

Ökonomische Probleme der Familienpolitik (II)

Von

Erich Egner - Göttingen

IV. Oeters familienpolitisches Programm

1. Der Ausgleich der Familienlasten

Bei seinen wirtschaftspolitischen Überlegungen geht Oeter von der Feststellung aus, daß der Markt zwar ein Instrument der Wirtschaftsrationalisierung ist, aber als Nachfrage- und Angebotsmechanismus noch keine menschliche Zielsetzung in sich trägt. So schreibt er: „Die Lösung der Frage, wie das Geld als Nachfrageimpuls in die richtige Tasche kommt, übersteigt die Möglichkeiten wie auch die Kompetenzen der Marktwirtschaft.“ (S. 90.) Anschließend heißt es: „Um den Weg zu einer lebens- und nicht nur wirtschaftsgerechten Verteilung der Güter freizumachen, bedarf es einer echt menschlichen Gesamtkonzeption, in der die Wirtschafts-, die Sozial- und selbstverständlich auch die Steuerpolitik dienende Funktionen ausüben.“ Er ist der Überzeugung, daß diese Gesamtkonzeption der modernen Wirtschafts- und Sozialpolitik fehlt, weil sie die Belange der Familie nicht würdigt. Nur „eine winzige und unscheinbare Fehlkalkulation des modernen Wirtschaftsgefüges“ (S. 130) sei daran schuld, daß die großen Erträge der modernen Technik um ihren eigentlich menschlichen Nutzeffekt gebracht werden. Die Wurzel des Übels wird in der mangelnden Berücksichtigung der mit den Kindern anfallenden zusätzlichen Lebenshaltungskosten erblickt. Deshalb könnte eine human ausgerichtete Marktwirtschaft erst ermöglicht werden, wenn es gelingt, der Familie einen Ausgleich für die besonderen von ihr zu tragenden Lasten zu schaffen. Kinder dürften die normale Lebenshaltung der Einkommensschicht, welcher der Einkommensbezieher angehört, nicht gefährden. Erst wenn diese Voraussetzung erfüllt ist, könne im Markt eine dem lebenswichtigen Bedarf entsprechende Nachfragedifferenzierung bewirkt und eine Ablenkung der Produktion in eine sozial funktionslose Luxusproduktion vermieden werden (S. 91/92).

Ein solcher Ausgleich der Familienlasten soll aber nicht durch Subsidien, die vom Staate oder durch von ihm geschaffene Institutionen gezahlt werden, erfolgen. Dadurch würde, so meint der Autor, ein neuer Hilfskollektivismus geschaffen, der nun statt auf das hilfsbedürftige Individuum auf die hilfsbedürftige Familie abzielt und die Selbstverantwortlichkeit schwächt. So werde nur eine Vergrößerung des „Anspruchskatalogs“ erreicht (S. 104), der bereits durch das moderne System der kollektiven Sicherheit der Öffentlichkeit gegenüber gezüchtet worden sei. Die Familie müsse aus ihrem eigenen Arbeitsertrag eine ausreichende Lebenshaltung bestreiten können. Das sei dadurch zu erreichen, daß ihre spezifischen Leistungen für die Gesamtheit ökonomisch in Anschlag gebracht werden. Dazu sei es erforderlich, daß man der Familie ihren Kinderlasten entsprechend großzügig Befreiung von Steuern und Soziallasten gewährt, während man zugleich diejenigen, die solche Lasten nicht zu tragen haben, kompensatorisch um so stärker zu belasten habe.

Der Ausgleich könne zweckmäßig so bewirkt werden, daß man die Zweikinderfamilie, also den Vierpersonenhaushalt, zum Angelpunkt des Ausgleichssystems macht. In diesem Falle soll kein Ausgleich Platz greifen, d. h. das Einkommen dieses Haushalts soll ebenso wie sein Beitrag zu den öffentlichen Haushalten als normal betrachtet werden. Sobald aber diese Familiengröße unter- oder überschritten wird, soll ein Ausgleich erfolgen, bei Unterschreitung durch entsprechende Mehrbelastung, bei Überschreitung durch Entlastung an öffentlichen Abgaben. Der Ausgleich soll immer im Hinblick auf das zu bewirkende Nettoeinkommen vollzogen werden, derart, daß sich pro Kopf für das Mehr oder Weniger an Kinderzahl jeweils eine Differenz von 12% des Nettoeinkommens (= des Minimalbetrages an Unterhaltskosten für ein Kind bezogen auf das Einkommen eines kinderlosen Ehepaars) ergibt. Infolgedessen soll ein kinderloses Ehepaar nach vollzogenem Ausgleich ein um 24% geringeres Nettoeinkommen haben als das „Normalehepaar“ mit 2 Kindern, das über das gleiche Bruttoeinkommen verfügt, ein Ehepaar mit 4 Kindern dagegen ein um 24% höheres Nettoeinkommen usw. Wo ein solcher steuerlicher Ausgleich bei kinderreichen Familien seine Schranke an der Höhe des Nettoeinkommens findet, soll diese Politik durch die Zahlung barer Ausgleichshilfen ergänzt werden. Insofern wird die anfängliche Ablehnung von Familiensubventionen widerrufen. Das Ausgleichssystem Oeters hat eine dualistische Struktur. Die Kinderbeihilfen sollen ergänzend dort gezahlt werden, wo der erste Weg unzureichend bleibt, und zwar jeweils in der Höhe, daß dadurch das erstrebte Gefälle der Nettoeinkommen hergestellt wird. Durch Berechnungen wird darzutun versucht, daß die dazu erforderlichen Mittel ohne weiteres im Rahmen des Ausgleichssystems aufzubringen wären.

Der Autor sieht die Stärke seiner Vorschläge besonders darin, daß hier nicht mit starren Kinderbeihilfen gearbeitet wird, sondern die Ausgleichsbeträge der jeweiligen Einkommenslage angepaßt sind. Er glaubt, daß es auf diesem Wege möglich sei, im Markt konkurrenzneutrale Ausgangsstellungen für die soziale Bewährung aller Staatsbürger zu schaffen. So müsse der

Staat dafür sorgen, daß die Familie ihre Aufgabe in größtmöglicher Selbstverantwortung erfüllen könne. Auf dieser Basis werden sich nach dem Autor wichtige wirtschafts- und sozialpolitische Probleme der Gegenwart von selbst lösen, so durch die gestiegene Familienaufkraft, die Überlastung der Hausfrauen, das Wohnungsproblem, die Schwierigkeiten der Berufsausbildung. Die Lösung anderer Probleme wird wesentlich erleichtert werden, so die Eingliederung der Vertriebenen, die Stützung des Mittelstandes, nicht zuletzt die Entwirrung des um die Sozialversicherung entstandenen Durcheinanders.

Mit diesen Darlegungen verbindet sich eine zweifache Kritik, einmal gegenüber anderen Systemen des Familienlastenausgleiches, so besonders dem französischen und den in Deutschland diskutierten Vorschlägen — auch die inzwischen legalisierte deutsche Regelung fällt darunter —, zum anderen gegenüber der steuerlichen Behandlung der Familie im westdeutschen Steuersystem. Es fällt dem Autor leicht, zu zeigen, wie unzureichend die in der Nachkriegszeit eingeräumten Vergünstigungen bisher waren. Es soll das hier, wo es um das Grundsätzliche geht, nicht im einzelnen diskutiert werden. Nur zu den steuerpolitischen Ideen des Autors, auf die er entscheidendes Gewicht legt, sind einige Worte erforderlich.

In ihrem Rahmen wird dem wissenschaftlichen Beirat des Bundesfinanzministeriums vorgehalten, daß er in seinem Gutachten zur Steuerreform mit einem rein etatistisch (d. h. fiskalisch) aufgefaßten Begriff der Leistungsfähigkeit operiere, der nur fiktive Bedeutung habe (S. 114). Es wird beanstandet, daß aus seinen Vorschlägen sich keine mit wachsender Kinderzahl den steigenden Haushaltskosten entsprechende Differenzierung der Nettoeinkommen ergebe. So wird festgestellt, daß nach dem Plan des Beirats sechs Personen mit je 3000,— DM Einkommen wesentlich weniger Steuern als eine sechsköpfige Familie mit 18 000,- DM Einkommen, also auch mit je 3000,— DM pro Kopf, zu zahlen habe. Daß eine „Pro-Kopf-Einkommensteuer“ schwerwiegende fiskalische Konsequenzen haben müßte, sieht auch der Autor. Er versucht deshalb, durch Berechnungen zu zeigen, daß ein solcher Umbau des Steuersystems bei entsprechender Mehrbelastung der kinderarmen und kinderlosen Erwerbstätigen nicht nur möglich sei, sondern sogar Überschüsse ergeben werde.

2. Die Problematik von Kinderbeihilfen

Dies familienpolitische Programm ist mit seiner Einfachheit und Eingleisigkeit einigermaßen verblüffend. Man sieht ihm seine Abkunft aus den lebhaften Erörterungen um die Kinderbeihilfepolitik

an, die in Westdeutschland während der letzten Jahre geführt wurden. Bevor jedoch auf diese Vorschläge näher eingegangen wird, müssen hier einige grundsätzliche Bemerkungen vorausgeschickt werden. Es soll dabei die zentrale These Oeters, daß ein Ausgleich der Kinderlasten das Hauptmittel, das einzige praktisch ins Gewicht fallende Mittel der (ökonomischen und sozialen) Familienpolitik sei, zunächst als begründet unterstellt werden. Das ist um so leichter möglich, als auch der Schreiber dieser Zeilen von der Notwendigkeit einer solchen Politik angesichts der in den alten Industrieländern gegebenen Lage überzeugt ist. Es ist sicher kein historischer Zufall, daß sie sich während der letzten Jahrzehnte in diesen Staaten immer mehr durchgesetzt hat.

