

**Zur Weiterentwicklung des Familienlasten-  
ausgleichs nach den Entscheidungen des  
Bundesverfassungsgerichts seit 1990**

**Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen**

**vom 11. November 1994**

**Band 104  
Schriftenreihe des Bundesministeriums  
für Familie, Senioren, Frauen und Jugend**

**Verlag W. Kohlhammer  
Stuttgart Berlin Köln**

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 die 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

### Zur Weiterentwicklung des Familienlastenausgleichs nach den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts seit 1990:

Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen vom 11. November 1994/Hrsg.: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Referat Öffentlichkeitsarbeit]

– Stuttgart; Berlin; Köln; Kohlhammer, 1995

(Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend; Bd. 104)

ISBN 3-17-013981-9

NE: Deutschland / Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen;

Deutschland / Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend;

Schriftenreihe des Bundesministeriums ...

Herausgeber: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Referat Öffentlichkeitsarbeit

Rochusstraße 8-10, 53 123 Bonn

Titelgestaltung: 4D Design Agentur, 51427 Bergisch Gladbach

Gesamtherstellung: Schiffmann Werbung + Verlag, Bergisch Gladbach

Verlag: W. Kohlhammer GmbH Stuttgart Berlin Köln

1995

Verlagsort: Stuttgart

Printed in Germany

Gedruckt auf chlorfrei holzfrei weiß Offset

## Vorwort

Der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat mir im Januar 1995 die Stellungnahme „Zur Weiterentwicklung des Familienlastenausgleichs nach den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts seit 1990“ übergeben. In dieser Stellungnahme ruft der Wissenschaftliche Beirat den durch die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts gesetzten Rahmen für die Förderung von Familien in Erinnerung. Besonders hervorzuheben ist auch, daß Familienpolitik nicht beschränkt auf die finanzielle Förderung von Familien gesehen, sondern gezeigt wird, wie wichtig für ein Leben in Familie daneben die Gestaltung der Rahmenbedingungen ist.

Familienpolitik wird zu Recht als eigenständiger Teil der Gesellschaftspolitik gesehen. Wie auch der 5. Familienbericht eindringlich belegt hat, leisten Familien einen unverzichtbaren Beitrag zum Wohlergehen und zum Fortbestand unserer Gesellschaft. Sie sind dabei durch eine besondere Rücksichtnahme in der Gestaltung unserer Gesellschaft zu unterstützen. Schwerpunkte dabei sind die

- Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit für Männer und Frauen durch familienfreundliche Arbeitszeitregelungen sowie Möglichkeiten, die Erwerbstätigkeit ohne Nachteile auch für die eigene Altersversorgung zu unterbrechen und wiederaufzunehmen,
- Bereitstellung von angemessenem und für Familien bezahlbarem Wohnraum in familienfreundlicher Umgebung und
- Unterstützung und Entlastung von Familien bei Erziehungs-, Betreuungs- und Pflegeleistungen.

Für den Umbau des Familienlastenausgleichs zu einem Familienleistungsausgleich hat die Bundesregierung mit ihren Vorstellungen Zeichen gesetzt zu einer grundlegenden Umsteuerung der politischen Prioritäten. Die familienfreundliche Gestaltung der sonstigen Rahmenbedingungen für ein Leben in der Familie hat die Bundesregierung ebenfalls zu einem Schwerpunkt ihrer Politik gemacht, soweit es in ihrem Kompetenzbereich liegt. Eine Schlüsselfunktion bei der Umsetzung von familienfreundlichen Arbeitszeiten haben die Tarifvertragsparteien. Sie beeinflussen darüberhinaus die Wohnungsver-sorgung von Familien sowie die Gestaltung des Schulwesens.

Ich hoffe, daß diese Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen dazu beiträgt, die Wahrnehmung der Bedürfnisse von Familien bei allen Verantwortlichen zu schärfen.

*Claudia Nothe*

Claudia Nothe, MdB  
Bundesministerin für  
Familie, Senioren, Frauen und Jugend

<b>Inhaltsverzeichnis:</b>	<b>Seite</b>
<b>I. Zur aktuellen Lage der Familienpolitik .....</b>	<b>1</b>
<b>II. Empfehlungen für den unmittelbar bestehenden Handlungsbedarf .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Verfassungsgemäße Besteuerung der Familien, Existenzsicherung der Kinder und Kindergeld als Familienleistungsausgleich .....</b>	<b>5</b>
1.1 Einführung eines Kinderfreibetrages in Höhe des Existenzminimums eines Kindes .....	6
1.2 Existenzsicherung der Kinder durch Einführung einer Einkommenshilfe bis zur Höhe des Existenzminimums eines Kindes .....	6
1.3 Familienleistungsausgleich durch Kindergeld .....	8
<b>2. Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und Anrechnung von Erziehungs- und Pflegezeiten in der Gesetzlichen Rentenversicherung als Elemente des Familienleistungsausgleichs ..</b>	<b>9</b>
<b>III. Rückblick und Ausblick .....</b>	<b>11</b>
<b>Literatur .....</b>	<b>15</b>

