

Ott, Notburga; Engelbrech, Gerhard; Lampert, Heinz; Storm, Andreas

**Article**

## Verfehlte Familienpolitik: Können wir uns Kinder noch leisten?

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Ott, Notburga; Engelbrech, Gerhard; Lampert, Heinz; Storm, Andreas (2001) : Verfehlte Familienpolitik: Können wir uns Kinder noch leisten?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 54, Iss. 12, pp. 3-16

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/163647>

**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.*

In Deutschland scheint der Wunsch eine Familie zu gründen, trotz enormen Umverteilungsmechanismen, nicht mehr attraktiv zu sein, und der Geburtenrückgang hat mittlerweile bedeutende Ausmaße angenommen. Hat eine verfehlte Familienpolitik mit zu dieser Entwicklung beigetragen und wie sollte sie gestaltet sein, um eine Wende zu bewirken?

## Leistungsgerechtigkeit statt Umverteilung

Die Familienpolitik ist neuerdings zu einem Kernthema in der Politik und in den Medien geworden. Der Geburtenrückgang, der in Politik und Öffentlichkeit 25 Jahre lang kaum Beachtung gefunden hat, zeigt seine ersten Folgen. Die Zahl derer, die in das Erwerbsleben eintreten, nimmt nun deutlich ab. Die Finanzierung der Renten wird damit – trotz der gerade erfolgten Rentenreform – problematisch, und am Arbeitsmarkt macht sich in einigen Bereichen bereits jetzt schon ein Arbeitskräftemangel bemerkbar. Nach Schätzungen wird etwa ein Drittel der Bevölkerung künftig kinderlos bleiben. Der Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung zeigt das hohe Armutsrisiko von Familien, und das Bundesverfassungsgericht mahnt wieder einmal eine gerechte Behandlung der Familien im Sozialversicherungssystem an.

Angesichts dieser Befunde ist eine heftige Umverteilungsdebatte entbrannt. Die einen fordern eine deutlich höhere finanzielle Förderung der Familie mit der Begründung, dass die Familien essentielle gesellschaftliche Funktionen erfüllen. Personen ohne Kinder verweisen auf ihre hohe Abgabenlast und den daraus finanzierten Ausgaben des Staates für Familien, die ihre Entscheidung für Kinder doch in ihrem eigenen Interesse getroffen hätten.

Ein solcher Streit ist wenig fruchtbar. Denn unbestreitbar ist, dass von öffentlicher Seite bereits heute erhebliche Mittel für die Familienförderung, die Existenzsicherung und die Ausbildung von Kindern aufgewendet werden, die vom Wissenschaftlichen Beirat beim Familienministerium in seinem neuesten Gutachten (2001) je nach Haushaltstyp auf 35% bis 50% der Kinderkosten geschätzt werden. Unbestreitbar ist aber auch, dass es vor allem

Familien sind, die sich am unteren Ende der Wohlfahrtsverteilung befinden. Es stellt sich daher die Frage, ob das gegenwärtige System der Familienförderung, aber auch unser gesamtes Steuer- und Sozialversicherungssystem Wirkungen entfaltet, die die eigentlich intendierten Ziele konterkarieren und dazu führen, dass sich letztlich alle – Eltern wie Kinderlose – ungerecht behandelt fühlen.

## Das Subsidiaritätsprinzip ernst nehmen

Dass Menschen, die nicht dazu fähig sind, für ihre Existenzsicherung selbst zu sorgen, in unserer Gesellschaft Solidarität erfahren, ist eines der Grundprinzipien unseres Sozialstaates. Aber wenn Menschen, die leistungsfähig und leistungswillig sind, die – wie dies zurzeit von Vertretern aller politischer Richtungen betont wird – tagtäglich erhebliche Leistungen erbringen, in verschiedenen Phasen ihres Lebens in Armut leben und auf »Transfers« der Gesellschaft angewiesen sind, dann ist ein anderes Prinzip unseres Sozialstaates verletzt – das der Subsidiarität. Will man Eigenverantwortung der Individuen für ihre Entscheidungen einfordern, so ist es staatliche Aufgabe, dafür Sorge zu tragen, dass diese dazu auch in die Lage versetzt werden. Verhindern Marktmängel oder staatliche Regelungen die leistungsgerechte Behandlung individueller Anstrengungen, so sollte die Beseitigung solcher Hemmnisse Vorrang vor weiteren Umverteilungsmaßnahmen haben.

