung wird durch Art. 23 Abs. 1 der Grundrechtecharta bekräftigt, die nach Art. 6 EUV inzwischen ebenfalls zum europäischen Primärrecht zählt. Demnach ist die Gleichheit von Frauen und Männern „in allen Bereichen“ sicherzustellen ist (Näheres s. Mückenberger et al. 2007, S. 51ff.).

Mit Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 10. November 1998 wurde der Gesetzgeber verpflichtet, den Betreuungsbedarf eines Kindes als notwendigen Bestandteil des familiären Existenzminimums sowie den Erziehungsbedarf des Kindes unabhängig vom Familienstand der Eltern bei allen neuen Eltern neu zu regeln. Mit dem Ersten Familienförderungsgesetz (BGBl. 1999 I, S. 2552) wurde ein Betreuungsfreibetrag als Teil des Existenzminimums für Eltern mit Kindern eingeführt, der steuerrechtlich sehr untypisch nicht an reale Kosten, sondern an den Betreuungsaufwand geknüpft ist. Mit dem Zweiten Familienförderungsgesetz (BGBl. 2001 I, S. 2074), das zum 1. Januar 2002 in Kraft trat, wurde das sächliche Existenzminimum (Kinderfreibetrag) für jedes zu berücksichtigende Kind einer steuerpflichtigen Person auf 1.824 Euro angehoben. Der Betreuungsfreibetrag wurde um eine Erziehungs- und Ausbildungskomponente erweitert und auf 1.080 Euro aufgestockt (§ 32 Abs. 6 EStG). Bei zusammenveranlagten Ehepaaren verdoppeln sich die Beträge. Das alternativ zu den Freibeträgen gezahlte Kindergeld wurde für erste und zweite Kinder um 16 Euro auf 154 Euro (§ 66 EStG) erhöht. Diese Erhöhung wird auf die Sozialhilfe angerechnet. Damit betrug das Kindergeld für das erste, zweite und dritte Kind einheitlich 154 Euro, für vierte und weitere Kinder jeweils 179 Euro. Das Kindergeld wurde und wird sowohl mit den steuerlichen Wirkungen des Kinderfreibetrages als auch mit dem neuen Freibetrag für den Betreuungs-, Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf verrechnet. Beiderseits erwerbstätige Eltern konnten jährlich nachgewiesene erwerbsbedingte Kinderbetreuungskosten, die 1.548 Euro übersteigen, bis zu einem Höchstbetrag von 1.500 Euro von der steuerlichen Bemessungsgrundlage abziehen. Alleinerziehende, die nicht mit einem anderen Elternteil zusammenleben, konnten Kinderbetreuungskosten, die über 774 Euro

https://doi.org/10.5771/9783845267821-171 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

jährlich hinausgehen, bis zu einer Höhe von maximal 750 Euro steuerlich geltend machen. Zudem sah das Zweite Familienförderungsgesetz die Abschmelzung des – als verfassungswidrig erklärten – Haushaltsfreibetrages (§ 32 Abs. 7 EStG a.F.), der für Alleinerziehende und nichteheliche Lebensgemeinschaften galt, in drei Stufen bis zum Jahre 2005 vor.

Im Zusammenhang mit dem Pilotprojekt des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) interessierte der Außenaspekt des GM, also die Frage, wie die Organisation GM im Hinblick auf ihre Aufgaben gegenüber Dritten (z.B. Kunden, Klienten etc.) umsetzt.[1] Wie kann die Gestaltung des Einkommensteuerrechtes den Grundsätzen und Methoden des GM gerecht werden? Im Rahmen des Vorhabens wurde anhand des Gesetzgebungsprozesses zum Zweiten Familienförderungsgesetz untersucht, welche Rolle Gesichtspunkte der Geschlechtergleichheit gespielt haben und welche Einflüsse GM gehabt hätte, wäre der Gesetzgebungsprozess der GM-Maxime systematisch gefolgt. Ziel war es, Aufschluss darüber zu gewinnen, auf welche Art und Weise die Grundgedanken des GM generell in die Gesetzgebungsaktivitäten des BMF Eingang finden können.[2]

Das Zweite Familienförderungsgesetz ist für eine gleichstellungspolitische Untersuchung besonders geeignet.[3] Die einkommensteuerliche Familienförderung liegt an der Schnittstelle von Erwerbstätigkeit und Familie. Die Familie ist unmittelbarer Regelungsgegenstand des Zweiten Familienförderungsgesetzes, da die Vorschriften Kindergeld und Freibeträge für den auf Kinder verwendeten (materiellen und zeitlichen) Aufwand betreffen. Zudem handelt es sich schwerpunktmäßig um einkommensteuerrechtliche Regelungen, die mit dem zu versteuernden Einkommen eine wie immer geartete Erwerbstätigkeit zum Bezugspunkt haben. Indirekt kann sich die Wahl des steuerlichen Instruments – z.B. Subvention oder Freibetrag – aufgrund gesellschaftlicher geschlechterspezifischer Rollenverteilungen etwa bei der Aufteilung von Betreuungsaufgaben und

1 Der Innenaspekt von GM bezieht sich demgegenüber auf die interne Organisationsstruktur (etwa die Personalpolitik einer Behörde oder eines Unternehmens).

