

Familienpolitik: Ordnungspolitische Leitplanken im dichten Nebel des Verteilungskampfes

Von Norbert Berthold* und Rainer Fehn**

Zusammenfassung: Die Familienpolitik ist in jüngster Zeit ins Zentrum der wirtschaftspolitischen Debatte in Deutschland gerückt. Der Beitrag analysiert, ob es aus ökonomischer Sicht Gründe dafür gibt, dass der Staat familienpolitische Verantwortung übernehmen sollte und welche Reformen im familienpolitischen Bereich angeraten erscheinen. Er weist darauf hin, dass die Entscheidung für oder gegen Kinder zunächst einmal einzig und allein bei den Eltern liegen sollte, dass aber ex post die Argumente Steuergerechtigkeit, Armutsvorbeugung und externe Effekte für eine staatliche Unterstützung von Familien sprechen. Allerdings sollte diese nicht in einer weiteren drastischen Erhöhung des Kindergeldes bestehen, sondern vielmehr in verbesserten institutionellen Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

Summary: Public interest in issues concerning family policy has substantially increased recently in Germany. This paper analyses whether there exist valid economic arguments in favour of the government assuming some responsibility in this area and which kind of reforms are called for. It is pointed out that it is first and foremost the private decision of the parents whether or not they want to have children. Nonetheless, equity considerations in the tax system, avoiding poverty and external effects speak ex post in favour of government support for families. However, government support should not consist in a further drastic increase in child benefits, but rather in improving the institutional framework concerning child care, schools etc. in such a way that it becomes easier for both parents to continue working.

Die Familienpolitik, der sich lange Zeit in erster Linie eingefleischte Sozialpolitiker widmeten, ist jüngst wieder ins Zentrum der wirtschaftspolitischen Diskussion gerückt. Dies ist auch wenig verwunderlich, weil die Familienpolitik ein Querschnittsthema ist, das viele wirtschaftspolitische Probleme tangiert. Insbesondere besteht ein vermeintlicher Ausweg aus der Dauerkrise der Systeme der Sozialen Sicherung darin, diesen kollektiven (Zwangs-) Systemen mehr Beitragszahler zuzuführen, was mittel- bis längerfristig grundsätzlich durch eine höhere Geburtenrate (oder durch eine Ausweitung des Kreises der Zwangsversicherten) erreichbar ist. Eine große Koalition der Sozialpolitiker in den beiden Volksparteien bevorzugt jedenfalls einen solchen weichen Ansatz gegenüber dem steinigen Weg marktwirtschaftlich orientierter struktureller Reformen dieser Systeme in Richtung von mehr privater Eigenverantwortung, Kapitaldeckung und echten Versicherungslösungen. Daher überbieten sie sich geradezu in Forderungen nach familienpolitischen Wohltaten, wobei die CDU/CSU mit dem Vorschlag, die familienpolitischen Leistungen in einem Familiengehalt von mehr als 600 Euro pro Kind zu bündeln, den Vogel abschießt.

* Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Universität Würzburg, E-Mail: norbert.berthold@mail.uni-wuerzburg.de

** Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Universität Würzburg, und CESifo München, E-Mail: rainer.fehn@mail.uni-wuerzburg.de

Wie sich auch hier die Koordinaten verschieben, kann man daran erkennen, dass ausgegerechnet in Bayern eine Debatte über die Einführung von Ganztagschulen oder auch staatlich bezahlter Nachmittagsbetreuung von Kindern im schulpflichtigen Alter in Gang gekommen ist, um Mütter besser in die Lage zu versetzen, Familie und Beruf zu vereinbaren und damit verstärkt dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen. Noch vor nicht allzu langer Zeit sah die ideale Familie so aus, dass der Mann das Geld verdient, während die Frau sich um den Haushalt kümmert und die Kinder auch bei Hausaufgaben und Schulproblemen betreut. Mittlerweile wird immer klarer, dass dieses Arrangement nicht unbedingt leistungsfördernd bei den Kindern wirkt und in wachsendem Konflikt mit den Bedürfnissen der Unternehmungen steht.

Die Richtung des strukturellen Wandels lässt die so genannten „soft skills“ wie etwa Team- und Kommunikationsfähigkeit immer wichtiger werden und erhöht damit den Bedarf an qualifizierten Frauen auf dem Arbeitsmarkt (vgl. Berthold und Fehn 2001). Daher ist es wohl auch kein Zufall, dass in den letzten Jahren gerade die Länder eine relativ gute wirtschaftliche Entwicklung aufweisen, in denen die Frauenerwerbsquote deutlich gestiegen ist (vgl. OECD 2001a). Allerdings entsteht hier ein klassischer Zielkonflikt, weil es aus familienpolitischer Sicht wünschenswert erscheint, dass sich gerade auch gut ausgebildete Frauen im Gegensatz zur derzeitigen Situation verstärkt dazu entschließen, Kinder zu bekommen, wenn sie sich in einer funktionierenden Partnerschaft befinden. Die in Grenzen beobachtbare Vererbung und direkte Vermittlung von Fähigkeiten, der große Wert, den solche Paare auf Humankapitalbildung legen und das Vorhandensein ausreichender finanzieller Ressourcen für Ausbildung sprechen dafür, dass deren Kinder letztlich ebenfalls über überdurchschnittlich viel marktverwertbares Humankapital verfügen werden. Dies ist der Schlüssel zu zukünftigem beruflichen Erfolg (vgl. Moav 2001; Plug und Vijverberg 2001a, 2001b).

Diese Präferenz für deutsches Humankapital spiegelte sich übrigens auch in dem wenig geglückten Schlagwort „Kinder statt Inder“ in der Debatte um die Green Card wider. Die dabei unterstellte Alternative zu der Idee, dem sich abzeichnenden Fachkräftemangel in bestimmten Branchen durch Zuwanderung entsprechend qualifizierter Ausländer zu begegnen, existiert allerdings kurz- bis mittelfristig nicht. Eine höhere Fertilität lässt sich allenfalls mittel- bis längerfristig erreichen, und sie führt erst in der ganz langen Frist zu einem vermehrten Angebot an deutschen Fachkräften auf dem Arbeitsmarkt. Dennoch ist es bemerkenswert, dass angesichts von Massenarbeitslosigkeit überhaupt ein solcher Fachkräftemangel existieren kann. Ganz offensichtlich hat die mit der Familienpolitik eng zu verzahnende Bildungspolitik in Deutschland in der Vergangenheit in großem Stil versagt. Ein erheblicher Teil der Bevölkerung hat sich nicht ausreichend viel marktverwertbares Humankapital angeeignet, um die sich durchaus bietenden Beschäftigungschancen nutzen zu können. Dieses Scheitern der deutschen Bildungspolitik dokumentiert sich übrigens auch in den während der jüngsten Zeit durchgeführten, international vergleichenden Studien über Basiskenntnisse von Schülern. Da gering oder am Markt vorbei qualifizierte Arbeitskräfte heutzutage leicht als Langzeitarbeitslose enden und damit die skizzierten Probleme keineswegs lösen helfen, sondern diese im Gegenteil sogar verstärken, kommt es also weniger auf die „Quantität“ als vielmehr auf die „Qualität“ der Kinder an. Eine weitgehend bevölkerungspolitisch orientierte Familienpolitik, die ihren Erfolg an wachsenden Geburtenzahlen misst, muss daher in die Irre führen. Einer solchen Tonnenmentalität, wie sie auch in den Zentralverwaltungswirtschaften Osteuropas üblich war und diese Länder in den wirtschaftlichen Niedergang führte, gilt es vorzubeugen. Allerdings können stabile Geburtenzahlen und das Vermeiden eines raschen Schrumpfungsprozesses der einheimi-

schen Bevölkerung auch zur Stabilität einer Volkswirtschaft beitragen, und sie können daher auch aus ökonomischer Sicht grundsätzlich erstrebenswerte Ziele sein.¹

Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass die Familienpolitik in Deutschland stark verbesserungsfähig ist. Die familiäre Entwicklung weist hierzulande stärker noch als in vielen Nachbarländern polarisierende Züge auf. Familien mit Kindern sind weit überdurchschnittlich von Armut betroffen, deren Bildungschancen sind wiederum besonders schlecht (vgl. Fernandez und Rogerson 1999). Vor allem für Alleinerziehende sind Kinder ein erhebliches Armutsrisiko. Die institutionellen Rahmenbedingungen in Deutschland, Familie und Beruf zu vereinbaren, sind alles andere als optimal und hinken deutlich hinter europäischen Nachbarländern, aber auch den USA, her. Obwohl die große Mehrheit der Bevölkerung in Meinungsumfragen der Familie eine ganz herausgehobene Wertigkeit beimisst, insbesondere weil diese Halt, Sicherheit und Geborgenheit in einem immer unsicherer werdenden und sich rasch wandelnden Umfeld gibt, wächst die Anzahl von freiwilligen und unfreiwilligen Singles, die sich in der Regel, zumindest solange sie sich in dieser Lebenssituation befinden, keine Kinder wünschen. Darüber hinaus entscheiden sich immer mehr junge Paare in Deutschland ganz gegen Kinder. Die günstigeren Erfahrungen in anderen OECD-Ländern zeigen aber, dass zumindest das Ausmaß dieser Entwicklungen hierzulande keineswegs ein Naturgesetz ist, sondern ganz entscheidend von den institutionellen Rahmenbedingungen abhängt (vgl. OECD 2001b).