Will man in diesem Sinne das Ziel der Leistungsgerechtigkeit verfolgen – auch um



Notburga Ott\*

\* Prof. Dr. Notburga Ott ist Lehrstuhlinhaberin für Sozialpolitik und öffentliche Wirtschaft an der Ruhr-Universität Bochum und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

den Umverteilungsbedarf und die damit verbundenen Verteilungskonflikte zu verringern und dadurch letztlich auch der Bedarfsgerechtigkeit zum Zuge verhelfen –, so gilt es, die Ursachen sowohl mangelnder Bedarfsdeckung als auch nicht leistungsgerechter Behandlung systematisch aufzudecken.

### Steuergerechtigkeit und Existenzminimum

Zunächst einmal ist zu berücksichtigen, dass die Entscheidungsfreiheit und damit auch die Verantwortungszurechnung dort ihre Grenzen findet, wo Grundrechte Dritter – hier die der Kinder – tangiert sind. Der Staat als Wächter des Kinderrechts hat daher für die Sicherstellung des Existenzminimums Sorge zu tragen. Unsere Gesellschaft überträgt die Pflicht dafür zunächst den Eltern – als eine Folge ihrer freien Entscheidung. Dann aber kann das Einkommen, das zur Sicherstellung des Existenzminimums der Kinder aufgewendet werden muss, im Sinne unserer Steuergesetzgebung nicht als frei verfügbar gelten und darf nicht der Besteuerung unterliegen, wie es auch das Verfassungsgericht in seinem Urteil vom November 1998 angemahnt hat.

Sind die Eltern selbst nicht in der Lage, das Existenzminimum ihrer Kinder zu bestreiten, so ist dies staatlicherseits im Rahmen der Grundsicherung zu gewährleisten. Dabei ist allerdings darauf zu achten, dass hierbei ein Existenzminimum in der gleichen Höhe wie im Steuersystem zugrunde gelegt wird, was die momentanen Sozialhilfesätze nicht leisten, da nach den Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichts vom November 1998 zum Existenzminimum auch ein Erziehungs- und Betreuungsaufwand zu zählen ist.

Diese Sicherstellung des Existenzminimums wie auch seine steuerliche Freistellung sind nach allgemeinen sozialstaatlichen Prinzipien geboten und stellen somit keine familienpolitischen Maßnahmen dar. Sind sie verletzt, entstehen nicht nur den Eltern übergebürliche Kosten, sondern es sind u.U. Grundrechte der Kinder verletzt.

### Marktversagen und Marktzugangsbeschränkungen bei der familialen Leistungserstellung

Das Hauptproblem der gegenwärtigen Schieflage liegt jedoch darin, dass die Leistungen der Familie, die vor allem in der Bildung von Humanvermögen für die nächste Generation bestehen, nicht leistungsgerecht behandelt werden.

Dabei geht es zum einen um externe Effekte, also Auswirkungen auf unbeteiligte Dritte, die darin bestehen, dass von den sozialen Fähigkeiten und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der nächsten Generation alle Gesellschaftsmitglieder profitieren. Besonders deutlich ist dies bei der um-

lagefinanzierten Alterssicherung, bei der alle Rentenansprüche – auch die der Kinderlosen – durch die nächste Generation eingelöst werden müssen.

Zum anderen erschweren mangelnde Möglichkeiten einer im Lebensverlauf optimalen Ressourcenallokation eine leistungsgerechte Behandlung. Kindern fehlt es i.d.R. bei ihrer Geburt an Anfangsvermögen für Investitionen in Humanvermögen, Eltern an Möglichkeiten der Umverteilung von phasenspezifischen monetären wie nichtmonetären Belastungen im Lebenslauf.

Private Kreditmärkte helfen hier nur begrenzt weiter. Derartige Kredite stellen bei fehlendem Sach- oder Finanzvermögen einen Vorgriff auf späteres Erwerbseinkommen dar, das aus bekannten Gründen nur schwer beleihbar ist: Das zugrunde liegende Humanvermögen selbst ist nicht übertragbar, und die Erträge sind unsicher. Eine Versicherung gegen die Risiken bei den künftigen Verwertungsmöglichkeiten wie auch eine wirkungsvolle Sanktionierung bei Moral hazard der Humanvermögensbesitzer kann nur der Staat gewährleisten, weshalb es staatliche Aufgabe ist, den Zugang zu solchen Krediten zu ermöglichen.

Darüber hinaus erschweren bzw. verhindern Restriktionen am Arbeits- und Kinderbetreuungsmarkt vor allem in Phasen der Kleinkindbetreuung einen Einkommenserwerb und damit eine aus Sicht der Eltern optimale Verteilung ihres Lebenseinkommens.

