

Gerechtigkeit für Familien

Zur Begründung und
Weiterentwicklung des
Familienlasten- und
Familienleistungsausgleichs

Gerechtigkeit für Familien

Zur Begründung und Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs

Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen

Band 202

Schriftenreihe des Bundesministeriums
für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Verlag W. Kohlhammer

In der Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend werden Forschungsergebnisse, Untersuchungen, Umfragen usw. als Diskussionsgrundlage veröffentlicht. Die Verantwortung für den Inhalt obliegt der jeweiligen Autorin bzw. dem jeweiligen Autor.

Alle Rechte vorbehalten. Auch fotomechanische Vervielfältigung des Werkes (Fotokopie/Mikrokopie) oder von Teilen daraus bedarf der vorherigen Zustimmung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Gerechtigkeit für Familien/(Hrsg.: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend).
-Stuttgart: Kohlhammer, 2001

(Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend; Bd. 202)
ISBN 3-17-017211-5

Herausgeber: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
10118 Berlin

Titelgestaltung: 4 D Design Agentur, 51427 Bergisch-Gladbach

Satz: Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung (IES),
30163 Hannover

Druck: DCM • Druckcenter Meckenheim, 53340 Meckenheim

Verlag: W. Kohlhammer GmbH
2001

Verlagsort: Stuttgart
Printed in Germany

Gedruckt auf chlorfrei holzfrei weiß Offset

Herausgeber des Gutachtens ist das

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

10118 Berlin

Internet: www.bmfsfj.de

Adresse Broschürenstelle:

Postfach 29.1551

53145 Bonn

Tel.: 0180/5329329

Vorwort

Mit dem Gutachten „Gerechtigkeit für Familien - Zur Begründung und Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienausgleichs“ greift der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ein aktuelles und intensiv diskutiertes Thema auf.

Das Gutachten setzt sich grundsätzlich mit der Frage der finanziellen Familienförderung in der modernen Industriegesellschaft auseinander. Auf der Grundlage des Drei-Generationen-Konzepts, des so genannten Schreiber-Modells, wird vom Wissenschaftlichen Beirat ein umfassendes Referenzmodell eines integrierten Systems der Familienförderung und der Altersversicherung vorgelegt.

Auch wenn solche umfassenden Modelle in der Politik schwierig zu handhaben sind, haben sie doch für den politischen Diskussionsprozess Bedeutung.

Politik braucht aber auch Wege, wie diese Ziele erreicht werden können. In seinem Gutachten gibt der Wissenschaftliche Beirat eine Reihe konkreter, umsetzbarer Hinweise, die an den gewachsenen Strukturen ansetzen und aus denen heraus Folgerungen für die Weiterentwicklung der Familienförderung in Deutschland gezogen werden können.

Ich wünsche dem Gutachten eine angemessene Resonanz in Wissenschaft, Politik und Gesellschaft.

Den Beiratsmitgliedern danke ich für ihre engagierte wissenschaftliche und ehrenamtliche Arbeit und insbesondere dem Vorsitzenden dafür, dass er die Arbeit des Beirats bei einem besonders schwierigen Thema gebündelt und zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht hat.



Dr. Christine Bergmann
Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Inhaltsverzeichnis

Seite

Vorwort	V
Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse	XV
1. Einführung	1
1.1 Ansatzpunkte und Ziele dieses Gutachtens.....	1
1.2 Zur Integration von Familienlasten- und Familienleistungsausgleich - Die Entwicklung eines neuen familienpolitischen Paradigmas	4
1.3 Zum Stellenwert von Familienlasten- und Familienleistungsausgleich in der Debatte um die Reform des Sozialstaates	7
1.4 Gerechtigkeit für Familien - ein Grundanliegen von Familienlasten- und Familienleistungsausgleich.....	8
1.5 Überblick über den Aufbau des Gutachtens	11
2. Die Entwicklung des Familienlasten- und des Familienleistungsausgleichs und seiner Leitbilder in der Bundesrepublik Deutschland	15
2.1 Ausgangssituation und Anfänge einer eigenständigen Familienpolitik (1949 - 1953)	16
2.2 Die Zeit von der Gründung des Bundesministeriums für Familienfragen bis zum Ende der großen Koalition (1953 - 1969)	18
2.3 Die Familienpolitik in der Zeit der sozial-liberalen Koalition (1969 -1982)	24
2.3.1 Der Abbau des dualen Familienlastenausgleichs	24
2.3.2 Änderungen im Ehe- und Familienrecht als Folge der Orientierung der Familienpolitik an einem neuen Leitbild	26
2.3.3 Die Verbesserung der Lebenslage von Müttern und Kindern	28
2.4 Wiederbelebung des dualen Familienlastenausgleichs und Weiterentwicklung der Familienpolitik (1982 - 1998)	28

2.4.1	Die Wiedereinführung des dualen Familienlastenausgleichs.....	29
2.4.2	Weiterentwicklung des Instrumentariums der Familienpolitik.....	30
2.4.3	Reform des dualen Familienlastenausgleichs im Jahre 1995.....	34
2.4.4	Familienpolitik nach der Wiedervereinigung	39
2.5	Familienpolitik in der Zeit der rot-grünen Koalition (ab Oktober 1998).....	41
2.6	Zusammenfassung	43
2.6.1	Die Entwicklungsphasen der Familienpolitik.....	43
2.6.1.1	Familienpolitik in der Zeit christlich-liberaler Koalitionen (1953 - 1969)	43
2.6.1.2	Familienpolitik in der Zeit der sozial-liberalen Koalition (1969 - 1982)	43
2.6.1.3	Die Familienpolitik der christlich-liberalen Koalition (1982 - 1998)	44
2.6.1.4	Die Familienpolitik der rot-grünen Koalition seit 1999.....	45
2.6.2	Konzeptionelle Mängel und Unzulänglichkeiten des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs aus der Perspektive zielgerichteter Familienpolitik	46
2.7	<i>EXKURS</i> : Familienpolitik und Leistungen für Familien in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union.....	47
2.7.1	Europäische Familienpolitik	48
2.7.2	Entwicklung der familienpolitischen Handlungstypen	51
2.7.3	Die Hauptentwicklungen in den 90er Jahren	54
2.7.4	Die Familienförderung in den EU-Staaten	56
3.	Der Familienlasten- und Familienleistungsausgleich als Beitrag zur Reform des Sozialstaates	61
3.1	Begründungen und Begründungsmöglichkeiten für den Familienlastenausgleich	61
3.1.1	Die Absicherung familienspezifischer Lebensrisiken	67

3.1.2	Allokationspolitische Argumente	68
3.1.3	Verteilungspolitische Argumente	69
3.1.4	Grundtypen von Maßnahmen eines Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs	70
3.2	Gerechtigkeit als Grundlage und Ziel eines Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs	72
3.3	Gerechtigkeit für Familien nach dem Grundgesetz.....	80
3.4	Die Reform des Familienlasten- und Familien- leistungsausgleichs als Beitrag zum Umbau des Sozialstaates.....	82
4.	Leistungen von Familien.....	87
4.1	Die Leistungen von Familien im Schatten öffentlicher Aufmerksamkeit	87
4.2	Erläuterung des analytischen Konzepts.....	89
4.3	Die Leistungen des Mikrosystems Familie.....	91
4.3.1	Leistungen durch Familientätigkeiten und Haushaltsarbeit.....	91
4.3.2	Die Entscheidungen und Leistungen für Kinder.....	96
4.3.3	Pflege und Regeneration der Familienmitglieder	97
4.3.4	Die Sozialisations- und Bildungsleistungen sowie die soziale Platzierung der Kinder	100
4.3.5	Die emotionale Stabilisierung der Familienmitglieder	102
4.4	Die Leistungen von Familien für die Gesellschaft: die Bildung und Erhaltung des gesellschaftlichen Humanvermögens und intergenerationeller Solidarität	103
4.4.1	Die Leistungen der Familien zur qualitativen Entwicklung des Humanvermögens.....	104
4.4.2	Die Leistungen der Familien zur Erhaltung des Humanvermögens	107
4.4.3	Der Beitrag der Familien zur Reproduktion der Gesellschaft.....	108
4.4.4	Der Beitrag der Familien zur Stabilisierung der intergenerationellen Solidarität	112

4.5	Warum sollen Leistungen der Familien für die Gesellschaft ausgeglichen werden?	112
4.5.1	Gründe für den Ausgleich familialer Leistungen für die Gesellschaft.....	113
4.5.2	Gründe für den Ausgleich der Leistungen für die Kindergeneration durch die Kindergeneration.....	115
4.6.	Zum Wert des Beitrags der Familien zur Humanvermögensbildung	116
5.	Lasten durch Kinder - Eine konzeptionelle Klärung.....	119
5.1	Der Ausgangspunkt: Die Idee der Opportunitätskosten.....	119
5.2	Opportunitätskosten des Aufziehens von Kindern und Lasten durch Kinder.....	122
5.3	Lasten durch monetäre Aufwendungen der Eltern und deren steuerliche Berücksichtigung	124
5.4	Lasten durch staatliche Realleistungen	125
5.5	Lasten durch Einschränkungen der Erwerbstätigkeit der Eltern zur Kinderbetreuung.....	126
5.6	Lasten durch nicht-monetäre Kosten	130
5.7	Die Bedeutung der zeitlichen Verteilung der Lasten durch Kinder	132
5.8	Von der Verteilung kindbedingter Lasten zum Familienlastenausgleich	132
5.9	Lasten und Nutzen durch Kinder - Vom bedarfsgerechten Lastenausgleich zur kommutativen Gerechtigkeit des Leistungsausgleichs.....	135
6.	Leistungen für Kinder und Lasten durch Kinder - Versuch einer empirischen Abschätzung	137
6.1	Leistungen der Familien und Lasten durch Kinder - Von der Theorie zur empirischen Messung	137
6.2	Der Untersuchungsansatz	139
6.3	Private und öffentliche Aufwendungen für Kinder im Familienzyklus	144

6.4	Private und öffentliche Aufwendungen für Kinder - Gesamtbeträge	153
6.5	Private und öffentliche Aufwendungen in der Phase tertiärer Bildung	162
7.	Konzepte eines gerechten Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs	167
7.1	Horizontal gerechte Verteilung der Steuerlasten	171
7.1.1	Horizontale Gerechtigkeit im Rahmen des Leistungsfähigkeitsprinzips	171
7.1.2	Steuergerechtigkeit nach den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts	174
7.1.3	Die praktizierte Optionslösung - eine kritische Beurteilung	180
7.1.4	Zum Ausmaß der kindbedingten Minderung der Leistungsfähigkeit - die jüngste Sicht des Bundesverfassungsgerichts	184
7.2	Leistungsausgleich aufgrund externer Erträge	190
7.2.1	Gesellschaftliche Erträge durch Familientätigkeit	191
7.2.2	Gesellschaftliche Belastung durch unzureichende Funktionserfüllung	193
7.2.3	Ansatzpunkte eines Ausgleichs der familialen Leistungen für die Gesellschaft	195
7.3	Intergenerationeller Leistungsausgleich	199
7.3.1	Grundüberlegungen	199
7.3.2	Zur Begründung eines intergenerationellen Leistungsausgleichs	201
7.3.2.1	Unzureichende Schenkungen und Kreditgewährung an die nachwachsende Generation auf privater Basis	202
7.3.2.2	Kollektive Alterssicherung	204
7.3.3	Das System des intergenerationellen Leistungsausgleichs	205
7.3.4	Schritte zur Umsetzung des intergenerationellen Leistungsausgleichs	210

7.4	Intertemporale Umverteilung	211
7.4.1	Intertemporale Umverteilung der elterlichen Konsumeinschränkungen	212
7.4.2	Intertemporale Umverteilung der Zeitaufwendungen für Kinder	213
7.4.3	Maßnahmen zur intertemporalen Umverteilung.....	213
7.5	Familienbezogene Verteilungs- und Umverteilungs- politik im Sinne einer bedarfsgerechten Umverteilung (Familienlastenausgleich)	216
7.5.1	Kritische Aspekte des (korrigierten) Marktergebnisses aus Sicht einer bedarfsorientierten Umverteilung zugunsten von Familien.....	218
7.5.2	Konsequenzen für (um-)verteilungspolitische Eingriffe des Staates.....	221
7.5.3	Berücksichtigung von Verteilungs- und Umverteilungsaspekten	223
7.5.4	Spezielle Politikfelder mit monetären und/oder Realtransfers an Familien.....	224
7.5.5	Zum Ausmaß eines monetären Ausgleichs familiärer Lasten.....	229
7.5.5.1	Maßnahmen zum Ausgleich der Prozesschancen.....	230
7.5.5.2	Monetäre Ausgleichsmaßnahmen und Startchancengerechtigkeit	231
7.5.5.3	Modelle eines Kinderfördergeldes	233
7.6	Integration der Teilkonzepte zu einer Gesamtkonzeption.....	236
7.6.1	Die umfassende Lösung	237
7.6.2	Die adäquate Berücksichtigung der einzelnen Teilprobleme.....	239
7.6.3	Konzeptionelle Schritte zur Anpassung des heutigen Systems	241
8.	Empfehlungen.....	245
8.1	Allgemeine Empfehlungen.....	246

8.2	Konkrete Empfehlungen	249
	Anhang	259
	Anhang 6-A: Zur Konstruktion typischer Familienzyklen.....	259
	Anhang 6-B: Private und öffentliche Aufwendungen für Kinder - Berechnungsmodalitäten	265
	Anhang 6-C: Öffentliche Aufwendungen für Kinder im Familienzyklus	291
	Abbildungsverzeichnis	299
	Tabellenverzeichnis	301
	Literaturverzeichnis.....	303
	Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.....	319

Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

Auf der Grundlage ständiger Beobachtung der Lebensbedingungen von Familien in Deutschland kommt der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zu dem Ergebnis: Die Familie erfährt angesichts der Lasten, die sie durch die Versorgung, Betreuung, Erziehung und Bildung der Kinder zu tragen hat, und der Leistungen, die sie für die Gesellschaft erbringt, keine ausreichende Gerechtigkeit. Alle Gesellschaftsmitglieder profitieren von der Übernahme dieser Lasten und von den Leistungen, während die Mitglieder der Familien selbst - unbeschadet des Nutzens und der Vorzüge familialen Lebens für die Familienmitglieder - erhebliche Nachteile in der Gestaltung ihres Alltags, ihrer sozialen und kulturellen Teilhabe und der Sicherung ihres Lebens im Alter hinnehmen müssen. Aus diesem Grunde fordert der Wissenschaftliche Beirat eine Behandlung der Familie im System der Besteuerung, Transferzahlungen und Realleistungen, die diese Lasten und Leistungen in angemessener Weise anerkennt. Der Beirat entwickelt in diesem Gutachten ein Konzept, an dem die Schritte hin zu einer gerechten Behandlung der Familie ausgerichtet werden sollen. Mit diesem Konzept wird langfristig eine grundlegende Neuausrichtung familienrelevanter Politik angestrebt, die geeignet ist, die gegenwärtigen strukturellen und das Familienleben beeinträchtigenden Mängel des Systems der Familienförderung unter der Zielsetzung zu überwinden, mehr Gerechtigkeit für Familien zu verwirklichen. Es soll nicht nur politischen Entscheidungsprozessen eine Grundlage geben, sondern auch einen Rahmen schaffen, in dem sich die Eigenverantwortung der Familie entfalten kann.

Zur Konzeption eines Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs

Ein am Maßstab der Gerechtigkeit orientierter, in sich geschlossener Familienlasten- und Familienleistungsausgleich muss Folgendes berücksichtigen:

- Die Aufwendungen für das kindliche Existenzminimum dürfen, wie das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, nicht besteuert werden und sind für alle Kinder sicher zu stellen.
- Eine kindbezogene Einkommenshilfe in Form einer negativen Einkommensteuer soll gewährleisten, dass bedürftige Familien nicht allein aufgrund ihrer materiellen Verpflichtungen gegenüber ihren Kindern in die Sozialhilfe fallen.

- Neben dem sächlichen Existenzminimum ist gemäß der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts auch der Betreuungs- und Erziehungsbedarf in einer gewissen Höhe steuerlich zu verschonen.
- Der Ausgleich familialer Leistungen für die Gesellschaft soll durch ein einheitliches Kindergeld gewährleistet werden.
- Im Alterssicherungssystem ist der Beitrag der Eltern zur Humanvermögensbildung der nächsten Generation angemessen zu berücksichtigen.
- Zur Verbesserung der Startchancengerechtigkeit aller Kinder soll ein einkommensabhängiges Kinderfördergeld eingeführt werden.
- Zur Verbesserung der Startchancengerechtigkeit für Kinder und der Erleichterung der Beteiligung der Eltern am Erwerbsleben ist ferner die Weiterentwicklung von Betreuungseinrichtungen unerlässlich.
- Über die Phasen des Familienlebens hinweg muss Familien der Zugang zu Finanzdienstleistungen gesichert werden.
- Die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbstätigkeit ohne Beeinträchtigung von Berufslaufbahnen und Altersrenten ist nachhaltig zu verbessern.

Unter der Perspektive der Steuergerechtigkeit, die weder als Sozial- noch als Familienpolitik zu verstehen ist, gilt es zunächst, das gesellschaftspolitisch akzeptierte Postulat umzusetzen, der Staat müsse das Existenzminimum aller Mitglieder einer Gesellschaft und damit auch dasjenige von Kindern steuerfrei belassen. Daneben sind die (minimalen) Kosten für den sozio-kulturellen Erziehungsbedarf sowie die Betreuung von Kindern zu berücksichtigen.

Organisatorisch sollte das seit 1996 bestehende Optionsmodell aufgegeben werden. Für eine Übergangsfrist sollten das sächliche Kinderexistenzminimum sowie der sozio-kulturelle Erziehungs- und Betreuungsaufwand in einem zusammengefassten Kinderfreibetrag berücksichtigt werden.

Das Kindergeld muss als direkter monetärer Transfer gezahlt werden, so dass seinem Charakter als einer familienpolitischen Maßnahme Rechnung getragen wird, die sowohl Bedarfsgerechtigkeit (Lastenausgleich) als auch einen Ausgleich externer Effekte, nämlich der positiven Wirkungen für andere Gesellschaftsmitglieder (Leistungsausgleich), erreichen soll. Das einheitliche Kindergeld ist für einkommensschwache Familien um ein Kinderfördergeld aufzustocken, damit eine gedeihliche Entwicklung und anregende Lernbedingungen für alle Kinder gesichert sind.

Ebenso wie ein transparenter Familienlasten- bzw. Familienleistungsausgleich die Trennung von steuerlichen und wirklichen familienpolitischen Transfers erfordert, ist auch eine systematische Trennung zwischen

sozial-politischen und familienpolitischen Transfers zu fordern. Letzteres gilt mit Blick auf die derzeit noch gegebene Verknüpfung von Sozialhilfe und familienbezogenen staatlichen Leistungen. Das heißt, dass die Bedingungen und Kontrollen der Sozialhilfe im Prinzip zwar auch hier gelten müssen, dass aber die staatliche Unterstützung grundsätzlich aus der Sozialhilfe herauszunehmen und als negative Einkommensteuer direkt zu gewähren ist. Somit geht es um eine - im Zeichen der Herstellung von Gerechtigkeit für Familien unverzichtbare - Umschichtung von an sich bereits bestehenden Sozialleistungen.

Diese Reformschritte bedeuten noch keine Abkehr vom bisherigen Familienlastenausgleich, sondern nur eine Modifikation, denn sie erfüllen die Forderung, den Vorteil, den die Gesellschaft aus den familialen Leistungen bezieht, auszugleichen und diese Leistungen anzuerkennen, nur zum Teil.

Unter der Perspektive der Leistungsgerechtigkeit gilt es, die externen „Erträge“ von Familienarbeit, die nicht nur für die Familienmitglieder, sondern für die Gesellschaft insgesamt wirksam werden, angemessen zu erstatten. Der direkte Zusammenhang zwischen Familienleistungen und Erträgen für Dritte wird nirgendwo so deutlich sichtbar wie im Rentenversicherungssystem. Der externe Ertrag der Familienleistungen muss als solcher bewertet und angerechnet werden. Langfristig ist hier eine grundsätzliche Umstellung der Alterssicherung zu vollziehen, die der Tatsache Rechnung trägt, dass die von den Familien erwirtschafteten Beiträge zur Humanvermögensbildung und -pflege (mit) zur originären Basis der Altersrenten werden. Das gegenwärtige Alterssicherungssystem weist nämlich einen folgenschweren Systemfehler auf: Die Erwerbstätigengeneration investiert zwar in das Humanvermögen der nachwachsenden Generation, indem die Eltern die Kinder versorgen, betreuen und erziehen, und die Steuerzahler weitgehend die direkten Lasten der Bildungs- und Ausbildungsinstitutionen tragen. Die Altersversorgung ist aber weder in ihrer Höhe noch in der Verteilung der Ansprüche daran geknüpft, wer in welchem Umfang zur Humanvermögensbildung beiträgt.

Diesem Systemmangel kann mit der Einführung eines kombinierten Systems von Alterssicherung und Humanvermögensbildung abgeholfen werden. Dieses kombinierte System umfasst einen einkommensabhängigen Kapitaldienst (entsprechend früher gebildeten Humanvermögens), eine Pflichtversicherung (Altersvorsorge) durch Beteiligung an den Kosten der Humanvermögensbildung der nachwachsenden Generation sowie eine daran orientierte Rente über die gesamte Altersphase. Wenn die Beteiligung an den Kosten der Humanvermögensbildung Grundlage der laufenden Renten ist, wird eine Generation, die relativ wenig in das Humanvermögen

der nachwachsenden Generation investiert, je nach unterlassenen Anteil stärker eigenverantwortlich in andere Altersvorsorgeformen investieren müssen. Wer hingegen individuell viel zur Humanvermögensbildung der nächsten Generation beiträgt, finanziert damit auch die eigene Altersvorsorge und nicht mehr wie heute die Altersvorsorge Dritter. Eine solche Neustrukturierung der sozialstaatlichen Alterssicherung, die durch einen „Alters- und Humanvermögensbildungsfonds“ realisiert werden könnte, entspricht dem Kriterium der Eigenverantwortlichkeit. Sie ist - aus der Sicht volkswirtschaftlicher Analysen - zugleich leistungsgerecht und anreizorientiert.

Ein solcher Fonds böte aber auch die Möglichkeit, Probleme der phasenweisen Geldknappheit in Familienhaushalten durch die intertemporale Umverteilung von Liquidität zu lösen. Wenn nämlich in Phasen intensiver Versorgungs- und Betreuungsanforderungen die Möglichkeiten eingeschränkt sind, durch Erwerbseinkommen der Eltern die Kinder materiell gut zu versorgen, die gewünschte Eigen- oder Fremdbetreuung der Kinder zu finanzieren und Entwicklung und Lernen der Kinder zu unterstützen, dann geraten Eltern oder Paare mit Kinderwunsch in Entscheidungssituationen, die in die Ablehnung der (weiteren) Elternschaft, oder aber oft in elterlichen (meist mütterlichen) Verzicht auf berufliche, soziale und kulturelle Teilhabe münden. Diese Entscheidungen sind positiv beeinflussbar, wenn in Zeiten großen Bedarfs ausreichend Mittel zur Verfügung gestellt werden, etwa in der Form von Krediten, um einerseits die Betreuung, Erziehung und Bildung der Kinder in wünschenswerter Weise zu ermöglichen und andererseits für die Eltern größtmögliche Wahlfreiheit zu verwirklichen.

Diese ebenfalls im Rahmen des vorgeschlagenen Fonds zu leistende intertemporale Umverteilung bedeutet eine gesteigerte Verwirklichung von Startchancengerechtigkeit für die Kinder und von Prozesschancengerechtigkeit für die Eltern, insbesondere für die Mütter. Durch vermehrte Startchancen- und Prozesschancengerechtigkeit werden Bedingungen geschaffen, die zum einen Kindern ermöglichen, die zur eigenverantwortlichen Lebensführung erforderlichen Kompetenzen zu erwerben, und zum anderen Eltern in die Lage versetzen, am gesellschaftlichen Leben, vor allem am Erwerbsleben in selbstbestimmter, durch ihre Familienaufgaben nicht unzumutbar eingeschränkter Weise teilzunehmen. Startchancen- und Prozesschancengerechtigkeit sind folglich unabdingbare Voraussetzungen für zu übernehmende Eigenverantwortung.

Entwicklung familienpolitischer Aufgaben

Das hier vorgestellte Konzept soll dazu beitragen, die mangelnde Kontinuität der deutschen Familienpolitik zu überwinden, die in den fünf Jahrzeh-

ten seit der Gründung des Bundesfamilienministeriums im Jahr 1953 bis heute zu beobachten war. Dieser Politik fehlte in hohem Maße eine durchgängige Konzeption, und sie war durch extreme Umschwünge nach Regierungswechseln geprägt.

Die vergangene Familienpolitik kann in eine Reihe von Phasen eingeteilt werden, die sich nicht nur durch den Einsatz unterschiedlich gewichteter Instrumente, sondern vor allem durch ihre Ziele vor dem Hintergrund differierender Familien- und Geschlechterrollenleitbilder unterscheiden:

- Zwischen 1953 und 1969 war die Familienpolitik bestrebt, durch Steuerfreibeträge und Kindergeld eine eng begrenzte partielle Abmilderung der Kinderlasten zu bewirken, dies zunächst vor allem für Familien mit mehreren Kindern. Das geschah in Orientierung an dem Leitbild der „bürgerlichen Familie“ mit der klassischen Arbeitsteilung zwischen Männern und Frauen und mit dem Ziel, die Institution Familie - so wie sie diesem Leitbild entsprach - zu stützen.
- In der Zeit zwischen 1969 und 1982 wurde Familienpolitik als Teil von Gesellschaftspolitik gestaltet. Nicht nur wesentliche Rechtsänderungen ordneten das Verhältnis der Familienmitglieder zueinander - das der Ehepartner einerseits und das der Eltern und Kinder andererseits - unter den Zielen von Gleichheit und einer vom Kind aus betriebenen Familienpolitik neu. Die Steuerfreibeträge wurden fast vollkommen abgebaut, das Kindergeld wesentlich erhöht und auch auf das erste Kind ausgedehnt. Gestaltungsziel für den Familienlastenausgleich wurde primär das der Bedarfsgerechtigkeit.
- Nach 1982 wurden Steuerfreibeträge wieder eingeführt und sukzessiv erhöht. Die Kindergeldleistungen blieben im Wesentlichen erhalten, wurden aber aufgrund fiskalischer Engpässe teilweise einkommensabhängig gezahlt. In der zweiten Hälfte der 80er Jahre wurde der bis dahin bestehende Familienlastenausgleich durch eine Reihe neuer Instrumente erweitert, und zwar durch die Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung, durch die Einbeziehung von Pflegeleistungen und schließlich durch die Einführung von Erziehungsurlaub und Erziehungsgeld. Hierbei handelte es sich nicht nur um eine Ergänzung um weitere Leistungen, sondern um Neugewichtungen in den Zielen von Familienpolitik. Die gesellschaftliche und finanzielle Anerkennung der Erziehungsleistung und die partielle Kompensation der durch die Versorgung und Betreuung von Kindern entstehenden Opportunitätskosten (Verlust von Erwerbseinkommen und von rentenrechtlichen Ansprüchen sowie erhöhtes Beschäftigungsrisiko) können als ein Schritt hin zu einer Anerkennung der positiven externen Effekte familialer Leistungen interpretiert werden. Diese positiven externen Effekte entstehen für die

Gesellschaft durch die familiäre Versorgung und Erziehung von Kindern und bilden die Basis und die Begründung für einen Familienleistungsausgleich.

- In den 90er Jahren kam es - neben Familienrechtsänderungen wie der Kindschaftsrechtsreform von 1998, mit der der Gesetzgeber die Rechtslage an die pluralisierten Eltern-Kind-Verhältnisse anpasste - auch im Bereich der familienbezogenen Steuerpolitik zu einigen konzeptionellen und quantitativen Neuordnungen. Dazu zählt zum Beispiel das 1996 eingeführte Optionsmodell, in dessen Rahmen das Kindergeld und der Steuerfreibetrag für Kinder zwar stark angehoben, jedoch die parallele Inanspruchnahme ausgeschlossen wurde.

Diese und weitere Änderungen von familienbezogenen Maßnahmen - zum Beispiel bei der rentenrechtlichen Anerkennung von Kindererziehungszeiten und bei der Erhöhung von Kindergeld und -freibetrag 2000 - gingen allerdings weniger auf die Initiative des Gesetzgebers als auf Urteile des Bundesverfassungsgerichts zurück. Dieses hat in einer immer dichter werdenden Folge von Urteilen in den letzten 15 Jahren auf wesentliche Gerechtigkeitslücken in der Behandlung von Familien durch den Staat aufmerksam gemacht und den Gesetzgeber unter Handlungsdruck gesetzt. Zu den Eckwerten, die das Bundesverfassungsgericht durch entsprechende Urteile für die steuerliche Behandlung von Familien festgelegt und die der Gesetzgeber durch die Einführung des Optionsmodells 1996 zunächst nur unzureichend umgesetzt hat, gehört die Tatsache, dass Steuerfreibeträge in Höhe der existenzminimalen Aufwendungen für Kinder ein Gebot der Steuergerechtigkeit sind, das lange Zeit nicht erfüllt worden war. Solche kinderbezogenen Steuerfreibeträge oder adäquate (freibetragskompensierende) Kindergeldzahlungen sind damit nicht als Element eines Familienlasten- oder gar Familienleistungsausgleichs einzuordnen, sondern als systemimmanente Komponente der Steuerpolitik. Die 1996 umgesetzte verfassungsgewollte Neuorientierung lässt sich kennzeichnen als ein Schritt auf dem Weg von einer ungerechtfertigten, verfassungswidrigen steuerlichen Belastung der Familien hin zu einer familienbezogenen Politik, die allerdings dem Prinzip der Steuergerechtigkeit und dem Ziel der finanziellen Anerkennung positiver externer Effekte der Familien nur partiell folgt. Weitere Eckwerte für die steuerliche Behandlung von Familienlasten sind mit den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts von 1998 durch die Forderung hinzugekommen, nicht nur das physische Existenzminimum von Kindern von der Besteuerung freizustellen, sondern auch Kosten für die Erziehung und Betreuung. -

Aber nicht nur die durch Regierungswechsel und fiskalische Eckwerte bedingte relative Konzeptionslosigkeit und Diskontinuität eines Familienlasten-

und Familienleistungsausgleichs kennzeichnet die Familienpolitik der zurückliegenden Jahrzehnte, sondern auch die Tatsache, dass Familienpolitik als Staatsaufgabe in dieser Zeit wesentliche Funktionsänderungen erfahren hat. Ursache dafür ist das Faktum, dass sich die Grundmuster der individuellen Lebensgestaltung und -begründung seit den Anfängen der Familienpolitik in den 50er und 60er Jahren erheblich geändert haben. Während nämlich in den ersten Jahrzehnten vom überwiegenden Teil der Bevölkerung noch so etwas wie ein „Standardlebensentwurf“ gelebt wurde, der durch Elternschaft der allermeisten Paare bei traditioneller geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung in der Familie charakterisiert war und in dessen Rahmen alle Bevölkerungsgruppen an der Humanvermögensbildung beteiligt waren, hat sich in den letzten Jahrzehnten eine Polarisierung in der Bevölkerungsstruktur zwischen Familien einerseits und Kinderlosen andererseits ergeben, die zugleich wesentliche Gerechtigkeitslücken des sozialen Sicherungssystems sichtbar macht.

Mittlerweile bleibt ein Viertel der Frauen (Geburtsjahrgänge der 60er Jahre) und ihrer Partner kinderlos. Gleichwohl sind diese Personen aber von den Leistungen der Familien abhängig. Vor diesem Hintergrund gilt es, die Lasten, Belastungen und Entlastungen von Eltern gegenüber anderen Bevölkerungsgruppen im Rahmen der sozialen Ordnungspolitik und der Neuordnung des Sozialstaates zu bestimmen sowie Anforderungen zu formulieren, die an ein ausgewogenes, widerspruchsfreies und effizientes System des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs gestellt werden müssen und die dem Kriterium der Gerechtigkeit für Familien standhalten.

Der Beirat möchte mit diesem Gutachten dazu beitragen, ein umfassendes und langfristiges Konzept eines Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs zu entwickeln. Dieses Konzept trägt auch den gesellschaftlich relevanten externen Erträgen der Familienarbeit und der optimalen Allokation der familialen Ressourcen in Bezug auf die Humanvermögensbildung Rechnung. Es dokumentiert folglich einen Paradigmawechsel in der Familienpolitik. Mit diesem Ziel werden in dem Gutachten zum einen Maßnahmen empfohlen, die sich in Form einer Erweiterung des bestehenden Systems kurz- und mittelfristig anbieten. Zum anderen werden Leitlinien entwickelt, die als Orientierungsrahmen für längerfristige Reformen dienen können.

Zur Begründung eines Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs

Ein umfassendes Konzept des Familienlasten- und -leistungsausgleichs muss von der aktuellen familienpolitischen Diskussion ausgehen und grundsätzlich die folgenden Aspekte beachten:

- horizontal gerechte Verteilung der Steuerlasten
- Ausgleich der für die Gesellschaft relevanten Familienleistungen
- Leistungsausgleich zwischen den Generationen
- Umverteilung im Lebenslauf über verschieden belastende Familienphasen hinweg
- bedarfsgerechte Umverteilung
- familienorientierte Rahmenbedingungen wie die Vereinbarkeit von Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit.

Das Bestreben, den Familienlastenausgleich durch einen Familienleistungsausgleich wesentlich zu ergänzen und damit weiter zu entwickeln, bedeutet unter den gegebenen Rahmenbedingungen (unter anderem demographischer Art), alle staatlichen familienbezogenen Maßnahmen unter Berücksichtigung der gewandelten gesellschaftlichen Lebensbedingungen zu prüfen. Lange war Familienpolitik allein durch den ideellen Wert der Familie begründet, auf Bedarfsgerechtigkeit ausgerichtet oder sogar nur als Zuwendung von Almosen verstanden worden. Damit war Familienpolitik fiskalischen Veränderungen vergleichsweise ungeschützt ausgesetzt.

Dagegen geht es heute sowohl bei der Neukonzeption des Sozialstaates ebenso wie des Familienleistungsausgleichs darum, das Verhältnis zwischen familialen Leistungen für die Gesellschaft und Leistungen der Gesellschaft für die Familie neu zu bestimmen. In diesem Zusammenhang ist der Familienleistungsausgleich vor allem an dem Kriterium der Leistungsgerechtigkeit zu messen, wonach zwischen denen, die Leistungen erbringen, und denen, die aus ihnen Nutzen ziehen, ein fairer Austausch stattfinden muss. Dies betrifft zum einen das Verhältnis von Eltern und denjenigen Gesellschaftsmitgliedern, die sich nicht direkt an der Kindererziehung beteiligen, aber von den familialen Leistungen für die nächste Generation - vor allem durch das Rentensystem - profitieren. Zum anderen gilt es auch, das Verhältnis zwischen den Generationen neu zu sichern, indem die Kindergeneration der Elterngeneration das erhaltene Humanvermögen in adäquater Weise rückerstattet (intergenerationeller Ausgleich). Schließlich ist im Rahmen der Leistungsgerechtigkeit dafür Sorge zu tragen, dass Eltern bei der Erbringung der familialen Leistungen nicht übermäßig mit Kosten belastet werden, die daraus resultieren, dass Phasen erhöhten Ressourcenbedarfs

und erhöhter Ressourcenverfügung über den Lebenslauf zeitlich ungleich verteilt sind (intertemporaler Ausgleich).

Steuersystematisch ist in diesem Zusammenhang erforderlich, dass Familien durch das Steuersystem nicht benachteiligt werden, sondern dass das Existenzminimum der Kinder gemäß der horizontalen Steuergerechtigkeit durch Verringerung der Steuerbemessungsgrundlage steuerlich freigestellt wird, wie es das Bundesverfassungsgericht verlangt hat.

Daneben ist jedoch auch dem Kriterium der Bedarfsgerechtigkeit Rechnung zu tragen. Allerdings ist die Sicherung des Existenzminimums keine Frage des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs im engeren Sinne, sondern allgemeine sozialpolitische Aufgabe. Die Sicherstellung der Startchancen- und Prozesschancengerechtigkeit erfordert eine darüber hinausgehende, an Bedarfsgesichtspunkten der Familie orientierte Umverteilung. Nur dann, wenn auch die Startchancen- und Prozesschancengerechtigkeit für Kinder und ihre Eltern wirksam verbessert wird, werden sich die Lebensbedingungen der Familien so wandeln, dass sie ihre Eigenverantwortung ohne Ausnutzung ihrer Leistungen durch kinderlose Gesellschaftsmitglieder übernehmen können.

Leistungen von Familien und Lasten durch Kinder

Gerechtigkeit für Familien vor allem unter dem Gesichtspunkt der Leistungsgerechtigkeit zu verwirklichen, verlangt nach einer Abschätzung und Zuordnung quantifizierbarer und prinzipiell monetarisierbarer Familienleistungen. Analytisch ist eine Makroperspektive familialer Leistungsbewertung, in die unter anderem die externen Effekte von Familienleistungen einbezogen werden, von einer Mikroperspektive zu unterscheiden, der zufolge familiäre Leistungen von den beteiligten Familienmitgliedern selbst zuerst als private Leistungen verstanden werden, die sie in sehr persönlichen Beziehungen erbringen und die zum Teil auch nur unter den spezifischen Bedingungen von Familienleben, jedoch nicht marktmäßig, erbracht werden können.

Aus der Makroperspektive werden bestimmte Leistungen, die Kinder im Laufe ihres Lebens erbringen, zu „öffentlichen Gütern“, und Familienhaushalte haben trotz ihres privaten Charakters bedeutsame gesellschaftliche Funktionen. Als Leistungen dieser Familienhaushalte werden im Rahmen dieses Gutachtens die in einer bestimmten Zeit durch Arbeit in der Familie erreichten Ergebnisse bei der Versorgung, Betreuung, Erziehung und Bildung von Kindern und die Effekte gemeinsamer Haushaltsproduktion, gegenseitiger Hilfe und persönlicher Kommunikation verstanden. Dies gilt

nicht zuletzt auch hinsichtlich der Ergebnisse, die in familialen Netzwerken für Ältere, Behinderte und Kranke hervorgebracht werden. Diese Leistungen stellen das Gros der gesellschaftlichen Humanvermögensbildung und -erhaltung dar. Dabei lässt sich dieses Humanvermögen - bezogen auf Individuen - als die Gesamtheit der körperlichen, psychischen und geistigen Fähigkeiten und Fertigkeiten eines Menschen definieren und - bezogen auf die Gesellschaft - als die Gesamtheit der mit bestimmten Kenntnissen, Fähigkeiten, Fertigkeiten und Erfahrungen ausgestatteten Bevölkerung. Die Art und Weise, wie Familien ihren Beitrag zur Entwicklung der geistigen, kulturellen, sozialen und beruflichen Dimension des Humanvermögens leisten und - angesichts der äußeren Bedingungen wie dem verfügbaren Einkommen und Vermögen, dem Wohnraum, der Unterstützung durch die öffentlichen Bildungs- und Beratungseinrichtungen - leisten können, beeinflusst die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Qualität einer Gesellschaft erheblich. Dabei ist allerdings nicht nur der Aspekt der Qualität, sondern auch der der Quantität von Bedeutung. Denn sobald es keine Selbstverständlichkeit für alle Menschen einer Gesellschaft - aus welchen Gründen auch immer - gibt, sich in der Elternrolle an der Humanvermögensbildung und -erhaltung zu beteiligen, sollte es ein gesteigertes gesamtgesellschaftliches Interesse dafür geben, dass möglichst alle Menschen, die Kinderwünsche haben, diese realisieren können. Konsequenterweise ist zu fragen, wie der Staat die Rahmenbedingungen für Elternschaft entsprechend günstig gestalten kann.

Das Fundament dieser Rahmenbedingungen liegt in einem teilweisen Ausgleich der von Familien in einem dem ökonomischen Wert nach beachtlich großen Umfang erbrachten Leistungen. Der Wert der Leistungen für Kinder oder - unter umgekehrter Perspektive - der Umfang der Lasten, die den Familien und dem Staat durch die Versorgung, Betreuung, Erziehung und Bildung von Kindern entsteht, lässt sich empirisch abschätzen. Er erreicht gemessen an den Aufwendungen für ein Kind bis zum vollendeten 18. Lebensjahr nach den im Gutachten vorgelegten Abschätzungen (Werte für früheres Bundesgebiet; in Klammern: Werte für neue Bundesländer)

- im Fall eines Ehepaares mit einem Kind 716.000 DM (551.000 DM),
- im Fall eines Ehepaares mit drei Kindern insgesamt 1.600.000 DM (1.300.000 DM)
- und im Fall einer Alleinerziehenden mit einem Kind 635.000 DM (503.000 DM).

Im Gutachten wird detailliert dargestellt, dass im Rahmen des gegenwärtigen Systems der Familienförderung je nach Familientyp zwischen 48 und

66 Prozent dieser Gesamtaufwendungen, also annähernd die Hälfte bis zu zwei Dritteln, direkt von den betroffenen Familien getragen werden.

Zusammengefasst hat die vorgeschlagene Neukonzeption des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs die folgenden Vorteile:

- Sie trägt in erheblichem Maße zur Leistungsgerechtigkeit für Eltern bei, weil sie Familienleistungen zu einer Basis der Altersversorgung macht.
- Dadurch betont sie in stärkerem Maße als heute die Eigenverantwortlichkeit von Individuen und Familien in der Gesellschaft.
- Durch eine kreditgestützte bedarfsorientierte intertemporale Umverteilung wird einerseits die Entscheidung für Kinder erleichtert, andererseits die Startchancengerechtigkeit für Kinder sowie die gleichberechtigte Teilhabe für Eltern am Erwerbsleben gewährleistet.
- Eine im Familienlasten- und Familienleistungsausgleich bisher nicht gekannte Geschlossenheit und Transparenz ist durch die organisatorische Bündelung der Finanzierung der Humanvermögensbildung, der Alterssicherung und der Kreditgewährung an Familien, zum Beispiel in Form eines Fonds, zu erreichen.“

1. Einführung

1.1 Ansatzpunkte und Ziele dieses Gutachtens

Kinder bilden die zukünftige Gesellschaft. Die Pflege und Erziehung der Kinder ist eine anthropologische Aufgabe erster Ordnung. Gemäß unserer Verfassung liegt sie in erster Linie in der Verantwortung der Eltern. Zugleich wird aber die Familie unter den Schutz der staatlichen Ordnung gestellt. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass die Aufwendungen und Leistungen der Familien für Kinder nicht nur der privaten Lebensführung zuzuordnen sind, sondern dass ihnen vielmehr eine öffentliche, gesamtgesellschaftliche Bedeutung zukommt.¹ Diese Auffassung lässt es gerechtfertigt und sogar geboten erscheinen, dass für die Belange von Familien ein eigenständiger Bereich staatlicher und nicht-staatlicher Politik geschaffen wird.

Ein zentraler Teil der Familienpolitik wird mit dem Begriff „Familienlastenausgleich“ bezeichnet. Dieser Begriff ist insofern irreführend, als er die Deutung nahe legt, Kinder seien für ihre Eltern vor allem anderen eine Belastung. Demgegenüber soll mit dem Begriff zum Ausdruck gebracht werden, dass die in Geldgrößen messbaren Aufwendungen von Eltern für ihre Kinder nicht wie sonstige Belange der privaten Lebensführung behandelt werden dürfen. Vielmehr muss es im Sinne der Verfassung einen - in seiner Höhe näher zu bestimmenden - Ausgleich dieser Aufwendungen aus Mitteln der öffentlichen Hand geben. Darin sieht der Beirat ein Gebot der Gerechtigkeit.

Die monetären Aufwendungen stellen indes nur einen Teil der Sorge für Kinder dar. Die Förderung der Entwicklung und Erziehung der Kinder setzen Zeit, Wissen, Zuwendung und den Einsatz weiterer Ressourcen voraus. Erst die Gesamtheit dieser Investitionen und Verhaltensweisen lässt die Leistungen sichtbar werden, die Familien für Kinder und damit auch für die Gesellschaft im Ganzen erbringen. In diesem Sinne hat der Beirat schon in früheren Stellungnahmen als den Kernbereich einer nachhaltigen Familienpolitik nicht mehr den Familienlastenausgleich hervorgehoben, sondern den Familienleistungsausgleich herausgestellt. Gerechtigkeit für Familien zu fordern bedeutet in diesem Zusammenhang, die Leistungen der Familien für Kinder und für die Gesellschaft im Ganzen angemessen anzuerkennen.

Wie vor allem die Sachverständigenkommission für den Fünften Familienbericht festgestellt hat, weist die Familienpolitik seit Jahrzehnten Defizite

¹ Vgl. dazu die Darstellung der Leistungen der Familien für die Gesellschaft in den Abschnitten 4.3 und 4.4 sowie Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMFSFJ (1998).

auf. Ihr fehlt ein umfassendes, langfristig angelegtes Konzept, in das die Gesamtheit der Rahmenbedingungen einbezogen ist, die die Lebenslage der Familien und insbesondere ihrer Kinder beeinflussen. Dazu gehören Einkommen, Vermögen und Wohnbedingungen von Familien, die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbstätigkeit, die Kinderbetreuungseinrichtungen und familienunterstützende Netzwerke.

Ein weiteres Defizit liegt darin, dass die Entwicklung der Familienpolitik nicht stetig verlief, sondern qualitative und quantitative Sprünge aufweist. Sie war insbesondere nicht frei von absoluten und relativen Leistungskürzungen. Sie lässt in Bezug auf die Verbesserung der erwähnten Lebensbedingungen von Familien noch viele Wünsche offen.² Daher fehlen ihr in den Augen ihrer Adressaten die für eine Entscheidung zur Elternschaft notwendige Kontinuität und Verlässlichkeit.

Als besonders schwerwiegender Mangel erweist sich aufgrund der absehbaren Überalterung der Bevölkerung, dass bei der Rentenreform des Jahres 1957 darauf verzichtet wurde, die Reform der Alterssicherung mit der Familienpolitik zu verzahnen. Im Sinne der konzeptionellen Vorstellungen von Wilfrid Schreiber, der maßgeblich an der Entwicklung des Modells der dynamischen Rente beteiligt war,³ hätte die Alterssicherung als Drei-Generationen-Vertrag in dem Sinn ausgestaltet werden sollen, dass die Geburt und Versorgung von Kindern als eine Grundvoraussetzung für die langfristige Funktionsfähigkeit des Altersrentensystems anerkannt wird. Statt auf eine Äquivalenz von Leistung (Beitragszahlung sowie Erziehung und Versorgung der nachwachsenden Generation) und Gegenleistung (Rentenhöhe) abzustellen, wurden Regelungen geschaffen, die bei den kinderlosen Mitgliedern der Gesellschaft positive externe Effekte⁴ bewirken. Der Wohlstand Kinderloser im Alter wird daher durch die Leistungen der Familien mitbegründet.

Als ein weiterer gravierender Mangel hat sich das Fehlen eines umfassenden und langfristigen Konzepts im Bereich einer die Lebenslage der Familien nachhaltig beeinflussenden Familienlastenausgleichs erwiesen.⁵ Der Beirat möchte mit diesem Gutachten dazu beitragen, ein solches Konzept zu entwickeln, das nicht nur umfassend, konsistent und langfristig angelegt ist, sondern auch den gesellschaftlich relevanten externen Erträgen der

2 Vgl. dazu BMFuS (1994a, XI. und XII. Kapitel) und Lampert (1996a: 179 ff.).

3 Schreiber (1964).

4 Als "externe Effekte" werden in den Wirtschaftswissenschaften Wirkungen definiert, die eine an einem wirtschaftlichen Vorgang, z.B. der Produktion oder dem Verbrauch eines Gutes, unbeteiligte Personen positiv oder negativ treffen. Vgl. zu Einzelheiten die Abschnitte 4.1, 4.5 und 7.2.

5 Vgl. dazu Abschnitt 2.6.2.

Familienarbeit und der optimalen Allokation der familialen Ressourcen⁶ in Bezug auf die Humanvermögensbildung⁷ Rechnung trägt.

Nach Verabschiedung des Fünften Familienberichts,⁸ in dessen Mittelpunkt die Darstellung und Würdigung des Beitrags der Familien zur Humanvermögensbildung und der mit den Leistungen der Familien verbundenen, für die Gesellschaft relevanten Erträge stehen, wurde im politischen Raum die Notwendigkeit einer Anerkennung familialer Leistungen stärker als vorher betont. Im Zusammenhang mit dem ab 1996 verwirklichten "Optionsmodell" des dualen Familienlastenausgleichs⁹ wurde angeregt, den Familienlastenausgleich zu einem Familienleistungsausgleich weiterzuentwickeln. Aufgrund dieser Entwicklung wurde die Frage nach der Notwendigkeit und den Möglichkeiten einer Weiterentwicklung des bestehenden Systems des Familienlastenausgleichs zu einem mit den Zielen der Familienpolitik konformen, systematischen und konsistenten Konzept des Familienleistungsausgleichs aktuell.

Die "Entdeckung" der Bedeutung der Familien für Gesellschaft und Staat und die Bereitschaft zu einer auch finanziellen Anerkennung ihrer positiven externen Effekte fällt in eine Phase krisenhafter Entwicklungen des Sozialstaates und einer sich ausbreitenden, Gruppen und Parteien übergreifenden Diskussion über die Notwendigkeit einer Sozialstaatsreform. Die gegenwärtigen und für die Zukunft absehbaren Probleme des bundesdeutschen Sozialstaats sind zu einer schwer erfüllbaren Herausforderung an die konzeptionelle und finanzielle Problemlösungskapazität der Träger der Wirtschafts- und Sozialpolitik geworden. Trotz dieser Engpässe ergibt sich aus dem Verständnis des Wissenschaftlichen Beirats über aufklärende wissenschaftliche Politikberatung die Notwendigkeit, seine grundsätzlichen Überlegungen über eine Neuausrichtung der Familienpolitik von einem Familienlastenausgleich hin zu einem Familienlasten- und Familienleistungsausgleich fortzuführen und in die politische Willensbildung einzubringen - nicht

6 Unter "Allokation" wird in den Wirtschaftswissenschaften die Verteilung von Ressourcen (Produktionsfaktoren) auf bestimmte Verwendungen und im Raum bezeichnet. Von "optimaler" Allokation spricht man, wenn die Faktoren so auf verschiedene Verwendungen aufgeteilt sind, dass keine Verbesserung im Sinne des Pareto-kriteriums mehr erreicht werden kann (Dieses Kriterium ist erfüllt, wenn in der Gesellschaft durch bestimmte Maßnahmen niemand mehr besser gestellt werden kann, ohne dass jemand anders schlechter gestellt wird).

7 Das Humanvermögen lässt sich definieren als die Gesamtheit der mit bestimmten körperlichen, psychischen und geistigen Fähigkeiten und Fertigkeiten sowie Kenntnissen und Erfahrungen ausgestatteten Bevölkerung.

8 BMFuS (1994a).

9 Vgl. zu diesem im "Jahressteuergesetz 1996" niedergelegten Optionsmodell Lüdeke/Werding (1996) sowie Althammer/Wenzler (1997).

zuletzt, weil diese Überlegungen in enger Verbindung zu einer umfassenden Reform des Sozialstaates stehen.¹⁰

Im Rahmen der Debatte um die Reform des Sozialstaats spielen Vorstellungen von einer gerechten Wirtschafts- und Sozialordnung, wie sie auch den Gründervätern der Sozialen Marktwirtschaft vorschwebte,¹¹ wieder eine zunehmende, wenn auch umstrittene Rolle. Familienpolitik und Familienlastenausgleich haben als Bestandteil der sozialen Ausgestaltung der Ordnung schon immer einen erklärten hohen Stellenwert gehabt, und Familienlasten- und Familienleistungsausgleichskonzeptionen liegen immer Gerechtigkeitsvorstellungen zugrunde. Seit einigen Jahren wird aufgrund der Alterung der Gesellschaft zunehmend das Problem der Gerechtigkeit zwischen den Generationen thematisiert. Vor diesem Hintergrund erscheint es geboten, auch die Gerechtigkeit für Familien, in denen sich die Beziehungen zwischen den Generationen entfalten, wieder ins Blickfeld zu rücken. Daher hält es der Wissenschaftliche Beirat für angemessen, die gesellschaftliche Diskussion um soziale Gerechtigkeit aufzunehmen und Gerechtigkeit für Familien zur Leitfrage dieses Gutachtens zu machen.

1.2 Zur Integration von Familienlasten- und Familienleistungsausgleich - Die Entwicklung eines neuen familienpolitischen Paradigmas

Im letzten Jahrzehnt wurde in die familienpolitische Diskussion der Begriff "Familienleistungsausgleich" eingeführt. Dieser neue Begriff wurde allerdings bisher weder ausreichend umfassend und präzise definiert, noch wurde seine Verwendung begründet. Vielmehr wurde er geradezu unzutreffend auf die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Korrektur einer übermäßigen Besteuerung von Familien angewandt.¹² Der "Familienleistungsausgleich" könnte jedoch eine bemerkenswerte Weiterentwicklung der Familienpolitik darstellen und einem neuen Paradigma Geltung verschaffen, nämlich der Auffassung, dass die Ziele der Familienpolitik nicht nur an den Lasten, sondern vor allem an den Leistungen der Familien orientiert werden sollen.

Bis in die jüngste Vergangenheit galt über Jahrzehnte hinweg der Familienlastenausgleich als ein zentraler Gestaltungsbereich der Familienpolitik.¹³ Nach diesem familienpolitischen Ausgleichskonzept galt es als erstrebens-

10 Vgl. Kapitel 3.

11 Vgl. Kleinhenz (1997: 385 ff.).

12 Vgl. dazu Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMFSFJ (1995).

13 Vgl. dazu Kapitel 2.

wert, den Familien durch direkte und indirekte monetäre Transferleistungen *einen Teil der ökonomischen Lasten und Benachteiligungen* abzunehmen, die mit der Versorgung, Betreuung und Erziehung von Kindern verbunden sind. Zu nennen sind als Lasten und Benachteiligungen insbesondere die finanziellen Aufwendungen für den Kindesunterhalt und der mit einer Unterbrechung der Erwerbstätigkeit zugunsten der Betreuung von Kindern verbundene Entgang von Erwerbseinkommen und sozialrechtlichen Ansprüchen. Rechtfertigungsgrund für den Familienlastenausgleich war im wesentlichen die Auffassung, es sei notwendig, in der Gesellschaft zwischen Familien mit Kindern und Lebensformen ohne Kinder soziale Gerechtigkeit im Sinne der Bedarfsgerechtigkeit herzustellen.¹⁴

Demgegenüber setzte sich in jüngster Zeit die Auffassung durch, dass es geboten ist, die Leistungen, die von den Eltern bei der Versorgung, Betreuung und Erziehung ihrer Kinder und die in Familien für ihre nicht erwerbstätigen sowie ihre kranken und älteren Familienmitglieder erbracht werden, als Leistungen anzuerkennen, die auch für die Gesellschaft von Bedeutung sind und Wert haben. Auf diese "Leistungen für die Gesellschaft" wird ausführlich einzugehen sein.¹⁵ Sie lassen sich zusammenfassend charakterisieren als Beiträge der Familien zur Bildung und Erhaltung des Humanvermögens der Gesellschaft.

Für einen Ausgleich dieser Familienleistungen gibt es zwei Rechtfertigungsgründe: zum einen die Herstellung sozialer Gerechtigkeit im Sinne der "Leistungsgerechtigkeit"¹⁶, zum anderen aber das allokatonspolitische Ziel, die Erbringung von Leistungen, die aus gesellschaftspolitischer Sicht erwünscht sind, auch finanziell anzuerkennen, um Anreize für die Bereitschaft zu setzen, diese Leistungen zu erbringen. Denn die Erbringung dieser Leistungen ist durch strukturelle Faktoren, nämlich das Versagen von Märkten, Starrheiten auf den Arbeitsmärkten und Inflexibilitäten bei der Kinderbetreuung, erheblich gestört.¹⁷

Der Abbau dieser die optimale Allokation aller Produktionsfaktoren, Güter und Leistungen beeinträchtigenden strukturellen Defizite und ihre Überwindung durch familienorientierte Leistungen erscheinen umso mehr erforderlich, als es in einer Gesellschaft, in der es nicht mehr selbstverständlich ist, sich für Kinder zu entscheiden und in der die Entscheidung für Kinder im

14 Damit ist sowohl die Mindestbedarfsgerechtigkeit gemeint als auch Bedarfsgerechtigkeit im Sinne einer Verringerung der in der Gesellschaft bestehenden Unterschiede in den Verfügungsmöglichkeiten über wirtschaftliche Güter und Leistungen. Vgl. dazu die Abschnitte 3.2 und 7.5.

15 Vgl. Kapitel 4.

16 Vgl. dazu Abschnitt 3.2.

17 Vgl. dazu Abschnitt 3.1.2.

Falle fehlender politischer Maßnahmen mit erheblichen ökonomischen Belastungen verbunden ist, die Bereitschaft und die Möglichkeiten zur Gründung von Familien beeinträchtigt sind.

Die Akzeptanz eines Konzepts des Familienleistungsausgleichs, das auf die Anerkennung der positiven externen Effekte abzielt, die die Familien durch die Pflege und Sozialisation der nachwachsenden Generation und durch bestimmte Leistungen für die Mitglieder der Familien für das Überleben und die Entwicklung der Gesellschaft erzeugen, schließt - wenn das Konzept eines Leistungsausgleichs ernst genommen wird - die Anerkennung der Notwendigkeit ein, Maßnahmen zu ergreifen, die dem Ziel dienen, den Eltern die Erbringung ihrer Leistungen, d.h. die Erfüllung ihrer Aufgaben, zu erleichtern.

Im Zusammenhang mit den hier vorrangig interessierenden gesellschaftlichen Leistungen von Familien sei noch einmal auf Wilfrid Schreiber verwiesen, der schon 1964 in seiner Arbeit über "Kindergeld im sozio-ökonomischen Prozess" das Aufziehen von Kindern als eine der Gesellschaft zugute kommende Leistung verdeutlicht hat.

In jüngerer Zeit wiesen im nationalen Rahmen die beiden christlichen Kirchen mit ihrem gemeinsamen Sozialwort¹⁸ und im internationalen Rahmen auch die Weltbank in ihren Berichten zur Weltentwicklung 1990 und 1991 auf den Aspekt des gesellschaftlichen Wertes der Versorgungs- und Erziehungsleistungen in den Familien hin. Die Weltbank stellte fest, dass Leistungen der Familien im Verbund mit dem Bildungssystem Investitionsleistungen in Humanpotenziale darstellen, die das Wirtschaftswachstum und die Wohlfahrtentwicklung maßgeblich beeinflussen. Entsprechend dieser Sichtweise sind nicht nur die Bevölkerungszahl und -struktur sowie bestimmte wirtschaftliche Makrogrößen Determinanten des Wachstums und der Wohlfahrt, sondern auch die "soziale Reproduktion im weitesten Sinn" des Humanvermögens der Gesellschaft.

Die Leistungen der Familien für die Versorgung, Betreuung, Pflege und Erziehung ihrer Kinder an sich und insbesondere die Bedeutung und der Wert dieser Leistungen für die Gesellschaft stehen nach wie vor im Schatten öffentlicher Anerkennung. Die Geburt und die Erziehung von Kindern werden als Privatangelegenheit betrachtet, weil sie auf der als "natürlich" angesehenen und nicht erzwingbaren Bereitschaft von Frauen und Männern zur Elternschaft beruhen. Wenn aber Kinder geboren sind, ergeben sich erhebliche persönliche, institutionelle und gesellschaftliche Konsequenzen, denn

18 Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland und Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (1997).

das Heranziehen eines Kindes bis zur Mündigkeit obliegt zuvörderst den Eltern und dauert - politisch bestimmt - mindestens 18 Jahre. Diese Konsequenzen kann die Politik nicht unbeachtet lassen.

1.3 Zum Stellenwert von Familienlasten- und Familienleistungsausgleich in der Debatte um die Reform des Sozialstaates

Die ausführliche Diskussion der Problematik eines Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs erhält gegenwärtig durch die Notwendigkeit der Reform des Sozialstaates eine besondere Aktualität. Im Rahmen der politischen und wissenschaftlichen Diskussion der Krise, der Reformnotwendigkeiten und der Reformmöglichkeiten des Sozialstaates besteht kaum Dissonanz darüber, dass der Sozialstaat seit wenigstens 25 Jahren infolge der sich aufschaukelnden Massenarbeitslosigkeit in eine Krise geraten ist und sich für die ersten Jahrzehnte des neuen Jahrhunderts eine dramatische, demographisch bedingte Verschärfung dieser Krise abzeichnet. Daher besteht auch Konsens, dass Reformen im Sinne eines Umbaus des sozialstaatlichen Leistungs- und Finanzierungssystems nötig sind, wobei auch Leistungskürzungen und Leistungsrücknahmen nicht prinzipiell ausgeschlossen werden können.

Allerdings muss im Zusammenhang mit den Reformnotwendigkeiten und den Reformmöglichkeiten besonders sorgfältig geprüft werden, ob, inwieweit und in welcher Weise der Familienlasten- und Familienleistungsausgleich in ein vorwiegend auf Leistungskürzungen und -reduktionen abstellendes Reformkonzept einbezogen werden soll. Im vorliegenden Gutachten soll auch auf diese Fragestellung eine Antwort gegeben werden.¹⁹

Im besonderen möchte der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen mit diesem Gutachten auch auf den engen Zusammenhang zwischen Familienlasten- und Familienleistungsausgleich und den Reformbedarf im Bereich der Alterssicherung aufmerksam machen.²⁰ Die für die Alterssicherung (inklusive der Absicherung von Krankheit und Pflege) insbesondere vom zweiten bis zum vierten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts absehbaren demographisch bedingten Belastungen sind (abgesehen von den Effekten der steigenden Lebenserwartung) auch eine Folge der Entwicklungen bei den Familien. Die Erziehung von Kindern wird offenbar nicht mehr als selbstverständliche "Leistung" im Zuge der persönlichen Entfaltung und individuellen Glücksstrebens erbracht. Jede sozialpolitisch stabile Lösung der Probleme der Alterssicherung wird daher den Druck auf ökonomisch-rationale Wahl-

¹⁹ Vgl. Abschnitt 3.4.

²⁰ Vgl. Abschnitte 7.2 und 7.3.

handlungen in Bezug auf die Entscheidung für oder gegen Kinder vermindern und eine als leistungsgerecht empfundene Anerkennung von Erziehungsleistungen berücksichtigen müssen.

1.4 Gerechtigkeit für Familien - ein Grundanliegen von Familienlasten- und Familienleistungsausgleich

Da jedem inhaltlich wie auch immer ausgestalteten Konzept eines Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs Gerechtigkeitsvorstellungen zugrunde liegen, ist es angebracht, die Gerechtigkeitsvorstellungen, von denen der Wissenschaftliche Beirat in diesem Gutachten ausgeht, zu explizieren.

Wenn "Gerechtigkeit für Familien" eingefordert wird, ist offenbar Gerechtigkeit als eine sozial-ethische Leitidee gemeint, an der Recht, Staat und Politik sich orientieren (sollen), wenn es um die politische Ausgestaltung des Lebensraumes der Familien geht.²¹ Eine solche Politik ist nur konsensfähig, wenn sich tendenziell alle Gesellschaftsmitglieder, mindestens die Mehrheit, der politischen Leitidee einer Gerechtigkeit für Familien in dem Sinn verpflichtet fühlen, dass sie im Rahmen ihrer personalen Gerechtigkeitsvorstellungen, unabhängig davon, ob sie Eltern sind oder nicht, für die Interessen und die Belange der Kinder- und Jugendgenerationen eintreten.

Innerhalb der Leitidee der politischen Gerechtigkeit steht die Analyse der Verteilung von Rechten und Pflichten, Gütern und Lasten, Chancen und Risiken in einer Gesellschaft aus der Perspektive der Familien unter Berücksichtigung ihrer Leistungen für ihre eigenen Mitglieder, vor allem aber für die Gesellschaft, im Mittelpunkt. Die Gerechtigkeitsvorstellungen und die Gerechtigkeitsbegriffe, die für die Argumentation des Gutachtens relevant sind, werden in Kapitel 3, Abschnitte 2 und 3 dargestellt.²²

Die Untersuchung zeigt, dass die Wahrnehmung der Rechte und Pflichten in Familien auch der Gesellschaft im ganzen zugute kommt, so dass es geboten erscheint, dafür zu sorgen, dass alle Gesellschaftsmitglieder zur Gewährleistung der notwendigen Voraussetzungen für eine qualitativ hochwer-

21 Für dieses Gutachten stehen politische Dimensionen der Gerechtigkeit ("Politische Gerechtigkeit") im Vordergrund; Kategorien der "Personalen Gerechtigkeit" sind nicht Gegenstand des Gutachtens.

22 Es handelt sich im einzelnen um: die Partizipationsgerechtigkeit (nämlich die Startchancengerechtigkeit und die Prozesschancengerechtigkeit), die Verteilungsgerechtigkeit (nämlich die Leistungsgerechtigkeit und die Bedarfsgerechtigkeit) und die intergenerationelle Gerechtigkeit.

tige Erfüllung familialer Aufgaben beitragen, insbesondere der Aufgabe der Versorgung und der Erziehung der Kinder.

Der Beirat ist sich der Tatsache bewusst, dass es im politischen Gerechtigkeitsdiskurs darum geht, argumentativ zu begründen, warum "etwas", z.B. verbesserte ökonomische Bedingungen, für "jemanden", z.B. für einzelne Familien oder für die Gesamtheit aller Familien, "in bestimmter Hinsicht", z.B. für das Wohlergehen einzelner Personen, der Familien oder der gesamten Gesellschaft, "gut", d.h. erstrebenswert ist. Freilich ist diese positive Beurteilung spezifischer, als erstrebenswert angesehener Zustände relativ, sofern sie von denjenigen artikuliert wird, die - als Betroffene oder als professionell Berufene - ein Interesse an der Verbesserung der Lebenslage von Familien haben.

Zu diesem Gerechtigkeitsdiskurs möchte der Beirat zunächst durch die Analyse der Leistungen und der Lasten der Familien einen Beitrag leisten.²³ Anknüpfend daran untersucht er die Implikationen verschiedener Zielsetzungen - und damit verschiedener Gerechtigkeitsdimensionen - für die Gestaltung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs.

Von den grundsätzlich unterscheidbaren Konzepten für einen Familienlasten- und Familienleistungsausgleich wurde durch die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Mai 1990 und vom 12. Juni 1990²⁴ und zuletzt vom 10. November 1998²⁵ die Bedeutung einer systematisch korrekten Behandlung von Familien und damit einer horizontal gerechten Verteilung der Einkommensteuerlasten in das öffentliche Interesse gerückt. Mit der Korrektur einer übermäßigen Besteuerung von Familien sind jedoch die eigentlich familienpolitischen Anliegen eines Ausgleichs von Lasten und Leistungen von Familien noch gar nicht berührt.

Ein erstes Element für einen solchen Ausgleich ergibt sich im Rahmen einer Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung, die sich der Idee der Leistungsungerechtigkeit besonders verpflichtet fühlt, aus der Notwendigkeit, mindestens insoweit durch einen Familienleistungsausgleich korrekte ökonomische Anreize durch "gesellschaftliche Entgelte" für familiäre Leistungen zu setzen, als Leistungen der Familien für Dritte ("externe Effekte") wirksam werden.

Ein zweites wesentliches Element eines umfassenden Familienleistungsausgleichs sind Maßnahmen, die sich auf Leistungsströme zwischen Eltern und Kindern bzw. zwischen Eltern- und Kindergeneration beziehen. Solche

23 Vgl. dazu Kapitel 4 und 5.

24 Vgl. dazu BVerfGE 82, 60 ff. und BVerfGE 82, 198 ff.

25 Beschlüsse des Zweiten Senats 2BvR 1057/91-, 2BvR 1226/91 und 2BvR 980/91.

Leistungen, wie sie insbesondere umlagefinanzierten Rentensystemen oder der Bildungsfinanzierung zugrunde liegen, können sich durch die konkrete Ausgestaltung dieser Systeme auch zugunsten familienexterner Dritter auswirken, so dass sich bei ihrer Berücksichtigung im System des Familienlastenausgleichs Aspekte des intergenerationellen Ausgleichs mit denen eines Familienleistungsausgleich i.e.S. mischen. Dabei kann Ausgangspunkt der Diskussion das bereits von Wilfrid Schreiber (1955, 1964) entwickelte Konzept der prinzipiellen Eigenverantwortlichkeit jeder Generation über ihren ganzen Lebenszyklus hinweg sein.

Ein drittes Element sind Leistungen, die die Wohlfahrt der Familien durch intertemporale Umverteilungen des Einkommens und der Belastungen erhöhen, weil sie die Lebenslage der Familien in den Phasen besonderer Belastungen auf Kosten einer Verringerung des frei verfügbaren Einkommens in späteren, ökonomisch günstigeren Lebensphasen verbessern können.²⁶

Schließlich darf das Ziel einer bedarfsgerechten Umverteilung zugunsten gesellschaftlich schwacher Familien als Zielsetzung eigenen Ranges im Rahmen des Familienlastenausgleichs nicht aus den Augen verloren gehen. Finanzielle Unterstützung von Familien sollte sich dabei an Maßstäben orientieren, die sich aus der Idee der Bedarfsgerechtigkeit generell ergeben.

Ähnliche Bedeutung wie der Gerechtigkeit kommt der Solidarität als politische Leitidee für familienpolitisches Handeln zu - ungeachtet der Tatsache, ob man sie als eigenständige Leitidee oder als Teilaspekt der Gerechtigkeit betrachtet. Solidarität verlangt, dass innerhalb einer Solidargemeinschaft deren Mitglieder sich wechselseitig füreinander und für die Gemeinschaft verantwortlich fühlen, gegenseitige Rücksicht und Hilfsbereitschaft in bestimmten Situationen üben. Das gilt insbesondere gegenüber den wirtschaftlich und sozial schwachen Mitgliedern einer Solidargemeinschaft, vor allem gegenüber Familien, die in Armut leben oder von Armut bedroht sind.²⁷ Allerdings ist die Analyse von Armut der Familien nicht Aufgabe dieses Gutachtens. Vielmehr geht der Beirat davon aus, dass es grundsätzlich eine vorrangige Zielsetzung der allgemeinen Sozialpolitik ist, gegebenenfalls durch Sozialtransfers dafür zu sorgen, dass für *alle* Kinder die Finanzierung des soziokulturellen Existenzminimums gewährleistet ist.²⁸

26 Vgl. dazu auch Abschnitt 5.7.

27 Vgl. zur Armut und Armutsgefährdung bei Familien Richard Hauser (1995a) und Conze/Ott (2000).

28 Vgl. dazu Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMFSFJ (1995, Abschnitt II, 1.2).

Beiden Konzepten, dem der Gerechtigkeit und dem der Solidarität, ist gemeinsam, dass sie ein Handeln erfordern, das sowohl am eigenen Interesse und am eigenen Nutzen, als auch am Interesse und Nutzen anderer und der jeweiligen sozialen Gruppe (Familie, Gesellschaft) orientiert ist.

1.5 Überblick über den Aufbau des Gutachtens

Dem Beirat liegt auch in diesem Gutachten daran, darauf aufmerksam zu machen, dass sich Familienpolitik als typische Querschnittsaufgabe nicht nur auf die finanziellen Belastungen für Familien und deren Ausgleich konzentrieren darf. Vielmehr muss sie die Gesamtheit der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für Familien im Auge behalten. Lebenserfahrung und familienwissenschaftliche Forschung bestätigen eindrucksvoll, dass bei der Familiengründung und Familienerweiterung für Eltern ein familienfreundliches Klima in der Gesellschaft, kindgerechte Wohn- und Wohnumweltbedingungen, Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbstätigkeit sowie gesellschaftliche Anerkennung für Familien im sozio-ökonomischen Umfeld eine entscheidende Rolle spielen. Dem Beirat liegt ferner daran, zu unterstreichen, dass neben der Analyse ökonomischer Aspekte der Familienpolitik, die in diesem Gutachten im Vordergrund stehen, die Berücksichtigung der sozioökonomischen und der sozialen Aspekte nicht übersehen werden dürfen, deren Relevanz und Bedeutung für die Familienpolitik er im besonderen in seinem Gutachten "Kinder und ihre Kindheit in Deutschland. Eine Politik für Kinder im Kontext von Familienpolitik" erst vor kurzem bearbeitet hat.²⁹

Eine Voraussetzung für die Lösung der Aufgabe, einen Beitrag zur Entwicklung eines langfristig angelegten, konsistenten, systematisch aufgebauten Konzepts eines Familienlasten- und -leistungsausgleichs zu leisten, das den Familien unter Berücksichtigung der gesellschaftlich relevanten externen Erträge der Familientätigkeit und der optimalen Allokation der familialen Ressourcen in Bezug auf die Humanvermögensbildung Gerechtigkeit widerfahren lässt, ist es, zunächst die historische Entwicklung der Familienpolitik und die gegenwärtigen politischen Rahmenbedingungen darzustellen. Dies geschieht in Kapitel 2. Vor diesem Hintergrund werden dann in Kapitel 3 die im politischen Raum verwendeten sowie die möglichen Begründungen für staatliche Eingriffe zur Gestaltung der Lebensbedingungen von Familien systematisch dargestellt. Dabei stehen - wie erwähnt - ökonomische Überlegungen und Begründungen im Vordergrund, insbesondere die Frage nach der Absicherung familienspezifischer Risiken (Absicherung

29 Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMFSFJ (1998).

der Lebensrisiken der Kinder, Beeinträchtigung der Eigenvorsorge durch die Aufwendungen für Kinder, Einkommens- und Karriererisiken der Eltern), die Frage nach der angemessenen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Anerkennung positiver externer Erträge der Familientätigkeit für die Gesellschaft, und schließlich die Frage, welche verteilungspolitischen Konsequenzen sich aus dem Ziel ergeben, den Familien Gerechtigkeit widerfahren zu lassen. Die vom Beirat abgeleitete Begründung familienpolitischer Leistungen beruht auf Gerechtigkeitskriterien, die in diesem Kapitel allgemein und bezogen auf die Bundesrepublik Deutschland abgeleitet und erläutert werden. Aufgrund des engen Zusammenhangs zwischen einer Reform der Familienpolitik und der notwendigen Reform des Sozialstaates wird erörtert, welcher Stellenwert der Familienpolitik im Rahmen einer Sozialstaatsreform zukommt und welchen Bedingungen eine solche Reform familienpolitisch genügen sollte.

Für die beabsichtigte Entwicklung eines erweiterten Konzepts des Lasten- und Leistungsausgleichs ist neben einer Darstellung der Begründungen für staatliche Maßnahmen eine gründliche Analyse der Lasten und der Leistungen der Familien unverzichtbar. Diese Analysen erfolgen in den Kapiteln 4 bis 6. Während das Kapitel 4 die Leistungen des Mikrosystems Familie im Überblick und systematisch nach Funktionen beschreibt und die Leistungen der Familien, nämlich ihre Beiträge zur Bildung und Erhaltung des Humankapitals der Gesellschaft aus gesellschaftspolitischer Perspektive würdigt und die Begründungen für einen Ausgleich dieser Leistungen erörtert, werden in Kapitel 5 die durch Kinder entstehenden Lasten theoretisch abgeklärt und systematisch analysiert, um darauf aufbauend in Kapitel 6 die Lasten der Familien empirisch erfassen zu können. Dabei spielt ein in der ökonomischen Theorie im Zusammenhang mit der Analyse von Entscheidungen zentrales Konzept eine grundlegende Rolle: das Konzept der Opportunitätskosten. Sie sind definiert als die Nutzenverluste, die dadurch entstehen, dass ein Entscheidungsträger, der eine *bestimmte* Entscheidung getroffen hat, darauf verzichtet, den Nutzen zu realisieren, den er bei einer anderen Entscheidung hätte erzielen können. Kosten im Sinne von Opportunitätskosten sind daher nicht nur die tatsächlichen Aufwendungen, sondern messen den entgangenen Nutzen, der bei einer alternativen Verwendung der eingesetzten Ressourcen möglich wäre. Im Falle der Gründung von Familien sind als Kosten von Kindern der Nutzenentgang eines Lebens ohne Kinder anzusehen. Aufbauend auf diesem Konzept werden dann in Kapitel 6 in systematischer Weise die privaten und öffentlichen Aufwendungen für Kinder empirisch abgeschätzt.

Auf den skizzierten Grundlagen aufbauend wird in Kapitel 7 zunächst der Ist-Zustand der Familienlasten- und -leistungsausgleichsleistungen anhand

der herausgearbeiteten Ziele eines Lasten- und Leistungsausgleichs bewertet und der familienpolitische Handlungsbedarf aufgedeckt. Im Anschluss daran werden - bezogen auf eine horizontal gerechte Verteilung der Steuerlasten, einen Leistungsausgleich aufgrund externer Erträge, einen intergenerationellen und intertemporalen Ausgleich sowie auf eine bedarfsgerechte Umverteilung - konzeptionelle Handlungsstrategien entwickelt. Die auf einzelne Dimensionen eines Lasten- und Leistungsausgleichs bezogenen Handlungsmöglichkeiten werden in ein am sogenannten "Schreiber-Modell" orientiertes Gesamtkonzept integriert. Dabei handelt es sich um ein theoretisches Idealmodell, das im Sinne einer Referenzkonzeption als Orientierungsmaßstab der Politik dienen soll. Dieses kann nur Schritt für Schritt und nur langfristig angestrebt werden, wobei es bei der Transformation bestehender Lösungen in Lösungen im Sinne des Gesamtmodells zahlreiche, in diesem Gutachten nicht abklärbare Übergangsprobleme gibt.

Die kurz- und mittelfristig zweckmäßig und durchsetzbar erscheinenden Maßnahmen werden dann in Kapitel 8 zusammengefasst.

2. Die Entwicklung des Familienlasten- und des Familienleistungsausgleichs und seiner Leitbilder in der Bundesrepublik Deutschland¹

Die folgende historische Darstellung der Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland konzentriert sich auf den Familienlastenausgleich im herkömmlichen Sinn und auf den seit einigen Jahren intendierten Familienleistungsausgleich. Zu einem solchen Familienlasten- und Familienleistungsausgleich gehören - nach dem in der Literatur und in der politischen Diskussion vorherrschenden Verständnis, das dieser historischen Skizze zugrunde liegt - neben dem Kindergeld und Steuerfreibeträgen² für Kinder in bestimmter Höhe auch das Erziehungsgeld und die Anerkennung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung.³ Diese Instrumente werden daher in die Darstellung einbezogen. Andere monetäre Leistungen an Familien oder Familienmitglieder wie z.B. Leistungen im Rahmen der Ausbildungsförderung oder der familienorientierten Wohnungspolitik werden - gleichsam zur Abrundung des Bildes - einbezogen, aber nicht durchgängig und nicht vollständig behandelt.

Die Zielsetzungen dieses Gutachtens machen es zwar nicht erforderlich, die Entwicklung der Familienpolitik in der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) in den Jahren 1949 bis 1990 im einzelnen nachzuzeichnen, zumal bei der Vereinigung der beiden deutschen Staaten die in der früheren Bundesrepublik geltenden familienpolitischen Regelungen im Rahmen des Einigungsvertrages vom 31. August 1990 ganz überwiegend auf die Neuen Bundesländer übertragen wurden. Dennoch soll zum einen auf vermutete indirekte Einflüsse der Familienpolitik der DDR auf die Familienpolitik der früheren Bundesrepublik hingewiesen werden. Zum anderen sollen wesentliche Merkmale der Familienpolitik der DDR herausgestellt werden, um erkennbar zu machen, was sich für die Familien in den Neuen Bundesländern verändert hat.

1 Vgl. dazu die historischen Skizzen der Familienpolitik in Gerlach (1996), Heldmann (1986), Lampert (1996a), Langer-El Sayed (1980), Willeke/Onken (1990).

2 Steuerfreibeträge für Kinder können, wenn sie nicht über den für Kinder erforderlichen existenzminimalen Aufwendungen liegen, nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht mehr als Element eines Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs angesehen werden.

3 Streng genommen und nach dem Verständnis des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen von einem vollständigen Konzept eines Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs müssen auch die beitragsfreien familienorientierten Leistungen des Systems Sozialer Sicherung und staatliche Realleistungen für Kinder und Jugendliche in ein Konzept eines Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs einbezogen werden.

2.1 Ausgangssituation und Anfänge einer eigenständigen Familienpolitik (1949 - 1953)

Nach dem Zweiten Weltkrieg gab es in den Westzonen und in der 1949 gegründeten Bundesrepublik bis zur Verabschiedung des Kindergeldgesetzes im Jahre 1954 keine Familienpolitik im Sinne eines Familienlastenausgleichs. Vielmehr hatte der Alliierte Kontrollrat schon 1945 die 1935 eingeführten bescheidenen, zuletzt vom dritten Kind an gewährten Kinderbeihilfen abgeschafft, weil er in ihnen Elemente der nationalsozialistischen Rassegesetzgebung und Bevölkerungspolitik sah.

Trotz einer Vielzahl lösungsbedürftiger politischer Probleme und zahlreicher sozialpolitischer Aufgaben in der Phase des politischen und wirtschaftlichen Wiederaufbaus wurden zwischen 1949 und 1954 wichtige Bestandteile einer Familienpolitik in der Sozialversicherung, im Bereich des Mutterschutzes und in der Wohnungspolitik - wenn auch in bescheidenem Umfang - reaktiviert bzw. ausgebaut.

Im Rahmen der Gesetzgebung zur Sozialversicherung wurden alle die Ehe und die Familie fördernden Regelungen beibehalten, die zu sehr großen Teilen schon seit Beginn der gesetzlichen Sozialversicherung zugunsten nicht erwerbstätiger Familienangehörigen vorgesehen waren.⁴

4 Dazu gehören insbes. (vgl. dazu Rust 1990: 439 ff.):

1. In der Rentenversicherung
 - a) die Witwen- und Waisenrenten;
 - b) die Sicherung des Betreuungsbedarfs von Kindern in Form der Haushaltshilfe.
2. In der Unfallversicherung
 - a) die Witwen- und Waisenrenten;
 - b) familienbedingt unterschiedlich hohe Lohnersatzleistungen für Versicherte;
 - c) die Sicherung des Betreuungsbedarfs von Kindern in Form der Haushaltshilfe.
3. In der gesetzlichen Krankenversicherung
 - a) weitgehend unentgeltliche Sachleistungen für die nicht erwerbstätigen Familienmitglieder;
 - b) die Bereitstellung einer Haushaltshilfe, wenn Versicherten wegen eines Krankenhauses- oder Kuraufenthalts die Weiterführung des Haushalts nicht möglich und im Haushalt ein noch nicht acht Jahre altes Kind zu versorgen ist;
 - c) Mutterschaftshilfe, d.h. die volle ärztliche Betreuung der werdenden und stillenden Mutter, ärztliche Hilfe bei der Entbindung und bei der Behandlung im Krankenhaus, Arzneimittelsversorgung und gegebenenfalls häusliche Pflege sowie Haushaltshilfe;
 - d) Schwangerenberatung für Familienangehörige;
 - e) die Befreiung Versicherter unter 19 Jahren von den Zuzahlungsverpflichtungen zu Arznei-, Verbands- und Heilmitteln;
 - f) ein einmaliges Entbindungsgeld in Höhe von 150 DM;
 - g) Leistungen für schwerpflegebedürftige Familienangehörige
 - h) Kinderpflegekrankengeld, d.h. die Zahlung von Krankengeld an Versicherte, die zur Pflege eines noch nicht achtjährigen familienversicherten Kindes der Arbeit fernbleiben müssen. Es wird pro Versichertem längstens 10 Tage pro Jahr gezahlt.

Dass die familienbezogenen Leistungen der gesetzlichen Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung von Anfang an tradierter Bestandteil der Sozialversicherung sind,⁵ verdient angesichts der im Zusammenhang mit dem Umbau des Sozialstaats geführten Diskussion um die Eliminierung versicherungsfremder Leistungen besonders festgehalten zu werden.⁶

1950 bis 1953 wurden bescheidene Kinderfreibeträge gewährt, die in keinerlei Beziehung zu den Aufwendungen für Kinder und zur Beeinträchtigung der steuerlichen Leistungsfähigkeit durch den Unterhalt von Frau und Kindern standen (vgl. dazu Tabelle 2-1, Abschnitt 2.2).

Erwähnung verdient auch die Tatsache, dass bereits in den Anfangsjahren der Bundesrepublik die Wohnungsbaupolitik familienpolitisch orientiert war.⁷

Ausbildungsförderungsleistungen waren im ersten Jahrzehnt der Bundesrepublik kein Element der Familienpolitik. Vielmehr beruhte die Ausbildungsförderung im wesentlichen auf Vorschriften, die sich in Kriegsfolgegesetzen fanden (Bundesversorgungs-, Heimkehrer-, Lastenausgleichs-, Bundesevakuiertengesetz) und das Ziel verfolgten, kriegs- und verfolgungsbedingte Verluste von Ausbildungsmöglichkeiten auszugleichen.

Von einer Familienpolitik im Sinne einer bewussten Gestaltung der Lebensbedingungen von Familien kann für diese Periode keine Rede sein.

5 Vgl. dazu Rust (1990: 439 f.).

6 So Rust (1990: 450, 456 und 457). Vgl. auch Lampert (1995).

7 Vor allem durch die Förderung des sozialen Wohnungsbaues auf der Grundlage des Ersten Wohnungsbaugesetzes von 1950 sollten bis 1956 1,8 Mio. Wohnungen für breite Schichten geschaffen werden. Das Ziel wurde weit übertroffen. Allerdings waren die Förderrichtlinien nicht ausreichend auf die Bedürfnisse der Familien zugeschnitten (vgl. dazu auch Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMJFG (1974: 80 ff.). Auch das Wohnungsbauprämiengesetz von 1952 war nicht stark familienorientiert. Es sah nach dem Familienstand und der Kinderzahl gestaffelte förderungsfähige Höchstsparebeträge und Prämiensätze zwischen 20 und 30 % vor, der Höchstbetrag für die prämienebegünstigten Aufwendungen war auf 400 DM festgesetzt.

2.2 Die Zeit von der Gründung des Bundesministeriums für Familienfragen bis zum Ende der großen Koalition (1953 - 1969)⁸

Die Gründung eines "Ministerium für Familienfragen" im Jahre 1953 markiert den Beginn einer zielorientierten Politik der Gestaltung der Lebensbedingungen von Familien.

Das von der seinerzeitigen Regierungskoalition verfolgte Leitbild der Familie unterschied sich erheblich von dem der SPD.⁹

Die CDU/CSU, vertreten durch den ersten Familienminister der Bundesrepublik, *Franz-Josef Wuermeling*, strebte danach, die vollständige, auf der Ehe beruhende Familie in ihrem Sinne optimal funktionsfähig zu machen, die Eheschließungen zu fördern, den Geburtenzuwachs zu erhöhen¹⁰ und die Mütter zur Konzentration auf die Familientätigkeiten zu veranlassen. Sie wollte die Familie als Institution schützen, primär die Mehrkinderfamilien fördern, die Frau bzw. die Mutter an das Haus binden und sie von der Erwerbsarbeit fernhalten.

Demgegenüber sah die SPD in diesem Konzept familienrestaurative Tendenzen. Sie neigte eher dazu, nicht nur die Familie im Sinne des Ideals der bürgerlichen Familie zu fördern, sondern auch "sonstige Lebensgemeinschaften" und die Familien*mitglieder*, insbes. die Kinder und die Frauen. Sie verfolgte schon seinerzeit das Leitbild der auf Gleichberechtigung von Mann und Frau in und außerhalb der Familie beruhenden Familie.¹¹

Die Leitbildvorstellungen des seinerzeitigen Familienministers entsprachen den Leitbildvorstellungen, die dem tradierten Familienrecht zugrunde lagen: der Mann war das Haupt der Familie, er entschied in allen das Eheleben betreffenden Angelegenheiten, sein Name bestimmte den Ehe- und den

8 Von 1953 bis 1966 lag die Regierungsverantwortung bei christlich-liberalen Koalitionen. Nach einer nicht einmal zweimonatigen Alleinregierung von CDU/CSU wurde Ende 1966 die bis 1969 anhaltende große Koalition gebildet. Dieser Koalitionswechsel hat die Familienpolitik nicht nachhaltig beeinflusst. Erwähnung verdient jedoch, dass in der Ära der großen Koalition im Jahre 1968 der erste Familienbericht erschien.

9 Die Leitbilder der Familie und der Familienpolitik, die die politischen Parteien vertreten, werden ihrerseits durch weltanschauliche und religiöse Bindungen beeinflusst. Vgl. zum Einfluss christlicher Familienleitbilder auf die Leitbilder von CDU/CSU und SPD Langer-El Sayed (1980: 125 - 130).

10 In seiner Regierungserklärung vom 20. Oktober 1953 bemerkte Konrad Adenauer - bezogen auf die Absicht der Gründung eines Bundesministeriums für Familienfragen - "... wenn nicht durch konstante Zunahme der Geburten der Prozentsatz der im produktiven Alter stehenden Personen wächst, werden zunächst die Alten von der geringfügigen Sozialproduktion betroffen werden. Durch Technisierung und Rationalisierung der Wirtschaft wird man den für unser Volk im Verlauf einiger Generationen vernichtenden Prozess nicht aufhalten können. Helfen kann nur eins: Stärkung der Familie und dadurch Stärkung des Willens zum Kind."

11 Vgl. dazu Langer-El Sayed (1980: 163).

Familiennamen, er verwaltete das Vermögen der Frau, ihm stand das Sorgerecht über die Kinder zu, die Frau war berechtigt, das gemeinschaftliche Hauswesen zu leiten und konnte "innerhalb ihres häuslichen Wirkungskreises die Geschäfte des Mannes besorgen und ihn vertreten".¹²

Erst das "Gesetz über die Gleichberechtigung von Mann und Frau auf dem Gebiete des bürgerlichen Rechts (Gleichberechtigungsgesetz)" vom 18. Juni 1957, das zu erlassen das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber aufgrund von Art. 3,II GG gezwungen hatte, brachte der Ehefrau eine Stärkung ihrer Rechte, noch nicht aber eine wirkliche Gleichberechtigung. Nach wie vor war der Frau der Haushalt zugewiesen; die Befugnis der gesetzlichen Vertretung des Kindes blieb dem Mann vorbehalten.

Eine Modifikation dieses Ehe- und Familienleitbildes trat ein, als *Bruno Heck* Familienminister wurde (1963). Heck war weniger als sein Vorgänger gegen die Erwerbsarbeit von Frauen eingestellt.¹³ Vermutlich spielte für diesen Auffassungswandel auch die veränderte Arbeitsmarktlage, d.h. die steigende Arbeitskräfteknappheit, eine Rolle.

Das erste familienpolitische Programm der Bundesregierung, das sog. "Acht-Punkte-Programm", sah vor: 1. einen familiengerechten Wohnungsbau; 2. die Bevorzugung des Familieneigenheimbaus; 3. Kindergeld vom dritten Kind an; 4. Kinderzuschläge für alle Rentenempfänger; 5. Steuerfreibeträge für Kinder; 6. Familienermäßigungen bei der Bundesbahn; 7. den Schutz überbeanspruchter Mütter; 8. den Schutz schuldlos verlassener Frauen und Mütter.

Hauptinstrumentarium und Kernstück der Familienpolitik in den Jahren 1955 bis 1974 war der duale Familienlastenausgleich.

Dieser aus Steuerfreibeträgen für Kinder und aus Kindergeldzahlungen bestehende Familienlastenausgleich i.e.S. wurde 1955 etabliert, als zusätzlich zu den bereits bestehenden Steuerfreibeträgen für Kinder, die für 1955 geringfügig erhöht wurden (vgl. Tabelle 2-1), ab 01.01.1955 das Kindergeldgesetz in Kraft trat. Es sah gemäß der von der CDU/CSU vertretenen These, der in der Wirtschaft der Bundesrepublik gezahlte Lohn reiche für eine Familie mit zwei Kindern aus und entsprechend dem Ziel, vorrangig die Mehrkinderfamilien materiell zu fördern, Kindergeld erst für das dritte und jedes weitere Kind in Höhe von 25 DM mtl. vor.

12 Vgl. dazu Schwab (1993: 63).

13 Vgl. dazu Langer-El Sayed (1980: 109).

Mit dem Kinderfreibetrag wurde das Ziel verfolgt, die existenzminimalen Aufwendungen für Kinder teilweise von der Besteuerung freizustellen, weil diese Ausgaben die steuerliche Leistungsfähigkeit der Eltern verringern. Allerdings bewirkte die Höhe der Freibeträge über viele Jahre hinweg, nämlich bis 1995, nur eine Milderung dieser Überlastung, nicht jedoch ihre Beseitigung, weil und soweit die Freibeträge geringer waren als die Höhe der existenzminimumsichernden Aufwendungen für Kinder.¹⁴

Mit dem Kindergeld dagegen wurde die Absicht verfolgt, einen gewissen Teil der in den Familien anfallenden privaten Kinderkosten explizit durch öffentliche Transfers abzudecken, also Familienlasten teilweise auszugleichen. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1990 haben jedoch offengelegt,¹⁵ dass das Kindergeld in der Periode 1975 bis 1985, in der die Steuerfreibeträge für Kinder völlig abgeschafft bzw. sehr niedrig waren, subsidiär anstelle ausreichend hoher Steuerfreibeträge die Funktion einer Milderung der steuerlichen Überlastung übernahm. Dementsprechend erfüllte es vor allem bei Familien mit mittlerem und höherem Einkommen nur in geringem Umfang die Funktion eines Ausgleichs von Kinderlasten.

Es sei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass für Angehörige des öffentlichen Dienstes neben den Steuerfreibeträgen und dem Kindergeld zusätzliche familienstandsorientierte Leistungen gewährt werden, die jedoch nicht in die weitere Darstellung einbezogen werden.¹⁶

Diese Kombination aus Freibeträgen und Kindergeld wurde bis 1974 beibehalten, wobei allerdings zwischen 1953 und 1974 die Kinderfreibeträge und der Haushaltsfreibetrag für Alleinerziehende in mehreren Schritten angehoben wurden (vgl. Tabelle 2-1) und zwar für das erste Kind von 400 auf 1.200 DM, für das zweite Kind von 250 auf 1.680 DM und für das dritte und jedes weitere Kind von 700 auf 1.800 DM.

14 Vgl. dazu die Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Mai und vom 12. Juni 1990 (BVerfGE 82: 60 - 105 und 198 - 208), nach denen die existenzminimalen Aufwendungen für Kinder nicht der Besteuerung unterworfen werden dürfen. Das Bundesverfassungsgericht wies seinerzeit darauf hin, dass es dem Gesetzgeber zwar freisteht, der kinderbedingten Minderung der Leistungsfähigkeit entweder im Steuerrecht oder durch die Gewährung eines ausreichenden Kindergeldes Rechnung zu tragen oder auch durch eine Kombination von Freibetrag und Kindergeld. Bis Ende 1985 aber sei das Kindergeld nicht mehr in verfassungsgemäßer Weise seiner Funktion gerecht geworden, der Minderung der Leistungsfähigkeit von Steuerpflichtigen, die durch den Kindesunterhalt bedingt ist, Rechnung zu tragen. Vgl. dazu auch Lampert (1994: 52 ff.).

15 Vgl. dazu die vorhergehende Fußnote.

16 Vgl. zu diesem Problemkreis Willeke/Onken (1990:127, 414 ff.) sowie Lampert (1996a: 194).

Auch das Kindergeld wurde für das zweite und dritte Kind erhöht und ab 1961 vom zweiten Kind an gezahlt, wenn eine bestimmte Einkommensgrenze nicht überschritten wurde (vgl. Tabelle 2-2).

Die Ausgestaltung des dualen Familienlastenausgleichs war heftig umstritten. Während die CDU/CSU die steuerliche Komponente des Familienlastenausgleichs, also Steuerfreibeträge für Kinder, stark gewichtete, sie als unverzichtbar ansah und erst ab dem dritten Kind ein arbeitgeberfinanziertes Kindergeld einräumen wollte, plädierte die SPD für eine steuerfinanzierte Kinderbeihilfe vom ersten Kind an. Denn nach ihrer Auffassung führt ein v.a. durch Steuerfreibeträge geprägter Familienlastenausgleich zu einer verteilungspolitisch nicht gerechtfertigten Besserstellung der Bezieher hoher Einkommen im Vergleich zu den Beziehern niedrigerer Einkommen. Der duale Familienlastenausgleich wurde ergänzt durch eine familienorientierte Wohnungsbau-, Vermögens- und Bildungspolitik.¹⁷

Eine stärkere familienpolitische Orientierung als die Wohnungspolitik wies die 1959 einsetzende Förderung der Vermögensbildung auf.¹⁸

17 Das Ziel der Förderung des Baues von Wohnungen, "die die Entfaltung eines gesunden Familienlebens, namentlich für kinderreiche Familien, gewährleisten" (§ 1 Zweites Wohnungsbau-gesetz von 1956), wurde durch Darlehens- oder Zuschussgewährungen zum Bau von Familieneigenheimen, durch zinslose Zusatzdarlehen in Höhe von 2.000 DM bei zwei Kindern und in Höhe von 3.000 DM für jedes weitere Kind sowie durch Wohnungsbausparprämien verfolgt. Auch das Wohngeldgesetz von 1965 stellt ein Instrument der Förderung des Wohnungsbaues für Familien dar. Es lässt für Haushalte, deren Einkommen bestimmte Grenzen nicht überschreitet, statt der Zahlung von Wohngeld in Form von Mietzuschüssen die Zahlung von (höheren) Lastenzuschüssen zur Finanzierung von Wohneigentum zu. Die Einkommensgrenzen und die Höhe der Zuschüsse sind nach der Zahl der Haushaltsmitglieder abgestuft. Allerdings werden auch im Rahmen des Wohngeldgesetzes wie auch in der Wohnungsbauförderung allgemein die ökonomischen Lasten von Familien nicht stark genug berücksichtigt. Vgl. dazu BMFuS (1994a: 284 f.) und Niehaus (1994: 205 ff.).

18 Im Rahmen des Sparprämien-gesetzes von 1959 und des Zweiten sowie Dritten Vermögens-bildungsgesetzes der Jahre 1965 und 1970 wurden die prämiengünstigsten Höchstsparbe-träge und/oder die Höhe der Prämien nach der Zahl der Kinder gestaffelt. Indirekt wurde die Vermögensbildung der Familien dadurch gefördert, dass die 1954 festgelegten Freibeträge im Rahmen der Vermögensbesteuerung in Höhe von 10.000 DM für Ehepartner und von 5.000 DM für jedes Kind 1961 auf je 20.000 DM und 1974 auf 70.000 DM angehoben wurden. Vgl. zu Einzelheiten Ferich/Frey (1993: 136 ff.) und Höhnen (1968).

Tab. 2-1: Die Entwicklung ausgewählter kindbezogener steuerlicher Entlastungen in DM

Zeit	Kinderfreibetrag (§ 32 Abs.6 EStG)			Haushalts- ^a freibetrag	Kinderbetreu- ungsbetrag für Alleinerziehende	Ausbildungs- freibetrag	Sonderausga- benabzug für Familien- und Pflegehilfe (§10 Abs.1 Nr.8 EStG)
	1. Kind	2. Kind	3. u.m. Kinder	(§ 32 Abs.7 EStG)	(§ 33c Abs.1 EStG)	(§ 33a Abs. 2 EStG)	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1.01.1950 - 31.05.1953	400	250	700	150			
1.06.1953 -31.12.1953	400	250	700	800			
1954	600	600	840	800			
1955/56 ^b	720	720	1.680	900			
1957	720	1.440	1.680	900			
1958/61	900	1.680	1.800	1.200			
1962/74	1.200	1.680	1.800	1.200			
1975/76	0	0	0	3.000			
1977/79	0	0	0	3.000		1.800/4.200 ^c	
1980/81	0	0	0	3.000	600 je Kind ^d	1.800/4.200	
1982	0	0	0	4.212	600 je Kind	1.800/4.200	
1983	432	432	432	4.212	0	1.800/4.200	
1984	432	432	432	4.212	0	900/2.100	
1985	432	432	432	4.212	4.000/2.000 ^e	900/2.100	
1986/87	2.484	2.484	2.484	4.536	4.000/2.000	1.200/3.000	
1988/89	2.484	2.484	2.484	4.752	4.000/2.000	1.800/4.200	
1990/91	3.024	3.024	3.024	5.616	4.000/2.000	1.800/4.200	12.000 ^f
1992/93	4.104	4.104	4.104	5.616	4.000/2.000	1.800/4.200	12.000
1994/95	4.104	4.104	4.104	5.616	4.000/2.000	1.800/4.200	12.000
1996 ^g	6.264	6.264	6.264	5.616	4.000/2.000	1.800/4.200	12.000
1997	6.912	6.264	6.264	5.616	4.000/2.000	1.800/ 4.200	12.000
1998/99	6.912	6.912	6.912	5.616	4.000/2.000	1.800/4.200	12.000
2000	9.936	9.936	9.936	5.616	4.000/2.000	1.800/4.200	12.000

a Der Haushaltsfreibetrag gilt nur für Alleinstehende mit Kind(ern).

b Ab 1955 wurde zusätzlich zum Steuerfreibetrag für Kinder Kindergeld gezahlt.

c Gegen Nachweis; ohne Nachweis DM 300. 1980 bis 1982 erhielten auch Ehepaare einen Kinderbetreuungsbetrag in Höhe von 1.200 DM gegen und 600 DM ohne Nachweis.

d Der erste Wert gilt für auswärtig untergebrachte Jugendliche unter 18 Jahren, der zweite für auswärtig untergebrachte Jugendliche über 18 Jahren.

e Der erste Wert gilt für das erste, der zweite für jedes weitere Kind.

f Für Familien und Alleinerziehende, die erheblich schwerpflegebedürftige Angehörige oder als Alleinerziehende mindestens ein Kind bis zum zehnten Lebensjahr und als Ehegatten mindestens zwei Kinder durch eine sozialversicherungspflichtige Person betreuen lassen.

g Ab 1996 gilt die sogenannte Optionslösung, nach der sich Berechtigte für den Steuerfreibetrag oder das Kindergeld entscheiden müssen.

Quelle: Willeke/Onken (1990: 419), Frerich/Frey (1993: passim); Jahressteuergesetz (1996), Steuerentlastungsgesetz (1999/2000/2002) und Familienförderungsgesetz (1999).

Tab. 2-2: Die Entwicklung der Kindergeldzahlungen in der Bundesrepublik

Gültig ab	Kindergeld in DM pro Monat für das ... Kind					Einkommensgrenze in DM/Jahr
	1.	2.	3.	4.	ab 5.	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1.1.1955	0	0	25	25	25	keine
1.9.1957	0	0	30	30	30	keine
1.3.1959	0	0	40	40	40	keine
1.4.1961	0	25	40	40	40	bis 7 200
	0	0	40	40	40	ab 7 200
1.1.1964	0	25	50	60	70	bis 7 200
	0	0	50	60	70	ab 7 200
1.1.1965	0	25	50	60	70	bis 7 800
	0	0	50	60	70	ab 7 800
1.9.1970	0	25	60	60	70	bis 13 200
	0	0	60	60	70	ab 13 200
1.1.1972	0	25	60	60	70	bis 15 000
	0	0	60	60	70	ab 15 000
1.1.1973	0	25	60	60	70	bis 16 800
	0	0	60	60	70	ab 16 800
1.1.1974	0	25	60	60	70	bis 18 360
	0	0	60	60	70	ab 18 360
1.1.1975	50	70	120	120	120	keine
1.1.1978	50	80	150	150	150	keine
1.1.1979	50	80	200	200	200	keine
1.7.1979	50	100	200	200	200	keine
1.2.1981	50	120	240	240	240	keine
1.1.1982	50	100	220	240	240	keine
1.1.1983	50	100	220	240	240	Höchstbetrag ^a
	50	70	140	140	140	Sockelbetrag
1.7.1990	50	130	220	240	240	Höchstbetrag
	50	70	140	140	140	Sockelbetrag
1.1.1992	70	130	220	240	240	Höchstbetrag ^b
	70	70	140	140	140	Sockelbetrag
1.1.1996 ^c	200	200	300	350	350	keine ^d
1.1.1997	220	220	300	350	350	keine ^d
1.1.1999	250	250	300	350	350	keine ^d
1.1.2000	270	270	300	350	350	keine

a Seit 01.01.1986 erhielten Berechtigte, die den Steuerfreibetrag nicht oder nur teilweise nutzen konnten, Zuschläge in Höhe bis zu 46 DM mtl. bis 31.12.1989, bis 48 DM bis zum 31. 12. 1991 und bis 65 DM bis zum 31. 12. 1995.

b Wenn der Jahresnettoverdienst bei Ledigen 75.000 DM und bei Verheirateten 100.000 DM und mehr beträgt, wird das Kindergeld seit dem 01. 01. 1994 ab dem dritten Kind auf 70 DM reduziert.

c Die Vergleichbarkeit dieses Kindergeldes mit dem der vorhergehenden Jahre ist durch den Übergang vom System des dualen Familienlastenausgleichs zu dem ab 1996 geltenden sogenannten "Optionsmodell" eingeschränkt. Vgl. dazu Abschnitt 2.4.3.

d Es besteht Wahlfreiheit zwischen dem Kindergeld und dem Steuerfreibetrag für Kinder.

Quelle: BMA (1993: Tab. 8.18), Jahressteuergesetz (1996/1999/2000/2002) sowie Familienförderungsgesetz (1999).

Die Familien finanziell entlastende und die Bildungschancen junger Menschen verbreiternde und gleichmäßiger verteilende Ausbildungsförderung beruhte v.a. auf dem 1957 eingeführten Honnefer Modell, nach dem bei Bedürftigkeit und guten Leistungen Stipendien gewährt wurden. Es wurde ergänzt durch Ausbildungszulagen, die im Rahmen des Kindergeldgesetzes seit 1965 gezahlt wurden, wenn Eltern mindestens zwei Kinder hatten und die Kinder zwischen dem 15. und dem 27. Lebensjahr eine berufsbildende Schule oder eine Hochschule besuchten. Diese Ausbildungsförderung wurde erheblich erweitert, als 1969 im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes ein Rechtsanspruch auf Ausbildungsförderung für alle Versicherten geschaffen und 1971 durch das Bundesausbildungsförderungsgesetz die gesamte staatliche Ausbildungsförderung einheitlich geregelt wurde.

2.3 Die Familienpolitik in der Zeit der sozial-liberalen Koalition (1969 - 1982)

Die Entwicklung der Familienpolitik der sozial-liberalen Koalition war bis 1974 auf die Erhöhung der Einkommensgrenzen für den Bezug des Zweitkinder-Kindergeldes (von 7.800 DM auf 18.360 DM jährlich) und auf die Verabschiedung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes 1972 beschränkt. Die weitere Entwicklung ist durch vier Schwerpunkte gekennzeichnet: erstens die Abschaffung der Steuerfreibeträge für Kinder, die Einführung des Kindergeldes auch für das erste Kind und die massive Erhöhung des Kindergeldes, zweitens die Änderung familienrechtlicher Grundlagen, drittens die Verbesserung der Lebenslage von Müttern und Kindern und viertens die Verstärkung der Ausbildungsförderung.

2.3.1 Der Abbau des dualen Familienlastenausgleichs

Die bemerkenswerteste Änderung im Rahmen des Familienlastenausgleichs während der sozial-liberalen Koalition war die 1975 wirksam werdende Abschaffung der Steuerfreibeträge für Kinder, die Einführung eines Kindergeldes auch für das erste Kind in Höhe von 50 DM, die Abschaffung der Einkommensgrenze für das Zweitkinder-Kindergeld und die massive Erhöhung des Kindergeldes für das zweite und jedes weitere Kind (vgl. Tabelle 2-2).

Diese Maßnahmen entsprachen zum einen der von der SPD vertretenen Auffassung, dass Steuerfreibeträge, die bei einem progressiven Steuertarif umso höhere absolute Entlastungen bringen, je höher das steuerpflichtige Einkommen ist, dem Grundsatz der sozialen Gerechtigkeit, insbesondere

dem der Bedarfsgerechtigkeit, widersprechen, zum anderen dem Ziel, trotz der unterschiedlichen - einerseits steuersystematischen, andererseits unmittelbar am Kindesbedarf orientierten - Hintergründe von Steuerfreibetrag und Kindergeld einheitliche, also insbesondere nicht mit dem zu versteuernden Einkommen steigende, Entlastungsbeträge zu gewährleisten.^{19 20} Eigentlich favorisierte die SPD ein degressives, also mit dem Einkommen sinkendes Kindergeld, konnte sich aber gegenüber ihrem Koalitionspartner, der F.D.P., nicht durchsetzen.²¹

Bis 1981 wurde das Kindergeld für zweite und weitere Kinder mehrmals kräftig erhöht und der Kreis der Bezugsberechtigten ausgeweitet.²² 1982 wurden im Zuge der durch die seinerzeitige Wirtschafts- und Finanzkrise nötigen Sparmaßnahmen das Kindergeld für das zweite und das dritte Kind um 20 DM gesenkt, die Regelaltersgrenze für den Kindergeldbezug vom 18. auf das 16. Lebensjahr abgesenkt und bestimmte Beziehergruppen ausgegrenzt.²³

Gleichzeitig mit der Abschaffung der Kinderfreibeträge wurde ab 1975 der Haushaltsfreibetrag von 1.200 DM auf 3.000 DM erhöht. Damit sollte die schwierige Einkommenslage Alleinerziehender erleichtert werden. Neu eingeführt wurde ab 1980 ein Kinderbetreuungsfreibetrag für Alleinerziehende und für Ehepaare (vgl. Tabelle 2-1).

Obwohl die SPD gegenüber Steuerfreibeträgen verteilungspolitische Vorbehalte hat, führte sie 1977 mit ihrem Koalitionspartner trotz der Existenz einer guten Grundlage für die Ausbildungsförderung in Form des Bundesausbildungsförderungsgesetzes einen Ausbildungsfreibetrag in Höhe von 1.800 DM für auswärtig untergebrachte, in der Ausbildung befindliche Ju-

19 Erstaunlicherweise stimmte auch die CDU/CSU der Abschaffung des Systems des dualen Familienlastenausgleichs zu und setzte sich dafür ein, die Kinderfreibeträge durch ein für alle gleiches, also einkommensunabhängiges, vom ersten Kind an zu zahlendes Kindergeld zu ersetzen. Vgl. Langer - El Sayed (1980: 239 f.).

20 Tatsächlich auch konnten Willeke und Onken (1990: 215 - 219, 227 - 229) in einer die Periode von 1954 bis 1986 umfassenden empirischen Studie der Wirkungen des dualen Familienlastenausgleichs für Arbeitnehmer-Haushalte unterschiedlichen Einkommens und unterschiedlicher Größe, deren Einkommenserwerber in der gewerblichen Wirtschaft tätig war, nachweisen, 1. dass in den Jahren 1954 bis 1957 und 1966 bis 1974 durch die Steuerprogression und die Kinderadditive eine Ungleichverteilung in dem Sinne bewirkt wurde, dass bei den Ehepaaren die prozentualen, durch den Familienlastenausgleich bewirkten Einkommensentlastungen umso größer waren, je höher das Einkommen war; 2. dass die Umstrukturierung des Familienlastenausgleichs 1975 zu einer merklichen Reduzierung der ungleichen Entlastungen führte und 3. dass ab 1980, als in größerem Umfang Kinderbetreuungskosten steuerlich geltend gemacht werden konnten, sich die Einkommensentlastungen wieder vergrößerten.

21 Vgl. dazu Langer-El Sayed (1980: 168).

22 Vgl. zu Einzelheiten Frerich/Frey (1993: 337).

23 Vgl. zu Einzelheiten Frerich/Frey (1990: 337).

gendliche unter 18 Jahren und von 4.200 DM für auswärtig untergebrachte, in Ausbildung befindliche Jugendliche über 18 Jahren ein (vgl. Tabelle 2-1).

2.3.2 Änderungen im Ehe- und Familienrecht als Folge der Orientierung der Familienpolitik an einem neuen Leitbild

In die Zeit der sozial-liberalen Koalition fällt neben der Aufhebung des dualen Familienlastenausgleichs auch eine seinerzeit viel diskutierte und hart umkämpfte Reform des Familienrechts und familienrelevanter Teile anderer Rechtsgebiete, z.B. des Strafrechts (§ 218). Die Rechtsänderungen orientierten sich überwiegend an zwei Zielen: dem der Förderung der Gleichberechtigung von Mann und Frau und dem der Förderung des Kindeswohls.²⁴ Eine Kurzdarstellung dieser Rechtsänderungen lässt wesentliche Änderungen des die Regierungspolitik bestimmenden Leitbildes der Familie erkennen.²⁵

1976 änderte der Gesetzgeber die rechtliche Stellung von Mann und Frau in der Ehe im Ersten Eherechtsreformgesetz.²⁶ Er beseitigte mit diesem Gesetz das Leitbild der Hausfrauenehe, wie es sich im § 1356 BGB niedergeschlagen hatte. Der bis 1976 geltende Paragraph hatte gelautet: "Die Frau führt den Haushalt in eigener Verantwortung. Sie ist berechtigt, erwerbstätig zu sein, soweit dies mit ihren Pflichten in Ehe und Familie vereinbar ist." Nach neuem Recht bleiben Haushaltsführung und Erwerbstätigkeit ganz der Privatautonomie der Eheleute überlassen. Die Schlüsselgewalt steht beiden Ehegatten gleichermaßen zu. Das Gesetz verzichtet darauf, ein Ehemodell vorzugeben.²⁷ Der Stichentscheid des Mannes, d.h. das Letztentscheidungsrecht des Mannes bei Meinungsverschiedenheiten, wurde aufgehoben. Im Sinne gleichberechtigter Partnerschaft sollte keiner der Partner in

24 Vgl. zur Familienrechtentwicklung seit 1948 Bosch (1987: 2617 ff.), Langer-EI Sayed (1980: 211 ff.), Limbach (1988) und Schwab (1989).

25 Im wesentlichen setzte sich das Leitbild der SPD durch. Vgl. dazu die Formulierung von Käthe Strobel: "Die Familie entsteht durch das Kind. Rationale Familienpolitik muss also vorrangig vom Kind her gedacht und konzipiert werden..... Der Prozess der Emanzipation - besonders der Frau - braucht und darf durch die Aufgaben der Erziehung der nachfolgenden Generation und durch die Position in der Familie nicht behindert werden. Rationale Familienpolitik muss deshalb zur Emanzipation des einzelnen in der Familie beitragen." Zitiert nach Langer-EI Sayed (1980: 160 f.).

26 Eine Vorstufe zu diesem Gesetz stellte das am 1. Juli 1958 in Kraft getretene (erste) Gleichstellungsgesetz dar, dass das Alleinentscheidungsrecht des Mannes beseitigte, eine gegenseitige Unterhaltungspflicht der Ehegatten statuierte und das Recht der Frauen auf Erwerbstätigkeit mit der Einschränkung anerkannte, dass diese Erwerbstätigkeit mit den Pflichten in Ehe und Familie vereinbar war.

27 Vgl. Schwab (1993: 68).

irgendeinem ehelichen Entscheidungsbereich ein Übergewicht haben.²⁸ Geändert wurde auch das Namensrecht. Es räumt nunmehr den Eheleuten eine Wahlfreiheit ein, ob sie den Namen des Mannes oder der Frau als Familiennamen übernehmen wollen oder ob ein Ehepartner seinen ursprünglichen Namen beibehalten oder ihn dem neuen Familiennamen voranstellen will.

Gewichtiger als die Änderung des Namensrechts war die Änderung des Scheidungsrechts. Das bis 1976 geltende Verschuldensprinzip wurde durch das Zerrüttungsprinzip abgelöst, so dass nunmehr - im Falle des Einverständnisses - eine einjährige und - im Falle der Scheidungsunwilligkeit eines der Partner - eine dreijährige Trennungszeit genügt, um eine Ehe zu scheiden.

Ebenfalls 1976 reformierte der Bundestag das Adoptionsrecht.²⁹ 1980 nahm er mit dem Gesetz zur Neuregelung der elterlichen Sorge die Reform des Kindschaftsrechts in Angriff. Ziel war die Sicherung eines partnerschaftlichen Verhältnisses zwischen Eltern und Kindern. Diese Zielrichtung kommt auch in der Ersetzung des Begriffs der "elterlichen Gewalt" durch den der "elterlichen Sorge" zum Ausdruck, in der Verpflichtung der Eltern, bei der Berufswahl ihrer Kinder auf Eignung und Neigung Rücksicht zu nehmen, und in der Verpflichtung der Gerichte, Kinder ab dem 14. Lebensjahr in den sie betreffenden Angelegenheiten zu hören. Das Sorgerecht für Kinder im Falle der Ehescheidung oder der unehelich geborenen Kinder stand allerdings auch nach neuem Recht nur *dem* Elternteil zu, bei dem die Kinder lebten. Der darin liegende Ausschluss eines gemeinsamen Sorgerechts der Eltern wurde vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 3. November 1982 für nichtig erklärt.³⁰

Als ein Fortschritt ist der im Zuge der Reform des Ehe- und Familienrechts eingeführte sogenannte "Versorgungsausgleich" anzusehen, der im Falle der Scheidung die Ansprüche auf Altersversorgung und Rente bei Erwerbsunfähigkeit auf beide Partner aufteilt - also in der Altersversorgung die Leistung der Frau für die Familie so bewertet wie den Beitrag des erwerbstätigen Mannes zum Familienunterhalt - und die ökonomische Abhängigkeit der Frau vom Mann reduziert.

28 Vgl. zum Leitbild der bürgerlichen Familie und seinen Rechtsgrundlagen auch Langer-El Sayed (1980: 55 ff.) sowie (für Österreich) Aichhorn (1994: 75 ff.).

29 Vgl. zu Einzelheiten Bethusy-Huc (1987: 490 f.).

30 BVerfGE 61: 319.

2.3.3 Die Verbesserung der Lebenslage von Müttern und Kindern

In den Anfängen der bundesrepublikanischen Familienpolitik waren die Chancen der Kinder auf familienergänzende Erziehung und dementsprechend die Chancen der Mütter auf partielle Entlastung von Betreuungs- und Erziehungsverantwortung im Falle wirtschaftlich erzwungener oder gewollter Erwerbstätigkeit auf die wenigen Fälle begrenzt, in denen eine familiäre Betreuung und Erziehung innerhalb der Familie problematisch war. Krippen- und Hortplätze waren überwiegend nur für sozial schwache Familien zugänglich. Kindergartenplätze standen vorrangig für Kinder von Müttern zur Verfügung, die erwerbstätig waren. Mehrkinderfamilien, Zweikinderfamilien und Einkinderfamilien mit nicht erwerbstätigen Müttern hatten kaum Möglichkeiten, sich durch Unterbringung ihrer Kinder in Kindergärten zu entlasten und die Sozialisation ihrer Kinder zu fördern. 1968 betrug der Versorgungsgrad mit Kindergartenplätzen für Kinder von drei bis unter sechs Jahren nur 35,8 %. Die Situation für die unter drei Jahre alten Kinder war noch ungünstiger.

In den 70er und 80er Jahren verbesserte sich die Situation merklich. Im Bereich der familienergänzenden Erziehungs- und Betreuungshilfen wurden eine Reihe sozialpädagogischer Modellprogramme und Forschungsprojekte, unter anderem das besonders kontrovers diskutierte Tagesmütterprojekt, initiiert.³¹ Die familienergänzenden Erziehungsangebote wurden zügig ausgebaut. Bis 1986 stieg die Versorgungsquote mit Kindergartenplätzen für die drei bis sechsjährigen Kinder auf 78,9 %. Dagegen blieb die Versorgung der unter drei Jährigen mit Kinderkrippenplätzen unzulänglich. 1982 lag der Versorgungsgrad mit Kinderkrippenplätzen und Tagesmütterstellen noch bei 2,5 %.