2 Methodisch stellt das Projekt ‚Familienförderung und Gender Mainstreaming' einen Unterfall des Konzeptes der Gesetzesfolgenabschätzung dar. Die Folgen von Gesetzen können – wie z.B. in den Niederlanden während der Steuergesetzgebung praktiziert – im Vorfeld von Gesetzgebungsprozessen, begleitend oder im Nachhinein analysiert werden. (siehe dazu *Färber* in diesem Band). Vom BMF wurde ein bereits in Kraft getretenes Gesetz – das Zweite Familienförderungsgesetz – als Anknüpfungspunkt einer GM-Analyse gewählt.

3 Die Gesetzeszitate im Folgenden entsprechen der Zeit des Entstehungsjahrs des Zweiten Familienförderungsgesetzes – seither hat das Einkommenssteuergesetz nicht unerhebliche Änderungen erfahren. Auch die Literaturangeben sollen den Wissensstand zur Zeit des Gesetzgebungsprozesses wiedergeben. Zur neueren einschlägigen Debatte siehe Bundesregierung 2006; 2012; Mückenberger et al. 2007; Mückenberger 2012; Krell et al. 2011.

https://doi.org/10.5771/9783845267821-171 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

bezahlter Arbeit unterschiedlich auf Frauen und Männer auswirken. Bedeutsam ist damit vor allem das Zusammenspiel zwischen Geldleistungen *(in cash)* und Sachleistungen *(in kind)* der Familienförderung. Zudem kommt es darauf an, welcher Person die steuerlichen Vorteile unmittelbar zufließen, denn davon hängt die Entscheidung über deren Verwendung ab (vgl. hierzu *Beblo* und *Beninger* in diesem Band). Es stellten sich damit folgende Fragen: Was sind die direkten Einkommens- und die indirekten Anreizwirkungen der steuerlichen Regelungen? Wie beeinflussen sie die Erwerbstätigkeit und Elternschaft von Frauen und Männern? Inwiefern sind Erwerbstätigkeit und Elternschaft miteinander und zwischen den Geschlechtern vereinbar?

2. Tatsächlicher Gesetzgebungsverlauf des Zweiten Familienförderungsgesetzes

Das BMF erarbeitete einen Gesetzesentwurf auf Referatsebene, der ab Juni 2001 auf parlamentarischer Ebene im Bundestag und im Bundesrat beraten und Anfang Juli 2001 beschlossen wurde. Der Finanzausschuss des Bundestages führte Ende Juni mit Expert/inn/en der Finanz- und Steuerpolitik sowie Interessenvertreter/inne/n unter anderem aus den Gewerkschaften und der Wirtschaft sowie aus Familien und Alleinerziehenden-Verbänden eine öffentliche Anhörung durch. Gleichstellungsrelevante Aspekte wurden vor allem in der öffentlichen Anhörung von Expert/inn/en und Interessengruppen, vereinzelt im Rahmen der Beratungen des Bundestages und im Bundesrat thematisiert. Im Rahmen des GM-Projektes interessierten für die Begründung einer Entscheidung herangezogene Wirkungsannahmen – verstanden als für die Zukunft prognostizierte Geschehensverläufe, die einen Kausalzusammenhang zwischen Entscheidung und Veränderungen der Geschlechtergleichheit annahmen.

Kontrovers beurteilt wurden:

- die tatsächlichen Kosten der Kinderbetreuung sowie das Verhältnis zwischen steuerlicher Entlastung durch Freibeträge und Kindergeld, beides unter Berücksichtigung der jeweiligen Auswirkungen auf Frauen und Männer;
- der Einfluss der Neuregelungen auf die Erwerbstätigkeit und Nichterwerbstätigkeit von Frauen sowie auf die für die demografische Entwicklung bedeutsame mögliche Beeinflussung der Geburtenrate;
- das Verhältnis zwischen finanziellen *in cash*-Vorteilen (Freibeträgen, Kindergeld) und sächlichen *in kind*-Bedingungen (Kinderbetreuung) für die bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie, bezogen auf die besonderen Lebenslagen von Frauen und Männern.

https://doi.org/10.5771/9783845267821-171 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

So wurde beispielsweise argumentiert, Freibetragsregelungen wirkten sich unterschiedlich auf Bezieher/innen von niedrigen und höheren Einkommen aus, was dazu führe, dass Männer von der Erhöhung der Freibetragsregelungen mehr profitieren als Frauen, da sie überproportional höheren Einkommensgruppen angehören. Eine größere Anzahl von Frauen könne – unter anderem bedingt durch Teilzeitarbeit, den hohen weiblichen Anteil an Sozialhilfeempfänger/inne/n und Alleinerziehenden – die Freibeträge nicht oder nicht voll in Anspruch nehmen. Die im Vergleich geringere Anhebung des Kindergeldes würde diesen Nachteil nicht ausgleichen.

