

# Familienförderung – Hintergründe, Instrumente und Bewertungen aus ökonomischer Sicht

Von C. Katharina Spieß\* und Stefan Bach\*\*

Gesellschaftliche Trends wie niedrige Geburtenraten, der Fachkräftemangel, der Wunsch von Eltern nach besserer Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie die zunehmende Kinderarmut machen die Familienförderung in jüngster Vergangenheit zum Thema einer breiten öffentlichen Diskussion. Nach langen Jahren einer eher „stiefmütterlichen“ Behandlung findet die Familienpolitik in den Medien, der Politik und auch beim Bundesverfassungsgericht wieder Beachtung.

Ingesamt wurden im Jahr 2001 in Deutschland etwa 180 Mrd. Euro für familienpolitische Maßnahmen ausgegeben. Dies entspricht knapp 9 % des Bruttoinlandsprodukts. Gut ein Drittel dieser Maßnahmen entfallen auf steuerpolitische Aktivitäten und knapp zwei Drittel auf Transfers. In Abhängigkeit davon, wie man die Kinderkosten erfasst, beträgt der Anteil staatlicher Förderung an den Kosten für Kinder um die 46 %. Wenn allerdings noch berücksichtigt wird, dass sich die Familien selbst an der Finanzierung der Familienförderung beteiligen, verringert sich dieser Anteil auf knapp ein Drittel.<sup>1</sup>

Diese Bestandsaufnahme macht deutlich, dass in Deutschland die Familienförderung erhebliche Mittel umverteilt. Das sagt aber noch nichts darüber aus, ob der Umfang und die Instrumente der deutschen Familienförderung vor dem Hintergrund allokativer und distributiver Ziele sinnvoll sind.

Zur Höhe der öffentlichen Mittel für diesen Bereich kann zum einen argumentiert werden, dass mehr Mittel bereitgestellt werden müssten, um Familien stärker zu entlasten und damit auch die Entscheidung zugunsten von Kindern zu beeinflussen. Zum anderen findet sich das Argument, dass es nicht primär um eine Erhöhung, sondern um eine Umschichtung der Mittel innerhalb familienpolitischer Maßnahmen gehe. So wird u. a. der Umstieg von einem Ehegattensplitting auf ein Ehegattenrealsplitting gefordert.<sup>2</sup> In diesem Zusammenhang werden außerdem Strukturveränderungen gefordert, z. B. wenn es um einen Übergang von einer Objekt- zu einer Subjektförderung im Bereich der institutionellen Kinderbetreuung geht (vgl. z. B. Kreyenfeld et al. 2001). Schließlich wird häufig eine größere Transparenz hinsichtlich der Gesamtheit aller familienpolitischen Maßnahmen verlangt – eine Forderung, die teilweise mit einer Konzentration aller Maßnahmen bei einer Familien- bzw. Kinderkasse verbunden wird.<sup>3</sup>

\* DIW Berlin und Technische Universität Berlin, E-Mail: [kspieß@diw.de](mailto:kspieß@diw.de)

\*\* DIW Berlin, E-Mail: [sbach@diw.de](mailto:sbach@diw.de)

1 Für eine ausführliche und aktuelle Bestandsaufnahme der Familienförderung in Deutschland vgl. Rosenschon (2001).

2 Vgl. dazu z. B. auch die Beiträge von Althammer sowie Berthold und Fehn in diesem Heft.

3 Vgl. dazu der Vorschlag von Schreiber (1964) aus den 60er Jahren, der in veränderten Form von politischer Seite heute wieder aufgegriffen wird.

Die Frage der richtigen Instrumente wird ebenfalls kontrovers diskutiert. So finden sich auf der einen Seite die Befürworter einer Familienförderung über zweckungebundene Transfers, z. B. in Form eines Kinder- und Erziehungsgeldes.<sup>4</sup> Diese Transfers erhöhen direkt die Einkommen der Familien, die die öffentlichen Ressourcen ihren Präferenzen entsprechend verwenden können. Auf der anderen Seite kann Familienförderung über zweckgebundene Transfers, z. B. in Form von Gutschein oder auch durch Realtransfers betrieben werden. Solche Instrumente erhöhen zunächst nur indirekt die Einkommensposition von Familienhaushalten, indem sie z. B. eine Erwerbstätigkeit ermöglichen oder private Ausgaben ersparen. Damit verbunden ist allerdings eine Steuerungsmöglichkeit der Mittelverwendung in Bereiche, die kurz- bis langfristig einen volkswirtschaftlichen Nutzen versprechen.<sup>5</sup> Welche Argumente stärker gewichtet werden und wo Schwerpunkte gesetzt werden, hängt vom Ausgangspunkt der Betrachtung und der Wirkungsanalyse ab. Dies verdeutlichen erneut die unterschiedlichen Beiträge dieses Themenheftes.

*Notburga Ott* argumentiert in ihrem Beitrag für eine rationale Familienpolitik, die individuelle und gesellschaftspolitische Nutzenbetrachtungen einbezieht sowie die Kinder und nicht nur die Eltern als Adressaten hat. Sie setzt sich in ihrem Beitrag nicht nur mit Urteilen des Bundesverfassungsgerichts, sondern auch mit Stellungnahmen des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung auseinander. Insbesondere vor dem Hintergrund der Ergebnisse der jüngsten PISA-Studie darf – so ihr Beitrag – die Bildungs- und Familienpolitik nicht getrennt diskutiert werden. *Norbert Berthold* und *Rainer Fehn* analysieren, ob es aus ökonomischer Sicht Gründe dafür gibt, dass der Staat familienpolitische Verantwortung übernehmen sollte, und welche Reformen im familienpolitischen Bereich angeraten erscheinen. Sie weisen u. a. darauf hin, dass ex post die Argumente Steuer-gerechtigkeit, Armutsvorbeidung und externe Effekte für eine staatliche Unterstützung von Familien sprechen. Ausschlaggebend für die Gestaltung von Familienpolitik ist für sie auch die hohe Bedeutung, welche der Bildung und dem späteren kontinuierlichen Einsatz von Humankapital für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zukommt.

Es folgen zwei Beiträge, bei denen das jüngste Pflegeversicherungsurteil des Bundesverfassungsgerichts im Mittelpunkt der Diskussion steht. *Gert G. Wagner* begründet in seinem Beitrag, warum dieses Urteil politisch nicht umgesetzt werden sollte. Vielmehr tritt er für einen Einsatz der knappen Ressourcen zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf ein. Wie auch Berthold und Fehn sieht er in Kinderbetreuungsgutscheinen einen sinnvollen Ansatz für Reformen. Eine Abschätzung der fiskalischen Kosten eines Ausbaus von Kindertageseinrichtungen wird in seinem Beitrag vorgestellt. *Ellen Kirner* dagegen führt auch vor dem Hintergrund weiterer familienpolitischer Urteile des Bundesverfassungsgerichts aus, dass vieles für eine Erhöhung des Erziehungsgelds und damit zweckungebundener Transfers spricht. Um einen größeren Finanzierungsspielraum für eine derartige Erhöhung zu schaffen, sollten die steuer- und sozialrechtlichen Regelungen, die vornehmlich die Ehe mit traditioneller Aufgabenverteilung privilegieren, langfristig auslaufen. Mit der Frage der adäquaten steuerlichen Behandlung kindbedingter Aufwendungen und der Veranlagung von Ehegatten beschäftigt sich *Jörg Althammer*. Er plädiert in seinem Beitrag für

**4** Vgl. z. B. die Argumentation von Kirner in diesem Heft. Diese Instrumente werden insbesondere auch dann diskutiert, wenn es um eine Verringerung der Einkommensarmut von Familien geht (vgl. dazu z. B. die Vorschläge von Hauser und Becker 2001).

**5** Für die Darstellung dieser Aspekte vgl. Spieß (1998). Für eine Argumentation in Richtung zweckgebundener Transfers vgl. Berthold und Fehn, Wagner sowie Beblo und Wolf in diesem Heft.

ein unbeschränktes Realsplitting und die Aufhebung des Optionsmodells bei Kindergeld und Kinderfreibetrag. Außerdem sollte seiner Meinung nach mehr dem Bedarfsprinzip Rechnung getragen werden, indem z. B. beim Familienleistungsausgleich die Ordnungszahl der Kinder stärker mitberücksichtigt wird.

In den folgenden drei Beiträgen werden mit Hilfe von mikro-ökonometrischen Methoden Aspekte der Vereinbarkeit von Beruf und Familie detaillierter analysiert. *Miriam Beblo* und *Elke Wolf* schätzen die Lohneinbußen von Frauen durch eine Erwerbsunterbrechung. Ihre Ergebnisse lassen erkennen, dass diese nicht nur von der Dauer, sondern auch vom Zeitpunkt der Unterbrechung abhängen. Aus familienpolitischer Sicht spricht ihr Beitrag für eine Ablösung der Förderung des Phasenmodells durch eine Unterstützung der simultanen Ausübung von Beruf und Familie, z. B. in Form eines Ausbaus der institutionellen Kinderbetreuung. *Felix Büchel* und *C. Katharina Spieß* belegen in ihrer Studie erstmals repräsentativ für Westdeutschland, dass insbesondere die Verfügbarkeit einer ganztägigen Betreuung in Kindertageseinrichtungen die Erwerbstätigkeit von Müttern mit Kindern im Vorschulalter signifikant erhöht. *Rainer Hufnagel* schätzt in seinem Beitrag die Kosten einer egalitären Partnerschaft, d. h. eines paritätischen Verzichts auf Erwerbsarbeit. Seine Ergebnisse zeigen, dass diese Kosten erheblich sind. So betrachtet sind z. B. von der Väterkampagne des Bundesfamilienministeriums, die eine stärkere Beteiligung der Väter an der Betreuungs- und Erziehungsarbeit zum Ziel hat, nur begrenzte Erfolge zu erwarten. Der Beitrag von *Irene Becker* beschäftigt sich mit der Einkommensarmut von Familien. Dabei wird auch der Einfluss der Frauenerwerbsbeteiligung auf die Einkommenssituation von Familien untersucht. Becker zeigt, dass von prekären Einkommensverhältnissen und Einkommensarmut vor allem Familien mit geringfügig beschäftigter oder nichterwerbstätiger Partnerin sowie Alleinerziehende betroffen sind. In ihren Schlussfolgerungen plädiert sie für Transfers im Rahmen des Familienleistungsausgleichs und eine öffentliche Förderung von Kinderbetreuung als komplementäre Instrumente zur Verringerung von Familienarmut.

*Britta Baum, Helmut Seitz* und *Andrey Worobjew* untersuchen die Auswirkungen der künftigen Veränderungen in den Alters- und Familienstrukturen auf die Haushalte der Länder und Gemeinden. Ihre Ergebnisse belegen, dass es infolge veränderter Familienstrukturen zu Ausgabensenkungen im Infrastrukturbereich kommen kann, im Transferbereich dagegen höhere Ausgaben zu erwarten sind.

Summa summarum zeigen die unterschiedlichen Analysen auf, in welche Richtung sich eine künftige Familienpolitik orientieren sollte. Eine verbesserte und qualitativ gute Kinderbetreuungsinfrastruktur ist dabei ein zentraler Ansatzpunkt. Durch den längerfristigen Abbau von steuer- und sozialrechtlichen Privilegierungen der Ehe ohne Kinder können dafür zusätzliche Mittel freigesetzt werden.

## Literaturverzeichnis

*Hauser, Richard, und Irene Becker (2001): Lohnsubventionen und verbesserter Familienlastenausgleich zur Verringerung von Sozialhilfeabhängigkeit. In: Hans-Christian Mager, Henry Schäfer und Klaus Schräfer (Hrsg.): Private Versicherung und Soziale Sicherung. Festschrift zum 60. Geburtstag von Roland Eisen. Marburg, 293–312.*

- Kreyenfeld, Michaela, C. Katharina Spieß und Gert G. Wagner (2001): Finanzierungs- und Organisationsmodelle institutioneller Kinderbetreuung. Analysen zum Status quo und Vorschläge zur Reform.* Neuwied.
- Rosenschon, Astrid (2001): Familienförderung in Deutschland – eine Bestandsaufnahme.* Kieler Arbeitspapier Nr. 1071. Kiel.
- Schreiber, Wilfried (1964): Kindergeld im sozio-ökonomischen Prozeß. Familienlastenausgleich als Prozeß zeitlicher Kaufkraft-Umschichtung im Individual-Bereich.* Köln.
- Spieß, C. Katharina (1998): Staatliche Eingriffe in Märkte für Kinderbetreuung. Analysen im deutsch-amerikanischen Vergleich.* Frankfurt a. M./New York.