2.4 Wiederbelebung des dualen Familienlastenausgleichs und Weiterentwicklung der Familienpolitik (1982 - 1998)

Nach der Ablösung der sozial-liberalen Koalition durch eine christlich-liberale Koalition Ende 1982 wurde der duale Familienlastenausgleich wieder etabliert, die Familienpolitik 1986 durch die Einführung eines Erziehungsgeldes, des Erziehungsurlaubs und der Anerkennung von Erziehungsjahren in der Rentenversicherung weiterentwickelt und 1996 der duale Familienlastenausgleich reformiert.

³¹ Vgl. zu Einzelheiten Keil (1993: 124 ff.).

2.4.1 Die Wiedereinführung des dualen Familienlastenausgleichs

Die christlich-liberale Koalition führte ab 1983 wieder Steuerfreibeträge für Kinder in Höhe von 432 DM pro Kind ein; sie erhöhte sie ab 1986 auf 2.484 DM und ab 1990 auf 3.024 DM, ohne aber das Niveau der Kindergeldbeträge abzusenken (vgl. Tabelle 2-1 und 2-2). Allerdings führte sie wegen der Überlastung der öffentlichen Haushalte für den Bezug von Kindergeld für das zweite und jedes weitere Kind Einkommensgrenzen ein, bei deren Überschreitung das Kindergeld je nach dem Ausmaß der Überschreitung auf Sockelbeträge abgesenkt wurde.³² Diese Einführung von Einkommensgrenzen ist weniger auf grundsätzliche verteilungspolitische Überlegungen zurückzuführen als vielmehr auf die mit der 1975 einsetzenden und wachsenden Arbeitslosigkeit eintretende und sich verschärfende Knappheit öffentlicher Mittel.

In den Jahren 1986 bis 1990 wurde eine dreistufige Steuerreform durchgeführt, durch die nach Ankündigung der Bundesregierung vor allem Familien begünstigt werden sollten. Tatsächlich aber waren die steuerlichen Entlastungen für die Haushalte Alleinstehender und kinderloser Ehepaare größer als für die Familienhaushalte.³³

Um die Idee der Bedarfsgerechtigkeit durch eine 1986 erfolgende starke Anhebung des Steuerfreibetrages für Kinder nicht zu stark beeinträchtigen zu lassen, wurde ein Kindergeldzuschlag eingeführt, der die mit der Freibetragserhöhung verbundene relative Verschlechterung der Position jener Eltern abmildern sollte, die keine oder niedrige Steuern zu zahlen hatten und daher den Steuerfreibetrag nicht oder nur begrenzt ausnutzen konnten. Der Kindergeldzuschlag in Höhe von seinerzeit 46 DM mtl. entsprach einer Steuerentlastung eines Einkommensbeziehers im Bereich der unteren Proportionalzone (Steuersatz 22 %, bezogen auf 2.482 DM Steuerfreibetrag). Der Einführung dieses Kindergeldzuschlags lag die Idee der Bedarfsgerechtigkeit zugrunde.

Das Gewicht steuerlicher Entlastungen im Rahmen des Familienlastenausgleichs wurde durch die Erhöhung des Kinderbetreuungsbeitrages für Al-

32 Für ein Ehepaar mit 2 Kindern betrug die Einkommensgrenze 42.000 DM plus 7.800 DM pro Kind. Ab 1986 wurde diese Grenze auf 42.480 DM plus 9.200 für das dritte und jedes weitere Kind angehoben.

33 Vgl. dazu Henke (1989: 35) sowie Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMJFFG (1988: 9 ff.).

leinerziehende 1985 und durch die Einführung eines Steuerfreibetrages für Haushaltshilfen³⁴ in Höhe von 12.000 DM 1994 verstärkt.

Weitere Erhöhungen der Steuerfreibeträge wurden durch zwei Urteile des Bundesverfassungsgerichts im Jahre 1990 induziert.³⁵ In diesen Urteilen wurde festgestellt, dass der Gesetzgeber den Familien verfassungswidrig zu viel Steuern abverlangt hatte.³⁶ Gleichzeitig ist durch diese Urteile klar gestellt worden, dass Steuerfreibeträge bis zur Höhe des Existenzminimum einkommens ein Gebot der Steuergerechtigkeit sind. Man kann sie daher nicht als eine Maßnahme des Familienlastenausgleichs i.e.S., also eines Ausgleichs von wirtschaftlichen, mit der Erziehung und Versorgung von Kindern verbundenen Lasten zwischen Gesellschaftsmitgliedern mit Kindern und solchen ohne Kinder interpretieren.³⁷

2.4.2 Weiterentwicklung des Instrumentariums der Familienpolitik

Mit Wirkung vom 01. Januar 1986 wurden der Erziehungsurlaub, das Erziehungsgeld und die Anerkennung von Erziehungsjahren in der Rentenversicherung eingeführt.³⁸ Mit diesem komplementären Instrumentarium werden als Ziele verfolgt³⁹

- die finanzielle und gesellschaftliche Anerkennung der Familientätigkeit als eine der Erwerbstätigkeit gleichwertige Aufgabe,
- die Förderung der sequentiellen Vereinbarkeit von Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit;
- die Sicherung einer frühkindlichen Betreuung durch die Eltern aufgrund der Verringerung der mit einer Unterbrechung der Erwerbstätigkeit verbundenen Verluste an Erwerbseinkommen und an sozialer Sicherheit

34 Voraussetzung für die Inanspruchnahme ist, dass Alleinerziehende mindestens ein Kind und Ehepaare mindestens zwei Kinder unter 10 Jahren zu versorgen haben bzw. dass ein schwerpflegebedürftiger Angehöriger im Haushalt lebt.

35 Vgl. BVerfGE 82: 60 (Entscheidung vom 29.05.1990) und BVerfGE 82: 198 (Entscheidung vom 12.06.1990). In diesen Urteilen vertrat das Gericht die Auffassung, dass in den Jahren 1983 bis 1985 der Grundfreibetrag für Erwachsene und der Kinderfreibetrag zu niedrig waren, weil diese Beträge geringer waren als das Einkommen, das nötig ist, um die Existenz auf dem sozio-kulturellen Existenzminimumniveau zu sichern. Der Staat müsse aber das Einkommen des Steuerpflichtigen insoweit steuerfrei belassen, als es zur Schaffung der Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein benötigt wird. Vgl. dazu auch die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim BMFSFJ (1995).

36 Allein für das Jahr 1989 errechnet sich für die vollständigen Ein- und Zwei-Kinder-Familien eine Summe von 11 Mrd. DM zu viel erhobener Steuern (vgl. BMFuS 1994a: 289).

37 Vgl. in diesem Sinne auch BMFuS (1994a: 289), Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMFSFJ (1995: 2) und Oberhauser (1989: 37).

38 Vgl. dazu Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim BMJFFG (1989).

39 Vgl. dazu Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim BMJFFG (1989: 22 ff.).

- sowie durch die Vermeidung des Risikos eines Arbeitsplatzverlustes im Zusammenhang mit einer Unterbrechung der Erwerbstätigkeit und
- schwangeren Frauen, die sich aus wirtschaftlichen Gründen in einer Konfliktsituation befinden, die Entscheidung für das Kind zu erleichtern.

Der Erziehungsurlaub löste den seit 1979 geltenden Mutterschaftsurlaub ab, nach dem erwerbstätige Mütter im Anschluss an die achtwöchige Mutterschaftsschutzfrist einen bis zu vier Monaten dauernden Mutterschaftsurlaub beanspruchen konnten. Die Dauer des (unbezahlten) Erziehungsurlaubs betrug ursprünglich zehn Monate. Sie ist mittlerweile bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres des Kindes ausgedehnt worden. Er beginnt nach der achtwöchigen Mutterschutzfrist.⁴⁰

Das Erziehungsgeld wurde ursprünglich für zehn Monate gewährt. Die Bezugsdauer wurde ab 1987 auf 12, ab Juli 1987 auf 15, ab Juli 1990 auf 18 und ab 1993 auf 24 Monate verlängert. Voraussetzung ist, dass die bezugsberechtigte Person höchstens 19 Wochenstunden erwerbstätig ist. In den ersten sechs Monaten war das Erziehungsgeld in Höhe von 600 DM mtl. einkommensunabhängig, vom siebten Monat an wurde und wird es gemindert, wenn das Nettoeinkommen bestimmte Grenzen überschreitet.⁴¹ Seit 1994 wird es grundsätzlich einkommensabhängig gewährt und entfällt ab einem Jahresnettoverdienst von 100.000 DM bei Verheirateten bzw. 75.000 DM bei Ledigen auch in den ersten sechs Monaten. Im Anschluss an das Bundeserziehungsgeld gewähren manche Bundesländer Landeserziehungsgeld (in unterschiedlicher Höhe und unterschiedlich lange).

Generell hat das Erziehungsgeld die Funktion, die Versorgung und Erziehung der Kinder während der frühkindlichen Phase zu erleichtern, d.h. spezifische elterliche Leistungen finanziell anzuerkennen oder - anders formuliert und aus der Sicht der Gesellschaft gesehen - die in Verbindung mit der Geburt, der Versorgung und der Erziehung von Kindern zu erwartenden positiven externen Effekte partiell zu kompensieren. Vorrangig sollte das Kindergeld jedoch die Erziehung der Kinder in der frühkindlichen Phase durch die Mutter oder den Vater fördern. Die aus Gründen großer Knappheit öffentlicher Mittel eingeführten Einkommensgrenzen und einkommensbedingten Kürzungen rücken das Erziehungsgeld jedoch in die Nähe eines am Ziel der Bedarfsgerechtigkeit orientierten Familienlastenausgleichs.

40 Vgl. zu Einzelheiten BMA (1994: 279 ff.).

41 Gemindertes Erziehungsgeld wird gezahlt für ein Ehepaar mit einem Kind bei einem Einkommen von 29.400 DM bis 46.200 DM, mit zwei Kindern bei einem Einkommen von 33.600 DM bis 50.400 DM, mit drei Kindern bei einem Einkommen von 37.800 DM bis 54.600 DM und mit vier Kindern bei einem Einkommen von 42.000 DM bis 58.800 DM. Vgl. dazu die in Abschnitt 2.5 skizzierten Änderungen des Erziehungsgeldgesetzes.

Mit der Anerkennung eines Erziehungsjahres in der Rentenversicherung für Mütter mit Kindern, die nach dem 01. Januar 1986 geboren sind, wurde das Ziel verfolgt, die Benachteiligung nicht erwerbstätiger, kindererziehender und -versorgender Mütter in der Rentenversicherung zu beseitigen, einen Beitrag zur Herstellung der Gleichwertigkeit von Familientätigkeit und außerhäuslicher Erwerbstätigkeit zu leisten und einen Baustein für eine eigenständige soziale Sicherung der Frau zu schaffen. Das beitragsfreie Erziehungsjahr wirkt gleichzeitig rentenanspruchs begründend und rentenerhöhend.⁴² Für Kinder, die nach dem 31. Dezember 1991 geboren sind, werden drei Erziehungsjahre pro Kind angerechnet. 2000 brachte ein Erziehungsjahr in den alten (neuen) Bundesländern eine Monatsrente von 48,56 (42,24) DM, so dass eine Frau, die nach 1991 zwei Kinder erzogen hat, auf der Basis der Erziehungsjahre nach derzeitigem Stand einen Monatsrentenbetrag von 291 (253) DM erhalten würde.

Die Entwicklung der skizzierten Instrumente zur Förderung größerer Vereinbarkeit von Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit bzw. Familientätigkeit und Ausbildung ist möglicherweise nicht nur durch vergleichbare Regelungen in Österreich und in Frankreich, sondern im Rahmen des Wettbewerbs der Wirtschafts- und Sozialsysteme auch durch die in der DDR geltenden Regelungen beeinflusst worden.⁴³ Denn aufgrund der Tatsache, dass die gleichberechtigte Teilnahme der Frauen am gesellschaftlichen Leben, insbesondere am Produktionsprozess, wesentlicher Bestandteil des sozialistischen Leitbildes der Familie war, und entsprechend der Anfang der 70er Jahre eingeleiteten, stark pronatalistisch akzentuierten Familienpolitik wurden zahlreiche Maßnahmen ergriffen, die die simultane Wahrnehmung von Erwerbstätigkeit und Familientätigkeit fördern. Dazu gehörten neben dem forcierten Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen vergleichsweise großzügige Freistellungen für Väter und Mütter im Falle der Erkrankung der Kinder, bezahlte Freistellungen bis zum Ende des ersten Lebensjahres bei der Geburt des 1. und des 2. Kindes und bis zu 18 Monaten bei der Geburt des 3. und weiterer Kinder sowie kinderzahlabhängige Begünstigungen bei den Anspruchsvoraussetzungen für den Rentenbezug und bei den die Rentenhöhe beeinflussenden Zurechnungszeiten.⁴⁴

Seit 1992 gibt es auch Kinderberücksichtigungszeiten für die Erziehung eines Kindes bis zum 10. Lebensjahr. Sie haben zwar keine rentenanspruchs begründende und rentenerhöhende Wirkung, schließen aber aus,

42 Vgl. zu Einzelheiten Ferich/Frey (1993: 334 ff.).

43 Vgl. dazu auch die Darstellung dieser Regelungen im Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim BMJFFG (1989: 105 ff.).

44 Vgl. zu Einzelheiten Lampert (1981: 63 ff.) und Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim BMFuS (1991: 23 f.).

dass sich aus diesen Zeiten der Kindererziehung rentenrechtliche Nachteile in Bezug auf die Anwartschaftszeiten ergeben, und sie verhindern, dass sich wegen der Kindererziehung die Bewertung der beitragsfreien und beitragsgeminderten Zeiten nach dem Beitragsdichtemodell verschlechtert.

Bis einschließlich 30. Juni 1998 entsprachen die jährlichen Ansprüche aus der Anerkennung von Kindererziehungszeiten maximal den Ansprüchen aus einer versicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit mit einem Bruttoarbeitsentgelt in Höhe von 75 % des durchschnittlichen Entgelts aller Versicherten. Erwerbstätigen, im Prinzip anspruchsberechtigten Personen wurden Erziehungsjahre jedoch nur soweit anerkannt als ihre eigenen Rentenansprüche aus Erwerbstätigkeit niedriger lagen.

Aufgrund einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12. März 1996 (BVerfGE 94: 241 ff.) war diese lediglich substitutive Anrechnung von Erziehungszeiten nicht verfassungsgemäß. Schon in einer Entscheidung vom 7. Juli 1992 (BVerfGE 87: 1-48) hatte das Gericht allgemein einen weiteren Ausbau der Erziehungszeitenregelung angeregt. Daher wurde mit dem "Rentenreformgesetz 1999" erstens eine Höherbewertung der Erziehungszeiten auf der Basis von 100 % des Durchschnittsentgelts aller Versicherten ab 1. Januar 2000 und zweitens eine additive Berücksichtigung gegenüber sonstigen Beitragsleistungen vorgesehen.⁴⁵

Die Anerkennung und der Ausbau der Erziehungszeiten bedeuten eine rentenrechtliche Anerkennung der Erziehungs- und Versorgungsleistungen von Eltern, also einen partiellen Ausgleich von Elternleistungen, die mit positiven externen Effekten für die Gesellschaft, insbesondere mit der durch die gesellschaftliche Reproduktion bewirkten Sicherung der Funktionsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung, verbunden sind.

Neben den dargestellten Neuerungen, die einen, wenngleich ausbaubedürftigen, familienpolitischen Durchbruch darstellen, weil sie im Ansatz und der Absicht nach eine Anerkennung der Gleichwertigkeit von Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit bedeuten, wurden auf Initiative der Bundesregierung mehrere familienpolitische Instrumente novelliert.⁴⁶

45 Allerdings darf dabei die Summe der in einem Erziehungsjahr erworbenen Ansprüche 1,8 Entgeltpunkte, d.h. den rentenrechtlichen Gegenwert eines versicherungspflichtigen Arbeitsentgelts in Höhe der Beitragsbemessungsgrenze, nicht übersteigen.

46 Zu erwähnen sind: eine Reform des Jugendhilferechts im Jahre 1990 und die Reform der steuerrechtlichen Wohnungsbauförderung 1995. Nach dem "Gesetz zur Neuregelung der steuerrechtlichen Wohnungseigentumsförderung" wird ab 1996 für den Erwerb selbstgenutzten Wohneigentums (Neubauten, Ausbauten und Erweiterungen) acht Jahre lang ein Fördergrundbetrag in Höhe von 5 % der Anschaffungs- oder Herstellungskosten einschl. der Grund-

Ein hoch zu veranschlagender Fortschritt ist in der 1997 erfolgten Reform des Kindschaftsrechts zu sehen, nach der ab 1. Juli 1998 für verheiratete, für geschiedene und für unverheiratete Eltern ein gemeinsames Elternrecht eingeführt wurde und im Falle der Scheidung das gemeinsame Sorgerecht fortbesteht, wenn nicht ein Elternteil etwas anderes beantragt.

Dieser Fortschritt im Bereich des Kindschaftsrechts beruht auf der Anerkennung des vor allem von Familienministerin *Käthe Strobel* schon Anfang der 70er Jahre vertretenen Grundsatz, dass rationale Familienpolitik vorrangig vom Kind her gedacht und konzipiert werden muss.⁴⁷ Zwar überwogen in den 70er Jahren zwischen CDU und CSU einerseits und der SPD andererseits eindeutig familienpolitische Polarisierungen.⁴⁸ In den 80er Jahren jedoch wurden familienpolitische Gegensätze zwischen CDU und SPD abgebaut. In den 90er Jahren bildete sich dann in Bezug auf das Kindschaftsrecht, das Jugendhilferecht, die Notwendigkeit des weiteren Ausbaues familienunterstützender Infrastruktureinrichtungen und die familienpolitische Einordnung verschiedener Familienformen ein Grundkonsens heraus, in den auch die evangelische und die katholische Kirche einbezogen sind. Dieser parteiübergreifende Grundkonsens war die Grundlage für die Reform des Kindschafts- und des Jugendhilferechts.

2.4.3 Reform des dualen Familienlastenausgleichs im Jahre 1995

Mit Wirkung vom 01. Januar 1996 wurde der Familienlastenausgleich erneut reformiert. Das Kindergeld und der Steuerfreibetrag für Kinder wurden stark angehoben (vgl. Tabelle 2-1 und 2-2). *Allerdings ist eine gleichzeitige Inanspruchnahme von Kindergeld und Kinderfreibetrag nicht mehr möglich.* Je nachdem, ob die Steuerentlastung durch den Freibetrag höher oder

stückskosten - maximal in Höhe von jährlich 5.000 DM - gewährt, wenn der Gesamtbetrag der Einkünfte bei Ledigen 120.000 DM und bei Verheirateten 240.000 DM nicht übersteigt. Zusätzlich wird je Kind acht Jahre lang eine Kinderzulage (anstelle des früheren Baukindergeldes) in Höhe von 1.500 DM je Kind gewährt. Beim Kauf von Altbauten beträgt die Zulage 2,5 %, maximal 2.500 DM. Die Kinderzulage bleibt unverändert.

Durch diese Regelungen ist an die Stelle einkommensabhängiger steuerlicher Entlastungen nach § 10e EStG eine von der Steuerschuld unabhängige Förderung getreten. Die Förderung fällt relativ umso mehr ins Gewicht, je niedriger das Einkommen und je größer die Kinderzahl ist. Außerdem sind die maximalen Förderbeträge nach der Neuregelung für die Bezieher niedriger und mittlerer Einkommen höher als bisher.

47 Langer-El Sayed (1980: 160 f.).

48 Vgl. zur Annäherung und zum Wandel familienpolitischer Leitbilder in der Bundesrepublik Keil (1995) und Gerlach (1996: 212), die feststellt, "dass sich das Leitbild der Familienpolitik im Laufe des Bestehens der Bundesrepublik immer stärker der sozialen Realität angenähert hat, nachdem zu Beginn der Institutionalisierung von Familienpolitik versucht worden war, staatliche Politik gelebten Entwicklungen entgegenzusetzen".

niedriger als das Kindergeld ausfällt, steht den Eltern die für sie günstigere Lösung zu.

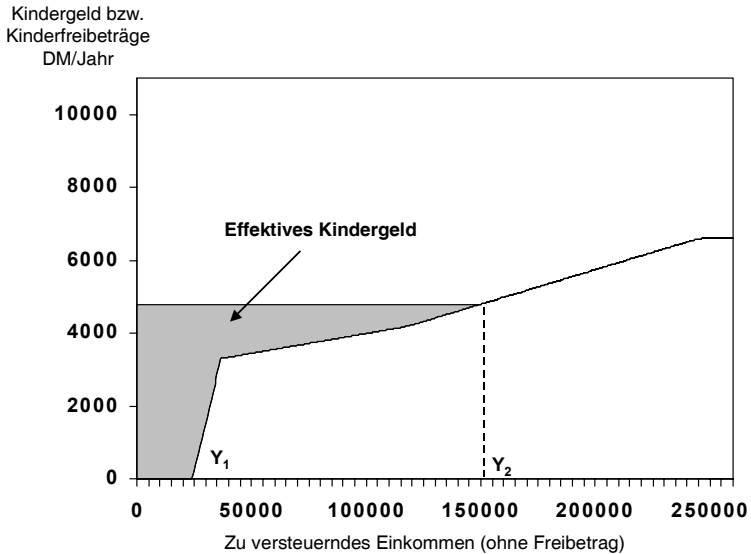
Ein Fortschritt dieser Reform liegt darin, dass ab 1996 nicht nur das Kindergeld ab dem dritten Kind angehoben wurde, sondern dass auch das Kindergeld für das erste und das zweite Kind 1996 verhältnismäßig stark auf je 200 DM und 1997 auf 220 DM erhöht wurde. Da die Mehrzahl der Familien ein oder zwei Kinder hat, werden viele Familien mit niedrigen Einkommen durch diese Erhöhungen des Kindergeldes begünstigt.

Zu den im Jahressteuergesetz 1996 enthaltenen familienpolitischen Maßnahmen ist anzumerken:

1. Die stufenweise Anhebung des Kinderfreibetrages ab 1996 auf das Niveau des sozio-kulturellen Existenzminimums wurde von der Regierung als "steuerliche Förderung der Familie" angesehen und dementsprechend "verkauft" (s. Koalitionsvereinbarung vom 11. Nov. 1994). Tatsächlich aber wurde diese Anhebung vom Bundesverfassungsgericht erzwungen, weil Einkommensbeträge, die der Sicherung des Existenzminimums dienen, aus Verfassungsgründen nicht besteuert werden dürfen.
2. Für Familien, bei denen die steuerlichen Entlastungseffekte der Kinderfreibeträge größer sind als die Summe der ihnen als Option zugänglichen Kindergelder, wird bei der steuerlichen Veranlagung der Freibetrag wirksam⁴⁹ (vgl. die Einkommen $> Y_2$ in der folgenden Abbildung 2-1). Damit sind diese Familien eo ipso vom Familienlastenausgleich ausgegrenzt, solange die Kinderfreibeträge nicht über den Existenzminimumausgaben für Kinder liegen. Niedrigere Steuerfreibeträge wären verfassungswidrig. Daher stellen sie keinen Familienlastenausgleich und keine Förderung der Familie dar, sondern sind ein Gebot der Steuergerechtigkeit.

⁴⁹ Daher ist es streng genommen irreführend, von einer "Option" zu sprechen, weil die steuerliche Freistellung des Kinderfreibetrages in jedem Fall gewährleistet sein muss. Nur Familien mit einem geringeren Einkommen haben die Wahl, für das höhere Kindergeld zu "optieren".

Abb. 2-1: Der Familienlastenausgleich nach dem Jahressteuergesetz 1996 (Ehepaar mit zwei Kindern)



3. Wenngleich die existenzminimalen Aufwendungen für Kinder unterschiedlich ermittelt werden und daher ihrer Höhe nach umstritten sein können,⁵⁰ erscheinen die Kinderfreibeträge der Jahre 1996 und 1997 mit 6.264 DM und 6.912 DM zu niedrig. Denn bereits für 1991 beliefen sich die auf der Basis einer Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen vom 09. Mai 1992 errechneten Mindestaufwendungen für Kinder auf 6.312 DM.⁵¹ Berücksichtigt man die Preis- und Mietniveauerhöhungen der folgenden Jahre, dann ergeben sich bereits für 1995 Mindestausgaben in Höhe von 7.200 DM.
4. Für Familien, die sich nach neuem Recht für das Kindergeld entscheiden, weil der Entlastungseffekt der Kinderfreibeträge niedriger wäre als das Kindergeld (Bezieher von Einkommen < Y_2), gilt:

50 Vgl. dazu Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim BMFuS (1992), sowie die Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage zu den Kinderkosten in Bundestagsdrucksache 12/1030.

51 Vgl. dazu Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim BMFuS (1992).

- a) Die Lage von Familien, die so niedrige Einkommen haben, dass sie überhaupt nicht steuerpflichtig sind (Bezieher von Einkommen $< Y_1$), für die also der Steuereffekt der Freibeträge null wäre, wird eindeutig verbessert, weil die ab 1996 geltenden Kindergeldbeträge merklich höher sind als vorher.⁵² Dies gilt, weil das Kindergeld für Kinder jeder Ordnungszahl erhöht wurde, v.a. für Mehrkinder-Familien;
- b) Familien, für die der Einkommenseffekt der Kinderfreibeträge positiv, jedoch kleiner als das beanspruchbare Kindergeld wäre (Bezieher von Einkommen zwischen Y_1 und Y_2), werden sich für das Kindergeld entscheiden.⁵³ Zur Beurteilung der Wirkungen der Familienlastenausgleichsreform auf diese Familien muss davon ausgegangen werden, dass das Kindergeld nach der neuen Regelung *zwei Komponenten* enthält: erstens jenen Anteil, der der Auflage des Bundesverfassungsgerichts entspricht, dass das Existenzminimum-einkommen nicht besteuert werden darf. Durch diesen Anteil wurde die Überbelastung der Familien mit Einkommensteuern beseitigt (Kinderfreibetragskomponente des Kindergeldes). Zweitens enthält das Kindergeld einen über die erste Komponente hinausgehenden Betrag, der eine "echte" Familienförderung darstellt (Förderungskomponente des Kindergeldes).⁵⁴

Die Förderungskomponente des Kindergeldes sinkt mit steigendem Einkommen und erreicht bei einem Einkommen, von dem ab die steuerliche Freistellung des Existenzminimums den Betrag des Kindergeldes übersteigt, den Wert 0.

Für diese Gruppe von Familien, die steuerpflichtig ist, sich aber besser stellt, wenn sie das Kindergeld in Anspruch nimmt, ergeben sich gegenüber dem vor 1996 bestehenden Zustand - gemessen an den Ankündigungen einer grundlegenden Reform - nur bescheidene Verbesserungen. Merklich besser wurden Familien mit niedrigem Einkommen gestellt. Im Bereich mitt-

52 Es sei besonders darauf aufmerksam gemacht, dass Familien, die das existenzminimale Einkommen nicht selbst erwirtschaften können und infolgedessen Sozialhilfe beziehen, vom Kindergeldbezug ausgeschlossen sind. Sie erhalten seit dem 01.01.2000 nur jene 20 DM monatliches Kindergeld, die aufgrund der Rechtsauffassung des Bundesverfassungsgerichts ein monetäres Äquivalent für die Einführung eines Kinderbetreuungs Freibetrages darstellen.

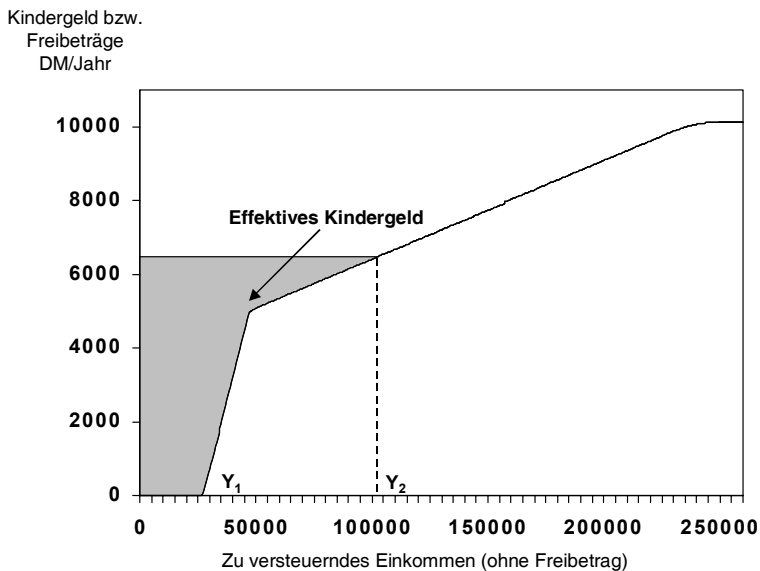
53 Für Ehepaare mit einem Kind sind das die Bezieher mit einem Einkommen zwischen rd. 25.000 DM und 146.500 DM.

54 Diese "Doppelfunktion" des Kindergeldes stößt auf Bedenken. In der steuerrechtlichen Literatur wird die These vertreten, dass die durch den Kindesunterhalt bedingte Minderung der Leistungsfähigkeit ausschließlich im Einkommensteuerrecht und nicht mit kompensierenden Kindergeldzahlungen berücksichtigt werden sollte. Vgl. dazu Pechstein (1994: 291 ff.). Die "Degradierung des Kindergeldes zu einem Appendix zwingender Steuerentlastung" kritisiert auch Lingemann (1994: 13 f.).

lerer Einkommen ergeben sich Schlechterstellungen, im oberen Bereich wieder Verbesserungen.⁵⁵

In der folgenden Abbildung 2-2 sind die Entlastungsbeträge durch das Optionsmodell für das Jahr 2000 dargestellt.

Abb. 2-2: Der Familienlastenausgleich nach dem Jahressteuergesetz 2000 (Ehepaar mit zwei Kindern)



Zusammenfassend lässt sich die Neuorientierung des Familienlastenausgleichs und die Ankündigung eines Familienleistungsausgleichs kennzeichnen als ein Schritt auf dem Weg von einer ungerechten steuerlichen Behandlung, d.h. von einer ungerechtfertigten steuerlichen Belastung der Familien, und einer finanzpolitischen Vernachlässigung der Familien zu einer dem Prinzip der Steuergerechtigkeit und dem Ziel der finanziellen Anerkennung der Leistungen der Familien, die mit positiven externen Effekten verbunden sind, folgenden Familienpolitik. Wenngleich die Kennzeichnung des skizzierten Reformkonzepts als Konzept eines Familienleistungsausgleichs nicht angebracht erscheint, weil die nach Abzug des aus Gründen der

⁵⁵ So auch Althammer/Wenzler (1996: 545 ff.). Vgl. zu den Verteilungswirkungen der Reform auch Stimme der Familie (1996: 3) und Lüdeke/Werding (1996: 419 ff.).

Steuergerechtigkeit unumgänglichen Abbaues steuerlicher Überlastungen der Familien verbleibenden Transferbeträge keinerlei Äquivalenz zum Wert der externen Erträge der Familienarbeit aufweisen. Festgehalten zu werden verdient jedoch die im politischen Raum durch die Verwendung des Begriffs "Leistungsausgleich" erkennbar werdende Absicht, in der Familienpolitik über das Prinzip der Bedarfsgerechtigkeit hinaus das Prinzip der Anerkennung von Leistungen der Familie für die Gesellschaft zum Tragen zu bringen.

Das Kindergeld ist seit 1996 in der Form dynamisiert, dass die Steuerfreibeträge der Entwicklung der Existenzminimumkosten angepasst werden müssen und dementsprechend auch das Kindergeld erhöht wird. Im Rahmen der Reform wurde auch die allgemeine Kindergeldgrenze vom 16. auf das 18. Lebensjahr angehoben.

2.4.4 Familienpolitik nach der Wiedervereinigung

Mit der Wiedervereinigung 1990 war auch eine Vereinheitlichung der Familienpolitik geboten, soweit sie in die Zuständigkeit des Zentralstaates fiel. Dementsprechend wurden in Artikel 31 des Einigungsvertrags vom 31. August 1990 folgende familien- und frauenpolitischen Aufgaben formuliert:

1. die Weiterentwicklung der Gesetzgebung zur Gleichberechtigung zwischen Frauen und Männern;
2. die Ausgestaltung der rechtlichen und institutionellen Ausgangssituation bei der Erwerbstätigkeit von Müttern und Vätern unter dem Gesichtspunkt der Vereinbarkeit von Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit;
3. die Beteiligung des Bundes für eine Übergangszeit an den Kosten und Einrichtungen zur Tagesbetreuung von Kindern;
4. eine grundrechtskonforme Regelung der Schwangerenberatung und des Abbruchs von Schwangerschaften.

Für den Familienlasten- und den Familienleistungsausgleich sah der Einigungsvertrag keine besonderen Regelungen vor.

Das familienpolitische Leitbild der DDR⁵⁶ hatte keinen Einfluss auf die gesamtdeutsche Familienpolitik.

56 Vgl. als Darstellungen dieses Leitbildes Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim BMFuS (1991) sowie Lampert (1996a: 16 ff. und 200 ff.).

Das Zielsystem der Familienpolitik der DDR, das darauf abzielte, das sozialistische Gesellschaftssystem aufzubauen, zu stabilisieren und zu stärken, war besonders darauf gerichtet,

- Ehe und Familie als gesellschaftliche Institutionen zu stabilisieren;
- die Herausbildung sozialistischer Familienbeziehungen zu fördern und die Familie bei der Wahrnehmung der Erziehungsaufgabe zu unterstützen, wobei die "sozialistische Persönlichkeit" erklärtes Erziehungsziel war;
- die Frauen und Mütter in das Erwerbssystem der sozialistischen Gesellschaft einzubinden;
- die simultane Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und gesellschaftlichen Aktivitäten mit der Familientätigkeit zu fördern;
- eine Geburtenentwicklung zu fördern, die mindestens den erreichten Bevölkerungsbestand sichert;
- kinderreichen Familien sowie alleinstehenden Müttern und Vätern Fürsorge und Unterstützung zu gewähren;
- nichteheliche und eheliche Kinder gleichzustellen.

Im Unterschied zur Familienpolitik der Bundesrepublik war die Familienpolitik der DDR seit 1972 eindeutig pronatalistisch ausgeprägt. Sie war konsequent auf die simultane, nicht auch auf die phasenorientierte Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familientätigkeit ausgerichtet und zielte stärker auf die Förderung der Familie als auf die Förderung der Ehe.

Im Maßnahmenbündel der Familienpolitik der DDR war den Geburtsbeihilfen, dem Kindergeld, den steuerlichen Entlastungen, den kindbedingten Freistellungen von der Arbeit, der Anerkennung von Erziehungsleistungen in der Rentenversicherung und dem Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen besonderes Gewicht beigemessen worden.⁵⁷

Für die Familien in den Neuen Bundesländern war die familienpolitische "Wende" im besonderen mit folgenden Konsequenzen verbunden:⁵⁸

1. die Wahlmöglichkeiten in Bezug auf die simultane Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familientätigkeit wurden faktisch eingeengt, in Bezug auf die Möglichkeiten einer längeren Familienpause wurden sie - rechtlich gesehen - vergrößert;
2. die Opportunitätskosten der Entscheidung für Kinder sind gestiegen;

57 Vgl. dazu Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim BMFuS (1991: 20 ff.).

58 Vgl. dazu Lampert (1996b: 46 f.) und Meyer/Schulze (1992).

3. ursprünglich familiale Funktionen wurden wieder in die Familie zurückverlagert, die Autonomie und auch die Belastungen der Familien vergrößert;
4. die relative Einkommensposition von Ehepaaren mit Kindern und von Alleinerziehenden gegenüber Personen ohne Kinder verschlechterte sich, war aber deutlich besser als in Westdeutschland;⁵⁹
5. die materielle Lebenslage der Familien hat sich im allgemeinen verbessert, soweit sie nicht durch Langzeitarbeitslosigkeit beeinträchtigt wird;⁶⁰
6. die Stellung der Frauen in Gesellschaft, Wirtschaft und Familie ist - verglichen mit ihrer Stellung in der DDR - geschwächt worden.

2.5 Familienpolitik in der Zeit der rot-grünen Koalition (ab Oktober 1998)

In der von Bundeskanzler Schröder 1998 abgegebenen Regierungserklärung spielen familienpolitische Ziele eine nicht geringe Rolle. Als Ziele werden genannt:

- eine nachhaltige Senkung der Einkommensteuersätze für Familien,
- eine Erhöhung des Kindergeldes,⁶¹
- die Schaffung der Voraussetzungen für die Teilnahme von Frauen am Erwerbsleben, insbesondere durch die Unterstützung der Schaffung eines die Familien entlastenden Schul- und Betreuungssystems für Kinder,
- die Weiterentwicklung von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub zu einem Elterngeld und einem flexiblen Elternurlaub und

59 Vgl. dazu Conze/Ott (2000, Tabelle 1.4.3). Während 1996 das relative verfügbare Nettoäquivalenzeinkommen von Paaren mit Kindern in Westdeutschland 66,6 % des Ehepaarhaushalts ohne Kinder betrug, belief es sich in Ostdeutschland auf 78,6 %. Das Äquivalenzeinkommen Alleinerziehender in Westdeutschland betrug 49,5 %, in Ostdeutschland 63,7 %.

60 Während das reale verfügbare äquivalenzgewichtete Markteinkommen in den privaten Haushalten in Westdeutschland von 38 430 DM 1991 auf 37 339 DM 1997 sank, stieg es in Ostdeutschland von 24 621 DM auf 29 900 DM an. Vgl. Conze/Ott (2000: Tabelle 1.1.2). Vgl. auch die Schichtung der Nettoeinkommen bei den Verheirateten mit Kindern in den neuen Bundesländern (Engstler 1998: 175), die zeigt, dass zwischen 1991 und 1996 der Anteil der Haushalte mit einem Nettoeinkommen unter 2000 DM pro Monat von 64,3 % auf 14,3 % und der der Haushalte mit einem Einkommen zwischen 2000 und 3000 DM von 29,4 % auf 20,4 % gefallen ist, während der Anteil der Haushalte mit einem Einkommen zwischen 3000 und 4000 DM von 5,3 % auf 29,8 % und der der Haushalte mit einem Einkommen über 4000 DM von 0,9 % auf 35,5 % gestiegen ist. Diese Entwicklung sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass in nicht wenigen Fällen, vor allem für junge Familien, die Lebensbedingungen von Eltern und ihren Kindern verbesserungsbedürftig sind.

61 Die Senkung der Einkommensteuer und die Erhöhung des Kindergeldes sollen einer durchschnittlich verdienenden Familie mit zwei Kindern eine Nettoentlastung von 2.700 DM pro Jahr bringen.

- die Aufhebung der "objektiven Benachteiligung von Frauen", vor allem in der Rentenversicherung.

Familienministerin Dr. Christine Bergmann erklärte in einer Veröffentlichung:⁶² "Auch heute ist die Familie die zentrale Lebensform der meisten Menschen. ... Die Familie ist nicht nur für jeden einzelnen von Bedeutung. Familien sind Leistungsträger in unserer Gesellschaft. In den Familien wird das Fundament gelegt für gegenseitiges Verständnis, für Hilfsbereitschaft, Toleranz und einen demokratischen und solidarischen Umgang miteinander. Familien zu unterstützen ist eine Investition in die Zukunft unseres Landes."

Zum 01. Januar 1999 wurde das Kindergeld für das erste und das zweite Kind von 220 DM auf 250 DM erhöht und für erste und zweite Kinder zum 1. Januar 2000 erneut um 20 DM angehoben. Die zuletzt erwähnte Kindergelderhöhung stellt eine Reaktion des Gesetzgebers auf die Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts vom 10. November 1998 dar.⁶³ Diese Beschlüsse enthalten die Auflage an den Gesetzgeber, in ehelicher Gemeinschaft lebende Eltern nicht länger vom Abzug der Kinderbetreuungskosten und eines Haushaltsfreibetrages auszuschließen und spätestens bis 1. Januar 2000 die Abzugsfähigkeit der Kinderbetreuungskosten und bis 1. Januar 2002 die Gewährung eines Erziehungsfreibetrages neu zu regeln, um auch die Erziehungsleistung der Familien angemessen zu berücksichtigen. Als Folge dieser Beschlüsse wurde der Kinderfreibetrag einschließlich des Kinderbetreuungsfreibetrages für Kinder bis zum vollendeten 16. Lebensjahr ab 1. Januar 2000 von 6.912 DM auf 9.936 DM erhöht. Um auch Eltern mit niedrigen Einkommen finanziell zu entlasten, wurde das Kindergeld für das erste und das zweite Kind zum 1. Januar 2000 um 20 DM monatlich angehoben.

Die Reform des Erziehungsgeldes und des Erziehungsurlaubs wurde im Juli 2000 vom Bundestag beschlossen. Das Gesetz sieht u.a. vor: eine Anhebung der Einkommensgrenze für den Kindergeldbezug um 9,5 % für Eltern mit einem Kind, um 11,4 % für Alleinerziehende und des Kinderzuschlags für jedes weitere Kind um 14 %, die Möglichkeit, sich bei einer um 12 Monate verkürzten Bezugsdauer für ein Erziehungsgeld in Höhe von mtl. 900 DM zu entscheiden, und Verbesserungen bei der Elternzeit.

Durch das Gesetz zur Ächtung der Gewalt in der Erziehung und zur Änderung des Kindesunterhaltsrechts vom 02. November 2000 wurde den Kin-

⁶² Bergmann (1999: 6 ff.).

⁶³ Beschlüsse des Zweiten Senats vom 10. Nov. 1998 (2BvR 1057/91, 2 BvR 1226/91, 2 BvR 980/91).

dem durch Änderung des § 1631 Abs. 2 BGB ein Recht auf gewaltfreie Erziehung zugesprochen. Körperliche Bestrafungen, seelische Verletzungen und andere entwürdigende Maßnahmen wurden als unzulässig erklärt.

Familienpolitisch relevant ist auch die Tatsache, dass die rot-grüne Koalition mit Wirkung ab 1. Januar 1999 die 1996 vorgenommene Absenkung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall rückgängig machte und auf 100 % an hob, die Arzneimitteltuzahlungen von 9 bzw. 11 bzw. 13 DM auf 8 bzw. 9 bzw. 10 DM reduzierte und die Zahnersatzleistungen für Kinder und Jugendliche wieder einführte.

2.6 Zusammenfassung

2.6.1 Die Entwicklungsphasen der Familienpolitik

2.6.1.1 Familienpolitik in der Zeit christlich-liberaler Koalitionen (1953 – 1969)

Die Familienpolitik dieser Periode war am Leitbild einer auf der Ehe beruhenden "bürgerlichen" Familie orientiert, die durch eine eindeutige Dominanz der Entscheidungsrechte des Mannes und eine Rollenverteilung gekennzeichnet war, die die Frau auf die Funktion der Hausfrau und der kinderversorgenden und -erziehenden Mutter verwies. Dementsprechend war die Familienpolitik darauf gerichtet, die Familie als Institution zu stützen, den Geburtenzuwachs durch die Förderung der Mehrkinderfamilie zu fördern und die Mütter zu Erwerbslosigkeit sowie zur Konzentration auf die Familientätigkeiten zu veranlassen.

Instrumente dieser Politik waren die teilweise steuerliche Freistellung der existenzminimalen Aufwendungen für Kinder sowie eine eng begrenzte partielle Abmilderung der Kinderlasten durch Kindergeld. Dieser duale Familienlastenausgleich wurde ergänzt durch eine familienorientierte Wohnungsbau-, Vermögens- und Bildungspolitik in bescheidenem Umfang.

2.6.1.2 Familienpolitik in der Zeit der sozial-liberalen Koalitionen (1969 – 1982)

Die Periode sozial-liberaler Koalition ist gekennzeichnet durch den Abbau des dualen Familienlastenausgleichs und bemerkenswerte Änderungen im Ehe- und Familienrecht.

Die Umgestaltung des Familienlastenausgleichs im Jahre 1975 führte zu einem nahezu völligen Abbau der Steuerfreibeträge für Kinder, zur Einführung des Kindergeldes auch für das erste Kind und zu einer massiven Erhöhung des Kindergeldes für zweite Kinder und Kinder höherer Ordnungszahl. Diese Umgestaltung entsprach der Auffassung der SPD, dass die bei einem progressiven Steuertarif mit steigendem steuerpflichtigen Einkommen steigenden, als Steuerbegünstigung interpretierten Entlastungsbeträge dem Grundsatz sozialer Gerechtigkeit widersprechen und dass für Kinder unabhängig vom Einkommen einheitliche Entlastungsbeträge gewährleistet sein sollten. Die Lastenausgleichspolitik war stärker am Ziel der Bedarfsgerechtigkeit ausgerichtet als die der Vorgängerkoalitionen.

Die Änderungen im Ehe- und Familienrecht in den Jahren 1976 bis 1980 waren am Ziel der Förderung der Gleichberechtigung von Mann und Frau sowie an dem der Förderung des Kindeswohls orientiert. Die Reformen im Ehe-, Namens-, Scheidungs-, Adoptions- und Kindschaftsrecht waren an dem von der SPD seit langem akzeptierten Leitbild einer auf gleichberechtigter Partnerschaft der Eltern beruhenden Familie gerichtet, in der das Wohl aller Familienmitglieder gleichermaßen gefördert werden soll.

2.6.1.3 Die Familienpolitik der christlich-liberalen Koalition (1982 – 1998)

Schwerpunkte der Familienpolitik seit 1982 waren die Wiedereinführung des dualen Familienlastenausgleichs und seine Reform sowie die Weiterentwicklung des Instrumentariums der Familienpolitik.

1983 wurden wieder Steuerfreibeträge für Kinder eingeführt und in den Folgejahren schrittweise erhöht. Das Niveau der Kindergeldbeträge wurde beibehalten. Durch die Erhöhung des Steuerfreibetrages für Alleinerziehende und die Einführung eines Steuerfreibetrages für Haushaltshilfen wurde das Gewicht steuerlicher Entlastungen verstärkt. Die Einführung von Einkommensgrenzen für das Kindergeld und - später - auch für das Erziehungsgeld war primär auf fiskalische Engpässe, nicht auf verteilungspolitische Überlegungen zurückzuführen.

Im Rahmen der Reform des Familienlastenausgleichs im Jahre 1995 wurden das Kindergeld und der Steuerfreibetrag für Kinder stark angehoben, jedoch der Bezug beider Leistungen ausgeschlossen. Die Anhebung der Steuerfreibeträge beseitigte zwar die steuerliche Überbelastung von Eltern. Da jedoch das Bundesverfassungsgericht klargestellt hatte, dass die Steuerfreibeträge für Kinder in Höhe der existenzminimalen Aufwendungen für Kinder ein Gebot der Steuergerechtigkeit und kein Element eines Familienlasten- oder gar eines Familienleistungsausgleichs sind und da ferner für

die die Freibeträge beanspruchenden Familien kein Kindergeld mehr gezahlt wird, sind diese Familien aus dem System des Familienlastenausgleichs ausgeschlossen. Für Familien, für die es besser ist, das Kindergeld zu beziehen, erhöht sich mit steigendem Einkommen die steuerliche Überlast; dementsprechend aber sinkt die Höhe der Förderkomponente des Kindergeldes. Die Neuorientierung des Familienlastenausgleichs lässt sich daher kennzeichnen als ein Schritt auf dem Weg von einer ungerechtfertigten, verfassungswidrigen steuerlichen Belastung der Familien zu einer dem Prinzip der Steuergerechtigkeit folgenden und das Ziel der partiellen finanziellen Anerkennung positiver externer Effekte der Familien verfolgenden Familienpolitik.

Die Weiterentwicklung des Instrumentariums der Familienpolitik durch die Einführung des Erziehungsurlaubs, des Erziehungsgeldes und der Anerkennung von Erziehungsjahren in der Rentenversicherung im Jahre 1986 verfolgt das Ziel der Förderung der sukzessiven Vereinbarkeit von Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit bzw. von Familientätigkeit und Ausbildung und der Verringerung der Opportunitätskosten (Verlust von Erwerbseinkommen und von rentenrechtlichen Ansprüchen sowie erhöhtes Beschäftigungsrisiko), die mit einer Unterbrechung der Erwerbstätigkeit verbunden sind. Die Anerkennung und partielle Kompensation dieser Opportunitätskosten der Versorgung und Erziehung von Kindern kann ebenfalls interpretiert werden als ein Schritt zu einer Anerkennung der positiven externen Effekte der Versorgung und Erziehung von Kindern und damit zu einem Familienleistungsausgleich.

2.6.1.3 Die Familienpolitik der rot-grünen Koalition seit 1999

Im Regierungsprogramm der rot-grünen Koalition ist der Familienpolitik ein hoher Stellenwert eingeräumt worden. Dementsprechend hat die Koalition das Kindergeld für das erste und zweite Kind noch vor den Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichts vom November 1998 um 30 DM monatlich erhöht. Um die verteilungspolitischen Folgen der Erhöhung des Kinderfreibetrages um 3.024 DM (Betreuungsfreibetrag) auf 9.936 DM, durch die auf der Grundlage des progressiven Steuersystems der Bundesrepublik die Entlastungsbeträge umso höher ausfallen, je höher das steuerpflichtige Einkommen ist, wenigstens teilweise zu kompensieren, hat der Gesetzgeber auf Initiative der Regierung eine erneute Erhöhung des Kindergeldes für das erste und das zweite Kind zum 1. Januar 2000 in Höhe von 20 DM beschlossen.

Im Juli 2000 wurden die Erziehungsgeld- und Erziehungsurlaubsregelungen reformiert.

Bis 2002 muss eine weitere Anhebung des (Erziehungs-)Steuerfreibetrages für Kinder und eine dadurch verteilungspolitisch geboten erscheinende Kindergelderhöhung beschlossen werden.

2.6.2 Konzeptionelle Mängel und Unzulänglichkeiten des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs aus der Perspektive zielgerichteter Familienpolitik

Die in diesem Kapitel skizzierte Familienpolitik weist - nicht nur, aber besonders deutlich erkennbar auf dem Gebiet des Familienlastenausgleichs - aus der Perspektive zielgerichteter Familienpolitik eine Reihe von Defiziten auf. Mit diesen Defiziten hat sich auch die für den Fünften Familienbericht verantwortliche Sachverständigenkommission befasst.⁶⁴ Sie beurteilt die Familienpolitik aus der Sicht wesentlicher Prinzipien einer zielgerichteten Politik, zu denen gehören:

1. das Prinzip der Verlässlichkeit,
2. eine zeitraumbezogene, systemumfassende Strategie, d.h. eine Strategie, die langfristig angelegt ist, die für die Familie relevanten Politikbereiche übergreifend aufeinander abstimmt und im Rahmen eines nach Prioritäten geordneten Stufenplanes konsequent auf das familienpolitische Zielsystem bezogen ist,
3. das Prinzip der Orientierung an einem möglichst widerspruchsfreien Zusammenhang von familienpolitischen Zielen, Grundsätzen und zielkonformen Institutionen und Maßnahmen.⁶⁵

Legt man diese Kriterien als Maßstab an die Familienpolitik des letzten halben Jahrhunderts an, dann zeigt sich, dass die in diesem Kapitel nachgezeichnete Entwicklung des Familienlastenausgleichs charakterisiert ist durch

- fehlende konzeptionelle Kontinuität,
- Diskontinuität aufgrund absoluter und relativer Leistungskürzungen und
- Unzulänglichkeiten des bis 1996 bestehenden dualen Systems.

Da sich dieses Gutachten vor allem mit dem Familienlasten- und Familienleistungsausgleich befasst, soll auf weitere Defizite der Familienpolitik nicht eingegangen werden. Es sei aber noch darauf hingewiesen, dass zu den die Verlässlichkeit und die Effizienz der Familienpolitik begründenden

64 BMFuS (1994a: 271 ff.). Vgl. zur Kritik an der praktizierten Familienpolitik auch Bethusy-Huc (1987), Oberhauser (1988), Kaufmann (1995), Lampert (1996a) und Sudmann (1993).

65 BMFuS (1994a: 272).

Faktoren die Gesamtheit der Rahmenbedingungen gehört, die die Lebenslage der Familien und insbesondere ihrer Kinder beeinflussen wie die Wohnbedingungen, die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familien-tätigkeit, die Kinderbetreuungseinrichtungen und familienunterstützende Netzwerke.

Die fehlende Kontinuität im Lastenausgleichskonzept war durch die Wechsel in der politischen Verantwortung verursacht, die immer wieder mit einem Wechsel im Gewicht der von bürgerlichen Koalitionen bevorzugten steuerlichen Freibetragslösungen und des von den unter Beteiligung der SPD zustande gekommenen Koalitionen bevorzugten Kindergeldes. Dadurch wurde die Verlässlichkeit der Familienpolitik ebenso verletzt wie durch die Tatsache, dass die familienpolitischen Transfers immer wieder Bestandteil der finanzpolitischen Manövriermasse waren.⁶⁶

Ein weiterer Mangel, nämlich die Tatsache, dass in dem aus Steuerfreibeträgen und Kindergeldzahlungen bestehenden dualen System des Familienlastenausgleichs bei Überschreitung bestimmter Einkommensgrenzen Entlastungssprünge auftraten, wurde 1995 durch den Übergang zur Optionslösung ab 1996 beseitigt (vgl. die Darstellung im Abschnitt 2.4.3 dieses Kapitels).

Aufgrund dieser und anderer Defizite - erwähnt sei nur noch die Unvollkommenheit des Drei-Generationen-Vertrages, der, wie in den Abschnitten 4.4.3 und 7.3.3 dargestellt, de facto ein Zwei-Generationen-Vertrag ist - erscheint es dringend geboten, ausgehend von den Begründungen eines Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs und den gegebenen Rahmenbedingungen familialen Lebens systematisch die Anforderungen abzuleiten, die an ein ausgewogenes, widerspruchsfreies und effizientes System des Familienleistungsausgleichs gestellt werden müssen.

2.7 *Exkurs:* Familienpolitik und Leistungen für Familien in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union

Spätestens mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht, der damit verbundenen Verwirklichung eines einheitlichen Binnenmarktes sowie der entsprechenden Notwendigkeit einer Vereinheitlichung der Rechts- und Lebensverhältnisse sind für die deutsche Familienpolitik auch die Familienförderungssysteme der europäischen Nachbarstaaten von Bedeutung. Daher sollen die folgenden Ausführungen einen (groben) Überblick über familien-

66 Vgl. dazu Kaufmann (1995: 180) und Lampert (1996a: 177 ff.).

politische Förderungsmaßnahmen der EU-15-Staaten geben und in einer kurzen Darstellung die Hauptentwicklungslinien der Reformdiskussion bzw. der in den letzten Jahren schon vollzogenen Reformen kurz dargestellt werden.

2.7.1 Europäische Familienpolitik

Familienpolitik ist in Europa dadurch gekennzeichnet, dass es eine Vielfalt unterschiedlicher Regelungsansätze auf nationaler Ebene gibt, kaum jedoch europaweite Ansätze i.S. einer europäischen Politik. Ausgehend von den wirtschaftspolitischen Intentionen der "Römischen Verträge" ist die supranationale Sozialpolitik (hier wäre die Familienpolitik im europäischen Zusammenhang zuzuordnen) sehr lange an den Faktor Erwerbsarbeit gebunden gewesen.

Eine essentielle Änderung dieser Tatsache hat sich auch nicht durch das Sozialprotokoll des Maastrichter Vertrages und - anders als geplant - auch nicht durch den Amsterdamer Vertrag ergeben. Gleichwohl gibt es auf europäischer Ebene eine Reihe von Richtlinien (deren Durchsetzung verbindlich ist) und Empfehlungen, die zumindest am Rande mit familienbezogenen Fragen befasst sind. Entsprechende Richtlinien und Verordnungen lassen sich bis zur Vorgängerin der aus dem Jahr 1971 stammenden "Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörigen, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern" aus dem Jahr 1958 (Nr. 3) zurückverfolgen.⁶⁷ In der Regel waren aber hier immer Fragen betroffen, die im Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit standen. Dagegen hat das Europäische Parlament wiederholt versucht, Anstöße für eine umfassende europäische Familienpolitik zu liefern, so z.B. mit dem Auftrag an den "Ausschuss für Soziale Angelegenheiten und Beschäftigung", "die Ziele und Prioritäten einer umfassenden Familienpolitik auf europäischer Ebene zu umschreiben".⁶⁸

Ein zaghafter Wandel hin zu Ansätzen einer europäischen Familienpolitik zeigt sich z.B. in der "Empfehlung des Rates über die Annäherung der Ziele und der Politik im Bereich des sozialen Schutzes" vom 27. Juli 1992, die unter dem Leitziel der Herstellung von Konvergenz der sozialen Verhältnisse in einem eigenen Abschnitt auch familienpolitische Empfehlungen ausspricht oder in der "Vereinbarung zum Elternurlaub", die auf der Basis des

67 Vgl. dazu auch Wingen (1997: 410 ff.); Marquardt (1994: 181 ff.).

68 Vgl. Wingen (1997: 411).

Sozialabkommens des Maastrichter Vertrages 1996 zwischen Sozialpartnerorganisationen der privaten und der öffentlichen Wirtschaft sowie den Gewerkschaften geschlossen wurde und mittlerweile EU-Recht ist.⁶⁹ Auch auf diese Vereinbarung geht - zumindest in Teilen - die im Sommer 2000 vom deutschen Gesetzgeber verabschiedete Reform des Erziehungsgeld- und Urlaubsgesetzes zurück.

Im Wirtschafts- und Sozialausschuss gibt es eine Fachgruppe für "Sozial- und Familienfragen", die allerdings nur beratenden Status für die Entscheidungen von Ministerrat und Kommission hat. Zu erinnern ist auch an die Europäische Beobachtungsstelle für Nationale Familienpolitiken, die - von der Kommission der Europäischen Gemeinschaft gegründet - seit 1989 versucht, nationale Familienpolitiken und Familienverhalten in den Mitgliedsstaaten der EU zu vergleichen.⁷⁰

Die europäische Dimension eines Familienleistungs- und -lastenausgleichs stellt sich folgendermaßen dar.

Die Sozialpolitik gehört nach Art. 3 Abs. 1j EG-Vertrag zu den Tätigkeitsfeldern der EU; die Familienpolitik wird ausdrücklich als Aufgabenbereich nicht erwähnt. Die Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten nach Art. 137 und ihre Förderung durch die Kommission nach Art. 140 beziehen sich nicht auf familienpolitische Fragen. Es gibt aus diesem Grunde keine einheitlichen europäischen Familienleistungen aus den Kassen der EU, keine einheitliche europäische Regelung von Familienleistungen und keine einheitliche europäische Familienpolitik. Die Regelung eines Familienleistungs- und Familienlastenausgleichs bleibt deshalb trotz der Zuständigkeit der EU für die Sozialpolitik grundsätzlich eine nationale Angelegenheit. Nach dem derzeitigen Stand der europäischen Integration stellen sich deshalb zwei Fragen, nämlich:

- ob erstens der Familienleistungs- und Familienlastenausgleich auch für EU-Ausländer gilt, die in der Bundesrepublik ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben und
- ob zweitens der Familienleistungs- und Familienlastenausgleich auch Familienangehörige, insbesondere die Kinder der in der Bundesrepublik lebenden Anspruchsberechtigten, einbezieht, und zwar auch dann, wenn seine Familie im EU-Ausland lebt.

69 Vgl. Wingen (1997: 410 ff.).

70 Vgl. dazu Bradshaw/Ditch/Holmes/Whiteford (1994); Bradshaw (1996); Ditch/Barnes/Bradshaw (1996a u. 1996b); Dumon (1990).

Beide Fragen sind nach Maßgabe des deutschen und des europäischen Rechts zu bejahen. Die hieraus folgenden Leistungsverpflichtungen beeinflussen zwar die Höhe der Aufwendungen für den Familienleistungs- und Familienlastenausgleich, nicht aber seine Struktur.

Für die Konzeption eines Familienleistungs- und Familienlastenausgleichs der Bundesrepublik wäre es jedoch kurzsichtig, ausschließlich den derzeitigen Aufgabenkatalog der EU und die europarechtlichen Regelungen der Leistungserbringung zu beachten, denn die Familienpolitik steht in einem so engen Zusammenhang mit anderen Politiken der EU, dass eine Neukonzeption des Familienleistungs- und Familienlastenausgleichs in der Bundesrepublik ohne diesen Zusammenhang nicht gedacht werden kann.

Die Gewährleistung eines Familienexistenzminimums unter Einschluss der familienbedingten Belastung durch Kinderbetreuung und -erziehung und eine sozial- oder steuerrechtliche Berücksichtigung bleibt freilich einstweilen eine nationale Angelegenheit. Ob, wann und inwieweit die Angleichung der Lebensbedingungen innerhalb der EU eine Einbeziehung existenzsichernder Leistungen in gesamteuropäische Regelungen bewirken wird, lässt sich derzeit nicht vorhersagen, zumal die Erweiterung der EU eher eine gegenläufige Tendenz stützen wird.

Fasst man darüber hinaus einen Familienleistungsausgleich ins Auge, der i.S. einer umfassenden Familienförderung nicht nur steuer- und sozialrechtlich, sondern auch durch Realleistungen und institutionelle Arrangements verwirklicht werden soll, so berührt dieser unvermeidlich europäische Agenden, insbesondere die Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und die Gleichbehandlung am Arbeitsplatz (Art. 137), unter Einschluss der Entgeltgleichheit (Art. 141), die Förderung der allgemeinen und beruflichen Bildung (Art. 141 und 150), die Freizügigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, insbesondere die Beseitigung aller freizügigkeitsbeschränkenden Regelungen (Art. 39 und 40), die entsprechenden Regelungen zur Niederlassungsfreiheit unter Einschluss der Prüfungsanerkennung (Art. 43, 44 und 47) und schließlich die Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen unter Einschluss der sozialen Sicherheit (Art. 136 und 137), und zwar insbesondere bei der näheren Ausgestaltung der Altersversorgung. Dies gilt umso mehr als mit dem Amsterdamer Vertrag 1997 nicht nur das Sozialprotokoll des Maastrichter Vertrages in das Vertragswerk integriert wurde, sondern das Prinzip der Chancengleichheit in Art. 2 und 3 des novellierten EG-Vertrages an exponierter Stelle verankert wurde. Es wird freilich darauf ankommen, welche Leistungen der Familien auf welche Art und Weise in den europäisch relevanten Zusammenhängen berücksichtigt werden sollen, wenn man eventuelle Sperrwirkungen

des Europarechts bzw. den Zwang zur europaweiten Regelung berücksichtigen will.

Die Hinwendung zu einer Perspektive der Europäisierung von Familienpolitik - zunächst i.S. der Harmonisierung, später vielleicht auch i.S. der Integration in eine europäische Familienpolitik - stellt uns vor zwei Fragen mit fundamentaler Bedeutung. Erstens, wie können die Sozialstaaten Europas der Tatsache begegnen, dass sich mit der Auflösung der Trias Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt im Prozess der europäischen Integration nicht nur die klassische Staatsaufgabenwahrnehmung gewandelt hat, sondern auch das Verhältnis von Solidargemeinschaft und Nutznießern der sozialen Sicherungssysteme? Hier wird ein weiteres Fortschreiten des Integrationsprozesses unweigerlich auch zu einer Europäisierung der Solidargemeinschaften führen müssen. Zweitens führte eine weitere Integration der Nationalstaaten in ein europäisches Politiksystem - bezogen auf die Familienpolitik - unweigerlich zu einer Ziel- bzw. Wertdiskussion bezüglich der zu verfolgenden Motive. Eine schon im nationalen Zusammenhang nicht immer befriedigende Unterscheidung z.B. nach familieninstitutionellen und ökonomischen Zielsetzungen von Familienpolitik und entsprechender Instrumente, erschiene vor dem Hintergrund der sehr unterschiedlichen normativen Traditionen nicht durchsetzbar.

2.7.2 Entwicklung der familienpolitischen Handlungstypen

Sehen wir von karitativen Maßnahmen ab, so ist festzustellen, dass eine finanzielle Familienunterstützung, die wir heute mit dem Begriff Familienlasten- bzw. -leistungsausgleich verbinden, erst im 20. Jahrhundert Bedeutung erlangte. Hier muss allerdings unter den Staaten in Europa deutlich unterschieden werden. So lassen sich Ansätze einer systematischen finanziellen Familienförderung z.B. in Frankreich schon zum Ende des 19. Jahrhunderts nachweisen, in anderen EU-Staaten erst lange nach dem zweiten Weltkrieg.

In der Entwicklung des Familienrechtes (i.S. einer säkularen Liberalisierung) und z.T. der Familienpolitik standen sich die reformierten Länder und die Länder der katholischen Gegenreformation gegenüber. Zusätzliche unterschiedliche Prägungen im Staatshandeln ergaben sich dadurch, dass es in einigen Staaten (z.B. Frankreich und Österreich) starke absolute Monarchien gab, die ihre eigenen Vorstellungen früher gegen die Kirche durchsetzen konnten als dies in katholischen Staaten mit später und/ oder schwacher Entwicklung des Zentralstaates möglich war (z.B. Italien, Belgien, Irland). In den Staaten, in denen Kirche und weltliche Macht Bündnisse ge-

geschlossen hatten, führte dies zu einer noch späteren Liberalisierung des Familienrechts (z.B. Spanien und Portugal).⁷¹ "Die Ablösung von der römisch-katholischen, traditionellen Auffassung von Ehe und Familie gelang am schnellsten, wo der kirchliche Einfluss seit langem gering war oder wo ein protestantisches Staatskirchentum im Rahmen von starken Monarchien entstand, wie in Schweden, Dänemark oder Preußen".⁷²

U.a. mit dem Verhältnis zwischen Kirche und Staat zusammenhängend entwickelten sich in Europa unterschiedliche Typen sozialstaatlicher Sicherungssysteme zwischen den reinen Typen nach dem Beveridge-, Bürger- und dem Bismarck-Modell, die einerseits am Bürger- bzw. Bürgerinnenstatus ansetzten, andererseits leistungsbezogen aus Versicherungssystemen abgeleitet wurden.

In der Familienpolitik wurde in Ländern mit protestantischem Staatskirchentum Gleichheit früh zum hervorragenden Ziel staatlichen Handelns, Familienpolitik war individualistisch ausgerichtet und mit interventionistisch-egalitären Maßnahmen verbunden. Die Familienpolitik dieser Länder lässt sich als egalitär-universalistisch kennzeichnen.⁷³

In Ländern mit starker Zentralstaatlichkeit und säkularem Staatswesen wetteiferten Staat, Kirche und "Verbände" um die Kontrolle der Familie, was zu einer frühen, aber im Kern vorherrschend konservativen Familienpolitik führte (Frankreich und Belgien). Für diese Länder kann die Familienpolitik als konservativ-stützend kategorisiert werden.

Anders als in den Staaten mit protestantischem Staatskirchentum führte die Allianz zwischen katholischer Kirche und Staat in Staaten mit traditionellen Gesellschaften zu einer sehr späten Familienpolitik mit zunächst extrem schwachen interventionistischen Zügen (Spanien, Portugal, Irland). Sie ließe sich am ehesten als subsidiär bezeichnen.

Unter keinem dieser familienpolitischen Handlungstypen lässt sich die Familienpolitik Englands erfassen, das früh einen starken Zentralstaat entwickelte, in dem aber das Prinzip des common law, eine unvollständige Reformation, die Entwicklung eines radikal-ethischen Protestantismus und Liberalismus verhinderten, dass der Staat früh zu einer interventionistisch-

71 Vgl. Bahle (1995: 47).

72 Vgl. Bahle (1995: 47).

73 Vgl. Bahle (1995: 49).

beralismus verhinderten, dass der Staat früh zu einer interventionistisch-ausgleichenden Familienpolitik gelangte.⁷⁴

In der ersten Hälfte der 90er Jahre (des 20. Jahrhunderts) gab es in den nationalen Familienpolitiken der EU-Mitgliedsstaaten z.T. erhebliche Differenzen in der Zielsetzung und deren Realisierung durch Maßnahmen.⁷⁵ So wurde in Spanien (mit Einschränkungen), Portugal, Griechenland und Italien universale Familienförderung erst in jüngster Zeit als staatlichen Handlungsbereich entdeckt, nachdem die traditionelle Familie angesichts sozialer Probleme, wie hoher Arbeitslosigkeit oder auch zunehmender Instabilität von Familien/Ehen, überfordert scheint.⁷⁶

Unter dem Druck reduzierter finanzieller Spielräume kam es dagegen in Schweden, Finnland, Österreich und den Niederlanden zu Leistungskürzungen⁷⁷ bzw. zum Wechsel von universalen zu selektiven⁷⁸ Förderungskonzepten.⁷⁹ Insbesondere in Frankreich lässt sich seit Beginn der 90er Jahre eine deutliche Tendenz zu einkommensabhängigen Förderungskonzepten feststellen.

Aber nicht nur der Einfluss unterschiedlicher Sozialstaatstypen ist für die gegenwärtige familienpolitische Diskussion in den europäischen Staaten in diesem Zusammenhang von Bedeutung, sondern auch die Tatsache, dass sich nicht nur zwischen den europäischen Staaten, sondern auch innerhalb der Rechtsordnungen der einzelnen Staaten erhebliche Inkonsistenzen bezüglich der zugrunde liegenden Familienmodelle nachweisen lassen. So haben zwar die Familienrechtsreformen der 70er Jahre die Monopolstellung des patriarchalischen, auf der Ehe basierenden und nach dem "Einverdienner-Modell" (Breadwinner-Modell) orientierten Familientyps "aufgeweicht",

74 Vgl. Bahle (1995: 50). Ein anderer Kategorisierungsversuch wurde in einer vom Bundesfamilienministerium geförderten Studie vorgelegt: Staaten mit aktiver Familienpolitik (Deutschland, Österreich, Belgien, Dänemark, Frankreich, Luxemburg), Staaten mit selektiver Familienunterstützung (Niederlande, Schweiz, Irland, Vereinigtes Königreich) sowie Staaten, die ihre Hilfe auf Familien mit besonderen Problemlagen konzentrieren (Italien, Spanien) (BMFuS 1994b: 528). Franz Xaver Kaufmann hat zwischen folgenden Typen der Familienpolitik in Europa unterschieden: explizite F. (Frankreich, Belgien, Luxemburg), egalitäre F. (Schweden, Dänemark, Finnland, Norwegen), verfassungsmäßiger Familienschutz (Deutschland, Österreich) "zurückhaltende" Sozialpolitik (Vereinigtes Königreich, Irland), weitgehende politische Zurückhaltung (Italien, Griechenland, Portugal, Spanien. (Kaufmann 1993: 154 ff.).

75 Vgl. Ditch/Barnes/Bradshaw (1996a).

76 Vgl. Ditch/Barnes/Bradshaw (1996a: 185 f.).

77 So gab es in Finnland 1995 Kürzungen der Kinderzulage um 17%, in den Niederlanden 1996 um 20% und in Österreich 1995 von ÖS 100 pro Kind und Monat. Vgl. dazu Ditch/Barnes/Bradshaw (1996a).

78 Prinzipiell lassen sich als Förderungskonzeptionen eine universale Förderung, d.h. eine einkommensunabhängige und eine selektive, d.h. nach Vorliegen der Erfüllung bestimmter Bedürftigkeitskriterien zu zahlende, unterscheiden.

79 Vgl. Ditch/Barnes/Bradshaw (1996a: 186); Kötter (1997); Köhler (1997); Platzer (1997).

im Sozialrecht fand jedoch nicht durchgängig eine entsprechende Angleichung statt.⁸⁰ Dies gilt insbesondere für die in einem Teil der Staaten faktisch vorhandene Benachteiligungen von "Zweiverdiener-Modellen"⁸¹ und für die konzeptionelle Unterscheidung von Erwerbs- sowie Familien- und Freiwilligenarbeit.

2.7.3 Die Hauptentwicklungen in den 90er Jahren

Noch zu Beginn der 90er Jahre waren aufgrund der unterschiedlichen Traditionen sowohl das Instrumentarium familienpolitischer Förderungskonzepte ebenso wie die Höhe familienpolitischer Leistungen im damaligen Europa der 12 ausgesprochen heterogen.⁸²

Auf dem Weg zum Europa der 15 wurden u.a. auch für die Familienpolitik die folgenden Zielsetzungen im jeweiligen nationalen Handeln prägend:

Eine, wenn nicht die wichtigste Zäsur in den 90er Jahren ging von der Einführung der Europäischen Währungsunion zum 1.1.1999 aus. Im Vorfeld waren alle europäischen Staaten bemüht, die Konvergenzkriterien zu erfüllen, was in der Regel einerseits mit dem Mittel der Privatisierung ehemals staatlichen Besitzes, andererseits mit dem der Ausgabenreduzierung in der Sozialpolitik geschah. Im Bereich der Familienförderung fielen die Kürzungen jedoch in den meisten Staaten geringer aus als in anderen Politikbereichen. Dies gilt zumindest für Belgien, Luxemburg und auch Frankreich, wobei in Frankreich 1995 zumindest versucht worden war, die Familienbeihilfe steuerpflichtig zu gestalten (Juppé-Plan), was jedoch am öffentlichen Protest scheiterte.⁸³ Anders als im Gros der europäischen Staaten führten Reformen in den Niederlanden und in Österreich zu Kürzungen von Leistungen im Rahmen der Familienförderung. Familienwirksam sind aber auch die mit dem Argument der Durchsetzung von Gleichheit verbundenen Anhebungen des Renteneintrittsalters für Frauen. So gilt in Belgien ab 2009 und in Deutschland ab 2012 ein einheitliches Eintrittsalter für Männer und Frauen von 65 Jahren. Ähnlich führten Griechenland, Portugal, Österreich und Großbritannien die einheitliche Altersgrenze von 65 Jahren für den unver-

80 Vgl. dazu Scheiwe (1994).

81 Die unterschiedliche steuerliche Wirkung von Familienstand, Kinderzahl und Ein- oder Zweiverdienerstatus wird verglichen in: Ditch/Barnes/Bradshaw (1996a: 27 ff.).

82 Vgl. dazu: Neubauer (1992); Neubauer/Dienel/Lohkamp-Himminghofen (1993).

83 Im Juni 1997 setzte Premierminister Jospin die Einführung von Einkommenskriterien für den Bezug von Kindergeld durch, 1998 wurden die entsprechenden Änderungen aber wieder zugunsten eines universellen Kindergeldes ab dem zweiten Kind zurückgenommen. Ab März 1998 setzt die Bewilligung der Kinderbeihilfe allerdings eine Bedürftigkeitsprüfung voraus.

minderten Bezug der Rente in den letzten 10 Jahren ein.⁸⁴ In einem Teil der Staaten bewegt sich die Diskussion auf eine Beschränkung oder sogar eine Streichung der Mitversicherungsrechte von Partnern in der Sozialversicherung zu. In den Niederlanden wurden die entsprechenden Rechte (Hinterbliebenenversicherung) in der Rentenversicherung schon 1996 gestrichen (Algemene Nabestaandenwet, gültig ab 1.7.96).

Dominant für die Sozialpolitik war in allen Staaten die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Diese bewirkt für viele betroffenen Familien eine massive Verschärfung ihrer wirtschaftlichen Situation. V.a. in Irland und im Vereinigten Königreich sind in den letzten Jahren Maßnahmen ergriffen worden, um ein verstärktes Abdriften bzw. ein dauerndes Verbleiben von Familien in der Arbeitslosigkeit dadurch zu verhindern, dass man Beschäftigung attraktiver gestaltet als den Bezug von Leistungen bei Arbeitslosigkeit. Dort gibt es in der Form der Family Income Supplements, FIS (Irland) und des Family Credits FC (Vereinigtes Königreich) Familienunterstützungen für einkommenschwache Familien, die allerdings nur gezahlt werden, wenn eine wöchentliche Mindestzahl von Erwerbsarbeitsstunden geleistet wird. Mit dem Übergang zu einem Family Tax Credit, der nach US-amerikanischem Vorbild überhaupt nur dann Leistungen bewirkt, wenn Erwerbseinkommen erzielt wird, hat das Vereinigte Königreich die Erwerbsorientierung 1999 noch verstärkt.

Konzeptionelle Schwerpunkte rechtlicher Reformen und entsprechender Förderungssysteme oder bisher auch nur der Diskussion darüber galten einerseits der Neudefinition des Familienbegriffes, andererseits dem Ziel der Individualisierung von Rechten und wirtschaftlicher Unterstützung. Ersteres bezieht sich im wesentlichen auf die Stellung von eheähnlichen Gemeinschaften und die Rechte von nicht-ehelichen Vätern bzw. Eltern. Für die Mitte der 90er Jahre kann hier gesagt werden, dass fast alle europäischen Staaten dazu tendieren, Haushalte eheähnlicher Lebensgemeinschaften bezüglich bedürftigkeitsabhängiger Leistungen als Einheit einzustufen, bezüglich abgeleiteter Rechte im Sozial- oder auch Privatrecht aber nicht. "In keinem der Mitgliedstaaten haben Lebensgefährten Anspruch auf Rente und in nur wenigen Ländern wird Hinterbliebenengeld gezahlt, das allerdings auf Beitragsleistungen eines Lebensgefährten basiert".⁸⁵ In Schweden und Dänemark sind die rentenrechtlichen Ansprüche von überlebenden Partnern von nicht-ehelichen Lebensgemeinschaften durch den universellen Rentenanspruch gesichert. Hinterbliebenengeld an Partner von nicht-ehelichen Lebensgemeinschaften wird in Dänemark,⁸⁶ den Niederlanden (seit

84 Vgl. MISSOC (1999: 18).

85 Ditch/Barnes/Bradshaw (1996a: 27).

86 Im Falle eines Todes durch Arbeitsunfall oder durch Dritte.

1996), Portugal (seit 1994),⁸⁷ Frankreich⁸⁸ und Schweden⁸⁹ gezahlt.⁹⁰ Bezüglich der Frage der Einkommensbesteuerung lässt sich sagen, dass es gegenwärtig sowohl Staaten gibt, die verheiratete Paare bevorzugen als auch solche, die unverheiratete besser stellen.⁹¹ Die Rechte und Unterhaltspflichten von unverheirateten Eltern betreffend stellt sich die Situation in den europäischen Familienrechtsordnungen noch recht heterogen da, wengleich sich die Tendenz zur gemeinsamen Sorge bzw. weitreichenden Besuchsrechten in den 90er Jahren immer stärker durchgesetzt hat, was als Indiz für die wachsende Bereitschaft anzusehen ist, die Rechtsordnungen den sozialen Verhältnissen anzupassen.⁹²

2.7.4 Die Familienförderung in den EU-Staaten

Kindergeld bzw. Kinderbeihilfen werden zum Ende der 90er Jahre in allen EU-Staaten gezahlt.⁹³

Gezahlt wird jeweils vom ersten Kind ab, lediglich Frankreich zahlt in der Regel erst ab dem zweiten Kind. Eine vergleichbare Mehrkinderförderung finden wir dort auch bezüglich anderer Förderungsarten. Die Zahlung des Kindergeldes erfolgt in Belgien, Dänemark, Deutschland, Griechenland, Spanien, Italien und Luxemburg bis zum 18. Lebensjahr, in Frankreich und Österreich bis zum 19. Lebensjahr, in Irland, Portugal, Schweden und in Großbritannien bis zum 16. Lebensjahr und in den Niederlanden und in Finnland jeweils bis zum 17. Sie kann wegen Arbeitslosigkeit, Berufsausbildung und Studium verlängert werden (zwischen Abschluss des 19. und des 27. Lebensjahres). In allen Staaten gibt es Sonderregelungen für behinderte Kinder, die zu einer Verlängerung oder zum unbegrenzten Leistungsbezug führen.

87 Voraussetzung ist, dass Lebensgefährten vor dem Tod nachweislich zwei Jahre zusammengelebt haben.

88 Hier wird im Falle des Todes ein einmaliger Betrag an den überlebenden Lebensgefährten bzw. die Lebensgefährtin gezahlt. Erwähnenswert ist sicher noch, dass Frankreich die Ansprüche auf Kranken- und Mutterschaftsschutz auf gleichgeschlechtliche Lebensgemeinschaften ausgedehnt hat.

89 Voraussetzung ist hier, dass der hinterbliebene Partner Kinder unter zwölf Jahren versorgt oder die Lebensgemeinschaft seit mehr als fünf Jahren existiert hat.

90 Vgl. Ditch/Barnes/Bradshaw (1996a: 27 ff.).

91 Vgl. dazu Ditch/Barnes/Bradshaw (1996a: 27 ff.).

92 Vgl. dazu die Tabelle in Ditch/Barnes/Bradshaw (1996: 32).

93 Die Gesetze, die den Bezug eines Kindergeldes heute in der Form von Novellen regeln, gelten in Belgien seit 1930, in Dänemark seit 1950, in Deutschland seit 1954, in Griechenland seit 1958, in Spanien seit 1938, in Frankreich seit 1932, in Großbritannien seit 1945, in Irland seit 1944, in Italien seit 1937, in Luxemburg seit 1947, in den Niederlanden seit 1939, in Österreich seit 1948, in Portugal seit 1997, in Finnland seit 1948 und in Schweden seit 1947 (vgl. MISSOC 1999: 382 ff.). Vgl. dazu auch den bezüglich der Staaten breiteren, bezüglich der Förderungsarten engeren Vergleich (BMF 1998: 888 ff.).

Die Eltern erhalten das Kindergeld in Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich (bis März 1998 ohne Bedürftigkeitsprüfung), Irland, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Finnland und Schweden universal, d.h. ohne Abstufung nach dem Einkommen. In Griechenland, Spanien, ab März 1998 Frankreich, Italien und Portugal wird einkommensabhängig gezahlt. In der Mehrheit der EU-Staaten wird das Kindergeld nicht der Besteuerung unterworfen. In Griechenland und Spanien wird es dem steuerpflichtigen Einkommen hinzugerechnet, in Frankreich unterliegen die Familienbeihilfen allerdings einer 0,5%igen "Sonderabgabe zur Tilgung der Sozialschuld". Von diesen Bedingungen sind diejenigen für die Zahlung anderer Familienunterstützungen zu unterscheiden. So unterliegen z.B. die Beihilfe für die häusliche Kinderbetreuung, die Beihilfe für Alleinerziehende sowie die Sondererziehungsbeihilfe in Frankreich nicht der 0,5%igen Besteuerung; ähnlich verhält es sich mit einer Beihilfe für die Kinderbetreuung in Finnland. Bis auf Spanien und Österreich differenzieren alle Staaten nach der Ordnungszahl der Kinder, das Vereinigte Königreich jedoch nur zwischen ältestem und weiteren Kindern und zwar degressiv, während ansonsten progressiv gesteigert wird. Etwa in der Hälfte der Staaten wird die Zahlung nach dem Alter der Kinder differenziert. Interessant dabei ist sicher die Tatsache, dass das Kindergeld in Dänemark mit wachsendem Alter der Kinder abnimmt, ansonsten in den anderen Staaten erhöht wird.

In einer Reihe von Staaten wird das Kindergeld für Alleinerziehende aufgestockt, so z.B. in Dänemark, Frankreich (in der Form eines garantierten Einkommens), Irland (nach Bedürftigkeit), Finnland und in Schweden. Im Vereinigten Königreich wird von vorneherein danach differenziert, ob allein oder durch beide Eltern erzogen wird.

Geburtsbeihilfen werden in drei der europäischen Staaten nicht bezahlt (Portugal, Spanien und Schweden).⁹⁴ Bezüglich der anderen Staaten lassen sich zwei Gruppen der Förderung unterscheiden: 1. solche, die eine Geburtshilfe an Frauen auch ohne Beitragsleistungen auf der Basis eines universalen Anspruchs zahlen (wobei hier teilweise auch Berechtigungsvoraussetzungen definiert werden),⁹⁵ und solche, die ein Mutterschaftsgeld zahlen, das fast ausschließlich von einer Versicherungsmitgliedschaft abhängt. In Belgien, Dänemark, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Finnland, Schweden und im Vereinigten Königreich (nur Arbeitgeber-Mutterschaftsgeld) sind die beitragsabhängigen Leistungen steuerpflichtig.

94 Vgl. MISSOC (1999: 394 ff.) wie auch die folgenden Angaben zu den Geburtsbeihilfen sowie zum Mutterschaftsgeld.

95 Dies sind Belgien, Dänemark, Frankreich, Irland, Luxemburg, Österreich, Finnland und das Vereinigte Königreich.

Erziehungsgeld bzw. vergleichbare Leistungen werden in Deutschland, Frankreich, Luxemburg und Österreich gezahlt, sofern ein Elternteil die Erwerbstätigkeit für die Erziehung eines Kindes ganz oder teilweise unterbricht. In Irland und im Vereinigten Königreich gibt es Familienzulagen, die allerdings nicht ausschließlich von familienpolitischen Zielen geleitet sind, sondern als arbeitsmarktpolitisches Instrument dienen.⁹⁶ Daneben gibt es in Frankreich und Finnland neben der Förderung der institutionellen Betreuung von Kindern eine solche der häuslichen durch die Zahlung von Betreuungsgeld.

In Deutschland, Frankreich, Österreich, Finnland, Schweden und im Vereinigten Königreich gibt es bei Bedürftigkeit außerdem ein Wohngeld mit entsprechender Erhöhung nach der Kinderzahl. In Luxemburg und Frankreich werden außer den genannten Förderbeiträgen zu Beginn eines Schuljahres noch einmal Unterstützungsbeiträge gezahlt.

Neben den erwähnten Geldleistungen in den Familienlastenausgleichssystemen der europäischen Staaten gibt es beitragsfreie Mitversicherungen in der Kranken- und Rentenversicherung.

Die Rentenversicherungssysteme kennen daneben eine Familienförderung unter drei Aspekten. Zum einem sind Ehegatten - in einigen Staaten auch Lebenspartner - im Hinblick auf Hinterbliebenenversorgung mitversichert. In den Niederlanden, Belgien und Finnland gehören zudem Familienstand und in Belgien auch das Geschlecht zu den bestimmenden Faktoren für die Rente. Andererseits gibt es in einem Teil der Staaten Aufstockungen der Rente, sofern die Rentenbezieher Kinder erziehen oder unterhaltsverpflichtet gegenüber Ehepartnern bzw. -partnerinnen sind. Die Anrechnung bzw. Berücksichtigung von durch Mutterschaft begründeten beitragsfreien Zeiten erfolgt in allen Staaten.⁹⁷ Darüber hinaus werden in einem Teil der Rentenversicherungssysteme Kindererziehungszeiten rentenbegründend und -erhöhend angerechnet und zwar in Deutschland (1 bzw. 3 Jahre), Spanien

96 In Irland gibt es die Familieneinkommenszulage (Family Income Supplements, FIS) für Familien mit niedrigem Einkommen, sofern eine Mindestarbeitszeit in der Woche von 19 Std. vorliegt und mindestens ein Kind erzogen wird. Sie soll verhindern, dass der Arbeitslosenstatus vorteilhafter als eine Beschäftigung ist. Im Dezember 1996 erhielten z.B. 11.847 Familien diese Zulage, die durchschnittliche Höhe lag bei ECU 47 pro Woche (MISSOC 1999: 403). Im Vereinigten Königreich gibt es zu vergleichbaren Bedingungen und mit der selben Zielsetzung die Beihilfe zur Einkommenssicherung für Familien mit niedrigem Einkommen (Family Credit, FC). Sie wurde z.B. im August 1997 an 757.000 Familien in der durchschnittlichen Höhe von ECU 88 pro Woche gezahlt (MISSOC: 405). Sowohl in Irland als auch im Vereinigten Königreich sind diese Zahlungen steuerfinanziert.

97 Anzumerken ist, dass in den Volksrentensystemen der Niederlande und Dänemarks eine explizite Anrechnung überflüssig ist. In einigen Ländern, z.B. in Großbritannien, wirken sich Erziehungszeiten nur auf die Erfüllung allgemeiner Anspruchsvoraussetzungen aus, haben aber keinen Einfluss auf die Höhe der Rente.

(1 Jahr), Frankreich (3 Jahre), Luxemburg, Österreich (4 Jahre) und Schweden (bei Zusatzrente als Wartezeit).⁹⁸

In fast allen Staaten gibt es Formen der speziellen Familienbesteuerung i.S. von Steuerreduzierungen.⁹⁹ Besonders interessant in diesem Zusammenhang ist das französische System des Familiensplittings, d.h. die Division des Familieneinkommens durch der Mitgliederzahl entsprechende "parts". Bezüglich der Ehegattenbesteuerung stellen Modelle der reinen Individualbesteuerung eine Minderheit unter den Steuersystemen Europas dar. Der größerer Teil der Staaten fördert Ehe in irgend einer Weise steuerlich, insbesondere bei großem Einkommensgefälle zwischen den Partnern. Ausdrücklich hervorgehoben werden sollte die Tatsache, dass in den Niederlanden, Italien und in Österreich nicht-eheliche Partner unter bestimmten Voraussetzungen die Vergünstigungen für Ehepaare genießen.

98 In Griechenland können für die Zeiten des Erziehungsurlaubs Beiträge nachentrichtet werden, in Irland und Großbritannien reduzieren die Zeiten für Kindererziehung und Pflege die Anzahl der Mindestversicherungsjahre.

99 Menzel/Förster fortl.

3. Der Familienlasten- und Familienleistungsausgleich als Beitrag zur Reform des Sozialstaates

Wie bereits erläutert,¹ verfolgt der Beirat das Ziel, unter Berücksichtigung der politischen und wissenschaftlichen Diskussion um den Familienlasten- und -leistungsausgleich, unter Berücksichtigung der Forderung nach Gerechtigkeit für Familien und unter Berücksichtigung der Notwendigkeit einer Sozialstaatsreform abzuleiten, wie der Familienlasten- und -leistungsausgleich weiterentwickelt werden soll. In diesem Kapitel sollen drei Voraussetzungen für die Lösung dieser Aufgabe aufgewiesen werden. Es soll erstens Klarheit über die Begründungen und die Begründungsmöglichkeiten für den Familienlasten- und -leistungsausgleich gewonnen, zweitens das Verständnis von Gerechtigkeit als Grundlage und Ziel eines solchen Ausgleichs erläutert und drittens die Frage nach dem Stellenwert eines neu zu konzipierenden Familienleistungsausgleichs im Rahmen der Sozialstaatsreform beantwortet werden.

3.1 Begründungen und Begründungsmöglichkeiten für den Familienlastenausgleich

Die in der familienpolitischen Literatur² und in der politischen Diskussion³ vorfindbaren Begründungen bzw. Zielsetzungen für den Familienlastenausgleich sind vielfältig.

Als Begründungen für die "Gewährung" von Steuerfreibeträgen für Kinder und für Kindergeldzahlungen sind zu finden:

1. die Herstellung von Steuergerechtigkeit;⁴
2. die Anpassung des Familieneinkommens an den durch Kinder bedingten und nach der Kinderzahl unterschiedlichen Bedarf, d.h. die Erhöhung des verfügbaren Einkommens

1 Vgl. dazu Kapitel 1, Abschnitt 1.

2 Vgl. dazu etwa Dinkel (1987), Oberhauser (1993) und Schäfer (1996).

3 Vgl. dazu die Darstellung der Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland von Langer-El Sayed (1980), die familienpolitischen Elemente in den Parteiprogrammen, die familienpolitischen Aussagen in den Regierungserklärungen und die Stellungnahmen der Bundesregierungen zu den Familienberichten.

4 Dies ist eine der zentralen Begründungen der Bundesregierung für das seit 1996 geltende Konzept des Familienlastenausgleichs. Vgl. BMFuS (1994a: IX).

- a) zur Vermeidung von Armut im Falle eines zur Sicherung der Existenz aller Familienmitglieder nicht ausreichenden Realeinkommens (vor allem in Mehrkinderfamilien);⁵
 - b) zur Abschwächung kindbedingter phasenspezifischer ökonomischer Belastungen der Familien und
 - c) zur Angleichung der Lebenschancen von Kindern aus unterschiedlichen sozialen Schichten (Herstellung von Startchancengleichheit der Kinder);⁶
3. ein Ausgleich von Lasten zwischen Eltern und kinderlosen Gesellschaftsmitgliedern.

Ob und inwieweit diese Ziele durch ein aus Steuerfreibeträgen und Kindergeldzahlungen bestehendes Familienlastenausgleichssystem tatsächlich erreicht werden, hängt von der Ausgestaltung der Systemelemente ab.

In einem System, in dem die Steuerfreibeträge gegenüber der Höhe des Kindergeldes stark gewichtet sind (wie es bis einschließlich 1974 der Fall war), werden die Einkommenseffekte für nicht Steuerpflichtige und für einkommensschwächere Steuerpflichtige geringer sein als für die einkommensstärkeren Steuerzahler.⁷ In einem System, in dem - wie im geltenden Familienlastenausgleich - entweder Kindergeld oder Steuerfreibeträge für Kinder beansprucht werden können, sind - wie in Kapitel 2 Abschnitt 3 erläutert wurde - die die Freibeträge beanspruchenden Einkommensbezieher aus dem eigentlichen Familienlastenausgleich ausgeschlossen, solange die Freibeträge nicht höher sind als die existenzminimalen Aufwendungen für Kinder.⁸ In einem System mit Ausgleichsleistungen, die - bezogen auf die tatsächlichen Aufwendungen der Familien für Kinder - sehr niedrig sind, wird das Ziel eines Ausgleichs der Lasten zwischen Familien mit Kindern und kinderlosen Lebensgemeinschaften nicht in ausreichend erscheinendem Umfang erreicht werden.⁹

In ähnlicher Weise ist von der Ausgestaltung der Systemelemente die faktische Relevanz der folgenden Begründungen des Familienlastenausgleichs abhängig:

5 Dies war eine der zentralen Begründungen für den Familienlastenausgleich der Jahre 1955 bis Ende der 60er Jahre. Vgl. Langer-El Sayed (1980: 97).
 6 Diese Begründung rückte Ende der 60er Jahre in den Vordergrund. Vgl. Langer-El Sayed (1980: 111 und 145 f.).
 7 Vgl. dazu Willeke/Onken (1990: 215-219 und 227-229).
 8 Vgl. dazu Lampert (1996: 168) und Althammer/Wenzler (1996).
 9 Dieser Zustand ist bis heute noch nicht überwunden. Vgl. dazu die auf der übernächsten Seite wiedergegebenen Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts.

1. die Stabilisierung oder Beeinflussung von Entwicklung und Struktur der Bevölkerung durch die über den Lastenausgleich bewirkte Verbesserung der materiellen Lebenslage von Familien sowie
2. die Anerkennung der Familientätigkeit durch die Gesellschaft als Folge positiver Bewertungen der Familientätigkeit aus gesellschaftlicher Sicht, insbesondere die Anerkennung der Erziehungsleistung als Beitrag zur Generationenfolge und damit zur Stabilität des Generationenvertrages. Diese Anerkennung beruht auf der wachsenden Einsicht, dass die Gründung, der Unterhalt und die Erweiterung der Familie mit positiven externen Effekten verbunden sind.¹⁰

Während die Beeinflussung der Bevölkerungsentwicklung eine der wesentlichen Begründungen für den Familienlastenausgleich in der zweiten Legislaturperiode (1953/57) war, ist die Anerkennung der Familientätigkeit durch die Gesellschaft als Begründung für einen Familienleistungsausgleich im Anschluss an die Veröffentlichung und parlamentarische Behandlung des Fünften Familienberichts 1994 in den Vordergrund der politischen Diskussion gerückt.

Die Bundesregierung betonte seinerzeit in ihrer Stellungnahme zum Fünften Familienbericht: "Der Familienlastenausgleich findet seine Begründung ebenso in der Bedeutung der Familien für die Entwicklung jedes Menschen und für die Sicherung der Zukunft unserer Gesellschaft. Das Gleichgewicht der Generationen kann quantitativ und qualitativ nur erhalten werden, wenn sich Paare in Familien auch unter Abwägung mit anderen Optionen der Lebensgestaltung für Kinder entscheiden und darin unterstützt werden, diese zu lebensächtigen und zur Übernahme von Verantwortung bereiten Menschen zu erziehen".¹¹

Die im Prinzip begrüßenswerten Absichten zur Weiterentwicklung des Familienlastenausgleichs zu einem Familienleistungsausgleich sind nicht zuletzt

10 Familien können, wenn sie ihre Aufgaben nicht oder qualitativ nicht zureichend erfüllen, auch negative externe Effekte auslösen. Vgl. zu den positiven und den negativen externen Effekten Kapitel 4, Abschnitt 4 und in Kapitel 7, Abschnitt 2.

11 BMFuS (1994: IX). Mit dieser Feststellung wird im politischen Raum eine Zielsetzung akzeptiert, die der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen bereits 1971 als Begründung für den Familienlastenausgleich gegeben hatte. "Mit dem Aufziehen und der Erziehung der Kinder erfüllt die Familie neben der Haushaltsfunktion eine für die Gesellschaft bedeutsame Sozialisationsfunktion, durch die die Kinder zu selbständigen, politisch und sozial verantwortungsbewussten Mitgliedern der Gesellschaft herangebildet werden sollen. Im Vergleich zu Erwachsenen ohne Kinder übernehmen also die Eltern auch spezifische gesellschaftspolitische Funktionen, wodurch sie die Allgemeinheit von Kosten entlasten, die diese sonst übernehmen müsste. Durch den Familienlastenausgleich soll diese Leistung der Familien für die Gesellschaft finanziell anerkannt werden." Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMJFG (1971: 6).

auf die familienpolitisch relevante Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zurückzuführen.

In seinen Urteilen vom 29. Mai 1990 und vom 12. Juni 1990 (zur Steuerfreiheit der Einkommensteile, die der Sicherung des Existenzminimums dienen) sowie vom 7. Juli 1992 ("Mütterurteil") und vom 28. Mai 1993 (zur Regelung des Schwangerschaftsabbruchs) traf das Bundesverfassungsgericht folgende Feststellungen:¹²

1. "Bei der Einkommensbesteuerung muss ein Betrag in Höhe des Existenzminimums steuerfrei bleiben; nur das darüber hinaus gehende Einkommen darf der Besteuerung unterworfen werden" (BVerfGE 82: 60). Es gilt der Grundsatz, "dass der Staat dem Steuerpflichtigen sein Einkommen insoweit steuerfrei belassen muss, als es zur Schaffung der Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein benötigt wird" (BVerfGE 82: 85).
2. Familien, deren Einkommen zu gering ist, um die Aufgaben der Familien zu erfüllen, müssen durch staatliche Transferleistungen zur Aufgabenerfüllung instand gesetzt werden und zwar umso mehr, je geringer ihr Einkommen und je größer die Zahl ihrer Kinder ist (BVerfGE 82: 80 und 85 in Verbindung mit BVerfGE 88: 259 f.).
3. Die wirtschaftliche Benachteiligung von Eltern gegenüber Kinderlosen, die sich besonders in Bezug auf die Altersversorgung bemerkbar macht und die bisher nicht in genügendem Umfang durch staatliche Leistungen oder auf andere Weise ausgeglichen wird, muss schrittweise bei allen familien-, steuer- und sozialpolitischen Maßnahmen verringert werden (BVerfGE 87: 37-41).
4. Der Staat ist aufgrund seiner Verpflichtung zum Schutz des ungeborenen Lebens (Art. 2 GG), aufgrund des Schutzauftrages für Ehe und Familie (Art. 6 GG) und aufgrund der Gleichstellung von Mann und Frau in der Teilhabe am Arbeitsleben (Art. 3 GG) verpflichtet:
 - eine kinderfreundliche Gesellschaft zu fördern (BVerfGE 88: 226 und 259-261),
 - Grundlagen dafür zu schaffen, dass Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit aufeinander abgestimmt werden können,
 - die institutionelle und familiäre Kinderbetreuung zu verbessern,
 - die versorgungsrechtlichen Nachteile kindererziehender Eltern angemessen auszugleichen.

In den Beschlüssen vom 10. November 1998 schließlich hat das Gericht nicht nur entschieden, dass in ehelicher Gemeinschaft lebende Eltern nicht

¹² BVerfGE 82: 60 ff., 198 ff.; 87: 1 ff. und 88: 203 ff.

vom Abzug der Kinderbetreuungskosten und eines Haushaltsfreibetrages ausgeschlossen werden dürfen, sondern auch, dass der Gesetzgeber spätestens bis zum 1. Januar 2000 die Abzugsfähigkeit der Kinderbetreuungskosten und bis zum 1. Januar 2002 durch eine Neuregelung des Haushaltsfreibetrages auch die Erziehungsleistungen der Familien berücksichtigen muss.¹³

Die im politischen Raum beabsichtigte Ergänzung des Familienlastenausgleichs durch einen Familienleistungsausgleich lässt es geboten erscheinen, das bisher realisierte Konzept des Familienlastenausgleichs und seine Begründungen sowie die möglichen Begründungen eines Familienlasten- und -leistungsausgleichs auf Systematik und Konsistenz zu überprüfen, um Diskrepanzen zwischen Anspruch und Wirklichkeit, zwischen politischem Programm und seiner substantziellen Umsetzung zu vermeiden.

Die Zweckmäßigkeit, ja Notwendigkeit einer solchen Überprüfung wird allein durch die Tatsache verdeutlicht, dass Kindersteuerfreibeträge, die nicht höher sind als die existenzminimalen Aufwendungen für Kinder, bisher stets als Element des Familienlastenausgleichs aufgefasst wurden. Auch die aufgrund von Auflagen des Bundesverfassungsgerichts 1996 in kraft getretene Erhöhung des Kinderfreibetrages von 4.104 DM auf 6.912 DM wurde von der damaligen Bundesregierung unberechtigter Weise als Schritt zu einem Familienleistungsausgleich verstanden und verkündet. Nach der einschlägigen neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und nach der Steuertheorie jedoch sind Kinderfreibeträge in Höhe der existenzminimalen Aufwendungen für Kinder ein Gebot verfassungsgemäßer Besteuerung des Familieneinkommens und ein Gebot der Steuergerechtigkeit, also kein Ausgleich kindbedingter ökonomischer Lasten.¹⁴ Daher sind Freibeträge in dieser Höhe auch kein Element eines Familienlasten- oder -leistungsausgleichs - im Gegensatz zu einer in der familienpolitischen Praxis häufig vertretenen Auffassung.¹⁵

Im Zusammenhang mit der Entwicklung eines Konzepts für einen Familienlasten- und -leistungsausgleich ist auch das Zuordnungsverhältnis kindbezogener Sozialleistungen, die - wie die Sozialhilfe - der Sicherung des Exis-

13 Vgl. Beschluss des Zweiten Senats vom 10. Nov. 1998 (2BvR 1057/91, 2 BvR 1226/91, 2 BvR 980/91). Vgl. zu der vom Gesetzgeber beschlossenen Problemlösung Kapitel 2, Abschnitt 5.

14 Vgl. aus dem einschlägigen Schrifttum dazu nur Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMFSFJ (1995: 2), Lingemann (1994: 225), Lampert (1994: 52 ff.), Kleinhenz (1995b: 82), Wingen (1997: 225) und Ott (2000: 186).

15 Bei der Erhöhung von Kinderfreibeträgen bis zur Höhe der existenzminimalen Aufwendungen wird - steuersystematisch gesehen - kein "Ausgleich", sondern steuerrechtliche Gleichbehandlung hergestellt. Vgl. dazu auch Abschnitt 7.1. dieses Gutachtens.

tenzminimums für Familien dienen, zum Lasten- und Leistungsausgleichssystem klärungsbedürftig.

Auch in dieser Beziehung ist die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hilfreich. Danach ist es nämlich "zwingend", "dass der Staat die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein seiner Bürger schafft". Er ist nach Art. 1, Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsgebot des Art. 20, Abs. 1 GG verpflichtet, "dem mittellosen Bürger diese Mindestvoraussetzungen erforderlichenfalls durch Sozialleistungen zu sichern" (BVerfGE 82: 80 und 85). Ihrer Funktion nach sind daher existenzminimumsichernde Sozialleistungen keine familienpolitischen Ausgleichsmaßnahmen im eigentlichen Sinn, sondern sie dienen der Sicherung des Existenzminimums von Kindern in der gleichen Weise, wie Sozialhilfeleistungen für Erwachsene der Sicherung des Existenzminimums Erwachsener dienen.¹⁶

Als Ergebnis der bisherigen Überlegungen lässt sich festhalten: Familienpolitische Transferleistungen im Sinne eines Familienlasten- oder -leistungsausgleichs liegen erst vor, wenn es sich um steuerliche Entlastungen handelt, die über die Steuerfreistellung des Existenzminimums der Familienmitglieder hinausgehen und/oder um direkte kindbezogene Transfers, die nicht dazu dienen, das Existenzminimum für Kinder zu sichern. Erst wenn die erwähnten Transfers über den genannten Grenzen liegen, liegt auch ein Ausgleich von "Lasten" oder/ und "Leistungen" der Familien vor.

Nach diesen Vorklärungen ist es möglich, die Frage nach den Begründungen für einen Familienlasten- und -leistungsausgleich weiter zu erörtern. Dabei spielen die ökonomischen Begründungen für diesen Teil der Sozialpolitik im Rahmen einer Sozialen Marktwirtschaft in der Regel eine vorrangige Rolle.

Den ökonomischen Begründungen für einen Familienlasten- und -leistungsausgleich lassen sich drei Gruppen von Argumenten zuordnen

16 Vgl. dazu auch Kleinhenz (1995a: 124): "Realitätsgerechte Kinderfreibeträge bei der Einkommensbesteuerung sorgen allerdings auch nur für die Gleichbelastung von gleich Leistungsfähigen (Steuergerechtigkeit) und sie setzen eine Sicherung des sozialkulturellen Existenzminimums von Kindern bei den nicht steuerlich leistungsfähigen Familien durch die Sozialhilfe voraus. Beide Maßnahmen sorgen noch nicht für den über Mindestbedarfsgerechtigkeit hinausgehenden bedarfsgerechten Ausgleich von Lasten und auch nicht für die leistungsgerechte Anerkennung der Leistungen von Familien für die Gesellschaft." Vgl. auch Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMFSFJ (1995: 8) und Ott (2000: 186): "Steuergerechtigkeit und Existenzsicherung sind daher keine Aufgaben eines Familienlastenausgleichs, sondern allgemeine Ziele, die für alle Gesellschaftsgruppen und damit auch für Kinder gelten."

1. Argumente der Notwendigkeit der Absicherung familienspezifischer Risiken;
2. allokatonspolitische Argumente;
3. verteilungspolitische Argumente.

3.1.1 Die Absicherung familienspezifischer Lebensrisiken

Die kollektive Absicherung möglicher Risikofälle erweist sich als wohlfahrtssteigernd

- auf individueller Ebene aufgrund der Reduzierung individueller Unsicherheit und geringerer individueller Kosten der Absicherung, aber auch
- auf gesellschaftlicher Ebene aufgrund der Erhöhung der Bereitschaft der versicherten Individuen, ökonomische Risiken einzugehen sowie aufgrund geringerer, für die Risikoabdeckung erforderlicher Rücklagen.

Dies gilt in verstärktem Umfang für die Absicherung von Risiken von Individuen, die als Eltern die Verantwortung für Kinder übernehmen. Denn zum einen müssen in diesem Fall zusätzliche Lebensrisiken der Kinder abgesichert werden. Zum andern sind die Möglichkeiten der eigenverantwortlichen Absicherung von Lebensrisiken der Eltern durch die Verringerung des frei verfügbaren Einkommens als Folge der Unterhaltsaufwendungen für Kinder beeinträchtigt. Schließlich treten zusätzliche Einkommens- und Karriererisiken der Eltern hinzu. Diese Risiken sind verursacht durch unzureichende Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familientätigkeit. Im Falle einer Unterbrechung oder Aufgabe der Erwerbstätigkeit eines Elternteils bzw. bei einer Verringerung der Erwerbstätigkeit beider Elternteile durch Teilzeitarbeit treten als Risiken auf: eine Diskrepanz zwischen dem Zeitpunkt des gewünschten und des möglichen Wiedereintritts in das Erwerbsleben, zwischen dem gewünschten und dem möglichen Umfang der Erwerbstätigkeit, zwischen der gewünschten und der möglichen Art der Erwerbstätigkeit und verringerte Karriere- und Einkommenschancen als Folge der unterbrechungsbedingten Qualifikationsverluste.

Eine Absicherung familienspezifischer Lebensrisiken durch Instrumente des Familienlastenausgleichs scheint umso mehr geboten, als die Unvollkommenheit von Versicherungs- und Kreditmärkten, die eine wesentliche Ursache für die Existenz *sozialer* Sicherungssysteme sind, eine Absicherung familienspezifischer Lebensrisiken noch mehr erschweren als die Absicherung individueller Lebensrisiken.

3.1.2 Allokationspolitische Argumente

Als Allokation bezeichnet man in der Ökonomie die Zuordnung von Produktionsfaktoren und Produktionsmitteln auf Produktionsprozesse sowie die Zuordnung von Gütern und Dienstleistungen auf die konsumierenden Wirtschaftssubjekte. Aufgrund der Knappheit von Produktionsfaktoren, Produktionsmitteln, Gütern und Dienstleistungen ist es ein Erfordernis effizienten Wirtschaftens, die Produktionsfaktoren, Produktionsmittel, Güter und Dienstleistungen in *jene* Verwendungen zu lenken, durch die sie den größtmöglichen Nutzen stiften können. Eine derartige effiziente Allokation ist gefährdet, wenn Märkte in Bezug auf das Ziel optimaler Verwendung aller Produktionsfaktoren, Produktionsmittel, Güter und Dienstleistungen versagen. Aus familienpolitischer Perspektive liegt ein solches Versagen zum einen vor, wenn mit der Familientätigkeit externe Effekte verbunden sind, zum anderen, wenn auf Kredit- und Versicherungsmärkten Zugangsbarrieren, auf den Arbeitsmärkten Starrheiten und bei der Organisation von Kinderbetreuungsmöglichkeiten Inflexibilitäten auftreten.

Kinder und die von den Familien erbrachten Leistungen der Versorgung, Erziehung, Regeneration und Pflege der Familienmitglieder sind nicht nur mit Nutzen für die Eltern und die anderen Familienmitglieder verbunden, sondern mit positiven, aber auch negativen Wirkungen für Gesellschaft und Staat. Auf diese externen Effekte wird in Kapitel 4, Abschnitt 3 eingegangen.

Da die Familien entscheidende und dem ökonomischen Wert nach erhebliche Beiträge zur Bildung und Pflege des Humanvermögens der Gesellschaft erbringen, erweist sich Familienpolitik als Politik zur Sicherung der Gesellschafts- und Wirtschaftsgrundlagen.

Die positiven Wirkungen der Erbringung familialer Leistungen für die Gesellschaft rechtfertigen es, dass sich die Gesellschaft an den Kinderkosten beteiligt. Dies wird in Kapitel 4, Abschnitt 4 näher ausgeführt. Es kann und sollte aber nicht übersehen werden, dass Familien nicht nur privaten und öffentlichen Nutzen stiften, sondern auch Kosten und Probleme schaffen können, die die Gesellschaft treffen, wenn sie ihren Versorgungs-, Betreuungs- und Erziehungsaufgaben nicht gewachsen sind (vgl. dazu Kapitel 4, Abschnitt 4).

Wohlfahrtsverluste entstehen bei der Wahrnehmung von Familienaufgaben auch durch Restriktionen auf den Kredit-, Arbeits- und Kinderbetreuungs- märkten. Auf den Kreditmärkten führt die mangelnde Beleihbarkeit späteren Einkommens dazu, dass die phasenspezifische höhere Ausgabenbelastung

im Lebensverlauf nicht besser verteilt werden kann. Auf den Arbeitsmärkten erweisen sich noch relativ stark normierte Arbeitszeiten, arbeitsrechtliche und tarifvertragliche Restriktionen als Hindernis für die Wahl von Kombinationen von Arbeitszeit, Hausarbeitszeit und Freizeit, die aus individueller Sicht optimal sind.¹⁷ Auf den Kinderbetreuungsmärkten können Wohlfahrtsverluste der Familien dadurch auftreten, dass die Möglichkeiten familienexterner Kinderbetreuung lokal begrenzt, unzureichend mit dem öffentlichen Personennahverkehr erreichbar oder zeitlich stark eingeschränkt sind oder nicht mit den Arbeitszeiten von Eltern übereinstimmen.

3.1.3 Verteilungspolitische Argumente

In diesem Zusammenhang ist zunächst darauf zu verweisen,¹⁸ dass alloka-tions- und verteilungspolitische Fragen in der Praxis nicht getrennt werden können, weil jede einmal getroffene Ressourcenallokation ipso facto zu einer Verteilung führt, die ex post durch Umverteilung nicht mehr beliebig korrigiert werden kann, ohne das Ziel der allokativen Effizienz zu beeinträchtigen. Zweitens birgt eine vorrangig alloka-tionspolitische Perspektive die Gefahr in sich "dass die allokativen Gesichtspunkte als die einzig relevanten angesehen werden und die bestehende Verteilung implizit akzeptiert wird und gar nicht mehr einem demokratischen Bewertungsverfahren unterzogen wird".¹⁹

Auf der anderen Seite ist es auch nicht möglich, wissenschaftlich objektive Kriterien für eine "gesellschaftlich optimale" und für eine gerechte Verteilung abzuleiten. Daher gehen die meisten Ökonomen bei ihren Analysen von einem Status quo der Verteilung aus und plädieren für eine Maximierung der Produktion als der unverzichtbaren Basis von Umverteilungen.

Abgesehen von rein verteilungspolitischen, aus dem Gerechtigkeitspostulat folgenden Überlegungen, die es nahe legen, in das familienpolitische Ziel-bündel die Ziele Startgerechtigkeit und Leistungsgerechtigkeit einzubeziehen, sprechen folgende allokativen Argumente für eine Umverteilung zu-mindest in Form einer Mindestsicherung:

1. die Tatsache, dass Umverteilung in gewissem Umfang Ressourcenverschwendung in einem Verteilungskampf verhindert;

17 Vgl. dazu auch die ausführliche Darstellung der Problematik im Gutachten "Familie und Arbeitswelt", Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMJFG (1984).

18 Ott (2000: 189 f.).

19 Ott (2000: 189 f.).

2. die Möglichkeit, Umverteilung als Versicherung gegen elementare Lebensrisiken anzusehen, d.h. als Versicherung gegen Risiken, die sich weder privat noch sozialversicherungsrechtlich versichern lassen (Kriegsfolgen, Naturkatastrophen, Behinderung von Geburt an, fehlende Fähigkeiten, die für den Einkommenserwerb erforderlich sind);²⁰
3. die Tatsache, dass eine möglichst in jungen Jahren realisierte Umverteilung zur Sicherung der Startchancengerechtigkeit für die Ausgestaltung des Familienlastenausgleichs von besonderer Bedeutung ist, da eine gleichmäßigere Verteilung der zur Humanvermögensbildung notwendigen materiellen Anfangsausstattungen einen wichtigen Beitrag zur optimalen Humanvermögensinvestition verspricht.

3.1.4 Grundtypen von Maßnahmen eines Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs

Ausgehend von diesen Begründungen eines Familienlasten- und -leistungsausgleichs und unter Berücksichtigung des allgemeinen Wertesystems und Ordnungsrahmens der Gesellschaft in der Bundesrepublik lassen sich - jenseits steuerpolitischer Aspekte des Familienlasten- und -leistungsausgleichs (vgl. Abschnitt 7.1) - nach Auffassung des Beirats folgende *vier Grundtypen* möglicher Maßnahmen finden, die dazu dienen, dass Familien bzw. Eltern die Aufwendungen für ihre Kinder nicht allein tragen müssen.²¹

1. *Monetäre* Maßnahmen, durch die die positiven Wirkungen für die Gesellschaft (externe Erträge), die mit den Leistungen der Familien verbunden sind, gesellschaftlich anerkannt und in einem bestimmten Umfang finanziell kompensiert werden sollten. Diese Maßnahmen entsprechen sowohl dem Ziel der Leistungsgerechtigkeit als auch dem Ziel der *allokativen Effizienz*, d.h. der Schaffung von Rahmenbedingungen, die bei der Entscheidung für Kinder den Präferenzen der Bevölkerung am besten entsprechen (vgl. Abschnitt 7.2).
2. Maßnahmen eines *intergenerationellen Leistungsausgleichs* auf der Grundlage der zwischen der Eltern- und der Kindergeneration bestehenden Leistungsbeziehungen. Versorgungs- und Erziehungsleistungen von Eltern sowie öffentliche Aufwendungen, die zum Unterhalt und zur Ausbildung der Kinder beitragen, lassen sich als kreditierte Vorleistungen

20 "Diese Versicherung ist insbesondere im Rahmen familialer Entscheidungen von Bedeutung, da hier der "Schleier der Ungewissheit" besonders groß ist: Eltern werden sich eher auf das Risiko 'Kind' einlassen, wenn sie wissen, dass die elementaren Lebensrisiken durch die Gesellschaft abgesichert werden." (Ott 2000: 190).

21 Eine genauere Darstellung und Diskussion dieser Begründungsmuster einschließlich der sich jeweils ergebenden Anforderungen an die Ausgestaltung des Familienlasten- bzw. -leistungsausgleichs findet sich in Kapitel 7 dieses Gutachtens.

der Eltern und der Gesellschaft an eine Generation im Kindes- und Jugendalter interpretieren. Diese Vorleistungen müssten von derselben Generation in ihrer späteren Erwerbstätigenphase, möglicherweise unter Nutzung der Versicherungsidee, über das Steuer- und Abgabensystem getilgt werden.²² Im Vordergrund steht das Ziel, dass jede Generation auch in finanzieller Hinsicht ihr Leben eigenverantwortlich gestalten sollte. Dazu bedarf sie einer Grundausstattung, die zugleich Chancengleichheit, d.h. Startchancengerechtigkeit, sicherstellt (vgl. Abschnitt 7.3).

3. Maßnahmen der *intertemporalen Umverteilung* zur Milderung besonderer phasenspezifischer Belastungen, die sich aus Schwierigkeiten der Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familientätigkeiten sowie aufgrund mangelnder Möglichkeiten des Vorgriffs auf später zu erwartendes Einkommen ergeben. Entsprechende Maßnahmen wären als kreditierte Vorleistungen der Gesellschaft an die Eltern anzusehen, die diese ebenfalls über das Steuer- und Abgabensystem in späteren Phasen zu tilgen hätten (vgl. Abschnitt 7.4).
4. Maßnahmen einer *bedarfsorientierten Umverteilung*, weil je nachdem, welche Verteilung der Markteinkommen sich ergibt und wie diese durch familienpolitische Maßnahmen korrigiert wird, das Gebot einer solchen Umverteilung in mehr oder weniger großem Umfang das Gebot bestehen bleibt (vgl. Abschnitt 7.5). Diese Umverteilung soll vor allem folgende Funktionen erfüllen:
 - a) die *Existenzsicherung von Kindern* durch die Einführung einer Einkommenshilfe bis zur Höhe des Existenzminimums der Kinder für Familien, deren verfügbares Einkommen nicht ausreicht, um die existenzminimalen Aufwendungen abzudecken;²³
 - b) die *Absicherung der Kinder* gegen die im Rahmen des Systems sozialer Sicherung abgedeckten Risiken des Unfalls, der Krankheit und einer ihre Erwerbsfähigkeit als Erwachsene beeinträchtigende Behinderung;
 - c) eine *Verringerung der Einkommensunterschiede*²⁴ zwischen Eltern von unterhaltsberechtigten Kindern und Jugendlichen einerseits und kinderlosen Steuerpflichtigen andererseits in einem Umfang, der den in der Gesellschaft mehrheitlich vertretenen und akzeptierten Vorstellungen von Bedarfsgerechtigkeit entspricht und dazu dient, die Start-

22 Vgl. dazu die grundlegenden Arbeiten von Schreiber (1955 und 1964) sowie die daran anknüpfenden Überlegungen von Lüdeke (1995b: 151 ff.), Werding (1998) und Ott (2000).