## I. Zur aktuellen Lage der Familienpolitik

Seit den familienrelevanten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Angemessenheit des Familienlastenausgleichs aus dem Jahre 1990 sowie dem „Mütterurteil“ aus dem Jahre 1992 mehren sich die Anzeichen, daß in Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und Öffentlichkeit das Verständnis für die Bedeutung der Familie und der Familienpolitik wächst. Dies läßt sich in jüngster Zeit unter anderem ablesen

- an den Äußerungen aus dem politischen Raum - (Grundsatzprogramm der CDU vom 23. Februar 1994; Regierungsprogramm der SPD vom 2. Mai 1994; Vorstellungen der damaligen Bundesfamilienministerin Hannelore Rönisch zur „Weiterentwicklung der Familienförderung“ vom 18. Februar 1994 und „Positionspapier der SPD zum Modell einer Kindergeldkasse“ von Michael Habermann vom April 1994);

- an der Zunahme der Zahl wissenschaftlicher Veröffentlichungen zur Familie und zur Familienpolitik in den letzten Jahren;

- an der breiten Berichterstattung und Diskussion in den Medien im internationalen Jahr der Familie, insbesondere über den Zeitaufwand in den Familien für die Haushalts- und die Familienarbeit sowie über den Wert des Beitrags der Familien zur Humanvermögensbildung.

Den erwähnten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts kommt für die verstärkte familienpolitische Diskussion und die gestiegene Bedeutung der Familienpolitik in zumindest zweifacher Hinsicht erhebliches Gewicht zu.

Erstens stellt das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil von 1992 unmißverständlich und ohne Einschränkungen fest,

- daß der Gesetzgeber den Auftrag des Artikel 6, Absatz 1 GG, Ehe und Familie unter den besonderen Schutz der staatlichen Ordnung zu stellen, bisher nur unzulänglich erfüllt hat (BVerfGE 87, 39),
- daß das bestehende Alterssicherungssystem zu einer Benachteiligung kinderziehender Eltern führt,
- daß diese Benachteiligung bisher weder durch staatliche Leistungen noch anderweitig ausgeglichen wird und

- daß der Gesetzgeber daher verpflichtet ist, diese erhebliche Benachteiligung in weiterem Umfang als bisher auszugleichen (BVerfGE 87, 37-39).

Zweitens stellte das Gericht in seiner Entscheidung aus dem Jahr 1990 ebenso eindeutig fest, „daß der Staat dem Steuerpflichtigen sein Einkommen insoweit steuerfrei belassen muß, als es zur Schaffung der Mindestvorsatzungen für ein menschenwürdiges Dasein benötigt wird“ und „daß bei der Besteuerung einer Familie das Existenzminimum sämtlicher Familienmitglieder steuerfrei bleiben muß“ (BVerfGE 82, 85).

Die zuletzt zitierte Entscheidung besagt nicht nur, daß die *bisher praktizierte Familienbesteuerung verfassungswidrig* war, sondern sie stellt auch die Politik des Familienlastenausgleichs auf eine neue Grundlage: Solange das steuerliche Äquivalent des im Einzelfall gezahlten Kindergeldes zuzüglich der im Einzelfall geltenden Steuerfreibeträge für Kinder nicht größer ist als der das Existenzminimum für Kinder sichernde Aufwand, bedeutet dieser bisher sogenannte duale Familienlastenausgleich keinen Ausgleich der mit der Erziehung und Versorgung von Kindern verbundenen ökonomischen Lasten zwischen Gesellschaftsmitgliedern mit Kindern und solchen ohne Kinder. Erfüllt wird lediglich ein zwingendes Gebot der Steuergerechtigkeit: Kinderfreibeträge bis zur Höhe des Existenzminimums von Kindern sind daher nicht als Vergünstigung für Familien zu betrachten.

Von dieser neuen Grundlage für die Familienpolitik geht die vorliegende Stellungnahme des Beirats aus. Mit ihr will der Beirat zur Klärung der Weiterentwicklung des dualen Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs im Zusammenhang mit der Umsetzung der erwähnten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und zur Weiterentwicklung des Regelungskomplexes Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und Anrechnung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung beitragen.

Der Beirat muß jedoch nachdrücklich darauf aufmerksam machen, daß eine Konzentration seiner Argumentation auf diese Maßnahmen auch Gefahren in sich birgt. Gewiß sind Kinderfreibeträge, Kindergeld, Erziehungsgeld und Erziehungsjahre zentrale Elemente eines Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs. Gleichwohl müssen sie, wenn die Familienpolitik zielfähig ausgestaltet werden soll, als Bestandteile eines umfassenderen familienpolitischen Konzepts verstanden werden, das nicht nur und nicht einmal schweremotig auf die finanziellen Determinanten der Lebenslage von Familien abstellt, sondern auf die „präventive Sicherung der Rahmenbedingungen, unter denen sich Familien und damit das Humanvermögen der Gesellschaft entfalten können“ (Fünfter Familienbericht 1994, S. 271).

Zu diesen Rahmenbedingungen gehören nicht nur allgemeine Voraussetzungen für eine sinnvolle Lebensgestaltung der Kinder, Jugendlichen und Väter, sondern auch für die Lebensgestaltung von Müttern. Hierbei sind nicht nur die finanziellen Rahmenbedingungen zu beachten, sondern auch jene Angebote, die Familien und Familienmitglieder in bezug auf familiun-terstützende öffentliche Einrichtungen der Kinderbetreuung, der Pflege von Behinderten und der Familienberatung, auf den Arbeitsmärkten und auf den Wohnungsmärkten vorfinden.

Weil der Ausbau familienpolitischer Maßnahmen allein schon wegen der bestehenden finanziellen Engpässe der öffentlichen Haushalte nur schrittweise erfolgen kann, müssen die einzelnen Schritte auf ein möglichst vollständiges, in sich stimmiges Gesamtkonzept bezogen sein.

Zu einem solchen Gesamtkonzept der Familienpolitik im vereinten Deutschland gehören unverzichtbar die Ziele der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit oder Ausbildung mit Familienmöglichkeiten (Fünfter Familienbericht 1994, S. 200 ff.) als simultane wie auch als phasenorientierte Vereinbarkeit. Eine hohe und dauerhafte Akzeptanz der phasenorientierten Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familienmöglichkeit vor allem auf Seiten der Mütter, aber auch - im Sinne einer auf Gleichberechtigung ausgerichteten Intrafamilialen Arbeitsteilung - auf Seiten der Väter setzt nicht nur voraus, daß die Ausfälle an Erwerbseinkommen und an Ansprüchen gegenüber den Systemen sozialer Sicherung während der Familienphase möglichst gering gehalten werden, sondern daß die berufliche Reintegration nach Abschluß der „reinen“ Familienphase keine Utopie bleibt. Zu dieser Reintegration tragen eine Reihe von Bedingungen bei, die mit Hilfe der Politik geschaffen werden müssen.

Zu diesen Bedingungen gehören

- Maßnahmen zur Vermeidung von Qualifikationsverlusten und gegebenenfalls zu ihrer Beseitigung;
- Anerkennung der durch Familien-tätigkeit erworbenen Kompetenzen;
- Erleichterung der Rückkehr in die Arbeitswelt durch die Zahlung von Eingliederungshilfen nach dem Arbeitsförderungsgesetz;
- Angebote an Teilzeitarbeit für diejenigen, die nicht voll erwerbstätig sein wollen;
- die Einführung familienfreundlicher Arbeitszeiten;
- Arbeitsplätze für alle Erwerbswilligen.

Diese Arbeitsplätze müssen durch eine auf einen hohen Beschäftigungsgrad gerichtete Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik geschaffen werden. Ein hoher Beschäftigungsgrad ist nicht zuletzt eine wichtige Voraussetzung für ei-

ne Vergrößerung der Wettbewerbschancen von Frauen gegenüber Männern auf dem Arbeitsmarkt sowie dafür, daß sich Männer die Familienarbeit verstärkt mit Frauen teilen, indem auch sie ihre Erwerbstätigkeit befristet unterbrechen.

Die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit oder Ausbildung mit Familien-tätigkeiten hängt ebenfalls davon ab, daß die Familien ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsmöglichkeiten in Tageseinrichtungen für Kinder im Kleinkind-, Vorschul- und Schulanter sowie in Familientagespflege nutzen können.

Eine konsequente Politik zur Sicherung solcher Vereinbarkeiten ist neben der finanziellen Förderung der Familie ein unverzichtbarer Bestandteil der Familienpolitik. Sie sollte daher weder beabsichtigt noch unbeabsichtigt die Aufrechterhaltung einer gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Arbeitsteilung begünstigen, die einseitig nur Frauen und Müttern die Wahrnehmung der Haushalts- und Familientätigkeiten zuweist.

Ein familienpolitisches Konzept wäre gleichfalls unvollständig, wenn es nicht Ziele und Instrumente einer familienorientierten Wohnungsbau- und Wohnungsbestandspolitik enthielte, da die Möglichkeiten der Entfaltung der Persönlichkeit von Kindern und Eltern - wie durch empirische Studien vielfach belegt ist - auch wesentlich durch die Quantität und Qualität des verfügbaren Wohnraumes bestimmt werden.

## II. Empfehlungen für den unmittelbar bestehenden Handlungsbefehl

### 1. Verfassungsgemäße Besteuerung der Familien, Existenzsicherung der Kinder und Kindergeld als Familienleistungsausgleich

Das Bundesverfassungsgericht hat am 29.05.1990 klargestellt, „daß der Staat dem Steuerpflichtigen sein Einkommen insoweit steuerfrei belassen muß, als es zur Schaffung der Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein benötigt wird. Dieses verfassungsrechtliche Gebot folgt aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsgrundsatz des Art. 20 Abs. 1 GG“ (BVerfGE 82, 85).