Diese Tatsache darf aber kein Anlaß sein, um sich über die Problematik einer solchen Politik hinwegzusetzen. Sie tut sich nach verschiedenen Richtungen hin auf. Schon die Begründung schafft trotz des eindeutigen Mißverhältnisses, das zwischen kinderreichen und kinderarmen Familien besteht, erhebliche Schwierigkeiten. Es lassen sich dabei drei verschiedene Ansätze, ein beschäftigungs- und konjunkturpolitischer, ein sozialpolitischer und ein bevölkerungspolitischer Begründungsversuch unterscheiden³⁴. Von dem ersten Ansatz, dem beschäftigungs- und konjunkturpolitischen, bei dem man sich von Kinderbeihilfen einen Einkommensausgleich, eine Stärkung der effektiven Nachfrage, eine Stabilisierung der Beschäftigung und Beruhigung der Konjunktur verspricht, soll im folgenden abgesehen werden. Es braucht so nicht der ganze Komplex der keynesianischen Wirtschaftspolitik in die Erörterung einbezogen zu werden. Das soll nicht besagen, daß er hier als bedeutungslos betrachtet wird, wohl dürfte aber dieser Gedanke allein eine Kinderbeihilfenpolitik nur schwer stützen können. Er ist auch für die Erörterung der Oeter'schen Ideen belanglos. Dann bleiben der sozialpolitische und der bevölkerungspolitische Begründungsversuch übrig. Wie der Ausgangspunkt, sind auch die Folgerungen in beiden Fällen verschieden.

Die sozialpolitische Begründung geht vom Bedarf aus. Sie stellt fest, daß das Funktionseinkommen des Marktes auf ihn keine Rücksicht nimmt, daß sich dadurch soziale Mißstände in den kinderreichen Familien, vor allem der unteren Einkommensschichten, ergeben. Sie spiegeln sich in mangelhafter Ernährung und unzureichenden Wohnungen. Mit beiden Tatbeständen stellt sich eine Verschlechterung des Gesundheitszustandes der Familienmitglieder, besonders

³⁴ Vgl. dazu die schon oben genannte Göttinger Dissertation von Bernhard Stein über den Familienlohn, auf die ich mich im folgenden beziehe.

der Kinder, aber auch eine verminderte Arbeitsfähigkeit der Eltern, der Zwang zum Mitverdienst der Mutter, mangelhafte Ordnung des Haushalts und schlechte Erziehung der Kinder, ihre Benachteiligung bei der Berufsausbildung ein. Daraus ergibt sich die Forderung nach Beseitigung dieser Unverhältnismäßigkeiten, indem das Funktions-einkommen dem Bedarf entsprechend ergänzt wird. Dahinter steht letztlich der Gedanke einer sozialen Gerechtigkeit, der Verantwortung dem Mitmenschen gegenüber, der schuldlos in eine Zwangslage geraten ist. Um dessen Willen wird eine Korrektur der marktmäßigen Einkommensverteilung für nötig gehalten.

Im Gegensatz dazu geht die *b e v ö l k e r u n g s p o l i t i c h e B e g r ü n d u n g* von dem Gedanken der Leistung in einem populationistischen Sinne aus, davon, daß die Familie die gesamte Gesellschaft regeneriert, daß sie dadurch den Unterhalt der nicht mehr Arbeitsfähigen gewährleistet. Dementsprechend möchte man hier das Leistungsprinzip des Marktes in einem menschlichen Sinne vervollkommenet wissen, so daß diese Leistungen der Familien — manchmal möchte man auch die Arbeit der Hausfrauen dabei einbeziehen — einkommensmäßig zu Buche schlagen. Solche Gleichheit der Leistungs-honorierung soll dann durch einen Kinderlastenausgleich bewirkt werden. Auch dahinter steckt eine Gerechtigkeitvorstellung, diejenige nach dem Satze: Gleicher Lohn für gleiche Leistung.

Beide Ansätze haben verschiedene Konsequenzen. Das Bedarfs-prinzip führt zu einer Schwergewichtsverlagerung des Ausgleichs auf die unteren Einkommensschichten. Man kann hier für ihn eine obere Grenze ziehen, bis zu ihr hin die zu gewährenden Vergünstigungen degressiv gestalten. Das Leistungsprinzip muß dagegen den Ausgleich grundsätzlich für alle Einkommenstufen fordern. In jeder Einkommens-schicht muß hier der Kinderarme für die Mehrleistung der Kinder-reichen aufkommen. Der Idee nach soll die Einkommensschichtung als solche nicht angetastet werden. Hier schwebt so ein auf allen Stufen sich vollziehender horizontaler Ausgleich vor, während das Bedarfs-prinzip zur Forderung eines vertikalen Ausgleichs mit Progression nach unten und Degression nach oben hin führt³⁵.

Wenn man zu unterscheiden sucht, welchem von beiden Prinzipien der Vorzug zu geben ist, stellt sich heraus, daß die aufzustellende Rechnung nicht glatt aufgeht. *B e i d e h a b e n i h r e S c h w ä c h e n u n d G r e n z e n*. Inwiefern das für das Leistungsprinzip gilt, geht schon aus dem hervor, was oben zu Oeters drei Argumenten ge-

³⁵ Zum Leistungs- und Bedarfsprinzip vgl. H. Beckendorff a.a.O. S. 35 ff. passim. Ferner B. Stein a.a.O. u. H. Achinger, Soziale Sicherheit, Stuttgart 1953, S. 66/67.

sagt wurde. Die regenerative Leistung der Familie ist keine eigentliche wirtschaftliche Leistung und ihre Honorierung kann nur in bevölkerungspolitischer Absicht in Erwägung gezogen werden. Dabei muß dann unterstellt werden, daß die Menschen auf den Anreiz der finanziellen Kindervergünstigungen positiv reagieren werden. Das ist zweifellos eine im Grunde unzulässige Vereinfachung des Zusammenhangs. Man kann sogar die Frage stellen, ob auf diese Weise in die Welt gesetzte Kinder der Gesamtheit besonders erwünscht sein können. Hinzu kommt, daß das Entgelt für die regenerative Leistung, die keinen Marktpreis hat, immer willkürlich bleiben muß.

Entsprechende Grenzen ergeben sich aber auch beim Bedarfsprinzip. Es gibt keinen exakten Maßstab, um den angemessenen Bedarf einer bestimmten Einkommensschicht sicher zu bestimmen. Wenigstens kann die Gesamtheit ihre Politik nicht so individualisieren, um ihm gerecht zu werden. Begnügt sie sich mit groben Näherungswerten, so wächst die Gefahr unerwünschter Nebenwirkungen derart, daß man auf der einen Seite zu wenig, auf der anderen zu viel gibt. Im einen Fall nützt solche Politik nichts, im anderen führt sie zu einer Schwächung der Leistungstimuli im Markte. Es wird dadurch ein anderer Weg zur Einkommensgewinnung als über einen produktiven Beitrag zum Sozialprodukt eröffnet. Das zieht Tendenzen zum Aufsuchen dieses Weges einerseits, das Streben nach Minimalisierung der Abgaben für die Speisung der Bedarfseinkommen andererseits nach sich. Das Ergebnis ist nur allzu leicht, daß bei sinkender Gesamtleistung alle den Schaden einer solchen Redistribution zu tragen haben.

Bei dieser Sachlage wird es verständlich, daß es gewichtige Stimmen gibt, die sich einem Familienlastenausgleich gegenüber gründsätzlich ablehnen und verhalten. Die einen meinen, daß eine Überwindung der bestehenden Schwierigkeiten am besten durch eine Produktivitätssteigerung der Gesamtwirtschaft zu erreichen sei. Mit einer dadurch zu bewirkenden Hebung der Massenkaufkraft, dabei auch durch Ausdehnung der weiblichen Erwerbstätigkeit, früh beginnendem Nebenverdienst der Jugendlichen würden sie von selbst verschwinden. Das Beispiel der USA ist in dieser Hinsicht lehrreich. Aus dieser Sicht wird dann eine Politik der indirekten Mittel, der Kapitalbildung, der Rationalisierung, der Konjunkturlenkung für allein sinnvoll gehalten. Die anderen meinen, nicht durch nachträgliche Einkommenskorrekturen, sondern durch einen Ansatz bei den Grundlagen der Erwerbstätigkeit und Schaffung einer Gleichheit der Chancen beim Eintritt in das Erwerbsleben sei eine Auflösung des Problems zu erreichen. Das Haupthindernis für die Gleichheit der Chancen sei die historisch vorgefundene ungerechte Startverteilung, vor allem die

ungleiche Vermögensverteilung und ungleiche Ausbildungsmöglichkeit für die Jugend. Beides gelte es deshalb zu korrigieren.

Alle diese Gesichtspunkte haben einen richtigen Kern. Trotzdem ist zu beachten, daß die eine unmittelbare Politik des Kinderlastenausgleichs ablehnenden Argumente nicht über die hic et nunc bestehenden Schwierigkeiten hinweghelfen und keine kurzfristige Abhilfe schaffen können. Das kann nur durch eine Politik der Einkommenskorrektur erreicht werden. Wenn man diese aber bejaht, steht man vor dem oben durch den Gegensatz von Leistungs- und Bedarfsprinzip umschriebenen Dilemma. Es ist nicht prinzipiell, sondern nur durch einen Kompromiß aufzulösen. Man wird daher gezwungen, beiden Rechnung zu tragen, beide aber auch in ihrer Auswirkung auf die konkrete Politik zu begrenzen. Der bevölkerungspolitische Ansatz rechtfertigt eine alle Schichten umfassende Ausgleichspolitik. Sie erscheint schon deshalb geboten, weil die Ziehung einer Grenze bei einer gewissen Einkommenshöhe praktisch große Schwierigkeiten machen würde. Der sozialpolitische Ansatz erfordert aber eine Schwergewichtsverlagerung an den Fuß der Einkommenspyramide und damit nach oben hin degressive Begünstigungen. Dabei kann je nach der konkreten Zielsetzung das eine oder das andere Kriterium stärker betont werden. Das ist dann nur eine Frage des Maßes.