23 Vgl. dazu die Begründung und Erläuterung in Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMFSFJ (1995: 6 ff.).

24 Zu betrachten sind hier Äquivalenzeinkommen, d.h. Pro-Kopf-Einkommen, die sowohl die unterschiedliche Bedarfssituation als auch die wirtschaftlichen Vorteile größerer Haushalte berücksichtigen.

chancengerechtigkeit für die Kinder und die Partizipationsgerechtigkeit für die Eltern zu erhöhen.²⁵

Während die Maßnahmen zur Existenzsicherung von Kindern nicht als Ausgleichsmaßnahme im Sinne eines Familienlastenausgleichs eingeordnet werden dürfen,²⁶ sind Maßnahmen zur sozialen Absicherung, wenn sie nicht von den Familien selbst finanziert werden, ebenso wie Transfers, die der Verringerung von Einkommensunterschieden dienen, Maßnahmen eines "Familienlastenausgleichs".

Die Ergänzung der in der Bundesrepublik bisher verfolgten Politik des Familienlastenausgleichs durch eine Politik des Familienleistungsausgleichs und insbesondere eines intergenerationellen Leistungsausgleichs, die in den folgenden Kapiteln näher erläutert werden wird, könnte die Zahl und den Umfang von Maßnahmen, die traditionellerweise unter dem Gesichtspunkt eines Familienlastenausgleichs eingesetzt wurden, verringern. Anders ausgedrückt: Im Bereich der Familienpolitik könnten Aufgaben, die bisher vorrangig verteilungspolitisch motiviert wurden, ausdrücklich unter allokativen Aspekten aus ökonomischen Gründen als geboten angesehen werden. Vor Prüfung der Aspekte der Bedarfsgerechtigkeit stünde dann die Überprüfung und Änderung der allgemeinen ordnungspolitischen Rahmenbedingungen elterlicher Entscheidungen über Kinder und namentlich die Berücksichtigung der anreiz- und chancengerechten Unterstützung von Familien bei den Leistungen, die sie typischerweise erbringen.

Eine derartige Modifikation der familienpolitischen Konzeption entspricht nach Meinung des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen auch den aktuellen Erfordernissen des Umbaus des Sozialstaates.

3.2 Gerechtigkeit als Grundlage und Ziel eines Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs

Die Notwendigkeit und die Aufgaben der Familienpolitik, insbesondere eines Familienlasten- und -leistungsausgleichs, werden sowohl grundsätzlich als auch hinsichtlich mehrerer Elemente dieser Politik aus dem Ziel abgeleitet, den Familien Gerechtigkeit widerfahren zu lassen.

Allerdings ist es schwierig, dieses Ziel zu konkretisieren und zu realisieren, weil es unmöglich ist, die Substanz der Gerechtigkeit eindeutig und allge-

²⁵ Vgl. dazu den nächsten Abschnitt.

²⁶ Vgl. dazu die in Abschnitt 3.1. dieses Kapitels wiedergegebenen Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts.

meinverbindlich zu definieren.²⁷ Letztlich muss in einer freiheitlichen, demokratischen Gesellschaft bei der rechtlichen Ausgestaltung verschiedener Lebensbereiche, vor allem der Wirtschafts-, Sozial- und Arbeitsordnung, und im Zusammenhang mit jeder auf die Beeinflussung von Lebenslagen der Individuen und der Familien gerichteten Maßnahme mit Hilfe demokratisch ausgestalteter Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen entschieden und dabei darauf hingewirkt werden, dass die gefundenen Lösungen auch unter Gerechtigkeitsaspekten als mehrheitlich akzeptable Lösungen gelten können. Es ist eine Aufgabe der Wissenschaft, bei der Suche nach einer mehrheitlich als gerecht empfundenen und akzeptierten Gesellschaftsordnung dadurch behilflich zu sein, dass sie abzuklären versucht, was von den Menschen als gerecht empfunden wird, was als eine dem Ziel der Gerechtigkeit entsprechende Gestaltung und Problemlösung angesehen werden kann und wie diese Lösungen erreichbar sind.²⁸

Diese Aufgabe hat umso mehr Gewicht, als nach aller Erfahrung und Einsicht in die menschliche Natur dem Menschen ein ausgeprägtes Gerechtigkeitsbedürfnis innewohnt.²⁹ Wie die psychologische Gerechtigkeitsforschung zeigt, bewerten Menschen ihre eigene Lebenslage vor dem Hintergrund sozialer Vergleiche, die sie mit Blick auf andere Menschen und mit Blick auf relevante Merkmale (z.B. das Einkommensniveau) anstellen. Menschen konstruieren ihre soziale Welt, d.h. sie deuten, interpretieren, erklären das, was sie wahrnehmen, erleben und wissen. Und in der Tat scheint eine zentrale Dimension, anhand derer Menschen ihre soziale Welt und ihre eigene Lage deuten, die der "Gerechtigkeit" zu sein.³⁰

Dass Menschen großen Wert auf "Gerechtigkeit" legen, zeigt sich u.a. darin, dass für die Akzeptanz bestimmter Entscheidungen (z.B. aus Gerichtsverfahren) oft das Ergebnis weniger bedeutsam ist als die Einschätzung der "Fairness" des jeweiligen Verfahrens.³¹ Der individuelle "Glaube an eine ge-

27 Vgl. dazu nur Küng (1967: 9 ff.), Nell-Breuning (1985: 359) und Höffe/Hollerbach/Kerber (1986: Sp. 895 ff.).

28 Eine Aufgabe der Wissenschaft, insbesondere der Ethik als wissenschaftlicher Disziplin, ist die Suche nach Begründungen von Gerechtigkeitskriterien, die auch die Konsensfindung in der Gesellschaft erleichtern sollte.

29 Vgl. dazu nur Küng (1967: 9): "Eine altbekannte Erfahrung geht dahin, dass die Menschen äußerst empfindlich reagieren, wenn sie ungerecht behandelt werden. Das lässt darauf schließen, dass ihnen so etwas wie ein *Gerechtigkeitsbedürfnis* innewohnt" (Hervorhebung im Original). Vgl. ferner Hollerbach (1986: Sp. 899): "Im Sinne einer anthropologischen Disposition ist der Mensch charakterisiert durch eine ihm innewohnende 'intentio iusti', die tief in der Sphäre des Emotionalen verwurzelt ist und deren Kraft vielfach gerade bei der Verletzung oder Verfehlung von Gerechtigkeit zutage tritt."

30 Vgl. Montada/Lerner (1996) sowie Schmitt/Montada (1999).

31 Demgemäß interessiert sich die Psychologie für das "naive" (Un)Rechts- resp. (Un)Gerechtigkeitsempfinden von Menschen, d.h. die Frage, anhand welcher Kriterien Menschen Entscheidungen als "gerecht" oder "ungerecht" beurteilen und nach welchen Prinzipien als gerecht empfundene Verteilungen oder Verfahren geregelt wurden. Die Gerechtigkeitspsychologie hat

rechte Welt", d.h. die Überzeugung, dass es in der Welt gerecht zugeht und jeder das bekommt, was ihm zusteht, ist - wie Messungen individueller Gerechtigkeitsüberzeugungen zeigen - unterschiedlich hoch ausgeprägt und soll in einem tiefer liegenden Bedürfnis nach Sicherheit und individuellem Wohlergehen wurzeln. Denn in einer als gerecht erlebten Welt bieten Regeln, Normen und Gesetze für den Einzelnen subjektiv Schutz vor Unheil.

Ein weiteres Merkmal, hinsichtlich dessen Menschen sich bedeutsam unterscheiden, ist das der "Sensibilität für erlittene Ungerechtigkeit", wobei es zunächst unwichtig ist, ob "Ungerechtigkeit" zuungunsten der eigenen oder einer anderen Person(engruppe) wahrgenommen wird. Je nachdem, wie Menschen ihre eigene Lage bewerten und aus sozialen Vergleichen ihren eigenen Status in der Verteilung von Gütern und Lasten erschließen, wird relative Benachteiligung bzw. relative Bevorzugung erlebt. Daraus ergibt sich als wichtige Problemstellung die Frage, was aus erlebter Ungerechtigkeit für das individuelle Wohlbefinden und das Zusammenleben der Menschen folgt und wie mögliche negative Folgen abgemildert werden können.

Auch wenn diese Fragen im vorliegenden Gutachten nicht weiter aufgegriffen werden, so gilt es doch zumindest zu beachten, dass "Gerechtigkeit" für das politische Handeln die gleiche Bedeutung erhalten muss, die es offenbar für die soziale Informationsverarbeitung und das Denken von Menschen im Alltag besitzt.

Da die Gerechtigkeitsvorstellungen verschiedener Menschen und verschiedener sozialer Gruppen divergieren, weil diese Vorstellungen und Empfindungen subjektiv, herkunftsbedingt, durch die Erziehung beeinflusst und auch von der herrschenden Rechtsordnung abhängig sind, ist die Aufgabe gestellt, die in der Gesellschaft vorfindbaren und akzeptierten Gerechtigkeitsvorstellungen zu beschreiben. Darüber hinaus besteht die Aufgabe, von wissenschaftlicher Seite Vorschläge zur Definition von Gerechtigkeit zu machen. Diese Aufgabe ist lösbar, wenn es nicht darum geht, Gerechtigkeit an sich und für alle oder mehrere Lebensbereiche der Gesellschaft (das Recht und die Wirtschaft, die Arbeits- und Sozialordnung, das kulturelle und das Bildungssystem) abzuklären, sondern darum, die Inhalte und Konsequenzen der für einen bestimmten Bereich politischer Gestaltung wie die Familienpolitik relevanten, in der politischen Diskussion verwendeten Gerechtigkeitsbegriffe zu beschreiben.

sich darüber hinaus die Aufgabe gestellt, jene Randbedingungen zu identifizieren, unter denen bestimmte Ereignisse oder Handlungsergebnisse und Verteilungsregeln als "gerecht" oder "ungerecht" empfunden werden.

Für die Familienpolitik spielen eine Reihe von Gerechtigkeitsbegriffen eine gewichtige Rolle.³² Daher soll in diesem Abschnitt ein Überblick über diese Gerechtigkeitsbegriffe gegeben werden.

Gerechtigkeit bezieht sich auf die Verteilung von Rechten, Pflichten, Gütern und Lasten, Chancen und Risiken zwischen Personen bzw. Personengruppen, letztlich auf alles, was dem Individuum wertvoll erscheint. Diese werden nach bestimmten Kriterien, z.B. dem Bedarf oder der Leistung, verteilt. Eine besondere Bedeutung kommt dabei dem Prinzip gleichen Rechts für alle und gleicher Behandlung von Gleichem zu, wobei das, was als "gleich" angesehen wird, noch weiter präzisiert werden muss (z.B. gleicher Bedarf oder gleiche Leistung).

Obwohl Gerechtigkeit Verteilungsgerechtigkeit im weitesten Sinn ist, weil es nicht nur um die Verteilung von Gütern und Lasten, sondern auch von Partizipationsrechten, z.B. des Rechts auf Bildung und auf Teilnahme am Erwerbsleben, geht, ist es zur besseren Unterscheidung verschiedener Arten von Gerechtigkeit zweckmäßig, innerhalb der Gerechtigkeit die *Partizipationsgerechtigkeit* von der *Verteilungsgerechtigkeit* (i.e.S.) abzuheben.³³

Partizipationsgerechtigkeit betrifft die Möglichkeiten der formal und material gleichberechtigten Teilnahme sowohl am Wirtschaftsprozess wie an allen anderen gesellschaftlichen Bereichen. Sie lässt sich in die Startchancengerechtigkeit und die Prozesschancengerechtigkeit unterteilen. Dabei geht es darum, zunächst einmal die Möglichkeiten der Partizipation zu konstituieren und diese im dynamischen Prozess zu erhalten.

Die Konstituierung der Partizipationsmöglichkeiten sollte vor allem durch die Sicherstellung der *Start(chancen)gerechtigkeit* erfolgen. Denn Startgerechtigkeit verlangt gleiche Zugangsrechte für alle zu öffentlichen Gütern und Möglichkeiten des Erwerbs von Bildung, Einkommen und Vermögen.³⁴ Primäre Ansatzpunkte für die Herstellung von Startgerechtigkeit sind das Erbrecht (als Übertragung von Besitzmacht) und das Erziehungs- und Ausbildungswesen (als Beeinflussung der individuellen Humanvermögens und der Partizipationschancen im Erwerbsleben). Daher ist die Verwirklichung von Startgerechtigkeit für die Kindheits- und Jugendphase der nachwachsenden Generationen von besonderer Bedeutung, ohne dass

32 Es ist offensichtlich, dass es dabei nicht um *personale* Gerechtigkeit im Sinne einer Leitidee für individuelle Einstellungen und Verhaltensweisen geht, sondern um *politische* Gerechtigkeit als einer sozial-ethischen Leitidee für Recht, Staat und Politik.

33 Bezieht man beide Begriffe auf den Produktionsprozess wohlfahrtsstiftender Güter, betrachtet die Verteilungsgerechtigkeit (i.e.S.) vor allem die Verteilung der Güter und Lasten und setzt damit am Produktionsergebnis an, während die Partizipationsgerechtigkeit die Möglichkeiten und Pflichten der Teilnahme an diesem Produktionsprozess betrifft.

34 Vgl. dazu Giersch (1960: 76).

senden Generationen von besonderer Bedeutung, ohne dass man sagen kann, sie sei nur für diese Phasen wichtig.

Prozesschancengerechtigkeit erfordert darüber hinaus die Wahrung gleicher Zugangschancen im Zeitablauf. Dies bedeutet, dass die Beteiligungsmöglichkeiten nicht von individuellen Merkmalen abhängen dürfen, die die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe nicht beeinträchtigen. Dies erfordert zum einen Diskriminierungsverbote, die eine Besetzung von Positionen nach irrelevanten Merkmalen (wie z.B. Rasse und Geschlecht) ausschließen, und zum anderen den Ausgleich von Chancenminderungen, die das Individuum aufgrund von ihm nicht zu verantwortender Restriktionen hingenommen hat.³⁵

Die Notwendigkeit der Partizipationsgerechtigkeit ergibt sich in Gesellschaftssystemen mit einer überwiegend marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung und dem Ziel einer möglichst hohen Bedürfnisbefriedigung aller Gesellschaftsmitglieder aus der Ungewissheit über Bedürfnisse und Präferenzen der Individuen sowie über die Verteilung der naturgegebenen Fähigkeiten.³⁶ Darüber hinaus hat Partizipationsgerechtigkeit einen hohen Eigenwert, der sich aus der Menschenwürde ableitet.

Die *Startchancengerechtigkeit* und die *Prozesschancengerechtigkeit* haben eine formale und eine materiale Dimension. Formale Gerechtigkeit gilt dann als erreicht, wenn jedem Bürger die gleichen Freiheits- und Sozialrechte zustehen (z.B. das Recht auf Bildung, das Recht auf Teilhabe am Erwerbsleben, auf freien Marktzugang, das Recht auf Hilfe der Gemeinschaft) und wenn ihm die im Prinzip gleichen Verpflichtungen auferlegt werden, wenn es also - rechtlich gesehen - keine Privilegien und keine Diskriminierungen gibt. Formale Gerechtigkeit bedeutet demnach Gleichheit des staatsbürgerlichen Status. Start- und Prozesschancengerechtigkeit können jedoch, auch wenn sie formal gewährleistet sind, de facto fehlen bzw. verletzt werden, wenn Berechtigte nicht über die materialen Voraussetzungen verfügen, um ihre formal eingeräumten Rechte zu nutzen. Dies gilt zum einen für die materielle Basis, die hinreichend sein muss, um über die Deckung des aktuellen Lebensbedarfs hinaus auch Investitionen in zukünftige Ressourcen täti-

35 Zu denken ist hier an berufliche Wiedereinstiegshilfen für Frauen nach der Familienphase, die mit einer gesellschaftlich erwünschten Einschränkung der Erwerbstätigkeit gleichzeitig ihre späteren Berufschancen mindern.

36 So erfordert der Markt zum Entfalten seiner wohlfahrtsoptimierenden Eigenschaften einen funktionsfähigen Wettbewerb, d.h. u.a. freien und gleichberechtigten Marktzugang sowie das Fehlen von Marktmachtstellungen. Bei Unkenntnis der Präferenzen der Individuen sowie der Verteilung der nicht angleichbaren naturgegebenen Fähigkeiten verspricht im allgemeinen eine Gleichverteilung der zur Entfaltung dieser Fähigkeiten komplementären Güter eine Verbesserung des Ergebnisses.

gen zu können,³⁷ und zum anderen auch für die Ausstattung mit Humanvermögen i.S. von Fähigkeiten, die eigenen Ressourcen zum Einkommenserwerb und zur Bedürfnisbefriedigung einsetzen zu können.³⁸ Daher muss zusätzlich zur formalen Gerechtigkeit materiale Gerechtigkeit hergestellt werden, d.h. gleiche materiale Chancen, z.B. im Hinblick auf die tatsächlich realisierbare Möglichkeit der Wahl von Bildungswegen, der Berufs- und der Arbeitsplatzwahl, der Teilhabe am Wirtschaftsprozess. Es sei jedoch bereits hier darauf hingewiesen, dass eine völlige Chancengleichheit nicht hergestellt werden kann, da weder die unterschiedliche Anfangsausstattung durch die Natur noch die der sozialen Herkunft völlig ausgeglichen werden kann und wegen zu erwartender Ineffizienzen und Eingriffe in elementare Freiheitsrechte, die bei einem derartigen Versuch auftreten würden, auch gar nicht ausgeglichen werden sollen.

Partizipationsgerechtigkeit allein legt eine gerechte Verteilung der Resultate wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Aktivitäten noch nicht fest. Daher ist es erforderlich, auch das Ziel der Verteilungsgerechtigkeit i.e.S. zu verfolgen.

Zur *Verteilungsgerechtigkeit* i.e.S. gehören die Leistungsgerechtigkeit und die Bedarfsgerechtigkeit.³⁹

Das Prinzip der *Leistungsgerechtigkeit* bezieht sich auf das "richtige", angemessen erscheinende Verhältnis von Leistung und Gegenleistung auf den Güter-, Dienstleistungs- und Arbeitsmärkten, aber auch innerhalb formeller und informeller Gruppierungen, die nicht auf bilateralen Tausch angelegt sind.⁴⁰ Es verlangt, dass die Gesellschaftsmitglieder an der Produktionsleistung entsprechend dem wirtschaftlichen Wert ihres Beitrags

37 Wenn die Nutzung von Bildungseinrichtungen gebührenpflichtig ist, kann diese Einrichtungen nur nutzen, wer die Gebühren aufbringen kann; aber auch bei kostenfreier Nutzung mögen die Opportunitätskosten der für Bildung verwendeten Zeit prohibitiv hoch sein, wenn ohne Erwerbstätigkeit die Deckung des Lebensbedarfs nicht gewährleistet ist. Eine fehlende materielle Basis zur Nutzung von Bildungseinrichtungen kann sowohl durch Transfers als auch durch Kredite gewährleistet werden.

38 Am Markt verwertbares Wissen, wie auch die Fähigkeiten, sich am Marktprozess überhaupt zu beteiligen, werden durch das Bildungssystem und auch durch die Sozialisation in der Familie erworben, weshalb den Sozialisationsbedingungen vor allem unter dem Gesichtspunkt der Startchancengerechtigkeit Aufmerksamkeit zu schenken ist. Fähigkeiten zur Einkommenserzielung verändern sich im Laufe der Zeit, so dass insbesondere bei einer Unterbrechung der Erwerbstätigkeit zugunsten der Kindererziehung, in der Fähigkeiten verloren gehen bzw. nicht an neue Erfordernisse angepasst werden, die Prozesschancengerechtigkeit verletzt wird.

39 Von der Behandlung der Gerechtigkeit der Vermögensverteilung wird in diesem Gutachten abgesehen.

40 Dies gilt sowohl innerhalb kleiner sozialer Gruppen wie z.B. Familien oder sozialer Netzwerke, wo je nach Leistungsfähigkeit der einzelnen Mitglieder Reziprozität eingefordert wird, als auch in formalen Institutionen wie Vereinen, aber auch Unternehmen, und insbesondere im Verhältnis des Einzelnen zur Gesellschaft und zum Staat. Reziprozität, also Gegenleistung entsprechend der erbrachten Leistung, wird dann eingefordert, wenn eine entsprechende Leistungsfähigkeit vorliegt, anderenfalls werden Bedarfskriterien zugrunde gelegt.

tionsleistung entsprechend dem wirtschaftlichen Wert ihres Beitrags zu dieser Produktion partizipieren. Ein besonders schwer zu lösendes Problem stellt dabei die Bewertung der Produktionsleistung dar. In einer überwiegend marktwirtschaftlich gesteuerten Volkswirtschaft werden die Produktionsleistungen entsprechend der Knappheit der erzeugten Güter und entsprechend der Knappheit der Leistungserbringer bewertet, also nicht nach der subjektiv aufgewendeten Mühe.⁴¹

Aus familienpolitischer Perspektive verdient die Tatsache besondere Erwähnung, dass Familien Leistungen erbringen, die in zweifacher Hinsicht nicht leistungsgerecht entlohnt werden. Zum einen nämlich werden Eltern von Seiten ihrer Kinder nicht leistungsgerecht "entlohnt", wenn diese die Leistungen, die ihre Eltern durch ihre Versorgungs- und Erziehungsleistungen erbracht haben, nicht durch Leistungen an die Eltern kompensieren, weil sie dazu finanziell nicht in der Lage oder auch nicht willens sind oder sich zu solchen Leistungen nicht veranlasst sehen, weil die Versorgungsleistungen an die alt gewordenen Elterngenerationen durch Einrichtungen der sozialen Sicherung erbracht werden. Zum andern werden die Leistungen von Eltern nicht leistungsgerecht entlohnt, wenn die Gesellschaft nicht bereit ist, den von den Eltern durch die Versorgung und Erziehung ihrer Kinder der Gesellschaft geleisteten Beitrag zur Bildung des Humanvermögens der Gesellschaft, dessen Erträge nur teilweise den eigenen Kindern zugute kommen, in einem bestimmten Umfang finanziell zu entgelten.

Bei der *Bedarfsgerechtigkeit* gibt es wiederum zwei Spielarten: die *Mindestbedarfsgerechtigkeit* und die auf die *Verringerung von Einkommensungleichheiten* oberhalb des existenzminimalen Einkommens *abzielende Bedarfsgerechtigkeit*. Die Mindestbedarfsgerechtigkeit verlangt, dass jedem Gesellschaftsmitglied, insbesondere den nicht Erwerbsfähigen, den Leistungsschwachen und den Arbeitslosen, unabhängig von seinem Beitrag zum wirtschaftlichen Wertschöpfungsprozess, ein Mindesteinkommen gesichert werden muss, das ein Leben in Würde auf einem sozio-kulturellen Existenzminimumniveau erlaubt. *Dieses Prinzip ist von der Sache her in unserer Gesellschaft unumstritten, nicht jedoch in Bezug auf die Höhe.* Umstritten ist auch, ob und in welchem Umfang das Ziel einer auf die Verringerung von Einkommensunterschieden abzielenden Bedarfsgerechtigkeit durch Verringerung der sich auf den Faktormärkten herausbildenden

41 Neben der Problematik, dass subjektive Anstrengung kaum messbar und bewertbar ist, spricht für ein solches Verfahren vor allem, dass durch eine solche Bewertung die knappen Ressourcen in die Verwendung gelenkt werden, die den Gesellschaftsmitgliedern eine möglichst hohe Wohlfahrt verspricht. Damit hängt jedoch das Ergebnis individueller Bemühungen nicht nur von der Partizipationsmöglichkeit und der individuellen Anstrengung ab, sondern auch von den sich - teilweise zufällig - ergebenden Knappheitsrelationen.

Einkommensunterschiede verfolgt werden soll,⁴² um die Unterschiede zwischen den für die freie Entfaltung der Persönlichkeit erforderlichen Spielräume an materialer Freiheit nicht zu groß werden zu lassen.⁴³

Letztendlich muss auch die materiale Start- und Prozessgerechtigkeit an Bedarfsgesichtspunkten gemessen werden. Damit wird dann die Unterscheidung zwischen Verteilungs- und Partizipationsgerechtigkeit dort unscharf, wo es um die Verteilung von Gütern geht, die zwar Ergebnis des Produktionsprozesses sind, die aber gleichzeitig die Möglichkeiten der Partizipation in der Zukunft bestimmen, wie die Vermögensverteilung.

Eine wichtige Rolle für die Herstellung von Gerechtigkeit für die Familien kommt der *Steuergerechtigkeit* zu. Sie ist ein abgeleitetes Prinzip. Bei der Herstellung von Steuergerechtigkeit geht es um die Frage, in welchem Umfang die einzelnen Bürger an der Finanzierung der öffentlichen Aufgaben beteiligt werden sollen. Das Leistungsfähigkeitsprinzip, nach dem jeder zum Steueraufkommen entsprechend seiner individuellen Leistungsfähigkeit⁴⁴ beitragen soll, tangiert beide Aspekte der Verteilungsgerechtigkeit: es berücksichtigt einerseits den Bedarfsgesichtspunkt und andererseits sollen die Leistungsanreize der marktlichen Entlohnung nicht abgebaut werden. Neben der vertikalen Steuergerechtigkeit, bei der es um die Berücksichtigung der in der Höhe des Erwerbseinkommens zum Ausdruck kommenden wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit geht, ist die horizontale Steuergerechtigkeit zu beachten. Sie ist dann berücksichtigt, wenn die Steuerbelastung innerhalb der gleichen Bruttoeinkommensschicht nach der Leistungsfähigkeit abgestuft ist. Das ist dann der Fall, wenn kindererziehende Einkommensbezieher wegen der notwendigen existenzminimumsichernden Ausgaben für Kinder weniger belastet werden als Einkommensbezieher ohne Unterhaltsverpflichtung gegenüber Kindern, Mehrkinder-Familien weniger als Familien mit weniger Kindern.

42 Es versteht sich, dass über das angestrebte Ausmaß der Verringerung von Einkommensunterschieden - z.B. mit Hilfe eines progressiven Steuertarifs - in einem politischen Prozess entschieden werden muss.

43 Eine Begründung für eine auf die Verringerung von Einkommensunterschieden abzielende Umverteilung ergibt sich vor allem daraus, dass einerseits die Zufälle der Anfangsausstattung nicht völlig im Sinne der Startchancengerechtigkeit ausgeglichen werden können, und andererseits bei Entlohnung mittels Marktpreisen der Ertrag der individuellen Anstrengung ebenfalls von Zufällen abhängig ist. Eine Einkommensumverteilung, die diese Risiken mindert, ist im Sinne einer Versicherungsinstitution wohlfahrtssteigernd und wirkt daher leistungsfördernd, da sie die Risikobereitschaft steigert. Da aber zwischen Pech und mangelnder Anstrengung jedoch oft nicht unterschieden werden kann, muss eine solche Umverteilung letztlich moderat ausfallen, um nicht leistungshemmend zu wirken.

44 Zur Bestimmung der steuerlichen Leistungsfähigkeit können durchaus unterschiedliche Kriterien herangezogen werden.

Schließlich ist bei der Frage nach "Gerechtigkeit für Familien" die Gerechtigkeit zwischen den Generationen von besonderer Bedeutung. Die *intergenerationelle* Gerechtigkeit betrifft die Verteilung von Rechten und Pflichten, Gütern und Lasten zwischen verschiedenen Generationen (Familiengenerationen und Gesellschaftsgenerationen), soweit diesen Rechten und Pflichten, Gütern und Lasten für die betroffenen Generationen vergleichbare Bedeutung zukommt wie etwa dem Recht der Kinder- und Jugendgeneration auf Versorgung und Erziehung oder der Pflicht der Elterngeneration zur Versorgung und Erziehung ihrer Kinder oder der Pflicht der erwerbstätigen Generation zur Versorgung und Pflege älterer Menschen. Darüber hinaus spielt die intergenerationelle Gerechtigkeit eine Rolle im Zusammenhang mit der Erhaltung und dem Ausbau der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur und ihrer Finanzierung sowie im Zusammenhang mit der Entwicklung und Verteilung des Volksvermögens (einschließlich der Staatsverschuldung). Intergenerationelle Gerechtigkeit ist umso mehr verwirklicht, je mehr es gelingt, Ungleichheiten in der Verteilung von Rechten und Pflichten, Gütern und Lasten zwischen den Generationen zu verringern.

3.3 Gerechtigkeit für Familien nach dem Grundgesetz

Im Rahmen der Verfassungsordnung der Bundesrepublik ist das Grundgesetz der Maßstab für die Beurteilung der Frage, ob der Familie Gerechtigkeit widerfährt.

Die verfassungsrechtliche Grundlage zur Beurteilung dieser Frage ist Art. 6 I GG, der Ehe und Familie unter "*den besonderen Schutz*" der staatlichen Ordnung stellt und Art. 6 II GG, der Eltern Pflege und Erziehung der Kinder als "*natürliches Recht*" und "*zuvörderst ihnen obliegende Pflicht*" gibt bzw. auferlegt. Die Formulierungen entstammen der Weimarer Reichsverfassung (Art. 119 und 120), wo sie strukturkonservativ und bevölkerungspolitisch begründet waren. "Gerechtigkeit für Familien" war und ist dagegen kein verfassungsrechtlicher Begriff; der Begriff der Gerechtigkeit kommt im Grundgesetz nur einmal vor, und zwar in Art. 1 II, wo es heißt, dass sich das Deutsche Volk zu den Menschenrechten als "Grundlage der Gerechtigkeit in der Welt" bekennt. Menschenrechte, zu denen nach der allgemeinen Erklärung von 1949 auch der Schutz von Ehe und Familie wie das Elternrecht gehören (Art. 16 und 26), sollen also der "Gerechtigkeit in der Welt" dienen, gewährleisten aber selbst die Gerechtigkeit noch nicht.

"Gerechtigkeit prägt sich unter der Herrschaft des Grundgesetzes in den materiellen Verfassungsnormen aus, also in Art. 1 GG und den übrigen Grundrechten wie auch im Rechts- und Sozialstaatsprinzip. Von daher ist

das Grundgesetz selbst eine Art Kodifikation der Gerechtigkeit".⁴⁵ Um welche materiellen Verfassungsnormen handelt es sich, wenn wir "Gerechtigkeit für Familien" verlangen?

1. Das Bundesverfassungsgericht verlangt in ständiger Rechtsprechung zur Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes, dass der Staat die tatsächlichen Voraussetzungen für die Wahrnehmung von Grundrechten gewährleisten muss (*Inklusion*). Gerechtigkeit für Familien heißt insoweit, dass der Staat die Gründungs- und Gestaltungsfreiheit sowie die wechselseitigen Eltern- und Kinderrechte gewährleisten muss.⁴⁶ Soweit die allgemeinen steuer- und sozialrechtlichen Regelungen diese Gerechtigkeit nicht gewährleisten, muss der Staat die Voraussetzung für eine bedarfsgerechte Wahrnehmung der Kinder- und Elternrechte schaffen (vgl. Abschnitt 7.5).
2. Das Bundesverfassungsgericht sagt in ständiger Rechtsprechung zu Art. 1 und 20 GG, dass die Würde des Menschen die Gewährleistung eines Existenzminimums durch eine staatliche Sozial- und Steuerpolitik als *Familienexistenzminimum* verlangt. Gerechtigkeit für Familien heißt insoweit, dass der Staat die Lebensfähigkeit der Bürgerinnen und Bürger sichern muss (BVerfGE 82/60: 80).
3. Das Bundesverfassungsgericht verlangt in ständiger Rechtsprechung zu Art. 3 GG, dass die staatliche Besteuerung von Einkommen sich nach der *Leistungsfähigkeit* der Bürgerinnen und Bürger zu richten habe. Gerechtigkeit für Familien heißt insoweit Steuergerechtigkeit für Familien (BVerfGE 8/51: 68).
4. Art. 6 I GG enthält nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Verbindung mit Art. 3 I GG ein Benachteiligungsverbot für Ehe und Familie. Gerechtigkeit für Familien heißt deshalb auch, dass Verheiratete nicht schlechter gestellt werden dürfen als nichteheliche Lebensgemeinschaften, und dass Familien gegenüber sonstigen Lebensgemeinschaften nicht benachteiligt werden dürfen (BVerfGE 6/55: 76).
5. Das Bundesverfassungsgericht hat Art. 3 I GG im wesentlichen als *Willkürverbot* ausgelegt, d.h. als Verbot sachwidriger Differenzierung und als Gebot einer sachlich begründeten Gleichheit. Gerechtigkeit für Familien heißt insoweit, dass der Gesetzgeber Ehe und Familie privilegieren darf, weil es sich um einen sachlich begründeten Anknüpfungspunkt für staatliche Maßnahmen handelt (BVerfGE 1/14: 52).
6. Die staatliche Verwaltung muss *Verfahrensgerechtigkeit* gewährleisten, d.h. Fairness im Verfahren. Gerechtigkeit für Familien heißt insoweit, dass die Familienmitglieder eine faire Chance erhalten müssen, in sie

45 Heyde (1983: 1199).

46 Richter (1989: Art. 6 Rdnr. 10).

betreffenden Verfahren gehört und beteiligt zu werden (BVerfGE 78/123: 126).

7. Der europäische Gerichtshof legt Art. 7 EG-Vertrag so aus, dass jede Diskriminierung nach der Herkunft aus den Mitgliedsländern der EU ausgeschlossen ist. Gerechtigkeit für Familien heißt insoweit, dass Familien und Familienmitglieder aus den Mitgliedstaaten der EU nicht schlechter behandelt werden dürfen als die deutschen Familien bzw. Familienmitglieder.
8. Das Grundgesetz will nach seinem Rechtsstaatsprinzip nicht nur Gleichheit vor dem allgemeinen, demokratisch legitimierten Gesetz, sondern die Herstellung einer materiellen Gerechtigkeit, auch wenn es den Begriff selbst nicht benutzt. Auch wenn es unterschiedliche Vorstellungen von Gerechtigkeit gibt, verlangt das Grundgesetz eine "Gerechtigkeit für Familien" in ihren unterschiedlichen Facetten.

3.4 Die Reform des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs als Beitrag zum Umbau des Sozialstaates

Im Rahmen der politischen und wissenschaftlichen Diskussion der Krise, der Reformnotwendigkeiten und der Reformmöglichkeiten des Sozialstaates besteht kaum Dissens darüber, dass der Sozialstaat seit wenigstens zwei Jahrzehnten infolge der sich aufschaukelnden Massenarbeitslosigkeit in eine Krise geraten ist und sich für die ersten Jahrzehnte des 21. Jahrhunderts eine dramatische, demographisch bedingte Verschärfung dieser Krise abzeichnet. Daher besteht auch Konsens, dass Reformen im Sinne eines Umbaus des sozialstaatlichen Leistungs- und Finanzierungssystems nötig sind, wobei Leistungskürzungen und Leistungsrücknahmen nicht prinzipiell ausgeschlossen werden können.

Umstritten sind allerdings das Ausmaß der Krise und die Auffassungen über die erstrebenswerte Art sowie den Umfang des Umbaus und des Abbaus von Leistungen. Die diesbezüglich bestehenden Diskrepanzen ergeben sich aus unterschiedlichen Diagnosen der Krisenursachen nach Art und Gewichtung, aus unterschiedlichen Prognosen der Entwicklung der demographischen, gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie der Determinanten der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung und aus Unterschieden in den von den Beurteilenden präferierten Leitbildern des Staates und der Sozialpolitik.⁴⁷

Wie auch immer die Ursachen für die Massenarbeitslosigkeit, die eine der wesentlichen Ursachen stark schrumpfender Beitragseinnahmen des Sys-

47 Vgl. dazu die Problemübersichten bei Hauser (1995c) sowie bei Lampert (1997).

tems sozialer Sicherung und stark steigender Sozialausgaben ist, eingeschätzt werden, wie auch immer die Entwicklung von Umfang und Altersstruktur der Bevölkerung, die ebenfalls den Bedarf an Sozialleistungen steigen lassen und die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme erschweren, prognostiziert und als Krisenursachen gewichtet werden, wie immer die Finanzierungslasten der Vereinigung beider deutscher Staaten, die insbesondere in Verbindung mit der Übertragung des westdeutschen sozialstaatlichen Leistungssystems auf die neuen Bundesländer auftraten, beurteilt werden und wie unterschiedlich auch die Einschätzung und die Gewichtung der Globalisierung und zahlreicher anderer Krisenursachen sein mögen: auch die überzeugten Anhänger des Leitbildes eines subsidiären Sozialstaates halten einen Umbau des Sozialstaates für erforderlich und entwickeln Prinzipien für einen solchen Umbau.⁴⁸

Im Rahmen der seit 1982 durchgeführten politischen Schritte einer Sozialstaatsreform standen Leistungen, die Familien betreffen, nahezu bei jeder größeren Aktion zur Kürzung sozialstaatlicher Leistungen zur Disposition.

Dauerhaft oder vorübergehend wurden für alle Leistungsbezieher oder für bestimmte Einkommensgruppen gekürzt bzw. abgesenkt: der Kinderbetreuungsfreibetrag für Alleinerziehende und für Ehepaare, der Ausbildungsfreibetrag, die Leistungen im Rahmen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes, die Altersgrenze für den Kindergeldbezug, die Einkommensgrenzen für den Bezug des vollen Kindergeldes und des Erziehungsgeldes und das Mutterschaftsurlaubsgeld.⁴⁹

Die Familien wurden von der Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage in den letzten 20 Jahren nicht nur durch diese absoluten Leistungskürzungen betroffen, sondern auch durch die mit der fehlenden Dynamisierung familienpolitischer Leistungen verbundenen relativen Leistungskürzungen.

Darüber hinaus muss die in der Reformdiskussion und in der praktizierten Reformpolitik kaum berücksichtigte Tatsache hervorgehoben werden, dass Familien von Kürzungsmaßnahmen doppelt betroffen sind, weil sie zusätzlich zu familienpolitischen Leistungskürzungen im Prinzip genau so wie Bürger ohne Unterhaltsverpflichtungen gegenüber Kindern durch wirtschaftliche und soziale Probleme und durch Leistungskürzungen im Rahmen des sogenannten Umbaus des Sozialstaates betroffen werden: von der Stagnation der Realeinkommen und des realen Wertes der Sozialleistungen, von der Arbeitslosigkeit, von Kürzungen der Dauer des Bezugs und der Höhe des Arbeitslosengeldes und der Arbeitslosenhilfe, von der Leistungsaus-

48 Vgl. dazu als Beispiele nur Hauser (1995c), Kleinhenz (1997: 392 ff.) und Lampert (1997).

49 Vgl. dazu Lampert (1997: 61 f.).

grenzung bei den gesetzlichen Krankenkassen, vom Abbau der Zuschüsse der Krankenkassen zu bestimmten Leistungen (Zahnersatz, Brillen und Kuren), von der Erhöhung der Zuzahlungen zu Medikamenten, Heil- und Hilfsmitteln, von der Kürzung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und des Krankengeldes, von der Absenkung der Sozialhilfe, von der Verringerung oder Abschaffung steuerlicher Vergünstigungen, vom Abbau des Kündigungsschutzes, von Kürzungen des Kurzarbeitergeldes und des Unterhaltsgeldes sowie von Einschränkungen der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und von anderen Sparmaßnahmen.⁵⁰

Die auf diese Weise bereits geschaffenen Tatsachen erscheinen als besonders problematisch, weil das Niveau des Ausgleichs von Familienlasten und der finanziellen Anerkennung von Familienleistungen seit langem - auch nach Meinung des Bundesverfassungsgerichts - zu niedrig ist. Die Problematik der Doppelbelastung von Familien in Krisenzeiten wird noch dadurch vergrößert, dass die wirtschaftliche Grundlage der Familien geschwächt wird, obwohl die Familien nach allen vorliegenden Erkenntnissen und Erfahrungen in Krisensituationen, vor allem bei Arbeitslosigkeit, für ihre Angehörigen eine besondere Stütze darstellen und damit gleichzeitig eine für die Gesellschaft wichtige, stabilisierende Funktion erfüllen.

Bei der Entwicklung und Umsetzung einer Sozialstaatsreform sollte nicht unbeachtet bleiben, dass das Bundesverfassungsgericht eine Reihe von Vorgaben für den Gesetzgeber formuliert hat, die umgesetzt werden müssen.⁵¹

50 Ein Teil der angeführten Kürzungen wurde ab 1999 von der rot-grünen Koalition wieder rückgängig gemacht. Vgl. dazu Kapitel 2, Abschnitt 5.

51 erinnert sei nur an die Entscheidung vom 28. Mai 1993: "Eltern übernehmen mit der Erziehung ihrer Kinder zugleich Aufgaben, deren Erfüllung sowohl im Interesse der Gemeinschaft als Ganzer als auch jedes einzelnen gelegen ist. Darum ist der Staat gehalten, eine kinderfreundliche Gesellschaft zu fördern, was auch auf den Schutz des ungeborenen Lebens zurückwirkt. Mit Blick darauf hat der Gesetzgeber nicht nur im Bereich des Arbeitsrechts, sondern auch in anderen Bereichen des Privatrechts Regelungen mit besonderer Rücksicht auf Familien mit Kindern zu erwägen; hierher zählen etwa das Verbot einer Kündigung von Mietverträgen über Wohnraum wegen der Aufnahme eines neugeborenen Kindes, aber auch Bestimmungen im Bereich des Kreditwesens über Vertragsgestaltungen oder staatliche Vertragshilfen, welche den Eltern eine Erfüllung von Kreditverpflichtungen nach der Geburt eines Kindes ermöglichen oder erleichtern." Der Staat und insbesondere der Gesetzgeber ist verpflichtet, "Grundlagen dafür zu schaffen, dass Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit aufeinander abgestimmt werden können und die Wahrnehmung der familialen Erziehungsaufgabe nicht zu beruflichen Nachteilen führt. Dazu zählen auch rechtliche und tatsächliche Maßnahmen, die ein Nebeneinander von Erziehungs- und Erwerbstätigkeit für beide Elternteile ebenso wie eine Rückkehr in eine Berufstätigkeit und einen beruflichen Aufstieg auch nach Zeiten der Kindererziehung ermöglichen.... Weiter hat der Staat dafür zu sorgen, dass ein Elternteil, der sich unter Verzicht auf Erwerbseinkommen der Erziehung eines Kindes widmet, für die ihm hieraus erwachsenden versorgungsrechtlichen Nachteile einen angemessenen Ausgleich erhält." (BVerfGE 88: 259-261).

Eine Einordnung der Reformnotwendigkeit und der Reformmöglichkeiten der Familienpolitik in eine Reform des Sozialstaates ist dadurch erschwert, dass sich über die Reformziele und Reformschritte des Sozialstaates weder im politischen noch im wissenschaftlichen Raum Übereinstimmung erkennen lässt.

Man kann wohl davon ausgehen, dass entsprechend der herrschenden Meinung insbesondere in den Wirtschaftswissenschaften (in Deutschland und im internationalen Schrifttum), angesichts der Politikempfehlungen internationaler Organisationen⁵² und den wahrscheinlichen Politiktrends in der sich globalisierenden Weltwirtschaft die Sozialstaatsreformen von einer zunehmenden Bedeutung wirtschaftsliberaler Grundsätze geprägt sein werden. Auch innerhalb des von Dahrendorf als "Sozialdemokratismus" bezeichneten Lagers europäischer politischer Parteien, die für die Erhaltung des Sozialstaates oder Wohlfahrtsstaates eintreten, gewinnen liberale Politikprinzipien zunehmend an Bedeutung. Diese neoliberale Position ist - aus sozialstaatlicher und sozialpolitischer Perspektive gesehen - aber selbst in ihrer sozialpolitisch restriktiven Ausprägung dadurch gekennzeichnet, dass sie

1. allen Gesellschaftsmitgliedern den Zugang zum Marktprozess und die Teilhabe am Wettbewerb ermöglichen, also eine Sozialpolitik zur Herstellung von Partizipationsgerechtigkeit und zur Beeinflussung der Anfangsausstattung der Wirtschaftssubjekte akzeptieren will;
2. im Falle von Marktversagen und im Falle des Vorliegens von Marktmängeln Bedarf an Sozialpolitik anerkennt;
3. das Prinzip der Mindestbedarfsgerechtigkeit akzeptiert und das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit als wesentliches Gestaltungsprinzip betont;
4. eine interpersonelle Umverteilung zur Verringerung von Ungleichheiten oberhalb der Existenzminimumeinkommen ablehnt, jedoch eine Korrektur externer Effekte zur Sicherung optimaler Allokation der Produktionsfaktoren sowie der Güter und Leistungen und zur Herstellung von Leistungsgerechtigkeit befürwortet;
5. eine Ergänzung der Wettbewerbsordnung durch Soziale Sicherheit mindestens im Sinne der Existenz einer Versicherungspflicht für erforderlich hält;
6. das Subsidiaritätsprinzip verstärkt durchsetzen und die Möglichkeiten zu selbstverantwortlichem Handeln verbessern will.

Aus familienpolitischer Perspektive bedeutet auch eine solche sozialliberale Position nun gerade keinen Verzicht auf eine Weiterentwicklung des

52 Als Beispiele seien genannt die Weltbank, der Internationale Währungsfonds und die OECD.

Familienlasten- und -leistungsausgleichs, sondern die Erfüllung der folgenden Grundsätze:

1. Im Rahmen einer Sozialstaatsreform ist die Existenzsicherung von Kinder durch Sozialtransfers bis zur Höhe des Mindestbedarfs geboten, wenn das Familieneinkommen existenzminimale Aufwendungen für Kinder nicht zulässt.
2. Die Entwicklung eines Familienleistungsausgleichs und eines intergenerationellen Leistungsausgleichs ist mit neoliberalen wirtschafts- und sozialpolitischen Konzeptionen nicht nur verträglich, sondern geboten, weil dadurch allokativen Verzerrungen abgebaut werden und Leistungsgerechtigkeit verwirklicht wird. Die Einführung eines Familienleistungsausgleichs entspricht auch dem Grundsatz, die Allokationseffizienz des Wirtschaftssystems möglichst wenig durch interpersonelle, auf mehr Gleichheit zielende Umverteilungen zu beeinträchtigen.
3. Soweit die Prinzipien der Subsidiarität und der Selbstverantwortung verstärkt zur Geltung gebracht werden sollen, erscheint es sinnvoll, die Selbsthilfefähigkeit der Familien durch Freistellung der existenzminimalen Aufwendungen für Kinder von der Besteuerung und durch eine partielle Kompensation der familialen Leistungen für die Gesellschaft zu verstärken.

4. Leistungen von Familien

4.1 Die Leistungen von Familien im Schatten öffentlicher Aufmerksamkeit

Wie in Kapitel 2 und Kapitel 3, Abschnitt 1 detailliert dargestellt, wird die derzeitige deutsche Familienpolitik davon bestimmt, dass durch den Druck des Bundesverfassungsgerichtes die horizontale Steuergerechtigkeit für Familien mit Kindern im Vergleich zu Alleinerziehenden sowie die bedarfsgerechte Sicherung eines sozial-ökonomischen Existenzminimums auch für Kinder gewährleistet werden müssen. Relativ neu ist in der politischen Semantik die Rede vom Leistungsausgleich für Familien, und weitgehend offen bleibt ebenfalls noch, in welchen politischen Begründungszusammenhang sich dieser Ausgleich von Leistungen zu den bereits vorhandenen Instrumenten und Zielsetzungen zur Gewährleistung der horizontalen Steuergerechtigkeit und Bedarfsgerechtigkeit für Familien mit Kindern einordnen und finanzieren lassen wird.

Ein Leistungsausgleich schwebte schon 1964 Wilfrid Schreiber vor, als er in seiner Arbeit "Kindergeld im sozial-ökonomischen Prozess" darauf hinwies, "dass das Aufziehen von Kindern mindestens unter bestimmten Voraussetzungen eine positive, der Gesellschaft zugute kommende Leistung ist - eine Leistung jedoch, die der Markt nicht honoriert."

Als Schreiber auf diese Problematik aufmerksam machte, hatte die zusammengefasste Geburtenziffer in Westdeutschland und in der DDR ihren Höchststand in der Nachkriegszeit Deutschlands erreicht. Konrad Adenauer konnte gelassen darauf hinweisen, dass auch ohne finanzielle Anerkennung seitens der Gesellschaft Frauen Kinder bekommen, die später die Sozialversicherungsbeiträge für die Renten der Älteren zahlen werden. In den folgenden Jahrzehnten jedoch nahm der Anteil der lebenslang kinderlosen Frauen zu, der Anteil der Familien mit mehr als zwei Kindern ging stark zurück. Diese Entwicklung wird dazu führen, dass die monetären und nicht-monetären Leistungsansprüche der starken Geburtsjahrgänge der 60er Jahre bei deutlich verlängerten Lebenserwartungen von einer geringeren Anzahl sozialversicherungspflichtiger Erwerbspersonen abgesichert werden müssen. Eine zwischen den Generationen und Geschlechtern gerechte Umgestaltung des Sozialstaates ist folglich eine der wichtigsten politischen Aufgaben der Gegenwart.

Bei dem Bemühen um einen intergenerationellen Leistungsausgleich im Rahmen der Familienpolitik muss zusätzlich beachtet werden, dass das Versorgen und Betreuen sowie Erziehen und Bilden von Kindern Kosten

und Belastungen mit sich bringen, die diejenigen nicht zu tragen haben, die auf Kinder verzichten. Es stellt sich die Frage, warum in den letzten Jahrzehnten zunehmend mehr Männer und Frauen auf Kinder verzichten, und - im Zusammenhang damit - die Frage nach der Notwendigkeit und der sinnvollen Ausgestaltung eines Leistungsausgleichs zwischen denjenigen, die für Kinder sorgen, und denen, die keine Kinder haben.

Diejenigen, die sich nur über ihre sozialstaatlichen und steuerlichen Verpflichtungen an den Aufwendungen für die nächste Generation beteiligen, sind zu gewichtigen Teilen Nutznießer der familialen Leistungen, denn das Heranwachsen kompetenter, verantwortungsbereiter Kinder kommt allen Gesellschaftsmitgliedern, insbesondere im Alter, zugute. Da sich alle steuer- und sozialversicherungspflichtigen Gesellschaftsmitglieder, also auch die Eltern, an den öffentlichen Aufwendungen für Kinder beteiligen, sollte es im Interesse aller Gesellschaftsmitglieder liegen, dass ein Familienleistungsausgleich zu der Bereitschaft beiträgt, Kinderwünsche zu realisieren und Kindern gute Bedingungen ihres Aufwachsens zu bieten. Dazu sind vor allem auch "strukturelle Rücksichtslosigkeiten"¹ gegenüber Familien abzubauen. Öffentliche Leistungen für Familien, so werden die folgenden Analysen ergeben, sollten damit vor allem in der Herstellung und Sicherung der Rahmenbedingungen für das Versorgen und Betreuen sowie Erziehen und Bilden bestehen, die Kindern, aber auch deren Eltern, insbesondere aber deren Müttern, eine angemessene Wohlfahrt und optimale Humanvermögensbildung ermöglichen.

Obwohl sich auch heute bereits alle Steuer- und Versicherungspflichtigen an den öffentlichen Aufwendungen für Kinder beteiligen, ist mehrfach nachgewiesen worden, dass die Familien den Aufwand für die nachwachsende Generation zu einem sehr bedeutenden, monetär bezifferbaren Teil tragen. So haben die Familien nach Berechnungen des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen 1974 für die nachwachsende Generation 236 Mrd. DM, die öffentlichen Hände nur 84 Mrd. DM aufgewandt.² Die Sachverständigenkommission für den Fünften Familienbericht ermittelte 1994, dass unter bestimmten Bedingungen Eltern mit zwei in den letzten zwei Jahrzehnten erzogenen und versorgten Kindern eine ihnen nicht entgeltene Wertschöpfung in Höhe von etwa 800.000 DM erbrachten.³

1 Unter "struktureller Rücksichtslosigkeit" versteht Franz-Xaver Kaufmann die Tatsache, dass in unserer Gesellschaft eine weitgehende Indifferenz gegenüber Kindern und ihren spezifischen Bedürfnissen sowie eine ungenügende Anerkennung der Elternleistungen bestehen, die verhindern, dass familienindifferente bzw. familienfeindliche Regelungen in der Wirtschaft, im staatlichen Bereich, im Bildungswesen und im Bereich der sozialen Dienste abgebaut werden. Vgl. Kaufmann (1995: 174 ff.).

2 Vgl. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim BMJFG (1979: 111).

3 BMFuS (1994a:145), vgl. auch Lampert (1996a: 30 ff.).

Auch ein Blick auf die Kosten der Heim- oder Internaterziehung sowie der Seniorenwohnstifte und -pflegeeinrichtungen vermittelt einen Eindruck, in welcher Höhe den öffentlichen Haushalten Kosten durch Familientätigkeiten abgenommen werden. Im sechsten Kapitel des vorliegenden Gutachtens "Leistungen für Kinder und Lasten durch Kinder" werden aktuelle, nach Familientypen differenzierte Berechnungen auf empirischer Basis vorgelegt, aus denen ebenfalls und im erweiterten Umfang hervorgeht, wie groß die quantifizierbaren Leistungen der Familien für die Humanvermögensbildung der Kinder in Relation zu den Aufwendungen der öffentlichen Haushalte sind. Die genannten Ergebnisse der verschiedenen Berechnungen von familialen Leistungen für Kinder sind zwar nicht direkt vergleichbar, weil in sie unterschiedliche Voraussetzungen, Berechnungsweisen und Zielsetzungen einfließen. Jedoch zeigen sie gleichermaßen deutlich die quantitative Bedeutsamkeit der familialen Wohlfahrtsproduktion durch die Familientätigkeiten. Dennoch gilt es immer noch als politisch schwer realisierbar, den berechtigten Anspruch auf einen Familienleistungsausgleich zu gewährleisten, weil die Leistungen der Familie im Schatten der öffentlichen Anerkennung bleiben.

Mehr Gerechtigkeit bei der gesellschaftlichen Bewertung der Leistungen der Familien für Kinder und der Abbau von unnötigen oder zusätzlichen Belastungen für diejenigen, die für Kinder sorgen, sollten zu einer optimalen, den Familien und allen Gesellschaftsmitgliedern dienlichen Konzeption eines intergenerationellen Familienleistungsausgleichs führen. Doch solange die Leistungen der Familie primär als eine Privatsache angesehen werden, dürfte es schwer sein, solche Prinzipien politisch durchzusetzen, es bedarf überzeugender politischer Argumente.

4.2 Erläuterung des analytischen Konzepts

Für die Darstellung der Leistungen von Familien ist es zweckmäßig, zwischen der Mikro- und der Makroperspektive zu unterscheiden, obwohl zwischen beiden Perspektiven enge Interdependenzen bestehen.

Die Mikroperspektive ist primär auf die Erfassung und Beurteilung der innerfamilialen Wirkungsebene der Familientätigkeit gerichtet. Diese Perspektive trägt der Tatsache Rechnung, dass familiäre Leistungen von den beteiligten Familienmitgliedern selbst zuerst als private Leistungen verstanden werden, die sie in sehr persönlichen Beziehungen einander gegenüber erbringen und die zum Teil auch nur in dem intimen Kontext einer Familie erbracht, das heißt, nicht marktmäßig erworben werden können. Für den Einzelnen sind die Bereitschaft und die Motivation, familiäre Beziehungen

einzugehen und Kinder zu haben, durch diesen Sachverhalt begründet. Kinder sind aus dieser Perspektive betrachtet ein privates Gut. Die Entscheidung für Kinder sowie ihre Versorgung, Erziehung und Förderung gründet auf dem individuellen Interesse von Frauen und Männern, eine Elternschaft als für sie wichtiges Lebensziel zu realisieren. Sie sind gleichzeitig dazu bereit, die damit verbundenen, persönlichen Verpflichtungen innerhalb der Familie zu übernehmen, welche die innerfamiliäre Solidarität begründen, die wiederum wesentliche Grundlage der Leistungen der Familienmitglieder füreinander ist. Diese Leistungen der Familien auf der Mikroebene werden als private Leistungen verstanden. Es ist jedoch zu beachten, dass sie im Kontext der gesellschaftlichen Normen, Erwartungen und Rahmenbedingungen erbracht werden. Diese Leistungen werden im Abschnitt 4.3 dargestellt.

Die Makroperspektive ist dagegen primär auf die Erfassung und Beurteilung der gesellschaftlichen Wirkungen familialer Leistungen gerichtet. Diese Wirkungen sind ein unmittelbares Produkt der familialen Leistungen. Da die familialen Leistungen entscheidende Beiträge für den Fortbestand und die Entwicklung der Gesellschaft darstellen, besteht an ihnen ein starkes öffentliches Interesse. Aus dieser Perspektive werden Kinder zu öffentlichen Gütern. Deshalb sehen sich Familien und vor allem die Eltern im Hinblick auf ihre Leistungen für Kinder weitreichenden gesellschaftlichen Erwartungen, Normen und institutionellen Regelungen gegenüber, denen sie entsprechen sollen. Sie werden an Leitbildern von Familie gemessen und an der Erwartung, dass Paarbildungen möglichst auch zur Familiengründung, also zu Kindern führen und die Kinder in auf Dauer angelegter beiderseitiger elterlicher Verantwortung aufwachsen. Eltern sollen sich auch an den gesetzlich vorgegebenen Rechtsnormen zum Schutz des Lebens, den elterlichen Unterhalts- und Erziehungsrechten und -pflichten und an den Finanzierungsaufgaben für die Versorgung, Betreuung, Erziehung und Bildung orientieren. Familienhaushalte haben daher trotz ihres privaten Charakters gesellschaftliche Funktionen.

Wenngleich die Entscheidung zugunsten von Elternschaft und Familie vorrangig durch Erwartungen und Hoffnungen bestimmt ist, welche Erwachsene für sich selbst haben, so beeinflussen doch auch die gesellschaftlich bedingten Belastungen, die mit der Übernahme von Elternaufgaben einhergehen, und der Abbau solcher Belastungen in erheblichem Ausmaß die Bereitschaft zur Realisierung einer Elternschaft. Daher bedarf es vor allem der Herstellung und Sicherung günstiger gesellschaftlicher Rahmenbedingungen für das Aufwachsen von Kindern, um die Realisierungschancen für Kinderwünsche zu erhöhen.

4.3 Die Leistungen des Mikrosystems Familie

4.3.1 Leistungen durch Familientätigkeiten und Haushaltsarbeit

Leistungen von Familien sind an das Zusammenleben und gemeinsame Wirtschaften in Haushalten gebunden. Sie werden durch Familientätigkeiten und Haushaltsarbeit erbracht und können nach ihren Aufgaben und Wirkungen (Funktionen) unterschieden werden. Für das einzelne Familienmitglied kann es sich dabei auch um ein Verbundsystem von Privathaushalten mit unterschiedlichen Zugehörigkeitsmodalitäten handeln, in denen Leistungen durch Arbeit bereitgestellt und/oder in Anspruch genommen werden können.⁴ Die Haushaltsverbundsysteme von Familien nehmen durch die Pluralisierung der Lebensformen zu. Das gilt besonders für die "multilokale Mehr-Generationen-Familie", denn in diesen Familien werden Leistungen füreinander in einem Versorgungsverbund erbracht, der sich nicht mehr auf eine gemeinsame Wohn-, Produktions- und Altersruhestätte stützt, sondern viele Formen annehmen kann.

Diese familialen Lebensformen verändern sich im Lebenslauf der Familienmitglieder sowie im Familienzyklus in unterschiedlicher Weise. Für die Familien und ihre Entwicklungsgeschichten sind die Beziehungsnetze der zusammen lebenden und zusammen wirtschaftenden Familienmitglieder von gravierender Bedeutung. Sie bestehen aus unterschiedlichen Sympathie-, Dominanz- und Sachbezugssystemen, unterschiedlichen Bedürfnissen nach Autonomie und Bindung, unterschiedlichen subjektiven Selbstdefinitionen, Status- und Rollenzuschreibungen sowie unterschiedlicher Bereitschaft zur Mitwirkung bei der familialen Leistungserstellung. Die Leistungsfähigkeit des Haushaltssystems bei der Versorgung, Betreuung und Pflege der Familienangehörigen sowie der Erziehung der Kinder hat umgekehrt auch einen maßgeblichen Einfluss auf die Qualität und Stabilität der familialen Beziehungen.

Kinder sind auf die Stabilität dieser Beziehungsnetze und ihrer haushaltsökonomischen Leistungen angewiesen. Allerdings können auch gescheiterte elterliche Beziehungen über Trennung und Reorganisation hinweg wieder zu einer gesicherten familialen Alltagsversorgung und Alltagskultur führen, die Kinder benötigen.

4 So kann ein 16-jähriger Auszubildender bereits einen eigenständigen Privathaushalt haben, aber gleichermaßen noch die volle Zugehörigkeit im elterlichen Versorgungssystem besitzen. Ein Kind kann zum Beispiel über längere Phasen, oder nur für bestimmte Leistungen im elterlichen wie im großelterlichen Haushalt, aber auch im Internat Versorgung, Betreuung, Pflege und Erziehung erfahren.

In den Familienentwicklungsprozessen sind es primär die Schwangerschaft und die Geburt des ersten Kindes oder auch weiterer Kinder, welche gravierende Veränderungen für die Eltern, insbesondere für die Mütter mit sich bringen. Mit dem zunehmenden Alter des oder der Kinder werden permanent neue Herausforderungen an die familiäre Aufgabenerfüllung, Gestaltungskompetenz, Leistungsbereitschaft und Leistungsfähigkeit herangebracht. Die für die Haushaltsführung verfügbaren Ressourcen werden zunehmend stärker und für die Eltern möglicherweise auch belastender beansprucht. So zeigt eine Längsschnittstudie aus Wien,⁵ dass sich in den subjektiven Rollendefinitionen der Väter und Mütter typische Veränderungen beobachten lassen.

Die Gründe für die Veränderungen der Rollendefinitionen im familialen Alltagsleben mit Kindern liegen einerseits in Anpassungsproblemen der Eltern an ihre Elternrolle, auf die sie durch Erfahrungen aus ihren Herkunftsfamilien und Wahrnehmungen in der eigenen Altersgruppe vorbereitet werden. Hinzu kommen von Seiten der Kinder steigende Ansprüche im Hinblick auf die familienintern und gesellschaftlich erwarteten Leistungen und damit an den "Erfolg" der Alltagsversorgung, der in der Regel wachsende zeitliche, finanzielle und sozial-kulturelle Ressourcen verlangt.

Hauswirtschaft ist heutzutage vor allem Ressourcenmanagement und gleicht nur im geringen Maße den üblichen Vorstellungen von "Kochen, Waschen und Putzen." Dabei kann vor allem das familieninterne Zeit-, Arbeitsverteilungs- und Organisationsmanagement besonders belastend sein, wenn die Autonomiebedürfnisse der einzelnen Familienmitglieder koordiniert werden müssen. Diese Koordinierung wird möglicherweise durch das geringe Interesse von Vätern am Familienalltag erschwert. Als weitere Belastung kommt hinzu, dass diejenigen, die auf Erwerbsarbeit zugunsten von Familientätigkeiten verzichten oder verzichten müssen, nach verbreiteter Auffassung jederzeit für familiäre Leistungen zur Verfügung zu stehen haben. Leistungen innerhalb der Familie leiden so auch intern unter der gesellschaftlichen, aber insbesondere "männlichen" Indifferenz.⁶

Mit dem Eintritt der Kinder in den Kindergarten und in das Schul- und Ausbildungssystem werden die Familien in Abhängigkeit von Betreuungs- und Unterrichtszeiten (ganztags oder halbtags) und dem Erziehungskonzept einerseits entlastet, und sie erhalten bei guter Zusammenarbeit wertvolle Impulse für die Entwicklung ihrer Kinder. Andererseits werden die Eltern aber

5 Rollett (2000: 196 ff.).

6 Sich andeutende Veränderungen bei jungen Vätern sind zaghaft und werden oft nicht durchgehalten, so dass von einem grundlegenden Wandel in den Aufgabenverteilungen noch nicht gesprochen werden kann.

auch durch die Anforderungen an die Kinder in externen Bereichen zusätzlich herausgefordert. Kinder haben Aufgaben, die sie mehr oder weniger erfolgreich bewältigen, sie haben konkurrierende Verpflichtungen und Terminkalender, und sie bedürfen der Eltern als Zuhörer, Erklärer, Verständnis Erzeugende, Tröster, Ermunterer, Erinnerer, als Mahnende und Lobende. Beansprucht werden Eltern auch für Fahrdienste und das Zeitmanagement. Einige dieser Funktionen sind ganz besonders wichtig für die familialen Leistungen für kranke und behinderte Familienmitglieder im Rahmen der familialen Verbundsysteme und Netzwerkhilfen.

Elternleistungen werden nicht nur von den Kindern selbst verlangt, sondern auch seitens der durch die Kinder genutzten Institutionen. Erwartet werden Mitarbeit im Kindergarten, in den Elternversammlungen der Schulklassen, in den Jugendgruppen, Hausaufgabenhilfen, die Teilnahme an Elternsprechtagen usw. Versorgt werden müssen die Kinder auch in den Ferien, wenn der Urlaub der Eltern längst verbraucht ist; versorgt werden müssen auch Kranke und Behinderte, wenn die Jüngeren und Gesunden in Urlaub fahren - um nur beispielhaft die organisatorische und zeitliche Inanspruchnahme der in der Familie Tätigen durch andere Familienmitglieder zu charakterisieren.

Die internen Leistungen von Familien zeigen sich im Zusammenhang in erster Linie im Blick auf unmündige Kinder, die mit ihren Vätern und/oder Müttern oder anderen Erwachsenen aufwachsen und in pluralen Lebensformen und Lebenslagen täglich versorgt, betreut, erzogen und in ihren sozialen, moralischen und kognitiven Fähigkeiten gefördert werden. Dieses geschieht mit unterschiedlicher Gewichtung der Ansprüche an die Leistungsbereitstellung durch die Eltern im Heranwachsen. Grundsätzlich sind alle Familienmitglieder an der Leistungserstellung für einander beteiligt, wenn auch mit unterschiedlichen Verantwortlichkeiten, Engagements, Belastungen und kurz- oder langfristigen Folgen. Auch die Kinder selbst sind Akteure ihrer Entwicklung, wenn sie auch noch für viele Lebensjahre die unterstützende Begleitung der Eltern benötigen. Die Leistungen für die erwachsenen Familienmitglieder sind gleichfalls noch von großer Bedeutung und sollten nicht unterschätzt werden, denn auch für Erwachsene bietet der familiäre Lebenskontext die Basis für die physische und vor allem psychische Entspannung und Erholung sowie zur Entwicklung und Sicherung ihrer persönlichen Leistungsfähigkeit.

Leistungen sollen daher im Kontext dieses Gutachtens verstanden werden als die in einer bestimmten Zeit durch Arbeit in der Familie erreichten Ergebnisse bei der Versorgung, Betreuung, Erziehung und Bildung der Kinder, die Effekte gemeinsamer Haushaltsproduktion, gegenseitiger Hilfe und

persönlicher Kommunikation für alle Familienmitglieder sowie die Leistungen in den familialen Netzwerkhilfen für Ältere, Behinderte und Kranke, die allesamt der Humanvermögensbildung und -erhaltung dienen.

Zur Leistungserstellung durch Familientätigkeiten und Haushaltsarbeit werden Ressourcen benötigt - Humanvermögen in Form von Alltagszeit und Lebenszeit, Kompetenzen zur Bewältigung der vielfältigen Aufgaben und Probleme, Produktivvermögen zur Geldeinkommenserzielung sowie Konsumvermögen für Gebrauch und Verbrauch zur Bedürfnisbefriedigung. Auch im Mikrobereich des Familienalltags gilt, dass bei Entscheidungen über den Ressourceneinsatz Opportunitätskosten anfallen, das heißt zum Beispiel, dass bei einer Entscheidung für Kinder und Familientätigkeiten in der Karriereplanung der Eltern Abstriche vorgenommen werden müssen, die sich nicht nur für eine Lebensphase, sondern über ein ganzes Leben hin auswirken können (vgl. Kap. 5). Ressourcen für die Daseinsvorsorge können von den einzelnen Haushaltsmitgliedern für sehr unterschiedliche Nutzererwartungen eingesetzt werden und mit sehr unterschiedlichen Konsequenzen für das eigene Leben, für das Familienleben, aber auch für das gesellschaftliche Leben. Eine Entscheidung für Kinder bedeutet in jedem Fall die Übernahme von Unterhaltsverpflichtungen für eine lange Lebensphase und im Generationenverbund für das ganze Leben.

Beispielhaft sollen die Alternativen bei der Verwendung von Alltags- und Lebenszeit aufgezeigt werden, wie sie über eine Kontierung der Zeitbudgetstudie 1991/92 für die Berechnung der Haushaltsproduktion im Rahmen einer Satellitenrechnung zur Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung möglich wurde. In diesem Zeitbudget von 24 Stunden werden sämtliche Aktivitäten nach folgendem Schema zusammengefasst:

- Die "Öffentliche Zeit", die aus der entlohnten Erwerbsarbeitszeit besteht und ergänzt wird durch nicht entlohnte Überstunden, Vor- und Nacharbeiten zugunsten des Erwerbsberufes und durch die ehrenamtlichen Tätigkeiten, die direkt oder indirekt auch Bezüge zum Erwerbsberuf haben.
- Die "Familiale Zeit". Ihr werden die Haushaltsproduktionszeiten zugeordnet, die primär der Versorgung, Betreuung, Erziehung und Bildung der Kinder und anderer Haushalts- und Familienangehörigen sowie sozialen und familialen Netzwerkleistungen für andere, zumeist Schwächere und Hilfsbedürftige, dienen.
- Die "Persönliche Zeit". Sie umfasst die Haushaltsproduktionszeiten, die jede Person für die eigene Regeneration - Schlafen, Essen, Körperpflege - benötigt, die persönlichen Lern-, Bildungs- und Ausbildungszeiten sowie die aktiven Regenerationszeiten wie Sport, Fitnessstraining, Gesundheitspflege, Unterhaltung und Vergnügen. Nach dem "Drittper-

nenkriterium" sind diese "persönlichen Zeiten", da sie nur von dem Haushaltsmitglied für sich selbst übernommen werden können, nicht mit einem "Schattenmarkt-Preis" bewertbar. Irreführend werden sie oft, wie auch die Familienarbeitszeiten, als "Freizeit" betitelt, was gänzlich unzutreffend ist.

Abb. 4-1: Einfaches Grundmuster der Zeitbudgetaggregate

Öffentliche Zeit				
Sozialzeit I	Entlohnte Erwerbszeit	Nicht entlohnte Überstunden, Vor- und Nachbereitung von Erwerbszeiten	Ehrenamtliche Aktivitäten im Zusammenhang mit der Erwerbsarbeit	Öffentliche Zeit III
	Familiale Zeit			
	Herstellung von Gütern, Erhalten, Pflegen von Sachen, Pflanzen und Tieren	Versorgung, Pflege, Betreuung und Erziehung von Haushalts- und Familienmitgliedern	Hilfen im familiären, nachbarschaftlichen und freundschaftlichen Netzwerk	Privatzeit IV
Persönliche Zeit				
Persönliche Zeit II	Bildung und Ausbildung	Aktive Regeneration, Fitness, Sport, Körperpflege, Unterhaltung	Regeneration, Schlaf, Essen, Körperpflege	

Quelle: Schweitzer (1991: 141)

Bündelt man die Zeitaggregate in einer Zweiteilung, so sind die öffentlichen und familialen Zeiten "Sozialzeiten". Sie beinhalten Leistungen, die auch von Dritten erbracht werden können. Ihnen steht die "Persönliche Zeit" gegenüber, die in den Lebensphasen sehr unterschiedliche Alltags- und Lebenszeitkontingente beanspruchen kann.

Fasst man die persönlichen und familialen Zeiten zu einer "Privatzeit" zusammen, die dem Konsum zugeordnet wird und weder Lohn hervorbringt noch trotz ihrer besonderen Leistungen für die Humanvermögensbildung gesellschaftliche Aufmerksamkeit genießt, dann steht diese Zeit der "Öffentlichen Zeit" gegenüber, die dem Gelderwerb, dem sozialen Ansehen und der gesellschaftlichen Integration dient, also öffentliche Anerkennung und Belohnung erfährt. In dieser Betrachtung wird übersehen, dass in die-

ser "Privatzeit" durch Familientätigkeiten und Haushaltsarbeit die Leistungen für die Humanvermögensbildung und -pflege erbracht werden, durch die jenes Humanpotential entsteht, das in der "Öffentlichen Zeit" das wirtschaftliche Wachstum sichert.

4.3.2 Die Entscheidungen und Leistungen für Kinder

Die Bedeutung von Elternschaft und Familie hat sich im Zuge der Modernisierung unserer Gesellschaft dramatisch verändert. Dabei haben Elternschaft und Familie für die Menschen gleichermaßen an Attraktivität und an Problemhaftigkeit gewonnen. Mehr als zu früheren Zeiten haben Menschen die Wahl, sich für Familiengründung zu entscheiden oder dies nicht zu tun. Daher kommt der Entscheidung für die Familie angesichts ihrer vielfältigen Nachteile im Hinblick auf finanzielle Einbußen, Arbeitsbelastungen, zunehmende Verantwortung für Schwächere, ungünstigere Bedingungen für soziale und räumliche Mobilität und geringere Chancen zur beruflichen Karriere der Frauen eine größere Bedeutung zu. Die Familiengründung in sich kann zu Recht schon als eine gesellschaftliche Leistung anerkannt und belohnt werden, da sie verpflichtende gegenseitige Unterhaltsleistungen konstituiert und somit die Gesellschaft von diesbezüglichen Leistungsverpflichtungen entlastet.

Nach wie vor lebt die Mehrheit der Menschen in familialen Lebensformen, und Kinder wachsen mehrheitlich bei ihren leiblichen Eltern auf. Allerdings nehmen die nicht ehelichen Paarbeziehungen zu und auch die Zahl ihrer Kinder, die Zahl der alleinerziehenden Mütter sowie die Zahl der Kinder, die von der Scheidung ihrer Eltern betroffen sind. Angesichts einer gestiegenen Optionenvielfalt für Lebensformen und gestiegenen Erwartungen an persönliche Beziehungen ist es nicht mehr selbstverständlich, sich für die herkömmliche Familienform zu entscheiden, obwohl sie sich als innerlich wandlungsfähig erwiesen hat. Da familiäre Leistungen aber auch in anderen Familienformen "erfolgreich" für alle beteiligten Familienmitglieder erbracht werden können, sind diesen anderen Familienformen gleichermaßen familienpolitische Leistungen zu gewähren, und zwar unter Beachtung der dazu erforderlichen Geschlechter- und Generationengerechtigkeit.

Sobald es keine naturgegebene Selbstverständlichkeit bzw. sittliche oder ökonomische Notwendigkeit mehr gibt, der generativen Funktion der Familie durch Geburt und Sorge für Kinder zu folgen, stellt sich die Frage, ob es nicht ein gesteigertes gesamtgesellschaftliches Interesse dafür geben sollte, dass möglichst alle Menschen, die Kinderwünsche haben, diese auch realisieren können. Da der Staat die Rahmenbedingungen für das Leben im

Familienalltag bestimmt, beeinflusst er auch die belastenden oder entlastenden und fördernden Handlungsspielräume für familiäre Entscheidungen und Leistungen. Dass eine konsequente und auf Kontinuität bedachte Familienpolitik, die günstige Rahmenbedingungen für das Leben in Familien schafft, Erfolge hervorbringen kann, machen jüngste empirische Erhebungen über das Familiengründungsverhalten deutlich. Offenkundig ist eine familiäre Lebensform auch heute ein hervorragendes Lebensziel der Menschen. Freiwillige Kinderlosigkeit ist, Umfragen zu Folge, nach wie vor selten. Theoretisch wie empirisch spricht viel dafür, dass es eine dauerhafte, "moderne" Motivation zur Elternschaft gibt.⁷ In modernen Industrienationen sind nicht mehr materielle Erwägungen und Versicherungsnutzen von Kindern für die Motivation zur Elternschaft relevant. Auch sozio-normative Faktoren, die vor allem auf den Aspekt der sozialen Anerkennung für Elternschaft oder den Erhalt des Familiengeschlechts abheben, haben an Bedeutung verloren. Die erwarteten psychischen Nutzen einer Elternschaft sind dagegen nicht zurückgegangen, sondern haben sich eher vergrößert. Die zahlreichen Facetten psychischer Befriedigungen, die Elternschaft verspricht, scheinen das Interesse an ihr stabil zu halten.

Die Entscheidung für Kinder ist somit nicht so drastisch geringer geworden, wie es demographische Zahlen zum Rückgang der Geburten vermuten ließen. Danach blieben in West- und in Ostdeutschland weniger als 10 Prozent der 1940 geborenen Frauen unverheiratet und wenig mehr als 10 Prozent kinderlos. Die westdeutschen Frauen des Geburtsjahrganges 1960 werden dagegen zu 20 Prozent unverheiratet und zu fast einem Viertel kinderlos bleiben. In Ostdeutschland werden etwa 10 Prozent der Frauen dieses Jahrgangs nie heiraten und keine eigenen Kinder haben.⁸ Bei den Männern sind die Zahlen höher. Unklar ist, wie weit die Kinderlosigkeit gewollt ist, denn immer noch und relativ gleichbleibend wünschen sich etwa 90 Prozent der Mitglieder eines Geburtsjahrganges mindestens ein Kind. Zurückgegangen ist die Bereitschaft, sich frühzeitig dauerhaft partnerschaftlich oder an Kinder zu binden.

4.3.3 Pflege und Regeneration der Familienmitglieder

Mit der Paarbildung und Familiengründung - der Entscheidung für eine Elternschaft - und der Erwartung des ersten Kindes kommen neue Aufgaben auf die Eltern bzw. werdenden Mütter zu. Sie sollen gesund leben, möglichst gesunde Kinder auf die Welt bringen und für die Gesundheit des Nachwuchses, aber auch für sich selber, Sorge tragen.

7 Ausführlicher dazu Huinink (1995) und Schneewind/Vaskovics (1996).

8 Engstler (1998: 94).

Die Regenerationsleistungen der familialen Lebensformen beziehen sich allerdings nicht nur auf die Gesundheitspflege im Sinne der Vorbeugung und Heilung von Krankheiten, sondern auch auf die Erhaltung und Pflege von Wohlbefinden, so dass Kinder jeden Tag gesund, motiviert und gelassen in den Kindergarten, die Schule und zur Ausbildung gehen und die Eltern ebenfalls in guter Verfassung ihre Arbeit aufnehmen können.

Nicht nur die erwachsenen Familienmitglieder bedürfen der Erholung von den Anstrengungen des Tages, sondern auch für Kinder und Jugendliche ist wichtig, dass, wann immer sie nach Hause kommen, Bezugspersonen da sind, die sich Zeit für sie nehmen, denen sie Erlebtes erzählen können und die sie ermutigen oder ihnen helfen, wenn ihnen Ungewohntes, Schwieriges oder Belastendes widerfahren ist. Kinder und Jugendliche stehen in der Schule vor Anforderungen, die ihnen immer wieder zeigen, was sie noch nicht können; in Freundschaften und Gruppen gibt es Konflikte; ein Teil der Kinder und Jugendlichen erlebt auch Mobbing, Gewalt oder Ausschluss aus der Gruppe der Gleichaltrigen oder ist in aktiver Rolle an solchen Vorkommnissen beteiligt; Jugendliche müssen lernen, mit sexuellen Erfahrungen umzugehen; Konsumdruck lastet auf vielen Kindern und Jugendlichen, der seinerseits dazu führt, dass sie mehr jobben, als es Schulerfolg und sozialen Beziehungen dienlich ist.

Auch die Teilhabe vieler Kinder am Wohlstand der Gesellschaft, hat problematische Seiten. Reiche Ausstattung mit Spielzeug und elektronischen Medien, Ferntourismus, Teilnahme an Aktivitäten, die früher Erwachsenen vorbehalten waren, können bilden, sie können aber auch ablenken, beunruhigen, entmotivieren und falsche Lebensdeutungen erzeugen. Schon Kinder sind in mancher Hinsicht "kleine Erwachsene" (Hurrelmann), in anderer Hinsicht aber für ihre Entwicklung darauf angewiesen, kinder- und jugendtypische Erfahrungen mit anderen Heranwachsenden sammeln zu können. Die "klassischen" Kinderkrankheiten wurden weitgehend überwunden. Heute reagieren Kinder und Jugendliche weithin wie Erwachsene auf Stress und Umweltbelastungen, und ein erheblicher Anteil von ihnen leidet unter Erschöpfung, Nervosität und anderen Störungen psychosomatischer Natur, die oft mit fragwürdigen Mitteln einschließlich legaler und illegaler Drogen bekämpft werden. Emotionale Störungen und Beziehungsstörungen sind vielfach die Folgen, gehören nicht selten aber auch zu den Verursachern von Fehlentwicklungen.

Auf Mütter und Väter kommt in erster Linie die Aufgabe zu, Gefährdungen für die Entwicklung der jungen Menschen zu erkennen, diesen vorzubeugen und die Kinder zu unterstützen oder beizeiten den Rat professioneller Helfer einzuholen. Oft stellt sich heraus, dass sie selber zu den Problemen beitra-

gen, sei es, dass sie Herausforderungen in Partnerschaft und Familiengründung nicht durch eigene Weiterentwicklung bewältigen, möglicherweise weil sie keine Gelegenheiten zu Anregung und Aussprache finden, oder sei es, dass sie im beruflichen und sozialen Leben hohen Belastungen ausgesetzt sind, die ein Familienleben mit wechselseitiger Aufmerksamkeit und Unterstützung beeinträchtigen oder gar zerstören.

Diese Alltagsaufgaben sind besonders beanspruchend, wenn Familienmitglieder, insbesondere Kinder, chronisch erkrankt oder dauerhaft behindert sind. Die in den Familien mit chronisch erkrankten und behinderten Mitgliedern erbrachten Leistungen verdienen besondere Anerkennung und familienpolitische Beachtung.

Der alltägliche Bedarf an familialen Leistungen für behinderte oder erkrankte Kinder und Jugendliche bei der Körperpflege, der Mobilität innerhalb und außerhalb der Wohnung, der Nahrungszubereitung und -aufnahme, der sozialen und kommunikativen Versorgung sowie der Befriedigung der emotionalen Bedürfnisse bestimmen nicht selten den gesamten Tagesablauf und auch die Nachtruhe der Familien. Die Anforderungen, welche behinderte Kinder an ihre sie pflegenden Eltern stellen, sind selbstverständlich sehr differenziert nach dem Alter der Kinder und Jugendlichen, aber auch nach der Art und Schwere der Behinderung.

In den alten wie in den neuen Bundesländern sind es besonders häufig die Mütter des behinderten Kindes, die zu dessen Betreuung als Hauptpflegeperson zur Verfügung stehen. Für die Pflegeperson bedeutet dies - wenn auch unterschiedlich nach der Belastungsart - ständiges Angebundensein, psychische und körperliche Belastungen und die Aufgabe der ständigen Kontrolle und Betreuung des behinderten Menschen auch bei schwierigen Verhaltensweisen. Obwohl Einrichtungen und Dienste zur Unterstützung pflegender Angehörigenvorhanden sind, ist eine Entlastung der Hauptpflegeperson in der Praxis nur begrenzt möglich.

Da zwischen 70 und 80 % der Mütter mit behinderten Kindern nicht erwerbstätig und die übrigen 20 bis 30 % höchstens in Teilzeittätigkeiten beschäftigt sind, treten trotz der Sozialleistungen für Behinderte auch finanzielle Engpässe auf, die oft das soziale Leben einschränken.⁹

9 Vgl. dazu Häußler/Wacker/Wetzler (1996).

4.3.4 Die Sozialisations- und Bildungsleistungen sowie die soziale Platzierung der Kinder

Neben den haushaltsökonomischen, generativen und regenerativen Leistungen von Familien sind es besonders die Sozialisations-, Bildungs- und Platzierungsaufgaben, welche zwar ein jedes Familienmitglied ein Leben lang in eigener Verantwortung für sich, aber in besonderer Weise die Eltern als Mitwirkende für ihre Kinder übernehmen. Dabei zeigt sich, dass die Ansprüche an die elterlichen Leistungen und an die Gestaltung der häuslichen Erziehungsumwelten, die in hohem Maße von der Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit beeinflusst werden, für den Bildungsweg der Kinder erheblich angestiegen sind. Diese gestiegenen Ansprüche entstehen sowohl durch die Wünsche der Eltern, dass ihre Kinder auch unter den schwierigen Arbeitsmarktbedingungen einen befriedigenden Platz im Leben finden, als auch vor allem durch die technischen Entwicklungen, die angesichts veränderter Handlungsspielräume in der Gesellschaft mehr Eigenverantwortung erfordern.

Im erwähnten Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats über die "Kinder und ihre Kindheit in Deutschland" wird auf der Basis eines biopsychosozialen Entwicklungsmodells gezeigt, dass die Qualität der frühen Eltern-Kind-Beziehungen die weitere Entwicklung der Heranwachsenden nachhaltig beeinflusst. Konsistente, stabile elterliche Fürsorge trägt wesentlich dazu bei, dass Kinder jenes Vertrauen aufbauen können, das sie stärkt, befähigt und ermutigt, sich aktiv ihre Umwelt anzueignen. Dem Kind werden im Rahmen sich angemessen erweiternder Handlungsspielräume auch zuverlässige Regeln des "richtigen" eigenständigen Verhaltens vermittelt. So werden psychische Grundstrukturen angelegt, die gleichermaßen der Stärkung der Autonomiebedürfnisse und der Bindungsfähigkeiten der Kinder dienen. Eltern sind bei der Entfaltung dieser zentralen Befähigungen und Bereitschaften nur mit erheblichem Aufwand durch andere Personen oder Institutionen zu ersetzen.¹⁰

Menschen sind gerade in der modernen Gesellschaft auf spezifische Strukturen sozialer Interaktion angewiesen, in denen sie die notwendige persönliche Bestätigung erfahren, um als handlungsfähige, autonome Akteure erfolgreich bestehen zu können. Das gilt in ganz besonderer Weise für Kinder und Jugendliche in den Phasen des Aufbaus ihrer Ich-Identität. Aber auch Erwachsene brauchen diese persönliche Bestätigung. Um in einer komplexen und durch fortwährenden Wandel gekennzeichneten Gesellschaft handlungs- und entscheidungsfähig zu sein, muss das Individuum klare Vorstel-

¹⁰ Vgl. Schneewind (1999).

lungen entwickeln und erhalten können. Dazu gehört die Konstruktion von Ich-Identität in der Sozialisationsphase und ihre fortwährende Rekonstruktion und Bestätigung über geeignete Akte der Selbstvergewisserung.

Die Sozialwelten der Kinder beginnen in den Familien. Diese sind die ersten und wichtigsten Bildungsstätten für die Entfaltung sozialer Kompetenzen, Alltagskultur und Sittlichkeit. Die sozialen Netzwerke der Eltern, Kindergärten und Schulen, die sich erweiternden räumlichen Erlebniswelten der Kinder sowie ihre Erfahrungen im Kreis der Freundinnen und Freunde fördern das Neugier- und Erkundungsverhalten. Dies regt Kinder dazu an, sich selber kreativ die Welt anzueignen und an ihrer Ausgestaltung mitzuwirken. Eltern bedürfen der Fantasie, der Handlungskompetenzen und der Zeit, für ihre Kinder anregende Umwelten zu gestalten, und dabei Misserfolgserlebnisse durch Überforderung oder Langeweile durch Unterforderung zu vermeiden.

Bei der Lösung dieser Aufgaben kommt den Erziehungsfähigkeiten der Eltern große Bedeutung zu. Elternschulung und -aufklärung über die Möglichkeiten von Eltern und Kindern, mit der Multimediawelt und ihrem Übermaß an Konsum-, Sex- und Gewaltdarstellungen verantwortungsbewusst und kritisch umzugehen, sollten den Eltern Kompetenzen zur Lösung dieser Aufgaben vermitteln. Die Multimediawelt und die neueren Kommunikationstechniken stellen auch finanziell anspruchsvolle und zeitaufwendige Leistungsanforderungen an die Eltern, die ihre Kinder bei deren aktiven Umgang mit diesen virtuellen Medienwelten begleiten möchten.

Die von den Eltern erschlossenen Erfahrungsräume sollten die kindliche Entwicklung zur Selbständigkeit, Eigenverantwortlichkeit und ökonomischen Unabhängigkeit vom Elternhaus erweitern und fördern. Der Übergang in ein von den Eltern weitgehend unabhängig geführtes Leben dauert heute länger als noch vor wenigen Jahrzehnten. So waren zum Beispiel die Frauen der Geburtsjahrgänge vor 1937 im Alter von 14 Jahren bereits zu 96,3 % und die Männer zu 82,5 % in das Erwerbsleben eingetreten. Sie trugen in diesem Alter schon zum Familieneinkommen bei, waren mithelfende Familienmitglieder, oft sogar schon in noch jüngeren Jahren, und waren zumeist um eine bescheidene Vermögensbildung für die zukünftige eigene Haushalts- und Familiengründung bemüht.¹¹ Im Gegensatz dazu haben sich die Zeiten, in denen Familien monetäre Aufwendungen für die Versorgung und Ausbildung der Kinder leisten, erheblich verlängert, für nicht wenige Eltern je Kind verdoppelt. Hinzu kommen die Schwierigkeiten bei der Platzierung

11 Vgl. BMJFFG (1986: 69).

der Kinder in einem Erwerbsberuf oder bei der Suche nach Lehr- und Ausbildungsplätzen angesichts der seit 20 Jahren hohen Arbeitslosigkeit.

Zu diesen erhöhten monetären Leistungen kommen noch erheblich gesteigerte Standards an die Ausstattung von Kinderzimmern, an Taschengeld, Kleidung und Ferienreisen, auch in Abhängigkeit von der jeweiligen Gruppe der Gleichaltrigen. Der Aufwand an Zeit und Geld und die Anforderungen an das erzieherische Einfühlungsvermögen, an die Fach- und Daseinskompetenzen sowie an die häusliche Gestaltungsfantasie und Bereitschaft, eine Alltagskultur zu schaffen, sind in den letzten Jahrzehnten beachtlich gestiegen.

Mit alltagskulturellen Leistungen in den Generationenbeziehungen ist nicht nur die Gestaltung der Beziehungen der Eltern zu ihren noch nicht volljährigen Kindern gemeint, sondern ganz allgemein die Gestaltung der Beziehungen der Altersgruppen zu einander. Neu ist an diesen familialen Beziehungsnetzen, dass viele Kinder eine Zeit lang ohne Geschwister leben und daher in der Kernfamilie nur mit den Eltern den Alltag teilen. Neu ist auch, dass ein Kind weniger Vettern und Cousins hat und in Zukunft auch weniger Onkel und Tanten. Statt dessen nimmt die Wahrscheinlichkeit zu, dass es seine Großeltern, ja sogar auch noch seine Urgroßeltern kennen lernt. Generationenbeziehungen haben zu ihrem zentralen Thema zum einen die Vermittlung von Normen, Werten und Traditionen, und zum anderen die Zukunftsgestaltung. Es geht dabei um Weitergabe von geschichtlichen Erfahrungen und Wissensbeständen und zugleich um Vorstellungen über die Zukunft, welche die angesammelten Wissens- und Vermögenswerte sichern und wenn möglich auch erweitern können sollte.¹²

4.3.5 Die emotionale Stabilisierung der Familienmitglieder

Die Familie stellt einen der wenigen Räume dar, die es ermöglichen, dass sich Menschen als Personen gegenüber treten, ihre Gefühle ausleben und thematisieren können, sich selbst im Umgang mit dem anderen als authentisches Ich erleben und erproben können. Es ist im vorigen Abschnitt schon darauf hingewiesen worden, dass die besonderen persönlichen Beziehungen innerhalb der Familie, die Beziehung der Partner zueinander und die Beziehungen zwischen Eltern und Kindern für die Persönlichkeitsentwicklung auch der Erwachsenen von großer Bedeutung sind. Identität wird in modernen Gesellschaften vor allem in persönlich geprägten, sozialen Interaktionsbeziehungen gewonnen und stabilisiert.

¹² Vgl. Krappmann (1997).

Partnerschafts- und Elternschaftsbeziehungen bilden dafür hervorragende Möglichkeiten. Sie zu nutzen verlangt die Bereitschaft und die Möglichkeit zur Pflege des innerfamiliären Zusammenhalts und der innerfamiliären Solidarität. Nicht zuletzt deshalb kann die Familie als der Raum betrachtet werden, in dem Menschen nicht nur das persönliche Rüstzeug erwerben, um in der modernen, pluralistischen Gesellschaft bestehen zu können, sondern in dem auch die Grundlagen für die Bereitschaft zu gesellschaftlicher Solidarität gelegt wird.

4.4 Die Leistungen von Familien für die Gesellschaft: die Bildung und Erhaltung des gesellschaftlichen Humanvermögens und intergenerationeller Solidarität

Die Wirkungen, die das im vorangehenden Abschnitt im Hinblick auf die Leistungen für die Familienmitglieder beschriebene Zusammenleben von Eltern und Kindern für die Gesellschaft hervorbringt, lassen sich in erster Linie, wenn auch nicht ausschließlich, als Beiträge zur Bildung, zum Erhalt und zur Pflege des Humanvermögens verstehen. Daraus gewinnen sie ihre besondere Bedeutung für die Gesellschaft.

Das Humanvermögen lässt sich - bezogen auf Individuen - definieren als die Gesamtheit der körperlichen, psychischen und geistigen Fähigkeiten und Fertigkeiten eines Menschen. Bezogen auf die Gesellschaft verstehen wir darunter die Gesamtheit der mit bestimmten Kenntnissen, Fähigkeiten, Fertigkeiten und Erfahrungen, d.h. mit bestimmten Kompetenzen zur Lebensbewältigung und Lebensgestaltung ausgestatteten Bevölkerung. Das Arbeitsvermögen oder Humankapital ist ein wichtiger Teil des Humanvermögens.¹³

Da Träger des Humanvermögens einer Gesellschaft die in ihr vorhandenen Menschen sind, stellen folgende Ereignisse und Vorgänge in der Familie Beiträge zur Bildung und Erhaltung des Humanvermögens dar:

- die Wahrnehmung der Sozialisations- und Platzierungsfunktion für die Kinder durch die Eltern sowie alle Beiträge zur personalen Entfaltung der Familienmitglieder (Beiträge zur qualitativen Entwicklung des Humanvermögens);

¹³ Die Einführung des Humanvermögensbegriffs in die familienpolitische Diskussion wurde durch den Fünften Familienbericht, der den Titel trägt "Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland - Zukunft des Humanvermögens", besonders gefördert (BMFuS 1994a). Nicht unerwähnt bleiben sollen die einschlägigen wissenschaftlichen Arbeiten von Hans-Günter Krüsselberg (Krüsselberg 1997).

- die Leistungen zur Versorgung und Pflege der Kinder und der Erwachsenen ebenso wie die Leistungen für die Regeneration der Familienmitglieder (Beiträge zur Erhaltung des Humanvermögens) und
- die Geburt und die Versorgung von Kindern (Beiträge zur Bildung bzw. zur Entstehung der Träger des Humanvermögens).

Leistungen zur Reproduktion, zur qualitativen Entwicklung und zum Erhalt des Humanvermögens der Gesellschaft werden in ganz wesentlichem Maße in den Familien erbracht. Die gesellschaftspolitische Bedeutung dieses Beitrags der Familien zur Bildung und Erhaltung des Humanvermögens ist grundlegend und kaum ersetzbar, wenngleich auch Institutionen wie das vorschulische Betreuungssystem, das Schul- und Bildungssystem, das öffentliche Gesundheitswesen, Einrichtungen der sozialen Infrastruktur wie z.B. Familienberatungsstellen, Jugendämter und Jugendheime sowie die Sozialleistungssysteme an der Bildung und Erhaltung des Humanvermögens mitwirken.

Neben den Leistungen der Familien für die Reproduktion und Entfaltung des Humanvermögens wird als eine weitere gesellschaftsrelevante Wirkung familialen Lebens hervorgehoben, dass Familien zur Stabilisierung der Solidarität zwischen den Generationen beitragen.¹⁴

4.4.1 Die Leistungen der Familien zur qualitativen Entwicklung des Humanvermögens

Mit der Befähigung der Kinder und Jugendlichen zu eigenverantwortlichem Handeln als dem Ziel des Sozialisations- und Bildungsprozesses in den Familien werden die Grundvoraussetzungen des Lebens von Individuen in menschlicher Gesellschaft geschaffen und damit insbesondere die Basis für ein kooperatives Zusammenleben und für das Funktionieren demokratischer und marktwirtschaftlich orientierter Gesellschaften, die die Selbstverantwortlichkeit ihrer Mitglieder erfordern. Die Familie vermittelt folglich grundlegende Daseinskompetenzen. Sie leistet auf diese Weise einen gewichtigen Beitrag zum sozialen Zusammenhalt und zur gegenseitigen Verlässlichkeit, auf die viele Handlungsbereiche im gesellschaftlichen Leben fundamental angewiesen sind. Elementare Regeln gemeinschaftlichen Handelns wie soziale Verantwortung, Solidarität und Fürsorge, ohne die soziale Systeme nicht bestehen können und deren Bedeutung unter dem Etikett "Schlüsselqualifikationen" auch in der Arbeitswelt zunehmend anerkannt wird, werden zuerst in der Familie erfahren und dort eingeübt. Diese

¹⁴ Vgl. Kaufmann (1995: 76).

Funktion der Familie als erster erlebter Sozialverband im Sozialisationsprozess von Kindern ist in unserer Gesellschaft weitgehend unumstritten. In diesem Sinne ist die Familie eine gesellschaftliche Basisinstitution, die als Voraussetzung für die Vermittlung gesellschaftlicher Grundwerte und die Entwicklung einer kulturellen Identität anzusehen ist - eine Leistung, die für sich betrachtet alle Eigenschaften eines öffentlichen Gutes aufweist.

Die Erfüllung dieser familialen Aufgaben ist für die Gesellschaft essentiell, weil sich eine Gesellschaft ohne die Entwicklung von Selbstvertrauen und Selbstverantwortung einerseits und ohne die Fähigkeit und Bereitschaft zu Kooperation und Solidarität andererseits, nicht zu einem Sozialsystem entwickeln kann, das gemeinsam Probleme löst, soziale Gerechtigkeit anstrebt und sich um sozialen Frieden bemüht.

Die Art und Weise, wie Familien ihren Beitrag zur Entwicklung der geistigen, kulturellen, sozialen und beruflichen Dimension des Humanvermögens leisten und - angesichts der äußeren Bedingungen wie dem verfügbaren Einkommen und Vermögen, den Wohnräumen, der Unterstützung durch die öffentlichen Bildungs- und Beratungseinrichtungen - leisten können, beeinflusst die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Qualität einer Gesellschaft erheblich.¹⁵ Denn vom Erziehungs- und Sozialisationserfolg, den die Familien in Verbindung mit den öffentlichen Bildungseinrichtungen erreichen, hängen die Fähigkeiten der Individuen zur Bewältigung unterschiedlicher Lebensphasen, Lebenslagen und Lebensformen sowie die Qualität und die Entwicklung der Kultur der Gesellschaft ab, aber auch die Leistungs- und die Entwicklungsfähigkeit der Volkswirtschaft.

- Das Humanvermögen - insbesondere die in ihm verfügbaren körperlichen, intellektuellen, sozialen und berufspraktischen Fähigkeiten - ist sowohl quantitativ als auch qualitativ gesehen eine der grundlegenden Determinanten der generellen Leistungsfähigkeit einer Gesellschaft, insbesondere aber auch der Innovations- und der Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft und ihrer Entwicklungsmöglichkeiten. Die Funktionsfähigkeit der Wirtschaft und das soziale Klima in der Wirtschaft hängen ab von Wissen und Entscheidungsfähigkeit, aber auch von sozialen Eigenschaften und Fähigkeiten wie Zuverlässigkeit, Korrektheit, Kooperationsfähigkeit, Sensibilität, Hilfsbereitschaft, Selbständigkeit, Achtung der Menschenwürde, Rechtsbewusstsein usw. Die im Soziali-

15 Vgl. dazu BMFuS (1994a: 27): "Im Zeichen einer Dominanz erwerbswirtschaftlichen Denkens in einer Industriegesellschaft ist es notwendig, ständig an eine grundlegende Tatsache zu erinnern: Im Lebenszyklus geht die familiäre und schulische Sozialisation stets der Erwerbstätigkeit voraus. *Nur mit dem Sozialisationserfolg von Familie und Schule wird effiziente Wirtschaft möglich*" (Hervorhebung im Original).

sationsprozess erworbenen Kompetenzen und Tugenden sowie die Ausbildung, die Eltern ihren Kindern durch direkte Wissensvermittlung und insbesondere durch Kostenübernahme für Bildung und Ausbildung zukommen lassen, sind Investitionen in die Humanvermögensbildung und damit auch Investitionen in die Zukunft. Dieses am Markt verwertbare Humanvermögen verspricht zum einen private Erträge für die Kinder, weist zum anderen aber auch Auswirkungen für andere Gesellschaftsmitglieder auf. So hängt das längerfristige wirtschaftliche Wachstum vom gesamten Humanvermögen einer Gesellschaft ab, ohne dass dem Träger des Humanvermögens sein Beitrag zum Wachstum über den Markt als Einkommenswachstum in der Regel vollständig entgolten wird.

- Die Innovationsfähigkeit durch permanente Neubildung von Humanvermögen spielt dabei eine wesentliche Rolle. Dieser Zusammenhang wird unter anderem in der endogenen Wachstumstheorie thematisiert.¹⁶ Darüber hinaus ist in Zeiten des globalen wirtschaftlichen Wettbewerbs die Verfügbarkeit gut qualifizierter, kreativer und flexibel einsetzbarer Arbeitskräfte ein wichtiger Standortfaktor im Wettbewerb um mobiles Kapital, das Arbeitsplätze schaffen kann und fiskalische Erträge in Gestalt von Steuern abwirft. Soweit also familiäre Leistungen in diesem Sinne zur gesamtwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit beitragen, profitieren davon viele im Wirtschaftsprozess integrierte bzw. über das Umverteilungssystem am Wirtschaftsprozess partizipierende Gesellschaftsmitglieder, unabhängig davon, ob sie sich an der Humanvermögensbildung beteiligt haben oder nicht.
- Abgesehen vom Beitrag zur Entwicklung der wirtschaftlichen Dimension des Humanvermögens werden im Sozialisationsprozess auch Fähigkeiten zur Bewältigung unterschiedlicher Lebensphasen, Lebenslagen und Lebensformen entwickelt. Die Individuen brauchen zur Lebensgestaltung und -bewältigung eine Fülle von Fähigkeiten und Fertigkeiten, Werthaltungen und Handlungsorientierungen sowie - zur Anpassung an die materiellen ökonomischen und sozial-kulturellen Umwelten - darüber hinaus auch die Fähigkeit und die Bereitschaft, diese Umwelten im Sinne eines Gemeininteresses mitzugestalten.
- Die Vermittlung der eben genannten Fähigkeiten und Motivationen ist nicht zuletzt für die Qualität und die Entwicklung der Kultur, insbesondere der Sozialkultur, für die Qualität von Wissenschaft, Politik und Sport sowie die Bereitschaft und die Fähigkeit heranwachsender Generationen, sich im politischen, kulturellen und sozialen Leben zu engagieren, von großer Bedeutung.

¹⁶ Ein Diskussionspunkt ist hier der Beitrag der Bildung zum Wachstum, ohne dass sich dieser Beitrag in bildungsbedingten Einkommenszuwächsen niederschlägt (als bahnbrechenden Aufsatz siehe Lucas (1988), zu Finanzierungsfolgerungen siehe Weale (1992)).

4.4.2 Die Leistungen der Familien zur Erhaltung des Humanvermögens

Familien leisten nicht nur entscheidende Beiträge zur qualitativen Entwicklung des Humanvermögens. Vielmehr tragen sie durch die Versorgung in der Familie und vor allem durch die Gestaltung des Familienlebens als Ort der Erholung und des Kräfte-Sammelns (Regeneration) zur Erhaltung des bestehenden Humanvermögens bei.

Durch Leistungen, die in den Familien für ihre nicht erwerbsfähigen, nicht erwerbstätigen und wirtschaftlich schwachen Mitglieder der Kernfamilie und der erweiterten Familie erbracht werden, nehmen die Familien in beachtlichem Umfang eine Versicherungsfunktion in Form sozialer Selbsthilfe wahr und entlasten die Systeme der sozialen Sicherung und die sozialen Infrastruktureinrichtungen. Von diesen Entlastungen profitieren alle Versicherten. Die Wahrnehmung dieser Versicherungsfunktion beruht nicht nur auf Freiwilligkeit. Vielmehr wird durch die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Sozialpolitik ein gesetzlicher Druck ausgeübt, weil dieses Prinzip Familienangehörige in bestimmten Bedarfssituationen auch zu monetären Transfers verpflichtet, die für Personen ohne Familienangehörige vom staatlichen Sicherungssystem übernommen werden.

Die Regenerationsfunktion der Familie ist für jedes Familienmitglied, also auch für das Familiensystem als Ganzem, wie auch für die Gesellschaft von fundamentaler Bedeutung. Sie hat - wie gezeigt - beachtliche finanzielle Folgen für die Solidargemeinschaft der Krankenversicherten und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft. Wenn Familien diese Leistungen nicht zu erbringen vermögen oder gar selber Gesundheitsstörungen verursachen, ist auch dies das Ergebnis des Zusammenspiels persönlich bestimmter Handlungsentscheidungen und gesellschaftlich vorgegebener Handlungsspielräume mit unterschiedlich verteilten Herausforderungen, Belastungen und Risiken. Von Natur sind den Menschen die Fähigkeiten zur gesunden Lebensweise in komplexen modernen Gesellschaften nicht mitgegeben, und das Marktsystem wirbt für den Konsum, unabhängig von dessen Güte für ein "gesundes Leben". Das Medizinsystem ist für Prävention und häusliche Kranken- und Behindertenpflege nur bedingt verfügbar.

Wenn Familien ihre Funktion in der Bildung und Erhaltung des Humanvermögens nicht den gesellschaftlichen Ansprüchen gemäß wahrzunehmen vermögen, weil ihnen dafür die Ressourcen, Kompetenzen und/oder auch die Handlungsalternativen fehlen, dann stellt sich jedenfalls auch die Frage,

auf wessen Versagen diese Defizite zurückzuführen sind, wer darunter leidet und in welcher Weise Abhilfen geschaffen werden könnten.

4.4.3 Der Beitrag der Familien zur Reproduktion der Gesellschaft

Die mit der Geburt (oder der Adoption) von Kindern vollzogene Gründung einer Familie ist ein Beitrag zur Reproduktion der Gesellschaft, der die Größe und Altersstruktur der Bevölkerung bestimmt. Größe und Altersstruktur der Bevölkerung wiederum sind Bestimmungsfaktoren der wirtschaftlichen Entwicklung, die einerseits den Umfang und die Art der Nachfrage nach Konsumgütern sowie Gütern und Leistungen der sozialen Infrastruktur und andererseits das Arbeitskräftepotenzial der Gesellschaft beeinflussen.

Der Beirat erklärt ausdrücklich, dass er es nicht für möglich hält, quantitative Vorstellungen über das erstrebenswerte Ausmaß der gesellschaftlichen Reproduktion wissenschaftlich abzuleiten und zu begründen. Er hält es jedoch für eine wichtige familienpolitische Zielsetzung, die ökonomischen, sozialrechtlichen, infrastrukturellen und die auf Familien und Kinder Rücksicht nehmenden mentalen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass junge Menschen ihre Kinderwünsche realisieren können, ohne erhebliche Nachteile in Kauf nehmen zu müssen. Ungeachtet der Auffassung, dass die Familienpolitik nicht als Instrumentalbereich für die Verwirklichung bevölkerungspolitischer Ziele benutzt werden sollte, erscheint es angebracht, auf problematische Wirkungen des Bevölkerungsrückgangs aufmerksam zu machen, die sich aus wirtschaftlicher und sozialer Sicht ergeben.

Mit dem Rückgang der Geburten, der mit einem steigenden Anteil Kinderloser und der Abnahme der Kinderzahl pro Familie verbunden ist, werden gesellschaftliche Entwicklungen verstärkt, durch die Alleinlebende "singularisiert" und die Gesellschaft in einen familiennahen und familienfernen Teil polarisiert wird.¹⁷ Eine solche Entwicklung droht die verwandtschaftlichen Solidarpotenziale zu schmälern, die vor allem Möglichkeiten intrafamiliärer Hilfen im Falle von Krankheit, Pflegebedürftigkeit, Gebrechlichkeit im Alter und bei wirtschaftlicher Not einschränken. Innerhalb der Familien erweitert sich durch die steigende Lebenserwartung die Altersspanne und verschiebt sich durch die abnehmende Kinderzahl das Gewicht der Altersgruppen. Diese Veränderung macht es für die wenigen jungen Menschen in der Familie schwer, mit den relativ vielen älteren Verwandten Kontakte zu pflegen und verwandtschaftliche Hilfe zu leisten.

17 Vgl. die ausführliche Darstellung dieser Probleme in Deutscher Bundestag (1994: 109-59).

Im Zusammenhang mit dem Bevölkerungsrückgang und der Alterung wurde kein Thema so intensiv diskutiert wie die Gefahren für die Rentenversicherung. Tatsächlich aber sind nicht nur für die Rentenversicherung, sondern auch für die Krankenversicherung und für den Bereich der Altenpflege schwer zu bewältigende Auswirkungen zu erwarten.

Die Altersversorgung in einer Gesellschaft hängt entscheidend vom Humanvermögen der nachfolgenden Generationen ab, die eine Wertschöpfung auch für die ökonomisch nicht mehr aktiven Bevölkerungsgruppen sichern. Vor allem ein nach dem Umlageverfahren konzipiertes Alterssicherungssystem basiert auf einer hohen Wirtschaftskraft der nächsten Generation des eigenen Landes,¹⁸ wobei das Problem eine quantitative und eine qualitative Komponente besitzt. Zum einen ist das reine Beitragszahler-Rentner-Verhältnis von Bedeutung, das vor allem durch das Bevölkerungswachstum bestimmt wird, und zum anderen die Wertschöpfung je ökonomisch aktiven Gesellschaftsmitglieds, die vom Produktivitätsfortschritt der Volkswirtschaft und damit auch vom gesellschaftlichen Humanvermögen je Erwerbstätigen abhängt (vgl. Kapitel 3). Um einen Anstieg des Wohlfahrtsniveaus sowohl der Rentner als auch der Beitragszahler im Zeitverlauf aufrechterhalten zu können, ist bei einer sinkenden Geburtenrate eine den Rückgang der Beitragszahler kompensierende Steigerung des Produktivitätsfortschritts notwendig,¹⁹ die entsprechende Leistungen in die Humanvermögensbildung voraussetzt. Je stärker die Geburtenrate unter die Netto-reproduktionsrate einer stationären Bevölkerung fällt, desto größer muss der Fortschritt der Arbeitsproduktivität sein, durch den das Realeinkommen der Erwerbstätigen und Rentner konstant gehalten wird. In einem umlagebasierten Alterssicherungssystem weist damit die Wirtschaftskraft der nächsten Generation vor allem über die beitragsfinanzierten Renten und steuerfinanzierten Pensionen Elemente öffentlichen Charakters (externe Erträge) auf.²⁰ Gesellschaftsmitglieder, die sich weder an der biologischen

18 Generell gilt dies auch für ein kapitalfundiertes System, wobei die Rolle des Alterssicherungssystems für die Kapitalbildung einer Volkswirtschaft in der Literatur umstritten ist. Eine unzureichende Humanvermögensbildung im Inland ließe sich allerdings in einem kapitalbasierten System dadurch kompensieren, dass man durch Kapitalbeteiligungen an der Wirtschaftskraft und dem Humanvermögen anderer Gesellschaften partizipiert.

19 In einem am Lohnneinkommen basierten Rentensystem wie in Deutschland gilt dies für den Arbeitsproduktivitätsfortschritt, der sich in Lohnsteigerungen niederschlägt. In Prozentpunkten gerechnet braucht es keine vollständige Kompensation des Falls der Geburtenrate durch die Steigerung des Produktivitätswachstums zu geben, da ja auch die zu versorgende Bevölkerung sinkt. Die kompensierende Zunahme der Produktivität ist auch nur solange erforderlich, wie die Relation Rentner/Erwerbstätige (der Altenlastquotient) noch steigt.

20 Dies gilt strenggenommen nur für die Mitglieder der Rentenversicherung und die pensionsberechtigten Beschäftigten des öffentlichen Dienstes. Da generell auch die Steuereinnahmen von der Wirtschaftskraft der jeweiligen erwerbstätigen Generation abhängen, könnte es nahe liegen, hier ähnliche Überlegungen anzustellen. Dies ist aber ein Trugschluss, wenn im Durchschnitt jedes Mitglied einer Generation Steuern in dem Umfang zahlt, wie es den

Reproduktion noch an der Humanvermögensbildung durch Finanzierung der Ausbildungskosten angemessen beteiligen, sind Nutznießer eines solchen Systems, da sie zwar Renten und Pensionen erhalten, nicht aber zur Schaffung der Basis für diese Renten und Pensionen beitragen.

Aufgrund der im Rentenreformgesetz 1992 enthaltenen Instrumente²¹ kann man das Nettorentenniveau (zunächst) bis 2030 bei gut 60 % zu halten, wenn der Beitragssatz schrittweise auf rd. 27 % erhöht werden würde.²² Beitragssatzerhöhungen in dieser Größenordnung würden jedoch auf große politische Widerstände stoßen und erscheinen nicht durchsetzbar. Daher ist die langfristige Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung auf der Basis des Umlageverfahrens durch die Bevölkerungsentwicklung in Frage gestellt.²³

Abgesehen von der Finanzierungsproblematik ergeben sich für die Rentenversicherung Probleme aus der Veränderung der Lebensformen. Das gilt vor allem für die Alleinerziehenden, deren Möglichkeiten zum Erwerb von Ansprüchen an die Rentenversicherung wegen der für Alleinerziehende besonders erschwerten Vereinbarkeit von Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit begrenzt sind. Daher entstehen für die Alleinerziehenden Sicherungslücken. Nicht weniger gravierend ist das seit langem bestehende Problem der unzureichenden sozialen Sicherung verheirateter Kindererziehender Frauen bzw. Männer, das durch eine auch vom Bundesverfassungsgericht geforderte Erhöhung der Zahl der Kindererziehungsjahre zu lösen versucht werden sollte, wenn nicht andere Alternativen zur Verbesserung der sozialen Sicherung kindererziehender Mütter und Väter verwirklicht werden.

Auch für die Krankenversicherung ergeben sich aus dem Bevölkerungsrückgang und der Alterung der Bevölkerung Probleme. Denn da das Morbiditätsrisiko und die mit der Krankheitshäufigkeit und -dauer verbundenen Ausgaben mit höherem Lebensalter steigen, ist aufgrund der Alterung der Bevölkerung mit einem wachsenden Anteil kranker Personen an der Bevölkerung und mit einer vermehrten Inanspruchnahme von Gesundheitsleis-

Staatshaushalt und die Mitnutzer öffentlicher Güter belastet. Cum grano salis wird man von einem solchen Äquivalenzverhältnis ausgehen können.

21 Diese Instrumente sind: eine merkliche Kürzung der Zahl anererkennungsfähiger Ausbildungsjahre; die Einführung der Nettolohnorientierung der Renten anstelle der Bruttolohnorientierung; eine Art "Selbstregulierungsmechanismus", der bei Beitragssatzerhöhungen eine Erhöhung der Bundeszuschüsse und eine Verringerung der Rentenzuwächse vorsieht; die Einführung von Abschlägen von der Rente bei vorgezogenem Rentenbezug und von Zuschlägen bei aufgeschobenem Rentenbezug; die stufenweise Anhebung des Rentenbezugsalters und die Einführung eines "gleitenden" Überganges in den Ruhestand. Vgl. dazu Lampert (1998: 267 ff.).

22 Vgl. dazu Hauser (1995a: 10 f.).

23 Vgl. zur Überlebensfähigkeit aber auch Schmähl (1991 und 1992) sowie Hauser (1995a: 10 f.).

tungen zu rechnen. In einem Bericht der Bundesregierung zur Bevölkerungsentwicklung²⁴ wird angenommen, dass der Anteil kranker Menschen von 15,2 % der Bevölkerung im Jahre 1990 auf 18,6 % im Jahre 2030 und die Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen durch kranke Personen in ambulanter und/oder stationärer Behandlung von 14,7 % auf 17,1 % ansteigt. Der Ausgabenanstieg wird mit Hilfe erwerbstätiger und nicht mehr erwerbstätiger Beitragszahler finanziert werden müssen. Folglich ist bis 2030 in der gesetzlichen Krankenversicherung eine Beitragssatzerhöhung um 2 bis 3 Prozentpunkte zu erwarten.²⁵

Die Alterung und der Rückgang der Bevölkerung werden schließlich auch den Bereich der Altenpflege vor schwer zu lösende Probleme stellen, da einerseits der Anteil der Personen, die 75 Jahre und älter sind, steigen wird²⁶ und andererseits durch den Geburtenrückgang die Zahl der Menschen zunimmt, die im Falle der Pflegebedürftigkeit nicht auf das Hilfs- und Unterstützungspersonal einer eigenen Familie zurückgreifen können. Der Anstieg der Zahl der Pflegebedürftigen wird nicht nur Beitragssatzsteigerungen in der gesetzlichen Pflegeversicherung nach sich ziehen, sondern zu einer steigenden Nachfrage nach einem differenzierten Angebot an staatlichen und privaten Dienstleistungen vor allem im stationären Pflegebereich führen und den Bedarf an Beratungs- und Betreuungshilfen für die in Familien gepflegten und pflegenden Menschen erhöhen.²⁷ Besonders dringlich stellt sich die Frage, wer bei den kleiner und zum Teil komplizierter werdenden verwandtschaftlichen Netzwerken zukünftig überhaupt noch für Hilfs- und Pflegeaufgaben zur Verfügung stehen wird.²⁸ Immerhin wurden 1991/92 von den insgesamt 1,573 Mio. pflegebedürftigen Menschen, d.h. Menschen, die ohne fremde Hilfe nicht mehr fähig waren, die alltäglichen Verrichtungen selbst zu vollbringen, 1,123 Mio., also 71,4 %, in Familien gepflegt und nur 450 000 in Pflegeheimen.²⁹

Die Lösung dieser (und anderer) Probleme der alternden Gesellschaft wird erheblichen Kraftaufwand und erhebliche Mittel sowie Investitionen in die Vermittlung von Daseinskompetenzen erfordern. Dennoch sieht der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen in Übereinstimmung mit dem Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie darin keinen Grund, die Familienpolitik bevölkerungspolitisch auszu-

24 Bundestagsdrucksache 10/863: 70 ff.

25 Schmähl (1986: 220) und Felderer (1983: 279).

26 Der Anteil der Menschen, die älter als 74 Jahre sind, wird vermutlich von 6,3 % im Jahre 1981 auf rd. 9,0 % im Jahr 2030 ansteigen. Schon heute wird im Vergleich zu den 50er Jahren das doppelte Volumen an Pflegeleistungen erbracht. Vgl. Schmähl (1986: 223) und Deutscher Bundestag (1994: 147).

27 Deutscher Bundestag (1994: 136).

28 Deutscher Bundestag (1994: 158).

29 Lampert (1998: 282).

richten;³⁰ er macht aber darauf aufmerksam, dass die Leistungen der Familien einer den Leistungen in der Erwerbsarbeit entsprechenden Förderung durch das Bildungs-, Anerkennungs- und Entlohnungssystem der Gesellschaft bedürfen.