### Verfehlte Familienpolitik in der Vergangenheit

In der Vergangenheit wurde auf solche allokativen Probleme überwiegend mit Umverteilungsmaßnahmen reagiert.<sup>1</sup> Soweit es sich dabei um ein »Entgelt« für nicht vermeidbare externe Effekte handelt, ist dies durchaus sachgerecht, sollte dann aber entsprechend transparent ausgewiesen und nicht mit anderen Maßnahmen verquickt werden.

Der größte Teil der Transferleistungen dient jedoch dazu, die Folgen mangelnder intertemporaler Ressourcenumschichtung auszugleichen. Kinder erhalten durch das öffentlich finanzierte Bildungssystem und die Ausbildungsförderung die Möglichkeit einer ihren Fähigkeiten entsprechenden Ausbildung, auch wenn ihre Eltern die Mittel dafür nie aufbringen könnten. Eltern erhalten in Zeiten der Kindererziehung Kindergeld und verschiedene andere Vergünstigungen in Einzelbereichen (Baukindergeld, Ermäßigungen beim öffentlichen Nahverkehr, besondere Leistungen für Alleinerzie-

<sup>1</sup> Lediglich beim Erziehungsurlaub und der Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung wurde ein anderer Weg eingeschlagen, wobei jedoch auch hier kompensatorische Regelungen eingeführt wurden, anstatt an den Ursachen anzusetzen.

hende u.v.a.m.) sowie bei Unterbrechung bzw. erheblicher Reduzierung der Erwerbstätigkeit Erziehungsgeld und Vergünstigungen in der Sozialversicherung. Mit eigenen Steuerzahlungen und Sozialabgaben, die zu einem Großteil erst in späteren Lebensphasen anfallen, tragen sie wiederum dazu bei, dass anderen Kindern und Eltern gleiches gewährt wird.

Diese auf individueller Ebene gegenläufigen Zahlungsströme im Lebensverlauf erfüllen dem Prinzip nach eine Kreditfunktion, die jedoch weder sachgerecht nach dem Äquivalenzprinzip ausgestaltet noch transparent und verpflichtend ist. Die dadurch entstehenden Verteilungskonflikte und Ausweichreaktionen gefährden dann das Gesamtsystem. Denn steuerfinanzierte pauschalierte Transfers, die eigentlich einen investiven Charakter haben, indem sie die Humanvermögensbildung der nächsten Generation sicherstellen sollen, erreichen nur dann ihr Ziel, wenn die Gesellschaft über Jahrzehnte in ihrer Zusammensetzung bis auf den internen Generationenwechsel nahezu unverändert bleibt und sich die Lebensmuster so wenig unterscheiden, dass am Durchschnitt orientierte pauschalierte Leistungen keine erheblichen Umverteilungseffekte haben. Das System wird jedoch ausbeutbar und damit nicht mehr tragfähig, wenn sich die Erfolgreichen ihrer »Rückzahlungspflicht« für erhaltene Leistungen entziehen können (z.B. durch Auswanderung, aber auch systembedingt durch Befreiung von der Versicherungspflicht) und sich etwa ein Drittel der Bevölkerung nur noch mittels ihrer Steuerzahlungen an der Humanvermögensbildung der nächsten Generation beteiligt. Dann gilt es, die Leistungsbeziehungen zwischen und innerhalb der Generationen systematisch zu überprüfen und das Verhältnis von Leistung und Gegenleistung neu auszubalancieren. Hierzu ist es sinnvoll, die Frage nach den Nutznießern familiärer Leistungen und der Reziprozität zwischen ihnen und den Leistungserbringern zu stellen.

### Elterliche Kosten reduzieren

Zunächst einmal entscheiden sich Eltern – wie von den Gegnern einer Ausweitung der Familienförderung zu recht betont wird – nicht aus gesellschaftspolitischen Gründen für Kinder, sondern um ihrer selbst, der Freude an den Kindern willen. Sie sind daher auch bereit, entsprechende Kosten auf sich zu nehmen, die prinzipiell keiner gesellschaftlichen Kompensation bedürfen. Allerdings ist zu fragen, ob diese Kosten aufgrund der beschriebenen Marktzugangsbeschränkungen nicht übermäßig hoch sind. Gravierender als die mangelnden Möglichkeiten der intertemporalen Liquiditätsumschichtung dürften dabei die Schwierigkeiten sein, einer den eigenen Präferenzen entsprechenden Erwerbstätigkeit nachgehen zu können. Denn neben dem Einkommensverzicht während einer Erwerbsunterbrechung oder -reduzierung sind hierbei auch die Einkommenseinbußen zu

berücksichtigen, die in späteren Lebensphasen aufgrund des Karriereeinbruchs und der erlittenen Humankapitalverluste auftreten und vielfach deutlich höher als die direkten Einkommensverluste sind.