Weiterhin habe das Kindergeld auch kaum Einfluss auf die Geburtenhäufigkeit qualifizierter Frauen und begünstige, dass sich weniger qualifizierte Frauen aus dem Erwerbsleben zurückzögen, weil finanzielle Transfers die Opportunitätskosten eines völligen Verzichts auf die Berufstätigkeit senkten. Der steuerliche Abzug von erwerbsbedingten Kinderbetreuungskosten erleichtere demgegenüber die Aufnahme einer Berufstätigkeit und die Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familientätigkeit und wirke tradierten geschlechtsspezifischen Arbeitsteilungen entgegen, wonach hauswirtschaftliche Reproduktions- und Erziehungsarbeit immer noch Domäne der Frauen sei. Die Höhe des Abzugsbetrages reiche jedoch vielerorts nicht aus, um die Kosten einer außerhäuslichen Betreuung zu decken. Die Möglichkeit, erwerbsbedingte Betreuungskosten geltend zu machen, werde zudem durch das unzureichende Betreuungsangebot in Deutschland konterkariert.

Im Gesetzgebungsprozess ist diesen – vielfach unbelegten – Wirkungsannahmen nicht nachgegangen worden. Der Erörterungsbedarf unter gleichstellungspolitischen Aspekten liegt jedoch auf der Hand. Der Gesetzgeber unterstellte, dass finanzielle Unterstützungen Einfluss auf die Erwerbsbeteiligung der Frauen und deren Entscheidung für oder gegen ein Kind haben werden. Ein Vergleich mit skandinavischen Ländern sowie Irland und Frankreich zeigt, dass keines dieser Länder mehr Kindergeld als Deutschland zahlt und dass sie dennoch eine hohe Erwerbsbeteiligung der Frauen und eine überdurchschnittliche Geburtenrate aufweisen (Engelbrech 2002; BMFSFJ 2003). Im Sinne eines systematischen GM wäre es sinnvoll gewesen, die prognostische Validität der sich teilweise widersprechenden Wirkungsannahmen aufzuklären. Unter der Berücksichtigung von geschlechterdifferenzierten Daten zu Einkommensverhältnissen in verschiedenen Erwerbs- und Familienkonstellationen wären zunächst Prognosen hinsichtlich der direkten Wirkungen auf Frauen und Männer in ihren unterschiedlichen Lebenslagen – auch im Verhältnis zum Ehegattensplitting und anderen Steuer- und Transferleistungen – zu erstellen gewesen. Sodann wären die indirekten Auswirkungen von steuerlichen respektive finanziellen Vorteilen – im Verhältnis zu anderen Faktoren wie innerfamilialen Rollenverteilungen, Bildungs- und Erwerbsmöglichkeiten von Frauen und Männern (vgl. Engelbrech

https://doi.org/10.5771/9783845267821-171 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

2002) – auf die Erwerbstätigkeit von Ehegatten, nichtehelichen Lebenspartner/inne/n und Alleinerziehenden unter Berücksichtigung der besonderen Lebenslagen zu eruieren. Daran würden sich Fragen anschließen, welcher anderer – insbesondere institutioneller – Voraussetzungen es bedarf, um die Vereinbarkeit von Beruf und Familien zu erleichtern.

Es gibt beispielsweise hinreichende Anhaltspunkte dafür, dass die Erwerbsarbeitszeitmuster von Frauen ausdifferenzierter und flexibler sind als diejenigen der Männer (vgl. die Belege bei Mückenberger et al. 2007). Unregelmäßige Arbeitszeiten führen in einem Kinderbetreuungssystem mit festen Betreuungszeiten und Elternbeiträgen, die von der Betreuungszeit abhängig sind, zu höheren Kosten. Aufgrund geschlechterspezifischer Arbeitszeitmodelle und damit unterschiedlicher Betreuungsbedarfe und -kosten hat die steuerliche Berücksichtigung von Betreuungskosten unterschiedliche Entlastungen für Frauen und Männer zur Folge. Angesichts der realen elterlichen Aufgabenverteilung, nach der Mütter doppelt so viel Zeit auf Kinderbetreuung verwenden wie Väter, die mehrheitlich in erster Linie für die Erwerbstätigkeit zuständig sind, ist nicht zu erwarten, dass die Anerkennung von (Eigen-)Betreuung über Freibeträge Frauen zeitlich entlastet. Es hätte daher auch beachtet werden müssen, dass die Zeitverwendung und -belastung durch Erwerbszeiten und Familienzeiten bei Frauen und Männern aufgrund gesellschaftlicher und institutioneller (Zeit-)Taktgeber differiert.

Innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens gab es Ansatzpunkte, aber auch Hindernisse für eine den GM-Methoden entsprechende Vorgehensweise. Dies trifft schon für die Zusammensetzung der beratenden Gremien des Parlaments zu. Frauen waren in allen politisch befassten Gremien zahlenmäßig unterrepräsentiert, engagierten sich allerdings stärker als Männer in den Debatten. Der Faktor Repräsentation als einer der Prüfsteine von GM war also bereits zulasten von Frauen gestaltet. Innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens wurden sowohl auf Referats- als auch auf parlamentarischer Beratungsebene gleichstellungsrelevante Aspekte zum Thema und zum Ausgangspunkt weiterer Erörterungen gemacht. So wurden auf Referatsebene externe verfassungsrechtliche Gutachten eingeholt, die auch gleichstellungsrechtliche Aspekte der Umsetzung der BVerfG-Rechtsprechung thematisierten. In fachübergreifenden Arbeitszusammenhängen mit dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend wurden Auswirkungen der Neuregelungen auf Alleinerziehende und Vereinbarkeitsprobleme diskutiert. Auf parlamentarischer Ebene waren der Finanzausschuss und besonders dessen öffentliche Anhörung als Schnittstelle zwischen Politik und Öffentlichkeit einerseits sowie Politik und Wissenschaft andererseits Ort gleichstellungsrelevanter Auseinandersetzungen. Die mit der parlamentarischen Ebene verbundenen Impulse von Verbandsöffentlichkeit und wissenschaftlichem Sach-

https://doi.org/10.5771/9783845267821-171 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

verstand wurden in der Anhörung durch die Tatsache der Öffentlichkeit der Verhandlung gesteigert.

Das Problem, das an dieser Schnittstelle auftauchte, war jedoch das Spannungsverhältnis zwischen einem ergebnisoffenen GM-Diskurs und politischer Macht. Es erwies sich als keineswegs sichergestellt, dass der in öffentlicher Beratung geführte Diskurs auf den tatsächlichen politischen Entscheidungsprozess Einfluss hat – tatsächlich blieb dieser Einfluss marginal. Beim beobachteten Gesetzgebungsprozess kam es nur zu einem Nebeneinander von Gleichstellungsdiskurs und politischem Entscheidungsprozess, aber nicht zu einer tatsächlichen Wechselwirkung.

3. Hypothetischer Gesetzgebungsverlauf unter Berücksichtigung der Grundsätze des Gender Mainstreaming

Abweichend von den überkommenen Normalitätsklischees und mit Blick auf ein gebotenes gleichstellungsorientiertes Verhältnis von Männern und Frauen in Familie, Wirtschaft und Politik wäre es das gleichstellungspolitische Ziel einer staatlichen Familienförderung unter GM-Aspekten gewesen, die Familienförderung in einer Weise zu betreiben, dass die dabei eingesetzten Maßnahmen in ihren absehbaren direkten und indirekten Wirkungen der realen Chancengleichheit beider Geschlechter in Beruf, Familie und Gesellschaft dienen. Chancengleichheit bedeutet hier, Frauen und Männer in gleicher Weise zu befähigen, Verwirklichungschancen[4] zu realisieren, das heißt individuelle Teilhabe- und Entwicklungsmöglichkeiten zu fördern, ohne geschlechterstereotype Normalitätszuschreibungen zu perpetuieren oder gar zu verstärken. Als zentrales Regelungsziel ergibt sich daraus, mit Maßnahmen der Familienförderung den Unvereinbarkeiten von Beruf und Familie – mit ihren ungleichen Wirkungen für die Geschlechter – entgegenzutreten. Mit Familienförderung wäre dabei Erwerbsförderung verbunden, ohne Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuung aber dabei geschlechtsspezifisch zuzuschreiben. Gleichstellungspolitisches Regelungsziel wäre somit auch, den Förderbedarf der von Normalitätsvorstellungen abweichenden Familienformen – wie nichteheliche Lebensgemeinschaften und Alleinerziehende – ausfindig zu machen und entsprechende Maßnahmen zu entwickeln. Bedingungen und Zeitarrangements sollten es beiden Geschlechtern ermöglichen, Zeiten für Arbeit, für Familie, aber auch für die eigene Person zu vereinbaren, ohne Männer oder Frauen einseitig zu belasten oder in Bereichen

4 Der Begriff Verwirklichungschancen geht auf den durch die Arbeiten von Amartya Sen und Martha Nussbaum entwickelten Capability-Ansatz zurück; vgl. dazu Nussbaum/Sen 1993.

https://doi.org/10.5771/9783845267821-171 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

unbezahlter oder bezahlter Arbeit festzuschreiben. Unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten konkretisiert sich das gleichstellungspolitische Ziel darauf, beide Geschlechter in gleichgewichtiger Weise am Erörterungs- und Entscheidungsprozess über Maßnahmen der Familienförderung zu beteiligen.

