

Prinz, Aloys; Klanberg, Frank

Article — Digitized Version

Vexierbilder der neuen Familienpolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Prinz, Aloys; Klanberg, Frank (1985) : Vexierbilder der neuen Familienpolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 65, Iss. 9, pp. 456-463

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136079>

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.

Vexierbilder der neuen Familienpolitik

Aloys Prinz, Frank Klanberg, Berlin

Die Familienpolitik ist in eine neue Phase getreten. Eine Vielzahl sehr verschiedenartiger Maßnahmen, die teilweise bereits in Kraft oder zum Gesetz erhoben sind, teilweise sich gegenwärtig aber noch im Stadium der parlamentarischen oder vorparlamentarischen Beratung befinden, wird sowohl das Finanzvolumen der Familienpolitik erheblich ausdehnen als auch die Orientierungspunkte der bisherigen Politik spürbar verändern. Professor Frank Klanberg und Aloys Prinz analysieren Grundlagen und ökonomische Konsequenzen der wichtigsten familienpolitischen Maßnahmen.

Ein expansiver, sich seit 1983 beschleunigender Trend in der Familienpolitik ist bereits seit einigen Jahren zu beobachten. Daran sind der Bund, alle von der CDU und der CSU regierten Bundesländer und selbst die Gemeinden beteiligt¹. Vorläufiger Höhepunkt dieser Entwicklung sind drei Vorhaben der Bundesregierung:

- die Anrechnung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung („Babyjahr“),
- die Gewährung von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub mit begleitender Arbeitsplatzgarantie und
- die Erhöhung des Kinderfreibetrages in der Einkommensteuer von derzeit 432 DM je Kind auf 2484 DM im Jahr (unter Wegfall der sogenannten Kinderadditive im Rahmen des Sonderausgabenabzugs).

Die erste Maßnahme ist bereits vom Deutschen Bundestag beschlossen worden². Der Bundesarbeitsminister feierte die Anrechnung von Erziehungszeiten als „familienpolitischen Durchbruch“³; die zweite Maßnahme wurde vom Bundeskabinett verabschiedet und steht zur parlamentarischen Beratung an; die Verwirklichung der dritten Maßnahme ist im Rahmen der Steuerreform 1986/88 vorgesehen. Alle drei sind als Umverteilungsmaßnahmen im Rahmen des Familienlastenausgleichs⁴ anzusehen. In welches Spektrum existierender Programme einer Familienförderungspolitik sie sich einbetten, ist in Übersicht 1 zusammengestellt. Berücksich-

tigt sind dabei nur die wichtigsten Maßnahmen, die eine monetäre Übertragung als expliziten oder impliziten Transfer beinhalten⁵. Daneben gibt es ein vielgestaltiges Geflecht von Realtransfers zugunsten von Familien mit Kindern in Form von Subventionierungen bei Kindergärten, Schulen, Verkehrsleistungen usw., das zu den monetären Leistungen hinzukommt.

Umgeschichtetes Finanzvolumen

Welches Finanzvolumen im Rahmen des erweiterten Familienlastenausgleichs tatsächlich umgeschichtet wird, ist den statistischen Quellen nur sehr bedingt zu entnehmen. Unseres Wissens gibt es bislang überhaupt keine zusammenfassende Quelle über die Höhe der als Realtransfers gewährten Familienbegünstigungen; auf diesem Gebiet besteht deutlicher Nachholbedarf der Forschung⁶. Über die wichtigsten monetären Leistun-

¹ Zu den Aktivitäten von Ländern und Gemeinden siehe z. B. P. - F. Schönlau: Familiendarlehen – Umverteilungsmaßnahmen der Bundesländer zugunsten ausgewählter Familienhaushalte, München 1983, insb. S. 20 f.; ferner W. Speil: Erziehungsgeld. Förderung der Betreuung und Erziehung von kleinen Kindern und Verbesserung der Lebenssituation von Familien, Modellversuch in Niedersachsen, Forschungsbericht, Materialien des Instituts für Entwicklungsplanung und Strukturforchung, Bd. 120, Hannover 1981, S. 39-42.

² Das Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeiten-Gesetz (HEZG) tritt am 1. Januar 1986 in Kraft. Vgl. Bundestagsdrucksachen 10/2677 sowie 10/3518.

³ Bundesarbeitsblatt 10/1984, S. 30.

⁴ Der Begriff wird hier in der weiter gefaßten Abgrenzung gebraucht. Zu Abgrenzungsfragen siehe A. Oberhauser: Familienlastenausgleich, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 2, 1980, S. 583.

⁵ Zu einer andersartigen Übersicht siehe A. Netzler: Soziale Gerechtigkeit durch Familienlastenausgleich, Berlin 1985, S. 130-135.

⁶ Zu anderen Gebieten (z. B. Gesundheit, Bildung, Wohnen) liegen derartige Verteilungsanalysen vor. Siehe Verteilung öffentlicher Realtransfers auf Empfängergruppen in der Bundesrepublik Deutschland, Schriften zum Bericht der Transfer-Enquête-Kommission, Bd. 3, Teilband 1, Stuttgart u.a.O. 1983.

Prof. Dr. Frank Klanberg, 52, lehrt Volkswirtschaftslehre am Institut für Finanzen, Steuern und Sozialpolitik der Freien Universität Berlin. Aloys Prinz, 28, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an diesem Institut.

gen gibt das Sozialbudget Auskunft. Die Zahlenangaben zu den monetären Leistungen in Übersicht 2 sollen lediglich der Illustration der relativen Größenordnungen dienen, so daß hier auf eine Erörterung verbuchungstechnischer Besonderheiten im Sozialbudget verzichtet werden kann.