3. Würdigung der Vorschläge Oeters

Da hier keine Monographie über den Kinderlastenausgleich beabsichtigt ist, sollen die weiteren Einzelprobleme der Methodik, nämlich die Höhe der Vergünstigungen, die Mittelaufbringung und die Trägerschaft eines solchen Systems nicht mehr in abstrakter Form erörtert werden, soll die Gedankenführung sich wieder den Oeterschen Vorschlägen zuwenden.

a) Kritik

Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, daß sein Programm eindeutig nach der einen Richtung der Begründungsversuche, nach dem bevölkerungspolitischen Ansatz hin orientiert ist. Das muß hier betont werden, da er selbst neben der bevölkerungspolitischen und sozialpolitischen eine dritte, nämlich ökonomische Begründung geben möchte. Demgegenüber wurde oben gezeigt, daß seine Argumentation nur unter bevölkerungspolitischen Voraussetzungen haltbar ist. Die Einseitigkeit seiner nur auf die generative Leistung der Familie ausgerichteten Überlegungen hat für seine Vorschläge erhebliche Folgen. Sie führt zu einer Überspitzung des Gedankens der Leistungsgerechtigkeit und zu einer Verdrängung der sozialen Seite des Problems.

Das erste äußert sich in seinem Streben, mit steuerlichen Mitteln in Übereinstimmung mit den von ihm angenommenen Unterhaltskosten der Kinder ein Gefälle der Nettoeinkommen zu schaffen, das den Differenzen der Lebenshaltungskosten nach der Kinderzahl entspricht. Darin drückt sich ein sachlich nur schwer zu rechtfertigender Optimismus über die Macht einer steuerlichen Redistributionspolitik aus. Das andere spiegelt sich in der besonderen Deutung, die er dem Prinzip der steuerlichen Leistungsfähigkeit gibt. Sie wird nämlich an den Unterhaltskosten der Kinder gemessen, die ihrerseits durch einen festen Prozentsatz des Einkommens bestimmt werden. Dadurch wird der sozialpolitische Sinn des Prinzips ausgeklammert und ihm eine bevölkerungspolitische Deutung gegeben.

Wenn man dem Autor Glauben schenken könnte, so hätte er den steuerpolitischen Stein der Weisen gefunden. Meint er doch, daß man durch eine maßvolle Abgabe der Kinderlosen und Kinderarmen Mittel aufbringen könnte, die weit über die zur Barzahlung von Kinderbeihilfen und die durch Kindervergünstigungen entstehenden Einnahmeausfälle hinausgehen würden. Er rechnet bei einer in seinem Sinne erfolgenden Steuerreform mit Netto-Mehrerträgen von mindestens 2,5 bis 3 Milliarden Mark, die er bald für andere Zwecke, so den Wohnungsbau, bald für die Abschaffung unzweckmäßiger indirekter Steuern verwenden möchte. Die dabei zugrunde liegende Kalkulation ist schwer zu durchschauen. Doch ist so viel klar, daß die Berechnungen an Hand der Lohnsteuerstatistik von 1950 rein statisch gemacht wurden, daß dabei die Reaktionen, die ein so schwerwiegender Umbau des Steuersystems nach sich ziehen würde, nicht in Rechnung gestellt wurden. Eine solche Politik könnte nicht ohne Einfluß auf den Leistungswillen der Erwerbstätigen und die Überwälzungsprozesse im Markte bleiben, besonders da es sich bei Ledigen und Kinderlosen um sehr beträchtliche Steuererhöhungen handeln würde³⁶.

Bei der Erörterung des Leistungsfähigkeitsprinzips wird der zentrale Gesichtspunkt, von dem her der wissenschaftliche Beirat argumentiert, daß nämlich die Leistungsfähigkeit entscheidend von der Einkommenshöhe abhängt, beiseite geschoben. Es ist aber nicht zu bestreiten, daß die Familienlasten für die kleinen Einkommensbezieher weit drückender sind als für die Großverdiener. Die Dringlichkeit des durch sie beschnittenen Grenzbedarfs, so wurde oben gesagt, sinkt mit wachsendem Einkommen. Der Vorschlag Oeters würde aber das Gegen teil dessen erreichen, was aus dieser Feststellung abgeleitet werden muß. Er würde kleinen Einkommensbeziehern absolut geringe, großen jedoch hohe Vergünstigungen einräumen³⁷. Das ist mit dem sozialpolitischen Sinn des Leistungsfähigkeitspostulats unvereinbar. Demgegenüber ist die neue westdeutsche Regelung mit ihrer Kombination von steuerlichen Vergünstigungen plus stabilen Kindergeldern in ihrem Effekt eindeutig überlegen. Sie bringt mit steigender Kinderzahl wachsende, mit steigendem Einkommen aber prozentual sinkende Vergünstigungen mit sich.

³⁶ So wird bei einem Monatseinkommen von 1000 DM für ein kinderloses Ehepaar bereits eine Einkommensteuer von 40 % in Aussicht genommen (Oeter, S. 166).

³⁷ Zugleich soll für die Belastung kinderarmer und kinderloser Bezieher großer Einkommen „aus Billigkeitsgründen“ eine Höchstgrenze gezogen werden (S. 187). Billigkeitsgründe scheinen mir klar gegen eine solche Begrenzung zu sprechen. Man erkennt hier wieder die veränderte Interpretation der Leistungsfähigkeit.

Nach Berechnungen, die Bernhard Stein an Hand des vom Januar 1955 an gelgenden Einkommensteuertarifes plus der Kindergelder auf Grund des Kindergeldgesetzes angestellt hat, ergeben sich bei Arbeitnehmern folgende Nettoeinkommensdifferenzen gegenüber einem kinderlosen Ehepaar:

**Nettomehreinkommen kinderreicher Familien
gegenüber kinderlosen Ehepaaren in % der Einkommen**

Bruttolohn	bei 3 Kindern	bei 4 Kindern	bei 6 Kindern
1 000 DM	39,0	60,0	120,0
3 000 DM	10,8	20,9	41,0
5 000 DM	12,7	19,0	31,8
9 000 DM	12,3	19,6	29,4
12 000 DM	10,7	17,3	29,1
20 000 DM	8,2	13,3	22,9
30 000 DM	6,6	10,7	18,6

(Eine Schwäche dieser Regelung liegt augenscheinlich darin, daß bei 3 Kindern fast dieselben prozentualen Vergünstigungen sowohl bei einem Einkommen von 3000 DM als auch bei einem solchen von 12 000 DM gewährt werden.)

Die eigenartige Interpretation, die der Autor dem Begriff der Leistung und der Leistungsfähigkeit gibt, macht sich auch nach anderer Richtung hin geltend. Das zeigt sich, wenn er glaubt, durch sein Programm die Wirtschaft mit marktkonformen Mitteln in eine familienförderliche Richtung lenken zu können und so eine Gleichheit der Chancen bei der Beteiligung aller Individuen an den Erträgnissen der Gesamtheit zu erreichen. Zunächst ist es sehr zweifelhaft, ob die weitgehende Redistribution der Einkommen, die hier erstrebt wird, als marktkonform bezeichnet werden kann. Das Prinzip der Leistung, nach dem hier entgolten werden soll, ist jedenfalls nicht mehr die Leistung, nach welcher der Markt verteilt³⁸.

Zum anderen kann nicht behauptet werden, daß durch eine solche Neuverteilung des Volkseinkommens eine wirkliche Gleichheit der Chancen für alle Individuen erreicht wird. Sie kann auch bei einem nur denkbar vollkommenen System des Kinderlastenausgleichs immer nur in bezug auf diese Kinderlasten bewirkt werden. Hier tut sich wieder die Neigung des Autors zur Ausklammerung aller andren sozialen Problematik kund. Die Tatsache, daß es ganz unabhängig von den Kinderlasten der Familien ein Verteilungsproblem zwischen den sozialen Schichten gibt und daß dabei die Ungleichheit der Chancen eine wesentliche Rolle spielt, fällt hier stillschweigend unter den Tisch. Dadurch erhält man von der möglichen Wirkung des Kinderlastenausgleichs ein unbegründet rosiges Bild.

³⁸ Vgl. dazu den Satz O. v. Nell-Breunings: „Es ist unvorstellbar, was wir alles in den letzten Jahren schon als ‚marktkonform‘ bewiesen bekommen haben.“ Grundsatzfragen der Wirtschaftsordnung a.a.O., S. 229/30.

Dieser Optimismus äußert sich immer wieder. Typisch dafür sind die günstigen Ergebnisse der vom Autor angestellten Berechnungen über das mögliche Aufkommen aus Ausgleichsabgaben für die Kinderlasten. Dabei sollten diese Erwartungen durch seine eigenen Feststellungen gedämpft werden, nach denen bei Freistellung aller derjenigen, die nur in einem steuerlichen Sinne kinderlos oder kinderarm sind, weil sie diese Lasten in der Vergangenheit getragen haben, eine Verminderung des Aufkommens um 41 % eintreten würde. Wenn neben den ihnen zu gewährenden Ermäßigungen alle neu gegründeten Ehen bei Kinderlosigkeit in den ersten drei Jahren von der Zahlung von Ausgleichslasten befreit werden sollen, wenn ferner für andere Unterhaltslasten als gegenüber den eigenen Kindern, wie wohl unvermeidlich, entsprechende Vergünstigungen gewährt würden, wenn auch die kinderlosen und kinderarmen Angehörigen der untersten Einkommensstufen, die an der Grenze der Einkommensteuerpflicht liegen, ausfallen, dann sehe ich nicht, wie aus einer solchen Politik große Überschüsse herausspringen sollen.