In Betracht gezogen werden solche gesetzgeberischen Optionen, die diesen Regelungszielen förderliche direkte (z.B. Einkommenseffekte) und indirekte Effekte (z.B. Anreize für Erwerbstätigkeit und für Elternschaft) erwarten lassen. Bei der Wahl des Instruments der Familienförderung erhielten Freibetragslösungen nachrangige Priorität, da der Abzug von der steuerlichen Bemessungsgrundlage aufgrund des progressiven Steuertarifs eine steuerliche Entlastung bewirkt, die mit steigendem Steuersatz zunimmt, und daher höhere Einkommen systematisch stärker begünstigt. Insbesondere Alleinerziehenden, die den Aufwand für Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuung ausschließlich selbst tragen müssen, kommen die Freibeträge des Zweiten Familienförderungsgesetzes nur begrenzt zugute. Zudem wird das Kindergeld zum größten Teil auf die Sozialhilfe angerechnet.

Gleichzeitig werden durch die Berücksichtigung der eigenen erwerbsunabhängigen Betreuung von Kindern durch die Eltern über Freibeträge negative Anreize für die Erwerbstätigkeit von verheirateten Frauen gesetzt. Zusätzliche Fremdbetreuungskosten entstehen nämlich auch bei einer Erwerbstätigkeit beider Eheleute und erhöhen damit die Opportunitätskosten für eine Berufstätigkeit eines Ehepartners (vgl. Vollmer 2003; Dingeldey 2000). Die negativen Anreize für die Erwerbstätigkeit von Frauen werden durch das Ehegattensplitting erhöht (vgl. Vollmer 2003; Sacksofsky 2000). Freibeträge für den Betreuungsaufwand von Kindern müssen – wie bei den erwerbsbedingten Kinderbetreuungskosten – zumindest an einen erwerbsbedingten tatsächlichen Aufwand geknüpft sein, um positive Anreize für Erwerbstätigkeit und Elternschaft zu setzen.

Abzüge von der Steuerschuld sind zwar unabhängig vom progressiven Steuertarif und insofern gleichstellungsfreundlicher als Freibeträge; aber auch sie setzen zunächst eine Steuerschuld und somit ein Einkommen voraus. Demgegenüber sind Transferleistungen – wie Kindergeld – vorzuziehen, da sie die Familienförderung vom Einkommen und damit von der ungleichen Teilhabe an Erwerbstätigkeit und Höhe des Erwerbseinkommens entkoppeln. Insbesondere bei Frauen mit niedrigem Einkommen können sie im Hinblick auf Erwerbstätigkeit negative Anreize setzen. Die Anrechnung auf andere Transferleistungen wie beispielsweise Sozialhilfe setzt zwar Anreize für eine Erwerbstätigkeit; durch den hohen Anteil an weiblichen Sozialhilfeempfängerinnen führt sie aber auf der Einkommensseite zu einer geschlechtsspezifischen Belastung von Frauen. Schließlich wären solche Instrumente der Familienförderung vorzuziehen, bei denen die finanziellen Vorteile derjenigen Person zufließen, die die geförderten familiären Tätigkeiten tatsächlich verrichtet, denn mit dem unmittelbaren Bezug

https://doi.org/10.5771/9783845267821-171 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

von Geld geht meist die Entscheidung über dessen Verwendung einher. Bei der Zusammenveranlagung von Ehepaaren wird die Steuervergünstigung für die Kinderbetreuung meist auf das Einkommen des Mannes gewährt. Beim Kindergeld hängt der Bezug vom Antragsteller bzw. der Antragstellerin ab.

4. Institutionelle Maßnahmen der Familienförderung – Gesellschaftliche Rahmenbedingungen

Europaübergreifende Forschungen zeigen, dass die Höhe der Geburtenraten mit den Geschlechterbeziehungen und den Formen staatlicher Familienpolitik – ökonomischer und infrastruktureller Art – zusammenhängt. Danach liegen die Geburtenraten in Staaten, die eine geschlechteregalitäre Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit unterstützen, höher als in Staaten, die eine geschlechtsspezifische Trennung dieser Bereiche fördern (vgl. Kaufmann/Schulze 2002, S. 13; Künzler 2002, S. 275). Empirisch gesehen ist eine hohe Frauenerwerbstätigkeit in Europa mit einer relativ hoher Geburtenrate verbunden – allerdings beschränkt sich diese Beobachtung auf solche Länder, die eine entwickelte öffentliche Kinderbetreuungs-Infrastruktur bieten (vgl. Esping-Andersen 1990; 1996; Kaufmann et al. 2002; Kaufmann 2003; Gerhard 2003).