Diese überwiegend gesellschaftlich verursachten überhöhten Opportunitätskosten mit Transferzahlungen ausgleichen zu wollen, muss allein schon aufgrund der Höhe der dazu notwendigen Finanzmittel scheitern. Zudem verstößt ein solcher Ansatz in eklatanter Weise gegen das Subsidiaritätsprinzip. Eine Politik, die mit Ganztagschulen und einem breiten Betreuungsangebot für Kleinkinder sowie geeigneten Arbeitsmarktregelungen eine Vereinbarkeit von Beruf und Familie unterstützt, ist längst überfällig.

### Humankapitalrenditen fair zurechnen

Zum zweiten sind es vor allem die Kinder, denen die Leistungen und Aufwendungen ihrer Eltern zugute kommen. Ein gutes Humanvermögen stellt die Basis für ihr künftiges Wohlergehen dar. Die Leistungen der Eltern für ihre Kinder kommen damit Investitionen in deren Humanvermögen gleich, die auch mit entsprechenden »Renditeerwartungen«, d.h. Erwartungen an Unterstützung im Alter, verbunden sind. Während jedoch private Investitionen in Finanz- und Sachkapital auch zu privaten Erträgen führen, werden die Erträge der Humankapitalinvestitionen zu einem Großteil kollektiviert, indem die nächste Generation die Rentenansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung und die Pensionsansprüche der öffentlich Bediensteten einzulösen hat – unabhängig davon, wie stark die jeweils Anspruchsberechtigten zur Humanvermögensbildung beigetragen haben. Damit werden diejenigen, die keine Kinder erziehen, zu Begünstigten des Systems und diejenigen, die wegen Kindererziehung kürzere Versicherungszeiten und geringere Beiträge aufweisen, zu Benachteiligten.

Hier gilt es, die Finanzierungsströme zwischen den Generationen neu zu ordnen und den bestehenden Zwei-Generationenvertrag in der Alterssicherung zu einem Drei-Generationenvertrag zu ergänzen. Die Finanzierung der gesamten Humanvermögensbildung der nächsten Generation wäre kollektiv zu verantworten und den Kindern als Kredit zuzuschreiben, den diese in der Erwerbsphase ihren Finanziers wieder zurückerstatten. Die Leistungen der Eltern (zumindest soweit sie diesen im Rahmen der Unterhaltspflicht abverlangt werden) würden in einem solchen System als kreditäre Vorleistung an die Kinder eine adäquate Berücksichtigung finden. Die Einrichtung eines Familienfonds, in dem alle bisherigen steuerfinanzierten Leistungen der Ausbildungs- und Familienförderung aufgehen, würde die Möglichkeit einer solchen dem Äquivalenzprinzip entsprechenden Verknüpfung der Leistungsbeziehungen zwischen den Generationen eröffnen.

### Gesellschaftliche Sozialisationsverantwortung wahrnehmen

Drittens kommen die Leistungen der Eltern allen Gesellschaftsmitgliedern zugute – auch wenn der externe Effekt bei der umlagefinanzierten Alterssicherung mittels eines Drei-Generationenvertrages beseitigt würde. Investitionen in die nächste Generation und ihr Humanvermögen dienen dem Bestand, der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sowie der sozialen und kulturellen Kohärenz der Gesellschaft und stellen quasi ein »öffentliches Gut« dar. Die Verantwortung dafür sollte daher auch von allen gemeinsam getragen und nicht allein den Eltern zugeschrieben werden. Sozialisation findet nicht nur in der Familie statt, sondern erfordert – auch von der Familie unabhängige – Erfahrungen in allen Lebensbereichen. Die Familie ist daher nicht in der Lage, alle Defizite im außerfamilialen Bereich auszugleichen. Dies gilt umso mehr, als die steigenden Sozialisationsanforderungen, der nächsten Generation ein hohes Maß an Selbständigkeit und Flexibilität in einer sich rapide wandelnden Umwelt zu vermitteln, das Risiko einer Überforderung der Eltern erhöhen.

Hier helfen monetäre Transfers nur begrenzt weiter, indem sie zwar wirtschaftliche Belastungssituationen vermeiden helfen, jedoch die Kompetenz der Eltern wie auch die Weise, in der sich Sozialisation vollzieht, nicht verändern können. Aus dieser Verantwortung kann sich die Gesellschaft auch mit einem noch so hohen »Erziehungsgehalt« nicht freikaufen. Sinnvoller als monetäre Transfers, mit denen die Eltern hier Klavier- und dort Reitunterricht für ihre Kinder bezahlen, wären institutionelle Vorkehrungen, solche Angebote im Rahmen eines Umfelds bereitzustellen, das den Kindern auch sozialisationsfördernde soziale Beziehungen ermöglicht. Auch aus diesem Grund ist dem außerfamilialen Erziehungs- und Betreuungsangebot eine hohe Priorität in der Familienpolitik einzuräumen. Angesichts der unterschiedlichen Fähigkeiten und Bedürfnisse der Kinder sowie dem Primat der elterlichen Erziehungsfreiheit ist dabei eine institutionelle Vielfalt, die auch private Einrichtungen umfasst, anzustreben.