Das Gericht hat nicht im einzelnen festgelegt, wie dieses Ziel zu erreichen ist, und neben dem Steuerfreibetrag für Kinder auch ein adäquates Kindergeld bzw. Kombinationen zwischen steuerrechtlichen und sozialrechtlichen Maßnahmen als mögliche Lösungen zugelassen.

Aus ordnungspolitischen und steuersystematischen Gründen sind jedoch die Maßnahmen zur steuerlichen Entlastung (als Folge einer kinderbedingten verminderten steuerlichen Leistungsfähigkeit von Eltern im Vergleich zu kinderlosen) klar zu trennen vom Tatbestand kinderbezogener Transferleistungen. Erfolgt eine Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit und soll das Existenzminimum eines Kindes verfassungskonform steuerfrei bleiben, so kann dies nach Ansicht des Wissenschaftlichen Beirats durch einen *Kinderefreibetrag* in Höhe des Existenzminimums gewährleistet werden.

Eltern, die nicht steuerpflichtig sind und deren Einkommen nicht ausreicht, das Existenzminimum ihrer Kinder zu sichern, sollte eine *kinderbezogene Einkommenshilfe* gewährt werden. Steuersystematisch könnte eine solche Einkommenshilfe in Form einer „negativen Einkommensteuer“ mit dem Steuerart verknüpft werden. Dabei wären allerdings die Bedingungen und Kontrollen, die bisher bei entsprechenden Leistungen der Sozialhilfe greifen, beizubehalten.

Bei der Umsetzung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts geht es jedoch nicht nur um die Herstellung steuerlicher Gerechtigkeit. Da Eltern auch außerordentlich wichtige Leistungen für die Gesellschaft erbringen, ist es geboten, daß die Gesellschaft ihnen für diese Leistungen einen monetären Ausgleich gewährt. Eine geeignete Form dieses Ausgleichs stellt das *Kindergeld* dar.

Die finanzielle Förderung der Familie nach den Verfassungsgerichtsentscheidungen sollte deshalb nach Ansicht des Wissenschaftlichen Beirats auf insgesamt drei Elementen beruhen:

- (1) einem Steuerfreibetrag in Höhe des Existenzminimums von Kindern;
- (2) der Sicherung des Existenzminimums von Kindern durch eine kinderbezogene Einkommenshilfe für Eltern, die dieses Existenzminimum nicht aus ihren Einkünften abdecken können; und schließlich
- (3) einem Familienleistungsausgleich durch Kindergeld.

#### 1.1 Einführung eines Kinderfreibetrages in Höhe des Existenzminimums eines Kindes

In bezug auf die Höhe des Existenzminimums hatte der Wissenschaftliche Beirat schon in seiner Stellungnahme von 1992 für das Jahr 1991 ein Existenzminimum für Kinder in Höhe von 6.312,- DM errechnet und nachgewiesen, daß die seit 1992 eingetretenen Anpassungen von Kindergeld und Kinderfreibetrag bereits 1991 „nicht ganz ausgereicht (hätten), das Existenzminimum für Kinder abzudecken“ (Wissenschaftlicher Beirat 1992, S. 20).

Für 1994/95 sollte deshalb ein Existenzminimum von etwa 7.200,- DM pro Jahr zugrundegelegt werden, zumal bis zur Realisierung des hier vorgeschlagenen Modells noch einige Zeit verstreichen wird. Je größer dieser Zeitverzug wird, desto höher ist das Existenzminimum anzusetzen. Es ist auch in Zukunft, gemäß dem Anstieg der Lebenshaltungskosten, nach oben anzupassen.

Die Einführung eines Kinderfreibetrages in Höhe des Existenzminimums für Kinder bedeutet, daß Familien, die der Steuerpflicht unterliegen, zwischen 19 % (niedrigster Grenzsteuersatz) und 53 % (höchster Grenzsteuersatz) des Kinderfreibetrages weniger an Steuern zu zahlen haben als Kinderlose mit gleichem Einkommen. - Für Familien, deren Einkommen unterhalb der Besteuerungsgrenze liegt, ändert sich jedoch durch Kinderfreibeträge das verfügbare Einkommen nicht. Das Einkommen dieser Familien reicht im Regelfall nicht aus, das Existenzminimum ihrer Kinder zu sichern.

#### 1.2 Existenzsicherung der Kinder durch Einführung einer Einkommenshilfe bis zur Höhe des Existenzminimums eines Kindes

Für Familien, deren zu versteuerndes Einkommen unterhalb des Grundfrei-

betrages für die Eltern und des Kinderfreibetrages für jedes Kind liegt, kann der Aspekt einer verringerten Leistungsfähigkeit steuerstatematisch nicht angemessen berücksichtigt werden: Die unterschiedliche Leistungsfähigkeit von Eltern und Kinderlosen mit gleichem Einkommen unterhalb der Summe aus Grundfreibetrag und Kinderfreibetrag kann nicht durch unterschiedliche Besteuerung ausgeglichen werden. Ein Kindergeldzuschlag wie er derzeit für solche Fälle vorgesehen ist, ist zum einen als Ausgleich nicht hinreichend und führt zum anderen zu einer steuersystematisch unzulässigen Vermischung von Transfers und Steuerentlastung.

