

Albers, Willi

Article — Digitized Version

## Grundsatzfragen der Familienpolitik

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Albers, Willi (1989) : Grundsatzfragen der Familienpolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 69, Iss. 7, pp. 338-344

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136537>

**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.*

Willi Albers

## Grundsatzfragen der Familienpolitik

*Die Familienpolitik in der Bundesrepublik umfaßt inzwischen eine Vielzahl staatlicher Leistungen an Familien auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene. Lassen sich diese Leistungen einem konsistenten politischen Zielsystem zuordnen, oder bedarf es einer Neudefinition der Ziele und einer Reform der Maßnahmen der Familienpolitik?*

Die Familienpolitik ist ein verhältnismäßig junger Politikbereich. Seit Einführung einer modernen Einkommensteuer wurde zwar die Steuer nach dem Familienstand und der Familiengröße differenziert. Der Staat hat Kinderarbeit verboten, und es hat Ansätze für einen Mutterschutz gegeben. Durch die Einführung der allgemeinen Schulpflicht wurde die vorher in der Verantwortung der Familie liegende Ausbildung der Kinder auf den Staat übertragen. Transferzahlungen an Familien sind aber erst jüngerer Datums. Hier liegt ein Grund, weshalb staatliche Leistungen an Familien insbesondere von liberaler Seite abgelehnt werden. Man sieht in ihnen das Ergebnis wohlfahrtsstaatlichen Denkens; es sei nicht einzusehen, daß heute Familien staatlicher Hilfen bedürfen, während sie früher bei viel niedrigerem Einkommen ihre Mitglieder aus eigener Kraft unterhalten hätten.

Nun sind allerdings die Lebensbedingungen, unter denen der größte Teil der Bevölkerung im Industriezeitalter leben mußte, heute nicht mehr akzeptabel. Die Arbeit von Kindern wurde ja nicht um ihrer Ausbildung willen, sondern aus bitterer Not von den Eltern hingenommen; die Wohnungsverhältnisse in den Industriestandorten waren zum größten Teil unerträglich, und viele Bürger waren gar nicht in der Lage, überhaupt eine Familie zu gründen und zu unterhalten. Trotzdem ist es angesichts der großen Wohlstandssteigerung seit der ersten Phase der Industrialisierung berechtigt, nach der Legitimität materieller Hilfen für Familien zu fragen.

### Aufgaben der Familie

An erster Stelle ist zu untersuchen, welche Aufgaben die Familien in der Gesellschaft zu erfüllen haben und

ob dabei Defizite bestehen, die für die Individuen z. B. für die nachwachsende Generation oder für die Gesellschaft negative Folgen haben.

Ist dies der Fall, ist in einem zweiten Schritt zu untersuchen, ob staatliche Hilfen diese negativen Wirkungen beseitigen können, in welchen Bereichen sie mit Schwerpunkt anzusetzen und wie sie zweckmäßig auszugestalten sind.

Die erste Schwierigkeit für die Familienpolitik besteht darin, daß es im Gegensatz zur Ehe an einer allgemeinen Definition der Familie fehlt. Im Sprachgebrauch wird vielfach in einer Eheschließung schon die Gründung einer Familie gesehen. In der Wissenschaft wird im allgemeinen aber erst von einer Familie gesprochen, wenn Kinder vorhanden sind. Dabei wird eine Ehe nicht als Voraussetzung angesehen. Dementsprechend bilden Alleinerziehende mit ihren Kindern, gleichgültig, ob sie ledig, verwitwet oder geschieden sind, eine Familie. Auch die Verwendung der beiden Begriffe: Ehe und Familie im Grundgesetz bestätigt, daß der Gesetzgeber Ehe und Familie unterschieden hat. Daß Kinder als notwendig für das Vorhandensein einer Familie angesehen werden, ergibt sich auch aus den der Familie in der Gesellschaft zugeordneten Aufgaben. Dazu gehören vor allem:

- die Geburt und das Aufziehen von Kindern als Voraussetzung für den Bestand der Gesellschaft;
- die Daseinsvorsorge für die im Haushalt zusammenlebenden Angehörigen.

Neben der materiellen Sicherung der Existenz soll die Familie ein Gefühl der Geborgenheit und von menschlicher Wärme vermitteln. Dazu gehört auch die Vermittlung von Wertvorstellungen, die an altruistischen Verhaltensweisen unter Überwindung des Do-ut-des-Prinzips orientiert sind; denn ohne Bereitschaft zur Übernahme nicht bezahlter Aufgaben und Leistungen ist ein Zusammenleben in der Familie nicht möglich. Die Daseinsvor-

---

*Prof. Dr. Willi Albers, 71, ist emeritierter Ordinarius für Volkswirtschaftslehre und ehemaliger Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft der Universität Kiel.*

sorge schließt auch die Betreuung der alten Generation mit ein. Bei einem Ausfall der Familie machen die immensen Kosten kollektiver Betreuungseinrichtungen die wichtige Leistung der Familie in diesem Bereich deutlich. Trotzdem liegt das Schwergewicht dieser Aufgabe ebenfalls bei den Kindern.

### Geänderte soziale Verhältnisse

Eine weitere Schwierigkeit für die Familienpolitik liegt in der zeitlichen Begrenzung der familiären Aufgaben. Soweit Hilfen zum Ausgleich materieller Belastungen gewährt werden, ist es logisch, sie nur solange zu gewähren, wie diese bestehen. Das ist in der Regel bis zum Ende der Ausbildung der Kinder der Fall, zu deren Finanzierung die Eltern verpflichtet sind.

Eine solche Abgrenzung sollte auch generell für Unterhaltsverpflichtungen in den Familien eingeführt werden. Das BGB, das aus einer Zeit stammt, in der das Zusammenleben von drei Generationen noch weit verbreitet war, und das eine zeitlich unbegrenzte Unterhaltsverpflichtung zwischen Verwandten in gerader Linie – also nicht nur zwischen Eltern und Kindern, sondern auch zwischen Großeltern und Enkeln in beiden Richtungen – vorschreibt, sollte insofern geändert werden. Kritiker einer solchen Einschränkung der Unterhaltsverpflichtungen, die darin eine Gefährdung des Zusammenhalts der Familie sehen, verkennen die geänderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Es kann für den Zusammenhalt der Familie wichtiger sein, daß die alleinlebende Witwe eine existenzsichernde Rente erhält, als wenn über die Sozialhilfe die Kinder zwangsweise zum Unterhalt herangezogen werden. Das gleiche gilt für den Rückgriff der Arbeitslosenhilfe auf die Familie, wenn dabei z. B. die junge Generation, die eine eigene Familie häufig an einem anderen Ort zu unterhalten hat, zum Unterhalt der Eltern verpflichtet wird. Arbeitslosigkeit sollte als gesellschaftliches Risiko angesehen werden, für das die Familie nicht aufzukommen hat. Die Kritik richtet sich natürlich nur gegen die zwangsweise Übertragung der Unterhaltsverpflichtung an die Familie. Freiwillige Unterstützungen innerhalb der Familie sind natürlich erwünscht und werden auch vielfach gewährt.

Das Beispiel einer Änderung des Unterhaltsrechts zeigt, daß sich Familienpolitik nicht auf gezielte materielle Hilfen beschränkt, sondern daß für die Funktionsfähigkeit der Familien eine Anpassung gesellschaftlicher Rahmenbedingungen ebenso wichtig ist. Bei der Einführung einer kollektiven Sicherung für die alte Generation wurde den geänderten sozialen Verhältnissen Rechnung getragen. In anderen ähnlich gelagerten Fäl-

len sind die gesetzlichen Regelungen noch nicht angepaßt worden.

### Abgrenzungsprobleme

Die Familie besteht auch nach Auslaufen der Verpflichtungen zur Unterstützung von Angehörigen weiter. Es müssen dann allerdings die Kriterien eindeutig festgelegt werden, bei deren Vorliegen ein Anspruch auf öffentliche Hilfen besteht, d. h. es bestehen zwei Gruppen von Familien, solche, die Ansprüche auf öffentliche Hilfen haben, und solche, bei denen dies nicht der Fall ist. Dabei kann die Richtschnur, daß die Hilfen nur solange gewährt werden, wie Belastungen für die Familien bestehen, freilich nicht immer eingehalten werden. Zwar steht die Fortzahlung von Renten an Hinterbliebene für das „Sterbevierteljahr“ oder die Besteuerung von Witwen (Witwern) nach Steuerklasse 2 (Splittingverfahren) in der Einkommensteuer für das Jahr, das auf den Tod des Ehepartners folgt, dazu nicht im Widerspruch; denn hierbei handelt es sich nur um Übergangsregelungen zur Vermeidung von sozialen Härten. Eine unbeschränkte Weitergewährung von Hilfen, nachdem die Kinder einen eigenen Haushalt gegründet haben und sich selbst unterhalten, mit der Begründung, dadurch sollte eine aus der Belastung durch das Aufziehen der Kinder resultierende Schlechterstellung (z. B. geringere Vermögensbildung) ausgeglichen werden, ist dagegen nicht zu rechtfertigen. Eine nicht hinzunehmende Schlechterstellung ist ein Indiz dafür, daß die Hilfen während der Belastungsphase unzureichend waren. Sie sollten deshalb während dieser Phase erhöht werden.

Schwieriger ist es schon, eine befriedigende Regelung in solchen Fällen zu finden, in denen sich als Folge des Aufziehens von Kindern im Alter eine Schlechterstellung der Familien ergibt. Wenn ein Ehepartner oder der alleinerziehende Elternteil die Erwerbstätigkeit aufgibt oder einschränkt, hat das eine Einbuße bei der Alterssicherung zur Folge. Diese Schlechterstellung kann dadurch ausgeglichen werden, daß der Staat die aus dem ausgefallenen Einkommen nicht mehr gezahlten Beiträge übernimmt. Es ist aber auch möglich, die Kindererziehungszeiten als beitragsfreie Versicherungszeiten anzuerkennen. Sie sind dann erst im Alter zu finanzieren, wenn die Rentenansprüche zu erfüllen sind. Die Mittel können entweder über einen Solidarbeitrag der dann aktiven Generation oder über einen Staatszuschuß aufgebracht werden. Beruht die Alterssicherung auf dem Kapitaldeckungsverfahren wie bei der privaten Lebensversicherung oder wird die gesetzliche Rentenversicherung, wie dies von einigen Wissenschaftlern vorgeschlagen wird, teilweise auf ein Kapitaldeckungs-

verfahren umgestellt, dann wäre das erste Verfahren anzuwenden; dem Umlageverfahren, bei dem ein Teil der Erwerbseinkommen der aktiven Generation an die alte nicht mehr erwerbstätige Generation übertragen wird, entspricht dagegen das zweite Verfahren. Aber abgesehen von Fällen einer intertemporalen Einkommensübertragung kann als Grundregel gelten, daß die Hilfen an die Familien dann und nur solange zu leisten sind, wie sie durch das Aufziehen von Kindern und/oder die Pflege der alten Generation belastet sind.

Die fehlende Legaldefinition der Familie ist nicht nur ein formalrechtliches Problem; die daraus resultierende unscharfe Abgrenzung zwischen Ehe und Familie hat auch zur Folge, daß das Verhältnis der Entlastungen zwischen den beiden Institutionen falsch ist. Zwar ist es wichtig, daß die Ehe als Institution geschützt wird, aber daraus ist noch nicht die Notwendigkeit von materiellen Hilfen abzuleiten, wie dies bei der Ermäßigung der Einkommensteuer für Verheiratete, die beitragsfreie Mitversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung, wenn das Einkommen des Mitversicherten bestimmte Grenzen nicht überschreitet, und Zuschlägen für Verheiratete bei Sozialeinkommen oder Renten an Hinterbliebene ohne eigene Beiträge der Fall ist. Die Belastungen entstehen durch Kinder, und die Entlastungen sollten sich deshalb auch auf sie konzentrieren. Da die Mittel insgesamt beschränkt sind, entsteht durch die Überdotierung der Ehe eine unzureichende Entlastung der Familien.

### Unzureichende Aufgabenerfüllung

Am deutlichsten ist die unzureichende Aufgabenerfüllung der Familie bei der Geburt von Kindern. Die Geburtenzahlen der deutschen Bevölkerung (ohne Ausländer) erreichen nur etwa 55% des zur Bestandserhaltung der Gesellschaft notwendigen Umfangs.

Die Erziehungsaufgabe gegenüber den Kindern kollidiert heute häufig mit dem Wunsch einer beiderseitigen Erwerbstätigkeit der Ehepartner. Zwar können teilweise geeignete Betreuungsmöglichkeiten innerhalb der Familie oder in der Nachbarschaft (Tagesmütter) auch für Kleinkinder gefunden werden; für ältere Kinder stehen kollektive Betreuungseinrichtungen zur Verfügung. Aber in vielen Fällen führt die Dreifachbelastung der Mutter durch Beruf, Haushalt und Kinderbetreuung zu einer Überbelastung. Die Überforderung wird dadurch verschärft, daß nicht genügend oder nur schlecht bezahlte Teilzeitarbeitsplätze ohne Aufstiegsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, so daß voll gearbeitet wird. Auf der anderen Seite erwarten die Schulen mehr Hilfe durch die Eltern ohne Rücksicht auf deren stärkere be-

ruflische Belastung. Fehlentwicklungen bei Kindern sind dann zu befürchten, wenn, infolge einer starken beruflichen Belastung beider Eltern, Zuwendung durch eine großzügige Ausstattung mit Taschengeld ersetzt wird und die Familie als enge Lebensgemeinschaft zwischen Kindern und Eltern nicht mehr besteht.

Auch beengte Wohnverhältnisse führen zu Reibungen innerhalb der Familie, die bei extremen Verhältnissen die Voraussetzungen für eine befriedigende Sozialisation der Kinder gefährden<sup>1</sup>.

Trotz des gestiegenen Wohlstands sind also Fehlentwicklungen in den Familien zu beobachten, die Maßnahmen des Staates rechtfertigen. Die unzureichende Reproduktion der Bevölkerung, die von den meisten Politikern – offensichtlich wegen des Mißbrauchs der Bevölkerungspolitik für machtpolitische Zwecke in der NS-Zeit – nicht oder nur am Rande erwähnt wird, ist dabei an erster Stelle zu nennen. Dabei ist allerdings davon auszugehen, daß ökonomische Hilfen im Rahmen des Familienlastenausgleichs nur bedingt das Geburtenverhalten ändern können, wenn es nicht gelingt, die Wertvorstellungen der Bevölkerung gleichzeitig zu verändern<sup>2</sup>. Die bisher dominierende sozialpolitische Zielsetzung hat dagegen als Folge des gestiegenen Wohlstands an Gewicht verloren.

### Ziele und Instrumente der Familienpolitik

Im einzelnen werden folgende Ziele mit der Familienpolitik verfolgt, die je nach dem ihnen eingeräumten Gewicht auch eine unterschiedliche Ausgestaltung des Familienlastenausgleichs zur Folge haben.

- Die sozialpolitische Zielsetzung: Die leistungsbezogenen Markteinkommen der Familien sollen an den durch Kinder bedingten unterschiedlichen Bedarf angepaßt werden. Sie verfolgen damit das gleiche Ziel wie andere bedarfsorientierte Sozialleistungen. Der von liberaler Seite vorgebrachte Einwand, der gestiegene Wohlstand mache solche Leistungen überflüssig oder rechtfertige sie nur für Familien mit Einkommen in der Nähe des Existenzminimums, hat hier die relativ größte Berechtigung.
- Materiell bedingte Engpässe sollen nicht ungleiche Entwicklungsmöglichkeiten für Kinder zur Folge haben. Das trifft z.B. dann zu, wenn hohe Kosten bei einer lan-

<sup>1</sup> Vgl. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit: Familie und Wohnen, Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit, Bd. 20, Stuttgart u. a. 1975.

<sup>2</sup> Vgl. Willi A l b e r s : Die Beeinflussung der Verhaltensweisen der Familie mit ökonomischen Mitteln, in: B. F e l d e r (Hrsg.): Familienlastenausgleich und demographische Entwicklung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 175, Berlin 1988, S. 53-65.

gen Ausbildung dazu führen, daß die Eltern auf eine solche Ausbildung der Kinder verzichten. Das Ziel ist also eine verbesserte Chancengleichheit für Kinder.

□ Die Familie soll von der Gesellschaft eine Anerkennung für das Aufziehen der nachwachsenden Generation erhalten. Es handelt sich also um eine gesellschaftspolitische Begründung von Hilfen für die Familien.

□ Der Bestand der Gesellschaft soll durch eine ausreichende Geburtenzahl gesichert werden. Während unter dem vorstehenden Ziel auch schon eine bevölkerungspolitische Zielsetzung subsumiert werden konnte, wird dieses Ziel jetzt ausdrücklich angesprochen.

Da die Ziele teilweise auf die Interessen der Eltern, teilweise auf diejenigen der Kinder und daneben auch auf die Belange der Gesellschaft ausgerichtet sind, ist es nicht erstaunlich, daß je nach den politischen Prioritäten unterschiedliche Maßnahmen ergriffen werden.

Einfach ist die Entscheidung für die Ausgestaltung der Maßnahmen, wenn die Chancengleichheit für Kinder verbessert werden soll. Soweit überhaupt finanzielle Gründe für den Verzicht auf eine qualifizierte Ausbildung relevant sind, beschränken sie sich auf die Bezieher niedriger Einkommen. Die Ausbildungsförderung läuft deshalb aus, wenn das elterliche Einkommen bestimmte Grenzen überschreitet. (Vgl. die elternabhängige Förderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz.) Nicht zu vereinbaren mit dieser Zielsetzung ist, daß für den gleichen Zweck einkommensteuerliche Ausbildungsfreibeträge gewährt werden, die mit steigendem Einkommen entsprechend dem Progressionsstarif zunehmen. Daß sie auch vom Gesetzgeber als gleichartig angesehen werden, ergibt sich daraus, daß die steuerlichen Ausbildungsfreibeträge um die aus öffentlichen Mitteln gezahlte Ausbildungshilfe gekürzt werden (§ 33a Abs. 2 EStG). Die Einkommensteuer wird offenbar als Hintertür benutzt, damit auch besser verdienende Eltern in den Genuß einer Ausbildungsförderung kommen.

Leistungen, die als Anerkennung für das Aufziehen von Kindern gezahlt werden, müßten an sich nach der Qualität der Erziehungsleistung oder nach der damit verbundenen Mühe (leicht und schwer erziehbare Kinder) differenziert werden. Da das nicht möglich ist, kommen nur gleiche Beträge für alle Kinder in Frage. Da im übrigen die gleichen Maßnahmen wie bei der bevölkerungspolitischen Zielsetzung in Frage kommen, sind die

nachfolgend im Rahmen dieser Zielsetzung dargestellten Instrumente auch für sie relevant.

### Gründe des Geburtenrückgangs

Bei der bevölkerungspolitischen Zielsetzung ist Skepsis angebracht, ob und wenn ja in welchem Umfang materielle Hilfen für Kinder überhaupt geeignet sind, das Geburtenverhalten zu beeinflussen. Man ist sich nur einig, daß eine monokausale Erklärung für den Geburtenrückgang in der Bundesrepublik nicht ausreicht und daß psychologische, politische und ökonomische Faktoren zusammenwirken.

Für einen ökonomisch zu erklärenden Geburtenrückgang gibt es zwar das Beispiel der Weltwirtschaftskrise, und die steigenden Geburtenzahlen in der Bundesrepublik nach dem 2. Weltkrieg gingen mit dem Wirtschaftswunder einher. Aber für den etwa Mitte der 60er Jahre einsetzenden Geburtenrückgang versagen wirtschaftliche Erklärungen; denn der Konjunkturbruch Mitte der 60er Jahre war nur eine vorübergehende Erscheinung; das Wirtschaftswachstum bei Vollbeschäftigung setzte sich fort. Zwei sehr einfache Erklärungen werden vorgebracht. Die eine geht von den nach Einführung der Pille gegebenen besseren Verhütungsmöglichkeiten aus. Wäre sie richtig, wäre der Wunsch nach Kindern unverändert geblieben; es wäre nur die Zahl der nicht gewünschten Kinder verringert worden. Aber da vorher auch schon Möglichkeiten der Empfängnisverhütung bekannt waren und genutzt wurden<sup>3</sup>, sind Zweifel angebracht, ob diese einfache Erklärung zutrifft.

Das gilt auch für den Versuch, in der erleichterten Abtreibung (soziale Indikation) die Ursache für den Geburtenrückgang zu sehen. Die Zahl von 78 000 Abtreibungen deutscher Frauen im letzten Jahr vor der Liberalisierung des Schwangerschaftsabbruchs 1975 in England und in den Niederlanden, die etwa der Zahl der heute von den Ärzten in der Bundesrepublik gemeldeten jährlichen Abtreibungen entspricht, deutet darauf hin, daß auch diese Regelung keine große Bedeutung für den – im übrigen schon zehn Jahre früher einsetzenden – Geburtenrückgang besitzt.

Die zweite einfache Erklärung läßt sich auf die Formel bringen, daß Wohlstand verwöhnt, daß sich aber die technischen Erleichterungen beim Aufziehen der Kinder nur beschränkt auswirken. Schon das Austragen des Kindes stellt für Frauen neun Monate lang eine erhebliche Belastung dar. Nach der Geburt besteht für die Eltern eine Dienstbereitschaft rund um die Uhr, die sie daran hindert, die im Zuge des gestiegenen Wohlstands verlängerte und höher bewertete Freizeit nach eigenem Ermessen zu nutzen.

<sup>3</sup> Die Katholische Kirche hat sich schon im Mittelalter eingehend mit dem „sündigen“ Coitus interruptus beschäftigt.

Wenn Eltern aus Mehrkinderfamilien erklären, daß es fraglich wäre, ob sie bei voller Kenntnis der kinderbedingten Belastungen sich für so viele Kinder entschieden hätten, wird besser als durch Befragungen über eine hypothetische Situation deutlich, daß solche Belastungen das Geburtenverhalten bestimmen. Zwar wird dabei nicht auf ökonomische Faktoren abgestellt, aber das Freizeitopfer und die erschwerten Lebensbedingungen können im Prinzip durch finanzielle Hilfen kompensiert werden, so daß eine Beeinflussung der Verhaltensweisen durch ökonomische Instrumente nicht unmöglich erscheint.

Das gilt um so mehr, als das Aufziehen von Kindern mit ökonomischen Nachteilen verbunden ist: Einmal fällt das Einkommen der Frau in der Regel für eine bestimmte Zeit ganz aus oder wird durch den Übergang zu einer Teilzeitbeschäftigung vermindert; zum anderen steht sich die Familie als Folge davon im Verhältnis zu einem kinderlosen Ehepaar oder einer Familie mit weniger Kindern im Alter hinsichtlich der Rentenansprüche schlechter.

Diese Interpretation kann zur Erklärung des Geburtenrückgangs beitragen. Solange es üblich war, daß Frauen keine qualifizierte Berufsausbildung erhielten und nach Abschluß der Schule im Hause blieben, bis sie in der Regel früh heirateten, trat durch Heirat und Geburt von Kindern kein Einkommensausfall ein. Auch die Schlechterstellung der Familien im Alter hatte wegen der erheblich größeren Kinderzahl und der dadurch eingeschränkten Erwerbstätigkeit der Frauen eine geringere Bedeutung; denn es war damals normal, daß zur Witwenrente keine oder nur eine geringe eigene Versicherungsrente der Frau hinzukam. Die Beschränkung der Freizeit in den Familien mit Kindern fällt außerdem wegen ihrer höheren Bewertung stärker als früher ins Gewicht.

Sicher ist, daß geänderte Wertvorstellungen zu dem Rückgang der Geburten beigetragen haben. Aber weder die Kirchen noch der Staat besitzen heute eine Autorität, mit deren Hilfe sie solche Wertvorstellungen ändern könnten. Solche Änderungen können sich also nur aus der Überzeugung der Bevölkerung selbst entwickeln, daß eine einseitige Ausrichtung auf materielle Werte – wie sie nach dem Zweiten Weltkrieg notwendig war, um zu überleben – auf längere Sicht keine befriedigende Erfüllung für das Leben darstellt. Die Studentenunruhen Ende der 60er Jahre waren die erste Reaktion auf eine solche einseitige Ausrichtung; inzwischen sind viele politische Strömungen entstanden, die von dem gleichen Ausgangspunkt ausgehen, von denen allerdings zu wünschen wäre, daß viele etwas weniger utopi-

sche Vorstellungen von der Gesellschaft hätten. Aber insgesamt sind die Aussichten auf eine Korrektur der Wertvorstellungen gestiegen.

### Gegenmaßnahmen

Zwar sind diese Wertvorstellungen primär nicht ökonomisch bedingt; trotzdem können aber geeignete ökonomische Maßnahmen dazu beitragen, sie zu ändern. Dabei kommt es darauf an, deutlich zu machen, daß eine bestimmte Verhaltensweise von der Gesellschaft als wichtig anerkannt wird. Das würde z.B. bei einer Aufwertung der Mutter- und Hausfrauenrolle der Fall sein. Eine solche Beeinflussung des Bewußtseins setzt voraus, daß die Maßnahmen merklich sind. Steuervergünstigungen erfüllen diese Bedingungen nur beschränkt und sind deshalb unter diesem Gesichtspunkt weniger geeignet als direkte Ausgleichszahlungen.

Zur Änderung des Geburtenverhaltens ist es deshalb wichtig, die psychologischen Wirkungen der Maßnahmen zu berücksichtigen. Diesem Kriterium entsprechen beispielsweise die beiden neu eingeführten Maßnahmen: das Erziehungsgeld und die Anerkennung der Erziehungsleistung bei der Alterssicherung. Das Erziehungsgeld mildert zwar in erster Linie den Einkommensausfall durch die Geburt und das Aufziehen von Kindern – vordergründig wirkt es also im ökonomischen Bereich –, aber es trägt indirekt auch zur Aufwertung der Mutter- und Hausfrauenrolle bei, zumal wenn der Gesetzgeber in der Öffentlichkeit auf dieses Ziel nachdrücklich hinweist. Das gleiche gilt für die Anerkennung von Kindererziehungszeiten als beitragsfreie Versicherungszeiten für die Alterssicherung. Die kürzeren Versicherungszeiten der Mütter mehrerer Kinder im Verhältnis zu den Frauen in kinderlosen Ehen oder in Ehen mit weniger Kindern vermindern nicht nur deren Schlechterstellung im Alter, sondern werten dadurch auch die Erziehungsarbeit gegenüber der Erwerbsarbeit auf.

Richtig begründete Maßnahmen in diesem Bereich können jedenfalls viel eher als eine Erhöhung des Kindergeldes, wie z.B. die beschlossene Erhöhung des Kindergeldes für das zweite Kind um 30 DM monatlich, zu einer Bewußtseinsänderung beitragen. In diesem Zusammenhang wäre auch eine weitere Änderung im Rentenrecht wichtig. Das Rentenreformgesetz 1992 sieht Änderungen vor, die eine Finanzierung der Alterssicherung bis zum Jahre 2010 sichern sollen. Die größte Deckungslücke, die durch Verringerung der Geburtenzahl bedingt ist, entsteht aber erst zwischen 2010 und 2030. Sie wird weitere Rentenkürzungen notwendig machen, die nach dem bestehenden Rentenrecht Allein-

stehende, kinderlos Verheiratete und Familien mit mehreren Kindern in gleicher Weise treffen werden.

Da die eigentliche Ursache für die Rentenkürzungen die nicht zur Bestandserhaltung ausreichende Kinderzahl ist, ist es aber ungerecht, an dieser Schlechterstellung auch die Familien mit drei und mehr Kindern zu beteiligen, die die Belastung durch eine zur Bestandserhaltung notwendigen Kinderzahl auf sich genommen haben. Sie sollten deshalb von den zu erwartenden Rentenkürzungen ausgenommen werden. Das könnte z.B. dadurch erreicht werden, daß für sie der jährliche Steigerungssatz für die Renten von 1,5% des Bruttoarbeitsentgelts um 0,1 Prozentpunkte für jedes Kind gekürzt wird, das an der Kinderzahl von drei fehlt. Alleinstehende und kinderlos Verheiratete würden danach also um 20% niedrigere Renten als Familien mit drei und mehr Kindern erhalten.

Nachdem die Sicherung für die alte Generation von der Familie auf einen kollektiven Sicherungsträger übergegangen ist, ist in den Familien das Bewußtsein weitgehend verlorengegangen, daß die Existenzsicherung im Alter von einer ausreichenden Kinderzahl abhängt, obwohl sich gesamtwirtschaftlich an dieser Tatsache nichts geändert hat. Durch entsprechende Ausnahmen von der Rentenkürzung oder durch eine je nach der Kinderzahl verringerte Kürzung kann der Bevölkerung die Tatsache wieder bewußt gemacht werden, daß man sich den Lasten des Aufziehens von Kindern in der aktiven Lebensphase nicht ohne Nachteile für die eigene Alterssicherung entziehen kann.

### Fragwürdige Hilfen

Die Wohnungsversorgung gehört zu den weiteren Problemen, deren Bewältigung für Familien mit mehreren Kindern schlecht gelöst ist. Schon bei der Suche nach einer geeigneten Wohnung sind Familien mit Kindern benachteiligt, weil die Hauseigentümer kinderlose Mieter vorziehen. Die hohe Mietbelastung stellt ein weiteres Hindernis für eine familiengerechte Wohnung dar, d.h. man scheut die höhere Belastung und wählt eine für weitere Kinder zu kleine Wohnung, so daß die Kinderzahl beschränkt wird. Das Wohngeld, das die Mietbelastung auf einen tragbaren Umfang reduzieren soll, versagt gegenüber den Mehrkinderfamilien weitgehend. Nur 11% der Haushalte mit fünf und mehr Personen erhielten Wohngeld. Das ist auf die unzureichende Berücksichtigung von Kinderlasten zurückzuführen, bei denen nur das gezahlte Kindergeld bei der Einkommensberechnung als „Belastung“ angesetzt wird, d.h. also beim ersten Kind 50 DM monatlich. Bei einem realistischen Ansatz der Kinderkosten müßten die Kosten im

Durchschnitt mit 70% derjenigen eines Erwachsenen angesetzt werden. Es müßte also vom Pro-Kopf-Einkommen ausgegangen werden, um die Berechtigung auf Wohngeld zu prüfen.

Bei Leistungen, die mit einer sozialpolitischen Zielsetzung, also mit dem Einbau von Bedarfsgesichtspunkten in die Verteilung der Einkommen begründet werden, ist insbesondere strittig, ob und gegebenenfalls wie sie mit der Einkommenshöhe variieren sollen. Würde ein gleich hoher Bedarf für alle Kinder unterstellt, so müßten die Entlastungen der Familien mit wachsendem Einkommen abnehmen, weil man unterstellen kann, daß Bezieher höherer Einkommen einen größeren Teil der Kinderkosten selbst tragen können. Kinderfreibeträge, die das steuerpflichtige Einkommen mindern, wären mit einer solchen Zielsetzung unvereinbar, weil die Entlastung bei einem progressiven Einkommensteuertarif mit wachsendem Einkommen zunimmt. Geht man dagegen davon aus, daß mit wachsendem Einkommen auch mehr für Kinder ausgegeben wird, dann hängt die Differenzierung der Entlastung davon ab, ob die Leistungsfähigkeit der Eltern schneller oder langsamer als die Ausgaben für Kinder zunimmt. Da die Leistungsfähigkeit schwer zu messen und auch das Einkommen nur bedingt exakt zu ermitteln ist, sind einkommensunabhängige Hilfen, wie sie lange Zeit beim Kindergeld bestanden haben und für das erste Kind noch heute bestehen, ein akzeptabler Kompromiß.

Unter Berufung auf die Tatsache, daß mit wachsendem Einkommen die steuerliche Leistungsfähigkeit zunimmt – vielfach wird der progressive Tarif der Einkommensteuer so begründet –, werden einkommensteuerliche Entlastungen gefordert, die sich überproportional zum Einkommen in dem gleichen Maße wie die Steuern erhöhen. Dabei wird verkannt, daß Belastungen durch die Steuer und Entlastungen durch Vergünstigungen in entgegengesetzter Richtung wirken. Eine Zunahme der Leistungsfähigkeit führt mit steigendem Einkommen zu höheren Steuern; bei zunehmender Leistungsfähigkeit erhöht sich aber die zumutbare Eigenbelastung, d.h. die Notwendigkeit zu Entlastungen nimmt ab. Steuern und Entlastungen sollten sich also in Abhängigkeit von der Einkommenshöhe mit entgegengesetzten Vorzeichen verändern. Das Festhalten besonders von Kreisen beserverdienender Steuerzahler an Regelungen, die ihnen mit wachsendem Einkommen wachsende Entlastungen bringen, kann man deshalb wohl nur mit der Erwartung erklären, daß sie im Schutze der wenig transparenten steuerlichen Regelungen hoffen, ungerechtfertigte Vorteile behalten zu können.

In diesem Zusammenhang wird auch diskutiert, ob es

sich beim Familienlastenausgleich um eine vertikale oder horizontale Umverteilung handelt. Da der unterschiedliche Bedarf in Abhängigkeit von der Familiengröße Maßstab für die Umverteilung ist und sich in jeder Einkommensschicht dieses Problem stellt, stehen insofern horizontale Umverteilungselemente im Vordergrund. Daraus kann aber nicht gefolgert werden, daß in jeder Einkommensschicht isoliert ein Ausgleich zwischen kinderarmen und kinderreichen Familien stattfinden soll. Bei gleicher Kinderzahl unabhängig vom Einkommen würde das bedeuten, daß die Entlastungen für Kinder proportional zum Einkommen zunehmen. Das wäre eine mit den oben genannten Zielen kaum zu vereinbarende Umverteilungswirkung. Der Beitrag, den die Familien zur Finanzierung der Umverteilung leisten, sollte sich vielmehr nach ihrer Leistungsfähigkeit (Einkommen) richten. In der Regel wird also durch die Finanzierung eine vertikale Umverteilungskomponente in den Familienlastenausgleich hineinkommen. Stellt man die Bemessung der Ausgleichsleistungen, wie dies bei ihrer Orientierung am Wohlstandsniveau der Familien sinnvoll ist, auf eine Verringerung der Unterschiede im Pro-Kopf-Einkommen ab, verschwindet der vermeintliche Gegensatz zwischen vertikaler und horizontaler Umverteilung sowieso; denn auch der Familienlastenausgleich ist dann ein Instrument der vertikalen Umverteilung. Insofern ist es wenig hilfreich, die horizontale oder vertikale Umverteilung als zwei alternative Ziele der Familienpolitik anzusehen.

Der Hinweis auf die Finanzierung zeigt, daß sie ebenfalls für die Umverteilungswirkung wichtig ist. Zwar kann unabhängig davon, ob man für den Familienlastenausgleich Steuerermäßigungen in der Einkommensteuer oder direkte Ausgleichszahlungen anwendet, erreicht werden, daß sich bei einem gegebenen Leistungseinkommen das verfügbare Nettoeinkommen für jedes Kind um den vom Gesetzgeber festgelegten Betrag erhöht. Das entspricht zwar der beabsichtigten Differenzierung der Einkommen nach dem Bedarf. Aber genau so wichtig ist es zu untersuchen, wie sich das Einkommen der Familien mit Kindern im Verhältnis zu der Situation vor Einführung oder Änderung des Familienlastenausgleichs verändert hat. Wird z. B. das Kindergeld aus Steuermitteln finanziert, so ist es durchaus möglich, daß sich die Familien mit einem Kind schlechter als vorher stehen, weil der zur Finanzierung des Kindergeldes erforderliche und von ihnen aufgebrachte Teil des Steueraufkommens größer als das empfangene Kindergeld ist. Eine solche Finanzierung entspricht zwar dem „Nonaffektationsprinzip“, bei dem alle Steuereinnahmen zur Finanzierung aller Ausgaben dienen. Dieser finanzwissenschaftliche Grundsatz ist zur Finanzierung

öffentlicher Güter und Dienste geeignet, führt aber bei Ausgaben, die der Umverteilung dienen, dazu, daß die beabsichtigten Hilfen für den zu begünstigenden Personenkreis um ihren eigenen Finanzierungsbeitrag gekürzt werden. Brutto- und Nettowirkung fallen auseinander; oder anders formuliert, bei den betroffenen Bürgern wird von der linken in die rechte Hosentasche umverteilt.

### Klare Trennung

Bei Umverteilungsmaßnahmen sollten deshalb die besser und schlechter zu stellenden Personenkreise klar getrennt werden. Daß dies keine Utopie ist, zeigt die Finanzierung der Altersrenten in den gesetzlichen Rentenversicherungen: die aktive Generation verzichtet auf einen Teil ihres Erwerbseinkommens zugunsten der alten nicht mehr erwerbstätigen Generation. Es würde auch niemand auf den Gedanken kommen, daß der Bezieher von Arbeitslosengeld selbst noch Beiträge zur Arbeitslosenversicherung zahlt. Aber das Kindergeld wird in der Regel von den Empfängern selbst mitfinanziert. Die Finanzierung des Familienlastenausgleichs sollte deshalb ebenfalls so umgestellt werden, daß Belastete und Begünstigte klar getrennt werden. Das könnte z. B. dadurch geschehen, daß für Steuerpflichtige ohne Kinder eine erhöhte Einkommensteuer und für Steuerpflichtige mit einer überdurchschnittlichen Kinderzahl eine ermäßigte Steuer zu zahlen ist.

Ich habe für das Jahr 1966 gezeigt, wie ein solches System in der Bundesrepublik aussehen könnte und welche Freiheitsgrade die Politiker bei der Festlegung der Nulllinie der Umverteilung zwischen den Familien und der Ent- und Belastung je Kind besitzen<sup>4</sup>. Das System ist auch heute noch voll anwendbar, hätte allerdings zur Folge, daß die Politiker offenlegen müßten, welche Gruppen der Bevölkerung in welchem Umfang schlechter gestellt würden, wovor sie sich naturgemäß scheuen. Aber gerade für den Erfolg bevölkerungspolitischer Maßnahmen ist deren Merklichkeit Voraussetzung; außerdem würde die heute betriebene Augenwischerei, bei der der für das Kindergeld verausgabte Geldbetrag als Besserstellung der Familien mit Kindern „verkauft“ wird, nicht mehr möglich sein. Die Effizienz des Familienlastenausgleichs, auf die es letztlich ankommt, würde deutlich verbessert; denn bei Beibehaltung der heutigen Umverteilungsmasse würde die Besserstellung der Familien mit Kindern in dem Maße verstärkt, wie ihr Beitrag zur Finanzierung wegfiele.

<sup>4</sup> Vgl. Willi A l b e r s : Zur Reform des Familienlastenausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland, in: Sozialer Fortschritt, H. 9, 1967.