4.4.4 Der Beitrag der Familien zur Stabilisierung der intergenerationellen Solidarität

Generationenverhältnisse sind ein Schlüssel zum Verständnis des menschlichen Zusammenlebens und zwar im Mikrobereich der Familien, im Mesobereich der gesellschaftlichen Institutionen und im Makrobereich der Bevölkerungsstruktur und ihrer Zuordnungen nach Alterskohorten im sozialen Sicherungssystem des "Generationenvertrages". So ist auch die Sicherung und Heranbildung des Solidaritätspotenzials zwischen den Generationen in der Gesellschaft eine Leistung des familialen Alltags und der gesellschaftspolitischen Kultur eines Staates, allerdings nur wenn in ihr sowohl die Generationensolidarität als auch gleichwertig und gleichrangig die Geschlechtersolidarität gepflegt werden. Gelänge es, diese familiäre Leistung zu stärken, dann würde ein bedeutsamer Schritt zur Sicherung familialer Lebensformen und der Humanität unserer Gesellschaftsordnung getan.³¹

4.5 Warum sollen Leistungen der Familien für die Gesellschaft ausgeglichen werden?

Leistungen der Familie, die Wirkungen für die Gesellschaft insgesamt haben, kommen nicht nur den Eltern und ihren Kindern direkt zugute, sondern auch allen anderen Gesellschaftsmitgliedern, unabhängig davon, ob sie sich an der Bereitstellung der Leistungen beteiligt haben. Es entstehen so-

30 BMWi (1980: 53 und 56 f.): "Keine der untersuchten Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf wirtschaftliche Vorgänge und Größen erfordert zwingend ein Gegensteuern durch eine staatliche Geburtenförderung. Allerdings würden die Anpassungsaufgaben in manchen Infrastrukturbereichen, erst recht aber die der gesetzlichen Rentenversicherung, u.U. wesentlich erleichtert, wenn eine aus anderen als wirtschaftspolitischen Gründen notwendige bzw. erwünschte Politik der Geburtenförderung zum Erfolg führen sollte. Wenn eine Wende im generativen Verhalten herbeigeführt werden soll, empfiehlt es sich, die Sozial-, Familien- und Wohnungspolitik sowie die Grundsätze der Besteuerung im Hinblick auf ihre bevölkerungspolitischen Rückwirkungen zu überprüfen und gegebenenfalls durch Setzung neuer Daten so zu ändern, dass von ihnen keine negativen Nebenwirkungen auf das generative Verhalten ausgehen. In der Vergangenheit hat sich in den einzelnen Politikbereichen eine ungewollte Kumulation von Anreizen ergeben, auf Nachkommenschaft zu verzichten. Diese liegen sicher teilweise im Bereich des Ökonomischen, so z.B. in der finanziellen Schlechterstellung der Mehrkinder-Familie im Hinblick auf Erwerbsmöglichkeiten der Ehegatten oder der vergleichsweise hohen steuerlichen Belastungen der Familieneinkommen; sie sind aber auch in anderen Bereichen des sozialen Lebens festzustellen."

31 Kaufmann (1995), Meier/Schweitzer (1999); Schweitzer (1997).

mit sogenannte "externe Effekte". In den Wirtschaftswissenschaften werden als externe Effekte Wirkungen definiert, die eine an einem wirtschaftlichen oder sozialen Vorgang - z.B. der Produktion oder dem Verbrauch eines Gutes - unbeteiligte Person oder Personengruppe positiv oder negativ treffen.³²

Das ökonomische Konzept der externen Effekte beruht darauf, dass es drei Gruppen von Nutznießern einer Aktivität gibt: 1. Leistungsersteller, die das Leistungsergebnis (z.B. ein Produkt) gegen andere Güter (z.B. Geld) eintauschen; 2. Leistungsempfänger, die die Leistungen gegen eine entsprechende Gegenleistung (z.B. den Kaufpreis) erwerben; 3. Personen, die an diesem Prozess nicht beteiligt sind, von ihm aber positiv oder negativ betroffen werden.

Wendet man dieses Konzept auf die familialen Leistungen für Kinder an, dann kann man ebenfalls drei Gruppen von Nutznießern ausmachen: 1. die Eltern, die Leistungen primär für ihre Kinder erbringen und dafür nicht-ökonomischen Nutzen erhalten, unter Umständen auch (erwartet oder unerwartet) ökonomischen Nutzen erwachsener Kinder, wie z.B. Beiträge zum Familieneinkommen, Hilfe in Notlagen und Unterstützung im Alter; 2. die Kinder als Leistungsempfänger, die versorgt und in ihrer Entwicklung gefördert werden und eine (nach Art und Umfang unsichere) Gegenleistung für die Leistungen ihrer Eltern allenfalls als Erwachsene erbringen; 3. andere Mitglieder der Gesellschaft, die von dem in Familien (re-)produzierten Humanvermögen Nutzen haben. Diese Leistungen der Familien für die Gesellschaft wurden in Abschnitt 4.4 dargestellt.

4.5.1 Gründe für den Ausgleich familialer Leistungen für die Gesellschaft

Die Hauptbegründung dafür, dass die Leistungen der Familien ausgeglichen werden sollten, liegt in den Beiträgen, die die Familien in einem dem ökonomischen Wert nach beachtlich großen Umfang³³ zur Bildung, Erhaltung und Pflege des für die Entwicklung und Qualität der Gesellschaft grundlegenden Humanvermögens erbringen, das nicht nur den Trägern des Humanvermögens, sondern allen Gesellschaftsmitgliedern zugute kommt.

32 Positive Effekte entstehen z.B. durch die Leistung eines privaten Sicherheitsdienstes, der die Dienstleistung eines Gebäudeschutzes an eine Privatperson oder ein Privatunternehmen verkauft. Denn damit wird gleichzeitig die Sicherheit der Anwohner erhöht, die diese von ihnen gar nicht nachgefragte Leistung kostenlos in Anspruch nehmen können. Negative Effekte entstehen z.B. durch eine umweltschädigende Produktion eines Gutes, der die Anwohner nicht ausweichen können und für die sie nicht entschädigt werden.

33 Vgl. dazu Abschnitt 6.4.

Im Hinblick auf diese externen Effekte der Leistungen von Familien für die Bildung und Erhaltung des Humanvermögens ist es ein Gebot der Leistungsgerechtigkeit und zugleich ein Gebot der Vermeidung negativer Anreize für elterliche Entscheidungen über Kinder, dass sich die Gesellschaft an den Kinderkosten beteiligt, unabhängig davon, ob diese Aufwendungen von den Eltern als Belastungen angesehen werden oder nicht. Da es hier eindeutig um familienextern wirksame Leistungen geht, können Maßnahmen, die diese Leistungen in einem bestimmten Umfang ausgleichen, als Familienleistungsausgleich bezeichnet werden.

Ein Ausgleich familialer Leistungen ist vor allem deshalb zu fordern, weil die Kompensation der externen Erträge der Leistungen von Familien umso dringlicher wird, je weniger die Gründung, der Unterhalt und die Erweiterung einer Familie "selbstverständlicher Bestandteil der persönlichen Lebenspläne sind, sondern von einem zunehmend geringer werdenden Teil der Bürger 'erbracht' werden." Daher sollte man "zur Sicherung der optimalen Allokation von Ressourcen, zur Erhaltung der Anreize für Familienleistungen und zur Gewährleistung von Leistungsgerechtigkeit zwischen Eltern und Kinderlosen die Einführung und Verwendung eines Knappheitspreises in Form eines gesellschaftlichen Entgelts für die der Gesellschaft entstehenden Nutzen aus den Familienleistungen vorsehen".³⁴

Insbesondere aber - und das ist schon wiederholt deutlich gemacht worden - muss es darum gehen, durch die Herstellung und Sicherung der geeigneten Rahmenbedingungen für das Aufwachsen und die Entwicklung von Kindern die Chancen, Kinderwünsche zu realisieren, zu verbessern. Familie muss in unserer Gesellschaft lebbar und erfolgreich praktizierbar sein, ohne dass Eltern und Kinder gravierende Benachteiligungen in Kauf nehmen müssen, wenn sie ihr alltägliches Leben wie andere Menschen führen wollen.

Eine finanzielle Unterstützung familialer Leistungen ist auch unter dem Aspekt geboten, dass die Qualität der Leistungserbringung - sicherlich nicht nur - aber auch davon abhängt, dass die Familien über jene finanziellen Mittel verfügen und auf strukturelle Rahmenbedingungen zurückgreifen können, die für Verpflegung und Unterbringung, Betreuung, Regeneration und für die (soziale, intellektuelle, kulturelle, musische, sportliche, politische) Entwicklung und Bildung der Kinder und Jugendlichen erforderlich sind. Dabei ist zu berücksichtigen, dass an die gesunde Versorgung und die soziale und intellektuelle Entwicklung von Kindern und Jugendlichen von Seiten der Eltern und der Gesellschaft steigende Ansprüche gestellt werden.

34 Vgl. dazu Kleinhenz (1995a: 125).

Wenn es stimmt, dass die Familiengründung - also die Entscheidung für Kinder - anspruchsvoller geworden ist, dann sind auch die Leistungen derer, die Familien gründen, gesellschaftlich höher zu bewerten. Soll diese anspruchsvollere Leistung auch gelingen, dann sollten sich die Menschen für die Aufgabe der in Familien zu leistenden Daseinsvorsorge auch besser vorbereiten können. Dies ist die Aufgabe der Familienbildung: Daseinskompetenzen sind uns nicht angeboren, sie müssen vorgelebt, erlernt, eingeübt und belohnt werden. Das gilt für beide Geschlechter, jede Generation und gleichermaßen für Erwerbsarbeit und Haushaltsproduktion.

Schließlich ist darauf zu verweisen, dass familiäre Leistungen wegen ihrer großen gesellschaftlichen Bedeutung Gegenstand umfassender institutioneller Regelungen sind. Sie sind zu einem großen Teil der persönlichen Entscheidung des Einzelnen entzogen und haben nicht nur geltenden moralisch-sittlichen Normen zu genügen, sondern massiven gesellschaftlichen Anforderungen an die Kompetenz, soziale Anpassung und Verantwortlichkeit der heranwachsenden jungen Menschen. Innerfamiliäre Beziehungen und insbesondere die Elternschaftsbeziehung werden durch vielfältige rechtlich kodifizierte Verpflichtungen und Verhaltensnormen bestimmt und geprägt. Damit sollen grundlegende verfassungsmäßig verbrieftete Rechte und rechtsstaatliche Prinzipien im Umgang der Menschen miteinander auch in ihrer privaten Sphäre garantiert werden. Es wird auch das Ziel verfolgt, gemessen an den öffentlichen Ansprüchen und Vorstellungen die Qualität familialer Leistungen zu sichern und in diesem Sinne rechtlich fixierte Standards zu setzen.

4.5.2 Gründe für den Ausgleich der Leistungen für die Kindergeneration durch die Kindergeneration

Durch die in den Abschnitten 4.2 und 4.3 beschriebenen Leistungen der Familien(mitglieder), insbesondere durch Leistungen für die Versorgung, Betreuung, Erziehung und Bildung der Kinder, werden nicht nur gesellschaftliche Erträge erzeugt, sondern diese Leistungen kommen vor allem den Kindern durch die Förderung ihres personalen Humanvermögens zugute. Diese Versorgungs- und Erziehungsleistungen der Eltern sind ein wesentliches Element des Drei-Generationen-Vertrages. Dieser Vertrag wird dadurch begründet, dass einerseits die Aufgabe der Versorgung der Kinder- und Jugendgenerationen und der nicht mehr erwerbsfähigen älteren Generationen den Generationen der Erwerbstätigen obliegt, andererseits aber die nachwachsenden Generationen als moralisch und/oder rechtlich ver-

pflichtet angesehen werden, im Erwerbsfähigenalter für die älteren Generationen zu sorgen.³⁵

Derartige Generationenverträge unterscheiden sich in Gesellschaften verschiedener Kulturkreise und unterschiedlichem wirtschaftlichen Entwicklungsstandes in der konkreten Ausprägung, haben aber alle den gleichen Kern: die aus der gegenseitigen wirtschaftlichen und verwandtschaftlichen Verbundenheit der jungen und der alten Generationen erwachsende moralische Verpflichtung zu solidarischem Verhalten unter den Generationen.

Diese moralische Bindung, die in den neuzeitlichen Sozialstaaten sowohl in der Privat- als auch in der Sozialrechtsordnung verankert ist, ist die Grundlage für den intergenerationellen Leistungsausgleich, insbesondere für die Alterssicherung, die - entwicklungsgeschichtlich betrachtet - von der Ebene der intrafamilialen Altersversorgung auf die Ebene gesellschaftlich organisierter Altersversorgung gehoben worden ist. Mehrfach wurde bereits darauf hingewiesen,³⁶ dass schon beim Übergang von der Agrar- zur Industriegesellschaft das neu geschaffene Rentenrecht den traditionellen innerfamilialen Generationenvertrag aufgebrochen hat und diejenigen bevorzugt, die durch ihre Rentenversicherungsbeiträge zwar monetäre Beiträge leisten, aber, weil sie kinderlos bleiben, keine realen Leistungen in Form der Versorgung und Erziehung nachwachsender Generationen, die die Rentenansprüche real einlösen, erbringen. An diesem Grundfehler des Versicherungssystems hat sich bis heute nichts geändert, sieht man von der unzulänglichen Anrechnung von Erziehungszeiten in der Alterssicherung ab. Der Generationenvertrag verteilt erst dann Lasten und Vorteile gerecht, wenn diejenigen, die keine realen Beiträge zur Alterssicherung zahlen, einen Ausgleich für die von ihnen nicht erbrachten Leistungen in die Alterssicherung einbringen.

4.6 Zum Wert des Beitrags der Familien zur Humanvermögensbildung

Versuche, den Wert des Beitrages von Familien zur Bildung des Humanvermögens der Gesellschaft in Form der Aufwendungen der Eltern für die Versorgung und die Betreuung ihrer Kinder rechnerisch zu erfassen, können leicht als Überschätzung der Bedeutung der Kinderkosten im Rahmen der Entscheidung für oder gegen Kinder missdeutet oder auch als untauglicher Versuch verstanden werden, den Wert des Menschen in Geld auszudrücken.

³⁵ Vgl. dazu Hauser (2000).

³⁶ Vgl. dazu Kapitel 1 und Abschnitt 4.4.1 dieses Kapitels.

Solche Missdeutungen verkennen, dass der Sinn einer Ermittlung des Aufwandes von Eltern für die Versorgung und die Erziehung der Kinder nicht darin liegt, zu ermitteln, wie "teuer" Kinder sind, sondern darin,

- die Veränderungen der Lebensbedingungen der Eltern beurteilen zu können, die durch die Geburt von Kindern eintreten,
- die Unterschiede in den Lebensbedingungen zwischen Menschen, die Kinder versorgen und erziehen, und jenen, die das nicht tun, erkennen und beurteilen zu können, und darin,
- einschätzen zu können, ob und in welchem Umfang familienpolitischer Handlungsbedarf existiert.

Der Stellenwert der Familienpolitik und die politische Rationalität einer Familienpolitik lassen sich erst dann angemessen erfassen, wenn man die Größenordnung des ökonomischen Beitrags der Familien zur Sicherung der biologischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Reproduktion der Gesellschaft kennt.

Bei dem Versuch, den Wert des Beitrags der Familien zur Humanvermögensbildung quantitativ zu erfassen, stößt man jedoch auf erhebliche konzeptionelle Schwierigkeiten, auf Mess- sowie Bewertungsprobleme. Setzt man - wie im Rahmen ökonomischer Bewertungsverfahren üblich - zunächst an der Outputseite an, dann ergeben sich Schwierigkeiten vor allem daraus, dass familiäre Leistungen nicht auf Märkten ausgetauscht werden und sich daher keine Preise für diese Leistungen bilden. Aber auch innerhalb der Familie findet kein einfacher Tauschprozess statt, dem man vergleichsweise einfach einen monetären Wert zurechnen könnte, sondern die Leistungen werden überwiegend von allen oder mehreren Familienmitgliedern gemeinschaftlich (wenn auch nicht unbedingt gleichermaßen) erbracht und kommen auch allen zugute. Der "Output" ist damit kaum abgrenzbar, nicht beobachtbar und schon gar nicht messbar.

Alternativ könnte man versuchen, den Wert familialer Leistungen zumindest für die Versorgung und Betreuung von Kindern anhand der Kosten einer Krippen-, Heim- oder Internatserziehung abzuschätzen.³⁷ Abgesehen davon, dass diese Art der Versorgung und Erziehung nur bedingt mit den familialen Leistungen vergleichbar ist, handelt es sich auch hier meist nicht um Marktpreise, die die Wertschätzung der erbrachten Leistungen zum Ausdruck bringen, sondern, soweit die Leistungen von staatlichen oder gemeinnützigen Trägern erbracht werden, um Inputpreise.

37 In ähnlicher Weise könnte man versuchen, den Wert des Beitrags der Familien zur Versorgung und Betreuung älterer Menschen anhand der Kosten der Unterbringung in Seniorenwohnheimen und Pflegeheimen abzuschätzen.

Wenn daher der Output kaum direkt bewertbar ist, bieten sich inputorientierte Konzepte an. Als Inputfaktoren in die familiäre Leistungserstellung gehen neben materiellen Gütern vor allem die Zeit, die Eltern mit ihren Kindern verbringen, ihr Wissen und emotionales Engagement ein. Allerdings sind auch der Erfassung und Bewertung dieser Inputfaktoren Grenzen gesetzt. Zum einen lassen sie sich zwar teilweise durch getätigte Aufwendungen erfassen, die, wie z.B. Ausgaben für Lebensmittel, Kleidung, und Wohnen, zurechenbare Anteile des "Privaten Verbrauchs" sind und in Form von Geldausgaben anfallen. Zum anderen müssen der Kindererziehung zurechenbare Aufwendungen an Zeit in Geld bewertet werden. Alles andere jedoch, was für die Kinder einen nicht quantifizierbaren Wert darstellt - die elterliche Liebe und Zuwendung, das Umsorgt- und Behütetsein, die Anregung und Entwicklung von Begabungen und Talenten, die Lenkung des Verhaltens und die Beeinflussung all dessen, was zur Entfaltung einer Persönlichkeit gehört und untrennbar mit den geld- und zeitaufwendigen und messbaren Familientätigkeiten verknüpft ist, entzieht sich einer Bewertung mit Löhnen oder Güterpreisen.³⁸

Die in diesem Abschnitt dargestellten Messungs- und Bewertungsprobleme verdeutlichen die großen Schwierigkeiten einer Bewertung der Leistungen von Familien. Trotz der Möglichkeiten, die Leistungen der Familien mit Hilfe bestimmter, wenn auch unzulänglicher Messverfahren zu bewerten, steht die Gesellschaft vor der Aufgabe, sich im Rahmen des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses auf der Grundlage wissenschaftlich erarbeiteter Einsichten in die gesellschaftliche Bedeutung der Familien und ihrer Leistungen darüber zu einigen, welche Leistungen der Familien in welcher Weise und in welcher Höhe gefördert und durch finanzielle Entlastungen anerkannt werden sollen.

38 Vergleichbare Probleme, bestimmte Qualitäten von Dienstleistungen zu messen, ergeben sich bei bestimmten Dienstleistungsarten wie Pflege, Versorgung und Betreuung.

5. Lasten durch Kinder - Eine konzeptionelle Klärung

Im Kapitel 4 wurden die Leistungen von Familien analysiert, die die Basis für Überlegungen zu einem Familienleistungsausgleich schaffen. Wegen vielfältiger Schwierigkeiten, Leistungen direkt zu ermitteln und wertmäßig abzuschätzen, wird dabei gelegentlich auf die Opportunitätskosten als Maß für Leistungen zurückgegriffen.

Wenn jetzt in Kapitel 5 die Lasten durch Kinder in den Mittelpunkt gerückt werden, so soll dies dem Zugang zu den Überlegungen des Familienleistungsausgleichs dienen. Zur vollständigen Erfassung aller Lasten stützen wir uns dabei generell auf das Opportunitätskostenkonzept. Dass mit den Lasten durch Kinder nur die eine Seite bei der Entscheidung für ein Kind erfasst wird, die für sich betrachtet diese Entscheidung überhaupt nicht erklären kann, sei dieser Lastenanalyse ausdrücklich vorangestellt.

5.1 Der Ausgangspunkt: Die Idee der Opportunitätskosten

Unter Opportunitätskosten einer Aktivität (z.B. der Versorgung, Betreuung und Erziehung von Kindern) oder einer bestimmten Verwendung von Mitteln (etwa dem Kauf eines Gutes) versteht man die möglichen Erträge oder Nutzen, auf die wegen der Durchführung dieser Aktivität bzw. Mittelverwendung verzichtet werden muss: Wer sich für Kinder entscheidet und ihrer Versorgung und Betreuung wegen auf Erwerbstätigkeit verzichtet, nimmt Verluste an Erwerbseinkommen in Kauf. Wer sich ein Auto kauft, verzichtet auf den Nutzen, den eine andere Verwendung der Kaufsumme gebracht hätte.

Träger von Opportunitätskosten ("Belastete durch Kinder") können sowohl private Personen und Institutionen als auch der Staat (die öffentlichen Hände) sein. Die Opportunitätskosten spiegeln sich häufig in monetären Ausgaben wider. So ermittelt man die Kosten von Unternehmen durch die eingesetzten Mengen an Produktionsfaktoren wie Arbeit und Kapital und multipliziert diese mit dem Marktpreis. Analog ergeben sich die Kosten der Lebenshaltung privater Haushalte beim Kauf von Gütern und Dienstleistungen. In beiden Fällen sind diese Ausgaben ein monetärer Ausdruck für den Wert des Verzichts auf andere Aktivitäten oder Mittelverwendung, also für die gesamten Opportunitätskosten¹ dieser Aktivität.

1 In der Literatur werden die "gesamten Opportunitätskosten" häufig als "gesellschaftliche Opportunitätskosten" bezeichnet. Da der Ausdruck "gesellschaftliche Kosten" aber auch für die Kennzeichnung des Trägers dieser Kosten verwandt wird, wird auf den Terminus "gesell-

In vielen Fällen sind die Kosten einer Aktivität allerdings nicht unmittelbar mit Ausgaben verbunden, wie z.B. bei der Betreuung, Pflege und Erziehung eigener Kinder. Als Maßstab der Opportunitätskosten wird dann häufig das Einkommen angesetzt, auf das verzichtet wird, um die Aktivität durchzuführen. Zieht man dabei das entgangene Bruttoarbeitseinkommen (einschließlich enthaltener Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber) als Maß für diese Kosten heran, so wird angenommen, dass dieses Arbeitseinkommen die monetäre Wertschöpfung der Arbeitskraft bei Erwerbstätigkeit korrekt widerspiegelt. Ob und in welcher Höhe z.B. bei der Aufzucht und Erziehung von Kindern ein entgangenes Einkommen im Einzelfall anzusetzen ist, wird zwischen den Familien auch abhängig von der Kinderzahl stark differieren und im Zeitablauf erheblich variieren.

Daneben gibt es eine Reihe weiterer Komponenten von Opportunitätskosten für Aktivitäten, die sich weder in Ausgaben noch in verringertem Einkommen (den sogenannten monetären Kosten) niederschlagen und die im weiteren als "nicht monetäre Kosten" zusammengefasst werden. So ist z.B. eine Produktionsaktivität, die Umweltbelastungen bewirkt, Ursache von Kosten, ohne dass dabei für den Produzenten, seine Abnehmer oder irgendwelche Dritten unmittelbar Ausgaben oder entgangene Einkommen entstehen müssen. Auch wenn ein bestimmtes Handeln mit relativ viel Stress verbunden ist, Ängste verursacht oder unter besonders unangenehmen Umweltbedingungen vollzogen wird, nimmt die betroffene Person Opfer auf sich, ohne dass man direkt monetäre Größen als Maßstab für das Ausmaß persönlicher Beeinträchtigung ansetzen kann. Versorgen und erziehen die Eltern ihre Kinder, hüten sie sie und bewahren sie vor Unbilden des Lebens und pflegen und helfen sie den Kindern bei Krankheit und Behinderung, so fallen bei ihnen Belastungen an, die weit über die möglicherweise gleichzeitig zu beobachtenden entgangenen Einkommen hinausgehen können und die sich nur über subjektive Befindlichkeiten erfassen lassen. Dies gilt vor allem auch dann, wenn als Alternative zum betrachteten Handeln (z.B. zur Kindererziehung) keine Erwerbstätigkeit in Betracht zu ziehen ist, was z.B. in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit in der Gesellschaft häufig der Fall ist. Im Sinne der Opportunitätskosten stellen alle diese Belastungen "nicht-monetäre Kosten"² dar, weil Lasten entstehen, für die ein unmittelbares monetäres Pendant fehlt. Um sie jedoch mit den beiden anderen Arten der Kosten vergleichbar zu machen und zusammenfassen zu können, versucht man in der Volkswirtschaftslehre, diese Kosten durch monetäre Zahlungsströme (monetäre Äquivalente der nicht-monetären Kosten)

schaftliche Kosten" im weiteren nicht mehr zurückgegriffen. Zu einer genaueren Erläuterung des Inhalts der "gesamten Opportunitätskosten" s.u.

2 In der ökonomischen Disziplin spricht man dann zumeist von "psychischen Kosten" als Zusammenfassung all der Belastungen, denen nicht direkt monetäre Größen entsprechen.

zu messen, die die betroffenen Individuen zu einer freiwilligen Übernahme dieser "Lasten" veranlassen könnten.

Zu den gesamten Opportunitätskosten einer Aktivität gelangt man, indem man die drei Arten von Kosten (monetäre Ausgaben, Verzicht auf monetäre Wertschöpfung, bewertete nicht-monetäre Kosten) summiert. Mit einer einfachen Addition ist es dabei aber nicht mehr getan, wenn die Kosten zu verschiedenen Zeitpunkten auftreten. 100 DM, die im Jahre t anfallen, sind wertmäßig nicht mit 100 DM im Jahre $t+1$ gleichzusetzen, vielmehr müssen die beiden Größen mit Hilfe eines angemessenen Zinssatzes durch Auf- oder Abdiskontieren vergleichbar gemacht werden. Je früher Kosten im Zeitablauf anfallen, desto stärker fallen sie ins Gewicht. Zu den gesamten Kosten einer Aktivität, z.B. des Aufziehens von Kindern, gelangt man demnach, indem man die drei Arten der Kosten in jedem einzelnen Zeitraum addiert, anschließend die Kosten aller betrachteten Zeiträume durch Auf- und Abzinsen vergleichbar macht und dann über den gesamten Zeitablauf summiert. Anzusetzen ist dabei jeweils der Zinssatz, der den betroffenen Individuen eine zeitliche Transformation von Ausgaben bzw. Einkommensbestandteilen ermöglicht. In jungen Jahren ist das häufig ein Kreditzinssatz, in den späteren Jahren meist ein Sparzinssatz.

Die bisher abstrakt angesprochenen Aktivitäten vollziehen sich im Rahmen komplexer Beziehungsgeflechte in Familien, Verbänden, Unternehmungen und sonstigen sozialen Gruppen. Insbesondere bei der Ermittlung nicht-monetärer Kosten einer Aktivität bedingt diese Einbindung, dass sie nur unter Beachtung der Interdependenzen innerhalb dieser Beziehungsgeflechte erfasst werden können. Wenn z.B. eine Mutter ihre Erwerbstätigkeit reduziert, der mögliche Einkommensausfall aber durch verstärkte Anstrengungen des Vaters kompensiert wird, dann bestimmt auch die Last durch diese verstärkten Anstrengungen die Opportunitätskosten der Kinderversorgung und -erziehung, und belastet können dadurch auch die anderen Mitglieder in der Familie sein. Solche Interdependenzen erschweren empirisch fundierte Kostenschätzungen und können auch nur begrenzt bei den folgenden empirischen Untersuchungen berücksichtigt werden. Sie berühren aber in keiner Weise das Opportunitätskostenkonzept als Basis von Überlegungen, die zu den Lasten durch Kinder führen sollen.

5.2 Opportunitätskosten des Aufziehens von Kindern und Lasten durch Kinder

Vor diesem Hintergrund lassen sich die Opportunitätskosten durch die Betreuung, Erziehung und Ausbildung von Kindern aufgliedern in:

1. monetäre Ausgaben der Eltern und des Staates zur Bezahlung der aufgewendeten Ressourcen;
2. entgangene Einkommen, verursacht vor allem durch Betreuungs- und Erziehungsleistungen der Eltern;
3. Einkommensäquivalente für nicht-monetäre Kosten der Eltern, verursacht z.B. durch Verzicht auf "Freizeit"aktivitäten und Wohnraum oder durch Stress und Erschöpfung, aber auch der Kinder, bewirkt z.B. durch besondere Anspannungen in Lernprozessen.

Gerade die Einbeziehung nicht-monetärer Kosten lässt allerdings deutlich werden, dass man mit den Kosten durch Kinder nur die "Lastenseite" des Aufziehens von Kindern betrachtet, der in einer Gesamtschau jeweils die "Ertragsseite" gegenüberzustellen ist. Auch auf der Seite der Erträge, Wohlfahrtsgewinne oder Nutzen lässt sich wieder eine Aufgliederung in monetäre und nicht-monetäre Erträge vornehmen, wobei die nicht-monetären Erträge (z.B. Freude an den Kindern und am Umgang mit ihnen, Sinnstiftung durch die Kindererziehung usw.) genauso wie die nicht-monetären Kosten vor allem die Eltern und die Kinder betreffen.

Kosten durch Kinder verwandeln sich erst in Lasten Dritter (der Eltern, der Gesellschaft), wenn sie nicht unmittelbar von den Kindern selbst getragen werden. Letzteres ist zwar in den jungen Jahren einer Generation nicht der Fall, spielt aber in späteren Ausbildungsphasen (insbesondere bei der Hochschulausbildung) eine herausragende Rolle, wenn die entgangenen Einkommen der Jugendlichen und jungen Erwachsenen zur dominanten monetären Kostenkategorie der Ausbildungsprozesse im tertiären Bildungsbereich werden. Wenn im weiteren von Lasten gesprochen wird, sind immer nur die Lasten Dritter (der Eltern, Verwandtschaft, Nachbarschaft, des Staates), nicht der Kinder selbst gemeint.

Originäre Lasten durch Kinder fallen einerseits bei den Familien an, die die Kinder aufziehen, andererseits bei der Allgemeinheit, v.a. in Gestalt der öffentlichen Hand, die öffentliche Realleistungen wie Kinderhorte, Kindergärten, Schulen, Hochschulen, die Krankenversorgung für Kinder und einen Großteil der Jugendhilfeleistungen finanziert. Dabei spielt es keine Rolle, ob diese Leistungen durch staatliche Institutionen selbst produziert werden oder durch gemeinnützige Einrichtungen oder private Unternehmen. In jedem

Fall besteht die Last in der öffentlichen Finanzierung. Ob diese originären Lasten auch die definitiven Belastungen der jeweiligen Gruppe darstellen, hängt einerseits von möglichen Überwälzungen ab - für eine solche Überwälzung sind bei einzelnen Familien jedoch kaum Ansatzpunkte zu erkennen -, andererseits werden sie ganz wesentlich durch Maßnahmen des Familienleistungs- und -lastenausgleichs bestimmt. Sollte z.B. ein System des Leistungsausgleichs entstehen, in dem jede Generation (später) eigenverantwortlich die Kosten ihrer Aufziehung und Erziehung vollständig selbst trägt, würde die Kategorie "Lasten durch Kinder" per Saldo nicht entstehen. Dies ist eine Extremvorstellung, die sicher schon allein deshalb als Leitidee nicht überzeugend ist, weil Eltern und die Gesellschaft ja auch Vorteile und Nutzen durch die Kinder haben. Eine Konzentration der Last allein bei der jeweiligen Kindergeneration liefe deshalb dem allgemeinen Gerechtigkeitsempfinden zuwider. Aber auch jenseits dieser Extremlösung sorgen Maßnahmen des Familienlasten- und -leistungsausgleichs immer dafür, dass die originären Lasten einer bestimmten Familie nicht vollständig allein von dieser Familie zu tragen sind.

Weitergehende Lasten durch Kinder, die z.B. in Nachbarschaften durch Kinderlärm oder in der Gesellschaft generell durch misslungene Sozialisationsprozesse oder Umweltbelastungen bei Überbevölkerung ("crowding costs") entstehen könnten, werden im folgenden vernachlässigt. Grund dafür ist weniger, dass solche Lasten konzeptionell oder empirisch schwer zu erfassen sind, auch wenn dies allein schon eine vertretbare Begründung dafür sein könnte, sie nachrangig zu behandeln. Ausschlaggebend ist vielmehr, dass derartige Lasten für Fragen des Familienlastenausgleichs in Deutschland eine untergeordnete Rolle spielen dürften. Solche Lasten sind in unserer Gesellschaft obendrein z.T. gar nicht vorhanden (dies gilt etwa für die "crowding costs"), oder es lassen sich ihnen häufig vergleichbare Vorteile gegenüberstellen (z.B. dem Kinderlärm die Freude am Kinderspiel), wobei begründete Aussagen über das Gewicht der einen oder anderen Seite kaum möglich sind. Was speziell das potenzielle Misslingen des Sozialisationsprozesses betrifft, wird ein Ausgleich der Lasten bei den Belasteten kaum angestrebt. Als eine Art negativer externer Effekt könnte eine misslungene Sozialisation aber eine Rolle für die Höhe und Gestalt des Familienleistungsausgleichs spielen, schmälern sie doch mögliche Leistungen der Kinder für die Gesellschaft (d.h. für Dritte außerhalb des eigenen Familienverbandes).³

3 Vgl. dafür ausführlich Abschnitt 7.4 des Gutachtens.

5.3 Lasten durch monetäre Aufwendungen der Eltern und deren steuerliche Berücksichtigung

Konzeptionell und empirisch am eindeutigsten zu fassen sind die Kosten, die als monetäre Aufwendungen der Eltern für Ernährung, Kleidung, Wohnen, Erziehung und sonstigen Bedarf der Kinder in verschiedenen Lebensphasen der Familie anfallen. Vor allem was die Wohnkosten betrifft, darf man - in Übereinstimmung mit einem der Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts vom 10. November 1998 zur Berechnung der einkommensteuerlichen Kinderfreibeträge (BVerfG 2 BvL 42/93, Entscheidungsabdruck) - nicht an gewichteten oder ungewichteten Pro-Kopf-Mieten etc. ansetzen, sondern nur an den Aufwendungen, die kindbedingt als Zusatzausgaben entstehen. Mit dem Zusammenrücken der Eltern in der Wohnung hätte man zwar u.U. auch einen gewichtigen Kostenfaktor erfasst, er ist jedoch als Teil der Kategorie "nicht-monetäre Kosten" zu deuten.

Vor allem in den Zeiträumen, in denen rechtliche Unterhaltsverpflichtungen der Eltern bestehen, ist es außerdem zweckmäßig, zwischen Norm- und Ist-Aufwendungen zu unterscheiden. Die Norm-Aufwendungen werden dabei in der Regel mit den Aufwendungen gleichgesetzt, die der rechtlichen Unterhaltsverpflichtung der Eltern oder den Sozialhilfesätzen entsprechen. Die Ist-Aufwendungen sind mit den elterlichen Ausgaben für Kinder gleichzusetzen.

Im Rahmen der Steuergesetzgebung sind die Norm-Aufwendungen, gelegentlich auch ein Teil der darüber hinausgehenden Ist-Aufwendungen der Eltern von der Bemessungsgrundlage der elterlichen Einkommensteuerschuld absetzbar. Lasten durch diese Aufwendungen für Kinder entstehen dann nicht nur bei den Eltern, sondern auch bei der öffentlichen Hand, die die daraus resultierenden Steuerausfälle letztlich zu refinanzieren hat. Jedoch können alle Lasten des Staates, die Folge von Steuerausfällen durch Anwendung allgemein angewandter Besteuerungsprinzipien sind, nicht als Teil des Familienlastenausgleichs angesehen werden.⁴

4 Das gilt schon bei Steuerausfällen durch Kinderfreibeträge, die Ausfluss des Konzepts einer leistungsfähigkeitsorientierten Einkommensbesteuerung sind. Verstärkt trifft dies zu, wenn im weiteren Ausfälle an Sozialversicherungsbeiträgen und an direkten und indirekten Steuern als Belastungen des Staates aufgelistet werden, die mit der reduzierten Erwerbstätigkeit der Eltern wegen der Kindererziehung zusammenhängen. Diese Ausfälle beruhen auf dem Besteuerungsprinzip, dass nur ein tatsächlich entstandenes oder verwendetes Einkommen besteuert wird, nicht ein Norm- oder Solleinkommen. Der Familienlastenausgleich setzt erst an den Lasten an, die den Familien nach Anwendung allgemein geltender Steuerprinzipien entstehen. Siehe dazu die Abschnitte 7.1 und 7.5 des vorliegenden Gutachtens.

5.4 Lasten durch staatliche Realleistungen

Lasten der öffentlichen Hand, die durch staatliche Realleistungen zur Betreuung und Ausbildung von Kindern entstehen, werden üblicherweise so ermittelt, dass einfach die öffentlichen Ausgaben für Personal, Investitionen und Güterkäufe in diesen Bereichen summiert werden. Beim Ansatz der Ausgaben läuft dies im Regelfall auf eine erhebliche Unterschätzung der tatsächlichen Kosten hinaus. Verantwortlich dafür sind verschiedene Faktoren.

Zum einen sind bei den Personalausgaben in Form der Beamtenbesoldung staatliche Pensionsverpflichtungen, Beihilfeansprüche usw. nicht enthalten, für die ein etwa 30%iger Aufschlag⁵ auf diese Gehälter gerechtfertigt erscheint. Ähnliche Korrekturen sind bei der Bezahlung der Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst nicht notwendig, da im Arbeitseinkommen alle Sozialversicherungsabgaben (einschließlich der Arbeitgeberanteile) eingeschlossen sind.⁶

Zum zweiten ist bei den staatlichen Personalausgaben zu berücksichtigen, dass die im öffentlichen Sektor Beschäftigten bei alternativem Einsatz i.d.R. Marktwerte geschaffen hätten, die neben den Personalkosten auch noch zu entsprechenden indirekten Steuereinnahmen geführt hätten. Die Addition dieses Postens läuft - gemessen am Verhältnis von Nettoinlandsprodukt zu Marktpreisen und Volkseinkommen - auf eine ca. 14%ige Erhöhung des Arbeitseinkommens⁷ als Maß der tatsächlichen Opportunitätskosten hinaus.

Zum dritten sind im Regelfall auch die Kosten des eingesetzten Realkapitals völlig unzulänglich, zumeist aber gar nicht erfasst. Zu berücksichtigen sind dabei nicht nur Abschreibungen auf Gebäude, sondern auch eine kalkulatorische Verzinsung des staatlichen Realkapitals (vor allem des Wertes von Grund und Boden). Entsprechend der Opportunitätskostenidee steht dahinter erneut die Vermutung, dass dieses Realkapital bei anderweitigem Einsatz eine Normalrendite wie bei einer privatwirtschaftlichen Nutzung erwirtschaftet hätte.⁸ Dieser häufig übersehene Teil der Kapitalkosten im gesamt-

5 So die aktuelle Berechnung der Arbeitseinkommen von Beamten nach der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes (nach mündlicher Auskunft der Fachabteilung).

6 Allerdings müsste für eine realistische Rechnung die implizite Staatsverschuldung durch Rentenversicherungsansprüche berücksichtigt werden.

7 Dies entspricht dem Anteil der indirekten Steuer an den Faktorkosten im Unternehmenssektor.

8 Soweit das "staatliche Realkapital" Vorleistungscharakter für die Privatwirtschaft hat, ist die Normalrendite in der Privatwirtschaft auf den gemeinsamen Einsatz von privatem und staatlichem Realkapital zurückzuführen. Der Kostenfaktor "kalkulatorische Verzinsung" müsste entsprechend reduziert werden.

ten Staatssektor macht immerhin ca. 20 % des Staatskonsums aus.⁹ Obendrein ist auch hier wieder auf die indirekten Steuern zu verweisen, die im Marktwert der alternativen Produktion enthalten sind.

Zum vierten ist schließlich zu berücksichtigen, dass staatliche Realleistungen in der Regel durch Steuern finanziert werden, wobei jede DM Steuereinnahme die Bürger aber über den reinen Zahlbetrag hinaus belastet, weil noch erhebliche zusätzliche Kosten der Steuerverwaltung und der Steuervermeidung zu berücksichtigen sind (sogenannte Zusatzlasten der Besteuerung, excess-burden).¹⁰ Entsprechend müssten die Ansätze zu Opportunitätskosten über das Steueraufkommen hinausgehen, das zur Finanzierung der Staatsausgaben benötigt wird.

Alle vier Aspekte tragen dazu bei, übliche Berechnungen der Kosten staatlicher Realleistungen zu relativieren. Der Ansatz der tatsächlichen Staatsausgaben für Realleistungen wie Kinderkrippen, Kindergärten, Schulen und Hochschulen trägt aus diesem Blickwinkel jedenfalls zu einer eindeutigen Unterschätzung der kollektiv getragenen Kosten und Lasten bei.¹¹

5.5 Lasten durch Einschränkungen der Erwerbstätigkeit der Eltern zur Kinderbetreuung

Noch komplexer ist die Erfassung und Zurechnung von Kosten, die damit zusammenhängen, dass Eltern oder Elternteile zur Betreuung und Erziehung der Kinder ihre Erwerbstätigkeit (vorübergehend oder dauerhaft) reduzieren oder ganz aufgeben. Als Maßstab der dadurch verursachten Kosten bietet sich das entgangene Einkommen an, das gesamtwirtschaftlich gesehen (und bei Vollbeschäftigung) im Sinne eines verringerten Nettoinlandsprodukts spürbar wird. Da nach der amtlichen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung das Nettoarbeitseinkommen in Deutschland zur Zeit (1999) im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt aber nur rund 51% des Bruttoarbeitseinkommens ausmacht und obendrein die bei der Einkommensverwendung anfallenden indirekten Steuern gut 14% des Volkseinkommens betragen, dürfte der Aufwandsanteil der Eltern (d.h. ihr entgangenes Nettoeinkommen, zuzüglich des Werts entgangener Rentenansprüche¹²) etwa

9 So im Durchschnitt der Jahre 1991-1997 in Deutschland, vgl. Lüdeke (1999: 249).

10 Zu empirischen Schätzungen solcher Zusatzlasten siehe Creedy (1998).

11 Die gesamten Opportunitätskosten würden nur dann entsprechend geringer ausfallen, wenn diese Realleistungen angesichts verbreiteter Arbeitslosigkeit zur Verringerung der Unterbeschäftigung beitragen. Zu diesem Problemkreis siehe auch die Schlussbemerkungen unter Abschnitt 5.5.

12 Zumindest die entgangenen Beiträge zur Renten- und Arbeitslosenversicherung wird man teilweise als Belastung der Eltern ansehen müssen, weil mit ihnen gleichzeitig auch Ansprüche gegenüber den Versicherungen entfallen. Gegenzurechnen sind jedoch die Rentenan-

bei 50% des nicht-entstandenen Inlandsprodukts liegen.¹³ Der Restbetrag entspricht den nicht entstandenen Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen. Dies ist Konsequenz des allgemeinen Prinzips, dass nur tatsächliche Einkommen Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer und der Sozialversicherungsbeiträge sein können. Somit ist dieser Lastenanteil des Staates auch nicht als Beitrag zum Familienlastenausgleich zu deuten.

Eine Entscheidung über Einschränkungen der Erwerbstätigkeit, wie sie v.a. bei Familien mit noch nicht schulpflichtigen Kindern, u.U. aber auch für einen längeren Zeitraum, regelmäßig getroffen wird, führt allerdings nicht nur in den Phasen der reduzierten Erwerbstätigkeit zu Einkommensausfällen. Vor allem bei Müttern und Vätern mit qualifizierter Berufsausbildung ist zu erwarten, dass sie nach einer vorübergehenden Erwerbseinschränkung auch dann noch Einkommenseinbußen hinnehmen müssen, wenn ihre Erwerbstätigkeit wieder das übliche Niveau erreicht. Dies ist Folge der unterbrochenen Erwerbskarrieren bzw. - genauer - der verringerten erwerbsspezifischen Humanvermögensbildung während der Erziehungsphase, die verstärkt der Bildung von Humanvermögen der Kinder gewidmet war. Verdeutlicht wird dies in Abbildung 5-1, in der auf der Abszisse die Zeit (t) und auf der Ordinate das Arbeitseinkommen (W) abgetragen wird. Unterstellt wird weiter, dass die Erwerbstätigkeit nur in dem Umfang reduziert wird (mit dem Grenzfall einer vollständigen Aufgabe), in dem man den Kindern Zeit für ihre Betreuung und Erziehung widmet. Die Kurve A_1A zeigt einen typischen Verlauf der Elterneinkommen ohne kinderbedingte Karriereunterbrechung, die Kurve A_1K das Arbeitseinkommen mit kinderbedingter Unterbrechung. Interpretiert man diese Kurven als Bruttowertschöpfungskurven (Bruttoarbeitseinkommen zuzüglich eines Aufschlags für erwirtschaftete indirekte Steuern), so spiegelt Fläche a das insgesamt entgangene Einkommen während der Erziehungsphase der Kinder (t_1 bis t_2) wider, während Fläche b fortdauernde Einbußen an monetärer Wertschöpfung wegen der zuvor unterbrochenen Erwerbskarriere verdeutlicht.

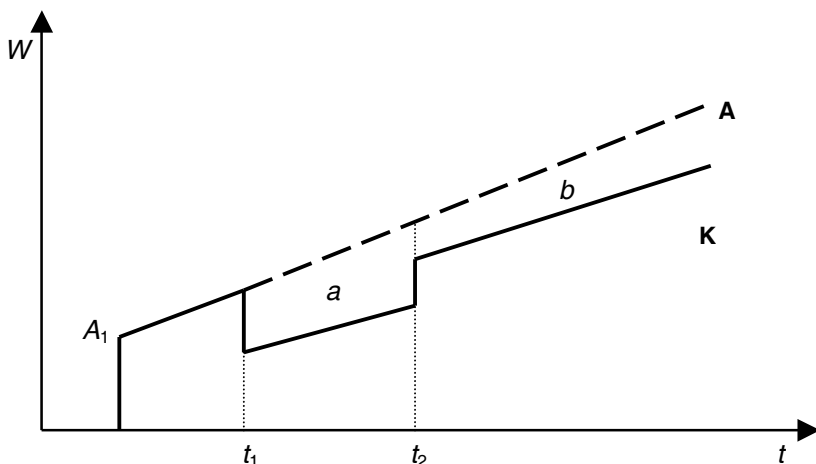
In beiden Phasen - zwischen t_1 und t_2 und ab t_2 - setzen sich die monetären Opportunitätskosten in Gestalt einer verringerten monetären Wertschöpfung (zu Marktpreisen) zusammen aus dem Nettoeinkommensverzicht der Eltern und den entgangenen Ansprüchen des Staates an die Wertschöpfung (v.a.

sprüche, die auf die rentenrechtlich relevanten Kindererziehungsjahre zurückzuführen sind. Zu beachten ist obendrein, dass heute etwa 50 % der Rentenversicherungsbeiträge versteckte Steuern sind, weil der Gegenwart der Rente nur circa 50 % der Rentenversicherungsbeiträge ausmacht. Zum letzten vgl. Beckmann (2000a: 1-15).

13 Dahinter steht die Annahme, dass das Bruttoarbeitseinkommen eines Erwerbstatigen eine brauchbare Schätzung seines Wertschöpfungsbeitrags zu Faktorkosten ist und dass bei der Schätzung des Wertschöpfungsbeitrags zu Marktpreisen noch indirekte Steuern hinzugefügt werden müssen. Zur Einschränkung dieser Annahmen bei Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit siehe auch die folgenden Ausführungen.

verringerte direkte und indirekte Steuern und Sozialversicherungsbeiträge). Soweit die Eltern durch die zusätzliche Erwerbstätigkeit (ohne Kinderbetreuung) auch noch zusätzliche Ansprüche an die Sozialversicherungen (z.B. durch erhöhte Renten) gewonnen hätten, sind diese Ansprüche Teil des entgangenen Nettoeinkommens der Eltern. Dementsprechend besteht die Belastung des Staates durch verringerte Sozialversicherungsbeiträge aus diesen Beiträgen abzüglich des Werts der verminderten Ansprüche der Eltern.

Abb. 5-1: Kinderbetreuung und Wertschöpfung durch Erwerbstätigkeit



W = Wertschöpfung durch Erwerbstätigkeit, Arbeitseinkommen

A_1A = Monetäre Wertschöpfung ohne Erwerbseinschränkung wegen Kinderbetreuung

A_1K = Monetäre Wertschöpfung mit Erwerbseinschränkung wegen Kinderbetreuung

a, b = Verzicht auf monetäre Wertschöpfung durch Kinderbetreuung

$t_2 - t_1$ = Phase der Kinderbetreuung

Die angesprochenen (Netto-)Einkommensausfälle der Eltern werden zwischen Individuen und Familien je nach Qualifikation, ausgeübtem Beruf und bereits erworbener Berufserfahrung der Erziehungsperson und je nach Entscheidung der Familie, wer und in welchem Umfang die Erwerbstätigkeit kinderbedingt reduziert oder einstellt, sehr stark differieren. Aus empirischer Sicht ist es schwierig, entsprechend detaillierte Informationen zu gewinnen. Zu geringeren Schwierigkeiten, zugleich auch zu wesentlich geringerer Differenzierung führt der Versuch, zunächst die Zeit zu ermitteln, in der sich Eltern der Betreuung und Erziehung der Kinder widmen, um diesen Zeiteintrag

dann mit einem einheitlichen Entgeltansatz zu multiplizieren, der für solche Leistungen auf dem entsprechenden Arbeitsmarkt zu zahlen wäre. Genau genommen handelt es sich dabei allerdings eher um einen Versuch, *Leistungen* in Geldeinheiten zu bewerten, die die Eltern für ihre Kinder erbringen, und weniger um ein Verfahren, *Kosten* und *Lasten* zu ermitteln, die den Eltern entstehen. Der Umstand, dass Eltern diese Leistungen weitgehend ohne äquivalentes Entgelt erbringen, tangiert Fragen der Leistungsgerechtigkeit und bietet sich als eine mögliche Rechtfertigung für einen "Leistungsausgleich" an, hat für sich betrachtet aber mit Kosten und Lasten durch die Kinder wenig zu tun. Dennoch wird dieses Verfahren häufig hilfsweise genutzt (so auch im folgenden empirisch orientierten Kapitel 6), wenn Daten über die tatsächlichen, stark differierenden Kosten und Lasten des Erwerbsverzichts nicht zur Verfügung stehen.

Generell werden Einschränkungen der Erwerbstätigkeit, die Folge der Betreuung eigener Kinder sind, nur selten mit den Zeiten übereinstimmen, die man tatsächlich der Betreuung und Erziehung von Kindern widmet, von allen Schwierigkeiten zur Ermittlung dieser Zeit einmal abgesehen.¹⁴ Soweit die Betreuungs- und Erziehungszeiten die Zeiten reduzierter Erwerbstätigkeit übertreffen, bestehen die Opportunitätskosten im Verzicht auf sogenannte Freizeit ("nicht-monetäre Kosten"). Soweit dagegen die Kinderbetreuung zum Anlass genommen wird, die Erwerbstätigkeit stärker zu reduzieren, weil sie angesichts der Kinderbetreuung als weniger lohnend erscheint, geht das entgangene monetäre Einkommen als Folge der Kinderbetreuung über die Darstellung in Abbildung 5-1 hinaus. Hat eine Erziehungsperson z.B. unter Aufgabe einer Erwerbstätigkeit fünf Kinder groß gezogen und geht auch danach keiner Erwerbstätigkeit mehr nach, kann man entweder das tatsächlich entgangene Einkommen ab t_2 als Kosten für das Aufziehen von Kindern ansehen, oder man ermittelt nur den Teil des entgangenen Einkommens als Komponente der Kinderkosten, der auch bei Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit ab t_2 angefallen wäre. Beides ist konzeptionell zulässig, nur muss im ersten Fall (bei relativ hohen Kosten) als Ertrag der Vorteil gegengerechnet werden, der später in der größer gewordenen Freizeit (Nichterwerbstätigkeit) liegt.

Wie angedeutet ist eine einigermaßen zuverlässige Schätzung des entgangenen Einkommens einzelner Eltern angesichts der Vielzahl von Merkmalen, die das erwartete Einkommen von Individuen bestimmen, angesichts

14 Konzeptionell ergeben sich dabei die größten Schwierigkeiten, wenn Zeiten nicht nur den Kindern, sondern zugleich Dritten und sich selbst gewidmet werden, wie es z.B. bei Zubereitung von Mahlzeiten für die ganze Familie der Fall ist. Wenn im folgenden empirischen Teil die Zeiten im Mittelpunkt stehen, die eindeutig der Kinderbetreuung zuzurechnen sind, ist damit nur eine Untergrenze elterlichen Zeitaufwands für ihre Kinder angegeben.

konkurrierender Erklärungsansätze für die Höhe dieses Einkommens und angesichts des großen Gewichts unerklärter Varianz eine schwierige Aufgabe. Doch selbst wenn die bisher betrachteten Einkommenseinbußen durch die Betreuung und Erziehung der Kinder exakt zu ermitteln wären, könnten diese Größen im übrigen nur ein sehr unvollkommenes Bild der Kosten abgeben, sofern die Löhne auf den Arbeitsmärkten nicht den Beitrag der Arbeit zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung widerspiegeln. Das ist ganz regelmäßig der Fall bei *unvollkommenen Arbeitsmärkten*, die durch *Arbeitslosigkeit*, welche die verschiedenartigsten Gründe haben kann, und/oder *rigide Lohnstrukturen* bei gegebenen Jobhierarchien gekennzeichnet sind. Aus der Sicht der Eltern, die sich zur vorübergehenden Aufgabe oder Reduzierung ihrer Erwerbstätigkeit entschließen, bleibt es bei den bisher skizzierten Lasten. Gesellschaftlich gesehen wird aber u.U. nur die Schlange derer kleiner, die allgemein auf eine Erwerbstätigkeit und/oder auf attraktive Positionen in der Jobhierarchie warten. Kosten in Gestalt entgangenen Einkommens entstehen dann gesellschaftlich überhaupt nicht. Die Lasten der Eltern werden dadurch größer als die gesellschaftlichen Kosten. Eine finanzielle Ermutigung, sich für Kinder und die eigene Kinderbetreuung und -erziehung zu entscheiden, könnte dann aus arbeitsmarktpolitischen Aspekten ähnlich begründet werden wie die heute existierenden Arbeitsförderungsmaßnahmen oder die notwendige Flexibilisierung regulierter Arbeitsmärkte.

Überlegungen dieser Art mahnen zu großer Vorsicht bei den üblichen Lasten- und Kostenberechnungen. Geht man allerdings davon aus, dass mit dem Verschwinden von Unterbeschäftigung auch wieder die Übereinstimmung der Lasten durch entgangene Einkommen mit den gesellschaftlichen Kosten hergestellt wird, können sie jedoch aus einer langfristigen Perspektive, die bei der grundlegenden Reform des Familienlasten- und -leistungsausgleichs vorherrschen sollte, vernachlässigt werden.

5.6 Lasten durch nicht-monetäre Kosten

Alle Nachteile durch das Aufziehen von Kindern, die in keine der drei bisher aufgezeigten Kategorien monetärer Lasten fallen, lassen sich als nicht-monetäre Kosten zusammenfassen. Wie schon erwähnt, liegt der Grund für diese Bezeichnung allein darin, dass diesen Nachteilen weder monetäre Aufwendungen noch ein Einkommensverzicht vorausgehen und diese somit auch nicht als Maß für die Größe des Nachteils verwandt werden können. Will man dennoch zur Vorbereitung eines Gesamturteils auf die Zusammenfassung aller Kosten von Kindern zu einer Größe nicht verzichten, ließe sich

der Einkommenswert dieser Nachteile wenigstens vom Konzept her durch die eingangs erläuterten Kompensationszahlungen erfassen.

Gründe für das Auftreten und mögliche Arten dieser Lasten (Opfer, Verzicht) durch die Betreuung und das Aufziehen von Kindern sind sehr vielfältig. Angesprochen wurde bereits die allgemeine zeitliche Mehrbeanspruchung durch die Betreuung von Kindern (Freizeitverzicht in Analogie zum Konsumverzicht zugunsten von Kindern), die einschließlich des Verzichts auf Erholungsurlaub häufig mit Stress und Erschöpfung verknüpft ist. Darüber hinaus verursachen die Verpflichtungen durch Kinder generelle Einschränkungen der Freiheitsspielräume im privaten Bereich, die sich z.B. in einer geringeren räumlichen Mobilität oder in engen zeitlichen Vorgaben für die Freizeitaktivitäten wie den Jahresurlaub niederschlagen. Sind kranke oder behinderte Kinder zu betreuen, steigern sich die bisher erwähnten Belastungen erheblich. Besondere seelische Belastungen durch das Mitleiden an Krankheit und Behinderung können hinzutreten. In jedem Fall bringt der Verzicht auf eine durchgehende Erwerbsbiographie besondere Risiken beim späteren (vollen) Wiedereinstieg in das Berufsleben mit sich. Schon in diesen Risiken ist ein Kostenfaktor zu sehen, wenn man wie üblich von Risikoaversion der Individuen ausgeht. Dazu kommen noch besondere Anstrengungen, die für das Gelingen des beruflichen Wiedereinstiegs unternommen werden müssen. Der Verzicht auf berufliche Entfaltung ("Karriere") bewirkt nicht nur die zuvor in den Vordergrund gerückten Einkommensminderungen, sondern verhindert auch den Erwerb größerer beruflicher Kompetenzen, Verantwortlichkeiten, Freiheitsspielräume, Kommunikationsmöglichkeiten usw., die damit u.U. ebenfalls angestrebt werden.¹⁵

Die angesprochenen Lasten hängen teilweise auch mit Unvollkommenheiten der relevanten Märkte zusammen, so dass sie reduziert oder sogar verschwinden würden, wenn die Märkte aufgrund einer aktiven Ordnungspolitik besser funktionierten. Das gilt auch für Märkte außerhäuslicher Betreuung, soll sich eine Vielfalt an derartigen Betreuungsangeboten entwickeln können. Die gegenwärtige Rationierung von Arbeitsplätzen wegen relativ hoher Arbeitslosigkeit ist sicher mit ein Grund für die empfundenen Risiken, die eine Unterbrechung der Erwerbstätigkeit mit sich bringt. Sie dürfte gleichzeitig erklären, warum der Markt eine flexible Anpassung der Arbeitszeiten an den Betreuungsbedarf der Kinder nur sehr unvollkommen gewährleistet.

15 Auch an dieser Stelle ist zu betonen, dass diesen Opportunitätskosten qualitativ ähnliche (angestrebte) Werte entgegengestellt werden können, die speziell im Zusammenhang mit der Kinderbetreuung und Kindererziehung gefördert werden und u.U., je nach Persönlichkeitsbild der erziehenden Elternteile, für diese gewichtiger sein können als die erwerbsarbeitsorientierten Opfer.

Vollbeschäftigung der Arbeitskräfte bei besser funktionierenden Arbeitsmärkten könnte erheblich zur Reduzierung dieser Lasten beitragen.

5.7 Die Bedeutung der zeitlichen Verteilung der Lasten durch Kinder

Alle monetären Lasten durch Kinder und auch alle in Geldeinheiten ausgedrückten "nicht-monetären Kosten", die zu verschiedenen Zeiten anfallen, lassen sich wie erwähnt über einen Zinssatz zu einer einheitlichen Wertgröße zusammenfassen. Je früher die in Geldeinheiten gemessenen Lasten anfallen, desto höheres Gewicht erhalten sie durch die üblichen Auf- und Abdiskontierungsmethoden. Dies gilt sowohl für Kosten, die bei den Eltern anfallen, als auch für kollektiv zugerechnete Lasten.

Besondere Bedeutung erhält dieses Verfahren für Kosten, die den Eltern zuzurechnen sind. Da die elterlichen Lasten durch Kindererziehung im allgemeinen in einer relativ frühen Lebensphase anfallen, wirkt dies für sich betrachtet schon lasterhöhend. Hinzu kommt, dass für die Mehrzahl der Eltern eine Verschiebung dieser Last in Zeiträume, in denen es ihnen Einkommens- und vermögensmäßig gesehen in der Regel vergleichsweise gut geht, erheblich erschwert ist. Zum einen werden sie auf dem Kapitalmarkt zu üblichen Konditionen kaum Kredite aufnehmen können, weil für die potenziellen Kreditgeber das Risiko recht groß ist. Zum anderen werden sie selbst wegen der besonderen Risiken ihres späteren Erwerbseinkommens nicht in größerem Umfang Kredite zu Normalkonditionen aufnehmen wollen. Beides lässt sich durch einen relativ hohen kalkulatorischen Zinssatz ausdrücken, der einen weiteren Grund für vergleichsweise höhere Belastungen durch monetäre Aufwendungen und Einkommenseinbußen in früheren Jahren des Familienzyklus liefert. Das alles könnte dafür sprechen, Lastverschiebungsmöglichkeiten innerhalb einer Generation öffentlich zu fördern, mit dem Ziel, die Gesamtlast der Eltern zu reduzieren, ohne gleichzeitig einen Teil dieser Last auf andere Schultern zu legen.¹⁶

5.8 Von der Verteilung kindbedingter Lasten zum Familienlastenausgleich

Mit den bisher betrachteten Kostenkomplexen - den *monetären Aufwendungen* der Familien für Kinder, den Realleistungen des Staates, dem *Einkommensverzicht der Eltern*, den Einnahmeausfällen der *öffentlichen Hand* und den *nicht-monetären Belastungen der Eltern* - sind diejenigen Teile der

¹⁶ Siehe hierzu Abschnitt 7.4 des vorliegenden Gutachtens.

gesamten Kosten der Kinderbetreuung und -erziehung sowie des Ausbildungsprozesses erfasst, die man als Lasten durch Kinder bezeichnen kann.

Die Verteilung dieser Lasten auf Familie und Staat ist durch Rechtsnormen geregelt, die das Ergebnis politischer Entscheidungen sind. Hier mögen sich ganz unterschiedliche Rechtsnormen und damit unterschiedliche Lastenteilungen ergeben, je nachdem, welche normativen Vorstellungen in der Gesellschaft vorherrschen hinsichtlich der folgenden grundlegenden Wertebereiche:

- Art und Ausmaß der Verantwortung der Gesellschaftsmitglieder für ihre Entscheidungen,
- Rechte und Pflichten von Eltern sowie die Rechte von Kindern,
- Wahrung der Menschenwürde und Verwirklichung der freien Entfaltung der Persönlichkeit, sowie die sich daraus ergebenden Anforderungen an die wirtschaftlichen Start- und Entwicklungsbedingungen der Kinder,
- Schaffung der Voraussetzungen durch die Gesellschaft, um sicherzustellen, dass Eltern einerseits ihren Aufgaben gegenüber ihren Kindern gerecht werden, aber auch gleichzeitig eine ihren Vorstellungen entsprechende Rolle in Gesellschaft und Wirtschaft wahrnehmen können,
- Bedeutung von Leistungs- und Bedarfsaspekten bei der Verteilung der mit der Kindererziehung entstehenden Lasten.

Erst vor dem Hintergrund dieser gesellschaftlichen Basisentscheidungen¹⁷ lassen sich dann Steuergerechtigkeit, externe Effekte, Generationenverantwortung, intertemporale Ineffizienzen und Bedarfs Gesichtspunkte als Kriterien für eine als gerecht anzusehenden Aufteilung der Lasten und eine entsprechende Ausgestaltung des Familienlasten- und -leistungsausgleichs anwenden.

Ginge man z.B. in normativer Hinsicht davon aus, dass die finanzielle Verantwortung für Kinder allein bei den Eltern liegt, dann würden die gesamten staatlichen Realleistungen und sämtliche Ausfälle an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen (abzüglich verringerter Rentenansprüche), die durch die Betreuung und Erziehung von Kindern bedingt sind, als Teil des öffentlichen Lastenausgleichs und/oder eines Leistungsausgleichs interpretiert werden können. Eine solche für theoretische Analysen zweckdienliche Sichtweise entspricht jedoch nicht den in unserer Gesellschaft geltenden Basiswerten und Rechtsnormen und muss vor allem unter dem Gesichtspunkt der Ausgestaltung politischer Maßnahmen in zweifacher Hinsicht eingeschränkt werden.

¹⁷ Vgl. hierzu auch Abschnitt 3.1 und 3.2.

Die Verantwortung dafür, welche Kosten und Lasten mit der Kindererziehung entstehen, ist nicht allein den Eltern zuzuschreiben. Denn wenngleich die Eltern die Entscheidung für ein Kind ganz überwiegend aus freien Stücken treffen, so ist doch ein Teil der durch die Kindererziehung anfallenden Lasten durch Erwartungen und Verpflichtungen bedingt, die in staatlich festgelegten Rechtsnormen (z.B. über das Unterhalts- und Sorgerecht) ihren Niederschlag gefunden haben und keineswegs immer mit den Interessen der Eltern übereinstimmen müssen. Es ist daher davon auszugehen, dass die Verantwortung für die Übernahme der mit der Kindererziehung anfallenden Kosten grundsätzlich die Eltern und die Allgemeinheit zu tragen haben und dass eine exakte Zuschreibung im Sinne des Verursacherprinzips nicht möglich ist. Sofern durch gesellschaftliche Normen bei den Eltern Lasten entstehen, sind diese unter dem Gesichtspunkt der Leistungsgerechtigkeit auszugleichen. Soweit dies geschieht, sind sie dann zum Familienleistungsausgleich zu zählen. Fallen jedoch die Lasten direkt bei der öffentlichen Hand an, können diese nur insoweit als Ausgleich elterlicher Lasten angesehen werden, als sie die Kosten der Eltern, die diese andernfalls selbst aufbringen würden, reduzieren.

Darüber hinaus ist es, wie schon mehrfach betont, verfehlt, in Ausfällen von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen, die ausschließlich aus der Anwendung allgemeiner Prinzipien der Besteuerung und der Finanzierung des Sozialsystems resultieren,¹⁸ Teile eines *echten Familienlastenausgleichs* zu sehen. Vielmehr ist die Belastung der Familie, die nach Anwendung dieser Prinzipien entsteht, als Referenzbelastung zu nehmen, von der aus erst der wirkliche Lastenausgleich beginnt.¹⁹ Aus dieser Perspektive impliziert z.B. auch die Verweigerung von einkommensteuerlichen Kinderfreibeträgen (Norm-Aufwendungen für Kinder) eine steuerliche Überbelastung. Die Forderung, solche Freibeträge zu gewähren und der Höhe nach angemessen auszugestalten, ist demnach eine Forderung nach Beseitigung steuerlicher Überlasten der Familien.

Alle Leistungen des Staates für Kinder, die sich nicht aus dieser einfachen Anwendung von Prinzipien des Steuer- und Sozialversicherungssystems ableiten lassen und die nicht aufgrund der gesellschaftlichen Verantwortung für eine gesellschaftliche Zielsetzung als direkte Lasten bei der öffentlichen Hand anfallen, können als Teil des eigentlichen Familienlasten- (und -leistungs-)ausgleichs angesehen werden. Dabei sind selbstverständlich auch

18 Hier ist vor allem von Bedeutung, dass bei der Einkommensteuer generell nur Markteinkommen besteuert wird und Personen, die kein Einkommen erzielen, sich nur über indirekte Steuern an der Finanzierung allgemeiner Aufgaben beteiligen. Dies ist ein Prinzip, das aus Praktikabilitätsgründen befolgt wird, aus dem sich aber Situationen ergeben können, die dem Prinzip der Verteilungsgerechtigkeit widersprechen.

19 Siehe hierzu die Abschnitte 7.1 bis 7.5 des vorliegenden Gutachtens.

die staatlichen Realleistungen einzubeziehen, sofern sie bei diesen zu Kostenminderungen durch die Einsparung andernfalls erfolgter Aufwendungen führen.

Im engsten Sinne versteht man unter einem Familienlastenausgleich allerdings häufig nur monetäre Leistungen der öffentlichen Hand an Familien oder Familienmitglieder, z.B. das Kindergeld (soweit es nicht nur Steuermininderungen durch angemessene Kinderfreibeträge ersetzt), das Erziehungsgeld oder Rentenzahlungen als Folge der Anrechnung von Erziehungszeiten. Dabei kann es nicht von Belang sein, ob diese monetären Leistungen mit echten Auszahlungen aus der Staatskasse verbunden sind oder ob sie - wie beim Kindergeld im Rahmen des "Optionsmodells", abzüglich der jeweiligen steuerlichen Freibetragswirkung - bei den Familien in der Weise anfallen, dass sich ihre Steuerschuld reduziert (d.h. in Gestalt sogenannter "Steuerausgaben").

5.9 Lasten und Nutzen durch Kinder - Vom bedarfsgerechten Lastenausgleich zur kommutativen Gerechtigkeit des Leistungsausgleichs

Die präzise Abgrenzung von Kosten durch Kinder im Sinne gesellschaftlicher Opportunitätskosten und den damit verbundenen Lasten sollte nicht den Blick darauf versperren, dass diesen *Lasten* sowohl bei den Familien als auch bei der öffentlichen Hand *Vorteile* und *Erträge* (monetärer und/oder nicht-monetärer Art) gegenüberstehen. Erst wenn man diese Größen saldiert, lässt sich aus der Sicht der Elterngeneration und der Gesellschaft letztlich beurteilen, inwiefern ein Familienlastenausgleich notwendig und angemessen ist. Einer solchen Saldierung bedarf es hingegen nicht, wenn die Beteiligung der öffentlichen Hand an den Lasten für Kinder Ausdruck leistungsgerechter Entgelte ist oder wenn durch die Beteiligung der öffentlichen Hand nicht nur Familien bessergestellt werden, sondern auch sonstige Bürger, die z.B. als heutige Steuerzahler und zukünftige Rentenempfänger Vorteile aus einem veränderten generativen Verhalten bzw. aus einer veränderten Humanvermögensbildung ziehen können. In dem Umfang, in dem eine Beteiligung der öffentlichen Hand an den Kosten von Kindern und den Lasten der Familien auf diese Weise als "Familienleistungsausgleich" begründet werden kann, erspart man sich alle konzeptionellen und praktischen Probleme, die entstehen, wenn man diesen Lasten die Nutzen und Vorteile der Eltern gegenüberstellen müsste, um zu fundierten Urteilen über den erforderlichen Umfang und die angemessene Ausgestaltung eines Familienlastenausgleichs im Sinne einer bedarfsgerechten Umverteilung zu gelangen.

6. Leistungen für Kinder und Lasten durch Kinder - Versuch einer empirischen Abschätzung

Im folgenden Kapitel wird eine empirische Untersuchung vorgestellt, die einen Überblick über Höhe und Struktur der Aufwendungen für Kinder gibt. Dabei wird die Aufteilung der Kosten zwischen den zwischen den Eltern und der Allgemeinheit für durchschnittliche Haushalte verschiedener Familientypen aufgezeigt. Aufgrund verschiedener konzeptioneller Probleme ist es nicht möglich, die der öffentlichen Hand zugerechneten Aufwendungen in eindeutiger Weise als Familienlasten- oder Familienleistungsausgleich zu interpretieren. Aus den empirischen Ergebnissen können daher keine Rückschlüsse auf die Höhe externer Effekte und die Höhe des Anteils der öffentlichen Hand im Sinne echter Familienförderung gezogen werden. Die Aufteilung der Kosten, die hier erstmals für verschiedene Familientypen und Familienphasen ausgewiesen wird, zeigt jedoch auf, wie die Gesamtheit der geltenden familienpolitischen Maßnahmen und sonstigen kindbezogenen Regelungen, die in irgendeiner Weise das Budget der Eltern und der öffentlichen Hand verändern, in einzelnen Phasen des Familienzyklusses wirken. Damit wird deutlich wie die geltenden Maßnahmen strukturell unterschiedlich wirken. Die Höhe der auszugleichenden Leistungen, insbesondere die der externen Effekte bleibt letztendlich eine politische Bewertung.

6.1 Leistungen der Familien und Lasten durch Kinder - Von der Theorie zur empirischen Messung

Leistungen der Familien und Lasten durch Kinder im Anschluss an die Überlegungen in den Kapiteln 4 und 5 empirisch zu erfassen, läuft weithin auf die Betrachtung zweier Seiten derselben Medaille hinaus. Sobald sie kinderbedingte Lasten übernehmen, erbringen sowohl Eltern als auch die öffentliche Hand in der Regel zugleich Leistungen, die insbesondere den jeweiligen Kindern, z.T. aber auch den Eltern selbst oder außerhalb der Familie stehenden Dritten, zugute kommen.

Am augenfälligsten sind die *Leistungen für Kinder* bei *elterlichen Aufwendungen* für die Lebenshaltung ihrer Kinder, v.a. soweit sie deren sozio-kulturelles Existenzminimum nicht übersteigen, sondern nur die zum Leben unbedingt erforderlichen Kosten decken.¹ Ähnliches gilt für den Zeitaufwand der Eltern für die Betreuung und Erziehung ihrer Kinder. Insbesondere wenn man diesen Aufwand nicht mit den individuell entgangenen Er-

1 Durch darüber hinausgehende Aufwendungen - z.B. durch die Art und Weise, wie sie ihre Kinder kleiden, mit langlebigen Konsumgütern ausstatten, etc. - können Eltern dagegen vorrangig ihren eigenen Lebensstandard dokumentieren und ihren eigenen Nutzen steigern.

werbseinkommen bewertet, sondern z.B. mit dem Lohnsatz einer ausgebildeten Erziehungsperson, ermittelt man im Grunde weniger eine Kostengröße, als vielmehr die Leistung, die die Eltern erbringen. Mangels besserer Maßstäbe wird diese zwar inputorientiert erfasst, dabei aber mit einem Preis bewertet, der zugleich den Wert spiegelt, den die Gesellschaft qualifizierten Erziehungstätigkeiten generell zuerkennt.

Wenn die *öffentliche Hand* den Eltern einen Teil ihrer monetären Aufwendungen erstattet, sich an den kinderbedingten Einkommenseinbußen beteiligt oder zusätzliche Güter und Dienstleistungen zur Betreuung und Ausbildung von Kindern anbietet, so übernimmt sie damit einerseits mit Kindern verbundene *Lasten* und erbringt andererseits *Leistungen* für die Kindergeneration, die v.a. bei öffentlichen Realleistungen häufig ebenfalls mit dem Wert der im öffentlichen Sektor verwendeten Inputs erfasst werden.

In beiden Fällen - bei den elterlichen wie bei den öffentlich übernommenen Aufwendungen für Kinder - ist eine exakte Unterscheidung zwischen Anteilen, die sich tatsächlich als Leistungen *für Kinder* interpretieren lassen, und solchen, die v.a. *im Interesse der jeweiligen Eltern* getätigt werden, allerdings nur schwer zu treffen. Dies liegt nicht nur an den verfügbaren Daten, sondern v.a. an tieferliegenden, sachlichen Abgrenzungsproblemen, insbesondere bei Aufwendungen, die im Haushaltsverbund einer Familie getätigt werden. Ausgehend von der Opportunitätskostenidee (vgl. Abschnitt 5.1) konzentriert sich diese Untersuchung daher auf eine möglichst umfassende Darstellung der *gesamten Aufwendungen*, die direkt mit der Betreuung, Erziehung und Ausbildung von Kindern verbunden sind, und auf die Frage, wie ihre Finanzierung in Deutschland derzeit auf Eltern und öffentliche Hand verteilt ist.² Die weitergehenden Fragen, in welchem Umfang diese Aufwendungen wirklich zu *Leistungen* der Familien oder anderer Instanzen *für Kinder* werden und ob und für wen daraus per Saldo *kinderbedingte Lasten* verbleiben, müssen dabei aber größtenteils offen bleiben.

Noch schwierigere Probleme birgt die empirische Erfassung von *Leistungen*, die Familien durch die Betreuung, Erziehung und Ausbildung von Kindern *für Dritte* erbringen. Verwendet man für die Bewertung entsprechender Zeitaufwendungen den (Markt-)Lohnsatz einer qualifizierten Erziehungsperson, so spiegelt dieser nur den Wert wieder, den die Marktteilnehmer der Leistung zumessen. Wenn eine Gesellschaft der Betreuung und Erziehung

2 Einerseits sind die Aufwendungen für Kinder hier damit sehr weit gefasst, weil das - möglicherweise vorrangige - Interesse der Eltern an diesen Aufwendungen ausgeblendet wird. Andererseits impliziert diese Abgrenzung eine Unterschätzung, weil im Haushalts- und Familienverbund anfallende Aufwendungen, die nicht speziell der Betreuung, Erziehung und Ausbildung der Kinder dienen, nicht erfasst werden.

von Kindern jedoch wegen "externer Erträge" einen höheren Wert beilegt als die unmittelbar Beteiligten selbst es tun, wird dieser bei einem solchen Bewertungsansatz nicht angemessen berücksichtigt. Allerdings könnte man einen Teil der Aufwendungen der öffentlichen Hand jenseits der Steuerfreiheit des Existenzminimums bereits als eine erste Gegenleistung für solche externen Erträge sehen, sofern die damit übernommenen Aufgaben auch im Interesse der Eltern liegen und sie damit von Kosten entlastet werden. Jedoch stößt man bei dem Versuch der empirischen Abschätzung dieser Leistungen auf die bereits in Abschnitt 5.8 angesprochenen konzeptionellen Probleme der Abgrenzung und Gegenrechnung positiver und negativer externer Effekte bei Leistungen der Familien und Leistungen der öffentlichen Hand. Die empirischen Angaben dieses Kapitels bieten daher wenig Ansatzpunkte, die konzeptionellen und politischen Fragen zu lösen, die sich bei der expliziten Erfassung externer Effekte familialer Entscheidungen und Aktivitäten ergeben. Die hier vorgestellten Ergebnisse zeigen lediglich die Aufteilung der gesamten Kinderkosten eines durchschnittlichen Haushalts innerhalb eines Familientyps zwischen den Eltern und der öffentlichen Hand.

6.2 Der Untersuchungsansatz

Mit dem Gutachten "Leistungen für die nachwachsende Generation" legte der Beirat im Jahre 1979 eine der ersten empirischen Untersuchungen über den Umfang privater Aufwendungen der Familien für Kinder einerseits und über die Wirkungen öffentlicher Maßnahmen zugunsten von Familien und Kindern andererseits vor. Die damaligen Berechnungen ergaben, dass die öffentliche Hand im Jahre 1974 durch finanzielle Maßnahmen sowie durch staatliche Realleistungen, die zum Teil über die Wohlfahrtsverbände zu den Familien flossen, einen Anteil von ca. 26,3 % an den gesamten Aufwendungen für Kinder übernahm.³ Dabei bewertete der Beirat die von den Eltern zur Kinderbetreuung verwendete Zeit mit dem durchschnittlichen *Bruttolohn* erwerbstätiger Frauen und rechnete die so ermittelten Beträge voll den Familien zu. Im Hinblick auf die beabsichtigte Erfassung der für Kinder erbrachten *Leistungen* erscheint diese Vorgehensweise als konsequent und sachgerecht. Will man jedoch die daraus effektiv resultierenden *Belastungen* der Eltern erfassen, so ist der rechnerische *Nettoeinkommensverzicht* der geeigneterer Indikator. Die Zurechnung des Zeitaufwandes ist dann - bei unverändertem Wertansatz - korrekturbedürftig: Die im Bruttoansatz enthaltene rechnerische Lohn- und Einkommensteuer wie auch die rechnerischen Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung (einschließlich der

3 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMJFG (1979: 33-102).

Arbeitgeberanteile) sind nicht als privater Aufwand anzusehen, da die Eltern nicht auf diese Einkommensanteile verzichten. Diese rechnerischen Kosten sind daher dem öffentlichen Anteil an den Kinderkosten zuzuordnen, der diese reduzierten Einnahmen ausgleichen muss.⁴ Dies gilt allerdings nicht für die Beiträge zur Renten- und Arbeitslosenversicherung, da nicht-erwerbstätige Elternteile nach geltendem Recht zum Zeitpunkt der Untersuchung keinerlei eigenständige Ansprüche an diese Sozialversicherungen erwerben.⁵ Führt man eine derartige Zurechnung durch,⁶ so erhöht sich der Anteil der öffentlichen Hand an den gesamten Aufwendungen für Kinder auf rund 43,5 %.

Die Differenz der beiden unterschiedlichen Anteile der öffentlichen Hand sind ein Maß für diejenigen Aufwendungen, die zwar von den Eltern für ihre Kinder getätigt werden, für die sie aber von der Allgemeinheit dadurch entlastet werden, dass sie sich an der Finanzierung allgemeiner öffentlicher Aufgaben incl. der Krankenversicherung nur noch in geringerem Umfang beteiligen, ihnen aber nach wie vor der gleiche Anteil an Leistungen zugute kommt. Bei gleichem öffentlichen Leistungsumfang werden die Finanzierungsanteile der anderen Gesellschaftsmitglieder damit höher. Eine Berechnung der Anteile der öffentlichen Hand unter Berücksichtigung eines rechnerischen Steuerverzichts misst somit den Konsumverzicht, den einerseits die Eltern selbst und andererseits alle anderen Gesellschaftsmitglieder zugunsten der Kindererziehung hinnehmen.

Diese Sichtweise ist konsequent und von der Sachlogik her zwingend - trotzdem ist sie nicht unproblematisch. Eine solche verminderte Finanzierungsbeteiligung ohne Einschränkung der Leistungen wird in unserer Gesellschaft allen Personen, die kein Einkommen erzielen, zugestanden. Soweit der Einkommensverzicht unfreiwillig ist wie bei Krankheit oder Arbeitslosigkeit, kann dies als Bestandteil der gesellschaftlichen Absicherung dieser Risiken zugerechnet werden. Bei einem freiwilligem Einkommensverzicht und wenn die verfügbaren Ressourcen ausschließlich zum eigenen Vorteil wie erhöhter Haushaltsproduktion oder vermehrter Freizeit verwendet werden und nicht wie bei der Kindererziehung positive externe Effekte für die Gesellschaft entstehen, handelt es sich jedoch um eine unbegründete Begünstigung dieses Personenkreises mit Realleistungen, die

-
- 4 Dies kann entweder durch Erhöhung anderer Einnahmen oder durch Reduzierung der Ausgaben, d.h. der öffentlichen Leistungen geschehen. In beiden Fällen resultiert daraus ein Konsumverzicht von anderen Mitgliedern der Gesellschaft, selbst wenn ein Teil davon wieder von den Eltern selbst getragen wird.
 - 5 Da dadurch auch die Ausgaben der öffentlichen Hand sinken, ist keine Refinanzierung notwendig, mit Ausnahme des versteckten Steueranteils an den Rentenversicherungsbeiträgen (vgl. Beckmann 2000a).
 - 6 Durch einen pauschalen Abschlag in Höhe von rd. 30 % (vgl. Lüdeke 1995a).

aus Praktikabilitätsgründen bei der Steuererhebung erfolgt, nichtsdestotrotz der Leistungsgerechtigkeit widerspricht.⁷ Diese Problematik darf bei der politischen Bewertung der hier berechneten Zahlen nicht aus dem Auge verloren werden, wenngleich eine ungerechtfertigte Begünstigung eines anderen Personenkreises nicht dazu führen darf, von einer sachlogischen Zurechnung Abstand zu nehmen.

Weiterhin hält es der Beirat für wichtig, darauf hinzuweisen, dass hier keine gruppenspezifische Betrachtung angestellt wird, die der Frage nachgeht, welche Aufwendungen die Gruppe der Familien und welche die Gruppe der Kinderlosen für die nachwachsende Generation übernehmen. Bei den Berechnungen in diesem Kapitel steht die Frage im Vordergrund, wie sich die Kosten für Kinder zwischen ihren Eltern und dem Rest der Gesellschaft verteilen. In diesen gesellschaftlichen Aufwendungen sind dann selbstverständlich auch Aufwendungen anderer Familien enthalten. Soweit es sich um durchschnittliche Familien handelt, gleichen sich diese gegenseitigen Aufwendungen für die Kinder aus anderen Familien gerade aus. Trotzdem ist es unter der in diesem Gutachten verfolgten Fragestellung sinnvoll, eine solche Berechnung durchzuführen. Externe Effekte, die durch die Kindererziehung entstehen, kommen den Eltern anderer Kinder gleichfalls zugute. Auch wer selbst Kinder erzieht, hat ein Interesse daran, dass dies andere Eltern ebenfalls tun. Eine Behandlung von externen Effekten unter dem Gesichtspunkt der Leistungsgerechtigkeit, die einen Familienleistungsausgleich begründen soll, erfordert konsequenterweise, externe Effekte und Zahlungsströme zwischen den Familien einzubeziehen, auch wenn dies nur rechnerisch erfolgt. Da der Familienleistungsausgleich einzelnen Familien zukommen und auf dieser Ebene leistungsgerecht ausgestaltet sein soll, ist die Betrachtung der Kostenteilung auf der Ebene der Einzelfamilie die einzig schlüssige. Dass ein Großteil der so kalkulierten öffentlichen Aufwendungen von der Gruppe der Familien selbst getragen wird, soll dabei keineswegs ignoriert werden, sondern ist notwendiger Bestandteil des Ansatzes. Allerdings muss hierbei einschränkend bemerkt werden, dass durch die Betrachtung von durchschnittlichen Haushalten innerhalb einzelner Familientypen unterschiedliche Belastungen innerhalb der jeweiligen

7 Sofern aus Steuermitteln öffentliche Güter und Dienste bereitgestellt werden, von denen alle Gesellschaftsmitglieder profitieren, sollten auch alle, die dazu in der Lage sind, sich an der Finanzierung dieser Güter beteiligen oder einen anderen Beitrag für die Gesellschaft leisten. Eltern tun dies mit der Kindererziehung. Dadurch, dass die Besteuerung aus erhebungstechnischen Gründen am Einkommen ansetzt, mögen andere nichterwerbstätige Personen keinen Beitrag leisten.

Gruppe nicht analysiert werden. Umverteilungen innerhalb der Gruppe der Familien⁸ bleiben bei diesem Ansatz verdeckt.

Die in der früheren Untersuchung zum Umfang privater Aufwendungen verfolgte Perspektive ist jedoch auch aus einem weiteren Grund für die hier vorliegende Fragestellung unzureichend. Sie verdeutlicht nicht die Wirkungen familienpolitischer Maßnahmen *in Familien verschiedenen Typs* sowie die zeitliche Struktur dieser Effekte *in unterschiedlichen Lebensphasen der Familien*. Allerdings erweisen sich Untersuchungen, die der Dynamik familiärer Strukturen und Lebenslagen und der Wirkung darauf bezogener Maßnahmen der Familienpolitik Rechnung tragen, als schwierig. Derartige Analysen liegen, nicht zuletzt wegen einer in mehrfacher Hinsicht ungenügenden Datenbasis, in der Literatur bislang kaum vor. Die vorliegenden Berechnungen sollen diese Lücke so weit wie möglich schließen.⁹ Ziel ist eine aktualisierte Bestandsaufnahme der gesamten, in der Gesellschaft getätigten Aufwendungen für Kinder, einschließlich eines Überblicks über ihren zeitlichen Anfall und über ihre Verteilung auf verschiedene Träger, die sich nach dem geltenden Familienlasten- und -leistungsausgleich ergibt. Dabei unterliegt die Analyse zwangsläufig einer Reihe von Beschränkungen:

- Betrachtet wird eine *Auswahl von Familientypen* - nämlich Ehepaare mit einem, zwei oder drei Kindern und alleinerziehende Mütter mit einem oder zwei Kindern¹⁰ -, die die überwiegende Mehrheit der Familienhaushalte ausmachen. Weiterhin wird ein begrenzter Abschnitt *typischer Familienzyklen* zugrunde gelegt. Dieser reicht von der Geburt des ersten Kindes bis zu dem Jahr, in dem das jüngste Kind das 18. Lebensjahr vollendet. Geschwister jenseits dieser Altersgrenze werden bei Mehr-Kind-Familien nur in dem Maße berücksichtigt, wie sie unter Berücksichtigung altersspezifischer Durchschnittswerte üblicherweise noch in einer allgemeinbildenden Schulausbildung stehen.
- Die Untersuchung basiert auf einem "*Quasi-Längsschnitt*". Dabei werden idealtypische Familienzyklen gebildet, indem Querschnittsdaten zur sozio-ökonomischen Lage von Familien jeweils eines Typs herangezogen werden, die sich im Analysezeitraum in verschiedenen Phasen - wie unterstellt wird - desselben Familienzyklus' befinden. Im Vergleich zu einer echten Längsschnittuntersuchung sprechen dafür v.a. zwei Grün-

8 Diese finden vor allem zwischen Familien, die die Erwerbstätigkeit nicht einschränken, und denen, die sie einschränken, statt, soweit im ersteren Fall keine entsprechenden Werbungskosten geltend gemacht werden können.

9 Auch wenn dies teilweise nur im Sinne einer vorläufigen Erfassung und Bewertung geschehen kann.

10 Für die Betrachtung weiterer Familientypen, v.a. mit höheren Kinderzahlen, erweist sich die verfügbare Datenbasis als zu schmal. Von der Bildung offener Klassen ("Ehepaare mit drei und mehr Kindern" etc.) wird abgesehen, weil rechnerische Angaben auf dieser Basis sich nicht sinnvoll auf die Situation realer Familien beziehen lassen.

de: Erstens ermöglicht nur dies eine aktuelle Bestandsaufnahme der gegenwärtigen Familienpolitik; zweitens erleichtert der Ansatz die empirische Arbeit, da keine Daten aus z.T. bereits weit zurückliegender Vergangenheit beschafft und in Konsistenz mit jüngeren Angaben aufbereitet werden müssen. Allerdings soll auch die Problematik des Ansatzes nicht unerwähnt bleiben, dass hier Kohorteneffekte auftreten können, die z.B. auf weiter zurückliegende familienpolitische Maßnahmen, die Nachwirkungen auf die betrachtete Situation haben,¹¹ zurückzuführen sind.

- Alle Angaben beziehen sich, sowohl hinsichtlich der verwendeten Wertansätze für alle monetären Größen als auch hinsichtlich der zugrunde gelegten Institutionen der Familienpolitik, auf ein einheitliches *Stichjahr*, und zwar das Jahr 1996.¹² Da die Ausgangsdaten teilweise aus den Jahren 1992 bis '95 stammen, liegt darin ein Kompromiss, der diverse Hochrechnungen und Korrekturen erforderlich macht.

Wichtigste Grundlage der Angaben ist eine anonymisierter (98 %-) Subsample der "Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 1993" des Statistischen Bundesamtes, aus der in Gestalt durchschnittlicher Geburtszeitpunkte der Kinder und der dazugehörigen Einkommensprofile für jeden der betrachteten Haushaltstypen typische Familienzyklen rekonstruiert werden (vgl. Anhang 6-A). Die zentrale Fragestellung für die daran anknüpfenden Berechnungen ist jeweils, welche Aufwendungen für Kinder in einer Familie gegebenen Typs zu jedem Zeitpunkt im Familienzyklus im gesellschaftlichen Durchschnitt anfallen. Dies führt auch zur Konzentration auf den Zeitraum vom Beginn der Säuglings- bis zum Ende der Schulkindphase: Bis dahin erscheinen - v.a. wegen der gesetzlichen Schulpflicht - allgemeine Durchschnittswerte für Höhe und Entwicklung privater und öffentlicher Aufwendungen für Kinder als hinreichend aussagekräftig. Anschließend dürfte sich mit der zunehmenden Differenzierung der Bildungswege aller Kinder auf der Basis von Durchschnittsgrößen kein sinnvolles Bild eines statistischen "Normalfalls" mehr zeichnen lassen. Allerdings lassen sich zu Höhe und Struktur der Aufwendungen in den Bereichen berufliche Bildung und Hochschulbildung einige ergänzende Angaben machen, die das Bild vervollständigen (vgl. Abschnitt 6.5).

11 Zu denken wäre hier vor allem an Maßnahmen, die die Entscheidung zur Unterbrechung oder Einschränkung der Erwerbstätigkeit beeinflusst haben.

12 Anfang dieses Jahres wurde mit der Integration von einkommensteuerlichem Kinderfreibetrag und Kindergeld zum sog. "Optionsmodell" eine wesentliche Änderung im System des monetären Familienlasten- und Leistungsausgleichs vollzogen. Spätere Änderungen wie die Höherbewertung von Erziehungszeiten in der Gesetzlichen Rentenversicherung ab 1998 werden hier dagegen ebenso übergangen wie die noch andauernde Umsetzung der Verfassungsgerichtsentscheidungen vom 10. November 1998 zur Familienbesteuerung (2 BvR 1057/91, 1226/91 und 980/91 sowie 2 BvL 42/93).

Angaben für das *frühere Bundesgebiet* und für die *neuen Bundesländer* werden in den hier präsentierten Daten durchgängig getrennt. Ausschlaggebend dafür ist, dass sich die sozio-ökonomischen Verhältnisse von Familien in West- und Ostdeutschland, ablesbar an den abweichenden Einkommensniveaus, immer noch deutlich unterscheiden. Soweit Familien in Ostdeutschland in einer relativ rasch veränderlichen Übergangssituation leben, sind Angaben für die neuen Bundesländer zudem generell als weniger verlässlich einzustufen. Schließlich beziehen sich die nachfolgenden Berechnungen in erster Linie auf *Mitglieder der gesetzlichen Sozialversicherungen und ihre Angehörigen*, v.a. weil die Auswirkungen von Erziehungszeiten auf elterliche Ansprüche auf Altersversorgung nach den Regelungen der GRV ermittelt werden und weil bei der Krankenversicherung von Kindern von Bestimmungen und Daten der GKV ausgegangen wird.¹³

6.3 Private und öffentliche Aufwendungen für Kinder im Familienzyklus

Die wichtigsten Resultate der Untersuchung bestehen darin, alle Aufwendungen für Kinder, die im Ablauf typischer Familienzyklen anfallen, sowohl hinsichtlich ihrer zeitlichen Struktur als auch nach der Verteilung der finanziellen Verantwortung auf Eltern und öffentliche Hand aufzuschlüsseln. Die Ergebnisse lassen sich an den nachfolgenden Abbildungen 6-1a bis 6-5 ablesen, in denen die ermittelten Zeitprofile privater und öffentlicher Aufwendungen für Kinder in allen betrachteten Familientypen veranschaulicht werden. Oberhalb der Abszisse werden dabei *private* (v.a. elterliche) *Aufwendungen* für Kinder ausgewiesen. Die Durchschnittsbeträge *öffentlicher Aufwendungen* finden sich unterhalb der Achsen. Tabelle 6-1 gibt zunächst einen Überblick über die erfassten Aufwandsarten und ihre Gliederung.

Um Doppelzählungen zu vermeiden, werden die Geldaufwendungen der Eltern mit der monetären Beteiligung des Staates an den privaten Aufwendungen für Kinder saldiert und auf Nettobasis ausgewiesen - und zwar unabhängig von der genauen Zwecksetzung der einzelnen Instrumente.¹⁴ V.a.

13 In dieser Hinsicht wären allgemeinere Durchschnittswerte - d.h. mit den Bevölkerungsanteilen von Arbeitern, Angestellten sowie Beamten und Selbständigen gewichtete Einzelberechnungen - tendenziell weniger aussagekräftig. In erster Linie würden dabei zusätzliche Erfassungs- und Bewertungsprobleme auftreten, ohne dass sich die Qualität der Ergebnisse im selben Umfang erhöhte.

14 Entscheidend ist, dass entsprechende familien- und finanzpolitischen Maßnahmen das finanzielle Budget der Familien entlasten und stets wie Minderungen der *Geldaufwendungen* der Familie wirken, auch wenn damit teilweise eher beabsichtigt ist, den Einkommensverzicht zugunsten der Kinderbetreuung zu kompensieren. Alternativ könnte die öffentliche Beteiligung daher auch ganz oder teilweise mit dem bewerteten *Zeitaufwand* der Eltern saldiert werden. In den vorliegenden Berechnungen würde dies die Relation zwischen privaten Geld- und Zeit-

Tab. 6-1: In die Berechnungen eingehende Aufwendungen für Kinder

Private Aufwendungen	Öffentliche Aufwendungen
<i>Geldaufwendungen</i> für den Lebensunterhalt	<i>monetäre öffentliche Beteiligung</i> an privaten Aufwendungen durch <ul style="list-style-type: none">• Kindergeld und einkommensteuerliche Kinderfreibeträge• Haushaltsfreibetrag und Kinderbetreuungskostenpauschale• Erziehungsgeld
<i>Zeitaufwendungen</i> für die Kinderbetreuung	<i>sonstige öffentliche Aufwendungen</i> für <ul style="list-style-type: none">• Erziehungszeiten in der GRV• Mitversicherung von Kindern in der GKV• Kindergärten und Schulen• rechnerische Einkommensteuer auf elterliche Kinderbetreuungszeiten

auf die unterschiedliche Funktion von verfassungsrechtlich gebotenen Steuerminderungen durch Kinderfreibeträge und darüber hinausgehenden Transfers an Familien wird bei der Interpretation der Ergebnisse jedoch zurückgekommen (vgl. Abschnitt 6.4). Außerdem wird der Begriff der öffentlichen Aufwendungen für Kinder hier generell in einem sehr umfassenden Sinn verstanden. Auf dieser Basis gemessene öffentliche Anteile lassen sich daher keineswegs in vollem Umfang als Resultat eines politisch gestalteten Familienlasten- und -leistungsausgleichs einstufen.¹⁵ Zudem wird mit dem Ansatz der staatliche Verzicht auf Steuern insofern überschätzt, als die Alternative zur elterlichen Betreuung keinesfalls immer eine Erwerbstätigkeit ist. Schließlich ist zu beachten, dass Familien - v.a. durch

aufwendungen verschieben, die Summe der privaten Aufwendungen bliebe jedoch unverändert.

¹⁵ Neben der Gewährung steuersystematisch erforderlicher Kinderfreibeträge betrifft diese Einschränkung v.a. die rechnerische Einkommensteuer auf den elterlichen Zeitaufwand zur Kinderbetreuung (vgl. dazu ebenfalls die Anmerkungen in Abschnitt 6.4). Auch dieser Teil der von den Eltern geleisteten Wertschöpfung gehört zu den volkswirtschaftlichen Opportunitätskosten ihrer Betreuungsaktivitäten, fällt allerdings nicht unter die am entgangenen Nettoeinkommen zu messenden privaten Aufwendungen. Auf die Erfassung indirekter Steuern bei betreuungsbedingter Aufgabe der Erwerbstätigkeit wurde verzichtet. Hier fallen zum einen zusätzliche Steuerausfälle an, da auf eigenerbrachte Leistungen auch keine indirekten Steuern erhoben werden. Andererseits wären die in den Geldausgaben für Kinder enthaltenen indirekten Steuern dem rechnerischen Steuerverzicht gegenzurechnen, da diese bei der jetzigen Berechnungsmethode bei den elterlichen Aufwendungen eingerechnet sind. Eine genaue Berücksichtigung der indirekten Steuern würde jedoch detaillierte Analysen der Konsumstruktur erfordern. Da es sich hier um gegengerichtete Ströme handelt, erschien ein Verzicht vertretbar.

die von ihnen entrichteten direkten und indirekten Steuern - ihrerseits in nennenswertem Umfang zur Finanzierung der öffentlichen Aufwendungen für Kinder beitragen.¹⁶ Soweit dies nach Maßgabe allgemeiner Prinzipien steuerlicher Gerechtigkeit geschieht, ist darin allerdings keine besondere Belastung von Familien im Vergleich zu anderen Steuerpflichtigen zu sehen.¹⁷

Nicht enthalten sind bei den privaten Aufwendungen "intertemporale Kosten", die durch mangelnde Möglichkeiten der Liquiditätsumschichtungen entstehen, sowie nicht-monetäre Kosten, die selbst nicht direkt monetär bewertet werden können, aber doch monetäre Auswirkungen zeigen können wie Folgen gesundheitlicher Beeinträchtigungen. Des Weiteren führt die durchgeführte Erfassung und Bewertung der Zeitkosten tendenziell zu einer Unterschätzung der Aufwendungen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass nur solche Zeiten erfasst sind, die zweifelsfrei der Kindererziehung zuzurechnen sind (vgl. Anhang 6-B). Die privaten Aufwendungen dürften damit insgesamt unterschätzt werden.

Den Beginn jedes der nachfolgenden Zeitprofile markiert der - nach Familientypen variierende - Zeitpunkt der Geburt des jeweils ersten Kindes (vgl. Anhang 6-A). Die Jahre der Geburt weiterer Kinder sind in den Abbildungen ebenfalls vermerkt. Bei Mehr-Kind-Familien wird der Rückgang privater wie öffentlicher Aufwendungen für Kinder nach der Vollendung des 18. Lebensjahres durch ältere Kinder in erster Linie *qua* Annahme bewirkt, da alle erfassten Aufwandsarten, soweit sie in dieser Phase überhaupt noch eine Rolle spielen, nach Erreichen der Volljährigkeit bzw. teilweise schon nach dem Ende der gesetzlichen Schulpflicht mit dem Anteil der noch in einer Schulausbildung stehenden Kinder an der Bevölkerung gleichen Alters gewichtet werden. Weiter reichende Unterhaltszahlungen der Eltern werden somit ebenso wenig berücksichtigt wie alle darüber hinaus gewährten öffentlichen Geld- und Realleistungen.¹⁸

16 Im 5. Familienbericht wird diese "Selbstfinanzierungsquote" für das Jahr 1990, bezogen auf das frühere Bundesgebiet, auf 31,7 % geschätzt (BMFuS 1994a: 294).

17 Im Bereich direkter Steuern sind dabei insbesondere die steuersystematischen Anforderungen an eine leistungsfähigkeitsorientierte Besteuerung von Familien zu beachten (vgl. die einschlägigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, zuletzt vom 10. November 1998). Bei der Festlegung entsprechender Freibeträge und jeder sonstigen öffentlichen Beteiligung an elterlichen Geldaufwendungen für Kinder - auch im Sinne echter Transferleistungen - kommt es außerdem darauf an, dass die in den jeweiligen monetären Aufwendungen enthaltenen indirekten Steuern ebenfalls angemessen berücksichtigt werden (vgl. dazu eine neuerliche Verfassungsgerichtsentscheidung BVerfG 1 BvR 2164/98 vom 23.08.1999).

18 Vgl. jedoch erneut Abschnitt 6.5 mit ergänzenden Angaben zu Höhe und Struktur der Aufwendungen für Kinder im Bereich der tertiären Bildung.

Die Erfassungs- und Zurechnungsmodalitäten für alle einzelnen Kostenkomplexe, die in die Berechnungen eingegangen sind, werden in Anhang 6-B im Detail beschrieben.¹⁹ Die Abbildungen 6-1a bis 6-5 zeigen im ganzen ein plausibles Grundmuster der zeitlichen Struktur und der Verteilung der hier erfassten Aufwendungen für Kinder: Die höchsten Aufwendungen entfallen auf die Jahre bei und kurz nach Geburt der Kinder - mit entsprechenden Aufwandssprüngen beim Hinzutreten jedes weiteren Kindes - und damit generell auf frühe Phasen der betrachteten Familienzyklen. Durch Instrumente der Familienpolitik, die sich auf denselben Zeitraum konzentrieren, v.a. das Erziehungsgeld und die Anrechnung von Erziehungszeiten, wird diese "Belastungsspitze" für die betroffenen Familien zwar spürbar abgemildert. Unmittelbar danach fällt der öffentlich finanzierte Anteil der Aufwendungen für Kinder jedoch rasch wieder ab, bis er mit dem Einsetzen der Realtransfers, v. a. in Gestalt des gebührenfreien Schulbesuchs, und wegen des in Mehr-Kind-Familien allerdings nur langsamen Rückgangs des privaten Betreuungsaufwands wieder ansteigt.

19 In Anhang 6-C findet sich außerdem, ebenfalls in graphischer Form, eine genauere Aufschlüsselung der öffentlichen Aufwendungen im Ablauf typischer Familienzyklen.

Abb. 6-1a: Monatliche Aufwendungen für Kinder im Familienzyklus (1996): Ehepaare mit einem Kind - Früheres Bundesgebiet

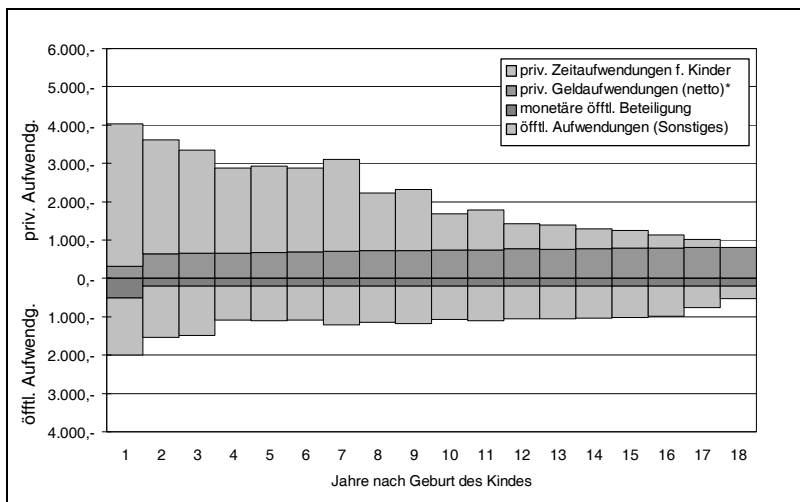
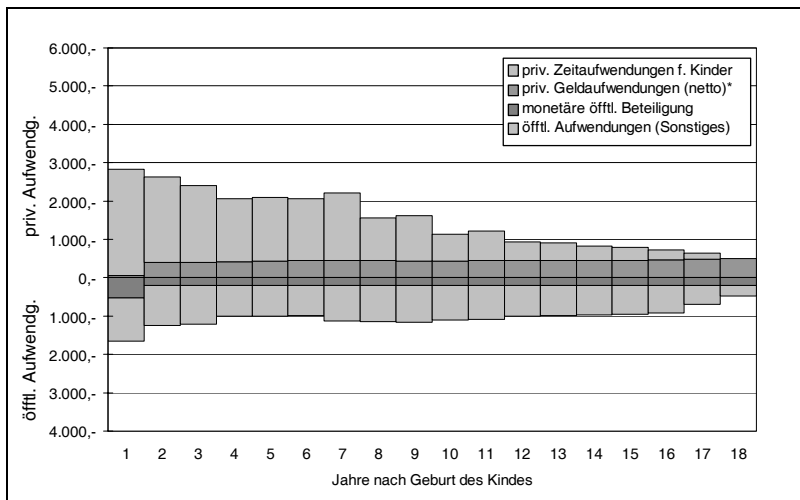


Abb. 6-1b: Monatliche Aufwendungen für Kinder im Familienzyklus (1996): Ehepaare mit einem Kind - Neue Bundesländer



* Elterliche Geldaufwendungen für Kinder abzüglich aller direkten staatlichen Zahlungen und Steuerminderungen, unabhängig davon, ob damit eine Beteiligung an den Geldaufwendungen (Kindergeld und Kinderfreibetrag) oder an den Zeitaufwendungen für Kinder (Erziehungsgeld) beabsichtigt ist.

Abb. 6-2a: Monatliche Aufwendungen für Kinder im Familienzyklus (1996): Ehepaare mit zwei Kindern - Früheres Bundesgebiet

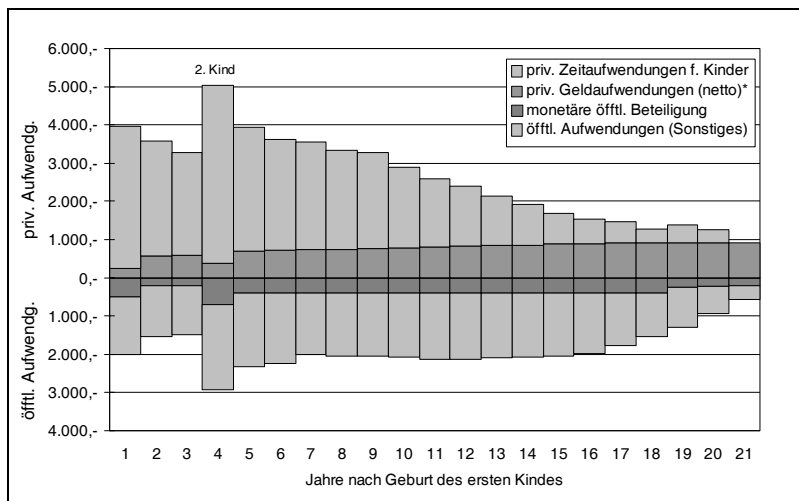
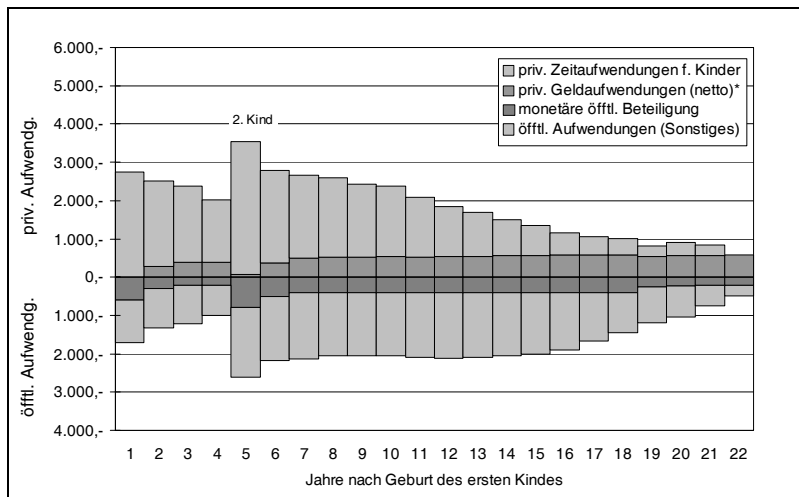


Abb. 6-2b: Monatliche Aufwendungen für Kinder im Familienzyklus (1996): Ehepaare mit zwei Kindern - Neue Bundesländer



* Elterliche Geldaufwendungen für Kinder abzüglich aller direkten staatlichen Zahlungen und Steuerminderungen, unabhängig davon, ob damit eine Beteiligung an den Geldaufwendungen (Kindergeld und Kinderfreibetrag) oder an den Zeitaufwendungen für Kinder (Erziehungsgeld) beabsichtigt ist.

Abb. 6-3a: Monatliche Aufwendungen für Kinder im Familienzyklus (1996): Ehepaare mit drei Kindern - Früheres Bundesgebiet

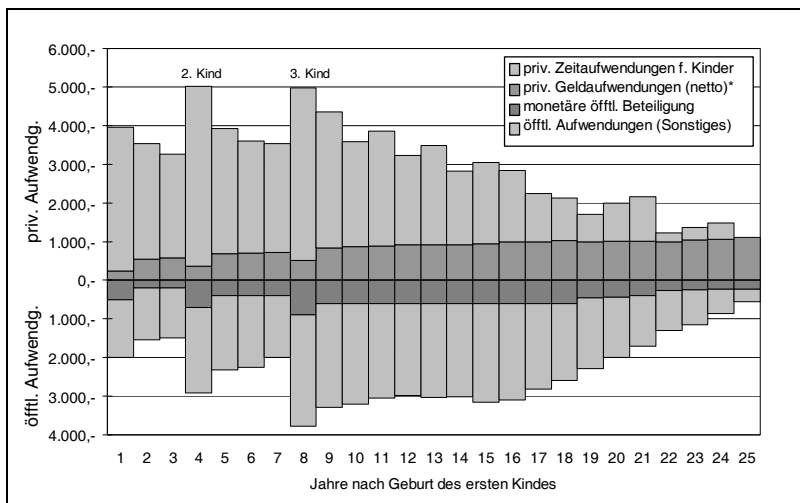
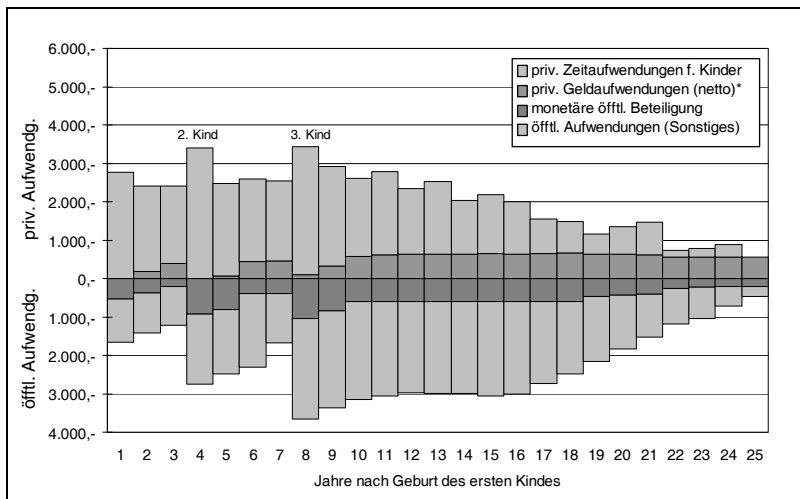


Abb. 6-3b: Monatliche Aufwendungen für Kinder im Familienzyklus (1996): Ehepaare mit drei Kindern - Neue Bundesländer



* Elterliche Geldaufwendungen für Kinder abzüglich aller direkten staatlichen Zahlungen und Steuererminderungen, unabhängig davon, ob damit eine Beteiligung an den Geldaufwendungen (Kindergeld und Kinderfreibetrag) oder an den Zeitaufwendungen für Kinder (Erziehungsgeld) beabsichtigt ist.

Abb. 6-4a: Monatliche Aufwendungen für Kinder im Familienzyklus (1996): Alleinerziehende mit einem Kind - Früheres Bundesgebiet

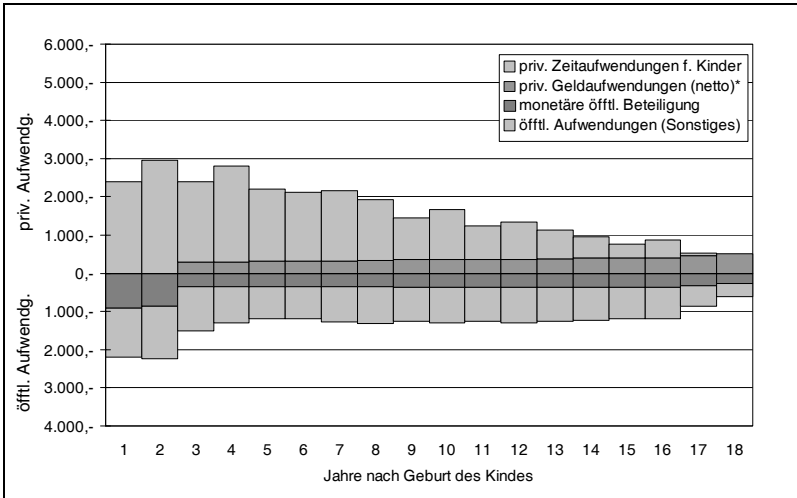
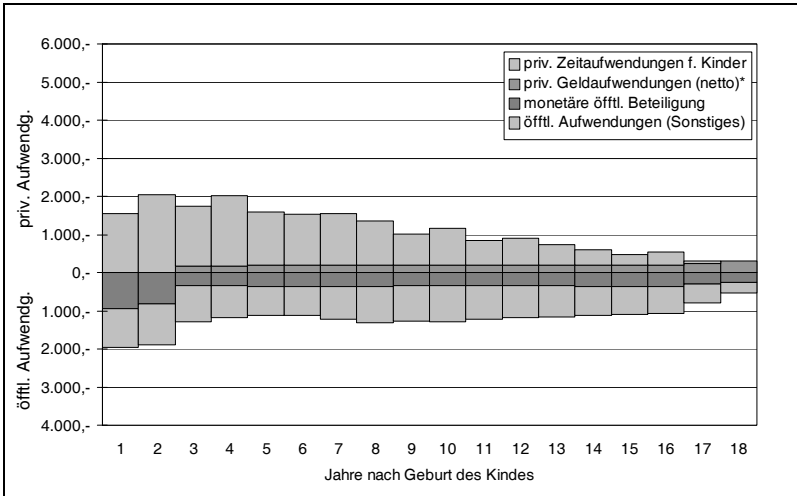
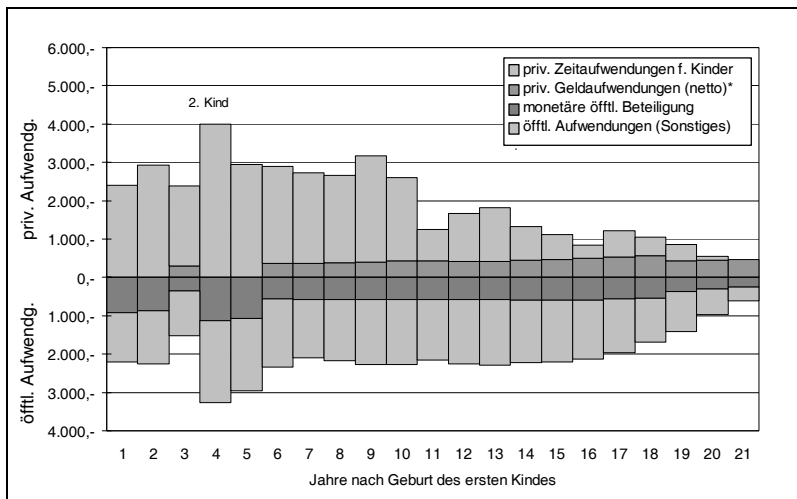


Abb. 6-4b: Monatliche Aufwendungen für Kinder im Familienzyklus (1996): Alleinerziehende mit einem Kind - Neue Bundesländer



* Elterliche Geldaufwendungen für Kinder abzüglich aller direkten staatlichen Zahlungen und Steuerminderungen, unabhängig davon, ob damit eine Beteiligung an den Geldaufwendungen (Kindergeld und Kinderfreibetrag) oder an den Zeitaufwendungen für Kinder (Erziehungsgeld) beabsichtigt ist.

Abb. 6-5: Monatliche Aufwendungen für Kinder im Familienzyklus (1996): Alleinerziehende mit zwei Kindern - Früheres Bundesgebiet²⁰



* Elterliche Geldaufwendungen für Kinder abzüglich aller direkten staatlichen Zahlungen und Steuerminderungen, unabhängig davon, ob damit eine Beteiligung an den Geldaufwendungen (Kindergeld und Kinderfreibetrag) oder an den Zeitaufwendungen für Kinder (Erziehungsgeld) beabsichtigt ist.

²⁰ Angaben für Alleinerziehende mit zwei Kindern in den neuen Bundesländern sind nicht verfügbar, da sich nach der zeitlichen Aufschlüsselung der verwendeten EVS-Daten zu geringe Fallzahlen ergeben.

6.4 Private und öffentliche Aufwendungen für Kinder - Gesamtbeträge

Im Mittelpunkt des vorangegangenen Abschnittes stand zunächst die zeitliche Struktur der Aufwendungen für Kinder - soweit sie hier erfasst und zugerechnet werden konnten. Aus den zugrunde liegenden Berechnungen lassen sich im nächsten Schritt auch zusammenfassende Angaben zur Gesamthöhe der Aufwendungen für Kinder und zu ihrer Verteilung auf Eltern und Staat gewinnen. Rechnet man die in den Abbildungen 6-1a bis 6-5 ausgewiesenen Monatsbeträge kinderbedingter Aufwendungen in Jahresgrößen um und addiert diese über alle Phasen der betrachteten Familienzyklen hinweg, so ergeben sich *kumulierte Aufwendungen für Kinder* in Familien unterschiedlichen Typs, die ab der Geburt des ältesten Kindes und längstens bis zum Erwerb allgemeinbildender Schulabschlüsse durch das jüngste Kind anfallen.

Wegen der Konzeption eines Quasi-Längsschnittes auf der Basis von Querschnittsdaten lassen sich die so ermittelten Größen unmittelbar als Gegenwartswerte der gesamten Aufwendungen für Kinder im Bezugsjahr 1996 interpretieren, die sich unter der Voraussetzung ergeben, dass sowohl das Verhalten von Eltern und Kindern als auch das System des staatlichen Familienlasten- und -leistungsausgleichs im Zeitablauf stets den Gegebenheiten von 1996 entspricht. Implizit wird dabei außerdem unterstellt, dass der Zinssatz, der beim Diskontieren echter Längsschnittdaten anzusetzen wäre, langfristig mit der Wachstumsrate dieser Aufwendungen übereinstimmt.²¹ Die Ergebnisse solcher Berechnungen zeigen die Tabellen 6-2a und 6-2b.

Die *gesamten Aufwendungen* für Kinder, die in Familien verschiedenen Typs aufwachsen, ergeben sich - kumuliert über die betrachteten Abschnitte der Familienzyklen - als Summe privater, d.h. im wesentlichen elterlicher, und öffentlicher Aufwendungen.²²

- Die *privaten Aufwendungen* für Kinder setzen sich zusammen aus dem bewerteten Zeitaufwand der Eltern für die Kinderbetreuung und aus Geldaufwendungen für den Lebensunterhalt der Kinder. Die monetären Aufwendungen der Eltern werden wiederum auf Nettobasis ausgewiesen, d.h. gekürzt um den Gegenwert aller Maßnahmen, die - sei es im

21 Bei einer in diesem Punkt abweichenden Berechnungsweise entsteht die Gefahr, dass die Ergebnisse stärker von den jeweiligen Annahmen über die Zinsentwicklung als von den sonstigen Berechnungsmodalitäten abhängen.

22 Die weitere Untergliederung entspricht zunächst der in den Abbildungen 6-1a bis 6-5 verwendeten Aufschlüsselung, wobei die Tabellen 6-2a und 6-2b darüber hinaus alle hier einbezogenen Aufwandskomponenten einzeln ausweisen.

Sinne einer Freistellung von der Einkommensteuer, sei es im Sinne direkter Transfers - als zeitlich mit dem Anfallen der elterlichen Ausgaben verbundene, monetäre öffentliche Beteiligung an den gesamten privaten Aufwendungen für Kinder zu deuten sind.²³

- Bei den *öffentlichen Aufwendungen* wird an erster Stelle angegeben, wie hoch die monetäre Beteiligung an den privaten Aufwendungen für Kinder jeweils ausfällt, anschließend werden die Transferäquivalente sonstiger öffentlicher Aufwendungen aufgeführt. Die Untergliederung der öffentlichen Beteiligung an elterlichen Aufwendungen nach Wirkungen des 1996 geltenden Kinderfreibetrages, rechnerischen Kindergeldleistungen (abzüglich der Steuerminderung durch Kinderfreibeträge), Erziehungsgeldzahlungen und Wirkungen der Sonderregelungen für Alleinerziehende (Haushaltsfreibetrag und Betreuungskostenpauschale) verdeutlicht zugleich, in welchem Umfang diese öffentliche Beteiligung nach damaligem Gesetzesstand rein steuersystematisch geboten war und in welchem Maße sie darüber hinausging. Als "sonstige öffentliche Aufwendungen" werden Aufwandskomponenten zusammengefasst, die keine unmittelbaren Geldleistungen an die Eltern darstellen und entweder in Verbindung mit dem elterlichen Zeitaufwand stehen (Anrechnung von Erziehungszeiten im Rahmen der GRV sowie die rechnerische Einkommensteuer auf den privaten Zeitaufwand) oder in Gestalt von Realleistungen (beitragsfreie Mitversicherung von Kindern in der GKV, öffentliche Ausgaben für Kindergärten und gebührenfreien Besuch allgemeinbildender Schulen) unmittelbar zu Aufwendungen der öffentlichen Hand für Kinder führen.

23 Zu erinnern ist außerdem daran, dass die Angaben zum Gegenwert der elterlichen Zeitaufwendungen - trotz der errechneten beträchtlichen Höhe - eher nur Untergrenzen des tatsächlichen Aufwands markieren, da sich eine volle Erfassung der im Haushalt zugunsten von Kindern geleisteten Aktivitäten aufgrund der verfügbaren Daten und konzeptioneller Probleme bei der Aufteilung verbundener Haushaltsproduktion nicht realisieren lässt (vgl. dazu Anhang 6-B).

Tab. 6-2a: Aufwendungen für Kinder (1996)^a in unterschiedlichen Familientypen - Früheres Bundesgebiet

Familientyp:	Ehepaar mit Kind	Ehepaar mit 2 Kindern	Ehepaar mit 3 Kindern	Alleinerz. m. Kind	Alleinerz. mit 2 Kindern			
Zeithorizont: Von der Geburt des (ersten) Kindes bis...	Kind 18 Jahre	ältestes Kind 18 Jahre	jüngstes Kind 18 Jahre	ältestes Kind 18 Jahre	jüngstes Kind 18 Jahre	Kind 18 Jahre	ältestes Kind 18 Jahre	jüngstes Kind 18 Jahre
Private Aufwendungen:								
Zeitaufwand	316.577,-	459.642,-	469.566,-	597.955,-	644.166,-	289.479,-	407.106,-	413.565,-
Geldaufwendungen (netto) ^b	153.502,-	158.430,-	192.422,-	164.019,-	250.646,-	61.397,-	57.544,-	76.546,-
<i>Summe privater Aufwendungen</i>	470.079,-	618.072,-	661.988,-	761.974,-	894.812,-	350.876,-	464.650,-	490.111,-
Öffentliche Aufwendungen:								
monet. Beteilig. an priv. Aufw. <i>davon:</i>	46.800,-	86.400,-	96.008,-	116.400,-	143.727,-	90.096,-	141.359,-	152.500,-
durch Kinderfreibeträge	39.253,-	70.161,-	79.156,-	92.321,-	119.425,-	38.443,-	70.254,-	78.191,-
rechnerisches Kindergeld ^c	3.947,-	9.039,-	9.652,-	13.279,-	13.501,-	4.780,-	8.946,-	9.289,-
Erziehungsgeld	3.600,-	7.200,-	7.200,-	10.800,-	10.800,-	12.972,-	25.808,-	25.808,-
durch Haushaltsfreibetrag ^d	—	—	—	—	—	33.902,-	36.351,-	39.211,-
Sonstige öfftl. Aufwendungen <i>davon:</i>	198.922,-	350.817,-	378.854,-	465.631,-	556.606,-	193.646,-	340.797,-	365.390,-
GRV-Erziehungszeiten	21.539,-	43.079,-	43.079,-	64.618,-	64.618,-	21.539,-	43.079,-	43.079,-
GKV-Mitversicherung	23.499,-	43.817,-	48.129,-	58.717,-	71.879,-	23.499,-	43.817,-	47.689,-
Kindergärten	17.629,-	35.259,-	35.259,-	52.888,-	52.888,-	17.629,-	35.259,-	35.259,-
Schulen	78.488,-	141.308,-	163.380,-	173.307,-	243.419,-	78.488,-	141.308,-	160.953,-
rechn. Steuer f. priv. Zeitaufw.	57.767,-	87.354,-	89.008,-	116.100,-	123.802,-	52.491,-	77.334,-	78.411,-
<i>Summe der Geldaufwendungen</i>	200.302,-	244.830,-	288.430,-	280.419,-	394.372,-	151.493,-	198.903,-	229.045,-
<i>davon: öffentliche Beteiligung</i>	23,4 %	35,3 %	33,3 %	41,5 %	36,4 %	59,5 %	71,1 %	66,6 %
<i>Summe der gesamten Aufwendg.</i>	715.801,-	1.055.288,-	1.136.850,-	1.344.004,-	1.595.145,-	634.618,-	946.806,-	1.008.000,-
<i>davon: öffentlicher Anteil</i>	34,3 %	41,4 %	41,8 %	43,3 %	43,9 %	44,7 %	50,9 %	51,4 %

a Gegenwartswert bei unverändertem System familienpolitischer Maßnahmen (wobei der Zinssatz im Zeitablauf der Wachstumsrate der Ausgabenkomponenten entspricht)
b Lebenshaltungsaufwendungen für Kinder abzüglich monetäre öffentliche Beteiligung
c Kindergeldzahlungen abzüglich Steuererminderungen durch Kinderfreibeträge.
d Einschließlich Steuererminderungen durch Kinderbetreuungskostenpauschale.
Alle absoluten Angaben in DM.

Tab. 6-2b: Aufwendungen für Kinder (1996)^a in unterschiedlichen Familientypen - Neue Bundesländer

Familientyp:	Ehepaar mit Kind	Ehepaar mit 2 Kindern	Ehepaar mit 3 Kindern	Alleinerz. m. Kind	Alleinerz. mit 2 Kindern			
Zeithorizont: Von der Geburt des (ersten) Kindes bis...	Kind 18 Jahre	ältestes Kind 18 Jahre	jüngstes Kind 18 Jahre	ältestes Kind 18 Jahre	jüngstes Kind 18 Jahre	Kind 18 Jahre	ältestes Kind 18 Jahre	Jüngstes Kind 18 Jahre
Private Aufwendungen:								
Zeitaufwand	233.797,-	356.365,-	366.931,-	442.663,-	476.680,-	213.735,-	(Angaben nicht Verfügbar)	
Geldaufwendungen (netto) ^b	92.079,-	96.582,-	123.816,-	91.686,-	141.137,-	26.873,-		
Summe privater Aufwendungen	325.876,-	452.947,-	490.747,-	534.349,-	617.817,-	240.608,-		
Öffentliche Aufwendungen:								
monet. Beteilig. an priv. Aufw. davon:	47.129,-	88.325,-	99.029,-	130.971,-	157.203,-	87.532,-		
durch Kinderfreibeträge	35.801,-	63.189,-	72.596,-	84.487,-	106.686,-	35.594,-		
rechnerisches Kindergeld ^c	7.399,-	13.611,-	14.908,-	21.113,-	25.146,-	7.606,-		
Erziehungsgeld	3.929,-	11.525,-	11.525,-	25.371,-	25.371,-	12.735,-		
durch Haushaltsfreibetrag ^d	—	—	—	—	—	31.597,-		
Sonstige öfftl. Aufwendungen davon:	177.846,-	316.584,-	347.498,-	432.964,-	513.648,-	174.989,-		
GRV-Erziehungszeiten	21.539,-	43.079,-	43.079,-	64.618,-	64.618,-	21.539,-		
GKV-Mitversicherung	22.060,-	39.857,-	44.786,-	55.111,-	66.905,-	22.060,-		
Kindergärten	20.857,-	41.714,-	41.714,-	62.571,-	62.571,-	20.857,-		
Schulen	82.099,-	142.608,-	167.297,-	187.776,-	252.494,-	82.099,-		
rechn. Steuer f. priv. Zeitaufw.	31.290,-	49.326,-	50.622,-	62.888,-	67.060,-	28.433,-		
Summe der Geldaufwendungen	139.208,-	184.907,-	222.845,-	222.657,-	298.340,-	114.406,-		
davon: öffentliche Beteiligung	33,9 %	47,8 %	44,4 %	58,8 %	52,7 %	76,5 %		
Summe der gesamten Aufwendg.	550.852,-	857.856,-	937.275,-	1.098.284,-	1.288.668,-	503.129,-		
davon: öffentlicher Anteil	40,8 %	47,2 %	47,6 %	51,3 %	52,1 %	52,2 %		

a Gegenwertwert bei unverändertem System familienpolitischer Maßnahmen (wobei der Zinssatz im Zeitablauf der Wachstumsrate der Ausgabenkomponenten entspricht)

b Lebenshaltungsaufwendungen für Kinder abzüglich monetäre öffentliche Beteiligung.

c Kindergeldzahlungen abzüglich Steuererminderungen durch Kinderfreibeträge.

d Einschließlich Steuererminderungen durch Kinderbetreuungskostenpauschale.

Alle absoluten Angaben in DM.

Die Unterscheidung zwischen Geldaufwendungen und den gesamten Aufwendungen für Kinder sowie zwischen den jeweiligen *öffentlichen Anteilen* trägt der doppelten Budgetbeschränkung von Familienhaushalten Rechnung, die zum einen das *finanzielle Gleichgewicht* - zwischen monetärem Einkommen und Geldaufwendungen - wahren müssen, und zum anderen einer fundamentaleren Beschränkung ihres *Zeitbudgets* bei der Wahl zwischen Erwerbsarbeit, Haushalts- und Erziehungstätigkeit sowie (gemeinsam verbrachter) Freizeit unterliegen. Der enge Zusammenhang beider Budgetbeschränkungen wird für die Familien insbesondere in den Jahren kurz nach der Geburt ihrer Kinder fühlbar. Die v.a. im weiteren Verlauf der Familienzyklen fließenden staatlichen Realtransfers entlasten die Familien in beiderlei Hinsicht.

Bei der Interpretation der ermittelten Aufwendungen ist folgendes zu beachten:

- Zwischen 10,0 und 23,5 % der hier erfassten öffentlichen Aufwendungen für Kinder (bzw. 5,2 bis 8,6 % der gesamten Aufwendungen) entstehen nur als *rechnerischer Steuerverzicht* im Zusammenhang mit dem privaten Zeitaufwand für Kinder. Dieser ergibt sich aus der Tatsache, dass die von den Eltern selbst erbrachten Leistungen zur Kinderbetreuung nicht mit Abgaben belegt sind. Zu beachten ist, dass dies im Rahmen einer generellen Ist-Einkommensbesteuerung zwangsläufig eintritt und Alternativen dazu kaum realisierbar sind. Eine Folge dieser Art der Einkommensbesteuerung ist außerdem, dass elterliche Entscheidungen zur Zeitverwendung verzerrt werden, v.a. was die Wahlmöglichkeiten von Frauen zwischen Erwerbstätigkeit und Haushaltsarbeit bzw. Kinderbetreuung betrifft.²⁴
- 13,5 bis 17,1 % der öffentlichen Aufwendungen für Kinder (bzw. 5,5 bis 8,3 % der gesamten Aufwendungen) entfallen auf *verfassungsrechtlich gebotene Steuerminderungen*. Bezogen auf die monetäre Beteiligung des Staates an den privaten Aufwendungen für Kinder sind dies sogar zwischen 40,7 und 83,9 % (bzw. 19,6 bis 37,9 % der gesamten Geldaufwendungen). Die durch angemessene Freibeträge verringerten Steuererzahlungen mildern zwar die Belastung des jeweiligen Haushalts durch Kinder, sind aber schon deswegen erforderlich, um eine an der steuerli-

²⁴ Letzteres gilt allerdings nicht oder nur in geringerem Maße, sofern monetäre Aufwendungen für die (erwerbsbedingte) Fremdbetreuung der Kinder ebenfalls steuermindernd berücksichtigt werden. Dies wäre z.B. bei einer echten Werbungskostenlösung für solche Aufwendungen der Fall. Wenn hingegen, der jüngsten Verfassungsgerichtsentscheidung folgend, neuerdings Betreuungsfreibeträge unabhängig davon gewährt werden, ob dabei Geldaufwendungen für die externe Betreuung von Kindern anfallen oder ob die Steuerpflichtigen die Betreuung ihrer Kinder selbst übernehmen, kommt es wieder zu steuerbedingten Substitutionseffekten zugunsten der Eigenbetreuung.

chen Leistungsfähigkeit anknüpfende, horizontal gerechte Einkommensbesteuerung von Familien herzustellen. Mit einem Familienlasten- oder -leistungsausgleich *im engeren Sinn* haben sie dagegen noch nichts zu tun.²⁵

- Somit verbleiben lediglich 60,5 bis 75,6 % der hier erfassten öffentlichen Aufwendungen für Kinder (bzw. 20,8 bis 39,5 % der gesamten Aufwendungen), die als Elemente eines Familienlasten- und -leistungsausgleichs angesehen werden könnten²⁶ und dementsprechend politisch zu gestalten sind. Tabelle 6-3 gibt einen Überblick darüber, wie diese Anteile der öffentlichen Aufwendungen für Kinder, auf die sich das Interesse dieses Gutachtens in besonderem Maße richtet, nach den in der vorliegenden Untersuchung betrachteten Familientypen im einzelnen differieren.

Die Ergebnisse der ermittelten Aufwendungen verlieren generell an Aussagekraft, wenn eines der betrachteten Kinder das 18. Lebensjahr vollendet. Der wichtigste Grund dafür ist, dass hier weiterhin davon abgesehen wird, die an die Phase des Schulbesuchs anschließende Differenzierung weiterführender Bildungswege und die damit verbundenen privaten und öffentlichen Aufwendungen zu berücksichtigen. Damit entsteht ein gewisser Konflikt zwischen dem Ziel, verlässliche Angaben über Höhe und Aufteilung der Aufwendungen für Kinder in Familien unterschiedlichen Typs zu gewinnen, und der Absicht, dabei möglichst lange Abschnitte der Familienzyklen zu betrachten. Deshalb werden hier für jeden Familientyp die Aufwendungen ausgewiesen, die bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres sowohl durch das älteste als auch durch das jüngste Kind anfallen.²⁷ Während die erste dieser Größen verlässlicher sein dürfte, ist die zweite - v.a. bei Familien mit größerer Kinderzahl - im Hinblick auf die Zielsetzung der Untersuchung die interessantere, auch wenn sie noch nicht die Aufwendungen enthält, die für ältere Kinder außerhalb der einbezogenen Ausbildungsphasen anfallen.

25 Dabei wird noch davon abgesehen, dass die 1996 geltenden Kinderfreibeträge nach den Verfassungsgerichtsentscheidungen vom 29. Mai 1990 und vom 12. Juni 1990 zwar ausgereicht haben mögen, um den existenzminimalen Lebensunterhalt der Kinder von der Besteuerung des elterlichen Einkommens freizustellen. Nach den Entscheidungen vom 10. November 1998 waren sie aber immer noch deutlich zu niedrig, um auch den (vom Verfassungsgericht ebenfalls als existenzminimal eingestuft) Betreuungs- und einen darüber hinausgehenden Erziehungsbedarf abzudecken.

26 Zu den Gründen, warum aber auch ein Teil der Realleistungen des Staates nicht zum eigentlichen Familienlasten- und -leistungsausgleich gezählt werden sollte, vgl. Kap. 5.8 dieses Gutachtens. Tabelle 6-3 ist dementsprechend zurückhaltend zu interpretieren.

27 Kosten für ältere Geschwister über 18 Jahren werden im letzteren Fall erneut nur entsprechend der Wahrscheinlichkeit berücksichtigt, mit der sie noch allgemeinbildende Schulen besuchen.

Tab. 6-3: Anteile des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs an den öffentlichen und an den gesamten Aufwendungen für Kinder (1996)

Familientyp	Familienlasten- und Familienleistungsausgleich					
	zuzügl. Kinderfreibetragseffekte ^a			ohne Kinderfreibetragseffekte ^b		
	DM	% ^c	%-Pkte. ^d	DM	% ^c	%-Pkte. ^d
<i>a) Familien im früheren Bundesgebiet</i>						
Ehepaar mit...						
... einem Kind	187.955,-	84,0	28,8	148.702,-	60,5	20,8
... zwei Kindern	385.854,-	83,3	34,8	306.698,-	64,6	27,0
... drei Kindern	576.531,-	82,9	36,4	457.106,-	65,3	28,7
Alleinerziehende mit...						
... einem Kind	231.251,-	86,5	38,7	192.808,-	68,0	30,4
... zwei Kindern	439.479,-	84,9	43,6	361.288,-	69,8	35,8
<i>b) Familien in den neuen Bundesländern</i>						
Ehepaar mit...						
... einem Kind	193.685,-	84,1	34,3	157.884,-	70,2	28,7
... zwei Kindern	395.905,-	83,7	39,9	323.309,-	72,4	34,5
... drei Kindern	603.791,-	84,1	43,8	497.105,-	74,1	38,6
Alleinerziehende mit...						
... einem Kind	234.088,-	86,4	45,1	198.494,-	75,6	39,5
... zwei Kindern	(Angaben nicht verfügbar)					

a Öffentliche Aufwendungen für Kinder bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres durch das jeweils jüngste Kind, abzüglich rechnerische Steuer für private Zeitaufwendungen.

b Öffentliche Aufwendungen für Kinder bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres durch das jeweils jüngste Kind, abzüglich Steuererminderungen durch Kinderfreibeträge und rechnerische Steuer für private Zeitaufwendungen.

c Angaben in Prozent der *gesamten öffentlichen* Aufwendungen für Kinder.

d Angaben in Prozent der *gesamten* Aufwendungen für Kinder (= %-Punkte der öffentlichen Aufwendungen).

Die in den Tabellen enthaltenen Ergebnisse der Analyse können hier nur im Überblick dargestellt werden. Besonders bemerkenswert sind folgende Einsichten.

1. Für die alten Bundesländer wurden *Gesamtaufwendungen* für Kinder ermittelt, die (in auf volle 1000 DM abgerundeten Werten) zwischen 634.000 DM in Familien Alleinerziehender mit einem Kind und 1.595.000 DM in Ehepaar-Familien mit drei Kindern liegen. Die Vergleichswerte für die gleichen Familientypen in den neuen Bundesländern liegen zwischen 503.000 DM und 1.288.000 DM.

2. Die Werte für *den privaten Gesamtaufwand* liegen in den alten Bundesländern zwischen 350.000 DM für Alleinerziehende mit einem Kind und 894.000 DM bei Ehepaaren mit drei Kindern. Die Werte für die gleichen Familientypen in den neuen Bundesländern belaufen sich auf 240.000 DM und 617.000 DM.
3. Die Werte für den *Zeitaufwand für die Kinderbetreuung* liegen in den alten Bundesländern zwischen 289.000 DM für die Alleinerziehenden mit einem Kind und 644.000 DM für Ehepaare mit drei Kindern. Für die neuen Bundesländer liegen die entsprechenden Werte zwischen 213.000 DM und 476.000 DM.
4. Die *Anteile der öffentlichen Hand* an den Gesamtaufwendungen für Kinder liegen (ohne den fiktiven Verzicht des Staates auf eine Besteuerung des Wertes der Betreuung und ohne den durch die Kinderfreibeträge bedingten Steuerverzicht) zwischen 20,8 % für die Ehepaarfamilie mit einem Kind und 35,8 % für die Familien Alleinerziehender mit zwei Kindern in den alten Bundesländern und zwischen 28,7 % und 39,5 % in den neuen Bundesländern (vgl. dazu Tabelle 6-3).

Insgesamt entsprechen die in den Tabellen 6-2a und 6-2b erkennbar werdenden Grundmuster von Höhe und Struktur der Aufwendungen für Kinder in Familien unterschiedlichen Typs ebenfalls plausiblen Erwartungen. So zeigt sich, dass die "marginalen" Aufwendungen für Kinder zunehmender Ordnungszahl tendenziell sinken.²⁸ Dies liegt v.a. daran, dass die Berechnungen sowohl bei den privaten Zeitaufwendungen für die Betreuung von Kindern als auch bei den Aufwendungen für den Lebensunterhalt von Kindern nennenswerte "Haushaltersparnisse" anzeigen. Da die öffentliche Beteiligung an den monetären Aufwendungen, v.a. das Kindergeld, eher ein umgekehrtes Differenzierungsmuster aufweist, wird dieser Effekt bei den privaten Geldaufwendungen für Kinder auf *Nettobasis* noch verstärkt. Sichtbar wird dies auch an den mit zunehmender Kinderzahl steigenden Anteilen der öffentlichen Hand sowohl an den monetären als auch an den gesamten Aufwendungen für Kinder, die sich aus den Berechnungen für 1996 ergeben. Beide Quoten steigen mit der Kinderzahl der betrachteten Familien durchgängig an. Im Falle Alleinerziehender liegen sie generell höher als bei Ehepaaren.²⁹

28 Dies gilt sowohl, wenn die Angaben bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres durch das jeweils älteste Kind über verschiedene Familientypen verglichen werden, als auch für die Angaben bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres durch das jüngste Kind.

29 Ein exakter ("*ceteris-paribus*-") Vergleich ist nicht möglich, weil den Berechnungen bei Alleinerziehenden niedrigere Haushaltseinkommen zugrunde liegen. Festhalten lässt sich anhand der Tabellen 6-2a und 6-2b allerdings, dass für Kinder Alleinerziehender - u.a. gerade wegen niedrigerer durchschnittlicher Einkommen der Eltern - im Durchschnitt auch absolut geringere Aufwendungen getätigt werden.

Ergebnisse früherer Arbeiten, mit denen die hier ermittelten Zeitprofile der privaten und öffentlichen Aufwendungen für Kinder verglichen werden könnten, liegen in der Literatur nicht vor. Anderes gilt jedoch für die auf dieser Basis errechneten Gesamtaufwendungen für Kinder, die sich kumuliert über den gesamten Lebenszyklus verschiedener Familientypen ergeben. Sowohl hinsichtlich der absoluten Höhe dieser Aufwendungen als auch hinsichtlich der öffentlichen Finanzierungsanteile fallen die Ergebnisse in eine ähnliche Größenklasse wie bei früheren Untersuchungen des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen³⁰ und anderen vergleichbaren Studien.³¹ Dies gilt insbesondere, wenn man die zeitliche Distanz zwischen den einzelnen Arbeiten berücksichtigt und außerdem die Unterschiede hinsichtlich der verwendeten Zurechnungsmethoden und des Umfang erfasster öffentlicher Aufwendungen beachtet. Für die Höhe der privaten wie der gesamten Aufwendungen für Kinder ergeben sich hier erneut nennenswerte Beträge. Der Anteil der öffentlichen Hand tritt, v.a. wegen der Einbeziehung staatlicher Realleistungen im Bereich der Betreuung und (schulischen) Ausbildung von Kindern und der beitragsfreien Mitversicherung von Kindern in der GKV, nun noch etwas deutlicher hervor.³²

Es sei noch einmal darauf hingewiesen, dass der in diesem Kapitel ermittelte Umfang öffentlicher Aufwendungen für Kinder grundsätzlich nur sehr bedingt Rückschlüsse über die Konsistenz des (im Jahre 1996) bestehenden Systems des Familienlasten- und -leistungsausgleichs zulässt. Offen bleiben muss auch die Frage, ob die öffentliche Beteiligung an den gesamten Aufwendungen für Kinder als eher hoch oder niedrig erscheint.

Ob und inwieweit sich die in Tabelle 6-3 zusammengefassten öffentlichen Aufwendungen für Kinder ihrer Höhe, ihrer Zusammensetzung nach Aufwandsbereichen und Instrumenten sowie ihrer zeitlichen Struktur nach zu einem "System" zusammenfügen, das sinnvolle Zielsetzungen der monetären Familienpolitik angemessen und ohne unberücksichtigte Widersprüche verfolgt, lässt sich den hier angestellten Berechnungen allein allerdings

30 Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMJFG (1979).

31 Vgl. v.a. Lampert (1992).

32 Auf die Berechnungen des Wissenschaftlichen Beirats beim BMJFG (1979) wurde eingangs dieses Kapitels bereits verwiesen. Als globaler Finanzierungsanteil der öffentlichen Hand an den gesamten "Leistungen für die nachwachsende Generation" ergaben sich dort - bei vergleichbarer Zurechnung der Kosten elterlicher Kinderbetreuungszeiten - 43,5% (für das Jahr 1974 und im Durchschnitt aller Familientypen). In der Arbeit von Lampert (1992) wird auf dem institutionellen Stand des Jahres 1991 der Fall eines Ehepaares mit zwei Kindern (bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres durch das jüngere Kind) betrachtet, wobei staatliche Realleistungen und die öffentliche Beteiligung an den Aufwendungen für private Kinderbetreuung allerdings ausgeklammert bleiben. Durch überschlägige Ergänzung und eine geänderte Zurechnung der von Lampert ermittelten Zahlen errechnet Lüdeke (1995a) einen Anteil der öffentlichen Hand an den gesamten Aufwendungen für Kinder von 37,5% (der Vergleichswert in Tabelle 6-2a beläuft sich auf 41,8%).

nicht entnehmen. Urteile über Fragen dieser Art hängen erstens von den Zielen ab, die mit den hier betrachteten Maßnahmen im einzelnen und insgesamt verfolgt werden, zweitens von den - möglicherweise teils unbeachteten - Wirkungen, die sie entfalten. Es kommt demnach entscheidend darauf an, welche der in den Kapiteln 2 und 3 vorgestellten Begründungsmuster für eine Förderung von Familien bzw. Kindern bei der Ausgestaltung familienpolitischer Maßnahmen in den Vordergrund gestellt werden, wie diese Begründungsmuster zusammenhängen bzw. welche Zielkonflikte dabei zu lösen sind.

Im gegenwärtigen System familienpolitischer Maßnahmen zeigt sich jedoch erstens ein vergleichsweise großes Gewicht steuersystematisch begründeter Instrumente, die nicht zum eigentlichen Familienlasten- und -leistungsausgleich zählen (vgl. Abschnitt 7.1) und bei einer alternativen Ausgestaltung eventuell überflüssig werden könnten. Zweitens lässt die in Abschnitt 6.3 in den Vordergrund gestellte zeitliche Struktur der Aufwendungen für Kinder eine besondere Beanspruchung der Eltern in frühen Phasen des Familienzyklus' erkennen. Dies berührt die Fragen nach der Rolle familienergänzender Institutionen und nach der Bedeutung der Rahmenbedingungen, unter denen die daraus resultierenden Belastungen bewältigt bzw. die entsprechenden Leistungen erbracht werden (vgl. Abschnitt 7.2), sowie ganz generell nach Möglichkeiten für einen stärkeren intertemporalen Ausgleich (vgl. Abschnitt 7.3). Drittens ergeben die Berechnungen schließlich zwar ein der Höhe nach nennenswertes Niveau öffentlicher Aufwendungen für Kinder. Die Struktur dieser Aufwendungen lässt sich aber im Hinblick auf die Umsetzung der Idee eines - v.a. intergenerationellen - Familienleistungsausgleichs (vgl. Abschnitt 7.4) und auf die Realisierung der in diesem Gutachten zugrunde gelegten Gerechtigkeitskonzepte (Chancengerechtigkeit, Prozessgerechtigkeit und Verteilungsgerechtigkeit i.e.S., vgl. insbesondere Abschnitt 7.5) weiter überprüfen.

6.5 Private und öffentliche Aufwendungen in der Phase tertiärer Bildung

Ergänzende Angaben zu den privaten und öffentlichen Aufwendungen für Kinder, die in der Phase tertiärer Bildung anfallen, lassen sich sinnvollerweise nur außerhalb der bisher zugrunde gelegten Familientypen- und Familienphasenperspektive machen. Anderenfalls müssten diverse Annahmen über Beginn, Art und Dauer der Bildungswege aller Kinder einer Familie getroffen und entsprechende Fallunterscheidungen eingeführt werden, die sich von der Vorstellung durchschnittlicher Lebenszyklen von Familien und ihren Mitgliedern immer weiter entfernen. Deshalb wird die berufsqualifizie-

rende Ausbildung der Kinder hier separat betrachtet, um beispielhaft die jeweils anfallenden Aufwendungen für ein Kind zu bestimmen. Entscheidend ist dabei v.a., ob das Kind nach Abschluss einer allgemeinbildenden Schule eine Berufsausbildung beginnt oder ein Hochschulstudium aufnimmt, da Höhe und Struktur der Aufwendungen nach diesen Grundtypen tertiärer Bildungsgänge deutlich variieren.

Tabelle 6-4 gibt einen Überblick über die hier ermittelten Aufwendungen je Auszubildendem bzw. je Student aller Fachrichtungen, und zwar zu Vergleichszwecken sowohl für einen einzelnen Ausbildungsmonat als auch für die gesamte Dauer der jeweiligen Ausbildung (zu den genaueren Berechnungsmodalitäten vgl. erneut Anhang 6-B). Hinsichtlich der zeitlichen Struktur der Aufwendungen ist zu berücksichtigen, dass eine berufliche Ausbildung nur einen kürzeren Besuch allgemeinbildender Schulen voraussetzt und in der Regel drei Jahre dauert, während für den Besuch einer Hochschule zunächst die fachgebundene oder allgemeine Hochschulreife erworben werden muss und ein Studium bis zum ersten berufsqualifizierenden Abschluss in Deutschland durchschnittlich ca. sechseinhalb Jahre dauert. Bei der Aufteilung der Finanzierungsverantwortung im Bereich der tertiären Ausbildung kommen - neben einer eventuellen weiteren Beteiligung der Eltern und diversen Formen öffentlicher Aufwendungen - nun zusätzliche Instanzen ins Spiel: Im Falle der beruflichen Bildung sind dies v.a. die Ausbildungsbetriebe, insbesondere im Falle eines Hochschulstudiums auch die Absolventen selbst, die auf eine sofortige Aufnahme der Erwerbstätigkeit mit niedrigerer Qualifikation verzichten. Sowohl an den Kosten der betrieblichen Ausbildung als auch an den "Opportunitätskosten" der Studierenden beteiligt sich der Staat wiederum in Gestalt verminderter Steuern sowie Sozialabgaben.³³ Schließlich finanziert er im wesentlichen die beruflichen Schulen sowie die Kosten der Lehre an öffentlichen Hochschulen.

33 Für den Fall der beruflichen Ausbildung ergibt sich dagegen, dass der rechnerische Opportunitätskostenanteil der Auszubildenden - gemessen als Differenz der Nettoentgelte von ungelerten Beschäftigten derselben Altersstufen und von Lehrlingen - negativ ist (vgl. dazu Anhang 6-B). Dies überträgt sich auf die staatliche Beteiligung in Form entsprechend erhöhter Abgaben.

Tab. 6-4: Aufwendungen für Kinder (1996) im Rahmen der tertiären Bildung

	berufliche Ausbildung		Hochschulstudium	
	monatlich	insgesamt	monatlich	insgesamt
Gesamtdauer der Bildungsphase:		3 Jahre		6,5 Jahre
Private Aufwendungen (netto):				
Aufwendungen der Eltern	—,- ³⁴	—,- ³³	463,-	36.148,-
Aufwendungen der Betriebe	952,-	34.259,-	—,-	—,-
Opportunitätskosten der Kinder	- 69,-	- 2.483,-	1.958,-	152.757,-
Öffentliche Aufwendungen:				
monet. Beteiligg. an privaten Aufwendg.	1.185,-	42.649,-	447,-	34.874,-
Opportunitätskostenanteil	- 48,-	- 1.725,-	1.180,-	92.015,-
direkte öffentl. Aufw. für Bildung	436,-	15.679,-	728,-	56.767,-
Gesamtkosten	2.455,-	88.378,-	4.776,-	372.561,-
öffentlicher Anteil		63,0 %		50,7 %
Alle absoluten Angaben in DM.				

Für die Ausbildung eines durchschnittlichen Studenten ergeben sich demnach Gesamtaufwendungen in Höhe von rund 372.600 DM, von denen ca. 188.900 DM privat und 183.700 DM öffentlich übernommen werden.³⁵ Demgegenüber belaufen sich die Gesamtkosten einer beruflichen Ausbildung im Durchschnitt auf rund 88.350 DM, mit einem Anteil der Betriebe von 34.250 DM, einem Anteil der öffentlichen Hand in Höhe von 56.600 DM und einem rechnerischen Vorteil der Auszubildenden in Höhe von knapp 2.500 DM. Zwar übersteigt der öffentliche Anteil an den Kosten der berufli-

34 Da die ermittelten Lebenshaltungskosten der Kinder in dieser Altersstufe nach den vorangegangenen Berechnungen niedriger sind als die Summe von Nettolehrlingsgehalt und monetären Transfers des Staates an die Familien, werden diese Aufwendungen hier vernachlässigt. Das schließt zusätzliche Transferströme zwischen den Eltern und Kindern nicht aus, diese können aber als freiwillige Schenkungen und nicht als Teil der Belastungen entsprechend der gesetzlichen Unterhaltsverpflichtungen gelten.

35 Die elterlichen Leistungen werden hier aus verschiedenen Gründen möglicherweise unterschätzt (vgl. Anhang 6-B).

chen Ausbildung den entsprechenden Anteil an den Kosten eines durchschnittlichen Studiums. Die absoluten Beträge der öffentlichen Beteiligung sind aber - insbesondere unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Dauer beider Arten tertiärer Bildungswege - im Falle eines Hochschulstudiums deutlich höher.

Zu bedenken ist angesichts dieser Daten auch, dass in Deutschland 1996 nur 30,8 % aller 19- bis unter 26-Jährigen studierten,³⁶ so dass an den nicht unproblematischen Verteilungseffekten der öffentlichen Bildungsfinanzierung und anderer in diesem Zusammenhang anfallender öffentlicher Aufwendungen nicht vorbeigegangen werden sollte. So liefert z.B. die Arbeit von Grüske (1994) - trotz abweichender Berechnungsmodalitäten, die die Höhe der zugerechneten Leistungen betreffen - ein der Struktur nach klares Bild der erheblichen Nettovorteile von Haushalten mit studierenden Kindern, die dadurch entstehen, dass sich Eltern von Studierenden und die Absolventen selbst - wie alle anderen Steuerpflichtigen auch - an der Deckung des Bildungsetats beteiligen, aber nur sie zugleich die dadurch finanzierten Leistungen in Anspruch nehmen.³⁷ Die verteilungspolitischen Probleme dieses Systems gewinnen noch an Gewicht, wenn man die empirisch gesehen stark schichtspezifischen Quoten der Bildungsbeteiligung im Hochschulbereich bedenkt.

Die vorstehenden Überlegungen zeigen, dass sich durch die Einbeziehung des Bereichs der tertiären Bildung in die Aufwandsermittlung das Bild nicht grundsätzlich ändert. Deutlich werden jedoch nennenswerte Unterschiede, je nach den im Einzelfall eingeschlagenen weiteren Bildungswegen. Kombiniert man die Ergebnisse aus Abschnitt 6.5 mit den sonstigen Resultaten

36 Vgl. BMB+F (1997: 141).

37 Vgl. Grüske 1994: insbes. 145. Zu beachten sind allerdings eventuelle bildungsbedingte Steuermehrzahlungen der Akademiker, verursacht durch höhere Lebenseinkommen, die Konzentration des Lebenseinkommens auf weniger (und spätere) Perioden und die daraus zusätzlich resultierenden Effekte der Steuerprogression, die hier gegengerechnet werden könnten.

dieser Untersuchung exemplarisch für den Fall eines Ehepaares mit einem Kind (im früheren Bundesgebiet), so steigen die Gesamtaufwendungen für das Kind bis zum Erwerb eines berufsqualifizierenden Abschlusses bei einer beruflichen Ausbildung auf 759.789 DM, mit einem öffentlichen Anteil von 36,7 %. Bei einem Hochschulstudium ergeben sich Aufwendungen in Höhe von 972.874 DM, mit einem öffentlichen Anteil von 47,0 %.³⁸

38 Berücksichtigt werden dabei auch entsprechend angepasste Bildungsverläufe in der Phase sekundärer Schulbildung: Im Falle einer beruflichen Ausbildung werden ein Hauptschulabschluss und ein weiteres berufsvorbereitendes Schuljahr zugrunde gelegt, nach denen das betreffende Kind im 17. Lebensjahr eine Lehre beginnt und diese in drei Jahren abschließt. Im Falle eines Hochschulstudiums gehen wir davon aus, dass das Kind unmittelbar nach einem Gymnasialabschluss im 19. Lebensjahr ein Studium (ohne Spezifikation des Studienfaches) aufnimmt, das nach der durchschnittlichen Dauer von 6,5 Jahren endet.

7. Konzepte eines gerechten Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs

Nachdem in Kapitel 4 die Leistungen, die Familien erbringen, und in Kapitel 5 die Lasten durch Kindererziehung, die Familien und die Allgemeinheit auf sich nehmen, dargestellt wurden und in Kapitel 6 eine wertmäßige Abschätzung von Höhe und Verteilung der Aufwendungen durchgeführt wurde, soll in diesem Kapitel der Frage nachgegangen werden, ob unter den gegenwärtigen Bedingungen ein politischer Handlungsbedarf besteht, diese Lasten und Leistungen auszugleichen, und wie er im einzelnen zu begründen ist. Bevor im Kapitel 8 konkrete politische Konsequenzen gezogen werden, stehen in diesem Kapitel zunächst konzeptionelle Überlegungen im Vordergrund. Diese dienen vor allem dazu, die Problembereiche, die politischen Handlungsbedarf begründen können, systematisch zu erfassen und zu analysieren, um vor diesem Hintergrund die gesellschaftlichen Bedingungen und familienpolitischen Maßnahmen dahingehend beurteilen zu können, inwieweit sie einen Rahmen schaffen, in dem Familien ihren individuellen und den gesellschaftlichen Zielen entsprechende familiäre Leistung erbringen können.

Ausgehend von der Auffassung, dass politischer Handlungsbedarf besteht, wenn gesellschaftlich anerkannte Gerechtigkeitsvorstellungen nicht erfüllt sind, gilt es zu untersuchen, ob unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen Gerechtigkeitskriterien für Familien¹ verletzt sind und wie familienpolitische Maßnahmen unter dem Gesichtspunkt der Bedarfs- und Leistungsgerechtigkeit ausgestaltet sein sollten.

Zum Verhältnis von Bedarfs- und Leistungsgerechtigkeit

Bedarfs- und Leistungsgerechtigkeit sind Verteilungsprinzipien, die in allen entwickelten Gesellschaften immer gemeinsam Anwendung finden.² Bei reiner Anwendung des Bedarfsprinzips fehlen die zur effizienten Ressourcennutzung notwendigen Leistungsanreize. Umgekehrt ist eine gesellschaftliche Verteilung ausschließlich nach dem Prinzip der Leistungsgerechtigkeit nicht möglich, da Chancengleichheit i.S. gleicher Möglichkeiten

1 Vgl. hierzu Abschnitt 3.2.

2 Wenn auch mit unterschiedlicher Gewichtung und unterschiedlichen Kriterien der "Leistungsbewertung".

zur Teilhabe an Produktionsprozessen nicht generell herstellbar ist.³ Allerdings zeigt sich bereits hier ein gewisser Trade off: Je mehr durch Herstellung von Partizipationsgerechtigkeit die Individuen in die Lage versetzt werden, leistungsgerechte Entgelte ihrer Anstrengungen und ihres Ressourceneinsatzes zu erzielen, desto geringer wird die Notwendigkeit zur bedarfsorientierten Umverteilung sein.

Dies verschärft sich noch, wenn man nach dem zeitlichen Bezug der Bedarfsbeurteilung fragt: Soll eine Zeitpunkt- bzw. Periodenbetrachtung zugrunde gelegt werden (Bedarf in einem Monat) oder ist für die Frage nach der bedarfsgerechten Verteilung ein Vergleich der "Lebenswohlfahrt" verschiedener Individuen notwendig? Da eine mangelnde Bedarfsdeckung immer kurzfristig brisant ist und nicht durch späteren höheren Wohlstand im Lebensverlauf kompensiert werden kann, kommt für eine bedarfsorientierte Umverteilung nur eine Periodenbetrachtung in Frage, d.h. eine an kürzeren Lebensphasen im Familienzyklus orientierte Betrachtung. Allerdings stellt sich eine solche bedarfsorientierte Umverteilung in einzelnen Perioden - sofern es sich um typische phasenspezifische Belastungen handelt - aus der Lebenslaufperspektive der Betroffenen oft als intertemporale Einkommensumschichtung dar, die durchaus antizipiert werden kann. So mag sich der Empfang von Kindergeld, das aus Steuermitteln finanziert wird, als ein Vorgriff auf späteres Einkommen darstellen, der mittels späterer Steuerzahlungen wieder zurückbezahlt wird. Sofern solche gegenläufigen phasenspezifischen Zahlungsströme zwischen Individuen und Gemeinschaft als explizite Kreditbeziehung ausgestaltet werden, entsprechen sie dem Prinzip der Leistungsgerechtigkeit und erübrigen anderenfalls gewährte bedarfsorientierte Transfers.

Da eine Einigung auf Regeln über Leistungserstellung und Leistungsbewertung im politischen Willensbildungsprozess im Allgemeinen wohl leichter zu erzielen ist als eine Einigung auf den Umfang der bedarfsorientierten Umverteilung, sollten politische Maßnahmen zunächst ein möglichst hohes Maß an Leistungsgerechtigkeit zu realisieren suchen, um die Notwendigkeit einer bedarfsorientierten Umverteilung so gering wie möglich zu halten.

Leistungsgerechtigkeit für Familien

Wie schon in Abschnitt 3.2 dargelegt, wird in Marktwirtschaften prinzipiell davon ausgegangen, dass die Leistungen der Marktteilnehmer bei den pri-

3 Bevorzugungen und Benachteiligungen durch die Natur wie geniale Fähigkeiten oder gesundheitliche Einschränkungen können durch gesellschaftliche Maßnahmen wie Bildung und medizinische Versorgung nie ganz ausgeglichen werden.

vaten Transaktionen eine angemessene Bewertung finden. Sofern die Märkte bestimmte Eigenschaften erfüllen, gewährleisten die sich ergebenden Preise einen effizienten Ressourceneinsatz und gelten als leistungsgerecht.⁴ Auf realen Märkten sind diese Bedingungen jedoch häufig verletzt. Die sich dann ergebenden, nicht leistungsgerechten Preise setzen Anreize für das individuelle Handeln, das die in einer Gesellschaft vorhandenen Ressourcen nicht effizient i.S. der Wohlfahrtsproduktion nutzt. Allokative Effizienz und Leistungsgerechtigkeit sind damit einander bedingende gesellschaftliche Ziele. Wird allokative Effizienz aufgrund von Marktversagen nicht erreicht, begründet dies staatliche Maßnahmen, die zur Leistungsgerechtigkeit beitragen. Darüber hinaus hat der Staat für die gleichen Partizipationsmöglichkeiten zu sorgen durch Gewährleistung des Marktzugangs und Sicherstellung einer gesellschaftlich akzeptierten Anfangsausstattung.

Betrachtet man nun Leistungsgerechtigkeit als ein "faïres Preissystem im Leistungsaustausch", so umfasst dies sowohl faire Entgelte für Leistungen, die anderen zugute kommen, als auch faire Kosten für Güter, die der eigenen Bedürfnisbefriedigung dienen. Familien sind in beiden Bereichen mit nicht adäquaten Preisen konfrontiert:

- Zum einen erbringen Familien Leistungen für andere, die nicht leistungsgerecht entlohnt werden. Dies gilt sowohl im Austauschverhältnis zu den direkten Leistungsempfängern, den Kindern, als auch zu anderen Gesellschaftsmitgliedern. Letzteres ist die Folge sogenannter externer Effekte. Eltern erbringen mit ihrer Sorge für Kinder auch Leistungen, an denen alle partizipieren, für die jedoch auf freiwilliger Basis kein Entgelt gezahlt wird, da niemand ausgeschlossen werden kann. Im Verhältnis zwischen Eltern und Kindern verhindern dagegen oft mangelnde Startchancen und fehlende Zugangsmöglichkeiten zu Kreditmärkten einen leistungsgerechten Austausch, wenn nämlich durch unzulängliche Bedingungen des Aufwachsens eine suboptimale Humanvermögensbildung stattfindet und folglich die Fähigkeit zur adäquaten Gegenleistung durch die Kinder eingeschränkt ist.
- Zum anderen ist für Eltern oft eine kostenminimale Leistungserstellung nicht möglich. Mangelnde Zugangsmöglichkeiten zu Kreditmärkten sowie - aufgrund eingeschränkter Zeitsouveränität - zu Arbeitsmärkten füh-

4 Die ökonomische Theorie zeigt, dass allokative Effizienz, d.h. keine Ressourcenverschwendung stattfindet, wenn auf den Märkten vollständiger Wettbewerb herrscht. Dazu gehören einerseits hinreichend viele Anbieter und Nachfrage, so dass kein einzelnes Wirtschaftssubjekt den Preis beeinflussen kann, und andererseits bestimmte Eigenschaften des sog. vollkommenen Marktes, d.h. es werden homogene Güter gehandelt, es existieren keine externen Effekte, es herrscht vollkommene Information und unendlich schnelle Anpassungsgeschwindigkeit, u.a.

ren zu phasenspezifischen Einkommensschwächen, die bei einer anderen Verteilung im Lebenslauf geringer ausfallen könnten.

Aufbau von Kapitel 7

Diese Überlegungen bilden den konzeptionellen Rahmen für Kapitel 7. Zunächst wird die Frage nach der steuerlichen Behandlung der existenzsichernden Aufwendungen für Kinder behandelt, die keine familienpolitische Maßnahme i.e.S. darstellt, da hier nur das allgemeine Prinzip der horizontalen Steuergerechtigkeit auf Familien angewendet wird (Abschnitt 7.1). Dies bildet erst die Basis für eine Familienleistungs- und -lastenausgleich.

Danach wird dem Problem der Leistungsgerechtigkeit für Familien nachgegangen. Ausgehend von der Frage, wer Empfänger der familialen Leistungen ist, werden hier drei Problembereiche behandelt. Sind familienexterne Personen die Nutznießer, so liegen sogenannte externe Erträge vor (Abschnitt 7.2). Diese können direkt auftreten oder indirekt, indem gesamtgesellschaftliche Bereiche beeinflusst werden, wovon dann alle Gesellschaftsmitglieder profitieren. Umgekehrt können aber auch zu hohe Belastungen für die Gesellschaft entstehen, die ebenfalls staatliche Eingriffe herausfordern. Sind die Kinder direkt oder die gesamte nächste Generation Nutznießer der Leistungen, handelt es sich um eine Frage des intergenerationellen Leistungsaustausches, der in Abschnitt 7.3 behandelt wird. In dem Maße, in dem Eltern selbst Nutznießer sind (Freude an den Kindern), ist allerdings keine Gegenleistung erforderlich. Trotzdem mag auch dafür staatlicher Handlungsbedarf bestehen, wenn nämlich die Leistungen aufgrund der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Eltern nicht kostenminimal erstellt werden können, da wohlfahrtssteigernde intertemporale Umschichtungen des Einkommens und der Belastungen nicht möglich sind. Der Ausgleich "phasenspezifischer Belastungen" erfordert aus dieser Sichtweise vor allem auch die Schaffung der Möglichkeit zur intertemporalen Umschichtung von Einkommen und Belastungen (Abschnitt 7.4).

Der Frage nach der Bedarfsgerechtigkeit wird dann im Abschnitt 7.5 nachgegangen. Allerdings ist die Sicherung des Existenzminimums keine Frage des Familienlasten- und -leistungsausgleichs, sondern stellt eine allgemeine sozialpolitische Aufgabe dar. Startgerechtigkeit und Prozessgerechtigkeit sind im Sinne der Gewährung von Zugangschancen zu Märkten bzw. der Rahmenbedingungen zur effizienten Verwertung der Ressourcen zunächst

der Partizipationsgerechtigkeit zuzuordnen.⁵ Diese muss aber letztendlich bedarfsorientiert ausgestaltet sein, um eine Angleichung von Chancen zu erreichen. Da darüber hinaus sowohl die Humanvermögensausstattung als auch die Beteiligung an gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Prozessen selbst direkt der Bedürfnisbefriedigung dienen, sind entsprechende Bedarfsgesichtspunkte ebenfalls nicht zu vernachlässigen und erfordern eine über die allokative Begründung hinausgehende Umverteilung.

7.1 Horizontal gerechte Verteilung der Steuerlasten

Zunächst sind die Problemkreise zu identifizieren, die mit der horizontalen Gerechtigkeit im Zusammenhang mit der Besteuerung von Familien zu klären sind und die den Rahmen für den folgenden Abschnitt bilden:

- Wie ist der Begriff der horizontalen Gerechtigkeit in Verbindung mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip in der Bundesrepublik zu interpretieren? Welche Zusammenhänge bestehen zu Fragen der vertikalen Gerechtigkeit?
- Welche steuersystematisch korrekte Behandlung von Familien, insbesondere bei der Einkommensbesteuerung, kann realisiert werden?

7.1.1 Horizontale Gerechtigkeit im Rahmen des Leistungsfähigkeitsprinzips

Die Grundlage der direkten Besteuerung bildet nach ganz überwiegender Meinung in Wissenschaft, Politik und Rechtsprechung das *Leistungsfähigkeitsprinzip*, nach dem jeder Steuerpflichtige nach seiner Leistungs- bzw. Zahlungsfähigkeit mit Steuern belastet werden sollte. Dieses Prinzip beinhaltet zwei Forderungen: Nach dem Postulat der *horizontalen Gerechtigkeit* sollen Steuerpflichtige mit gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit auch gleich besteuert werden, während die *vertikale Gerechtigkeit* eine (gerechte) unterschiedliche Steuerbelastung von Steuerpflichtigen mit verschieden hoher Leistungsfähigkeit verlangt. Diese Gerechtigkeitspostulate müssen inhaltlich ausgefüllt werden. Dazu muss sich eine Gesellschaft zunächst auf einen *Indikator für wirtschaftliche Leistungsfähigkeit* einigen. Obwohl aus finanzwissenschaftlicher Sicht viel für die konsumtiven Ausgaben von Steuerpflichtigen, also deren Einkommensverwendung, als Grundlage spricht,⁶ dominiert in der Realität das erzielte *Einkommen* bei der Entstehung als

5 Vgl. Abschnitt 3.2.

6 Vgl. etwa Rose (1991). Statt des tatsächlichen Einkommens oder Konsums spräche konzeptionell auch vieles für das Einkommens- und Konsumpotenzial als Besteuerungsgrundlage; dieses leistungsfähigkeitsorientierte Steuerkonzept scheidet jedoch an den Schwierigkeiten einer Ermittlung dieses Potenzials. Vgl. hierfür z.B. Homburg (1997: 167 ff.).

Maßstab der Zahlungsfähigkeit und damit auch als Grundlage der personellen Besteuerung.

Im Sinne der *vertikalen Gerechtigkeit* würde es in einem nächsten Schritt darum gehen, einen *geeigneten Steuertarif* der so (eher pragmatisch) begründeten Einkommensteuer abzuleiten. Nach gängigen finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen kann jedoch das Leistungsfähigkeitsprinzip *keine eindeutige Empfehlung* zu einem bestimmten Tarifverlauf geben.⁷ Auch die Progressivität der Einkommensteuer ist nur unter ganz bestimmten restriktiven Annahmen unmittelbar aus dem Leistungsfähigkeitsprinzip abzuleiten. Dennoch wird die *gegebene progressive Einkommensteuer* als Ausdruck der gesellschaftlich dominierenden Werthaltung auch unter Berücksichtigung verzerrender allokativer Wirkungen *akzeptiert*.

Umstritten könnte dann die Frage sein, inwiefern die Herstellung von horizontaler Gerechtigkeit - etwa durch Freibeträge oder Grundfreibeträge - Einfluss auf Fragen der vertikalen Gerechtigkeit nimmt.

Grundsätzlich bewirkt die Gewährung eines *Freibetrages*, dass sich das zu versteuernde Einkommen eines Steuerpflichtigen um genau diesen Betrag reduziert. Mithin verringert sich im Rahmen eines direkt progressiven Steuertarifs auch der Grenzsteuersatz, d.h. der Steuersatz, mit dem die letzte Mark des zu versteuernden Einkommens belastet wird. Dies führt systemlogisch dazu, dass im Vergleich zweier Steuerpflichtiger mit unterschiedlich hohem Einkommen ein Freibetrag auch zu unterschiedlich hohen Entlastungsbeträgen führt, d.h. die Entlastungsbeträge steigen mit zunehmendem Einkommen. Dies wird vielfach aus Sicht der vertikalen Steuergerechtigkeit als problematisch angesehen. Es lässt sich jedoch zeigen, dass diese unterschiedliche Entlastungswirkung eines Freibetrags lediglich einen *systemlogischen Reflex in einem progressiven Steuersystem* darstellt und zudem

7 Siehe z.B. Petersen (1990: 221 ff.) oder Zimmermann/Henke (1994: 106 ff.). Betrachtet man das Einkommen als Indikator für die Leistungsfähigkeit und damit als ursächlich für das Nutzenniveau eines Besteuernten, so stellt eine Besteuerung dieses Einkommens ein Opfer im Sinne einer Nutzenkürzung dar. Dann muss sich eine Gesellschaft in einem ersten Schritt auf die Gestaltung dieses Opfers einigen, also etwa eine absolut gleiche oder eine relativ (prozentual) gleiche Nutzenkürzung postulieren. Vertikale Gerechtigkeit erfordert in einem zweiten Schritt eine Annahme, inwiefern der Nutzen vom Einkommen abhängt. Erst die Kombination von Opferprinzip und Nutzenfunktion bezüglich des Indikators "Einkommen" erlaubt eine Berechnung der zu zahlenden Steuerbeträge von Individuen mit unterschiedlich hohen Einkommen, aus der sich ein Steuertarif ableiten lässt. Selbst wenn man sich auf ein Opferprinzip einigen könnte und von einem sinkenden Grenznutzen des Einkommens bei allen (identisch unterstellten) Individuen ausgeht (also einen immer geringeren Nutzenzuwachs für zusätzliche Einkommenseinheiten unterstellt), führen alternative Hypothesen über die zugrunde liegende funktionale Form (Krümmung) der Grenznutzenkurve zu unterschiedlichen Ergebnissen bezüglich des Steuertarifs. Je nach Annahmen bezüglich Opferprinzip und Nutzenfunktion sind somit im Ergebnis sowohl progressive oder auch proportionale als auch regressive Steuertarife mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip vereinbar.

in einer Betrachtung relativ zum Einkommen auch nicht mehr distributiv inakzeptabel erscheint.⁸

Eine Alternative zur Freibetrags-Lösung wird vielfach in der Einräumung eines *Kindergrundfreibetrages* gesehen. Dieser würde im Gegensatz zum ("normalen") Freibetrag nicht die letzten verdienten Einkommenseinheiten, sondern (quasi "von unten") die ersten Einheiten des zu versteuernden Einkommens von der Besteuerung frei stellen. Wenn der Steuertarif der Einkommensteuer erst an der Stelle einsetzt, die sich aus der Summe aller Grundfreibeträge (für alle Elternteile und für alle Kinder) ergibt, entsteht eine auch betragsmäßig gleiche Entlastungswirkung unabhängig vom Elterneinkommen. Dies scheint aus Sicht der vertikalen Gerechtigkeit eine attraktive Lösung zu sein, jedoch führt der Grundfreibetrag zu unterschiedlichen Eingangssteuersätzen in Abhängigkeit von der Kinderzahl. Je höher die Kinderzahl ist, desto höher wäre in einem solchen Modell der Eingangssteuersatz, und damit wäre aus Sicht der *horizontalen Gerechtigkeit* eine *nicht zu rechtfertigende* Benachteiligung von Eltern gegenüber Kinderlosen, von Zwei-Kinder- gegenüber Ein-Kind-Familien, usw. verbunden.

Diese Diskussion um Kinderfreibetrag oder Kindergrundfreibetrag greifen wir im Rahmen unserer Prüfung geeigneter Instrumente zur Steuerfreistellung des Existenzminimums nochmals umfassender auf (vgl. Abschnitt 7.1.2). Allein aus dem Blickwinkel der vertikalen Gerechtigkeit ist festzuhalten, dass sich eine eindeutige Lösung nicht aus den Überlegungen zum Leistungsfähigkeitsprinzip der Besteuerung ableiten lässt. Somit ist es eine Aufgabe dieses Gutachtens, im Rahmen einer gegebenen progressiven Einkommensteuer steuersystematisch konsistente Lösungen für die Besteuerung von Familien zu diskutieren, die dem Postulat der horizontalen Gerechtigkeit genügen.

Im Kern geht es dabei um die Frage, *inwiefern das Vorhandensein von Kindern die Leistungsfähigkeit von Steuerpflichtigen mindert*. Eng verknüpft damit ist das Problem der *horizontalen Gleichheit bei der Besteuerung von Ehegatten und Alleinstehenden mit Kindern*. Die konstitutionellen Leitsätze sind im wesentlichen in Art. 6 GG (Ehe, Familie, Kindererziehung) und in Art. 3 GG (Gleichheit vor dem Gesetz) festgelegt: Art. 6 GG beinhaltet insbesondere ein Diskriminierungsverbot und zugleich ein Förderungsgebot für die Institutionen Ehe und Familie.

8 Wenn die vertikale Verteilungskonsequenz der Einführung oder Erhöhung von Freibeträgen zur Herstellung horizontaler Gerechtigkeit distributionspolitisch unerwünscht erscheint, könnte dem durch Erhöhung der Progression des Tarifs entgegen gewirkt werden, ohne die horizontale Gerechtigkeit verletzen zu müssen. Die damit verbundenen Probleme werden hier jedoch nicht thematisiert.

Da genau diese Kernfragen nach der Minderung der Leistungsfähigkeit durch Kinder sowie nach der horizontalen Gerechtigkeit bei der Besteuerung von Alleinstehenden und Verheirateten in den letzten Jahren Gegenstände höchstrichterlicher Überprüfungen waren, greifen wir auf die zentralen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1990⁹ sowie vom 10. November 1998 zurück, die diese Aspekte der horizontalen Gerechtigkeit in der Familienbesteuerung konkretisieren. Wir betrachten zunächst die Urteile von 1990, um Alternativen zur Realisierung der postulierten horizontalen Gerechtigkeit erarbeiten zu können. In einem nächsten Schritt ist das derzeit praktizierte Optionsmodell Gegenstand einer kritischen Beurteilung. Ferner muss auf das Urteil von 1998 zurückgegriffen werden, um weitere Vorstellungen über das Ausmaß der kindbedingten Minderung der Leistungsfähigkeit zu gewinnen.

7.1.2 Steuergerechtigkeit nach den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

Nach den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts von 1990 muss der Staat das Existenzminimum aller Familienmitglieder steuerfrei belassen. Mit dem Grundfreibetrag in der Einkommensteuer berücksichtigt der Gesetzgeber das Existenzminimum der Steuerpflichtigen selbst, nicht jedoch das Existenzminimum ihrer Kinder. Zur Gewährleistung der verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Steuerfreistellung des Existenzminimums von Kindern kommen als mögliche Instrumente der Kinderfreibetrag, das Kindergeld oder Kombinationen dieser beiden Instrumente in Betracht.¹⁰ Erst nach den jüngsten Urteilen des Bundesverfassungsgerichts ist die Möglichkeit eines Kindergrundfreibetrages bzw. dessen Äquivalent als Kindergeld in die Diskussion eingeflossen.¹¹

Der *Kinderfreibetrag* wird von der Bemessungsgrundlage der Einkommensbesteuerung abgezogen und bewirkt, dass Ausgaben für Kinder in Höhe dieses Betrages nicht mit Steuern belastet werden. In ihrer ökonomischen Wirkung sind die Kinderfreibeträge eine Funktion des Steuertarifs. In einem progressiven Steuersystem nehmen die steuerlichen Entlastungen aufgrund von Freibeträgen mit steigendem Einkommen automatisch zu: Je höher das steuerpflichtige Einkommen und damit die Grenzsteuersätze sind, umso

9 Vgl. BVerfGE 82, 60 ff. (Entscheidung vom 29.05.1990) zum sog. Kinderlastenausgleich.

10 Vgl. dazu das Kurzgutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim BMFSFJ (1995: 5). Diese gestalterischen Alternativen für den Gesetzgeber wurden übrigens im jüngsten "Familienurteil" des Bundesverfassungsgerichts vom Januar 1999 erneut bestätigt.

11 Vgl. verschiedene Entwürfe und Stellungnahmen von BMF und BMFSFJ, insbes. BMFSFJ (1999) und BMF (1999).

höher sind die sich ergebenden Entlastungseffekte. In der oberen Proportionalzone entsprechen diese dem Spitzensteuersatz multipliziert mit dem Kinderfreibetrag. Die Entlastungen sind jedoch nicht mit einem Steuervorteil oder einer Steuersubvention gleichzusetzen, sofern es sich um einen Kinderfreibetrag handelt, der nicht höher als das Existenzminimum eines Kindes ist. Über die steuersystematische Milderung des Progressionsgrades durch die Berücksichtigung der existenzminimalen Aufwendungen für Kindern wird lediglich eine leistungsfähigkeitsgerechte Besteuerung hergestellt, indem eine zu hohe Steuerlast wieder auf die gesetzlich vorgesehene und damit "richtige" Steuerlast zurückgeführt wird. Kinderfreibeträge sind also keine familienpolitisch motivierten Leistungen des Staates und haben im Rahmen eines progressiven Steuersystems keine Umverteilungsfunktion.

Dies wird durch ein einfaches Beispiel deutlich, das in der folgenden Tabelle 7.1-1 entsprechend der Rechtslage des Jahres 1999 durchgerechnet wird. Wir betrachten vier Ehepaare A, B, C und D; B und D haben ein Kind, A und C sind kinderlos. Wir betrachten ihr zu versteuerndes Einkommen im Jahr 1999 unter Berücksichtigung aller Freibeträge und Abzüge bis auf den Kinderfreibetrag. Die so ermittelten Einkommen der vier Ehepaare finden sich in der zweiten Zeile der Tabelle. Darunter ist die hypothetische Steuerschuld abgetragen, die sich ohne Berücksichtigung eines Kinderfreibetrages für die vier Paare ergeben würde. In der vierten Zeile wird bei den dazu berechtigten Ehepaaren der Kinderfreibetrag in Abzug gebracht, wie es bei einer reinen Freibetragslösung erfolgen muss. Darauf folgen die Berechnungen der absoluten und relativen Minderungen der Steuerschuld bei den abzugsberechtigten Paaren. In den unteren drei Zeilen schließlich wird die Situation dargestellt, die sich aufgrund des Optionsmodells ergibt, auf das wir in Abschnitt 7.1.3 genauer eingehen.

Für unsere Überlegungen zur *horizontalen Gerechtigkeit* sind die *Zeilen 4 und 5* der Tabelle entscheidend. Man erkennt die relevanten Vergleichsmaßstäbe nach Berücksichtigung eines Kinderfreibetrages: Das Ehepaar A ohne Kinder ist genauso leistungsfähig wie das Ehepaar B mit einem Kind, das exakt 6.912 DM mehr verdient hat, aber genau diesen Betrag als unvermeidliche Ausgaben zur Sicherung des Kinder-Existenzminimums von seinem Einkommen abziehen darf. Erst dieser Abzug sichert die horizontale Gleichbehandlung, das heißt die exakt gleiche Steuerschuld. Analog sind auch die Paare C und D gleich leistungsfähig und schulden dem Staat dementsprechend auch den gleiche Einkommensteuerbetrag. Man erkennt: Erst der Abzug des Kinderfreibetrags sorgt für eine horizontal gerechte Besteuerung.

Tab. 7.1-1: Horizontale und vertikale Steuergerechtigkeit für Familien 1999

1	Steuerpflichtige	Ehepaar A, keine Kinder	Ehepaar B, 1 Kind	Ehepaar C, keine Kinder	Ehepaar D, 1 Kind
2	Zu versteuerndes Einkommen <i>vor</i> Kinderfreibetrag	DM 40.000	DM 46.912	DM 240.000	DM 246.912
3	Hypothetische ESt-Schuld	DM 3.624	DM 5.536	DM 81.414	DM 85.078
4	Zu versteuerndes Einkommen <i>nach</i> Kinderfreibetrag	DM 40.000	DM 40.000	DM 240.000	DM 240.000
5	ESt-Schuld	DM 3.624	DM 3.624	DM 81.414	DM 81.414
6	Absolute Minderung der ESt-Schuld	DM 0	DM 1.912	DM 0	DM 3.664
7	Relative Minderung der ESt-Schuld	0 %	1912/3624 = 52,8 %	0 %	3664/81414 = 4,5 %
8	Option für Kindergeld?	---	ja	---	nein
9	Kindergeld statt -freibetrag	---	DM 3.000	---	DM 0
10	Nettosicht: ESt-Schuld minus Kindergeld	DM 3.624	5536-3000 = DM 2.536	DM 81.414	DM 81.414
11	<i>Echter</i> Familientransfer (ohne Freistellung des Kinder-Existenzminimums)	---	3000-1912 = 3624-2536 = DM 1.088	---	DM 0

Im übrigen erkennt man, dass auch die *vertikale Gerechtigkeit* nach Maßgabe des Einkommensteuertarifs verwirklicht ist. Zunächst zeigt der Vergleich der Steuerlast der geringer verdienenden Familien A und B mit der Steuerlast der höher verdienenden Familien C und D den Anstieg sowohl der absoluten als auch der durchschnittlichen Steuerbelastung mit wachsendem Einkommen. Natürlich, d.h. systembedingt, wächst in diesem progressiven System auch der *absolute* Betrag, um den sich die Steuerschuld bei Anrechnung des Kinderfreibetrags mit zunehmendem Einkommen mindert (Zeile 6), die relative Steuerentlastung bei niedrigen Einkommen ist jedoch deutlich größer (Zeile 7).¹²

12 Bei dem heutigen deutschen Einkommensteuertarif mit den Grundfreibeträgen, den anschließenden zwei Bereichen direkter Progression (steigender marginaler Steuersätze) und dem folgenden konstanten Spitzensteuersatz gilt generell, dass mit steigenden Einkommen die relative Steuerentlastung durch die Kinderfreibeträge sinkt. Das ist allerdings nicht zwangsläufig Konsequenz eines jeden progressiven Steuertarifs. Wenn bereichsweise der marginale Steuersatz bei steigendem Einkommen prozentual stärker stiege als die Einkommensteuerschuld, würde die relative Steuerentlastung in diesem Bereich mit steigendem Einkommen zunehmen.

Falls der Kinderfreibetrag exakt der Höhe des Existenzminimums eines Kindes entsprechen würde, dann wäre die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Steuerfreistellung des Existenzminimums eines Kindes genau gewährleistet. Der Gesetzgeber könnte die exakte *Freistellung des Kinder-Existenzminimums von der Einkommensteuer alternativ auch durch Gewährung eines Kindergeldes* sicherstellen. Die erforderliche Höhe dieses Kindergeldes berechnet sich dann für jeden Steuerpflichtigen aus der Multiplikation des Existenzminimums mit dem individuellen Grenzsteuersatz. Angesichts der bereits erkannten systembedingten absoluten Zunahme der Steuerminderung durch einen Kinderfreibetrag in einem progressiven Steuersystem bei wachsendem Einkommen kann kaum mehr überraschen, dass eine völlig analoge Entwicklung auch bei einer reinen Kindergeldlösung zu beobachten wäre: Beim Eingangssteuersatz im Jahr 1999 von 25,9 % würde ein Kindergeld von 1.790,21 DM pro Jahr (gerundet etwa 150 DM pro Monat) ausreichen, um ein Existenzminimum des Kindes in Höhe von 6.912 DM steuerfrei zu belassen, während den Spitzenverdienern mit dem Höchstsatz von 53 % ein Kindergeld von 3.663,36 DM pro Jahr (oder etwa 306 DM pro Monat) gezahlt werden müsste.¹³ Wollte der Gesetzgeber eine solche Lösung implementieren, drohen jedoch relativ komplizierte und immer erst bei der tatsächlichen Veranlagung - also teilweise erst Jahre später - endgültig vornehmbare Ermittlungen des vom Staat zu zahlenden Kindergeldes. Aus Sicht der Transparenz des Verfahrens und seiner Akzeptanz in der Bevölkerung muss eine solche *reine* Kindergeld-Lösung zur exakten steuerlichen Freistellung des Kinder-Existenzminimums eher skeptisch beurteilt werden.

Beachtung verdient gerade unter den erwähnten Aspekten der Transparenz und Akzeptanz, dass auch ein derart differenziertes Kindergeld *noch keine familienpolitische Funktion* übernehmen würde. Die von Familie zu Familie je nach Familieneinkommen zwischen 150 und 306 DM pro Monat schwankenden Beträge würden jeweils gerade ausreichen, das mit 6.912 DM bemessene Existenzminimum eines Kindes steuerfrei zu stellen. Mithin dürfte man noch nicht von einer Leistung des Staates an Familien sprechen, sondern nur von einer *Rückerstattung zu viel erhobener Steuern*. Erst durch diese Rückerstattung in Form eines solchen Kindergeldes würde in diesem Modell die horizontale Gerechtigkeit realisiert.

Neben den beiden bisher diskutierten Gestaltungsalternativen kann der Gesetzgeber auch eine *Kombination aus Kinderfreibetrag und Kindergeld ein-*

13 Den Geringstverdienern, die ein zu versteuerndes Einkommen kleiner oder maximal gleich dem Grundfreibetrag aufweisen, müsste der Staat im übrigen dieses Kindergeld nicht bezahlen - sie können ja auch durch einen Kinderfreibetrag keine weitere Minderung ihrer nichtvorhandenen Steuerschuld erlangen.

setzen, um die verfassungsgemäß gebotene Steuerfreiheit des Existenzminimums zu gewährleisten. Hier greift das gleiche Prinzip wie im Modell der reinen Kindergeld-Lösung: Der Transferbetrag muss mit Hilfe des Grenzsteuersatzes in einen fiktiven Kinderfreibetrag umgerechnet werden, der wiederum zusammen mit dem tatsächlichen Kinderfreibetrag für jedes Kind mindestens gleich den existenzminimalen Aufwendungen sein muss. Würde man diese wiederum auf 6.912 DM bemessen, so könnte zum Beispiel ein Freibetrag von 4.000 DM pro Kind gewährt werden, der indes im Falle der Familie B durch ein Kindergeld ergänzt werden muss, das einem fiktiven Kinderfreibetrag in Höhe der noch fehlenden 2.912 DM entsprechen muss. Rechnerisch ergibt sich daraus eine Spanne zwischen 754,21 DM bei 25,9 % und 1.543,36 DM bei 53 % Grenzsteuerbelastung, also ein ergänzendes existenzminimales Kindergeld von etwa 63 DM bis rund 129 DM pro Monat.

Selbstverständlich steht es dem Gesetzgeber frei, in diesem Modell den Kinderfreibetrag von jährlich 4.000 DM mit einem einheitlichen Kindergeld von 130 DM pro Monat zu kombinieren, etwa um auch Geringstverdienern Leistungen aus dem Familienbudget zu gewähren. Doch erneut darf man in einem solchen Modell *nicht die gesamten 130 DM als monatliche Transferleistung für alle Familien* politisch "an den Wähler verkaufen". In der Tat erhalten in unserem Beispiel zwar alle Familien einen Transfer, jedoch nimmt dessen Höhe nicht nur relativ, sondern auch dem absoluten Betrage nach ab, je höher das Einkommen der begünstigten Familie ist: Familien ohne eigenes Einkommen oder mit einem zu versteuernden Einkommen bis zum Grundfreibetrag erhalten die vollen 130 DM pro Monat als Transfer. Familien dagegen, die dem Eingangssteuersatz von 25,9 % unterliegen, erhalten nicht mehr die gesamten 130 DM, sondern $130 \text{ DM} - 63 \text{ DM} = 67 \text{ DM}$ als tatsächliche familienbezogene Transferleistung, und Spitzenverdiener mit 53 % Grenzsteuersatz profitieren von einer solchen Familienpolitik nur noch mit $130 \text{ DM} - 129 \text{ DM} = 1 \text{ DM}$ pro Monat; der Rest ist wiederum die verfassungsgemäß gebotene Steuerrückerstattung.¹⁴

Als eine weitere Möglichkeit zur Umsetzung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts wird gelegentlich ein *Kindergrundfreibetrag* (KGFB) diskutiert. Ein solcher Kindergrundfreibetrag wird im Anschluss an den Grundfreibetrag des Steuerpflichtigen berücksichtigt; der Einstieg in den Steuertarif erfolgt dann mit dem erreichten individuellen Steuersatz. Der individuelle Eingangssteuersatz steigt mit der Zahl der Kinder. Ein solcher KGFB hätte zur Folge, dass eine betragsmäßig gleiche Steuerentlastung je Kind unabhängig vom Einkommen der Eltern erreicht würde.

¹⁴ Vgl. zu diesen Effekten auch Abbildung 2-1 und Abbildung 2-2 in Kapitel 2.

Zentrales Problem dieser Lösung ist die fehlende Verfassungskonformität dieses Modells in einem Bereich, in dem sich die Höhe des KGFB "nur" am (einfachen) Kinder-Existenzminimum und nicht an einem Vielfachen davon orientiert. Ursache dafür ist die Sicht des Postulates nach horizontaler Gleichheit durch das Bundesverfassungsgericht, nach der ein existenznotwendiger Mindestbedarf für die Kinder aller Steuerpflichtigen *unabhängig* von ihrem individuellen Grenzsteuersatz steuerlich vollständig berücksichtigt werden muss. Damit muss also die betragsmäßig gleiche Steuerentlastung (oder besser: Rückerstattung überhöhter Steuerzahlungen) je Kind auch für Eltern, die dem Spitzengrenzsteuersatz unterliegen, in ihrer Wirkung dem Abzug eines Kinderfreibetrages von der steuerlichen Bemessungsgrundlage gleichkommen. Dies prüft man, indem man den Entlastungseffekt des KGFB mit der oben ermittelten Entlastungswirkung des Kinderfreibetrags vergleicht; für 1999 wäre also eine Minderung der Einkommensteuerschuld um 3.664 DM für das erste Kind der Maßstab für die Verfassungsmäßigkeit eines KGFB.

Da ein KGFB wohl auch vom BMJ als verfassungsrechtlich problematisch angesehen wird, sei an dieser Stelle nur darauf hingewiesen, dass im Falle eines (dann recht einfachen) Übergangs vom KGFB zu einem einheitlichen Kindergeld das gleiche gilt wie für die oben diskutierte reine Kindergeldlösung: Der Betrag des Jahreskindergeldes, dividiert durch den Spitzengrenzsteuersatz, muss mindestens dem Kinder-Existenzminimum entsprechen (oder umgekehrt: Das Jahreskindergeld muss mindestens so hoch sein wie das Produkt aus Spitzengrenzsteuersatz und Kinder-Existenzminimum). Damit würde eine verfassungsgemäße Ausgestaltung eines KGFB auf die gleichen finanziellen Grenzen stoßen wie die reine Kindergeldlösung.

Nach diesen grundsätzlichen Konsequenzen höchstrichterlicher Interpretation des Postulats der horizontalen Gerechtigkeit kann man ein Zwischenresümee ziehen. Als einfachste und damit zugleich transparenteste und auch fiskalisch "billigste" Möglichkeit, horizontale Gerechtigkeit in der Familienbesteuerung zu erreichen, bietet sich die Einräumung eines Kinderfreibetrages an, der so bemessen sein muss, dass er dem Existenzminimum eines Kindes entspricht. Sowohl die reine Kindergeldlösung als auch Kombinationen von Kinderfreibetrag und Kindergeld erscheinen vergleichsweise komplizierter und damit intransparenter, was die Berechnung wie auch die politische Vermittlung angeht. Der oft gehörte Vorwurf, "die Kinder der Reichen seien dem Staat mehr wert als die der Armen", entpuppt sich bei näherem Hinsehen als unzutreffend. Wer auf der Basis einer derartigen Behauptung ein einheitliches Kindergeld für alle Familien fordert, sieht sich vor einen *Konflikt mit dem fiskalischen Ziel* gestellt. Ein einheitliches Kindergeld

nämlich muss sich in seiner Höhe notwendigerweise aus dem Spitzensteuersatz ableiten, denn das Grundgesetz schützt auch das Existenzminimum von Kindern der reichsten Steuerzahler vor dem ungerechtfertigten steuerlichen Zugriff der Finanzbehörden. Diese Tatsache macht das *einheitliche Kindergeld zur fiskalisch teuersten Lösung* unter den *eindeutig* zulässigen Gestaltungsalternativen.¹⁵

Die Alternative KGFB schließlich kann nicht als eindeutig verfassungskonform gelten, da das Bundesverfassungsgericht explizit die horizontale Gerechtigkeit anspricht. Erst wenn die Höhe des KGFB bzw. des daraus abgeleiteten Kindergeldes so gewählt wird, dass die daraus folgenden Steuerminderungen bzw. das entsprechende Jahres-Kindergeld größer oder gleich dem Produkt aus Spitzengrenzsteuersatz und Kinderexistenzminimum sind, wäre auch diese Alternative eindeutig konstitutionell zulässig. Dann aber unterscheidet sie sich *de facto* nur noch insofern von der Kindergeldzahlung, die sich in ihrer Höhe am Spitzengrenzsteuersatz orientiert, als damit Familien mit Einkommen unterhalb der Summe der Grundfreibeträge *weniger* Leistungen zukommen.

7.1.3 Die praktizierte Optionslösung - eine kritische Beurteilung

Das Optionsmodell und der familienpolitische Weg dorthin wurden bereits im Kapitel 2 des vorliegenden Gutachtens vorgestellt. Die Zeilen 8 bis 10 unserer Tabelle dienen der Erläuterung dieser seit 1996 praktizierten "Optionslösung" mit einer Beispielrechnung aufgrund der Rechtslage im Jahr 1999. Die Optionslösung beruht auf der gestalterischen Freiheit, die das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber bei der Wahl des Instrumentariums lässt, um das Existenzminimum steuerfrei zu stellen. Wesentliches Kennzeichen dieses Modells, das eine Kombination aus Kindergeld- und Kinderfreibetragslösung darstellt, ist die sogenannte Option für eines der beiden Instrumente. Konkret entscheidet das Finanzamt, ob sich die steuerpflichtige Familie besser stellt, wenn sie ein Kindergeld von 250 DM pro Monat erhält oder wenn sie einen Kinderfreibetrag in Höhe von 6.912 DM im Jahr in Anspruch nimmt. Im Beispiel unserer Tabelle würde sich Familie D bei 3.000 DM Jahreskindergeld schlechter stellen als durch den Freibetrag, der ihre Steuerschuld um die zuviel erhobenen 3.664 DM mindert. Die verfassungsgemäß erforderliche Freistellung des Existenzminimums gelingt nur dank der Option für den Kinderfreibetrag. Familie B dagegen wird das Kindergeld wählen, denn durch die so empfangenen 3.000 DM stellt sie sich besser als mit dem Kinderfreibetrag. Das Kindergeld müsste sogar nur

¹⁵ Nach Berechnungen aus dem BMFJFS würde bereits ein einheitliches Kindergeld in Höhe von 5.000 DM pro Jahr zu Gesamtkosten von annähernd 90 Mrd. DM führen.

1.912 DM (vgl. Zeile 6) betragen, um ein Äquivalent für die kindbedingt zu viel erhobenen Steuern darzustellen. Somit erhält Familie B als einzige einen *echten Familientransfer* in Höhe von 1.088 DM, um die das Kindergeld das verfassungsgemäß Gebotene übersteigt.

Die derzeit als Referentenentwurf zur Reform der Einkommensbesteuerung geplanten Änderungen bis zum Jahr 2005 führen die *Variabilität* der eben errechneten Ergebnisse vor Augen. Mit den vorgesehenen steuerlichen Reformen verändern sich bis 2005 in fast jedem Jahr zugleich auch die Anteile der Familien, in denen das Existenzminimum durch das Kindergeld tatsächlich steuerfrei gestellt wird, ebenso wie die echten familienbezogenen Transferbeträge. Die folgende Tabelle 7.1-2 gibt einen Überblick über die geplanten Steueränderungen, die bisher bekannten Veränderungen von Kinderfreibetrag und Kindergeld sowie die Konsequenzen daraus für das Optionsmodell.

Aus den Zeilen (6) und (7) der Tabelle 7.1-2 gehen die angesprochene Variabilität insbesondere des Wertes von Kinderfreibetrag und - korrespondierend dazu - echtem Transfer in Abhängigkeit von den jeweiligen steuerlichen Parametern deutlich hervor. Die geplante Absenkung sowohl des Eingangs- wie des Spitzensteuersatzes [vgl. Zeilen (2) und (3)] führt zu geringeren "Gegenwerten" des Kinderfreibetrages und entsprechend höheren echten familienbezogenen Transferbeträgen. Konterkariert wird diese "Wertminderung" indes durch die beiden Schritte, in denen der Kinderfreibetrag (aufgrund der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, vgl. unten) deutlich angehoben wird.¹⁶

16 Unberücksichtigt blieb hierbei noch der Anpassungsbedarf, der sich aufgrund wachsender Lebenshaltungskosten ergeben wird. So benannte die Bundesregierung im Gesetz zur Familienförderung rückwirkend für 1983 bis 1995 die steuerfrei zu belassenden Beträge für das Existenzminimum eines Kindes, vgl. Bundesgesetzblatt (1999). Dabei ergab sich eine durchschnittliche jährliche Wachstumsrate von knapp 4,3%, über die 16 Jahre bis 1999 ein jährliches Wachstum von über 3,9%. Unterstellt man nur diesen niedrigeren Wert als erforderlichen Anpassungsbedarf des Kinderfreibetrages nach 2002, würde der "Entwertung", die sich in Zeile (6) abzeichnet, entgegengewirkt. Das ändert aber nichts an der prinzipiellen Abhängigkeit der familienbezogenen Komponenten von den allgemeinen einkommensteuerlichen Regelungen.

Tab. 7.1-2: Vorgesehene familienbezogene Reformen und deren Konsequenzen für das Optionsmodell - Stand: Steuersenkungsgesetz einschließlich der Entschließung des Bundesrates vom 14. Juli 2000 (Steuersenkungsergänzungsgesetz) (BMF, 21.08.00)

(1)	Jahr	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
(2)	Eingangssteuersatz [%] // ZVE [DM]	23,9 // 13.068	22,9 // 13.500	19,9 // 14.094	19,9 // 14.094	17,0 // 14.526	17,0 // 14.526	15,0 // 15.012
(3)	Spitzensteuersatz [%] // ZVE [DM]	53,0 // 114.696	51,0 // 114.696	48,5 // 107.568	48,5 // 107.586	47,0 // 102.276	47,0 // 102.276	42,0 // 102.000
(4)	Freibetrag (KFB + BFB) [DM]	6.912	9.936	9.936	12.528	12.528*	12.528*	12.528*
(5)	Jahres-Kindergeld für das erste Kind [DM]	3.000	3.240	3.240*	3.240*	3.240*	3.240*	3.240*

(1)	Jahr	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
(6)	Wert des Freibetrags bei Eingangs-StStSatz [DM]**	1.652	2.276	1.978	2.494	2.130	2.130	1.880
(7)	"Echter" Transfer bei Eingangs-StStSatz [DM]	1.348	964	1.262	746	1.120	1.120	1.360
(8)	Notwendiges Jahres-Kindergeld für 1. Kind (entspricht Wert des Freibetrags bei Spitzen-StStSatz) [DM]	3.664	5.068	4.819	6.077	5.889*	5.889*	5.262*
(9)	Option für Freibetrag ab Grenz-StStSatz von [%]**	43,4	32,7	32,7*	25,9*	25,9*	25,9*	25,9*

* Mangels genauer Angaben erfolgte eine Fortschreibung des letzten bekannten Wertes auf die Folgejahre.

** Die Berechnungen beruhen auf der Annahme eines konstanten Grenzsteuersatzes. Da der Grenzsteuersatz jedoch in der Realität bis zum Erreichen des Spitzensteuer(grenz)satzes ansteigt, sind die Werte der Zeile (6) bzw. (9) nur als eine Näherung der tatsächlichen Steuerersparnis bzw. der tatsächlichen Grenzsteuerbelastung zu verstehen, ab der für einen Freibetrag entschieden wird.

ZVE: Zu versteuerndes Einkommen

KFB: Kinderfreibetrag, BFB: Betreuungsfreibetrag;

Erläuterungen: Alle DM-Beträge wurden auf volle DM aufgerundet.

Anmerkung: Der BFB wird nur für Kinder bis zur Vollendung des 16. Lebensjahres gewährt; erst ab 2002 ist eine Erweiterung auf Kinder über 16 Jahre vorgesehen.

Quelle: BMF (2000), Download der Datei "gesamt.zip" von der Homepage des BMF am 01.12.00.

Wollte man anstelle von Freibeträgen allein auf das Instrument des Kindergeldes zurückgreifen, so zeigt die Zeile (8) die erforderliche Höhe eines einheitlichen Kindergeldes. Die entsprechenden Beträge genügen gerade, um auch das Existenzminimum der Kinder von Spitzenverdienern steuerfrei zu belassen. Aus der Multiplikation des Kinderfreibetrages mit dem Spitzensteuersatz der Einkommensteuer erkennt man, dass in den Jahren ab 2002 das Kindergeld in der Größenordnung von monatlich 500 DM liegen müsste, um den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts und dem Postulat der horizontalen Gerechtigkeit Rechnung zu tragen.

Als dritte Erkenntnis der Tabelle 7.1-2 kann man aus Zeile (9) die längerfristige Problematik des Optionsmodells erkennen. Sofern das Kindergeld nicht parallel zum Kinderfreibetrag erhöht wird, muss (insbesondere ab dem Jahr 2002) eine voraussichtlich immer größere Zahl von einkommensteuerpflichtigen Familien für den Freibetrag statt für das Kindergeld optieren. Damit ist im Vergleich zu einer ausschließlichen Freibetragslösung letztlich vor allem ein wachsender Verwaltungsaufwand in den Finanzämtern verbunden.

Auch aus anderen als nur verwaltungstechnischen Gründen kann das Optionsmodell keineswegs als dauerhaftes Instrument des Familienleistungs- und -lastenausgleichs empfohlen werden: Der entsprechende Einwand bezieht sich insbesondere auf die - politisch sogar geförderte - Wahrnehmung des Kindergeldes als familienpolitische Sozialleistung statt als bloße Steuerrückerstattung. Eltern werden zunächst in die Steuerprogression falsch eingestuft, da sie bei Option¹⁷ für das Kindergeld wie Kinderlose besteuert werden. Erst über das Kindergeld werden ihnen die überhöhten Steuerzahlungen zurückgezahlt. Sofern sie der Illusion der "vermeintlichen Sozialleistung" erliegen, könnten durch die künstlich überhöhten Steuersätze negative Wirkungen auf Leistungsanreize entstehen.¹⁸ Ferner widerspricht es dem Prinzip der rechtlichen Freiheit des einzelnen, nach dem die Bestreitung des Familienexistenzminimums aus eigenem Einkommen Vorrang vor der Rückzahlung zuviel erhobener Steuern als "vermeintliche Sozialleistung" besitzen sollte.

Ein solches Optionsmodell berücksichtigt zwar das Existenzminimum in ausreichender Höhe und genügt vom Ansatz her den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts, stellt aber keine sinnvolle Alternative zum dualen System dar, wie es zuvor bestand. Insbesondere geht die Transparenz des Ge-

17 "Optiert" wird i.d.R. am Anfang einer Periode, mit der Abgabe der Lohnsteuerkarte.

18 Unterstellt wird damit eine gewisse Irrationalität, was die Reaktion der Eltern auf Steuern und Transfers betrifft. Letztlich ist der Anteil zusätzlichen Markteinkommens, der den Eltern netto verbleibt, unabhängig davon, ob man in den Kindergeldzahlungen Sozialleistungen oder die Rückerstattung zuviel gezahlter Steuern sieht.

samtsystems verloren: Verfassungsrechtlich geforderte Korrekturen des Steuersystems werden als vermeintlich familienpolitische Maßnahmen dargestellt und sind kaum noch vom tatsächlichen Familienleistungsausgleich (i.S. des Ausgleichs positiv gewerteter externer Effekte) und Familienlastenausgleich (i.S. bedarfsgerechter Transfers für Familien) zu trennen.

7.1.4 Zum Ausmaß der kindbedingten Minderung der Leistungsfähigkeit - die jüngste Sicht des Bundesverfassungsgerichts

Mit den jüngsten Familien-Urteilen vom 10.11.1998 konkretisierte das Bundesverfassungsgericht die kindbedingte Minderung der Leistungsfähigkeit von Familien und verdeutlichte, wie das Postulat der horizontalen Gerechtigkeit auf die Besteuerung von alleinstehenden und verheirateten Eltern im Vergleich anzuwenden ist. Zugleich mahnte das Bundesverfassungsgericht beim Gesetzgeber an, dass erstens Kinderbetreuungskosten und zweitens ein weiterer Freibetrag zur Freistellung des notwendigen Erziehungs- und Sozialisationsbedarfs unabhängig vom Familienstand allen Eltern gewährt werden müssen, die einen Kinderfreibetrag oder ein Kindergeld erhalten. Das Gericht forderte den Gesetzgeber zu einer Neuregelung der als verfassungswidrig erkannten Regelungen in §33c EStG zum 1.1.2000 und in §32 bis 1.1.2002 auf.

Dieser Aufforderung kam der Gesetzgeber mit dem Gesetz zur Familienförderung¹⁹ vom 22. Dezember 1999 nach; im neu gefassten §31 EStG heißt es nun - bedauerlicherweise wieder unter der ebenfalls irreführenden Überschrift "Familienleistungsausgleich":

"Die steuerliche Freistellung eines Einkommensbetrags in Höhe des Existenzminimums eines Kindes einschließlich des Betreuungsbedarfs wird durch die Freibeträge nach §32 Abs. 5 oder durch Kindergeld ... bewirkt. Soweit das Kindergeld dafür nicht erforderlich ist, dient es der Förderung der Familie. ... Wird die gebotene steuerliche Freistellung durch das Kindergeld nicht in vollem Umfang bewirkt, sind bei der Veranlagung zur Einkommensteuer die Freibeträge nach §32 Abs. 6 abzuziehen. In diesen Fällen [ist] das Kindergeld ... zu verrechnen." (Hervorhebungen des Wissenschaftlichen Beirats)

¹⁹ Diese Bezeichnung ist insofern falsch, als keine Förderung erfolgt, sondern nur die Aufhebung einer Benachteiligung.

In §32, Abs. 6 findet man die Festlegung der Höhe:

"Bei der Veranlagung zur Einkommensteuer wird für jedes zu berücksichtigende Kind des Steuerpflichtigen ein Freibetrag von 3.456 Deutsche Mark für das sächliche Existenzminimum des Kindes (Kinderfreibetrag) sowie für jedes Kind, welches das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet hat oder behindert ... ist, zusätzlich ein Betreuungsfreibetrag von 1.512 Deutsche Mark vom Einkommen abgezogen. ... Bei Ehegatten, die ... zusammen zur Einkommensteuer veranlagt werden, verdoppeln sich die Beträge ..., wenn das Kind zu beiden Ehegatten in einem Kindschaftsverhältnis steht".

Der vorherige §33c wurde aufgehoben.

Trotz der falschen Bezeichnungen hat der deutsche Gesetzgeber damit bisherige Verstöße gegen das Prinzip der horizontalen Gleichbehandlung von Familien und Kinderlosen eingeräumt, beseitigt und nun auch monetär quantifiziert. Hätte trotz der Aufforderung des Verfassungsgerichts eine Neuregelung nicht vorgelegen bzw. würde sie zum 1.1.2002 nicht vorliegen, wären Regelungen in Kraft getreten bzw. würden in Kraft treten, nach denen zusätzlich zum bisher gültigen Kinderfreibetrag ab 1.1.2000 automatisch weitere 4.000 DM als Kinderbetreuungskosten für das erste und 2.000 DM für jedes weitere Kind steuerfrei gestellt worden wären; ab 1.1.2002 käme ein Freibetrag hinzu, der sich an der Größenordnung des bisher Alleinerziehenden gewährten Haushaltsfreibetrages (5.616 DM) orientieren soll und nach Kinderzahl abzustufen ist. Hier plant die Regierung offenbar die in Tabelle 7.1-2 bereits verzeichnete Erhöhung um 2.592 auf 12.528 DM.

Aussagen zu einer verfassungskonformen Höhe einer derartigen Gesamtentlastung können nur nach einer detaillierten Prüfung der existenzminimalen Aufwendungen getroffen werden. Das Verfassungsgericht legte zwar in seinem Modell, das im Falle eines Unterbleibens von Neuregelungen bis zu den Jahren 2000 bzw. 2002 zur Anwendung käme, als Summe aus 6.912 DM (bisheriger Kinderfreibetrag), 4.000 DM bzw. 2.000 DM (Betreuungsaufwand für das erste bzw. für jedes weitere Kind) und 5.616 DM (bisheriger Haushaltsfreibetrag als Richtgröße für den zukünftig zu berücksichtigenden Erziehungsaufwand) einen Gesamtbetrag von 16.528 DM für das erste und 14.528 DM für jedes weitere Kind zugrunde. Doch sind diese Größen allein von Beträgen abgeleitet worden, die bisher bei Alleinerziehenden mit z.T. ganz anderen Zielen von der Einkommensteuerbemessungsgrundlage abzugsfähig waren, in ehediskriminierender Weise aber bei Ehepaaren nicht.

Zur einfachen Übersicht werden die notwendigen Freibeträge und Kindergeldzahlungen für die Jahre 2000 und 2002, wie sie sich nach dem Modell des Bundesverfassungsgericht und den für diese Jahre voraussichtlich geltenden Spitzensteuersätzen ergeben würden, den Regelungen des Jahres 1999 (im Rahmen des Optionsmodells) in der folgenden Tabelle 7.1-3 gegenüber gestellt. Sie macht erkennbar, dass der Gesetzgeber in seiner Quantifizierung sowohl des Betreuungsbedarfs als auch des Erziehungs- und Sozialisationsbedarfs hinter den Beträgen zurückblieb, die das Verfassungsgericht nahe legte, und ferner auf die Differenzierung der Kinderbetreuungskosten zugunsten des ersten Kindes verzichtete. Insofern könnten auch diese Neuregelungen erneut zum Gegenstand verfassungsrechtlicher Überprüfung werden, insbesondere wenn in künftigen Legislaturperioden die dann vermutlich erforderliche Anpassung an einen gestiegenen existenzminimalen Bedarf versäumt werden sollte.

Tab. 7.1-3: Kinderfreibeträge bis 2002 aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts, falls Gesetzgeber nicht reagiert

Kinderfreibeträge nach einer reinen Kinderfreibetrags-Lösung			
	1999	2000	2002 *
Erstes Kind	6.912 DM	10.912 DM	16.528 DM
Zweites Kind	6.912 DM	8.912 DM	> 8.912 DM
Drittes Kind	6.912 DM	8.912 DM	> 8.912 DM
Weitere Kinder	6.912 DM	8.912 DM	> 8.912 DM
Monatliches Kindergeld nach einer reinen Kindergeld-Lösung **			
	1999	2000	2002
Erstes Kind	250 DM	470 DM	670 DM
Zweites Kind	250 DM	380 DM	> 380 DM
Drittes Kind	300 DM	380 DM	> 380 DM
Weitere Kinder	350 DM	380 DM	> 380 DM

* Die vom Bundesverfassungsgericht nicht näher konkretisierte Abstufung nach der Kinderzahl wurde hier vorgenommen, indem *exemplarisch* als Erziehungsaufwand für das erste Kind 5.616 DM und für jedes weitere Kind ein nicht quantifizierter Betrag größer Null unterstellt wurde. Folgt man den Plänen der Bundesregierung (vgl. Tabelle 7.1-2), die ab 2002 den Erziehungsfreibetrag mit 2.052 DM je Kind vorsieht und so auf einen Kinderfreibetrag von insgesamt 12.528 DM kommt, so müsste das monatliche Kindergeld nach einer reinen Kindergeld-Lösung bei 510 DM für jedes Kind liegen.

** Die Umrechnung eines Freibetrags in ein entsprechendes Kindergeld erfolgt auf Basis der für das jeweilige Jahr vorgesehenen Spitzen-Grenzsteuersätze (51% ab 1.1.2000, 48,5% ab 1.1.2002); angegeben sind auf volle 10 DM aufgerundete Monatsbeträge.

Dennoch setzte der Gesetzgeber die Argumentation des Bundesverfassungsgericht zur horizontalen Gerechtigkeit in der Familienbesteuerung grundsätzlich um. In der Begründung seines Urteils vom 10.11.1998 führt das Gericht nämlich aus, dass "der Staat das Einkommen dem Steuerpflichtigen insoweit steuerfrei belassen muss, als es Mindestvoraussetzung eines menschenwürdigen Daseins ist. ... Bei der Besteuerung einer Familie gilt dies ... für das Existenzminimum sämtlicher Familienmitglieder ... *Die Leistungsfähigkeit der Eltern wird demnach, über den existenziellen Sachbedarf und den erwerbsbedingten Betreuungsbedarf des Kindes hinaus, generell durch den Betreuungsbedarf gemindert.* Dieser Betreuungsbedarf ist als *Bestandteil des kindbedingten Existenzminimums* steuerlich zu verschonen. ... Würde dieser *auf der elterlichen Pflicht zur Erziehung und Betreuung ihrer Kinder beruhende Bedarf* bei der Bemessung der Einkommensteuer außer Betracht gelassen, wären die Eltern gegenüber kinderlosen Steuerpflichtigen benachteiligt, deren Leistungsfähigkeit nicht durch die Erfüllung elterlicher Pflichten gemindert wird. Das Gebot der horizontalen Gleichheit ... wäre verletzt. ... Auch die Regelung ... über den *Abzug eines Haushaltsfreibetrags* verstößt gegen Art. 6 Abs. 1 und Abs. 2 GG, weil sie die *eheliche gegenüber anderen Erziehungsgemeinschaften benachteiligt.* ... Grundsätzlich erhöht das Hinzutreten eines Kindes den Haushaltsführungsaufwand der Eltern. ... Der in jedem Veranlagungsjahr wiederkehrende steuererhebliche allgemeine *Haushaltsmehrbedarf hingegen ... ist bei verheirateten wie bei unverheirateten Eltern gleich, so dass eine steuerliche Berücksichtigung nicht gerechtfertigt ist.* ... Das Einkommensteuergesetz vernachlässigt neben dem Betreuungsbedarf (§33c EstG) auch die *Aufwendungen der Eltern, die dem Kind die persönliche Entfaltung, seine Entwicklung zur Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit ermöglichen (Erziehungsbedarf).* Es berücksichtigt zwar im ‚Haushaltsfreibetrag‘ - unter unzutreffender Bezeichnung und gleichheitswidriger Beschränkung - einen kindbedingten Zusatzbedarf, der diesen Bedarf des Kindes im rechnerischen Ergebnis abdeckt. Dabei bleibt aber außer Betracht, dass alle Eltern diesen Mehrbedarf des Kindes zu befriedigen haben." (BVerfG 2 BvR 1057/91: 26 f., 1226/91: 35, und 980/91: 39 vom 10.11.19982, Hervorhebungen des Wissenschaftlichen Beirats)

Betrachtet man diese Aussagen genauer, so sind drei Gründe des Bundesverfassungsgerichts für die kindbedingte Minderung der Leistungsfähigkeit zu unterscheiden:

1. Ein *physisches Existenzminimum* von Kindern muss gedeckt werden. Die *Höhe* des entsprechenden Bedarfs der Eltern scheint mit dem 1999 geltenden *Kinderfreibetrag* von 6.912 DM zur Freistellung dieser Aufwendungen ausreichend bemessen.

2. Ein (nicht nur durch die Erwerbstätigkeit eines oder beider Elternteile bedingter) *genereller Betreuungsbedarf* besteht bei allen Eltern gleichermaßen und bildet daher einen notwendigen *Bestandteil des familialen Existenzminimums*. Dieser Betreuungsbedarf ermöglicht den Eltern erst die Wahrnehmung des Elternrechts, also auch die Entscheidung, das Kind unter Verzicht auf eine Erwerbstätigkeit oder Einschränkung einer bestehenden Erwerbstätigkeit selbst zu betreuen oder anderen Personen oder Einrichtungen zur Betreuung zu überlassen. Die *Höhe* des Betreuungsbedarfs wäre nach dem Modell des Verfassungsgerichts für den Fall einer unterbleibenden Neuregelung mit 4.000 DM für das erste Kind und 2.000 DM für jedes weitere Kind anzusetzen.
3. Ein *Erziehungsbedarf* bildet einen weiteren Teil des *Existenzminimums eines Kindes* (man könnte ihn als *sozio-kulturellen* Teil bezeichnen). Dem Kind muss Gelegenheit gegeben werden, sich persönlich zu entfalten, mit anderen Kindern zu kommunizieren sowie eigenständiges und eigenverantwortliches Handeln zu üben. Dieser Erziehungsbedarf hat *der Sache nach* nichts mit dem bisherigen Haushaltsfreibetrag zu tun, jedoch könnte sich nach Auffassung des BVerfG seine *Höhe* daran orientieren, also bei etwa 5.616 DM liegen.

Alle drei Gründe greifen nicht auf die tatsächlichen kindbedingten Aufwendungen von Eltern zurück, sondern auf den "unvermeidlichen Mindestbedarf", um den die Leistungsfähigkeit bei allen Eltern gemindert wird. Die Gründe 1) und 3) benennen die existenznotwendigen monetäre Aufwendungen, die Eltern für ein Kind tätigen müssen. Der in 2) bezeichnete Betreuungsaufwand entsteht den Eltern entweder als monetärer Aufwand oder als Einkommens- oder Freizeitverlust, wenn die Eltern sich selbst um die Betreuung der Kinder kümmern. Größen, die diesen Betreuungsbedarf widerspiegeln, dürfen unabhängig von der Betreuung (Eigen- oder Fremdbetreuung) nicht der Einkommensbesteuerung bei den Eltern unterworfen werden.

Unabhängig von der Frage, ob die vom Bundesverfassungsgericht eingeforderten zusätzlichen Freibeträge in ihrer Gesamtheit das Existenzminimum eines Kindes ausmachen, können mit der höchstrichterlichen Entscheidung auch Auswirkungen auf die *Sozialhilfe* verbunden sein. Wird nämlich die steuerliche Verschonung des Existenzminimums *aller* Familienmitglieder auf Basis der horizontalen Gleichheit verlangt, so stand dahinter zumindest in der Vergangenheit stets der Gedanke, nicht Steuern auf ein Einkommen zu erheben, die später über die Sozialhilfeleistungen als Transfer wieder zurückverlangt werden können. Bleibt man bei dieser Begründung und würden somit in Zukunft Erziehungs- und Betreuungsbedarf

zum Existenzminimum eines Kindes zählen, dürften für die entsprechenden Anpassungen der Sozialtransfers zweistellige Milliardenbeträge anfallen.

Wie der Wissenschaftliche Beirat bereits in einer Kurz-Stellungnahme ausgeführt hat,²⁰ besteht jedoch gerade hinsichtlich der Berücksichtigung des Betreuungsaufwandes in Form eines Freibetrages ein erheblicher Diskussionsbedarf. Wird ein solcher Freibetrag - unabhängig von der Art der Betreuung und von konkreten Aufwendungen - allen Eltern, also auch nicht oder nur begrenzt erwerbstätigen Eltern, gewährt, wirft die Begründung einer verminderten steuerlichen Leistungsfähigkeit zwei Probleme auf: Erstens wird dieser Minderung der steuerlichen Leistungsfähigkeit im geltenden Recht bereits durch die Besteuerung niedrigerer Einkommen in einer geringeren Progressionsstufe Rechnung getragen. Zweitens liegt ein schwerwiegender steuersystematischer Verstoß vor, wenn für Tätigkeiten, die nicht der Besteuerung unterliegen (also die Betreuung von Kindern), Steuerfreibeträge (hier der Betreuungsfreibetrag) eingeräumt werden. Damit beruht der Freibetrag nicht auf der Berücksichtigung tatsächlich getätigter Ausgaben, sondern auf Annahmen bezüglich der von den Eltern selbst erbrachten Leistungen. Im Grunde stellt das Bundesverfassungsgericht auf einen am Opportunitätskostenprinzip orientierten Aufwandsbegriff ab, der eine Schätzung des alternativ zu erzielenden Markteinkommens ("imputed income") nötig macht und einen Abzug an sich nur rechtfertigen könnte, wenn vorweg dieses "kalkulatorische Einkommen" einer Besteuerung unterworfen worden wäre.²¹

In der Konsequenz handelt es sich streng genommen um eine Förderung der Selbstbetreuung gegenüber der Fremdbetreuung, mit der auch allokativen Verzerrungen im Sinne von Zusatzlasten verbunden sein können, wenn man nicht die Eigenbetreuung bewusst fördern will. Das Bundesverfassungsgericht betont diesbezüglich aber strikte Neutralität (Wahlfreiheit der Eltern).

Bedenkt man diese zum Teil schwerwiegenden Probleme der Einbeziehung des Betreuungsaufwandes, so könnte - auch aus Sicht einer Honorierung der gesellschaftlich für wertvoll erachteten Betreuungsleistungen von Eltern - eher eine Lösung in Form eines direkten Transfers befürwortet werden.²²

20 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMFSFJ (1999).

21 So sieht auch Lange in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einen Bruch mit dem bisherigen Verständnis der Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen: "Anders als zuvor hält das Bundesverfassungsgericht die Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen hier nicht erst dann für gemindert, wenn sie zu finanziellen Belastungen der Steuerpflichtigen führt, sondern bereits dann, wenn deren persönliche Dienste und elterliche Zuwendung in Anspruch genommen werden." Vgl. Lange (2000: 106).

22 Zum Teil wird diese Vorgehensweise auch für die Berücksichtigung des Erziehungsaufwandes vorgeschlagen, vgl. Lange (2000: 106). Kritisch ist dabei jedoch anzumerken, dass derartige

Damit wäre indes der Aspekt des Leistungsausgleichs (vgl. Abschnitt 7.2 und 7.3) und nicht mehr vorrangig die horizontal gerechte Steuerlastverteilung angesprochen.

Das Verfassungsgericht fordert mit Hinweis auf das "rechtsstaatliche Gebot der Voraussehbarkeit und Berechenbarkeit der Steuerlasten und die Besteuerungsgleichheit" (S. 41) den Gesetzgeber dazu auf, einfache und klare gesetzliche Regelungen zu erlassen: "Soweit ein Steuertatbestand sich nach personenbezogenen Daten wie Familienstand, Anzahl der Kinder und Alter bestimmt, kann der steuererhebliche Tatbestand so definiert werden, dass die bloße Angabe dieser Daten die Anwendung des Gesetzes möglich macht. Da die kindbedingte Minderung der einkommensteuerlichen Leistungsfähigkeit zudem von konkreten Aufwendungen unabhängig ist, sie auch unabhängig von Anträgen und sonstigen formalen Voraussetzungen gewährt werden kann, ist es möglich, die gesamte kindbedingte Minderung der steuerlichen Leistungsfähigkeit in einem Grundtatbestand zu erfassen, der alle kinderbezogenen Entlastungen umfasst und dessen Voraussetzungen allein durch die Angabe familienbezogener Daten dargelegt werden können." (S. 42)²³ Während man mit Blick auf den sächlichen Bedarf diese Forderung uneingeschränkt befürworten kann, ist der Betreuungs- und möglicherweise auch der Erziehungsbedarf nach den bisherigen Überlegungen eben nicht ein Steuertatbestand, der allein durch personenbezogene Daten bestimmt werden kann.

7.2 Leistungsausgleich aufgrund externer Erträge

Die begriffliche Abgrenzung sowie die Beschreibung der Leistungen von Familien erfolgte in den Kapiteln 3 und 4. In diesem Abschnitt gilt es, jene Leistungen zu konkretisieren, die die Wohlfahrt familienexterner Gesellschaftsmitglieder beeinflussen, ohne dass dafür über den Marktmechanismus oder auf andere Weise ein Ausgleich erfolgt.²⁴

Transfers dann geeignet sein müssen, in ihrer Wirkung das sächlichen und sozio-kulturelle Existenzminimum der Kinder auch von Spitzenverdienern steuerlich zu verschonen, um einer eventuellen verfassungsrechtlichen Überprüfung zu genügen. Damit ist diesem Instrument letztlich die bereits oben in Punkt 7.1.2 angesprochene Problematik gemein.

23 Obwohl das Bundesverfassungsgericht die kindbedingten Minderungen der Leistungsfähigkeit insgesamt als "unabhängig von konkreten Aufwendungen" sieht, handelt es sich - wie oben bereits angemerkt - bei den *Betreuungsaufwendungen nicht generell* um Minderungen der steuerlichen Leistungsfähigkeit, da solche Freibetragsselemente auch gewährt werden, wenn der betreuende Elternteil keine Einkünfte erzielt und damit auch nicht einkommensteuerpflichtig ist.

24 Der familieninterne Leistungsaustausch wird in diesem Abschnitt nicht untersucht. Leistungsbeziehungen zwischen Eltern und Kindern werden im Rahmen der intergenerationellen Umverteilung (Abschnitt 7.3) thematisiert, Leistungen zwischen anderen Familienmitgliedern be-

Sofern von den Familien erbrachte Leistungen auch anderen Gesellschaftsmitgliedern zugute kommen, kann dies in zweifacher Hinsicht einen gesellschaftlichen Ausgleich begründen, der dann quasi als Entgelt für diese Leistungen angesehen werden kann. Zum einen erfordert aus distributiver Sicht das Ziel der Leistungsgerechtigkeit eine Beteiligung aller Nutznießer an den zur Leistungserstellung entstehenden Kosten. Zum andern führen externe Effekte aus allokativer Sicht zu einer gesamtwirtschaftlich unzureichenden Bereitstellung der entsprechenden Leistungen. Daher sollte versucht werden, derartige Leistungsdefizite durch entsprechende Maßnahmen zu kompensieren.²⁵

Normalerweise muss man davon ausgehen, dass Personen bei ihren Entscheidungen vor allem ihre eigenen Interessen verfolgen. Sofern von ihren Handlungen auch andere betroffen sind, bleiben diese Auswirkungen im allgemeinen unberücksichtigt. Aber selbst wenn man kein rein eigennütziges Verhalten unterstellt, werden die Auswirkungen individueller Entscheidungen auf andere meist nur unzureichend in die Entscheidung einbezogen. Der individuell gewählte Umfang dieser auch für andere relevanten Aktivitäten kann dann vom gesellschaftlich erwünschten Ausmaß erheblich abweichen: sind andere negativ betroffen, wäre gesamtgesellschaftlich ein geringeres Niveau der entsprechenden Aktivität wünschenswert, bei positiven Auswirkungen ein höheres. Werden jedoch für positive externe Effekte durch Transferzahlungen Entgelte entrichtet bzw. bei negativen externen Effekten die Kosten mittels Abgaben in Rechnung gestellt, führt dies zu einer entsprechenden Korrektur bei der individuellen Entscheidung, die dann dem gesamtgesellschaftlichen Optimum näher kommt.

7.2.1 Gesellschaftliche Erträge durch Familientätigkeit

Obwohl die Entscheidungen für Kinder höchst privater Natur sind, besteht in unserer Gesellschaft doch ein breiter Konsens darüber, dass durch die familiäre Versorgung, Betreuung und Erziehung insgesamt positive Erträge für die Gesellschaft anfallen. Diese gesellschaftlichen Erträge sind in Abschnitt 4.4 ausführlich dargestellt. Im einzelnen seien hier noch einmal kurz die gesellschaftlichen Erträge herausgehoben, die positive externe Effekte für diejenigen erzeugen, die selbst an der Humanvermögensbildung der nächsten Generation nicht oder nur indirekt über staatliche Familienunterstützung beteiligt sind.

ruhen auf freiwilliger Gegenseitigkeit, die u.E. keiner staatlichen Regelung im Rahmen eines Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs bedarf.

25 Zur allgemeinen Theorie externer Effekte siehe Cornes/Sandler (1996); Staaf/Tannian (1972); Lüdeke (1991); Papandreou (1994).

- In der Familie als erstem erlebten Sozialverbund werden die Grundlagen sozialer und kooperativer Verhaltensweisen wie soziale Verantwortung, Solidarität und Fürsorge gelegt, ohne die soziale Systeme nicht bestehen können. Ohne die in der Familie erlernten Daseinskompetenzen können die Menschen nicht zufriedenstellend, produktiv und konfliktbewältigend zusammen leben und arbeiten.
- Familien schaffen mit der Erziehung und Sozialisation von Kindern die Basis für das Funktionieren demokratischer und marktwirtschaftlich orientierter Gesellschaften, die in hohem Maße bestimmte Eigenschaften wie Selbstverantwortlichkeit, Leistungsbereitschaft, Toleranz, Anpassungswilligkeit und aktive Gestaltungsfähigkeit angesichts sich verändernder Lebensbedingungen voraussetzen.
- Eltern leisten mit ihren Erziehungs- und Bildungstätigkeiten einen erheblichen Beitrag zur Bildung des Human- und insbesondere des Arbeitsvermögens der Kindergeneration, das letztlich die gesamtwirtschaftliche Leistungsfähigkeit, das langfristige Wachstum und die Entwicklungsmöglichkeiten einer Gesellschaft beeinflusst.
- Durch die Humanvermögensbildung der nächsten Generation tragen Eltern zur Sicherung der wirtschaftlichen Wertschöpfung in der Zukunft bei, von der die Altersversorgung der eigenen Generation entscheidend abhängt. Da im Rahmen beitrags- und steuerfinanzierter kollektiver Sicherungssysteme, die nach dem Umlagesystem konzipiert sind - Rentenversicherung, Beamtenversorgung, aber auch Kranken- und Pflegeversicherung - auch jene von der Wirtschaftskraft der nächsten Generation profitieren, die weder zur biologischen Reproduktion noch zur Humanvermögensbildung durch Übernahme von Erziehungsleistungen oder Kosten der Ausbildung angemessen beigetragen haben, entstehen hier systembedingt externe Effekte von erheblichem Ausmaß. Insoweit Personen, die Erziehungsleistungen erbringen, dadurch sogar geringere Ansprüche an das kollektive Sicherungssystem erhalten,²⁶ stellen sich die Nutznießer des Systems nicht nur relativ (gemessen am Beitrag zur Humanvermögensbildung), sondern auch absolut besser. In diesem Fall erhalten diese externen Effekte erhebliche verteilungspolitische Brisanz.
- Schließlich ergeben sich weitere externe Effekte, die nicht direkt aus der Kindererziehung resultieren, sondern darauf basieren, dass Entscheidungen für Kinder zu größeren Familienverbänden führen. Da Familien trotz der Existenz sozialer Sicherungssysteme nach wie vor in gewissem Umfang eine Versicherungsfunktion wahrnehmen, tragen größere Familienverbände zu einer erheblichen Entlastung der sozialen Sicherungs-

26 Da die Ansprüche an die Alterssicherung mit Ausnahme der Kindererziehungsjahre durch Beitragszahlungen begründet werden, die am Erwerbseinkommen anknüpfen, mindert jede Unterbrechung oder Einschränkung der Erwerbstätigkeit diese Ansprüche.

systeme bei wie zum Beispiel durch die Übernahme häuslicher und pflegerischer Leistungen für kranke und pflegebedürftige sowie für behinderte Familienmitglieder.

7.2.2 Gesellschaftliche Belastung durch unzureichende Funktionserfüllung

Die Entscheidungen von einzelnen Gesellschaftsmitgliedern für Kinder können jedoch auch mit negativen Auswirkungen für andere Gesellschaftsmitglieder verbunden sein, nämlich dann, wenn die Versorgung und Betreuung sowie Erziehung und Bildung in der Familie nur unzureichend gelingen. Gestiegene Ansprüche an die Sozialisationsfunktion, die der nächsten Generation ein hohes Maß an Selbständigkeit und Flexibilität für eine sich rapide wandelnde Umwelt vermitteln soll, erhöhen das Risiko der Überforderung und des Scheiterns der Eltern. Dies gilt umso mehr, als die Verhaltensanforderungen einerseits in verschiedenen Lebensbereichen auseinander zu driften scheinen; so können erwartete soziale Kompetenzen in Familie, Gruppen der Gleichaltrigen wie in der Arbeitswelt inkompatibel sein. Andererseits können künftige Lebenssituationen und dafür notwendige Kompetenzen von der Elterngeneration immer weniger zuverlässig abgeschätzt und prognostiziert werden, so dass Erfahrungen der Eltern nicht ohne weiteres für das zukünftige Leben ihrer Kinder gelten. Dadurch wird Eltern eine für sie nur schwer erfüllbare Sozialisationsfunktion zugeschrieben. Verschärft wird das Problem dadurch, dass die Sozialisation häufig in einem nicht kindgerechten Umfeld erfolgen muss. Sofern unter diesen Bedingungen familiäre Sozialisations-, Erziehungs- und Bildungsprozesse nur unzureichend gelingen, können aus der individuellen Entscheidung der Eltern für Kinder gravierende negative Auswirkungen für die Gesellschaft folgen (Kriminalität, mangelndes Vermögen zur Daseinsvorsorge oder sozial unverträgliches Verhalten),²⁷ für die die Eltern im allgemeinen nicht einstehen müssen.²⁸

Kosten der Vermeidung und Verfolgung von Kriminalität, der Existenzsicherung bei mangelnder beruflicher Leistungsfähigkeit und insbesondere der Bemühungen um Re-Sozialisation werden von der Gesellschaft getragen. Leistungsgerechtigkeit wie auch das Ziel, adäquate Anreize zu setzen, erfordern dem Grundsatz nach eine Beteiligung der Eltern an diesen, andere Gesellschaftsmitglieder belastenden Kosten. Aufgrund mangelnder Zure-

27 Vgl. z.B. Petermann/Hermann (1999).

28 Das Misslingen von Sozialisationsleistungen wurde in der Literatur gelegentlich als ein Grund für die Einführung einer "Child-Tax" gesehen, die entsprechend dem Grad der gelungenen Sozialisation zu reduzieren sei (zu einer solchen Child-Tax vgl. Chiswick 1972).

chenbarkeit²⁹ muss eine derartige Haftung jedoch begrenzt bleiben. Obendrein ist zu bedenken, dass eine Haftung der Eltern deren Möglichkeiten und Befähigungen, elterliche Aufgaben mit mehr Erfolg durchzuführen, nicht direkt verändert. In den weitaus meisten Fällen unzureichender Funktionserfüllung muss davon ausgegangen werden, dass dies von den Eltern keineswegs beabsichtigt ist oder von ihnen auch nur fahrlässig herbeigeführt wird, sondern dass die Eltern im besten Wissen diese Aufgaben wahrzunehmen versuchen. Will man daher eine mangelnde Funktionsausübung verhindern, ist eine stärkere gesellschaftliche Unterstützung der elterlichen Aufgaben erforderlich.

Eine Leistungskontrolle der Erziehung in der Familie, vergleichbar mit der Schulaufsicht, wäre allerdings nur möglich, wenn einerseits über die Folgen der elterlichen Leistungen ein in Messkriterien umsetzbares Wissen bestünde. Anhaltspunkte könnten hier die verschiedenen staatlichen Leistungen im Rahmen der "Erzieherischen Hilfen" (§§28 bis 35 SGB VIII) sein. Auch könnte man von bekannten Risikofaktoren für die kindliche Entwicklung ausgehen, deren Nichtvorliegen, soweit es in der Erziehungskompetenz von Eltern steht, zum Gelingen kindlicher Sozialisation beitragen kann. Andererseits wäre ein gesellschaftsweiter Konsens über einen normativ und empirisch zu begründenden Zielwertkatalog für erwünschte Sozialisation erforderlich. In Bezug auf einige grundlegende Verhaltensweisen besteht jedoch großer gesellschaftlicher Konsens, der in eine direkte Leistungskontrolle münden könnte, wie etwa ein Verbot von Gewalt gegen Kinder oder ein Kinderarbeitsverbot. Prinzipiell stoßen allerdings solche Leistungskontrollen der familialen Erziehung sehr schnell an Grenzen, die durch den Schutz der häuslichen Privatsphäre im Sinne des Institutionenschutzes von Art. 6 GG, die einen hohen Wert in unserer Gesellschaft darstellt, gesetzt sind.

Daher scheint es im Sinne einer Risikostreuung sinnvoll, die Basis der für Versorgung und Betreuung sowie Erziehung und Bildung Verantwortlichen dadurch zu verbreitern, dass die Eltern durch familienergänzende Institutionen, die auch verpflichtenden Charakter haben können, Unterstützung bei der Bewältigung ihrer Aufgaben erhalten. Im Bildungsbereich gilt diese Verpflichtung bereits für die Pflichtschule. Ähnliches kann man sich auch für den Vorschulbereich denken, in dem dort z.B. soziales Lernen verbindlicher als zur Zeit der Fall gefördert würde. Entsprechend dieser Zielsetzung

29 So sind Eltern nicht allein für die Sozialisation ihrer Kinder verantwortlich, sondern Kindergärten und Schule, Nachbarschaft und Medien sowie die Gruppen der Gleichaltrigen sind beteiligt. Außerdem sollten Kinder ab einem gewissen Alter Eigenverantwortung übernehmen. Zudem bestehen bestimmte Rechte der Kinder, die es ihnen erlauben, ihre Eltern teilweise zu Handlungen und Zahlungen zu zwingen, die diese gar nicht beabsichtigt hatten.

müsste für ein ausreichendes Angebot an entsprechenden vorschulischen und die Grundschule begleitenden Institutionen gesorgt werden.³⁰ Das Primat der elterlichen Entscheidungsfreiheit erfordert jedoch eine hohe Wahlfreiheit hinsichtlich der Instanzen, die die Erziehungs- und Bildungsleistungen erbringen. Allerdings sollten diese Leistungen der Institutionen im Interesse der Kinder und der Gesellschaft einer gewissen Leistungskontrolle unterliegen. Gleichzeitig müsste sowohl aus Gerechtigkeitsgründen als auch unter allokativen Gesichtspunkten eine gleichartige Finanzierung alternativer Angebote gewährleistet werden, indem entweder die Eltern grundsätzlich für die Kosten aufkommen oder die Finanzierung generell oder anteilig von öffentlicher Seite erfolgt.³¹

7.2.3 Ansatzpunkte eines Ausgleichs der familialen Leistungen für die Gesellschaft

Fragt man konkret, in welchem Maße Leistungen der Familien ein Entgelt für das Aufziehen von Kindern rechtfertigen, dann entstehen erhebliche Bewertungsprobleme. Zunächst muss man sich auf die "marginal relevanten" externen Erträge konzentrieren,³² z.B. auf die Frage, was das Aufziehen eines Kindes zur Stärkung der Kultur oder zur Fundierung des Alterssicherungssystems beiträgt.

Bei einer solchen Überprüfung dürfte sich mancher externe Ertrag, so wenig seine Existenz und große Bedeutung insgesamt bezweifelt werden soll, als marginal irrelevant erweisen. Generell gilt für viele externe Erträge auf gesamtgesellschaftlicher und gesamtwirtschaftlicher Ebene, dass sie - bezogen auf das einzelne Kind - vergleichsweise unbedeutend sind, wenngleich die Gesamtheit der Leistungen grundlegend für den Weiterbestand und den

30 Dadurch würde gleichzeitig auch ein Raum entstehen, in dem fehlschlagende Sozialisation frühzeitig erkannt und präventiv kompensiert werden kann.

31 Zur weiteren naheliegenden Alternative, dass es letztlich die Kinder sind, die über Bildungskredite für die Kosten (zur Vermeidung drohender externer Schäden) aufzukommen haben, siehe den folgenden Abschnitt 7.3. Generell kann die Finanzierungsfrage nur vor dem Hintergrund eines konsistenten Gesamtkonzepts des Familienleistungs- und -lastenausgleichs beantwortet werden.

32 Mit "marginal relevant" meint man diejenigen externen Erträge, die die Versorgung, Betreuung und Erziehung eines einzelnen Kindes verursachen. Zur Vermeidung von allokativen Verzerrungen, die eintreten, wenn sich die Eltern vorrangig von ihren eigenen Interessen (einschließlich der Interessen ihrer Kinder) leiten lassen, ist ein Entgelt in Höhe der marginalen Erträge notwendig. Nicht sinnvoll ist es, im Sinne eines Totalvergleichs eine Gesellschaft, in der die Sozialisation der Jugendgeneration insgesamt gut gelungen ist, mit einer Gesellschaft zu konfrontieren, in der diese Integration völlig misslungen ist. Für die Frage, was die Leistung der einzelnen Familie beim Gelingen der Sozialisation der Gesellschaft wert ist, gibt dieser Totalvergleich - soweit er überhaupt fundiert zu realisieren ist - nichts her.

Wohlstand der Gesellschaft sein kann.³³ Entsprechende monetäre Ausgleichszahlungen wären daher so gering, dass sie auch aufgrund von Merkmalschwellen kaum verhaltensrelevant würden.³⁴ Daher eignet sich dieser Ansatz, Eltern mittels monetärer Ausgleichszahlungen dazu zu bringen, externe Effekte in ihren Handlungen zu berücksichtigen, nur begrenzt zur Sicherstellung dieser Leistungen. Vielmehr lässt sich damit eher ein genereller Institutionenschutz der Familie rechtfertigen, wie er im Artikel 6 des Grundgesetzes verankert ist.³⁵ Auch dieser ist für die Gesellschaft nicht kostenlos. So erfordert zum einen die Kontrolle sowie die rechtliche und faktische Sicherstellung der Nichtbenachteiligung von Familien in allen gesellschaftlichen Bereichen gewisse gesellschaftliche Aufwendungen. Zum anderen führen die aus dem Institutionenschutz abgeleiteten besonderen Regelungen der positiven Diskriminierung von Familien bzw. Personen mit Kindern (z.B. beim Kündigungsschutz) in Einzelsituationen zur Benachteiligung anderer Gesellschaftsmitglieder. Diese Kosten werden durch steuerfinanzierte Ausgaben bzw. das Risiko der negativen Diskriminierung von allen getragen; Personen mit Kindern profitieren dagegen durch entsprechende reale Besserstellung.

Die externen Effekte hinsichtlich der Alterssicherung lassen sich leichter bewerten. Die gesellschaftlichen Erträge des Aufziehens und Erziehens eines zusätzlichen Kindes sind konzeptionell klar und empirisch relativ leicht zu ermitteln. Wenn alle Mitglieder aufeinanderfolgender Generationen ein durchschnittliches regeneratives Verhalten aufweisen, werden die Renten, Pensionen und empfangenen Krankenleistungen der eigenen Kinder und Kindeskindern jeweils durch ihre Nachkommen aufgebracht.³⁶ Als Konsequenz sind die Beiträge eines jeden zusätzlichen Kindes, das selbst eine durchschnittliche Anzahl von Kindeskindern erwarten lässt, zum Alterssi-

33 Dies gilt zumindest, wenn insgesamt gewisse kritische Mengen nicht unter- oder überschritten werden. Ein klassisches Beispiel ist die Überwindung des Analphabetismus, insgesamt von größter gesellschaftlicher Relevanz. Wenn es aber schon so gut wie keine Analphabeten mehr gibt, dürfte der Vorteil Dritter durch eine weitere Alphabetisierungskampagne vernachlässigenswert klein sein.

34 Im Gegensatz zur gesamtgesellschaftlichen Perspektive ist für die Eltern die Entscheidung für ein Kind keineswegs marginal, sondern es handelt sich bei jedem einzelnen Kind um eine Entscheidung mit weitreichenden Folgen hinsichtlich der sonstigen Konsummöglichkeiten, die durch vergleichsweise geringe monetäre Transfers in den meisten Fällen wohl kaum verändert werden würde.

35 Aus Sicht der Eltern, die mit der irreversiblen Entscheidung für ein Kind langfristige Bindungen eingehen, dürfte ein verfassungsmäßiger Schutz i.S. einer Garantie gesellschaftlicher Rahmenbedingungen, der die Planbarkeit erhöht, wohl eher verhaltensrelevant sein, womit dann auch allokativen Verzerrungen eher vermieden werden.

36 Das gilt exakt nur für ein Individuum mit durchschnittlichen Renten und durchschnittlichem regenerativen Verhalten. Bei überdurchschnittlichen Renten eines Ehepaares müssen noch Kinder Dritter für die Renten sorgen, auch wenn es wegen unvollkommener intergenerationaler Status- und Berufsmobilität eine gewisse positive Verbindung zwischen relativ hohen Rentenanprüchen und relativ hohen Rentenversicherungsbeiträgen der Kinder gibt.

cherungssystem ein externer Ertrag³⁷, der entweder zur Erhöhung der Altersversorgung der Elterngeneration oder zur Senkung der Altersversorgungsbeiträge der gleichen Generation verwendet werden kann. Gegenzurechnen sind jedoch sämtliche steuerfinanzierten Leistungen für diese Kinder.³⁸ Wenn man den Saldo dieser Erträge zusätzlicher Kinder den Eltern für ihre Erziehungsleistung zurechnen würde und diesen Saldo durch alle Nutznießer finanzieren ließe,³⁹ so änderte sich (im Lebenseinkommen) für die Erwerbstätigen, die ein durchschnittliches regeneratives Verhalten und ein durchschnittliches Erwerbseinkommen aufweisen, insgesamt überhaupt nichts: Dieser durchschnittliche Beitragszahler müsste wie heute die Rente der Rentnergeneration finanzieren, müsste obendrein ein Entgelt zahlen für das Aufziehen der gesamten Kindergeneration durch ihre Eltern, erhielte aber im Gegenzug ein Leistungsentgelt für das Aufziehen der eigenen Kinder, das quantitativ den zusätzlichen eigenen Zahlungen entspräche.⁴⁰ Ein Vorteil läge für diese Durchschnittsfamilie nur darin, dass die empfangenen Leistungsentgelte der Äquivalenzidee entsprechend konzentriert in den Zeiträumen anfallen, in denen der Bedarf relativ hoch ist (in der Phase der Aufziehung und Erziehung der Kinder), die Beitragszahlungen selbst aber über den ganzen Zeitraum der Erwerbstätigkeit anfallen, so dass insgesamt ein Beitrag zur "zeitlichen Bedarfsgerechtigkeit" der Liquiditätszuflüsse (vgl. Abschnitt 7.4) geleistet wird. Soweit kinderlose oder relativ kinderarme Erwerbstätige mit einer zusätzlichen Last konfrontiert werden, entspricht diese Last einem Beitrag zur Sicherung des umlagefinanzierten Altersversicherungssystems, nämlich einem finanziellen Beitrag zur Aufziehung von Kindern. Dieser Belastungssteigerung steht die Besserstellung derjenigen gegenüber, die durch das Aufziehen überdurchschnittlich

37 Vgl. Werding (1998: 358-368, insb. 366)

38 Dazu zählen die steuerfinanzierten öffentlichen Ausgaben für das Aufziehen und die Erziehung dieser zusätzlichen Kinder in Gestalt von Kindergeldern und Erziehungsgeldern, die öffentlichen Zuschüsse für Kinderkrippen, Kindergärten, Schulen und Hochschulen je zusätzlichem Kind, soweit dahinter nicht die Bezahlung anderer gesellschaftlicher Erträge durch die Kinder steht, sowie die Differenz im Steueraufkommen im Vergleich zur Situation ohne zusätzliche Kinder. Zum Konzept und einer empirischen Schätzung dieses Saldos für Deutschland siehe Sinn (1997: 13-15).

39 Das sind diejenigen, die entweder höhere Renten erhalten oder in der nächsten Generation niedrigere Beitragssätze zu leisten hätten.

40 Will man bei der Einführung solcher "Internalisierungsstrategien" intergenerationale Lastenverschiebungen vermeiden, sollten die "externen Erträge" eines zusätzlichen Kindes in seiner Erwerbstätigenphase als Rentensteigerungen der Elterngeneration und nicht als Beitragsminderungen der eigenen Generation anfallen. Das bedeutet, dass dieses Entgelt für das Aufziehen von Kindern durch Entgeltzahlungen (z.B. als Aufschlag auf die Beitragszahlungen) derselben Generation finanziert wird. Bei durchschnittlichem regenerativen Verhalten, aber überdurchschnittlichem Einkommen, das bei zusätzlichen Kindern auch zu entsprechend größeren Rentensteigerungen führt und deshalb auch entsprechend größere (absolute) Aufschläge auf die Beitragszahlung rechtfertigt, ist eine Schlechterstellung zu erwarten, bei unterdurchschnittlichem Einkommen gilt das Gegenteil.

vieler eigener Kinder ein höheres Leistungsentgelt erhalten, als sie selbst zahlen müssen.⁴¹

Erhielten nach dieser Konzeption Eltern leistungsgerechte Entgelte, läge es wie bei anderen Leistungsentgelten nahe, sie als Bestandteil des zu versteuernden Einkommens anzusehen. Ist der Beitrag der eigenen Kinder zur Gewährleistung des Rentensystems Grundlage der Leistungsentgelte, erhebt sich allerdings sogleich die Frage, warum man nicht gleich die elterlichen Leistungen zum Aufziehen der Kinder zur Basis des Rentensystems macht. Dies wäre eine institutionelle Änderung, die die externen Erträge zum Verschwinden bringen würde und damit auch den Interventionsanlass zur Herstellung von Leistungsgerechtigkeit und zur Gewährleistung allokativ effizienter Anreize beseitigte. Die externen Effekte hinsichtlich der Alterssicherung sind nämlich erst mit der Einführung der Rentenversicherung in der gegenwärtigen Form entstanden. Eine familieninterne Alterssicherung produziert keine über den Familienkreis hinausgehenden externen Effekte. Da eine Rückführung der Alterssicherung in die Familie aus Gründen der effizienteren Risikoabsicherung in größeren Versicherungsgemeinschaften keine realistische Alternative darstellt, führt der Weg konzeptionell auf eine konsequente Verlagerung aller ursprünglich innerfamiliären Leistungen zwischen den Generationen auf die gesellschaftliche Ebene, ein Weg, der mit einem intergenerationellen Leistungsausgleich (Abschnitt 7.3) verfolgt wird.

Sofern es gelänge, die externen Effekte hinsichtlich der Alterssicherung im Rahmen eines umfassenden intergenerationellen Leistungsausgleichs zu vermeiden, verblieben zwar nach wie vor Leistungen der Familie für die Gesellschaft; diese sind jedoch letztlich nur schwer zu quantifizieren und begründen eher eine gewisse Vorrangigkeit der Familie in vielen Lebensbereichen, als dass sie einen eigenen monetären Leistungsausgleich erfordern. Dies gilt umso mehr, als diese externen Effekte ebenfalls zu einem Großteil erst der nächsten Generation zugute kommen und damit auch im Rahmen der intergenerationellen Umverteilung ausgeglichen werden können. Obendrein ist nicht von der Hand zu weisen, dass auch noch in gewissem Umfang externe Kosten gegenzurechnen sind, die auf unzureichende Soziali-

41 Eine Variation der Leistungsentgelte entsprechend differenzierter Erziehungsleistungen, die unterschiedliche Beitragszahlungen der Kinder im Rahmen des Alterssicherungssystems erwarten lassen, entspräche voll diesem Grundsystem. Mit diesem Grundsystem jedoch nicht vereinbar ist die einfache Differenzierung der Rentenversicherungsbeitragssätze, wie es im politischen Raum gelegentlich diskutiert wird, würde doch damit das "Leistungsentgelt" für die Erziehung eines Kindes - kaum noch leistungsgerecht - proportional zur Beitragsbemessungsgrundlage der Eltern ausfallen. Zu solchen Vorschlägen einer Beitragsdifferenzierung siehe die kritische Analyse bei Werding (1998: 433-439).

sationsleistungen oder gewisse Umweltbelastungen durch das Anwachsen der Bevölkerungszahl zurückzuführen sind.⁴²

Schließlich verbleiben noch die externen Effekte familialer Leistungen, die als Einsparungen bei den Sozialversicherungssystemen entstehen. Hier wurde in der Pflegeversicherung mit der Wahl zwischen Geld- und Sachleistung bereits ein geeignetes Instrument zur Berücksichtigung dieser externen Effekte eingeführt, das es ermöglicht, innerfamiliär erbrachte Leistungen monetär zu entlohnen.⁴³ Ähnliche Maßnahmen wären auch in anderen Versicherungssystemen (z.B. in der Krankenversicherung) denkbar.

7.3 Intergenerationeller Leistungsausgleich⁴⁴

7.3.1 Grundüberlegungen

Teilt man die Gesamtbevölkerung in drei Generationen - eine Erwerbstätigen-, eine Rentner- und eine Kindergeneration⁴⁵ - ein, so zeichnet sich in der Bundesrepublik Deutschland das in Abbildung 7.3-1 dargestellte zentrale Geflecht von Realtransfers und Finanzströmen und damit zusammenhängenden Verantwortlichkeiten zwischen den Generationen ab.

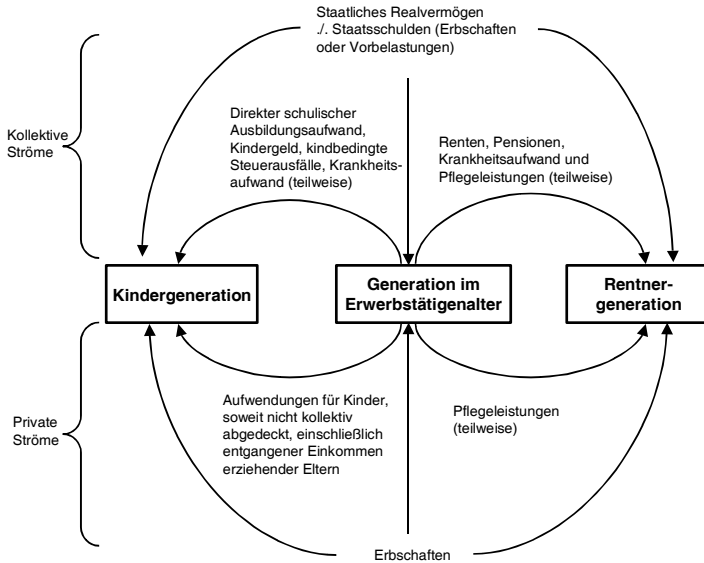
42 In einem Teil der ökonomischen Literatur wird diesem Aspekt eine gewisse Vorrangstellung eingeräumt (siehe neuerdings Harford 1998 und die dort zitierte Literatur). Im Sinne einer Versicherung können Abschläge beim Leistungsentgelt als Prämie einer Versicherung gegen die Unsicherheit, negative externe Effekte zu verursachen, angesehen werden.

43 Eine Geldleistung, die geringer ist als der Wert der entsprechenden Sachleistungen, braucht dabei kein Ausdruck der Minderschätzung familial erbrachter Leistungen zu sein, sondern kann dadurch gerechtfertigt werden, dass die durch häusliche Pflege erhaltene Geldleistung der Versicherung bei Pflege durch Familienangehörige nicht der Steuer unterliegt. Konsequenter wäre dann allerdings ein entsprechend höheres Bruttoentgelt und eine Versteuerung dieses Leistungsentgelts im Rahmen der Einkommensteuer.

44 Eine der Grundlagen der folgenden Überlegungen sind Modelle von Wilfrid Schreiber (1955, 1964, 1971). In diesen wird einerseits die finanzielle Eigenverantwortlichkeit der jeweiligen Generationen über die drei Phasen ihres Lebenszyklus hinweg skizziert, andererseits die strenge Komplementarität der Versorgung, Betreuung, Erziehung und Bildung der Jugend und des Empfangs umlagefinanzierter Renten betont. Angesichts der Probleme unseres Rentenversicherungssystems als Folge bekannter demographischer Entwicklungen erfahren diese Vorstellungen neuerdings eine gewisse Renaissance, allerdings ausgeweitet auf einen allgemeinen Elternteilungsleistungsausgleich als Teil eines noch umfassenderen Familienleistungsausgleichs (vgl. z.B. Werding (1998), Lüdeke (2000) und weitere zurückliegende, im Literaturverzeichnis angeführte Literatur).

45 Unter "Generation" wird hier weder die intrafamiliäre Generationenfolge ("lineage") noch die Gruppierung im Sinne historisch geformter "Schicksalsgemeinschaften" verstanden, sondern die einzelnen Altersgruppen einer Gesellschaft, die in unterschiedlichen Lebensphasen stehen und gemeinhin als Geburtskohorten bezeichnet werden. Als "Erwerbstätigen-Generation" wird dabei die gesamte Altersgruppe bezeichnet, die ihre (erste) Ausbildungsphase abgeschlossen und damit zu einer Erwerbstätigkeit, wie sie in unserer Gesellschaft heute üblich ist, befähigt ist, unabhängig davon, ob jeder Angehörige dieser Altersgruppe erwerbstätig ist oder nicht.

Abb. 7.3-1: Gegenwärtige Realtransfers und Finanzströme zwischen den Generationen



Die Erwerbstätigengeneration übernimmt die Kosten des Unterhalts, der Betreuung, der Erziehung sowie der Bildung und Ausbildung der Kindergeneration. Dabei tragen die Eltern die privaten Kosten und - als Steuerzahler - einen Teil der öffentlichen Aufwendungen für Kinder, die Erwerbstätigen ohne Unterhaltsverpflichtung gegenüber Kindern tragen über ihre Steuern einen Großteil der öffentlichen Aufwendungen. Gleichzeitig sorgt die Erwerbstätigengeneration über Rentenversicherungsbeiträge für die Finanzierung der Renten der gesetzlichen Rentenversicherung und über das Steuersystem für die Pensionen der Beamten und die Altersversorgung der Sozialhilfeempfänger. Obendrein übernimmt die Erwerbstätigengeneration kollektiv die Kosten für einen Teil der Gesundheitsleistungen und sowohl kollektiv als auch privat die Kosten für fast alle Pflegeleistungen zugunsten der Rentnergeneration. Die finanzielle Altersversorgung der Rentnergeneration durch die Erwerbstätigengeneration erfolgt überwiegend kollektiv durch ein Umlagesystem, während die Transfers von der Rentnergeneration zur Erwerbstätigen- und Kindergeneration überwiegend privat als Erbschaften fließen. Nur soweit das staatliche Realvermögen den Staatsschuldenbe-

stand übertrifft, lässt sich auch noch von Erbschaftsströmen von der Rentnergeneration zu den Erwerbstätigen- und Kindergenerationen im kollektiven Bereich sprechen. Anders als im privaten Bereich treten hier auch Belastungen der Jugend- und Erwerbstätigengeneration ein, sobald der Staatsschuldenbestand das Realvermögen des Staates übertrifft. Dies ist allerdings bis heute trotz des gewaltig angewachsenen Schuldenbestandes des Staates noch nicht der Fall.

Über den Lebenszyklus hinweg wird die vielfach empfangende Kindergeneration zunächst zur sowohl leistenden als auch empfangenden Erwerbstätigengeneration, um dann als Rentnergeneration überwiegend kollektiv von Seiten der Solidargemeinschaft bzw. von den Steuerzahlern zu empfangen,⁴⁶ während gleichzeitig - vor allem auf privater Ebene - freiwillig gegeben wird. Es finden also Transfers zwischen den Generationen statt, die zum Teil privat und zum Teil kollektiv sind. Die privaten Leistungen könnte man als Erfüllung individueller Verträge zwischen Eltern und Kindern deuten, sich gegenseitig über den Lebenszyklus hinweg Hilfe und Unterstützung zu gewähren (innerfamiliärer Generationenvertrag): Die Elterngeneration sorgt für den Unterhalt, die Erziehung, Bildung und Ausbildung ihrer eigenen Kinder und erhält als Gegenleistung ihre Altersversorgung (einschließlich der Pflege und Krankenversorgung). Damit stellt sich die Frage, ob Eingriffe des Staates in diese wechselseitigen Unterstützungsverhältnisse überhaupt notwendig und sinnvoll sind.

7.3.2 Zur Begründung eines intergenerationalen Leistungsausgleichs

Die Leistungen, die mit dem Unterhalt, der Betreuung, der Erziehung sowie der Bildung und Ausbildung der Kinder erbracht werden, haben neben dem konsumtiven Aspekt für die Eltern und Kinder vor allem aus der Sicht der Kinder auch investiven Charakter. So stellt z.B. das durch Bildungsprozesse verschiedener Art gebildete Humanvermögen die Basis des späteren Erwerbseinkommens der Kinder dar. Die Erträge dieses Humanvermögens fließen zum einen den Kindern privat zu, zum anderen gibt es auch externe Erträge für die Gesellschaft (vgl. Abschnitt 7.2). Ausgehend von der generellen Absicht, die gesellschaftliche Wohlfahrt zu optimieren, sollte es Ziel der Politik sein, geeignete Rahmenbedingungen sowohl für einen optimalen konsumtiven Aufwand zugunsten der Kinder als auch für eine optimale Humanvermögensbildung zu schaffen. Die optimale Humanvermögensbildung verlangt, dass jedes Individuum eine Bildung und Ausbildung erhält, die es

46 Saldiert ist diese Richtung des Stromes eindeutig, in Gestalt von Schenkungs- und Erbschaftssteuern gibt es aber auch einzelne entgegengerichtete Ströme.

in die Lage versetzt, mit seinen Ressourcen zur eigenen und zur Wohlfahrt aller bestmöglich beizutragen. Dabei sind sowohl die Fähigkeiten, die am Markt eingesetzt werden können, als auch diejenigen, die der eigenen Versorgung und Lebensführung dienen, zu betrachten.

Die Möglichkeiten des Beitrags zur späteren Wohlfahrtsproduktion hängen nicht nur von den erworbenen Fähigkeiten ab, sondern auch von der später zur Verfügung stehenden Technologie und der späteren Struktur des Humanvermögens in der Gesellschaft. Da beides zum Zeitpunkt der Humanvermögensbildung in der nachwachsenden Generation nur schwer abschätzbar ist, sind die künftigen Erträge von Aufwendungen und Leistungen in das Humanvermögen mit hohem Risiko behaftet. Zudem können die künftigen Nutznießer, die Kinder, aufgrund mangelnden Einkommens Investitionen in ihr Humanvermögen nicht selbst tragen, weshalb Eltern oder die Gesellschaft auch finanziell in Stellvertreterfunktion tätig werden müssen. Beide Aspekte lassen vermuten, dass die Humanvermögensbildung auf rein privater Basis aus gesamtgesellschaftlicher Sicht in quantitativer und qualitativer Hinsicht unbefriedigend ist. Doch auch hinsichtlich des konsumtiven Aufwands für Kinder ist nicht zu erwarten, dass Niveau und Struktur aus der Sicht der Kinder optimal ausfallen, wenn dem stellvertretend Entscheidenden stets die ganze finanzielle Last dieser Entscheidung aufgebürdet wird.

7.3.2.1 Unzureichende Schenkungen und Kreditgewährungen an die nachwachsende Generation auf privater Basis

Da Kinder in der Regel über kein eigenes Einkommen verfügen, das zur Deckung der Kosten ihrer Humanvermögensbildung⁴⁷ verwendet werden kann, bedarf die Bildung des Humanvermögens der nachwachsenden Generationen der Zuwendungen von anderer Seite. Will man diese auf privater Basis erschließen, so ist vorrangig an Leistungen der Familien oder an marktvermittelte Kredite zu denken. Die vorrangigen Motive für derartige Zuwendungen sind entweder altruistischer Natur oder die Erwartung einer Gegenleistung in der Zukunft. Soweit die Erträge von Humanvermögensinvestitionen in die einzelnen Kinder überwiegend bei den Kindern selbst anfallen,⁴⁸ erfordert die Sicherstellung dieser Gegenleistungen einen expliziten oder impliziten Darlehensvertrag. In der Familie darf man wohl am

47 Die weiteren Ausführungen gelten auch für Aufwendungen für Kinder, die mehr konsumtiver Art sind. Allerdings ist für diese Aufwendungen eine effiziente kreditäre Finanzierung noch schwerer privatwirtschaftlich zu verwirklichen als für die Investitionen in das Humanvermögen.

48 Hinzu treten die in Abschnitt 7.2 diskutierten externen Erträge, desgleichen z.B. der Stolz der Eltern auf die Leistungen ihrer Kinder.

ehesten vom Vorhandensein beider Motive ausgehen, während auf anonymen Märkten vor allem kreditäre Beziehungen vorherrschen.

Betrachtet man zunächst die Familien und unterstellt ein hinreichend starkes altruistisches Motiv,⁴⁹ dann kann man davon ausgehen, dass Eltern grundsätzlich eine aus Sicht der Kinder optimale Humanvermögensbildung anstreben.⁵⁰ In vielen Familien ist das Einkommen der Eltern jedoch zu gering, um trotz altruistischer Motive eine aus individueller Sicht optimale Humanvermögensbildung (d.h. entsprechend den individuellen Neigungen und Fähigkeiten der Kinder) sicherzustellen, so dass bereits aus diesem Grund außerfamiliäre Darlehensmöglichkeiten für die Kinder notwendig werden.⁵¹

In diesem Zusammenhang spielt nun die Unsicherheit über die künftigen Erträge eine wesentliche Rolle. Ein Kreditverhältnis als Vorgriff auf spätere Erwerbseinkommen wird privatwirtschaftlich bei mangelnder anderweitiger Absicherung nur dann zustande kommen, wenn diese Einkünfte als relativ sicher angesehen werden können. Für Erträge auf Humanvermögen, dessen Bildung mit der Geburt und damit lange vor seiner Verwertung beginnt, gilt dies zum Zeitpunkt der ersten Investitionen gerade nicht, da weder der künftige Verwertungszusammenhang (Technologie) noch die künftigen Verwertungsmöglichkeiten (Arbeitslosigkeit, Krankheit) mit hinreichender Sicherheit abgeschätzt werden können. Einkommens- und Karriereversicherungen, mit denen man diese Unsicherheiten und Risiken verringern könnte, kommen privatwirtschaftlich ebenfalls kaum zustande, da das Karriererisiko auch individuell stark beeinflusst werden kann (moral hazard) und darüber hinaus eine Überinanspruchnahme der Versicherung gerade durch schlechte Risiken (adverse Selektion) eine solche Versicherung für sehr viele Marktteilnehmer unattraktiv werden lässt. Fehlende Angebote sowohl auf den Versicherungsmärkten als auch in Folge davon auf den Märkten für Bildungsdarlehen lassen dann im Interesse der gesamten Generation Eingriffe des Staates erforderlich erscheinen, dessen Aufgabe die Sicherstellung eines ausreichenden Bildungskredits wäre.⁵² Es ist allerdings zu er-

49 Wie in der ökonomischen Theorie herausgearbeitet wurde, impliziert dies "hinreichend stark", dass die Eltern aus Altruismus über die zweckgebundenen Ausgaben für die Kinder hinaus noch monetäre zweckungebundene Schenkungen anstreben.

50 Zu den Problemen bei gegenseitigem Altruismus siehe Chakrabarti/Lord/Rangazas (1993).

51 Das gleiche gilt im übrigen auch für die familialen Entscheidungen, die nicht eindeutig durch Altruismus dominiert werden (zu der Vielzahl solcher Motive auch bei intrafamilialen Transfers siehe Becker (1996: 39-181). Da dann aber die innerfamilialen Anreize ähnlich gelagert sind wie auf anonymen Märkten, brauchen sie nicht eigenständig betrachtet zu werden.

52 Dies gilt umso mehr, als Kinder zum Zeitpunkt des Empfangs der Bildungsdarlehen noch nicht geschäftsfähig sind, auf privater Basis Eltern aber keine individuellen Kreditverpflichtungen für ihre Kinder eingehen können. Dies ist nur auf kollektiver Ebene möglich, indem im Rahmen eines Gesellschaftsvertrages die gesamte nächste Generation gemeinsam zur Rückzahlung der erhaltenen Darlehen verpflichtet wird, die dann verfassungsrechtlich abgesichert sein muss.

warten, dass solche Bildungsdarlehen nicht optimal ausgeschöpft werden, wenn das Risiko, wegen fehlender Arbeitsplätze oder geringeren Einkommens in Rückzahlungsschwierigkeiten zu geraten, voll bei den Kreditnehmern verbleibt. Auch öffentliche Bildungsdarlehen erfordern folglich immer noch eine Versicherung gegen das Karriererisiko, z.B. durch die risikomindernde Gestaltung der Rückzahlungsmodalitäten. Sowohl hinter der Forderung nach Kreditgewährung durch den Staat als auch hinter der Forderung nach Rückzahlungsmodalitäten, die versteckte Versicherungen implizieren, steht die Vermutung, dass der Staat als eine Art Kollektivmonopol für diese Art von Risiken eine überlegene Versicherungsinstitution darstellt.

7.3.2.2 Kollektive Alterssicherung

Ein Generationenvertrag auf rein familialer Basis ist bereits durch die bestehende kollektive Alterssicherung gestört (vgl. auch Abschnitt 7.2). Da Eltern aufgrund ihrer Zugehörigkeit zur Rentenversicherung bzw. zu anderen öffentlich-rechtlichen Altersversorgungssystemen im Alter derzeit im allgemeinen keine finanziellen Zuwendungen von Seiten der Kinder benötigen und die realen Hilfeleistungen weniger vom Stand der Humanvermögensbildung abhängen,⁵³ besteht aus dem Motiv der Altersversorgung heraus nur noch ein geringer Anreiz, den eigenen Kindern einen hohen familialen Bildungskredit zu gewähren. Gesamtgesellschaftlich kann das zur Folge haben, dass privat zu wenig ins Humanvermögen investiert wird. Da aufgrund der besseren Risikostreuung die kollektive Alterssicherung der rein innerfamilialen Absicherung überlegen ist, kann eine Rückführung der kollektiven Altersversorgung in eine familiale kein sinnvolles gesellschaftliches Ziel sein. Die Ausbalancierung des Generationenvertrages kann daher nur ebenfalls auf kollektiver Basis erfolgen, indem die Finanzierung des zur Alterssicherung notwendigen Humanvermögens auf kollektiver Basis erfolgt und diese Unterstützung dann dazu verpflichtet, die Finanzierung der Altersversorgung mitzutragen. Soweit diese Ausbalancierung auf kollektiver Seite aber nicht mehr voll und zuverlässig gelingt, wie es im heutigen Rentenversicherungssystem zunehmend der Fall ist, weil eine entsprechende Elternschaft mit der folgenden Humanvermögensbildung nicht mehr zum Regellebensentwurf gehört, ist auch die Überlegenheit der kollektiven Alterssicherung gefährdet.

53 Eine hohe Humanvermögensbildung könnte hier sogar zu weniger Betreuungs- und Pflegeleistungen führen, da eine höhere Ausbildung im Durchschnitt mit einer höheren Mobilität verbunden ist und damit das Risiko steigt, dass Kinder nicht mehr in der näheren Umgebung leben. Obendrein steigen mit dem Bildungsniveau der Kinder die Opportunitätskosten der Pflegeleistungen, was ebenfalls tendenziell dazu führt, solche Leistungen zu reduzieren.

7.3.3 Das System des intergenerationellen Leistungsausgleichs

Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen ist das Schreibersche Drei-Generationen-Modell, bei dem von der Eigenverantwortlichkeit jeder Generation über ihren gesamten Lebenszyklus hinweg ausgegangen wird, also auch in der *Kindheits-* und *Jugendphase*, in der der überwiegende Teil des Humanvermögens gebildet wird. Da in dieser Phase aber in der Regel noch kein eigenes Einkommen vorliegt, das zur Humanvermögensbildung⁵⁴ eingesetzt werden kann, müssten kreditäre Beziehungen dazwischen geschaltet sein: Die Eltern und/oder die öffentliche Hand geben einen Kredit, der in der späteren *Erwerbsphase* zurückzuzahlen ist. Eine Verknüpfung dieser Rückzahlungsverpflichtungen mit Versicherungselementen wäre z.B. durch eine positive Einkommensabhängigkeit dieser Rückzahlungen möglich.

Wenn sich Erwachsene unter diesen Voraussetzungen für Kinder entscheiden, haben sie die gesellschaftlichen Kosten der Humanvermögensbildung nicht zu tragen, denn die Kindergeneration kommt selbst dafür auf. Die gegenwärtigen Unterhaltsverpflichtungen der Eltern zugunsten ihrer Kinder wären folglich umzudeuten in Verpflichtungen zur Gewährung von Krediten, und diese gewährten Kredite könnten als Basis der späteren Altersversorgung der Eltern aus einem Pool dienen, der sich aus dem Kapitaldienst (Rückzahlung und Verzinsung der erlangten Darlehen) der heranwachsenden Kindergeneration in deren Erwerbstätigenphase bildet. Soweit aus diesen finanziellen Rückflüssen Renten für diejenigen finanziert werden, die vorher als Eltern oder Steuerzahler die Humanvermögensbildung der nachwachsenden Generation getragen und finanziert haben, liegt hier eine Art *humanvermögensgedecktes Rentenversicherungssystem* vor: für ihre eigene Alterssicherung trägt jede Generation wenigstens teilweise dadurch Sorge, dass sie in das Humanvermögen der eigenen Kindergeneration investiert.

Diese Investition kann durch die (kreditäre) Übernahme der Kosten eigener Kinder erfolgen, sie kann aber auch durch die (kreditäre) Finanzierung der öffentlich angebotenen Schul- und Hochschuldienstleistungen sowie durch die (kreditäre) Finanzierung des Kindergeldes, des Erziehungsgeldes usw. geschehen. Wer aus welchen Gründen auch immer für keine eigenen Kinder sorgt, kann sich in quantitativ gleichem Umfang an der Humanvermögensbildung beteiligen, indem er über den Staat gewährte Kredite finanziert. Verbindet man den Empfang der Tilgungszahlungen für alle gewährten Kredite mit Versicherungselementen, so können daraus im letzten Abschnitt des Lebenszyklus, in der Rentnerphase, die Altersrente, die Pflegegelder

54 Da in dieser Phase die Kinder nur sehr begrenzt selbst über ihre Humanvermögensbildung entscheiden können, übernehmen die Eltern oder der Staat die treuhänderische Verwendung der Mittel für Erziehung und Ausbildung zugunsten der Kinder.

und die Krankenversorgung der Rentner finanziert werden.⁵⁵ Diese Zusammenhänge verdeutlicht Abbildung 7.3-2.

Alle Leistungen, die in diesem System zugunsten von Kindern und Jugendlichen erbracht werden, führen zu einem umfassenden intergenerationellen Leistungsausgleich durch leistungsadäquate Entgelte. In diesem Gesamtsystem stellt der reine Familienleistungsausgleich (im Sinne eines Elternleistungsausgleichs) ein Teilsystem dar, dessen Gewicht davon abhängt, in welchem Umfang Eltern Leistungen für ihre Kinder abverlangt werden. Soweit Eltern Leistungen für ihre eigenen Kinder erbringen, die nicht sogleich zu Entgelten führen, sind die Eltern Leistungserbringer und Kreditgeber zugleich. Ihnen fließen entsprechende Leistungsentgelte dann erst in der Rentnerphase zu. Damit wäre die Beziehung zwischen Leistungserbringung und Leistungsbezug, die durch die Kombination von kollektivierter Alterssicherung und Individualisierung der Kosten für diese Alterssicherung wegen Diversifizierungen im Lebenslauf (Kinderlosigkeit) verloren gegangen ist, wieder hergestellt.⁵⁶

Das hier skizzierte Konzept eines umfassenden *intergenerationellen Leistungsausgleichs* würde sowohl einen engeren Familienlastenausgleich als auch die Berücksichtigung von Kinderlasten zur Gewährleistung horizontaler gerechter Einkommensbesteuerung überflüssig machen, denn materielle Opfer durch die Sorge für Kinder entstehen dann nicht mehr. Wenn mit Hilfe der Kredite Erziehungsleistungen der Eltern honoriert werden, müssten diese Entgelte zur Herstellung *horizontaler Gerechtigkeit* wie auch andere Leistungsentgelte in der Gesellschaft der Einkommensbesteuerung unterworfen werden. Der *Bedarfsgerechtigkeit in der Phase des Heranwachsens* wird dadurch entsprochen, dass sich die Höhe der Ausgaben für das Hu-

55 Im Interesse beider Generationen könnte zudem eine (intergenerationelle) Versicherung liegen, die die jeweilige Erwerbstätigengeneration zu Zahlungen zugunsten der Rentnergeneration verpflichtet, die über den rechnerischen Kapitaldienst hinausgehen, wenn das Lohn- und Einkommenswachstum überdurchschnittlich hoch war, die aber in Zeiträumen, in denen unterdurchschnittliche Wachstumsraten vorliegen, den eigentlich erforderlichen Kapitaldienst nicht voll decken. Auf diese Weise ließe sich ein Alterssicherungssystem aufbauen, das wie heute den Lebensstandard im Alter entsprechend der Entwicklung des Lebensstandards der erwerbstätigen Generation sichert, das aber dennoch - vom Erwartungswert her betrachtet - sowohl aus individueller als auch aus gesellschaftlicher Sicht auf dem Humanvermögen und seiner Finanzierung basiert.

56 Auf diesen Gesichtspunkt der bestandssichernden Funktion der nachwachsenden Generation für das System der gesetzlichen Rentenversicherung, der letztlich auch systemgerecht zu Rentenansprüchen derjenigen führen sollte, die diese Leistungen erbringen, hat das Bundesverfassungsgericht in drei Urteilen in zunehmender Deutlichkeit aufmerksam gemacht (siehe die Urteile aus den Jahren 1990 - BVerfGE 82/60 -, 1992 - BVerfGE 87/1- und 1996 - BVerfGE 94: 241). Leider hat der überwiegende Teil der politischen Öffentlichkeit, der auch unter Hinweis auf die Kindererziehungszeiten im Rentenrecht immer wieder eine Steuerfinanzierung solcher "systemfremder" Leistungen der Rentenversicherung fordert, diese Intention der Bundesverfassungsgerichtsurteile noch nicht wahrgenommen oder einfach nicht akzeptiert.

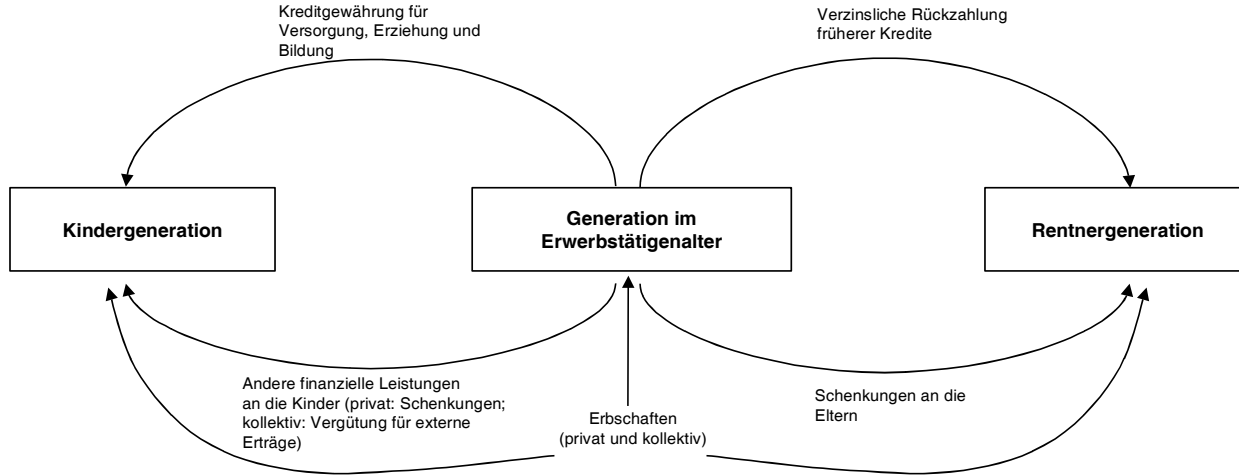
manvermögen der Kinder an den Neigungen und Leistungsfähigkeiten (den optimalen Bildungswegen) dieser Kinder orientiert, während der Anteil der Kredite, die nicht (offen oder versteckt) von den eigenen Eltern geleistet werden, sondern von Dritten (z.B. Kinderlosen oder Eltern mit relativ wenig Nachkommen), mit kleinerem Einkommen der eigenen Eltern zunehmen müsste. Die *Bedarfsgerechtigkeit in der Erwerbstätigenphase* kann dadurch berücksichtigt werden, dass die Höhe der Zins- und Tilgungsleistungen im Sinne der Versicherungsidee an die Höhe des Erwerbseinkommens gekoppelt wird. In der *Rentnerphase* würde man der *Bedarfsgerechtigkeit* insofern gerecht, als die Leistungen nach Bedarf mit der (individuell variierenden) Länge der Rentnerphase steigen. Schließlich ist auch noch festzustellen, dass *gesellschaftliche Erträge* der Sorge für Kinder, wie sie durch das heutige umlagefinanzierte Rentenversicherungssystem generiert werden, *nicht mehr existieren* und damit einige allokatiospolitische Fehlanreize beseitigt werden, soweit es um das Ob und Wie der Kindererziehung geht. Wenn erst einmal der intergenerationale Leistungsausgleich in der beschriebenen Weise voll realisiert würde, würden andere Gründe für einen Familienleistungs- und -lastenausgleich weitgehend überflüssig werden. Umgekehrt gilt, dass die übrigen Begründungen für einen Familienlasten- und -leistungsausgleich umso gewichtiger bleiben, je partieller der intergenerationale Leistungsausgleichsansatz in qualitativer und quantitativer Hinsicht verwirklicht wird.

Die wesentlichen Merkmale dieses Vorschlags macht auch der direkte Vergleich der Abbildungen 7.3-1 und 7.3-2 erkennbar. Obwohl die Unterscheidung zwischen kollektiven und privaten Liquiditätsströmen unter den Generationen, die in Abbildung 7.3-1 vorgenommen wird, in Abbildung 7.3-2 aus gutem Grund nicht mehr beibehalten wurde, hat sich an der Anzahl und den Zwecken der Ströme nichts geändert: Die Erwerbstätigengeneration muss in vollem Umfang finanziell die Aufwendungen für die Kinder und in erheblichem Umfang die Aufwendungen für die Generation der aus dem Erwerbsleben Ausgeschiedenen tragen.

Es gibt aber zwei fundamentale Änderungen in qualitativer Hinsicht, die die Vorteilhaftigkeit der in Abbildung 7.3-2 dargestellten Regelungen bewirken:

1. Die Wandlung der Transferbeziehungen zu kreditären Beziehungen zwischen der Erwerbstätigengeneration und der Kindergeneration verringert die Verteilungskonflikte über die Frage, ob und wie man für Kinder sorgen will, beseitigt Hemmnisse für eine optimale Humanvermögensbildung und erhöht die *Chancengleichheit* innerhalb der nachwachsenden Generation.

Abb. 7.3-2: Modell des intergenerationellen Leistungsausgleichs



Kinder- und Jugendzeit	Erwerbstätigenzeit		Alterszeit	
<p>Heranwachsende erhalten Kredite von den Erwerbstätigen zur Finanzierung von</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Unterhalt b) Betreuung c) Bildung <p>dazu: Schenkungen der Eltern Bezahlung externer Erträge</p>	<p>Erwerbstätige gewähren Kredite an die Heranwachsenden</p> <p>Kreditgewährende: Eltern f. eigene Kinder Eltern f. fremde Kinder Kinderlose</p>	<p>Erwerbstätige zahlen verzinsliche Kredite an die früheren Erwerbstätigen (jetzt Rentner) zurück</p> <ul style="list-style-type: none"> - Einbau von Versicherungselementen möglich - 	<p>Aus dem Erwerbsleben Ausgeschiedene erhalten früher geleistete Kredite verzinslich zurück</p> <ul style="list-style-type: none"> - Einbau von Versicherungselementen möglich - 	<p>man hinterlässt Erbschaften, kollektiv auch Negativerbschaften möglich</p>

2. Die Verwandlung der gegenwärtigen Beitragszahlungen in die Rentenversicherung, aus denen unmittelbar die Renten finanziert werden, in Kapitaldienstleistungen, die unter Berücksichtigung von risikoreduzierenden Versicherungselementen den Kreditgebern selber als Renten zufließen, macht die Rentenversicherung zu einer humanvermögensgedeckten Versicherung, die - anders als die heutige umlagefinanzierte Rentenversicherung - durch bestimmte demographische Entwicklungen nicht aus dem Ruder laufen kann.⁵⁷ Nur in dem Maße, in dem zur Humanvermögensbildung beigetragen wird, erhält man eine Rente, und die Rentenleistenden werden wegen dieses Humanvermögens als Grundlage für die Höhe der Beitragsleistungen auch nie überfordert.⁵⁸ Wenn eine Generation insgesamt oder einzelne innerhalb einer Generation weniger zur Humanvermögensbildung beitragen, bleiben ihnen Mittel erhalten, ergänzend eine private kapitalfundierte Rente zu finanzieren. Wer derzeit hingegen durch eine Entscheidung für ein Kind zur Humanvermögensbildung der heranwachsenden Generation beiträgt, schafft damit die Grundlage für die Rentenzahlung an alle, aber abgesehen von der Institution der Kindererziehungsjahre in der Rentenversicherung ist er nur einer unter vielen, die von den Beitragszahlungen seines Kindes profitieren.

Das System des intergenerationellen Leistungsaustausches impliziert keineswegs zwangsläufig, dass die jungen Generationen gegenüber dem bisherigen System stärker belastet werden, wenn sie künftig in der Erwerbstätigenphase die Aufwendungen in ihr Humanvermögen verzinslich zurückzahlen. Es entfallen für die kindererziehenden und -versorgenden Generationen im Grundsatz die kollektiven und die privaten Lasten der Versorgung, Betreuung, Erziehung und Bildung der weiteren eigenen Kinder. Soweit mit den Kreditrückzahlungen die Altersversorgung der jeweiligen Rentnergeneration abgesichert wird, und zwar entsprechend dem Beitrag dieser Rentnergeneration zur Humanvermögensbildung der eigenen Kindergeneration, entfällt kompensierend die Notwendigkeit von Beiträgen im jetzigen umlagefinanzierten Rentenversicherungssystem. Rentenbegründend ist allerdings nicht dieser Kapitaldienst, sondern es sind die auch heute schon erfolgreichen Investitionen in das Humanvermögen der nachwachsenden Generation. Nur wenn das herkömmliche Alterssicherungssystem zugunsten derjenigen, die zur Humanvermögensbildung der Kinder beitragen, um ein weiteres Alterssicherungssystem additiv erweitert würde, entstünde

57 Vgl. dazu Werding (1999).

58 Was auch in diesem System - wie schon im gegenwärtigen umlagefinanzierten Rentensystem - zu einer Überforderung führen kann, ist eine lang anhaltende Arbeitslosigkeit. Sie vernichtet einen Teil des gesellschaftlich vorhandenen Humanvermögens und zerstört insoweit auch das Fundament einer humanvermögensgedeckten Rentenversicherung.

zwangsläufig das Problem zusätzlicher Belastungen zukünftiger Generationen. Diese Belastungen sollten den zukünftigen Generationen jedoch gerade nicht zugemutet werden. Sollten genauere empirische Untersuchungen ergeben, dass per Saldo die zukünftigen Generationen durch diese Systemumstellung doch belastet werden, könnte dem durch eine Variation der staatlichen Vermögensbildung entgegengewirkt werden.

7.3.4 Schritte zur Umsetzung des intergenerationellen Leistungsausgleichs

Das System des intergenerationellen Leistungsausgleichs enthält vier Pole: (1) Entgelte für Leistungen zugunsten der nachwachsenden Generation, (2) Kreditgewährung zur Finanzierung dieser Entgelte, (3) Kapitale Dienstleistungen durch die nachwachsende Generation während der Erwerbstätigenphase, (4) Empfang der Kapitale Dienstleistungen durch die Kreditgewährenden in der Rentnerphase. Soll es insgesamt durch diese Leistungsausgleichsströme nicht zu einer zusätzlichen Belastung der jungen Generation kommen, soll also die Umsetzung aus intergenerationaler Sicht verteilungsneutral ablaufen, muss die Belastung der heute jungen Generation durch die spätere Kapitale Dienstleistung über den Wegfall anderer Belastungen kompensiert werden.

Einzelne Elemente des intergenerationellen Leistungsausgleichs finden sich bereits in unserer Gesellschaft oder werden doch wenigstens politisch gefordert. Bei der Anrechnung von Kindererziehungsjahren in der gesetzlichen Rentenversicherung ist die Grundidee am deutlichsten verwirklicht: den Eltern werden die Aufwendungen für ihre Kinder honoriert, sie erhalten das Entgelt aber erst in der Rentnerphase und haben somit in der Zwischenzeit quasi einen Kredit gewährt. Nicht stimmig ist jedoch die Finanzierung dieser Renten allein durch die Mitglieder der heutigen Rentenversicherung. Letztlich müssten alle Mitglieder der Erwerbstätigen generation den Kapitale Dienst zur Refinanzierung solcher Elternrenten leisten. Obendrein verstößt der bisher additiv erfolgte Aufbau eines solchen Elternrentensystems gegen die Forderungen intergenerationaler Verteilungsneutralität.

In das System intergenerationalen Leistungsausgleichs passen ebenfalls Kindergeldzahlungen, mit denen ein Teil der Sachaufwendungen für Kinder abgedeckt werden, und das Erziehungsgeld, gezahlt für die Eigenbetreuung von Kindern. Doch das sind nur Fragmente, wie beim Erziehungsgeld u.a. daran zu erkennen ist, dass es teilweise einkommensabhängig gezahlt wird und obendrein bei Fremdbetreuung der Kinder völlig entfällt. Gewichtiger ist jedoch der Mangel, dass sowohl beim Kindergeld als auch beim Erzie-

hungsgeld jede Verknüpfung zur dargestellten kreditären Finanzierung (Kreditgewährung zum Aufbau der eigenen Alterssicherung) und zu den Kapitaldienstleistungen der derzeit Aufwachsenden in ihrer Erwerbstätigenphase fehlt und damit der Systemzusammenhang nicht hergestellt wird.

Als Einstieg in das System intergenerationellen Leistungsausgleichs könnte der Ausbau der Elternrenten dienen, finanziert durch die nachwachsende Generation in ihrer Erwerbstätigenphase und verbunden mit dem Abbau des bisherigen Alterssicherungssystems. Man könnte daran denken, dass ein Teil der heutigen Rentenversicherungsbeiträge weiterhin die Basis späterer Renten darstellt, diese Beitragsteile aber in Bildungs- und Erziehungsfonds fließen und über diese Fonds zu einer Grundlage der Humanvermögensbildung in der Gesellschaft werden.⁵⁹ Daraus ließen sich Kindergärten, Schulen und Hochschulen, aber auch Elterngehälter, Kindergelder und spezifische Erziehungsgehälter (Kinderschecks) finanzieren. Der Kapitaldienst würde anschließend von den Nutznießern der Bildungsinvestitionen getragen und stellte eine Grundlage für die Altersversorgung derjenigen dar, die den Bildungs- und Erziehungsfonds gefüllt haben. Nicht die einzelnen Elemente machen das Neue dieses intergenerationellen Leistungsausgleichs aus, sondern die Verknüpfung dieser Elemente zu einem System. Gerade diese Elementverbindungen führen zur aufgezeigten Vorteilhaftigkeit des intergenerationellen Leistungsausgleichssystems.

7.4 Intertemporale Umverteilung

Grundsätzlich kann man davon ausgehen, dass eine Verteilung des Einkommens über den Lebensverlauf ohne Phasen beträchtlicher Einkommensminderungen erwünscht ist, die die Beibehaltung des gewohnten Lebensstandards ermöglicht und daher für die betroffenen Individuen insgesamt eine Wohlfahrtssteigerung bedeutet. Auch wenn die Bedarfssituation in verschiedenen Lebensphasen unterschiedliche Güterbündel und hierzu auch unterschiedliche Einkommensniveaus zur Wahrung des Wohlfahrtsniveaus erfordert, so kann man doch davon ausgehen, dass starke Schwankungen der individuellen Versorgungslage als unbefriedigend erlebt werden. So kann denn auch die Absicht, ein Absinken des Lebensstandards zu vermeiden, als das klassische Sparmotiv angesehen werden. Weithin streben Menschen jedoch auch einen Vorgriff auf später zu erwartende Wohlstandssteigerungen an, sofern er nicht mit zu hohen Risiken

59 In der Übergangsphase könnte dann die Finanzierung der bereits erworbenen Rentenanwartschaften wenigstens teilweise durch die Steuern erfolgen, die heute noch der Bildungs- und Erziehungsfinanzierung dienen und die mit der Beitragsfinanzierung der Bildungs- und Erziehungsfonds hierfür nicht mehr benötigt werden.

verbunden ist. Regelungen, die einen Ausgleich der individuellen Konsummöglichkeiten durch zeitliche Umverteilung des eigenen Lebenseinkommens ("intertemporale Umverteilung") erlauben, tragen daher zu Wohlstandssteigerung bei.

7.4.1 Intertemporale Umverteilung der elterlichen Konsumeinschränkungen

In Phasen der Kindererziehung tritt bei den Eltern meist eine Reduktion ihrer Konsummöglichkeiten ein, und zwar aus zwei Gründen. Zum einen verursacht der erhöhte Zeitbedarf für die Kinder im allgemeinen eine Minderung des verfügbaren Einkommens, da entweder die Erwerbsarbeit eingeschränkt wird oder Ausgaben für eine externe Kinderbetreuung entstehen. Zum anderen muss aus diesem Einkommen der Konsum von mehr Personen bestritten werden. Zwar kann man davon ausgehen, dass Eltern mit ihrer freien Entscheidung für Kinder nicht unerhebliche Einschränkungen im Konsum hinzunehmen bereit sind; doch kann man wohl ebenfalls annehmen, dass die meisten von ihnen eine gleichmäßigere Verteilung dieser Einschränkungen über den Lebenslauf vorziehen würden.

Eine derartige Umverteilung des Einkommens über den Lebenslauf ist für Eltern in der Regel nicht möglich. Da Kinder meist in jüngeren Jahren der Eltern - zumindest der Mütter - geboren werden, genügt die Höhe der Ersparnis, die vor der Geburt der Kinder erreichbar ist, häufig nicht den Bedürfnissen der Familien. Eine angemessene Vorverlagerung von später zu erzielendem Einkommen durch Kreditaufnahme scheidet dagegen an einem unzureichenden Angebot auf den Kredit- und Versicherungsmärkten angesichts der Tatsache, dass die künftige Einkommensentwicklung der Kreditnehmer kaum vorhersagbar ist.⁶⁰ Zwar können sog. Konsumentenkredite in gewissem Umfang auch ohne größere Sicherheiten in Anspruch genommen werden. Aufgrund der Konditionen auf den privaten Kreditmärkten, insbesondere der geringen Möglichkeiten, Kreditforderungen flexibel an unerwartete Einkommensschwankungen anzupassen, können Konsumentenkredite jedoch - vor allem in einkommensschwachen Familien - schnell zu Überschuldung führen. Daher wird den meisten jungen Eltern ein Vorgriff auf später zu erwartende Einkommen nicht möglich sein.⁶¹ Dies wäre nur dann der Fall, wenn sie über eigenes Vermögen verfügen würden. Da junge Familien aber nur eingeschränkte Möglichkeiten haben, Vermögen zu bilden, kann dieses allenfalls aus dem weiteren

60 Vgl. Ott (2000: 189) und Barr (1993: 343 ff.).

61 Wie eine Untersuchung von Dathe (1998) zeigt, haben im Durchschnitt Ehepaare mit Kindern im Gegensatz zu Paaren ohne Kinder in späteren Lebensphasen die höchsten Äquivalenzeinkommen, die dann sogar höher sind als die der Paare ohne Kinder.

den, kann dieses allenfalls aus dem weiteren Familienverband stammen (Erbenschaften, Schenkungen, Bürgschaften). Infolge der ungleichen Vermögensverteilung zwischen Familien bestehen daher große Unterschiede innerhalb der Bevölkerung hinsichtlich der Möglichkeiten, das eigene Lebens Einkommen über den Lebensverlauf wohlfahrtssteigend umzuverteilen.⁶²

7.4.2 Intertemporale Umverteilung der Zeitaufwendungen für Kinder

Eingeschränkte Möglichkeiten einer intertemporalen Umverteilung treten nicht nur für die materiellen Konsummöglichkeiten auf, sondern auch bei den Zeitanteilen, die den Eltern für Muße und Regeneration individuell zur Verfügung stehen. Die mangelnde Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbstätigkeit kann dazu führen, dass Eltern, insbesondere Mütter, ihre Zeit nicht entsprechend dem Kinderbedarf und ihren eigenen Bedürfnissen aufteilen können. Selbst eine reduzierte Erwerbstätigkeit führt häufig dazu, dass die verschiedenen Aktivitäten kaum zeitlich koordiniert werden können, (subjektiv) zu wenig Zeit für die Kinder bleibt und daraus eine Überbelastung der Mütter resultiert. Aber auch eine Unterbrechung der Erwerbstätigkeit birgt Gefahren in sich, z.B. die Kinder zu sehr zu behüten, wenn der Lebenssinn ausschließlich in der Sorge für Kinder besteht. Verschärft wird diese Problematik noch dadurch, dass durch Erwerbsunterbrechung i.d.R. eine Minderung der Voraussetzungen, später angemessenes Einkommen zu erzielen (z.B. wegen veralteten Wissens oder Verlernens berufsspezifischer Fähigkeiten), hingenommen werden muss. Daraus ergeben sich für die nachfolgenden Lebensphasen ein niedrigeres Erwerbseinkommen und damit dauerhafte Wohlfahrtseinbußen bei Eltern und Kindern,⁶³ die bei einer besseren Verteilung der Zeitverwendung für Kinder im Lebensverlauf hätten vermieden werden könnten.

7.4.3 Maßnahmen zur intertemporalen Umverteilung

Um wohlfahrtssteigernde Einkommensumverteilungen im Lebensverlauf für Eltern zu ermöglichen, sollte für Familien eine an die jeweilige Bedarfssituation besser angepasste Liquiditätssituation geschaffen werden. Das geeignete Instrument hierfür sind Kredite, die den Familien von Seiten des Staates oder unter staatlicher Mitwirkung - unter Umständen sogar zweck-

62 Betrachtet man die Verteilung des Haushalts- bzw. Äquivalenzeinkommen, so nimmt die Ungleichheit innerhalb der Familien mit dem Alter und der Anzahl der Kinder zu. Vgl. Conze/Ott (2000), Abschnitte 1.3 und 1.5 und die dort angegebene Literatur.

63 Zum Umfang solcher Einbußen vgl. Galler (1991).

gebunden - angeboten werden. Die Begründung dafür, dass hier ein *staatliches* Handeln gefordert ist, liegt in der mangelnden Beleihbarkeit von Humanvermögen durch private Kreditinstitute, weshalb Familien ohne Vermögen, das als Sicherheit dienen könnte, keine Kredite am Markt aufnehmen können. Da im Einzelfall das Risiko nicht ausgeschlossen werden kann, dass die an die Entwicklung des Humanvermögens eines Individuums geknüpften Erwartungen nicht erfüllt werden, müsste ein solcher Kredit jedoch gleichzeitig mit einer Versicherung für den Kreditnehmer verbunden sein, damit dieser nicht unverschuldet unzumutbaren Tilgungsforderungen gegenübersteht. In einfacher Weise lässt sich eine solche Versicherung mit der Rückzahlung des Kredits verbinden, indem die Tilgungszahlungen in Relation zu den Humanvermögenserträgen, d.h. einkommensabhängig gestaltet werden.⁶⁴

Um den in bestimmten Phasen des Familienlebens auftretenden finanziellen Mehrbedarf überbrücken zu können, wäre es möglich, den Eltern etwa zur Geburt eines Kindes oder zu den Zeitpunkten, an denen das Kind in einen neuen Ausbildungsabschnitt wechselt, einen Kredit oder alternativ einen monatlich festen Kreditbetrag für einen bestimmten Zeitraum zu gewähren. Ähnliches könnte auch im Falle einer Trennung der Eltern für den künftig alleinerziehenden Partner erfolgen. Nach einer Zeit der Freistellung von Zins- und Tilgungszahlungen könnte ein angemessener Rückzahlungsmodus einsetzen. Sofern sich dieser Modus an marktüblichen Konditionen orientiert, nimmt der Staat lediglich eine Überbrückungsfunktion wahr. Im Falle unerwarteter Einkommensschwankungen könnten dagegen die Rückzahlungen flexibel angepasst und damit die Gefahr der Insolvenz und Überschuldung verringert werden. Solcherart flexible Rückzahlungsmodalitäten fungieren dann als Versicherung, die bei dauerhaften Notlagen bis zur Annullierung der Rückzahlungspflicht reichen können.

Denkbar sind als Instrumente eine Kreditvergabe aus öffentlichen Haushalten, die Einrichtung einer parafiskalischen "Elternkasse", die sowohl als Sparkasse wie auch als Versicherung dient, oder die Schaffung von Zugangsmöglichkeiten zu privaten Kreditmärkten durch staatliche Ausfallbürgschaften.⁶⁵ Die notwendige Versicherung für den Kreditnehmer wäre in al-

64 Derartige Versicherungselemente in staatlichen Darlehensleistungen findet man z.B. in den Rückzahlungsmodalitäten des Bafög.

65 In diesem Fall wäre der Staat nur im Falle mangelnder Rückzahlungsmöglichkeiten involviert und würde praktisch nur als Versicherung auftreten. Im Insolvenzfall würde die Schuld gegenüber dem privaten Kreditgeber aus Mitteln der öffentlichen Hand oder eines eigens zu schaffenden Fonds getilgt und die Forderung gegenüber dem Kreditnehmer würde auf den Staat bzw. den Fonds übergehen, der dann die Rückzahlungsmodalitäten sozial verträglich gestalten könnte. Allerdings wäre bei einer solchen Lösung zusätzlich dafür Sorge zu tragen, dass nicht von Seiten der privaten Kreditgeber leichtfertig zu hohe Kredite vergeben werden, d.h. die Ausfallbürgschaften müssten an strenge Bedingungen geknüpft sein.

len Fällen durch entsprechende Gestaltung der Rückzahlungsmodalitäten zu gewährleisten. Da jedoch die Gefahr, dass Menschen sich der Rückzahlungspflicht entziehen (moral hazard),⁶⁶ nicht unerheblich ist, muss die Kreditsumme beschränkt bleiben bzw. an die Schaffung von übertragbarem Vermögen gebunden werden.⁶⁷ Darüber hinaus müssen die Bedingungen kontrolliert werden, an die das Eintreten der Versicherung in Form von Reduzierungen der Rückzahlung gebunden ist. Hier ist eine staatliche Mitwirkung an der Kontrolle naheliegend.⁶⁸

Richtet man eine "Elternkasse" ein, in die auch bereits vor der Familienphase Sparanlagen und Versicherungsbeiträge eingezahlt werden können, so ließe sich die Kreditsumme je nach angespartem Guthaben flexibel erhöhen. Hätte eine solche Kasse nur die Aufgabe, Elternkredite zu vergeben, so kann und sollte die Beteiligung daran auf freiwilliger Basis erfolgen. Integriert man sie jedoch in ein umfassendes System des Familienleistungsausgleichs (Entgelte für gesellschaftliche Erträge, Kinderkredite als Basis späterer Rentenzahlungen), lässt sich auch eine Zwangsversicherung rechtfertigen, unter Umständen wird eine solche Zwangsversicherung sogar notwendig.⁶⁹

Nicht weniger wichtig als die Schaffung von Möglichkeiten der Einkommensumverteilung im Lebenslauf erscheint die Schaffung der Voraussetzungen für einen flexibleren Einsatz der verfügbaren Ressourcen der Eltern. Diese Voraussetzungen zu schaffen ist umso wichtiger, je mehr das Ziel einer besseren Vereinbarkeit von Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit im Vordergrund steht. Der Arbeitseinsatz und die Zeit der Eltern sowie materielle Ressourcen können weitgehend nur alternativ, d.h. zu Lasten anderer Verwendungen, eingesetzt werden. Einkommenserzielung, Kindererziehung, Regeneration und Muße konkurrieren miteinander.⁷⁰ Diese Konkurrenz zwischen dem Ressourceneinsatz trägt zu den oben beschriebenen unbefriedigenden Schwankungen von Einkommen und verfügbarer Zeit bei - vor allem dann, wenn in Bezug auf die individuell angestrebte Zeit der Eltern auf alternative Verwendungen Beschränkungen bestehen, die sich nicht aus der Natur der Aufgaben ergeben und daher abgebaut werden

66 Da künftige Einkommensrisiken nicht nur von zufälligen Ereignissen abhängen, sondern vor allem auch vom Verhalten der Individuen, dürfen die Risiken nur zum Teil kollektiv abgesichert werden.

67 In den Maßnahmen zur Förderung von Wohneigentum für Familien, die in einem erleichterten Zugang zu Hypothekenkrediten bestanden, war dies bereits ansatzweise erfüllt.

68 Dies gilt zumindest für eine Stundung bzw. Befreiung von der Rückzahlungsverpflichtung, die an eine Bedarfsprüfung wie im Falle der Sozialhilfe geknüpft sein müsste.

69 Da derartige Zahlungen als ein Ausgleich für Erträge, die bei anderen anfallen, erfolgen, muss sichergestellt sein, dass sich auch alle Nutznießer an der Finanzierung beteiligen.

70 Gelegentlich ergeben sich zwar zwischen den verschiedenen Bereichen auch Synergieeffekte, überwiegend schließen sie sich jedoch gegenseitig aus.

könnten. Bei größeren Dispositionsspielräumen und Zeitsouveränität wäre es möglich, sowohl die Einkommensströme gemäß den individuellen Bedürfnissen zu verstetigen als auch zeitliche Über- und Unterauslastungen zu vermeiden⁷¹ und damit zu große Verluste in der Einkommenserzielungskapazität zu vermeiden. Maßnahmen zur Erhöhung der individuellen Zeitsouveränität, wie sie unter dem Terminus "Vereinbarkeit von Familie und Beruf" diskutiert werden (z.B. den Bedürfnissen der Eltern besser angepasste Kinderbetreuungseinrichtungen, flexiblere Arbeitszeiten, die Möglichkeit zu "Teilzeit-Elternzeit", Kinderbetreuungsschecks), schaffen Rahmenbedingungen, die einen effizienteren Ressourceneinsatz erlauben und zugleich zu mehr Chancengerechtigkeit auch zwischen den Geschlechtern⁷² beitragen. Sie sind damit eine notwendige, wenngleich nicht unbedingt hinreichende Voraussetzung für eine Entlohnung der Familientätigkeit durch private und marktliche Arrangements, die spätere korrigierende Eingriffe des Staates vielfach erübrigen würden. Bereits die Gewährung von Elternkrediten an alle jungen Familien würde es ermöglichen, die gewünschte Form der Kinderbetreuung zu realisieren, ohne die unerwünschten zeitlichen Ungleichverteilungen der Konsumströme über den Lebenslauf hinnehmen zu müssen.

7.5 Familienbezogene Verteilungs- und Umverteilungspolitik im Sinne einer bedarfsgerechten Umverteilung (Familienlastenausgleich)

Im Rahmen von Überlegungen zur "Gerechtigkeit für Familien" wurden im vorliegenden Gutachten als Bestandteil der Konzepte des Familienlasten- und -leistungsausgleichs zunächst diejenigen Elemente behandelt, die an der Steuergerechtigkeit (vgl. Abschnitt 7.1), an der Leistungsgerechtigkeit (vgl. Abschnitte 7.2, 7.3) und an der bedarfsgerechten intertemporalen Umverteilung von Liquidität (vgl. Abschnitt 7.4) ansetzten. Unterstellt wird für alle nachfolgenden Erörterungen ferner, dass das Existenzminimum aller Familienmitglieder, notfalls durch Sozialhilfe, tatsächlich gesichert ist und nicht nur durch die Herstellung von Steuergerechtigkeit von der Einkom-

71 Sicherlich lassen sich dadurch nicht alle zeitlichen Schwankungen beseitigen, da phasenspezifisch ein erhöhter Ressourcenbedarf entsteht, sich die zur Verfügung stehende Zeit selbst jedoch nicht im Lebenslauf verschieben lässt. Möglichkeiten der intertemporalen Umverteilung von Einkommen werden damit nicht obsolet.

72 Obwohl sich die direkten Probleme der mangelnden Zeitsouveränität für beide Elternteile gleichermaßen stellen und sich vielfach für beide in mangelnder Teilhabe entweder am Erwerbs- oder am Familienleben manifestieren, ergeben sich unter den gegenwärtigen Bedingungen doch vor allem für Frauen längerfristig größere Risiken, indem sie durch eine Erwerbsunterbrechung auch die künftige Chancen der angemessenen Beteiligung am Erwerbsleben mindern und damit zugleich für den Fall einer instabilen Partnerschaft in eine ungünstigere Position geraten. Maßnahmen zur Erhöhung der Zeitsouveränität würden es den Paaren erlauben, Arrangements zu wählen, derartige Risiken entsprechend den individuellen Vorstellungen zu verteilen, und damit die Chancengerechtigkeit erhöhen. Vgl. hierzu ausführlich Ott (1997a).

mensbesteuerung freigestellt wird. Eine derartige Sicherung entspricht der bereits in Abschnitt 3.2 angesprochenen Bedarfsgerechtigkeit im Sinne einer Mindestbedarfsgerechtigkeit. Ein Familienlasten- und -leistungsausgleich, der nur auf diesen beiden Gerechtigkeitskonzepten und der intertemporalen Umverteilung beruhen würde, wäre nicht nur in der Lage, allen Eltern und ihren Kindern ein sozio-kulturelles Existenzminimum zu gewährleisten, sondern darüber hinaus auch familiäre Leistungen finanziell anzuerkennen, die Eltern für die Gesellschaft erbringen (externer Effekte), und die Effizienz der Kredit- und Versicherungsmärkte zu steigern.

Aber auch nach einer Korrektur der marktlichen Einkommensverteilung durch die Beseitigung steuerlicher Diskriminierungen, durch die Berücksichtigung gesellschaftlicher Leistungen von Familien (vgl. insbesondere Abschnitt 7.2) und durch die Sicherung des Mindestbedarfs kann noch weiterer Bedarf für redistributive Maßnahmen zugunsten von Familien bestehen bleiben. Dieser verbleibende redistributive Bedarf kann auf einer bedarfsorientierten Kritik des (korrigierten) Marktergebnisses beruhen, also sozialpolitisch begründet werden. Während jedoch die Sicherung des Mindestbedarfs *aller* Mitglieder einer Gesellschaft zumindest in der Sache unbestritten ist, bedarf eine solche sozialpolitische Begründung eines weitergehenden Maßstabes für "Gerechtigkeit", speziell für die auf Verringerung von Ungleichheit abzielende Bedarfsgerechtigkeit oberhalb des Mindestbedarfs und für die in weiterem Sinne zur Verteilungsgerechtigkeit zählende Partizipationsgerechtigkeit. Ein solcher Maßstab müsste gesellschaftliche Wertvorstellungen operationalisieren und Forderungen nach "Gerechtigkeit für Familien" im Rahmen eines sozialstaatlichen Systems mit seinen Prinzipien der Solidarität, Subsidiarität und Selbstverantwortung konkretisieren. Diese Aufgabe beinhaltet eine Explikation möglicher distributiver Begründungen für einen Familienlastenausgleich, die über die gerade angesprochenen Maßnahmen (Existenzminimum, Steuer- und Leistungsgerechtigkeit, Effizienzsteigerung auf Kredit- und Versicherungsmärkten) hinausgeht, sowie eine Diskussion möglicher Formen zusätzlicher Unterstützung von Familien. Mit Blick auf die beiden Varianten der Partizipationsgerechtigkeit, nämlich Start- und Prozesschancengerechtigkeit,⁷³ steht im folgenden zumeist die materiale Dimension, d.h. die materialen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der in ihrer formalen Dimension zugesicherten/auferlegten Rechte/ Pflichten, im Vordergrund. Die formale Dimension beider Gerechtigkeitsformen, d.h. die *gleichen Freiheitsrechte* und die im Prinzip *gleichen Verpflichtungen für alle Bürger*, liefert jedoch den Bezugsrahmen zur Beurteilung der notwendigen materialen Maßnahmen.

73 Vgl. hierzu und im folgenden ausführlich Abschnitt 3.3 des vorliegenden Gutachtens.

7.5.1 Kritische Aspekte des (korrigierten) Marktergebnisses aus Sicht einer bedarfsorientierten Umverteilung zugunsten von Familien

Warum könnte auch nach Sicherung des Existenzminimums sowie Gewährung von Steuer- und Leistungsgerechtigkeit für Familien das derart korrigierte Marktergebnis bezüglich der Einkommensverteilung als "ungerecht" empfunden werden? Diese Frage wird aus Sicht der Familienpolitik regelmäßig am spezifischen Bedarf von Familien festgemacht: Kinder benötigen erstens Zeit der Eltern und zweitens Einkommen der Eltern; diese beiden Aspekte stehen indes in Konflikt zueinander. Je mehr Zeit Eltern der Pflege und Erziehung ihrer Kindern widmen, desto geringer wird in der Regel ihr Markteinkommen sein, das sie für spezifische Güter zugunsten ihrer Kinder ausgeben können. Gerade während der Zeit der Familiengründung fällt einerseits ein erhöhter Einkommensbedarf an, andererseits möglicherweise eine bisherige Einkommensquelle aus. Die Markteinkommen verteilen sich also erstens bedarfsunabhängig und zweitens - wie auch schon in Abschnitt 7.4 festgestellt - in der Lebenszyklus-Betrachtung sogar bedarfswidrig. Distributive Kritik am Marktergebnis beruht i.d.R. auf dem Prinzip der Bedarfsgerechtigkeit. Die Überlegungen knüpfen deshalb zunächst an der Bedarfsgerechtigkeit an, beinhalten aber in einem weiteren Sinne - wie bereits in Abschnitt 3.2 angedeutet und später belegt- auch die Partizipationsgerechtigkeit, d.h. die Prozesschancengerechtigkeit der Eltern sowie die Startchancengerechtigkeit für Kinder.

Implizit liegt einer bedarfsorientierten Argumentation ein Vergleich der Lebenssituation zwischen Familien und Kinderlosen zugrunde. Betrachtet man deren materielle Verhältnisse im Vergleich,⁷⁴ so liegen in Deutschland die bedarfsgewichteten Pro-Kopf-Einkommen [(Netto-)Äquivalenzeinkommen] deutlich unter den entsprechenden Werten für kinderlose Personen.

In der folgenden Tabelle 7.5-1 ist die Einkommenssituation genauer beschrieben. Die dabei zugrunde gelegte Äquivalenzskala zur Berücksichtigung der unterschiedlichen Bedarfssituation der einzelnen Familienmitglieder sowie der wirtschaftlichen Vorteile gemeinsamer Haushaltsführung bei größeren Haushalten ist die sogenannte modifizierte OECD-Skala, die zusätzlichen Haushaltsmitgliedern und Kindern ein vergleichsweise geringeres Gewicht zurechnet.⁷⁵ Danach dürften die ausgewiesenen Äquivalenzeinkommen eher überschätzt sein, und dies umso mehr, je größer die Kinder-

74 Vgl. zu einem neueren Überblick über die Einkommenssituation von Familien Conze/Ott (2000).

75 Andere Äquivalenzskalen, wie die ältere OECD-Skala oder die üblicherweise in Deutschland verwendeten Bedarfsgewichte nach den Bundessozialhilfegesetzen, weisen hier deutlich höhere Gewichte zu. Entsprechend geringer würde ein nach diesen Skalen berechnetes bedarfsgewichtetes Pro-Kopf-Einkommen ausfallen.

zahl ist. Trotz dieser vergleichsweise konservativen Rechnung zeigt sich deutlich die schlechtere Wohlstandsposition von Haushalten mit Kindern, die mit der Kinderzahl zunimmt. Dies ist vor allem auf die Nichterwerbstätigkeit eines Elternteils zurückzuführen, wobei die Situation für Alleinerziehende besonders prekär ist.⁷⁶

Hinzu kommt sowohl für Ehepaare mit Kindern als auch für Alleinerziehende, dass mit dem Wechsel von der marktlich entlohnten Erwerbstätigkeit in die Kindererziehung in gewissem Maße irreversible Nachteile für die späteren Verdienst- und Karrierechancen verbunden sind, d.h. eine Revision einer Entscheidung zugunsten der Kindererziehung ist gewöhnlich schwierig und bringt finanzielle Einbußen mit sich. Je länger die Zeit des Rückzugs aus dem Erwerbsleben ist, desto schwieriger ist im Regelfall ein Wiedereinstieg. Somit führt die Entscheidung zugunsten von Kindern also einerseits zu einer materiellen Schlechterstellung, andererseits zu einer Verringerung der Chancen eines Elternteiles im Arbeitsprozess (*Prozesschancengerechtigkeit*).

Kinder sind indes nicht der alleinige und häufig nicht der entscheidende Faktor für die finanzielle Situation von Familien. Das Pro-Kopf-Einkommen der Familienmitglieder hängt von zahlreichen Faktoren wie Fähigkeiten, sozialer Herkunft, Ausbildung der Eltern, deren beruflicher Stellung, usw. ab. Insofern darf man nicht pauschal vom "Reichtum der Kinderlosen" und von "Armut der Familien" sprechen, doch ändert das nichts an der Tatsache, dass das Pro-Kopf-Einkommen innerhalb einer sozialen Gruppe mit steigender Kinderzahl sinkt, viele Bezieher geringer Einkommen aufgrund von Kindern in Sozialhilfebedürftigkeit abrutschen und auch die Familien in höheren Einkommensschichten durch Kinder und dadurch an materiellem Lebensstandard verlieren.

76 Vgl. hierzu Conze/Ott (2000), Abschnitt 4.2 und die dort angegebene Literatur.

Tab. 7.5-1: Haushaltsnettoeinkommen und Nettoäquivalenzeinkommen* privater Haushalte 1998

Haushaltstypen	ungewichtet	Nettoäquivalenzeinkommen*		
	durchschn. monatliches Haushaltsnettoeinkommen (DM)	durchschn. monatliches Nettoäquivalenzeinkommen (DM)	Relative Wohstandsposition	Armutsquote**
Haushalte insgesamt	5.020	3.273	100	12,7
Haushalte ohne ledige Kindern unter 18 Jahre, darunter				
Alleinlebende Frau	2.802	2.802	85,6	20,4
Alleinlebender Mann	3.303	3.303	100,9	18,1
Paare ohne Kind	5.630	3.753	114,7	6,6
Haushalte mit ledigen Kindern unter 18 Jahre, darunter				
Alleinerziehende	3.184	2.150	65,7	34,6
Paare mit einem Kind	5.849	3.192	97,5	10,2
Paare mit 2 u.m. Kindern	6.845	3.066	93,7	8,2

* Äquivalenzskala: "modifizierte" OECD Skala, das erste Haushaltsmitglied erhält ein Gewicht von 1, jede weitere erwachsene Person ein Gewicht von 0,5 und Haushaltsmitglieder, die jünger als 15 Jahre sind, erhalten ein Gewicht von 0,3.

** Anteil der Haushalte mit weniger als der Hälfte des durchschnittlichen Äquivalenzeinkommens aller Haushalte (in %)

Datenbasis: EVS 1998

Quelle: Münnich/Illgen (2000: 135).

Sinkende finanzielle Handlungsspielräume und sozialer Abstieg können zusätzlich dazu führen, dass Familien auch ihre gesellschaftliche Funktion nicht mehr hinreichend erfüllen können, was die *Startchancen der Kinder* beeinträchtigen könnte. Für dieses Problem ist der Vergleich mit Kinderlosen zu eng bzw. sogar irrelevant. Wesentlich für die Beurteilung der Startchancen der Kinder ist vielmehr der Einkommensvergleich zwischen Familien mit geringeren und höheren Einkommen. Sofern die Startchancen von Kindern umso schlechter sind, je geringer das Einkommen der Eltern, ist aus Sicht der Startchancengerechtigkeit für Kinder eine einkommensabhängige finanzielle Unterstützung ihrer Eltern durch die Allgemeinheit begründbar.⁷⁷

77 Vom Ziel der Startchancengerechtigkeit her gesehen böte sich eine Zweckbindung der Transfers an, um eine Verwendung zu fördern, die die Chancen der Kinder erhöht. Der (empirisch-statistische und der kausale) Zusammenhang zwischen elterlichem Einkommen und Startchancen der Kinder dürfte an Bedeutung verlieren, je mehr andere (häufig fundamentale) Ur-

Damit wird allerdings - wie bereits in Abschnitt 3.2 angesprochen - die Trennlinie zwischen Startchancengerechtigkeit in ihrer materiellen Ausprägung einerseits und der Verteilungsgerechtigkeit andererseits unscharf, da das Markteinkommen der Eltern die Möglichkeiten der zukünftigen Partizipation der Kinder mitbestimmt.

7.5.2 Konsequenzen für (um-)verteilungspolitische Eingriffe des Staates

Bisher haben wir festgestellt, dass Startchancen von Kindern und Prozesschancen der Eltern möglicherweise nicht ausreichend gewährleistet sind, wenn die staatliche Familienpolitik lediglich Aspekte der Steuergerechtigkeit, der Leistungsgerechtigkeit und der intertemporalen Bedarfsgerechtigkeit⁷⁸ gewährleistet und die allgemeine Sozialpolitik gegebenenfalls das Existenzminimum finanziell sichert. Folgt aus dieser Kritik am (korrigierten) Marktergebnis nun automatisch die Notwendigkeit zusätzlicher familienbezogener Korrekturen der marktlichen Einkommensverteilung durch den Staat?

Der Argumentation aus Sicht der Bedarfsgerechtigkeit würde in rein ökonomischer Argumentation entgegnet werden, dass ein Paar mit der Entscheidung zugunsten von Kindern im wesentlichen freiwillig und weitgehend auch in wenigstens ungefährem Kenntnis der zukünftigen finanziellen und zeitlichen Belastungen durch Kinder ein "Konsumgüterbündel" wählt, das sich von dem Konsumgüterbündel eines kinderlosen Ehepaares mit zwei Einkommensbezieheren zwangsläufig grundlegend unterscheidet. Aus dem Prinzip der Eigenverantwortlichkeit muss der Staat die bewusste und freie Wahl akzeptieren, zumal sie auf Nutzenerwägungen zurückgeht, in denen die Ehepartner offenbar der Kombination aus Kind(ern) und niedrigerem Äquivalenzeinkommen den Vorzug vor der Kombination aus Kinderlosigkeit und höherem Einkommen geben. Aus dieser Perspektive könnte ein familienpolitisch motivierter (re-)distributiver Eingriff des Staates in die marktliche

sachen unterschiedlicher Startchancen beseitigt oder kompensiert sind. Startchancengleichheit lässt sich im übrigen auch dadurch realisieren, dass die finanzielle Förderung der Gruppen mit den niedrigsten Chancen durch eine finanzielle Belastung der Gruppe mit den höchsten Chancen ergänzt wird. Zu den darüber hinaus notwendigen Realtransfers vgl. Abschnitt 7.5.4.

78 Zu beachten ist dabei allerdings, dass mit dem intergenerationellen Leistungsausgleich des Abschnittes 7.3 ganz maßgeblich die Chancengerechtigkeit für Kinder und mit der bedarfsgerechten intertemporalen Umverteilung des Abschnittes 7.4 ganz maßgeblich die Prozesschancengerechtigkeit für Eltern gefördert werden. Eine Förderung der Prozess- und Startchancengerechtigkeit über rein redistributive Maßnahmen gewinnt deshalb auch umso mehr an Gewicht, je weniger die Ideen der Abschnitte 7.3 und 7.4 verwirklicht sind.

Einkommensverteilung über die Sicherung des sozio-kulturellen Existenzminimums hinaus als ungerechtfertigt erscheinen.⁷⁹

Der Einwand bezüglich der Eigenverantwortlichkeit der Individuen begründet aber dennoch keine (um-)verteilungspolitische Enthaltung, denn er greift zu kurz, sowohl in Bezug auf die Startchancengerechtigkeit für die Kinder als auch in Bezug auf die Prozesschancengerechtigkeit für die Eltern.

Aus Sicht der *Startchancengerechtigkeit der Kinder* ist zunächst festzuhalten, dass die Gesellschaft zwar die Entscheidung der Eltern für Kinder und niedrigeres Äquivalenzeinkommen akzeptieren, sich aber nicht mit möglichen negativen Folgen dieser Entscheidung für die Kinder selbst abfinden muss. Neben das humanitäre Argument des gleichen Wertes jedes Individuums tritt dabei durchaus auch die "gesellschaftliche Rationalität", nach der ein Staat die Entwicklungsmöglichkeiten von Kindern angleichen und gleichmäßig ausschöpfen möchte, weil die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft eben auch darauf aufbaut, dass alle Kinder ihre Potenziale im späteren Erwerbsleben möglichst gut ausnutzen können. Insoweit erscheint die Startchancengerechtigkeit als Voraussetzung für die Leistungsgerechtigkeit. Sofern also die Gefahr besteht, dass die Sozialisation von Kindern in der Familie aufgrund fehlender materieller Voraussetzungen nicht (ausreichend) gelingen könnte, besteht ein Ansatzpunkt für eine Familienpolitik, die entweder die materiellen Probleme lindert oder die Sozialisation durch entsprechende staatliche Realleistungen fördert.

Aus Sicht der *Prozesschancengerechtigkeit der Eltern* könnte man zugehen, dass es nicht die Aufgabe des Staates sein kann, Entscheidungen in Bezug auf Kinder (etwa im Falle unerfüllter "Kindernutzen" oder bei fehlenden oder falschen Informationen der Eltern bezüglich der zu erwartenden Kosten) nachträglich zu subventionieren. Die Risikoentscheidung stellt sich allen Paaren in gleicher Weise und unterscheidet sich nicht wesentlich von anderen lebensbestimmenden Entscheidungen unter Unsicherheit wie etwa der Wahl eines Lebenspartners oder der Ausbildungs- und Berufswahl. Differenzierter kann indes das Urteil ausfallen, wenn besondere Aspekte vorliegen, die zum Zeitpunkt der Entscheidung für das Kind unvorhersehbar waren. Besondere Aspekte könnten etwa dann vorliegen, wenn ein vorübergehender oder dauerhaft erhöhter Pflegebedarf des Kindes auftritt oder wenn der/die Familienernährer/in bei Berufsunfähigkeit oder in Zeiten der Arbeitslosigkeit kein Markteinkommen erzielen kann oder wenn sich Eltern trennen und ein Partner das Kind allein erzieht. Insofern scheinen hier - je

79 Ähnliche Argumente werden auch gegen die steuerliche Freistellung des Existenzminimums der Kinder bei der einkommensteuerlichen Behandlung der Eltern (Abschnitt 7.1) vorgebracht, u.a. als Kritik an den eindeutigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts.

nach Art der spezifischen Situation - sowohl finanzielle Hilfen als auch Realleistungen geeignet, um eine außergewöhnliche Minderung von Prozesschancen sozial abzufedern.⁸⁰

Auch Probleme der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit bis hin zur Wiedereingliederung in das Erwerbsleben nach einer Familienpause sind nicht unbedingt vorhersehbar. Insgesamt sollte es im Rahmen der Prozesschancengerechtigkeit weniger um eine finanzielle Kompensation für verminderte Berufschancen von Eltern gehen, sondern vielmehr um (häufig eher ordnungspolitische) Maßnahmen, die schon aus Gründen der Effizienz eine solche Minderung von Prozesschancen entweder gar nicht erst entstehen lassen oder wenigstens die Rahmenbedingungen schaffen und spezifische Fördermaßnahmen anbieten, um Eltern die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit aus eigener Kraft zu erleichtern.

Insgesamt kann somit ein Familienlastenausgleich im Sinne einer bedarfsgerechten Verteilungs- und Umverteilungspolitik am ehesten mit dem Konzept der Startchancengerechtigkeit für Kinder begründet werden. Prozesschancengerechtigkeit und auch die allgemeine Bedarfsgerechtigkeit rücken erst dann in den Vordergrund, wenn mit dem Familienlastenausgleich versucht wird, nicht voraussehbaren besonderen Belastungsaspekten gerecht zu werden.

7.5.3 Berücksichtigung von Verteilungs- und Umverteilungsaspekten

Auf dieser Grundlage stellt sich die Frage, auf welche Weise der Staat Start- und Prozesschancen von Familien verbessern kann. Dabei könnte es zunächst ein Ziel staatlichen Handelns sein, Voraussetzungen zu schaffen, damit Individuen Leistungen am Markt erbringen können, die entsprechend entlohnt werden (*materiale Partizipationsgerechtigkeit*).⁸¹ Auf Familien bezogen bedeutet das, Eltern in die Lage zu versetzen, ein ihrem Lebensbedarf entsprechendes ausreichendes Einkommen zu erzielen und Erwerbs- und Familientätigkeit in Einklang zu bringen. Für diese Aufgabe staatlichen Handelns kann der Begriff der *Verteilungspolitik* verwendet werden, da sie

80 Derart unerwartete Aspekte könnten vom Versicherungsgedanken her aber nicht nur eine Förderung von Prozesschancen, sondern auch z.B. eine Umverteilung von Einkommensresultaten nahe legen. Ein besonderes Augenmerk wird nicht deshalb auf die Prozesschancen gelegt, weil dies einer politisch-gesellschaftlichen Stimmungslage entspricht - dann läge nämlich der Vorwurf eines privilegierenden "gutsspezifischen" Egalitarismus nahe -, sondern weil eine vermehrte Prozesschancengerechtigkeit vielfach zugleich mit einer Steigerung allokativer Effizienz einhergehen dürfte.

81 In Abschnitt 3.2 wird Start- und Prozesschancengerechtigkeit inhaltlich weiter gefasst, was sich auch auf einen erweiterten Zielkatalog auswirken würde, der zusätzlich immaterielle Ziele beinhalten würde. Für nachfolgende Betrachtungen werden allein die ökonomisch relevanten Aspekte herausgegriffen.

sich direkt auf die Voraussetzungen für die Höhe und Verteilung der Einkommen bezieht, die am Markt erzielt werden.

Der Staat kann darüber hinaus eingreifen, wenn die Einkommensverteilung am Markt nicht den grundlegenden gesellschaftlichen Verteilungsnormen entspricht, wenn z.B. der Markt aufgrund fehlender oder unzureichender Leistungen gar nicht entlohnen kann (etwa Kinder, Alte, Kranke, Arbeitslose) und private Versicherungen solche "Risiken" nicht genügend abdecken können.⁸² Wenn der Staat im Falle eines solchen "distributiven Marktversagens" mit redistributiven Mitteln eingreift, handelt es sich um *Umverteilungspolitik* im Sinne einer *Bedarfsgerechtigkeit*.

Marktverteilung und staatliche Umverteilung sind dabei nicht isoliert voneinander zu sehen. In dem Maße, in dem durch adäquate Verteilungspolitik den distributiven Marktängeln begegnet werden kann, sinkt der Umverteilungsbedarf. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Verteilungspolitik eine Umverteilungspolitik überflüssig machen könnte. Es bleibt ein genereller Bedarf an Umverteilung, der sich an den gesellschaftlichen Verteilungsnormen orientiert und dabei auch Familien und deren Existenzsicherung einbezieht.

Nach diesen grundlegenden Erwägungen geht es nun um die Fragen nach Art und Ausmaß der Umverteilung, um Familienlasten auszugleichen, wobei die "Allgemeinheit" an den Kinderkosten beteiligt wird. Dabei ist zu beachten, dass sowohl Einkommenstransfers als auch spezifische Realleistungen nicht nur direkte Verteilungsfolgen aufweisen, sondern die Einkommensverteilung auch über ihre Finanzierung beeinflussen.

7.5.4 Spezielle Politikfelder mit monetären und/oder Realtransfers an Familien

Grundsätzlich sind nicht nur finanzielle Hilfen möglich, um Startchancen von Kindern und Prozesschancen von Eltern zu verbessern. Gerade die schon mehrfach angesprochenen Realleistungen erscheinen häufig zielgerichteter auf die Chancen und Bedürfnisse von Familien ausrichtbar als monetäre Transfers. Das gilt hinsichtlich der Startchancen für spezielle, auf bestimmte Problemgruppen abzielende Realleistungen, wie z.B. die Früherkennung

⁸² Diese beiden Aspekte stehen auch im Mittelpunkt des "intergenerationellen Leistungsausgleichs" (Abschnitt 7.3) und der intertemporalen Umschichtung von Liquidität (Abschnitt 7.4). Damit wird wieder verdeutlicht, dass die umverteilenden Maßnahmen nach Abschnitt 7.5 umso mehr an Gewicht gewinnen und damit umso unerlässlicher werden, je weniger die Reformkonzepte von Abschnitt 7.3 und Abschnitt 7.4 verwirklicht werden können.

und Frühförderung behinderter oder entwicklungsgestörter Kinder oder die Einrichtung von Förderschulen, aber auch generell für allgemeine, allen Kindern gleichermaßen zukommende Realleistungen, wie z.B. die "Grundschulbildung". In ähnlicher Weise können beschäftigungspolitische Fortbildungsangebote oder Wiedereingliederungshilfen in das Erwerbsleben die Prozesschancen unabhängig vom Familieneinkommen der Begünstigten fördern. Somit muss auch im Falle von Realleistungen auf politischer Ebene entschieden werden, (1) ob im Lichte eines möglichen Konflikts zwischen dem Ziel der Startchancen- und Prozesschancengerechtigkeit und deren Wirkung auf die Einkommensverteilung Realleistungen oder monetäre Leistungen angeboten werden und (2) ob ein Angebot von Realleistungen "kostenlos" allen Betroffenen zur Verfügung stehen oder durch (möglicherweise einkommensabhängige) Gebühren (teil-)finanziert werden soll.

Die Frage nach geeigneten Realtransfers zur Förderung von Start- und Prozesschancen kann hier nicht abschließend erörtert werden, da zahlreiche und vielfältige Lebensbereiche (Wohnungs-, Gesundheits-, Bildungs-, Beschäftigungspolitik usw.) angesprochen sind. Für eine koordinierte Familienpolitik erscheint es jedoch sinnvoll, die derzeit bestehenden, ressortübergreifend in verschiedenen Politikbereichen angesiedelten familienbezogenen Maßnahmen des Staates systematisch zu erfassen und hinsichtlich ihrer distributiven Implikationen zu bewerten. Erst dann kann ein Gesamtbild der Familienpolitik in Deutschland entstehen, von dem ausgehend sowohl auf Ebene des Familienministeriums als auch auf übergeordneter politischer Ebene geprüft werden kann, welche Leistungen notwendig, wünschenswert oder entbehrlich erscheinen.

Insofern dienen die folgenden Ausführungen der Kategorisierung und einem ersten Überblick über die zu erwartenden distributiven Wirkungsverläufe. Für das angestrebte Gesamtbild erscheint es zudem hilfreich, nicht nur die Instrumente eines (re-)distributiv begründeten Familienlastenausgleichs aufzunehmen, sondern auch familienbezogene Leistungen, die der Herstellung von Steuergerechtigkeit oder dem Ausgleich externer Effekte im Sinne eines Familienleistungsausgleichs dienen, in die Übersicht einzubeziehen. Sie gehören zwar konzeptionell nicht in diesem Abschnitt, runden aber das Bild der familienbezogenen Politikfelder mit ihren distributiven Implikationen ab.

Die folgende Übersicht fasst - ohne Anspruch auf Vollständigkeit - einige familienbezogene Maßnahmen zusammen, die als übergeordnete Familienpolitik gleichzeitig auch verschiedenen anderen Politikfeldern zuzuordnen

sind.⁸³ Zu beachten ist dabei, dass die Einordnung nur tentativ erfolgt und Überlappungen möglich sind.

Abb. 7.5-1: Politikfelder mit monetären und/oder Realtransfers an Familien

Politikfelder	Beispielhafte familienbezogene Maßnahmen
Steuerpolitik	Kinderfreibetrag (bei der ESt, Teile des Kindergelds im Optionsmodell) Betreuungsfreibetrag Haushaltsfreibetrag (Ehegattensplitting, Realsplitting)
Allgemeine Sozialpolitik	Kindergeld (abzüglich ESt-Minderung im Optionsmodell) Kindererziehungszeiten in der GRV Pflegepauschbetrag für Pflegenden von Schwerstbehinderten Berücksichtigung von Unterhaltsleistungen für nahe Angehörige Außergewöhnliche Belastungen bei pflegebedürftigen Haushaltsangehörigen für Haushaltshilfe bzw. Heimunterbringung Sozialhilfeansprüche für Kinder Familiendarlehen Hilfsfonds für schwangere Frauen in Not (Stiftung "Mutter und Kind - Schutz des ungeborenen Lebens")
Bildungspolitik	Kostenlose Bereitstellung von Kindergärten und Schulen Ausbildungsfreibeträge bei der ESt Bafög-Leistungen Berufsausbildungsbeihilfen für Auszubildende und arbeitslose Jugendliche
Hochschulpolitik	Kostenlose Bereitstellung von Universitäten und Fachhochschulen
Arbeitsmarktpolitik und Arbeitnehmerschutzpolitik	Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbstätigkeit: familienfreundliche Arbeitszeiten, Teilzeitarbeit, Wiedereingliederungshilfen nach dem AFG, Maßnahmen zur Vermeidung von Qualifikationsverlusten und ggf. ihrer Beseitigung Mutterschutzgesetz, Mutterschaftsgeld, Mutterschaftsurlaubsgeld Sonderausgabenabzug für hauswirtschaftliche Beschäftigungsverhältnisse zur Kinderbetreuung oder Pflege Bundeserziehungsgeldgesetz (Erziehungsgeld, Elternzeit)
Wohnungspolitik	Sozialer Wohnungsbau (erleichterter Zugang für Familien) Familiengrößenabhängiges Wohngeld Zinslose Familienzusatzdarlehen Kinderkomponente der Eigenheimzulage (Baukindergeld)
Gesundheitspolitik	Beitragsfreie Mitversicherung von Familienangehörigen
Vermögenspolitik	Freibeträge und Steuerklassen nach Familienstand in der Erbschaftsteuer
Kulturpolitik	Beitragsermäßigungen für öffentl. Einrichtungen (Theater, Museen etc.)
Verkehrspolitik	Gebührenermäßigungen im öffentlichen Personennahverkehr

83 Für weitergehende Übersichten vgl. Oberhauser (1989: 153-324); Willeke/Onken (1990: 405-426) und Kleinhenz/Werdung (1997, Anhang B).

Grundsätzlich sind folgende unterschiedliche Arten von Transfers zu unterscheiden:

- Direkte monetäre Transfers; sie kommen den Familien direkt in Form von Geldleistungen zu, können allerdings in verschiedener Weise zweckgebunden sein.
- Indirekte monetäre Transfers; sie begünstigen die Familien über den Preisbildungsprozess. Dies gilt vor allem für Subventionen, die nicht die Subventionsempfänger selbst begünstigen, sondern von diesen an Dritte weitergegeben werden.
- Implizite Transfers; sie liegen vor, wenn Vergünstigungen in die staatliche Abgabenerhebung eingebaut sind (Steuervergünstigungen oder Steuersubventionen).
- Reale Transfers; sie sind an die Nutzung bestimmter öffentlicher Güter und Dienstleistungen gebunden.

Nur für direkte monetäre Transfers dürften die Effekte auf die Verteilung der Einkommen relativ einfach zu ermitteln sein. Alle anderen Maßnahmen erfordern differenzierte Inzidenzanalysen⁸⁴ mit erheblichen methodischen und Datenproblemen. Nach dem derzeitigen Wissensstand sind neuere Erkenntnisse über die Verteilungseffekte nicht oder nur teilweise vorhanden. Diese Lücken sind eine Folge der gerade in den letzten Jahren zunehmenden Vernachlässigung von Forschungen zu Verteilungsfragen, insbesondere zur Inzidenz öffentlicher Leistungen. Versucht man eine Einordnung der aufgeführten Maßnahmekategorien nach Verteilungswirkungen, so gelangt man zu folgenden drei Gruppen:

1. Maßnahmen mit tendenziell nivellierender Wirkung: Sie vermindern - verglichen mit der Verteilung des primären Markteinkommens - die Konzentration der Sekundär- oder Finaleinkommen nach Berücksichtigung der staatlichen Maßnahmen.

Hierunter fällt etwa das Kindergeld, soweit es nicht zur Rückerstattung zuviel bezahlter Steuern dient (vgl. Abschnitt 7.1); dabei vermindert schon eine Ausgestaltung, die einen absolut gleichen Transferbetrag pro Kind vorsieht, die Konzentration der Sekundäreinkommen, weil Bezieher niedriger Primäreinkommen relativ zu ihrem Einkommen stärker begünstigt werden.⁸⁵

84 Hierunter versteht man die Analyse, die untersucht, welche Personengruppen nach Abschluss aller Überwälzungsprozesse von Steuern und öffentlichen Ausgaben die Vor- oder Nachteile staatlicher Maßnahmen zu tragen haben.

85 Ein Zahlenbeispiel mag das verdeutlichen: 270 DM Kindergeld machen bei einem Monatseinkommen von 2.700 DM eine Besserstellung von 10% aus, bei einem Monatseinkommen von 5.400 DM nur noch von 5%, usw.; in einer Wirtschaft, die nur aus diesen beiden Typen von Primäreinkommensbezieheren bei gleicher Besetzungsdichte mit jeweils einem Kind besteht,

Eine tendenziell nivellierende Wirkung könnte man auch für Leistungen vermuten, die an bestimmte Einkommensgrenzen gebunden sind. Dabei handelt es sich um direkte Transfers wie etwa Leistungen nach Bundeserziehungsgeldgesetz und Bafög, aber auch um die Maßnahmen der Wohnungspolitik sowie um die beitragsfreie Mitversicherung von Familienangehörigen in der Gesetzlichen Krankenversicherung und die Anrechnung von Erziehungszeiten in der GRV. Dabei werden bereits Einschränkungen der nivellierenden Wirkung sichtbar: Erstens weichen die Einkommensgrenzen dieser einzelnen Maßnahmen durchaus voneinander ab, so dass im Zusammenwirken unterschiedlicher Einkommensgrenzen wechselnde Verteilungswirkungen möglich sind. Zweitens knüpft die Inanspruchnahme der jeweiligen Leistungen an Tatbestände an, deren Vorliegen möglicherweise negativ mit der Höhe der Haushaltseinkommen korreliert sind (Bsp.: Die Inanspruchnahme von Baukindergeld knüpft an den Erwerb von Wohneigentum an, der in den untersten Einkommenschichten eher die Ausnahme darstellen dürfte; Bafög würde nur dann eindeutig nivellierend wirken, wenn das Studierverhalten einkommensunabhängig wäre, usw.).

2. Maßnahmen mit differenzierender Wirkung: Sie vergrößern die Einkommenskonzentration. Unter den familienrelevanten Maßnahmen konnte eine längerfristig differenzierende Wirkung insbesondere für den Bereich der Hochschulbildung nachgewiesen werden.⁸⁶ Ferner muss man davon ausgehen, dass auch die Ausgestaltung der Vermögensteuer mit ihren Steuerklassen nach dem Verwandtschaftsgrad und den relativ hohen Freibeträgen für Kinder eher die Konzentration der Einkommen fördert.
3. Maßnahmen mit unklaren Verteilungswirkungen: Für sie kann keine eindeutige Beziehung zu den Einkommen der Begünstigten hergestellt werden. Aus dem oben aufgeführten Katalog trifft dies auf die Mehrzahl der Maßnahmen zu. Hierzu zählen z.B. die familienbezogenen Maßnahmen des Politikfelds Arbeitsmarktpolitik wie familienfreundliche Arbeitszeiten, Teilzeitarbeitsplätze, die Regelungen des Mutterschutzgesetzes, das Mutterschaftsgeld und Mutterschaftsurlaubsgeld. Die Ursachen für die nicht klar benennbaren Verteilungswirkungen liegen i.d.R. in der fehlenden Verknüpfbarkeit der Be- und Entlastung mit den Haushaltseinkommen der Begünstigten. Nicht zuletzt zählen auch die

würden - gleiche relative Finanzierungsanteile vorausgesetzt - also vor Kindergeld 50% der Einkommensbezieher über 1/3 der Primäreinkommen verfügen, nach Kindergeld dagegen über $(2.700 - 1/3 \cdot [270+270] + 270) / (5.400 + 2.700) = 2790 / 8.100 = 34,44\%$, während die oberen 50% der Einkommensbezieher nicht mehr über 2/3, sondern nur noch über $(5.400 - 2/3 \cdot [270+270] + 270) / 8.100 = 5.310 / 8.100 = 65,56\%$ verfügen. Die Konzentration hat also abgenommen.

86 Vgl. Gröske (1994): Kinder aus Haushalten mit höheren Einkommen nutzen die Hochschulen überproportional, um dann später ebenfalls ein höheres Einkommen zu erzielen; ihre aufgrund der Progression ebenfalls überproportional hohen Steuerzahlungen reichen aber nicht aus, um diesen differenzierenden Effekt der Nutzung von Hochschulbildung zu kompensieren.

familienbezogenen Maßnahmen im Bildungs-, Kultur- und Verkehrsbereich zu dieser Kategorie. Sie könnten nur über entsprechende Nutzungsanalysen ermittelt werden und sind noch ungeklärt.

Auch wenn vor allem die angesprochenen familienrelevanten Realtransfers relativ unklare distributive Wirkungsverläufe aufweisen, so dienen sie doch zum Teil der angestrebten Startchancengerechtigkeit (z.B. Kindergarten, Grundschulbildung). Gleichzeitig können verbesserte Prozesschancen der Eltern zur Stärkung ihrer Selbstverantwortung eingesetzt werden (etwa in der Arbeitsmarktpolitik). Sofern Eltern dadurch in die Lage versetzt würden, ihren Kindern bessere Startchancen zu ermöglichen, könnten weitergehende Maßnahmen zur Startchancengerechtigkeit einen geringeren Umfang annehmen. Als Pendant zur oben erläuterten Schreiberschen Lösung könnte man hier auch an staatlich garantierte Kredite zur Überbrückung der finanziellen Lücke zwischen Bedarf und verfügbarem Einkommen in bestimmten Lebensphasen denken⁸⁷ (z.B. im Rahmen der Finanzierung des Lebensunterhalts von Studierenden).

Generell ließe sich erst dann eine konsequente Politik zugunsten von Familien mit eingebauten redistributiven Effekten konzipieren, wenn die Gesamtwirkungen aus einer integrierten und in sich konsistenten Gesamtsicht berücksichtigt werden. Die skizzierten Politikfelder scheinen diesem Anspruch jedenfalls nur unzureichend zu genügen.

7.5.5 Zum Ausmaß eines monetären Ausgleichs familialer Lasten

Monetäre Transfers sind ein Instrument staatlicher Familienförderung, mit dessen Hilfe ein Ausgleich familialer Lasten durch bewussten Rückgriff auf Umverteilungsmaßnahmen erfolgen kann. Allerdings sollte beim Einsatz dieses Instrumentes beachtet werden, welche anderen Maßnahmen bereits zur Verbesserung der Lage der Familien im Vergleich zu den Kinderlosen eingesetzt werden bzw. eingesetzt werden können. Zu nennen sind

- Maßnahmen außerhalb eines Familienlasten- und -leistungsausgleichs, insbesondere die verfassungsmäßig gebotene Herstellung horizontaler Steuergerechtigkeit durch die Festsetzung von Kinderfreibeträgen in Höhe der existenzminimalen Aufwendungen für Kinder, und
- Maßnahmen im Rahmen eines Familienlasten- und -leistungsausgleichs wie insbesondere die Festsetzung von Steuerfreibeträgen, die über die existenzminimalen Aufwendungen hinausgehen, die Zahlung von Kin-

87 Siehe dazu Abschnitt 7.4.

dergeld in einer Höhe, die über dem monetären Äquivalent für den existenzminimalen Steuerfreibetrag liegt, sowie andere Leistungen im Rahmen eines Familienlasten- und -leistungsausgleichs, wie z.B. die Zahlung von Erziehungsgeld und die Anrechnung von Erziehungsjahren in der Rentenversicherung.

Darüber hinausgehende Maßnahmen zur Unterstützung von Familien mit geringem Einkommen und/oder kinderreichen Familien lassen sich am ehesten mit der Förderung und dem Ausgleich der Start- und Prozesschancen begründen.

7.5.5.1 Maßnahmen zum Ausgleich der Prozesschancen

Die Prozesschancengleichheit bezieht sich anders als die Startchancengleichheit nicht auf das Kind, sondern auf die *Eltern*. Das Ziel besteht in einer Verbesserung der Chancen der Eltern, selber Verantwortung für die Kinder zu übernehmen. Dies konkretisiert sich insbesondere in den Chancen des erziehenden Elternteils zur Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit auf eine Rückkehr in die Arbeitswelt (und auf die damit verbundene soziale Sicherung). Als Beispiele dienen hier Wiedereingliederungshilfen in die Arbeitswelt, Maßnahmen zur Vermeidung von Qualifikationsverlusten, die Förderung von Teilzeit- oder Heimarbeitsplätzen usw. Diese Maßnahmen sind derzeit weitgehend einkommensunabhängig gestaltet, da auch die Prozesschancen nur teilweise vom Einkommen abhängen. Allerdings wachsen die Möglichkeiten der Aufrechterhaltung von Prozesschancen mit zunehmendem Familieneinkommen, so dass ein Abschmelzen bei höherem Einkommen bedingt möglich scheint.

Für die Prozesschancen spielen zudem nichtmonetäre Instrumente, wie arbeitsrechtliche und tarifvertragliche Regelungen (Weiterbeschäftigungsgarantien u.ä.) eine relativ große Rolle, wobei solche Maßnahmen jedoch hinsichtlich nicht beabsichtigter negativer Effekte (z.B. potenzieller "Zugangsschranken") kritisch überprüft werden müssten. Generell sind sie im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit weiterzuentwickeln, wobei redistributive Aspekte einen geringeren Anteil haben als bei den monetären Förderungen. Zu diesen Fragen der Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familientätigkeit hat sich der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen wiederholt in Gutachten geäußert.⁸⁸

88 Vgl. z.B. Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMJFG (1984) sowie Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMJFGG (1989).

7.5.5.2 Monetäre Ausgleichsmaßnahmen und Startchancengerechtigkeit

Kinderbezogene Transfers zum Ausgleich von besonderen Lasten unterer Einkommensgruppen über das soziokulturelle Existenzminimum hinaus bedürfen spezieller und oft strittiger politischer Wertungen. Dies betrifft sowohl den Empfängerkreis bzw. die einkommensbezogenen Kriterien, an denen Transfers anknüpfen, als auch die tarifliche Ausgestaltung eines solchen Transfers.

Hinsichtlich des Ausmaßes eines monetären Familienlastenausgleichs genügt es nun nicht mehr, sich auf eine Untergrenze zu einigen, die das soziokulturelle Existenzminimum sichert und auf die das Einkommen der Familien durch eine staatliche Geldleistung angehoben wird. Vielmehr wird angestrebt, durch zusätzliche Transfers die Bedingungen für die soziale, emotionale und kognitive Entwicklung der Kinder so zu verbessern, dass sie nicht unter Lebensbedingungen aufwachsen, die nach der Forschung ein beträchtliches Risiko für soziale Anpassungsprobleme, Schulversagen oder Delinquenz enthalten. Folglich müsste die Grenze, die das soziokulturelle Existenzminimum definiert, durch eine zweite Einkommensgrenze ergänzt werden, bis zu deren Erreichen die 100%-Förderung sukzessive abgeschmolzen wird, um einen abrupten Tarifsprung zu vermeiden und damit den Anreiz zur eigenverantwortlichen Einkommenserzielung aufrecht zu erhalten.

Ziel der Herstellung von *Startchancengleichheit* ist die Angleichung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und damit der Entwicklungschancen der Kinder über das Niveau des soziokulturellen Existenzminimums hinaus. Orientierungspunkt sind also nicht die minimalen Startchancen der Kinder, die durch den Grundbedarf⁸⁹ gesichert sind, sondern die durchschnittlichen Startchancen. Sofern die Startchancen vom Einkommen der Eltern abhängen, kann die Einkommenshöhe als Maßstab für Startchancen und damit für die Leistungsgerechtigkeit des Marktes dienen.⁹⁰ Eine Orientierung dieser zweiten Einkommensgrenze am durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen von Familien, die hinsichtlich der Mitgliederzahl vergleichbar sind, scheint also tendenziell möglich.

Die Politik könnte über die kinderbezogene direkte Förderung hinaus an die oben (vgl. Abschnitt 7.5.1) erläuterte bedarfswidrige Marktverteilung der Einkommen anknüpfen und die Liquiditätssituation von Familien zusätzlich zeitlich bedarfsorientiert anpassen. Ein geeignetes Instrument hierfür könn-

89 Zunächst ist allerdings der Grundbedarf zu definieren, dessen Höhe nicht unumstritten ist.

90 Da die Startchancen nicht nur vom Einkommen abhängen, sondern auch von zahlreichen anderen Faktoren, kann es sich hier nur um einen tendenziellen Maßstab handeln.

ten Kredite darstellen, die der Staat Familien - unter Umständen zweckgebunden und mit einkommensabhängiger Rückzahlung - anbieten könnte. Die Rechtfertigung für den *staatlichen* Kredit liegt in der mangelnden Beleihbarkeit von Humanvermögen und den daraus resultierenden Problemen von Familien, Kredite am Markt aufnehmen zu können. Im übrigen wäre eine solche Maßnahme auch kompatibel mit dem oben erläuterten Schreiberischen Modell.

Um den üblicherweise in bestimmten Phasen des Familienlebens auftretenden finanziellen Mehrbedarf überbrücken zu können, wäre es möglich, den Eltern etwa zur Geburt eines Kindes oder zu den Zeitpunkten, an denen das Kind in einen neuen Ausbildungsabschnitt wechselt, oder auch im Falle einer Trennung der Eltern dem künftig alleinerziehenden Partner einen Kredit oder alternativ einen monatlich festen Betrag für einen bestimmten Zeitraum zu gewähren. Nach einer Zeit der Freistellung von Zins- und Tilgungszahlungen könnte ein angemessener Rückzahlungsmodus greifen. Sofern sich dieser Modus an marktüblichen Konditionen orientiert, nimmt der Staat lediglich eine Überbrückungsfunktion wahr. Im Falle von vergünstigten Konditionen wie etwa Zinssubventionen oder einem (teilweisen) Verzicht auf die Tilgung würde es sich dagegen um einen familienbezogenen Transfer handeln.

Sowohl eine einkommensabhängige Staffelung monetärer Transferleistungen als auch die Konditionen für Familienkredite wären politisch festzulegen und würden sich nach der gesellschaftlichen Bewertung der Startchancengleichheit, dem finanzpolitischen Spielraum der Familienpolitik und den Belastungsverläufen für Familien durch das Steuer-Transfersystem richten. Die Größenordnung und die Bedingungen konkret zu beschreiben, ist nicht die Aufgabe eines Gutachtens, das über die grundlegenden Dimensionen solcher politisch zu fällender Entscheidungen aufklären will.

Wichtig bleibt festzuhalten, dass die Startchancen in nicht unerheblichen Maße auch von den realen Bedarfsgütern abhängen, also die bereits oben angesprochene unscharfe Trennung von Bedarfsgerechtigkeit und materialer Partizipationsgerechtigkeit auftritt, wenn die Güterverteilung den zukünftigen Marktprozess mitbestimmt. Hier bietet sich ein weites Feld der Angleichung von Startchancen und vor allem der Umverteilung im Hinblick auf die Finanzierung und Nutzung der realen Transfers (Wohnumfeld, Kindergärten, Spielplätze, Schul- und Hochschulbildung, Gesundheitswesen usw.; s.u.).

7.5.5.3 Modelle eines Kinderfördergeldes

Mit den folgenden Modellen soll beispielhaft skizziert werden, welche distributiven Konsequenzen die Ergänzung des Kinderfreibetrags um ein (vor allem einkommensabhängiges) Kinderfördergeld aufweisen könnte.

1. In einem ersten grundlegenden Modell könnte man den politisch gewählten Einkommensteuertarif als Grundlage für die Berechnung heranziehen. Als Ausgangspunkt könnte die Entlastungswirkung eines Kinderfreibetrages in Höhe von jährlich 16.528 DM dienen. Bei einem Steuersystem, das nach einem Grundfreibetrag einen linear-progressiven Tarif mit Steuersätzen von 19,9 bis 48,5 % mit folgender Proportionalzone vorsieht, resultiert eine maximale "Entlastung" durch den Kinderfreibetrag von 8.016 DM (48,5% von 16.528 DM).⁹¹ Man könnte nun davon ausgehen, dass die absolute Entlastung als Summe aus "steuerlicher Entlastung" und "Kinderfördergeld" genau diese 8.016 DM betragen soll. Dies würde einen Tarif für das Kinderfördergeld erfordern, der für Familien ohne steuerpflichtiges Einkommen einen Transfer von 8.016 DM bedeutet. Für Familien mit dem Eingangssteuersatz müssten 19,9% vom Kinderfreibetrag (16.528 DM) von diesem Transfer abgezogen werden (entspricht einem Abzug von 3.289 DM). Solche Familien würden also noch einen Betrag von 4.727 DM (= 8.016 DM - 3.289 DM) als Transfer erhalten. Familien, die dem Spitzensteuersatz unterliegen, erhalten dann keine Zahlung.
2. Andere Modellvarianten sind denkbar, die sich vor allem auf die Ausgangshöhe (den Sockelbetrag) des Kinderfördergeldes und den dann folgenden Tarifverlauf im einkommensbedingten Rückgang der Förderung beziehen.⁹² So könnte man an einem Betrag von (unverändert) 8.016 DM ansetzen, aber die Differenz zum Wert des Kinderfreibetrages nur noch teilweise ausgleichen. Wählt man als Quote für diesen Teilausgleich etwa 50%, so würden Einkommensbezieher bis zum Eingangssteuersatz weiterhin 8.016 DM erhalten; Familien, die dem Eingangssteuersatz unterliegen, würde dann zusätzlich zu einem Sockel von

91 Die Berechnungen beruhen auf den Sätzen der auf den 1. Januar 2001 vorgezogenen Stufe 2002 des Steuerentlastungsgesetzes 1999/2000/2002. Mit einem Zwischenschritt im Jahr 2003 sollen zum 1. Januar 2005 - auf Basis der Entschließung des Bundesrates vom 14. Juli 2000 - der Eingangssteuersatz auf 15 v.H. und der Spitzensteuersatz auf 42 v.H. abgesenkt werden.

92 Die Anbindung an den Grenzsteuersatz der Familie muss den Nachteil einer zeitlichen Verzögerung des tatsächlich zustehenden Kinderfördergeldes nicht notwendigerweise mit sich bringen. So wäre eine zeitnahe monatliche Abwicklung über die Lohnsteuerkarte (bzw. die Arbeitsämter) mit Hilfe entsprechender Tabellen (ähnlich den Lohnsteuertabellen) möglich, der ein Jahresausgleich im Rahmen der Einkommensteuererklärung bzw. des Lohnsteuerjahresausgleichs folgen kann.

- 4.008 DM ein Kinderfördergeld von $[8.016 - 0,199 \cdot 16.528] \cdot 0,5 = 2.364$ DM zustehen, usw. Den Spitzeneinkommensbeziehern bliebe immerhin noch der Kindergeldsockelbetrag von jährlich 4008 DM, zusätzlich zu den Steuerersparnissen als Folge der Kinderfreibeträge. Ist der finanzielle Spielraum größer und wollte man stärker umverteilen, könnte man die Quote erhöhen, zu der ein Ausgleich erfolgt.
3. Es wären aber je nach verfügbarem Finanzierungsvolumen, nach Gewichtung z.B. der angestrebten Startchancengerechtigkeit und der negativen Anreizeffekte einkommensabhängiger Kindergeldzahlungen auch andere Verläufe möglich. Der angesprochenen Startchancengerechtigkeit entspräche es z.B. am meisten, wenn die Summe aus Steuerersparnissen und einkommensabhängigen Kindergeldzahlungen mit dem Einkommen der Eltern bei gleicher Kinderzahl fiel. Im gesamten Einkommensbereich bis zum Erreichen des höchsten marginalen Steuersatzes wäre das nur realisierbar, wenn die kinderbedingten Transfers in den untersten Einkommensschichten 8.016 DM überstiegen. Aber bei kleineren (maximalen) Transfers könnte sich ein einkommensabhängiges Abschmelzen der Summe aus den Transfers und den Steuererleichterungen vor allem in denjenigen Einkommensbereichen empfehlen, in denen die Startchancen der Kinder besonders stark mit dem Einkommen der Eltern zunehmen. In diesem Fall erhielten Familien ab einem gewissen relativ hohen Einkommen nur steuerliche Entlastungen aufgrund der Freibetragsregelung.
 4. Eine ganz andere Perspektive tut sich auf, wenn man die Einkommensabhängigkeit des Kinderfördergeldes damit zu begründen versucht, dass solche Transfers die Leistungsfähigkeit der Eltern genauso wie zusätzliche Marktentgelte erhöhen. In diesem Falle müsste man ein einheitliches (Brutto)Kinderfördergeld wie zusätzliches Einkommen versteuern. Über die Progression würde dann das (Netto)Kinderfördergeld mit zunehmendem Einkommen sinken. Diese Wirkung ist gleichzusetzen mit Senkungen der Kinderfreibeträge im Umfang des (Brutto)Kinderfördergeldes - eine naheliegende steuerliche Institution, wenn den Eltern im Umfang des (Brutto)Kinderfördergeldes die Unterhaltsverpflichtung abgenommen wird.
 5. Schließlich könnte man auch noch an ein Schema eines einkommensabhängigen Kinderfördergeldes denken, das sich ganz vom Einkommensteuertarif löst. Die laufenden Steuerentlastungen durch die Kinderfreibetragsregelungen werden nämlich von fast jeder Steuerreform tangiert - und damit auch die Nettoförderzahlungen in den bisherigen Modellen. Rückt man das Ziel in den Mittelpunkt, durch Kinderlastenausgleichszahlungen zur größeren Bedarfsgerechtigkeit der Elterngeneration beizutragen, nachdem vorweg für eine horizontal gerechte Besteuerung gesorgt wurde, könnte man auch an ein Schema des

Kinderfördergeldes denken, in dem die (nicht zu versteuernden) Kinderfördergelder mit dem Nettoeinkommen der Eltern sinken, ausgerichtet auf einen sinkenden Ausgleich des größeren Bedarfs durch die Kinder.

6. Selbst die bisher stets unterstellte Einkommensabhängigkeit des Kinderfördergeldes wäre unter dem Blickwinkel der reinen Bedarfsgerechtigkeit noch in Frage zu stellen. Betrachtet man isoliert die Transfers, ist ein (negativ) einkommensabhängiges Kinderfördergeld sicherlich bedarfsgerechter als ein einheitliches Kinderfördergeld für alle, wie unterschiedlich man im einzelnen auch die Bedarfsgerechtigkeit interpretiert. Das kann sich aber wandeln, wenn man auch die Frage der Finanzierung eines zusätzlichen Kinderfördergeldes mit ins Blickfeld nimmt. Bei einer Finanzierung z.B. durch die Einkommensteuer könnte die Disparität des Finaaleinkommens (nach Umverteilung) bei einem einheitlichen Kinderfördergeld mehr sinken als bei einem Kinderfördergeld, das ausgehend von diesem einheitlichen Kinderfördergeld mit dem Einkommen der Eltern fällt. Letztlich entscheidend ist, wie stark die Finanzierungslast mit dem Einkommen steigt. Auch wenn man jetzt zusätzlich die negativen Anreizeffekte vergleicht, die durch eine zusätzliche Steuerbelastung einerseits und das einkommensabhängige Kinderfördergeld andererseits entstehen, ist a-priori nicht gesichert, dass das einheitliche (unversteuerbare) Kinderfördergeld dem einkommensabhängigen Kinderfördergeld unterlegen ist.

Um den Finanzbedarf für das Konzept eines Kinderfördergeldes zu mindern, sind in allen Modellen noch Modifikationen möglich, die etwa an der Kinderzahl oder an der Dauer des Bezugs von Kinderfördergeld ansetzen könnten. So wäre etwa auch unter dem Aspekt der Startchancengleichheit zumindest zu überprüfen, ob der Staat ein solches elternbezogenes Kinderfördergeld auch während der gesamten Ausbildungsdauer der Kinder über die Schulausbildung hinaus weiterzahlen sollte. Eine Beschränkung des Kinderfördergeldes auf die Zeit bis zum Ende der Schulpflicht scheint als Alternative grundsätzlich vertretbar und würde den finanziellen Handlungsspielraum des Staates erhalten. Dieser könnte dann dafür eingesetzt werden, um entweder für die untersten Einkommensgruppen oder für Kinder höherer Ordnungszahl ein evtl. auch höheres Kinderfördergeld zu gewähren. Aus allokativer wie distributiver Sicht erschiene für die sekundäre Ausbildung eine direkte Förderung der Kinder selbst sinnvoller.⁹³ Eine solche Förderung wäre etwa in Form von Ausbildungsbeihilfen/Stipendien oder von staatlich garantierten Krediten denkbar, die von den Geförderten nach Abschluss ihrer Ausbildung einkommensabhängig zurückgezahlt werden. Ver-

93 Siehe dazu die Argumente in Grüske (1994: 71 ff.).

fassungsrechtliche Bedenken bezüglich der elterlichen Sorge- und Unterhaltspflicht müssten allerdings noch geklärt werden.

Die Entscheidung zwischen diesen Konzepten hat auf der Basis der verfügbaren Finanzmittel und/oder "bedarfsorientiert" zu erfolgen. Zu berücksichtigen ist dabei in jedem Falle, dass für Familien die Belastungen zusätzlichen Erwerbseinkommens durch ein einkommensbedingtes Abschmelzen des Kinderförderungsgeldes erhöht werden. Da aber diese marginalen Belastungen zuvor durch den Kinderfreibetrag gemildert wurden, könnte dieser Effekt zur Förderung der Startchancengerechtigkeit hinnehmbar sein. Mehr als eine Analyse der verschiedenen Alternativen mit ihren Vor- und Nachteilen kann eine wissenschaftliche Beratung auf dem Felde der "Bedarfsgerechtigkeit" nicht leisten. Hier müsste letztlich politisch entschieden werden.

7.6 Integration der Teilkonzepte zu einer Gesamtkonzeption

In den vorangegangenen Abschnitten wurden - ausgehend von verschiedenen Problemfeldern - konzeptionelle Lösungsvorschläge für die jeweiligen Bereiche entwickelt. In diesem Abschnitt sollen nun die Zusammenhänge zwischen diesen Einzelkonzepten betrachtet werden. Dabei stehen vor allem die Fragen im Vordergrund, ob für die unterschiedlichen Zielsetzungen auch unterschiedliche Maßnahmen erforderlich sind, ob die verschiedenen Intentionen gleichermaßen verfolgt werden können oder ob Zielkonflikte auftreten. Es soll eine in sich konsistente Konzeption der Förderung von Familien entwickelt werden, die den in den bisherigen Abschnitten herausgearbeiteten Anforderungen in idealtypischer Weise entspricht und die als Referenzmodell einer familienpolitischen Konzeption zur Beurteilung und angemessenen Weiterentwicklung der Familienpolitik und der bisher ergriffenen familienpolitischen Maßnahmen dienen kann.

Um Missverständnissen vorzubeugen, betont der Beirat, dass er eine Orientierung der Familienpolitik an diesem Modell für sinnvoll hält, weil es eine Grundlage für eine systematisch und langfristig angelegte, konsistente und theoretisch fundierte Familienpolitik darstellt, dass er sich aber auch darüber im Klaren ist, dass eine Annäherung an diese Modellkonzeption nur langfristig in einer sinnvollen Aufeinanderfolge zahlreicher Schritte möglich ist und eine Reihe schwieriger Übergangsprobleme gelöst werden müssen. Eine Reihe der in der familienpolitischen Praxis eingesetzten Maßnahmen fügen sich allerdings bereits im Grunde der hier vorgestellten Konzeption ein und können in diesem Sinne zielgerichtet und systematisch weiterentwickelt werden. Kurzfristig gilt es, alle anstehenden Änderungen des bisherigen Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs auf Konsistenz mit der

Konzeption zu überprüfen und entsprechend auszugestalten. Entsprechende Empfehlungen enthält Kapitel 8.

7.6.1 Die umfassende Lösung

Das umfassendste Lösungskonzept beruht auf dem von Schreiber entwickelten Konzept der eigenverantwortlichen Generation, wie es im Abschnitt 7.3 ausführlich beschrieben wurde. Wie bereits mehrfach angedeutet wurde und im nachfolgenden noch ausführlicher dargelegt werden wird, hat eine derartige Lösung den Vorteil, dass manche der Begründungen für einen Familienleistungsausgleich gegenstandslos werden und die Maßnahmen Teil eines in sich konsistenten Systems werden.

Ein solches System, das einen vollständigen Drei-Generationen-Vertrag beinhaltet, könnte man eine "Integrierte Familien-/Rentenversicherung" nennen, über die sowohl alle von Eltern als auch durch die öffentliche Hand erbrachten Erziehungs- und Ausbildungsleistungen sowie alle Altersrenten finanziert werden. Es ist durch folgende Elemente gekennzeichnet:

- Alle Gesellschaftsmitglieder sind von Geburt an Pflichtmitglieder des Systems. Die Gesellschaftsmitglieder leisten in ihrer wirtschaftlich aktiven Phase Beitragszahlungen. Die Zahlungsströme werden über einen Fonds abgewickelt, in den die Beitragszahlungen einfließen und aus dem alle Auszahlungen für Kinder, Eltern und Rentner beglichen werden. Der Beirat hat sich nicht mit Problemen der Organisation und Ausgestaltung dieses Fonds befasst. Er schließt nicht aus, dass eine wettbewerbliche Lösung mit mehreren privaten und öffentlichen Fonds auch für Teilaufgaben unter allokativen Gesichtspunkten Vorteile aufweist, wenn durch den Staat sichergestellt werden würde, dass der im System u.U. notwendige Ausgleich innerhalb der gesamten Gesellschaft gewährleistet ist.
- Die Verpflichtung zur Beitragszahlung ist unabhängig davon, ob jemand erwerbstätig ist oder nicht. Für Personen, die über kein eigenes Einkommen verfügen, sind die Beiträge aus jenen Finanzmitteln zu entrichten, aus denen der Unterhalt dieser Personen bestritten wird. Die Unterhaltsleistungen für diese Personen müssten entsprechend erhöht werden.
- Kinder und Jugendliche erhalten aus dem Fonds Leistungen mit Kreditcharakter zur Finanzierung der Kosten, die mit dem Aufziehen, der Bildung und der Ausbildung zusammenhängen. Kosten sind alle Aufwendungen für den Lebensunterhalt sowie der Erziehungs- und Betreuungsbedarf. Solange die Kinder unmündig sind, erhalten die Eltern als

Treuhänder die Zahlungen. Später erhalten Kinder einen individuellen Bildungskredit, der je nach Ausbildungsgang unterschiedlich hoch ausfallen kann und aus dem Lebensunterhalt und auch direkte Kosten der Ausbildung zu bestreiten sind. Die späteren Tilgungsbeiträge sollten sich dann an der Kredithöhe orientieren. Die Rückzahlungsmodalitäten sollten so gestaltet werden, dass sie gleichzeitig eine Versicherung gegen unverschuldete Einkommensrisiken beinhalten. Die Tilgungsverpflichtung bleibt auch bei Mobilität über die Landesgrenzen hinweg bestehen.

- Eltern erhalten aus dem Fonds ein Leistungsentgelt für familienexterne, von der Gesellschaft positiv bewertete Effekte, eine Vergütung für hauswirtschaftliche Leistungen sowie den Ersatz von Auslagen zugunsten der Kinder. Die beiden letzten Leistungsarten sind dabei als Kredit den Kindern zuzurechnen. Darüber hinaus können Eltern auf Wunsch Kredite auf späteres Einkommen zur bedarfsgerechten Glättung der zeitlichen Liquiditätsströme aufnehmen.
- Rentner erhalten aus dem Fonds eine Rente entsprechend ihrem früheren monetären und nicht-monetären Beitrag zur Humanvermögensbildung der jeweiligen Aktivengeneration.
- Aus dem Fonds werden auch sämtliche Erziehungs- und Bildungsaufwendungen der öffentlichen Hand finanziert, die den Kindern als Kredit - entweder individuell oder der Kindergeneration als ganzes - zugerechnet werden.
- Die in der Erwerbstätigenphase zu entrichtenden Beiträge beinhalten Tilgungen der in der Kindheit oder in der Phase der Elternschaft erhaltenen Kredite, ein Entgelt für empfangene externe Effekte sowie eine Beteiligung an der Humanvermögensbildung der Jugendgeneration durch Real- und Geldleistungen. Mit einer einkommensabhängigen Ausgestaltung der Beiträge wird einerseits die Versicherungsfunktion zur Minderung von Einkommensrisiken erfüllt, andererseits das Fundament für spätere Renten gelegt, die sich am Lebensstandard während der Erwerbstätigkeit orientieren.
- Wie die Aufteilung zwischen elterlichen und kollektiv bereitgestellten Leistungen für die nächste Generation erfolgen soll, bleibt im Einzelnen entsprechend der jeweils erwarteten Funktionserfüllung zu entscheiden. Da aber die Finanzierung der Leistungen immer aus der gleichen Quelle erfolgt, ist hier ein vergleichsweise problemloser Wechsel zwischen unterschiedlichen Arrangements möglich.

Der Beirat ist der Auffassung, dass das vorgestellte Referenzmodell ein hohes Maß an Leistungsgerechtigkeit in den Austauschbeziehungen zwischen und innerhalb der Generationen schafft und auch weitgehend der Bedarfsgerechtigkeit Rechnung trägt, weil es die Deckung geplanter phasenspezifischer Bedarfe durch kreditäre Beziehungen und die Deckung unerwartet

eintretender Bedarfe durch Versicherungselemente möglich macht. Eltern wie Kindern wird dadurch ein hohes Maß an Wahlfreiheit hinsichtlich ihrer persönlichen Lebensgestaltung gewährt. Das dargestellte System erfordert aber gleichzeitig ein hohes Maß an Eigenverantwortlichkeit der Menschen hinsichtlich der Entscheidungen über ihre Ausbildung, ihre Erwerbstätigkeit und sonstige Lebensplanung, weil die Empfänger von Leistungen grundsätzlich (mit Ausnahme der versicherten Risiken) zur Rückzahlung empfangener Leistungen verpflichtet sind. Die Wahrnehmung dieser Eigenverantwortlichkeit setzt die Herausbildung entsprechender Handlungskompetenzen und die Schaffung der Möglichkeiten zur individuellen Marktteilnahme voraus. Investitionen in die Humanvermögensbildung der nächsten Generation werfen Erträge für alle Gesellschaftsmitglieder ab. Umgekehrt beeinträchtigen unzureichende Sozialisations- und Bildungserfolge die gesellschaftliche Wohlfahrt. Dadurch werden die Bedingungen familialer Erziehung stärker als bisher in das öffentliche Interesse gerückt. Dies könnte zu einer sachgerechten Diskussion über öffentliche Realleistungen und institutioneller Regelungen für Familien führen.

7.6.2 Die adäquate Berücksichtigung der einzelnen Teilprobleme

Bei vollständiger Verwirklichung der skizzierten Konzeption wäre nicht nur ein gerechter intergenerationeller Leistungsausgleich gewährleistet, wie er in Abschnitt 7.3 dargelegt wurde, sondern auch in anderen Bereichen der Familienpolitik wären Probleme überwiegend gelöst.

Kinderfreibeträge zur Herstellung der Steuergerechtigkeit (Abschnitt 7.1) würden überflüssig, da Eltern den existenzsichernden Lebensunterhalt ihrer Kinder nicht mehr aus ihrem Einkommen bestreiten müssen. Die entsprechenden Leistungen aus der Familienversicherung wären den Kindern als Kredit zuzurechnen. Würden aus diesen Krediten Erziehungsleistungen der Eltern honoriert, wären diese wie alle Leistungsentgelte von den Eltern als Einkommen zu versteuern. Gleiches gälte für die Versicherungsleistungen, die den Eltern direkt als Entgelt für externe Effekte zugehen. Unter steuerlichen Gesichtspunkten wäre zur Vermeidung von Doppelbesteuerung dann nur noch zu entscheiden, ob die Beiträge von der Einkommensteuer befreit, aber dann die Kredite und Renten besteuert werden sollen, oder ob die Beiträge besteuert werden, die Kredite und Renten jedoch steuerfrei bleiben.⁹⁴

⁹⁴ Eine generelle Befreiung der Beiträge von der Besteuerung entspräche am ehesten der Grundidee einer Konsumbesteuerung, die heute vielfach mit dem Hinweis auf allokativen Vorteile gefordert wird.

Die gegenwärtig bedeutsamsten externen Erträge (Abschnitt 7.2), die eine Folge des umlagefinanzierten Alterssicherungssystems sind, existieren in dem hier dargestellten System nicht mehr. Jeder Erwerbstätige zahlt im Durchschnitt die kreditfinanzierten Aufwendungen zurück, die durch seine Betreuung, Erziehung und Ausbildung entstehen. Rentenansprüche entstehen bei allen Mitgliedern des Systems durch ihre ebenfalls in den Beiträgen enthaltene Beteiligung an den Aufwendungen für die Humanvermögensbildung der nächsten Generation. Bei Eltern entstehen darüber hinaus keine Aufwendungen und Belastungen, da sie aus den den Kindern zugerechneten Krediten Aufwandsentschädigungen und Leistungsentgelte (einschließlich späterer Renten wegen erbrachter Realleistungen) erhalten. Sofern Eltern über diese am Durchschnitt⁹⁵ orientierten Zahlungen hinaus Leistungen für ihre Kinder erbringen, sind diese als persönliche Zuwendungen an die Kinder anzusehen, die nicht zusätzlich rentenbegründend sind. Weitergehende externe Effekte werden bei diesem System insofern berücksichtigt, als die Finanzierung durch Beiträge nicht nur als Rückzahlung der Jugendkredite und als Kostenbeteiligung für die Humanvermögensbildung der nächsten Generation erfolgt, sondern auch in Form von Entgelten für externe Begünstigungen in der Erwerbstätigenphase. Die Anteile solcher Leistungsentgelte für die Eltern werden aber quantitativ auch deshalb vergleichsweise klein sein, da hier, wie bereits in Abschnitt 7.2 dargelegt, vor allem Realleistungen und institutionelle Regelungen gefordert sind.

Der Bedarf für intertemporale Liquiditätsumschichtungen, wie sie in Abschnitt 7.4 geschildert werden, wird stark reduziert. Lasten durch besondere sachliche und zeitliche Aufwendungen der Eltern in bestimmten Phasen des Aufwachsens ihrer Kinder werden innerhalb dieser Phasen ausgeglichen. Sie verbleiben nur insoweit bei den Eltern, als diesen direkter Nutzen aus dem Leben mit Kindern zuwächst und sie über den Durchschnitt hinausgehende Leistungen erbringen. Die Möglichkeit eines (begrenzten) Elternkredits kann auch hier zu Wohlfahrtssteigerungen beitragen. Allerdings ist gerade bei der Lösung der intertemporalen Umschichtungsprobleme darauf zu achten, dass mit den Mitteln der Versicherung nicht nur monetäre Zahlungen an Kinder, Eltern und Rentner geleistet, sondern auch entsprechende Institutionen zur Entlastung der Eltern finanziert werden.

Eine durch die Versorgung und Erziehung von Kindern verursachte bedarfsorientierte Umverteilung (Abschnitt 7.5) zugunsten von Eltern erübrigt sich, weil Kinder kein Grund mehr für elterliche Bedürftigkeit sein würden. Auch die Grundlage für weiterführende Umverteilungen zur Herstellung

⁹⁵ Allerdings sollte es sich dabei um einen am jeweiligen Ausbildungsgang orientierten Durchschnitt handeln, da je nach Länge des Ausbildungsganges die Eltern unterschiedlich lange Leistungen für ihre Kinder erbringen müssen.

größerer Startchancen- und Prozesschancengerechtigkeit entfällt, soweit diese Gerechtigkeitsvorstellungen auf finanzielle Maßnahmen abstellen, die die Möglichkeit der Entfaltung der Persönlichkeit hinsichtlich optimaler Ausbildung und optimaler Kombination von Erwerbs- und Familientätigkeit betreffen.

7.6.3 Konzeptionelle Schritte zur Anpassung des heutigen Systems

Beurteilt man die gegenwärtigen familienpolitischen Maßnahmen vor dem Hintergrund der hier entwickelten Konzeption, so erweisen sie sich durchaus in vielen Bereichen als zieladäquat konstruiert: Kinder erhalten Leistungen zu ihrer Humanvermögensbildung sowohl von ihren Eltern als auch von der Allgemeinheit vor allem über Realtransfers. Die Leistungen der Allgemeinheit sind dabei überwiegend steuerfinanziert, Eltern erhalten aus Steuermitteln Transfers zur Unterstützung ihrer Leistungen für ihre Kinder.⁹⁶ Die Kinder begleichen später die empfangenen öffentlich finanzierten Leistungen mit dem Teil ihrer Steuerzahlungen, der zur Finanzierung der Humanvermögensbildung der nächsten Generation verwendet wird. Diejenigen, die in größerem Umfang Leistungen empfangen haben, erstatten im Durchschnitt auch höhere Summen zurück, da sie meist ein höheres Einkommen erzielen.⁹⁷ Individuell wirkt das System dabei wie eine Versicherung, da diejenigen, deren Humanvermögenserträge niedriger ausfallen als erwartet, nur geringere Steuern zu zahlen haben.

Problematisch an den gegenwärtigen Regelungen ist jedoch, dass die Leistungs- und Finanzierungsströme nicht miteinander verbunden sind. Äquivalente Zahlungs- und Rückzahlungsströme sowie leistungsgerechte Entgelte sind daher nicht systematisch gewährleistet. Darüber hinaus erfolgt die Rückerstattung von erhaltenen Leistungen nur soweit an die ursprünglichen Finanziers, als die Zusammensetzung der Gesellschaft gleich geblieben ist, d.h. soweit die Gruppe der ehemaligen Steuerzahler mit heutigen Einwohnern einerseits und den Versicherten in der Rentenversicherung andererseits identisch ist. In Zeiten zunehmender Mobilität sind jedoch steuerfinanzierte Leistungen immer weniger geeignet, äquivalente Austauschbeziehungen zwischen gesellschaftlichen Gruppen über längere Zeiträume hinweg zu gewährleisten.⁹⁸ Problematisch ist schließlich, dass die gegen-

96 Allerdings stellt sich durchaus die Frage, ob diese Transfers auch eine angemessene Höhe haben.

97 Auch hier stellt sich jedoch genauso wie für die gesamte Generation die Frage, ob die Rückzahlungen tatsächlich den empfangenen Leistungen entsprechen.

98 Das Steuersystem hat vor allem die Aufgabe, die Finanzierung der laufenden öffentlichen Leistungen für die jeweilige Bevölkerung sicherzustellen, und kann daher nur ein periodenorientiertes System sein, das generell am Wohnsitzprinzip sowohl bei den Einnahmen wie bei den Leistungen anknüpft. Damit ist es zur Sicherstellung eines nach dem

wärtigen Zahlungsströme, da sie unverbunden sind, als mehrmalige, zeitlich versetzte interpersonelle Umverteilung ausgestaltet sind, was zu entsprechenden Verteilungskonflikten führen kann.

Eine systematische, dem Äquivalenzprinzip entsprechende Verknüpfung der jeweiligen Zahlungsströme im Rahmen eines vollständigen Drei-Generationen-Systems würde diese Nachteile verschwinden lassen. Eine Erweiterung des gegenwärtigen Systems durch eine schrittweise Integration aller familienpolitischen Leistungen erscheint daher in systematischer Weise möglich. Dazu wären prinzipiell folgende Schritte notwendig:

- Das Rentensystem wird vollständig monetarisiert. Statt der gegenwärtigen Anrechnung von Kindererziehungszeiten als Rentenanspruch zahlen kindererziehende Personen Beiträge ein; die Mittel dafür werden von der Allgemeinheit getragen und mit dem Familienleistungsausgleich ausgezahlt.
- Parallel dazu wird ein Familienfonds aufgebaut, der die Kosten der Kindererziehung übernimmt und entsprechende Zahlungen an die Eltern leistet. Teils sind diese Zahlungen als Leistungsentgelt für externe Effekte anzusehen, teils sind sie den Kindern als Kredit zuzurechnen. Das jetzige Kindergeld, das Erziehungsgeld und die Ausbildungsförderung gehen darin auf. Steuerfreistellungen des Existenzminimums für Kinder werden sich als Folge der Kreditlösung weitgehend erübrigen. Bei kostendeckenden Zahlungen aus dem Familienfonds sind auch die Beiträge zur Rentenversicherung dadurch voll gedeckt.
- Alle Gesellschaftsmitglieder sind bei diesem Familienfondssystem Pflichtmitglieder. Der Fonds ist beitragsfinanziert, wobei die Beitragspflicht weder an Erwerbstätigkeit noch an den Wohnsitz geknüpft sein darf, da die Beiträge überwiegend Rückzahlungen der in der Kindheit erhaltenen Kredite darstellen.
- Auch in der Umstellungsphase des Systems⁹⁹ braucht keine zusätzliche Belastung einer Generation aufzutreten. Jede Erwerbstätigengeneration trägt wie bisher die Ausbildungskosten der nachwachsenden Generation

den Leistungen anknüpft. Damit ist es zur Sicherstellung eines nach dem Äquivalenzprinzip gestalteten Leistungsaustausches zwischen einzelnen Bürgern und der Allgemeinheit über längere Zeiträume hinweg nicht geeignet, da sich der Einzelne bei staatlichen Vorleistungen seiner Finanzierungsbeitragung durch Wechsel des Wohnortes entziehen kann. Um einer Erosion der Finanzierungsbasis entgegenzuwirken, werden daher kollektive Bildungs- und Sicherungssysteme in Zeiten der Globalisierung zunehmend vom Wohnsitzprinzip Abstand nehmen müssen, was eine Abkehr von der Steuerfinanzierung bedeutet. Vgl. dazu ausführlicher Ott (1997b).

99 Hierbei geht es um die Überführung steuerfinanzierter familienpolitischer Leistungen und Bildungsausgaben in ein konsistentes, nach dem Äquivalenzprinzip systematisch ausgestaltetes System, die nicht mit der Problematik der Umstellung der Rentenversicherung in ein teilweise kapitalgedecktes System verwechselt werden darf.

und den Altersaufwand für die Rentnergeneration. Den zusätzlichen Beiträgen zum Familienfonds stehen entsprechend niedrigere Steuerzahlungen entgegen, da die bislang öffentlich finanzierten Leistungen über den Fonds abgewickelt werden. Innerhalb einer jeden Generation kommt es allerdings zu einer zielgerechten Umverteilung zugunsten der Familien, da diese eine Entlastung in Abhängigkeit von der Kinderzahl erhalten, während es gleichzeitig zu einer zusätzlichen Belastung aller Bürger entsprechend der Last durch Tilgung der aufgenommenen Jugendkredite¹⁰⁰ kommt. Im alten Rentenversicherungssystem angesammelte Rentenansprüche werden befriedigt, u.U. durch Soforteinführung der "Jugendkredittilgung" oder durch sonstige Steuern. Nicht in Frage kommt jedoch eine Finanzierung der "Altschuld" durch eine neue Staatsverschuldung, weil das zu einer weiteren intergenerationellen Lastverschiebung zu Lasten der zukünftigen Generation führen würde.

Mit einer schrittweisen Umgestaltung bestehender familienpolitischer Maßnahmen in diesem Sinne ließe sich nach und nach ein System der Generationenbeziehungen etablieren, das den Prinzipien der Start-, der Leistungs- und der Bedarfsgerechtigkeit entspricht. Wesentlich dabei ist vor allem die systematische Verknüpfung bereits bestehender Finanzierungsströme in einem vom Steuersystem weitgehend unabhängigen eigenen System, das die langfristigen Zusammenhänge zwischen den Leistungen der Erwerbstätigengenerationen für die nachwachsenden Generationen und den entsprechenden, später zu erbringenden Leistungen dieser Generationen für die nicht mehr erwerbstätigen Elterngenerationen verdeutlicht und damit die gesellschaftliche Verantwortung für die Humanvermögensbildung der nächsten Generation deutlich macht.

Neben mehr Konsistenz im System der vielfältigen Leistungsbeziehungen innerhalb einer Generation und zwischen den Generationen bringt eine solche Konzeption vor allem aber auch mehr Transparenz hinsichtlich der Rolle des Staates: Er nimmt eine klare ordnungspolitische Funktion bei der Organisation und Stabilisierung dieses Leistungsaustausches wahr. Der Staat erscheint dann den Bürgern nicht mehr als Institution, die ihre Aufgabe primär und schwergewichtig in einer konzeptionell nicht ausreichend begründeten Umverteilung sieht. Familienpolitische Maßnahmen nach Maßgabe der vorgestellten Konzeption trügen dazu bei, alle Anforderungen an eine bedarfsgerechte Absicherung von Individuen und Familien in allen Lebenslagen und Lebensphasen zu erfüllen.

100 Bisherige "Schenkungen" werden hierbei allerdings nachträglich in Kredite umgewandelt.

8. Empfehlungen

Mit dem hier vorgelegten Gutachten "Gerechtigkeit für Familien - Zur Begründung und Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs", insbesondere mit

- der ausführlichen Darstellung der Familienpolitik von der Gründung der Bundesrepublik Deutschland bis zur gegenwärtig notwendigen Reform des Sozialstaats,
- dem Nachweis, dass mit einer bisherige Defizite ausräumenden Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs (FLLA) ein grundlegender Beitrag zur Reform des Sozialstaats geleistet würde,
- dem damit verbundenen Versuch, die Leistungen der Familien und die durch Kinder verursachten Lasten empirisch abzuschätzen und die Aufteilung der Aufwendungen für Kinder auf Eltern und öffentliche Hand zu verdeutlichen,
- der theoretischen Erörterung von Konzepten des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs, die in eine fundierte Kritik am bestehenden System einmündet, sowie
- der Integration einzelner Lösungsansätze in einem Referenzmodell, dessen Beachtung bei der Abschätzung politisch geplanter Maßnahmen dazu dienen kann, die Leistungen von Familien für die Gesellschaft angemessener als bisher zu beurteilen,

verfolgt der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend das Ziel, **Gerechtigkeit für Familien einzufordern. Es gilt vor allem, die finanzielle Basis und die Rahmenbedingungen dafür zu stärken, dass Angehörige jeder Generation Handlungskompetenz zur Übernahme von Eigenverantwortung für den gesamten Lebenszyklus entwickeln.** Daraus ergeben sich sowohl allgemeine als auch konkrete Empfehlungen an Politik und Öffentlichkeit.

Dabei greifen die allgemeinen Empfehlungen noch einmal die im Gutachten entwickelte Systemkritik auf, während die konkreten Empfehlungen notwendige Schritte zum Neuansatz ausgehend von dem bisherigen System aufzeigen.

8.1 Allgemeine Empfehlungen

8.1.1 Seit ihrem Beginn ist die Familienpolitik der Bundesrepublik Deutschland unterschiedlichen Familienleitbildern gefolgt, war von Diskontinuität geprägt und hat sich mehr an vorgegebenen fiskalischen Notwendigkeiten orientiert als an einer langfristigen Konzeption. Ihre Leistungen wurden von Gebern und Empfängern als "Wohltaten" angesehen, deren Gewährung in das Belieben des Gesetzgebers gestellt zu sein schien. Dagegen empfiehlt der Beirat, dass alle staatlichen Leistungen und Maßnahmen nachhaltig an den Kriterien der Gerechtigkeit für Familien ausgerichtet werden.

Sich um Gerechtigkeit für Familien zu bemühen, heißt anzuerkennen, dass Familien mit erheblichen Aufwendungen grundlegende Voraussetzungen für die Überlebensfähigkeit, nicht zuletzt die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Gesellschaft, schaffen, ohne dass sie dafür einen gerechten Ausgleich in Gestalt adäquater Gegenleistungen erhalten.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinen Entscheidungen der 90er Jahre vom Gesetzgeber explizit die grundgesetzlich begründete steuerrechtliche Freistellung sowie damit im Zusammenhang implizit auch die sozialrechtliche Gewährleistung des Existenzminimums aller Familienmitglieder, also auch der Kinder eingefordert. Die Umsetzung dieser Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts ist ein dringendes allgemeinpolitisches Desiderat; denn sie schafft erst die unverzichtbare Grundlage für eine allgemeine Gerechtigkeit gegenüber Familien. Diese Umsetzung der Verfassungsgerichtsentscheidungen gehört gleichwohl noch nicht zur Familienpolitik im Sinne einer Förderung von Familien und darf auf keinen Fall als Maßnahme eines "Familienleistungsausgleichs" deklariert werden.

Von Familienpolitik sollte erst dort gesprochen werden, wo die Gerechtigkeit für Familien mehr beinhaltet als die Schaffung von Steuergerechtigkeit zwischen Familien und Kinderlosen und die Sicherung des Existenzminimums durch die Sozialhilfe. Dazu gehört vor allem eine Vergrößerung der Startchancengerechtigkeit für alle Kinder. Gleichermäßen gehört dazu auch eine Erhöhung der Prozesschancengerechtigkeit, und zwar zum einen im Vergleich zwischen Müttern und Vätern und zum anderen zwischen Eltern und den übrigen Angehörigen ihrer Generation, die keine Kinder haben.

(Vgl. Kapitel 1 und 2)

8.1.2 Erforderlich ist ein Paradigmenwechsel in der Familienpolitik, dessen Hauptmerkmal darin besteht, alle Elemente von Familienpolitik als Teil eines Austauschprozesses zu betrachten, der lebenslang innerhalb und zwischen den Generationen stattfindet. Als wichtige Voraussetzung für die Akzeptanz eines derartigen Paradigmenwechsels in der Familienpolitik, der zugleich mit einer Reform des Sozialstaats zu erfolgen hat, gilt es, in der Öffentlichkeit ein Verständnis dafür zu entwickeln, dass es auch in der Familienpolitik darum geht, die Eigenverantwortung aller Gesellschaftsmitglieder für das ganze Leben zu stärken.

Zu diesem Zweck ist es hilfreich, sich die vielfältigen Finanzströme, die innerhalb und zwischen den Generationen im Laufe des Lebens fließen, als Teile eines umfassenden Systems der sozialen Absicherung in der Familienphase und im Rentenalter vorzustellen, das sich im Prinzip dezentral regelt. In der Kindheits- und Jugendphase benötigen junge Menschen Hilfe, um Humanvermögen aufbauen zu können, die ihre Eltern aus ihrem Einkommen ökonomisch gesehen als "Kredite zur Investition" in das Humanvermögen bereitstellen. Mit dem Eintritt in die Erwerbsarbeit kann diese Generation die Kredite aus ihrem eigenen Einkommen tilgen. Gleichzeitig muss sie sich selbst unterhalten und für ihr Alter vorsorgen. Mit der Entscheidung, selbst Kinder zu haben und ihrerseits Kredite für das Aufwachsen dieser Kinder bereitzustellen, leistet sie jenen "Kapitaldienst", der den Anspruch begründet, in der Altersphase die Früchte eigener Altersvorsorge nach dem Umlageverfahren zu ernten.

Dieses Geflecht von Zahlungen und Rückzahlungen kann auch als gesellschaftliche Versicherung auf Gegenseitigkeit betrachtet werden, die typische Lebensrisiken einschließt und lebensphasenspezifische Mängel der Bedarfsdeckung einerseits sowie höheren Wohlstand andererseits ausgleichen soll. In dieser Versicherung nimmt jede Generation durch Aufnahme und Tilgung von Krediten sowie Aufbau und Nutznießung von Humanvermögen ganz real finanzielle Verantwortung für ihr ganzes Leben wahr.

Die Funktionsweise dieses auf Eigenverantwortung bauenden Systems ist aber zum einen dadurch beeinträchtigt, dass Märkte und andere gesellschaftliche Institutionen - teils grundsätzlich, teils unter den sich wandelnden Rahmenbedingungen moderner Gesellschaften - ihre Rolle innerhalb des Gesamtsystems nicht voll erfüllen. Um dieses Institutionenversagen zu überwinden und möglichen mangelnden Handlungskompetenzen vorzubeugen, hat der Staat eine allgemeine gesellschafts- und ordnungspolitische Aufgabe wahrzunehmen, die nach der hier entwickelten Konzeption auch neue Maßnahmen erfordert. Zum anderen ist es der Staat selbst, als

historisch gewachsenes Gemeinwesen mit seinem überlieferten, zum Teil über 100 Jahre alten Steuer- und Sozial(versicherungs-)system, der die gesellschaftlichen Funktionszusammenhänge von Familien und Generationenbeziehungen stört. Hier sind Korrekturen des bisherigen staatlichen Handelns erforderlich. In beiden Fällen ist eine konkrete Umsetzung aber politisch nur durch langfristige Umstellungen realisierbar, die sich an der Vorstellung eines integrierten Austauschprozesses innerhalb und zwischen den Generationen ausrichten.

Auf dem Weg dorthin kann eine Sichtweise, nach der sich zum Beispiel der Empfang von steuerfinanziertem Kindergeld als ein Vorgriff auf späteres Einkommen darstellt, das mittels späterer Steuerzahlungen wieder rückerstattet wird, die Akzeptanz des neuen Paradigmas der Gerechtigkeit für Familien in der Bevölkerung erleichtern. Ohne diese Akzeptanz ist die Weiterentwicklung der familienpolitischen Maßnahmen und Leistungen, die sich an dem Prinzip der finanziellen Eigenverantwortung orientiert und mit einem beachtlichen Umbau des Sozialstaats verbunden sein wird, in jedem Fall nicht möglich.

Die Verwirklichung einer solchen Konzeption würde praktisch alle finanziellen Ausgleichszahlungen in einem integrierten System einbeziehen. Dies gilt generell auch für das Rentenversicherungssystem.

(Vgl. Kapitel 7, insbes. 7.3 und 7.6)

8.1.3 Zur Überwindung der in den letzten Jahrzehnten zunehmend beobachtbaren strukturellen Rücksichtslosigkeit gegenüber Familien durch ein familienfreundliches Klima und erforderliche Verbesserungen der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für Familien ist es notwendig, in der familienpolitischen Öffentlichkeitsarbeit nicht nur die Begründung für die familienrelevanten Leistungen des Staates zu vertiefen, sondern auch die Leistungen, die von den Familien für ihre Angehörigen und damit durch die Bildung von Humanvermögen für die Gesellschaft insgesamt erbracht werden, herauszustellen, zu fördern und ausgleichen.

Es muss von allen politisch Verantwortlichen auf den unterschiedlichen Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen und den Bürgerinnen und Bürgern deutlicher als bisher anerkannt werden, in welchem Maße die Erfüllung dieser familialen Aufgaben für die Gesellschaft essentiell ist; denn vom Erziehungs- und Sozialisationserfolg, den Familien in Verbindung mit den öffentlichen Bildungseinrichtungen erreichen, hängen die Fähigkeiten der

Individuen zur Bewältigung der Anforderungen in unterschiedlichen Lebensphasen, Lebenslagen und Lebensformen ab, sowie die Qualität und die Entwicklung der Kultur der Gesellschaft, aber auch die Leistungs- und Entwicklungsfähigkeit einer Kommune, Region oder Volkswirtschaft. Ohne die Entwicklung von Selbstvertrauen und Selbstverantwortung einerseits und ohne die Fähigkeit und Bereitschaft zu Kooperation und Solidarität andererseits, die in Kindern und Jugendlichen erzeugt wird, kann eine Gesellschaft kein Sozialsystem entwickeln, in dem Menschen gemeinsam ihre Probleme lösen, soziale Gerechtigkeit anstreben und sich um sozialen Frieden bemühen.

(Vgl. Kapitel 4)

8.1.4 Bei den politisch Verantwortlichen muss ein vertieftes Bewusstsein dafür geweckt werden, dass die Entscheidungen von Frauen und Männern für Kinder längerfristige Stetigkeit und Verlässlichkeit der familienpolitischen Rahmenbedingungen verlangen.

Die verantwortliche Entscheidung von Frauen und Männern für Elternschaft erfolgt im Allgemeinen mit einem Zeithorizont für das gesamte eigene Leben. Wie sensibel gerade die Entscheidungen für Kinder auf Unsicherheit der politischen Rahmenbedingungen sowie auf erhöhte Risiken im Bereich der Erwerbsarbeit und der wirtschaftlichen Entwicklung reagieren, hat sich zuletzt in der Umbruchsituation nach der Wende in den neuen Bundesländern gezeigt. Wenn die Bürgerinnen und Bürger zu einer selbstverantwortlichen Lebensplanung befähigt werden sollen, gewinnen die Grundsätze der Nachhaltigkeit, Stabilität und Verlässlichkeit für die familienpolitischen Rahmenbedingungen den gleichen Stellenwert wie bei der Alterssicherung.

8.2 Konkrete Empfehlungen

Die nachfolgenden konkreten Empfehlungen sind als Komponenten eines Gesamtsystems zu verstehen, das Elemente der Sozial-, Steuer- und Familienpolitik einschließt. Sie zeigen notwendige Schritte zum Neuansatz ausgehend von dem bisherigen System auf.

Die Gewährleistung des Existenzminimums für Kinder gehört in den Bereich der *allgemeinen Sozialpolitik*. Das Existenzminimum umfasst neben den sächlichen Aufwendungen auch den Betreuungs- und Erziehungsaufwand. Dieses soll nicht innerhalb der Sozialhilfe geregelt werden.

Die *steuersystematische* Umsetzung der verfassungsgerichtlichen Beschlüsse erfordert einen einheitlichen Kinderfreibetrag.

Er ist zu verknüpfen mit *familienpolitischen* Elementen des Leistungs- und Lastenausgleichs. Der Ausgleich familialer Leistungen für die Gesellschaft erfordert zunächst ein einheitliches Kindergeld, das für einkommensschwache Familien zur Gewährleistung der Startchancengerechtigkeit der Kinder um ein Kinderfördergeld aufgestockt wird.

Mit der Trennung der steuer- und familienpolitischen Komponenten empfiehlt der Beirat die Rückkehr zum *Dualen System* aus Freibetrag und kombiniertem Kindergeld, das zur Transparenz des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs und zur Vereinfachung erheblich beitragen würde. Außerdem ist der Beitrag von Familien zur Bildung von Humanvermögen im Sinne des Leistungsausgleichs in der Alterssicherung über die Erhöhung der Kindererziehungszeiten anzuerkennen.

Als weitere familienpolitische Komponenten des Lasten- und Leistungsausgleichs sind Maßnahmen zur bedarfsgerechten Glättung von Einkommensschwankungen über familiäre Finanzdienstleistungen, zur Weiterentwicklung von familienorientierten Realleistungen und Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbstätigkeit im Sinne der verbesserten Prozesschancengerechtigkeit für Eltern und Startchancengerechtigkeit für Kinder zu berücksichtigen.

Dem Beirat geht es zwar in diesem Gutachten in erster Linie um eine zielgenaue Umstrukturierung der Maßnahmen des Familienlasten- und -leistungsausgleichs, aber er weist ausdrücklich darauf hin, dass die bisherigen familienpolitischen Leistungen nicht ausreichend sind. In jedem Fall sind Freibeträge und Transferleistungen zu erhöhen.

8.2.1 In mehreren Beschlüssen hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass die Aufwendungen für das Existenzminimum der Kinder nicht besteuert werden dürfen. Diese Entscheidungen sind gleichbedeutend mit der Forderung, die existenzminimalen Aufwendungen für alle Kinder sicherzustellen. Daher wiederholt der Beirat seine bereits früher gegebene Empfehlung, im Rahmen des Familienlasten- und -leistungsausgleichs eine kindbezogene Einkommenshilfe für alle Familien einzuführen, die das Existenzminimum ihrer Kinder nicht aus eigener Kraft sicherstellen können.

Der Wissenschaftliche Beirat geht mit seinem bereits 1994 erstmalig unterbreiteten Vorschlag (zur Weiterentwicklung des Familienlastenausgleichs nach den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts seit 1990) davon aus, dass die Idee der Sicherung des Grundbedarfs durch die Sozialhilfe als eigenständige Komponente in das System der allgemeinen finanziellen Förderung von Familien zu übertragen ist. Das heißt, dass die Bedingungen und Kontrollen der Sozialhilfe im Prinzip zwar auch hier gelten müssen, dass aber die Leistungen grundsätzlich aus der Sozialhilfe herauszunehmen und im Zuge einer negativen Einkommensteuer direkt zu gewähren sind. Somit geht es um eine, im Zeichen der Herstellung von Gerechtigkeit für Familien unverzichtbare, Umschichtung von an sich bereits bestehenden Sozialleistungen.

8.2.2 Zur Umsetzung der Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts vom November 1998 empfiehlt der Wissenschaftliche Beirat einen zusammengefassten Freibetrag, der neben dem sächlichen Existenzminimum auch den Betreuungs- und Erziehungsbedarf einbezieht. Der Freibetrag muss durch entsprechende Transferzahlungen für einkommensschwache Familien ergänzt werden.

Die Transferleistungen für einkommensschwache Familien sollten das Existenzminimum der Kinder abdecken und konsequenterweise auch Aufwendungen für den Betreuungs- und Erziehungsbedarf berücksichtigen. Im übrigen wäre aus Sicht des Beirats eine reine Freibetragslösung die am besten geeignete Umsetzung der verfassungsgerichtlichen Vorgaben zur steuerlich gerechten Behandlung von Familien, auch wenn der Beirat selbst die steuersystematischen Bedenken gegen die Einbeziehung des Betreuungsaufwandes in einen zusammengefassten Kinderfreibetrag erkennt.

Voraussetzung für die familienpolitische Akzeptanz einer Freibetragslösung ist, dass zusätzliche "echte" Transfers und Realleistungen das System vervollständigen. Diese können dann einerseits durch den Ausgleich familialer Leistungen für die Gesellschaft und andererseits verteilungspolitisch begründet werden. Hervorzuheben wäre bei diesem Vorgehen insbesondere die klare Trennung von steuer- und familienpolitischen Maßnahmen. Der Transparenz als einer wichtigen Voraussetzung für die Akzeptanz staatlichen Handelns wäre damit am besten gedient.

(Vgl. Kapitel 7.1)

8.2.3 Der Familienleistungsausgleich bezieht sich auf den Ausgleich familialer Leistungen für die Gesellschaft (Ausgleich externer

Effekte). Er sollte durch ein einheitliches Kindergeld gewährleistet und in der Alterssicherung berücksichtigt werden.

Die vielfältigen Leistungen von Familien mit Kindern für die Gesellschaft begründen einen Ausgleich dieser Leistungen durch die Gesellschaft. Da für Kinder einkommensschwacher und einkommensstarker Familien von vergleichbaren externen Effekten auszugehen ist (insbesondere wenn die Startchancen nicht abweichen, siehe unten), sollte auch das Kindergeld einheitlich ausgestaltet sein. Die Höhe dieses Kindergeldes müsste sich an der Höhe der externen Effekte von Kindern bemessen, wobei sich der Beirat darüber im Klaren ist, dass erhebliche Zuordnungs- und Messprobleme auftreten.

Da die Familien durch ihre Beiträge zur Humanvermögensbildung entscheidend zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Altersversorgung beitragen, erscheint es dringend erforderlich, diese Beiträge durch entsprechende Reformen der Rentenversicherung anzuerkennen. Eine solche Anerkennung entspricht auch mehrfach erhobenen Forderungen des Bundesverfassungsgerichts. Der Beirat empfiehlt daher die Anrechnung von Kindererziehungszeiten über die bestehende Regelung von drei Jahren pro Kind hinaus auszudehnen, insbesondere, wenn mehrere Kinder erzogen werden. Die Anforderungen, die Betreuung und Erziehung minderjähriger Kinder stellen, machen eine Erwerbstätigkeit beider Eltern schwierig, solange sie mehrere Kinder gleichzeitig zu erziehen haben. Deswegen sollten die rentenrechtlich anerkannten Erziehungszeiten für das zweite, dritte und jedes weitere Kind jeweils um einen mit der Ordnungszahl der Kinder steigenden Faktor verlängert werden. Gleichzeitig empfiehlt der Beirat, die für die finanzielle Abdeckung der Kindererziehungszeiten erforderlichen Beiträge aus Steuermitteln zu leisten. Ausdrücklich sei dabei betont, dass die Steuerfinanzierung nicht gefordert wird, weil dadurch versicherungsfremde Leistungen finanziert werden, sondern weil diese Steuerfinanzierung als ein Schritt der Umgestaltung des Systems zu einer humanvermögensbasierten Rentenversicherung verstanden werden kann.

Der Beirat spricht sich im Zusammenhang mit der Einführung einer obligatorischen kapitalgedeckten Zusatzversicherung dafür aus, dass die Anrechnung der Erziehungszeiten auch hier konsequent fortgeführt wird, was bedeutet, dass der Abschluss von Versicherungsverträgen durch Freibeträge oder direkte Transfers für kindererziehende Familien zu fördern ist.

(Vgl. Kapitel 7.2 und 7.3)

8.2.4 Zur Verbesserung der Startchancengleichheit aller Kinder empfiehlt der Wissenschaftliche Beirat für die Kinder einkommensschwacher Familien zusätzlich die Einführung eines Kinderfördergeldes.

Ziel der Herstellung von Startchancengleichheit ist die Angleichung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und damit der Entwicklungschancen der Kinder über das Niveau des soziokulturellen Existenzminimums hinaus. Orientierungspunkt sind also nicht die minimalen Startchancen der Kinder, die durch den Grundbedarf gesichert sind, sondern die durchschnittlichen Startchancen. Soweit die Startchancen auch vom Einkommen der Eltern abhängen, kann die Einkommenshöhe als Maßstab für die Verteilung der Startchancen und damit für die Leistungsgerechtigkeit des Marktes dienen.

Zur Höhe und tariflichen Ausgestaltung des einkommensabhängigen Kinderfördergeldes sind verschiedene Modelle und Modifikationen mit unterschiedlichen finanziellen Konsequenzen denkbar. Die politische Entscheidung zwischen den vom Beirat in Abschnitt 7.5.5.3 vorgeschlagenen Korrekturen hat auf Basis der verfügbaren Finanzmitteln und/oder "bedarfsorientiert" zu erfolgen.

(Vgl. Kapitel 7.5)

8.2.5 Zum Ausgleich sich verändernder Einkommenslagen über Phasen des Familienlebens hinweg oder als Folge unerwarteter Lebensereignisse benötigen Familien Zugang zu Finanzdienstleistungen, die temporäre Einkommensausfälle mildern, Einkommensspitzen als Rücklagen sinnvoll nutzen und in kritischen Situationen finanzielle Unterstützung gewähren.

In die Entscheidung für Kinder fließt bei vielen Paaren die Überlegung ein, ob auf längere Frist Lebensunterhalt und Entwicklungsbedingungen geplanter Kinder durch ein ausreichendes Einkommen gesichert sind. Nicht nur einkommensschwache Familien stellen fest, dass der Finanzbedarf bei der Gründung des Haushalts und bei der Geburt eines Kindes ihr Budget nicht nur belastet, sondern oft auch überlastet. Weithin fehlt jungen Eltern die Erfahrung und die Kompetenz, größere Finanzierungsprojekte zu bewältigen (Umzug, Hausbau). Verlangt ein Kind in kritischen Lebenssituationen besondere Fürsorge oder vermehrte Unterstützung, steigen Anforderungen an die materiellen Mittel weiter, vor allem dann, wenn die Mutter (oder seltener der Vater) die Erwerbstätigkeit aufgeben müssen.

Um Kindern einen stabilen Rahmen für Entwicklung, Erziehung und Lernen zu geben, sollten Finanzdienste eingerichtet werden, die das höhere Risiko einer Kreditgewährung in Zeiten finanzieller Engpässe nicht auf die von Einkommenseinbußen bedrohten Familien abwälzen, sondern den Familien eine Erweiterung ihres finanziellen Handlungsspielraums zu Konditionen anbieten, die die finanzielle Leistungsfähigkeit der Familien nicht überfordern. Dazu sind Maßnahmen notwendig, die Finanzdienstleister (Kreditunternehmen, Bausparkassen, Versicherungen) bewegen, die strukturellen Bedingungen von Einkommenschwankungen bei der Bewertung der Situation der Familie einzubeziehen und Risiken nicht auf eine Teilgruppe der Familien abzuwälzen. Es versteht sich, dass die Gemeinschaft in geeigneter Weise vor unverantwortlichem Handeln geschützt werden muss.

(Vgl. Kapitel 7.4)

8.2.6 Zur Verbesserung der Startchancengerechtigkeit für Kinder und der Prozesschancengerechtigkeit für Mütter und Väter ist die qualitative und quantitative Weiterentwicklung von Einrichtungen und Maßnahmen zur Betreuung und Förderung von Kindern sowie zur Stärkung der Bildungs- und Erziehungskräfte innerhalb und außerhalb der Familie unerlässlich. Hier haben der bedarfsgerechte Ausbau der Kindertagesstätten und der sozialpädagogischen Betreuung in der Grundschule sowie der Familienbildung und -beratung höchste Priorität.

Der Wissenschaftliche Beirat erinnert in diesem Zusammenhang an die weitgehend noch nicht umgesetzten Empfehlungen aus seinen Gutachten "Familie und Beratung" (1993), "Kinder und ihre Kindheit in Deutschland" (1998) und den Fünften Familienbericht (1994). In Bezug auf Familienbildung und -beratung hatte der Beirat bereits 1993 dahingehend argumentiert, die Förderung und Gestaltung der familienrelevanten Beratung deutlicher als wichtiges familienpolitisches Anliegen anzuerkennen. Im Rahmen der vom Beirat favorisierten Politik für Kinder lautete eine wichtige Forderung aus dem Jahr 1998, dass Tageseinrichtungen für alle Kinder beitragsfrei zugänglich sein sollten. Insbesondere den Kindern aus sozioökonomisch belasteten Familien, die wegen der Kosten oder aus Unkenntnis diese Einrichtungen in geringerem Maße besuchen, sollte der Zugang durch geeignete Angebote und verbesserte Information gezielt erleichtert werden.

Kindertagesstätten sowie viele Freizeit- und Kultureinrichtungen für Kinder und Jugendliche sind zu Einrichtungen geworden, die die Entwicklung sowie Lern- und Bildungsprozesse aller Kinder unterstützen und Wege anbieten, Kindern, die in ihren Familien wenig Anregungen erhalten, ausglei-

chende und zusätzliche Angebote machen. In vielen Fällen können diese Einrichtungen Kinder mit ihren Förderungsmaßnahmen besser erreichen, als wenn die Hilfe über Eltern läuft, die von Problemen absorbiert sind. Eine gute Ausstattung derartiger Einrichtungen und Programme in Wohnbereichen, in denen sich in Notlagen geratene Familien sammeln, wäre ein bedeutsamer Schritt, um Start- und Prozesschancen anzugleichen. Zugleich ist dafür Sorge zu tragen, dass die Kinder bestimmter verarmter, bildungsferner und marginalisierter Bevölkerungsgruppen, die besonderer Unterstützung bedürfen, auch wirklich diese Einrichtungen besuchen können. Neben der Ermäßigung des Kostenbeitrags ist wichtig, auch eine positive Haltung der Eltern zur Arbeit dieser Einrichtungen zu erreichen.

(Vgl. Kapitel 7.5)

8.2.7 Die Prozesschancengerechtigkeit zwischen Müttern und Vätern wie zwischen Eltern und dauerhaft kinderlosen Erwachsenen wird am stärksten durch die unterschiedlichen Chancen, am Erwerbsleben teilzunehmen, in Frage gestellt. Darum sind alle Anstrengungen zu unternehmen, um die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbstätigkeit im Sinne einer der individuellen Präferenzen und Anforderungen entsprechenden Aufteilung sowohl der täglichen und wöchentlichen Zeit wie auch im Lebenslauf zu erleichtern, ohne die Erwerbskarriere und die Rentenbiographie nachhaltig zu beeinträchtigen.

In diesem Zusammenhang weist der Beirat auf seine Gutachten "Familie und Arbeitswelt" (1984) sowie "Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und Anrechnung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung" (1989) hin und begrüßt die Weiterentwicklungen im Rahmen des Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundeserziehungsgeldgesetzes, vor allem wegen der darin enthaltenen Flexibilisierung der möglichen Inanspruchnahme nicht nur in Form einer Verkürzung der Anspruchszeit auf ein Jahr (Budgetierung), sondern auch in Form einer Verlängerung des Zeitraumens, in dem Erziehungsurlaub/Elternzeit von Müttern und Vätern - bei einer Reduzierung ihrer gemeinsamen Arbeitszeit auf höchstens 60 Wochenstunden - auch gleichzeitig in Anspruch genommen werden kann. Der Beirat bedauert die zu geringe Anhebung der Einkommensgrenzen bei gleichzeitiger Steigerung der Minderungsquote für Einkommen oberhalb der neuen Grenzwerte und dem Festhalten an dem schon seit vielen Jahren gleichgebliebenen Betrag von 600 DM Erziehungsgeld. Die genannten Kritikpunkte müssten bei einer bald möglichen erneuten Änderung des Bundeserziehungsgeldgesetzes berücksichtigt werden. Das Gesetz verliert zunehmend an Wirksamkeit,

wenn diese Punkte nicht in einer weiteren Novellierung berücksichtigt werden.

Zu den unabdingbaren Voraussetzungen für eine Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbstätigkeit gehören Maßnahmen zur Vermeidung von Qualifikationsverlusten und gegebenenfalls zu ihrer Beseitigung, die Anerkennung der durch Familientätigkeit erworbenen Kompetenzen, eine Erleichterung der Rückkehr in die Arbeitswelt durch die Zahlung von Eingliederungshilfen nach dem Arbeitsförderungsgesetz, ein bedarfsrechtes Angebot an Betreuungsmöglichkeiten in Tageseinrichtungen für Kinder im Kleinkind-, Vorschul- und Schulalter und in Familientagespflege sowie eine Ausweitung der Variabilität von Beschäftigungsverhältnissen. Diese Forderungen implizieren auch eine stärkere institutionelle und konzeptionelle Verknüpfung von Familien-, Frauenförderungs-, Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik.

(Vgl. Kapitel 7.4 und 7.5)

8.3 Ergänzende Hinweise

Mit der vorangegangenen differenzierten Darstellung der verschiedenen Komponenten eines Familienlasten- und -leistungsausgleichs will der Beirat verdeutlichen, welche Gesichtspunkte berücksichtigt werden müssen, um in Familien angemessene Lebens- und Entwicklungsbedingungen auf der Grundlage verfassungsrechtlich einzuhaltender steuersystematischer Grundsätze zu sichern. Was für die Familie als Steuerfreibetrag, Kindergeld oder eine Kombination aus Freibetrag und Kindergeld finanziell wirksam wird, umschließt bei differenzierter Betrachtung Elemente, die der Sache und der Höhe nach unterschiedlicher Begründungen bedürfen, wie sie dieses Gutachten geliefert hat. Damit wird die Transparenz der Begründungen familienpolitischer Maßnahmen erhöht, ohne dass jedoch das Verfahren, durch das die Familien finanziell entlastet werden, kompliziert wird. Für die Familie werden diese verschiedenen Komponenten monetärer und realer Unterstützung nicht unmittelbar sichtbar.

Keineswegs müssen die für eine Neukonzeption eines Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs eigens zu begründenden Komponenten auch von Eltern einzeln beantragt werden. Während der Beirat die Teilaspekte nach der Art ihrer Begründung unterscheidet, ist für die Familien nur die Gesamtwirkung der Maßnahmen von Interesse, die ihnen die Erfüllung ihrer Aufgaben erleichtert. Folglich soll auch nur eine Stelle für den Familienlas-

ten- und Familienleistungsausgleich zuständig sein. Allerdings sieht es der Beirat nicht als seine Aufgabe an zu bestimmen, wie die institutionelle Zuordnung erfolgen sollte. Wichtig ist ihm jedoch, dass die mit dieser Aufgabe befasste Stelle einen eigenen Namen erhält.

Der Beirat ist sich im Klaren, dass die Umstellung der derzeitigen Maßnahmen für Familien auf ein drei Generationen einschließendes System von Zahlungsströmen nur schrittweise erfolgen kann und im einzelnen wohlüberlegter Schritte der Umstellung bedarf. Der Beirat übersieht nicht, dass auf diesem Weg noch Probleme zu lösen sind.

Der Hinweis auf den weiteren zeitlichen Horizont, den die Umwandlung der bisherigen Maßnahmen zugunsten der Familie auf das vorgeschlagene System der Familienförderung verlangt, erinnert auch daran, dass alle Leistungen und steuerlichen Freibeträge zugunsten der Familie seit langem der Dynamisierung bedürfen, um sie an Einkommens- und Preisentwicklungen anzupassen. Diese Forderung ist kein spezifischer Bestandteil des in diesem Gutachten entwickelten Konzepts, sondern gilt generell. Es ist nicht zu begründen, warum in einer Ökonomie, zu deren wesentlichen Bestandteilen der immer wieder neu zu findende Ausgleich zwischen Lebenshaltungskosten, Preisentwicklung und Lohn- und Gehaltsfestsetzungen gehört, die Familien aus diesen Anpassungsprozessen ausgeschlossen werden. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer Dynamisierung der Maßnahmen für die Familie.

Der Wissenschaftliche Beirat des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ist sich bewusst, dass er mit den Empfehlungen dieses Gutachtens umfassende Neuregelungen vorschlägt, die sich auf die wechselseitige und über die Lebensspanne in ihrer Richtung wechselnde Abhängigkeit der Generationen voneinander gründen und zugleich eine den Lasten und Leistungen angemessene Verteilung der Aufwendungen für die nachwachsende Generation zwischen Erwachsenen herstellen, die selber für Kinder sorgen, und anderen, die diese Aufgabe nicht für eigene Kinder übernehmen. Der Beirat mahnt damit eine gerechte Behandlung der Familien an, die eine für die Gesellschaft wesentliche Aufgabe übernehmen, die Erziehung und Bildung einer kompetenten, gemeinschaftsfähigen, Verantwortung übernehmenden Generation.

Anhang 6-A: Zur Konstruktion typischer Familienzyklen

Nimmt man die in dieser Untersuchung zugrunde gelegte *Auswahl von Familientypen* (Ehepaare mit einem, zwei oder drei Kindern sowie allein-erziehende Mütter mit einem oder zwei Kindern) als gegeben, so sind die beiden wichtigsten *Merkmale typischer Familienzyklen*

- in den durchschnittlichen Geburtszeitpunkten der jeweiligen Kinder
- und in den Verläufen der durchschnittlichen Haushaltseinkommen

zu sehen. Erstere stellen den Anfang und wesentliche Eckpunkte jeder Familienbiographie dar. Außerdem kann und muss bei zahlreichen Komponenten der privaten und öffentlichen Aufwendungen für Kinder davon ausgegangen werden, dass sie in nennenswertem Umfang vom jeweiligen Einkommen des Familienhaushalts abhängen. Beide Informationen lassen sich aus den umfangreichen Erhebungen der "Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1993" gewinnen, deren Ergebnisse das Statistische Bundesamt mittlerweile in Form anonymisierter Grundfiles (98 % Substichprobe) für Forschungszwecke zur Verfügung stellt und die als zentrale Datenbasis der gesamten Untersuchung gewählt wurde.

Nach Familientypen differenzierte Angaben zu *durchschnittlichen Geburtszeitpunkten* von Kindern, die die Vermutung stützen würden, dass die ersten Kinder einer Familie desto früher geboren werden, je größer die insgesamt realisierte Kinderzahl ist, sind in der einschlägigen Literatur kaum zu finden. Sieht man von einer unvermeidlichen Verzerrung ab, die sich auf der Basis von Querschnittsdaten daraus ergibt, dass nicht feststellbar ist, ob die Kinderzahl einer Familie zum Zeitpunkt der Erhebung schon ihrer endgültigen Kinderzahl entspricht, können entsprechende Angaben jedoch aus der EVS 1993 ermittelt werden (vgl. Tabelle A-1).¹ Bezugsgröße ist dabei das (im Erhebungsjahr vollendete) Lebensalter der Mutter zum Zeitpunkt der Geburt jedes Kindes, über das zugleich eine Verbindung zu den familientypischen Einkommensverläufen hergestellt werden kann. Die Ergebnisse bestätigen zum einen, dass das Alter der Mutter bei der Geburt eines Kin-

1 Für in dieser Hinsicht unverzerrte Ergebnisse einer Längsschnittanalyse vgl. die vom Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung erhobenen Daten in Statistisches Bundesamt (1990: 208-215). Allerdings ist die Datenbasis dieser Angaben relativ klein, und die Ergebnisse können nur kohortenspezifisch ermittelt werden, wobei sie für Mütter aus frühen Geburtsjahrgängen als veraltet, für Mütter aus jüngeren Geburtsjahrgängen noch als zu lückenhaft erscheinen.

des gegebener Ordnungszahl mit der Gesamtzahl ihrer Kinder im Durchschnitt kontinuierlich sinkt.²

Tab. A-1: Durchschnittliches Alter der Mutter bei Geburt ihrer Kinder nach Familientypen (1993)

Familientyp	Durchschnittsalter der Mutter bei der Geburt	
	früheres Bundesgebiet	neue Bundesländer
Ehepaar mit...		
... einem Kind		
1. Kind	29,0	26,9
... zwei Kindern		
1. Kind	26,3	23,2
2. Kind	29,7	27,0
... drei Kindern		
1. Kind	25,2	22,1
2. Kind	28,0	25,3
3. Kind	31,6	29,5
alleinerziehende Mutter mit...		
... einem Kind		
1. Kind	28,8	26,9
... zwei Kindern		
1. Kind	26,3	23,3
2. Kind	29,6	27,1

Quellen: EVS 1993; eigene Berechnungen.

Zum anderen zeigen sich deutliche Differenzen zwischen den durchschnittlichen Geburtszeitpunkten in West- und Ostdeutschland, die allerdings plausiblen Erwartungen und fallweiser Evidenz ebenfalls völlig entsprechen.

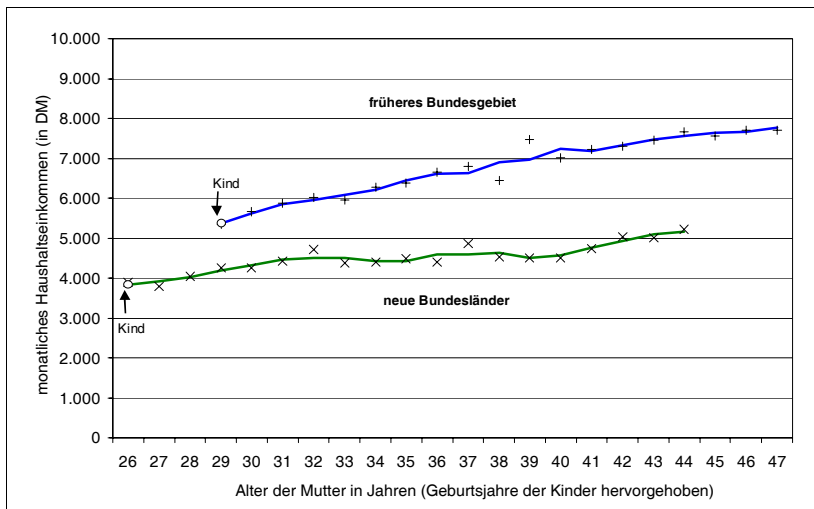
Zu einer operablen Rekonstruktion *familientypischer Einkommensprofile* gelangt man dann, indem man in einem ersten Schritt - ebenfalls auf der Basis der EVS 1993 - das durchschnittliche Haushaltseinkommen für Familien jeden Typs in Abhängigkeit vom Alter der Mutter ermittelt. Im zweiten Schritt werden die so gewonnenen Daten, ausgehend vom Zeitpunkt der

2 Zu ganz ähnlichen Ergebnissen führte einer Vorläuferuntersuchung anhand der EVS 1988 (für das frühere Bundesgebiet), die ergab, dass das Durchschnittsalter der Mutter bei der Geburt des ersten Kindes im Falle von Ehepaaren mit einem (zwei, drei, vier und mehr) Kind(-ern) bei 28,7 (25,6; 24,4; 23,6) Jahren lag, im Falle alleinerziehender Mütter mit einem (zwei und mehr) Kind(-ern) bei 29,9 (25,5) Jahren. Die Geburtszeitpunkte evtl. weiterer Kinder variieren entsprechend (vgl. die im einzelnen dokumentierten Daten in Kleinhenz/Werding 1997, Tab. 1-5). Es zeigt sich allerdings ein fast durchgängiger Anstieg des durchschnittlichen Alters der Mütter bei der Geburt ihrer Kinder zwischen 1988 und 1993.

Geburt des ersten Kindes, dann so zusammengefügt, dass z.B. vom Typ "Ehepaar mit einem Kind" (alternativ: "Alleinerziehende mit einem Kind") bei der Geburt weiterer Kinder zum entsprechenden Familientyp mit der nächsthöheren Kinderzahl übergegangen wird. Dabei bietet es sich an, die auf diese Weise entstehenden Einkommensverläufe durch Bildung gleitender Durchschnitte zu glätten. Anlass dazu geben nicht nur die im Einzelfall relativ geringen Fallzahlen bei der jahrgenaue Bestimmung familientypischer Einkommensdaten, sondern v.a. auch die etwas ungenaue Periodisierung auf der Basis der Geburtsjahre von Müttern und Kindern. Das Ende jedes Familienzyklus wird schließlich *qua* Annahme auf das Jahr festgelegt, in dem das jeweils jüngste Kind das 18. Lebensjahr vollendet, da eine differenziertere Betrachtung weiterer Bildungsverläufe im Rahmen des hier skizzierten Familienzyklus-Konzepts unterbleibt. Zu den Resultaten dieser Berechnungen auf der Basis von Haushalts*netto*einkommen vgl. die Abbildungen A-1 bis A-5 (in denen gleitende Drei-Jahres-Durchschnitte als Kurven, die zugrunde liegenden jahrgenaue Werte dagegen als einzelne Datenpunkte ausgewiesen werden).

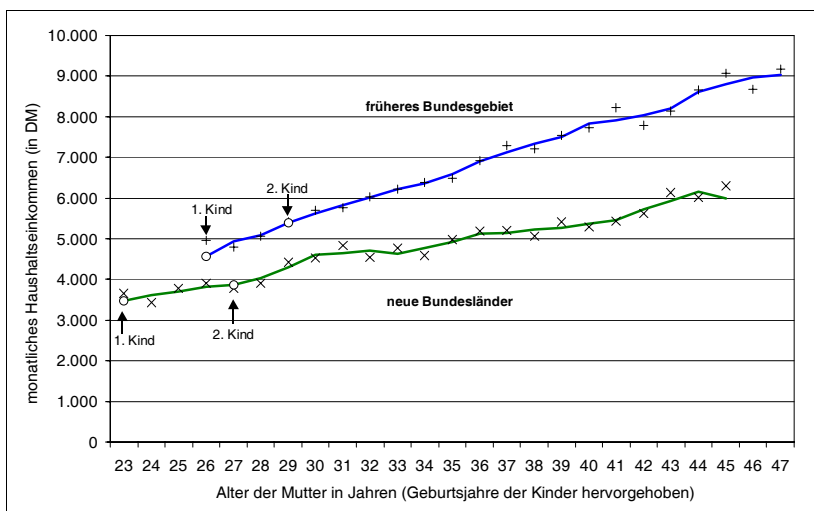
Die Ergebnisse zeigen insgesamt plausible Niveauunterschiede der Einkommensprofile von west- und ostdeutschen Familien sowie von Ehepaaren und Alleinerziehenden. Die Tatsache, dass Kinder in den neuen Bundesländern - bezogen auf das Alter der Mutter - durchgängig früher geboren werden als im früheren Bundesgebiet, verstärkt diese Unterschiede, ruft sie jedoch keinesfalls hervor (ein analoger Effekt beim Vergleich zwischen Ehepaaren und Alleinerziehenden gleicher Kinderzahl *innerhalb* des selben Gebietsstands tritt nicht auf; vgl. Tabelle A-1). Anzumerken ist außerdem, dass die ermittelten Einkommensniveaus in allen Fällen als hoch erscheinen, wenn man sie mit sonstigen Untersuchungen zum durchschnittlichen Haushaltseinkommen von Familien vergleicht: Während üblicherweise Durchschnittseinkommen *aller* Haushalte mit Kindern, evtl. aufgeschlüsselt nach Familienstand der Eltern und nach Kinderzahl betrachtet werden, sind in der vorliegenden Untersuchung - aufgrund der gewählten Rekonstruktion typischer Familienzyklen - beispielsweise alle Familien ausgeschlossen, in denen die Mütter jünger sind als nach den zuvor ermittelten Durchschnittswerten üblich.

Abb. A-1: Monatliche Haushaltsnettoeinkommen im Familienzyklus (1993) - Ehepaare mit einem Kind -



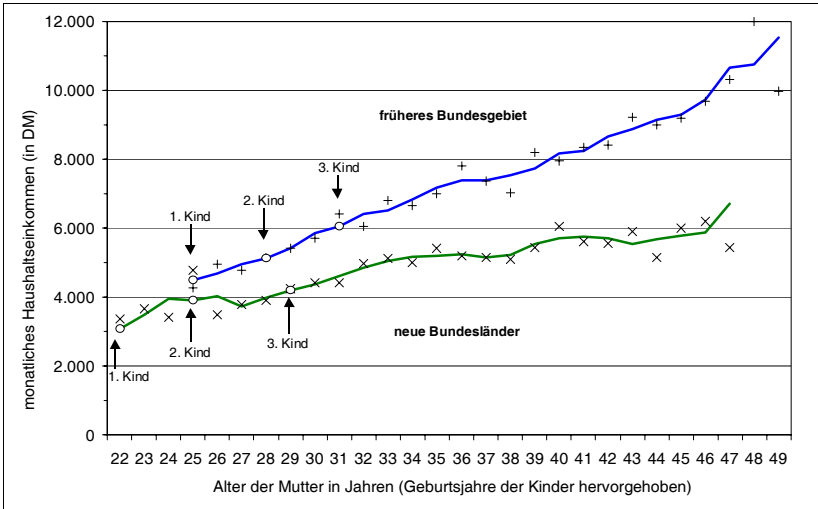
Quelle: EVS 1993, eigene Berechnungen.

Abb. A-2: Monatliche Haushaltsnettoeinkommen im Familienzyklus (1993) - Ehepaare mit zwei Kindern -



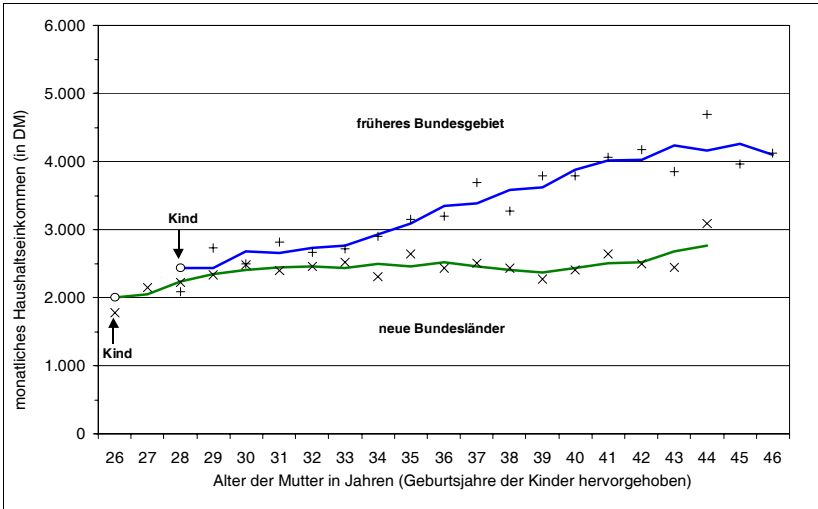
Quelle: EVS 1993, eigene Berechnungen.

Abb. A-3: Monatliche Haushaltsnettoeinkommen im Familienzyklus (1993) - Ehepaare mit drei Kindern -



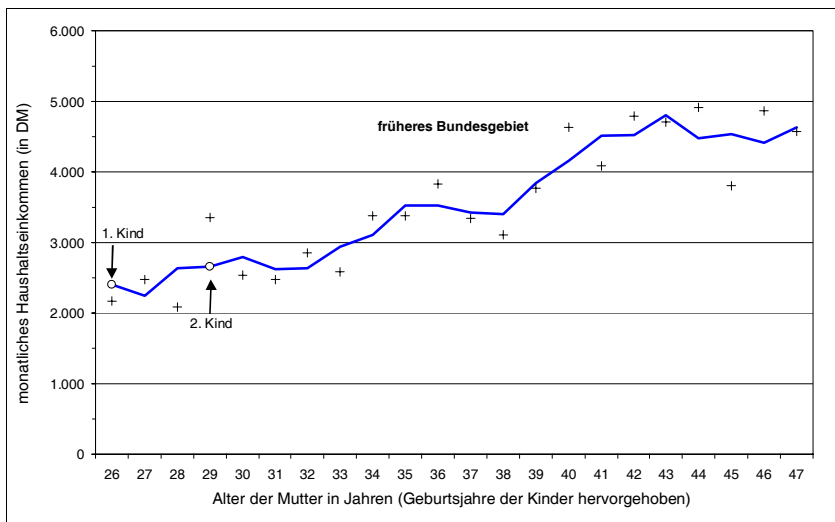
Quelle: EVS 1993, eigene Berechnungen.

Abb. A-4: Monatliche Haushaltsnettoeinkommen im Familienzyklus (1993) - Alleinerziehende mit einem Kind -



Quelle: EVS 1993, eigene Berechnungen.

Abb. A-5: Monatliche Haushaltsnettoeinkommen im Familienzyklus (1993) - Alleinerziehende mit zwei Kindern -



Quelle: EVS 1993, eigene Berechnungen (Angaben für die neuen Bundesländer nicht verfügbar).

Anhang 6-B: Private und öffentliche Aufwendungen für Kinder - Berechnungsmodalitäten

a) Lebenshaltungsaufwendungen für Kinder

Elterliche Aufwendungen für die Lebenshaltung ihrer Kinder bilden einen der beiden wesentlichen Komplexe der privaten Aufwendungen für Kinder. Basis der Angaben über Lebenshaltungskosten von Kindern in verschiedenen Familientypen und -phasen, die in die Abbildungen 6-1a bis 6-5 eingegangen sind, sind die Ergebnisse eines Forschungsprojekts, das vom Bundesfamilienministerium koordiniert und vom Statistischen Bundesamt in mehrjähriger Zusammenarbeit mit einigen weiteren sozialwissenschaftlichen Forschungseinrichtungen durchgeführt wurde.³ Ziel dieses Projekts war es, auf der Basis der Erhebungen zur EVS 1988 und 1993 zu einer differenzierteren Erfassung der speziell für Kinder anfallenden Lebenshaltungskosten zu gelangen.⁴ Bei der genauen Erfassung und Zurechnung entsprechender Aufwendungen privater Haushalte auf die darin lebenden Kinder konnten im Rahmen dieser Arbeiten entscheidende methodische und empirische Fortschritte erzielt werden. Eines der wesentlichen Resultate waren daher im Vergleich zu allen früheren Untersuchungen weit detailliertere Angaben zu den durchschnittlichen monatlichen Aufwendungen für die Lebenshaltung von Kindern in Abhängigkeit von

- *Familientyp* (für Ehepaare mit einem und mit zwei Kindern sowie für Alleinerziehende mit einem Kind),
- *Haushaltsnettoeinkommen* (erfasst nach bestimmten Einkommensklassen)
- und *Alter der Kinder* (in den Altersklassen < 6, 6-12 und 12-18; auf Basis der EVS 1988 nur für *Ein-Kind-Familien*, auf Basis der EVS 1993 auch für Ehepaare mit zwei Kindern, die *beide* in die genannten Altersklassen fallen).⁵

Für die Zwecke einer differenzierten Schätzung der Aufwendungen für Kinder im Lebenszyklus einer größeren Auswahl von Familientypen sind die Ergebnisse in dieser Form zwar immer noch lückenhaft und relativ grob. Sie

3 Vgl. BMFSFJ (1995).

4 Darunter fallen die im Rahmen der EVS im Detail erhobene Aufwendungen für den privaten Verbrauch in den Bereichen Ernährung und Getränke, Bekleidung, Gesundheits- und Körperpflege, Wohnungsmieten bzw. vergleichbare Aufwendungen, Energieverbrauch, Möbel, Haushaltsgeräte und sonstige Güter für Einrichtung und Haushaltsführung, Verkehr und Kommunikation, Bildung, Unterhaltung und Freizeit sowie persönliche Ausstattung und Reisen, soweit sie den jeweiligen Kindern zugeordnet werden konnten.

5 Vgl. Euler (1993) sowie Hertel (1998).

liefern aber immerhin einige Datenpunkte, gestützt auf eine umfangreiche massenstatistische Erhebung, die mit den genannten Einflussgrößen wesentliche Dimensionen der tatsächlichen Verläufe durchschnittlicher Lebenshaltungsaufwendungen für Kinder aufspannen. Unter der vereinfachenden Annahme, dass die Aufwendungen von Haushaltseinkommen und Kinderzahl im relevanten Bereich annähernd linear abhängen,⁶ erscheint es daher als möglich, sie mit Hilfe einer Regressionsanalyse der vorhandenen Daten detaillierter nachzuzeichnen.

Die Ausgangsdaten der Regression liefern die auf Sonderauswertungen der EVS 1993 basierenden Ergebnisse von Hertel (1998: Tab. 6, 8, 9, 11 und 13).⁷ Als definitive Schätzung ergibt sich folgende Regressionsgleichung (in Klammern: *t*-Statistiken):

$$LH_{KI} = 59,70 + 91,49 GEB_{WO} - 59,79 TYP_{ELT} + 265,84 ANZ_{KI} + 0,085 NETY_{HH}$$

$(2,32) \quad (6,87) \quad (-2,73) \quad (13,66) \quad (10,83)$
*Adjusted R*² = 96,4 %, *prob F* < 0,005, *DW* = 1,67

mit

LH_{KI} ... Lebenshaltungsaufwendungen für alle im Haushalt lebenden Kinder (in DM/Monat)

GEB_{WO} ... Gebietsstand
(früheres Bundesgebiet = 1, neue Bundesländer = 0)

TYP_{ELT} ... Typ des Elternhaushalts
(Ehepaare = 1, Alleinerziehende = 0)

ANZ_{KI} ... Anzahl der im Haushalt lebenden Kinder

NETY_{HH} ... monatliches Haushaltsnettoeinkommen (Abgrenzung lt. EVS).⁸

6 Trotz der Linearitätsannahme ist die Möglichkeit nennenswerter "Haushaltsersparnisse" bei zunehmender Kinderzahl nicht ausgeschlossen, solange die rechnerischen Lebenshaltungskosten auch für *ANZ_{KI}* = 0 positiv wären. In der obigen Gleichung ist dies für realistische Fälle schon durch die geschätzte Regressionskonstante sichergestellt.

7 Beim ursprünglich nur nach Einkommensklassen abgestuften Haushaltsnettoeinkommen wurde eine zusätzliche Sonderauswertung der zugrunde liegenden EVS-Daten angestellt, um jeweils exakt die effektiven Durchschnittswerte zu berücksichtigen, die zu den ausgewiesenen Lebenshaltungsaufwendungen für Kinder führen.

8 Führt man auf derselben Basis getrennte Regressionen für West- und Ostdeutschland durch, so ergeben sich sehr ähnliche, im wesentlichen nur im Niveau der geschätzten Koeffizienten voneinander abweichende Schätzungen (in Klammern: *t*-Statistiken):

$$LHA_{KI,West} = 109,89 - 87,19 TYP_{ELT} + 289,97 ANZ_{KI} + 2,72 ALT_{KI} + 0,085 NETY_{HH}$$

$(2,59) \quad (-2,81) \quad (9,71) \quad (1,17) \quad (8,98)$

*Adjusted R*² = 96,2 %, *prob F* < 0,005 %, *DW* = 1,61

In dieser Form des Modells sind alle Koeffizientenschätzungen (außer der Konstante) auf dem 1 %-Niveau signifikant und alle geschätzten Vorzeichen gesichert. Die *t*-Statistiken (und die Signifikanzniveaus) wurden nach dem Newey-West HAC ("*heteroscedasticity and autocorrelation consistent*") Verfahren ermittelt, obwohl diese Probleme bei der Verwendung reiner Querschnittsdaten in der Regel keine größere Rolle spielen; der Durbin-Watson Test und eine Reihe weiterer diagnostischer Test deuten erwartungsgemäß ebenfalls keine größeren Schwierigkeiten an.⁹ Es fällt allerdings auf, dass die Schätzung, gemessen an der erklärten Varianz (*Adjusted R*²) und am

$$LHA_{KI,Ost} = 103,60 - 26,64 TYP_{ELT} + 238,89 ANZ_{KI} - 2,31 ALT_{KI} + 0,082 NETY_{HH}$$

(3,76)
(-0,86)
(11,05)
(-2,10)
(6,57)

*Adjusted R*² = 94,9 %, *prob F* < 0,005 %, DW = 1,65

Es zeigt sich, dass die sozio-ökonomische Differenzierung zwischen Ehepaaren und alleinerziehenden Eltern in den neuen Bundesländern offenbar geringer ist als im früheren Bundesgebiet (geringerer, nicht signifikanter Koeffizient) und dass der im Westen kaum signifikanten, positiven Abhängigkeit der Lebenshaltungsaufwendungen vom Alter der Kinder in Ostdeutschland eine auf dem 5 %-Niveau signifikante, negative Abhängigkeit gegenübersteht. Es liegt nahe, darin einen nicht kontrollierbaren Selektionseffekt zu sehen, der aus der unterschiedlichen Betroffenheit verschiedener Alterskohorten (v.a. der Eltern) durch Übergangsprobleme im Anschluss an die Wiedervereinigung herrührt. Trotz der Angaben in den dazugehörigen Tabellen, die diesen Effekt ebenfalls klar andeuten, wird er bei Hertel (1998: 528-530) allerdings ignoriert. Die dortige Aussage, dass die Ausgabebeträge entsprechend plausiblen Erwartungen mit dem Alter der Kinder - wenn auch nur unwesentlich - ansteigen, wird für das frühere Bundesgebiet allerdings auch durch eine Vorläuferstudie auf der Basis der EVS 1988 bestätigt. Eine analoge Regression der bei Euler (1993) angegebenen Daten führte zu folgender Schätzung:

$$LHA_{KI,1988} = 39,51 - 93,43 TYP_{ELT} + 226,61 ANZ_{KI} + 1,92 ALT_{KI} + 0,115 NETY_{HH}$$

(0,75)
(-2,77)
(7,66)
(0,48)
(10,33)

*Adjusted R*² = 96,2 %, *prob F* < 0,005 %, DW = 1,61

In diesem Fall ist die Abhängigkeit der Lebenshaltungsaufwendungen für Kinder von deren Alter allerdings ebenfalls nur schwach und für sich genommen nicht signifikant (*prob t* = 0,64). Fasst man beide Schätzungen mit einer zusätzlichen Variable für den Gebietsstand in einer Regressionsanalyse zusammen, so ergibt sich ein ganz ähnliches Modell, wobei die Koeffizientenschätzung für *ALTKI* aber aus naheliegenden Gründen nun nahe Null (0,15) und alles andere als signifikant (*prob t* = 0,93) ist. Neben den widersprüchlichen Ergebnissen für West- und Ostdeutschland dürfte ein weiterer Grund für diese Probleme in der nur sehr groben Abbildung des Kindesalters in den hier verwendeten Ausgangsdaten zu sehen sein, die sich mit vertretbarem Aufwand kaum überwinden lässt. Da somit ein Teil der altersbedingten Dynamik der Lebenshaltungskosten hier wohl effektiv durch die Einkommensentwicklung erfasst werden muss (die verknüpft über das Lebensalter der Eltern parallel dazu läuft) und da der in den obigen Schätzungen gemessene Einfluss von *ALTKI* auf die Resultate ohnedies nur gering ist (bei der Betrachtung von rund zwanzig Altersjahrgängen der Kinder geht es um Beträge von maximal ± 50 DM), geht wenig verloren, wenn diese Größe im letztlich gewählten Schätzmodell als erklärende Variable ausgeschieden und der Einfluss der anderen Regressoren dafür umso eindeutiger identifiziert werden kann.

9 Ein möglicherweise zu starker Grad an Multikollinearität zeigt sich nur bezüglich der Korrelation zwischen Haushaltsnettoeinkommen und den beiden *Dummy*-Variablen Gebietsstand und Typ des Elternhaushalts. Dies ist leicht erklärlich und lässt sich nicht sinnvoll korrigieren.

Signifikanzniveau (1 - *prob F*), von erstaunlicher Qualität ist. Dies dürfte v.a. daran liegen, dass die Ausgangsdaten keine Rohdaten, sondern ihrerseits Resultat einer Durchschnittsbildung über eine sehr große Zahl von Fällen sind.¹⁰

Insgesamt weisen die Resultate eine sehr plausible Form auf, da die Lebenshaltungsaufwendungen für Kinder positiv mit dem Nettoeinkommen des jeweiligen Familienhaushalts und mit der Anzahl der Kinder korreliert sind. Darüber hinaus fallen sie in Westdeutschland (auch unabhängig von den entsprechenden Einkommensunterschieden) konstant höher aus als in den neuen Bundesländern, während sie bei Ehepaaren *ceteris paribus* geringere Werte annehmen als bei Alleinerziehenden, da das Haushaltseinkommen stets durch eine (erwachsene) Person mehr geteilt werden muss als bei diesen. Vorbehalte müssen bei der Übertragung dieser Schätzgleichung auf Familien mit größerer Kinderzahl gemacht werden, die in den zugrunde liegenden Daten nicht vertreten sind. Ansonsten lässt sie sich auf einfache Weise verwenden, um - kombiniert mit den jeweiligen Einkommensverläufen (vgl. Anhang 6-A) - Zeitprofile der Lebenshaltungsaufwendungen für Kinder in verschiedenen Familientypen und -phasen zu schätzen.

Bei den auf dieser Basis in den Abbildungen 6-1a bis 6-5 wiedergegebenen "privaten Geldaufwendungen" für Kinder ist schließlich noch dreierlei zu beachten: Erstens werden die auf den EVS-Daten des Jahres 1993 basierenden Angaben mit Hilfe des Preisindex für die Lebenshaltungskosten aller privaten Haushalte auf das Bezugsjahr 1996 umbasiert.¹¹ Zweitens werden in den Abbildungen die Lebenshaltungsaufwendungen der Eltern für ihre Kinder als Nettobeträge, abzüglich des Gegenwerts kinderbedingter monetärer Transfers, als private Aufwendungen für Kinder erfasst.¹² Drittens werden bei den Mehr-Kind-Familien die (marginalen) Lebenshaltungskosten älterer Kinder nach Vollendung des 18. Lebensjahres in dem Maße reduziert, wie die altersspezifischen Bildungsbeteiligungsquoten im Bereich allgemeinbildender Schulen sinken.¹³

10 Man beachte, dass der weit überwiegende Teil der als Ausgangsdaten verwendeten Lebenshaltungsaufwendungen für Kinder auf einer sehr differenzierten, direkten Erfassung im Rahmen der EVS 1993 beruht. Somit dürften die Daten keine dem hier formulierten Modell bereits a priori entsprechende Form aufweisen, die in der Regression nur reproduziert würde.

11 Es ergeben sich kumulierte Preissteigerungsraten von 5,9 % für das frühere Bundesgebiet bzw. von 8,1 % für die neuen Bundesländer, einschließlich Berlin-Ost (vgl. Statistisches Bundesamt, Fs. 17, R. 7, 1996: 28 und 190).

12 Die gesamten ermittelten Lebenshaltungsaufwendungen für Kinder lassen sich an den Graphiken aber als Summe der "privaten Geldaufwendungen" und der "öffentlichen Zuschüsse zu Kinderkosten" ablesen.

13 Vgl. dazu die Datensammlung des BMB+F (1994: 20-25).

b) Private Zeitaufwendungen für die Kinderbetreuung

Ähnlich wie bei den Lebenshaltungsaufwendungen kann auch bei der Erfassung des elterlichen Zeitaufwandes für Kinder, dem zweiten wesentlichen Komplex privater Aufwendungen für Kinder, auf neuartige Ergebnisse der amtlichen Statistik zurückgegriffen werden. Zur Vorbereitung eines "Satellitensystems Haushaltsproduktion" der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung führte das Statistische Bundesamt erstmalig die "Zeitbudgeterhebung 1991/92" durch, in der die Zeitverwendung in privaten Haushalten der Bundesrepublik Deutschland für nicht-erwerbswirtschaftliche Aktivitäten genauer erfasst wurde.¹⁴ Einen Überblick über einige wesentliche Ergebnisse gibt Tabelle A-2.

Bei der Klassifikation der durch die "Zeitbudgeterhebung 1991/92" erfassten Aktivitäten als Zeitaufwendungen für Kinder ergeben sich allerdings zwei Probleme. Erstens führt die übliche Methodik solcher Zeitbudgetstudien zwar zu einer minutiösen Erfassung von Haupt- und Nebenaktivitäten der einzelnen Mitglieder privater Haushalte. Offen bleibt dabei jedoch, für welche Haushaltsmitglieder diese Aktivitäten jeweils ausgeübt werden. So ist bei den in Tabelle A-2 ausgewiesenen Einzelaktivitäten im Falle von Haushalten mit Kindern fest damit zu rechnen, dass diese zumindest teilweise - direkt oder indirekt - den jeweiligen Kindern zugute kommen. Ein verlässlicher Zurechnungsschlüssel dafür fehlt allerdings.¹⁵ Zweitens weist das Statistische Bundesamt neben den in Tabelle A-2 enthaltenen "Hauptaktivitäten" weitere Arten der Zeitverwendung für Kinder aus - Kinderbetreuung als Nebenaktivität, kinderbedingte Bereitschaftszeiten (sowie die gesamte mit Kindern verbrachte Zeit) -, es äußert aber selbst gewisse Zweifel an der Qualität der Erfassung dieser sonstigen Zeiten.¹⁶ Aus diesen beiden Gründen konzentrieren sich die weiteren Berechnungen auf Zeiten der *aktiven Kinderbetreuung als Hauptaktivität* als zweifelsfrei zurechenbaren und verlässlich nachgewiesenen Zeitaufwendungen für Kinder. Sie führen damit eher nur zur Ermittlung relativ klar benennbarer Untergrenzen für die tatsächlichen Zeitkosten der Eltern - ein Umstand, auf den auch deshalb hinzuweisen ist, weil die Ergebnisse, v.a. bei Haushalten

14 Vgl. die umfassende Dokumentation der Resultate in Statistisches Bundesamt (1995). Berechnungen, die auf derselben Datenbasis die Zeitverwendung für Kinder in den Mittelpunkt stellen, finden sich in BMFSFJ (1996). Als wichtige Vorläuferstudie im Sinne einer ersten umfassenden Zeitbudgeterhebung für Deutschland ist die Untersuchung von Krüsselberg et al. (1986) zu nennen.

15 Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch, dass sich die Zeitverwendungsmuster von Haushalten ohne und mit Kindern bei normalen hauswirtschaftlichen und handwerklichen Tätigkeiten dem reinen Zeitaufwand nach offenbar gar nicht wesentlich unterscheiden.

16 Für eingehendere Überlegungen zu den Möglichkeiten und Grenzen üblicher Zeitbudgetstudien bei der Erfassung aller möglichen Arten der Zeitverwendung für Kinder vgl. Schwarz (1996: 92-94).

mit jüngeren Kindern, dennoch bereits zu einem nennenswerten kinderbedingten Zeitaufwand führen.

Tab. A-2: Tägliche Zeit für unbezahlte Arbeit von Personen in Haushalten verschiedenen Typs (1991/92)

Geschlecht: ^c	Alle Befragten ^a		Ehepaare ohne Kinder		Ehepaare mit Kindern ^b		Alleinerziehende ^b
	m	w	m	w	m	w	
hauswirtschaftliche Tätigkeiten	1:46	4:08	2:25	4:53	1:31	4:45	3:25
handwerkliche Tätigkeiten	0:35	0:08	0:39	0:06	0:41	0:09	0:08
Pflege und Betreuung	0:16	0:37	0:09	0:15	0:40	1:52	1:33
davon: Kinderbetreuung	0:11	0:27	—	—	0:37	1:47	1:30
Soziale Hilfeleistungen	0:11	0:07	0:12	0:05	0:09	0:07	0:07
unbezahlte Arbeit (insges.)	2:48	5:00	3:25	5:19	3:02	6:53	5:13
Alle Angaben in Stunden : Minuten			b Mit Kindern unter 18 Jahren				
a Personen ab 12 Jahren			c m = männlich, w = weiblich				

Quelle: BMFSFJ (1996: Tab. 4.1 und 4.2)

Der erste Schritt zur Bestimmung des elterlichen Zeitaufwandes für Kinderbetreuungsaktivitäten besteht darin, aus den anonymisierten Individualdaten der "Zeitbudgeterhebung 1991/92" für alle hier betrachteten Familientypen und -phasen jahrgenaue Durchschnittswerte (in Stunden pro Monat) zu berechnen, die sich zu typischen Zeitprofilen in Abhängigkeit vom Alter des jeweils ältesten Kindes zusammenfügen lassen. Die Form der so gewonnenen Profile erweist sich als äußerst plausibel: Der Zeitaufwand zur Kinderbetreuung ist im Geburtsjahr eines Kindes regelmäßig wesentlich höher als in späteren Jahren. Signifikante Reduktionen ergeben sich, sobald ein Kind mit Vollendung des 3. und des 6. Lebensjahres das Kindergartenalter bzw. das Schulpflichtalter erreicht (und soweit nicht zwischenzeitlich ein weiteres Kind geboren wird). Anschließend fällt der elterliche Zeitaufwand bis zur Vollendung des 17. Lebensjahres (durch das jüngste Kind) relativ kontinuierlich auf Null.¹⁷

¹⁷ Abweichungen von diesem regelmäßig zu beobachtenden Muster ergeben sich v.a. bei Ehepaaren mit drei Kindern sowie bei Alleinerziehenden mit zwei Kindern, bei denen sich insbesondere in den letzten Jahren der Familienzyklen leicht gegenläufige Resultate ergeben. Der

Um vom Mengengerüst des elterlichen Zeitaufwandes zur Kinderbetreuung, das sich auf diese Weise gewinnen lässt, zu monetären Aufwendungen zu gelangen, ist im nächsten Schritt eine Bewertung der elterlichen Betreuungsaktivitäten erforderlich.¹⁸ Aus einer Mehrzahl möglicher Bewertungsansätze, die von den Bearbeitern der "Zeitbudgeterhebung 1991/92" erwogen werden (vgl. Schäfer/Schwarz 1996: 43-54, sowie dies., 1994),¹⁹ wird hier eine direkte Bewertung mit einem dem Charakter elterlicher Betreuungsaktivitäten möglichst nahekommenden "Spezialisten"-Lohn gewählt, nämlich der Effektivlohnsatz qualifizierter Erzieher/-innen und Kindergärtner/-innen (je geleisteter Arbeitsstunde).²⁰ Auf Bruttobasis und einschließlich der darauf entfallenden Arbeitgeberanteile der Sozialversicherungsbeiträge beläuft sich dieser Lohnsatz 1996 für das frühere Bundesgebiet (in Klammern: für die neuen Bundesländer) auf 37,90 DM (26,80 DM).²¹ Abgezogen werden davon die im Bruttolohnsatz enthaltene rechnerische Lohnsteuer in Höhe von 4,80 DM (2,60 DM), die gesamten Krankenversicherungsbeiträge in Höhe von 4,30 DM (3 DM) und während der rentenrechtlich anerkannten Kindererziehungszeiten auch die gesamten Rentenversicherungsbeiträge in Höhe von 6,05 DM (4,30 DM), da eine Erziehungsperson während dieser

Grund dafür dürften relativ geringe Fallzahlen in den verwendeten Rohdaten sein, durch die die Durchschnittswerte verzerrt werden. Auf eine Glättung der Profile durch die Verwendung mehrjähriger gleitender Durchschnitte oder durch Schätzung einer linearen Regression wird jedoch verzichtet, da dadurch auch die Belastungsspitzen in den ersten Jahren der Kinderbetreuung unterzeichnet würden.

- 18 Dabei ist zu unterstellen, dass das 1991/92 ermittelte Mengengerüst sich bis 1996 nicht entscheidend verändert hat. Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland müssen vernachlässigt werden.
- 19 Dem Opportunitätskostenprinzip entsprechend müssten hier an sich das im Einzelfall entgangene Einkommen und/oder der Wert verminderter Freizeit der Eltern angesetzt werden. Aus früher schon angedeuteten Gründen (vgl. Kapitel 5) werden hier jedoch die - wesentlich einheitlicheren - Aufwendungen ermittelt, die man durch eine familieninterne gegenüber einer externen Kinderbetreuung spart (wobei eine gleiche Betreuungsleistung unterstellt wird).
- 20 Die ursprünglich auf das Jahr 1992 bezogenen Berechnungen des Statistischen Bundesamtes basieren auf Daten aus der amtlichen Beschäftigtenstatistik und aus der Lohnsteuerstatistik und lassen sich für spätere Bezugsjahre nicht ohne weiteres reproduzieren. Die von Schäfer/Schwarz (1994: 605, und 1996: 47 f.) für das frühere Bundesgebiet ermittelten Bruttolöhne werden hier daher mit der allgemeinen Steigerungsrate der Bruttolohn- und -gehaltssumme je geleisteter Arbeitsstunde bis 1996 fortgeschrieben. Für die neuen Bundesländer (einschließlich Berlin-Ost) werden - entsprechend dem Anteil der Bruttolohn- und -gehaltssumme je Arbeitsstunde am westdeutschen Vergleichswert - 70,7 % der so errechneten Bruttolöhne angesetzt (vgl. Statistisches Bundesamt, Fs. 18, R. 1.3, 1996: Tab. 4.9.2 und 5). Auf der Basis dieser Bruttolöhne werden dann Sozialversicherungsbeiträge und Lohnsteuer anhand der für 1996 geltenden Vorschriften bestimmt. Der nach den in Kapitel 5 angestellten Überlegungen vertretbare Aufschlag zur Berücksichtigung indirekter Steuern wird hier vernachlässigt. - Auf eine gezielte Schätzung der entgangenen Einkommen betreuender Elternteile, die individuell stark differieren dürften und auch erheblich von der jeweiligen Arbeitsmarktsituation beeinflusst werden, wird v.a. deshalb verzichtet, weil das hier gewählte Konzept besser geeignet ist, mit den ermittelten Kosten und Lasten zugleich den Wert der Erziehungsleistung zu messen.
- 21 Der Bruttolohnsatz ohne Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber liegt je geleisteter Arbeitsstunde bei 31,50 DM (22,30 DM), der dazugehörige Nettolohnsatz beträgt 20,30 DM (15,20 DM).

Zeit zwar auf anderer Grundlage abgesichert wird als über lohnbezogene Beiträge, aber grundsätzlich nicht auf den Erwerb von Rentenanwartschaften verzichten muss.²²

Als private Aufwendungen je Stunde elterlicher Kinderbetreuung werden somit während der ersten drei Lebensjahre jedes Kindes 22,75 DM (16,90 DM), nach Ablauf dieser Zeit 28,80 DM (21,20 DM) angesetzt. Die Differenz zu den vorher genannten Bruttobetragen entspricht - der Opportunitätskostenidee folgend - im Prinzip ebenfalls Aufwendungen, die bei der Betreuung von Kindern anfallen, aber nicht von den Eltern zu tragen sind. Explizit als öffentlicher Aufwand angesetzt wird davon im weiteren allerdings nur die nicht erhobene Lohnsteuer.²³ Aufwendungen, die im Zusammenhang mit den Sozialversicherungen entstehen, werden hier nicht durch entgangene Beiträge, sondern auf andere - v.a. direktere - Weise ermittelt, und zwar durch tatsächlichen Ausgaben für die Familienversicherung in der Gesetzlichen Krankenversicherung und durch die rechnerischen Rentenversicherungsbeiträge für Kindererziehungszeiten in der Gesetzlichen Rentenversicherung.²⁴

c) Einkommensteuerliche Kinderfreibeträge und Kindergeld

Von der Vielzahl der Maßnahmen, die zu öffentlichen Aufwendungen für Kinder führen, wird im Rahmen der Abbildungen 6-1a bis 6-5 und der dahinter stehenden Berechnungen nur eine enge Auswahl betrachtet, die allerdings die quantitativ gewichtigsten Leistungen dieser Art umfasst (vgl. Tabelle 6-1 sowie die zusammenfassende Übersicht in Anhang 6-C).²⁵ An

22 Für die Bestimmung des Lohnsteueranteils sind verschiedene Ansätze denkbar, da er vom individuellen Grenzsteuersatz jedes Steuerpflichtigen abhängt. Ausgegangen wird hier vom Durchschnittssteuersatz, der sich bei einer *Vollzeiterwerbstätigkeit* als Erzieher/-in oder Kindergärtner/-in lt. Steuertarif 1996 ergibt (in Westdeutschland: 15,2 %, in Ostdeutschland: 11,7 %). Dieser liegt unterhalb des durchschnittlichen Lohnsteuersatzes aller abhängig Beschäftigten (für Gesamtdeutschland: 18,4 %). Außerdem wird von einem v.a. bei potenziellen Zweitverdienern erforderlichen Progressionsvorbehalt abgesehen. - Nach Ablauf der Erziehungszeiten die vollen Rentenversicherungsbeiträge als Last der Eltern anzusetzen, übertreibt die Höhe, weil der Gegenwartswert der erwarteten Rente heute deutlich unter den Beitragszahlungen liegt (vgl. Fußnote 34). Die schwer zu beziffernde Differenz weist eigentlich Steuercharakter auf und müsste daher analog zur Lohnsteuer behandelt werden.

23 Um Missverständnissen vorzubeugen, sei erneut darauf hingewiesen, dass dieser rechnerische Steuerverzicht nicht mit öffentlichen Ausgaben für Kinder verbunden ist und kaum als Element eines bewusst gestalteten Familienlasten- und -leistungsausgleichs eingestuft werden kann.

24 Vgl. dazu die Unterabschnitte f) und g). Beides entspricht ebenfalls der Opportunitätskostenidee, wenn die so ermittelten Größen mindestens den Wert der entgangenen Sozialversicherungsbeiträge ausmachen.

25 Für umfassendere Überblicke über Art, Umfang und Entwicklung von Maßnahmen der monetären Familienpolitik in der Bundesrepublik vgl. etwa Oberhauser (1989), Willeke/Onken (1990), Lampert (1996a: Kapitel 4) oder Kleinhenz/Werding (1997: Anhang B).

erster Stelle ist dabei die Gewährung von einkommensteuerlichen Kinderfreibeträgen und Kindergeld zu nennen, deren Kombination - mit einer Unterbrechung in den Jahren 1975-82 - über lange Jahre das Kernelement des bundesdeutschen Familienlasten- und -leistungsausgleichs bildete. Beim 1996 vollzogenen Übergang zum sogenannten "*Optionsmodell*", mit einem Wahlrecht bei der Inanspruchnahme erhöhter Kinderfreibeträge und gleichfalls erhöhter Kindergeldansprüche, wurden diese beiden Instrumente wesentlich stärker integriert als im vorherigen "Dualen System", so dass sich ihre Wirkungen seither nur noch gemeinsam betrachten lassen.

Die Mehrzahl der Familien erhielt im Jahre 1996 ein einkommensunabhängiges Kindergeld in Höhe von monatlich 200 DM für erste und zweite Kinder, 300 DM für dritte Kinder und 350 DM für vierte und weitere Kinder. Sie verzichtete damit auf die Beanspruchung einkommensteuerlicher Kinderfreibeträge in Höhe von 6.264 DM pro Kind und Jahr, da die daraus resultierenden Steuererminderungen geringer ausgefallen wären als die Kindergeldzahlungen. Auf der Basis der Verfassungsgerichtsbeschlüsse vom 29. Mai 1990 und vom 12. Juni 1990 (BVerfGE 82: 60-105, 198-208) war die Beibehaltung der Kinderfreibeträge dennoch erforderlich, da eine Freistellung des Existenzminimums der Kinder von der Besteuerung des elterlichen Einkommens im Rahmen einer leistungsfähigkeitsorientierten, horizontal gerechten Einkommensbesteuerung aus steuersystematischen Gründen als geboten erschien und die genannten Kindergeldbeträge diese Funktion nicht in allen Fällen voll erfüllten. Aus demselben Grund ist das Kindergeld jedoch auch in allen anderen Fällen nicht in voller Höhe als familienpolitische Transferleistung anzusehen. Es erfüllt vielmehr eine Doppelfunktion und ist in rechnerische Steuererminderungen durch verfassungskonforme Freibeträge einerseits und ein - mit dem zu versteuernden Einkommen der Eltern abnehmendes - "rechnerisches Kindergeld" andererseits aufzuteilen. Letzteres ist als eigentliches Transferäquivalent des Kindergelds anzusehen, seit dieses im Rahmen des Optionsmodells gewährt wird.

Zu bestimmen ist für alle Familientypen und -phasen in einem ersten Schritt der (zumeist implizite) *Gegenwert einkommensteuerlicher Kinderfreibeträge*. Die daraus resultierende Steuererminderung hängt von der Höhe des zu versteuernden Einkommens der Familien sowie vom Verlauf des 1996 geltenden Steuertarifs ab und reflektiert die Einkommensteuerprogression. Für die erforderlichen Berechnungen kann auf die Einkommensdaten der EVS 1993 zurückgegriffen werden, die den betrachteten Familienzyklen zugrunde liegen. Dem Unterschied zwischen den Brutto- und Nettohaushaltseinkommen lt. EVS (vgl. Anhang 6-A) und dem für die Höhe der Steuererminderung maßgeblichen Einkommensbegriff des § 2 Abs. 5 EStG kann dabei mit Hilfe der Rohdaten der EVS ebenfalls in vollem Umfang Rechnung getragen

werden: Ausgehend von differenziert nach Familientypen und -phasen durchschnittlichen Bruttohaushaltseinkommen (ohne Transfereinkommen) wird die steuerrechtlich relevante "Summe der Einkünfte" geschätzt und auf das Bezugsjahr 1996 hochgerechnet.²⁶ Unter Berücksichtigung von Werbungskostenpauschale²⁷ und Sonderausgaben gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 2a EStG (Vorsorgepauschale für Beiträge zur gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung und an die Bundesanstalt für Arbeit, berechnet aus den jeweiligen Einkommen aus unselbständiger Arbeit lt. EVS und den 1996 geltenden Beitragssätzen) lässt sich dann mit hinreichender Genauigkeit auf das jeweils zu versteuernde Einkommen schließen.

In allen Fällen, wo die auf dieser Basis ermittelten Steuerminderungen, unter Beachtung des Solidaritätszuschlages zur Einkommensteuer, niedriger ausfallen als das Kindergeld (im Falle einer Ein-Kind-Familie also weniger als 2.400 DM jährlich betragen), wird letzteres in einem zweiten Schritt um die Wirkungen der Freibeträge gemindert, um den *effektiven Transferanteil der Kindergeldansprüche* zu bestimmen. Die Summe aus verfassungsgemäßen Steuerminderungen und rechnerischem (Rest-)Kindergeld entspricht dabei stets den offen ausgewiesenen Kindergeldzahlungen. Für Familien, deren marginaler Steuersatz die Option für Kinderfreibeträge als vorteilhaft erscheinen lässt (bei einem zusammen zur Steuer veranlagten Ehepaar mit einem Kind war dies 1996 bei einem Grenzsteuersatz von 38,3 % bzw. bei einem Einkommen von 146.556 DM der Fall) entfällt das Kindergeld dagegen, und das Optionsmodell erfüllt lediglich die verfassungsrechtlichen Vorgaben für eine systematisch korrekte Familienbesteuerung.²⁸

Da der Anspruch auf Gewährung von Kindergeld bzw. Kinderfreibeträgen seit 1996 für jedes Kind uneingeschränkt bis zur Vollendung des 18. Le-

26 Da diese Hochrechnung wegen der unterschiedlichen Einkommensdynamik für das frühere Bundesgebiet und die neuen Bundesländer getrennt erfolgen muss, kann dabei nicht auf die Wachstumsrate der Bruttolöhne und -gehälter je Beschäftigten zurückgegriffen werden. Seit 1995 werden entsprechende Größen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nicht mehr getrennt ermittelt. Ersatzweise werden hier daher die unterschiedlichen Einkommenssteigerungen aus den "laufenden Wirtschaftsrechnungen" des Statistischen Bundesamtes verwendet (vgl. Statistisches Bundesamt 1997: Tab. 21.2.1 und 21.2.2), wobei auf dieser Basis nicht nur nennenswerte Unterschiede zwischen Haushalten in Ost- und Westdeutschland, sondern auch geringere Abweichungen zwischen der Einkommensentwicklung bei mittleren und höheren Einkommen (Haushaltstypen 2 und 3) beachtet werden können.

27 Unterstellt wird dabei, dass bei Ehepaaren ein Elternteil immer (voll) erwerbstätig ist, das andere Elternteil während der ersten drei Jahre nach der Geburt eines Kindes nicht, danach in 50 % der Fälle (bzw. mit einer Wahrscheinlichkeit von 50 %) einer Erwerbstätigkeit nachgeht.

28 In einem der Beschlüsse vom 10. November 1998 hat das Bundesverfassungsgericht seine Anforderungen an die steuerliche Freistellung des Existenzminimums von Kindern allerdings weiter verschärft. Der bisherige Kinderfreibetrag deckt demzufolge lediglich das "sächliche Existenzminimum" von Kindern. Daneben sind in Zukunft weitere existenzminimale Aufwendungen für den "Betreuungs-" und "Erziehungsbedarf" von Kindern generell steuermindernd zu berücksichtigen.

bensjahres besteht, werden die Wirkungen beider Instrumente im Falle von Mehr-Kind-Familien - wie zuvor die Lebenshaltungsaufwendungen für Kinder - für die älteren Kinder anschließend mit den Bildungsbeteiligungsquoten dieser Altersstufen im Bereich allgemeinbildender Schulen gewichtet, da eine fortdauernde Gewährung, v.a. in Verbindung mit weiteren Bildungsaktivitäten, hier nicht generell erfasst wird (vgl. jedoch Unterabschnitte *i* und *j*).

d) Haushaltsfreibetrag und Kinderbetreuungskosten für Alleinerziehende

Neben den Kinderfreibeträgen werden hier auch weitere einkommensteuerliche Absetzungsmöglichkeiten für Kinder berücksichtigt, die 1996 im wesentlichen auf Alleinerziehende beschränkt waren:²⁹ Steuerpflichtigen, für die weder das Splittingverfahren noch eine Einzelveranlagung als Ehegatte möglich ist, die aber für mindestens ein im Haushalt lebendes Kind den Kinderfreibetrag geltend machen können, wird gemäß § 32 Abs. 7 EStG zusätzlich ein *Haushaltsfreibetrag* in Höhe von 5.616 DM jährlich gewährt. Nach § 33c Abs. 1 bis 4 EStG können Alleinerziehende, in Ausnahmefällen auch Ehepaare, außerdem *Kinderbetreuungskosten* steuermindernd geltend machen, und zwar pauschal in Höhe von 480 DM pro Kind und Jahr, gegen Nachweis entsprechender Aufwendungen bis zu einer Obergrenze bei 4.000 DM für das erste Kind und bis zu 2.000 DM für alle weiteren Kinder.

Die Steuerminderungen, die sich aus diesen zusätzlichen Abzugsmöglichkeiten bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens ergeben, lassen sich analog zur Ermittlung des Gegenwerts der Kinderfreibeträge berechnen. Nicht nur der Haushaltsfreibetrag, sondern auch die Betreuungskostenregelung werden dabei nur im Falle Alleinerziehender berücksichtigt, wobei letztere - ohne zusätzliche Annahmen über die Betreuungssituation der jeweiligen Kinder zu treffen - nur mit dem gesetzlich zulässigen Pauschalbetrag angesetzt werden. Im Vergleich zu Ehepaaren mit Kindern ergeben sich bei Alleinerziehenden in den Berechnungen daher stets um 6.096 DM höhere Absetzungsbeträge bei der Einkommensteuer, die nicht mit dem Kindergeld verrechnet werden. Die daraus resultierende Verminde-

²⁹ Anlass für den in Fußnote 28 angesprochenen Verfassungsgerichtsbeschluss bildete die Frage, ob darin eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung von Alleinerziehenden und Ehepaaren mit Kindern lag. Das Gericht bejahte dies, so dass die bestehenden Regelungen zur Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten und des Haushaltsfreibetrages, entsprechend den erweiterten Anforderungen an eine verfassungskonforme Familienbesteuerung, ab den Jahren 2000 und 2002 stufenweise ersetzt werden müssen.

rung der Steuerzahlungen wird durch das Haushaltseinkommen und seine Entwicklung im Ablauf des Familienzyklus' bestimmt.

e) Erziehungsgeld

Einbezogen wird in die Berechnungen außerdem das 1986 eingeführte *Bundeserziehungsgeld*, dessen Höhe und effektive Laufzeit von der Kinderzahl einer Familie sowie vom jeweiligen Jahreseinkommen abhängen: Grundsätzlich beträgt es seit 1989 monatlich 600 DM bzw. jährlich 7.200 DM pro Kind. Vom 7. bis zum 24. Lebensmonat des Kindes, bei dem die Gewährung seit 1993 spätestens endet, wird es jedoch bei Überschreiten vergleichsweise niedriger Einkommensgrenzen gekürzt; seit 1994 ist es schon während der ersten sechs Lebensmonate einkommensabhängig, allerdings auf der Basis deutlich höherer Einkommensgrenzen.³⁰ Ein Anspruch auf Erziehungsgeld besteht außerdem nur, wenn die Erziehungsperson nicht oder mit maximal 19 Arbeitsstunden pro Woche (d.h. höchstens im Umfang einer "halben Stelle") erwerbstätig ist, wovon in den Berechnungen - mangels genauerer Informationen - generell ausgegangen wird.³¹

Der für eventuelle Kürzungen des Erziehungsgeldes maßgebliche Einkommensbegriff nach § 6 BErzGG unterscheidet sich von steuerrechtlichen Einkommensbegriffen v.a. durch eine umfassendere Berücksichtigung von Sozialabgaben. Weitere Unterschiede, v.a. die eingeschränkte Berücksichtigung steuerrechtlich zulässiger Verrechnungen von Verlusten zwischen verschiedenen Einkunftsarten können hier vernachlässigt werden. Vereinfachend wird in den Berechnungen, die den Abbildungen 6-1a bis 6-5 zugrunde liegen, daher auf die zur Bestimmung der Effekte steuerlicher Maßnahmen geschätzte "Summe der Einkünfte" zurückgegriffen und diese pauschal um 27 % gemindert (vgl. § 6 Abs. 1 Nr. 1 BErzGG), um zum "maßgeblichen Jahreseinkommen" im Sinne Erziehungsgeldrechts zu gelangen. Die tatsächlichen Erziehungsgeldansprüche lassen sich auf dieser Basis für alle Familientypen differenziert ermitteln.

30 Die Einkommensgrenzen für den 7. bis 24. Lebensmonat liegen bei jährlich 29.400 DM für Ehepaare, 23.700 DM für Alleinerziehende, zuzüglich 4.200 DM für jedes weitere (kindergeldberechtigtes) Kind. Die Einkommensgrenzen während der ersten sechs Lebensmonate betragen 100.000 DM für Ehepaare, 75.000 DM für Alleinerziehende, ebenfalls zuzüglich 4.200 DM für jedes weitere Kind.

31 Problematisch ist diese Annahme v.a. im Falle Alleinerziehender. Nach den zugrunde liegenden Einkommensprofilen (vgl. Anhang 6-A) ergeben sich für diese in der frühen Erziehungsphase zwar im Durchschnitt deutlich niedrigere Haushaltseinkommen als bei Ehepaaren mit Kindern. Dabei bleibt aber offen, ob die aus Einkommen aus abhängiger Beschäftigung stammenden Anteile in jedem Fall durch eine reine Teilzeitbeschäftigung erzielt werden können.

f) Anrechnung von Erziehungszeiten bei der Gesetzlichen Rentenversicherung

Nach den Regelungen zur Anrechnung von Kindererziehungszeiten im Rahmen der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV), die 1986 parallel zum Bundeserziehungsgeld eingeführt und zum Jahresbeginn 1992 erweitert wurden, werden in der Versichertenbiographie einer Erziehungsperson - in der Regel der Mutter - für jedes nach dem 1. Januar 1992 geborene Kind drei Erziehungsjahre (bis dahin: ein Jahr) rentenbegründend und rentensteigernd berücksichtigt. Bewertet wurden diese Zeiten 1996 mit maximal 0,75 Entgeltpunkten, was Pflichtbeiträgen auf ein Erwerbseinkommen in Höhe von 75 % des durchschnittlichen Bruttojahresentgelts aller aktiven Versicherten entspricht.³²

Die theoretisch schlüssigste Bewertungsmethode für die Anrechnung von Erziehungszeiten bestünde darin, den Barwert der durch die Erziehung jeweils eines Kindes begründeten Rentenansprüche zu ermitteln. Dies erweist sich jedoch aus mehreren Gründen als unmöglich: Zum einen steht vorweg nicht fest, dass durch die Anrechnung der Erziehungsjahre für ein Kind überhaupt ein Rentenanspruch entsteht, weil dabei auch die Vorschriften über eine generelle Mindestversicherungszeit von fünf Jahren zu beachten sind. Außerdem lässt sich die effektive Höhe etwaiger Ansprüche über einen Zeitraum von ca. 30 bis 40 Jahren (ab der Geburt eines Kindes im Jahre 1996) kaum seriös vorhersagen und ohne Willkür auf die Gegenwart abdiskontieren.

Exakt errechnen lässt sich dagegen, wie hoch die (*rechnerischen*) *Beitragszahlungen* sind, die einer Erziehungsperson bei der Anrechnung von Kindererziehungszeiten gutgeschrieben werden.³³ Dies als Wertansatz für die Anrechnung von Erziehungszeiten heranzuziehen, stößt allerdings auf zwei Probleme: Erstens enthalten Beitragszahlungen zur GRV trotz der dort verfolgten Versicherungsidee generell einen nennenswerten Steueranteil, da die Lohnsteigerungen, die den regelmäßigen Rentenanpassungen

32 Bis zu einem Verfassungsgerichtsurteil vom 12. März 1996 (BVerfGE 94: 241-267) wurden die auf diese Weise begründeten Ansprüche allerdings mit echten Beitragsleistungen verrechnet, durch die die drei Erziehungsjahre unter Umständen schon belegt waren. Seither wurde bei Rentenzugängen im Vorgriff auf die zum 1. Juli 1998 eingeführte gesetzliche Regelung bereits zur sog. "additiven Anrechnung" (neben monetären Beitragsleistungen, wobei für jedes Jahr allerdings Rentenanwartschaften im Gegenwert der jeweiligen Beitragsbemessungsgrenze nicht überschritten werden dürfen) übergegangen. Es sei darauf hingewiesen, dass seit 1998 auch die Bewertung der Erziehungszeiten (bis zum Jahr 2000 schrittweise auf maximal 1,0 Entgeltpunkte) heraufgesetzt wird.

33 Hinzuweisen ist auch darauf, dass seit 1. Juli 1999 - in Verbindung mit einer entsprechenden Erhöhung des Bundeszuschusses zur GRV - eine Entrichtung der rechnerischen Beiträge für die Anrechnung von Kindererziehungszeiten aus Mitteln des Bundeshaushalts tatsächlich angestrebt wird.

zugrunde liegen, in der Regel deutlich niedriger ausfallen als der Zinssatz, mit dem die zukünftigen Rentenzahlungen in aktuelle Barwerte umgerechnet werden müssen.³⁴ Insofern erscheint eine Bewertung der Erziehungszeiten mit den dabei ersparten monetären Beiträgen als - wenn auch in kaum näher zu beziffernder Weise - hoch gegriffen.³⁵ Zweitens sind bis auf weiteres die Rechnungsgrundlagen der GRV für das frühere Bundesgebiet und die neuen Bundesländer unterschiedlich, v.a. da auch die Durchschnittsentgelte der Versicherten in beiden Regionen noch deutlich voneinander abweichen. Die geltenden Regelungen sind aber darauf angelegt, dass die durch Erziehungszeiten begründeten Rentenansprüche exakt gleich hoch ausfallen, sobald die derzeit bis 2015 erwartete Angleichung der Rechnungsgrundlagen vollzogen ist. Aus diesen Gründen wird hier ein einheitlicher Wertansatz gewählt, der die mittelfristig bevorstehende Angleichung vorwegnimmt und zugleich eine offensichtliche Überbewertung vermeidet, wie sie sich nur auf der Basis der Rechengrößen für Westdeutschland ergäbe: Gewichtet mit den jeweiligen Anteilen an der Gesamtzahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter werden das Durchschnittsentgelt aktiver Versicherter in West- und Ostdeutschland errechnet und darauf der einheitliche Beitragssatz und die übereinstimmenden Vorschriften zur Bewertung der Kindererziehungszeiten angewandt.

Der Gegenwert der Anrechnung von Erziehungszeiten ergibt sich auf dieser Basis aus:

- dem durchschnittlichen Bruttojahresarbeitsentgelt (West) 1996:
- 51.678 DM,
- dem Faktor zur Umrechnung der Beitragsbemessungsgrundlagen in den neuen Bundesländern 1996: 1,2209,
- der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Stand: Juni 1996) im früheren Bundesgebiet und in den neuen Bundesländern: 22,344 Mio. bzw. 5,395 Mio.
- und dem Beitragssatz zur GRV 1996: 19,2 %.³⁶

Der rechnerische Jahresbeitrag auf ein Einkommen in Höhe von 75 % des durchschnittlichen Bruttojahresarbeitsentgelts aktiver Versicherter der Arbeiter- und Angestelltenrentenversicherung in *Gesamtdeutschland* beläuft

34 Zu einer umfassenden Begründung und Modellrechnungen zur Höhe dieses Steueranteils vgl. Beckmann (2000a). Innerhalb einer realistischen Spannweite von Annahmen über Bevölkerungsentwicklung, Lohnanstieg und Kalkulationszins schwankt der Steueranteil zwischen 25 und 60 %, wobei klarere Maßstäbe nur schwer zu geben sind.

35 Allerdings betrifft dieses Problem letztlich *alle* Versicherten der GRV in gleicher Weise.

36 Vgl. die Sozialversicherungs-RechengrößenVO 1998 (BGBl. I: 2782), wo durchschnittliches Bruttojahresentgelt und der darauf bezogene Umrechnungsfaktor für 1996 definitiv festgestellt werden, die amtliche Arbeits- und Sozialstatistik (Bundesarbeitsblatt 6/1998: 94 f.) sowie die BeitragssatzVO 1996 (BGBl. I: 1584).

sich somit für 1996 auf 7.179,76 DM, auf Monatsbasis beträgt der Transfergegenwert dieser Regelung 598,31 DM. Zugeordnet wird der rechnerische Monatsbeitrag, der der Bewertung der Erziehungszeiten entspricht, in den Abbildungen 6-1a bis 6-5 den ersten drei Lebensjahren des jeweiligen Kindes.³⁷ Dies korrespondiert mit der Tatsache, dass die sozialrechtlichen Folgen des in dieselbe Phase fallenden Erwerbsverzichts gemildert werden, schlägt sich allerdings nicht direkt im verfügbaren Einkommen des Elternhaushalts nieder.

g) Familienversicherung in der Gesetzlichen Krankenversicherung

Zur Ermittlung des Transfergegenwerts der Mitversicherung von Familienangehörigen im Rahmen der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) kann auf Vorarbeiten zur Umsetzung des 1994 eingeführten Risikostrukturausgleichs zwischen den einzelnen gesetzlichen Krankenkassen zurückgegriffen werden, die erstmalig zu verlässlichen Schätzungen für das Altersprofil der Ausgaben der GKV geführt haben: Im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit erarbeitete das Institut für Gesundheits- und Sozialforschung (IGES), Berlin, ausgehend von Daten für GKV-Aufwendungen im Jahre 1991 nach diversen Leistungsarten differenzierte Angaben über die Gesundheitsausgaben für alle Versicherten, die sich auf die für Mitversicherte gewährten Leistungen beschränken und aufgrund ergänzender Angaben zur prognostizierten Ausgabenentwicklung auch detailliert bis 1995 fortschreiben lassen.³⁸ Für 1996 werden diese Daten - ebenfalls nach Leistungsarten getrennt - mit den jeweiligen Ausgabensteigerungen je Versicherten (= Mitglieder und Mitversicherte) hochgerechnet.³⁹ Dabei muss unterstellt werden, dass die altersmäßige Struktur der Ausgaben kurzfristig konstant bleibt. Neben den Ergebnissen dieser Berechnungen enthält Tabelle A-3 auch Angaben über die Niveaus der jeweiligen Ausgaben je Versicherten in den neuen Bundesländern, die - bei annähernd identischer Ausgabenstruktur - zu den GKV-Aufwendungen in Ostdeutschland führen.

37 In Übereinstimmung mit den rentenrechtlichen Vorschriften verlängert sich dieser Zeitraum entsprechend, wenn während der Erziehungszeit ein weiteres Kind geboren wird.

38 Vgl. Jacobs et al. (1993) sowie Erbsland/Wille (1995: insbes. 682-686).

39 Vgl. BMG (1997: 296 und 321).

Tab. A-3: Aufwendungen in der GKV für mitversicherte Kinder und Jugendliche (1996)

	Kind (1-15) ^a		Jugendliche (16-20) ^a		neue Bd.länder ^b
	männlich	weiblich	männlich	weiblich	
stationäre Behandlung	502,65	406,48	401,66	437,46	95,8 %
ärztliche Behandlung	333,54	317,85	283,15	373,43	76,5 %
Zahnbehandlung	81,71	81,71	277,75	277,75	96,8 %
Arzneimittel	164,83	143,06	101,61	193,88	113,2 %
Heil- und Hilfsmittel	65,89	62,42	45,94	64,00	82,4 %
sonstige Sachleistungen	105,83	93,24	102,02	165,60	92,6 %
Leistungsausgaben	1.254,45	1.104,77	1.212,13	1.512,12	
Verwaltungsausgaben ^c	174,93	174,93	174,93	174,93	107,6 %
Ausgaben (jährlich)	1.429,38	1.279,70	1.387,06	1.687,05	
Ausgaben (monatlich)	119,12	106,64	115,59	140,59	

a Angaben in DM
b Ausgabenniveau 1996 (früheres Bundesgebiet einschl. Gesamt-Berlin = 100 %)
c Pro Kopf aller Versicherten

Quellen: Erbsland/Wille (1995); BMG (1997); eigene Berechnungen.

Betrachtet werden hier lediglich Leistungsausgaben für mitversicherte Kinder, zuzüglich eines ungewichteten Pro-Kopf-Anteils an den Verwaltungsausgaben der GKV, hingegen keine Ausgaben für die Mitversicherung nicht-erwerbstätiger Erziehungspersonen. Grund dafür ist, dass die Voraussetzungen für die Mitversicherung beispielsweise einer nicht-erwerbstätigen Ehefrau - anders als im Falle der Anrechnung von Erziehungszeiten in der Gesetzlichen Rentenversicherung - nicht auf etwaige Erziehungstätigkeiten abstellen. Von daher ist ein spezifisch familienpolitischer Bezug dieses Teils der Familienversicherung nicht zu erkennen, auch wenn es *de facto* und von den ursprünglichen Intentionen dieser Regelung her gewisse Verbindungen geben mag.⁴⁰ Effektiv angesetzt wurde in den Berechnungen als *Transfergegenwert der Mitversicherung* jedes Kindes, getrennt für das frühere Bundesgebiet und die neuen Bundesländer, der Durchschnittswert über die nach Geschlechtern variierenden Aufwendungen - bis zur Vollen-

40 Soweit die Betreuung eines Kindes faktisch Ursache für verminderte Einkommen und Krankenversicherungsbeiträge eines Elternteils ist, müssten diese bei strikter Anwendung der Opportunitätskostenidee trotzdem als Aufwendungen für Kinder erfasst werden. Aus empirischer Sicht muss diese Frage hier jedoch offen bleiben.

dung des 15. Lebensjahres eines in Westdeutschland (Ostdeutschland) lebenden Kindes also ein Monatsbetrag von 112,88 DM (105,93 DM) und ab dem 16. Lebensjahr ein Monatsbetrag von 128,09 DM (120,55 DM). Wie an anderer Stelle werden die so errechneten Transferäquivalente - in diesem Fall jedoch schon mit dem Ende der Schulpflicht, d.h. nach Vollendung des 16. Lebensjahres jedes Kindes - mit dem Anteil der Schüler allgemeinbildender Schulen am jeweiligen Altersjahrgang gewichtet.⁴¹

h) Öffentliche Ausgaben für Kindergärten und allgemeine Schulgebührenfreiheit

Die individuelle Zurechnung von Realtransfers in Gestalt der Betreuung von Kindern in Kindergärten o.ä. (soweit dafür nicht-kostendeckende Gebühren erhoben werden) und aufgrund der allgemeinen Schulgebührenfreiheit, dürfte eine der schwierigsten Einzelfragen bei der Erfassung öffentlicher Aufwendungen für Kinder sein. Da eine offizielle Zurechnung dieser Art nirgends vorgenommen wird und auch die erforderlichen Ausgangsdaten dafür weitgehend fehlen, müssen Wirkungs- und Inzidenzanalysen in diesem Bereich mit zahlreichen Hilfsannahmen operieren. Bekannt sind allerdings die globalen Volumina der einschlägigen Ausgaben, so dass es nahe liegt, die gesuchten Transferäquivalente ausgehend von solchen Angaben über die jeweiligen Gesamtkosten zu ermitteln.⁴² Die vergleichsweise genauesten Informationen über die öffentlichen Aufwendungen für Kindergärten und öffentliche Schulen liefern wohl die Daten des Statistischen Bundesamtes zu den Rechnungsergebnissen der öffentlichen Haushalte für Bildung, Wissenschaft und Kultur.⁴³ Auszugehen ist dabei von den *Netto*ausgaben für alle derartigen Einrichtungen, abzüglich entsprechender Gebühren und Entgelte.⁴⁴

Im Falle der öffentlichen und öffentlich finanzierten *Kindergärten* (vgl. Tabelle A-4) lassen sich diese Gesamtaufwendungen zunächst durch die Zahl der verfügbaren Kindergartenplätze teilen. Zu berücksichtigen ist außerdem, für wie viele der Kinder zwischen 3 und 6 Jahren überhaupt solche

41 Für Berufsschüler und Berufsanfänger wird dagegen von einer eigenständigen Krankenversicherung auf der Basis ihrer Erwerbstätigkeit als Auszubildende oder ungelernete Arbeitnehmer ausgegangen.

42 Vernachlässigt werden auf diese Weise allerdings alle kalkulatorischen Kosten des öffentlichen Dienstleistungsangebots, insbes. die kalkulatorische Verzinsung des dabei eingesetzten staatlichen Realkapitals, nicht unmittelbar ausgabenwirksame Pensionsverpflichtungen für v.a. im Schulbereich tätige Beamte sowie indirekte Steuern auf den (inputorientiert ermittelten) Wert der angebotenen Leistungen.

43 Vgl. Statistisches Bundesamt (Fs. 14, R. 3.4, 1996: 22).

44 Die nicht-kostendeckenden *elterlichen* Aufwendungen für die Betreuung ihrer Kinder in Kindergärten wurden zuvor berücksichtigt, da sie in den Lebenshaltungsaufwendungen für Kinder im Aufwandsbereich "Bildung, Unterhaltung und Freizeit" enthalten sind.

Betreuungsmöglichkeiten zur Verfügung standen, zumal sich in dieser Hinsicht deutliche Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland zeigen.⁴⁵ Im Westen müssen die Kosten je Kindergartenplatz daher mit dem durchschnittlichen Versorgungsgrad gewichtet werden, um zu den Aufwendungen je Kind zu gelangen, während im Osten - bei leichter Überversorgung - darauf verzichtet werden kann. Berücksichtigt werden die aus diesen Berechnungen resultierenden, durchschnittlichen Jahres- und Monatsbeträge für den Gegenwert des Kindergartenbesuchs in den Abbildungen 6-1a bis 6-5 für Kinder im 4. bis 6. Lebensjahr, also pro Kind für insgesamt drei Jahre.

Tab. A-4: Transferäquivalent der öffentlichen Ausgaben für Kindergärten (1996)

	früheres Bundesgebiet ^a	neue Bundesländer ^b
Ausgaben ^c	11,162 Mrd. DM	3,242 Mrd. DM
Kindergartenplätze	1.918,8 Tsd.	552,9 Tsd.
je 100 Kinder im Alter 3-6	85,2	> 100
Ausgaben...		
je Kindergartenplatz (jährlich)	5.817,18 DM	5.863,63 DM
je Kindergartenplatz (monatlich)	484,76 DM	488,64 DM
je Kind im Alter 3-6 (jährlich)	4.956,24 DM	(5.863,63 DM)
je Kind im Alter 3-6 (monatlich)	413,02 DM	(488,64 DM)

a Einschl. Gesamt-Berlin.
b Ohne Berlin-Ost.
c Nettoausgaben \- Gebühren und Entgelte.

Quellen: Statistisches Bundesamt (Fs. 14, R. 3.4, 1996; Fs. 13, R. 6.3.1, 1994).

Bei der Zurechnung öffentlicher Ausgaben, die im Rahmen der *allgemeinen Schulgeld- und Lehrmittelfreiheit* anfallen, ist zu beachten, dass die Bildungswege der Schüler ab dem Sekundarbereich I immer stärker differieren und sich die Ausgaben pro Schüler nach Schularten unterscheiden. Hinreichend differenzierte Angaben zu den Rechnungsergebnissen der öffentlichen Bildungsetats und auch die erforderlichen Informationen über die Schülerzahl der wichtigsten Formen allgemeinbildender Schulen sind aber

⁴⁵ Vgl. Statistisches Bundesamt (Fs. 13, R. 6.3.1, 1994: 36, 40 und 69). Da diese Daten nur alle vier Jahre erhoben werden, sind hier Durchschnitte aus 1994 und 1998 anzusetzen, sobald verfügbar.

verfügbar,⁴⁶ so dass die Effekte der Differenzierung individueller Bildungswege grundsätzlich berücksichtigt werden können. Einen Überblick über die Kosten pro Schüler nach Schularten gibt Tabelle A-5.

Tab. A-5: Transferäquivalent des gebührenfreien Schulbesuchs (1996)

	Ausgaben ^a	Schüler	Ausgaben pro Schüler (DM)	
	(Mrd. DM)	(Tsd.)	jährlich	monatlich
<i>früheres Bundesgebiet (einschl. Gesamt-Berlin)</i>				
Grund- und Hauptschulen ^b	26,084	4.089,9	6.377,71	531,48
Realschulen	5,115	1.043,3	4.902,93	408,58
Gymnasien	14,399	1.751,2	8.222,50	685,21
Gesamtschulen	5,391	756,1	7.129,58	594,13
Sonderschulen	5,698	299,5	19.022,06	1.585,17
Verwaltung und Sonstiges ^c	4,456		445,21	37,10
<i>neue Bundesländer (ohne Berlin-Ost)</i>				
Grund- und Hauptschulen ^b	5,006	724,1	6.913,37	576,11
Realschulen	2,414	528,0	4.572,07	381,01
Gymnasien	2,360	460,9	5.120,55	426,71
Gesamtschulen	0,811	236,4	3.431,32	285,94
Sonderschulen	1,250	99,0	12.623,84	1.051,99
Verwaltung und Sonstiges ^c	3,864		1.571,12	130,93

a Nettoausgaben \cdot Gebühren und Entgelte.
b Inkl. Primarstufe der Gesamtschulen und schulartunabhängige Orientierungsstufe.
c Unterrichtsverwaltung, Beratung, Versicherungen, überschulische Einrichtungen etc.

Quellen: Statistisches Bundesamt (Fs. 14, R. 3.4, 1996; Fs. 11, R. 1, 1996/97).

Die bei der Ermittlung der vollen Transferäquivalente zu berücksichtigenden Ausgaben für Unterrichtsverwaltung und sonstige Posten schulartübergreifender Aufwendungen werden dabei getrennt aufgeführt und auf alle (auch Berufs-)Schüler aufgeteilt. Insgesamt ergeben sich v.a. die erwarteten Unterschiede nach Schularten. Die Differenzen zwischen früherem Bundesgebiet und neuen Bundesländern dürften mit unterschiedlichen Per-

46 Vgl. Statistisches Bundesamt (Fs. 14, R. 3.4, 1996: 24-32; sowie Fs. 11, R. 1, 1996/97: 24-27).

sonalkosten, aber auch mit verschiedenen Traditionen und bildungspolitischen Schwerpunktsetzungen der Länder zu tun haben.⁴⁷

Um von diesen Daten zur Zurechnung der Bildungsaufwendungen im Bereich allgemeinbildender Schulen auf Kinder bestimmter Familientypen und -phasen zu gelangen, muss außerdem die durchschnittliche Beteiligung aller Kinder ab dem 7. Lebensjahr an den durch die üblichen Schularten vorgezeichneten Bildungsgängen berücksichtigt werden.⁴⁸ Gewichtet man die schulartspezifischen Kosten lt. Tabelle A-5 mit den entsprechenden Anteilen (bzw. die Kosten für Unterrichtsverwaltung und Sonstiges mit dem gesamten Anteil der Schüler an jedem Altersjahrgang), so ergeben sich rechnerische Transfers für Kinder mit einer Bildungsbeteiligung, die im Zeitablauf stets exakt dem gesellschaftlichen Durchschnitt entspricht. V.a. bei Mehr-Kind-Familien nehmen die auf dieser Basis zugerechneten Leistungen ab, sobald ältere Kinder das 16. Lebensjahr vollenden, da die altersspezifischen Beteiligungsraten an den diversen Formen allgemeinbildender Schulen bis zum 21. Lebensjahr aller Kinder annähernd auf Null sinken.

i) Hochschulbildung

Zur Ermittlung der mit einem - an öffentlichen Hochschulen in Deutschland: im wesentlichen gebührenfreien - Studium verbundenen öffentlichen und privaten Aufwendungen kann auf Arbeiten von Lüdeke und Beckmann (1998) zurückgegriffen werden, die auf dem Stand des Jahres 1994 die Kosten eines Hochschulstudiums je Student und Jahr für Gesamtdeutschland sehr detailliert bestimmen.⁴⁹ Als wesentliche Kostenkomponenten ergeben sich dabei zum einen die Nettoaufwendungen für entsprechende Bildungseinrichtungen (direkte staatliche Ausgaben für Hochschulen, bereinigt um alle Gebühren- und Entgeltzahlungen Dritter, etwa für medizinische Leistungen der Universitätskliniken, und um alle Forschungskosten und -fördermittel sowie Drittmiteleinahmen) und zum anderen die Opportuni-

47 Möglicherweise machen sich hier auch gewisse Probleme der trennscharfen Erfassung unterschiedlicher Schularten bei Ausgaben und Schülerzahlen bemerkbar, obwohl dies nach den jeweiligen Angaben über die Zuordnungsschlüssel eigentlich nicht der Fall sein dürfte. Gegebenenfalls verlieren solche Probleme aber durch die weitere Vorgehensweise wieder an Bedeutung.

48 Eine detaillierte Übersicht über den Anteil der Schüler jeder Schulart an der gesamten gleichaltrigen Bevölkerung im Jahre 1996 liefert - getrennt für alle einzelnen Altersstufen von 6 bis 30 Jahre - die Datensammlung des BMB+F (1997: 24-29).

49 Vgl. Beckmann/Lüdeke (1998), Beckmann (2000b). - Die dortigen Berechnungen schließen kalkulatorische Kosten der öffentlichen Produktion von Bildungsdienstleistungen ein (vgl. dazu auch Fußnote 42). Um die anschließenden Angaben mit denen in Abschnitt *h*) vergleichbar zu machen, werden diese Kostenbestandteile hier generell herausgerechnet, weil mit ihrer Erfassung der konzeptionelle Rahmen dieser Untersuchung überschritten würde.

tätskosten, die durch den Verzicht auf eine unmittelbare Aufnahme der Erwerbstätigkeit nach Erwerb der Hochschulreife entstehen.

Während der Staat die nach Studiengängen stark variierenden Bildungsaufwendungen voll finanziert,⁵⁰ verteilen sich die Opportunitätskosten auf mehrere Finanzierungsquellen: Ein Großteil des Bruttoeinkommensverzichts verbleibt bei den Studierenden selbst, wobei sie zur Deckung ihres Lebensunterhalts jedoch in der Regel durch ihre Eltern unterstützt werden, an deren Aufwendungen sich seinerseits der Staat (durch fortgesetzte Gewährung von Kindergeld bzw. von Kinderfreibeträgen sowie durch einkommensteuerliche Ausbildungsfreibeträge) beteiligt. Darüber hinaus mindert die öffentliche Hand die Opportunitätskosten Studierender durch den Zuschussanteil von Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (Bafög), Stipendien, ermäßigte Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung sowie eine - wenn auch mittlerweile stark verkürzte - Anrechnung von Ausbildungszeiten bei der gesetzlichen Rentenversicherung. Schließlich trägt der Staat einen Teil der gesamten Opportunitätskosten eines Hochschulstudiums im Umfang entgangener Steuereinnahmen.

Um von den auf Daten für 1994 beruhenden Berechnungen zu aktualisierten Angaben zu gelangen, werden die von Lüdeke und Beckmann (1998) bzw. Beckmann (2000b) ermittelten Bildungskosten sowie einige weitere öffentliche Leistungen zur Studienfinanzierung mit der Wachstumsrate entsprechender staatlicher Ausgaben fortgeschrieben,⁵¹ während bei den Opportunitätskosten das Wachstum der Bruttolohn- und Gehaltssumme je Arbeitnehmer und geänderte sozialversicherungsrechtliche Bestimmungen berücksichtigt werden.⁵² Beachtet man ferner, dass ein Hochschulstudium bis zum ersten berufsqualifizierenden Abschluss in Deutschland im Durchschnitt rund sechseinhalb Jahre dauert (und legt die Kosten für Studienabbrücker nicht auf erfolgreiche Absolventen um), ergibt sich aus den Aufwendungen je Student und Jahr - multipliziert mit dem Faktor 6,5 - die Summe der Aufwendungen für ein abgeschlossenes Studium. Die dadurch gewonnenen Schätzungen für die Höhe und Struktur der öffentlichen und privaten Aufwendungen im Bereich der Hochschulbildung fasst Tabelle A-6 zusammen. Neben Durchschnittswerten über alle Studiengänge werden

50 Teilweise ergibt sich dies unmittelbar aus der Definition der *Netto*-Aufwendungen. Gebühren und Entgelte, die die Studierenden (bzw. ihre Eltern) selbst entrichten - etwa im Rahmen der Bibliotheksbenutzung oder für Skripten u.ä. - lassen sich unter den allgemeinen "Verwaltungseinnahmen" der Hochschulen nicht exakt identifizieren und dürften auf Monatsbasis Beträge um die 20 DM kaum überschreiten (vgl. Beckmann/Lüdeke 1998: 17 f.). Höhere Aufwendungen für selbst beschaffte Literatur und sonstige Studienmaterialien müssen hier mangels verlässlicher Daten ebenfalls vernachlässigt werden.

51 Vgl. dazu Statistisches Bundesamt (Fs. 14, R. 3.4, 1994: 33; 1996: 33).

52 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1998: Tab. 24*).

dort exemplarisch die Fälle eines wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Studiengangs sowie eines Medizinstudiums aufgeführt, weil diese unter den erfassten Fachrichtungen die niedrigsten bzw. die höchsten Gesamtaufwendungen aufweisen und weil dabei deutlich wird, dass Kostendifferenzen dieser Art vor allem von öffentlicher Seite getragen werden.

Mit den elterlichen Nettozahlungen,⁵³ der monetären Beteiligung des Staates an den Lebenshaltungskosten der Studenten (z.B. durch Bafög-Zahlungen, Stipendien und Zuschüsse zu den Studentenwerken) bzw. an den elterlichen Aufwendungen (durch Kindergeld und einkommensteuerliche Kinder- und Ausbildungsfreibeträge) sowie mit der öffentlichen Finanzierung der Hochschulen ergeben sich zusätzliche Aufwandskomponenten, die sich konzeptionell mit den bisher erfassten Aufwandsarten vergleichen lassen. In Gestalt der Opportunitätskosten Studierender treten hier jedoch Aufwendungen hinzu, die eindeutig den Kindern selbst zuzurechnen sind und die jeweilige Familie nicht belasten. Soweit diese Kosten den Charakter von Investitionsaufwendungen tragen, können sie per Saldo auch kaum als Belastung der Kinder angesehen werden.⁵⁴ Würde man diese Aufwendungen und die öffentliche Beteiligung daran vernachlässigen, fiel der öffentliche Anteil an den Aufwendungen für Kinder während des Hochschulstudiums mit 71,7 % weit höher aus als in Tabelle A-6 ausgewiesen.

53 Die elterlichen Aufwendungen werden hier möglicherweise unterschätzt, da keine Wohnkosten für Studenten angesetzt werden, die noch bei ihren Eltern leben. Außerdem basieren die Daten, anders als für jüngere Kinder, auf Angaben der Studenten. Schließlich handelt es sich bei den Jahresangaben lt. Tabelle 6-6 um Durchschnittswerte über alle Studenten, die teilweise im Alter bereits relativ fortgeschritten sein können und daher keine Zahlungen der Eltern mehr erhalten.

54 Inwieweit das auch für die öffentliche Beteiligung an den Opportunitätskosten und die Bildungsfinanzierung - generell, spätestens nach Ende der Schulpflicht - gilt, muss hier dahingestellt bleiben.

Tab. A-6: Kosten der Hochschulbildung (1996) je Absolvent

	Alle Fakultäten	Wirtschafts- und Sozialwiss.	Medizin
Bildungsaufwendg. (brutto)	156.272,-	63.211,-	1.264.819,-
·\ Gebühren u. Entgelte ^a	53.087,-	2.176,-	865.736,-
·\ Forschungsanteil ^b	46.418,-	14.327,-	241.207,-
Bildungsaufwendg. (netto)	56.767,-	46.708,-	157.876,-
Opportunitätskosten ^c	315.794,-	312.348,-	303.543,-
Studierendenanteil	152.757,-	148.539,-	147.427,-
elterl. Zahlungen (netto) ^d	36.148,-	35.996,-	34.351,-
öffentliche Beteiligung	126.890,-	127.813,-	121.764,-
<i>davon:</i>			
Verzicht auf Abgaben ^e	92.015,-	92.470,-	86.573,-
monet. Beteiligung ^f	34.874,-	35.342,-	35.191,-
Gesamtaufwendungen	372.561,-	359.056,-	461.418,-
privater Anteil	50,7 %	51,4 %	39,4 %
öffentlicher Anteil	49,3 %	48,6 %	60,6 %

Alle absoluten Angaben in DM.

a Zahlungen Dritter, v.a. für medizinische Leistungen der Universitätskliniken.

b Forschungsanteil der Grundfinanzierung, ermittelt nach Forschungskoeffizienten des Statistischen Bundesamtes, inkl. Drittmittel und öffentliche Forschungsförderung, ohne kalkulatorische Kosten.

c Bruttoeinkommensverzicht, zuzüglich Arbeitgeberanteil der Sozialversicherungsabgaben, abzüglich durchschnittliche Erwerbseinkommen der Studierenden.

d Abzüglich Gegenwert von Kindergeld, Kinder- und Ausbildungsfreibeträgen; ohne Wohnkosten der bei den Eltern lebenden Studierenden.

e Rechnerische Einkommensteuer und Sozialversicherungsabgaben unter Berücksichtigung von GKV-Beiträgen Studierender, Anrechnung von Ausbildungszeiten in der GRV und verringerten Rentenansprüchen aufgrund des Einkommensausfalls während der Studienzeit.

f Bafög-Leistungen, Stipendien, Subventionen an Studentenwerke, Gegenwert von Kindergeld, Kinder- und Ausbildungsfreibeträgen.

Quellen: Lüdeke/Beckmann (1998), Beckmann (2000b); Statistisches Bundesamt (Fs. 14, R. 3.4, 1994, 1996); eigene Berechnungen.

j) Berufliche Ausbildung

Im Mittelpunkt von Untersuchungen zur Finanzierung der beruflichen Ausbildung⁵⁵ stehen in der Regel die Kosten der Ausbildungsbetriebe, die sich aus der Entlohnung der Lehrlinge und den bei der betrieblichen Ausbildung

55 Vgl. beispielsweise die auf das Jahr 1991 bezogene Studie des Bundesinstituts für Berufsbildung, dokumentiert in Bardeleben (1994).

anfallenden Personal- und Sachkosten abzüglich der Erträge in Gestalt der von den Auszubildenden geleisteten Wertschöpfung ergeben. Vernachlässigt werden dabei die öffentliche Beteiligung an diesen Kosten durch ihre steuerliche Abzugsfähigkeit, die öffentlichen Aufwendungen für den Unterricht an beruflichen Schulen sowie die Opportunitätskosten, die den Auszubildenden durch den Verzicht auf eine sofortige (ungerlernete) Erwerbstätigkeit entstehen können und an denen sich gegebenenfalls erneut der Staat beteiligt.

Ein umfassenderes Bild der Aufwendungen im Bereich der beruflichen Ausbildung und ihrer Verteilung, das sich mit den bisherigen Angaben - v.a. zum Bereich der Hochschulbildung - vergleichen lässt, liefert Tabelle A-7. Dort werden die von Bardeleben (1994) präsentierten Ergebnisse zu den Kosten der betrieblichen Ausbildung auf das Bezugsjahr 1996 hochgerechnet,⁵⁶ die öffentliche Beteiligung durch verminderte direkte Steuern berücksichtigt⁵⁷ und diese Angaben ergänzt um

- öffentliche Aufwendungen für den Besuch beruflicher Schulen (berechnet analog zum Verfahren bei den allgemeinbildenden Schulen unter 6.4 h),⁵⁸
- um die Opportunitätskosten einer beruflichen Ausbildung (bestimmt mit Hilfe einer Sonderauswertung der Einkommensdaten in der IAB-Beschäftigtenstichprobe),⁵⁹
- sowie um die Wirkungen von während der Ausbildung an die jeweiligen Eltern gewährtem Kindergeld, Kinder- und Ausbildungsfreibeträgen.⁶⁰

56 Näherungsweise kann dies geschehen, indem man die Kosten der betrieblichen Ausbildung, die zu 88 % aus Personalkosten der Lehrlinge und ihrer Ausbilder bestehen, mit der Wachstumsrate der Bruttolohn- und -gehaltssumme je Arbeitnehmer fortschreibt (vgl. Statistisches Bundesamt, Fs. 18, R. 1.3, 1996: 350 und 355), die gestiegenen Sozialabgaben beachtet und für die von den Lehrlingen geleistete Wertschöpfung den Erzeugerpreisindex heranzieht (vgl. Statistisches Bundesamt, Fs. 17, R. 2, 1996: 10).

57 Dies geschieht auf der Basis des Einkommensteuer-Spitzensatzes für gewerbliche Einkünfte, der 1996 (einschließlich des Solidaritätszuschlags) bei rund 50,5 % lag. In der Wahl des Spitzensatzes kann einerseits eine Überschätzung der Steuerminderungen durch die Abzugsfähigkeit der Nettokosten liegen, andererseits lag die Gesamtbelastung einbehaltener Gewinne Körperschaftlich verfasster Unternehmen 1996 (einschließlich Gewerbesteuer und Solidaritätszuschlag) mit 56,2 % im Durchschnitt noch höher.

58 Vgl. dazu Statistisches Bundesamt (Fs. 14, R. 3.4, 1996: 29) (mit Angaben zu den öffentlichen Nettoausgaben für berufliche Schulen) sowie Statistisches Bundesamt (Fs. 11, R. 2, 1996/97: 18-21) (mit Angaben zu den Schülerzahlen).

59 Ergebnis der Sonderauswertung waren auf 1994 bezogene Angaben zu den durchschnittlichen Bruttoeinkommen von Arbeitnehmern ohne abgeschlossene Berufsausbildung (jedoch ohne Auszubildende) in den relevanten Altersstufen. Diese lassen sich mit Hilfe der Wachstumsrate der Bruttolohn- und -gehaltssumme je Arbeitnehmer auf 1996 hochrechnen, wobei auch die abweichenden steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Gegebenheiten des Bezugsjahres zu berücksichtigen sind.

60 Seit 1996 werden einkommensteuerliche Kinderfreibeträge und Kindergeld ohne weitere Voraussetzungen einheitlich für Kinder bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres gewährt. Für ältere Kinder, die in Ausbildung stehen, kann dies bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres fort-

Es ergibt sich, dass der öffentliche Anteil an den Kosten der beruflichen Ausbildung den im Falle eines durchschnittlichen Hochschulstudiums übersteigt. Zugleich sind aber die absoluten Beträge der Kosten wie der öffentlichen Beteiligung, v.a. unter Berücksichtigung der kürzeren Dauer einer Berufsausbildung, deutlich niedriger als im Falle eines Studenten. Anzumerken ist außerdem, dass der private Anteil voll zu Lasten der Ausbildungsbetriebe geht. Die Auszubildenden selbst bzw. ihre Eltern werden dagegen per Saldo sowohl vom Staat als auch von den Betrieben bezuschusst. Die Berechnungen ergeben nämlich, dass der Opportunitätskostenanteil der Auszubildenden - gemessen als Differenz zwischen Nettoentgelten von ungelerten Beschäftigten derselben Altersstufen und von Auszubildenden - negativ ist, da die durchschnittlichen Lehrlingsentgelte diejenigen ungelerner Berufsanfänger leicht übersteigen.⁶¹ Daher mindert sich auch die öffentliche Beteiligung an diesen Kosten um entsprechend höhere Sozialabgaben der Lehrlinge. Da die tatsächlichen Opportunitätskosten - die Differenz zwischen alternativ erzielbarem Lohn und Wertschöpfung der Lehrlinge - größer als Null sind, übernehmen neben dem Staat auch die Betriebe einen Teil der Opportunitätskosten.

Zu unterscheiden ist bei den Angaben in Tabelle A-7 daher zwischen der Summe der Kosten der Betriebe und des Staates (ohne rechnerischen Abgabenverzicht im Zusammenhang mit den Opportunitätskosten der Auszubildenden), die sich nach diesen Berechnungen für eine dreijährige Ausbildung auf rund 92.600 DM belaufen - mit einem Anteil der Betriebe von 34.250 DM und einem Anteil der öffentlichen Hand in Höhe von 58.350 DM - und den etwas niedrigeren ("bereinigten") Gesamtkosten, die nur rund 88.350 DM betragen.

gesetzt werden, sofern die Einkünfte des Kindes, zuzüglich einiger nicht-steuerpflichtiger Bezüge, 12.000 DM pro Jahr nicht überschreiten. Nach den Angaben von Bardelebens (1994) ist das bei durchschnittlichen Lehrlingsentgelten zwar regelmäßig der Fall. Für die dreijährige Berufsausbildung wird hier allerdings unterstellt, dass sie vom 17. bis zur Vollendung des 19. Lebensjahres dauert, so dass diese Regelung erst im letzten Ausbildungsjahr greift. - Für die steuermindernde Wirkung von Kinder- und Ausbildungsfreibeträgen werden elterliche Einkommensverhältnisse gemäß Anhang 6-A (Sonderauswertung der EVS 1993) angesetzt.

61 Allerdings könnte sich darin v.a. ein Selektionseffekt bemerkbar machen, durch den die anderweitig erzielbaren Löhne von Lehrlingen nicht am Einkommen gemessen werden können, das ungelernete Berufsanfänger erreichen. Alternative Ansätze, die dieses Problem umgehen, sind jedoch nicht erkennbar.

Tab. A-7: Kosten der beruflichen Bildung (1996)

	Kosten je Auszubildendem und Jahr	Kosten einer 3-jährigen Ausbildung
Kosten d. betriebl. Ausbildg.	35.156,-	105.468,-
·\· Wertschöpfung	12.074,-	36.222,-
Nettokosten vor Steuern	23.082,-	69.246,-
<i>davon:</i>		
Kosten der Betriebe	11.420,-	34.259,-
Steuermindereinnahmen ^a	11.662,-	34.986,-
Berufliche Schulen	5.226,-	15.679,-
Kosten der Auszubildenden ^b	-828,-	-2.483,-
öffentliche Beteiligung	1.979,-	5.937,-
<i>davon:</i>		
rechner. Abgabenverzicht ^c	-575,-	-1.725,-
monet. Beteiligung ^d	2.554,-	7.663,-
Kosten d. Betriebe u. d. Staates	30.862,-	92.587,-
privater Anteil (Betriebe)	37,0 %	37,0 %
öffentlicher Anteil	63,0 %	63,0 %
Gesamtkosten (bereinigt) ^e	29.459,-	88.378,-

Alle absoluten Abgaben in DM; Differenzen rundungsbedingt.

a Direkte Steuern der Unternehmen (beim Einkommensteuer-Spitzenatz für gewerbliche Einkünfte, einschließlich Solidaritätszuschlag: 50,525 %). Die Gewerbesteuer wird dabei als indirekte Steuer und bleibt - wie alle indirekten Steuern - unberücksichtigt.

b Nettoeinkommen ungelernter Beschäftigter abzüglich durchschnittliche Netto-Lehrlingsentgelte.

c Nur Sozialversicherungsabgaben, da Lehrlingsentgelte und auch Einkommen ungelernter Beschäftigter zu einem zu versteuernden Einkommen unter dem einkommensteuerlichen Grundfreibetrag führen.

d Gegenwert des den Eltern gewährten Kindergeldes, Kinder- und Ausbildungsfreibetrages. Anders als bei der Hochschulausbildung stellen diese Beträge nicht einen Teil der Finanzierung der Opportunitätskosten der Auszubildenden dar, die ja negativ sind. Wie in allen vorangegangenen Tabellen stellen sie hier wieder eine Beteiligung des Staates an den Lebenshaltungskosten der Kinder dar.

e Kosten von Betrieben und Staat, saldiert mit rechnerischen Nettovorteilen der Auszubildenden und rechnerischem Abgabenverzicht. Zur Vergleichbarkeit mit den Gesamtkosten der Hochschulausbildung müsste noch die "monetäre Beteiligung" der öffentlichen Hand abgezogen werden (vgl. Anmerkung d).

Quellen: Bardeleben (1994); Statistisches Bundesamt (Fs. 11, R. 2, 1996/97; Fs. 14, R. 3.4, 1996; Fs. 17, R. 2, 1996; Fs. 18, R. 1.3, 1996); EVS 1993; eigene Berechnungen.

Anhang 6-C: Öffentliche Aufwendungen für Kinder im Familienzyklus

In den Abbildungen 6-1a bis 6-5 werden die öffentlichen Aufwendungen für Kinder nur summarisch als "monetäre Beteiligung" an den privaten Aufwendungen für Kinder und als "sonstige öffentliche Aufwendungen" dargestellt. Ergänzend liefern die Abbildungen A-6a bis A-10 daher einen detaillierteren Überblick über die Zusammensetzung durchschnittlicher Monatsbeträge dieser öffentlichen Aufwendungen, aufgeschlüsselt nach Aufwandskomplexen und nach den hier im einzelnen erfassten und zugerechneten Maßnahmen (zu den Zurechnungsmodalitäten vgl. Anhang 6-B).

Die zugrunde liegende Rekonstruktion typischer Familienzyklen und der Aufbau der Graphiken entspricht der generellen Vorgehensweise dieser Untersuchung. Gesamthöhe und zeitlicher Verlauf der in den anschließenden Graphiken ausgewiesenen Aufwendungen ist daher identisch mit den in Abbildung 6-1a bis 6-5 jeweils unterhalb der Abszisse dargestellten öffentlichen Aufwendungen für Kinder. Genauer ausgewiesen werden hier allerdings die folgenden Aufwandskomplexe und Instrumente:

1. Monetäre öffentliche Beteiligung an privaten Aufwendungen für Kinder:
 - Steuerminderungen durch einkommensteuerliche Kinderfreibeträge ("KFB");
 - Steuerminderungen durch den einkommensteuerlichen Haushaltsfreibetrag für Alleinerziehende ("HHFB"), einschließlich der Kinderbetreuungskostenpauschale;
 - Kindergeldzahlungen ("KG");
 - Erziehungsgeldzahlungen ("ErzG").
2. Öffentliche Aufwendungen für Kinder über die gesetzlichen Sozialversicherungen:
 - Beitragsfreie Mitversicherung von Kindern im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung ("GKV");
 - Anrechnung von Kindererziehungszeiten im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung ("GRV").
3. Öffentliche Aufwendungen für Kinder im Rahmen der Bildungsfinanzierung:
 - Betreuung von Kindern in öffentlich finanzierten Kindergärten zu nicht-kostendeckenden Gebühren ("KiGä");

- gebührenfreier Besuch öffentlich finanzierter allgemeinbildender Schulen.⁶²

Ausgewiesen wird außerdem die rechnerische (Einkommen-)Steuer auf den elterlichen Zeitaufwand zur Kinderbetreuung, auf deren Erhebung der Staat im Rahmen einer generellen Ist-Einkommensbesteuerung verzichtet ("StVerz").

62 Die Abgrenzung zwischen den in den Graphiken dargestellten öffentlichen Aufwendungen für Kindergärten und Schulen ist dabei im Falle von Mehr-Kind-Familien nicht trennscharf, soweit ab dem 7. Lebensjahr des ältesten Kindes und bis zum 6. Lebensjahr des jüngsten Kindes jeweils (mindestens) ein Kind bereits zur Schule geht, während (mindestens) ein anderes Kind noch im Kindergarten ist.

Abb. A-6a: Öffentliche Aufwendungen für Kinder im Familienzyklus (1996) Ehepaare mit einem Kind - Früheres Bundesgebiet

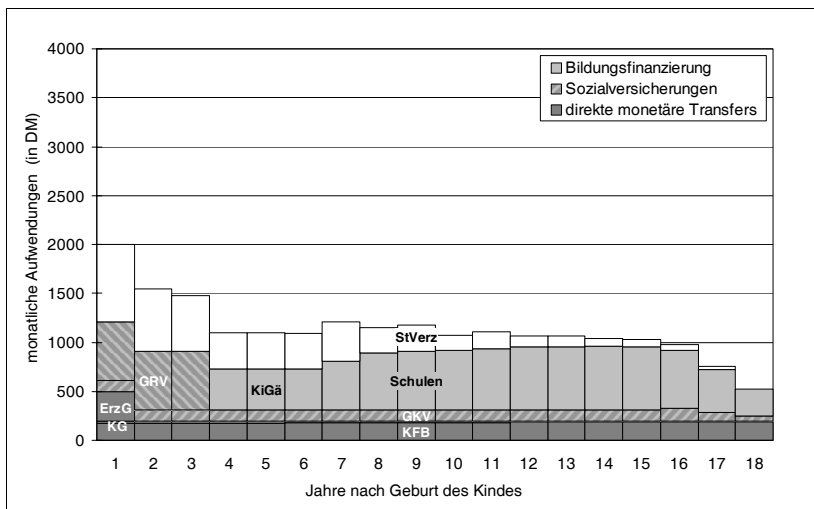


Abb. A-6b: Öffentliche Aufwendungen für Kinder im Familienzyklus (1996) Ehepaare mit einem Kind - Neue Bundesländer

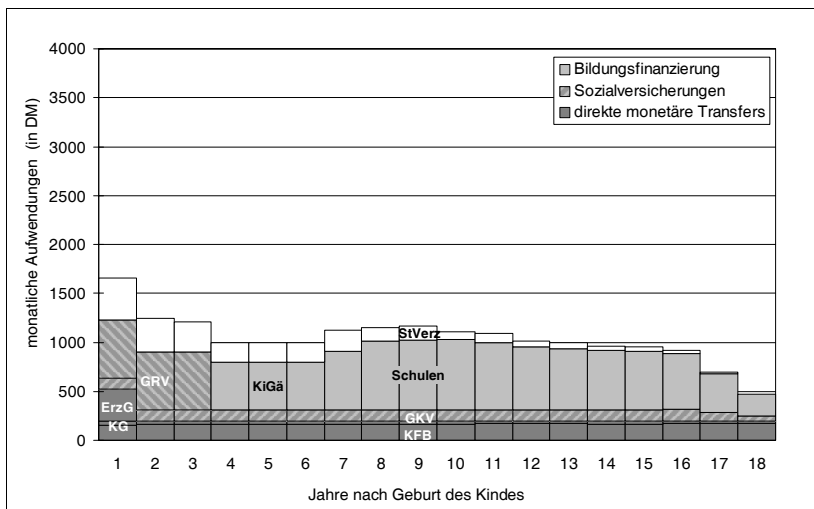


Abb. A-7a: Öffentliche Aufwendungen für Kinder im Familienzyklus (1996) Ehepaare mit zwei Kindern - Früheres Bundesgebiet

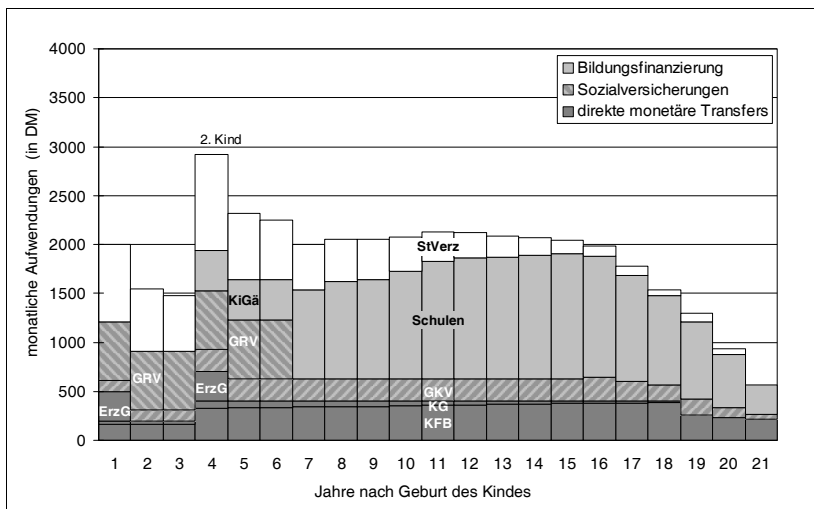


Abb. A-7b: Öffentliche Aufwendungen für Kinder im Familienzyklus (1996) Ehepaare mit zwei Kindern - Neue Bundesländer

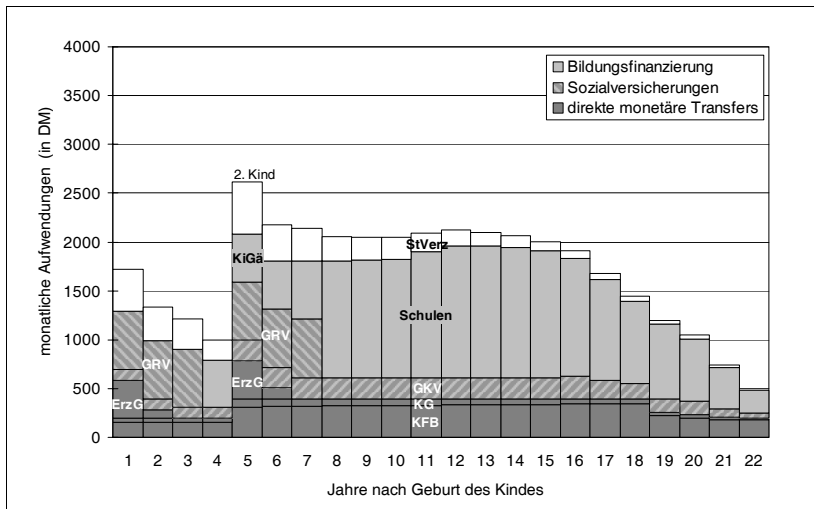


Abb. A-8a: Öffentliche Aufwendungen für Kinder im Familienzyklus (1996) Ehepaare mit drei Kindern - Früheres Bundesgebiet

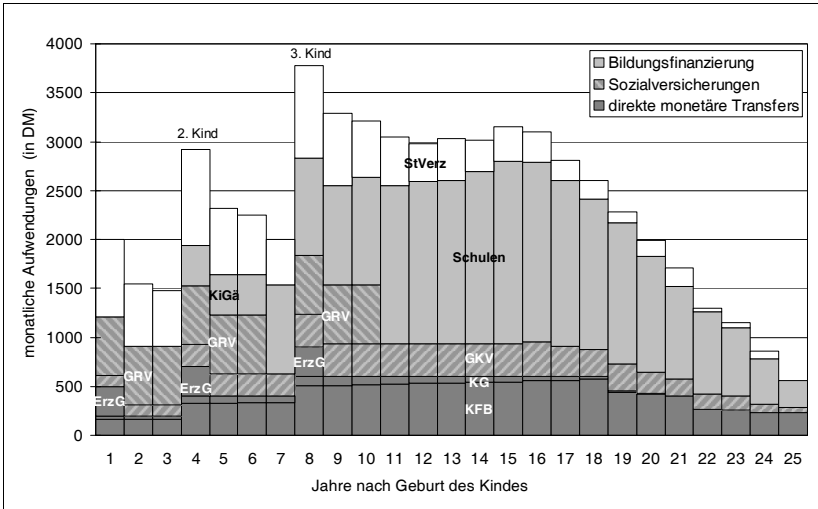


Abb. A-8b: Öffentliche Aufwendungen für Kinder im Familienzyklus (1996) Ehepaare mit drei Kindern - Neue Bundesländer

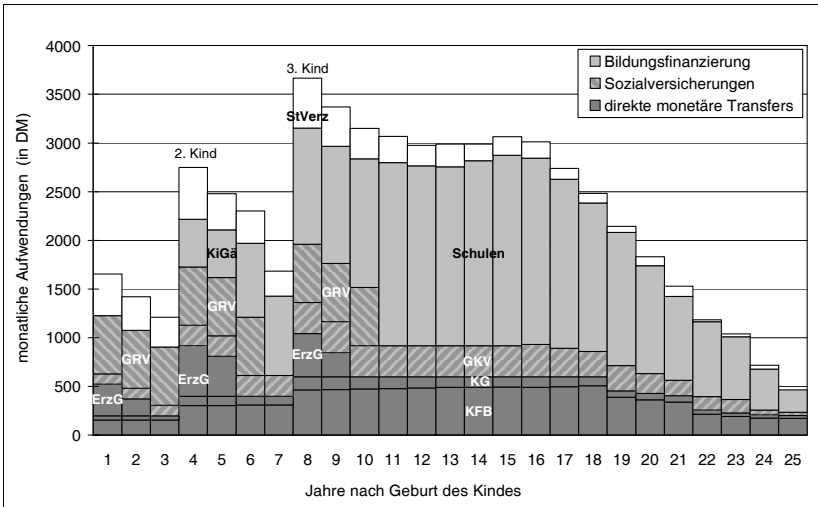


Abb. A-9a: Öffentliche Aufwendungen für Kinder im Familienzyklus (1996) Alleinerziehende mit einem Kind - Früheres Bundesgebiet

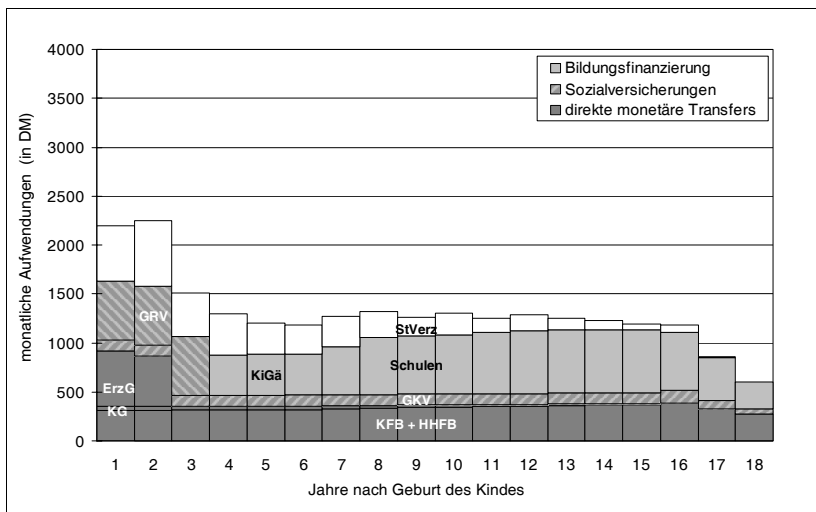


Abb. A-9b: Öffentliche Aufwendungen für Kinder im Familienzyklus (1996) Alleinerziehende mit einem Kind - Neue Bundesländer

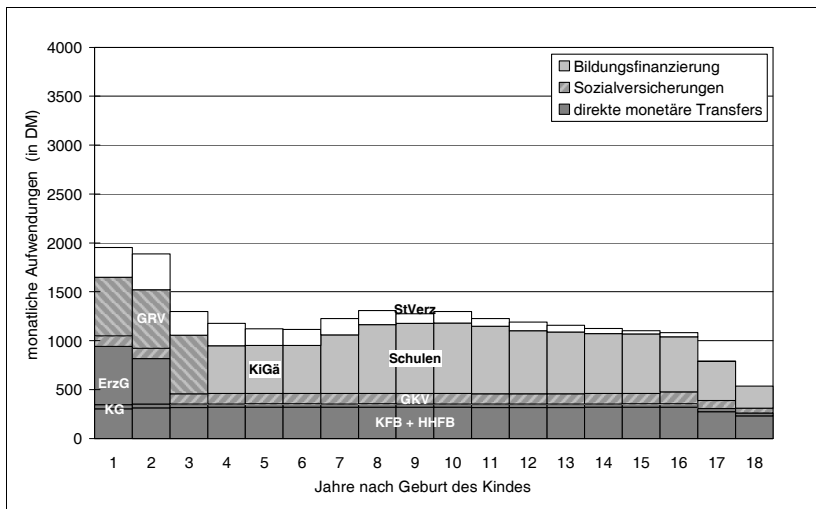
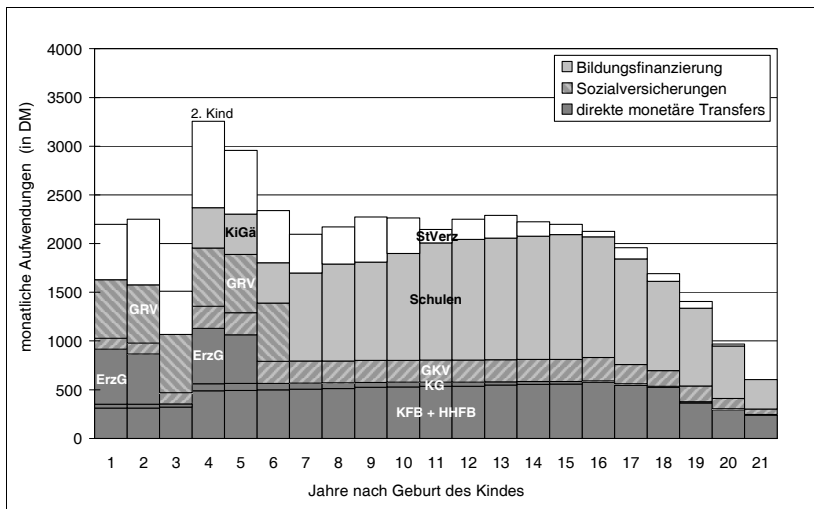


Abb. A-10: Öffentliche Aufwendungen für Kinder im Familienzyklus (1996) Alleinerziehende mit zwei Kindern - Früheres Bundesgebiet



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1:	Der Familienlastenausgleich nach dem Jahressteuergesetz 1996 (Ehepaar mit zwei Kindern).....	36
Abbildung 2-2:	Der Familienlastenausgleich nach dem Jahressteuergesetz 2000 (Ehepaar mit zwei Kindern).....	38
Abbildung 4-1:	Einfaches Grundmuster der Zeitbudgetaggregate.....	95
Abbildung 5-1:	Kinderbetreuung und Wertschöpfung durch Erwerbstätigkeit	128
Abbildung 6-1a:	Monatliche Aufwendungen für Kinder im Familienzyklus (1996): Ehepaare mit einem Kind - Früheres Bundesgebiet	148
Abbildung 6-1b:	Monatliche Aufwendungen für Kinder im Familienzyklus (1996): Ehepaare mit einem Kind - Neue Bundesländer.....	148
Abbildung 6-2a:	Monatliche Aufwendungen für Kinder im Familienzyklus (1996): Ehepaare mit zwei Kindern - Früheres Bundesgebiet	149
Abbildung 6-2b:	Monatliche Aufwendungen für Kinder im Familienzyklus (1996): Ehepaare mit zwei Kindern - Neue Bundesländer.....	149
Abbildung 6-3a:	Monatliche Aufwendungen für Kinder im Familienzyklus (1996): Ehepaare mit drei Kindern - Früheres Bundesgebiet	150
Abbildung 6-3b:	Monatliche Aufwendungen für Kinder im Familienzyklus (1996): Ehepaare mit drei Kindern - Neue Bundesländer.....	150
Abbildung 6-4a:	Monatliche Aufwendungen für Kinder im Familienzyklus (1996): Alleinerziehende mit einem Kind - Früheres Bundesgebiet	151
Abbildung 6-4b:	Monatliche Aufwendungen für Kinder im Familienzyklus (1996): Alleinerziehende mit einem Kind - Neue Bundesländer.....	151
Abbildung 6-5:	Monatliche Aufwendungen für Kinder im Familienzyklus (1996): Alleinerziehende mit zwei Kindern - Früheres Bundesgebiet	152
Abbildung 7.3-1:	Gegenwärtige Realtransfers und Finanzströme zwischen den Generationen	200
Abbildung 7.3-2:	Modell des intergenerationellen Leistungsausgleichs...	208
Abbildung 7.5-1:	Politikfelder mit monetären und/oder Realtransfers an Familien.....	220

Abbildung A-1:	Monatliche Haushaltsnettoeinkommen im Familienzyklus (1993) - Ehepaare mit einem Kind -	262
Abbildung A-2:	Monatliche Haushaltsnettoeinkommen im Familienzyklus (1993) - Ehepaare mit zwei Kindern -	262
Abbildung A-3:	Monatliche Haushaltsnettoeinkommen im Familienzyklus (1993) - Ehepaare mit drei Kindern -	263
Abbildung A-4:	Monatliche Haushaltsnettoeinkommen im Familienzyklus (1993) - Alleinerziehende mit einem Kind -	263
Abbildung A-5:	Monatliche Haushaltsnettoeinkommen im Familienzyklus (1993) - Alleinerziehende mit zwei Kindern -	264
Abbildung A-6a:	Öffentliche Aufwendungen für Kinder im Familienzyklus (1996) Ehepaare mit einem Kind - Früheres Bundesgebiet	293
Abbildung A-6b:	Öffentliche Aufwendungen für Kinder im Familienzyklus (1996) Ehepaare mit einem Kind - Neue Bundesländer.....	239
Abbildung A-7a:	Öffentliche Aufwendungen für Kinder im Familienzyklus (1996) Ehepaare mit zwei Kindern - Früheres Bundesgebiet	294
Abbildung A-7b:	Öffentliche Aufwendungen für Kinder im Familienzyklus (1996) Ehepaare mit zwei Kindern - Neue Bundesländer.....	294
Abbildung A-8a:	Öffentliche Aufwendungen für Kinder im Familienzyklus (1996) Ehepaare mit drei Kindern - Früheres Bundesgebiet	295
Abbildung A-8b:	Öffentliche Aufwendungen für Kinder im Familienzyklus (1996) Ehepaare mit drei Kindern - Neue Bundesländer.....	295
Abbildung A-9a:	Öffentliche Aufwendungen für Kinder im Familienzyklus (1996) Alleinerziehende mit einem Kind - Früheres Bundesgebiet	296
Abbildung A-9b:	Öffentliche Aufwendungen für Kinder im Familienzyklus (1996) Alleinerziehende mit einem Kind - Neue Bundesländer.....	296
Abbildung A-10:	Öffentliche Aufwendungen für Kinder im Familienzyklus (1996) Alleinerziehende mit zwei Kindern - Früheres Bundesgebiet	297

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1:	Die Entwicklung ausgewählter kindbezogener steuerlicher Entlastungen in DM.....	22
Tabelle 2-2:	Die Entwicklung der Kindergeldzahlungen in der Bundesrepublik.....	23
Tabelle 6-1:	In die Berechnungen eingehende Aufwendungen für Kinder	145
Tabelle 6-2a:	Aufwendungen für Kinder (1996) in unterschiedlichen Familientypen - Früheres Bundesgebiet.....	155
Tabelle 6-2b:	Aufwendungen für Kinder (1996) in unterschiedlichen Familientypen - Neue Bundesländer	156
Tabelle 6-3:	Anteile des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs an den öffentlichen und an den gesamten Aufwendungen für Kinder (1996).....	159
Tabelle 6-4:	Aufwendungen für Kinder (1996) im Rahmen der tertiären Bildung	164
Tabelle 7.1-1:	Horizontale und vertikale Steuergerechtigkeit für Familien 1999.....	176
Tabelle 7.1-2:	Vorgesehene familienbezogene Reformen und deren Konsequenzen für das Optionsmodell - Stand: Steuersenkungsgesetz einschließlich der Entschließung des Bundesrates vom 14. Juli 2000 (Steuersenkungsergänzungsgesetz) (BMF, 21.08.00).....	182
Tabelle 7.1-3:	Kinderfreibeträge bis 2002 aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts, falls Gesetzgeber nicht reagiert ..	186
Tabelle 7.5-1:	Haushaltsnettoeinkommen und Nettoäquivalenzeinkommen privater Haushalte 1998.....	220
Tabelle A-1:	Durchschnittliches Alter der Mutter bei Geburt ihrer Kinder nach Familientypen (1993).....	260
Tabelle A-2:	Tägliche Zeit für unbezahlte Arbeit von Personen in Haushalten verschiedenen Typs (1991/92)	270
Tabelle A-3:	Aufwendungen in der GKV für mitversicherte Kinder und Jugendliche (1996).....	280
Tabelle A-4:	Transferäquivalent der öffentlichen Ausgaben für Kindergärten (1996)	282
Tabelle A-5:	Transferäquivalent des gebührenfreien Schulbesuchs (1996).....	283
Tabelle A-6:	Kosten der Hochschulbildung (1996) je Absolvent	287
Tabelle A-7:	Kosten der beruflichen Bildung (1996)	290

Literaturverzeichnis

- Aichhorn, U. (1994): Konflikte zwischen Frauen- und Familieninteressen aus der Sicht des Familienrechts. In: Badelt, Ch. (Hrsg.) (1994): Familien zwischen Gerechtigkeitsidealen und Benachteiligungen. Wien u.a.
- Althammer, J./Wenzler, S. (1997): Wie familienfreundlich ist die Reform des Familienlastenausgleichs? Eine wohlfahrtsökonomische Analyse der familienpolitischen Wirkungen des Jahressteuergesetzes 1996. In: Finanzarchiv, N.F., Bd. 53, S. 545 ff.
- Badelt, Ch. (1994): Familien zwischen Gerechtigkeitsidealen und Benachteiligungen. Wien.
- Bahle, Th. (1995): Familienpolitik in Westeuropa. Ursprünge und Wandel im internationalen Vergleich. Frankfurt/Main.
- Bardeleben, R. von (1994): „Kosten und Nutzen der betrieblichen Berufsausbildung“. In: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 186, S. 283-289.
- Barr, N. (1993): The Economics of the Welfare State, Stanford.
- Becker, A. (1996): Transferbeziehungen zwischen den Generationen, Peter Lang: Frankfurt/Main u.a.
- Beckmann, K. (2000a): „A note on the tax rate implicit in contributions to pay-as-you-go public pension systems“. In: Finanzarchiv N. F. 57, S. 1-15.
- Beckmann, K. (2000b): „Die gesellschaftlichen Opportunitätskosten der Hochschulausbildung. Empirische Annäherung für Deutschland, 1994 und 1997“. In: Weiß M./Weißhaupt H. (Hrsg.) (1999): Aktuelle Ansätze der Bildungsökonomie. Tagungsband der Fachtagung Bildungsökonomik des Deutschen Instituts für internationale Pädagogische Forschung (DIPF). Frankfurt/Main.
- Beckmann, K./Lüdeke, R. (1998): Social Costs of Higher Education: Production and Financing. The Case of Germany (1994). Passauer Diskussionspapiere, Nr. V-8-98, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät: Universität Passau.
- Bergmann, Ch. (1999): Die Stärkung der Familien hat Priorität. In: Stimme der Familie, Heft 1-2, S. 6 ff.
- Bethusy-Huc, V. von (1987): Familienpolitik. Tübingen.
- BMA (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung) (1993): Arbeits- und Sozialstatistik. Bonn.
- BMA (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung) (1994): Übersicht über das Arbeitsrecht. 5. Auflage. Bonn.
- BMB+F (Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie) (1994): Grund- und Strukturdaten 1994/95. Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie. Bonn.

- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (1998): Familienleistungsausgleich; Vergleichbare Leistungen i.S.d. § 65 EStG. In: Bundessteuerblatt. Ausg. A. Teil I.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (1999): ohne Gz., "Modelle zur gesetzgeberischen Umsetzung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 10.11.1998". Tischvorlage 15.4.99.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2000): Steuerreform 2000 - weniger Steuern - mehr Investitionen - neue Arbeitsplätze. Download der Datei „reform2000.pdf“ von der Internet-Seite „<http://www.bundesfinanzministerium.de>“ (27. Juni 2000).
- BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) (1995): Lebenshaltungsaufwendungen für Kinder. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bd. 43, Stuttgart.
- BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) (1996): Zeit im Blickfeld. Ergebnisse einer repräsentativen Zeitbudgeterhebung. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bd. 121, Stuttgart.
- BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) (1999): Gz. 205-2853-10 vom 22.04.1999, "Modelle zur gesetzgeberischen Umsetzung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 10.11.1998".
- BMFuS (Bundesministerium für Familie und Senioren) (1994a): Fünfter Familienbericht. Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland - Zukunft des Humanvermögens. Bundestagsdrucksache 12/7560. Bonn.
- BMFuS (Bundesministerium für Familie und Senioren) (1994b): Zwölf Wege der Familienpolitik in der Europäischen Gemeinschaft. (Bd. 22.1 der Schriftenreihe sowie Länderberichte Bd. 22.2). Bonn.
- BMG (Bundesministerium für Gesundheit) (1997): Daten des Gesundheitswesens. Baden-Baden.
- BMJFG (Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit) (1978): Konsequenzen des Geburtenrückgangs für ausgewählte Politikbereiche. Stuttgart u.a.
- BMJFG (Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit) (1979): Dritter Familienbericht. Die Lage der Familien in der Bundesrepublik Deutschland. Bundestagsdrucksache 8/3121. Bonn.
- BMJFFG (Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit) (1986): Vierter Familienbericht. Die Situation der älteren Menschen in der Familie. Bundestagsdrucksache 10/6145 Bonn.
- BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft) (1980): Wirtschaftspolitische Implikationen eins Bevölkerungsrückgangs. Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Wirtschaft. Göttingen.

- Borchert, E.-J. (1981): Die Berücksichtigung familiärer Kindererziehung im Recht der gesetzlichen Rentenversicherung. Berlin.
- Bosch, F. W. (1987): Entwicklungslinien des Familienrechts in den Jahren 1947 bis 1987. In: Neue Juristische Wochenschrift, S. 2617 ff.
- Bradshaw, J./Ditch, J./Holmes, H./Whiteford, P. (1994): Support for Children: a Comparison of Arrangements in Fifteen Countries. Department of Social Security Research Report. No. 21. London.
- Bradshaw, J. (1996): Developments in social security policy. In: Jones, Catherine (Hrsg.): New Perspectives on the Welfare State in Europe. London. (zuerst 1993).
- Buchanan, J.M. (1987): „Opportunity cost“. In: The New Palgrave, A Dictionary of Economics, Eatwell, J./Milgate, M./Newman, P. (Hrsg.): Bd. 3, London, S. 718-721.
- Bundesgesetzblatt (1999): Teil I, Nr. 58, S. 2556.
- Bundesministerium für Umwelt (o.J.): Jugend und Familie: Familienpolitik in Österreich. Wien.
- Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen
 BVerfGE 61, 319 ff. (Entscheidung vom 03.11.1987)
 BVerfGE 82, 60 ff. (Entscheidung vom 29.05.1990)
 BVerfGE 82, 198 ff. (Entscheidung vom 12.06.1990)
 BVerfGE 94, 241 ff. (Entscheidung vom 12.03.1996)
 BVerfG 2 BvR 1057/91, 1226/91, 980/91 und 42/93 vom 10.11.1998
 BVerfG 1 BvR 2164/98 vom 23.08.1999
- Buttler, G. (1979): Bevölkerungsrückgang in der Bundesrepublik. Ausmaß und Konsequenzen. Köln.
- Chakrabarti, S./Lord W./Rangazas P. (1993): Uncertain Altruism and Investment in Children. In: American Economic Review, Bd. 83, S. 994-1002.
- Chiswick, B. R. (1972): Minimum Schooling Legislation, Externalities and a „Child Tax“. In: Journal of Law and Economics, Bd. 15, S. 353-361.
- Claessens, D. (1967): Familie und Wertsystem. Eine Studie zur „Zweiten, soziokulturellen Geburt“ des Menschen, 2. Aufl., Berlin.
- Conze, K./Ott, N. (2000): Einkommens- und Wohlfahrtsentwicklung von Familien und Alleinerziehenden, Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Bochum.
- Cornes, R./Sandler, T. (1996): The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods, 2. Aufl., Cambridge.
- Creedy, J. (1998): „Measuring welfare changes and tax burdens“. Cheltenham.
- Dathe, D. (1998): Der Familienzyklus als Bestimmungsfaktor für das Familieneinkommen und das Arbeitsangebot. Eine Untersuchung für West- und Ostdeutschland auf der Grundlage des Mikrozensus 1995. Discus-

- sion Paper FS I 98-208, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1994): Zwischenbericht der Enquête-Kommission 'Demographischer Wandel'. Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und die Politik. Bonn.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1998): Zweiter Zwischenbericht der Enquête-Kommission 'Demographischer Wandel'. Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und die Politik. Bonn.
- Dinkel, R. (1984): Die Auswirkungen eines Geburten- und Bevölkerungsrückgangs auf Entwicklung und Ausgestaltung von gesetzlicher Alterssicherung und Familienlastenausgleich. Berlin.
- Dinkel, R. (1987): Familienlastenausgleich: Reformen und kein Ende. In: Wirtschaftsdienst 1987, S. 91 ff.
- Ditch, J./Barnes, H./Bradshaw, J. (Hrsg.) (1996a): Eine Synthese nationaler Familienpolitiken 1995. Europäische Kommission in der Reihe European Observatory on National Family Policies (Hrsg.). Luxemburg.
- Ditch, J./Barnes, H./Bradshaw, J. (Hrsg.) (1996b): Entwicklungen der nationalen Familienpolitik im Jahre 1995. Europäische Kommission in der Reihe European Observatory on National Family Policies (Hrsg.). Luxemburg.
- Dopffel, P. (Hrsg.) (1994): Kindschaftsrecht im Wandel. Zwölf Länderberichte mit einer vergleichenden Summe. Studien zum ausländischen und internationalen Privatrecht Bd. 40 des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Privatrecht. Tübingen.
- Dopffel, P./Martiny, D. (Hrsg.) (1994): Rechtsvergleichung. In: Kindschaftsrecht im Wandel. Zwölf Länderberichte mit einer vergleichenden Summe. Studien zum ausländischen und internationalen Privatrecht Bd. 40 des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Privatrecht. Tübingen, S. 573 - 661.
- Duessenberry, J, S. (1966): Die Beziehungen zwischen Einkommen und Konsum und ihre Folgen. In: Streissler, E. u. M. (Hrsg.): Konsum und Nachfrage. Köln, Berlin.
- Dumon, W. (Hrsg.) (1990): Family Policy in EEC-Countries. Europäische Gemeinschaft. Brüssel (Hrsg.). Luxemburg.
- Dumon, W. (Hrsg.) (1994): Veränderungen der Familienpolitik in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Europäische Gemeinschaften. Kommission. Brüssel (Hrsg.). Luxemburg.
- Ebert, Th. (1995): Familienfundamentalismus und Alterssicherung. In: WSI-Mitteilungen 1995, S. 365 ff.
- Engstler, H. (1998): Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik. Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.). S. 94, 175.

- Erbsland, M./Wille, E. (1995): „Bevölkerungsentwicklung und Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung“. In: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft 95, S. 661-686.
- Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge.
- Esping-Andersen, G. (1997): *Towards a Post-industrial Welfare State*. In: Politik und Gesellschaft. Jg. 51, S. 237 - 245.
- Euler, M. (1993): „Aufwendungen für Kinder“. In: Wirtschaft und Statistik 45, S. 759-769.
- Felderer, B. (1983): *Wirtschaftliche Entwicklung bei schrumpfender Bevölkerung*. Berlin u.a.
- Frerich, J./Frey, M. (1993): *Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland*. 3 Bände. München u.a. Band 3.
- Galler, H. P. (1991): *Zu den Opportunitätskosten der Familienbildung*. In: Gräbe, S. (Hrsg.): *Der private Haushalt - erkannte, verkannte und unbekannte Dimensionen*. Frankfurt, S. 118-152.
- Gerlach, I. (1996): *Familie und staatliches Handeln. Ideologie und politische Praxis in Deutschland*. Opladen.
- Gerlach, I. (1999): *Familienpolitik der Bundesrepublik Deutschland - von der Institutionenpolitik zur Steuerung der Humanvermögensproduktion?* In: 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland - Ein feministischer Rückblick. In: *femina politica* Nr. 1.
- Gerlach, I. (1999): *Familienpolitik nach dem Kriterium der Wertäquivalenz: Elemente eines neuen Familienlastenausgleichs*. In: *Familienpolitische Informationen der EAF (Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen)*. Nr. 2 und 3.
- Gerlach, I. (2000): *Familienpolitik: Steuerungserfordernisse und -defizite im europäischen Vergleich*. In: v. Laer, H. u.a. (Hrsg.): *Die Wiederkehr der Familie - Probleme der Reorganisation von Gesellschaft*. Vechtaer Universitätsschriften. Münster.
- Gerlach, I. (2000): *Politikgestaltung durch das Bundesverfassungsgericht am Beispiel der Urteilsprechung zum Familienlastenausgleich*. In *APuZ* B 3 - 4. 21. Januar.
- Gerlach I. (2000): *Familienminister und Familienministerinnen der Bundesrepublik Deutschland (Aenne Brauksiepe, Katharina Focke, Anke Fuchs, Heiner Geißler, Bruno Heck, Antje Huber, Ursula Lehr, Hannelore Rönsch, Käte Strobel, Rita Süßmuth, Franz-Josef Wuermeling)*. In: Kempf, U./ Merz, H.-G. (Hrsg.): *Die deutschen Bundesminister 1949 - 1998*. Opladen.
- Gerlach, I. (2000): *Familienpolitik am Ende des 20. Jahrhunderts - zur sozialen Frage der dritten Dimension*. In: *actio catholica*. Wien. H. 2.

- Gerlach, I. (2000): Generationengerechtigkeit im politischen Prozeß? Familienpolitik vor der Frage des staatlichen Rückzugs. In: Gerlach, I./Nitschke, P. (Hrsg.): *Metamorphosen des Leviathan? Staatsaufgaben im Umbruch*. Opladen.
- Giersch, H. (1960): *Allgemeine Wirtschaftspolitik - Grundlagen*. Wiesbaden
- Grüske, K.-D. (1994): Verteilungseffekte der öffentlichen Hochschulfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland - Personale Inzidenz im Querschnitt und Längsschnitt. In: Lüdeke, R. (Hrsg.): *Bildung, Bildungsfinanzierung und Einkommensverteilung II. Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Neue Folge Band 221/II*, Berlin, S. 71 - 147.
- Harford, J. D. (1998): The Ultimate Externality. In: *The American Economic Review Vol. LXXXVIII*, S. 260-265.
- Hatzold, O./Leipert, Ch. (1996): Erziehungsgehalt. Wirtschaftliche und soziale Wirkungen bezahlter Erziehungsarbeit der Eltern. Deutscher Arbeitskreis für Familienhilfe e.V. Freiburg.
- Hauser, R. (1995a): *Wie sicher sind die Renten? Mönchengladbach*.
- Hauser, R. (1995b): Die Entwicklung der Einkommenslage von Familien über zwei Dekaden - einige empirische Grundlagen zur Würdigung der deutschen Familienpolitik. In: Kleinhenz, G. (Hrsg.): *Soziale Ausgestaltung der Marktwirtschaft, Festschrift zum 65. Geburtstag für Heinz Lampert*, Berlin, S. 133 ff.
- Hauser, R. (1995c): Reformperspektiven des Systems der sozialen Sicherung bei veränderten Rahmenbedingungen. In: Döring, D./Hauser, R. (Hrsg.): *Soziale Sicherheit in Gefahr. Zur Zukunft der Sozialpolitik*. Frankfurt am Main, S. 51 ff.
- Hauser, R. (2000): Generationenverträge als Basis des Sozialstaates: Ökonomische Interpretationsmöglichkeiten. In: Theurl, E. (Hrsg.): *Der Sozialstaat an der Jahrtausendwende - Analysen und Perspektiven*. Heidelberg.
- Häußler, M./Wacker, E./Wetzler, R. (1996): *Lebenssituation von Menschen mit Behinderung in privaten Haushalten*. Baden-Baden.
- Heldmann, E. (1986): *Kinderlastenausgleich in der Bundesrepublik Deutschland. Darstellung, kritische Würdigung und Analyse alternativer Reformmöglichkeiten*. Frankfurt/Main.
- Henke, K.-D. (1989): Konsequenzen der Steuerreform für Haushalt und Familie. In: Rapin, H. (Hrsg.): *Familiengerechte Steuer- und Transferpolitik*. Frankfurt/Main, S. 34 ff.
- Hertel, J. (1998): „Aufwendungen für den Lebensunterhalt von Kindern“. In: *Wirtschaft und Statistik 50*, S. 523-533.
- Heyde, W. (1983): Die Rechtsprechung. In: Benda, E. u.a. (Hrsg.): *Handbuch des Verfassungsrechts*. Berlin u.a.
- Heymann, H. G./Bloom, R. (1990): „Opportunity Cost in Finance and Accounting“. New York u.a.

- Höffe, O./Hollerbach, A./Kerber, W. (1986): Gerechtigkeit. In: Staatslexikon. Recht, Wirtschaft, Gesellschaft, 7. Auflage, Freiburg u.a., Sp. 895 ff.
- Höhen, W. (1968): Vermögenspolitische Gesetze und Maßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland. Köln.
- Homburg, St. (1997): Allgemeine Steuerlehre. München.
- Huinink, J. (1995): Warum noch Familie? Zur Attraktivität von Partnerschaft und Elternschaft in unserer Gesellschaft. Frankfurt/Main.
- Jacobs, K. et al. (1993): Ausgabenprofile nach Alter und Geschlecht in der gesetzlichen Krankenversicherung. Berlin.
- Jepsen, M./Meulders, D./Plasman, O./Vanhuynegem, Ph. (1997): Individualisation of the social and fiscal rights and the equal opportunities between women and men. Final Report. DULBEA: Département d' Économie Appliquée de l'ULB. Brüssel.
- Kaufmann, F. X. (1993): Familienpolitik in Europa. In: Bundesministerium für Familie und Senioren (Hrsg.): 40 Jahre Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Neuwied.
- Kaufmann, F. X. (1995): Zukunft der Familie im vereinten Deutschland. Gesellschaftliche und politische Bedingungen. München.
- Keil, S. (1993): Elterliches Erziehungsrecht und ergänzende Erziehungshilfen im Wandel der letzten 40 Jahre. In: Bundesministerium für Familie und Senioren (Hrsg.): 40 Jahre Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland - Rückblick/Ausblick. Neuwied u.a., S. 117 ff.
- Keil, S. (1995): Familienleitbilder zwischen Kontinuität und Veränderung. In: Keil, S. u.a. (Hrsg.): Familie morgen? Ertrag und Perspektiven des Internationalen Jahres der Familie. Marburg, S.38 ff.
- Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland und Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.) (1997): Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit. Wort des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland. Bonn.
- Kleinhenz, G. (1995a): Notwendige Weichenstellungen in der Familienpolitik. In: Anton Rauscher (Hrsg.): Welche Zukunft hat die Familie? Köln, S. 113ff.
- Kleinhenz, G. (1995b): Konzeption für einen Familienlasten- und Familienleistungsausgleich. In: Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Familienorganisationen (Hrsg.): Vom Familienlastenausgleich zum Familienleistungsausgleich. Grundlage - Eckwerte - Ausgestaltung. Bonn, S. 4 ff., 71 ff.
- Kleinhenz, G. (1997): Sozialstaatlichkeit in der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft. In: Kleinhenz, G./Lampert, H./Oberhauser, A. (Hrsg.): Sozialstaat Deutschland, Themenheft der Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. Bd. 216, S. 385 ff., 392 ff.

- Kleinhenz, G./Lampert, H./Oberhauser,, A. (Hrsg.) (1997): Sozialstaat Deutschland, Themenheft der Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. Bd. 216, S. 385 ff.
- Kleinhenz, G./Werding, M. (1997): Private und öffentliche Aufwendungen für Kinder in unterschiedlichen Lebensphasen der Familien. Projektbericht im Auftrag des Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Universität Passau.
- Köhler, P. A. (1997): Dänemark und Schweden: Der "skandinavische Wohlfahrtsstaat" auf Reformkurs. In: Sozialer Fortschritt. Jg. 46. H. 1 - 2, S. 25 - 30.
- Kötter, U. (1997): Das niederländische Wohlfahrtsstaatsmodell - kein Vorbild mehr? In: Sozialer Fortschritt. Jg. 46. H. 1 - 2, S. 12 - 16.
- Krappmann, L. (1997): Brauchen junge Menschen alte Menschen? In: Krappmann, L./Lepenies, A. (Hrsg.): Alt und Jung. Frankfurt/Main, S. 185-204.
- Krüsselberg, H.-G. (1979): Vitalvermögenspolitik und die Einheit des Sozialbudgets: Die ökonomische Perspektive der Sozialpolitik für das Kind. In: Lüscher, K. (Hrsg.): Sozialpolitik für das Kind. Stuttgart, S. 143-179.
- Krüsselberg, H.-G. et al. (1986): Verhaltenshypothesen und Familienzeitbudgets. Schriftenreihe des BMJFG. Bd. 182. Stuttgart.
- Krüsselberg, H.-G. (1995): Der familienpolitische Handlungsbedarf: Vom Familienlastenausgleich zum Familienleistungsausgleich. In: Keil, S./Langer, I. (Hrsg.): Familien morgen? Ertrag und Perspektiven des Internationalen Jahres der Familie 1994. Marburg, S. 75 ff.
- Krüsselberg, H.-G. (1997): Ethik, Vermögen und Familie - Quellen des Wohlstands in einer menschenwürdigen Ordnung. Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft. Bd. 56. Stuttgart.
- Krüsselberg, H.-G. (2000): Der vermögentheoretische Zugang zur Familienpolitik. In: Jans, B./Habisch, A./Stutzer, E. (Hrsg.): Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale. Festschrift für Max Wingen zum 70. Geburtstag. Graftschaft, S. 79-88.
- Küng, E. (1967): Wirtschaft und Gerechtigkeit. Tübingen.
- Lampert, H. (1981): Leitbild und Maßnahmen der Familienpolitik in der DDR. In: Schweitzer, R. von (Hrsg.): Leitbilder für Familie und Familienpolitik. Festgabe für Helga Schmucker. Berlin, S. 63 ff.
- Lampert, H. (1992): „Der Beitrag von Familien mit Kindern zur Humanvermögensbildung“. In: Bock, T. (Hrsg.): Sozialpolitik und Wissenschaft, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge. Frankfurt/Main.
- Lampert, H. (1994): Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Familienpolitik aus familienpolitischer Sicht. In: Bottke, W. (Hrsg.): Familie als zentraler Grundwert demokratischer Gesellschaften. St. Ottilien, S. 43 ff.

- Lampert, H. (1995): Familienlastenausgleich und Sozialversicherung. In: Vierteljahresschrift für Sozialrecht, S. 75 ff.
- Lampert, H. (1996a): Priorität für die Familie. Plädoyer für eine rationale Familienpolitik. Berlin.
- Lampert, H. (1996b): Zur Lage der Familien und den Aufgaben der Familienpolitik in den neuen Bundesländern. In: Hauser, R. (Hrsg.): Sozialpolitik im vereinten Deutschland III. Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F. Band 208/III, S. 11 ff.
- Lampert, H. (1997): Krise und Reform des Sozialstaates. Frankfurt/Main u.a.
- Lampert, H. (1998): Lehrbuch der Sozialpolitik. 5. Aufl., Berlin.
- Lange, A. (1999): "Generationenrhetorik" und mehr: Versuche über ein Schlüsselkonzept. In: Sozialwissenschaftliche Literaturreisendruck, Trendbericht H. 2.
- Lange, K. (2000): Verfassungsrechtliche Möglichkeiten einer gleichheitsorientierten Reform des Familienleistungsausgleichs - Expertise für das BMFSFJ. Gießen.
- Langer-El Sayed, I. (1980): Familienpolitik: Tendenzen, Chancen, Notwendigkeiten. Frankfurt/Main.
- Liegle, L. (1987): Welten der Kindheit und Familie. Weinheim, München.
- Limbach, J. (1988): Die Entwicklung des Familienrechts seit 1948. In: Nave-Herz, R. (Hrsg.): Wandel und Kontinuität der Familie in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart, S. 11 ff.
- Lingemann, W. (1994): Das rechtliche Konzept der Familienbesteuerung. Berlin.
- Little, T. D./Brendgen, M./Wanner, B./Krappmann, L. (1999): Children's reciprocal perceptions of friendship quality in the sociocultural contexts of East and West Berlin. *International Journal of Behavioural Development*, 23, S. 63-89.
- Lucas jr., R. E. (1988): On the Mechanics of Economic Development. In: *Journal of Monetary Economics*. Bd. 22, S. 3-42.
- Lüdeke, R. (1991): Externe Effekte, öffentliche Güter und optimale Besteuerung. In: *Das Wirtschaftsstudium (WISU)*, S. 765-777.
- Lüdeke, R. (Hrsg.) (1994): Bildung, Bildungsfinanzierung und Einkommensverteilung, 2 Bde., Berlin.
- Lüdeke, R. (1995a): „Was sind uns unsere Kinder wert?“, Diskussionspapier, Lehrstuhl für Finanzwissenschaft: Universität Passau.
- Lüdeke, R. (1995b): Kinderkosten, umlagefinanzierte Rentenversicherung, Staatsverschuldung und intergenerative Einkommensverteilung. Kinderbezogene Alternativen zum heutigen gesetzlichen Alterssicherungssystem. In: Kleinhenz, G. (Hrsg.): Soziale Ausgestaltung der Marktwirtschaft. Die Vervollkommnung einer „Sozialen Marktwirtschaft“ als Dau-

- eraufgabe der Ordnungs- und Sozialpolitik. Festschrift zum 65. Geburtstag für Heinz Lampert. Berlin, S. 151 ff.
- Lüdeke, R. (1999): Die Staatsquoten bei der Produktion, der Einkommensverteilung und der Einkommensverwendung in marktwirtschaftlichen Systemen. In: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Bd. 224.
- Lüdeke, R. (2000): Vom Familienlastenausgleich zum Elternleistungsausgleich: Von der interpersonellen Bedarfsgerechtigkeit zur intergenerativen Leistungsgerechtigkeit. In: Lüdeke, R./Scherf, W./Steden, W. (Hrsg.): Wirtschaftswissenschaft im Dienste der Verteilungs-, Geld- und Finanzpolitik. Festschrift zum 70. Geburtstag für Alois Oberhauser. Berlin, S. 193-217.
- Lüdeke, R./Werding, M. (1996): Die Reform des Dualen Familienlasten- bzw. Familienleistungsausgleichs 1996. Wirkungen und Ziele einkommensteuerlicher Kinderfreibeträge und des Kindergelds nach altem und neuem Recht. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. Bd. 215, S. 419 ff.
- Lüscher, K./Schultheis, F. (Hrsg.) (1993): Generationenbeziehungen in „postmodernen“ Gesellschaften. Konstanz.
- Marquardt, K.-H. (1994): Familien im Wanderungsprozeß in Europa? In: Deutsche Nationalkommission für das internationale Jahr der Familie: Familienreport 1994. Bonn, S. 180 - 190.
- Meier, U./Schweitzer, v. R. (1999): Private Haushalte als Wohlfahrtsproduzenten. In: Handbuch der Wirtschaftsethik. Bd.3: Ethik wirtschaftlichen Handelns. Gütersloh.
- Meier U. (1995): Familienhaushalte als Produktionsstätten von kulturellen und sozialen Kapital - Zur gesellschaftlichen Bedeutung des vermeintlichen Privaten. In: Hauswirtschaft und Wissenschaft, 43. Jg., H. 6, Hohengehren.
- Mennel, A./Förster, J. (Hrsg.) fortlaufend: Steuern in Europa, Amerika und Asien. Lose-Blatt-Sammlung des Verlages Neue Wirtschaftsbriefe. Herne u.a.
- Meyer, S./Schulze, E. (1992): Familie im Umbruch. Zur Lage der Familien in der ehemaligen DDR. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie und Senioren.
- MISSOC (Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften) (Hrsg.) (1999): Gemeinschaftliches Informationssystem zur sozialen Sicherheit. Soziale Sicherheit in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Stand am 1. Januar 1998 und Entwicklungen. Europäische Kommission. Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten. Referat V/E/2. Luxemburg. 1999.
- Montada, L./Lerner, M.J. (Hrsg.) (1996): Societal concerns about justice. New York.

- Nell-Breuning, O. v. (1985): *Gerechtigkeit und Freiheit. Grundzüge katholischer Soziallehre*. 2. Aufl. München.
- Neubauer, E. (1992): *Familienpolitische Ansätze zum Ausgleich der Aufwendungen für Kinder. Teil 7 des Berichts der Projektgruppe "Familienpolitische Fördersysteme in der europäischen Gemeinschaft"*. Bonn.
- Neubauer, E./Dienel, C./Lohkamp-Himminghofen, M. (Hrsg.) (1993): *Zwölf Wege der Familienpolitik in der Europäischen Gemeinschaft. Eigenständige Systeme und vergleichbare Qualitäten? Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie und Senioren. Bd. 22.2. Länderberichte*. Stuttgart, Berlin, Köln.
- Niehaus, F.K. (1994): *Familienpolitische Komponenten in den Wohnungsbauförderungsrichtlinien des Bundes und der Länder*. In: Deutsches Jugendinstitut (Hrsg.): *Materialien zum Fünften Familienbericht. Bd. 1*. München 1994, S. 205 ff.
- Oberhauser, A. (1988): *Familienlastenausgleich*. In: Willi, A. u.a. (Hrsg.): *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft. 2. Bd*. Stuttgart u.a., S. 853 ff.
- Oberhauser, A. (1989): *Familie und Haushalt als Transferempfänger - Situation, Mängel und Reformansätze*. Frankfurt/Main. New York.
- Oberhauser, A. (1993): *Unterschiedliche Ziele und Gestaltungsmöglichkeiten des Familienlastenausgleichs*. In: Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen (Hrsg.): *Familienlastenausgleich*. Berlin, S. 185 ff.
- Oeter, F. (1991): *Transferbelastung der Familie*. In: *Zeitschrift für das gesamte Familienrecht* 38, S. 1025-1028.
- Ott, N. (1997): *Beruf, Kinder, Familie - ein Spannungsfeld aus ökonomischer Sicht*. In: Behning, U. (Hrsg.): *Das private ist ökonomisch - Widersprüche der Ökonomisierung von Familien- und Haushaltsdienstleistungen*. Berlin, S. 41ff.
- Ott, N. (1997b): *"Bildung und soziales Sicherungssystem - ist ein deutscher Weg gangbar?" Kommentar zu Gert Wagner*. In: Pohl, R./Schneider, H. (Hrsg.): *Wandeln oder Weichen - Herausforderungen der wirtschaftlichen Integration für Deutschland. Sonderheft des IWH 3/1997*. S. 57-62.
- Ott, N. (2000): *Ökonomische Effizienz und Familienlastenausgleich - eine konzeptionelle Klärung*. In: Jans, B./Habisch, A./Stutzer, E. (Hrsg.): *Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale*. Graftschaff, S. 185 ff.
- Papandreou, A. (1994): *Externality and Institutions*. Oxford.
- Pechstein, M. (1994): *Familiengerechtigkeit als Gestaltungsgebot für die staatliche Ordnung. Zur Abgrenzung von Eingriff und Leistung bei Maßnahmen des sog. Familienlastenausgleichs*. Baden-Baden.
- Peemanns-Poulet, H./Carton de Tournai, J. (1994): *L' individualisation des droits dans l'assurance maladie-invalidité des travailleurs salariés*.

- Etude réalisée pour le Ministère de la Prévoyance Social. Université des Femmes. Brüssel.
- Petermann, F./Petermann, U. (2000): Training mit Jugendlichen. Förderung von Arbeits- und Sozialverhalten. 6. überarb. Aufl., Göttingen.
- Petermann, U. (1992): Sozialverhalten bei Grundschulern und Jugendlichen. 2. Aufl., Frankfurt.
- Petermann, U./Hermann, B. (1999): Entwicklung externalisierender Verhaltensstörungen: Ein biopsychosoziales Modell. Zeitschrift für Klinische Psychologie, Psychiatrie und Psychotherapie, 47, 1-33.
- Petersen, H.-G. (1990): Finanzwissenschaft I, 2. Aufl., Stuttgart .
- Platzer, H.-W. (Hrsg.) (1997): Sozialstaatliche Entwicklungen in Europa und die Sozialpolitik der Europäischen Union.
- Präsident der Europäischen Kommission (Hrsg.) (1996): Über Gleichbehandlung hinaus: Soziale Sicherheit in einem Europa des Wandels. Konferenzbericht des EU-Vorsitzenden von Irland. Dublin.
- Richter, I. (1989): Alternativ Kommentar zum Grundgesetz, 2. Aufl.
- Rollett, B. (2000): Diskussion zu Kurt Reppners „Entwicklung von Eltern-Kind-Beziehungen“. In: Schneewind, K. (Hrsg.): Familienpsychologie im Aufwind. Brückenschläge zwischen Forschung und Praxis, Göttingen u.a.
- Roppel, U./Schnieewind, H.-J. (1987): Familienlastenausgleich und Alterssicherung im Zusammenhang von Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren. In: Felderer, B. (Hrsg.): Kapitaldeckungsverfahren versus Umlageverfahren. Demographische Entwicklung und Finanzierung von Alterssicherung und Familienlastenausgleich. Berlin, S. 149-166.
- Rose, M. (1991): Plädoyer für ein konsumbasiertes Steuersystem. In: Rose, M. (Hrsg.): Konsumorientierte Neuordnung des Steuersystems. Heidelberg.
- Rust, U. (1990): Familienlastenausgleich in der gesetzlichen Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung. Berlin.
- Rutz, M. (Hrsg.) (1997): Aufbruch in der Bildungspolitik. Roman Herzogs Rede und 25 Antworten. München.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1998). Vor weitreichenden Entscheidungen. Jahresgutachten 1998/99. Stuttgart.
- Schäfer, B. (1996): Familienlastenausgleich in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt u.a.
- Schäfer, D./Schwarz, N. (1994): „Wert der Haushaltsproduktion 1992“. In: Wirtschaft und Statistik 46, S. 597-612.
- Schäfer, D./Schwarz, N. (1996): Der Wert der unbezahlten Arbeit der privaten Haushalte - Das Satellitensystem Haushaltsproduktion. In: Blanke, K./Ehling, M./Schwarz, N. (Hrsg.): Zeit im Blickfeld - Ergebnisse ei-

- ner repräsentativen Zeitbudgeterhebung. Schriftenreihe des BMFSFJ. Bd. 121. Köln, S. 15-69, 38-54.
- Scheiwe, K. (1994): Wer wird unterstützt? Die Absicherung von Familien mit Kindern zwischen Sozial- und Privatrecht in Belgien, Deutschland und dem Vereinigten Königreich. In: Internationale Revue für soziale Sicherheit. Bd. 47 H. 3/ 4, S. 53 - 75.
- Scherf, W. (1999): Das Ehegattensplitting ist kein Steuervorteil. In: Wirtschaftsdienst, 79, S. 27-34.
- Schmähl, W. (1986): Bevölkerungsentwicklung und soziale Sicherung. Auswirkungen demographischer Veränderungen auf die soziale Sicherung im Alter, bei Krankheit und Pflegebedürftigkeit. In: Felderer, B. (Hrsg.): Beiträge zur Bevölkerungsökonomie. Schriften des Vereins für Sozialpolitik. N.F. Bd. 153, Berlin, S. 169 ff.
- Schmähl, W. (1991): Alterssicherungssystem in der Bewährung: Sozial-versus Privatversicherung?. In: Heft 11 der Beihefte zu Kredit und Kapital, S. 145 ff.
- Schmähl, W. (1993): Reformen der Rentenversicherung: Gründe, Strategien und Wirkungen - Das Beispiel der Rentenreform 1992. Arbeitspapier des Zentrums für Sozialpolitik Nr. 2/90. Bremen.
- Schmidt, A. (1988): Alterssicherung und Familie. In: Die Angestelltenversicherung 35, S. 477-482.
- Schmidt, H./Frank, U./Müller-Rohr, I. (1985): Kritische Bemerkungen zum System des Kinderlastenausgleichs - zugleich Vorschlag zur Neugestaltung der gesetzlichen Rentenversicherung. In: Finanzarchiv N.F. 43, S. 28-66.
- Schmitt, M./Montada, L. (Hrsg.) (1999): Gerechtigkeitserleben im wiedervereinigten Deutschland. Opladen.
- Schmucker, H. (1969): Haushalt, privat .III. Haushaltsrechnungen und Verbrauchsstatistik. Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, S.63 ff.
- Schneewind, K.A. (1999): Familienpsychologie. 2. Aufl. Stuttgart.
- Schneewind, K.A./Vaskovics, L.A. (1996): Optionen der Lebensgestaltung junger Eltern und Kinderwunsch. Verbandsstudie - Endbericht. Stuttgart.
- Schreiber, W. (1955): Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft. Vorschläge des Bundes Katholischer Unternehmer zur Reform der Sozialversicherungen. In: Schriftenreihe des Bundes Katholischer Unternehmer. Bd. 3. Köln.
- Schreiber, W. (1964): Kindergeld im sozio-ökonomischen Prozeß. Familienlastenausgleich als Prozeß zeitlicher Kaufkraft-Umschichtung im Individual-Bereich. Köln.
- Schreiber, W. (1971): Zum System sozialer Sicherung. Köln.
- Schwab, D. (1989): Familienrecht. 5. Auflage, München.

- Schwarz, N. (1996): „Zeit für Kinder“. In: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (1996), S. 92-128.
- Schweitzer, v. R. (1991): Einführung in die Wirtschaftslehre des privaten Haushalts. Stuttgart.
- Schweitzer, v. R. (1997): Geschlechtersolidarität und Modernität in der Familienforschung. In: Gabriel, K./Herth, A./Strohmeier, K.P. (Hrsg.): Modernität und Solidarität. Konsequenzen gesellschaftlicher Modernisierung. Festschrift für F.-X. Kaufmann. Freiburg. Basel. Wien.
- Schweitzer, v. R./Ehling, M./Schäfer, D. u.a. (1990): Zeitbudgeterhebungen, Ziele, Methoden und neue Konzepte. Stuttgart.
- Sinn, H.-W. (1997): The Value of Children and Immigrants in a Pay-as-you-go Pension System: A Proposal for a Partial Transition to a Funded System. CES-Working Paper Nr. 141. München.
- Stauf, R./Tannian, F. X. (Hrsg.) (1972): Externalities: Theoretical Dimensions of Political Economy. New York.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (1990): Familien heute. Strukturen, Verläufe und Einstellungen. Stuttgart.
- Statistisches Bundesamt (1995): Die Zeitverwendung der Bevölkerung. Zeitbudgeterhebung 1991/92, 4 Tabellenbände. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (1997): Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1997. Stuttgart.
- Statistisches Bundesamt, laufende Veröffentlichungen:
- Fachserie 11: Bildung und Kultur,
 Reihe 1: Allgemeinbildende Schulen, Schuljahr 1996/97.
 Reihe 2: Berufliche Schulen, Schuljahr 1996/97.
- Fachserie 13: Sozialleistungen,
 Reihe 6.3.1: Tageseinrichtungen für Kinder. 1994 und 1998.
- Fachserie 14: Finanzen und Steuern,
 Reihe 3.4: Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte für Bildung, Wissenschaften und Kultur. 1994 und 1996.
- Fachserie 15: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1993,
 Heft 4: Einnahmen und Ausgaben privater Haushalte (EVS 1993).
- Fachserie 17: Preise,
 Reihe 2: Preise und Preisindizes für gewerbliche Produkte (Erzeugerpreise). 1996.
 Reihe 7: Preisindizes für die Lebenshaltung. 1996.
- Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen,
 Reihe 1.3: Konten und Standardtabellen, 1996 (Hauptbericht).
- Stimme der Familie (1996): Februar, S. 3.
- Sudmann, H. (1993): Der Familienlastenausgleich im Spannungsfeld von leistungsgerechter Besteuerung und bedarfsgerechter Förderung. In: Sozialer Fortschritt, S. 276 ff.

- Suhr, D. (1990): Transferrechtliche Ausbeutung und verfassungsrechtlicher Schutz von Familien, Müttern und Kindern. In: Der Staat, S. 69 ff.
- Weale, M. (1992): Externalities from Education. In: Hahn, F. (Hrsg.): The Market-Practice and Policy. Houndmills u.a., S. 112-135.
- Weltbank (Hrsg.) (1990): Weltentwicklungsbericht 1990 - Die Armut. 1. A. Washington.
- Weltbank (Hrsg.) (1991): Weltentwicklungsbericht 1991 - Entwicklung als Herausforderung. 1. A. Washington.
- Werding, M. (1998): Zur Rekonstruktion des Generationenvertrages. Tübingen.
- Werding, M. (1999): Umlagefinanzierung als Humankapitaldeckung: Grundrisse eines erneuerten „Generationenvertrages“. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 218, S. 491-511.
- Werding, M. (2000): Familienpolitik für junge Familien - Wirkungen des „Familiengeld“-Konzepts der CDU/CSU-Bundestagsfraktion. ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung. München (in Vorbereitung).
- Willeke, F.-U./Onken, R. (1990): Allgemeiner Familienlastenausgleich in der Bundesrepublik Deutschland - Eine empirische Untersuchung zu drei Jahrzehnten monetärer Familienpolitik. Frankfurt/Main. New York.
- Wingen, M. (1997): Familienpolitik. Grundlagen und aktuelle Probleme. Stuttgart.
- Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMJFG (1971): Reform des Familienlastenausgleichs. Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit (Hrsg.). Bonn.
- Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMJFG (1974): Familie und Wohnen. Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit (Hrsg.). Schriftenreihe. Bd. 20. Stuttgart u.a.
- Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMJFG (1979): Leistungen für die nachwachsende Generation. Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit. Bd. 73. Stuttgart u.a.
- Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMJFG (1984): Familie und Arbeitswelt. Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit. Bd. 143. Stuttgart u.a.
- Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMJFFG (1988): Familienpolitik nach der Steuerreform. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit. Bd. 241. Stuttgart u.a.
- Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMJFFG (1989): Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und Anrechnung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit. Bd. 243. Stuttgart u.a.
- Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMFuS (1991): Leitsätze und Empfehlungen zur Familienpolitik im vereinigten Deutschland.

- Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie und Senioren. Bd. 1. Stuttgart u.a.
- Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMFuS (1992): Zur Berechnung des steuerfreien Existenzminimums für den Lebensunterhalt eines Kindes. Bundesministerium für Familie und Senioren. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Bd. 15. Stuttgart u.a.
- Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMFSFJ (1995): Zur Weiterentwicklung des Familienlastenausgleichs nach den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts seit 1990: Stellungnahme vom 11. November 1994. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Bd. 104. Stuttgart u.a.
- Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMFSFJ (1998): Kinder und ihre Kindheit in Deutschland. Eine Politik für Kinder im Kontext von Familienpolitik. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Bd. 154. Stuttgart u.a.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMFSFJ (1999): Zur Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs nach den Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichts vom 10. November 1998: Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Bd. 192. Stuttgart u.a.
- Zimmermann, H./Henke, K.-D. (1994): Finanzwissenschaft. 7. Auflage. München.

**Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Stand: 6. Dezember 2000**

Geißler, Prof. Dr. Ing. Dr. h. c., Clemens - Vorsitzender - emeritiert Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung an der Universität Hannover GmbH	Krappmann, Prof. Dr., Lothar Max-Planck-Institut für Bildungsforschung Berlin
Filipp, Prof. Dr., Sigrun-Heide - stellvertretende Vorsitzende - Universität Trier Fachbereich I Psychologie	Krüsselberg, Prof. Dr., Hans-Günter emeritiert Philipps-Universität Marburg Fachbereich Wirtschaftswissenschaften Wirtschaftspolitik II, Abt. für Allg. Volkswirtschaftslehre
Grüske, Prof. Dr., Karl-Dieter - stellvertretender Vorsitzender - Universität Erlangen-Nürnberg Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre insbes. Finanzwissenschaft	Lampert, Prof. Dr., Heinz emeritiert Universität Augsburg Fachbereich Volkswirtschaftslehre
Gerlach, Prof. Dr., Irene Westfälische Wilhelms-Universität Münster Institut für Politikwissenschaft	Liegle, Prof. Dr., Ludwig Universität Tübingen Institut für Erziehungswissenschaften
Huinink, Prof. Dr., Johannes Universität Rostock Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät - Institut für Soziologie	Lüdeke, Prof. Dr., Reinard Universität Passau Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre mit Schwerpunkt Finanzwissenschaft
Keil, Prof. Dr. Dr., Siegfried Philipps-Universität Marburg Fachbereich Evang. Theologie Fachgebiet Sozialethik	Lüscher, Prof. Dr., Kurt Universität Konstanz Forschungsschwerpunkt Gesellschaft und Familie
Kleinhenz, Prof. Dr., Gerhard Universität Passau Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre mit Schwerpunkt Wirtschafts- und Sozialpolitik	Ott, Prof. Dr., Notburga Ruhr-Universität Bochum Lehrstuhl für Sozialpolitik und öffentliche Wirtschaft

Petermann, Prof. Dr., Ulrike
Universität Dortmund
Fakultät Rehabilitationswissenschaften
Lehrstuhl für Rehabilitation und
Pädagogik bei psychischen und
Verhaltensstörungen

Richter, Prof. Dr., Ingo
Deutsches Jugendinstitut
München

Roether, Prof. Dr., Dorothea
Universität Rostock
Med. Fakultät, Nervenzentrum
Institut für Med. Psychologie

Schneewind, Prof. Dr., Klaus
Universität München
Institut für Psychologie
- Persönlichkeitspsychologie,
Psychodiagnostik und
Familienpsychologie -

v. Schweitzer, Prof. Dr. Dr. h. c.,
Rosemarie
emeritiert
Justus-Liebig-Universität Gießen
Institut für Wirtschaftslehre der
Haushalts- und Verbrauchsforschung

Ständiger Gast:

Höhn, Prof. Dr., Charlotte
Bundesinstitut für
Bevölkerungsforschung
Wiesbaden

**Die Arbeit des Beirats an dem
vorgelegten Gutachten wurde
unterstützt durch:**

Borchers, Dr. phil., Andreas
Institut für Entwicklungsplanung
und Strukturforschung
an der Universität Hannover GmbH

Werdning, Dr., Martin
ifo Institut für Wirtschaftsforschung
- Sozialpolitik und Arbeitsmärkte -
München