

Erbe, Rainer

Article — Digitized Version

Familienlastenausgleich über die gesetzliche Rentenversicherung?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Erbe, Rainer (1986) : Familienlastenausgleich über die gesetzliche Rentenversicherung?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 66, Iss. 4, pp. 194-202

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136150>

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.

Familienlastenausgleich über die gesetzliche Rentenversicherung?

Rainer Erbe, Hamburg

Relativ wenig Beachtung findet in der gegenwärtigen Rentenreformdiskussion der Umstand, daß die gesetzliche Rentenversicherung in ihrer heutigen Form eine beträchtliche Einkommensumverteilung zuungunsten kinderreicher Familien bewirkt. Welche Möglichkeiten bestehen zur Beseitigung dieser Diskriminierung? Wie sind die vorgeschlagenen Maßnahmen im einzelnen zu bewerten?

Wohl nicht zuletzt aufgrund des starken Geburtenrückgangs und der damit langfristig einhergehenden Finanzierungsprobleme der gesetzlichen Rentenversicherung wird in der Bundesrepublik zunehmend über eine angebliche „Perversität“ im sozialen Sicherungssystem geklagt: das bestehende umlagefinanzierte Alterssicherungssystem prämiere Kinderlosigkeit und damit ein systeminkonformes und -gefährdendes Verhalten und diskriminiere Haushalte mit Kindern, die den Fortbestand des Generationenvertrages garantieren¹. Verdeutlicht wird der Diskriminierungs-Vorwurf zu meist anhand eines Lebenslaufvergleichs zwischen einem kinderlos bleibenden Ehepaar und einem Ehepaar mit Kindern²:

□ Zunächst seien beide Ehepaare kinderlose „Doppelverdiener“ und erzielten das gleiche Haushaltseinkommen.

□ Die Entscheidung für Kinder läßt nun den Lebensstandard bzw. das Pro-Kopf-Einkommen dieses Ehepaars im Vergleich zum kinderlosen drastisch sinken: zum einen durch die direkten Kosten, die mit den Kindern verbunden sind, zum anderen weil ein Ehepartner sich nun in der Regel der Kindererziehung widmet und daher für längere Zeit ganz oder teilweise auf Erwerbstätigkeit verzichtet.

□ Nachdem die Kinder ein gewisses Alter erreicht haben, kann dieser Ehepartner zwar wieder ins Berufsleben eintreten, er hat durch die Unterbrechung der Erwerbstätigkeit jedoch unter Umständen erhebliche Karriere- und Einkommenseinbußen erlitten. Auch in dieser Phase wird das Einkommen des Ehepaars mit Kindern daher in der Regel unter dem des kinderlosen Paares liegen.

□ Dies gilt erst recht für die letzte Phase des Lebenszyklus: Aufgrund der kinderbedingten Unterbrechung der Erwerbstätigkeit, die zu niedrigerem Einkommen und einer geringeren Zahl von Beitragsjahren führte, erhalten die Eltern nach den geltenden Bestimmungen der gesetzlichen Rentenversicherung nun eine deutlich niedrigere gesetzliche Altersrente als das kinderlose Paar.

Die Einbußen an Lebensstandard und -einkommen, die die Entscheidung für Kinder auslöst, sind weithin unbestritten. Probleme wirft jedoch die Quantifizierung der

¹ Vgl. z. B. J. Borchert: Den Kuchen neu verteilen?, in: Süddeutsche Zeitung, 21./22. September 1985, Nr. 218; R. Dinkel: Die Auswirkungen eines Geburten- und Bevölkerungsrückgangs auf Entwicklung und Ausgestaltung von gesetzlicher Alterssicherung und Familienlastenausgleich, Berlin 1984; H. Schmidt, U. Frank, I. Müller-Rohr: Kritische Bemerkungen zum System des Kinderlastenausgleichs – zugleich ein Vorschlag zur Neugestaltung der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Finanzarchiv N.F. Bd. 43, H. 1, 1985, S. 28-66; J. Resch, W. Knipping: Die Auswirkungen des in der Bundesrepublik Deutschland bestehenden gesetzlichen Alterssicherungssystems auf die wirtschaftliche Situation der Familie, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 33, 1982, S. 92-122.

² Vgl. z. B. R. Zeppernick: Kritische Bemerkungen zum Zusammenhang zwischen Alterslastenausgleich und Kinderlastenausgleich, in: Finanzarchiv N.F. Bd. 37, 1979, S. 293 ff., hier: S. 299.

Rainer Erbe, 32, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Präsidialabteilung des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.

Einkommenseinbußen auf: Wo endet z. B. der durch Kinderbetreuung erzwungene Verzicht auf Erwerbstätigkeit, wo beginnt die freiwillige Erwerbslosigkeit, oder wie hoch sind beispielsweise die Kosten des kinderbedingt steigenden Wohnraumbedarfes anzusetzen?

Bestritten wird gelegentlich, daß diese Einbußen ein Anlaß zu politischem Handeln seien. Schließlich – so der Einwand – sei die Entscheidung für oder gegen Kinder eine rein private und freiwillige Angelegenheit. Die Entscheidung, Kinder in die Welt zu setzen, zeige eben nur, daß das betreffende Elternpaar den (immateriellen) Nutzen der Kinder (zumindest ex ante) höher veranschlagt als die damit verbundenen (Opportunitäts-)Kosten. Überspitzt ausgedrückt lautet dieses Argument: Die Entscheidung, Zeit und Teile seines Einkommens für Kinder zu verwenden, kann in einer demokratischen, individualistischen Gesellschaft politisch nicht anders bewertet werden als die Entscheidung, sein Einkommen für Reitpferde, Automobile oder Weltreisen auszugeben.

Unvollständige Sichtweise

Diese Sichtweise mag vordergründig einleuchtend erscheinen, erweist sich bei näherer Betrachtung jedoch als unvollständig und damit als falsch. Während der Entschluß, die Arbeitszeit zugunsten von Freizeit einzuschränken, das Erwerbseinkommen ebenso zwangsläufig vermindert wie der Unterhalt von Reitpferden die (für andere Zwecke verfügbare) Kaufkraft, muß die Entscheidung für Kinder Lebenseinkommen und -konsumstandard von Eltern keineswegs unter den vergleichbarer kinderloser Paare sinken lassen. Diese Benachteiligung ist vielmehr ein Spezifikum der modernen Industriegesellschaft und der in ihr vom Staat gesetzten Rahmenbedingungen. In der Bundesrepublik fällt hier vor allem ein Faktor ins Gewicht: die Schaffung eines kollektiven, umlagefinanzierten Alterssicherungssystems, das den größten Teil der Bevölkerung zwangsweise versichert.

Die Bedeutung dieses Faktors wird deutlich, wenn man eine Situation ohne eine kollektive Alterssicherung in ihrer heutigen Ausgestaltung (also z. B. Deutschland

³ So z. B. J. Resch, W. Knipping, a.a.O., S. 94f. Allerdings handelt es sich um eine Investition, die für den einzelnen mit nicht unbedeutlichen Risiken verbunden ist (z. B. Kindersterblichkeit).

⁴ In vorindustriellen Gesellschaften mit ihren niedrigen Opportunitätskosten von Kindern dürften vielmehr Kinderlose deutlich schlechter dastehen – der andauernde Geburtenüberschuß in vielen Entwicklungsländern wird ja u. a. auch auf das Fehlen eines kollektiven Alterssicherungssystems zurückgeführt. Ob diese festverwurzelte Vorstellung von der „Rentabilität von Kindern“, unter der viele Geburtenkontrollprogramme in der Dritten Welt leiden, auch noch in urbanen, extrem arbeitsteiligen Industriekulturen mit ihrem in internationalen wie im historischen Vergleich extrem hohen Opportunitätskosten von Kindern eine reale Grundlage hat, sei hier dahingestellt.

vor den Bismarckschen Sozialreformen oder die heutigen unterentwickelten Staaten) als Referenzsystem heranzieht. Auch in einem solchen System sind die Eltern zwar zunächst mit den Kosten der Kinderaufzucht belastet, die Kinderkosten haben in diesem Fall allerdings Investitionscharakter³. Die Eltern können im Prinzip damit rechnen, daß im Alter ihr Lebensunterhalt von den dann erwachsenen Kindern gesichert wird. Sie stehen sich in diesem Falle daher nicht schlechter⁴ als ein vergleichbares kinderloses Paar, das zwar nicht zugunsten von Kindern, aber zugunsten der eigenen Alterssicherung Konsumverzicht üben muß: ohne rechtzeitige Vermögensbildung droht ihm bei Alter und Arbeitsunfähigkeit die völlige Verarmung.

Diese Zusammenhänge sind durch das heutige Alterssicherungssystem beseitigt worden. Zum einen entfällt für Kinderlose der Zwang (aber keineswegs die Möglichkeit), Vermögen zu bilden. Zum anderen wird der Nutzen von Kindern sozialisiert: Eltern wie Kinderlose erhalten unterschiedslos ihre Renten aus den Beiträgen der nachwachsenden Generation.

Zunehmende Umverteilung

Diese „Sozialisierung des Kindernutzens“ war in der Entstehungszeit des deutschen Rentenrechts kein großes Problem. So waren z.B. im Jahre 1900 lediglich 8,7 % der Ehen kinderlos⁵. Damals konnte man argumentieren, daß Kinderlosigkeit ein bedauerlicher biologischer Defekt sei, der durch „Diskriminierung“ (beispielsweise in Form von geringeren Renten) der betroffenen Personen im Rahmen des Alterssicherungssystems nicht noch zusätzlich bestraft werden solle⁶. Zudem waren in den Anfängen der deutschen Sozialversicherung die Leistungen der Versicherung relativ gering und der Kreis der Versicherten zunächst recht klein, so daß das Ausmaß der Umverteilung zwischen Haushalten mit unterdurchschnittlicher und solchen mit überdurchschnittlicher Kinderzahl begrenzt blieb.

Der enorme Ausbau des Alterssicherungssystems in den letzten Jahrzehnten und die starke Zunahme der freiwilligen Kinderlosigkeit stützen die Auffassung, daß die Rentenversicherung inzwischen „ein gewaltiger, in seinen Auswirkungen noch völlig unterschätzter Umverteilungsmechanismus zwischen Familien mit und Familien ohne Kinder“⁷ geworden ist. Es ist daher nicht weiter verwunderlich, daß sich inzwischen die Vorschläge häufen, wie diesem „Systemfehler“ abgeholfen werden

⁵ Vgl. R. Dinkel, a.a.O., S. 194.

⁶ Vgl. R. Dinkel: Kinder- und Alterslastenausgleich bei abnehmender Bevölkerung, in: Finanzarchiv N.F. Bd. 39, 1981, S. 134ff., hier: S. 137.

⁷ Vgl. R. Zeppernick, a.a.O., S. 298.

können. Diese Reformvorstellungen lassen sich grob in drei Gruppen einteilen, zwischen denen allerdings fließende Übergänge bestehen:

- Vorschläge, die auf eine völlige Umgestaltung des jetzigen Alterssicherungssystems abzielen, z. B. auf die Errichtung getrennter Alterssicherungssysteme für Kinderlose und Eltern.
- Vorschläge, die auf Reformen im Rahmen des jetzigen Rentenversicherungssystems abzielen. Hierher gehört z. B. die inzwischen (in bescheidenem Umfang) verwirklichte Anrechnung von Erziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung sowie Beitrags- und Leistungsdifferenzierungen nach der Kinderzahl. (Letzteres muß bei entsprechender Ausgestaltung der ersten Gruppe zugerechnet werden.)
- Lösungen, die das bestehende System unangetastet lassen wollen und eine Kompensation der Umverteilung zwischen Haushalten mit unterdurchschnittlicher und solchen mit überdurchschnittlicher Kinderzahl außerhalb der Rentenversicherung anstreben.

Familienlastenausgleich und Rentensystem

Allen diesen Vorschlägen stellt sich im Prinzip zunächst ein grundsätzliches Problem: Sie müssen sich mit dem bestehenden System des Familienlastenausgleichs auseinandersetzen. Sie haben zum einen zu begründen, warum das – ja parallel zum Ausbau des Rentensystems entstandene – Instrumentarium von direkten (z. B. Kindergeld) und indirekten (z. B. steuerliche Kinderfreibeträge) monetären Transfers sowie von Realtransfers (z. B. öffentliches, kostenfreies Bildungswesen, kostenlose Mitversicherung von Kindern in der gesetzlichen Krankenversicherung etc.) keine angemessene Kompensation der Umverteilungseffekte des Alterssicherungssystems darstellt. Damit eng zusammen hängt die Frage, welche ökonomische Legitimation der jetzige Kinderlastenausgleich bei einer anderweitigen Kompensation der rentenversicherungsbedingten Nachteile für Haushalte mit Kindern überhaupt noch hat.

Nun gibt es zahlreiche – und zum Teil recht diffuse – politische Begründungen für einen Familienlastenausgleich (z. B. auch die Verfolgung bevölkerungspolitischer Zielsetzungen). Die Betrachtung soll sich hier daher auf die gängige ökonomische Rechtfertigung des Kinderlastenausgleichs beschränken – d.h. auf positive

externe Effekte der Kinderaufzucht für die Gesellschaft, die vom Markt nicht honoriert werden⁸. Nun gehen allerdings von Kindern – oder zumindest von einem ungebremsten Bevölkerungswachstum – nicht per se positive externe Effekte aus, wie etwa ein Blick auf die Situation in vielen Entwicklungsländern zeigt. Vielmehr treten solche Externalitäten nur unter bestimmten Voraussetzungen auf⁹; genauer gesagt: der positive externe Effekt von Kindern ist in ihrem späteren Beitrag zur Versorgung der älteren Generation zu sehen, und diese wird in der Bundesrepublik mittels eines kollektiven, umlagefinanzierten Alterssicherungssystems gewährleistet.

Die allokationstheoretische Begründung (Internalisierung externer Effekte) des Kinderlastenausgleichs ist somit die Kehrseite der Forderung, die Umverteilungswirkungen des bestehenden Rentensystems zu beseitigen. Das bedeutet, daß in ökonomischer Sicht bei einer Beseitigung der beschriebenen Umverteilungswirkungen des Rentenversicherungssystems ein staatlicher Familienlastenausgleich mit den heute gängigen Argumenten nicht mehr zu begründen wäre¹⁰. Umgekehrt gilt, daß die Forderung nach der Beseitigung der vom Alterssicherungssystem ausgehenden Umverteilung gegenstandslos wäre, sofern der bestehende Familienlastenausgleich den an ihn gestellten allokativen Anforderungen genügen würde. Diese Feststellung ist keinesfalls überflüssig, denn viele der auf eine Beseitigung der Umverteilung abzielenden Rentenreformvorschläge sind erstaunlicherweise mit Forderungen nach der Beibehaltung oder gar Ausweitung des Familienlastenausgleichs verknüpft¹¹, ohne diese Forderung allerdings ökonomisch überzeugend begründen zu können.

Die Forderungen nach Beseitigung der Umverteilung zugunsten Kinderloser im Rentensystem werden dadurch allerdings nicht gegenstandslos, denn die bestehenden familienpolitischen Maßnahmen werden den an sie gestellten allokativen (bzw. distributiven) Anforderungen nicht gerecht. Dies würde nämlich voraussetzen, daß der externe Nutzen von Kindern durch Zahlun-

⁸ Eine ausreichend große nachwachsende Generation ist nur eine notwendige und keine hinreichende Bedingung für die Aufrechterhaltung jedes Alterssicherungssystems. „Hinzu kommen muß die Fähigkeit und die Bereitschaft der nachwachsenden Generation, später ein ausreichendes Sozialprodukt zu erstellen, aus dem dann die Alten versorgt werden können.“ J. H. Müller, W. Burkhardt: Die 3-Generationen-Solidarität in der Rentenversicherung als Systemnotwendigkeit und ihre Konsequenzen, in: Sozialer Fortschritt, 32. Jg., 1983, H. 4., S. 73 ff., hier: S. 74.

¹⁰ Entfallen müßten zumindest die Leistungen, die ganz allein die finanzielle Lage der Eltern verbessern (Kindergeld, Steuerfreibeträge etc.). Realtransfers, die direkt und ausschließlich den Kindern zugute kommen (staatliches Bildungssystem etc.), ließen sich dagegen auch weiterhin ökonomisch rechtfertigen, z. B. mit Marktunvollkommenheiten, die ein Optimum an Human-Capital-Bildung verhindern.

¹¹ So z. B. der Vorschlag von H. Schmidt, U. Frank, I. Müller-Rohr, a.a.O.

⁸ Vgl. z. B. W. Albers: Zur Reform des Familienlastenausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland, in: Sozialer Fortschritt, 16. Jg., 1967, H. 9, S. 199 ff., hier: S. 199; oder W. Schreiber: Kindergeld im sozio-ökonomischen Prozeß, Köln 1964, S. 11. (Schreiber selbst plädiert dort allerdings für eine andere Begründung des Familienlastenausgleichs.)

gen der Kinderlosen (und der Familien mit unterdurchschnittlicher Kinderzahl) an die Haushalte mit Kindern (bzw. mit überdurchschnittlicher Kinderzahl) kompensiert würde. Das heutige System erfüllt diese Bedingungen nicht: zumindest der aus allgemeinen Steuermitteln finanzierte „Kinderlastenausgleich“ bewirkt (ein insgesamt progressiv wirkendes Steuersystem vorausgesetzt) allenfalls eine Umverteilung zwischen Haushalten mit hohen und solchen mit niedrigen Einkommen¹². Das bestehende Sammelsurium familienpolitischer Maßnahmen auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene bewirkt keinesfalls einen Familienlastenausgleich im eigentlichen Sinn, d.h. eine systematische Umverteilung zwischen Kinderlosen und Eltern (und damit eine entsprechende Internalisierung externer Effekte). Bei vielen Familien dürfte hier nur eine „Umverteilung von der linken in die rechte Tasche“ stattfinden, andere Haushalte mit Kindern könnten bei einem ersatzlosen Wegfall der bestehenden Familienpolitik (und entsprechenden Steuerersenkungen) wohl gar Nettogewinne verbuchen.

Ursachenorientierte Vorschläge

Angesichts der politisch unbestimmten Zielsetzungen und der ungewissen Wirkungen des bestehenden Familienlastenausgleichs liegt es nahe, zunächst nach Möglichkeiten einer „ursachenorientierten“ Therapie zu suchen, d.h. die durch das Alterssicherungssystem bewirkte Umverteilung direkt zu beseitigen, anstatt den Versuch zu machen, sie an anderer Stelle des Steuer-Transfer-Systems zu kompensieren.

Die Befürworter solcher ursachenorientierter Vorschläge betonen zumeist nachdrücklich, daß die Funktionsfähigkeit eines kollektiven Alterssicherungssystems auf Dauer nur gewährleistet werden kann, wenn die Versicherung in Analogie zur früheren Großfamilie als Drei-Generationen-Vertrag konzipiert ist¹³, d.h.

- die jeweils erwerbstätige Generation muß erstens durch Geldbeiträge die Versorgung der Rentnergeneration sicherstellen. Damit erwirbt sie jedoch noch keinen eigenen Rentenanspruch, sondern tilgt lediglich ihre „Schuld“ gegenüber der älteren Generation, die sie aufgezogen und ausgebildet hat.
- Die Generation im erwerbsfähigen Alter muß zweitens einen „Realbeitrag“ in Form der individuellen Reproduktion leisten. Dadurch wird eine ausreichend große nachwachsende Generation gesichert, die später die Versorgung der Elterngeneration übernehmen kann. Erst dieser „Realbeitrag“ begründet einen Anspruch der Versicherten auf spätere Rentenzahlungen.

Diese Sichtweise wendet sich gegen die landläufige (und auch vielen ökonomischen Analysen zugrunde liegende) Auffassung, es seien die Beitragszahlungen, die einen Anspruch auf spätere Rentenleistungen begründeten. Ein solcher Anspruch (in allerdings völlig ungewisser Höhe) ist jedoch nur im Rahmen eines Kapitaldeckungsverfahrens denkbar, im Rahmen eines umlagefinanzierten Systems ist er – zumindest für Kinderlose – allenfalls eine juristische Fiktion, die jeder realen Grundlage entbehrt.

Vernachlässigt man theoretisch zwar denkbare, aber zumindest politisch irrealen Umgestaltungsmöglichkeiten (Umstellung der Alterssicherung auf das Kapitaldeckungsverfahren oder gänzlicher Verzicht auf eine kollektive Alterssicherung), so legt die oben dargestellte Interpretation des Rentenversicherungssystems als Drei-Generationen-Vertrag folgende ursachenorientierte Therapie des heutigen Umverteilungsproblems nahe: Auf der Finanzierungsseite wird das bestehende Umlageverfahren im Grundsatz beibehalten, auf der Leistungsseite werden die Rentenzahlungen dagegen nach dem Umfang bemessen, in dem der Versicherte Kinderlasten übernommen und damit zur Sicherung der Generationenfolge beigetragen hat.

Differenzierung auf der Leistungsseite

In diese Richtung zielt beispielsweise ein kürzlich von Schmidt u.a.¹⁴ unterbreiteter Vorschlag, der die Einführung von Leistungsklassen in der gesetzlichen Rentenversicherung vorsieht. Danach sollen die Grundstrukturen des heutigen umlagefinanzierten Rentensystems erhalten bleiben, d.h.

- das System der Beitragserhebung wie das der Berechnung des persönlichen Rentenanspruchs bleiben bestehen, ebenso die Dynamisierung der Ansprüche etc. Allerdings wird der nach dem heute üblichen Verfahren berechnete Rentenanspruch noch mit einem Bewertungsfaktor, der sich nach der individuellen Kinderzahl richtet, multipliziert.
- Dieser Bewertungsfaktor hat für Kinderlose den Wert Null, d.h. Kinderlose erhalten keinerlei Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung. Ihre Pflicht zur Entrichtung der laufenden Beiträge bleibt davon unberührt. Zur Sicherung ihrer eigenen Altersversorgung werden die Kinderlosen zum Zwangssparen verpflichtet – die Autoren rechnen mit einer Zwangssparquote von 14,5 - 18,5 % des durchschnittlichen Einkommens, die unter „normalen Verhältnissen“ zum Aufbau eines ausreichenden Vermögens zur Alterssicherung erforderlich

¹³ Vgl. ebenda, S. 192 ff.; sowie J. H. Müller, W. Burkhardt, a.a.O., S. 73 ff.

¹⁴ Vgl. H. Schmidt, U. Frank, I. Müller-Rohr, a.a.O.

¹² Vgl. z. B. dazu R. Dinkel: Die Auswirkungen ..., a.a.O., S. 250 ff.

sei. Die erhebliche „Mehrbelastung“, die diese Lösung für Kinderlose gegenüber dem Status quo bedeutet, liegt in der Logik des Vorschlags: Sie entspricht der Begünstigung dieser Gruppe bzw. den externen Vorteilen, die sie im gegenwärtigen Rentenversicherungssystem von ihren Altersgenossen mit Kindern ohne entsprechende Gegenleistung empfängt.

□ Der Bewertungsfaktor für ein Paar, das zwei Kinder großzieht, soll den Wert Eins annehmen, d.h. dieses Paar erhält genau die gleichen Rentenleistungen wie nach der heutigen Berechnungsmethode. Bei einer Ein-Kind-Familie beträgt der Faktor 0,5, d.h. die Rentenanprüche halbieren sich gegenüber heute.

□ Bei mehr als zwei Kindern pro Paar soll der Bewertungsfaktor über 1 liegen und mit der Kinderzahl steigen, die Zuschläge sollen aber progressiv zurückgeführt werden. Die Autoren begründen dies u.a. damit, daß krasse Überversorgungen im Alter vermieden werden sollen.

Verknüpft ist dieser Vorschlag mit der Forderung nach einer Neugestaltung und Ausweitung des Systems der kinderbezogenen staatlichen Transfers, d.h. des Familienlastenausgleichs. Hier liegt – von anderen Unklarheiten einmal abgesehen – m.E. die zentrale Inkonsistenz dieses Vorschlags. In dem Umfang, in dem ein Familienlastenausgleich aus allgemeinen Steuermitteln finanziert wird, tragen nämlich auch Kinderlose zur Aufzucht der nachfolgenden Generation bei, ihr gänzlicher Ausschluß von den Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung läßt sich somit nicht begründen¹⁵. Der vorgeschlagene Bewertungsfaktor von Null für Kinderlose würde voraussetzen, daß die Erziehungs- und Ausbildungskosten der Kinder zu 100 % von den Eltern getragen werden. Dies ist bekanntlich nicht der Fall.

Quantifizierungsprobleme

Eine verteilungsneutrale Festlegung der Bewertungsfaktoren im obigen Vorschlag würde daher voraussetzen, daß sich das Ausmaß, in dem die Kinderlosen die Gesamtkosten der Kinderaufzucht mittragen, ermitteln ließe. Zwar gibt es Berechnungen der kollektiven (steuerfinanzierten) und individuellen (von den Familien getragenen) Kinderkosten¹⁶. Der Anteil der Kinderlosen bzw. der Familien an den Kinderkosten hängt aber letzt-

lich entscheidend davon ab, welche Arten von Aufwendungen für die nachwachsende Generation in die Berechnungen einbezogen werden. So läßt sich z. B. kaum quantifizieren, in welchem Umfang den Familien durch Kinderbetreuung zwangsläufig Einkommensausfälle entstehen, bzw. der Umfang dieser Opportunitätskosten hängt von den Annahmen ab, die der jeweiligen Rechnung zugrunde gelegt werden. Eine „objektive“, exakte Ermittlung des kollektiven und des individuellen Anteils an den Kinderkosten und eine darauf basierende verteilungsneutrale Festlegung von Bewertungsfaktoren erscheinen somit illusorisch. Die Differenzierung auf der Leistungsseite bleibt folglich eine politische Entscheidung, für die entsprechende Berechnungen allenfalls grobe Anhaltspunkte liefern können.

Dies gilt jedoch für die meisten staatlichen Transfers bzw. Steuern, die positive bzw. negative externe Effekte ausgleichen sollen, und stellt insofern keinen prinzipiellen Einwand gegen eine konsistent ausgestaltete Leistungsdifferenzierung nach der Kinderzahl im Rentenversicherungssystem dar. Fragwürdig erscheint dagegen die Methode, nach der im obigen Vorschlag die Rentenhöhe ermittelt werden soll. Die Berücksichtigung sowohl der früher bezahlten Beiträge als auch der Kinderzahl des einzelnen bei der Rentenberechnung ist der Versuch, die beiden voneinander unabhängigen Bestandteile des Drei-Generationen-Vertrages willkürlich zu koppeln. Das hat zur Folge, daß gleiche Tatbestände ungleich behandelt werden: Das Ausmaß, in dem die für die Gesellschaft erbrachte Leistung „Kinderaufzucht“ honoriert wird, hängt damit vom früher erzielten Erwerbseinkommen (bzw. der erreichten persönlichen Bemessungsgrundlage) ab. Der Logik des Drei-Generationen-Vertrages würde es besser entsprechen, die Rentenhöhe ausschließlich von der Kinderzahl abhängig zu machen und von einer für alle gleichen allgemeinen Bemessungsgrundlage (z. B. 90 % des jeweiligen durchschnittlichen Nettoeinkommens) auszugehen, die dann mit dem jeweiligen individuellen Bewertungsfaktor multipliziert wird.

Eine solche Lösung hat auch Konsequenzen für das Finanzierungsverfahren: Es gibt keinen schlüssigen Grund, an der heutigen Ausgestaltung des Umlageverfahrens festzuhalten. Statt einer Finanzierung der Renten über eine zweckgebundene (und bis zur Beitragsbemessungsgrundlage) proportionale, auf die Mitglieder der gesetzlichen Rentenversicherung beschränkte Einkommensteuer kämen auch andere Formen des Umlageverfahrens in Betracht, so z. B. eine Finanzierung der Renten über einkommensunabhängige Einheitsbeiträge oder eine Finanzierung über das allgemeine Steueraufkommen.

¹⁵ So auch J. Eekhoff: Altersvorsorge bei sinkenden Bevölkerungszahlen, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 34. Jg., 1985, H. 3, S. 247 ff., hier: S. 260.

¹⁶ Vgl. z. B. Bundestagsdrucksache 8/3121, Die Lage der Familien in der Bundesrepublik Deutschland – Dritter Familienbericht, S. 137 f. Danach betragen 1974 die gesamten Aufwendungen der Familien ca. 319 Mrd. DM. Der gesamte staatliche Aufwand für Kinder (Einkommensübertragungen sowie Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen) belief sich 1974 auf ca. 84 Mrd. DM bei Staatsausgaben in Höhe von insgesamt 453 Mrd. DM.

Gegen eine Differenzierung der Renten nach der Kinderzahl wird oftmals angeführt, daß dadurch die Kaufkraft der Eltern erst zu einem Zeitpunkt verbessert wird, zu dem diese nicht mehr benötigt wird: Das zusätzliche Einkommen fällt im Rentenalter an statt in der Zeit der Kinderbetreuung¹⁷. Hinzu kommt, daß die bereits erworbenen Rentenansprüche aus Gründen des Vertrauensschutzes einer Bestandsgarantie unterliegen. Die Leistungsdifferenzierung, d.h. Rentenabschläge für Kinderlose, könnten daher erst in ferner Zukunft als Instrument des Familienlastenausgleichs wirksam werden.

Beitragsdifferenzierung

Diese eher pragmatischen Argumente sprechen auf den ersten Blick für die Forderung, die positiven externen Effekte der Kindererziehung im Rentensystem nicht durch eine (weit in der Zukunft liegende und in ihrem Umfang ungewisse) Differenzierung auf der Leistungsseite, sondern durch eine sofort wirksame Beitragsdifferenzierung zu berücksichtigen. Es gibt eine ganze Reihe von Vorschlägen zur Ausgestaltung einer solchen Beitragsdifferenzierung. Danach sollen die Beitragssätze, von einem Maximalsatz für Kinderlose ausgehend, mit steigender Kinderzahl abgesenkt werden (z. B. um zwei Prozentpunkte je Kind). Zumeist ist vorgesehen, daß sich der Beitragssatz für den „Normalfall“ (d. h. Eltern von zwei Kindern) gegenüber dem jetzigen System nicht ändern und die Beitragssatzdifferenzierung auf den Arbeitnehmerbeitrag zur Rentenversicherung beschränkt werden soll. Letzteres soll Diskriminierungen Kinderloser am Arbeitsmarkt verhindern.

Auf die konkrete Ausgestaltung der Beitragsdifferenzierung in den verschiedenen Modellen braucht hier nicht eingegangen zu werden, zumal einige Vorschläge über den Ausgleich der Verteilungswirkungen des Alterssicherungssystems hinausgehende Ziele, z. B. bevölkerungspolitischer Art, verfolgen¹⁸. Im Grundsatz gilt: Ebenso wie bei der Leistungsdifferenzierung läßt sich bei der Beitragsdifferenzierung das ökonomisch richtige (oder „gerechte“) Ausmaß der Differenzierung nicht exakt ermitteln, sondern steht (in gewissen Grenzen) zur politischen Diskussion. Die durch die aufkommensneutrale Variation der Beitragssätze erfaßten Beitragsanteile entsprechen dabei im Prinzip einer zweckgebundenen Steuer, die von Haushalten mit unterdurchschnittlicher Kinderzahl erhoben und für Transfers an Haushalte mit überdurchschnittlicher Kinderzahl verwendet wird.

Von diesen Steuern und Transfers werden allerdings nur Mitglieder der gesetzlichen Rentenversicherung erfaßt, und ihre Höhe hängt sowohl von der Kinderzahl als auch vom sozialversicherungspflichtigen Einkommen des einzelnen Haushalts ab.

Nebeneffekte

Die Beitragsdifferenzierung wirkt, ebenso wie die Leistungsdifferenzierung, in einem gewissen Umfang als automatischer Stabilisator im Rentenversicherungssystem: Sinkt die Nettoerproduktionsrate im Zeitablauf, so erhöht sich gegenüber dem Status quo ante automatisch der durchschnittliche Beitragssatz und mit ihm die Beitragseinnahmen. Werden diese Überschüsse angesammelt, können sie zu einem späteren Zeitpunkt die dann durch die schrumpfende Bevölkerung bedingten Finanzprobleme der Rentenversicherung lindern.

Allerdings scheint die Beitrags- der Leistungsdifferenzierung in dieser Hinsicht eindeutig unterlegen, da diese den Vorteil aufweist, sich genau in dem Moment auf die Rentenfinanzierung auszuwirken, in dem auch die finanziellen Konsequenzen der gesunkenen Geburtenraten für die umlagefinanzierte Alterssicherung spürbar werden. Die Leistungsdifferenzierung senkt die Rentenausgaben gegenüber dem Status quo dann, wenn die Jahrgänge mit geringer durchschnittlicher Kinderzahl das Rentenalter erreichen, da deren Rentenansprüche dann durch niedrige Bewertungsfaktoren gekürzt werden.

Die finanziellen Konsequenzen der Beitragsdifferenzierung werden dagegen auf der Einnahmenseite und in dem Moment spürbar, in dem die Geburtenraten sinken, also ca. eine Generation bevor diese Entwicklung sich auf die Finanzlage der Rentenversicherung auswirkt. Angesichts dieses großen Time-lags und der in der Vergangenheit betriebenen Rentenpolitik kann man davon ausgehen, daß kurzfristig denkende und kalkulierende Politiker kaum der Versuchung widerstehen könnten, solche Überschüsse für Beitragssatzsenkungen oder großzügige „soziale Reformen“ zu verwenden.

Noch einen weiteren Vorteil (politisch-psychologischer Art) weist die Leistungs- gegenüber der Beitragsdifferenzierung auf: bei adäquater Ausgestaltung entspricht diese Lösung unmittelbar der Logik des Drei-Generationen-Vertrages mit seinen beiden Bestandteilen. Bei der Leistungsdifferenzierung schlägt sich ein unzureichender Realbeitrag direkt in einer entsprechend geringeren Gegenleistung (der Rente) nieder, während bei der Beitragsdifferenzierung die beiden Vertragsbestandteile miteinander verrechnet werden – eine Unterfüllung bei einem Vertragsteil (Kinderaufzucht) soll

¹⁷ Vgl. R. Dinkel: Die Auswirkungen ..., a.a.O., S. 216.

¹⁸ So das Modell von T. Schmidt-Kahr: Wie sicher sind unsere Renten?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zu „Das Parlament“, S. 3 ff.

durch eine Übererfüllung des anderen Vertragsteils (Versorgung der Alten) kompensiert werden und umgekehrt. Wegen dieser Verletzung der formalen Logik des Drei-Generationen-Vertrages dürfte eine auf Beitragsdifferenzierung abzielende Lösung für eine breite Öffentlichkeit weniger einleuchtend und damit politisch auch weniger akzeptabel sein als die Leistungsdifferenzierung. Hinzu kommt, daß die Beitragsdifferenzierung die Ermittlung des Rentenanspruchs drastisch komplizieren würde. Die Rentenberechnung würde für den einzelnen zu einem kaum noch nachprüfbareren Verfahren.

Erziehungszeiten

Ein anderer Vorschlag zur Beseitigung der Benachteiligung von Eltern gegenüber Kinderlosen sieht die Anrechnung von Erziehungsjahren als Beitragszeiten für den Elternteil vor, der zugunsten der Kindererziehung auf Erwerbstätigkeit verzichtet. Eine solche Anrechnung ist inzwischen vom Bundestag beschlossen worden, wenn dieser Maßnahme auch angesichts des Umfangs der Anrechnung (ein Jahr pro Kind, zudem mit lediglich 75 % des Durchschnittseinkommens aller Versicherten bewertet) allenfalls symbolische Bedeutung beigemessen werden kann¹⁹. Dieses Manko ließe sich freilich durch eine entsprechende Aufstockung der Bewertung und der Zahl der anrechenbaren Kindererziehungsjahre ausgleichen.

Fraglich bleibt jedoch, ob die Anrechnung von Erziehungszeiten überhaupt einen sinnvollen Weg zur Kompensation der Benachteiligung von Eltern im jetzigen System darstellt. Im Endeffekt läuft eine solche Lösung nämlich auf eine „Inflationierung von Sozialtiteln“²⁰ hinaus: Die Anrechnung von Kindererziehungszeiten bringt für die Rentenversicherung langfristig hohe Zusatzlasten mit sich (und das zu einem Zeitpunkt, in dem fraglich wird, wie und ob überhaupt die bestehenden Verpflichtungen erfüllt werden können), ohne daß den durch politische Entscheidung geschaffenen neuen Rentenansprüchen entsprechend höhere Einnahmen der Versicherung gegenüberstehen. (Gegenwärtig scheint der Bund lediglich bereit, die Kosten dieser Maßnahme bis zum Jahre 1989 zu übernehmen.) Hier liegt ein entscheidender Unterschied zur Beitrags- oder Leistungsdifferenzierung, die einnahmen- bzw. ausgabenneutral gestaltet werden kann.

Genau genommen wird mit der Anrechnung von Erziehungszeiten primär keine Umverteilung zwischen

Haushalten mit unterdurchschnittlicher und solchen mit überdurchschnittlicher Kinderzahl betrieben, sondern eine Umverteilung zwischen den Generationen. Mit der Einführung von Erziehungszeiten wird die Kindergeneration (die zukünftigen Beitragszahler) zugunsten der Elterngeneration zusätzlich zur Kasse gebeten. Dies gilt zumindest, wenn das umlagefinanzierte Rentensystem wie heute im wesentlichen ausgabenorientiert ist, d. h. die Beitragsätze entsprechend den jeweils zu befriedigenden Rentenansprüchen variiert werden. Nur wenn man von auf Dauer festgelegten, d. h. konstanten Beitragssätzen ausgeht, käme es zu einer Art Familienlastenausgleich, den man als eine Modifikation der oben dargestellten Differenzierung auf der Leistungsseite einordnen könnte. In jedem Rentensystem, das das demographische Risiko (über konstante Beitragssätze) nicht voll auf die Rentner überwälzt, stellt die Anrechnung von Erziehungszeiten jedoch ein untaugliches Instrument des Familienlastenausgleichs dar.

Steuerfinanzierte Grundrente

Neben Kindererziehungszeiten wird neuerdings auch eine steuerfinanzierte Grundrente in einheitlicher Höhe unter anderem mit der Begründung propagiert, eine eigenständige Sicherung der (Haus-)Frau zu schaffen und damit die Benachteiligung kindererziehender Frauen im heutigen Rentensystem abzubauen²¹. Da mit einer solchen Grundrente zwangsläufig ein massiver Abbau des heutigen Rentenniveaus verbunden wäre²², würde sich insofern auch das Ausmaß der Umverteilung zwischen Kinderlosen und Eltern im Rentensystem vermindern. Das eigentliche Ziel der meisten Grundrentenmodelle ist freilich, die demographisch bedingten langfristigen Finanzierungsprobleme des Alterssicherungssystems zu lösen.

Die Befürworter von Grundrentenmodellen greifen gelegentlich auch auf das Argument der intergenerationalen Verteilungsgerechtigkeit zurück: Es sei nur recht und billig, den in der Bundesrepublik spätestens ab der Jahrtausendwende zu erwartenden rapiden Anstieg der Alterslast durch die Einführung einer Grundrente auf niedrigem Niveau zu bewältigen, statt die zahlenmäßig schrumpfende Erwerbstätigengeneration mit stark stei-

²⁰ So A. Prinz, F. Klanberg: Vexierbilder der neuen Familienpolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 65. Jg. (1985), H. 9, S. 456 ff., hier: S. 458.

²¹ Entsprechende Vorschläge stammen z. B. vom CDU-nahen Institut für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik e.V.; vgl. M. Miegel, S. Wahl: Gesetzliche Grundsicherung, private Vorsorge – Der Weg aus der Rentenkrise, Stuttgart 1985; ein ähnliches Modell hat aber auch die Bundestagsfraktion der GRÜNEN vorgelegt.

²² Vgl. R. Erbe: Rentenreform – aber wie?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 65. Jg. (1985), H. 10, S. 486 f.

genden Beitragssätzen zu belasten. Schließlich sei die künftige Rentnergeneration der Verursacher des Problems: Sie habe es versäumt, für eine ausreichend große Nachkommenschaft zu sorgen, und damit den Generationenvertrag nur unzulänglich erfüllt. Gemäß dem Verursacherprinzip müsse das Überalterungsproblem daher auch durch Absenken des Rentenniveaus bewältigt werden, nicht jedoch durch steigende Beitragssätze für die „schuldlose“ nachwachsende Generation²³.

Bei näherem Hinsehen erweist sich dieses Argument jedoch als brüchig. Die niedrigere Reproduktionsrate ist schließlich nicht das Ergebnis des kollektiven Handelns einer ganzen Generation und kann dieser daher auch nicht kollektiv angelastet werden. Die Verursacher des Überalterungsproblems sind vielmehr diejenigen, die – aus welchen Gründen auch immer – kinderlos geblieben sind. Nur bei ihnen kann mit dem Argument der intergenerationalen Verteilungsgerechtigkeit eine Rentenschmälerung begründet werden, nicht jedoch bei denen, die durch das Aufziehen von Kindern den Generationenvertrag erfüllt haben. Wer mit dem Argument der Verteilungsgerechtigkeit zwischen den Generationen eine Grundrente anstrebt, fordert daher das Falsche: Konsequenterweise müßte er für eine Leistungsdifferenzierung nach der Kinderzahl eintreten.

Fazit

Die Anrechnung von Kindererziehungszeiten und die Einführung einheitlicher Grundrenten erscheinen somit generell als Instrument des Familienlastenausgleichs ungeeignet. Sie sind jedenfalls einer Differenzierung der Beiträge oder der Rentenzahlung nach der Kinderzahl unterlegen.

Aber auch eine Beitrags- oder Leistungsdifferenzierung erscheint wenig geeignet, die Umverteilungswirkungen zwischen Haushalten mit unterdurchschnittlicher und solchen mit überdurchschnittlicher Kinderzahl zu kompensieren, und zwar aus zwei Gründen:

□ Zum einen vernachlässigen diese Lösungen – wie auch alle anderen Modelle, die eine Kompensation im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung anstreben – die institutionelle Realität in der Bundesrepublik. Lösungen innerhalb des Alterssicherungssystems setzen voraus, daß eine einheitliche Alterssicherung besteht, die alle Bürger erfaßt²⁴. Im heutigen gegliederten Alterssicherungssystem würde eine solche Lösung große Bevölkerungsgruppen nicht erfassen (Beamte, Landwirte, Selbständige etc.). Da angesichts des Be-

harrungsvermögens gewachsener Institutionen und Regelungen eine Harmonisierung der einzelnen Versorgungssysteme auch langfristig kaum zu erwarten ist, sind solche Vorschläge von vornherein politisch chancenlos.

□ Zudem erscheint eine Kompensation, z. B. über Beitragsdifferenzierungen, im Rahmen des Rentensystems auch ökonomisch fragwürdig. Die Differenzierung der Beitragssätze nach der Kinderzahl bewirkt in Verbindung mit der Einkommensabhängigkeit der Beiträge, daß die Höhe der Kompensation für kinderreiche Familien von der Höhe des sozialversicherungspflichtigen Einkommens der jeweiligen Familie abhängt. Damit werden gleiche Tatbestände ungleich behandelt, denn für die Alterssicherung ist a priori jedes Kind (als potentieller späterer Beitragszahler) gleich wichtig. Beitragsdifferenzierung wäre in dieser Sicht allenfalls sinnvoll bei einkommensunabhängigen Einheitsbeiträgen zur Rentenversicherung (die dann entsprechend der Kinderzahl gestaffelt würden) – eine gegenwärtig politisch ebenfalls irrelevante Vorstellung, die zudem die Optionen für die in Zukunft aus anderen Gründen (Schließung von Sicherungslücken, Bewältigung der demographisch bedingten Zukunftsprobleme) notwendige Strukturreform²⁵ des Alterssicherungssystems ohne Not begrenzt. Auch die Differenzierung der Rentenzahlungen nach der Kinderzahl würde – je nach der Ausgestaltung im einzelnen – ähnliche Ungleichbehandlungen nach sich ziehen. Hinzu kommt bei der Leistungsdifferenzierung der bereits erwähnte Nachteil, daß diese Ausgleichsmaßnahme erst sehr spät greift – in der Regel zu einem Zeitpunkt, zu dem keine Kindererziehungskosten mehr anfallen.

Alternativen

Es spricht somit viel dafür, die Aufgaben des Familienlastenausgleichs nicht im Rahmen des Alterssicherungssystems zu lösen, sondern die positiven externen Effekte der Kinderaufzucht außerhalb des Systems zu kompensieren. Eine Hauptschwäche des größten Teils des heutigen Familienlastenausgleichs liegt, wie bereits erwähnt, in seinem Finanzierungsverfahren. Die Bereitstellung von Mitteln aus dem allgemeinen Steueraufkommen für kinderbezogene reale und monetäre Transfers hat zum einen zur Folge, daß die „Bruttowirkungen“

²⁴ Auch außerhalb des Rentensystems stehende Eltern (z. B. Beamte) leisten einen „Realbeitrag“, da auch ihre Kinder potentielle Beitragszahler darstellen. Ebenso profitieren außerhalb des Systems stehende Kinderlose: Ohne nachwachsende Generation sind die künftigen Beamtenpensionen ceteris paribus ebenso gefährdet wie die Vermögenswerte und -erträge derjenigen, die ihre Altersversorgung über Kapitalakkumulation zu sichern suchen.

²⁵ Vgl. dazu z. B. G. Wagner: Strukturreform des Rentensystems: Ein konkreter Vorschlag, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 66. Jg. (1986), H. 3, S. 148-152.

²³ So z. B. die Argumentation von H. Schlesinger: Der Bürger ist für seine Rente verantwortlich, in: FAZ vom 9. November 1985, S. 15.

dieser Transfers wesentlich über ihren „Nettowirkungen“ liegen, d. h. die Familien finanzieren einen großen Teil der an sie geleisteten Zahlungen selbst. Zum anderen erhält der Familienlastenausgleich – eine entsprechende Inzidenz des Gesamtsteuersystems unterstellt – primär den Charakter einer „Armenfürsorge“, d. h. es handelt sich bei den verbleibenden Nettowirkungen eher um eine „vertikale Umverteilung“ zwischen Haushalten mit hohem und Haushalten mit niedrigem Einkommen. Das eigentliche Ziel, die Umverteilung zwischen Haushalten mit unterdurchschnittlicher und Haushalten mit überdurchschnittlicher Kinderzahl („horizontale Umverteilung“), wird somit weitgehend verfehlt²⁶.

Zur Lösung dieses Problems erscheint es erforderlich, zunächst die Finanzierung des Familienlastenausgleichs auf eine neue Basis zu stellen. Eine Möglichkeit stellt z. B. die Errichtung eines speziellen Familienlastenausgleichsfonds dar, der Familien mit überdurchschnittlicher Kinderzahl Transfers gewährt, die durch zweckgebundene Abgaben von Kinderlosen bzw. von Haushalten mit unterdurchschnittlicher Kinderzahl finanziert werden. Einen derartigen Vorschlag, der das in der Finanzpolitik zuweilen unreflektiert „geheiligte“ Nonaffektationsprinzip zugunsten einer effizienten Umverteilungspolitik aufgibt (ebenso wie schon heute bei der Finanzierung der gesetzlichen Altersrenten), hat z. B. Albers bereits in den 60er Jahren gemacht²⁷. Bei einer solchen Lösung lassen sich die bei Kompensationsversuchen im Rahmen des Alterssicherungssystems auftretenden Probleme und Unzulänglichkeiten im Prinzip vermeiden. In der einfachsten Form wäre ein derartiger Familienlastenausgleich in Form einkommensunabhängiger und kinderzahlabhängiger (positiver bzw. negativer) Kopfsteuern denkbar, die das Finanzamt jeweils zur jährlichen Einkommensteuerschuld addieren bzw. von dieser subtrahieren könnte.

Ein solches System ließe sich durchaus auch im Sinne Schreibers interpretieren²⁸. Die Zahlungen der Kinderlosen bzw. der Haushalte mit unterdurchschnittlicher Kinderzahl stellen eine langfristige Investition (ei-

nen „Investitionskredit“ oder -zuschuß an die Eltern mit überdurchschnittlicher Kinderzahl) dar, die ihnen im Alter einen gleichberechtigten Anspruch auf die Leistungen sichert, die von der nachfolgenden Generation nun erbracht werden. Ebenso ist eine formale Ähnlichkeit zum Modell der Beitragsdifferenzierung zu erkennen: Es handelt sich sozusagen um eine ökonomisch rationalere Variante dieses Vorschlags.

Bereinigung der Leistungsseite

Eine solche Reform des Familienlastenausgleichs, die ja nicht nur das Finanzierungsverfahren, sondern auch die Leistungsseite erfassen müßte, böte gleichzeitig die Chance, das gegenwärtige, von Willkür geprägte Sammelsurium familienpolitischer Maßnahmen²⁹ auf Bund-, Länder- und Gemeindeebene auf eine gemeinsame Grundlage zu stellen. Die Bereinigung dieses Wildwuchses (einschließlich des völlig verfehlten Ehegattensplittings) würde zu beachtlichen Mehreinnahmen und Minderausgaben der öffentlichen Hand führen, die in einem ersten Schritt mittels entsprechender (Einkommen-)Steuersenkungen den Privaten „rücküberaignet“ werden müßten. In einem zweiten Schritt müßte dieses Potential dann im Rahmen des Familienlastenausgleichssystems zwischen den Privaten neu aufgeteilt werden. Unberührt von einer solchen Bereinigung der Leistungsseite bleibt allerdings die Notwendigkeit, in einem dritten Schritt das Volumen des Familienlastenausgleichs nicht unbeträchtlich auszuweiten, um eine angemessene Kompensation der positiven externen Effekte der Kinderaufzucht sicherzustellen.

Der von der – gegenwärtig ja in hohem Kurs stehenden – Familienpolitik beschrittene Weg führt freilich nicht in diese Richtung. Vielmehr zeichnet sich ab, daß mit der unsystematischen und überdies verteilungspolitisch fragwürdigen Ausweitung der Leistungen (z. B. Baukindergeld, Kindererziehungszeiten) fortgefahren wird. Die Finanzierung der Leistungen aus allgemeinen Steuermitteln wird daher auch in Zukunft für manchen Haushalt mit Kindern die berechtigte Frage aufwerfen, ob die Familienpolitiker ihm nicht lediglich mit der rechten Hand zurückgeben, was sie ihm zuvor mit der linken Hand genommen haben. Kurzum, man kann zu Recht fragen, ob die heutige Familienpolitik nicht geradezu davon lebt, daß sie einen echten Familienlastenausgleich verhindert. Ein effizientes und klares, nachvollziehbares System des Kinderlastenausgleichs würde politischen „Wohltätern“ in diesem Bereich nämlich ein für allemal ihr Betätigungsfeld entziehen.

²⁹ Eine Zusammenstellung solcher Maßnahmen, die zum Teil eine (aus der Sicht des Kinderlastenausgleichs) krasse Ungleichbehandlung gleicher Tatbestände bewirken, findet sich z. B. bei H. Schmidt, U. Frank, I. Müller-Rohr, a.a.O.

²⁶ Am ehesten erfolgt eine solche horizontale Umverteilung noch in der gesetzlichen Krankenversicherung durch die kostenlose Mitversicherung von Familienangehörigen. Allerdings profitiert hier ein kinderloses Ehepaar mit einem nicht erwerbstätigen Partner ebenso wie z. B. eine ledige erwerbstätige Mutter eines Kindes.

²⁷ Zu den Details vgl. W. Albers: Zur Reform ..., a.a.O., S. 15.

²⁸ Vgl. W. Schreiber: Kindergeld im sozio-ökonomischen Prozeß, Köln 1964. Schreibers Vorschlag geht allerdings weiter: Kindergeld soll als Investitionskredit vergeben werden, der später von den Kindern zurückgezahlt werden soll. Die Eltern werden somit (eine entsprechende Höhe der Kreditvergabe unterstellt) von den direkten Kosten der Kinderaufzucht entlastet. Das logische Gegenstück zu einem solchen Verfahren wäre eine Alterssicherung auf der Basis des Kapitaldeckungsprinzips – eine Konsequenz, die von Schreiber allerdings nicht gezogen wird.