### Paradigmenwechsel in der Familienpolitik notwendig

Vor dem Hintergrund dieser Problemlage ist ein Paradigmenwechsel in der Familienpolitik unumgänglich, will man langfristig stabile Lösungen finden.<sup>2</sup> Ansätze, die allein auf einen deutlich erhöhten Transfer für Familien setzen, weisen dabei in die falsche Richtung. Statt die bestehenden Verteilungskonflikte zwischen Eltern und Kinderlosen und

zwischen den Generationen abzubauen, würden dadurch weitere Ungerechtigkeiten zwischen der heutigen Eltern- bzw. Müttergeneration und den vorherigen geschaffen. Denn nachdem diese in der Vergangenheit für ihre Kinder erhebliche Einbußen vor allem in ihrer Erwerbsbiographie und ihrer künftigen Altersversorgung hingenommen haben, müssten sie künftig nach einem meist nur halbwegs erfolgreichen Wiedereinstieg ins Erwerbsleben mit ihren Steuerzahlungen Leistungen finanzieren, die ihnen in vergleichbarer Situation nicht annähernd zur Verfügung gestanden haben. Ein politischer Ansatz, der nur auf mehr Umverteilung setzt, provoziert damit unlösbare Verteilungskonflikte, die letztlich nur eines erreichen werden, dass auch in Zukunft eine wirkliche Reform der Familienpolitik blockiert bleibt.

### Literatur

Wissenschaftlicher Beirat beim BMFSFJ (2001), *Gerechtigkeit für Familien – Zur Begründung und Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs*, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Stuttgart.

<sup>2</sup> Ansatzpunkte zu einer schrittweisen, systematischen Umsteuerung zeigt der wissenschaftliche Beirat in seinem Gutachten (2001) auf.



Gerhard Engelbrech\*

## Neun Paradoxien deutscher Familien- und Gleichstellungspolitik: Höhere staatliche Zahlungen an Familien können kontraproduktiv im demographischen Wandel wirken

Mit zunehmender Brisanz der demographischen Entwicklung stehen Kinder verstärkt im Mittelpunkt der Politik aller Parteien. Dabei werden zwar auch bessere Rahmenbedingungen öffentlicher Kinderbetreuung gefordert. Vor allem sollen aber Familien mehr Geld bekommen: So wird von der SPD gegenwärtig erwogen, für die ersten beiden Kinder das Kindergeld auf jeweils 300 DM monatlich zu erhöhen, die Grünen fordern ein Kindergeld von 600 DM, die CSU von 1 000 DM und seitens der CDU werden 1 200 DM in die Diskussion gebracht.

Finanzielle Förderung von Familien ist aber ein schwacher Stimulus zur Erhöhung der Geburtenrate und wirkt sowohl der Chancengleichheit von Frauen am Arbeitsmarkt wie auch dem zunehmenden Fachkräftebedarf entgegen. Die dadurch gebundenen Gelder fehlen für bessere Rahmenbedingungen außerhäuslicher Betreuungsangebote, mit denen wirksamer dem demographischen Wandel entgegengesteuert werden kann.

### 1. Die finanzielle Förderung von Familien erleichtert die individuelle Kinderbetreuung und führt zu geringerer Erwerbsbeteiligung von Frauen, aber nicht notwendigerweise zu höheren Geburtenraten.

Der Vergleich mit anderen EU-Ländern zeigt, dass kein direkter Zusammenhang zwischen niedriger Erwerbsbeteiligung von Frauen und hoher Geburtenzahl besteht. So liegt

die Erwerbsbeteiligung deutscher Frauen etwa im europäischen Durchschnitt, die Geburtenrate befindet sich aber am unteren Ende. Vielmehr zeigen die Beispiele der skandinavischen Länder wie auch Großbritanniens, dass eine überdurchschnittliche Erwerbsbeteiligung der Frauen einer überdurchschnittlichen Geburtenrate nicht entgegensteht.

### 2. Die gegenwärtig finanzierbaren Kindergeldzahlungen werden weder einkommensschwache noch einkommensstarke Familien zur Nachwuchszeugung motivieren können.

Die vorgesehene Erhöhung des Kindergeldes für die ersten beiden Kinder um 30 DM auf 300 DM können nur als Effekte der Einkommensumverteilung von Kinderlosen zu Familien mit Kindern verstanden werden. Die Kindergelderhöhung verändert den finanziellen Spielraum sozial Schwacher kaum, und es ist nicht zu vermuten, dass damit die Entscheidung für Kinder beeinflusst wird. Für besser Verdienende macht die vorgesehene Kindergelderhöhung, die Erhöhung von Freibeträgen prozentual lediglich eine geringfügige Erhöhung ihres Einkommens aus. Eine Beeinflussung des Kinderwunsches kann nicht erwartet werden. Damit sind von den vorgesehenen Zahlungen lediglich Mitnahmeeffekte zu erwarten, die zur Verbesserung der Betreuungssituation wirkungsvoller eingesetzt werden könnten.

### 3. Eine Politik, die jüngere und besser qualifizierte Frauen stärker in die Familienarbeit einbezieht, vergrößert den zukünftigen Fachkräftemangel.

Anreize zum – auch zeitweisen – Rückzug aus der Berufstätigkeit wirken den Anforderungen des Arbeitsmarktes entgegen. Denn mit dem strukturellen und demographischen Wandel wird das weibliche Erwerbspotential für den Arbeitsmarkt immer wichtiger. Frauen werden nach Ergebnissen der IAB-Prognos-Projektion im gegenwärtigen und zukünftigen Strukturwandel am Arbeitsmarkt stärker benötigt als Männer. Dies entspricht auch den Wünschen der Frauen mit weiterhin zunehmender Erwerbsorientierung im Westen und hohem Niveau im Osten. Vor allem unter den erwarteten demographischen Entwicklungen wird aus einzelbetrieblicher und gesamtwirtschaftlicher Sicht deutlich, wie wichtig die Förderung junger Mütter in Ausbildung und Beruf einerseits sowie die Entlastung in der Familie andererseits ist.

### 4. Die stärkere Alimentierung von Familientätigkeiten orientiert sich nicht an den Wünschen von Frauen nach höherer Erwerbsbeteiligung.

Der überwiegende Teil der nicht berufstätigen Frauen mit betreuungsbedürftigen Kindern will berufstätig sein, wenn auch

\* Gerhard Engelbrech ist Mitarbeiter des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), Nürnberg.

überwiegend in einer Teilzeittätigkeit. In einer 2000 vom IAB durchgeführten repräsentativen Erhebung gaben nicht erwerbstätige Frauen mit betreuungsbedürftigen Kindern in Ost- und Westdeutschland mit erster Priorität an, dass sie sich zur Verbesserung ihrer Alltagssituation mehr Teilzeitarbeitsplätze wünschen. Selbst mit unter dreijährigen Kindern wollten lediglich 14% der westdeutschen Frauen und 3% der ostdeutschen Frauen nicht arbeiten.

### **5. Die Ursachen unterdurchschnittlicher Geburtenraten von hochqualifizierten Frauen lassen sich nicht durch Kinder- oder Familiengeld beheben.**

Insbesondere bei hochqualifizierten Frauen liegt die niedrige Geburtenrate weniger an finanziellen Problemen als an der Länge der Berufsausbildung und der höheren Erwerbstätigkeit. Denn mit langen Ausbildungszeiten wird der vorhandene Kinderwunsch häufig verschoben, und die hohen Bildungsinvestitionen lassen eine Erziehungsphase vor oder in den ersten Jahren der Erwerbstätigkeit zu einem Risiko für den weiteren Berufsverlauf werden. Um zu verhindern, dass dann ein Zeitpunkt erreicht ist, ab dem es zu spät erscheint oder ist, Kinder zu bekommen, sind gerade für qualifizierte, intrinsisch stark motivierte Frauen Rahmenbedingungen bereits während der Ausbildung zu schaffen, die in dieser Zeit die Kinderbetreuung ermöglichen.

### **6. Nicht zu geringe finanzielle staatliche Unterstützung, sondern unzureichende Rahmenbedingungen der Kinderbetreuung werden von Müttern als Problem gesehen.**

Berufstätige Frauen mit betreuungsbedürftigen Kindern wünschen sich neben flexibleren Arbeitszeiten für sich und ihren Partner vor allem bessere Rahmenbedingungen der Kinderbetreuung. So nannten mehr als jede zweite ostdeutsche Frau mit Kleinkindern mehr ganztägige Betreuungsangebote, Frauen mit Kindergartenkindern vor allem bessere Mittags- und Ferienbetreuung und Frauen mit Grundschulkindern zusätzliche Nachmittagsbetreuung. Dafür wären sie auch häufiger bereit, höhere Kosten als gegenwärtig anfallen, zu übernehmen.

### **7. Bessere Rahmenbedingungen individueller Kinderbetreuung festigen die traditionellen Rollenzuschreibungen und schränken die beruflichen Chancen von Frauen ein.**

Mit verbesserten Rahmenbedingungen des Erziehungsurlaubs nahm die Erwerbstätigkeit von Müttern mit Kleinkindern ab. Vor allem bei längeren Unterbrechungsphasen, anschließenden Wünschen nach Teilzeitarbeit und unzurei-

chenden Kinderbetreuungsmöglichkeiten besteht die Gefahr, dass zusätzliche Probleme für die betriebliche Personalplanung entstehen. Auch sind in diesen Fällen wegen möglicher Dequalifizierungsprozesse die Investitionen in das Humankapital von Frauen weniger erfolgreich. Folge ist, dass drei Jahre nach der Geburt eines Kindes – wenn kein weiterer Erziehungsurlaub angehängt wird – jede fünfte Frau in Deutschland arbeitslos ist.

### **8. Bei unzureichenden öffentlichen Betreuungsangeboten können Frauen die betrieblichen Möglichkeiten nicht nutzen, um im Erziehungsurlaub auf dem Laufenden zu bleiben.**

Mit zunehmender Diskussion über Fachkräftemangel versuchen Betriebe stärker als in der Vergangenheit, vorhandene weibliche Beschäftigungspotentiale auch über den Erziehungsurlaub hinaus zu sichern und die Qualifikation von Frauen zu erhalten. So haben sich nach der o.g. IAB-Erhebung die betrieblichen Teilzeit- und Weiterbildungsangebote im Erziehungsurlaub in den neunziger Jahren erhöht. Spezifische Maßnahmen in dieser Zeit finden auch nahezu alle Frauen im Erziehungsurlaub wichtig. Bei weiterhin unzureichenden Kinderbetreuungsmöglichkeiten konnten die Angebote der Betriebe aber nicht im gewünschten Umfang von Frauen in Anspruch genommen werden.

### **9. Zielgruppen staatlicher Familienförderung sind weniger stark vom demographischen Wandel betroffen**

Gering qualifizierte Frauen sind überdurchschnittlich gebärfreudig und sind, wenn sie aus einkommensschwachen Familien kommen, in doppelter Hinsicht auf staatliche Unterstützung angewiesen. So waren – nach dem Mikrozensus 1996 – ein Fünftel der 35- bis 39-jährigen Frauen mit Volksschulabschluss in Westdeutschland kinderlos gegenüber knapp zwei Fünftel derer mit Hochschulreife. Besser qualifizierte Frauen haben damit größeren »Nachholbedarf«, sind aber weniger durch finanzielle Leistungen als durch eine verbesserte Betreuungssituation beeinflussbar. Aber auch für gering qualifizierte Frauen ist eine einseitige finanzielle Förderung individueller Kinderbetreuung nicht unproblematisch: Da sie weniger verdienen und größere Schwierigkeiten am Arbeitsmarkt haben, steigen mit hohen Kindergeldzahlungen die Anreize aus dem Berufsleben auszustiegen und die Wiedereinstiegsmöglichkeiten werden geringer.



Heinz Lampert\*

## Die Familienpolitik der Bundesrepublik und ihre Defizite

1954 wurde durch die Gründung eines Familienministeriums die Familienpolitik (FP) in den Rang einer im politischen System institutionell verankerten Disziplin aufgewertet. Durch die Einführung eines Kindergeldes in Höhe von monatlich 25 DM für das dritte und jedes weitere Kind als Ergänzung zu den beitragsfreien Sozialversicherungsleistungen für nicht erwerbstätige Familienmitglieder und zu Steuerfreibeträgen für Kinder in Höhe von 600 DM pro Jahr für das erste und zweite Kind wurde der aus Kindersteuerfreibetrag und Kindergeld bestehende duale Familienlastenausgleich (FLA) eingeführt. Er wurde stufenweise durch Anhebungen der Steuerfreibeträge, Ausdehnung der Kindergeldzahlung auf Kinder niedrigerer Ordnungszahl und Anhebung des Kindergeldes verbessert. 1982 wurden das Erziehungsgeld, der Erziehungsurlaub und die Anerkennung von Erziehungsjahren in der Rentenversicherung eingeführt. Das Schwergewicht der FP lag auf monetären Transfers in Form von Steuerfreibeträgen und Kindergeld.