In den nordeuropäischen und hier vor allem in den skandinavischen Ländern besteht die wohlfahrtsstaatliche Leistung nicht wie in den Kontinentalstaaten vorrangig in der Zahlung von Transferleistungen und der Einräumung von Steuervorteilen, sondern in dem Angebot staatlich in natura vorgehaltener öffentlicher Dienstleistungen. Interessant ist wiederum, dass die nordeuropäischen Länder -- Schweden, Dänemark und Finnland -- neben England und Frankreich über hohe Geburtenraten und zugleich hohe Frauenerwerbsquoten verfügen (vgl Eurostat 2013a,b). Erwerbstätigkeit und Elternschaft sind demnach nicht per se unvereinbar, sondern entstehen durch eine unzureichende die Vereinbarkeit sichernde territoriale Infrastruktur, insbesondere der Kinderbetreuung.

Im Rahmen einer gleichstellungsorientierten Familien- und Erwerbspolitik muss Familienförderung nach den angedeuteten Erkenntnissen neue politische Synthesen anstreben. Sie muss rechts- und sozialpolitische Maßnahmen in cash mit solchen in kind verbinden – also Sachleistungen und Infrastrukturen mit finanzieller Förderung. Als tatsächliche gesellschaftliche Vorkehrungen kommen vorrangig in Betracht: Arbeitszeiten und -gestaltungen, die zur Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit, Elternschaft und Gleichheit zwischen den Geschlechtern beitragen; Maßnahmen der Kinderbetreuung, in Deutschland eine Ausweitung der Quantität, der Qualität und der zeitlichen Zugänglichkeit (Spieß/Tietze 2002); und die Entwicklung eines kinder- und familienfreundlichen lokalen Umfeldes, was qualitativ hochwertige, zugängliche und sichere öffentliche Räume

https://doi.org/10.5771/9783845267821-171 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

für Kinder und Jugendliche (vgl. Zeiher/Zeiher 1994; Zeiher 2002) und urbane Lebensverhältnisse einschließt, die Räume und Plätze unterschiedlicher Geschwindigkeiten, Lebendigkeit, aber auch Geborgenheit bieten (vgl. Mückenberger 2000; Henckel/Eberling 2002; ARL-Arbeitskreis 2002; Zeiher 2002).

5. Schlussfolgerungen für das gesetzgeberische Verfahren

Wenn GM tatsächliche Gleichheit zwischen Männern und Frauen als Option herbeiführen und mit den geschilderten ökonomischen und bevölkerungspolitischen Imperativen vereinbar machen will, dann muss der Zugang verändert werden: Der Ausgangspunkt der politischen Lösungsaktivitäten kann dann nicht mehr der (finanzpolitische) Ressortzuschnitt und der durch ihn geformte Blick auf gesellschaftliche Problemlagen sein. Stattdessen muss von den gesellschaftlichen Problemlagen her ermittelt werden, welche Beiträge die einzelnen Ressorts zu ihrer Lösung erbringen können, und dann muss auch das praktische Ineinandergreifen dieser Beiträge mit dem Ziel der effektiven Problemlösung Gegenstand der politischen Reflexion und Organisation werden. Das impliziert bereits im Ausgangspunkt Analyse-, Problemdefinitions-, Instrumentensichtungs- und Lösungsprozesse, die ressortübergreifend angelegt sind und ebenso implementiert werden. In der Erarbeitung und Umsetzung von Gesetzen bedarf es interministerieller Kooperation der Bundesministerien für Finanzen, Arbeit, Wirtschaft, Familie, Bildung und Forschung. Da Kinderbetreuung und örtliche Infrastruktur in die Kompetenz der Länder fallen, ist außerdem die Einbindung von Länderinteressen bereits im frühen Stadium sinnvoll.

Als Ort geschlechterpolitischer Prüfmechanismen ist zu empfehlen, diese in der Erarbeitungsphase auf Referatsebene wie auch in der Beratungsphase auf parlamentarischer Ebene anzusiedeln. Während die Erarbeitungsphase sich durch größere Zeit- und Ressourcenbudgets auszeichnet, mit der Möglichkeit Expert/inn/en und ressortspezifisches Wissen einzubeziehen, ist insbesondere die Ausschussphase durch eine zusätzliche informierende und kontrollierende Öffentlichkeit gekennzeichnet. Verwaltungen bringen selten von sich aus die Kompetenz, das Bewusstsein und den Willen zu kritisch-gestalterischen Maßnahmen auf, wie GM sie fordert. Um Diskurshindernissen in der ministeriellen und insbesondere in der durch Parteidominanz geprägten parlamentarischen Phase zu begegnen, wären Mechanismen zu erwägen, die einerseits zur Effektivität des GM-Diskurses beitragen können und andererseits mit demokratietheoretischen Prinzipien harmonieren. Man könnte hier etwa an die Rolle einer/eines Gender-Beauftragten denken, die/der befugt wäre, bei genderrelevanten Beratungen in Ausschüssen zugegen zu sein und gegebenenfalls Prüfung, Einholung von Gutachten und erneute Beratung zu verlangen. Das Ausschussgeschehen in seiner

https://doi.org/10.5771/9783845267821-171 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gegenwärtigen Form scheint keine Lösung zu sein. Die Untersuchung hat gezeigt, dass dort die Weichen im Großen und Ganzen bereits gestellt sind. Das Geschehen ist machtstrukturiert und gegen Deliberation und Diskurs weithin abgeschottet.