Der Wissenschaftliche Beirat hält deshalb im Bereich unterhalb des Existenzminimums die Einführung einer Einkommenshilfe, die das Existenzminimum von Kindern sichert, für erforderlich. Das steht in Übereinstimmung mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 29.05.1990, wonach der Staat durch die dort genannten Verfassungsnormen verpflichtet ist, dem mittellosen Bürger diese Mindestvoraussetzungen (für ein menschenwürdiges Dasein) erforderlichenfalls durch Sozialleistungen zu sichern (BVerfGE 82, 60, 80).

In der Höhe muß diese existenzsichernde Einkommenshilfe für die mittellosen Familien dem Existenzminimum eines Kindes entsprechen. Sie kann dann in dem Maße verringert werden, wie das Familieneinkommen in die Bereiche hineinwächst, in denen das Existenzminimum aller Familienmitglieder durch eigenes Einkommen gesichert werden kann.

Dabei ist es wichtig, daß die Minderung der Einkommenshilfe langsamer erfolgt als das Einkommen wächst, damit ein Leistungsanreiz für alle erwerbstätigen Eltern bestehen bleibt.

Dies würde allerdings bedeuten, daß die Besteuerung eines Elternpaares nicht bei 31.200,- DM (vorgesehener Grundfreibetrag 24.000,- DM plus Existenzminimum eines Kindes von etwa 7.200,- DM), sondern erst später einsetzt. Das Einkommen zwischen dem vorgesehenen Grundfreibetrag (24.000,- DM) und dem Grundfreibetrag einschließlich des Existenzminimums eines Kindes (zwischen 24.000,- DM und 31.200,- DM) würde dann nur zu einem Teil auf die kinderbezogene Einkommenshilfe angerechnet werden.

Der bisherige Familienlastenausgleich kennt im Unterschied zur Sozialhilfe keine Transferzahlungen, die die Existenz von Kindern sichern. Der hier unterbreitete Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats geht davon aus, daß die Sozialhilfe in die allgemeine finanzielle Förderung von Familien zu integrieren ist. Das heißt, daß zwar die Bedingungen und Kontrollen der Sozialhilfe auch hier greifen müssen, daß aber die kinderbedingte Einkommenshil-

te aus der Sozialhilfe herauszunehmen und im Zuge einer „negativen Einkommensteuer“ direkt zu gewähren ist. Einkommensschwache Familien sollten nicht allein wegen der Tatsache, daß sie Kinder haben, auf die Sozialhilfe verwiesen werden. Somit geht es hier weitgehend nur um eine Umschichtung von bestehenden Sozialleistungen.

### 1.3 Familienleistungsausgleich durch Kindergeld

Die bisher vorgeschlagenen Instrumente der verfassungskonformen Freistellung des Existenzminimums im Steuerrecht und der ebenfalls verfassungsgerechten Sicherung des Existenzminimums durch direkte Einkommenshilfen sollen die Menschenwürde sichern und das Sozialstaatsgebot durchsetzen helfen. Sie bedeuten noch keine gesellschaftliche Anerkennung der besonderen Leistungen der Familie für die Bildung und Erhaltung des Humanvermögens unserer Gesellschaft und der damit verknüpften Vorteile für die Gesellschaft.

Gesellschaftlich besonders bedeutsame Leistungen von Familien sind

- die Bildung von Humanvermögen durch Erziehung, Versorgung und Pflege der heranwachsenden Generation, wodurch nicht nur den eigenen Kindern, sondern auch der Gesellschaft Vorteile verschafft werden;
- die besonderen familialen Versorgungs-, Pflege- und Erziehungsleistungen für alle Familienmitglieder, durch die öffentliche Haushalte entlastet werden, z. B. bei Jugendarbeitslosigkeit, bei Existenz von Bildungs- und Ausbildungsbarrieren sowie bei Behinderung oder Krankheit und im Alter; und nicht zuletzt
- der Beitrag zur Sicherung des umlagefinanzierten Sozialversicherungssystems auch für Kinderlose.

Im Fünften Familienbericht heißt es dazu:

„Sowohl in der individuellen als auch in der gesamtwirtschaftlichen Sicht rückt dabei die Bereitschaft zur Elternschaft und zur Übernahme von Familienpflichten, die Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung für die Sicherung der Versorgung, der Pflege, Erziehung und Ausbildung von Menschen, die in einem Familien- und Haushaltsverband leben, ins Zentrum der Bewertung ihrer Leistung“ (Fünfter Familienbericht 1994, S. 26).

*Eine gesellschaftliche Anerkennung der hier angesprochenen Leistungen*

*müßte über die Berücksichtigung des Existenzminimums hinausgehen. Erst für diesen Teil staatlicher Familienförderung erscheint der Begriff Familienleistungsausgleich überhaupt gerechtfertigt.*

Zur Höhe des Kindergeldes als angemessener Form des Familienleistungsausgleichs macht der Wissenschaftliche Beirat zu diesem Zeitpunkt noch keine Vorschläge. Prinzipiell ist ein gleiches Kindergeld für alle Kinder genauso möglich wie ein Kindergeld, das mit steigendem Einkommen auf einen Sockelbetrag oder auch auf Null zurückgeht. Auch die Berücksichtigung der Kinderzahl ist nicht ausgeschlossen.

Wenn grundsätzlich die Norm akzeptiert wird, daß die Leistungen der Familien für die Gesellschaft durch einen monetären Ausgleich anerkannt werden sollen, ist ein Ausschluß von Familien mit hohem Einkommen vom Kindergeldbezug allerdings nur durch besondere Umstände, etwa bei außergewöhnlichen Finanzierungsnotständen der öffentlichen Haushalte, in Verbindung mit Gesichtspunkten der Bedarfsgerechtigkeit zu rechtfertigen. Denn die Familien sind um so mehr auf die Anerkennung ihrer Leistungen durch Kindergeld angewiesen, je mehr Kinder sie haben und je niedriger ihr Pro-Kopf-Einkommen durch Familiengründung und -erweiterung wird.

## 2. Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und Anrechnung von Erziehungs- und Pflegezeiten in der Gesetzlichen Rentenversicherung als Elemente des Familienleistungsausgleichs

Zu den einer weiteren Verbesserung bedürftigen Rahmenbedingungen für Familien gehört der Maßnahmenkomplex Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und Anrechnung von Erziehungs- und Pflegezeiten in der Rentenversicherung (Wissenschaftlicher Beirat 1989), mit dem der Gesetzgeber 1986 einen ersten Einstieg in den Familienleistungsausgleich vollzogen und den er mit der Anerkennung von drei Erziehungsjahren für Geburten ab 1992 und mit der Berücksichtigung von Pflegezeiten durch die Rentenreform 1992 ausgebaut hat. Durch diese Maßnahmen soll die Wahrfreiheit für Väter und Mütter zwischen Erziehung und Erwerbstätigkeit bzw. Pflege und Erwerbstätigkeit materiell verbessert und eine stärkere gesellschaftliche Anerkennung von Familienarbeit erreicht werden.

Eine weitere Verbesserung eines solchen Leistungsausgleichs hat das Bundesverfassungsgericht mit dem sog. „Mütterurteil“ gefordert. In dieser Entscheidung verpflichtet es unter Bestätigung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung den Gesetzgeber, „den Mangel des Rentenversiche-



nungssystems, der in den durch Kindererziehung bedingten Nachteilen bei der Altersversorgung liegt, in weiterem Umfang als bisher auszugleichen" (BVerfGE 87, 1). Zur Begründung dieser Forderung an den Gesetzgeber verweist das Bundesverfassungsgericht unter Berufung auf den Gleichheitsgrundsatz und den besonderen Schutz der Familie nach Art. 6 Abs. 1 GG darauf, daß im Rentenrecht bisher eine Differenzierung „zum Nachteil der Familie“ erfolgt sei, da Rentenanpruch und Rentenleistungen allein an die vorherige Beitragszahlung aus dem Arbeitslohn geknüpft würden. Demgegenüber betont das Bundesverfassungsgericht, daß die Kindererziehung im Unterschied zu anderen Gründen der Erwerbslosigkeit und des Ausfalls von Beitragszahlungen „bestandsichernde Bedeutung für das System der Altersversorgung“ hat, da „die als Generationenvertrag ausgestaltete Rentenversicherung ... sich ohne die nachrückende Generation nicht aufrecht erhalten“ läßt (BVerfGE 87, 35, 37).

Als konkrete Schritte zur Verbesserung des Ausgleichs für die gesellschaftlich besonders bedeutsamen Erziehungsleistungen von Familien könnten dabei vor allem die folgenden Reformen des Bundeserziehungsgeldgesetzes und der Renten Gesetze eine wichtige Rolle spielen:

1. In erster Linie ist an eine Ausweitung der Möglichkeiten zur Anrechnung von Erziehungszeiten in der Gesetzlichen Rentenversicherung zu denken, wobei
  - a) die je Kind berücksichtigte Erziehungszeit zu erweitern und
  - b) die Erziehungszeiten mit dem vollen Durchschnittseinkommen der Versicherten zu bewerten sind.
2. Daneben ist die Möglichkeit der Addition von Rentenanprüchen vorzusehen, die durch Pflichtbeiträge aus einer Teilzeitbeschäftigung und durch die Anrechnung von Erziehungszeiten erworben wurden.
3. Schließlich bedarf es der Anhebung und Dynamisierung des Erziehungsgeldes, das seit seiner Einführung nicht an die allgemeine Einkommensentwicklung angepaßt, sondern sogar einkommensabhängig eingeschränkt wurde.