Eine solche Argumentation verrät ihren utopischen Charakter. Demgegenüber ist es einigermaßen paradox, daß der Autor sich um seiner zentralen Idee willen gar nicht auf dies Glatteis hätte zu begieben brauchen. Eine Politik des Familienlastenausgleichs ist mit guten Gründen auch dann vertretbar, wenn sie keine Überschüsse bringt, sogar noch, wenn sie begrenzte Subventionen erfordert. Wenn es wahr ist, wie der Autor m. E. mit Recht behauptet, daß es durch eine wirtschaftliche Gesundung der Familie möglich sein muß, den Unterstützungsbedarf der öffentlichen Hand einzuschränken, dann sind Subventionen für den Kinderlastenausgleich öffentlichen Renten entschieden vorzuziehen.

Der Optimismus des Autors offenbart sich auch darin, daß er einige mit einer Politik des Kinderlastenausgleichs auftauchende Schwierigkeiten stillschweigend übergeht. Erst von ihnen her erkennt man die Grenzen des mit ihrer Hilfe Erreichbaren. Da ist einmal die Tatsache, daß die einer Familie durch Kinder anfallenden Kosten nicht schematisch bestimmt werden können, da sie vielfach variieren. Sie sind verschieden nach dem Lebenshaltungsstil. Das Kind des Intellektuellen kostet mehr als dasjenige eines ungelerten Arbeiters. Kann man objektiv feststellen, wie sich die Kosten in beiden Fällen zueinander verhalten oder sich verhalten sollten? Es gibt auch einen Kinderluxus (alles für das Kind!) und einen Kindergeiz (meist heißt es dann: Alles für den Vater, gelegentlich auch: Alles für die Mutter!). Die Kosten ändern sich mit dem Alter der Kinder, wie dies etwa E. Engel durch seine Quet-Ansätze für die Haushaltsbudgets zum Ausdruck bringen wollte, aus denen später die

Vollpersonenrechnung hervorwuchs. Sie hängen schließlich von den äußeren Lebensumständen ab, sind daher in einem völlig vom bedungenen Markteinkommen abhängigen Haushalt andere als dort, wo die Mithilfe halbwüchsiger Kinder schon ein fühlbarer Faktor bei der Einkommensbeschaffung ist. Darauf wurde oben schon hingewiesen. So werden die Kosten der Kinder in diesem letzten Falle gerade zu dem Zeitpunkte mehr oder weniger kompensiert, in dem sie für die anderen Haushalte am stärksten fühlbar sind. Aus diesen Beobachtungen folgt, daß aller Kinderlastenausgleich immer mit sehr groben Annäherungswerten arbeiten muß, die von einer wirklichen Gleichstellung aller Erwerbstätigen nach den von ihnen zu tragenden Kinderlasten weit entfernt bleiben.

Nicht erwähnt wird vom Autor auch das der verfochtenen Politik zugrunde liegende menschliche Problem. Es lautet auf eine einfache Formel gebracht: Darf man den Nachwuchs der Familie zu einem Geschäft werden lassen? So naiv diese Frage anmutet, so wenig ist sie doch mit einer Handbewegung abzutun. Sie deutet auf eine Grundschwierigkeit aller Politik zur Schaffung wirtschaftlicher Vergünstigungen für kinderreiche Familien hin. Ein solches Problem konnte, solange Kinder als von Gott geschenkter Segen gewertet wurden, der jenseits menschlicher Entscheidungen steht, nicht auftreten. Im Zeitalter der Geburtenregelung nehmen die Eltern aber die Verantwortung für ihre Nachkommen auf ihre Schultern. Daß diese Verantwortung große Opfer von ihnen verlangt, zugleich aber hohe menschliche Werte mit sich bringt, ist unbestritten. Demgegenüber ist es dann sehr gewagt, wenn man das freiwillig um des ideellen Wertes der Nachkommen übernommene Opfer auf den nicht-materiellen Bereich begrenzen will. Kinderreiche Familien sind nicht per se eine menschliche Elite. Deshalb muß eine Familienpolitik sich hüten, in dieser Hinsicht über das Ziel hinauszuschießen. Sie darf nicht in eine Bezahlung der Kinder ausarten. Sie muß sich damit begnügen, einigermaßen das ökonomische Gefälle zwischen kinderreichen und kinderarmen Familien zu begrenzen.

Wenn man Oeters Buch liest, kann leicht der Eindruck entstehen, daß die Öffentlichkeit bisher für die Kinder der Familien bis auf unzulängliche steuerliche Vergünstigungen nichts getan habe und daß deshalb endlich der Kinderlastenausgleich einsetzen müsse. So erhält man von der Wirklichkeit ein schiefes Bild. Dabei kommt die Tatsache nicht zur Geltung, daß der moderne Staat einschließlich der Gemeinden sich die Sorge für die Jugend sehr beträchtliche Mittel kosten läßt. Daneben tritt die Arbeit und der Finanzaufwand vieler von den Kirchen und privaten gemeinnützigen Organisationen unterhaltenen Einrichtungen für die Jugend. Schon wenn man bedenkt, daß die den Familien mit Kindern gewährten Steuerermäßigungen im Jahre 1950 nach einer Schätzung des Bundesfinanzministers rund 425 Mil-

lionen DM ausmachten³⁹, daß ferner das Schulwesen im Jahre 1951/52 reichlich 2,5 Milliarden DM, fast 8 % des gesamten öffentlichen Aufwandes verschlang (pro Kopf jedes Volksschülers etwa 300 DM, jedes höheren Schülers reichlich 1000 DM), erkennt man, daß es sich hierbei nicht um Bagatellbeträge handelt. Man müßte eine schwierige Rechnung aufmachen, wenn man alles zusammenrechnen wollte, was auf den verschiedensten Wegen, auch über die soziale Hilfe, für die heranwachsende Jugend an öffentlichen und privaten gemeinnützigen Mitteln verausgabt wird. Der für das Kindergeld künftig zusätzlich erforderliche Aufwand wird auf 400 Millionen DM veranschlagt, der durch die Steuerfreiheit der Kindergelder bewirkte Steuerausfall auf weitere 166 Millionen DM⁴⁰. Zwar sind an der Aufbringung aller dieser Mittel auch kinderreiche Familien beteiligt, insgesamt aber doch nur zu einem geringen Bruchteil. Diese Aufwendungen bedeuten deshalb zum größten Teil eine finanzielle Entlastung der kinderreichen Familien. Ohne diese äußeren Hilfen würde ihre Lebenshaltung, wenn sie allein für Erziehung, Ausbildung, kulturelle Entwicklung ihrer Kinder aufzukommen hätten, in ganz anderem Maße als heute gedrückt werden. Man kann deshalb erklären, daß die öffentliche Hand ihre Gelder für die Förderung der Jugend falsch verausgabe, man kann aber nicht behaupten, daß die Familien allein die Kosten ihrer Kinder zu tragen hätten.

b) Oeters Beitrag zur Methodik des Kinderlastenausgleichs

Trotz aller hier gemachten Vorbehalte soll der Beitrag Oeters für die Klärung der ökonomischen Probleme der Familienpolitik in dieser Abhandlung nicht verkleinert werden. Er zwingt nicht nur durch seine eigenwillige Gedankenführung zur Auseinandersetzung mit ihr, es bleibt auch trotz aller notwendigen Kritik ein echtes Anliegen des Autors übrig. Wenn er auch im Übereifer für die von ihm verfochtene Sache des Guten zu viel tat und mehr zu beweisen suchte, als bei näherer Betrachtung beweisbar ist, so ist seine Kernthese von den unheilvollen Folgen des Einkommensgefälles zwischen kinderreichen und kinderarmen oder kinderlosen Erwerbstätigen doch unbestreitbar. Deshalb tut eine Minderung dieses Gefälles, das sich im unregulierten Markt herausbildet, dringend not. Letztlich sind es aber nicht ökonomische, sondern sozialpolitische und bevölkerungspolitische Gründe, die dafür sprechen.

Noch nach einer anderen Richtung sind die von Oeter gemachten familienpolitischen Vorschläge bedeutsam. Das betrifft die Methodik des Kinderlastenausgleichs, die in den Jahren vor Erlass des Kindergeldgesetzes in Westdeutschland besonders umstritten war. Es wäre ein Wunder, wenn dieser Streit jetzt sein Ende gefunden haben sollte. Auch in ihm vertritt der Autor eine sehr dezidierte Position, wie bei Darstellung seines Programms schon angedeutet wurde.

³⁹ Vgl. Achinger, Archinal, Bangert a.a.O., Tabelle 16 im Anhang.

⁴⁰ Nach den Angaben von Bernhard Stein, der sich auf Schätzungen des Bundesfinanzministers stützt.

Es geht hier um die Frage, ob die Durchführung der Ausgleichspolitik durch staatliche Organe oder durch solche der Erwerbswirtschaft im Wege der Selbstverwaltung bewirkt werden soll. Obwohl sich organisatorisch mancherlei Manipulationen finden lassen — der Staat kann den Ausgleich unmittelbar über die Finanzbehörden oder eine verselbständigte Anstalt durchführen, die Erwerbswirtschaft kann die Regelung auf betrieblicher, regionaler oder branchenmäßiger Ebene treffen, kann sie bestehenden Wirtschaftsorganisationen übertragen oder neue Institutionen dafür schaffen — haben sich die Geister an dieser Grundfrage erhitzt. Bekanntlich ist das Kindergeldgesetz den Weg der Selbstverwaltung gegangen, indem bei den Berufsgenossenschaften Familienausgleichskassen geschaffen werden. Oetter vertritt einen extrem entgegengesetzten Standpunkt, indem er eine staatliche Regelung fordert, die durch die Finanzbehörden abgewickelt werden soll. So steht einem ausgeprägten Dezentralismus — 54 Familienausgleichskassen plus einer Zentralausgleichsstelle beim Gesamtverband der Familienausgleichskassen — ein strenger Zentralismus gegenüber.