Damit ist eine Frage angesprochen, die sich an ganz vielen Stellen in unserer Republik stellt: Wie kann reale Demokratie in Entscheidungsprozessen tatsächlich wiederhergestellt werden? Viele politische Entscheidungen werden heute intergouvernemental zwischen Sachverständigen und Regierungsinstitutionen ausgehandelt und im Ergebnis von Parlamenten nur noch affirmiert. Sie werden damit kaum mehr nach *den Regeln der Demokratie*, sondern sozusagen *neben der Demokratie* getroffen. Normproduktion durch demokratisch Legitimierte würde bei genderrelevanten Themen, insbesondere wenn sie das Gesamtbeziehungsdreieck zwischen Arbeit, Familie und Staat zum Gegenstand haben, neue Beteiligungsprozesse erfordern. Diese können eine interministerielle Zusammenarbeit der Ressorts mit unterschiedlichen Verantwortlichkeiten beinhalten. Sie müssen aber auch Betroffene (nicht nur Experten und Lobbyisten) in einer komplexeren Weise einbeziehen und wirkungsvoll beteiligen. Diese Art der Einbeziehung in parlamentarische Prozesse unterscheidet sich erheblich vom überkommenen Anhörungssystem im Fachausschuss.

Bei solchen Beteiligungsprozessen könnte es gelingen, lebensweltliche Perspektiven in die technische, von Macht und Sachzwängen beherrschte Politikwelt einzubeziehen. Zu lösende Einzelfragen – wie steuerliche Familienförderung, Splitting-Modelle etc. – würden damit in den Kontext von Vorstellungen eines besseren Lebens und eines angemesseneren Verhältnisses zwischen den Geschlechtern und den Generationen eingebettet. Das könnte auch den Abschied von steuerrechtlichen Fiktionen erleichtern, die Stereotype von Familienmodellen mit ihren Leistungsfähigkeiten und Schutzbedarfen unterstellen. Nicht länger sollen steuerrechtliche Fiktionen uns steuern – wir sollen (und können) Steuern steuern.

Literatur

ARL-Arbeitskreis (2002): Arbeitskreis der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Überlegungen zu einer Raumzeitpolitik. In: Henckel, D./Eberling, M. (Hg.): Raumzeitpolitik. Opladen, S. 289–323

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2003): Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik (erweiterte Neuauflage). Berlin

https://doi.org/10.5771/9783845267821-171 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Bundesregierung (Hg.) (2006): Siebter Familienbericht. Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit – Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik, Deutscher Bundestag Drucksache 16/1360

Bundesregierung (Hg.) (2012): Achter Familienbericht. Zeit für Familie – Familienzeitpolitik als Chance einer nachhaltigen Familienpolitik. Deutscher Bundestag Drucksache 17/9000

Dingeldey, I. (2000): Einkommenssteuersysteme und familiale Erwerbsmuster im europäischen Vergleich. In: Dingeldey, I. (Hg.): Erwerbstätigkeit und Familie in Steuer- und Sozialversicherungssystemen. Begünstigungen und Belastungen verschiedener familialer Erwerbsmuster im Ländervergleich. Opladen, S. 11–47

Engelbrech, G. (2002): Transferzahlungen an Familien – demographische Entwicklung und Chancengleichheit. In: WSI Mitteilungen, Jg. 55/Heft 3, S. 139–146

Engelbrech, G. (2003): Was sagen die Arbeitsmarktdaten zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf? In: Lange, J. (Hg.): Kinder & Karriere. Sozial- und steuerpolitische Wege zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Loccumer Protokolle 56/02. Rehburg-Loccum, S. 35–73

Esping-Andersen, G. (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge/MA

Esping-Andersen, G. (1996): Welfare States without Work. The Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy. In: Esping-Andersen, G. (ed.): Welfare States in Transition. London, S. 65–89

Europarat (1998): Gender Mainstreaming – Conceptual Framework, Methodology and Presentation of Good Practice. Final Report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming (EG-S-MS (98)2). Straßburg.

