

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 175

Familienlastenausgleich und demographische Entwicklung

Von

Willi Albers, Heinz P. Galler,
Carsten Gräff, Stefan Homburg, H. Werner Kammann,
Frank Klanberg, Hermann Quinke

Herausgegeben von Bernhard Felderer



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 175

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 175

**Familienlastenausgleich
und demographische Entwicklung**



Duncker & Humblot / Berlin

Familienlastenausgleich und demographische Entwicklung

Von

**Willi Albers, Heinz P. Galler,
Carsten Gräff, Stefan Homburg, H. Werner Kammann,
Frank Klanberg, Hermann Quinke**

Herausgegeben von Bernhard Felderer



Duncker & Humblot / Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Familienlastenausgleich und demographische Entwicklung / von
Willi Albers ... Hrsg. von Bernhard Felderer. — Berlin :

Duncker u. Humblot, 1988

(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts-
und Sozialwissenschaften ; N.F., Bd. 175)

ISBN 3-428-06432-1

NE: Albers, Willi [Mitverf.]; Felderer, Bernhard [Hrsg.]; Gesellschaft
für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins ...

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1988 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Hagedornsatz, Berlin 46

Druck: Werner Hildebrand, Berlin 65

Printed in Germany

ISBN 3-428-06432-1

Inhaltsverzeichnis

Einleitung des Herausgebers	
Von <i>Bernhard Felderer</i> , Köln	7
Zur ökonomischen Begründbarkeit eines Familienlastenausgleichs	
Von <i>Stefan Homburg</i> und <i>Carsten Gräff</i> , Köln	13
Konzepte eines optimalen Familienlastenausgleichs	
Von <i>Frank Klanberg</i> , Berlin	29
Die Beeinflussung der Verhaltensweisen der Familie mit ökonomischen Mitteln	
Von <i>Willi Albers</i> , Kiel	53
Analyse des bestehenden Familienlastenausgleichs und seine Weiterentwicklung	
Von <i>H. Werner Kammann</i> , Bonn	67
Familiale Lebenslagen und Familienlastenausgleich. Zu den Opportunitätskosten familialer Entscheidungen	
Von <i>Heinz P. Galler</i> , Bielefeld	83
Methoden zur Schätzung der Kosten des Familienlastenausgleichs	
Von <i>Hermann Quinke</i> , Sankt Augustin	113

Einleitung des Herausgebers

Im Februar 1987 fand in Stuttgart die Jahrestagung des Ausschusses für Bevölkerungsökonomie des Vereins für Socialpolitik statt, die dem Thema „Familienlastenausgleich und demographische Entwicklung“ gewidmet war. Der vorliegende Tagungsband enthält die Mehrzahl der dort gehaltenen Referate, ergänzt um den einleitenden theoretischen Beitrag von *Homburg* und *Gräff*.

Aus der politischen Konstellation, der demographischen Entwicklung und nicht zuletzt dem quantitativen Umfang jener staatlichen Maßnahmen, die man zum „Familienlastenausgleich“ rechnen kann, ergeben sich für die Öffentlichkeit und ebenso für die Wissenschaft einige interessante und wichtige Fragen. Zu nennen sind hier vor allem die Probleme einer *allokativen Begründbarkeit* des Familienlastenausgleichs, seiner — unter gegebenen Zielsetzungen — *optimalen Ausgestaltung* sowie die Frage nach den Zielen selbst. Gerade die letzte Frage ist in diesem Zusammenhang nicht einfach zu beantworten. Denn einerseits wird, wir nennen dies *Familienpolitik*, ein Ausgleich finanzieller Lasten angestrebt, der mehr sozialpolitisch motiviert ist; andererseits aber kommt angesichts der starken Bevölkerungsschrumpfung immer stärker die Frage nach einer *Bevölkerungspolitik* auf, in deren Rahmen Transfers an Familien nur Mittel zum Zweck sind, die demographische Entwicklung in gewünschter Weise zu beeinflussen. Dasselbe Problem stellt sich selbstverständlich mit umgekehrten Vorzeichen für manche Entwicklungsländer.

