

Dinkel, Reiner Hans

Article — Digitized Version

## Familienlastenausgleich: Reformen und kein Ende

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Dinkel, Reiner Hans (1987) : Familienlastenausgleich: Reformen und kein Ende, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 67, Iss. 2, pp. 91-96

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136248>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Familienlastenausgleich: Reformen und kein Ende

Reiner H. Dinkel, München

**Wie kaum ein anderer Bereich der Sozialpolitik war der Familienlastenausgleich seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland durch politischen Daueraktionismus geprägt. Ersten Ankündigungen zufolge ist zu erwarten, daß die Politik in der kommenden Legislaturperiode dieser „Tradition“ treu bleiben wird. Dr. habil. Reiner H. Dinkel diskutiert die Legitimität einzelner familienpolitischer Zielsetzungen und analysiert vor diesem Hintergrund gängige Instrumente des Familienlastenausgleichs.**

---

**E**in liberaler Rechtsstaat tut sich grundsätzlich schwer bei dem Versuch, Entwicklungen im Bereich der Familie zu beurteilen oder finanziell zu fördern. Ein Staat in der Nachfolge des Dritten Reiches muß sich damit aber ganz besonders schwer tun, wurde doch durch die damalige Politik alles diskreditiert, was überhaupt mit Bevölkerungsentwicklung zu tun hat. Da jedoch eine Berücksichtigung der Familien in vielen Politikbereichen unumgänglich ist, so beispielsweise bei der Besteuerung, hat man sich in der Bundesrepublik dieses Themas zwar angenommen, eine offene Diskussion von Zielen und Mitteln des Familienlastenausgleichs bis heute aber weitgehend vermieden.

Dabei ist seit ungefähr einem Jahrzehnt erkennbar, daß die Bundesrepublik stärker als alle anderen entwickelten Staaten vor einem tiefgreifenden Wandel der Bevölkerungsstruktur und mitten in einem sich schnell verstärkenden Alterungsprozeß der Bevölkerung steht. Ganz unabhängig davon, wie man den Geburtenrückgang bewertet, ist der Staat gezwungen, sich planerisch auf diese Entwicklung einzustellen. Auch wenn dies nicht offen eingestanden werden sollte, gerät dabei der staatliche Familienlastenausgleich zwangsläufig in den Schnittpunkt von Überlegungen, die die Bevölkerungsentwicklung zum Gegenstand haben.

Wie kein anderer Bereich der Sozialpolitik war der Familienlastenausgleich seit Gründung der Bundesrepublik von politischem Daueraktionismus gekennzeichnet. Einführung, Abschaffung, Ergänzung, Reformierung

und Wiedereinführung gängiger Instrumente wechselten einander in rascher Folge ab.

Wichtiger als ungebremster gesetzgeberischer Aktionismus erscheint jedoch gerade auf diesem Gebiet die Herstellung eines gesellschaftlichen Konsenses über die Ziele, um anschließend vor allem die Maßnahmen verstetigen zu können. Da die Erziehungszeit eines Kindes die Dauer einer Legislaturperiode bei weitem übersteigt, ist ein Bestandsschutz und eine für alle Familien einfache und übersichtliche Gestaltung der familienpolitischen Instrumente insgesamt sogar wichtiger als deren momentane quantitative Ausgestaltung.

## Ziele monetärer Familienhilfen

Voraussetzung für einen sinnvollen Mitteleinsatz im Bereich der Familienpolitik ist eine Festlegung der Ziele, die man mit dem Familienlastenausgleich erreichen will. Eine solche Zieldiskussion ist nur selten offen geführt worden, und ein Konsens der gesellschaftlichen Gruppen existiert bislang nicht. Als mögliche Ziele der finanziellen Leistungen des Staates im Rahmen des Familienlastenausgleichs kommen in Frage:

- die aktive Steuerung der Bevölkerungsentwicklung;
- ein Ausgleich der externen Effekte, die mit der Kindererziehung für die Gesamtgesellschaft verbunden sind;
- ein Ausgleich der finanziellen Aufwendungen der Eltern, um ein Absinken unter die Sozialhilfegrenze zu verhindern;
- eine Sozialisationshilfe für die Entwicklung des einzelnen Kindes.

Die Festlegung, welches dieser Ziele als akzeptabel und operational gelten kann, hängt unter anderem von der Staatsauffassung des Beurteilenden ab. In einer kol-

---

*Dr. Dr. habil. Reiner H. Dinkel, 41, ist Privatdozent am Staatswirtschaftlichen Institut der Universität München.*

lektivistischen Staatsauffassung dominieren allgemeine staatliche Ziele über jene der Individuen, während in einer individualistischen Staatsauffassung, wie sie durch das Primat der Individualrechte in unserer heutigen Verfassung vorgegeben ist, dem Staat nur unter ganz eingeschränkten Voraussetzungen Eingriffe in die Rechte der Bürger erlaubt sind. Die erste und wichtigste Schlußfolgerung dieser individualistischen Sichtweise ist, daß aktive Bevölkerungspolitik durch den Staat weder in die eine noch in die andere Richtung erlaubt ist. Das Bundesverfassungsgericht hatte sich bislang nur mit dem einen Extrem zu beschäftigen, dem Zölibatszwang (zur Ehe- und/oder Kinderlosigkeit), aber es besteht kein Zweifel, daß auch das Gegenteil mit der Verfassung unvereinbar ist, d. h. ein Anreiz oder Zwang zu einer bestimmten Kinderzahl.

Der bereits absehbare Wandel der Bevölkerungsstruktur mit der langfristig zunehmenden Alterung der Bevölkerung wird schwerwiegende Anpassungslasten beispielsweise in den Bereichen Alterssicherung, Krankenversicherung und Arbeitsmarkt hervorrufen. Auf solche Lasten politisch zu reagieren oder sie zu antizipieren, ist aber nicht gleichbedeutend mit aktiver Bevölkerungspolitik. Auch das Wissen, daß bei einer stationären (oder einer nach irgendeinem Zielsystem „optimalen“) Bevölkerung diese Anpassungslasten nicht auftreten würden, erlaubt nicht automatisch ein Einwirken auf die individuellen Zielsysteme.

#### **Externe Effekte**

Die Argumentation wird schwierig, wenn (ob zutreffend oder nicht) konstatiert wird, daß die einzelnen Bürger bereitwillig mehr Kinder haben würden, wenn nur die positiven Wirkungen der Kindererziehung für die Allgemeinheit ausreichend berücksichtigt würden. Dieses Argument ist eine Variante einer Denkweise, die sich in der Wirtschaftspolitik immer mehr durchsetzt. Korrekturen der individuellen Entscheidungen werden überall dort erlaubt und sogar gefordert, wo es um den Ausgleich sogenannter externer Effekte geht.

Daß die wenigen heute geborenen Kinder in einigen Jahrzehnten extrem hohe Alterslasten werden tragen müssen, ist ohne Zweifel ein externer Effekt der Entscheidungen eines Teils der heutigen Erwachseneneneration, kinderlos zu bleiben. Die Theorie der externen Effekte sieht (wie ihre Anwendung im Bereich der Umweltpolitik zeigt) für diesen Fall vor, durch Steuern und Subventionen die individuellen Entscheidungen so zu korrigieren, daß die gesamtwirtschaftliche anstelle der individuellen Wohlfahrt maximiert wird.

Würde man das Argument der positiven und negativen externen Effekten auf den Anwendungsfall Bevölke-

rungsentwicklung übertragen, dann hätten wir über diese Begründung die Berechtigung zur allokativen Steuerung der Bevölkerungszahl abgeleitet. Daß eine solche Sichtweise, so logisch sie im ersten Moment erscheinen mag, nicht akzeptiert werden kann, wird klar, wenn man sich ihre Konsequenzen vor Augen führt. Wenn in einer besonderen Situation zusätzliche Kinder Agglomerationskosten verursachen würden, dann würde daraus bei konsequenter Übernahme des Externalitätenarguments eine Steuerungsnotwendigkeit und letztlich eine Behinderung von Geburten resultieren.

An diesem Beispiel erkennen wir, daß das Primat der individuellen Lebensgestaltung eine automatische Anwendung des Konzepts der externen Effekte ausschließt. Wir würden im obigen Fall statt dessen zum Ergebnis kommen, daß wir zuerst mit Mitteln der Wirtschaftspolitik versuchen sollten, für die gegebene Bevölkerungszahl möglichst gute Lebensbedingungen zu schaffen. Genau analog sollte aber auch im Fall von „zu wenig“ Geburten argumentiert werden.

#### **Sozialpolitische Argumente**

Die „klassische“ sozialpolitische Begründung für die Existenz eines Familienlastenausgleichs konzentriert sich auf die finanzielle Gesamtsituation der Familie und ihre Veränderung, wenn Kinder hinzukommen. Sie läßt sich in zwei Argumente mit unterschiedlichem Gewicht zerlegen:

Wie am Fall der Sozialhilfe deutlich wird, gibt es eine Pflicht des Staates, in unvorhersehbaren Notsituationen zu helfen. Eine solche Notsituation ist etwa bei Tod, Krankheit oder Arbeitslosigkeit des Haupternährers von Kindern schwerwiegender und wegen der gleichzeitig bestehenden Erziehungsaufgabe auch noch schwieriger zu lösen als im Falle von Kinderlosen. Daß in einer unvorhersehbaren Notsituation die Familie eines ganz besonderen Schutzes bedarf, steht außer Frage. Eine solche Hilfe ist aber noch nicht als ein besonderer Familienlastenausgleich zu bezeichnen, sondern stellt eine spezielle Ausgestaltungsform der allgemeinen Sozialhilfe dar.

Befürworter des Familienlastenausgleichs, die sich von allgemeinen sozialpolitischen Überlegungen leiten lassen, gehen in der Regel viel weiter und konstatieren bei Familien mit Kindern eine generelle Schutzbedürftigkeit. Hierzu wird das Gesamteinkommen einer Familie durch die Zahl der Köpfe geteilt und mit den Sozialhilfegrenzen verglichen. Bereits mit zwei oder drei Kindern und einem durchschnittlichen Erwerbseinkommen entsteht leicht das rechnerische Ergebnis, daß die Familie „unterhalb des Sozialhilfeniveaus“ lebt.

Die Feststellung einer generellen Bedürftigkeit ab einer gewissen Familiengröße ist allerdings aus einer ganzen Reihe von Gründen umstritten, und die mangelnde Bereitschaft, einer solchen Argumentation zu folgen, dürfte die Ursache für die weitverbreitete Skepsis gegenüber finanziellen Instrumenten der Familienpolitik sein. Schon definitionsgemäß bezieht eine Normalfamilie ein durchschnittlich hohes Einkommen, und ebenso normal ist (immer noch) die Tatsache, daß in einer Familie zwei Kinder leben. Wer für diesen Fall Hilfsbedürftigkeit konstatiert, der stellt damit fest, daß die gesamte Gesellschaft mit Ausnahme einer kleinen wohlhabenden Minderheit in wirtschaftlicher Not lebt. Angesichts des im historischen Vergleich einmalig hohen Niveaus der allgemeinen Wohlfahrt, die gerade in der Bundesrepublik nahezu die gesamte Bevölkerung einschließt, widerspricht eine solche Argumentation jeder praktischen Erfahrung.

Daß eine Familie ihr verfügbares Einkommen anders einsetzt (und einsetzen muß) als Kinderlose, ist für sich gesehen noch kein Anlaß für staatliche Interventionen. Wer sich für ein Kind und den damit verbundenen zeitlichen, emotionalen und finanziellen Aufwand entscheidet, wird normalerweise nicht gleichzeitig auch alle anderen Bedürfnisse (nach einer Urlaubsreise, einem Haus oder Auto) realisieren können, da hier wie überall die Ressourcen beschränkt sind. Die freie Entscheidung über die Verwirklichung des Kinderwunsches schließt auch ein, daß er gegen die mit der Kindererziehung verbundenen Lasten abgewogen wird.

Da zudem die „naiven“ Pro-Kopf-Einkommensberechnungen einer detaillierten ökonomischen Analyse nicht standhalten, bleibt die gesamte Begründung des Familienlastenausgleichs mit der finanziellen Situation der Eltern umstritten, sobald der Fall der unvorhersehbaren Notsituation ausgeklammert bleibt. Praktisch alle Befürworter eines finanziellen Familienlastenausgleichs wollen ihn aber nicht auf die Ausnahmesituation beschränkt sehen, da er sich ihrer Meinung nach von der Sozialhilfe unterscheiden und generell Familien zugute kommen sollte und nicht nur einem kleinen Kreis besonders Bedürftiger. Familienpolitik soll nicht „von oben nach unten“ umverteilen, sondern von Personen, die (momentan) keine Kinder zu versorgen haben, zu Familien mit Kindern. Dabei ist bei einem langen Betrachtungszeitraum durchaus das Ergebnis denkbar, daß ein gewährter Familienlastenausgleich später von den begünstigten Personen zurückgezahlt wird, wenn bei ihnen die Belastung durch Kinder wegfällt.

Doch auch bei einer konsequent individualistischen Sichtweise gibt es für einen staatlichen Familienlasten-

ausgleich Gründe: Wenn der Staat die freie Entscheidung der Eltern über ihre Kinder in ihrem Kern nicht antasten will, wenn aber gleichzeitig alle Bürger das Recht auf uneingeschränkte Entfaltung der Persönlichkeit haben sollen, dann müssen für alle Kinder Mindestvoraussetzungen für deren Sozialisation und Persönlichkeitsentfaltung geschaffen werden. Dies gilt um so mehr, als eine erfolgreiche Sozialisation die Bedingung dafür ist, daß die Gemeinschaft erhalten und eine ungestörte Generationenabfolge gewährleistet wird.

Ein in diesem Sinne begründeter Familienlastenausgleich zielt stets *auf die Kinder* und wird nur deshalb der Familie als Gesamtheit gewährt, weil die Kinder im Familienverband leben und nicht von den Eltern losgelöst existieren können. Sozialisationshilfe für alle Kinder schließt die Leistungen vom kostenlosen Schulsystem bis hin zum kostenlosen Gesundheitssystem ein und ist nicht auf den Bereich von Transfers beschränkt.

### Kinderfreibetrag

Der Begriff Familienlastenausgleich läßt sich unterschiedlich weit fassen, aber im Mittelpunkt standen und stehen immer noch insbesondere zwei Instrumente: die Berücksichtigung von Kindern bei der Einkommensteuer und die direkte Transfermaßnahme Kindergeld. Mit Ausnahme der Berücksichtigung von Kindern bei der Besteuerung war aufgrund alliierter Auflagen nach dem Krieg alles, was mit Familienförderung zu tun hatte, zunächst abgeschafft worden, so daß der Kinderfreibetrag der Einkommensteuer bereits früh in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit rückte.

Die deutsche Einkommensteuer basiert, vereinfacht ausgedrückt, auf dem Grundkonzept der Besteuerung des Zensiten nach seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Sein Einkommen soll danach insoweit steuerfrei bleiben, als es unterhalb des wirtschaftlichen Existenzminimums liegt. Bei einem Zensiten, der nicht nur sich selbst, sondern zusätzlich Kinder zu versorgen hat, muß dieser Logik nach sowohl sein eigenes als auch das Existenzminimum der Kinder von der Steuer befreit bleiben. Dies bedeutet, daß im Einkommensteuertarif ein Freibetrag für den Steuerpflichtigen (Grundfreibetrag) und für weitere zu versorgende Personen anzusetzen ist. Dem Leistungsfähigkeitsprinzip folgend wird oberhalb des steuerfreien Existenzminimums progressiv besteuert, d. h. mit steigendem Einkommen kommt es zu einem überproportionalen Anwachsen der Steuerbelastung. Verglichen mit einem Zustand ohne Freibetrag reduziert sich die Gesamtsteuerlast durch den Freibetrag um so stärker, je höher das Einkommen des Zensiten ist.

Jedes progressiv ausgestaltete Steuersystem hat dieses Ergebnis, das im Falle des Kinderfreibetrages jedoch jahrzehntelang als „perverse Progression“ bezeichnet und kritisiert wurde. Eine solche Beurteilung ist aber nicht schlüssig, denn den steuerlichen Freibetrag für Kinder muß man ebensowenig als Maßnahme der Umverteilung verstehen wie den Freibetrag in Höhe des Existenzminimums des Steuerzahlers selbst, der von niemandem kritisiert wird. Terminologisch kann man sich helfen, wenn man (wie im neuen US-Steuersystem) das Existenzminimum gar nicht erst zum versteuernden Einkommen zählt, dann aber das neu definierte Einkommen von Anfang an besteuert.

Solange Eltern die unbestrittene Pflicht haben, ihre Kinder zu versorgen, ist die Gewährung eines Freibetrags bei Kindern im Grunde weniger strittig als bei der Ehefrau, die jedenfalls prinzipiell ihre Existenz selbst sichern könnte. Die Gewährung von Kinderfreibeträgen ist jedoch im wesentlichen eine Frage der gerechten Besteuerung; sie stellt noch keine aktive Familienpolitik dar.

### Kindergeld

Das allgemeine Kindergeld des Dritten Reiches wurde ab dem 1. 1. 1955 für dritte und weitere Kinder wieder eingeführt und in den Folgejahren nach Höhe, Ausgestaltung und Anspruchsberechtigung häufig geändert. Da das Kindergeld (wie viele andere Sozialleistungen auch) nicht automatisch der Inflations- und Einkommensentwicklung angepaßt wird, waren Anpassungen seitens des Staates unumgänglich. Es zeigte sich aber auch, daß bei notwendigen staatlichen Sparmaßnahmen die Familienlastenausgleichsleistungen zu den Ausgabenposten gehörten, die als erste gekürzt wurden.

Der Dualismus von Kindergeld einerseits und Steuerfreibetrag andererseits wurde jahrelang kritisiert. Im Jahre 1975 wurden beide Maßnahmen zu einer einzigen zusammengefaßt: alle Eltern wurden nun mit dem gleichen Betrag unterstützt. Bereits kurze Zeit nach Einführung wurde die Gewährung dieses neuen „Kindergeldes“ an Einkommensgrenzen gebunden – mit der Folge, daß ab einer gewissen Einkommenshöhe die Existenz von Kindern bei der Besteuerung nicht mehr berücksichtigt wurde. Bei keiner anderen Regelung des Steuerrechts wurde bisher ab einer bestimmten Einkommenshöhe ein anderes Besteuerungsprinzip angewendet als vor dieser Einkommenshöhe. Dieser Systembruch entstand vor allem, weil die ursprüngliche steuerliche Anbindung des Kindergeldes aus dem Gedächtnis verloren wurde und weil vielfach die Meinung vertreten wird, Eltern mit hohem Einkommen bedürften

bei der Kindererziehung keiner staatlichen Unterstützung.

Kurze Zeit später wurde ein sogenannter Kinderbetreuungsfreibetrag und nach dem Regierungswechsel 1982 erneut ein Kinderfreibetrag eingeführt. Nachdem mit der ersten Stufe der Steuerreform von 1986 dieser Kinderfreibetrag stark erhöht wurde (und nach neuesten Plänen weiter ausgebaut werden soll), gibt es im Familienlastenausgleich im Moment wieder sowohl ein einkommensabhängiges Kindergeld (nach der Kinderzahl differenziert) als auch einen progressiv wirkenden Freibetrag bei der Einkommensteuer. Für Steuerzahler im Bereich der Proportionalzone des Steuertarifs wird seit 1986 zusätzlich ein Kindergeldzuschlag gezahlt, um die progressiven Wirkungen des Freibetrags abzumildern.

### Erziehungsgeld und -urlaub

Der große Erfolg, den die DDR vor einigen Jahren mit der Einführung von „Babyjahren“ im Hinblick auf die Erhöhung der Geburtenzahlen hatte, die dort offen als Ziel genannt wird, brachte auch in der Bundesrepublik eine Diskussion um die Einführung ähnlicher Maßnahmen in Gang. Auch wenn wir die Sozialisation der Kinder in den Mittelpunkt des Familienlastenausgleichs stellen und das Recht des Staates auf eine Bevölkerungspolitik mit quantitativen Zielen strikt ablehnen, macht die Einführung eines sogenannten Erziehungsgeldes und des begleitenden Erziehungsurlaubs Sinn. Für die Persönlichkeitsentfaltung eines Kindes ist es nämlich von besonderer Bedeutung, daß sich die Eltern intensiv um das Kind in seiner allerersten Lebensphase kümmern können und nicht etwa zur Erwerbstätigkeit gezwungen sind.

Die Geburt eines Kindes ist im Lebenszyklus der Familie auch in finanzieller Sicht ein besonderer Einschnitt. Nach der Eheschließung bleiben in der Regel beide Partner erwerbstätig, während nach der Geburt eines Kindes einer der Partner, zumeist die Mutter, aus dem Erwerbsleben ausscheidet und dann, zumal wenn weitere Kinder hinzukommen, meist eine ganze Reihe von Jahren nicht erwerbstätig ist. Das Familieneinkommen wird folglich durch die Geburt eines Kindes schlagartig reduziert. Bei unvollständigen Familien oder bei ledigen Müttern wird aus finanziellem Zwang heraus dagegen unmittelbar nach Ablauf der Mutterschutzregelungen häufig erneut eine Erwerbstätigkeit aufgenommen.

Aus der Vorstellung heraus, einem der Elternteile die volle Konzentration auf die Kinderbetreuung zu ermöglichen, wird auch verständlich, daß bei der Diskussion um

die Einführung des Erziehungsgeldes vor allem zwei Fragen eine Rolle spielen mußten: Soll man erstens ein Erziehungsgeld nur jenen Müttern zahlen, die vorher erwerbstätig waren, und soll man zweitens, was noch schwieriger zu beantworten ist, es auch an jene Eltern zahlen, die weiterhin erwerbstätig bleiben?

Mancher Betrachter mag diese Fragen unter Berücksichtigung von Gesichtspunkten beantworten, die eigentlich keine Rolle spielen dürften: Mit einem Ausstieg von Müttern aus dem Erwerbsleben läßt sich beispielsweise das wirtschaftspolitische Zentralproblem unserer Tage, die Massenarbeitslosigkeit, zumindest kosmetisch bekämpfen. Zum anderen könnte das Erziehungsgeld dazu eingesetzt werden, die traditionelle Rolle der Frauen zu festigen und sie „an den Herd zurückzuführen“. Sobald das Erziehungsgeld jedoch dazu verwendet werden sollte, ein bestimmtes Sozialverhalten zu erzwingen, wäre es mit der Verfassung insofern nicht vereinbar, als die individuelle Lebensgestaltung nicht Gegenstand staatlicher Lenkung sein darf.

Wird die Einführung des Erziehungsgeldes vom Wohl des Kindes her begründet, lassen sich recht eindeutige Schlußfolgerungen für die beiden obigen Fragen ziehen. Das Erziehungsgeld nur an Mütter zu zahlen, die vorher erwerbstätig waren, würde all jene Mütter ausschließen, die bereits Kinder haben und wegen deren Erziehung längst aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind. Eine Mutter zweier Kinder müßte in diesem Fall zumindest zeitweise wieder erwerbstätig werden, wollte sie bei der bevorstehenden oder geplanten Geburt eines dritten Kindes diese Leistung in Anspruch nehmen. Dies würde der eigentlichen Intention des Erziehungsgeldes widersprechen, so daß die zeitweise in Betracht gezogene Beschränkung auf vorher erwerbstätige Mütter mit guten Gründen nicht realisiert wurde.

Die Frage, ob das Erziehungsgeld nur gewährt werden sollte, wenn tatsächlich ein (zeitweises) Ausscheiden aus dem Erwerbsleben stattfindet, ist schwerer zu beantworten. Im Fall der ledigen Mutter ist beispielsweise die Erwerbstätigkeit aus finanziellen Gründen oft notwendig. Würde man ihr die Leistungen entziehen, so wäre dies deshalb besonders schwerwiegend, weil sie ohnehin größere Erziehungslasten tragen muß und die Sozialisation ihres Kindes stärker gefährdet ist als in der arbeitsteiligen Vollfamilie. Die Begründung des Erziehungsgeldes als Sozialisationshilfe macht es besonders notwendig, daß auch und gerade die unvollständige Familie einbezogen wird. Damit aber auch die ledigen oder verwitweten Mütter sich selbst voll um ihr Kind kümmern können, muß das Erziehungsgeld zwei Anforderungen erfüllen, die zwar auch im Falle der Vollfamilie

eine Rolle spielen, dort aber eine geringere Bedeutung haben.

Der Ausstieg aus einer Erwerbstätigkeit ist in der Regel finanziell nur möglich, wenn das Erziehungsgeld von der Höhe her einen wesentlichen Teil des Erwerbseinkommens ausmacht. Im Falle des momentan gewährten Betrages von 600 DM, der maximal zehn Monate lang bezahlt wird, liegt diese Voraussetzung nicht vor. Der Betrag wird zudem noch dadurch entwertet, daß er andere Sozialleistungen ersetzt oder diese angerechnet werden. Eine solche Anrechnung ist zwar der Sache nach angemessen, macht aber deutlich, daß das Erziehungsgeld, wenn es in den besonders wichtigen Fällen Wirkung haben soll, deutlich höher liegen müßte.

Ähnliches gilt für die Bezugsdauer: Je kürzer der Zeitraum ist, den eine Frau mit Hilfe des Erziehungsgeldes aus der sonst nötigen Erwerbstätigkeit ausscheiden kann, desto weniger wird sie bereit sein, die Risiken einzugehen, die mit einem vorübergehenden Rückzug aus dem Erwerbsleben verbunden sind. Sie wird vielmehr versuchen, für eine außerhäusliche Betreuung des Kindes zu sorgen.

#### Reintegrationshilfen

Für die Dauer einer Gewährung des Erziehungsgeldes gibt es zwei denkbare Zeiträume: die Zeit bis zur Kindergartenreife (drei bis vier Jahre) oder die Zeit bis zur Einschulung des Kindes. Ein Zeitraum von sechs Jahren dürfte aber die staatlichen Mittel vor allem dann überbeanspruchen, wenn das Erziehungsgeld dem Betrag nach deutlich erhöht werden sollte.

Ergänzt wird das Erziehungsgeld durch einen sogenannten Erziehungsurlaub, dessen Hauptfunktion die Aufrechterhaltung von Ansprüchen gegenüber den sozialen Sicherungssystemen während der Zeit des vorübergehenden Ausscheidens aus dem Berufsleben ist. Zwar ist auch ein Kündigungsschutz Teil der Erziehungsurlaubsregelung, aber im Bereich der Arbeitsplatzsicherheit sind einem privatwirtschaftlich organisierten Gesellschaftssystem wie der Bundesrepublik gewisse Grenzen gesetzt.

Wenn einer der Elternteile (in der Regel die Frau) nach der Geburt eines Kindes zeitweise aus dem Beruf ausscheidet, so ergeben sich selbst dann, wenn dem Betreffenden nicht gekündigt werden darf, Rückwirkungen auf seine Berufskarriere. Wenn ein Arbeitgeber damit rechnen muß, daß ein Teil der Beschäftigten zu einem nicht exakt vorhersehbaren Zeitpunkt nicht zur Verfügung stehen wird, dann wird dieser Teil von Anfang an relativ weniger beschäftigt. Findet er doch Beschäftigung, dann vorwiegend solche, die für den Betriebsab-

lauf weniger wichtig ist. Da Karrierepositionen nach dem Ausscheiden des Inhabers meist sofort neu besetzt werden müssen, schützt einen Arbeitnehmer auch der Kündigungsschutz nicht vor Zurückstufungen in der innerbetrieblichen Hierarchie. Die Position des Arbeitnehmers ist überdies bei eventuell notwendigen späteren Kündigungen ungünstiger.

Für den zeitweise aus dem Berufsleben Ausscheidenden verändert sich die Arbeitsmarktsituation auch dadurch, daß sich seine berufliche Qualifikation entweder verringert oder ganz obsolet wird, vor allem wenn im Falle mehrerer Kinder die Berufstätigkeit für eine längere Zeit aufgegeben wird. Frauen haben zwar heute in der Regel eine ähnliche Qualifikation wie Männer, diese wird aber entwertet, wenn sie nicht durch permanente Berufstätigkeit erneuert, verbessert und den sich wandelnden Erfordernissen angepaßt wird. Kehren Frauen nach längerer Abwesenheit ins Berufsleben zurück, so führt der Verlust an beruflicher Qualifikation in der Regel zu einer im Vergleich zu vorher geringer qualifizierten beruflichen Tätigkeit, was auch durch gesetzgeberische Maßnahmen nicht verhindert werden kann.

Eine optimale Ergänzung des Erziehungsgeldes und des Erziehungsurlaubs, die jeweils nach Höhe und/oder Dauer verbessert werden sollten, wären deshalb daran anschließende freiwillige und kostenlose staatliche Qualifikationsmaßnahmen für Personen, die wegen der Kindererziehung aus dem Berufsleben ausgeschieden sind. Mit einer solchen Reintegrationshilfe könnte der Verlust an beruflicher Qualifikation zumindest teilweise ausgeglichen und damit die Entscheidung für eine persönliche Betreuung des Kindes in den ersten Lebensjahren positiv beeinflußt werden.

### **Kriterien der Ausgestaltung**

Eine Neuorientierung des Familienlastenausgleichs in der Bundesrepublik, d. h. die Abkehr von der ausschließlichen Betonung der traditionellen Instrumente Kinderfreibetrag und Kindergeld, läßt sich auch in unserem liberalen, individualistischen Gesellschaftssystem rechtfertigen, blieb aber bisher auf halbem Weg stecken. Die momentane politische Diskussion zeigt, daß vor allem die Befürworter dieser Neuorientierung des Familienlastenausgleichs nicht mit dem Status quo zufrieden sind, sondern auf Bundes- oder Länderebene um eine neuerliche Änderung, in der Regel eine Ausweitung der Leistungen bemüht sind.

Auch diese Diskussion wirft somit ein Schlaglicht auf die zentrale Schwäche der bisherigen und vielleicht sogar noch stärker der gegenwärtigen Familienpolitik in der Bundesrepublik. Wer sich für die Verwirklichung des

Wunsches nach Kindern entscheidet, legt sein Verhalten für mehrere Jahrzehnte fest und sollte sich deshalb mit guten Gründen nicht von kurzfristigen Motiven leiten lassen. In der Vergangenheit lösten Gewährung, Versagung, Wiedergewährung, Änderung, endgültige Abschaffung und Neueinführung unter neuem Namen von Maßnahmen des Familienlastenausgleichs einander jedoch in rascher Folge ab.

Familienlastenausgleich bedeutet aber stets, daß der Staat bei der Entscheidung für Kinder Hilfe leistet, indem er sich gegenüber den Eltern verpflichtet, einen (wie auch immer begründeten) Teil der notwendigen Aufwendungen zu tragen. Hat er sich auf eine solche Hilfe festgelegt, dann darf er sie aber nicht wenige Jahre später ganz entziehen, der Höhe nach ändern oder mit anderen Anspruchsvoraussetzungen versehen. Er zerstört damit die Entscheidungsgrundlage gerade jener Eltern, die sich bei ihrer Entscheidung für Kinder besonders stark durch die zugesagte staatliche Unterstützung leiten ließen. Eine solche Erfahrung führt zwangsläufig dazu, daß verantwortungsvolle Eltern die staatliche Hilfe schließlich nicht mehr in ihre Entscheidung für Kinder einbeziehen.

Hand in Hand hiermit ging eine zweite verhängnisvolle Entwicklung. Aufgrund der dauernden Regeländerungen wurde der Kreis der Leistungen gewährenden Institutionen (Arbeitgeber, Arbeitsamt, Sozialbehörden, Banken, Bundes-, Landes- oder Gemeindebehörden etc.) immer größer und die Anspruchsvoraussetzungen immer unübersichtlicher. Weder der erwerbstätige noch der die Kinder erziehende Elternteil wird in der Regel der komplizierten Materie zeitlich und sachlich gerecht. Statt eines Steuerberaters braucht heute eine Familie mit durchschnittlichem Einkommen und mehreren Kindern fast notwendiger einen „Familienleistungsberater“, was ganz sicher nicht im Sinne des Gesetzgebers sein kann.

Der Ruf nach Vereinfachung, d. h. der Konzentration auf ganz wenige, dann aber übersichtlich ausgestaltete Leistungen, muß ebenso scheitern wie die Forderung nach zeitlichen Bestandsgarantien für einmal eingeführte Leistungen, solange eine zentrale Forderung nicht erfüllt ist: die Herbeiführung eines allgemeinen gesellschaftlichen Konsenses über das, was man mit dem Instrument des Familienlastenausgleichs erreichen will. Ein Großteil des vergangenen und gegenwärtigen Aktivismus im Bereich der Familienpolitik beruht darauf, daß die politischen Entscheidungsträger ganz unterschiedliche Ziele verfolgen, so daß ein Wechsel der Bundes- und immer stärker auch von Landesregierungen zugleich einen Kurswechsel in der Familienpolitik nach sich zieht.