In den Familienleistungen in Höhe von 67 Mrd. DM stecken freilich auch einige Posten, die im Maßnahmenkatalog in Übersicht 1 nicht enthalten sind: Waisenrenten, zusätzliche Arbeitgeberleistungen für Familien und vor allem Ausgaben für Jugendhilfe, die mit etwa 7 Mrd. DM (1982) den größten dieser Sonderposten ausmachen. Obwohl Art und Höhe der Jugendhilfeleistungen vom familienpolitischen Leitbild keineswegs unabhängig sind, dominiert darin nach wie vor der Gedanke der allgemeinen Fürsorge, so daß man sie ähnlich wie diejenigen Leistungen der Sozialhilfe, die an das Vorhandensein von Kindern anknüpfen, nicht zu den familienpolitisch motivierten Umverteilungsmaßnahmen zählen sollte.

Wie aus Übersicht 2 hervorgeht, fallen die beiden Budgetpositionen Ehegattensplitting auf der einen und Mitversicherung von Familienangehörigen in der Krankenversicherung auf der anderen Seite relativ stark ins Gewicht. Ein wesentlicher Teil des Familienlastenausgleichs hat sich also seit jeher in der gesetzlichen Krankenversicherung abgespielt, freilich mit dem ganz und

gar unemanzipatorischen Ergebnis, daß erwerbstätige Ehefrauen mit und ohne Kinder(n) die „Nur“-Hausfrauen und Mütter subventionieren. Der Nettoeffekt dieser horizontalen Umverteilung hat sich offenbar mit zunehmender Erwerbsbeteiligung verheirateter Frauen verstärkt⁷.

Unsere weiteren Ausführungen werden sich nun nicht so sehr auf die teilweise ohnehin noch nicht klar absehbare künftige Entwicklung der Kosten des Familienlastenausgleichs konzentrieren, sondern die Wirkungen der eingangs genannten drei Maßnahmen ökonomisch zu analysieren versuchen⁸. Dabei spielt auch die Überlegung eine Rolle, daß die Familienpolitik der Bundesregierung auf den ersten Blick einen verhältnismäßig geschlossenen Eindruck macht. Mehrere große klassische Politikbereiche – Sozial-, Steuer- und Finanzpolitik

⁷ Der Effekt ist bei Familien mit nur einem Kind am ausgeprägtesten, weil dort die hohen Beitragszahlungen der Zweiverdiener-Familien mit einem Kind besonders zu Buche schlagen. Zu Einzelheiten siehe I. Becker: Einkommensumverteilung im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung. Eine empirische Untersuchung, in: W. Schmähl (Hrsg.): Versicherungsprinzip und soziale Sicherung, Tübingen 1985, S. 106 f.

⁸ Zu einer teilweise analogen Analyse siehe K. F. Zimmermann: Staatliche Incentives und intertemporale Ressourcenallokation im Lebenszyklus der Frau: Zeitallokation zwischen Markt- und Haushaltsproduktion und Familiengröße, in: H. Siebert (Hrsg.): Intertemporale Allokation, Frankfurt a. Main u.a.O. 1984, S. 81-132; derselbe: Grenzen einer Bevölkerungspolitik durch Familienpolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 64. Jg. (1984), H. 4., S. 180-185. Die Arbeiten Zimmermanns erstrecken sich allerdings vorwiegend auf Determinanten des generativen Verhaltens.

Übersicht 1
Anspruchsbegründende Faktoren und Art der Begünstigung von Familien bzw. Kindern im Rahmen von Maßnahmen der Familienförderungspolitik¹

Eheschließung	Anspruchsauslösender Faktor		
	Geburt eines Kindes	Kindererziehung	Ausbildung von Kindern
	Art der Begünstigung		
Ehegattensplitting	Mutterschutz	Kindergeld	Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz an Schüler und Studenten
Mitversicherung des Ehepartners in der Krankenversicherung	Mutterschaftsgeld	Kinderfreibeträge in der Einkommen- und Vermögenssteuer sowie beim Wohngeld	Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz für Auszubildende
Familiengründungsdarlehen in Bayern, in Berlin und im Saarland	Mutterschaftsurlaub	Kinderbetreuungskosten für Alleinerziehende	Ausbildungsfreibetrag in der Einkommensteuer für Kinder in Berufsausbildung
	Mutterschaftsurlaubsgeld ²	Familienzuschläge im öffentlichen Dienst	Verlängerung der Kindergeldzahlung bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres bei Fehlen eines Ausbildungsplatzes/ Arbeitslosigkeit nach beendeter Ausbildung
	Erziehungsgeld des Bundes	Kinderzuschüsse an Rentempfänger mit Kindern	
	Familienerweiterungsdarlehen in Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein	Mitversicherung in der Krankenversicherung	
	In Niedersachsen „Babygeld“ (einmaliger Zuschuß von 1000 DM)	Bei Erkrankung eines Kindes: Anspruch auf Urlaub mit Lohnfortzahlung bzw. Krankengeld für jedes Elternteil für maximal fünf Tage pro Kind im Jahr	
	In Berlin (seit dem 1. 1. 1983) einkommensabhängiges Familiengeld während des ersten Lebensjahres eines Kindes; in Baden-Württemberg (seit dem 1. 4. 1983) Familiengeld bei Verzicht auf Erwerbstätigkeit für mindestens zwei Jahre	Anrechnung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung	

¹ Ohne Begünstigungen im Bereich der Vermögenspolitik, der Sozial- und Jugendhilfe und ohne Realtransfers.

² Das Mutterschaftsurlaubsgeld wird nach Plänen der Bundesregierung ab dem 1. 1. 1986 durch das Bundeserziehungsgeld ersetzt.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach dem Stand vom 12. 8. 1985.

Übersicht 2
Ausgewählte Leistungen für Ehe und Familie
im weiteren Sinne im Sozialbudget 1982

Art der Leistung	Betrag in Mill. DM
Familienleistungen zusammen (Funktion Ehe und Familie)	67 013
darunter:	
– Kindergeld, Kinderzuschüsse	16 191
– Familienzuschläge	10 003
– Mutterschaftsgeld, Mutterschaftsurlaub	1 731
– Steuerermäßigung ¹ (ohne Ehegattensplitting)	3 176
– Ehegattensplitting ²	24 000
Daneben:	
Sachleistungen der Krankenversicherung an mitversicherte Familienangehörige (Funktion Gesundheit)	25 047
Ausbildungsförderung (Funktion Beschäftigung)	3 110

¹ In der Abgrenzung des Sozialbudgets.

² Zahlenangaben zum Ehegattensplitting beruhen auf Schätzungen des Bundesministeriums der Finanzen.

– sind oder scheinen den Erfordernissen der „neuen Familienpolitik“ untergeordnet. In Übersicht 3 ist deshalb versucht worden, diese Dominanzbeziehung in Form einer Ziel-Mittel-Relation zum Ausdruck zu bringen.

Kindererziehungszeiten

Die beschlossene Anrechnung von Kindererziehungszeiten scheint das Ergebnis sehr verschiedenartiger Überlegungen zu sein: Bevölkerungspolitische Erwägungen, familienpolitische Vorstellungen über die Erziehungsleistung der Frau und nicht zuletzt ein typischer Denkanstoß der Frauenpolitik, die nachträgliche Gleichstellung von Berufstätigkeit und Erziehungs„arbeit“, überlagerten sich. Dies alles muß vor dem Hintergrund unseres gegenwärtigen Rentenversicherungssystems gesehen werden, das auf dem Umlageverfahren basiert. Ein solches System beinhaltet stets intergenerationale Transfers. Für stationäre Zustände besteht zwar kein ökonomisch relevanter Unterschied zu einem Kapitaldeckungsverfahren: Konsumniveaus, gesamtwirtschaftliche Ersparnis und Wohlfahrtseffekte sind gleich⁹. Ändert sich aber die Nettoerproduktionsrate, dann zeigt das umlagefinanzierte System – zumindest

⁹ Vgl. E. Sheshinski, Y. Weiss: Uncertainty and Optimal Social Security Systems, in: D. Collard, R. Lemcomber, M. Slater (Hrsg.): Income Distribution, Bristol 1980, S. 71-82.

¹⁰ Vgl. J. H. Petersen: The Political Economy of Financing Old Age Systems, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 40, 1984, S. 430-447.

¹¹ Ein umlagefinanziertes Alterssicherungssystem mit zeitinvariantem Leistungsrecht kann allerdings auch als implizite Versicherung gegen Änderungen des Bevölkerungswachstums aufgefaßt werden. Zu diesem interessanten Gedanken siehe A. Smith: Intergenerational Transfers as Social Insurance, in: Journal of Public Economics, Vol. 19, 1982, S. 97-106.

in partialanalytischer Betrachtung – Schwächen¹⁰. Bei konstantem Leistungsrecht bleiben die Beitragssätze der Erwerbstätigen nicht konstant, sondern variieren invers zur Wachstumsrate der Bevölkerung¹¹.

In der gängigen Argumentation wird die Verteilung von Kinder- und Alterslasten als zwei Seiten des gleichen Problems gesehen, es wird sogar argumentiert, daß der sogenannte Generationenvertrag geradezu eine Pflicht zur Aufzucht von Kindern beinhaltet¹². Dieses Argumentationsmuster beruft sich auf einen positiven externen Effekt von Kindern und leitet daraus die Forderung nach einer (teilweisen) Sozialisierung der Kosten der Kinderaufzucht her. Akzeptiert man für einen Augenblick, daß diese Beweisführung richtig ist, so ergibt sich sofort eine merkwürdige Konsequenz. Denjenigen, die jetzt Kinder sind, wird in ihrer künftigen Erwerbsphase eine zusätzliche Finanzierungslast aufgebürdet, da erst dann die jetzt beitrags- und somit scheinbar kostenlosen Rentenansprüche, die durch das „Babyjahr“ entstehen, fällig werden.

Die Größe der Problematik wird deutlich, wenn man einen Blick auf die vorliegenden Kostenschätzungen wirft. Die Bundesregierung schätzt die Mehraufwendungen infolge der Anerkennung von Kindererziehungszeiten auf 140 Mill. DM im Jahr der Einführung (1986) und auf 2,7 Mrd. DM im langfristigen Gleichgewicht¹³. Diese Kostenschätzung beruht auf einer Wertbasis 1986, d. h. ohne Berücksichtigung der Lohndynamik. Alternativrechnungen des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger¹⁴ mit unterschiedlichen Lohnsteigerungsraten kommen hingegen zu wesentlich höheren Belastungen; je nach Szenario schwanken sie zwischen 6 und 12 Mrd. DM im Jahre 2010, also nach Erreichung eines quasi-stationären Gleichgewichtes.

Durch solche Maßnahmen werden Sozialtitel¹⁵ geschaffen, deren Finanzierbarkeit völlig offen ist. Der Bundesfinanzminister hat dieses Problem völlig richtig gesehen, als er in den Entwurf zum Erziehungszeitengesetz einen Finanzierungsvorbehalt hineingeschrieben hat¹⁶. Gleichzeitig wird dadurch der Wert aller Sozialti-

¹² Als „Realbeitrag zur Erfüllung der Solidarverpflichtung“, wie es bei J. H. Müller, W. Burkhardt: Die 3-Generationen-Solidarität in der Rentenversicherung als Systemnotwendigkeit und ihre Konsequenzen, in: Sozialer Fortschritt, 32. Jg., 1983, S. 74, heißt.

¹³ Bundestagsdrucksache 10/2677, S. II.

¹⁴ Vgl. W. Hain, H.-W. Müller, J. Nowatzki: Finanzielle Auswirkungen der Anrechnung von Kindererziehungszeiten, in: Deutsche Rentenversicherung 12/84, S. 703-717.

¹⁵ Zu Begriff und Bedeutung von Sozialtiteln vgl. F. Klaberg, A. Prinz: Anatomie der Sozialhilfe, in: Finanzarchiv N. F. Band 41, 1983, S. 285 ff.

¹⁶ Zu dieser Finanzierungskontroverse siehe auch H. Hain, H. W. Müller, J. Nowatzki, a.a.O., S. 715 f.

Übersicht 3
Ziel-Mittel-Relation familienpolitisch
motivierter Maßnahmen 1985/86

Dominierter Politikbereich	Angestrebtes Hauptziel	Vorgesehene(s) Mittel
Alterssicherungs-/ Bevölkerungspolitik	Erhaltung der langfristigen Funktionsfähigkeit der Rentenversicherung	Kindererziehungszeiten als rentensteigernder Faktor in der Rentenformel
Gesellschaftspolitik: „Frauenpolitik“	Faire Wahlmöglichkeit für Frauen zwischen Familie und Beruf	Erziehungsgeld; zum Teil auch Familiengeld einiger Bundesländer
Sozial- und Steuerpolitik	Familienunterstützung durch Umverteilung („Kinderlastenausgleich“)	Kinderfreibeträge in Kombination mit Kindergeld („Duales System“)

tel gesenkt, da ihre Einlösung als Anspruch an das reale Sozialprodukt nur noch mit geringerer Wahrscheinlichkeit erfolgen kann. Ökonomisch werden Sozialtitel inflationiert. Selbstverständlich bestehen diese Möglichkeiten eines inflationären Ausweichens politisch nur so lange, wie die Wähler einer „Sozialausgabenillusion“ unterliegen und daher das auf die Legislaturperiode beschränkte Stimmenmaximierungsverhalten der Politiker mitvollziehen. Unabhängig davon bedeutet die Einführung der Anrechnung von Kindererziehungszeiten in die Rentenversicherung eine ähnliche Gefährdung der Funktionsfähigkeit des Systems, wie es die Rentenbeschlüsse von 1972 (u. a. Einführung einer flexiblen Altersgrenze, Öffnung der gesetzlichen Rentenversicherung für alle Bevölkerungsgruppen sowie die „Rente nach Mindesteinkommen“) getan haben – nach einigen Jahren wird eine Gegensteuerung unausbleiblich.

Beitragssatzdifferenzierung?

Die bisherige Beurteilung ist unter Ökonomen wenig strittig. Es gibt aber weitergehende Vorschläge, die anknüpfend an die postulierten positiven externen Effekte des Aufziehens von Kindern für das Alterssicherungssystem eine Beitragssubventionierung zugunsten von Familien mit Kindern vorsehen¹⁷. Diese Argumentationslinie ist jedoch nur dann ein sinnvoller Ansatzpunkt, wenn davon ausgegangen wird, daß auch heute noch Kinder in einem erheblichen Umfang für ihre Eltern einen „Investitionsnutzen“¹⁸ darstellen. Heute ist sicherlich davon auszugehen, daß das Investitionsnutzenargument bei der Entscheidung für oder gegen Kinder keine große Rolle mehr spielt.

¹⁷ So etwa R. D i n k e l : Kinder- und Alterslastenausgleich bei abnehmender Bevölkerung. Ein Diskussionsbeitrag, in: Finanzarchiv N. F. Band 39, 1981, S. 139.

¹⁸ „Investitionsnutzen“ bedeutet monetären gegenwärtigen oder zukünftigen Ertrag – im Gegensatz zu Konsumnutzen – der Kinder für ihre Eltern. Näheres dazu bei H. B a l l : Zukunftsvorsorge und ökonomische Entwicklung, Frankfurt a. Main, New York 1984, S. 163.

Wenn aber der emotionale Wert eines Kindes für seine Eltern von der Existenz oder Nichtexistenz eines Altersversicherungssystems nicht berührt wird, dann gibt es auch keine positiven externen Effekte. Deshalb gibt es auch keinen Grund zur kinderzahlabhängigen Subventionierung des Beitragssatzes.

Bei der Wahl eines Alterssicherungssystems hat man grundsätzlich die Wahl zwischen drei Risiken, nämlich:

- einem Zinsrisiko bei einem Kapitaldeckungsverfahren, da sich die Verzinsung der eingezahlten Kapitalanteile aus dem schwankenden Marktzins ergibt;
- einem Geburtenrisiko beim beitragsfinanzierten Umlageverfahren, weil sich die interne Verzinsung dieses Systems aus der Zahl der Geburten ergibt;
- einem politischen Risiko bei einem reinen Steuer-Transfer-System, bei dem in jeder Periode Leistungen und „Beiträge“ in Form von Steuern politisch disponibel und damit riskant sind.

Keines dieser Risiken ist durch irgendwelche Subventionierungen zu eliminieren, weder durch Zinssubventionen noch durch Geburtenprämien. Das politische Risiko ist freilich das am schwersten zu kalkulierende. Und solange die Alterssicherung als Sozialversicherung institutionalisiert ist, ist das politische Risiko auch Nicht-Steuer-Transfer-Systemen immanent, weil das Leistungsrecht notwendigerweise politisch bestimmt wird.

Als Schlußfolgerung ergibt sich deshalb:

- Sozialtitel sollten nicht inflatorisch aufgebläht werden.
- Familienpolitische Akzente sollten immer außerhalb der Rentenversicherung gesetzt werden.

Die Stabilisierung des Alterssicherungssystems hat vor familienpolitischen Erwägungen Vorrang.

Erziehungsgeld

Neben der Anrechnung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung ist das Erziehungsgeld das zweite familienpolitische Zugpferd der Bundesregierung. Man muß indessen hinzufügen, daß das vorgesehene Erziehungsgeld das bereits seit 1979 bestehende Mutterschaftsgeld hinsichtlich der Art der zu gewährenden Leistung ausdehnt und insofern kein grundsätzlich neues familienpolitisches Instrument darstellt. Dies trifft auch auf die begleitende Arbeitsplatzgarantie zu. Im Mutterschaftsgesetz beträgt die Kündigungsschutzfrist effektiv insgesamt acht Monate¹⁹. Die von der Bundes-

¹⁹ Die obligatorische Mutterschutzfrist beträgt in der Regel acht Wochen nach der Geburt des Kindes. Die Arbeitsplatzgarantie des Gesetzes zur Einführung eines Mutterschaftsurlaubs vom 25. Juni 1979 (BGBl I, 1979, S. 797) umfaßt gemäß § 8a und 9a dieses Gesetzes insgesamt sechs Monate.

regierung beschlossenen Pläne zur Einführung von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub sehen vor²⁰,

□ ab 1986 ein Erziehungsgeld für die Dauer von zehn Monaten in Höhe von 600 DM pro Monat zu zahlen (das Mutterschaftsurlaubsgeld wird maximal vier Monate in Höhe von 510 DM gezahlt). Die Laufzeit des Erziehungsgeldes soll 1988 auf zwölf Monate ausgedehnt werden;

□ ab 1986 soll ein Arbeitsverhältnis einer Frau frühestens zehn Monate nach der Geburt gemäß den allgemeinen Kündigungsschutzvorschriften kündbar sein. Diese Frist soll 1988 auf zwölf Monate erweitert werden.

Das Erziehungsgeld ist ebenso wie das Mutterschaftsgeld geeignet, die Opportunitätskosten des Verzichtes auf eine Beschäftigung während der Laufzeit der jeweiligen Regelung zu senken. Die Frauen sollen durch das Erziehungsgeld dazu animiert werden, „Erziehungsarbeit“ einer Beschäftigung vorzuziehen. Abgesehen von Mitnahmeeffekten wäre diese Wirkung familienpolitisch positiv zu beurteilen. Demgegenüber erhöht die Arbeitsplatzgarantie in den Unternehmen die Opportunitätskosten der Besetzung eines Arbeitsplatzes mit einer Frau. Wie bei anderen Schutzrechten dieser Art ebenfalls beobachtbar und ökonomisch begründbar, kann die Arbeitsplatzgarantie durchaus dazu führen, die bereits jetzt eingeschränkten Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen, die auf Arbeit angewiesen sind, weiter zu verringern. Das immanente Spannungsverhältnis zwischen diesen beiden grundsätzlich verschiedenen Arten von Opportunitätskosten läßt sich nicht beseitigen. Welcher Effekt überwiegt, ob die Benachteiligung von Frauen, die arbeiten wollen, oder die

Transferierung von Vorteilen zugunsten von Frauen, die temporär ihre Erwerbstätigkeit aufgeben wollen, läßt sich nicht ohne weiteres sagen. Die Befürchtung, daß der erstgenannte Effekt überwiegen könnte, ist jedenfalls nicht von der Hand zu weisen.

Kosten

Was die Kosten des Erziehungsgeldes anbelangt, so wird mit einer jährlichen budgetären Belastung von annähernd 3 Mrd. DM gerechnet. Dieser Kostenvorschlag liegt eher an der unteren Grenze, zumal (vgl. Übersicht 2) die Kosten von Mutterschaftsgeld und Mutterschaftsurlaubsgeld 1982 bereits 1,7 Mrd. DM betragen. Offenbar hat die Bundesregierung in dieser Beziehung noch weitergehende Absichten, denn ab 1987 ist geplant, „die Zahlung von Mutterschaftsgeld bei Mutterschaftsurlaub auf die nichterwerbstätigen Mütter auszu dehnen, was auch im Finanzplan Berücksichtigung gefunden hat“²¹. Die im Finanzplan dafür 1987 ausgewiesenen Kosten in Höhe von 2,064 (!) Mrd. DM liegen freilich nur um 300 Mill. DM über den tatsächlichen Kosten des Mutterschaftsurlaubsgeldes für erwerbstätige Mütter des Jahres 1982²². Entweder darf man daher die Vorausschätzungen des Sozialbudgets nicht ernst nehmen, oder die Realisierung der Maßnahme war von vornherein nicht ernsthaft geplant.

²⁰ Vgl. Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung: Sozialpolitische Informationen, Jg. XIX/15, 12. August 1985.

²¹ Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung: Sozialbericht 1983, Ziffer 44.

²² Die Erwerbsquote von Frauen im gebärfähigen Alter liegt bei 50-60 %. Die Kosten des Mutterschaftsurlaubs müßten sich also bei der geplanten Ausdehnung der Maßnahmen etwa verdoppeln.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

J. Sibylle Brandis

WACHSTUMSPOLE IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN

– eine Analyse der Methoden zur Erfassung und Bewertung von wirtschaftlichen Zentren, dargestellt am Beispiel von Botswana –

Großoktav, 213 Seiten, 1985, Preis brosch. DM 47,-

ISBN 3-87895-273-2

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

Wie sehr die finanzielle Absicherung des Erziehungsgeldes auf Sand gebaut ist, zeigt sich im übrigen dadurch, daß vor allem Kranken- und Rentenversicherung jetzt und auch zukünftig mit enormen „Erziehungsgeldnebenkosten“ belastet werden. Seit dem 1. 1. 1982 hat der Bund die Beitragszahlungen zur Renten- und Krankenversicherung für Frauen im Mutterschaftsurlaub ersatzlos gestrichen. Die neuerliche Belastung allein der Krankenkassen durch Erziehungsurlaub wird für 1986 und 1987 auf jeweils 245 Mill. und für 1988 sogar auf 365 Mill. DM geschätzt²³. Offenbar sind die politischen Entscheidungsträger nur bereit, einen Teil der tatsächlichen Kosten einer Sozialleistung wie hier im Falle des Erziehungsgeldes offen im Budget auszuweisen. Ansonsten verläßt man sich auf die Verschiebung von Lasten in die Zukunft – und das kurze Gedächtnis der Wähler. Die Verquickung von Familienlastenausgleich mit Systemen der Sozialversicherung trägt, wie bereits im Abschnitt über Kindererziehungszeiten ausgeführt, dazu bei, die vorhandenen Sozialversicherungssysteme immer ineffizienter und unkalkulierbarer zu machen.

Wohlfahrtslage von Familien

Ein wichtiger Gesichtspunkt in der familienpolitischen Diskussion ist der Zusammenhang zwischen Familiengröße und Familieneinkommen. Was wissen wir eigentlich darüber? Hierzulande scheint die Vorstellung weit verbreitet, die beiden Größen seien negativ miteinander korreliert²⁴. Bei näherer Betrachtung erweist sich allerdings die Vorstellung von der armen kinderreichen Familie²⁵ als genauso schablonenhaft wie das Klischee vom armen alten Rentner. Einer der Verfasser²⁶ hat bereits vor mehreren Jahren darauf hingewiesen, daß die Daten für die 60er Jahre in der Bundesrepublik Deutschland eher auf eine positive Korrelation zwischen Familiengröße und Haushaltseinkommen schließen lassen. Ebenso mahnen amerikanische Untersuchungen zur Vorsicht bei der Interpretation des Zusammenhangs. In vollständigen Familien ist in den USA das Einkommen des Familienvorstandes im allgemeinen um so größer, je höher die Kinderzahl ist. Eine Kompensation dieses Effektes tritt teilweise dadurch ein, daß das Einkommen mitverdienender Ehefrauen mit steigender Anzahl der zu versorgenden Kinder abnimmt²⁷.

Auf die Bundesrepublik bezogen findet sich die These von der negativen Korrelation zwischen Familiengröße und Einkommen z. B. im Dritten Familienbericht von 1979 sowie neuerdings in einem „Info“ des baden-württembergischen Sozialministeriums²⁸. Dort wird jedoch

zum Teil mit Mittelwerten und Pro-Kopf-Einkommen argumentiert, die wohl kaum geeignete Indikatoren für den Wohlstand von Familien sind. Als Ausweg hatte die Sachverständigenkommission zur Erstellung des Dritten Familienberichtes die Wohlstandslage von Familien mit Hilfe einer „Vollpersonenrechnung“²⁹ zu kennzeichnen versucht. Wir haben diese Äquivalenzskalenrechnung in Übersicht 4 auf Daten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung angewandt. Es zeigt sich, daß in diesen Daten eine schwach negative Korrelation zwischen gewichteter Einkommenshöhe und Kinderzahl bis zum dritten Kind in einen positiv korrelierten Zusammenhang bei vier und mehr Kindern umschlägt. Dies ist auch vollkommen plausibel, wenn Kinder, wie in den USA üblich, als Statussymbol gelten und sich Ehepaare „erst dann zu einer größeren Kinderzahl entschließen, wenn die nötige materielle Basis gelegt ist oder in sehr naher Zukunft geschaffen werden kann“³⁰. Solange diese „bürgerliche Gesinnung“ besteht, ist erklärbar, daß sich in oberen Einkommensklassen relativ mehr Kinder befinden³¹.

Intertemporale Aspekte

Ohnehin muß eine wirksame Familienpolitik hier viel mehr Aufmerksamkeit auf die intertemporalen Aspekte des Familienlastenausgleichs legen. Wenn es zutrifft, daß die Konsummöglichkeiten junger Familien hauptsächlich deshalb eingeschränkt sind, weil sie in Erwartung steigender Leistungsfähigkeit hohe Belastungen im Folge des Erwerbs von Haus- und Wohneigentum auf sich nehmen, ist es gerechtfertigt, diese Belastungen zu subventionieren, nicht zuletzt deshalb, weil wohl keine private Bank Kinder als Sicherheit für Kredite ak-

²⁵ So der heutige Bundesfamilienminister Dr. Heiner Geißler in einer Dokumentation der Planungsgruppe für Gesellschaftspolitik vom 28. Juni 1976 unter dem Titel „Kinderreichtum – Kennzeichen der Armut“.

²⁶ F. K l a n b e r g : Facts, Figures and Syndromes of Income Distribution: Some Notes in Retrospect, in: Z. G r i l l i c h e s, W. K r e l l e, H.-J. K r u p p, O. K y n : Income Distribution and Economic Inequality, Frankfurt u.a.O. 1978, A. 330 f.

²⁷ Vgl. R. L a y a r d, A. Z a b a l z a : Family Income Distribution, in: Journal of Political Economy, Vol. 87, 1979, S. 133-161, insb. S. 143; S. D a n z i g e r, B. B e r g m a n n et al.: Two Notes on Working Wives and Family Income Inequality, in: The Journal of Human Resources, Vol. XV, 1980, S. 444-455; D. E. L e i g h : Working Married Woman and the Redistribution of Income, *ibid.*, Vol. XIX, 1984, S. 532 f.

²⁸ Sozialpolitischer Info-Dienst, herausgegeben vom Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung Baden-Württemberg, Nr. 4/84. Soweit ersichtlich, sind darin kinderzahlspezifische Mediane des Haushaltseinkommens aus vorgruppiertem Material des Mikrozensus 1982 methodische Grundlage der Argumentation. Derart ermittelte Zahlenangaben sind nur bedingt aussagefähig.

²⁹ Zur Definition siehe die Anmerkung zu Übersicht 4.

³⁰ So H. W i l l g e r d t : Der Familienlastenausgleich im Rahmen der Sozialreform, in: ORDO, Band 8, 1956, S. 135.

³¹ In der Bundesrepublik wächst die Zahl der Kinder mit dem Nettoeinkommen des Ehemannes an. Vgl. H. P r o e b s t i n g : Kinderzahl ausgewählter Bevölkerungsgruppen, in: Wirtschaft und Statistik 11/83, S. 866.

²³ Siehe Bericht der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 22. Juli 1985.

²⁴ Auch Zimmermann hält diese These für „weithin unbestritten“. Siehe K. F. Z i m m e r m a n n : Staatliche Incentives . . . , a.a.O., S. 98.

Übersicht 4

Verfügbares Familieneinkommen 1979 in Abhängigkeit von der Kinderzahl

(Arithmetisches Mittel (AM), Pro-Kopf-Einkommen (PKE) und Einkommen je „Vollversorgungsperson“ (EVP)¹ in DM/Monat)

Familientyp	Familien mit einem Verdienere			Familien mit zwei Verdienere		
	AM	PKE	EVP	AM	PKE	EVP
Ehepaare mit einem Kind	3049	1016	1330	3570	1190	1428
mit zwei Kindern	3707	926	1158	4166	1041	1301
mit drei Kindern	4413	882	1131	4811	962	1234
mit vier Kindern	5672	945	1233	5768	961	1254
mit fünf oder mehr Kindern	7844	1120	1480	6597	942	1244

¹ „Vollversorgungspersonen“ berechnet nach dem Schlüssel 1,0 für den ersten Erwachsenen, 0,8 für den zweiten Erwachsenen und 0,7 Vollpersonen für jedes Kind. Siehe dazu: Dritter Familienbericht, Bundestagsdrucksache 8/3121 vom 20. 8. 1979, S. 35.

Quelle: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Die aktuelle Einkommenslage der Familien in der Bundesrepublik Deutschland auf der Grundlage des DIW-Einkommensmodells, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit, o. J. (vermutlich 1982).

zeptieren würde. Die Einbettung von Familienpolitik in Vermögenspolitik erscheint ökonomisch durchaus sinnvoll.

Überdies sind die langfristigen Konsequenzen einer Politik der Familienförderung in bezug auf die Ungleichheit der Einkommensverteilung ziemlich ungewiß. Familienförderung kann im Effekt dazu führen, daß Chancengleichheit nicht verbessert wird oder sogar abnimmt³², dann nämlich, wenn die Familie als entscheidender sozialisierender Faktor Maßnahmen in Richtung einer höheren Chancengleichheit immer wieder außer Kraft setzt. Die einzige Möglichkeit, diesem Effekt zu begegnen – falls man es will –, läge in der allgemeinen Besteuerung oder in einer Betonung der vertikalen Komponente des Familienlastenausgleichs.

Anreize zur Eigenverantwortung

Nach dem ursprünglichen Konzept von Wilfrid Schreiber spielten sowohl die vertikale als auch die horizontale Umverteilung im Familienlastenausgleich überhaupt keine Rolle. Während das umlagefinanzierte Rentenversicherungssystem aus Erwerbseinkommen finanziert wird, vollendet der Familienlastenausgleich „den Prozeß der Individualisierung des Einkommens“³³. Der Kredit- und Tilgungskreislauf des Kindergeldes mit seiner Rückzahlung in der Erwerbsphase ist strikt getrennt vom Rentenversicherungssystem. Das „Drei-Generationen-System als ein System generationsmäßiger Kreditbeziehungen“³⁴ entpuppte sich – über den Ausgleich von Kapitalmarktunvollkommenheiten hinaus – als ein

Versicherungssystem, u. a. auch gegen die Unwägbarkeiten demographischer Änderungen.

Diese mittlerweile über zwanzig Jahre alten Überlegungen sind, so modern sie auch heute wieder anmuten mögen³⁵, nie politisch wirksam geworden. Sie sind immer von verteilungspolitischen Zielsetzungen, die mit den tatsächlichen Verteilungswirkungen oft nicht viel gemeinsam hatten, überrollt worden. Ein redistributives Steuer-Transfer-System übernimmt gewissermaßen die Versicherungsfunktion des „Generationenvertrages“³⁶. Eine vorbehaltlose Rückkehr zum Konzept von Schreiber ist unter den geänderten Rahmenbedingungen nicht diskutabel. Dennoch bleibt zu überdenken, ob die allokativen Aspekte des Vorschlages – d. h. eine intertemporale Einkommensumverteilung nach dem Individualprinzip – nicht neu betrachtet und aufgewertet werden müssen. Seit den 60er Jahren hat sich nämlich innerhalb der Familien der Partnerschaftsgedanke – genau dies ist ein Ausdruck des Individualprinzips – verstärkt durchgesetzt. Ein durchaus problematisches Indiz dafür ist auch die Zunahme der „unvollständigen“ Familien³⁷. Man darf daher den Partnerschaftsgedanken nicht so weit pervertieren, daß man durch eine umverteilungsbezogene Familienpolitik auch noch

³⁴ W. Steden: Die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung in der Bundesrepublik – Vermögenstheoretische Implikationen, in: Finanzarchiv N. F. Band 39, 1981, S. 443.

³⁵ Interessanterweise ist der Schreibersche Vorschlag eines Kindergeldkreditsystems kürzlich wieder aufgegriffen worden, und zwar ausdrücklich mit dem Ziel, „den Umfang der staatlichen Umverteilung auf familienpolitischem Gebiet entscheidend zu reduzieren und gleichzeitig das Ziel einer gerechteren Verteilung der ungleich über die Familien verteilten Kinderlasten besser zu verwirklichen“. Siehe N. Berthold: Umschichtung des Lebenseinkommens als verteilungspolitische Aufgabe der Familienpolitik, Diskussionsbeiträge, Reihe des Instituts für allgemeine Wirtschaftsforschung, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau, 1985, S. 28.

³⁶ Vgl. H. Varian: Redistributive Taxation as Social Insurance, in: Journal of Public Economics, Vol. 14, 1980, S. 49-68.

³² Hierauf hat besonders Alice Rivlin in einem ihrer bemerkenswerten Artikel hingewiesen. Siehe A. Rivlin: Einkommensverteilung – sind Ökonomen zu etwas Nütze?, in: F. Klambert, H.-J. Krupp (Hrsg.): Einkommensverteilung, Königstein/Ts. 1981, S. 268-288, hier S. 278.

³³ W. Schreiber: Kindergeld im sozioökonomischen Prozeß, Köln 1964, S. 20.

zusätzliche Anreize zur Kindererziehung in Ein-Eltern-Familien schafft. Dieser Gedanke spricht eher dafür, sozialpolitisch nur so einzugreifen, daß Anreize zur Aufrechterhaltung der Eigenverantwortung nicht zerstört werden³⁸.

Kinderfreibeträge

Dieser Richtung fügt sich auch die Überlegung ein, das Umverteilungsvolumen im Rahmen des Familienlastenausgleichs stärker zu einer vertikalen als zu einer horizontalen Umverteilung zu nutzen. Dies hätte zur Konsequenz, ein höheres Kindergeld zu gewähren, bei dem die Einkommensgrenzen allerdings restriktiver als gegenwärtig gestaffelt sein müßten. Damit wäre dem sozialpolitischen Ziel, Transfers nach der Bedürftigkeit des Empfängers zu zahlen, am besten Rechnung getragen. Lediglich aus Gründen der steuerlichen Leistungsfähigkeit könnten dann Kinderfreibeträge im Einkommensteuerrecht verbleiben, deren Höhe man aber neu überdenken müßte³⁹.

Ein Blick zurück auf die Entwicklung des Kinderlastenausgleichs zeigt freilich ein seltsames Hin und Her: Zuerst ein duales System aus Kindergeld und einkommensteuerlichen Freibeträgen, dann 1975 die Kindergeldreform, die Freibeträge abschaffte und ganz auf direkte Transfers setzte, jetzt wieder (ab 1986) die Rückkehr zum „Familienlastenausgleich auf zwei Beinen“, und zwar mit der immerhin überraschenden Begrün-

³⁷ In den USA hat die Zunahme der *single parent families* ein bereits derartiges Ausmaß angenommen, daß gezielte familienpolitische Vorschläge zur Behebung der daraus resultierenden Problematik diskutiert werden. Vgl. I. G a r f i n k e l, E. U h r: A New Approach to Child Support, in: The Public Interest, 75, 1984, S. 111-122.

dung, auf diese Weise würde wieder eine Dynamisierung des Familienlastenausgleichs erreicht, weil sich die effektive Entlastung der Familien durch Kinderfreibeträge mit dem Anstieg der Einkommen erhöhe.

Selbstverständlich ist es ein legitimes Anliegen politischer Entscheidungsfindung, darüber zu befinden, ob bei einem Familienlastenausgleich Gesichtspunkte horizontaler oder vertikaler Umverteilung im Vordergrund stehen sollen. Was man aber tunlichst vermeiden sollte, ist, den einen Gesichtspunkt dem anderen einfach überzustülpen. Die in der 11. Novelle zum Bundeskindergeldgesetz vorgesehene Einführung eines Kindergeldzuschlags bis zu 46 DM monatlich je Kind für Eltern mit niedrigerem Einkommen akzentuiert nun aber gerade dieses Nebeneinander⁴⁰.

Die neue Familienpolitik ist auf dem besten Wege, eine konzeptionslose Umverteilungspolitik zu werden, die die Zukunft eher belastet als sichert und deren Nettoeffekte von niemandem mehr durchschaut werden können. Eine sinnvolle Entscheidung über das Niveau des in einer Periode anzustrebenden und finanzierbaren Familienlastenausgleichs ist auf diese Weise nicht zu treffen.

³⁸ Auf dieses grundsätzliche Dilemma der Sozialpolitik weist bereits hin N. G l a z e r: Die Grenzen der Sozialpolitik, in: W.-D. N a r r, C. O f f e (Hrsg.): Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, Köln 1975, S. 343 f.

³⁹ In eine ähnliche Richtung zielt der Vorschlag von H.-L. D o r n - b u s c h: Vorschlag zur Neuregelung des Kinderlastenausgleichs, in: Sozialer Fortschritt, 32. Jg., 1983, S. 264-267.

⁴⁰ Ein scheinbar eleganter Ausweg besteht in dem Vorschlag von Alois Oberhauser, Familien ein Wahlrecht zwischen Kindergeld und Kinderfreibetrag einzuräumen, wobei das jeweils günstigere gewählt werden kann. Hierbei kommt nach unserer Auffassung die vertikale Komponente zu kurz. Vgl. A. O b e r h a u s e r: Die Ungereimtheiten des dualen Systems, in: Sozialer Fortschritt, 34. Jg., 1985, S. 14-20.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Klaus Bolz (Hrsg.)

DIE WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG IN DEN SOZIALISTISCHEN LÄNDERN OSTEUROPAS ZUR JAHRESWENDE 1984/85

Großoktav, 389 Seiten, 1985, brosch. DM 39,-

ISBN 3-87895-269-4

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H - H A M B U R G