Man hat gesagt, der Ausgleich müsse durch die Solidarität der Wirtschaftszweige getragen werden, man müsse ihren Selbsthilfewillen ansprechen, der Staat dürfe nicht durch neue Sozialaufwendungen belastet werden, der Kinderreichtum solle kein neues staatliches Rentenproblem schaffen, die Familie dürfe nicht von der staatlichen Bürokratie abhängig werden. Demgegenüber steht aber die Tatsache, daß in einem dezentralen System durch die um der Einheitlichkeit willen erforderlichen Normierungen nicht viel Raum für Selbstverwaltung übrig bleiben kann, daß sich dafür aber erhebliche Schwierigkeiten bei der Einbeziehung der verschiedenen Wirtschaftskreise in dies System ergeben, besonders im Verhältnis der Selbstdändigen zu den Arbeitnehmern, ferner im Verhältnis der Landwirtschaft zum Gewerbe. Man hat sie bei der gesetzlichen Regelung möglichst auszuräumen versucht, trotzdem wird man bei den einzelnen Kassen mit beträchtlichen Belastungsunterschieden zu rechnen haben, was ungerechtfertigte Veränderungen im Kostengefüge der Betriebe nach sich ziehen kann⁴¹.

Demgegenüber nimmt ein zentralistisches System für sich die größere Rationalität auf Grund der einheitlichen Organisation, einer gleichmäßigeren Aufbringung und Verteilung in Anspruch. Es kann so eine Zersplitterung der Kräfte bei unvollkommener Leistung verhindern werden. Oetter erklärt: „Ein wirklicher Ausgleich der Familien-

⁴¹ So schon Bernhard Stein, der den ganzen umschriebenen Streit näher dargestellt hat.

lasten, der ebenso gerecht wie zweckmäßig sein soll, muß also vernünftigerweise organisatorisch an eine Stelle angeschlossen werden, bei der bereits die umfassendsten und genauesten Unterlagen über Einkommen und Personenstand aller Erwerbspersonen verfügbar sind. Das ist generell nur dort der Fall, wo für die Einkommen- und Lohnsteuererhebung diese Berechnungen bereits benötigt werden.“ (S. 173.) Wohl ist zuzugeben, daß auch dieses System seine Schattenseiten hat, daß die Bedenken der Gegenseite gegenüber einem verstärkten Zentralismus und einem wachsenden Einfluß der Bürokratie nicht aus der Luft gegriffen sind. Trotzdem wird man hier feststellen müssen: Wer A sagt, muß auch B sagen. Wenn man einen Kinderlastenausgleich haben will, so ist das eine redistributive Maßnahme, die in den Bereich staatlicher Kompetenz gehört. Sonst schafft man Fiktionen, die anders vermeidbar wären. Bei einem dezentralen System wird der Verwaltungsapparat unnötig kompliziert. Wenn aber der Staat der Träger einer solchen Politik werden soll, dann wird in der Tat ihre Verkoppelung mit der Steuerpolitik zweckmäßig, nämlich einerseits die Erhebung der Ausgleichsabgaben in der Form von Zuschlägen zur Einkommensteuer, andererseits die Ausschüttung der Beihilfen im Wege der Einkommensteuernachlässe, soweit nicht dort, wo die Steuerschuld geringer ist als die gewährten Kindervergünstigungen, Barauszahlungen durch die Finanzbehörden erfolgen müssen. Das ist ein ebenso klares wie einfaches Prinzip⁴².

Das Problem kompliziert sich allerdings noch, wenn man die Überwälzungsmöglichkeiten in Rechnung stellt. Es ist klar, daß sie bei jeder wie auch immer gestalteten Konstruktion im Spiele sind. Ebenso sicher ist, daß man im Hinblick auf sie zu keiner eindeutigen Antwort gelangen kann, da hierbei imponderable Faktoren eine Rolle spielen. Trotzdem gibt es in dieser Hinsicht erhebliche Gradunterschiede. So ist die Abwälzung der aufzubringenden Mittel für die Bezieher eines bedungenen Einkommens schwieriger als für die Selbständigen, unter ihnen wieder schwieriger für diejenigen, die mit tarifierten Preisen wie die liberalen Berufe arbeiten, als für die unternehmerisch Tätigen. Für diese kommt es zwar ganz auf die jeweilige Marktlage an, in der sie sich befinden. Wenn sie es aber gestattet, wird von ihnen die Überwälzung, soweit möglich auch für eine vergangene Zeit, in der sie nicht glückte, vorgenommen werden, ohne daß man dies verhindern könnte. Wohl ist auch eine Überwälzung von den Schultern der Arbeitnehmer durch Lohnerhöhungen denkbar. Während es

⁴² Die Schwierigkeiten im Verhältnis der Selbständigen zu den nicht selbständigen Einkommensbeziehern, die bei der jetzigen deutschen Regelung eine große Rolle spielen, lösen sich hier von selbst.

sich dabei aber in der Regel um kollektive Aktionen handeln muß, obwohl nicht alle durch die Kinderlasten betroffen werden, daher kein einheitliches Interesse besteht, kann der Unternehmer individuell handeln, braucht er die Überwälzung auch nicht durch offene Preisveränderungen vorzunehmen, wird er vielfach verdeckte Wege dazu finden. Angesichts dieser Lage ist die Wahrscheinlichkeit einer Überwälzung im Falle einer Erhebung der aufzubringenden Mittel bei den Arbeitgebern für die Arbeitnehmer und bei den sonstigen Selbstständigen — wie nach der geltenden Regelung —, besonders wenn die Abgaben steuerlich absetzbar sind, eine weit höhere, als sie es im Falle einer rein steuerlichen Regelung sein würde. Damit allerdings, daß die Familienvergünstigungen durch das Wirken der Überwälzungszusammenhänge nicht in vollem Umfange den Begünstigten zugute kommen, muß man in jedem Falle rechnen.

So wird es verständlich, wenn hier der O e t e r 'sche Konstruktionsvorschlag für den Kinderlastenausgleich als ein wesentlicher Beitrag zur Diskussion um diesen Fragenkomplex betrachtet wird. Die Gefahr der Entstehung eines neuen Rentnertums braucht man bei einer solchen Methodik nicht zu befürchten, da die Kindervergünstigungen hier denselben Grad von Elastizität wie die Steuersätze haben, mit deren Änderung auch sie in einem Zuge neu geregelt werden müssen. Darin spiegeln sich dann die Bewegungen des Wirtschaftslebens. Die Schwäche eines Systems davon abgelöster, starrer Beihilfen liegt darin, daß sie, wie die französischen Erfahrungen lehren, leicht eine Beharrungstendenz aufweisen, die von Kaufkraftveränderungen unberührt bleibt und dadurch neue Probleme schafft. Der Einbau des Kinderlastenausgleichs in das Steuersystem ist im Grunde nichts als eine Konsequenz des Prinzip s d e r O r d n u n g s f i n a n z . So wie dieser Grundsatz die moderne Finanzpolitik mehr und mehr durchdringt, muß man ihn auch auf diesen Zusammenhang anzuwenden bereit sein, wenn man nicht inkonsequent werden will.

V. Die Verzweigung der familienpolitischen Aufgaben

Sucht man die bisherigen Betrachtungen zusammenzufassen, so ergibt sich aus ihnen eine wichtige Einsicht. Die ökonomischen Familienprobleme sind zu kompliziert, um mit einer einzigen Faustregel aufgelöst zu werden und die bestehenden Schwierigkeiten in eine ideale Ordnung überführen zu können. Das System der Kinderbeihilfen hat, da es gegen den Strom der immanenten Kräfte des Marktes schwimmt, seine Grenzen. Es muß zwischen der Scylla einer Behinderung des Marktes und einer Zähmung der erwerbswirtschaft-

lichen Kräfte sowie der Charybdis einer Schwächung des Selbsthilfewillens der Familie hindurch zu schwimmen trachten. Es wird daher immer einen Kompromißcharakter behalten. Vorläufig befinden wir uns auf diesem Gebiete noch ganz in einem Experimentierstadium. Man muß deshalb froh sein, wenn man eine annähernd brauchbare Regelung zustande bringt.

Wenn so Kinderbeihilfen nicht als das zentrale und ideale familienpolitische Mittel angesehen werden können, obwohl ihre Bedeutung hier keineswegs herabgesetzt werden soll, so muß man weiter fragen, welche Möglichkeiten sich einer ökonomischen Familienpolitik sonst anbieten. Dann ist es leicht, zu zeigen, daß nach mehreren Richtungen hin wichtige Aufgaben und Probleme vorliegen, die der Lösung harren.

1. Die Einkommensbeschaffung

Zunächst ist hier festzustellen, daß der Kinderlastenausgleich in den größeren Zusammenhang einer Einkommenspolitik, genauer der Einkommensbeschaffungspolitik zugunsten der Familie einzuordnen ist. Diese kann vielerlei Ansatzpunkte wählen. Es ist klar, daß dabei eine familiäre Einkommenspolitik leicht mit der allgemeinen Sozialpolitik, soweit sie die Verteilung im Auge hat, ineinanderfließt. Auch die Arbeitszeitfrage ist für die Familie von größter Bedeutung. Hier sollen jedoch nur die unmittelbaren Maßnahmen zugunsten der Familie beachtet werden. Man kann dabei grundsätzlich zwischen Maßnahmen zur Hebung des Familieneinkommens und denjenigen zu seiner Sicherung unterscheiden. Auch die Politik der Einkommenshebung kann andere Wege als denjenigen der Zahlung von Kinderbeihilfen gehen, so besonders durch die Gewährung von öffentlichen Beihilfen für bestimmte Zwecke: Ehestandsdarlehen, Geburtenbeihilfen und Stillgelder, Hausfrauen- und Witwengelder, Mietbeihilfen, Ausbildungsbeihilfen für die Jugend sind dafür typische Beispiele.

