

# NEUNTES KAPITEL

## Sozialpolitik: Die richtigen Reformen statt Leistungsausweitungen

- I. Die Agenda 2010 und ihre Weiterentwicklung
- II. Zur Verteilungsdiskussion: Mehr Chancengleichheit notwendig
  - 1. Verteilung der Einkommen
  - 2. Intra- und intergenerationale Mobilität
- III. Sozialversicherungen: Erfolge der Agenda 2010, dennoch weiterhin Handlungsbedarf
  - 1. Gesetzliche Rentenversicherung
  - 2. Gesetzliche Krankenversicherung
  - 3. Soziale Pflegeversicherung
- IV. Familienpolitik aus ökonomischer Perspektive
  - 1. Überblick über die familien- und ehebezogenen Leistungen
  - 2. Familienpolitik und die Agenda 2010
  - 3. Familienpolitik, Potenzialwachstum und demografischer Wandel
  - 4. Fazit

Anhang zur Analyse der Einkommensverteilung: Datenbasis, Einkommenskonzepte und Verteilungsmaß

- 1. Datenbasis
- 2. Einkommenskonzepte
- 3. Verteilungsmaß

Literatur

### Das Wichtigste in Kürze

Die Folgen der Agenda 2010 wurden mit Schlagworten wie „Anstieg der Ungleichheit“, „Schrumpfen der Mittelschicht“ oder „zunehmende Altersarmut“ zu den zentralen sozialpolitischen Themen der Parteien im diesjährigen Bundestagswahlkampf. Eine Analyse der Entwicklung der Einkommensverteilung seit dem Jahr 1991 zeigt aber lediglich eine moderate Zunahme der Ungleichheit (gemessen am Gini-Koeffizienten) in Deutschland. Ebenso hat sich die Größe der Mittelschicht in diesem Zeitraum kaum verändert. Allerdings sind die Aufstiegschancen, vor allem über Generationen hinweg, in Deutschland im internationalen Vergleich relativ gering. Daher sollte es eher das Ziel der Sozialpolitik sein, die Chancengerechtigkeit zu erhöhen. Dazu dürfte die frühkindliche Bildung den größten Beitrag leisten.

Bei den Sozialversicherungen sind insbesondere in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) Erfolge der Agenda 2010 zu verzeichnen. Ihre finanzielle Stabilität sollte durch die umgesetzten Reformen bis etwa zum Jahr 2030 gegeben sein. Dies gilt aber nur, wenn erstens die bestehenden Regelungen, etwa die Rente mit 67, wie vorgesehen umgesetzt werden. Zweitens darf es keine (beitragsfinanzierten) Leistungsausweitungen wie die im Bundestagswahlkampf angekündigte Aufstockung niedriger Renten oder die rentenrechtliche Besserstellung von Müttern geben. Handlungsbedarf besteht vielmehr bei der langfristigen Finanzierbarkeit der GRV. Für diese sollte ein weiterer Anstieg des gesetzlichen Renteneintrittsalters ab dem Jahr 2029 in Erwägung gezogen werden. Dabei sollte es sich um eine regelgebundene Anpassung handeln, die sich an der Entwicklung der ferneren Lebenserwartung orientiert. Darüber hinaus gehört die Vereinheitlichung des Rentenrechts zwischen Ost- und Westdeutschland auf die rentenpolitische Tagesordnung der neuen Bundesregierung.

In der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) steht die Einführung einer einkommensunabhängigen Finanzierung nach wie vor aus. Um zumindest einen Schritt in Richtung der vom Sachverständigenrat präferierten Bürgerpauschale zu unternehmen, könnte die schrittweise Einführung eines einkommensunabhängigen Arbeitnehmerbeitrags in Erwägung gezogen werden. Darüber hinaus sind Reformen auf der Ausgabenseite durchzuführen, die zu mehr Wettbewerb auf dem Markt für Gesundheitsleistungen führen und damit ausgabendämpfend wirken. Dabei ist es notwendig, auf mehr Vertragsfreiheit zu setzen. Für die Soziale Pflegeversicherung ist eine einkommensunabhängige Finanzierung die am besten geeignete Finanzierungsform. Die Einführung sollte dabei in institutioneller Verbundenheit mit der GKV stattfinden.

Die Familienpolitik ist ein wichtiger und finanziell bedeutsamer Bestandteil der Sozialpolitik. Mit ihren zahlreichen Maßnahmen verbindet die Familienpolitik vor allem vier Ziele, die möglichst konfliktfrei erreicht werden sollen: die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die wirtschaftliche Stabilität von Familien, das Wohlergehen der Kinder sowie die Erfüllung bestehender Kinderwünsche von Paaren. Im Hinblick auf diese Ziele erweist sich vor allem die institutionalisierte Kinderbetreuung als erfolgreich. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels ist sie für die rein ökonomische Zielsetzung der Sicherung und Erhöhung des materiellen Wohlstands von besonderer Bedeutung. Aus diesem Grund sollte der qualitätsorientierte Ausbau der Ganztagsbetreuung vorangetrieben werden. Gleichzeitig sollten insbesondere Maßnahmen wie das Betreuungsgeld, welche die angestrebten Ziele konterkarieren, gestrichen und die frei werdenden Mittel zur Konsolidierung verwendet werden. Dabei dürfte im Jahr 2014 ein Betrag von etwa 2 Mrd Euro zusammenkommen.

## I. Die Agenda 2010 und ihre Weiterentwicklung

**673.** Der Bundestagswahlkampf 2013 prägte die sozialpolitische Debatte in diesem Jahr. Dabei avancierten die vermeintlichen negativen **Folgen der Agenda 2010**, die unter anderem mit den Schlagworten „zunehmende Ungerechtigkeit“, „Anstieg der Ungleichheit“, „Schrumpfen der Mittelschicht“ oder „zunehmende Altersarmut“ umschrieben werden, zu den zentralen sozialpolitischen Themen der Parteien. Dies geht – je nach Partei – mit Forderungen nach einer Erhöhung der Einkommensteuersätze, einer Aufstockung von niedrigen Renten, der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns oder Veränderungen bei der Regulierung atypischer Beschäftigungsverhältnisse einher. Diese Forderungen zielen somit darauf, die mit der Agenda 2010 umgesetzten Reformen ganz oder teilweise zurückzunehmen oder zu verwässern. Der Handlungsbedarf besteht jedoch nicht in der Rücknahme dieser Reformen, sondern vielmehr in einer **Wiederaufnahme des Reformkurses**. Dies gilt insbesondere für die sozialen Sicherungssysteme. In der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) muss die finanzielle Nachhaltigkeit über das Jahr 2030 hinaus sichergestellt werden; in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) und in der Sozialen Pflegeversicherung (SPV) wurden die notwendigen Reformen bisher nicht in Angriff genommen.

**674.** Gleichzeitig jährte sich im März 2013 zum zehnten Mal die Regierungserklärung „Mut zum Frieden und zur Veränderung“ des damaligen Bundeskanzlers Gerhard Schröder. In dieser wurde die Agenda 2010, eines der **umfangreichsten Reformprogramme** der Bundesrepublik Deutschland, vorgestellt (Kasten 23). Sie wurde im Umfeld einer anhaltenden wirtschaftlichen Schwächephase vor dem Hintergrund der seit den 1970er-Jahren ansteigenden Sockelarbeitslosigkeit vorgelegt, das zudem durch eine zunehmende Staatsverschuldung sowie negative Finanzierungssalden in den Sozialversicherungen gekennzeichnet war. Außerdem wurde immer offensichtlicher, dass es in der GRV, GKV sowie in der SPV nicht nur darum gehen konnte, die jeweilige finanzielle Lage kurzfristig zu stabilisieren. Vielmehr mussten diese Sozialversicherungen angesichts des zu erwartenden demografischen Übergangs nachhaltig reformiert werden.

**675.** Die Regierungserklärung selbst beinhaltete vor allem umfassende Änderungen der institutionellen Regelungen auf dem Arbeitsmarkt. Es gehörten aber zahlreiche weitere Maßnahmen im Bereich der Wirtschafts-, Gesundheits-, Renten-, Bildungs- und Familienpolitik dazu. Bei allen diesen Maßnahmen handelte es sich in erster Linie um Reformen, die zur Überwindung der Wachstumsschwäche und zum Rückgang der Arbeitslosigkeit beitragen sollten. Die Reformschritte, die zur **langfristigen finanziellen Stabilisierung der sozialen Sicherungssysteme** diskutiert und insbesondere in der GRV umgesetzt wurden, entwickelte vor allem die Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme (Kasten 23). Heute wird der Begriff Agenda 2010 synonym für alle Reformmaßnahmen verwendet, die zur Gesundung der deutschen Wirtschaft zu Beginn der 2000er-Jahre und zur langfristigen Stabilisierung der Sozialversicherungen durchgeführt wurden oder deren Ziel es war – wie es der damalige Bundeskanzler formulierte –, Leistungen des Staates zu kürzen, Eigenverantwortung zu fördern und mehr Eigenleistung von jedem Einzelnen abzufordern (Deutscher Bundestag, 2003).

## Kasten 23

**Inhalt, Umsetzung und Weiterentwicklung der Agenda 2010**

Bundeskanzler Schröder führte in seiner Regierungserklärung vom 14. März 2003 für den Bereich Sozial- und Arbeitsmarktpolitik unter anderem die folgenden großen Reformvorhaben auf:

- Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe für Erwerbsfähige zum Arbeitslosengeld II (Hartz IV),
- Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds,
- Veränderung der Rentenanpassungsformel bei stärkerer Berücksichtigung der demografischen Entwicklung,
- Maßnahmen zur kurzfristigen Stabilisierung der Finanzlage der GKV (zum Beispiel Leistungskürzungen sowie die Einführung der Praxisgebühr),
- Ausbau der Ganztagsbetreuung für mehr Chancengleichheit.

Zeitgleich zur Ankündigung der Agenda 2010 erarbeitete die Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme (Rürup-Kommission) Vorschläge zur langfristigen Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme. Diese umfassten für die GRV die Einführung des bereits in der Regierungserklärung angekündigten Nachhaltigkeitsfaktors bei der Rentenanpassung sowie eine stufenweise Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters. Für die GKV wurden, da sich die Kommission nicht auf ein einheitliches Votum verständigen konnte, mit der Bürgerversicherung und der einkommensunabhängigen Gesundheitsprämie zwei unterschiedliche Finanzierungskonzepte vorgestellt. Außerdem sollte die SPV mit einem intergenerativen Lastenausgleich, der Dynamisierung von Leistungen sowie einer Ausweitung der Leistungen für Demenzzranke zukunftsfest gemacht werden (BMGS, 2003).

Bereits im Vorfeld der Regierungserklärung wurden mit dem Ersten und Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt erste Vorschläge für eine bessere Arbeitsmarktpolitik umgesetzt. Außerdem wurde schon im Jahr 2000 mit dem Steuersenkungsgesetz eine umfassende Reform des Steuerrechts auf den Weg gebracht, die bis zum Jahr 2005 in Kraft trat. Schließlich setzte die Regierung Schröder bis zum Ende ihrer Amtszeit im Jahr 2005 mit dem Dritten und Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, dem RV-Nachhaltigkeitgesetz und dem GKV-Modernisierungsgesetz die ersten vier der zuvor genannten Reformvorhaben um. Zudem wurde mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz und dem Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ der Ausbau der Ganztagsbetreuung für unter Dreijährige und Schulkinder begonnen.

Die nachfolgende Große Koalition setzte den Ausbau der Betreuung für unter Dreijährige fort, indem sie im Jahr 2008 das Kinderförderungsgesetz verabschiedete. Damit wurde ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Ein- bis Dreijährige ab dem 1. August 2013 gesetzlich verankert. Darüber hinaus beschloss sie im Jahr 2007 mit dem RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz die stufenweise Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre im Jahr 2029. Damit dürfte die finanzielle Lage der GRV – bei konsequenter Umsetzung – zumindest in der mittleren Frist bis etwa zum Jahr 2030 nahezu stabilisiert sein. In der GKV und der SPV wurden bis heute allerdings kaum Reformschritte unternommen. In einigen Bereichen kam es zudem in der Zwischenzeit zu erneuten Leistungsausweitungen (zum Beispiel die Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds für Ältere); in anderen wurden im Kontext der Agenda 2010 eingeführte Maßnahmen wieder abgeschafft (zum Beispiel die Praxisgebühr).

## II. Zur Verteilungsdiskussion: Mehr Chancengleichheit notwendig

**676.** Die Umsetzung der Agenda 2010 zu Beginn der 2000er-Jahre wurde begleitet von einer verstärkten und bis heute anhaltenden Diskussion über eine zunehmende Ungleichheit und Polarisierung der Einkommen in Deutschland. Zudem wird das Wirtschaftssystem seitdem zunehmend als ungerecht empfunden (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2008). Darüber hinaus wird vermehrt über ein **Schrumpfen der Mittelschicht** und sich verbreitende **Abstiegsängste** gesprochen (Grabka und Frick, 2008; Lengfeld und Hirschele, 2009). Im Bundestagswahlkampf griffen dies insbesondere die SPD und Bündnis 90/Die Grünen auf, indem sich diese Parteien für Steuerreformen stark machten, mit denen die Umverteilungswirkung des Steuersystems erhöht werden sollte. Sie forderten unter anderem eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes sowie die Wiedererhebung der Vermögensteuer oder die Einführung einer Vermögensabgabe (Ziffern 594 ff.)

**677.** Eine **Analyse der Einkommensverteilung** in Deutschland führt allerdings zu weit weniger dramatischen Befunden.<sup>1</sup> So hat die Ungleichheit der Einkommen gemessen am Gini-Koeffizienten seit Beginn der 1990er-Jahre **lediglich moderat** zugenommen. Ebenso ist die Größe der Mittelschicht über diesen Zeitraum hinweg **weitestgehend stabil** geblieben. Allerdings sind gegenwärtig die Aufstiegschancen, insbesondere über Generationen hinweg (intergenerationale Mobilität), in Deutschland im internationalen Vergleich weniger gut. Deshalb muss es in Zukunft verstärkt darum gehen, die Chancengleichheit, etwa durch mehr frühkindliche Bildung, zu erhöhen.

**678.** Die diesen Befunden zugrundeliegende Analyse der Einkommensverteilung in Deutschland basiert auf dem **Sozio-oekonomischen Panel (SOEP)** und gibt den Datenstand des Jahres 2011 wieder. Zur Analyse wurden die Marktäquivalenzeinkommen und die äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen, somit die Einkommen vor und nach staatlicher Aktivität, herangezogen. Mit der **Äquivalenzgewichtung** wird eine personenbasierte Analyse der auf Haushaltsebene erhobenen jeweiligen Einkommen ermöglicht. Gleichzeitig werden auf diese Weise die Skaleneffekte einer gemeinsamen Haushaltsführung sowie die verschiedenen hohen Bedarfe der einzelnen Haushaltsmitglieder berücksichtigt. Details zur Datenbasis, zu den verwendeten Einkommensbegriffen, zur Äquivalenzgewichtung sowie zu dem verwendeten Verteilungsmaß, dem Gini-Koeffizienten, finden sich im Anhang zu diesem Kapitel.

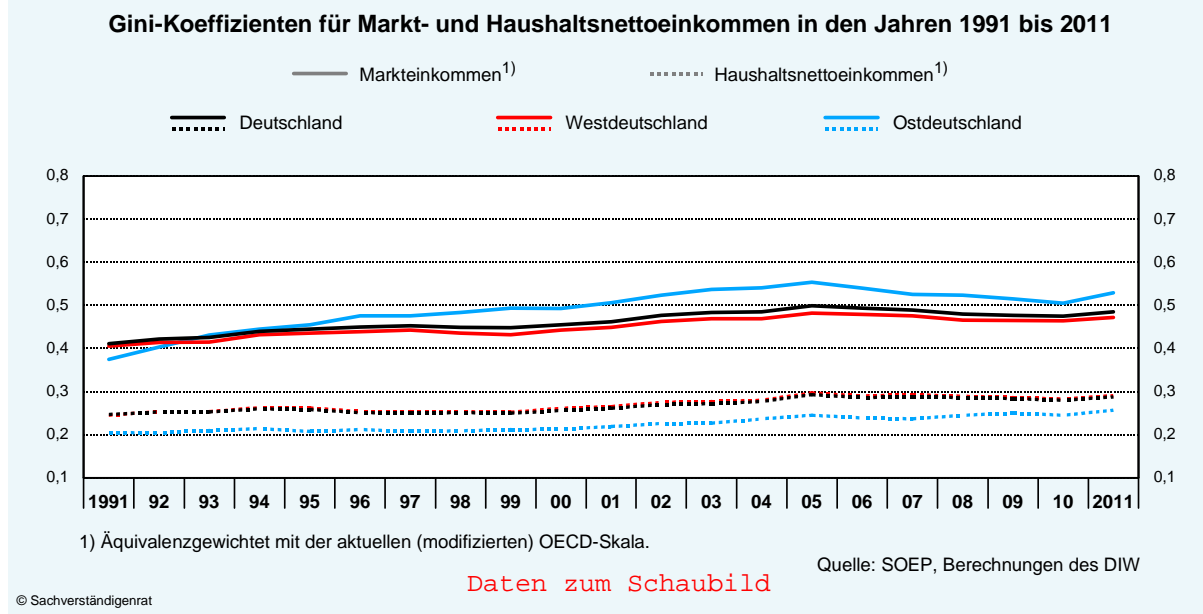
### 1. Verteilung der Einkommen

**679.** Der Gini-Koeffizient der äquivalenzgewichteten **Markteinkommen** lag im Jahr 2011 für Deutschland bei 0,485 und ist damit gegenüber dem Jahr 1991 leicht angestiegen (+ 0,074). Seinen Höchststand hatte er im Jahr 2005; seitdem entwickelte er sich rückläufig, stieg aber zuletzt wieder geringfügig an (Schaubild 91). Dennoch ist die Ungleichheit der Markteinkommen in Deutschland gemessen am Gini-Koeffizienten nach wie vor niedriger als im Jahr 2005. Dies dürfte im Wesentlichen auf die verbesserte Arbeitsmarktlage zurückzuführen

---

<sup>1</sup> Ein weiteres Konzept der Einkommensungleichheit, die funktionale Einkommensverteilung, wird hier nicht betrachtet, da sie aus sozialpolitischer Sicht weitgehend irrelevant ist. Eine ausführliche Diskussion findet sich im Jahresgutachten 2012/13.

Schaubild 91



ren sein. Eine nach West- und Ostdeutschland differenzierte Betrachtung der Einkommensverteilung zeigt, dass der Gini-Koeffizient der Markteinkommen für Ostdeutschland durchgängig seit dem Jahr 1993 einen höheren Wert annimmt als für Westdeutschland.

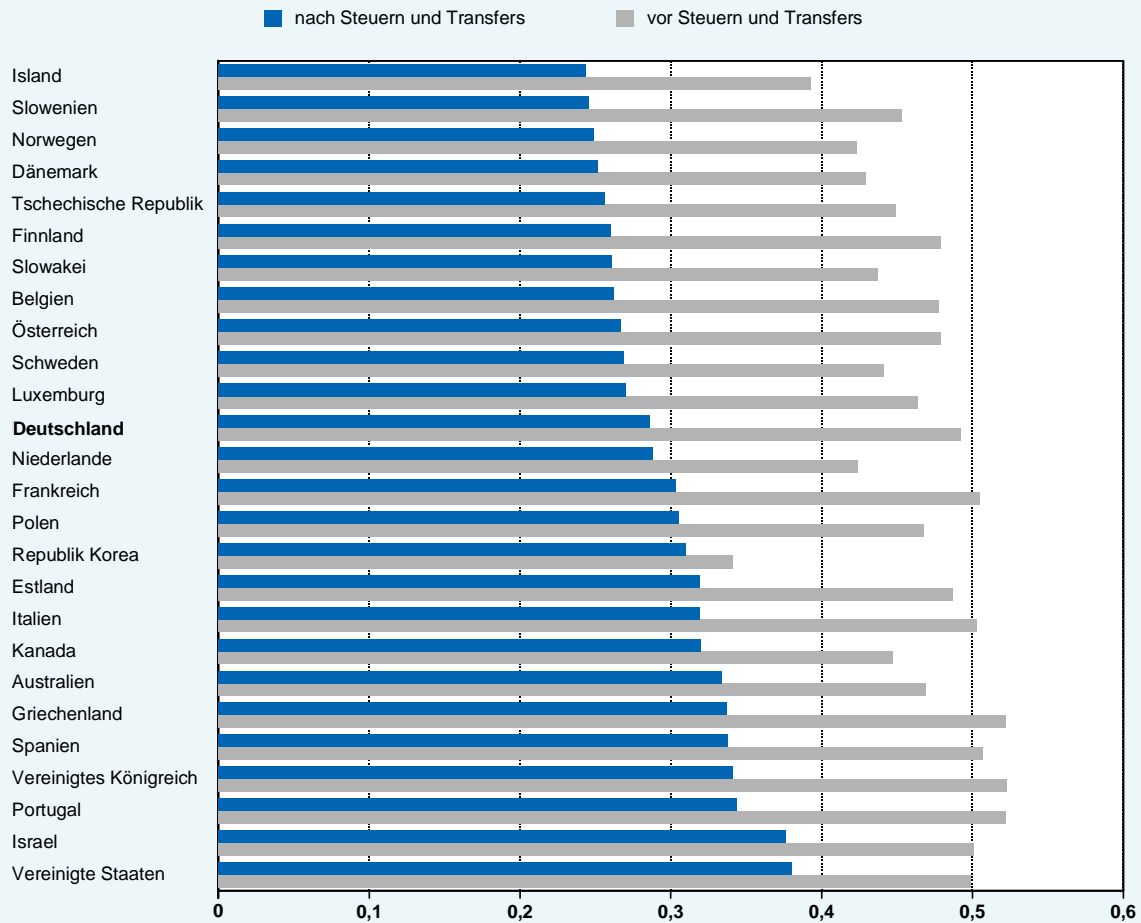
**680.** Für die äquivalenzgewichteten **Haushaltsnettoeinkommen** beträgt der Gini-Koeffizient im Jahr 2011 in Deutschland 0,288. Damit ist er nach wie vor niedriger als im Jahr 2005. Im Vergleich zum Jahr 1991 ist er aber geringfügig höher. Für den Zeitraum davor liegt der Gini-Koeffizient der Haushaltsnettoeinkommen nur für Westdeutschland vor; zwischen den Jahren 1983 und 1990 nahm er Werte von 0,237 bis 0,252 an. Wiederum für den Zeitraum von 1991 bis 2010 zeigt die nach West- und Ostdeutschland getrennte Betrachtung der Haushaltsnettoeinkommen zudem, dass die Werte des Gini-Koeffizienten für Ostdeutschland über den gesamten Betrachtungszeitraum hinweg unter denen für Westdeutschland liegen. Insgesamt zeigen diese Werte der Gini-Koeffizienten, dass Deutschland über ein **funktionierendes Umverteilungssystem** verfügt.

**681.** Im **internationalen Vergleich** belegt Deutschland bezüglich des Gini-Koeffizienten nach Steuern und Transfers einen Platz im Mittelfeld von 26 OECD-Ländern. Dies zeigen Daten für die Verteilung der Einkommen nach Steuern und Transfers der OECD für das Jahr 2010.<sup>2</sup> Elf Länder, unter anderem die nordischen Länder sowie Luxemburg, Belgien und Österreich, weisen niedrigere Werte auf. Island hat mit einem Wert von 0,244 den niedrigsten Gini-Koeffizienten (Schaubild 92). Von den betrachteten Ländern verteilen nur vier Staaten, nämlich Belgien, Finnland, Österreich und Slowenien, gemessen an der Differenz der Gini-Koeffizienten, mehr Einkommen um als Deutschland.

<sup>2</sup> Für die Abgrenzung siehe Anhang Ziffer 776.

Schaubild 92

## Gini-Koeffizienten der Einkommensverteilung ausgewählter OECD-Länder für das Jahr 2010



© Sachverständigenrat

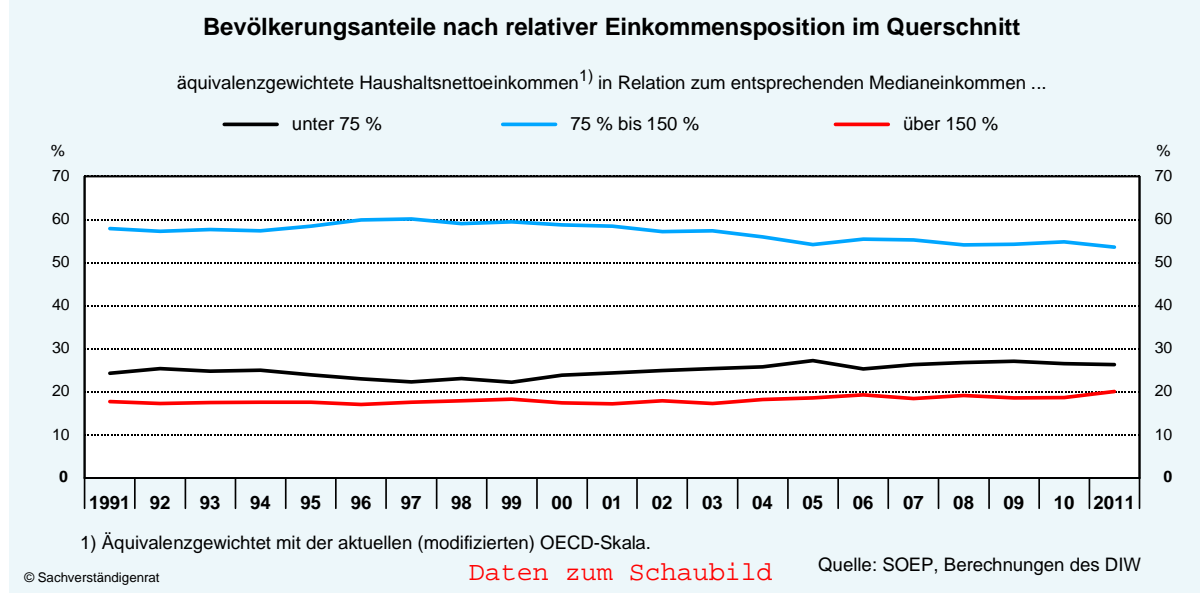
Daten zum Schaubild

Quelle: OECD

**682.** Um die **Entwicklung der Mittelschicht** analysieren zu können, muss diese zunächst definiert werden. Hier wird auf einen rein ökonomischen Ansatz zurückgegriffen, in dessen Mittelpunkt das äquivalenzgewichtete Haushaltsnettoeinkommen steht. Demnach werden alle diejenigen zur Mittelschicht gerechnet, deren äquivalenzgewichtetes Haushaltsnettoeinkommen mindestens 75 % und maximal 150 % des entsprechenden Medianeinkommens beträgt. Die festgelegten asymmetrischen Schwellenwerte orientieren sich dabei an der internationalen Literatur (Atkinson und Brandolini, 2011).

**683.** Nach dieser Abgrenzung gehörten im Jahr 2011 in Deutschland 54 % der Bevölkerung zur Mittelschicht. 20 % der Bevölkerung verfügten dagegen über ein äquivalenzgewichtetes Haushaltsnettoeinkommen von mehr als 150 % des entsprechenden Medianeinkommens; 26 % hatten dagegen nur ein Haushaltsnettoeinkommen von weniger als 75 % des Medians zur Verfügung (Schaubild 93). Im Vergleich zur Situation zu Beginn der 1990er-Jahre lassen sich demnach **kaum Verschiebungen** feststellen. Der zur Mittelschicht zählende Bevölkerungsanteil hat sich um vier Prozentpunkte von 58 % im Jahr 1991 auf 54 % im Jahr 2011 verringert. Demgegenüber hat sich der Anteil derjenigen mit einem höheren oder niedrigeren Haushaltsnettoeinkommen um jeweils zwei Prozentpunkte erhöht.

Schaubild 93



**684.** Die Frage, wie sich die Mittelschicht entwickelt, wird auch in internationalen Studien aufgegriffen (Pressman, 2007, 2010; Atkinson und Brandolini, 2011). Häufig wird dabei die **Luxembourg Income Study (LIS)** herangezogen, die neben Daten der Vereinigten Staaten vor allem Daten zahlreicher europäischer Länder umfasst. Im Zeitraum von 1980 bis 2000 hat die Größe der Mittelschicht in den einzelnen Ländern eher abgenommen, während gleichzeitig der Anteil von Personen mit niedrigen Einkommen zugenommen hat (Pressman, 2007). Zu Beginn der 2000er-Jahre hat sich diese Entwicklung nicht weiter fortgesetzt. Vielmehr ist, sofern überhaupt ein Schrumpfen der Mittelschicht festzustellen ist, dieses nun mit einem Anstieg des Anteils von Personen mit hohem Einkommen verbunden (Pressman, 2010).

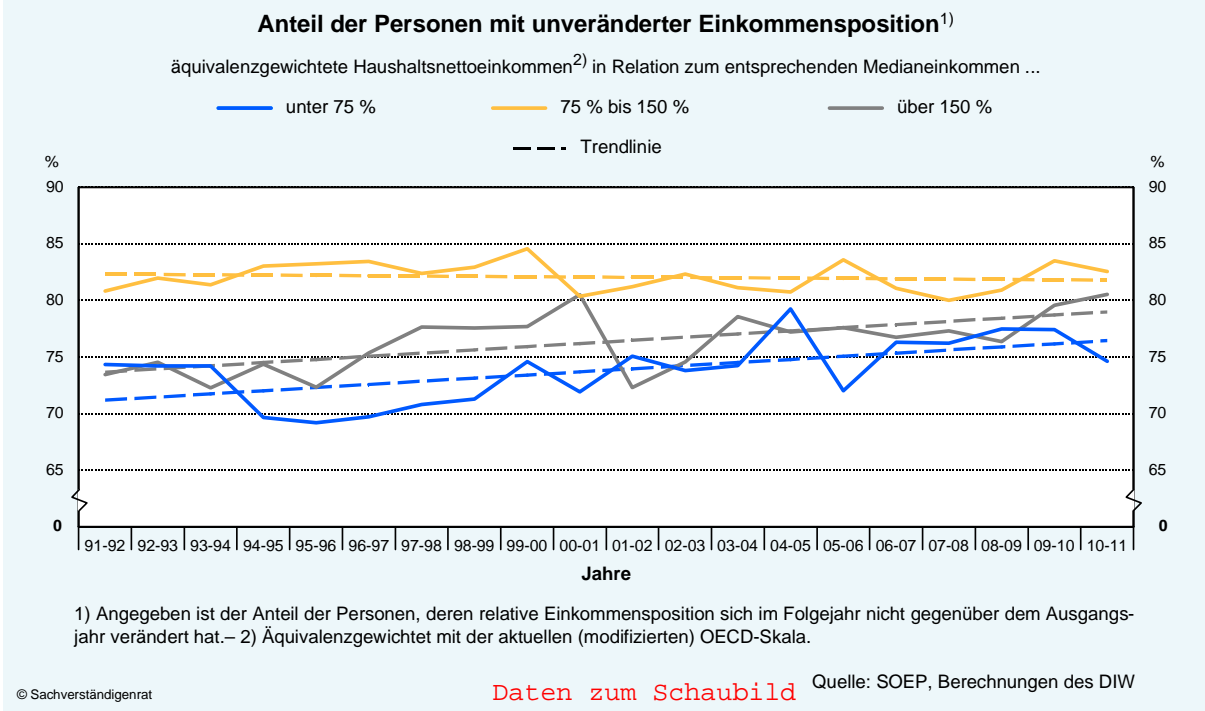
**685.** Im Vergleich von 29 europäischen Ländern (Mitglieder der Europäischen Union im Jahr 2008 sowie Norwegen und Island) liegt Deutschland hinsichtlich der Größe seiner ökonomischen **Mittelschicht** im Jahr 2008 **im Mittelfeld**. Diesbezüglich belegt Norwegen mit einem Bevölkerungsanteil von 68,4 %, der der Mittelschicht zuzurechnen ist, den Spitzenplatz, während Litauen mit einem Anteil von 41,9 % den letzten Platz innehat (Burkhardt et al., 2013). Für diesen europäischen Vergleich wurden die European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) herangezogen. Zudem wurden dabei all jene Personen zur ökonomischen Mittelschicht gerechnet, die über ein äquivalenzgewichtetes Haushaltsnettoeinkommen von mindestens 70 % und maximal 150 % des entsprechenden Medianeinkommens verfügten. Die gewählte Abgrenzung der Mittelschicht ist somit etwas weiter gefasst als in der deutschlandspezifischen Analyse.

## 2. Intra- und intergenerationale Mobilität

**686.** Eine Analyse der Mobilität zwischen den verschiedenen Schichten einer Gesellschaft zeigt, dass über den gesamten Betrachtungszeitraum von 1991 bis 2011 hinweg zwischen 80 % und 85 % derjenigen Personen, die im Ausgangsjahr der Mittelschicht angehörten, dieser noch im Folgejahr zuzurechnen waren (Schaubild 94).



Schaubild 94



Dabei lässt sich eine leichte Tendenz dahingehend feststellen, dass der Anteil der Personen, die **dauerhaft der Mittelschicht angehören**, geringfügig abnimmt. Gleichzeitig ist eine vergleichsweise stärker ausgeprägte Tendenz dahingehend zu beobachten, dauerhaft der unteren oder oberen Schicht anzugehören.

**687.** Die **Durchlässigkeit der Einkommensverteilung** ist von erheblicher Bedeutung für eine Gesellschaft. Dazu zählen insbesondere Aufstiegschancen in dem Sinne, nicht dauerhaft im unteren Einkommensbereich zu verbleiben. Schließlich werden Personen, die sich im unteren Einkommensbereich befinden, nur dann in ihre Qualifizierung und damit in ihren gesellschaftlichen Aufstieg investieren, wenn sie sich diesbezüglich ausreichend motiviert fühlen (JG 2011 Ziffer 573). In diesem Zusammenhang spielt aber nicht nur die intragenerationale, sondern auch die intergenerationale Mobilität eine wichtige Rolle. Dabei bezeichnet die intragenerationale Mobilität die Mobilität innerhalb einer Generation, während die intergenerationale Mobilität diejenige über Generationen hinweg bezeichnet.

**688.** Die **intergenerationale Mobilität** kann hinsichtlich des Einkommens oder des Bildungsgrads bestimmt werden. Es liegt jeweils dann eine hohe intergenerationale Mobilität vor, wenn das Einkommen oder der Bildungsgrad der Kindergeneration mit dem Einkommen oder dem Bildungsgrad der Elterngeneration schwach korrelieren. In diesem Zusammenhang ist die intergenerationale Einkommenselastizität ein wichtiger Indikator. Sie gibt an, in welchem Umfang sich die relative Einkommensposition der Eltern in der Kindergeneration widerspiegelt. So können Kinder, deren Eltern in ihrer Generation beispielsweise ein Einkommen von 40 % über dem Durchschnitt erzielen, bei einer unterstellten intergenerationalen Einkommenselastizität von 0,5 ein Einkommen von 20 % über dem Durchschnitt ihrer Gene-

ration erwarten. Demnach ist die Mobilität umso niedriger, je höher die intergenerationale Einkommenselastizität ist (Corak, 2006; Schnitzlein, 2009).

**689.** Für Deutschland ergeben Schätzungen der intergenerationalen Einkommenselastizität Werte zwischen 0,1 und 0,37 (für eine Übersicht Schnitzlein, 2009). In einer neueren Arbeit wird hingegen ein höherer Wert von 0,48 ermittelt (Chau, 2012). Insgesamt liegt Deutschland damit im internationalen Vergleich **wiederum im Mittelfeld**. Für die Vereinigten Staaten und das Vereinigte Königreich werden höhere intergenerationale Einkommenselastizitäten ermittelt; sie weisen somit eine geringere intergenerationale Mobilität als Deutschland auf, während diese Mobilität in Kanada, Finnland, Norwegen und Dänemark höher liegt (Corak, 2006).

**690.** Die intergenerationale Einkommensmobilität wird stark von der Bildungsmobilität beeinflusst. In Ländern, in denen der Bildungsabschluss der Kinder weniger stark vom Bildungsabschluss der Eltern abhängt, wird das spätere Einkommen der Kinder weniger stark vom Einkommen der Eltern bestimmt (Blanden, 2013; Corak, 2013). Für Deutschland belegen zahlreiche Studien, dass der Bildungserfolg stärker als in anderen Ländern vom familiären Hintergrund abhängt (Wößmann, 2007; Schütz et al., 2008). So ist beispielsweise die Wahrscheinlichkeit, ein Gymnasium zu besuchen, für Jugendliche aus Akademikerfamilien in Deutschland viermal so hoch wie für Jugendliche mit gleichem Kompetenzniveau aus Arbeiterfamilien (Prenzel et al., 2005). Die **Bedeutung des familiären Hintergrunds** für den Bildungserfolg der Kinder hat sich zudem trotz zahlreicher Reformen in den vergangenen Jahrzehnten nicht vermindert (Heineck und Riphahn, 2009). Die Hemmnisse für die intergenerationale Mobilität finden sich somit nicht erst in den späteren Phasen der Ausbildung, insbesondere dem staatlich finanzierten Studium.

**691.** Demnach muss es eine vordringliche Aufgabe der Politik in Deutschland sein, die **Chancengerechtigkeit zu erhöhen**. Dies ist keine einfache Aufgabe, weil eine Vielfalt unterschiedlicher Gründe, nicht selten solche im familiären Umfeld, dieser Zielsetzung entgegenstehen. Vieles deutet darauf hin, dass sich der frühzeitige Besuch einer Tagesbetreuungseinrichtung unabhängig davon, ob diese staatlich oder privat bereitgestellt wird, positiv auswirkt. Schließlich kommt der **frühkindlichen Bildung** im Hinblick auf die langfristige Humankapitalbildung eine besondere Bedeutung zu. So gibt es deutliche empirische Evidenz dafür, dass frühkindliche Bildung die größten Effekte impliziert, da bereits vorhandenes Humanvermögen die spätere Vermittlung von Kenntnissen und Fähigkeiten in der formalen Schulausbildung erleichtert (Cunha et al., 2006; Heckman und Masterov, 2007; JG 2009 Ziffern 446 ff.).

---

## Eine andere Meinung

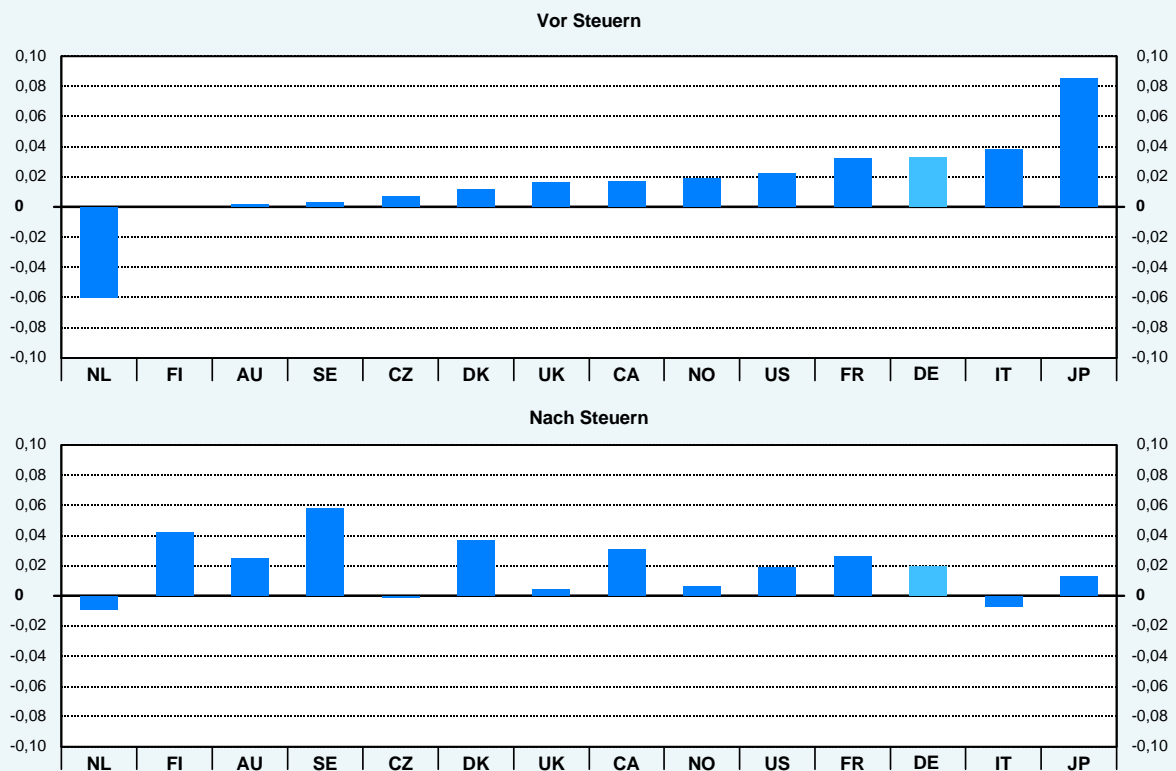
**692.** Ein Mitglied des Sachverständigenrates, Peter Bofinger, vertritt zur Einschätzung der Entwicklung der Einkommensverteilung in Deutschland eine abweichende Meinung.

**693.** Die Mehrheit des Rates kommt zu dem Befund, dass es in Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten lediglich zu einer „moderaten Zunahme“ der Ungleichheit gekommen sei.

Ein internationaler Vergleich der Veränderung des **Gini-Koeffizienten** im Zeitraum von Mitte der 1990er-Jahre bis Ende der 2010er-Jahre zeigt jedoch, dass die **Einkommensungleichheit bei den Markteinkommen** in Deutschland stärker zugenommen hat als in den meisten OECD-Ländern; nur in Italien und Japan ist in diesem Zeitraum eine noch stärkere Aufspaltung der Markteinkommen zu beobachten (Schaubild 95). Dabei ist die Veränderung der Ungleichheit bei den Haushaltsnettoeinkommen in Deutschland weniger stark ausgefallen als bei den Markteinkommen. Bei begrenzten öffentlichen Mitteln ist es jedoch problematisch, wenn der Staat in zunehmendem Maße für Transfers herangezogen werden muss, die sich aus einer größeren Ungleichheit der Markteinkommen ergeben.

Grundsätzlich dürfte sich bei dem auf Befragungen basierenden Gini-Index das Problem ergeben, dass die Bezieher höherer und hoher Einkommen, die von den Entwicklungen der Einkommen wie der Besteuerung in den vergangenen Jahrzehnten begünstigt worden sind, nur bedingt bereit sein dürften, einen Einblick in ihre tatsächliche Einkommensentwicklung zu geben.

Schaubild 95

Veränderung der Gini-Koeffizienten für ausgewählte Länder der OECD<sup>1)</sup>

1) Veränderung von Mitte der 1990er-Jahre zu Ende der 2000er-Jahre. NL-Niederlande, FI-Finnland, AU-Australien, SE-Schweden, CZ-Tschechische Republik, DK-Dänemark, UK-Vereinigtes Königreich, CA-Kanada, NO-Norwegen, US-Vereinigte Staaten, FR-Frankreich, DE-Deutschland, IT-Italien, JP-Japan.

© Sachverständigenrat

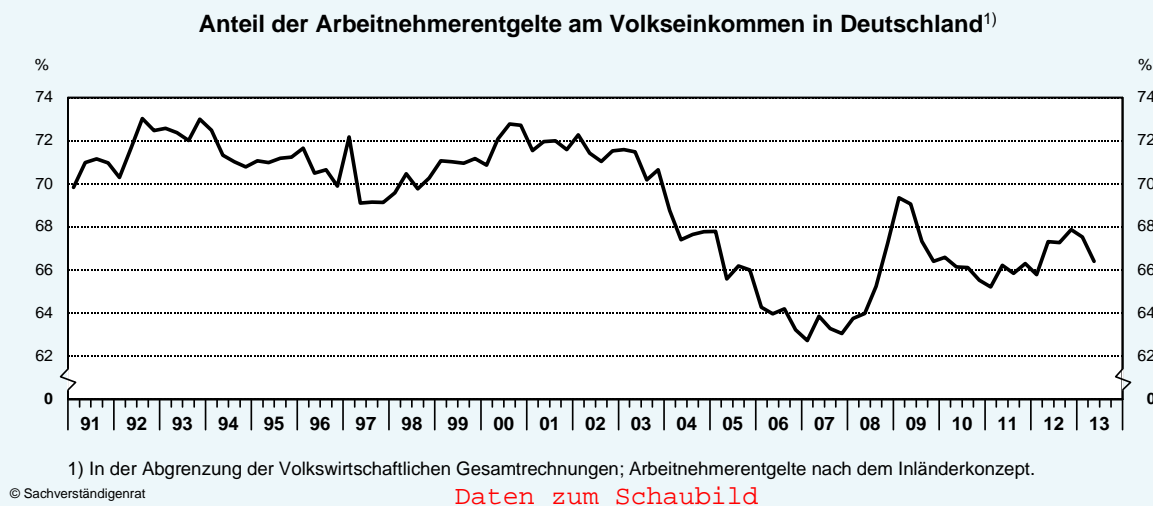
Daten zum Schaubild

Quelle: OECD

**694.** Ein dramatischeres Bild der Veränderung der Einkommensverteilung zeigt sich bei der Entwicklung der **funktionalen Einkommensverteilung**. Der Anteil der Arbeitnehmerentgelte, der sich in den Jahren 1991 bis 2003 relativ stabil bei rund 71 % bewegt hatte, sank bis zum Jahr 2007 auf rund 63 %. Seitdem ist diese Größe im Trend wieder etwas angestiegen

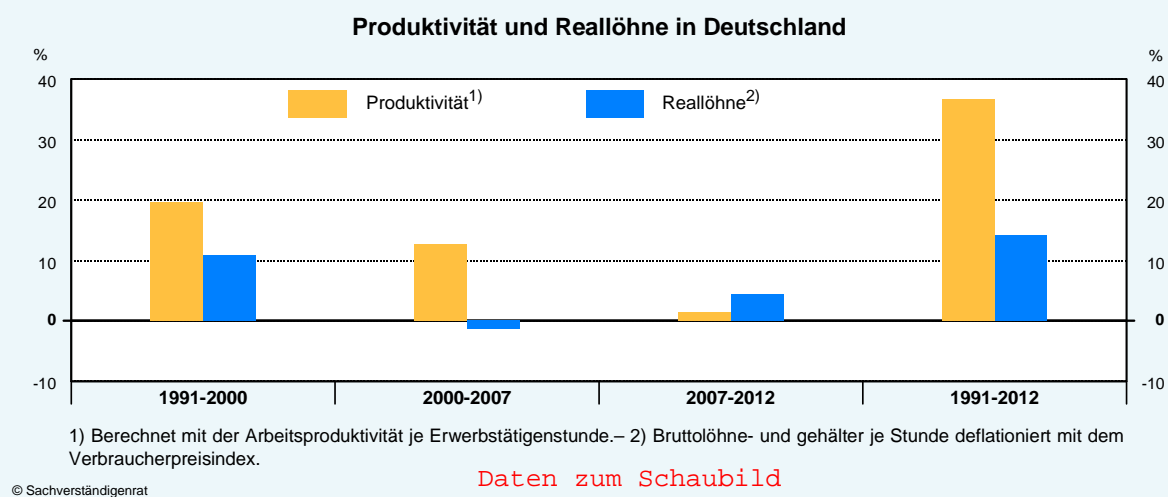
(Schaubild 96). Mit einem Wert von zuletzt 66,4 % liegt sie jedoch deutlich unter dem Durchschnitt der Jahre 1991 bis 2003. Die bereinigte Lohnquote, die die Veränderungen der Beschäftigungsstruktur berücksichtigt, weist eine weitgehend identische Zunahme der Einkommensungleichheit für die Zeit seit der deutschen Einheit auf (Schäfer, 2012).

Schaubild 96



**695.** Dieser Befund deckt sich weitgehend mit der Entwicklung der **Reallöhne** und der **Produktivität** seit dem Jahr 1991. Insgesamt ist die Lohnentwicklung seit der deutschen Einheit deutlich hinter dem Verteilungsspielraum zurückgeblieben. Besonders ausgeprägt war die sogenannte Lohnmoderation in den Jahren 2000 bis 2007. Hier ist es trotz deutlich steigender Produktivität sogar zu einem Rückgang der Realeinkommen gekommen (Schaubild 97). Bemerkenswert ist die Tatsache, dass die Löhne in den Jahren 2007 bis 2012 real wieder etwas gestiegen sind, obwohl der gesamtwirtschaftliche Produktivitätsfortschritt äußerst gering gewesen ist. Dies hat eine teilweise Korrektur der **massiven Umverteilung** bis zum Jahr 2007 bewirkt, ohne diese jedoch auszugleichen.

Schaubild 97



**696.** Eine vom Sachverständigenrat im Jahr 2012 in Auftrag gegebene Expertise spricht ebenfalls dafür, dass die anhand des Gini-Koeffizienten gemessene Veränderung der Einkommensstruktur die tatsächliche Entwicklung der Ungleichheit unterzeichnet. Die Expertise kommt zu folgendem Ergebnis: „In Deutschland ist in den letzten Jahrzehnten ein **deutlicher Anstieg der Lohnungleichheit** zu beobachten, der sich bis zum Beginn der 1990er-Jahre auf den oberen Bereich der Lohnverteilung beschränkte und seitdem kontinuierlich sowohl im oberen als auch im unteren Bereich der Lohnverteilung fortsetzt.“ (Fitzenberger 2012).

Soweit die Meinung dieses Ratsmitglieds.

---

### III. Sozialversicherungen: Erfolge der Agenda 2010, dennoch weiterhin Handlungsbedarf

**697.** Im Vergleich zur Situation zu Beginn der 2000er-Jahre, die sich durch permanente Finanzierungsdefizite der Sozialversicherungen auszeichnete, ist deren finanzielle Lage heute grundsätzlich erfreulich. Dies ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass sich die Konjunktur und der Arbeitsmarkt günstig entwickelt haben. Die Bilanz bei der Sicherstellung der langfristigen Finanzierbarkeit der Sozialversicherungen ist dagegen durchwachsen. In der GRV sollte dieses Ziel zumindest in der mittleren Frist bis zum Jahr 2030 nahezu erreicht sein. In der GKV und der SPV besteht dagegen nach wie vor Handlungsbedarf.

#### 1. Gesetzliche Rentenversicherung

**698.** Die finanzielle Situation der GRV zu Beginn der 2000er-Jahre lässt sich durch teils erhebliche Finanzierungsdefizite, einen Beitragssatzanstieg im Jahr 2003 um 0,4 Prozentpunkte auf 19,5 % und eine Rückführung der Nachhaltigkeitsrücklage auf ihr Minimum von 0,1 Monatsausgaben im Jahr 2005 charakterisieren. Im Jahr 2007 stieg der Beitragssatz erneut auf 19,9 % an. Im Vergleich dazu steht die GRV heute gut da, wofür aktuell vor allem die gute Entwicklung von Konjunktur und Arbeitsmarkt verantwortlich sind. Seit dem Jahr 2006 konnte die GRV Überschüsse ausweisen (Tabelle 27), sodass die Nachhaltigkeitsrücklage kontinuierlich anstieg. Seit Ende des Jahres 2011 nähert sie sich ihrer Obergrenze von 1,5 Monatsausgaben an, sodass es möglich war, den Beitragssatz im Jahr 2012 und im Jahr 2013 zu senken. Seit dem 1. Januar dieses Jahres liegt er bei 18,9 % und könnte angesichts der guten unterjährigen Finanzentwicklung ab dem 1. Januar 2014 erneut gesenkt werden. Diese Beitragssatzsenkung sollte zwingend umgesetzt und von davon abweichenden Rechtsänderungen Abstand genommen werden.

**699.** Die im Kontext der Agenda 2010 in der GRV durchgeführten langfristigen Reformen – die Veränderung der Rentenanpassungsformel durch die Ergänzung des Nachhaltigkeitsfaktors und die schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre – sind wichtige Fortschritte auf dem Weg zur **Tragfähigkeit der Sozialsysteme**. Bei konsequenter Umsetzung dürften sie mittelfristig (bis zum Jahr 2030) unter Berücksichtigung der gesetzlich festgelegten Beitragssatzhöchstgrenzen von 20 % bis zum Jahr 2020 und 22 % bis zum Jahr 2030 die Stabilität der GRV nahezu sicherstellen. Dies setzt aber voraus, dass ihr Beitrag zur Stabilisie-

Tabelle 27

**Finanzielle Entwicklung der Gesetzlichen Rentenversicherung<sup>1)</sup>**

Mrd Euro

	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2012		2013
								insg.	1. - 3. Q.	1. - 3. Q.
Einnahmen .....	203,5	212,2	223,9	224,2	231,3	239,3	249,4	254,4	186,5	186,6
Ausgaben .....	198,7	212,2	225,9	228,1	230,1	239,1	244,7	249,3	186,4	189,5
Saldo .....	4,9	0,0	- 2,0	- 3,9	1,2	0,2	4,7	5,1	0,1	- 2,9
nachrichtlich:										
Nachhaltigkeitsrücklage (in Monatsausgaben) <sup>2)</sup> .....	1,0	0,9	0,5	0,1	0,7	1,0	1,4	1,7	.	.
Beitragssatz (%) <sup>3)</sup> .....	20,3	19,1	19,5	19,5	19,9	19,9	19,9	19,6	19,6	18,9

1) Ohne Knappschaft.– 2) Stand jeweils zum Jahresende. Bis einschließlich des Jahres 2003 wurde die Nachhaltigkeitsrücklage als Schwankungsreserve bezeichnet.– 3) Jeweils zum 1. Januar eines Jahres.

Daten zur Tabelle

Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund

rung der finanziellen Lage im Zeitverlauf nicht von (beitragsfinanzierten) Leistungsausweitungen konterkariert wird. Allerdings sahen die Wahlprogramme aller in der neuen Legislaturperiode im Bundestag vertretenen Parteien die Aufstockung niedriger Renten vor. CDU/CSU und SPD kündigten in ihren jeweiligen Programmen zudem an, die Renten von Müttern, die ihre Kinder vor dem Jahr 1992 geboren haben, zu erhöhen. Darüber hinaus ist eine gewisse Skepsis angezeigt, ob die schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre im Jahr 2029 tatsächlich wie vorgesehen umgesetzt wird.

**Zur Aufstockung niedriger Renten**

**700.** Die Vermeidung von Altersarmut war das herausragende sozialpolitische Thema des diesjährigen Bundestagswahlkampfes. Jede der jetzt im Bundestag vertretenen Parteien hat mit der Zuschuss- oder Lebensleistungsrente (CDU/CSU), der Solidarrente (SPD), der Garantierente (Bündnis 90/Die Grünen) oder der Solidarischen Mindestrente (Die Linke) ein Konzept gegen Altersarmut vorgelegt. Diese Konzepte sehen alle eine Aufstockung niedriger Renten mit dem Ziel vor, den Bezug der Grundsicherung im Alter zuzüglich Kosten für Unterkunft und Heizung von heute etwa 700 Euro möglichst zu vermeiden. Sie unterscheiden sich aber dahingehend, um wie viel über diesen Betrag hinaus niedrige Renten aufgestockt werden sollen, und hinsichtlich der Anspruchsvoraussetzungen.

**701.** Der Vorschlag von CDU/CSU dürfte sich dabei an einem im vergangenen Jahr vorgelegten Entwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) orientieren (BMAS, 2012). Dieser sah eine **Hochskalierung von Entgeltpunkten** vor, sofern selbsterworbene Entgeltpunkte nicht zu einer Rente von 850 Euro führen. Dabei sollte ein Hochskalierungsfaktor von 1,5 – oder, falls Kinder erzogen oder Angehörige gepflegt wurden, 2,5 – zur Anwendung kommen. Dieses Vorgehen würde dazu führen, dass nach der Hochskalierung nicht zwingend eine Rente von 850 Euro, nicht einmal zwingend eine Rente oberhalb der Grundsicherung im Alter zuzüglich Kosten der Unterkunft von heute etwa 700 Euro erreicht wird (JG 2012 Ziffer 658). Der Anspruch auf die Hochskalierung selbsterworbener Entgeltpunkte

soll dann bestehen, wenn 40 Versicherungs- und 30 Beitragsjahre vorliegen und für das Alter privat (staatlich gefördert) vorgesorgt wurde.

**702.** Mit der Solidarrente der SPD und der Garantierente von Bündnis 90/Die Grünen wäre jeweils eine **Aufstockung niedriger Renten** auf einen Betrag von 850 Euro verbunden. Diese beiden Vorschläge unterscheiden sich aber hinsichtlich der Anspruchsvoraussetzungen: Für die Solidarrente sieht die SPD 40 Versicherungs- und 30 Beitragsjahre vor, während bei der Garantierente 30 Versicherungsjahre ausreichen sollen. Die Partei Die Linke möchte dagegen die Solidarische Mindestrente von 1 050 Euro realisieren, mit welcher der Bezug einer Rente unterhalb der Armutsrisikogrenze von aktuell etwa 980 Euro vermieden werden soll, die 60 % des Medianeinkommens entsprechen.

**703.** Durch die Aufmerksamkeit, welche die Parteien und die Medien dem Thema Altersarmut insbesondere während des Bundestagswahlkampfes widmeten, wurde ein akuter Handlungsbedarf suggeriert, der so aktuell nicht besteht. Derzeit stellt Altersarmut in Deutschland **kein gesellschaftlich relevantes Problem** dar. Lediglich 2,7 % der über 64-Jährigen hatten im Jahr 2012 einen Anspruch auf die Grundsicherung im Alter zuzüglich Kosten für Unterkunft und Heizung. Demgegenüber bezogen aber 15,1 % der unter 15-Jährigen die entsprechende Sozialleistung.

**704.** Zukünftig wird es vermutlich aufgrund des Aufspreizens der Entlohnungsstruktur am unteren Ende der Lohnskala und der perspektivischen Absenkung des Rentenniveaus – relativ zum Einkommen, aber nicht notwendigerweise absolut – zu einem **Anstieg der Empfängerzahlen** der Grundsicherung im Alter kommen (JG 2011 Ziffer 521). Die meisten empirischen Studien, die bisher zu diesem Thema vorliegen, zeigen dies insbesondere für Ostdeutschland (Krenz et al., 2009; Arent und Nagl, 2010; Steiner und Geyer, 2010; Kumpmann et al., 2012; Simonson et al., 2012). Lediglich die Studie „Altersvorsorge in Deutschland 2005“ stellt einen Rückgang der Alterseinkommen nur in geringem Ausmaß fest (Heien et al., 2007). Letztlich ist es aber in allen diesen Untersuchungen nicht möglich, alle in diesem Kontext relevanten Faktoren, insbesondere Gründe für das Auftreten gebrochener Erwerbsbiografien wie etwa individuelle Bildungsentscheidungen, strukturellen Wandel, private Altersvorsorge, Erziehungs- und Pflegezeiten, simultan zu berücksichtigen. Dies ist bei der Interpretation der Ergebnisse zu beachten. Insofern ist nach wie vor unklar, ob Altersarmut zukünftig tatsächlich in einem Maße zunimmt, das heute gesetzgeberische Aktivitäten erforderlich macht. Zudem gibt es mit der Grundsicherung im Alter eine Sozialleistung, die existenzielle Armut im Alter in Deutschland verhindert (Feld et al., 2013).

**705.** Darüber hinaus dürfte die Umsetzung der Vorschläge der Parteien mit **negativen Beschäftigungs- und Wachstumseffekten** sowie **unerwünschten Verteilungseffekten** verbunden sein. Zu diesem Ergebnis kommen entsprechende Simulationsrechnungen (Feld et al., 2013). Demnach dürfte eine Hochskalierung auf 850 Euro mit den geringsten negativen Auswirkungen auf Arbeitsvolumen und Bruttoinlandsprodukt verbunden sein; die größten stellen sich dagegen bei der Aufstockung von Renten auf 1 050 Euro ein. Darüber hinaus sind insbesondere für zukünftige Generationen eher negative Wohlfahrtsänderungen zu erwarten (Kas-

ten 24). Da die Reformanstrengungen der vergangenen Jahre darauf abzielten, die GRV zukunftsfest zu machen, ist dies ein Rückschritt. Es besteht aktuell keine Notwendigkeit für eine Aufstockung von niedrigen Renten.

**706.** Handlungsbedarf wegen potenzieller zukünftiger Altersarmut ergibt sich allerdings in einem anderen Bereich. So ist die Anzahl der Selbstständigen, die mehrheitlich nicht obligatorisch für das Alter abgesichert sind, seit den 2000er-Jahren merklich angestiegen. Daher sollte eine **Versicherungspflicht für Selbstständige** eingeführt werden, die nicht als Pflichtversicherung in der GRV ausgestaltet werden muss (JG 2011 Ziffern 530 f.). Bei der konkreten Ausgestaltung dieser Versicherungspflicht ist darauf zu achten, dass Existenzgründungen nicht gefährdet werden. Schließlich ist an diesem Punkt im Jahr 2013 bereits ein Gesetzgebungsverfahren gescheitert. Grundsätzlich kann potenzielle Altersarmut am wirksamsten durch **präventive Maßnahmen**, wie Bildung und Qualifizierung sowie private Altersvorsorge, verhindert werden (JG 2011 Ziffer 539).

#### Kasten 24

##### Auswirkungen der Maßnahmen zur Vermeidung von Altersarmut

Im Rahmen eines numerischen allgemeinen Gleichgewichtsmodells mit überlappenden Generationen haben Feld et al. (2013) die makroökonomischen Effekte sowie die Verteilungseffekte verschiedener Ansätze zur Vermeidung von Altersarmut untersucht. Dabei wurden sowohl Vorschläge aus der Politik als auch aus der Wissenschaft berücksichtigt. Aufgrund des modelltheoretischen Kontexts war es allerdings nicht möglich, die Vorschläge der Parteien, sofern bekannt, in allen Details abzubilden. Vielmehr wurden lediglich die Kernelemente der verschiedenen Vorschläge aus der Politik implementiert. Dabei wurden drei Reformalternativen berücksichtigt: Erstens die Hochskalierung selbsterworbener Entgeltpunkte auf maximal 850 Euro in Anlehnung an den Vorschlag von CDU/CSU, zweitens die Aufstockung niedriger Renten auf 850 Euro in Anlehnung an die Vorschläge von SPD und Bündnis 90/Die Grünen und drittens die Aufstockung von Renten auf 1 050 Euro in Anlehnung an die Solidarische Mindestrente der Partei Die Linke. Diese Reformvorschläge werden im Modellkontext aus Steuermitteln finanziert. Darüber hinaus wurden als Vorschläge aus der Wissenschaft eine veränderte Rentenformel (Breyer und Hupfeld, 2009) und eine veränderte Entgeltpunktberechnung (Fehr et al., 2013a) als Reformalternativen simuliert. Diese beiden Reformen werden ausschließlich durch Umverteilung innerhalb des Rentensystems finanziert.

Zur Analyse der Auswirkungen dieser fünf Maßnahmen wurde jeweils die gesamtwirtschaftliche Entwicklung bei Einführung der Maßnahme mit derjenigen, die sich bei Beibehaltung der aktuellen Rechtslage ergäbe (Status quo), verglichen. Dabei wird die Existenz der Grundsicherung im Alter zuzüglich Kosten für Unterkunft und Heizung berücksichtigt.

Alle betrachteten Reformalternativen führen wegen überwiegend negativer Arbeitsanreize gegenüber dem Status quo zu einer Verringerung des Arbeitsvolumens und des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2060 um 0,2 % bis 2,5 % beziehungsweise 0,3 % bis 3,4 %. Die geringsten negativen Auswirkungen auf die genannten Größen zeigen sich bei der Hochskalierung auf 850 Euro; die größten bei der Aufstockung von Renten auf 1 050 Euro.

Neben diesen allokativen Effekten wurden die Wohlfahrtseffekte der betrachteten Reformalternativen bestimmt. Dazu wurde die Wohlfahrt verschiedener Haushaltstypen nach der Reform mit



der im Status quo verglichen. Die Ermittlung der Wohlfahrtsveränderung orientiert sich an Auerbach und Kotlikoff (1987). Dafür wird auf Basis des Erwartungsnutzens eines Haushalts bestimmt, welche Veränderung der Ressourcenausstattung im Status quo notwendig wäre, um den Haushalt zwischen dem Reformszenario und dem Status quo indifferent zu stellen. Ein positiver (negativer) Wert für die Ressourcenveränderungen im Status quo zeigt somit eine Erhöhung (einen Rückgang) der Wohlfahrt des betrachteten Haushalts durch die Umsetzung der Reform an. Feld et al. (2013) betrachten Haushalte im Alter von 25 Jahren, 50 Jahren und 75 Jahren, die beispielhaft für jüngere und ältere Erwerbstätige sowie Rentner stehen. Darüber hinaus werden zukünftige Generationen betrachtet, die im Jahr 2013 noch nicht erwerbsfähig sind. Diese Haushaltstypen werden zudem nach dem Einkommen differenziert, wobei zwischen Haushalten mit niedrigen, mittleren und hohen Einkommen unterschieden wird.

Es zeigt sich, dass Erwerbstätige mit niedrigen Einkommen – erwartungsgemäß – bei Einführung der Reformalternativen Wohlfahrtsgewinne verzeichnen würden. Allerdings zeigen sich Unterschiede in Abhängigkeit von der betrachteten Altersgruppe. So sind die Wohlfahrtseffekte für die entsprechenden jüngeren Erwerbstätigen bei der Aufstockung auf 1 050 Euro wesentlich niedriger als bei den älteren. Bei den Varianten einer Aufstockung auf 850 Euro sind die Wohlfahrtseffekte der jüngeren Erwerbstätigen sogar nur gerade noch positiv. Erwerbstätige mit mittleren und hohen Einkommen würden in jedem Fall Wohlfahrtsverluste erleiden, ebenso wie Rentner, die an der Gegenfinanzierung der Maßnahmen beteiligt wären, aber keine höheren Renten als im Status quo bekämen. Darüber hinaus sind insbesondere für zukünftige Generationen keine oder negative Wohlfahrtsänderungen zu erwarten.

### Zur rentenrechtlichen Besserstellung von Müttern

**707.** Kindererziehungszeiten werden grundsätzlich rentenrechtlich und rentensteigernd berücksichtigt. Allerdings hängt die Höhe des resultierenden Rentenanspruchs derzeit davon ab, wann das Kind geboren wurde. Für Kinder, die vor dem Jahr 1992 geboren wurden, wird lediglich das erste Jahr der Erziehung berücksichtigt. Dabei wird diese Zeit so behandelt, als ob 100 % des Durchschnittsentgelts verdient worden wären, sodass für diese Zeit genau ein Entgeltpunkt erworben wird. Für Kinder, die ab dem Jahr 1992 geboren wurden, werden dagegen nach aktueller Rechtslage (§§ 56 und 70 SGB VI) die ersten drei Jahre der Erziehung eines Kindes rentenbegründend und rentensteigernd berücksichtigt. Folglich werden drei Entgeltpunkte erworben. Die Kindererziehungszeit wird grundsätzlich dem Elternteil zugeordnet, welches das Kind erzogen hat. Bis heute ist dies überwiegend die Mutter. Aus diesem Grund wird, sofern die Eltern keine anderslautende übereinstimmende Erklärung abgeben, die Erziehungszeit qua Gesetz der Mutter zugeordnet.

**708.** Derzeit werden Kindererziehungszeiten also in Abhängigkeit vom Zeitpunkt der Geburt des Kindes rentenrechtlich unterschiedlich behandelt. Diese **Ungleichbehandlung** zu reduzieren oder vollständig abzuschaffen, haben CDU/CSU, SPD sowie Die Linke in ihren Bundestagswahlprogrammen angekündigt. Bei Berücksichtigung eines zusätzlichen Entgeltpunkts bei Müttern, deren Kinder vor dem Jahr 1992 geboren wurden, wären etwa 6,5 Mrd Euro notwendig. Für die Berücksichtigung von zwei zusätzlichen Entgeltpunkten müssten dementsprechend bis zu 13 Mrd Euro aufgewendet werden. Da es sich bei der Berücksichtigung von

Kindererziehungszeiten um eine versicherungsfremde Leistung der GRV handelt, wäre diese sachgerecht aus Steuern zu finanzieren.

**709.** Die entsprechende diskretionäre Berücksichtigung zusätzlicher Entgeltpunkte bei Müttern im Rentenbestand sowie der rentennahen Jahrgänge müssten vor allem die **jüngeren Erwerbstätigen finanzieren**. Dies gilt umso mehr, wenn der zusätzliche Rentenanspruch, wie von CDU/CSU im Bundestagswahlkampf angekündigt, nicht sachgerecht aus Steuermitteln, sondern aus der Nachhaltigkeitsrücklage und damit aus Beitragsmitteln finanziert werden soll. Eine weitere eventuell mögliche Beitragssatzsenkung wäre dann voraussichtlich nicht umsetzbar und in der kurzen bis mittleren Frist müsste der Beitragssatz sogar zusätzlich ansteigen. Da es die jüngeren Jahrgänge sind, die gegenüber dem aktuellen Rentenbestand und den rentennahen Jahrgängen aufgrund der Rentenreformen der Vergangenheit, insbesondere der Absenkung des Rentenniveaus, benachteiligt sind, ist im Sinne der anzustrebenden intergenerationalen Gleichbehandlung zweifelhaft, ob eine zusätzliche Belastung der Jüngeren gerechtfertigt ist.

Ebenso fehlt eine stichhaltige familienpolitische Begründung der rentenrechtlichen Besserstellung von Müttern, deren Kinder vor dem Jahr 1992 geboren wurden. Schließlich wurden alle in diesem Zusammenhang relevanten familiären Entscheidungen bereits getroffen, da die Erziehung dieser Kinder weitestgehend abgeschlossen ist.

**710.** Vor diesem Hintergrund und im Sinne der **intergenerationalen Gleichbehandlung** erscheinen trotz aktuell vergleichsweise guter Lage des Bundeshaushalts andere Aufgaben, wie beispielsweise die Haushaltskonsolidierung, vordringlicher als die rentenrechtliche Besserstellung von Müttern, deren Kinder vor 1992 geboren wurden. Darüber hinaus handelt es sich um über die kommenden Dekaden anfallende Mehrausgaben, denen bislang keine entsprechenden Mehreinnahmen gegenüberstehen und die noch zu finanzieren wären. Die Finanzierung aus Beitragsmitteln, wie von der CDU/CSU dem Vernehmen nach vorgesehen, ist ordnungspolitisch nicht vertretbar, weil es sich um versicherungsfremde Leistungen handelt, und ist somit grundsätzlich abzulehnen.

### **Was noch zu tun ist**

**711.** Die schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre im Jahr 2029 wird einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung der finanziellen Situation der GRV bis etwa zum Jahr 2030 leisten. Insofern sollte sie zwingend, wie gesetzlich verankert, umgesetzt werden. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass die fernere Lebenserwartung und damit die Rentenbezugsdauer über das Jahr 2030 hinaus ansteigen werden. Dieser Anstieg der Lebenserwartung dürfte nicht zuletzt aufgrund eines höheren Lebensstandards in der Kindheit, einer gesünderen Lebensweise, verstärkter Präventionsanstrengungen und des medizinisch-technischen Fortschritts mit einem Gewinn an gesunden Jahren einhergehen. Deshalb sollte zur Sicherstellung der finanziellen Stabilität der GRV ein weiterer, über das Jahr 2029 hinaus gehender **Anstieg des gesetzlichen Renteneintrittsalters** in Erwägung gezogen werden (Expertise 2011 Ziffer 320).

**712.** Mit der derzeit stattfindenden Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre bis zum Jahr 2029 wird eine Stabilisierung der aktuellen relativen Rentenbezugsdauer erreicht. Diese ist definiert als Relation von Rentenbezugsdauer ab dem gesetzlichen Renteneintrittsalter bezogen auf die Dauer der Beitragszahlung ab dem 20. Lebensjahr. Um diese über das Jahr 2030 hinaus konstant zu halten, dürfte eine weitere Anhebung der Regelaltersgrenze derart notwendig sein, dass diese im Jahr 2045 bei etwa 68 Jahren und im Jahr 2060 bei etwa 69 Jahren liegt (Expertise 2011 Ziffer 332). Dabei wäre eine **regelgebundene Anpassung des Renteneintrittsalters**, etwa an die fernere Lebenserwartung, vorteilhaft. Ein solches Vorgehen würde zu einem sich selbst stabilisierenden Rentensystem führen und zudem die Planungssicherheit in dem Sinne erhöhen, dass der – zeitverzögert stattfindende – Anpassungsschritt bei einer Erhöhung der ferneren Lebenserwartung und der Anpassungsmechanismus bekannt sind (Expertise 2011 Ziffern 321 ff.). Diese weitere Anpassung wäre wirkungsgleich auf die Beamtenversorgung zu übertragen.

**713.** Bald 25 Jahre nach der Deutschen Einheit wird die gesetzliche Rente in West- und Ostdeutschland immer noch unterschiedlich festgesetzt und angepasst (JG 2008 Ziffern 624 ff.). Dies zeigt sich unter anderem dadurch, dass bei der Berechnung der Entgeltpunkte unterschiedliche Durchschnittsentgelte berücksichtigt werden und verschiedene Beitragsbemessungsgrenzen gelten. Darüber hinaus wird in Ostdeutschland ein anderer, niedrigerer Aktueller Rentenwert als in Westdeutschland angewendet. Verantwortlich hierfür ist, dass sich die Grunderwartung des Einigungsvertrages vom 31. August 1990 und des Rentenüberleitungsgesetzes vom 25. Juli 1991, nämlich die zügige Angleichung der Entlohnungsverhältnisse in Ostdeutschland an das westdeutsche Lohnniveau, bis heute nicht realisiert hat (JG 2011 Ziffer 563). Deshalb ist es bis heute nicht zu der eigentlich angelegten automatischen **Vereinheitlichung des Rentenrechts in West- und Ostdeutschland** gekommen. Es ist nicht absehbar, ob der Konvergenzprozess weitergehen wird und wenn ja, ob es überhaupt zu einer Vereinheitlichung der Einkommensverhältnisse in West- und Ostdeutschland kommen wird.

**714.** Abgesehen von dem verfassungsrechtlichen Ziel der Rechtseinheit wird die unterschiedliche Rentenberechnung, die sich in den unterschiedlichen Rechenwerten ausdrückt, zunehmend und verstärkt auch in Westdeutschland als unangemessen wahrgenommen. So führt das Zusammenspiel von Hochwertung der Einkommen und Aktuellem Rentenwert (Ost) dazu, dass westdeutsche Versicherte bei gleichem Einkommen und damit gleich hoher Beitragszahlung in einem Jahr einen niedrigeren Rentenanspruch für dieses Jahr Erwerbstätigkeit erhalten als ostdeutsche Versicherte.

**715.** Trotz wiederholter Ankündigungen hat sich die Politik der Vereinheitlichung des Rentenrechts bisher nicht zielführend angenommen, wengleich inzwischen einige Vorschläge unterbreitet wurden (Hoenig, 2013; Steffen, 2013). Dauerhaft wird sie sich dem aber nicht entziehen können, sodass diese Problematik auf die **rentenpolitische Tagesordnung** dieser Legislaturperiode gehört. Der Sachverständigenrat hat in seinem Jahresgutachten 2008/09 mit der besitzstandswahrenden Umbasierung der rentenrechtlichen Größen eine Möglichkeit aufgezeigt, wie die Vereinheitlichung der Rentenberechnung verfassungsrechtlich unbedenklich und bis zum Zeitpunkt der Umbasierung für die Bestandsrentner und im Hinblick auf bisher

erworbene Ansprüche von Versicherten kosten- und damit verteilungsneutral gelingen kann (JG 2008 Ziffern 639 ff.).

## 2. Gesetzliche Krankenversicherung

**716.** Die konkret in der Regierungserklärung zur Agenda 2010 angekündigten Maßnahmen für die GKV – Ausgabenkürzungen und Einnahmeerhöhungen – zielten anders als bei der GRV vor allem darauf ab, die von erheblichen Finanzierungsdefiziten zwischen den Jahren 1999 und 2003 gekennzeichnete finanzielle Situation kurzfristig zu verbessern (Tabelle 28). Dagegen sollten die zur Sicherung der langfristigen Finanzierbarkeit der GKV notwendigen Reformen von der Rürup-Kommission entwickelt werden (Kasten 23, Seite 375). Diese konnte sich allerdings nicht auf ein einheitliches Votum verständigen und stellte in ihrem Abschlussbericht lediglich die Vor- und Nachteile einer **einkommensunabhängigen Gesundheitsprämie** und einer Bürgerversicherung gegenüber. Mit dem GKV-Modernisierungsgesetz vom 14. November 2003 wurden schließlich die in der Regierungserklärung angekündigten, eher kurzfristig wirkenden Maßnahmen umgesetzt (JG 2003 Ziffern 291 ff.). Der GKV wurde damit zwar für einige Jahre ein finanzieller Spielraum verschafft, langfristig wirkende Finanzierungsreformen wurden aber bis heute nicht ernsthaft angegangen.

Tabelle 28

### Finanzielle Entwicklung der Gesetzlichen Krankenversicherung

Mrd Euro

	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2012		2013
								insg.	1. - 2. Q.	1. - 2. Q.
<b>Gesundheitsfonds</b>										
Saldo (1) .....	x	x	x	x	x	- 2,5	5,3	3,5	- 0,5	- 2,0
<b>Gesetzliche Krankenkassen</b>										
Einnahmen .....	131,2	135,8	141,0	145,7	156,1	171,9	183,6	189,6	94,8	97,7
Ausgaben .....	130,9	138,8	145,1	143,8	153,9	170,8	179,6	184,5	92,1	96,6
Saldo (2) .....	- 0,1	- 2,7	- 3,4	1,7	1,7	1,1	4,0	5,1	2,7	1,1
Ergebnis GKV (1)+(2) .....	- 0,1	- 2,7	- 3,4	1,7	1,7	- 1,4	9,3	8,6	2,2	- 0,9
nachrichtlich:										
Beitragssatz (%) <sup>1)</sup> .....	13,6	13,6	14,3	13,7	14,8	15,5	15,5	15,5	15,5	15,5

1) Jeweils zum 1. Januar eines Jahres; von 1999 bis 2007 durchschnittlicher Beitragssatz der einzelnen Krankenkassen. Seit Einführung des Gesundheitsfonds zum 1. Januar 2009 gilt für die Krankenkassen ein einheitlicher Beitragssatz. Außerdem ab dem Jahr 2005 einschließlich des zusätzlichen Beitragssatzes von 0,9 % für Arbeitnehmer.

[Daten zur Tabelle](#)

Quelle: BMG

**717.** Der Sachverständigenrat hat sich in seinem Jahrgutachten 2004/05 mit dem Modell der Bürgerpauschale klar für eine Finanzierung der Krankenversicherung über einkommensunabhängige Pauschalbeiträge mit versicherungsexternem sozialen Ausgleich sowie die **Etablierung eines einheitlichen Versicherungsmarkts** ausgesprochen (JG 2004 Ziffern 511 ff., zuletzt JG 2012 Ziffer 609 und Kasten 23). Eine ähnliche Position vertritt der Wissenschaftliche Beirat beim BMF (2004). Aufgrund der Befürchtung, dass sich die Große Koalition nach dem Regierungswechsel im Jahr 2005 zu einer Bürgerversicherung hätte durchringen können, schlug der Wissenschaftliche Beirat beim BMF (2005) zudem ein Konsensmodell vor, das

einen Gesundheitsfonds enthielt, der eine Weiterentwicklung der Finanzierung der GKV hin zur Gesundheitsprämie oder zur Bürgerversicherung ermöglicht.

**718.** Das Gegenüberstellen zweier gegensätzlicher Konzepte anstelle eines einheitlichen Votums der Rürup-Kommission und die Notwendigkeit eines Konsensmodells, von dem ausgehend jede der beiden Finanzierungsalternativen hätte umgesetzt werden können, stehen gewissermaßen stellvertretend für die **Spaltung der Parteien in der Gesundheitspolitik**, die bis heute fortbesteht. Insofern ist es zwar erklärbar, aber gleichwohl kritisch zu beurteilen, dass bis heute keine umfängliche Finanzierungsreform in Richtung einer einkommensunabhängigen Finanzierung der GKV umgesetzt wurde. Stattdessen wurden in den vergangenen Jahren Trippelschritte in unterschiedliche Finanzierungsrichtungen unternommen.

**719.** Heute ist der Stand wie folgt: Die Beiträge der Versicherten fließen in den **Gesundheitsfonds**. Sie werden einkommensabhängig erhoben. Der Beitragssatz beträgt 15,5 %, wobei derjenige der Arbeitgeber bei 7,3 % liegt und in dieser Höhe gesetzlich festgeschrieben wurde. Die Krankenkassen erhalten zur Finanzierung ihrer Ausgaben Zuweisungen aus dem Gesundheitsfonds. Sofern diese Mittel zur Deckung der Ausgaben nicht ausreichen, werden kassenindividuell festgelegte Zusatzbeiträge von den Versicherten erhoben. Seit dem Inkrafttreten des GKV-Finanzierungsgesetzes am 1. Januar 2011 sind diese einkommensunabhängig und werden sozial ausgeglichen. Der Sozialausgleich findet immer dann statt, wenn der durchschnittliche Zusatzbeitrag 2 % des sozialversicherungspflichtigen Einkommens übersteigt. Der jeweilige Ausgleichsbetrag entspricht der Differenz von durchschnittlichem Zusatzbeitrag und individueller Überforderungsgrenze (für Details JG 2010 Ziffern 409 ff.).

**720.** Durch die Festschreibung des Arbeitgeberbeitragssatzes wurde erreicht, dass zukünftig der Anstieg der Gesundheits- von den Arbeitskosten entkoppelt ist. Auch der Beitragssatz der Arbeitnehmer soll in der aktuellen Höhe festgehalten werden. Damit würden zukünftig alle Ausgabensteigerungen im Gesundheitswesen allein über **einkommensunabhängige Zusatzbeiträge mit Sozialausgleich** finanziert werden. Damit wäre ein Schritt in Richtung einer vermehrt einkommensunabhängigen Finanzierung der GKV gemacht. Allerdings ist deren finanzielle Lage derzeit so gut, dass aktuell keine Krankenkasse Zusatzbeiträge erheben muss. Insofern existiert der Einstieg in die einkommensunabhängige Finanzierung bisher nur auf dem Papier.

**721.** Aktuell weist die GKV zwar **Überschüsse** aus und hat hohe **finanzielle Reserven** aufgebaut (Tabelle 28, Seite 391). Dies ist aber vor allem auf die gute Entwicklung von Konjunktur und Arbeitsmarkt sowie ein im Jahr 2010 zur Abwendung eines erneuten erheblichen Finanzierungsdefizits notwendig gewordenen Maßnahmenpaket zurückzuführen. Dieses wurde im Rahmen des GKV-Finanzierungsgesetzes im Jahr 2010 verabschiedet und enthielt einnahmeerhöhende Maßnahmen sowie solche, die für einen begrenzten Zeitraum ausgaben-dämpfend wirkten (JG 2010 Ziffern 408 ff.).

### Was noch zu tun ist

**722.** Die gesundheitspolitischen Gegebenheiten lassen einen vollumfänglichen Einstieg in die vom Sachverständigenrat präferierte **Bürgerpauschale** zur Finanzierung der GKV als unwahrscheinlich erscheinen. Dennoch sollte es zumindest das Ziel der neuen Bundesregierung sein, die einkommensunabhängige Finanzierung der GKV weiter voranzutreiben. Dabei bestünde der erste Schritt in diese Richtung darin, für die tatsächliche Einführung der einkommensunabhängigen Zusatzbeiträge zu sorgen. Dies könnte beschleunigt werden, indem die aktuell vorhandenen Überschüsse durch eine **Beitragssatzsenkung** an die Mitglieder zurückgegeben werden (JG 2012 Ziffer 596).

**723.** Im Anschluss daran könnte dann die schrittweise Einführung eines **einkommensunabhängigen Arbeitnehmerbeitrags** in Erwägung gezogen werden, für die im Jahresgutachten 2012/13 Wege aufgezeigt wurden (JG 2012 Ziffern 598 ff.). Ein solcher Übergang dürfte mit positiven Beschäftigungs- und Wachstumseffekten einhergehen, die dann besonders groß ausfallen, wenn der Übergang schnell stattfindet und mit einem moderaten Anstieg der Belastungsquote verbunden ist (JG 2012 Ziffern 625 ff.; Kallweit und Kohlmeier, 2012).

**724.** Gleichzeitig sollten Reformen auf der Ausgabenseite durchgeführt werden, die zu **mehr Wettbewerb auf dem Markt für Gesundheitsleistungen** führen und damit ausgabendämpfend wirken. Der Wettbewerb für Gesundheitsleistungen sollte so ausgestaltet sein, dass die bestehende Über-, Unter- und Fehlversorgung beseitigt wird. Dazu ist es notwendig, sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich stärker auf Vertragsfreiheit zu setzen. Durch eine stärkere Nutzung von Selektivverträgen in beiden Bereichen und den Übergang zu einer monistischen Krankenhausfinanzierung lässt sich manches erreichen (JG 2012 Ziffern 628 ff.). Jedenfalls ist es **nicht notwendig**, dem Gesundheitsbereich, etwa durch die Einführung einer Bürgerversicherung, **mehr staatliche Mittel** zur Verfügung zu stellen.

### 3. Soziale Pflegeversicherung

**725.** Obwohl die SPV seit dem Jahr 1999 Finanzierungsdefizite aufwies, fand sie in der Regierungserklärung zur Agenda 2010 selbst keine Beachtung (Tabelle 29). Sie wurde aber von der Rürup-Kommission berücksichtigt. Diese sah allerdings nicht nur die Notwendigkeit, Maßnahmen zur Sicherstellung der langfristigen Finanzierbarkeit der SPV zu ergreifen. Vielmehr wurde festgestellt, dass ihre Legitimität gefährdet sein dürfte, wenn künftigen Generationen nicht ein mit dem heutigen vergleichbares Leistungsniveau geboten würde. Insofern konstatierte sie die Notwendigkeit einer Leistungsdynamisierung. Ebenso wurde grundsätzlich der Bedarf gesehen, den Leistungskatalog zugunsten Demenzkranker auszuweiten. Da gleichzeitig aufgrund des demografischen Wandels ein Anstieg der Anzahl der Pflegebedürftigen zu erwarten ist, würde deshalb ein erhebliches Ungleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben auftreten:

**726.** Die sich ergebende Finanzierungslücke sollte im Sinne einer nachhaltigen Finanzierung nicht durch eine simple Erhöhung des Beitragssatzes geschlossen werden. Sie empfahl viel-

Tabelle 29

## Finanzielle Entwicklung der Sozialen Pflegeversicherung

Mrd Euro

	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2012		2013
								insg.	1. - 2. Q.	1. - 2. Q.
Einnahmen .....	16,3	16,8	16,9	17,5	18,0	21,3	22,2	23,0	11,2	12,1
Ausgaben .....	16,4	16,9	17,6	17,9	18,3	20,3	21,9	22,9	11,4	12,0
Saldo .....	- 0,0	- 0,1	- 0,7	- 0,4	- 0,3	1,0	0,3	0,1	- 0,1	0,2
nachrichtlich:										
Beitragssatz (%) <sup>1)</sup> .....	1,70	1,70	1,70	1,70	1,70	1,95	1,95	1,95	1,95	2,05

1) Jeweils zum 1. Januar eines Jahres; ohne den seit 1. Januar 2005 geltenden Zuschlag in Höhe von 0,25 Prozentpunkten für kinderlose Mitglieder.

[Daten zur Tabelle](#)

Quelle: BMG

mehr einen **intergenerativen Lastenausgleich**, der de facto zu einem Beitragssplitting führen würde, bei dem für die Rentner ein höherer Beitragssatz als für die Erwerbstätigen gilt. Für letztere sollte zudem eine Beitragssatzsenkung umgesetzt werden, wobei die dadurch frei gewordenen finanziellen Mittel in einen Vorsorgebeitrag fließen sollten. Dieser wiederum sollte es den jüngeren Generationen ermöglichen, in der Rentenphase den höheren Beitrag finanzieren zu können (BMGS, 2003).

**727.** Mit dem Gesetz zur strukturellen Weiterentwicklung der Pflegeversicherung, das am 1. Juli 2008 in Kraft trat, wurde eine Leistungsdynamisierung in der SPV umgesetzt. Am 1. Januar 2013 wurde zudem mit dem Gesetz zur Neuausrichtung der Pflegeversicherung der Leistungskatalog zugunsten Demenzkranker ausgeweitet. In beiden Fällen wurde zur Finanzierung auf eine allgemeine Beitragssatzerhöhung zurückgegriffen. Folglich wurde der eigentliche Kern des Kommissionsvorschlags, der intergenerative Lastenausgleich, mit dem der Beitragssatz zur SPV für Arbeitnehmer und Arbeitgeber niedrig gehalten werden sollte, nicht umgesetzt.

#### Was noch zu tun ist

**728.** Grundsätzlich wäre, wie in der GKV, eine einkommensunabhängige Finanzierung der SPV die am besten geeignete Finanzierungsform (JG 2004 Ziffern 510 ff.). Diese ist aber nur in institutioneller Verbundenheit mit der gleichzeitigen Einführung in der GKV als sinnvoll anzusehen. Da mit der einkommensunabhängigen Finanzierung der GKV in der kurzen Frist nicht zu rechnen ist, sollte die intergenerationale Umverteilung durch ein **Beitragssplitting zu Lasten der Rentner** reduziert werden. Denn die aktuelle Generation der Rentner hat die ihnen zur Verfügung stehenden Leistungen aus der SPV in jungen Jahren nicht mitfinanziert (JG 2008 Ziffer 702).

### IV. Familienpolitik aus ökonomischer Perspektive

**729.** Mit einem Gesamtvolumen von etwa 200 Mrd Euro wurden für familien- und ehebezogene Leistungen im Jahr 2010 in Deutschland etwa 8 % des Bruttoinlandsprodukts verwendet. Die Familienpolitik ist somit ein großer und finanziell bedeutsamer Teil der Sozialpolitik. Die Familienpolitik wird vor allem durch **gesellschaftliche Wertvorstellungen** und nicht in erster

Linie von ökonomischen Erwägungen bestimmt. Dabei ist zudem zu berücksichtigen, dass die Familie der Kern der privaten Lebensführung ist und deshalb vor staatlichen Eingriffen in besonderer Weise geschützt sein sollte.

**730.** Diese disziplinübergreifende Herangehensweise erfordert aber gleichwohl eine Analyse der Familienpolitik im Hinblick auf **ökonomische Zielsetzungen**. Dies gilt umso mehr, da familienpolitische Maßnahmen ökonomische Anreize setzen, die nicht immer als günstig zu beurteilen sind. Zudem kommt der Familienpolitik hinsichtlich des Potenzialwachstums – gerade vor dem Hintergrund des demografischen Wandels – eine wichtige Rolle zu. So kann beispielsweise die Ganztagsbetreuung dazu beitragen, die Frauenerwerbstätigkeit zu erhöhen und dadurch das Potenzialwachstum zu stärken. Sie wurde außerdem aus dem Geflecht von insgesamt 156 familien- und ehebezogenen Einzelmaßnahmen im Kontext der Agenda 2010 mit dem Ziel aufgegriffen, mehr Chancengleichheit zu erreichen.

**731.** Beim Ausbau der **Ganztagsbetreuung** wurden bis heute einige Erfolge erzielt. Dennoch sollte ihr qualitätsorientierter Ausbau weiter vorangehen. Gleichzeitig wäre es aus ökonomischer Perspektive vorteilhaft, das umfangreiche Maßnahmengeflecht so weiterzuentwickeln, dass sich einzelne Maßnahmen nach Möglichkeit nicht konterkarieren. Insbesondere sollten diejenigen, die sich positiv auf das Potenzialwachstum auswirken und damit die Folge des demografischen Wandels abmildern können, ihre Wirkung voll entfalten. Sollten sich vereinzelt familienpolitische Maßnahmen nach einer kritischen Durchsicht als weniger zielführend herausstellen, könnten sie abgeschafft und die frei werdenden finanziellen Mittel zur Konsolidierung genutzt werden. Die Finanzierung der frühkindlichen Bildung durch den Ausbau der Ganztagsbetreuung sollte eher durch eine Neuaufstellung der Bildungsfinanzierung gesichert werden.

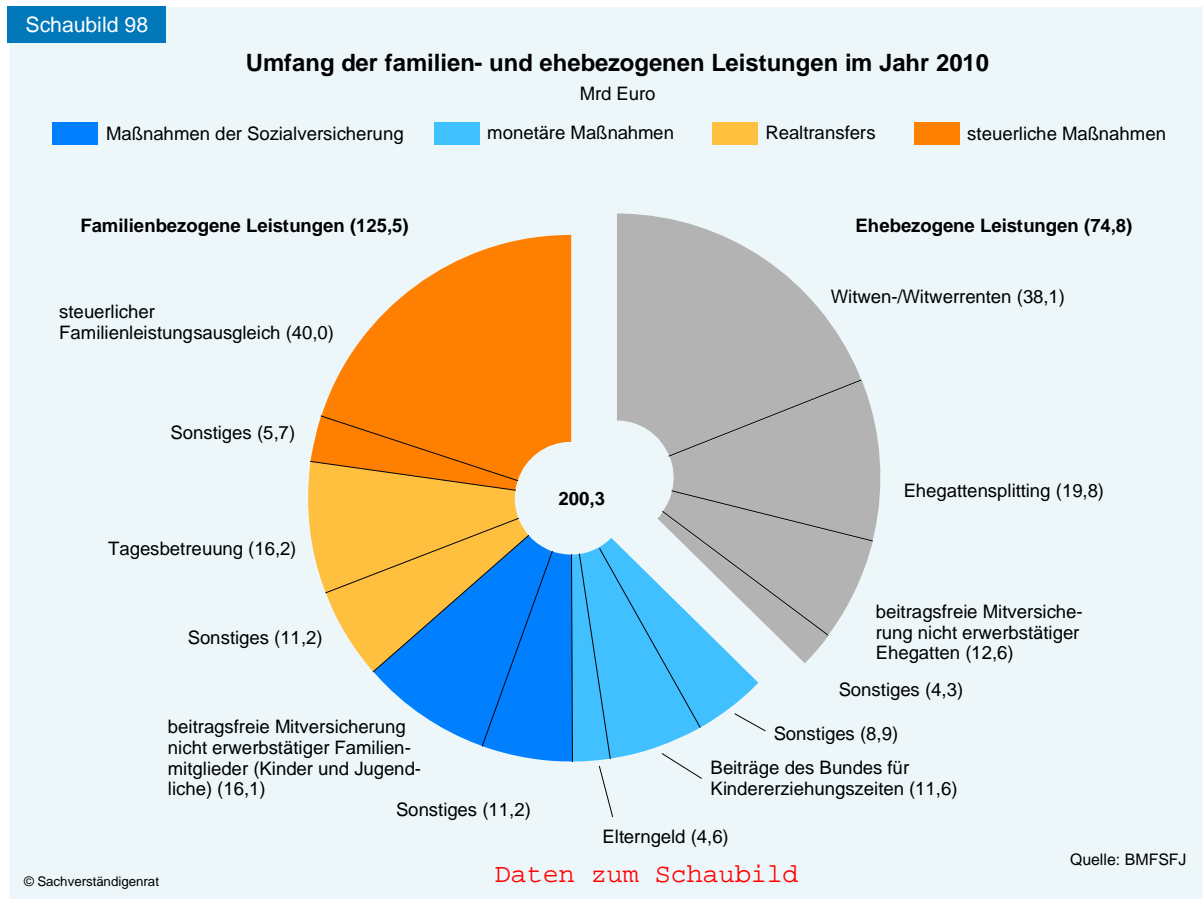
## 1. Überblick über die familien- und ehebezogenen Leistungen

**732.** Vom Gesamtvolumen der familien- und ehebezogenen Leistungen entfielen mit 125,5 Mrd Euro im Jahr 2010 etwa 60 % auf familienbezogene Leistungen, die 148 Einzelmaßnahmen umfassten. Diese werden den vier Bereichen „steuerliche Maßnahmen“, „Realtransfers“, „Maßnahmen der Sozialversicherung“ und „monetäre Maßnahmen“ zugeordnet. Von diesen bilden die steuerlichen Maßnahmen mit einem Volumen von 45,7 Mrd Euro im Jahr 2010 den größten Bereich, während die anderen drei Bereiche mit Volumina von etwa 25 Mrd Euro ungefähr gleich groß sind. Hinzu kommen noch acht ehebezogene Leistungen mit einem Volumen von 74,8 Mrd Euro im Jahr 2010. Hierzu zählen unter anderem das Ehegattensplitting und die beitragsfreie Mitversicherung von nicht erwerbstätigen Ehegatten in der GKV und SPV (Schaubild 98).

**733.** Die Familienpolitik ist unübersichtlich: Es gibt eine Vielzahl von Maßnahmen, mit denen teilweise unterschiedliche Ziele verfolgt werden. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) nennt zwar seit kurzem als weiteres Ziel und Prinzip der Familienpolitik die „Wahlfreiheit“ (BMFSFJ, 2013a). Gleichwohl verfolgt die Familienpolitik im Wesentlichen **vier Ziele**: die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität von Familien, das Wohlergehen und eine gute Entwicklung von



Schaubild 98



Kindern sowie die Erfüllung bestehender Kinderwünsche von Paaren. Hinzu kommen verschiedene Subziele. So dürfte beispielsweise mit einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf nicht nur diesem Wunsch von Müttern entsprochen werden. Vielmehr soll mit diesem Ziel eine gerade vor dem Hintergrund des demografischen Wandels bedeutsame Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit angestrebt werden.

**734.** Dieses Beispiel verdeutlicht, dass familienpolitische Ziele gesellschaftspolitisch und ökonomisch motiviert sein können. Die ökonomischen Aspekte können durchaus weit gefasst sein, zumindest wenn mit einer erfolgreichen Familienpolitik das **Sozialkapital** einer Gesellschaft erhalten bleibt oder ausgebaut wird (Putnam, 2001). Ein hohes Sozialkapital wird verschiedentlich als wohlfahrtssteigernd oder als bedeutsam für das Wirtschaftswachstum angesehen (Paldam und Svendsen, 2000). Der Ökonomie kommt aber insbesondere dann Bedeutung zu, wenn familienpolitische Maßnahmen das Potenzialwachstum direkt beeinflussen, soweit sie die ökonomischen Folgen des demografischen Wandels abschwächen.

**735.** Aufgrund der unterschiedlichen Ziele und den dahinter stehenden Subzielen, die mit den ehe- und familienbezogenen Maßnahmen verfolgt werden, wäre es erstaunlich, wenn sich die Effekte einzelner Maßnahmen nicht konterkarierten. Dies ist am offensichtlichsten bei der Gegenüberstellung des bestehenden Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab Vollendung des ersten Lebensjahres und dem Betreuungsgeld (Kasten 25). Vor diesem Hintergrund haben das BMFSFJ und das BMF im Jahr 2008 beschlossen, „erstmalig eine systematische und umfassende Analyse der Wirkungen verschiedener Leistungen im Zusammenwir-

ken und im Hinblick auf übergreifende familienpolitische Ziele (**Gesamtevaluation**) durchzuführen“ (BMFSFJ, 2013a). Diese Gesamtevaluation umfasst elf Module, in denen ausgewählte familien- und ehebezogene Leistungen auf die genannten unterschiedlichen familienpolitischen Ziele untersucht wurden. Sie war Mitte des Jahres 2013 weitgehend abgeschlossen.

**736.** Die Gesamtevaluation hat erstmals eine systematische und empirisch fundierte Beurteilung der Familienpolitik in Deutschland ermöglicht. Es wurde überprüft, inwieweit mit einzelnen familienpolitischen Maßnahmen die angestrebten Ziele erreicht werden können. Auf diese Weise konnten etwaige Zielkonflikte erkannt werden. Das Ziel künftiger familienpolitischer Reformen sollte es daher sein, diese zu minimieren. Gleichzeitig hat die Gesamtevaluation zu einer deutlich verbesserten Datenbasis für familienbezogene Analysen beigetragen. Sie ist damit ein Beispiel für eine **evidenzbasierte Politikberatung**.

#### Kasten 25

##### Rechtsanspruch auf Betreuungsplatz versus Betreuungsgeld

Seit dem 1. August 2013 besteht für Kinder ab Vollendung des ersten Lebensjahres in Deutschland ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz. Zum gleichen Zeitpunkt wurde zudem mit dem Betreuungsgeld eine weitere familienbezogene Leistung eingeführt. Es wird an Familien gezahlt, die ihre Kinder im zweiten und dritten Lebensjahr ohne Inanspruchnahme öffentlicher Angebote betreuen. Es beträgt bis zum 31. Juli 2014 monatlich 100 Euro, danach 150 Euro.

Mit dem Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz kann die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessert und damit die Frauenerwerbstätigkeit erhöht werden (Rainer et al., 2013). Darüber hinaus gibt es empirische Evidenz dafür, dass der Besuch einer Tagesbetreuungseinrichtung die Entwicklung von Kindern positiv beeinflussen kann (Müller et al., 2013; Schölmerich et al., 2013). Damit dürfte der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für unter Dreijährige den beiden familienpolitischen Zielen der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie der Förderung der Entwicklung des Kindes dienen.

Gleichzeitig erhalten Eltern aber durch das Betreuungsgeld einen Anreiz, ihre Kinder zu Hause zu betreuen und eine öffentlich finanzierte Kinderbetreuung gerade nicht zu nutzen. In diesem Fall dürfte in der Regel ein Elternteil, vermutlich meistens die Mutter, die Betreuung übernehmen. In der Folge sind Familie und Beruf schwieriger zu vereinbaren und die Mutter bleibt dem Arbeitsmarkt länger fern. Zudem kann das Kind an möglichen positiven Effekten der externen Betreuung nicht teilhaben. Folglich werden mit dem Betreuungsgeld beide mit dem Rechtsanspruch angestrebten Ziele konterkariert.

## 2. Familienpolitik und die Agenda 2010

**737.** Das Gesamtgeflecht von existierenden familien- und ehebezogenen Maßnahmen war – anders als bei der Gesamtevaluation – nicht Bestandteil der Agenda 2010. Mit dem Ziel, die Chancengleichheit in Deutschland durch den Ausbau der Ganztagsbetreuung zu erhöhen, wurde in der Regierungserklärung zur Agenda 2010 stattdessen lediglich auf eine einzelne familienbezogene Maßnahme, die öffentlich geförderte Kinderbetreuung, Bezug genommen

(Kasten 23, Seite 375). Diese war im Jahr 2010 mit einem Anteil von 60 % die größte Ausgabenposition im Bereich der familienpolitischen Realtransfers (Schaubild 98, Seite 396).

**738.** Beim angestrebten Ausbau der Ganztagsbetreuung wurde der Fokus auf die unter Dreijährigen gelegt. So sah zunächst das Tagesbetreuungsbaugesetz (TAG), das Anfang des Jahres 2005 in Kraft trat, einen qualitätsorientierten und bedarfsgerechten **Ausbau der Tagesbetreuung** vor. Dazu sollten 230 000 zusätzliche Plätze in Kindertagesstätten, Krippen oder bei Tagesmüttern für Kinder unter drei Jahren bis zum Jahr 2010 geschaffen werden (BMFSFJ, 2004). Die Große Koalition setzte diesen Ausbau des Betreuungsangebots noch vor dem Ende des im TAG festgelegten Ausbauperioden fort. Sie legte mit dem Kinderförderungsgesetz (KiföG), das am 16. Dezember 2008 in Kraft trat, ein höheres Ausbauniveau bei gleichzeitiger Verlängerung des Ausbauperioden fest. Dies führte zu dem seit dem 1. August 2013 bestehenden Rechtsanspruch auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder einer Kindertagespflege für jedes Kind, welches das erste Lebensjahr vollendet hat (§ 24 Absatz 2 SGB VIII).

**739.** Nachdem anfänglich auf Basis von Elternbefragungen ein Bedarf von 750 000 Betreuungsplätzen ermittelt wurde (Bien et al., 2006), dürfte dieser heute bei etwa 780 000 liegen (Deutsches Jugendinstitut, 2013). Auf der Basis von Angaben der Länder ging das BMFSFJ am 1. August 2013 davon aus, dass für das Kitajahr 2013/14 über 800 000 Plätze in Kindertagesstätten und in der Kindertagespflege zur Verfügung stehen (BMFSFJ, 2013b). Demnach müsste es zumindest im Durchschnitt eine dem Bedarf entsprechende Zahl von Betreuungsplätzen geben.

**740.** Darüber hinaus folgte dem im Kontext der Agenda 2010 angekündigten Ausbau der Ganztagsbetreuung das Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“. Es wurde für den Zeitraum der Jahre 2003 bis 2009 aufgelegt und hatte das Ziel, den Ausbau von Ganztagschulen voranzutreiben. Dazu wurden insgesamt 4 Mrd Euro zur Verfügung gestellt, von denen wiederum 52 % für den **Ausbau von Grundschulen** verwendet wurden (BMBF, 2009).

**741.** Der in der Regierungserklärung zur Agenda 2010 angekündigte Ausbau der Ganztagsbetreuung für die unter Dreijährigen kann quantitativ als im Grundsatz erfolgreich bezeichnet werden. Allerdings sind das Angebot und die Nachfrage nach entsprechenden Betreuungsplätzen regional unterschiedlich verteilt. Deshalb gibt es aktuell in Regionen mit überdurchschnittlichem Bedarf, wie beispielsweise in Großstädten, nach wie vor einen Mangel an Betreuungsplätzen. Darüber hinaus sind die vorhandenen **Betreuungsplätze häufig nicht passgenau**. So entsprechen Art (Tageseinrichtung oder Tagespflege) und Umfang (Halbtags-, erweiterte Halbtags- oder Ganztagsbetreuung) sowie die Qualität (unter anderem gemessen an der Betreuungsrelation) der Betreuung häufig nicht den Wünschen der Eltern (Deutsches Jugendinstitut, 2013).

**742.** Mit dem Ausbau der Ganztagsbetreuung wurde aber vor allem eine Erhöhung der **Chancengerechtigkeit** angestrebt (Kasten 23, Seite 375). So sollen Kinder unabhängig von

ihrem sozioökonomischen Hintergrund bei gleicher Begabung dieselben Entwicklungsmöglichkeiten erhalten. Grundsätzlich kann der frühzeitige Besuch einer Kindertageseinrichtung die Entwicklung von Kindern positiv beeinflussen (Müller et al., 2013; Schölmerich et al., 2013). Dies gilt insbesondere dann, wenn Kinder aus sogenannten „bildungsfernen Schichten“ dieses Angebot nutzen. So gibt es Evidenz dafür, dass es für als sozioökonomisch benachteiligt bezeichnete Kinder besonders hilfreich ist, wenn sie bereits im Alter von zwei Jahren regelmäßig eine Betreuungseinrichtung besuchen (Müller et al., 2013). Insofern dürfte vom Ausbau der Ganztagsbetreuung tatsächlich ein Beitrag zur notwendigen Erhöhung der Chancengleichheit in Deutschland ausgehen (Ziffern 688 ff.).

### Was noch zu tun ist

**743.** Damit sich die genannten positiven Effekte perspektivisch voll entfalten können, sollte zukünftig der Bedarf an Betreuungsplätzen nicht nur im Durchschnitt, sondern regionenspezifisch gedeckt werden. Darüber hinaus sollte die Passgenauigkeit der Betreuungsplätze, insbesondere hinsichtlich ihrer Qualität, erhöht werden. Da vor allem Kinder, die aufgrund ihres sozioökonomischen Hintergrunds benachteiligt sind und deshalb Bildungs- und Sprachförderung am dringendsten benötigen, in Kinderbetreuungseinrichtungen häufig unterrepräsentiert sind (Schober und Spieß, 2013), sollte zudem hier angesetzt werden. Dabei sollte der Besuch einer Betreuungseinrichtung einkommensschwache Familien finanziell nicht überfordern. Darüber hinaus sind Maßnahmen, die Anreize setzen, auf den Besuch einer Betreuungseinrichtung zu verzichten – Stichwort **Betreuungsgeld** –, **zurückzunehmen**. Ordnungspolitisch bedenklich ist das Betreuungsgeld deshalb, weil es dafür gezahlt wird, dass Familien ein Angebot an öffentlichen Leistungen nicht nutzen. Eine Ausweitung eines solchen Ansatzes auf andere öffentliche Leistungen hätte fatale Folgen nicht nur für die öffentlichen Haushalte, sondern für die Legitimität des gesamten staatlichen Leistungsangebots.

**744.** Neben dem **weiteren qualitätsorientierten Ausbau der Ganztagsbetreuung** für Kinder im Alter von unter drei Jahren sollte die qualitativ hochwertige Betreuung für Kinder ab drei Jahren nicht aus dem Blickfeld verschwinden. Mit dem Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ wurde insbesondere der Ausbau der Grundschulen und damit die Betreuung der Kinder ab sechs Jahren erfolgreich angestoßen. Für den Grundschulbereich gibt es zudem den Befund, dass zumindest in Westdeutschland Grundschüler aus sozial- oder bildungsbenachteiligten Haushalten Ganztagsangebote überproportional stark nutzen (Marcus et al., 2013). Dies ist im Hinblick auf die angestrebte Erhöhung der Chancengleichheit von erheblicher Bedeutung.

## 3. Familienpolitik, Potenzialwachstum und demografischer Wandel

**745.** Zur Sicherung und Erhöhung des materiellen Wohlstands ist das Potenzialwachstum von erheblicher Bedeutung, insbesondere angesichts des demografischen Wandels. Dazu bedarf es vor allem technischen Fortschritts, der die **Produktivität der Erwerbstätigen** erhöht. Als Folge des demografischen Wandels sind aufgrund des damit verbundenen Rückgangs der Anzahl der Erwerbspersonen und ihrer Alterung negative Auswirkungen auf den materiellen

Wohlstand zu erwarten. Möglicherweise wirkt sich zudem der Anstieg des Durchschnittsalters der Erwerbsbevölkerung negativ auf ihre Produktivität aus.

**746.** Aus ökonomischer Perspektive sind solche Maßnahmen zur Steigerung des Potenzialwachstums geeignet, die sich positiv auf die Produktivität und die Anzahl der Arbeitskräfte auswirken. Vor dem Hintergrund des demografischen Übergangs kommt diesem Anliegen eine besondere Bedeutung zu. Im familienpolitischen Kontext sind dies insbesondere Maßnahmen, die entweder über die Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit oder – perspektivisch – über eine zunehmende Realisierung bereits vorhandener Kinderwünsche von Paaren die **Anzahl der Erwerbspersonen erhöhen**. Produktivitätserhöhend dürften sich vor allem frühkindliche Bildungsinvestitionen auswirken, die zudem zu mehr Chancengleichheit beitragen.

### **Zur Erhöhung der Anzahl der Erwerbspersonen**

**747.** Eine unzureichende Vereinbarkeit von Familie und Beruf behindert aktuell vor allem die Erwerbstätigkeit von Müttern. Dies bestätigen Studien, die unter anderem im Rahmen der Gesamtevaluation erstellt wurden und positive Effekte der öffentlich geförderten Kinderbetreuung auf das Arbeitsangebot von Müttern finden (Bonin et al., 2013; Müller et al., 2013; Rainer et al., 2013). Somit ist der **Ausbau der Ganztagsbetreuung** ein wichtiges, ökonomisch motiviertes Betätigungsfeld der Familienpolitik, auf dem bereits erste Erfolge erzielt wurden (Ziffern 737 ff.).

**748.** Daneben dürfte es aber im Gesamtgeflecht der zahlreichen ehe- und familienbezogenen Leistungen einige geben, die negative Arbeitsanreize entfalten und somit das mit der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf angestrebte Subziel der Familienpolitik „**Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit**“ konterkarieren. Hier werden mit dem Ehegattensplitting, der beitragsfreien Mitversicherung von nicht erwerbstätigen Ehepartnern und dem Familienleistungsausgleich vor allem finanziell bedeutende und mit dem Eltern- und dem Betreuungsgeld vor allem prominente familien- und ehebezogene Leistungen betrachtet.

**749.** So gehen vom **Ehegattensplitting** aufgrund der relativ hohen Grenzbelastung des Zweitverdieners negative Arbeitsanreize aus (Ziffern 640 ff.). Dies wurde bereits in zahlreichen Studien aufgezeigt (Steiner und Wrohlich, 2004). Der Übergang zur Individualbesteuerung wäre mit positiven und vergleichsweise großen Arbeitsmarkteffekten verbunden (Bonin et al., 2013; Fehr et al., 2013b; Müller et al., 2013). Nicht nur aus verfassungsrechtlichen Gründen ist der Übergang zur Individualbesteuerung nicht sinnvoll. Aus ökonomischer Sicht findet in einem Haushalt, ob als Familie, als Ehe oder als sonstige Lebensgemeinschaft konzipiert, ein Lastenausgleich statt. Im Sinne des **Subsidiaritätsprinzips** sorgen Ehe und Familie daher in erster Linie für die finanzielle Absicherung der einzelnen Familienmitglieder. Dies berücksichtigt der Staat in seiner Sozialpolitik, sodass ein einzelnes Familienmitglied ohne Einkommen keine staatlichen Zahlungen erhält, wenn das Einkommen des Haushalts über dem Existenzminimum liegt.

Wendet der Staat dieses Prinzip in der Sozialpolitik an, so muss dies **im Steuerrecht seine Entsprechung** haben. Soweit die Beteiligten füreinander wirtschaftlich eintreten, sollte dies

im Sinne des Leistungsfähigkeitsprinzips steuerlich berücksichtigt werden. Der Staat kann nicht im Rahmen seiner Sozialpolitik auf einen solchen Lastenausgleich vertrauen, ihn bei der Besteuerung aber negieren. Dies bedeutet nicht notwendigerweise, dass der steuerlich zu berücksichtigende Lastenausgleich in der Familie so vollständig wie im Rahmen des Ehegattensplittings sein muss (Ziffer 634).

**750.** Möglich wäre beispielsweise der Übergang zu einem **Realsplitting**. Bei diesem können Ehepartner einen bestimmten Betrag aufgrund gegenseitiger Unterhaltsverpflichtungen wechselseitig übertragen. Für diese Variante der Besteuerung einer Ehe lassen sich ebenfalls positive Arbeitsmarkteffekte nachweisen. Diese sind aber bei weitem nicht so groß wie bei der Individualbesteuerung und hängen von der gewählten Höhe des zu übertragenden Betrags ab (Bonin et al., 2013; Müller et al., 2013).

**751.** Zudem hat die **beitragsfreie Mitversicherung** von nicht erwerbstätigen Ehepartnern in der GKV negative Arbeitsmarkteffekte (Bonin et al., 2013; Müller et al., 2013). Um dieser Problematik zu begegnen, wäre der Übergang zu der vom Sachverständigenrat präferierten Bürgerpauschale geeignet. Diese wird einkommensunabhängig erhoben und entfaltet somit nicht die mit einer lohnzentrierten Beitragsfinanzierung verbundenen negativen Anzeizeffekte. Das Konzept der Bürgerpauschale sieht zudem vor, dass die beitragsfreie Mitversicherung von nicht erwerbstätigen Ehegatten entfällt.

**752.** Der **Familienleistungsausgleich** umfasst die beiden Komponenten Kindergeld und Kinderfreibetrag (Ziffer 657). Aufgrund der Interaktion mit anderen Sozialleistungen, insbesondere dem Arbeitslosengeld II, kann das Kindergeld eine leichte Ausweitung der Arbeitsmarkt-beteiligung bewirken, wie eine Mikrosimulationsstudie zeigt (Bonin et al., 2013). Diese Ausweitung betrifft insbesondere Alleinerziehende und Väter in Paarhaushalten. Sie resultiert daraus, dass das Kindergeld bei Bezug von Arbeitslosengeld II auf dieses angerechnet wird. Umgekehrt ist es voll einkommenswirksam, wenn das Arbeitslosengeld II nicht mehr bezogen wird. Insgesamt wird das Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf von Kindergeld und Kinderfreibetrag kaum berührt. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt eine weitere Studie, in der ein hypothetischer Wegfall des Kindergelds auf das Arbeitsangebot von Müttern untersucht wird (Müller et al., 2013). Dabei werden lediglich geringe negative Effekte auf die Partizipationsquote und die durchschnittlichen Arbeitsstunden ermittelt. Diese lassen sich ebenfalls durch die Interaktion mit anderen Sozialleistungen, insbesondere dem Arbeitslosengeld II, erklären.

**753.** Die Auswirkungen des Elterngelds auf die Erwerbstätigkeit von Müttern sind dagegen nicht so eindeutig zu benennen. Im ersten Jahr nach der Geburt erhöht das **Elterngeld**, das als Lohnersatzleistung ausgestaltet ist, das verfügbare Einkommen der Familien und setzt somit – familienpolitisch gewünscht – negative Arbeitsanreize. So kann gezeigt werden, dass das Elterngeld zu einem Rückgang der Partizipationsquote und der durchschnittlichen Arbeitsstunden von Müttern im ersten Jahr nach der Geburt eines Kindes führt (Bonin et al., 2013). Für eine hypothetische Abschaffung des Elterngelds wird hingegen ein Anstieg der Partizipa-

tionsquote von Müttern festgestellt (Müller et al., 2013). Diese beiden Studien betrachten ausschließlich die Effekte des Elterngelds im ersten Jahr nach der Geburt.

**754.** Andere Studien, welche die Erwerbstätigkeit der Mutter im zweiten Jahr nach der Geburt in die Betrachtung einbeziehen, belegen dagegen für dieses Jahr im Vergleich zum Status quo ante positive Effekte auf die Erwerbstätigkeit von Müttern (Büchner et al., 2006; Wrohlich et al., 2012). Dabei kommt eine deskriptive Analyse zu dem Ergebnis, dass nach der Einführung des Elterngelds die Erwerbstätigkeit von Müttern mit und ohne Hochschulabschluss 15 Monate und 25 Monate nach der Geburt höher ist als vorher. Allerdings sind die Effekte nur für **Mütter ohne Hochschulabschluss** und für den Zeitpunkt 15 Monate nach der Geburt statistisch signifikant (Wrohlich et al., 2012). Eine ökonometrische Analyse im Rahmen der Programmevaluation ergibt eine signifikant höhere Erwerbsbeteiligung für Mütter in Ostdeutschland und für Mütter mit niedrigerem Einkommen. Schließlich gehen im Vergleich zum Status quo ante gerade für diese Gruppe Erwerbsanreize aus, da sie durch die Einführung des Elterngelds im zweiten Jahr nach der Geburt ihres Kindes kein Erziehungsgeld mehr erhalten (Wrohlich et al., 2012).

**755.** Das **Betreuungsgeld** wiederum wirkt sich negativ auf die Arbeitsmarktpartizipation von Müttern aus. So wäre jede zweite Mutter, die in Teilzeit beschäftigt ist, bereit, sich ausschließlich der Kindererziehung zu widmen. Bei vollzeiterwerbstätigen Müttern wären die Einkommenseinbußen allerdings so groß, dass ein Betreuungsgeld von 150 Euro keine entsprechenden Anreize setzt (Beninger et al., 2009).

**756.** Im Gesamtgeflecht der ehe- und familienbezogenen Leistungen gibt es mit der subventionierten Kinderbetreuung also eine Leistung, die die **Vereinbarkeit von Familie und Beruf** verbessert und somit zur Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit beiträgt. Gleichzeitig gibt es mit der beitragsfreien Mitversicherung von nicht erwerbstätigen Ehegatten und dem Betreuungsgeld Maßnahmen, die negative Arbeitsanreize setzen und somit das familienpolitische Subziel „Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit“ konterkarieren.

### Zur Erhöhung der Fertilität

**757.** Zumindest perspektivisch, nämlich dann, wenn die nachkommenden Generationen mit etwa 20 Jahren in das Erwerbsleben einsteigen, wirkt sich eine **zunehmende Realisierung bereits bestehender Kinderwünsche von Paaren** positiv auf die Anzahl der Erwerbspersonen aus. Dies hätte wiederum langfristig einen positiven Effekt auf die wirtschaftliche Entwicklung und den materiellen Wohlstand in Deutschland.

**758.** Zuallererst ist ein Kinderwunsch eine **private Angelegenheit**. Sobald aber Paare aufgrund fehlender Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder anderer von staatlicher Seite beeinflussbarer Einflussfaktoren auf die Realisation bestehender Kinderwünsche verzichten, könnte familienpolitischer Handlungsbedarf angezeigt sein. Aus der ökonomischen Perspektive gilt dies insbesondere dann, wenn sich daraus positive Effekte für die Entwicklung des materiellen Wohlstands ergeben. Insofern ist es erfreulich, dass sich die Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch die Verfügbarkeit qualitativ hochwertiger Kinder-

betreuung nicht nur positiv auf die Frauenerwerbstätigkeit auswirkt, sondern grundsätzlich die Erfüllung bestehender Kinderwünsche von Paaren positiv beeinflusst (Boll et al., 2013; Rainer et al., 2013).

**759.** Das **Elterngeld**, das für Geburten seit dem 1. Januar 2007 bezogen werden kann, wurde in erster Linie mit dem Ziel eingeführt, Familien bei der Sicherung ihrer Lebensgrundlage zu unterstützen, wenn sich die Eltern vorrangig um die Betreuung ihrer Kinder kümmern müssen (Bundesregierung, 2008). Es dürfte unstrittig sein, dass dieses Ziel erreicht wird. Gleichwohl wird der Erfolg oder Misserfolg des Elterngelds häufig an der Entwicklung der Geburtenzahlen festgemacht, die seit dem Jahr 2007 nicht mehr kontinuierlich fallen. Aufgrund des bisher noch begrenzten Wirkungszeitraums von sechs Jahren ist es heute allerdings schwierig, abschließend zu beurteilen, ob sich das Elterngeld positiv auf die Realisation bestehender Kinderwünsche von Paaren auswirkt.

**760.** In einer Umfrage aus dem Jahr 2007 gaben 19 % der Eltern mit einem Kind, das vor dem Jahr 2007 geboren wurde, an, dass dem Elterngeld eine große Bedeutung für die Entscheidung für weitere Kinder zukommt. Weitere 44 % sagten, dass das Elterngeld zumindest etwas Einfluss hat (RWI, 2007). Zudem legen internationale Studien nahe, „dass der Ausbau der Elternzeit mit einem hohen Elterngeld relativ zum Einkommen vor der Geburt in den skandinavischen Ländern einen positiven Effekt auf die Fertilität hatte“ (Boll et al., 2013). Insgesamt scheint eine mittlere Dauer der Elternzeit günstig für die Fertilität zu sein. Vor diesem Hintergrund spricht manches dafür, die abschließende Einschätzung des Elterngelds nach einem ausreichend langen Wirkungszeitraum abzuwarten, damit detaillierte Daten vorhanden sind, die eine gründliche Analyse ermöglichen. Wird diese Zielsetzung durch das Elterngeld nicht erreicht, könnte es angesichts der eher moderaten Effekte auf die Frauenerwerbstätigkeit gestrichen werden.

### **Zur Erhöhung der Produktivität durch Bildung**

**761.** Zur Sicherung und Erhöhung des materiellen Wohlstands einer Gesellschaft ist der technische Fortschritt ein wichtiger Faktor. Seine Bedeutung nimmt noch einmal zu, wenn eine Gesellschaft demografischen Veränderungen ausgesetzt ist. Damit sich die Alterung und der Rückgang der Bevölkerung möglichst wenig auf die Einkommensentwicklung und den Lebensstandard einer Volkswirtschaft auswirken, ist die Steigerung der Produktivität der Erwerbstätigen entscheidend. Diese kann durch **Bildungsanstrengungen** über den gesamten Lebenszyklus hinweg positiv beeinflusst werden. Im hier vorliegenden familienpolitischen Kontext liegt der Fokus konsequenterweise auf den Bildungsanstrengungen zu Beginn des Lebenszyklus, also der frühkindlichen Bildung. Dieser kommt zudem eine besondere Bedeutung für die langfristige Humankapitalentwicklung zu (Ziffer 691).

**762. Frühkindliche Bildung** durch den Besuch einer öffentlich geförderten Kindertagesbetreuungseinrichtung ab einem Alter von zwei bis drei Jahren kann positive Effekte auf die adaptive Entwicklung (sprachliche Fertigkeiten, Alltagsfertigkeiten, motorische Fertigkeiten und soziale Beziehungen) von Kindern haben (Müller et al., 2013). Zudem zeigen die Autoren eine positive Korrelation zwischen der Betreuungsdauer und der adaptiven Entwicklung, die



für alle vier Bereiche signifikant ist. Insbesondere bei Kindern mit Migrationshintergrund sowie Kindern aus Niedrigeinkommenshaushalten lassen sich positive Effekte im adaptiven Verhalten beobachten, wenn der Besuch einer Tagesbetreuungseinrichtung bereits im Alter von zwei Jahren beginnt. Auch für die mittlere Frist können positive Effekte nachgewiesen werden. So verhalten sich Grundschüler mit Migrationshintergrund oder aus Haushalten mit Niedrigeinkommen sozialer, wenn sie vergleichsweise früher eine Betreuungseinrichtung besucht haben.

**763.** Eine weitere Studie kommt zu dem Ergebnis, dass zwei- bis dreijährige Kinder, die ausschließlich familiär betreut wurden, hinsichtlich ihres Wohlergehens signifikant schlechter abschneiden als Kinder, die halbtags oder ganztags eine Betreuungseinrichtung besuchen (Schölmerich et al., 2013). Dabei umfasst das „**Wohlergehen**“ Faktoren wie die Gesundheit, die adaptive Entwicklung, das Selbstvertrauen sowie das Empathievermögen. Bei der adaptiven Entwicklung zeigen sich signifikante Effekte, die insbesondere gegenüber den ausschließlich familiär betreuten Kindern ausgeprägt sind. Zugunsten der familiär betreuten Kinder lässt sich zugleich ein – allerdings etwas schwächerer – Effekt hinsichtlich der Gesundheit feststellen. Insgesamt sind die Unterschiede aber trotz hoher statistischer Signifikanz im Ausmaß ihrer Ausprägung gering.

**764.** Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt eine Studie in der die Auswirkungen des Thüringer Betreuungsgelds untersucht werden (Gathmann und Sass, 2012). Dieses Betreuungsgeld wurde zwischen dem 1. Juli 2006 und dem 31. Juli 2010 an Eltern von zweijährigen Kindern gezahlt, die ihre Kinder nicht in einer öffentlichen Kindertagesstätte betreuen ließen. Die Studie zeigt, dass zweijährige Kinder keine Vorteile aus einer verstärkten Betreuung zu Hause ziehen. Vielmehr ist es für diesen Fall so, dass zweijährige Mädchen (zumindest kurzfristig) eine niedrigere Sozialkompetenz und geringere Alltagsfähigkeiten aufweisen. Diese Asymmetrie zwischen den Geschlechtern findet sich in der internationalen Forschung. Demnach werden Mädchen besonders von der Betreuung in Kindertagesstätten begünstigt (Havnes und Mogstad, 2011 für Norwegen; Almond und Currie, 2011 für einen internationalen Überblick). Neben diesen positiven Effekten der frühkindlichen Bildung auf die adaptive Entwicklung lassen sich auch entsprechende Effekte auf den Bildungserfolg feststellen.

**765.** So zeigen einige Arbeiten, dass der Besuch einer Tagesbetreuungseinrichtung und die Dauer des Besuchs tendenziell die Wahrscheinlichkeit erhöhen, im weiteren Verlauf des Bildungszyklus ein Gymnasium zu besuchen (Fritschi und Oesch, 2008; Landvoigt et al., 2007; Seyda, 2009). Allerdings liegen hierzu widersprüchliche Ergebnisse vor. So finden Landvoigt et al. (2007), dass sich die Wahrscheinlichkeit reduziert, wenn die Kinderbetreuungseinrichtung ganztags besucht wird. Schlotter (2011) findet dagegen keinen statistisch nachweisbaren kausalen Effekt der Dauer des Besuchs einer Betreuungseinrichtung auf die Wahrscheinlichkeit, dass ein Kind später ein Gymnasium besucht.

Darüber hinaus kann Becker (2010) die Bedeutung des Kindergartenbesuchs für den Spracherwerb, insbesondere von türkischen Kindern in Deutschland, herausstellen. Im Kontext der Internationalen Grundschul-Lese-Untersuchung (IGLU) konnte festgestellt werden, dass die

Leistungen der Kinder im Lesen mit der Dauer der Kindergartenzeit ansteigen. Ebenso konnte für einige Länder, unter anderem für Deutschland, ein signifikanter Leistungszuwachs für Leistungen in Mathematik, Naturwissenschaften und Orthographie ermittelt werden (Bos et al., 2003).

#### 4. Fazit

**766.** Das Geflecht von familien- und ehebezogenen Leistungen in Deutschland ist unübersichtlich. Zudem existieren **Maßnahmen, die sich gegenseitig konterkarieren**. Dies ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass mit der Familienpolitik Ziele aus verschiedenen Bereichen erreicht werden sollen, mit denen wiederum unterschiedliche Subziele verfolgt werden. Bestes Beispiel hierfür ist das familienpolitische Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, mit dem zugleich das Subziel einer Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit verfolgt wird. An diesem Beispiel wird außerdem deutlich, dass Ziele und Subziele der Familienpolitik unterschiedlich motiviert sein können. Während das originäre Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf in erster Linie als gesellschaftspolitisch motiviert angesehen werden kann, ist das Subziel Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit ökonomisch motiviert. Hinzu kommt, dass familienpolitische Instrumente gleichzeitig für politische Ziele – Beispiel Chancengleichheit – verwendet werden, die nicht originär der Familienpolitik zuzuordnen sind.

**767.** Aus der rein ökonomischen Perspektive sind vor allem eine Erhöhung des Humanvermögens und der materielle Wohlstand einer Gesellschaft, gerade vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, relevant. Insofern ist es erfreulich, dass sich für beide Bereiche die institutionalisierte Kinderbetreuung als erfolgversprechendes Instrument herausgestellt hat. Schließlich gibt es zum einen Evidenz dafür, dass der frühzeitige Besuch einer Kindertageseinrichtung positive Effekte auf das Lernen hat. Diese Fähigkeit ist entscheidend, um einen erfolgreichen Bildungsweg einschlagen zu können. Zum anderen gibt es Evidenz, die unmittelbar darauf hinweist, dass sich der Besuch einer Kindertageseinrichtung positiv auf den weiteren Bildungsweg auswirkt. Insofern ist die **Förderung von Kinderbetreuungseinrichtungen** eine familienbezogene Leistung, welche die Chancengleichheit erhöht und sich durch verbesserte Ausbildungschancen langfristig ökonomisch günstig auswirken dürfte. Kurzfristig wirkt sie durch die höhere Erwerbsbeteiligung von Müttern im ökonomischen Sinne positiv. Insofern handelt es sich bei der öffentlich subventionierten Kinderbetreuung um eine familienpolitische Maßnahme, die dazu beitragen kann, die Auswirkungen des demografischen Wandels kurzfristig und langfristig abzuschwächen.

**768.** Diesen positiven Wirkungen des Besuchs einer Tagesbetreuungseinrichtung stehen aber entgegengesetzt wirkende Effekte anderer Maßnahmen gegenüber. So setzt beispielsweise das **Betreuungsgeld** Anreize, Kinder in ihren ersten drei Lebensjahren nicht in einer Kindertagesstätte betreuen zu lassen. Ähnliches gilt für die beitragsfreie Mitversicherung von nicht erwerbstätigen Ehepartnern, von denen negative Arbeitsanreize für den Zweitverdiener – häufig die Frau – ausgehen. In der Folge könnten die Eltern aufgrund der resultierenden Möglichkeit der verstärkten familiären Betreuung auf den Besuch einer Kinderbetreuungseinrichtung verzichten. Das Kindergeld wiederum berührt die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und da-

mit die Frauenerwerbstätigkeit dagegen nur marginal. Für eine abschließende Einschätzung des Elterngelds liegt noch keine hinreichende Evidenz vor.

**769.** In der Familienpolitik besteht also durchaus Handlungsbedarf: Zukünftig bedarf es vornehmlich eines **qualitätsorientierten Ausbaus der Ganztagsbetreuung**. Zu dessen Finanzierung wäre es zum einen denkbar, bereits für familienpolitische Maßnahmen eingeplante finanzielle Mittel umzuschichten. Zum anderen könnten die für den Ausbau der Ganztagsbetreuung notwendigen Mittel aus einer **Neuaufstellung der Bildungsfinanzierung** generiert werden. So wäre es sinnvoll, die heutige tertiäre Ausbildung durch die Einführung von Studiengebühren kostenpflichtig zu machen, während die frühkindliche Bildung, insbesondere ein verpflichtendes Vorschuljahr, kostenfrei angeboten werden könnte.

Darüber hinaus sollte von Maßnahmen, die im Hinblick auf die angestrebten Ziele wenig hilfreich sind, Stichwort: Betreuungsgeld, Abstand genommen werden. Die bereits für diese eingeplanten Mittel sollten zur **Konsolidierung** verwendet werden. Zusammen mit der Abschaffung des Betreuungsgelds dürfte sich so ab dem Jahr 2014 ein Betrag von etwa 2 Mrd Euro ergeben, den Bund, Länder, Gemeinden und die Sozialversicherungen zusammen einsparen könnten. Um diesen Betrag zu erreichen, wäre zusätzlich die Abschaffung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von haushaltsnahen Dienstleistungen (§ 35a EStG) und das Streichen von Ausgleichsleistungen an Verkehrsbetriebe, die verbilligte Zeitkarten für Schüler und Auszubildende anbieten, notwendig.

## Anhang zur Analyse der Einkommensverteilung: Datenbasis, Einkommenskonzepte und Verteilungsmaß

### 1. Datenbasis

**770.** Die mit diesem Jahresgutachten vorgelegte kurze Analyse der Einkommensverteilung in Deutschland basiert auf Daten des SOEP, einer **repräsentativen Wiederholungsbefragung** möglichst derselben privaten Haushalte. Diese werden seit dem Jahr 1984 jährlich retrospektiv unter anderem zu ihrem Einkommen und ihrer Lebenslage befragt. Seit dem Jahr 1990 enthält das Panel Haushalte aus Ostdeutschland; für die vorliegende Analyse werden diese aber erst ab dem Erhebungsjahr 1992 berücksichtigt. Das SOEP hatte im Erhebungsjahr 2012 einen Stichprobenumfang von gut 10 000 Haushalten und knapp 22 000 befragten Personen.

**771.** Das SOEP ist eine Haushaltsbefragung mit freiwilliger Teilnahme. Wie bei allen anderen Haushaltsbefragungen dieser Art dürften die auskunftswilligen Haushalte im SOEP überproportional den mittleren Einkommensbereichen angehören. Haushalte mit sehr niedrigen und sehr hohen Einkommen dürften hingegen weniger gut erfasst sein, sodass das SOEP vermutlich einen **Mittelstands-Bias** aufweist (Becker und Hauser, 2003). Um eine entsprechende Verzerrung am oberen Rand der Verteilung zu reduzieren, werden im SOEP seit dem Jahr 2002 mit einer gesonderten Stichprobe Hocheinkommensbezieher separat erfasst.

### 2. Einkommenskonzepte

**772.** Die Einschätzung der Einkommenssituation von Haushalten schwankt typischerweise mit dem der Analyse zugrundegelegten **Einkommenskonzept**. In der vorgelegten Analyse der Einkommensverteilung werden die Markteinkommen sowie die Haushaltsnettoeinkommen berücksichtigt: Die **Markteinkommen** der Haushalte setzen sich aus den Einkommen aus selbstständiger und abhängiger Erwerbstätigkeit sowie dem Einkommen aus Vermögen einschließlich privater Transfers zusammen. Um einen angemessenen Vergleich von Beamtengehältern und den sozialversicherungspflichtigen Einkommen der Arbeitnehmer zu gewährleisten, wird den Beamtengehältern ein fiktiver Arbeitnehmeranteil für nicht zu zahlende Sozialversicherungsbeiträge von 15 % zugeschlagen. Die Arbeitgeberbeiträge zu den Sozialversicherungen bleiben bei der Ermittlung der Einkommen aus abhängiger Erwerbstätigkeit aber unberücksichtigt.

**773.** Die **Vermögenseinkommen** wiederum umfassen Kapitaleinkommen (Zinsen, Dividenden sowie Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung) und den Mietwert selbstgenutzten Wohneigentums. Bei diesem wird wie bei den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung der Finanzierungs- und Instandhaltungsaufwand wertmindernd berücksichtigt. Außerdem werden Einkünfte aus privaten Renten (unter anderem Renten aus privaten Rentenversicherungen, der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes sowie Betriebsrenten) bei der Ermittlung der Markteinkommen der Haushalte erfasst.

**774.** Durch den Abzug der Einkommensteuer und des Arbeitnehmeranteils der Pflichtbeiträge zu den Sozialversicherungen von den Markteinkommen sowie die Addition der Renten aus der GRV und der staatlichen Transfers zu den Markteinkommen werden die **Haushaltsnetto-**

**einkommen** berechnet. Folglich handelt es sich bei diesem nicht exakt um das verfügbare Einkommen eines Haushalts. Um dieses zu ermitteln, müssten noch Aufwendungen für freiwillige Versicherungen und für die private Altersvorsorge abgezogen werden.

**775.** Um eine personenbasierte Analyse der auf Haushaltsebene erhobenen Markt- und Haushaltsnettoeinkommen durchführen zu können und dabei die Skaleneffekte einer gemeinsamen Haushaltsführung sowie die verschiedenen hohen Bedarfe der einzelnen Haushaltsmitglieder zu berücksichtigen, wird eine **Äquivalenzgewichtung** vorgenommen. Die hierfür verwendete aktuelle (modifizierte) OECD-Skala weist dem Haushaltsvorstand ein Gewicht von 1, allen weiteren Haushaltsmitgliedern ab einem Alter von 15 Jahren ein Gewicht von 0,5 und Kindern unter 15 Jahren ein Gewicht von 0,3 zu. Zur Ermittlung des Marktäquivalenzeinkommens oder des äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommens pro Haushaltsmitglied wird dementsprechend das Markteinkommen des Haushalts beziehungsweise das Haushaltsnettoeinkommen durch die Summe der Äquivalenzgewichte aller Haushaltsmitglieder geteilt.

**776.** Für eine international vergleichende Analyse werden Daten der OECD herangezogen. Die OECD verwendet allerdings mit dem **Einkommen vor und nach Steuern und Transfers** ein weiteres Einkommenskonzept. Bei seiner Berechnung werden die Einkommen aus abhängiger und selbstständiger Erwerbstätigkeit sowie Kapitaleinkommen berücksichtigt. Letztere umfassen allerdings nur Zinsen, Dividenden sowie Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung. Der Mietwert selbstgenutzten Wohneigentums wird, anders als in der Verteilungsanalyse für Deutschland und das dort verwendete Konzept der Markt- und Haushaltsnettoeinkommen, nicht berücksichtigt.

### 3. Verteilungsmaß

**777.** Zur Analyse der Einkommensverteilung wird als Maß der Gini-Koeffizient herangezogen. Dieser nimmt bei vollständiger Gleichverteilung der Einkommen den Wert Null und bei vollständiger Ungleichverteilung den Wert Eins an. Er basiert auf dem Konzept der Lorenzkurve, die jeder Gruppe von Einkommensbeziehern, die zuvor nach ihrer Einkommenshöhe geordnet wurden, den auf sie entfallenden Anteil am Gesamteinkommen zuweist. Ermittelt wird der **Gini-Koeffizient** aus der Fläche zwischen der Lorenzkurve und der sich bei vollständiger Gleichverteilung ergebenden Geraden, indem der Wert dieser Fläche durch den Wert der Fläche unter dieser Gleichverteilungsgeraden dividiert wird. Der Gini-Koeffizient ist ein einfaches und hoch aggregiertes Verteilungsmaß mit dem Nachteil, dass es für unterschiedliche Verteilungen denselben Wert annehmen kann. Zudem reagiert er auf Veränderungen im mittleren Bereich der Einkommensverteilung besonders sensitiv.

## Literatur zum Kapitel

- Almond, D. und J. Currie (2011), Human capital development before age five, in: Card, D. und O. Ashenfelter (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics* 4B, Elsevier, Amsterdam, 1315-1486.
- Arent, S. und W. Nagl (2010), A fragile pillar: Statutory pensions and the risk of old-age poverty in Germany, *FinanzArchiv* 66, 419-441.
- Atkinson, A.B. und A. Brandolini (2011), *On the identification of the "middle class"*, ECINEQ Working Paper 2011-217, Society for the Study of Economic Inequality, Verona.
- Auerbach, A.J. und L.J. Kotlikoff (1987), *Dynamic fiscal policy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Becker, B. (2010), Wer profitiert mehr vom Kindergarten? Die Wirkung der Kindergartenbesuchsdauer und Ausstattungsqualität auf die Entwicklung des deutschen Wortschatzes bei deutschen und türkischen Kindern, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 62, 139-163.
- Becker, I. und R. Hauser (2003), *Anatomie der Einkommensverteilung*, Edition Sigma, Berlin.
- Beninger, D., H. Bonin, M. Clauss, J. Horstschräer und G. Mühler (2009), *Fiskalische Auswirkungen sowie arbeitsmarkt- und verteilungspolitische Effekte einer Einführung eines Betreuungsgeldes für Kinder unter 3 Jahren*, Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- Bien, W. et al. (2006), *Wer betreut Deutschlands Kinder?: DJI-Kinderbetreuungstudie*, Cornelsen Verlag Scriptor, Mannheim.
- Blanden, J. (2013), Cross-country rankings in intergenerational mobility: A comparison of approaches from economics and sociology, *Journal of Economic Surveys* 27, 38-73.
- BMAS (2012), *Das Rentenpaket*, Informationen für die Presse, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin, 7. August.
- BMBF (2009), *Gut angelegt. Das Investitionsprogramm Zukunft Bildung und Betreuung*, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Berlin.
- BMFSFJ (2013a), *Politischer Bericht zur Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen*, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin.
- BMFSFJ (2013b), *Gute Kinderbetreuung*, [www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Kinder-und-Jugend/kinderbetreuung.html](http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Kinder-und-Jugend/kinderbetreuung.html).
- BMFSFJ (2004), *Das Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG)*, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin.
- BMGS (2003), *Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme – Bericht der Kommission*, Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Berlin.
- Boll, C. et al. (2013), *Geburten und Kinderwünsche in Deutschland: Bestandsaufnahme, Einflussfaktoren und Datenquellen*, Gutachten für die Prognos AG, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- Bonin, H. et al. (2013), *Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland – Endbericht*, Gutachten für die Prognos AG, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

- Bos, W., E.-M. Lankes, M. Prenzel, K. Schwippert, G. Walther und R. Valtin (2003), *Erste Ergebnisse aus IGLU: Schülerleistungen am Ende der vierten Jahrgangsstufe im internationalen Vergleich*, Waxmann, Münster.
- Breyer, F. und S. Hupfeld (2009), Fairness of public pensions and old-age poverty, *FinanzArchiv* 65, 358-380.
- Büchner, C., P. Haan, C. Schmitt, C.K. Spieß und K. Wrohlich (2006), *Wirkungsstudie „Elterngeld“*, DIW Berlin: Politikberatung kompakt 18, Berlin.
- Bundesregierung (2008), *Bericht über die Auswirkungen des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes sowie über die gegebenenfalls notwendige Weiterentwicklung*, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 16/10770, Deutscher Bundestag, Berlin, 30. Oktober.
- Burkhardt, C., M.M. Grabka, O. Groh-Samberg, Y. Lott und S. Mau (2013), *Mittelschicht unter Druck?*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Chau, T.W. (2012), Intergenerational income mobility revisited: Estimation with an income dynamic model with heterogeneous age profile, *Economics Letters* 117, 770-773.
- Corak, M. (2013), Income inequality, equality of opportunity, and intergenerational mobility, *Journal of Economic Perspectives* 27, 79-102.
- Corak, M. (2006), Do poor children become poor adults? Lessons from a cross country comparison of generational earnings mobility, *Research on Economic Inequality* 13, 143-188.
- Cunha, F., J.J. Heckman, L. Lochner und D.V. Masterov (2006), Interpreting the evidence on life cycle skill formation, in: Hanushek, E. und F. Welch (Hrsg.), *Handbook of the Economics of Education* 1, Elsevier, Amsterdam, 697-812.
- Deutscher Bundestag (2003), *Stenografischer Bericht – 32. Sitzung*, Plenarprotokoll 15/32, Berlin, 14. März.
- Deutsches Jugendinstitut (2013), *Die 45-Stunden-Woche für Kita-Kinder? Flexible und intensive Betreuungszeiten in der Diskussion*, <http://www.dji.de/cgi-bin/projekte/output.php?projekt=819&Jump1=LINKS&Jump2=15>.
- Fehr, H., M. Kallweit und F. Kindermann (2013a), Should pensions be progressive?, *European Economic Review* 63, 94-116.
- Fehr, H., M. Kallweit und F. Kindermann (2013b), *Reforming family taxation in Germany – Labor supply vs. insurance effects*, CESifo Working Paper No. 4386, München.
- Feld, L.P., M. Kallweit und A. Kohlmeier (2013), Maßnahmen zur Vermeidung von Altersarmut: Makroökonomische Folgen und Verteilungseffekte, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, im Erscheinen.
- Fritschi, T. und T. Oesch (2008), *Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland: Eine ökonomische Bewertung langfristiger Bildungseffekte bei Krippenkindern*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Gathmann, C. und B. Sass (2012), *Taxing childcare: Effects on family labor supply and children*, IZA Discussion Paper No. 6440, Bonn.
- Grabka, M.M. und J.R. Frick (2008), Schrumpfende Mittelschicht: Anzeichen einer dauerhaften Polarisierung der verfügbaren Einkommen?, *DIW Wochenbericht* 10/2008, 101-108.
- Havnes, T. und M. Mogstad (2011), No child left behind: Subsidized child care and children's long-run outcomes, *American Economic Journal: Economic Policy* 3, 97-129.

- Heckman, J.J. und D.V. Masterov (2007), *The productivity argument for investing in young children*, NBER Working Paper 13016, Cambridge.
- Heien, T., K. Kortmann und C. Schatz (2007), *Altersvorsorge in Deutschland 2005*, Forschungsprojekt im Auftrag der Deutschen Rentenversicherung Bund und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Berlin.
- Heineck, G. und R. T. Riphahn (2009), Intergenerational transmission of educational attainment in Germany – The last five decades, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 229, 36-60.
- Hoenig, R. (2013), Wege zur Vereinheitlichung des Rentenrechts, *Sozialer Fortschritt* 62, 188-195.
- Kallweit, M. und A. Kohlmeier (2012), *Zusatzbeiträge in der Gesetzlichen Krankenversicherung – Weiterentwicklungsoptionen und ihre finanziellen sowie allokativen Effekte*, Arbeitspapier 06/2012, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden, erscheint in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*.
- Krenz, S., W. Nagl und J. Ragnitz (2009), Is there a growing risk of old-age poverty in east Germany?, *Applied Economics Quarterly* 60, 35-54.
- Kumpmann, I., M. Gühne und H.S. Buscher (2012), Armut im Alter – Ursachenanalyse und eine Projektion für das Jahr 2023, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 232, 61-83.
- Landvoigt, T., G. Mühler und F. Pfeiffer (2007), *Duration and intensity of kindergarten attendance and secondary school track choice*, ZEW Discussion Paper No. 07-051, Mannheim.
- Lengfeld, H. und J. Hirschle (2009), Die Angst der Mittelschicht vor dem sozialen Abstieg. Eine Längsschnittalayse 1984-2007, *Zeitschrift für Soziologie* 38, 379-398.
- Marcus, J., E. Nemitz und C.K. Spieß (2013), Ausbau der Ganztagschule: Kinder aus einkommensschwachen Haushalten im Westen nutzen Angebote verstärkt, *DIW Wochenbericht* 27/2013, 11-23.
- Müller, K.-U. et al. (2013), *Evaluationsmodul: Förderung und Wohlergehen von Kindern*, DIW Berlin: Politikberatung kompakt 73, Berlin.
- Paldam, M. und G.T. Svendsen (2000), An essay on social capital: Looking for the fire behind the smoke, *European Journal of Political Economy* 16, 339-366.
- Prenzel, M., J. Baumert und W. Blum (2005), *PISA 2003: Der zweite Vergleich der Länder in Deutschland – Was wissen und können Jugendliche?*, Waxmann, Münster.
- Pressman, S. (2010), The middle class throughout the world in the mid-2000s, *Journal of Economic Issues* 44, 243-262.
- Pressman, S. (2007), The decline of the middle class: An international perspective, *Journal of Economic Issues* 41, 181-200.
- Putnam, R. D. (2001), *Bowling alone: The collapse and revival of American community*, Simon & Schuster, New York.
- Rainer, H. et al. (2013), *Kinderbetreuung*, ifo Forschungsberichte 59, München.
- RWI (2007), *Evaluation des Gesetzes zum Elterngeld und zur Elternzeit – Zwischenbericht*, RWI Projektbericht, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.
- Schlotter, M. (2011), *The effect of preschool attendance on secondary school track choice in Germany – Evidence from siblings*, ifo Working Paper No. 106, München.



- Schnitzlein, D.D. (2009), Struktur und Ausmaß der intergenerationalen Einkommensmobilität in Deutschland, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 229, 450-466.
- Schober, P.S. und C.K. Spieß (2013), Early childhood education activities and care arrangements of disadvantaged children in Germany, *Child Indicators Research* 6, 709-735.
- Schölmerich, A., A. Agache, B. Leyendecker, N. Ott und M. Werding (2013), *Endbericht des Moduls Wohlergehen von Kindern*, Bericht im Auftrag der Geschäftsstelle Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen in Deutschland, Ruhr Universität Bochum, Essen.
- Schütz, G., H.W. Ursprung und L. Wößmann (2008), Education policy and equality of opportunity, *Kyklos* 61, 279-308.
- Seyda, S. (2009), Kindergartenbesuch und späterer Bildungserfolg, *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft* 12, 233-251.
- Simonson, J., N. Kelle, L.R. Gordo, M.M. Grabka, A. Rasner und C. Westermeier (2012), Ostdeutsche Männer um 50 müssen mit geringeren Renten rechnen, *DIW Wochenbericht* 23/2012, 3-13.
- Steffen, J. (2013), Angleichung der Ost-Renten. Modelle für eine Vereinheitlichung des Rentenrechts in Deutschland, *Sozialer Fortschritt* 62, 195-203.
- Steiner, V. und J. Geyer (2010), *Erwerbsbiografien und Alterseinkommen im demografischen Wandel – Eine Mikrosimulationsstudie für Deutschland*, DIW Berlin: Politikberatung kompakt 55, Berlin.
- Steiner, V. und K. Wrohlich (2004), Household taxation, income splitting and labor supply incentives – A microsimulation study for Germany, *CESifo Economic Studies* 50, 541-568.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2005), *Zur Reform der Gesetzlichen Krankenversicherung: Ein Konsensmodell*, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2004), *Nachhaltige Finanzierung der Renten- und Krankenversicherung*, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2008), *Zur Begrenzung der Staatsverschuldung nach Art. 115 GG und zur Aufgabe des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes*, Gutachten Nr. 01/08 des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin.
- Wößmann, L. (2007), *Letzte Chance für gute Schulen*, ZS Verlag Zabert Sandmann, München.
- Wrohlich, K. et al. (2012), *Elterngeld Monitor*, DIW Berlin: Politikberatung kompakt 61, Berlin.

### Literatur zum Minderheitsvotum

- Fitzenberger, B. (2012), *Expertise zur Entwicklung der Lohnungleichheit in Deutschland*, Arbeitspapier 04/2012, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- Schäfer, C. (2012), Wege aus der Knechtschaft der Märkte – WSI-Verteilungsbericht 2012, *WSI-Mitteilungen* 8/2012, 589-600.