Für die Weiterentwicklung des Maßnahmenkomplexes Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und Anrechnung von Erziehungszeiten sollte der Gesetzgeber auch angesichts der bestehenden Grenzen der öffentlichen Haushalte alle Möglichkeiten ausschöpfen, um u.a. durch einen Umbau im Bereich der Sozialen Sicherung den Forderungen des Bundesverfassungsgerichts nach weitestgehender Anerkennung der Erziehungsleistungen Rechnung zu tragen.

### III. Rückblick und Ausblick

Schon immer betrachtete der Wissenschaftliche Beirat für Familientragen die Familienpolitik als eigenständigen Teil der Gesellschaftspolitik. Als fundamentales gesellschaftspolitisches Ziel des Familienlastenausgleichs bezeichnete er bereits 1971 das Recht eines jeden Kindes auf Sicherung des jeweiligen sozialkulturellen Mindestbedarfs sowie auf Erziehung und Ausbildung. Grundsätzlich müsse sich Familienpolitik auf den durch Kinder bedingten unterschiedlichen Bedarf der Familien ausrichten. Zu beachten sei ferner, daß die Familien spezifische gesellschaftspolitische Funktionen übernehmen. Damit entlasteten sie die Allgemeinheit von Kosten, die diese andernfalls selbst übernehmen müßte. Diese Leistungen der Familien für die Gesellschaft seien finanziell anzuerkennen (Wissenschaftlicher Beirat 1971).

In den siebziger Jahren analysierte der Beirat die Leistungen, die für die nachwachsende Generation erbracht wurden. Unter Rückgriff auf das damals zugängliche Zahlenmaterial konnte er die politischen Akteure und die Öffentlichkeit erstmals konkret darüber aufklären, daß die gesellschaftlichen Leistungen für Familien in ihrem Ausmaß weit überschätzt wurden; sie deckten allenfalls ein Viertel des Gesamtaufwandes für die nachwachsende Generation (Wissenschaftlicher Beirat 1979). Eine Modellanalyse von Lampert (1993) zeigte, daß der Anteil der öffentlichen Leistungen an den durchschnittlichen Versorgungs- und Betreuungsaufwendungen für Kinder bei Ehepaaren mit bis zu zwei Kindern unter Berücksichtigung dessen, daß die Familien selbst am Aufkommen der Einkommen-, Lohn- und Umsatzsteuer beteiligt sind, heute nicht mehr als etwa 10% ausmacht (siehe auch Fünftler Familienbericht 1994, S. 294). Auffällig ist zudem - wie eine Studie von Wilke und Onken (1990) zeigt -, daß die Entlastungsanteile sehr stark streuen. Ende der achtziger Jahre unterbreitete der Wissenschaftliche Beirat in einer Stellungnahme zum verbliebenen familienpolitischen Handlungsbedarf nach der Steuerreform der Jahre 1986/1988/1990 einen Vorschlag zur Realisierung einer steuerfreien Gewährleistung des sozialkulturellen Existenzminimums des Kindes. Er forderte zudem, den Einkommensnachteil, der für Eltern aus ihrer Entscheidung für Kinder resultiert, durch die Erhöhung des Kinder- und Erziehungsgeldes, die Verlängerung des Elternurlaubs und die Anerkennung weiterer Erziehungsjahre in der Rentenversicherung weiter zu reduzieren (Wissenschaftlicher Beirat 1988). Diese Empfehlungen verdeutlichte und vertiefte der Beirat noch einmal in seinem Gutachten zur „Familienpolitik im vereinigten Deutschland“ (Wissenschaftlicher Beirat 1991).

Bereits damals konnte sich der Beirat darauf berufen, daß zwischenzeitlich das Bundesverfassungsgericht vom Gesetzgeber die vollständige Freistellung der Unterhaltsleistungen für Kinder von der Einkommensbesteuerung gefordert hatte. Mit dem heutigen Gutachten will der Beirat seine bereits seit langem vertretene gleichlautende Meinung bekräftigen. Er widerspricht - gleichfalls in Übereinstimmung mit dem Bundesverfassungsgericht - nachdrücklich der Ansicht, daß ein historisch bedingter besonderer Finanzbedarf des Staates eine verfassungswidrige Steuerbelastung rechtfertige. Nach geltendem Recht dürfen die für das Existenzminimum von Kindern notwendigen Einkommensteuern nicht besteuert werden. Dabei geht es um eine Größenordnung an Steuermehrbelastungen, die schon für das Jahr 1989 mit rund 11 Milliarden DM zu veranschlagen war (Fünfter Familienbericht 1994, S. 289).

Der Wissenschaftliche Beirat fordert mit seinem vorliegenden Votum, daß mit höchster Priorität zunächst die steuerliche Freistellung des Existenzminimums erfolgen und bei Familien, deren Einkommen zur Abdeckung des Existenzminimums der Kinder nicht ausreicht, eine kindbezogene Einkommenshilfe gezahlt werden muß. Wegen der bisher weitgehend nicht honorierten familialen Leistungen der Familien für die Gesellschaft ist darüber hinaus ein Familienleistungsausgleich unabdingbar, der zu einer gerechteren Aufteilung gesellschaftlicher Rechte und Pflichten führt. Erst die in diesem Zusammenhang zu gewährenden Transferzahlungen nennt der Beirat Kindergeld. Es ist nicht vorstellbar, daß die damit fällig werdenden Reformschritte ohne Eingriffe in die Besitzstände der dauerhaft Kinderlosen eingeleitet werden können.

Angesichts der derzeitigen wirtschafts- und finanzpolitischen Situation und der damit verbundenen außergewöhnlich hohen Belastungen der öffentlichen Haushalte beschränkt sich der Beirat in dieser Stellungnahme lediglich auf die Empfehlung jener Maßnahmen, die der Verwirklichung des familienpolitischen Mindestbedarfs in der laufenden Legislaturperiode dienen sollen. Er ist zudem der Meinung, daß eine Zurrücknahme oder auch Teil-Zurrücknahme bisheriger familienpolitischer Maßnahmen, etwa des bisherigen Kindergeldes, unvertretbar ist. Mit konkreten Schritten wäre jetzt zu beweisen, daß in der Bundesrepublik Deutschland die politischen Prioritäten - entsprechend der Ankündigungen fast aller politischer Kräfte - auch wirklich zugunsten der Familien und der Familienpolitik verschoben werden.

Noch hat selbst der inzwischen verbesserte Familienlastenausgleich die Zielvorgaben des Bundesverfassungsgerichts nicht erfüllt, obwohl dieses lediglich „die untersten Grenzen des gerade noch Akzeptablen“ (Herzog 1991, S. 17) festgeschrieben hat. Dies ist für den Beirat Grund genug, sich weiter-

hin um eine Analyse des Gesamtkomplexes Familienlasten- und Familienleistungsausgleich zu bemühen. Er hofft, daß die Veröffentlichung der Ergebnisse seiner bereits in Angriff genommenen Arbeiten in einem späteren Gutachten, das sehr viel detaillierter angelegt sein wird als es in der vorliegenden Stellungnahme möglich war, zu einer weiteren Vertiefung der Diskussion über einen zeitgerechten Familienlasten- und Familienleistungsausgleich führen wird.

## Literatur

- BVerfGE 82, Beschluß vom 29. Mai 1990 (1BvL 20, 26/84 und 4/86), S. 60-105.
- BVerfGE 87, Urteil vom 7. Juli 1992 (BvL 51/86, 50/87 und 1 BvR 873/90, 761/91), S. 1-48.
- Fünftler Familienbericht: Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland - Zukunft des Humanvermögens -, Bundesministerium für Familie und Senioren (Hrsg.), Bonn 1994.
- Herzog, Roman. Steuer- und Finanzpolitik im geeinten Deutschland - Die Sicht des Bundesverfassungsgerichts -. In: Bund der Steuerzahler (Hrsg.): Steuer- und Finanzpolitik im geeinten Deutschland und in Europa (VI. Deutscher Steuerzahlerkongress), Bonn 1991, S. 10 ff.
- Lampert, Heinz. Wer „produziert“ das Humanvermögen einer Gesellschaft? In: Norbert Glatzel, Eugen Kleindienst (Hrsg.): Die personale Struktur des gesellschaftlichen Lebens, Festschrift für Anton Rauscher. Berlin 1993, S. 121 ff.
- Willeke, Franz-Ulrich, Onken, Ralph. Allgemeiner Familienlastenausgleich in der Bundesrepublik Deutschland. Eine empirische Analyse zu drei Jahrzehnten monetärer Familienpolitik. Frankfurt, New York 1990.
- Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMJFG (1971). Reform des Familienlastenausgleichs. Bonn-Bad Godesberg.
- Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMJFG (1979). Leistungen für die nachwachsende Generation. Stuttgart. (BMJFG Schriftenreihe Bd. 73).
- Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMJFG (1988). Familienpolitik nach der Steuerreform. Stuttgart. (BMJFG Schriftenreihe Bd. 241).
- Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMJFG (1989). Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und Anrechnung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung. Stuttgart. (BMJFG Schriftenreihe Bd. 243).

Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMF-US (1991). Leitsätze und Empfehlungen zur Familienpolitik im vereinigten Deutschland. Stuttgart. (BMF-US Schriftenreihe Bd. 1).

Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMF-US (1992). Zur Berechnung des steuerfreien Existenzminimums für den Lebensunterhalt eines Kindes. Stuttgart. (BMF-US Schriftenreihe Bd. 16).