Die Beiträge des vorliegenden Tagungsbandes sollen zur Lösung der angesprochenen Fragen etwas beisteuern, ebenso aber zu einem weiteren Problem, das in der derzeitigen Situation nicht übersehen werden darf: Der Familienlastenausgleich, wie er heute praktiziert wird, umfaßt eine riesige Zahl von Einzelmaßnahmen, die in zahllosen Gesetzen verankert und in ihrer Gesamtheit nicht überschaubar sind. Ganz abgesehen von der wichtigen Frage, ob die etwaigen Ziele des Familienlastenausgleichs in dieser Weise überhaupt effizient verfolgt werden können, ergibt sich das weitere Problem, die diversen Maßnahmen zu sammeln und sichtbar zu machen. Unabhängig davon, wie man zum Familienlastenausgleich stehen mag, ist die Erkenntnis seines Volumens von zentraler Bedeutung.

Entsprechend den beiden bisher skizzierten Problemkreisen sind die folgenden Beiträge zwei Bereichen zuzuordnen und entsprechend gegliedert, nämlich einem theoretischen und einem institutionellen. Die Aufsätze von *Homburg/Gräff* und *Klanberg* sind dem theoretischen Bereich zuzurechnen, die

übrigen dem institutionellen, wobei diese Trennung allerdings nicht scharf ist, da auch die Vertreter der zweiten Gruppen theoretische Fragen ansprechen. — Zum Inhalt der Beiträge im einzelnen:

In den ersten beiden Aufsätzen wird eine Frage erörtert, die in letzter Zeit besondere Aufmerksamkeit gefunden und deren Behandlung noch keine rechte Tradition hat. Es ist die Frage, ob und inwieweit sich ein Familienlastenausgleich unabhängig von Werturteilen *allokativ* begründen läßt. Stefan Homburg und Carsten Gräff (Zur ökonomischen Begründbarkeit eines Familienlastenausgleichs) geben eine Übersicht über die nicht sehr umfangreiche einschlägige Literatur und analysieren verschiedene mögliche Ursachen einer allokativen politischen Motivierung des Familienlastenausgleichs. Sie behandeln das Problem des öffentlichen Gutes, der Skalenerträge und insbesondere der externen Effekte: denn diese drei werden häufig als Ansatzpunkte einer allokativen Rechtfertigung angeführt.

Darüber hinaus behandeln die Autoren die sehr interessante Fragestellung, inwieweit das derzeit praktizierte *Alterssicherungssystem* womöglich einen Familienlastenausgleich erforderlich oder vorteilhaft macht. Es ist Homburg und Gräff wohl zuzustimmen, daß dieses mittlerweile sehr verbreitete Argument noch nicht richtig durchdacht wurde; in der Tat sind die meisten Literaturstellen in puncto Begründung sehr vage und setzen die Bejahung der angesprochenen Frage teilweise als selbstverständlich voraus. Homburg und Gräff wollen im Gegensatz hierzu beweisen, daß ein „Marktversagen“ insofern nicht vorliegt und das Umlageverfahren keine Rechtfertigung eines allokativen Familienlastenausgleichs abgibt. Ganz ähnliche Effizienzbetrachtungen, das mag angemerkt werden, stellen *Nerlove, Razin* und *Sadka* in einem unterdes erschienenen Buch¹ an, die tendenziell zu denselben Resultaten kommen.

Frank Klanberg (Konzepte eines optimalen Familienlastenausgleichs) behandelt ebenfalls die Frage nach allokativ begründbaren familienpolitischen Maßnahmen. In Anlehnung an frühere Veröffentlichungen von Cigno und Ball legt er seiner Analyse jedoch soziale Wohlfahrtsfunktionen zugrunde. Das Referat von Klanberg wurde auf der Jahrestagung sehr kontrovers diskutiert, und da er auf der einen und Homburg/Gräff auf der anderen Seite zu teilweise widersprechenden Ergebnissen kommen, mag die Diskussion über diese Fragen als noch nicht abgeschlossen angesehen werden.

Das Referat von Willi Albers (Die Beeinflussung der Verhaltensweisen der Familie mit ökonomischen Mitteln) ist gewissermaßen eine Einleitung zu den Beiträgen der zweiten, mehr institutionell-empirischen Gruppe. Albers behandelt zwei unmittelbar miteinander verbundene Fragen: Erstens, inwieweit das Fertilitätsverhalten sich in der Vergangenheit aufgrund *ökonomischer* Faktoren änderte, und zweitens, ob und in welchem Maße folglich materielle Hilfen für

¹ Nerlove, F., A. Razin und E. Sadka [1987] *Household and Economy: Welfare Economics of Endogenous Fertility*. New York: Academic Press.

Familien zu einer Änderung der Geburtenzahlen führen könnten. Der Autor weist darauf hin, daß die Nationalökonomie sich noch nicht lange mit dem Verhalten von Familien beschäftigt; in der Tat gehört die „ökonomische Theorie der Familie“ zu den jüngsten Zweigen unserer Wissenschaft.

Ausgehend von einer Erörterung der Aufgaben der Familie in der modernen Gesellschaft fragt Albers, wo mögliche Defizite in der Aufgabendurchführung liegen, um von daher Ansatzpunkte für effiziente staatliche Maßnahmen zu gewinnen. Wie die folgenden drei Referate — aber im Gegensatz zu den ersten beiden — setzt Albers' Beitrag die Notwendigkeit bzw. Zweckmäßigkeit eines Familienlastenausgleichs voraus, so daß der Schwerpunkt der Frage auf dem *Wie?* und nicht auf dem *Ob?* liegt. Im Rahmen seiner eingehenden Diskussion der Motive von Familien, Kinder zu haben, zeigt Albers auf, daß sowohl theoretische als auch empirische Erklärungsversuche des Geburtenrückgangs auf erhebliche Probleme stoßen und sich eine monokausale Erklärung verbietet: Weder läßt sich die Abnahme der Fertilität ohne weiteres auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zurückführen noch gar auf das Aufkommen der „Pille“ oder die Liberalisierung des Schwangerschaftsabbruchs. Auch die von vielen als vielleicht bedeutsamster Faktor angesehene Entwicklung, nämlich die Zunahme der Erwerbstätigkeit von Frauen, geht — wie *Albers* anhand empirischer Daten zeigt — in keiner Weise parallel zum Geburtenrückgang. Mit einer Diskussion ausgewählter staatlicher Maßnahmen, wie etwa des Erziehungsgeldes, der Steuerfreibeträge, des Kindergeldes und der Anrechnung von Erziehungszeiten in der Gesetzlichen Rentenversicherung, beschließt *Albers* seinen Beitrag.

H. Werner Kammann unternimmt in seinem Referat (Analyse des bestehenden Familienlastenausgleichs und seine Weiterentwicklung) den verdienstvollen Versuch einer Sichtung der heutigen familienpolitischen Maßnahmen. Kammanns einleitende Feststellung, „daß zum jetzigen Zeitpunkt eine umfassende Analyse des Familienlastenausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland noch nicht in Sicht ist“, wird Fachleute nicht überraschen — wobei mit „Analyse“ in diesem Zusammenhang noch nicht einmal das anspruchsvollere Ziel einer Wirkungsanalyse gemeint ist, sondern die bloße Erfassung des Volumens und der Verteilung der (direkten und indirekten) finanziellen Transfers. Unter Absehung von kommunalen Maßnahmen (Kinder- und Familientarife im öffentlichen Nahverkehr, in Schwimmbädern usw.) beschränkt Kammann seine Betrachtungen daher auf einige hauptsächlich vom Bund getragene Transfers.

Kritisch setzt sich Kammann mit dem heute praktizierten „dualen Entlastungssystem“ auseinander, das einerseits auf dem mit steigendem Einkommen abschmelzenden Kindergeld und andererseits auf den steuerlichen Kinderfreibeträgen beruht, deren Entlastungswirkung mit steigendem Einkommen zunimmt. Die kombinierte Wirkung dieser beiden Transfers weist, wie Kammann zeigt, einen diskontinuierlichen Verlauf auf, den der Autor als „Geburtsfehler“ dualer Entlastungssysteme ansieht. Ähnliche Probleme ergeben sich im System der Ausbildungsförderung (durch BAFöG, Steuerfreibeträge, teilweisen Darlehens-