Defizite dieser Politik sind:

1. Mehrmalige Wechsel in der Konzeption des FLA mit Akzentverschiebungen zwischen – von den christlich-liberalen Koalitionen bevorzugten – Steuerfreibeträgen und – von der sozial-liberalen Koalition präferierten – Kindergeldzahlungen. Diese Wechsel haben Unstetigkeit und Diskontinuität erzeugt;
2. absolute Leistungskürzungen in finanziell beengten Entwicklungsphasen und relative Leistungskürzungen aufgrund fehlender Dynamisierung der Leistungen bei gesamtwirtschaftlichen Einkommensänderungen. Diese Leistungskürzungen ließen bei den Adressaten der Po-

litik die FP als nicht verlässlich und wenig vertrauenswürdig erscheinen;

3. eine jahrzehntelang verfassungswidrige Besteuerung der Familien, weil, wie das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) festgestellt hat, die existenzminimalen Aufwendungen für Kinder nicht hätten besteuert werden dürfen;<sup>1</sup>
4. zu geringe steuerliche Entlastungen der Familien im Rahmen von Steuerreformen. Sowohl im Rahmen der von der christlich-liberalen Regierung als familienfreundlich ausgegebenen dreistufigen Reform der Jahre 1986 bis 1990 als auch im Rahmen der von der rot-grünen Koalition als familienfreundlich angekündigten Reform der Jahre 1999 bis 2002 wurden kinderlose Steuerzahler vergleichsweise stärker entlastet als kinderunterhaltsverpflichtete Steuerzahler.

Neben den bereits angeführten Defiziten gibt es drei weitere Indikatoren für das geringe Gewicht der FP in der Bundesrepublik:

1. der Anteil der Leistungen für Ehe und Familie am Bruttoinlandsprodukt blieb zwischen 1965 mit 4,3% und 1998 mit 4,6% relativ stabil, während die gesamte Sozialleistungsquote in dieser Zeit von 23,2% auf 33,5% stieg;<sup>2</sup>
2. für die Jahre 1973 bis 1990 sind die Wohlfahrtspositionen für verschiedene Familientypen langfristig stabil geblieben.<sup>3</sup> In der Periode 1993 bis 1998 sind die Einkommensabstände zwischen den Paaren mit einem und zwei Kindern und den kinderlosen Paaren sogar größer geworden (Grub, Quinke und Wurch 2000);
3. entscheidende Impulse für eine Verbesserung der Lage der Familien, vor allem der Mütter, wurden vom BVerfG gegeben. Fasst man die familienpolitische Substanz einiger der Entscheidungen des BVerfGs zusammen, so ergibt sich eine familienpolitische Konzeption, wie man sie eigentlich von den für die FP verantwortlichen Mandatsträger erwarten würde.

Das BVerfG hat folgende Forderungen formuliert, die gleichzeitig deutlich auf Defizite der monetären und infrastrukturellen FP hinweisen:<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Vgl. dazu nur die Entscheidungen des BVerfG vom 29.5.1990, BVerfGE 82,60 und vom 12.6.1990, BVerfGE 82,198.

<sup>2</sup> Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Statistisches Taschenbuch 2000, Tabelle 7.2. In diesen Leistungen ist übrigens das Ehegattensplittling enthalten, das seine familienpolitische Funktion verloren hat, seit Ehepaare ohne Kinder keine Ausnahme mehr darstellen. Vgl. zur Problematik des Ehegattensplittlings Seidel, Teichmann und Thiede (1999).

<sup>3</sup> Die Untersuchung von Hauser (1995) zeigt, dass eine ausgeprägte Rangfolge in der Wohlstandsskala existiert: Die geringsten unterdurchschnittlichen Anteile unterhalb des Wohlfahrtsdurchschnitts und unterhalb der Armutsgrenze weisen die Ehepaar-Haushalte ohne Kinder auf, denen die Ehepaar-Haushalte mit Kindern mit merklich höheren Anteilen folgen. Am Ende der Skala rangieren in der ungünstigsten Position die Alleinerziehenden.

<sup>4</sup> Vgl. dazu die Urteile des BVerfGs vom 29.5.1990 und vom 12.6.1990 (zur Steuerfreiheit der existenzminimumsichernden Einkommensteile), vom 7.7.1992 (»Mütterurteil« – BVerfGE 87,1) und vom 28.5.1993 (zur Regelung des Schwangerschaftsabbruchs – BVerfGE 88,203) sowie die Beschlüsse vom 10.11.1998 (zur Notwendigkeit der Einführung eines Besteuerungs- und eines Erziehungsfreibetrags – BVerfGE 99,216 und 99,246).

\* Prof. Dr. Heinz Lampert, em. Universität Augsburg, gehört dem Wissenschaftlichen Beirat für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend an.

1. