ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Rosenschon, Astrid

Article — Digitized Version

Welchen Sinn hat Familienpolitik?

Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik

Provided in Cooperation with:
Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Rosenschon, Astrid (1994) : Welchen Sinn hat Familienpolitik?, Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, ISSN 0724-5246, Ludwig-Erhard-Stiftung, Bonn, Iss. 4, pp. 35-38

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/1622

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Welchen Sinn hat Familienpolitik?

Astrid Rosenschon

Die soeben im Amt bestätigte Bundesregierung hat sich für die laufende Legislaturperiode eine Reform der Familienpolitik zur Aufgabe gesetzt. Vor allem bei CDU und CSU herrscht die Ansicht vor, der Staat sei für das Wohl von Familien zuständig.

Hinter der Familienförderung können zwei Motive stehen. In der politischen Diskussion werden sie meist nicht sauber getrennt. Zum einen kann es um Gerechtigkeitserwägungen auf der Basis von Umverteilungsideen gehen; zum anderen kann Familienförderung mit dem bevölkerungspolitischen Ziel der Stimulierung der Geburtenrate betrieben werden.

Widerstreitende Vorstellungen sozialer Gerechtigkeit

• Als sozial gerecht kann man empfinden, Eltern mit Kindern gegenüber Kinderlosen finanzpolitisch zu bevorzugen. Eltern mit Kindern müssen finanziell erhebliche Sonderlasten verkraften. Stellt man auf das Einkommen pro Kopf ab, so ergibt sich ein gravierender Unterschied, ob jemand seinen Verdienst für sich allein verwenden kann oder ob er ihn mit Kindern und dem Partner teilen muß, der wegen des gemeinsamen Nachwuchses nicht berufstätig sein kann. Das verteilungspolitische Werturteil knüpft in diesem Fall am gleichen Gesamteinkommen an, das im einen Fall geteilt werden muß, im andern nicht. Daher entspricht es den Vorstellungen von horizontaler Gerechtigkeit, wenn der Staat auf der gleichen Einkommensstufe Einkommensbezieher mit Kindern fördert und Einkommensbezieher ohne Kinder nicht fördert oder gar zusätzlich mit Abgaben belastet.

Familienpolitische Eingriffe lassen sich aber auch mit Defiziten bei der vertikalen Gerechtigkeit begründen. Dabei werden Familien hinsichtlich ihrer Versorgungslage miteinander verglichen, deren Kopfzahl zwar gleich, deren Gesamteinkommen aber unterschiedlich hoch ist. Eine konkrete Frage im Kontext der vertikalen Gerechtigkeit wäre etwa: Wie sollen zwei vierköpfige Familien finanzpolitisch behandelt werden, wenn das Gesamteinkommen der einen doppelt so hoch ist wie das der anderen? Wer nach sozialem Ausgleich strebt, der kann nur antworten: Die relativ armen Eltern sollten einen absolut höheren Kinderbonus erhalten als die relativ begüterten. Denn bei ihnen wiegen die mit den Kindern verbundenen Fixkosten in bezug auf das Gesamtbudget besonders schwer. Gefragt werden muß aber auch: Sollten Eltern, deren Einkommen eine gewisse Schwelle überschritten hat, überhaupt einen Kinderbonus erhalten? Ist es nicht sogar im Sinne des vertikalen Ausgleichsgedankens, wenn reiche Eltern etwas an arme Eltern abgeben müssen? Wie dem auch sei: Der pauschale Kinderfreibetrag im Rahmen der progressiven Einkommensbesteuerung (2052 DM jährlich je Kind, bei Zusammenveranlagung 4104 DM) steht im Widerspruch zum Postulat der vertikalen Gerechtigkeit, da der Steuervorteil je Kind mit der Einkommenshöhe nicht ab-, sondern zunimmt.

Oft wird darauf verwiesen, daß höhere Einkommen ja ohnehin stärker besteuert würden als niedrigere. Es wird behauptet, der höhere Kinderbonus sei das Pendant zum höheren Einkommensteuersatz. Wer so argumentiert, sollte sich bewußt sein, daß er im Grunde gar nicht die familienpolitischen Förderungsgrundsätze in den Vordergrund stellt, sondern auf die im oberen Einkommensspektrum demotivierend hohen Steuersätze hinweisen will. Es sind zwei voneinander zu trennende Fragen, wie der Steuersatz in Abhängigkeit von der Einkommenshöhe und wie der Fördersatz für Kinder nach Maßgabe des Einkommens der Eltern gestaltet werden sollte.

Wer für einen Kinderbonus eintritt, der mit dem Einkommen der Eltern steigt, kommt um die Frage nach dessen Finanzierung nicht umhin. Finanzieren begüterte Eltern durch erhöhte Steuersätze ihren Kinderbonus selbst, kann man gleich auf ihn verzichten und die Progression mildern. Außerdem ist es keineswegs ausgeschlossen, daß ärmere Einkommensschichten – insbesondere über ihre indirekten Steuern – an der Finanzierung beteiligt sind. Wenn das der

Fall wäre, würde das Postulat der vertikalen Gerechtigkeit auf den Kopf gestellt. Die Verschleierung der Mittelherkunft erlaubt keine Antwort auf diese Frage.

Bevölkerungspolitik mit unhaltbaren Begründungen

• Zwischen den langfristig getrübten Finanzperspektiven der Renten- sowie der gesetzlichen Krankenversicherung und dem familienpolitischen Aktivismus besteht ein enger Zusammenhang: Wo man trotz der absehbaren Verschiebungen in der Altersstruktur am reinen Umlageverfahren festhält, waghalsige Leistungsversprechen abgibt, sogar eine nach dem Umlageverfahren finanzierte Pflegeversicherung neu ins Leben ruft, dort benötigt man einen Zuwachs an zahlendem Nachwuchs.

Hinter den neuen Initiativen in der Familienpolitik dürfte verstärkt das Motiv stehen, die Geburtenrate zu stimulieren. In dieser Hinsicht ist zunächst anzumerken: Die Sorge, daß es den Sozialkassen an zahlendem Nachwuchs mangelt, wäre weniger drückend, wenn die politisch Verantwortlichen auf vermehrte Selbstvorsorge setzen würden. Unabhängig davon, ob es ökonomisch plausible Begründungen für aktive Bevölkerungspolitik gibt oder nicht: Der Erhalt von Institutionen ist kein erstrebenswertes Ziel an sich. Wenn diese ihre gesellschaftspolitischen Aufgaben immer weniger erfüllen können, gilt es, institutionelle Reformen auf den Weg zu bringen. Neben dem Umbau der Sozialsysteme in Richtung auf mehr Selbstvorsorge müßte das Umlage- durch das Kapitaldeckungsverfahren ergänzt werden.

Wer für einen Übergang zum Kapitaldeckungsverfahren eintritt und keinen Handlungsbedarf auf dem Gebiet der aktiven Bevölkerungspolitik sieht, muß sich oft mit einem ökonomisch scheinbar fundierten Einwand auseinandersetzen. Argumentiert wird, daß auch beim Übergang zum Kapitaldeckungsverfahren eine Stimulierung der Geburtenrate nötig wäre: Denn wo menschliche Arbeitskraft relativ zum Kapital knapper werde, sinke die Rentabilität des Sachkapitalstocks. Das Pendant dazu sei eine Abwertung des Vermögens. Es sei also im elementaren Eigeninteresse Kinderloser, Familien durch einen Bonus zu mehr Nachwuchs zu animieren, um dadurch den Wert ihres eigenen Vermögens zu sichern.

Im Kontext einer geschlossenen Volkswirtschaft mag der postulierte Zusammenhang noch einleuchten. Aber auch unter dieser unrealistischen Prämisse überzeugt er nicht völlig. Denn technischer Fortschritt wirkt den Gesetzmäßigkeiten entgegen, die aus der statischen Allokationstheorie heraus abgeleitet sind. Und je mehr in das Humankapital investiert wird, um so weniger muß man sich um die Wertstabilität des Vermögens sorgen. Weniger Arbeit kann grundsätzlich durch mehr Arbeitsqualität ausgeglichen werden.

Die ökonomische Begründung für aktive Bevölkerungspolitik ist also bereits angreifbar, wenn auf der Modellebene eines geschlossenen Systems argumentiert wird. Vor dem realen Hintergrund der offenen Weltwirtschaft, der drückend hohen Sachkapitalknappheit in weiten Regionen der Erde und der rapide wachsenden Weltbevölkerung ist die Argumentation völlig unhaltbar.

Familienpolitisches Instrumentarium

Welche Grundsätze sind zu beachten, damit bei gegebenem finanziellem Einsatz die Ziele der Gerechtigkeit und der Stimulierung der Geburtenrate so gut wie möglich erreicht werden?

• Die Prämie, die je Kind gewährt wird, muß sich am Grenzkostenverlauf in Abhängigkeit von der Kinderzahl orientieren. Tatsächlich ist es so, daß beim ersten Kind die höchsten Grenzkosten anfallen. Zu diesen zählt der Verdienstausfall der betreuenden Mutter oder des betreuenden Vaters ebenso wie die Ausgaben für langlebige Gebrauchsgüter wie etwa der Kinderwagen. Auch Mehrausgaben für eine größere Wohnung oder ein größeres Auto fallen in der Regel dann an, wenn das erste Kind kommt. Die zusätzlichen Kosten, die weitere Kinder verursachen, sind niedriger als beim ersten Kind.

Wem es also darum geht, Paare durch spürbare Kostenentlastung zu Nachwuchs zu animieren, oder wer gezielt dort helfen will, wo finanzielle Engpässe vorherrschen, der muß dafür plädieren, das erste Kind stärker zu fördern als das zweite und das zweite stärker als das dritte etc. Demgegenüber ist das heutige Kindergeld progressiv gestaffelt, und der Bonus für das erste Kind ist – gemessen an den tatsächlichen Grenzkosten – sehr gering: Für das erste Kind erübrigt der Staat 70 DM pro Monat. Für das zweite werden 130 DM gezahlt, für das dritte 220 DM und für das vierte und jedes weitere 240 DM, sofern das Nettojahreseinkommen

eines Ehepaares unter 26600 DM zuzüglich 9200 DM je Kind liegt.[1]

Daraus läßt sich folgern, daß eine Stimulierung der Geburtenrate wohl am ehesten in kinderreichen Familien im untersten Segment der Einkommenspyramide zu erwarten ist. Familienpolitiker sollten auch darüber nachdenken, ob der Sockelbetrag für wohlhabende Familien mit den Postulaten der sozialen Gerechtigkeit und des vertikalen Einkommensausgleichs vereinbar ist.

• Soll das System im vertikalen Sinne sozial ausgewogen sein, müssen Kinderprämien im Hinblick auf das Einkommen der Eltern degressiv gestaffelt sein. Denn relativ gut verdienende Eltern verkraften die mit der elementaren Daseinssicherung von Kindern verbundenen Kosten finanziell leichter als jene, die relativ wenig verdienen. Fixe Kosten drücken um so weniger, je höher das Budget ist, aus dem sie finanziert werden müssen. Gerade bei jungen Paaren – und dies ist die ideale Zielgruppe für eine nachwuchsstimulierende Familienpolitik – sind die Kinderkosten im Verhältnis zum verfügbaren Budget oft prohibitiv hoch. Sind die finanziellen Barrieren, die einer Familiengründung im Wege standen, schließlich überwunden, ist es oft zu spät für Kinder.

Vor diesem Hintergrund verwundert es, daß die Familienpolitik durch den Kinderfreibetrag im Rahmen der progressiven Einkommensbesteuerung für jene die meisten Mittel erübrigt, die sie am wenigsten nötig haben und die ihre Kinder vermutlich auch ohne Förderung bekommen hätten. Würde man die eingesetzten Mittel von oben nach unten umschichten, diente dies nicht nur der vertikalen Gerechtigkeit. Auch wären zusätzliche Geburten dort wahrscheinlich, wo durch staatliche Hilfe der Druck der Kinderkosten im Verhältnis zur Budgetschranke so nachläßt, daß sich ein junges Paar den Kinderwunsch erfüllen kann. Zu bedenken ist ferner, daß es dem gesellschaftlichen Zusammenhalt nicht gut tut, wenn etwa das Kind eines Schreinergesellen steuerlich weniger hoch „dotiert" wird als das eines vermögenden Immobilienhändlers. Neidgefühle, Klassendenken und schichtspezifische Überheblichkeit wären vermutlich weniger stark ausgeprägt, wenn die Familienförderung in den Dienst der vertikalen Gerechtigkeit gestellt würde, statt diese zu konterkarieren.

Auch auf das pauschal gezahlte Kindergeld treffen die genannten Kritikpunkte zu, allerdings in abgeschwächtem Maße.[2] Zwar mögen manche sagen, das Kindergeld sei schon deshalb gerecht, weil es gleich ist. Gerecht sei es auch, weil es – am Einkommen gewogen – beim Armen stärker zu Buche schlägt als beim Reichen. Unabhängig davon, ob bei den heutigen Einkommensverhältnissen 70 DM überhaupt merklich zu Buche schlagen, geben die Maßstäbe keine Antwort auf die Frage, wie hoch in den einzelnen Einkommensgruppen die jeweilige Entlastung in bezug auf die am Einkommen relativierten Mindestkosten der Kinderhaltung ist. Ökonomisch geht es um die Höhe der Kosten, die mit Kindersegen einhergehen, relativ zum Einkommen, aus dem sie bestritten werden müssen, und den Verlauf dieser relativen Kosten über die Einkommensschichten hinweg. Hierbei ist auf die elementaren Kosten abzustellen, nicht auf etwaige Luxusausgaben. Ohne Zweifel sind die so definierten relativen Kosten um so niedriger, je höher das Einkommen des „Ernährers" ist. Will man den degressiven Verlauf abflachen, muß man den unterdurchschnittlich verdienenden – vielleicht relativ jungen – Familien ein Kindergeld zahlen, das absolut höher ist als jenes, das man den relativ wohlhabenden Eltern zubilligt. Soll man diesen überhaupt eines zubilligen?

• So wünschenswert Familienförderung für Eltern sein mag, deren Einkommen überdurchschnittlich hoch ist, so unumgänglich ist die Frage, wer sie bezahlen soll – zumal ja auch noch der Kinderbonus für die weniger gut verdienenden Eltern finanziert werden muß. Wer meint, Familienförderung müsse auf Einkommensgrenzen keine Rücksicht nehmen, der nimmt die Tatsache nicht zur Kenntnis, daß der Staat kein eigenes Einkommen hat, das er mildtätig verschenken kann. Tatsächlich kann der Staat dem einen Bürger nur das geben, was

1 Das Kindergeld wird um 20 DM gekürzt für je 480 DM des die Einkommensgrenze übersteigenden Jahreseinkommens, wobei ein Sockelbetrag von 70 DM mindestens gewährt wird. Das Einkommen, ab dem der Sockelbetrag gilt, hängt vom zahlenmäßigen Rang des Kindes ab. Beim dritten und jedem weiteren Kind liegt die Grenze, ab der der Sockelbetrag gilt, bei einem Nettoeinkommen von 100000 DM (für zusammenlebende Ehepaare). Für alleinerziehende Elternteile gibt es separate Regelungen.

2 Noch weniger trifft die Kritik auf das Kindergeld für das zweite und jedes weitere Kind zu, weil dessen Höhe vom Einkommen abhängt. Global beurteilt, ist das Kindergeld für das zweite und jedes weitere Kind degressiv im Hinblick auf die Einkommenshöhe der Eltern gestaffelt. Allerdings erfolgt der Rückgang des Fördersatzes in einer relativ engen Spannweite der Einkommen. Innerhalb der darüber oder darunter liegenden Einkommensgruppen ist in jedem Falle der „verteilungsästhetische" Vorwurf gerechtfertigt, daß keine Differenzierung nach der Einkommenshöhe erfolgt. Hinzu kommt, daß das Einkommen ohnehin nicht der richtige Maßstab ist, um den „sozialen Erfolg" der Familienförderung zu messen.

er dem anderen genommen hat. Und man stößt rasch auf Finanzierungsengpässe, wenn man die Kosten einer globalen familienpolitischen Offensive den Kinderlosen in Rechnung stellen will. Familienförderung kann nur durch Einkommensumverteilung bewerkstelligt werden. Die Gruppe der Kinderlosen ist begrenzt, und zwar um so mehr, je erfolgreicher die Familienpolitik ist.

Zudem ist zu fragen: Ist es gerecht, daß Ledige mit unterdurchschnittlichem Verdienst das Kindergeld für Eltern mit hohen Einkommen finanzieren sollen? Ist es nicht auch so, daß Ledige gegenüber Familien ohnehin schon in dem Sinne benachteiligt sind, weil sie die Kostendegression in Abhängigkeit von der Zahl der Haushaltsmitglieder nicht nutzen können? Das alternative Finanzierungskonzept wäre eine Familiensteuer. Man kann eine bestimmte Einkommensgrenze festlegen. Familien, deren Einkommen darunter liegt, haben Anspruch auf Förderung. Dabei sollte diese um so niedriger sein, je näher das Einkommen an dieser Grenze liegt. Ist die Grenze überschritten, beginnt die Zahlungspflicht. Eine neue Steuer ist freilich keineswegs erforderlich, da der Einkommensteuertarif ohnehin progressiv ist.

• Wo Mittel knapp sind, ist Treffsicherheit und Zielorientiertheit politischer Instrumente gefragt. Wer Geburten stimulieren möchte, der muß das Baby prämieren. Wird der Status der Ehe gefördert, werden Mittel fehlgeleitet: Die Ehe ist weder ein notwendiges noch ein hinreichendes Kriterium für Nachwuchs. Auch Ledige können Kinder haben, und viele Ehen bleiben kinderlos. Das Ehegatten-Splitting – die dritte Säule, auf der die Familienpolitik ruht – ist also wenig treffsicher im Hinblick auf die Geburtenstimulierung.

Anzuzweifeln ist aber auch die soziale Treffsicherheit: Ehepaare mit einem Einkommen, das innerhalb der unteren steuerlichen Proportionalzone liegt, können lediglich Vorteile nutzen, die auf der indirekten Progression beruhen. „Besserverdienende" können hingegen zusätzlich den Vorteil nutzen, der auf der direkten Progression beruht, sofern die Einkommen der Partner unterschiedlich hoch sind und so bei einem gedanklich halbierten Gesamteinkommen die Steuerlast insgesamt niedriger ist, als sie es wäre, wenn die Individualeinkommen besteuert würden. Und Alleinerziehende, die es ohnehin besonders schwer haben, kommen gar nicht in den Genuß progressionsmildernder Maßnahmen im Rahmen des Ehegattensplittings.

Wer also familienpolitische Instrumente aus sozialpolitischer Perspektive heraus betrachtet, der muß erstaunt fragen: Warum läßt der Staat die Einkommensschwachen relativ leer ausgehen und begünstigt gezielt jene, die er ohnehin für finanzkräftig hält? Dieses Rätsel kann wohl nur jener lösen, der mutmaßt, daß das Ehegatten-Splitting – ebenso wie der Kinderfreibetrag im Rahmen der progressiven Einkommensbesteuerung – gar kein Mittel der sozialen und nachwuchsfördernden Familienpolitik ist, sondern ein verkapptes Instrument zur Entschärfung der Einkommensteuerprogression. Wäre es nicht sinnvoller und ehrlicher, die Progression direkt abzuflachen, statt sich weiter in einem unübersichtlichen Wust an politischen Zielen und Förderinstrumenten – nebst aller Inkonsistenzen – zu verheddern?

Was in der Familienpolitik gefragt ist, sind keinesfalls zusätzliche Leistungen, sondern ordnungspolitische Generalüberholungen. Die politisch Verantwortlichen sollten wissen, daß jedes weitere „Draufsatteln" in der Familienpolitik mit zusätzlichen volkswirtschaftlichen Kosten verknüpft ist. Dazu zählt auch, daß längst überfällige Reformen wie etwa in der Steuerpolitik noch weiter in die Zukunft vertagt werden müßten. Vor Experimenten wie einer Kinderstaffel bei Sozialbeiträgen und Sozialleistungen kann nur gewarnt werden. ○