Eine besondere Rolle spielen manchmal, so besonders in England und noch stärker in Schweden, naturale Begünstigungen, die eine Zweckentfremdung von Geldern verhindern sollen, die bei monetären Leistungen der öffentlichen Hand nicht ausgeschlossen werden kann. Als solche spielen eine Rolle die kostenlose Gewährung von Schulmahlzeiten, eines Schulgesundheitsdienstes, von Schulunterricht, von Schulbüchern, die unentgeltliche Kinderlandverschickung, die Unterhaltung von Kinderheimen, von Familienpflegerinnen, die in Notfällen als Haushaltshilfe einspringen können. Inwieweit es zweckmäßig ist,

diese Wege zu beschreiten, kann in abstracto nicht bestimmt werden, wenn man sich dogmatisch nicht verrennen will. Das Urteil darüber hängt letztlich vom Gesamtsystem der Familienpolitik und damit auch der Sozialpolitik eines Landes ab. Ganz wird auf solche Maßnahmen nirgends verzichtet.

Ein schwieriger Fragenkomplex der familiären Einkommenspolitik wird durch die Erwerbstätigkeit der Mütter bezeichnet. Ihre Zunahme ist zusammen mit der fortschreitenden Ausbreitung weiblicher Erwerbsarbeit in allen Industrieländern unverkennbar. Sie schafft aber den Pflichtenkonflikt zwischen den häuslichen und erwerbswirtschaftlichen Funktionen, droht entweder zu einer körperlichen Überlastung mit vorzeitigem Kräfteverfall der Mütter oder zu einer Vernachlässigung des Haushalts und der Kindererziehung mit den entsprechenden Folgen für die Jugend zu führen. Während man bei den mithelfenden Familienangehörigen noch die Abstimmung beider Aufgabenkreise weitgehend in der Hand hat, spitzt sich das Problem bei der Arbeit im fremden Betriebe besonders zu. Das ist um so mehr der Fall, je stärker mit wachsender Kinderzahl die häusliche Belastung der Mutter wird. Man hat festgestellt, daß sie bei unvollständigen Familien, d. h. bei alleinstehenden Frauen mit Kindern, heute besonders den Kriegerwitwen, weit häufiger als bei Vollfamilien ist⁴³.

Daß dieses Problem durch die Zahlung von Kindergeldern oder auch eines Haushaltgeldes wie stellenweise im Auslande (Frankreich, Schweden) befriedigend zu lösen ist, darf nicht angenommen werden, so wichtig solche Hilfe zur Milderung bestehender Schwierigkeiten auch sein mag. Das ist deshalb nicht zu erwarten, weil die Erwerbsarbeit der Mutter zwar im allgemeinen aus einer wirtschaftlichen Zwangslage heraus erfolgt, die Abschätzung dieser Zwangslage relativ zum angemessenen Einkommen aber aus ihrem subjektiven Urteil heraus erfolgt. Dabei spielt ein objektiv entbehrlicher Begehr, z. B. die Ermöglichung einer gehobenen Ausbildung für die Kinder, manchmal eine erhebliche und insgesamt eine steigende Rolle. Man wird die Erwerbsarbeit der Mütter bei dieser Sachlage nicht wieder zum Verschwinden bringen können. Dann ist es aber um des Schutzes der Familien willen erforderlich, ihre Hauptgefahren zu bekämpfen. Von einer Lösung dieser heute kaum erkannten Aufgabe ist man noch weit entfernt. Sie scheint am besten durch die Schaffung geeigneter Arbeitsgelegenheiten möglich zu werden, die die nebenherlaufende Wahrnehmung der Haushaltaufgaben gestatten. Besonders wird in diesem Zusammenhang immer wieder auf die Notwendigkeit der Be-

⁴³ Achinger, Archinal, Bangert, S. 49.

reitstellung von Halbtags-Arbeitsplätzen hingewiesen. Es kann aber auch nur darauf ankommen, Arbeitsfunktionen, die eine hohe Elastizität des Arbeitszeitaufwandes haben, aus männlichen Händen in solche von Frauen mit häuslichen Verpflichtungen zu legen. Eine gewisse Hilfe kann schon die Verhinderung einer weiblichen Diskriminierung bei der Entlohnung bieten.

Nicht minder bedeutsam als Bestrebungen, die der Einkommensbildung dienen, sind diejenigen, die auf die Sicherung des Einkommens abzielen. Nach dieser Richtung ist aber der Rahmen spezieller familienpolitischer Maßnahmen ein sehr enger. Das Schwergewicht muß hier auf der allgemeinen Wirtschaftspolitik, besonders auf der Konjunkturpolitik, liegen. Ein spezieller Kündigungsschutz der Familienväter würde sich leicht gegen diese wenden. Neben der allgemeinen Wirtschaftspolitik kommen als Mittel der Einkommenssicherung die sozialpolitischen Maßnahmen in Betracht, welche die Familie gegenüber außergewöhnlichen Belastungen durch Arbeitslosigkeit, Krankheit, Unfall, Invalidität und Tod des Ernährers in Schutz nehmen wollen. Damit gewinnt der ganze Problemkomplex, der durch die Krise der Sozialversicherung, überhaupt der sozialen Hilfe umschrieben wird, familienpolitische Bedeutung. Es ist eine paradoxe Situation, daß eine Politik, die zum Schutze der Familie betrieben wird, sich in ihrer Auswirkung als familienfeindlich erweist, indem teils durch nicht genügend an der Bedarfslage der Familie ausgerichtete öffentliche Leistungen unzureichend geholfen, teils aber durch leicht zu erreichende Unterstützungen der Selbsthilfewille der Familie geschwächt wird. Die Entwirrung des hier entstandenen Teufelskreises wird für die Zukunft der Familie von größter Bedeutung sein.

Man wird ihm gegenüber ernstlich die Frage stellen müssen, ob das bisherige System, das dem in Not geratenen Erwerbstägigen nicht nur für sich selbst, sondern vielfach auch für seine Angehörigen Unterstützungen gewährt, nicht aufgegeben werden muß. Die Jagd nach Renten würde vermutlich weit geringer sein, wenn man Unterstützungen nur noch dem Erwerbstägigen für seinen Verdienstausfall geben, die Sorge für die Familie aber über den allgemeinen Familienlastenausgleich bewirken würde. Voraussetzung dafür wäre allerdings, daß die im Markte gezahlten Löhne streng zu Individuallöhnen unter Abbau der eine vierköpfige Familie zugrunde legenden heutigen Basislöhne ausgebildet würden. Der Familienlastenausgleich müßte dann zugleich ein wirklich fühlbarer Ausgleich sein.

2. Die Einkommensverwendung

a) Verbraucherschutz

Über die Bemühungen um die Einkommensgestaltung darf eine ökonomische Familienpolitik dann aber nicht die nach der Seite der Einkommensverwendung hin bestehenden Aufgaben vergessen. Es ist ein heute bei vielen Menschen verbreiteter Irrtum, daß man meint, die Einkommensverwendung biete dem Einkommensbezieher keine ökonomischen Möglichkeiten mehr. Die Erfolge der Konsumgenossenschaften sind dafür ein sprechender Gegenbeweis. Sie treiben ausgesprochen eine Familienpolitik. Man hat sie deshalb auch als Haushaltsgenossenschaften angesprochen. Hier ist auf den Gesamtkomplex dessen hinzuweisen, was heute unter dem Stichwort der Verbraucherschutzpolitik die Öffentlichkeit bewegt.

Ihr Ziel ist es, dem Verbraucher bei der Umsetzung seines Nominaleinkommens in die realen Güter seines Verbrauchs eine Hilfe zu bieten. Über je mehr Köpfe hinweg die Einkommensdecke gestreckt werden muß, um so dringlicher wird eine solche Hilfe. Deshalb ist eine Verbraucherschutzpolitik in ihrem Kern eine Politik zum Schutz der Familie. Ein Junggeselle und ein kinderloses Ehepaar belasten sich in der Regel nicht mit solchen Bestrebungen. Für sie fallen die dadurch zu erzielenden Erfolge kaum ins Gewicht, um so mehr bei der kinderreichen Familie.

Die Mittel und Wege der Verbraucherschutzpolitik brauchen hier nicht ausführlich umschrieben zu werden. Über die Notwendigkeit einer Stützung des Verbrauchers im Markte ist in neuerer Zeit viel geschrieben worden, so über die Erhöhung seiner Marktübersicht, über seinen Schutz vor Übervorteilungen in mancherlei Form, in preislicher, qualitativer und quantitativer Hinsicht, durch eine irreführende Werbung, durch ihn benachteiligende Verkaufsbedingungen bei Kreditkäufen. Man betont ferner die Zweckmäßigkeit eines hauswirtschaftlichen Beratungsdienstes, der den Hausfrauen in unparteiischer und unverhüllter Weise Auskunft über die Gebrauchseigenschaften bestimmter im Markte angebotener Konsumgüter erteilt und so ihrer technischen Urteilslosigkeit durch sachverständigen Rat zu Hilfe kommt. Eine wichtige Funktion für den Verbraucherschutz erfüllen die Gütezeichen, die dann vergeben werden, wenn bestimmte Qualitätsmerkmale bei einzelnen Güterarten eingehalten werden. Mit ihnen ist die Standardisierung von Konsumgütern, d. h. die Schaffung mehrerer Qualitätsstufen für bestimmte Warenkategorien eng verwandt. Zu allen diesen Bestrebungen gehört schließlich auch die Vertretung der Verbraucherinteressen gegenüber den wirtschaftspolitischen In-

stanzen, die ein Gegengewicht gegen eine einseitig produktionspolitisch ausgerichtete Haltung des Staates zu schaffen trachten muß.

b) Haushaltspolitik

Von der Einkommensverwendung her ergibt sich für eine ökonomische Familienpolitik aber nicht nur ein Ansatz nach der Seite des Verbraucherschutzes hin. Es muß hier daneben und mit nicht weniger Nachdruck auf die im Innern der Familie, die in ihrem Haushalt sich stellenden Aufgaben verwiesen werden. Diese inneren Haushaltsprobleme sind in ihrer Bedeutung lange verkannt worden. Sie verzweigen sich nach drei Seiten, in Richtung auf eine Erneuerung der haushälterischen Vernunft, auf die Rationalisierung des Verbrauchs und auf die Rationalisierung des Haushalts selbst in bezug auf seine Ausstattung und die Hausarbeit.

Bei der Erneuerung der haushälterischen Vernunft geht es darum, die erwerbswirtschaftliche Überfremdung der Menschen zu bekämpfen, die den Haushalt führen. Sie ist aus der kritiklosen Übernahme erwerbswirtschaftlicher Kategorien auf den Haushalt erwachsen. Man weiß nicht mehr um die spezifischen in ihm gestellten Aufgaben, um die in einer sinnvollen Einkommensverwendung liegenden Möglichkeiten und erwartet deshalb das Heil allein von einer Einkommensvermehrung. Das bedeutet eine Erblindung gegenüber den Aufgaben des Haushaltens. Das ist ein Bazillus für die innere Auflösung von Familie und Haushalt. Angesichts dessen ist eine große Aufklärungsarbeit zur Stärkung des Selbsthilfewillens der Familie zu leisten. Es muß allerdings auch betont werden, daß Versuche zu einer solchen Aufklärung ein ideologisches Unterfangen werden, wenn sie nicht von wirksamen Maßnahmen zu einer ökonomischen Stabilisierung der Familie und zur Stärkung ihrer Selbsthilfemöglichkeiten begleitet werden. Dafür sind Kinderbeihilfen oder steuerliche Begünstigungen für ein familiäres Sparen, für die Kinderausbildung durch Abschluß von Versicherungen geeignete Mittel, diese aber nur dann, wenn Zukunftsdispositionen nicht durch konjunkturelle oder inflationäre Bewegungen immer wieder in Frage gestellt werden. Hier zeigt sich wieder, daß alle ökonomische Familienpolitik sehr wichtige Voraussetzungen der allgemeinen Wirtschaftspolitik hat. Nur wenn diese einigermaßen für eine Stabilität des Familienhaushaltes und für die Sicherung von Rücklagen sorgen kann, hat der Appell an den Selbsthilfewillen der Familie und ihre haushälterische Vernunft überhaupt einen Sinn. Eine wirtschaftliche Entwicklung, die durch den Verzicht darauf erkauft werden muß, hat familienpolitisch einen recht problematischen Wert.

Ferner geht es einer Haushaltspolitik um eine Rationalisierung im Haushalt. Moderne Lebensbedingungen fordern immer dringlicher eine Abkehr von überkommenen Lebens- und Verbrauchsgewohnheiten. Der Mensch der Gegenwart, der sich auf vielen Gebieten moderner Technik selbstverständlich bedient, ist auf manchen anderen Gebieten geneigt, unbewußt an alten Gewohnheiten festzuhalten, auch wenn sie längst ihren Sinn verloren haben. Typisch dafür ist etwa der Konservatismus in bezug auf die Wohnungseinrichtung und die Ernährung. „Nichts ist schwieriger, als die einfachen Normen zu erfassen, die die Anpassung an eine neue Technik für die menschlichen Bedürfnisse impliziert“ sagte Fourastié⁴⁴, der zugleich betonte, wie sehr nur allzu viele Wohnungen heute noch die Zweckmäßigkeit, die Ausrichtung auf die Funktionen, denen sie dienen sollen, vermissen lassen und statt dessen an dem Schönheitsideal und Repräsentationsbedürfnis einer vergangenen Zeit hängen bleiben. Ein Ernährungsphysiologe wie H. Kraut wies darauf hin⁴⁵, daß viele Menschen von einer richtigen Ernährung keine genügende Vorstellung haben, ihr Geld beim Nahrungsmittelleinkauf unzweckmäßig verausgaben, die Nährwerte bei der Zubereitung der Lebensmittel oft verschwenden, Nahrungsmittel in falscher Zusammenstellung zu sich nehmen oder überhaupt zu viel essen.

Solche aus der Macht der Gewohnheit entstandenen Unrationali-täten tragen in das Leben des in anderer Hinsicht sich den technischen Bedingungen anpassenden Menschen einen Zwiespalt hinein, der eine innere Hilflosigkeit verrät. Nur der Ochs ist konsequent, besagt nach H. Kraut ein ungarisches Sprichwort — denn er frißt nur Gras. Der Mensch hat vielerlei Möglichkeiten der Lebensgestaltung, deshalb muß er sich den jeweils vernünftigen Weg selbst suchen. Das setzt in der Welt des Industrialismus den sinnvollen Einsatz technischer und ökonomischer Möglichkeiten im Dienste der Aufgaben voraus, für die sie geschaffen werden. Der einzelne ist in dieser Welt dazu aus eigenem Urteil aber immer weniger imstande, er muß sich auf das Urteil der sachverständigen Spezialisten verlassen. Deshalb bedarf er der Orientierung über die Grundsätze, die von den verschiedensten Wissenschaften für eine vernünftige Lebensführung, besonders auf den Gebieten der Ernährung, der Körperpflege und des Wohnens entwickelt worden sind. Es mangelt nicht an Maßstäben dafür, wohl aber an Kenntnis, manchmal auch an Aufnahmebereitschaft in Verbraucherkreisen.

⁴⁴ Jean et Françoise Fourastié, *Les arts ménagers*, Paris 1950, S. 92.

⁴⁵ Vgl. die Broschüre von Heinrich Kraut, *Ernähren wir uns richtig?* Hamburg 1953, die vom Bundesausschuß für volkswirtschaftliche Aufklärung, Hamburg, verbreitet wurde.

Schließlich geht es einer Haushaltspolitik um die Rationalisierung der Haushaltarbeit und damit zugleich der Einrichtungen des Haushalts, die diese Arbeit teils erschweren, teils erleichtern. Hier kommt es darauf an, der Verknappung der Hausarbeitskräfte, die sich während der letzten Jahrzehnte vollzogen hat und eine Überlastung der Hausfrauen mit sich brachte, möglichst zu steuern. Das ist nur durch die Sorge für eine Wohnungseinrichtung möglich, welche die Hausarbeit nicht unnötig kompliziert, ferner durch die Bereitstellung von arbeitserleichternden Hilfsmitteln, nicht zuletzt aber auch durch einen planvollen Einsatz der Arbeitskräfte im Haushalt, besonders dadurch, daß die Hausfrau Kraft- und Zeitökonomie treibt. Die Hausfrau vergangener Zeiten stand vorwiegend am Kochherd, so weit sie nicht in Garten und Stall arbeitete. Die moderne Hausfrau hat eine Fülle verschiedener Aufgaben zu bewältigen, deren sie ohne Überanstrengung nur Herr werden kann, wenn sie ihre Erledigung vorher sorgfältig überlegt und plant.

Allerdings ist es mit bloßer Planung nicht getan. Die Entlastung der Frau erfordert darüber hinaus die Verfügung über zweckmäßige, arbeitssparende Haushaltsgeräte. Technisch vervollkommnete Haushaltsgeräte, besonders Haushaltmaschinen, kosten aber Geld, meist sogar viel Geld. Als Folge des letzten Krieges sind die deutschen Haushalte aber in ihrer Substanz sehr verarmt. Deshalb mußte man zunächst das Notwendigste ersetzen, fehlte es lange an Mitteln, um sich modernen Komfort leisten zu können. Nicht um des bequemen Lebens, sondern um des Schutzes der Hausfrauen vor Überlastung und der damit verbundenen körperlichen und psychischen Schäden willen tut die Überwindung dieses Hindernisses not. Ohne die Rationalisierung und damit auch Technisierung des Haushalts ist unter modernen Lebensbedingungen eine Lösung des familienpolitischen Problems nicht möglich. Das ist einmal eine Frage des Familieneinkommens, darüber hinaus aber auch eine Aufgabe der Industrie, nämlich der Schaffung preiswerter Standardtypen der in Frage kommenden Geräte und Maschinen.

3. Die äußeren Lebensumstände

Schließlich ist hier eines letzten Aufgabenkomplexes ökonomischer Familienpolitik zu gedenken, der Probleme, die sich weder unter den Begriff der Einkommensbeschaffung noch unter denjenigen der Einkommensverwendung befriedigend fassen lassen, sondern mit den äußeren Lebensumständen zusammenhängen, mit denen sich die Familie auseinanderzusetzen hat. Dabei wird allerdings über den ökonomischen Bereich hinaus stark in ihre sozialen Probleme hineingriffen. Sie sind auf diesem Felde nicht scharf zu trennen.

Hierher sind besonders die Wohnungspröbleme zu zählen, wenn man sie nicht unter dem Gesichtspunkt der Einkommensverwendung zur Verbraucherschutzpolitik rechnen will. Das ist logisch an sich geboten, trotzdem nicht zweckmäßig, da hier über den Verbraucherschutz hinausgehende Zusammenhänge zu berücksichtigen sind. Daß das Wohnungsproblem sich durch eine Kinderbeihilfenpolitik, überhaupt durch eine Einkommenspolitik, von selbst löse, ist ein unbegründeter Optimismus. Die Erfahrung lehrt, und theoretische Überlegungen bestätigen es, daß der private Wohnungsbau dem Bedarf der kaufkraftschwachen Schichten, im besonderen auch der kinderreichen Familien, nur unzulänglich gerecht wird, daß deshalb auf eine Steuerung des Wohnungsmarktes unter sozialen Gesichtspunkten solange nicht verzichtet werden kann, als das Einkommen dieser Kreise nicht eine solche Höhe erreicht, die ihr den Wohnungsbau aus eigener Kraft ermöglicht. Ein unternehmerisch betriebenes privates Wohnungswesen hat die Tendenz, die Gesamtheit mit hohen sozialen Kosten zu belasten, so besonders durch Gesundheitsschädigungen und eine steigende Kriminalität.

Allerdings schließt die Forderung nach einer die Familienbelange berücksichtigenden Wohnungspolitik keineswegs die Rechtfertigung einer durch behördliche Mietregulierung betriebenen Wohnungspolitik in sich, deren Unzulänglichkeit sich im In- und Auslande vielfach gezeigt hat. Es handelt sich auch gar nicht allein darum, der Familie eine kostengünstige Wohnung zu schaffen. Es geht hier darüber hinaus um die qualitative Beschaffenheit der Wohnungen, um die Sorge dafür, daß die Familie ihrer Größe entsprechend in der Wohnung gesunde Lebensbedingungen findet. Das hängt von mancherlei Faktoren ab, davon, daß sie Licht und Luft in ausreichendem Maße einläßt, die Bewohner gegen Witterungsunbillden, gegen Kälte im Winter, gegen Hitze im Sommer, schützt, daß sie eine persönliche Hygiene ermöglicht, aber auch davon, daß sie den Kindern Raum für Schlaf, Spiel und Arbeit läßt⁴⁶. Je mehr dagegen verstößen wird, um so mehr fallen der Gesamtheit soziale Kosten zu, während zugleich der Unfriede in der Familie gesät wird.

Die Wohnungspolitik ist aber nur ein spezieller Bereich aus einem größeren Zusammenhange, dessen sich die Familienpolitik annehmen muß. In seinem Rahmen handelt es sich ferner um die ökonomischen

⁴⁶ Für diese Zusammenhänge bietet reiches Material das Buch des Sozialhygienikers der Londoner Universität, J. M. Mackintosh, *Housing and Family Life*, London 1952; ferner sei auf das Gutachten zur Frage der familiengerechten Wohnung, erstattet vom wohnungswirtschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wohnungsbau, verwiesen.

und sozialen Lebensbedingungen, in die sich die Familie durch ihre weitere Umwelt außerhalb des Hauses in Nachbarschaft, Gemeinde und deren übergemeindlichem Einzugsbereich gestellt sieht. Es braucht hier nur an die Problematik der großstädtischen Mietskasernenviertel, aber auch an diejenige der Pendelwanderungen, also der mangelnden Zuordnung von Arbeitsplatz und Wohnsitz, erinnert zu werden. Hier überschneiden sich die Belange der Familienpolitik mit den Bestrebungen moderner Gemeinde- und Raumordnung.

Daß die unter dem Einfluß des Industrialismus gewachsene Stadt ihrer Tendenz nach familienfeindlichen Charakter hat, und zwar um so mehr, je stärker das großstädtische Element in ihr durchdringt, ist besonders unter dem Gesichtspunkt ihrer mangelnden biologischen Regeneration oft gesagt worden⁴⁷. Die neue Stadtsoziologie ist zu dem Ergebnis gekommen, daß die Stadt ihre innere Einheit und damit auch ausgewogene Struktur weitgehend verloren hat und nur noch eine durch günstige ökonomische Standortsbedingungen zustande gekommene Häufung heterogener Gruppen ist⁴⁸. Darin sind große Schwierigkeiten für die moderne Familie angelegt, die in ihrer Umwelt nicht mehr den Rückhalt findet, den ihr die vorindustrielle Welt bot. Das gilt nicht nur in sozialer Hinsicht, sondern auch in ökonomischer Beziehung. Die Familie ist in ihrer wirtschaftlichen Existenz vom Gedeihen der örtlichen und regionalen Wirtschaft abhängig, die ihr aber keine Sicherung zu bieten vermag, da sie selbst maßgeblich durch übergreifende Zusammenhänge bestimmt wird. Zwar bietet die Stadt, wie der Zug zu ihr hin verdeutlicht, der Familie besondere ökonomische Chancen. Die Arbeitsauswahl und Aufstiegsmöglichkeiten sind hier ganz andere als auf dem Lande. Die Medaille hat aber die wenig erfreuliche Kehrseite einer besonderen Krisenempfindlichkeit. An sich könnte bei örtlichen Wirtschaftsstörungen eine zwischengebietliche Arbeitsmobilität oft eine Entlastung schaffen. Ihr stellen sich aber gerade bei den Familienvätern durch die von ihnen abhängigen Angehörigen und den Mangel an flüssigen Mitteln große Hindernisse in den Weg. Die Raumordnung sucht solchen Schwierigkeiten durch eine wirtschaftsregionale Strukturpolitik zu begegnen, die einer Stabilisierung

⁴⁷ In dieser Form findet sich der Gedanke besonders bei einem der Väter moderner Raumordnungspolitik, bei Patrick Geddes in seinem Buche „Cities in Evolution“ (1915). Vgl. dazu die gekürzte Neuauflage des Buches, London 1949. Das biologische Argument wurde von ihm durch Lewis Mumford übernommen und in dessen zahlreichen Schriften ausgebreitet, so auch in seinem in deutscher Übersetzung vorliegenden Werk „Megalopolis“, Wiesbaden 1951.

⁴⁸ So Hans Linde, Grundfragen der Gemeindetypisierung, in „Raum und Wirtschaft“, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. III, Bremen-Horn 1953, S. 68 ff.

der örtlichen Beschäftigung förderlich sein soll. Soweit ihr das gelingt, vollbringt sie zugleich eine höchst wichtige familienpolitische Leistung. Leider vermag solche Politik gegen konjunkturelle Schwankungen nur wenig auszurichten.

In diesen Rahmen gehört auch das schon erwähnte Phänomen der Pendelwanderungen. Es hat ähnlich der Großstadt von der Familie her betrachtet einen Januskopf. Einerseits ist die Möglichkeit der täglichen Wanderung zum Arbeitsplatz für sie ein beachtlicher Gewinn. Der lokale Arbeitsmarkt wird dadurch erweitert, es werden bessere Erwerbs- und Fortkommensmöglichkeiten erschlossen. Entsprechendes gilt auch für die Ausbildung der heranwachsenden Jugend. Die Einheit der Familie kann am gegebenen, oft angestammten Wohnsitz trotz der Arbeit mehrerer Familienangehöriger an verschiedenen Orten erhalten bleiben. Man kann so Vorteile des städtischen Lebensraumes mit denen des Landes verbinden. Das gilt aber doch nur mit beträchtlichen Einschränkungen. Da sind einmal die Opfer an Zeit, Kraft und Geld, die für die täglichen Arbeitsfahrten in Kauf genommen werden müssen. Da ist zum anderen die Gefahr, daß die Erhaltung der Familieneinheit nur eine scheinbare ist, wenn die Familienmitglieder durch ihre lange Abwesenheit von Hause mehr oder weniger aneinander vorbeileben oder sich doch nur im Zustande der physischen und geistigen Erschöpfung begegnen. Da ist schließlich die oft festgestellte Tatsache, daß die nicht pendelnden Familienmitglieder, besonders die Hausfrauen, durch Haus- und Grundbesitz der Pendler oder durch das Fehlen von Erleichterungen der Haushaltsführung, die die Stadt beim Einkauf oder in anderer Hinsicht bietet, über ihre Kräfte beansprucht werden. Es ist klar, daß die Pendelprobleme wesentlich solche des Maßes sind. Was innerhalb bestimmter Grenzen sinnvoll und ein Gewinn für die Familie ist, muß bei deren Überschreitung zu ihrem Schaden umschlagen. Wo aber diese Grenzen zu ziehen sind, kann leider nur schwer angegeben werden. Trotzdem ruft die Entwicklung dringend nach einer Ordnung des Pendelwesens. Auch sie kann nur durch eine wirtschaftsregionale Strukturpolitik, durch den Bau von Siedlungen in Zuordnung zu den Arbeitsstätten, durch die Entwicklung von Satelliten neben den städtischen Zentren betrieben werden, sofern nicht bloße verkehrspolitische Maßnahmen ausreichen. Für das soziale und ökonomische Schicksal der Familie steht hier Wesentliches auf dem Spiele.

VI. Schluß

Diese Darstellung der ökonomischen Probleme der Familienpolitik kann nicht den Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Statt erschöp-

fend zu sein, kam es hier darauf an, die Kompliziertheit des Fragenkomplexes darzutun und gegen seine auf die Kinderbeihilfen verengte Auffassung Argumente beizubringen. Eine auf sie gerichtete Politik sollte dadurch nicht verkleinert, sondern nur ins rechte Licht gerückt werden. Bei einem Überblick, wie er hier zu geben versucht wurde, fällt auf, wie unsicher unser wirtschaftspolitisches Urteil in diesen Dingen meist ist. Dafür ist der Streit um die Kinderbeihilfen und ihre Methodik bezeichnend. Darin spiegelt sich vermutlich das erst allmählich heranreifende Verständnis für den ganzen Problemzusammenhang. In Anknüpfung an die oben in Abschnitt II über die Stellung der Nationalökonomie zur Familie gemachten Darlegungen muß jetzt zum Schluß betont werden, daß es sich dabei um keine bloße Randaufgabe nationalökonomischer Forschung, sondern um ein wesentliches Stück der von ihr angesichts der historischen Lage von Wirtschaft und Gesellschaft zu vollbringenden Leistung handelt.

Den Existenzbedürfnissen der Familie Rechnung tragen, bedeutet den einen Weg zur Erreichung des großen Ziels, das über allen Bemühungen um die Wirtschaft auf absehbare Zeit stehen muß: die Humanisierung der Wirtschaft. Es ist das zwar nicht der einzige. Daneben steht der andere, der eine Vermenschlichung des Arbeitslebens anstrebt. Nur wenn beide zugleich beschritten werden, kann man dem gemeinsamen Ziel näher kommen. Beide Male geht es darum, den Menschen davor zu bewahren, daß er durch das Schwer gewicht seiner Organisationen und technischen Gebilde erdrückt wird. Beide Male gilt es sie so umzuformen und einzusetzen, daß sie ihre Aufgabe als Werkzeuge des Menschen recht erfüllen können. Der Familie auf wirtschaftlichem Felde zu ihrem Recht verhelfen, heißt die Erwerbswirtschaft als eins dieser Werkzeuge begreifen und ihr eine Unterhaltswirtschaftliche Ausrichtung geben. Nur im Dienst an der Unterhaltswirtschaft hat die erwerbswirtschaftliche Leistung einen menschlichen Sinn.

Berichtigung: Auf S. 74, 7. Zeile ist zu lesen anstelle von „Die Lage des Haushaltsmaterial“: „Die Lage des Haushalts material.“