Familienpolitische Fragen betreffen nicht nur die Ökonomik als Wissenschaft. Familiäres Glück, Erfüllung und Zufriedenheit sind zwar wahrscheinlicher, wenn das ökonomische Fundament stimmt, andere Faktoren spielen aber eine mindestens ebenso große Rolle. Gerade von Nichtökonomien wird jedoch häufig eine derart drastische Ausweitung der finanziellen Zuwendungen an Familien befürwortet,² dass dies nur noch weiter den sowieso schon bestehenden Verteilungskampf zwischen Eltern und Kinderlosen anheizen kann. Außerdem würde dies den ohnehin starken Kollektivierungstendenzen in der Sozial- und Familienpolitik weiter Vorschub leisten. Eine Auszahlung von gehaltsähnlichen finanziellen Mitteln an Eltern ohne verstärkte Erfolgskontrolle durch den Staat und Rechenschaftspflicht der Eltern, etwa dergestalt, dass die Erziehungsleistungen stärker überwacht und bewertet werden, ist auf Dauer kaum vorstellbar. Kinder sollten aber, und sind es auch in aller Regel gerade heutzutage, das Ergebnis einer bewussten positiven Entscheidung der Eltern sein, wofür diese auch in allererster Linie die Verantwortung tragen. Jeder staatliche Eingriff in die familiäre Privatsphäre ist in einer freiheitlichen Gesellschaft begründungspflichtig (vgl. Ott 2001).

Dieser dichte Nebel des immer heftiger werdenden Verteilungskampfes zwischen Eltern und Kinderlosen erschwert zunehmend eine rationale familienpolitische Debatte. Es ist das Ziel des Papiers, diesen Nebel durch einige ordnungspolitisch motivierte Grundüberlegungen etwas zu lichten und damit zu versuchen, eine rationale Grundlage für die schwierigen familienpolitischen Abwägungsfragen zu schaffen.

¹ Für die breite Mehrheit der Bevölkerung und auch der politischen Entscheidungsträger gilt dies ohnehin auch aufgrund von nichtökonomischen Motiven.

² Die finanzielle Förderung der Familie ist in Deutschland alles andere als vernachlässigbar. Für familienpolitische Maßnahmen werden im Jahre 2001 über 328,1 Mrd. DM aufgewandt. Dieser Betrag erhöht sich auf 353,4 Mrd. DM, wenn die Leistungen nach dem BafoG und die Ausgaben für Hochschulbildung berücksichtigt werden. Von den bei den Familien anfallenden Kinderkosten werden mehr als 45 % über familienpolitische Maßnahmen finanziert. Zieht man die Eigenfinanzierungsanteile der Familien ab, ergibt sich in Deutschland eine Nettoförderung von Familien in Höhe von etwa einem Drittel der Kinderkosten. Vgl. Rosenschon (2001).

1 Familienpolitik – eine ordnungsökonomische Sichtweise

1.1 Bei der Ex-ante-Perspektive stehen Freiheit und Eigenverantwortung im Mittelpunkt

In einer liberalen Gesellschaft kann kein Zweifel daran bestehen, dass erwachsene Bürger in ihrer Entscheidung, ob sie Kinder haben wollen oder nicht, sowohl in positiver als auch in negativer Hinsicht so frei wie nur irgend möglich sein sollten. Staatliche Eingriffe in diese zutiefst private Entscheidung sollten sich auf ein unumgängliches Minimum beschränken und sind begründungspflichtig. Die Ex-ante-Perspektive der potenziellen Eltern, also die Perspektive vor der Zeugung von Kindern, sollte der Staat möglichst wenig dirigistisch zu beeinflussen versuchen. Ein liberaler Rechtsstaat darf weder Kinderlosigkeit finanziell quasi bestrafen, noch ist es denkbar, dass er wie in China eine Referenzzahl an Kindern pro Familie vorgibt, ab der die Familie für jedes weitere Kind vom Staat zur Kasse gebeten wird. Eine solche liberale Sichtweise bedingt aber auch zwingend, dass in erster Linie die Eltern die finanzielle Verantwortung für ihre Kinder tragen. Kinder sind gerade heute in der Regel das Ergebnis einer bewussten Planung und rationalen Entscheidung der Eltern unter ungefährer Kenntnis der Freuden, aber auch der (finanziellen) Lasten, welche die Kinder bei ihnen verursachen werden. Mit dem Sorgerecht für die Kinder geht zwingend die Sorgepflicht auch in finanzieller Hinsicht einher. Es entspricht daher weder dem Subsidiaritätsprinzip noch dem Prinzip der Eigenverantwortung, bei steigenden Kinderkosten umgehend staatliche Hilfen einzufordern. Zunächst sind in einer freiheitlichen Gesellschaft immer die Eltern gefordert, im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten nachwuchsbedingte finanzielle Lasten selbst zu tragen.

Allerdings bedingt echte Wahlfreiheit bei der Entscheidung für oder gegen Kinder auch, dass der Staat kinderfreundliche institutionelle Rahmenbedingungen schafft und Eltern die Organisation des nicht immer einfachen Alltagslebens mit Kindern nicht noch künstlich erschwert (vgl. Ott 2000). Dabei fällt der Vergleich Deutschland mit den USA oder vielen europäischen Nachbarländern negativ aus. Eine Vielzahl von institutionell bedingten Rigiditäten (vgl. Fehn 1997) und Unannehmlichkeiten erschwert hierzulande unnötig die Entscheidung für Kinder und wirkt sich damit verzerrend auf das Kalkül potenzieller Eltern aus, wenn sie die zu erwartenden Kosten und Nutzen von etwaigen Kindern gegeneinander abwägen.

In erster Linie sind dabei die schon notorischen Rigiditäten auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu nennen. Ein flexibler und funktionierender Arbeitsmarkt ermöglicht es Eltern viel eher als gesetzliche Eingriffe, ihre Arbeitskraft entsprechend der jeweiligen Lebenssituation auf dem Arbeitsmarkt ganz oder teilweise anzubieten oder dies eben temporär nicht zu tun. Ein Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt wie auch ein Wechsel des Arbeitsplatzes fällt in einem flexiblen Arbeitsmarkt mit hohen Fluktuationsraten deutlich leichter.

Der deutsche Denkansatz in der Arbeitsmarktgeseztgebung und beim Mutterschutz basiert nach wie vor auf der Vorstellung einer langfristig stabilen Anstellung bei einem Arbeitgeber und womöglich sogar noch an einem Ort. Dies ist aber in der heutigen Zeit bei jungen Arbeitnehmern unrealistisch. Wechselt etwa der Ehemann während des Erziehungsurlaubs seiner Partnerin den Ort der Beschäftigung, dann hilft der jungen Mutter ihre gesetzliche Arbeitsplatzgarantie wenig. Ein flexibler Arbeitsmarkt, der ihr unabhängig vom Wohnort einen Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt eher ermöglichen würde, wäre weitaus hilfreicher, wenn auch möglicherweise nicht genau in dem Bereich, in dem sie vorher tätig war. Die jetzige gesetzliche Regelung sklerotisiert darüber hinaus insofern den deutschen Ar-

beitsmarkt, als sie einen erheblichen Druck auf den nach der Geburt weiter voll berufstätigen Partner ausübt, während des Erziehungsurlaubs nicht den Ort der Beschäftigung zu wechseln. Diese institutionell bedingte Immobilität von Familien mindert insgesamt das Einkommenspotenzial von Eltern und macht erneut die Entscheidung für Kinder weniger attraktiv.

Der rigide Arbeitsmarkt zusammen mit dem großzügig ausgebauten Sozialstaat erschwert zusätzlich noch die Entscheidung für Kinder, weil beide institutionellen Faktoren hierzulande maßgeblich für den hohen Steuer- und Abgabenkeil zwischen Bruttolohnkosten und Nettolöhnen verantwortlich sind (vgl. Berthold und Fehn 1996). Die hohen Lohnnebenkosten haben zur Konsequenz, dass Familie und Beruf sich nur weitaus schwerer für beide Elternteile vereinbaren lassen. Das Entscheidungskalkül wird systematisch zugunsten von „do it yourself“ bzw. „home production“ bei der Kinderbetreuung und der Hausarbeit verzerrt. Aufgrund der Steuern und Abgaben ist es extrem teuer, diese Tätigkeiten zumindest teilweise an angestellte Hilfskräfte zu delegieren und selbst arbeiten zu gehen, so dass der finanzielle Spielraum für das Großziehen von Kindern eingeengt wird. Hier hilft oft nur die Abwicklung solcher Dienstleistungen in der Schattenwirtschaft, was andere Probleme mit sich bringt. In Deutschland kann überdies das Angebot an Betreuungseinrichtungen für unter Dreijährige oder auch an Ganztagesschulen den Bedarf bei weitem nicht decken. Die jüngst sogar noch ungünstiger ausgestaltete Regelung für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse bringt ebenfalls keine echte Hilfe, und das so genannte „Dienstmädchenprivileg“ ist schon wieder abgeschafft worden. Insgesamt verzerrt der aufgrund von ungünstigen institutionellen Rahmenbedingungen überhöhte Steuer- und Abgabenkeil somit die Entscheidung junger Paare gegen Kinder.

In die gleiche Richtung wirkt hierzulande die weitgehende Kollektivierung der Kindererträge durch die umlagefinanzierten Systeme der Sozialen Sicherung (vgl. Ott 2001). Diese verzerren ebenfalls das Entscheidungskalkül zuungunsten von Kindern, weil potenzielle Eltern heute wissen, dass ihre Kinder sie später im Alter aufgrund der relativ geringen Nettolöhne pro Stunde nur sehr bedingt finanziell oder auch durch eigene Pflegeleistungen unterstützen können. Der Sündenfall der Einführung einer umlagefinanzierten Pflegeversicherung hat diesen Effekt noch einmal verstärkt und jedermann deutlich vor Augen geführt. Rentner, die ggf. sogar über erhebliches eigenes Einkommen und Vermögen verfügen, kommen dadurch zu Lasten der jungen Generation in den Genuss von „Versicherungsleistungen“, obwohl sie im Extremfall nie eigene „Versicherungsbeiträge“ geleistet haben.

Bevor über einen drastischen Ausbau von monetären Transferleistungen an Familien nachgedacht wird, wie es aktuell der Fall ist, sollte es in einem liberalen Staat zunächst einmal das Ziel sein, die institutionellen Rahmenbedingungen so auszugestalten, dass das Entscheidungskalkül potenzieller Eltern nicht künstlich zu Lasten von Kindern beeinflusst wird. Erst dann könnten diese wirklich frei und eigenverantwortlich entscheiden, ob sie Kinder haben wollen oder nicht. Die aufgezeigten Beispiele zeigen, dass dies zum Teil genau diejenigen strukturellen Reformen bedingen würde, über die zwar in Deutschland seit Jahren intensiv debattiert wird, von denen aber aufgrund von politökonomischen Widerständen im Gegensatz zu etlichen europäischen Nachbarländern viel zu wenig in die Tat umgesetzt wird.

1.2 Bei der Ex-post-Perspektive sind Steuergerechtigkeit und Armutsvorbeugung zentrale Themen

In all den Fällen, in denen die Eltern sich bewusst für Kinder entschieden haben, wird man als Ökonom davon ausgehen, dass sie sich rational verhalten haben, und ihr erwarteter Nutzenzuwachs aus dieser Entscheidung die erwarteten Kosten im weitesten Sinne übersteigt (vgl. Zimmermann 1986). Kinder werden heutzutage in hoch entwickelten Industriegesellschaften so gut wie gar nicht mehr zum Zweck der Alterssicherung in die Welt gesetzt. Das „Investitionsmotiv“ spielt also praktisch keine Rolle mehr. Man könnte daher aus der Ex-ante-Perspektive der Eltern meinen, dass eine weitgehende Analogie zum Kauf normaler langfristiger Konsumgüter vorliegt, wie etwa dem Erwerb eines Eigenheims. Auch dort kann es genau wie bei Kindern unangenehme Überraschungen geben, die aber in der Regel keinen Rechtfertigungsgrund für einen staatlichen Eingriff darstellen. Kinder können z. B. die Eltern belastende Schulprobleme haben, und der Wert des Eigenheims kann durch den Zuzug wenig erfreulicher Nachbarn gemindert werden. Grundsätzlich sind solche Unwägbarkeiten im Entscheidungskalkül der handelnden Akteure ex ante mit einzubeziehen.

Ex post besteht aber doch ein ganz grundsätzlicher Unterschied zwischen dem Erwerb eines Eigenheims und der Entscheidung für Kinder. Kinder sind im Gegensatz zu einer Sache Staatsbürger mit eigenen Rechten (und später auch Pflichten), die nur aufgrund ihres geringen Alters und der damit verbundenen geringen eigenen Entscheidungsfähigkeit und Mündigkeit kein eigenes Wahlrecht besitzen. Daher werden temporär und im Zeitablauf mit wachsender Mündigkeit der Kinder abnehmend den Eltern die Entscheidungsbefugnisse für die Kinder übertragen.³ Diese Vorgehensweise geht von der nicht unbedingt immer zutreffenden Annahme aus, dass die Eltern stets im Sinne ihrer Kinder entscheiden. Aus Wohlfahrtssicht erweitert sich durch die Geburt eines Kindes der Kreis der Personen, der in die sozialen Nutzenfunktion miteinzubeziehen ist. Dies ist beim Erwerb eines Eigenheims, selbst wenn es neu gebaut wird, eben nicht der Fall. Im Gegensatz zur ökonomischen Ex-ante-Analyse ist es daher ex post nicht angebracht, Kinder mit Gütern gleichzusetzen.

Diese notwendige Differenzierung hat schwer wiegende Konsequenzen. Der Erwerb von Gütern wird in liberalen Rechtsstaaten regelmäßig mit Steuern belegt, z. B. der Mehrwertsteuer oder auch der Grunderwerbsteuer, um damit Staatsaufgaben einigermaßen effizient zu finanzieren. Dies ist bei der Entscheidung für Kinder aus gutem Grund in keinem liberalen Rechtsstaat der Fall. Zusammengenommen haben die Prinzipien der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Eigenverantwortlichkeit der Eltern für ihre Kinder zwingend zur Konsequenz, dass bei der Berechnung der Einkommensteuer nicht nur das soziokulturelle Existenzminimum der Eltern, sondern auch dasjenige der Kinder steuerfrei bleiben muss. Dabei handelt es sich nicht um eine Umverteilungsmaßnahme zugunsten von Familien, weil eben nicht nur die Eltern, sondern auch die Kinder eigenständige Individuen sind, die im Gegensatz zu einem Haus eines soziokulturellen Existenzminimums bedürfen, um überleben und an einer hochmodernen Gesellschaft adäquat teilhaben zu können. Man muss also das vielfach beschworene Sozialstaatsprinzip gar nicht heranziehen, um dieses Ergebnis abzuleiten.

³ Bisweilen wird daher sogar gefordert, Eltern entsprechend der Anzahl ihrer Kindern ein größeres Gewicht bei Wahlen einzuräumen.

Deutschland ist aber nicht nur ein liberaler Rechtsstaat, sondern das Ziel der Armutsvermeidung ist integraler Bestandteil des Konzepts der sozialen Marktwirtschaft. Sind Eltern aus eigener Kraft nicht in der Lage, für ihre Kinder und sich selbst das soziokulturelle Existenzminimum zu erwirtschaften, dann ist der Sozialstaat gefordert, ihnen zu helfen. Der in Geldeinheiten ausgedrückte Umfang des soziokulturellen Existenzminimums und damit der familiäre Bedarf ist offensichtlich positiv abhängig von der Kinderzahl.⁴ Eine solche Hilfe durch den Sozialstaat ist durchaus auch im Interesse der besser verdienenden Staatsbürger, die mit ihren Steuergeldern die Unterstützung für die Armen finanzieren müssen. Wie das Beispiel zahlreicher Entwicklungsländer zeigt, mindert existentielle Armut die ökonomische Effizienz und damit auch die Wohlfahrt der Mittelschicht und der Reichen. Wachsende Kriminalität und soziale Unruhen sind die unausweichlichen Folgen. Wie der Staat den Familien hilft, ein Einkommen mindestens in Höhe des soziokulturellen Existenzminimums zu erwirtschaften, ist aber eine durchaus zu diskutierende Frage. Die deutsche Sozialhilfösung sollte eigentlich das letzte Mittel und kein Auffangbecken für breite Bevölkerungskreise sein. In erster Linie sollte der Sozialstaat Hilfe zur Selbsthilfe bieten. Er sollte als eine Art Trampolin fungieren, das die Eltern dabei unterstützt, möglichst viel mit ihrer eigenen Arbeitskraft selbst zu erwirtschaften.

In dynamischer Sicht lässt sich Armut nur dadurch vermeiden, dass man die Kinder und Jugendlichen entsprechend ausbildet und dass sie während dieser Ausbildungsphase ausreichend marktverwertbares Humankapital erwerben, um letztlich selbst zumindest ihr soziokulturelles Existenzminimum im Rahmen einer regulären Beschäftigung zu erwirtschaften. Globalisierung und arbeitssparender technischer Fortschritt verlagern gerade in hoch entwickelten Volkswirtschaften die Arbeitsnachfrage weg von gering qualifizierten hin zu qualifizierten Arbeitnehmern (vgl. Fehn und Thode 1997). Das Einkommenspotenzial gering qualifizierter Arbeitnehmer unterliegt daher vor allem relativ zu den qualifizierten Arbeitnehmern einem deutlichen Schrumpfungsprozess. Insofern hat der Sozialstaat schon allein aus diesem Grund ein elementares Interesse an der Ausbildung der nachwachsenden Generation. Es ist daher erneut nicht verwunderlich, dass in allen westlichen Industrieländern eine Form von Schulpflicht herrscht und der Staat die unmittelbaren Kosten des Schulbesuchs in der Regel weitgehend übernimmt, selbst wenn er sich wie etwa die USA nicht ausdrücklich zum Sozialstaatsprinzip bekennt (vgl. Glazer und und Gradstein 2001).

Die Länder unterscheiden sich dabei allerdings darin, wie die Schulpflicht im Detail ausgestaltet ist. Schulpflicht ist keineswegs gleich bedeutend mit einem weitgehenden staatlichen Monopolangebot wie hierzulande. Ein intensiverer Wettbewerb zwischen verschiedenen privaten und staatlichen Schulen und natürlich auch Hochschulen würde sicherlich belebend wirken und den Ausbildungserfolg insgesamt steigern. Die positiven Wirkungen eines solchen Wettbewerbs kann man insbesondere an dem amerikanischen Hochschulsystem sehen, das nach wie vor die besten Köpfe weltweit anzuziehen scheint. Vollkommene Chancengleichheit kann in einem liberalen Rechtsstaat nicht erreicht werden. Nur totalitäre Staaten (Diktaturen) können weitgehende Chancengleichheit der Kinder letztlich dadurch realisieren, dass sie den Eltern ihre Kinder nahezu vollkommen wegnehmen. Erfahrungsgemäß führt dies zu einer Chancengleichheit auf sehr geringem Niveau. Es sollte allerdings auch in einem liberalen Rechtsstaat das Ziel sein, eine Politik der Chancenannäherung zu

4 Fraglich ist allerdings, ob der Bedarf mit wachsender Familiengröße überproportional ansteigt, wie derzeit etwa bei der Ausgestaltung des Kindergeldes unterstellt wird. Man könnte sogar im Gegenteil die Existenz von Skalenerträgen vermuten, nach denen der Bedarf pro Kind mit zunehmender Familiengröße abnimmt.

verfolgen, so dass jedes Kind eine faire Chance bekommt, sich im Rahmen seiner spezifischen Möglichkeiten zu entwickeln und marktverwertbares Humankapital zu erwerben.

Bei der bisherigen Argumentation sind aber wichtige Besonderheiten im Entscheidungskalkül der Eltern für oder gegen Kinder noch nicht berücksichtigt worden. Aufgrund der in der westlichen Hemisphäre üblichen christlich-ethischen Normen ist eine Entscheidung für Kinder, sind diese erst einmal geboren, so gut wie irreversibel.⁵ Kindesstörung und Kinderverkauf werden als hochgradig kriminelle Handlungen betrachtet und stehen zweifelsohne zu Recht unter Strafe. Auch die Freigabe eines Kindes zur Adoption ist insbesondere mit wachsendem Kindesalter nicht mehr so ohne weiteres möglich und außerdem mit einem erheblichen gesellschaftlichen Stigma belegt. Berücksichtigt man aber zusätzlich zu dieser Irreversibilität die ex ante schlechte Abschätzbarkeit der tatsächlich anfallenden Kindeskosten, dann wird klar, dass eine Entscheidung für Kinder umso eher von den Eltern gefällt werden kann, je mehr die Allgemeinheit eine Art Versicherungsfunktion für den Notfall übernimmt.⁶ Neben der schon skizzierten allgemeinen Situation familiärer Armut ist dabei insbesondere an den Fall chronisch kranker oder schwer behinderter Kinder zu denken, also an Konstellationen, in denen die mit den Kindern verbundenen Kosten den normalerweise zu erwartenden Umfang exorbitant übersteigen. Die Sicherheit, dass man als Familie in solchen extremen Notlagen mit speziellen staatlichen Hilfen rechnen kann, erleichtert potenziellen Eltern erheblich die Entscheidung für Kinder.

Schließlich sind natürlich nicht alle Kinder Resultat eines rationalen Abwägungsprozesses der Eltern. Die Existenz ungewollter Schwangerschaften ist nach wie vor ein gesellschaftliches Faktum. Stellt der Rechtsstaat aber Abtreibungen unter Strafe und sind sie kein akzeptiertes Mittel der Geburtenkontrolle, dann hat dies zur Konsequenz, dass man Eltern nicht so ohne weiteres wie es sonst möglich wäre, die vollen Kindeskosten anlasten kann. Aus dieser christlich-ethisch begründeten staatlichen Handlungsrestriktion folgt, dass zumindest aus theoretischer Sicht der Staat in solchen Fällen zum Teil mit in der Verantwortung steht. Da es allerdings ohne Verletzung der skizzierten ethischen Handlungsrestriktionen so gut wie unmöglich ist zu ermitteln, welche Kinder gewollt sind und welche nicht, bestätigt diese Überlegung letztlich nur, dass der Sozialstaat Familien bei Armut und anderen extremen Notsituationen unterstützen sollte. Weiter gehende Forderungen an die Allgemeinheit lassen sich aus dieser Überlegung heraus kaum ableiten, weil sonst möglicherweise die widersinnige Situation entstünde, dass so gut wie alle Eltern ex post behaupten würden, dass sie ihre Kinder ja eigentlich gar nicht gewollt hätten, um in den Genuss höherer staatlicher Transferleistungen zu gelangen.

1.3 Verzerrte generative Entscheidungen: Externe Effekte

Positive externe Effekte von Kindern auf den Rest der Gesellschaft, von denen insbesondere auch die Kinderlosen profitieren, werden häufig als hauptsächliche Begründung dafür aufgeführt, warum der Staat Familien in erheblichem Umfang unterstützen müsse (vgl. Kaufmann 2000). Das wichtigste Argument ist dann in der Regel in diesem Zusammen-

5 Dies ist nicht der richtige Ort, um in die Debatte einzusteigen, ab welchem Punkt der Schwangerschaft aus Embryonen vom Rechtsstaat zu schützende Individuen werden und eine Abtreibung damit unter Strafe stehen sollte.

6 Zur Notwendigkeit einer solchen staatlichen Versicherungsfunktion gegen allgemeine Lebensrisiken vgl. Sinn (1996).

hang die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung, in deren Rahmen Kinderlose tatsächlich von einem positiven externen Effekt profitieren. Sie partizipieren im Rahmen des Umlagesystems als Rentner an den Beitragszahlungen der nachfolgenden Generation, sie haben sich aber nur unterdurchschnittlich an den Kosten für den Unterhalt, der Erziehung und der Ausbildung dieser nachwachsenden Generation beteiligt. Das umlagefinanzierte Rentenversicherungssystem schafft von daher einen Anreiz, sich als „free rider“ zu verhalten. Eltern werden systematisch benachteiligt, weil sie quasi doppelt zahlen, aber im Prinzip nur die gleichen Rentenansprüche erwerben wie auch die Kinderlosen. Sie entrichten gleich hohe Beiträge wie auch die Kinderlosen an die Gesetzliche Rentenversicherung und tragen darüber hinaus die mit ihren Kindern verbundenen Kosten weitgehend selbst (vgl. Ott 2001).

Aufgrund dieser Argumentation wird u. a. im aktuellen Gutachten des Beirats beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend die Schlussfolgerung gezogen, dass es sinnvoll sei, ein die gesamte Gesellschaft umfassendes kollektives Drei-Generationen-Modell einzuführen, in dessen Rahmen sich dann diese externen Effekte durch explizite Kreditvereinbarungen etwa für die Ausbildungsphase internalisieren ließen (vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2001). Diese Idee mag auf dem Reissbrett faszinierend erscheinen, insbesondere weil es aus Wohlfahrtssicht grundsätzlich gut ist, externe Effekte zu internalisieren. Aus ordnungspolitischer Sicht sind aber erhebliche Zweifel angebracht, ob dieser Weg des „social engineering“ wirklich eingeschlagen werden sollte. Es handelt sich bestenfalls um eine „second best“-Lösung. Eigentliches Ziel muss es aber sein, der „first best“-Lösung näher zu kommen, also einem kapitalfundierte, auf versicherungsmathematischen Grundsätzen basierendem Alterssicherungssystem, das Wettbewerb zwischen privaten Anbietern enthält und das derartige externe Effekte gerade vermeidet (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft 1998). Ist ein solches eigentlich anzustrebendes „first best“-System erst einmal vollständig implementiert, besteht auch kein wirtschaftspolitischer Internalisierungsbedarf mehr. Alle Schritte, das ineffiziente derzeitige kollektive Zwangssystem noch weiter durch die Einbeziehung nun auch noch der heranwachsenden Generation zu vervollkommen, erschweren aber letztlich den ohnehin schon steinigen Weg hin zu dieser „first best“ Lösung ohne systematische externe positive Effekte von Familien zugunsten von Kinderlosen.

Insgesamt sollte es also das Ziel sein, den Umfang der externen Effekte sukzessive abzubauen und nicht zu versuchen, durch einen weiteren Ausbau des kollektiven Zwangssystems die derzeit bestehenden externen Effekte stärker zu internalisieren. Nun ist ein Übergang zu einem kapitalgedeckten Alterssicherungssystem nicht von heute auf morgen möglich; während der sicher mehrere Generationen umfassenden Übergangsphase fallen daher die beschriebenen externen Effekte in allerdings abnehmendem Umfang an. Umgekehrt gilt aber auch, dass Eltern und Familien schon heute innerhalb und außerhalb des Systems der umlagefinanzierten Gesetzlichen Rentenversicherung erhebliche Unterstützung durch die Allgemeinheit zu Teil wird (vgl. Sachverständigenrat 2001; Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2001), so dass im Ergebnis alles andere als klar ist, ob tatsächlich während dieser Übergangsphase hin zum Kapitaldeckungsverfahren in der Altersvorsorge ein zusätzlicher Internalisierungsbedarf besteht. Innerhalb der Rentenversicherung profitieren Familien insbesondere von Anrechungszeiten für Kinder und außerhalb von einer Vielzahl von familienpolitischen Leistungen, die hier nicht erschöpfend aufgezählt werden können. Zu nennen sind aber insbesondere das Kindergeld, das über die Rückerstattung des steuerfreien Existenzminimums hinausgeht, die kostenlose Mitversi-

cherung von Kindern in der Gesetzlichen Krankenversicherung sowie die weitgehende staatliche Finanzierung von Kindergärten bis hin zum hierzulande nach wie vor so gut wie kostenlosen Studium (vgl. Sachverständigenrat 2001). Es ist zwar nachteilig, dass die meisten dieser Maßnahmen zugunsten von Familien nicht in direktem Zusammenhang mit der Gesetzlichen Rentenversicherung stehen. Geht man aber davon aus, dass dieses inhärent ineffiziente Finanzierungsverfahren ohnehin abgeschmolzen wird, dann stellt dies nur ein temporäres Problem dar, das im Zeitablauf an Bedeutung verliert. Lediglich die Anrechungszeiten für Kinder stehen in einem solchen direkten Zusammenhang, sie sind aber dennoch als Fehlkonstruktion einzustufen, weil den erworbenen Rentenansprüchen keine Beitragszahlungen gegenüberstehen und daher das System auf eine intransparente Art und Weise belastet wird.

Man würde nun allerdings das Kind mit dem Bade ausschütten, wenn man aufgrund dieser Argumentation externe Effekte als Begründung für familienpolitische Leistungen schon weitgehend zu Grabe tragen würde. Neben den umlagefinanzierten Systemen der Sozialen Sicherung gibt es zum einen eine Reihe von weiteren potenziellen positiven externen Effekten von funktionierenden Familien zugunsten von Kinderlosen in einer Situation, in der die Gesellschaft massiv zu schrumpfen droht. Eine stark schrumpfende Bevölkerung wirkt tendenziell destabilisierend auf eine Gesellschaft. Sie löst Transaktions- und Anpassungskosten aus, etwa weil Arbeitskräfte in bestimmten Bereichen knapp werden und es deshalb zu verstärkter Zuwanderung kommt, die wiederum Integrationskosten hervorruft. Außerdem weisen stark alternde und schrumpfende Gesellschaften in der Regel ein geringeres Innovations- und Wachstumspotenzial auf. Überdies bewirkt eine aufgrund einer geringen Geburtenrate schrumpfende Gesellschaft eine Vergrößerung des Steuer- und Abgabenkeils und verzerrt somit die Arbeitsanreize noch stärker. Öffentliche Güter werden bei gegenwärtiger Steuerrechtslage überwiegend von den Erwerbstägigen finanziert. Wenn die Größe dieser Gruppe sowohl absolut als auch in Relation zur Rentnergeneration zurückgeht, so wird jedes Mitglied der arbeitenden Bevölkerung entsprechend stärker zur Kasse gebeten. In einem umlagefinanzierten System der sozialen Sicherung, dessen Finanzierung an den Produktionsfaktor Arbeit geknüpft ist, wirkt ein Rückgang des Anteiles der arbeitenden Bevölkerung überdies beitragssteigernd (vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2001; Ott 2000).

Neben diesen üblichen Argumenten ist es aber wichtig darauf hinzuweisen, dass zum anderen von weniger gut funktionierenden Familien zum Teil erhebliche negative externe Effekte auf die Gesellschaft ausgehen können, etwa weil die Kinder verwahrlost, schlecht erzogen und mangelhaft ausgebildet sowie letztlich vielleicht sogar kriminell sind. Dadurch können der Gesellschaft und damit auch den Kinderlosen erhebliche Kosten entstehen; man denke nur an langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger oder gar Rauschgiftsüchtige, die ja in letzter Konsequenz immer auf die Unterstützung des Sozialstaats angewiesen sind und auch darauf bauen können. Es hilft nun aber relativ wenig und ist auch so gut wie unmöglich, ex post die Eltern zur Rechenschaft zu ziehen und zu „bestrafen“, etwa indem sie die anfallenden Kosten tragen müssen. Erstens dürfte es in der Regel recht schwer fallen, ihnen die Verantwortung dafür nachzuweisen, dass ihr Nachwuchs missratzen ist. Zweitens werden gerade solche Eltern in der Regel wirtschaftlich nicht in der Lage sein, die anfallenden Kosten zu tragen und vielleicht sogar darüber hinausgehende „Strafen“ zu bezahlen, die von der Theorie her die negativen externen Effekte internalisieren könnten, welche von ihren Kindern auf die Gesellschaft ausgehen (vgl. Ott 2000). Drittens, und dies ist vielleicht sogar der entscheidende Punkt, ist dann das Kind bereits in den Brunnen gefallen.

Ex-post-Internalisierungsversuche kommen einfach zu spät. Ihre abschreckende Wirkung dürfte *ex ante* einen vernachlässigbaren positiven Effekt auf die „Qualität“ der Kinder haben.

Gefragt ist daher eine präventive Familienpolitik, die negative Resultate von vornherein zu vermeiden sucht. Dies bedeutet nichts anderes, als dass die Gesellschaft ein inhärentes Eigeninteresse an familienfreundlichen institutionellen Rahmenbedingungen und begrenzten finanziellen Transfers an Familien hat, sofern diese dazu beitragen können zu verhindern, dass Kinder später eine Belastung für die Gesellschaft werden und die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass die nachfolgende Generation eine hohe „Qualität“ aufweist und während der späteren Erwerbsphase einen positiven Beitrag zum Funktionieren und zum Wohlstand der Gesellschaft leistet. Offensichtlich ist dieser gewünschte positive Effekt bei Realtransfers an Familien größer als bei reinen Geldleistungen, weil bei letzteren gerade in einem problematischen sozialen Umfeld die Gefahr groß ist, dass die Eltern das Geld „veruntreuen“ und gar nicht zugunsten ihrer Kinder einsetzen. Wichtige derartige Realtransfers sind insbesondere die staatliche Förderung von Betreuungseinrichtungen für (Klein-)Kinder und natürlich auch der schulischen Ausbildung von Kindern. Im Ergebnis lässt sich daher festhalten, dass potenzielle externe Effekte, die von Kindern auf die Gesellschaft insgesamt und damit auch auf die Kinderlosen ausgehen können, sehr wohl eine wichtige Begründung für eine aktive Familienpolitik darstellen, obwohl die häufig anzutreffende Begründung über die umlagefinanzierten Systeme der Sozialen Sicherung weitaus weniger stichhaltig ist, als in der Regel unterstellt wird.

Derartige Realtransfers weisen im Gegensatz zu reinen finanziellen Zuwendungen an Familien den nicht zu unterschätzenden Vorteil auf, dass von ihnen viel eher positive gesamtwirtschaftliche Effekte ausgehen können. Die neuere Wachstumstheorie hat gezeigt, dass die Bildung von marktverwertbarem Humankapital und natürlich auch dessen kontinuierlicher Einsatz in der realen Arbeitswelt einen der Schlüsselfaktoren für nachhaltiges Wirtschaftswachstum darstellt (vgl. Becker 1988; Becker u. a. 1990). Dies bedeutet aber zum einen nichts anderes, als dass Bildung und Ausbildung für den wirtschaftlichen Erfolg eines Landes essenziell wichtig geworden sind. Wie die jüngst veröffentlichte Pisa-Studie gezeigt hat, schneidet Deutschland hier im internationalen Vergleich schlecht ab. Deutschland gibt nicht nur relativ wenig für Bildung aus, sondern es fehlen auch nahezu völlig wettbewerbliche Elemente im Bildungssystem. Kinder fangen mit dem Lernen hierzulande nicht nur relativ spät an, sondern sie verbringen aufgrund des Konzeptes der Halbtagesschule auch relativ wenig Zeit im Unterricht. Schließlich ist darüber hinaus das lebenslange Lernen im späteren Berufsleben eher unterentwickelt.⁷

Die traditionelle Vorstellung von der Hausfrauenehe, die sich hinter diesen institutionellen Rahmenbedingungen verbirgt, hat zur Konsequenz, dass sich in der Regel die Frauen mit der Entscheidung für Kinder gegen den kontinuierlichen Einsatz ihres Humankapitals in der realen Arbeitswelt entscheiden (müssen) (vgl. Jünemann 2000). In der sich heutzutage rasch wandelnden Arbeitswelt verfällt aber nicht mehr eingesetztes Humankapital rasch, so dass dadurch deren Lebenseinkommenspotenzial schnell und deutlich sinkt. Dies hat wiederum zwei unmittelbar beobachtbare Konsequenzen. Erstens entscheiden sich in einem solchen ungünstigen institutionellen Umfeld gerade qualifizierte Frauen, wenn sie

⁷ Vgl. Heckman (1999) zur Bedeutung eines frühzeitig beginnenden Aufbaus von Humankapital und der Relevanz von lebenslangem Lernen, unter anderem OECD (2001b).

rational handeln und keine allzu starken Präferenzen für Kinder aufweisen, immer häufiger gegen Kinder. Zweitens kommt es zu negativen Rückwirkungen auf das wirtschaftliche Wachstum eines solchen Landes, weil die Hausfrauenehe gerade angesichts der heutzutage immer besser qualifizierten Frauen eine massive Verschwendug von Ressourcen bedeutet und weil der strukturelle Wandel dahin geht, dass qualifizierte Frauen tendenziell stärker von den Unternehmungen nachgefragt werden. Institutionelle Rahmenbedingungen, die einen unausweichlichen Konflikt zwischen Familie und Beruf zur Folge haben, sind daher nicht nur aus Gründen der Entscheidungsfreiheit potenzieller Familien abzulehnen, sondern sie sind auch aus gesamtwirtschaftlichen Gründen problematisch.

2 Konsequenzen für aktuelle familienpolitische Fragestellungen

2.1 Besonders gravierende Punkte bei der Besteuerung und dem Kindergeld

Aus den Grundsätzen der Freiheit und Eigenverantwortung folgt zusammen mit dem der Subsidiarität in der Familienpolitik zwingend, dass nicht nur das Existenzminimum der Eltern, sondern auch das der Kinder steuerfrei bleiben muss. Dadurch ergibt sich eine je nach Familieneinkommen unterschiedlich hohe absolute Entlastung, deren Maximalbetrag nur Familien mit einem solch hohen Einkommen erreichen, dass auf sie der maximale Grenzsteuersatz angewandt wird. Dies ist aber nur die Kehrseite der progressiven Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Andererseits wurde ebenfalls dargelegt, dass der Sozialstaat extrem hilfsbedürftigen Eltern, die nicht in der Lage sind, selbst das familiäre Existenzminimum zu erwirtschaften, in letzter Konsequenz helfen und ggf. sogar das familiäre soziokulturelle Existenzminimum selbst zur Verfügung stellen muss.

Würde der Staat aber gar kein Kindergeld, sondern nur einen Steuerfreibetrag gewähren, würde dies bedeuten, dass beim Übergang vom Empfang von Sozialhilfe in die reguläre Erwerbstätigkeit im niedrigen Einkommensbereich ein extremer Sprung in der staatlichen Unterstützung für Kinder auftritt. Der Steuerfreibetrag bringt ja so gut wie keine Entlastung, wenn man kaum oder vielleicht sogar keine Einkommensteuern zahlt. Ein solch extremer Sprung kann erhebliche negative Arbeitsanreize auslösen und ist auch aus Gerechtigkeitserwägungen problematisch.⁸ Die derzeitige Lösung eines allgemeinen Kindergeldes, dessen Höhe aber unterhalb des soziokulturellen Existenzminimums liegt und mit der Entlastung durch den Steuerfreibetrag vom Finanzamt verrechnet wird, stellt einen Mittelweg dar, um dieses Problem abzumildern.

Die allerdings sehr teure und die Verantwortung für die Kinder nachhaltig verwischende Extremlösung bestünde darin, allen Eltern das soziokulturelle Existenzminimum für die Kinder auszuzahlen und diesen Betrag mit der Entlastung durch das steuerfreie Existenzminimum zu verrechnen. Es ist aber zu bedenken, dass das Kindergeld während der letzten Jahre schon in erheblichem Umfang angehoben worden ist und ab dem 1. Januar 2002 immerhin jeweils 154 Euro für das erste und das zweite Kind beträgt. Es ist daher mehr als fraglich, ob weitere Erhöhungen des direkt ausgezahlten Kindergeldes aus den skizzierten familienpolitischen Erwägungen heraus Priorität haben sollten. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die reinen Mitnahmeeffekte bei weiteren Kindergelderhöhungen, zumal in der

⁸ Die so genannte „Sozialhilfefalle“ (Layard und Nickel 1997) tritt vor allem bei Familien mit mehreren Kindern auf.

Dimension wie sie aktuell von der Union gefordert werden, sehr groß ausfallen werden, und am ehesten bei Frauen mit wenig Humankapital bzw. bei solchen, die ohnehin schon mehrere Kinder haben, Verhaltensänderungen induzieren werden.

Es wäre aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive weitaus sinnvoller, gerade auch die Anreize für gut qualifizierte Frauen zu verbessern, Familie und Beruf zu vereinbaren. Wie auch die Erfahrungen gerade in den skandinavischen Ländern und Frankreich nahe legen, sind Verhaltensänderungen bei bisher kinderlosen Paaren vor allem bei verbesserten Betreuungsmöglichkeiten für Kinder zu erwarten (vgl. Ehrmann 1999; Rosen 1997). Der Einkommensausfall und Statusverlust von qualifizierten Frauen bei mangelnden Betreuungsmöglichkeiten kann und soll nicht durch Kindergeld oder gar ein Familiengehalt ausgeglichen werden.

Drei besonders gravierende Punkte bei der derzeitigen Ausgestaltung der familienpolitischen Leistungen sind aber in diesem Zusammenhang kritisch zu hinterfragen. Erstens ist es alles andere als offensichtlich, warum das Kindergeld bei Kindern mit höherer Ordnungszahl ansteigt. Weder befinden sich alle Familien mit einer größeren Anzahl an Kindern an der Grenze der sozialen Bedürftigkeit, noch ist klar, dass die durch die Kinder hervorgerufenen Opportunitätskosten für die Eltern, sofern diese überhaupt durch den Staat zum Teil ausgeglichen werden sollten, mit wachsender Kinderzahl überproportional ansteigen. Zweitens ist das Ehegattensplitting ein extrem ineffizientes Instrument, um Familien zu fördern, wenn man annimmt, dass Kinder ein konstituierendes Merkmal einer Familie sind. Die Zeiten, in denen so gut wie alle Ehepaare Kinder bekommen haben und nicht verheiratete Paare oder auch Singles praktisch nie Kinder bekommen haben, sind ein für alle Mal vorbei. Das Splitting ist auch aus Arbeitsanreizsicht negativ zu sehen, weil es de facto den Steuer- und Abgabenkeil für den nicht arbeitenden Ehepartner massiv erhöht und damit dessen Anreiz mindert, sich aktiv eine reguläre Erwerbstätigkeit zu suchen. Da auch steuersystematische Gründe nicht zwingend für die Beibehaltung der derzeitigen Ausgestaltung des Splittings für Ehepaare sprechen, sollte ernsthaft darüber nachgedacht werden, auch Ehepaaren kein Wahlrecht mehr einzuräumen und generell zur Individualbesteuerung überzugehen oder allenfalls eine Form von Realsplitting zuzulassen. Drittens ist auch die kostenlose Mitversicherung von nicht arbeitenden Ehepartnern in der Gesetzlichen Krankenversicherung kein besonders zielgenaues Instrument, um Familien zu fördern. Würde man sich wirtschaftspolitisch in allen drei Punkten in die skizzierte Richtung bewegen, dann würden dadurch erhebliche Finanzmittel frei, die sich zumindest zum Teil für eine zielgenauere und wirkungsvollere Familienförderung einsetzen ließen.

2.2 Mehr Ressourcen für und mehr Wettbewerb bei Kinderbetreuung und Humankapitalbildung

Wichtige Felder, in denen sich diese Mittel einsetzen ließen, wären sicherlich die Verbesserung von Angeboten im Bereich der Kinderbetreuung insbesondere auch von Kleinkindern, und im Bereich der Schulen, also der Humankapitalbildung (vgl. Ott 2001). Das Angebot an Kinderkrippen und Kinderhorten ist gerade in den alten Bundesländern dürftig, und auch das Angebot an (Ganztages-)Kindergärten ist nach wie vor verbesserungsfähig. Ähnlich dürftig sieht es für Kinder im schulpflichtigen Alter aus. Von einem flächendeckenden Netz an Ganztagesschulen kann keine Rede sein. Die Notwendigkeit, am deutschen Sonderweg der Halbtagesschule als Regel etwas zu verändern, wird aber durch Stu-

dien zur Bildungssituation wie der jüngst veröffentlichten Pisa-Studie erhärtet (vgl. OECD 2001b). Ein Grund für das schlechte Abschneiden deutscher Kinder ist schlicht und ergreifend in der relativ geringen Zahl an Schulstunden zu sehen. Die nachmittägliche Betreuung durch einen Elternteil ist aber keineswegs ein vollwertiger Ersatz für echten Unterricht. Sie ist außerdem extrem ineffizient, weil Eltern eben keine ausgebildeten Pädagogen sind. Darüber hinaus werden dadurch die Chancen von Kindern aus weniger gebildeten Schichten oder aus Familien, in denen das traditionelle Modell der Hausfrauenehe nicht mehr gelebt wird, deutlich gemindert. Die hohe Abhängigkeit des Bildungserfolgs von der sozialen Herkunft, die stärker noch als etwa in den USA ausfällt, scheint laut der Pisa-Studie dementsprechend auch ein charakteristisches, aber höchst problematisches Merkmal des deutschen Bildungssystems zu sein.

Gerade aus ökonomischer Sicht ist darauf hinzuweisen, dass eine Ausdehnung der finanziellen Ressourcen in diesen Bereichen auf jeden Fall mit der Stärkung von wettbewerblichen Elementen verbunden werden sollte. Dies ließe sich etwa dadurch bewerkstelligen, dass man an Stelle einer direkten staatlichen Förderung dieser Institutionen an die Familien Gutscheine ausgibt, die diese dann an diejenige Institution übergibt, welche ihr Kind betreut bzw. ausbildet. Die Einrichtung könnte die Gutscheine dann beim Staat einlösen und würde dafür den entsprechenden Geldbetrag erhalten. Dadurch würde sich die Wahlfreiheit der Eltern erheblich verbessern und auch ihre Einflussmöglichkeiten würden steigen, weil sie quasi als Nachfrager auftreten könnten. Institutionen, bei denen wenige Gutscheine eingelöst würden, trockneten finanziell aus und müssten entweder besser werden oder vom Markt verschwinden. Der Anreiz, innovativ tätig zu werden und sich an den Präferenzen der Nachfrager zu orientieren, wäre weitaus höher als bei der derzeitigen Situation, in der der Staat quasi ein Angebotsmonopol innehält. Mit wachsendem Alter und Ausbildungsniveau der Kinder könnte man einen Teil des Gutscheins als Kredit ausgestalten, den das Kind später, wenn es selbst einmal erwerbstätig ist, an den Staat zurückzahlen muss. Insbesondere gilt dies für die tertiäre Ausbildung, also etwa den Universitätsbesuch. Die Gutscheine, welche die jungen Erwachsenen erhalten, um diesen letzten Teil der reinen Ausbildungsphase zu finanzieren, sollten weitgehend Kreditcharakter aufweisen. Die skizzierte Gutscheinlösung hätte den erheblichen Vorteil, dass Finanzierungsschwierigkeiten aufgrund von Kapitalmarktvollkommenheiten, etwa weil Humankapitalinvestitionen nicht als Sicherheiten für Kredite dienen können, keine Rolle mehr spielen (vgl. Kreyenfeld und Wagner 2000).

2.3 Was ist bei der Unterstützung von Alleinerziehenden zu beachten?

Ein besonderer Knackpunkt der Familienpolitik sind heutzutage die allein erziehenden Eltern, weshalb auf deren Problematik zum Abschluss kurz gesondert eingegangen werden soll. Durch die massive Veränderung der ethischen Handlungsrestriktionen im Laufe des letzten Jahrhunderts hat die Gruppe der Alleinerziehenden deutlich zugenommen. Schaut man in die USA und geht davon aus, dass die gesellschaftliche Entwicklung in den USA derjenigen in Deutschland etwas voraus ist, dann ist damit zu rechnen, dass diese Entwicklung in Deutschland noch weiter voranschreiten wird. Es stellt sich daher die Frage, wie der Staat darauf familienpolitisch reagieren sollte, insbesondere weil empirische Studien zeigen, dass Kinder von Alleinerziehenden systematische Nachteile aufweisen und statistisch gesehen der Gesellschaft später eher auf der Tasche liegen (vgl. Greenwood u. a. 2000). Alleinerziehende haben in der Regel sowohl weniger Zeit als auch weniger Geld, beides beeinträchtigt tendenziell die „Qualität“ der Kinder.

Der Versuch, Handlungsrestriktionen wieder einzuführen oder auch den allein erziehenden Elternteil finanziell zu bestrafen, um dadurch eine abschreckende Wirkung zu entfalten, ist ethisch nicht tragbar und von vornherein zum Scheitern verurteilt, obwohl eine rein modelltheoretische Sichtweise ein solches Vorgehen nahe legen mag. Allerdings ist auch die derzeitige Politikstrategie nicht unproblematisch, Alleinerziehenden systematisch Sondervorteile zukommen zu lassen, um dadurch deren schwierige Situation zu verbessern, wie etwa durch einen Freibetrag für Kinderbetreuungskosten, der erst jüngst durch das Bundesverfassungsgericht auch auf Ehepaare ausgedehnt wurde. Analog zum Dilemma des barmherzigen Samariters kann durch eine derartige Ungleichbehandlung die Versuchung steigen, sich in eine solche, eigentlich aus familienpolitischer Sicht wenig erfreuliche Situation eines Alleinerziehenden hineinzuübegeben, weil der Staat ja zumindest für einen Teil der anfallenden Kosten aufkommt (vgl. Gruber 2000). Dadurch erhöht sich einerseits tendenziell die Anzahl an Kindern, die in keiner funktionierenden Familie mit beiden Elternteilen aufwachsen. Andererseits wächst durch eine spezielle staatliche Förderung von Familien, die sich in einer solchen Situation befinden, die Wahrscheinlichkeit, dass die betroffenen Kinder ihr Entwicklungspotenzial voll entfalten können (vgl. Ott 2001). Aus dieser Dilemmasituation gibt es ex post, nachdem eine Beziehung erst einmal in die Brüche gegangen ist oder Kinder von Eltern, die gar nicht zusammenleben wollen, geboren wurden, keinen Königsweg. Besondere Beachtung verdient in diesem Zusammenhang insbesondere ein Politikinstrument, nämlich das der Unterhaltszahlungen. Es ist unabdingbar, die fälligen Unterhaltszahlungen von demjenigen Elternteil, der sich nicht um die Kinder kümmert, nicht zu gering anzusetzen und die Zahlungen strikt durchzusetzen. Dies entspricht dem Verursacherprinzip und mindert die Versuchung, leichtfertig Kinder in die Welt zu setzen und sich hinterher nicht mehr für sie verantwortlich zu fühlen (vgl. Greenwood u. a. 2000).

3 ... und Wirkungen für die Wirtschaftspolitik

Der vorliegende Beitrag hat versucht zu zeigen, warum zwar nach wie vor in erster Linie die Eltern die Verantwortung für die Kinder tragen, die Gesellschaft als Ganzes und damit auch die Kinderlosen aber dennoch ein inhärentes Interesse an der staatlichen Unterstützung von Familien haben. Realtransfers, wie einer deutliche Ausdehnung der staatlichen Mittel für Kinderkrippen, Ganztageskindergärten und Ganztagesgeschulen wird gegenüber der derzeit diskutierten massiven Erhöhung des Kindergeldes der Vorzug gegeben. Ausschlaggebend ist dabei die hohe Bedeutung, die der Bildung und dem späteren kontinuierlichen Einsatz von Humankapital für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zukommt. Eine Umsteuerung in diese Richtung würde tendenziell zu mehr Humankapitalbildung bei den Kindern führen und es außerdem beiden Elternteilen ermöglichen, ihr erworbenes Humankapital kontinuierlich am Arbeitsmarkt einzusetzen, und damit den derzeitigen ausgeprägten Konflikt zwischen Familie und Beruf abmildern. Andere Länder sind hier schon wesentlich weiter, wobei etwa die skandinavischen Länder stark auf eine Ausdehnung des staatlichen Angebots setzen (vgl. Rosen 1997), wohingegen etwa die USA viel mehr auf den privaten Sektor bauen (vgl. Feletto 1999). Eine sinnvolle Zwischenlösung mit wettbewerblichen Elementen bestünde möglicherweise in der Ausgabe von staatlichen Gutscheinen für Kinderbetreuung, Schulbesuch und ggf. Studium an die Eltern bzw. an die jungen Erwachsenen anstelle der direkten Finanzierung dieser Institutionen durch den Staat. Zumindest die Gutscheine für das Studium sollten zum Teil den Charakter eines Kredits an den Nachwuchs haben, den dieser später an die Allgemeinheit zurückzahlen muss.

Allerdings erfüllen gut funktionierende Familien während der gemeinsam in der Familie verbrachten Zeit wichtige Funktionen, wie etwa die Vermittlung von Normen und von sozialem Verhalten (vgl. Lindbeck und Nyberg 2001; Lampert 2000). Dadurch wird tendenziell das gesellschaftliche Zusammenleben erleichtert. Aus ökonomischer Sicht sinken dann die Transaktionskosten, was die ökonomische Effizienz erhöht und sich stimulierend auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung auswirkt. Zwar funktionieren viele Familien wohl eher nicht mehr so gut, so dass in diesen Bereichen ohnehin schon erhebliche Defizite auftreten. Dennoch stellt sich die Frage nach den Konsequenzen, wenn die Kinder insbesondere schon in jungen Jahren in weitaus stärkerem Umfang ihre Zeit in Betreuungs- und Bildungseinrichtungen und eben weniger in der Familie verbringen. Die Einbußen werden umso geringer sein, je qualitativ hochwertiger diese Institutionen sind. Dies wird umso besser gelingen, je mehr wettbewerbliche Elemente in diese Bereiche eingeführt werden und je mehr die Eltern bzw. später die jungen Erwachsenen selber durch eine Gutscheinlösung und dadurch mit Hilfe einer staatlichen (Ko-)Finanzierung als echte Nachfrager auftreten können.

Literaturverzeichnis

Becker, Gary (1988): Family Economics and Macro Behaviour. In: The American Economic Review, Vol. 78, No.1, 1–13.

Becker, Gary, Kevin Murphy und Robert Tamura (1990): Human Capital, Fertility, and Economic Growth. In: Journal of Political Economy, Vol. 98, No. 5, 12–37.

Berthold, Norbert, und Rainer Fehn (1996): The Positive Economics of Unemployment and Labor Market Inflexibility. In: Kylos, Bd. 49, Nr. 4, 583–613.

Berthold, Norbert, und Rainer Fehn (2001): Labor Market Policy in the New Economy. Erscheint in: Horst Siebert: Economic Policy in the New Economy, Symposium of the Kiel Institute of World Economics. Tübingen.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2001): Gerechtigkeit für Familien: Zur Begründung und Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bd. 202. Stuttgart.

Ehmann, Sandra (1997): Familienpolitik in Frankreich und Deutschland – ein Vergleich. Finanzwissenschaftliche Schriften, Bd. 91. Frankfurt a. M.

Fehn, Rainer (1997): Der strukturell bedingte Anstieg der Arbeitslosigkeit in Europa: Ursachen und Lösungsansätze. Monographien der List Gesellschaft e. V. N.F., Bd. 19. Baden-Baden.

Fehn, Rainer, und Eric Thode (1997): Globalisierung der Märkte – Verarmen die gering qualifizierten Arbeitnehmer? In: WiSt, Bd. 26, Nr. 8, 397–404.

Feletto, Marta (1999): Which Policy to Which Family? The Answers to New Social Risks in Three Welfare Systems. Luxembourg Income Study Working Paper, No. 200.

Fernandez, Raquel, und Richard Rogerson (1999): Sorting and Long-Run Inequality. Economic Research Report, RR 99-22, C. V. Starr Center For Applied Economics. New York.

Glazer, Amihai, und Mark Gradstein (2001): Appropriation, Human Capital, and Mandatory Schooling. CESifo Working Paper, No. 538. München.

Greenwood, Jeremy, Nezih Guner und John Knowles (2000): A Macroeconomic Analysis of Marriage, Fertility, and the Distribution of Income. PIER Working Paper, No. 01-038, University of Pennsylvania. Philadelphia.

Gruber, Jonathan (2000): Is Making Divorce Easier Bad for Children? The Long Run Implications of Unilateral Divorce. NBER Working Paper, No. 7968. Cambridge, MA.

Heckman, James (1999): Policies to Foster Human Capital. NBER Working Paper, No. 7288. Cambridge, MA.

Jünemann, Elisabeth (2000): Und drinnen waltet die züchtige Hausfrau? Frauen im Dilemma zwischen Beruf und Familie. In: Bernhard Jans (Hrsg.): Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale. Grafschaft, 307–321.

Kaufmann, Franz-Xaver (2000): Zum Konzept der Familienpolitik. In: Bernhard Jans (Hrsg.): Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale, Grafschaft, 39–49.

Kreyenfeld, Michaela, und Gert Wagner (2000): Die Zusammenarbeit von Staat und Markt in der Sozialpolitik: Das Beispiel Betreuungsgutscheine und Qualitäts-Regulierung für die institutionelle Kinderbetreuung. DIW Discussion Paper, No. 199. Berlin.

Lampert, Heinz (2000): Der gesellschaftliche und wirtschaftliche Wert der Familienarbeit. In: Bernhard Jans (Hrsg.): Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale. Grafschaft, 57–69.

Layard, Richard, und Stephen Nickell (1997): Labour Market Institutions and Economic Performance. Institute of Economics and Statistics, The Labour Market Consequences of Technical and Structural Change, No. 23. Oxford.

Lindbeck, Assar, und Sten Nyberg (2001): Raising Children to Work Hard: Altruism, Work Norms and Social Insurance. CESifo Working Paper, No. 498. München.

Moav, Omer (2001): Cheap Children and the Persistence of Poverty. CEPR Discussion Paper Series, No. 3059. London.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2001a): OECD Economic Outlook. No. 70. Paris.

OECD (2001b): Measuring Student Knowledge and Skills: The PISA 2000 Assessment of Reading, Mathematical and Scientific Literacy. Paris.

Ott, Notburga (2000): Ökonomische Effizienz und Familienlastenausgleich – eine konzeptionelle Klärung. In: Bernhard Jans (Hrsg.): Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale. Grafschaft, 185–201.

Ott, Notburga (2001): Verfehlte Familienpolitik: Können wir uns Kinder nicht mehr leisten? In: Ifo-Schnelldienst, Bd. 54, Nr. 12, 3–16.

Plug, Erik, und Wim Vijverberg (2001a): Schooling, Family Background, and Adoption: Is it Nature or is it Nurture? IZA Discussion Paper, No. 247. Bonn.

Plug, Erik, und Wim Vijverberg (2001b): Schooling, Family Background, and Adoption: Does Family Income Matter? IZA Discussion Paper, No. 246. Bonn.

Rosen, Sherwin (1997): Public Employment, Taxes, and the Welfare State in Sweden. In: Richard Freeman (Hrsg.): The Welfare State in Transition: Reforming the Swedish Model. Chicago, 79–109.

Rosenschon, Astrid (2001): Familienförderung in Deutschland – eine Bestandsaufnahme. Kieler Arbeitspapier, Nr. 1071. Kiel.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2001): Jahresgutachten 2001/02: Für Stetigkeit – Gegen Aktionismus. Stuttgart.

Sinn, Hans-Werner (1996): Social Insurance, Incentives and Risk-Taking. In: International Tax and Public Finance, Vol. 3, No. 3, 259–280.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1998): Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung. Studienreihe des BMWi, Nr. 99. Bonn.

Zimmermann, Klaus (1986): Die ökonomische Theorie der Familie. In: Berhard Felderer (Hrsg.): Beiträge zur Bevölkerungökonomie. Berlin, 11–65.