Eurostat (2013a): Zeitreihe zur Geburtenrate: Fruchtbarkeitsziffern (Internet: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do; zuletzt besucht am 20.8.2013)

Eurostat (2013b): Zeitreihe zur Erwerbstätigkeit: Erwerbspersonen nach Geschlecht, Alter und Staatsangehörigkeit (Internet: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do?dvsc=9; zuletzt besucht am 30.8.2013)

Gerhard, U. (2003): Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Zwischen Werte- und Wirtschaftswandel. In: Lange, J. (Hg.): Kinder & Karriere. Sozial- und steuerpolitische Wege zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Loccumer Protokolle 56/02. Rehburg-Loccum, S. 17–33

Gillberg, M. (2000): Making Women Count in Sweden. In: Beveridge, F./Nott, S./Stephen, K. (eds.): Making Women Count. Integrating Gender into Law and Policy-making. Burlington, S. 191–222

Henckel, D./Eberling, M. (Hg.) (2002): Raumzeitpolitik. Opladen

Kaufmann, F.-X./Kuijsten, A./Schulze, H.-J./Strohmeier, K. P. (eds.) (1997): Family Life and Family Policies in Europe. Vol. 1: Structures and Trends in the 1980s. Oxford

Kaufmann, F.-X./Kuijsten, A./Schulze, H.-J./Strohmeier, K. P. (eds.) (2002): Family Life and Family Policies in Europe. Vol. 2: Problems and Issues in Comparative Perspective. Oxford

Kaufmann, F.-X. (2003): Varianten des Wohlfahrtsstaats – Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich. Frankfurt/M.

Klammer, U./Klenner, C./Ochs, C./Radke, P./Ziegler, A. (2000): WSI-FrauenDatenReport. Berlin

https://doi.org/10.5771/9783845267821-171 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Krell, G./Mückenberger, U./Tondorf, K. (2011): Gender Mainstreaming: Chancengleichheit (nicht nur) für Politik und Verwaltung. In: Krell, G. (Hg.): Chancengleichheit durch Personalpolitik (6. Auflage). Wiesbaden, S. 59–75

Künzler, J. (2002): Paths towards a Modernisation of Gender Relations, Policies, and Family Building. In: Kaufmann, F.-X./Kuijsten, A./Schulze, H.-J./Strohmeier, K.P. (eds.): Family Life and Family Policies in Europe. Vol. 2: Problems and Issues in Comparative Perspective. Oxford, S. 252–298

Mackay, F./Bilton, K. (2001): Equality Proofing Procedures in Drafting Legislation. International Comparisons, Governance of Scotland Forum, University of Edinburgh (Internet: www.scotland.gov.uk/Publications/2002/05/14709/4280; zuletzt aufgesucht am 23.5.2013)

Matthies, H./Mückenberger, U./Offe, C./Peter, E./Raasch, S. (1994): Arbeit 2000. Anforderungen an eine Neugestaltung der Arbeitswelt. Reinbek

Mückenberger, U. (Hg.) (2000): Zeiten der Stadt (2. Auflage). Bremen

Mückenberger, U. (2012): Zeitwohlstand und Zeitknappheit als Indikatoren individueller und gesellschaftlicher Wohlfahrt. In: Becker-Stoll, F./Klös, H.-P./Rainer, H./Thüsing, G. (Hg.): Expertisen zum Achten Familienbericht „Zeit für Familie“. München, S. 11–47

Mückenberger, U./Spangenberg, U./Warnke, K. (2007): Familienförderung durch Gender Mainstreaming im Steuerrecht. Baden-Baden

Nussbaum, M./Sen, A. (eds.) (1993): The Quality of Life. Oxford

Sacksofsky, U. (2000): Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Gestaltung des Familienlastenausgleichs nach den Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichts vom 10. November 1998. Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Frankfurt/M. (Vervielfältigtes Manuskript)

Sell, S. (2003): Ziel, Organisation und Finanzierung von Kinderbetreuung. In: Lange, J. (Hg.): Kinder & Karriere. Sozial- und steuerpolitische Wege zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Loccumer Protokolle 56/02. Rehburg-Loccum, S. 191–226

Spieß, K./Tietze, W. (2002): Qualitätssicherung in Kindertageseinrichtungen. Gründe, Anforderungen und Umsetzungsüberlegungen für ein Gütesiegel. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, Jg. 5/Heft 1, S. 139–162

Statistisches Bundesamt (Hg.) (2003): Wo bleibt die Zeit? Die Zeitverwendung der Bevölkerung in Deutschland 2001/2002. Wiesbaden

Vollmer, F. (2003): Familienbesteuerung und Berufstätigkeit im Fokus: Steuerliche Belastung berufstätiger Mütter. In: Lange, J. (Hg.): Kinder & Karriere. Sozial- und steuerpolitische Wege zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Loccumer Protokolle 56/02, Rehburg-Loccum, S. 147–161

Zeiher, H. (2002): Wohlstand an Zeit und Raum für Kinder? In: Henckel, D./Eberling, M. (Hg.), Raumzeitpolitik. Opladen, S. 265–286

Zeiher, H. J./Zeiher, H. (1994): Orte und Zeiten für Kinder. Soziales Leben im Alltag von Großstadtkindern. Weinheim, München

https://doi.org/10.5771/9783845267821-171 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY