ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Zimmermann, Klaus F.

Article — Digitized Version

Grenzen einer Bevölkerungspolitik durch Familienpolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Zimmermann, Klaus F. (1984) : Grenzen einer Bevölkerungspolitik durch Familienpolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 64, Iss. 4, pp. 180-185

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/135909

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Grenzen einer Bevölkerungspolitik durch Familienpolitik

Klaus F. Zimmermann, Mannheim*

Nach den gegenwärtig diskutierten Steuerreformplänen sollen zum 1. Januar 1986 im Rahmen des Familienlastenausgleichs die Kinderfreibeträge erhöht werden. Ziel dieser familienpolitischen Maßnahme ist u. a., den befürchteten langfristigen Konsequenzen eines Bevölkerungsrückgangs[1] entgegenzuwirken. Wie sind die Erfolgsaussichten einer auf steuerlichen Entlastungswirkungen basierenden Familienpolitik als Bevölkerungspolitik zu beurteilen[2]?

In ihrer Regierungserklärung hat sich die Bundesregierung für die laufende Legislaturperiode zu verstärkten Anstrengungen zur Verbesserung der finanziellen Rahmenbedingungen der Familien verpflichtet. Gleichzeitig ist eine Steuerreform vorgesehen, die zu einer generellen Steuerentlastung führen soll[3].

Der Zusammenhang zwischen beiden Maßnahmen ergibt sich zum einen aus der Begrenztheit der öffentlichen Mittel. Von den insgesamt für die Einkommensteuerentlastung verfügbaren 25 Mrd. DM sollen ca. 5 Mrd. DM direkt Familien mit Kindern, der verbleibende Betrag zur Förderung der Leistungsbereitschaft der Erwerbstätigen (d. h. zur Entlastung von der Progressionswirkung des Steuersystems) dienen. Hier stehen wachstums- und familienpolitische Zielsetzungen in einer Konkurrenzbeziehung.

Zum anderen bestehen Pläne, die Steuerreform mit dem Familienlastenausgleich zu verbinden. Eine im Regierungsprogramm vorgesehene Variante besteht im Ausbau des Ehegattensplittings zum Familiensplitting. Dabei würde der Steuertarif kinderzahlabhängig. Wegen der hohen Kosten einer solchen Maßnahme ist dieser Vorschlag zunehmend umstritten. Größere Realisierungschancen besitzt der Plan, die Kinderfreibeträge deutlich zu erhöhen und als sozialen Ausgleich für einkommensschwache Familien das Kindergeld gleichfalls anzupassen.

In der Diskussion sind ferner der Ausbau des Mutterschaftsgeldes zu einem allgemeinen Erziehungsgeld, die Anerkennung von Erziehungsjahren in der Rentenversicherung und Maßnahmen zur Erhöhung der Flexibilität in der Arbeitswelt (Jobsharing, Teilzeitarbeit, Arbeitszeitverkürzung). Zur Verringerung der Zahl der Abtreibungen mit sozialer Indikation ist eine Bundesstiftung „Mutter und Kind" beschlossen worden, die finanzielle Mittel für in Not geratene Frauen bereitstellen soll. Der bayerische Ministerpräsident Strauß hat vorgeschlagen, den Eltern eine Wahlfreiheit zwischen laufender Kindergeldzahlung und einem einmaligen Unterstützungsbetrag bei Geburt eines Kindes einzuräumen.

Bei dieser Zusammenstellung fällt auf, daß fast ausschließlich Instrumente aus dem ökonomischen Bereich zur Diskussion stehen. Insofern ist insbesondere der Ökonom zu einer vergleichenden Wertung gefordert. Dazu ist zunächst die Kenntnis der Zielsetzungen der politischen Entscheidungsinstanzen nötig. Erkennbar sind folgende Motive:

- ☐ Eine aktive Bevölkerungspolitik zur Erhöhung und Realisierung des Kinderwunsches.
- ☐ Eine Reduktion der Frauenerwerbstätigkeit und der Arbeitslosigkeit verheirateter Frauen.
- ☐ Eine gerechtere Lastverteilung für Familien.
- ☐ Eine Stärkung der gesellschaftlichen Funktion der Familie.

Klaus F. Zimmermann, 31, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre und Ökonometrie II an der Universität Mannheim.

* Die Arbeit entstand im Rahmen des Forschungsprojekts „Arbeitsmarktpolitik" im Sonderforschungsbereich 5 „Allokationspolitik im marktwirtschaftlichen System".

[1] Vgl. dazu u. a. N. Berthold, U. Roppel: Gesetzliche Rentenversicherung und demographische Schwankungen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 63. Jg. (1983), H. 6, S. 297ff.; B. Felderer: Wirtschaftliche Entwicklung bei schrumpfender Bevölkerung, Berlin u. a. 1983.

[2] Die Ausführungen stützen sich auf die Untersuchungen des Verfassers: K. F. Zimmermann: Humankapital, Kinderwunsch und Familiengröße, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 8 (1982), S. 547ff.; ders.: The Dynamics of Women's Labor Force Participation and Fertility: A Simultaneous ARX-Model, erscheint in: G. Steinmann (Hrsg.): Economic Consequences of Population Change in Industrialized Countries, Berlin u. a. 1984; ders.: Staatliche Incentives und intertemporale Ressourcenallokation im Lebenszyklus der Frau: Zeitallokation zwischen Markt- und Haushaltsproduktion und Familiengröße, erscheint in: H. Siebert (Hrsg.): Intertemporale Allokation, Frankfurt/Main u. a. 1984. Eine umfangreiche Monographie erscheint demnächst zum Thema: Zur ökonomischen Theorie der Familie. Frauenerwerbstätigkeit und Geburtenentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland unter Berücksichtigung der Konsequenzen der Rationierung, der Gewohnheitsbildung und der Staatsaktivität.

[3] Vgl. H. Geißler: Positionspapier für die Familienpolitik der 10. Legislaturperiode, Bonn 1983.

□ Eine Förderung der seelischen und geistigen Entwicklung der Kinder, folgt man der These, daß insbesondere Kleinkinder die Erziehungsleistung der Mutter benötigen.

□ Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, basierend auf der Hypothese, kinderreiche Familien würden intensiver konsumieren.

Die hier vorgestellten Ergebnisse umfangreicher Untersuchungen beschränken sich auf eine Effizienzanalyse der beiden erstgenannten Punkte. Dabei wird nicht geprüft, ob eine staatliche Instanz diese Ziele verfolgen soll, sondern nur, welche Instrumente sich dazu eignen würden. Referenzmodell ist die Ökonomische Theorie der Familie und die in dieser Tradition stehenden empirischen Untersuchungen für die Bundesrepublik Deutschland.

Empirische Befunde

Für die augenblickliche familien- und bevölkerungspolitische Diskussion sind folgende empirische Befunde wesentlich:

□ Die Nettoreproduktionsrate – sie gibt an, inwieweit bei gegebenen altersspezifischen Geburten- und Sterblichkeitsraten eine Frauengeneration durch die von diesen Frauen geborenen Mädchen ersetzt wird – ist von 1,17 im Jahre 1965 auf 0,67 im Jahre 1981 abgesunken und liegt damit weit unter der zur Bestandserhaltung erforderlichen Zahl von 1. Modellrechnungen lassen einen Rückgang der Gesamtbevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland von 61,55 Mill. am 1. 1. 1983 auf ca. 59,14 Mill. im Jahre 2000 und auf ca. 45,74 Mill. im Jahre 2030 als möglich erscheinen[4].

□ Die Erwerbsquote verheirateter Frauen im Alter von 15-45 Jahren ist in allen Altersklassen deutlich angestiegen. Ermittelt man zur Bereinigung von Altersstruktureffekten die Erwerbsquote dieser Gruppe als arithmetisches Mittel der (in den Statistischen Jahrbüchern) in Fünfjahresschritten vorliegenden altersspezifischen Quoten, so erhält man für 1965 43,6 %, für 1982 56,5 %. Die Arbeitslosenquote für alle Frauen betrug 1965 noch 0,5 % (Männer: 0,7 %), 1983 dagegen 10,1 % (Männer: 8,4 %). Frauen haben somit heute ein höheres Arbeitslosigkeitsrisiko, wobei die Problematik der „versteckten" – d. h. nicht erfaßten – Arbeitslosigkeit noch gar nicht berücksichtigt ist.

□ Es besteht weitgehend Übereinstimmung darüber, daß die finanzielle Situation der Familien im Vergleich zu Ehepaaren ohne Kinder mit sonst gleichen Charakteristika ein Mißverhältnis aufweist. Trotz zahlreicher staatlicher Förderungsmaßnahmen müssen nach einer Schätzung des Dritten Familienberichts die Familien 73 % der Aufwendungen für die nachwachsende Generation selbst tragen. Der sich durch eine Berufsaufgabe der Frau ergebende Einkommensverzicht wurde in dieser Rechnung noch nicht berücksichtigt. Es gibt ferner Belege, daß sich diese Situation in den vergangenen Jahren weiter verschlechtert hat[5].

Ursachen des Geburtenrückgangs

In der Sicht der meisten Sozialwissenschaften vollzieht sich das generative Verhalten in einem komplexen Geflecht vielfältiger Einflußfaktoren aus dem individuellen und gesellschaftlichen Bereich (Werte, institutionelle Regelungen, wirtschaftliche Rahmenbedingungen), ohne daß eine gewichtende Systematisierung dieser Faktoren vorgenommen wird[6]. Die These des Wertewandels spielt dabei eine wichtige Rolle. Die Emanzipation der Frau habe eine Veränderung in der Einstellung zur Berufstätigkeit bewirkt, die sich wiederum negativ auf die Präferenzen für die Familie auswirkte. Durch den gestiegenen Wohlstand sei ein Anspruchsdenken ausgelöst worden, das für Kinder keinen Platz mehr läßt. Auch hier steht die Präferenzbildung im Vordergrund. Dagegen wird mit dem Schlagwort des „Pillenknicks" in der Geburtenentwicklung in den sechziger Jahren ein technologischer Aspekt genannt, der es ermöglicht habe, die Zahl der ungewollten Schwangerschaften zu reduzieren.

Aus ökonomischer Sicht werden diese Ansätze kritisch betrachtet. Die mit dem Geburtenrückgang einhergehende gestiegene Nachfrage nach empfängnisverhütenden Mitteln (Verfügbarkeit und Kenntnis einmal vorausgesetzt) kann auch einfach als Ausdruck des gesunkenen Kinderwunsches gesehen werden. Die Nachfrage nach diesen Mitteln gehört zu den endogenen Größen im familialen Entscheidungsprozeß. Der sogenannte „Geburtenstreik" in den zwanziger Jahren zeigt, daß eine drastische Änderung des Fertilitätsverhaltens auch ohne Verbesserung in der Effizienz empfängnisverhütender Mittel zustande kommen kann. Darüber hinaus sind Präferenzen für den Ökonomen zunächst

---

[4] Bericht der Bundesregierung über die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, Zweiter Teil: Auswirkungen auf die verschiedenen Bereiche von Staat und Gesellschaft.

[5] Vgl. u. a. Dritter Familienbericht: Die Lage der Familien in der Bundesrepublik Deutschland, Bericht der Sachverständigenkommission der Bundesregierung, Drucksache 8/3121, Bonn 1979, S. 137ff., 173ff.; I. Cornelius, P. Linder und G. R. Rückert: Ökonomische Rahmenbedingungen der Familien, Zwischenbericht, Familienwissenschaftliche Forschungsstelle im Statistischen Landesamt Baden-Württemberg, Stuttgart 1983, S. 40ff.

[6] Vgl. H. Schubnell: Der Geburtenrückgang in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Auswirkungen. Die Entwicklung der Erwerbstätigkeit von Frauen und Müttern, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit, Band 6, Stuttgart 1973, S. 48ff.

einmal feste Größen. Stigler und Becker haben ihre Relevanz für die Erklärung indiviuellen Verhaltens sogar völlig bestritten[7].

Die Ökonomische Theorie der Familie bietet demgegenüber ein geschlossenes Konzept an, das als Ursachen der Geburtenentwicklung primär ökonomische Determinanten identifiziert. Dieser Ansatz stellt auch die traditionelle Haushaltstheorie in Frage und wird deshalb „Neue Haushaltsökonomie" genannt[8]. Der Ansatz geht zunächst von der Beobachtung aus, daß Menschen sich in ihren (auch biologischen) Fähigkeiten unterscheiden, aus Konsumgütern Nutzen zu ziehen (Differenzen in der Konsumtechnologie). Daneben erfolgt vor der Konsumtion im Haushalt ein Transformationsprozeß im Markt erworbener Güter, wobei in den Haushalten unterschiedliche Produktionsbedingungen (etwa die Ausstattung mit Haushaltsgütern oder die Fähigkeit zur Gütererzeugung) vorliegen (Differenzen in der Haushaltsproduktionstechnologie). Traditionell den Präferenzen zugewiesene Unterschiede und Veränderungen im individuellen Verhalten werden als Technologieänderungen oder -unterschiede interpretiert.

Determinanten des Kinderwunsches

Es wird ferner angenommen, daß das Postulat des Rationalverhaltens prinzipiell für den gesamten Aktivitätsbereich der Familie, d. h. auch für den Kinderwunsch gilt. Kinderhaben ist eine nutzenstiftende, aber auch ressourcenverzehrende Aktivität, deren langfristige Konsequenzen für die Lebensplanung einer Familie nicht unbemerkt bleiben können. In der Ökonomie gilt das Knappheitspostulat der Ressourcen, und eine Änderung der ökonomischen Rahmenbedingungen führt zu einer Reallokation der Aktivitäten, die auch die Familienplanung einschließt. Die Frage ist, ob dieses Modell den Geburtenrückgang erklären kann und wie es für eine Effizienzanalyse genutzt werden kann.

Kinder erfordern die Bereitstellung materieller Güter und Zeitaufwendungen ihrer Eltern. Dies beeinflußt die Güter- und Zeitallokation der Familie: Beide Faktoren sind als Ressourceneinsatz monetär zu bewerten und gegenüber anderen Aktivitäten abzuwägen, wobei für die Zeitkosten nach dem Opportunitätskostenprinzip die Marktlohnsätze herangezogen werden. Die realen materiellen Aufwendungen für Kinder hängen zudem positiv mit dem Wohlfahrtsniveau der Eltern zusammen. Verbessern sich die materiellen Lebensbedingungen der Eltern, so werden diese auch eine Erhöhung der Lebensqualität ihrer Kinder anstreben. Die Budgetrestriktion des mikroökonomischen Nutzenmaximierungskalküls wird dadurch „nichtlinear" in den Haushaltsaktivitäten mit der Folge, daß die Standardergebnisse der neoklassischen Haushaltsökonomie nicht mehr gültig sind[9].

Für die Bestimmung des Kinderwunsches und seinen Rückgang lassen sich aus diesem Modell folgende wichtige Ergebnisse ableiten:

- Das Arbeitsangebot der Frau wird mit dem Kinderwunsch gemeinsam endogen bestimmt und ist im wesentlichen von ökonomischen Rahmenbedingungen wie dem Einkommenspotential (der Summe aller möglichen Arbeitseinkommen), dem Vermögen und den Marktpreisen abhängig. Dabei wird allerdings unterstellt, daß die Familie zwischen diesen Aktivitäten frei wählen kann.

- Der zu beobachtende Anstieg der Lohnsätze hat die Zeitkosten der Haushaltsproduktion und damit auch die Kosten des Aufziehens von Kindern erhöht.

- Die Preise der für Kinder bereitzustellenden Güter sind angestiegen.

- Dem allgemeinen Einkommensanstieg werden zwei Wirkungen zugewiesen: Er wirkt zunächst positiv auf den Kinderwunsch, da sich die materiellen Rahmenbedingungen der Familien verbessert haben. Da aber die besseren Lebensbedingungen auch für die Kinder angestrebt werden, wird ein Kosteneffekt durch den Anstieg der realen Ausgaben je Kind ausgelöst, dessen (negative) allokative Wirkungen auf den Kinderwunsch den erstgenannten Effekt überkompensieren können.

Empirische Untersuchungen

Die genannten Wirkungszusammenhänge lassen sich durch empirische Untersuchungen weitgehend bestätigen[10]. Fragt man nach den Ursachen für den Geburtenrückgang, so stehen finanzielle Gründe in der Meinung der Bevölkerung obenan. In einer von Infas 1978 in Nordrhein-Westfalen durchgeführten Repräsentativbefragung[11] wurden in 66 % der Fälle finanzielle Gründe als ein Ursachenkomplex angegeben. Erst mit größerem Abstand folgten die Berufstätigkeit der Frau (51 %), freiere Lebensformen (46 %), bewußtere Familienplanung (41 %), unzureichende Wohnverhält-

[7] Vgl. G. J. Stigler, G. S. Becker: De Gustibus Non Est Disputandum, in: American Economic Review, 67 (1977), S. 76ff.

[8] Vgl. für einen Überblick die Beiträge in T. W. Schultz (Hrsg.): Economics of the Family, Chicago 1974.

[9] Vgl. dazu L. E. Edlefsen: The Comparative Statics of Hedonic Price Functions and Other Nonlinear Constraints, in: Econometrica, 49 (1981), S. 1501ff.

[10] Vgl. K. F. Zimmermann: Staatliche Incentives . . . , a.a.O., für einen Literaturüberblick.

[11] Vgl. Infas: Meinungen und Einstellungen in Nordrhein-Westfalen zur Bevölkerungsentwicklung, Bonn-Bad Godesberg 1979.

nisse (34 %) und Kinderfeindlichkeit (30 %), wobei Mehrfachnennungen zugelassen waren. Dieses Ergebnis, das angesichts der erreichten wirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland zunächst paradox erscheinen mag, ist aus der Sicht der Ökonomischen Theorie der Familie nicht unplausibel. Allerdings handelt es sich hier um Meinungen und noch nicht um tatsächliches Verhalten.

Ein eindeutiger und stabiler Zusammenhang zwischen Fertilität und Einkommen ist in der internationalen Literatur nicht zu ermitteln. Häufig werden in Zeitreihenstudien positive, in Querschnittsstudien negative Zusammenhänge festgestellt. Nach meiner Einschätzung überwiegt für Datenmaterial nach 1960 der negative Zusammenhang. Tendenziell negative Zusammenhänge ergeben sich auch zwischen Ausbildung und Fertilität, wobei das Ausbildungsniveau unter Rückgriff auf die Humankapitaltheorie Hinweise auf das potentielle Lebensarbeitseinkommen bzw. die im Markt zu erzielenden Lohnsätze gibt. Negative Zusammenhänge werden auch für die Zeitkosten der Kindererziehung ermittelt, während die Einflüsse der Lebenshaltungskosten von Kindern nicht den aus theoretischen Gründen zu erwartenden gesicherten empirischen Beleg gefunden haben. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, daß das verfügbare empirische Datenmaterial zu den Lebenshaltungskosten von Kindern nicht sehr befriedigt.

In den Studien für die Bundesrepublik Deutschland überwiegen die negativen Effekte von Lohn- und Einkommenvariablen auf die Fertilitätsentscheidungen deutlich. Eine Ausnahme stellen einige Untersuchungen mit Mikrozensusdaten dar, die einen positiven Zusammenhang zwischen Kinderzahl und Nettoarbeitseinkommen des Mannes ermitteln, was im Gegensatz zu den genannten Befunden aus der internationalen Literatur steht[12]. Berücksichtigt man in den Analysen Sachverhalte wie ungewollte Schwangerschaften und Arbeitslosigkeit sowie noch vorhandene Unterschiede in den familialen Präferenzen, so werden die genannten Resultate nicht beeinträchtigt[13]. Die vielfach vertretene These, eine (durch Emanzipation ausgelöste) gestiegene Frauenerwerbstätigkeit habe zum Geburtenrückgang in den sechziger Jahren in der Bundesrepublik Deutschland beigetragen, konnte im Rahmen einer Zeitreihenstudie nicht bestätigt werden[14].

Empirische Studien zur Frauenerwerbstätigkeit[15] ergeben überwiegend einen negativen Zusammenhang des Arbeitsangebotes mit dem Arbeitseinkommen des Mannes bzw. dem Nichtarbeitseinkommen der Familie. Dagegen fördert ein Anstieg des Lohnsatzes die Bereitschaft der Frauen, sich am Erwerbsleben zu beteiligen. Aus ökonomischer Sicht ist der starke Anstieg der Erwerbsbeteiligung verheirateter Frauen, der gegen Ende der sechziger Jahre begann, durch die Zunahme der Lohnsätze verursacht worden. Der Anstieg der Zeitkosten führte auch zu einer Verlagerung von Haushaltsproduktion in Marktproduktion. Diese Entwicklung wurde durch den Geburtenrückgang begünstigt, da die Zeitrestriktion der Familie abgeschwächt wurde[16].

Familienpolitische Konzepte

Der Familienlastenausgleich besteht traditionell aus einer Fülle von Realleistungen und Gebührenermäßigungen (Bildungssektor, Spielplätze, Subventionen von Kindergärten und Kinderhorten, Ermäßigungen in Schwimmbädern und Straßenbahnen etc.) und anderen finanziellen Vorteilen (zinsgünstige Darlehen, Wohngeld, sozialer Wohnungsbau, Rentenversicherung). Hier kann nur schwerpunktmäßig auf die Kindergeldregelung, das Mutterschaftsgeld bzw. den Mutterschaftsurlaub, die Erziehungsgelddiskussion und die Regelungen bzw. Vorschläge zur steuerlichen Behandlung der Familien eingegangen werden.

Zunächst existieren länderspezifische familienpolitische Maßnahmen. So gibt es seit dem 1. Januar 1983 in Berlin ein auf das erste Lebensjahr eines Kindes beschränktes Familiengeld. Der einheitliche Grundbetrag für alle Familien für den gesamten Zeitraum beträgt 3000 DM. Wenn die berechtigte Person keiner oder nur einer geringen Erwerbstätigkeit nachgeht und es ihr deshalb nicht möglich ist, zu einer Verbesserung ihrer Altersversorgung beizutragen, erhöht sich dieser Betrag auf 4800 DM. Nach den Umstrukturierungen der familienpolitischen Leistungen des Landes Baden-Württemberg wird seit dem 1. April 1983 Familiengeld in Höhe von 4800 DM an Mütter und Väter gezahlt, die nicht erwerbstätig sind oder für mindestens zwei Jahre ihre Erwerbstätigkeit aufgeben, um sich der Erziehung ihres neugeborenen Kindes zu widmen. In beiden Ländern gelten Einkommensgrenzen, und ein bezogenes Mutterschaftsgeld wird angerechnet.

Bundeseinheitlich sind der Mutterschutz, der Mutterschaftsurlaub und das Mutterschaftsurlaubsgeld geregelt. Seit dem 1. Juli 1979 können berufstätige Mütter im

[12] Vgl. u. a. H. Proebsting: Kinderzahl ausgewählter Bevölkerungsgruppen. Ergebnis des Mikrozensus 1981, in: Wirtschaft und Statistik, 1983, S. 858ff.

[13] Vgl. K. F. Zimmermann: Zur ökonomischen Theorie ..., a.a.O.

[14] Vgl. K. F. Zimmermann: The Dynamics ..., a.a.O.

[15] Für einen Überblick vgl. O. Hübler: Ökonometrische Untersuchungen zum Arbeitsangebotsverhalten von Frauen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 16 (1983), S. 301ff.

[16] Vgl. K. F. Zimmermann: The Dynamics ..., a.a.O.

Anschluß an die Mutterschutzfrist für vier Monate einen Mutterschaftsurlaub antreten. Während dieser Zeit besteht eine Arbeitsplatzschutzgarantie, und bis Ende 1983 wurde vom Bund abhängig vom bisherigen Nettoverdienst Mutterschaftsgeld bis höchstens 750 DM je Monat gezahlt. Ab Januar 1984 ist die Höhe des Maximalbetrages auf 510 DM gekürzt. Die Bundesregierung beabsichtigt, ab 1. Januar 1987 den Berechtigtenkreis für das Mutterschaftsurlaubsgeld auf alle Mütter auszudehnen. Der Deutsche Gewerkschaftsbund hat demgegenüber vorgeschlagen, das Mutterschaftsgeld in Höhe des Arbeitslosengeldes zu gewähren und den Mutterschaftsurlaub auf drei Jahre auszudehnen. Im Gegensatz zum Familien- oder Erziehungsgeld, das die Intention eines zumindest temporären Ausscheidens aus dem Arbeitsmarkt beinhaltet, zielt das Mutterschaftsgeld in Verbindung mit dem Mutterschaftsurlaub auf eine Stärkung der Position der Frau im Erwerbsleben.

Kindergeld und Splitting

Die wichtigste Transferleistung des Staates für die Familie stellt das vom Bund zur Verfügung gestellte Kindergeld dar. Für das erste Kind werden 50 DM je Monat, für das zweite 100 DM, für das dritte 220 DM und das vierte und jedes weitere 240 DM bezahlt. Seit Anfang 1983 sind Einkommensgrenzen vorgesehen, bei deren Überschreitung sich das Kindergeld auf 70 DM für das zweite und 140 DM für das dritte und jedes weitere Kind reduziert. Borell und Stern haben vorgeschlagen, das Kindergeld mit sozialpolitischer Zielsetzung auf die niedrigen Einkommensgruppen zu konzentrieren und bei Erreichen bestimmter Einkommensgrenzen abzubauen, gleichzeitig aber die Kinderfreibeträge im Einkommensteuerrecht auszuweiten[17]. Seit dem 1. Januar 1983 werden bereits wieder Kinderfreibeträge in Höhe von 432 DM je Kind gewährt.

In der Reform der Familienbesteuerung ist in der öffentlichen Diskussion in letzter Zeit häufiger eine besonders erfolgversprechende Variante gesehen worden. So hat die Bundesregierung für die laufende Legislaturperiode den Ausbau des Ehegattensplittings zum Familiensplitting vorgesehen. Ziel ist, den Splittingdivisor beim Ehegattensplitting mit der Kinderzahl zu variieren, um so zu einer wirksamen Entlastung der kinderreichen Familien zu kommen. Borell und Stern halten dies mit dem Ziel der Gerechtigkeit nicht für vereinbar, da Kinder in erster Linie als Versorgungspersonen aufzufassen seien,und propagieren statt dessen das bereits oben diskutierte Konzept der Kinderfreibeträge im Rahmen des Ehegattensplittings. Daneben ist eine Mittellösung in Form des Realsplittings vorgeschlagen worden. Dabei werden vom Einkommmen der Eltern die Unterhaltsaufwendungen für die Kinder abgezogen, wobei ein Hauptproblem deren statistische Ermittlung darstellt. Ein Vorteil wäre allerdings die mit dem Realsplitting verbundene Dynamisierung des Familienlastenausgleichs.

[17] R. Borell, V. Stern: Zur Neuregelung der Familienbesteuerung. Gutachten des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler e.V., Wiesbaden 1983.

Erfolgschancen

Die theoretischen und empirischen Ergebnisse zur Ökonomischen Theorie der Familie geben einige Hinweise für eine Effizienzanalyse des familienpolitischen Instrumentariums im Hinblick auf seine bevölkerungspolitischen und arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen, ohne daß eine direkte Wirkungsanalyse einer solchen Politik für die Bundesrepublik Deutschland bisher vorläge. Auch international gibt es dazu nur wenige Studien. Dies liegt nicht nur an der Thematik, sondern auch an der mangelnden Verfügbarkeit adäquater Daten. Die Brisanz des Problemfeldes und der Umfang familienpolitischer Ausgaben des Staates würden allerdings eine andere Allokation von Forschung und Forschungsmitteln wünschenswert erscheinen lassen.

Wünscht man eine Förderung des generativen Verhaltens und einen (zumindest temporären) Rückgang der Frauenerwerbstätigkeit, so bieten sich ökonomische Maßnahmen in unterschiedlicher Weise an. Eine allgemeine finanzielle Förderung von Familien wird zwar die Bereitschaft von Frauen, aus dem Erwerbsleben auszuscheiden, fördern, eine gesicherte Wirkung auf die Fertilität ist aber wegen des unbestimmten (d. h. möglicherweise sogar negativen) Effekts einer exogenen Einkommenserhöhung nicht zu prognostizieren. Eine solche Politik scheint deshalb nicht sinnvoll zu sein.

Analoges gilt für das im Regierungsprogramm vorgesehene Familiensplitting. Zwar bewirkt seine Einführung eine Kostenentlastung für Kinder, da mit steigender Kinderzahl ein (einkommensabhängig) steigender Transfer erfolgt. Andererseits erhöht diese Maßnahme den Nettolohnsatz und damit die Zeitkosten für Kinder. Über die Nettowirkung dieser beiden Effekte kann aus theoretischer Sicht nichts gesagt werden; eine Kostenentlastung, die den Nettolohnsatz unberührt läßt, erscheint effizienter. Diese Analyse stützt die Ablehnung des Familiensplittings durch Borell und Stern als Instrument einer Bevölkerungspolitik.

Theoretisch wünschenswert sind alle Maßnahmen, die direkt und ausschließlich zu einer Reduktion der Kinderkosten beitragen. Dazu gehören Kindergeld, Realsplitting, Erziehungsgeld, aber auch zeitsparende, für

die Familie öffentlich bereitgestellte Güter wie Kindergärten und Kinderhorte. Die von Borell und Stern propagierte Kombination einer Erhöhung von Kindergeld und Kinderfreibeträgen bei einer sozialen Ausgestaltung macht auch bevölkerungspolitisch Sinn. Dies ist insofern wichtig, als man aufgrund der öffentlichen Diskussion zu dem Schluß kommen kann, daß sich dies als die letztlich politisch durchsetzbare Lösung erweisen wird.

Allerdings steigen nach den bisherigen Überlegungen die finanziellen Belastungen mit steigendem Einkommen an. Daraus folgt aber, daß zur Erzielung der gleichen bevölkerungspolitischen Wirkung in den hohen Einkommensklassen eine größere finanzielle Maßnahme nötig ist als in den unteren. Daneben treten beim Realsplitting ebenfalls Zeitkosteneffekte auf, sobald die Familie die Proportionalzone des Steuertarifs verläßt. (Im Augenblick versteuern 60 % der Lohnsteuerpflichtigen ihren Verdienst in der Null- und unteren Proportionalzone.) Eine durch eine steigende Kinderzahl verursachte Erhöhung der abzugsfähigen Beträge verringert das zu versteuernde Einkommen und damit in der Progressionszone auch den Grenzsteuersatz.

Daher empfiehlt es sich aus Effizienzgründen in einer Zeit knapper finanzieller Mittel, bevölkerungspolitische Maßnahmen primär über das Kindergeld und nicht über Kinderfreibeträge abzuwickeln. Der Vorteil der Dynamisierung des Familienlastenausgleichs, den die Freibetragslösung haben würde, ließe sich durch Bindung der Kindergeldzahlungen an einen allgemeinen Einkommensindex oder an den Preisindex der Lebenshaltung von Kindern regeln. Damit würden die Entlastungswirkungen dauerhaft gesichert.

Familien- versus Arbeitsmarktpolitik

Trotz der theoretisch wünschenswerten Eigenschaften solcher Maßnahmen und ihrer Plausibilität im Lichte der vorliegenden empirischen Resultate wird häufig Skepsis bezüglich ihrer Erfolgschancen geäußert, da der für eine solche Politik notwendige monetäre Ressourceneinsatz nicht finanzierbar sei. Diese Skepsis ist begründet, wie die Erfahrungen mit einer solchen Politik in den Ostblockstaaten zeigen[18]. Es stellt sich deshalb die Frage, ob nicht andere Maßnahmen, etwa arbeitsmarktpolitischer Art, größere Erfolgschancen und geringere Finanzierungsprobleme besitzen.

Zur Analyse dieser Frage stand das dafür einzigartige Datenmaterial der bereits erwähnten Infas-Studie für Nordrhein-Westfalen auf der Individualebene zur Verfügung[19]. In dieser Untersuchung wurden die Individuen nach ihrer Meinung zu den Erfolgschancen eines Katalogs von bevölkerungspolitisch motivierten Maßnahmen befragt. Es handelte sich im wesentlichen um folgende Alternativen:

- ☐ Arbeitsplatzgarantie und Mutterschutz erweitern,
- ☐ Familienbeihilfen (Kindergeld, Familiendarlehen) erhöhen,
- ☐ mehr Teilzeitarbeit,
- ☐ mehr Kindergärten und Kinderkrippen,
- ☐ größere Wohnungen und
- ☐ Steuerermäßigungen.

Anhand des Datenmaterials ließ sich feststellen, in welchen Fällen die tatsächliche Kinderzahl hinter der idealen (d. h. der Kinderzahl bei idealen Lebensbedingungen) zurückblieb. Mit Hilfe einer mikroanalytischen Methode wurde nun versucht, die Relevanz dieser Maßnahmen für eine Reduktion des so gemessenen individuellen Geburtendifferentials zu ermitteln. Dabei wurden individuelle Charakteristika wie das Alter der Befragten berücksichtigt. Die Untersuchungen ergaben, daß nur durch Arbeitsplatzgarantie und erweiterten Mutterschutz sowie durch mehr Teilzeitarbeitsplätze die gewünschten familienpolitischen Wirkungen zu erzielen waren. Eine Steuersenkung wirkte negativ, währenddessen alle anderen Maßnahmen statistisch nicht signifikant waren.

Diese empirischen Ergebnisse begründen Skepsis bezüglich der Erfolgschancen einer Veränderung des generativen Verhaltens durch staatliche monetäre Förderungen im Rahmen des Familienlastenausgleichs, wenn auch weitere empirische Untersuchungen (und weitere Experimente) erforderlich sind. Dagegen sind die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen insgesamt in einen Einklang mit den geäußerten Zielsetzungen zu bringen. Ein Erziehungsgeld wird Frauen (und im begrenzten Umfang wohl auch Männer) dazu bewegen, sich temporär vom Arbeitsmarkt zurückzuziehen, um sich ihrer Familie zu widmen. Allerdings werden viele Familien von diesem Weg durch die Probleme der Wiedereingliederung in die Berufstätigkeit abgehalten. Die empirischen Ergebnisse zeigen deutlich, daß ein Abbau dieser Restriktionen und ein vermehrtes Angebot von Teilzeitarbeit auch das generative Verhalten positiv beeinflussen könnten. Dies gilt insbesondere bei der derzeitigen Arbeitsmarktsituation, in der die Aufgabe eines gesicherten Arbeitsplatzes als riskant erscheinen mag.

---

[18] Vgl. S. P. Coelen, R. J. McIntyre: An Econometric Model of Pronatalist and Abortion Policies, in: Journal of Political Economy, 86 (1978), S. 1077; W. Senker: Demographische Lage und Bevölkerungspolitik in der CSSR, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 9 (1983), S. 497ff.

[19] Vgl. Infas: Meinungen und Einstellungen . . . , a.a.O. Die im folgenden beschriebenen Untersuchungen stammen aus K. F. Zimmermann: Staatliche Incentives . . . , a.a.O.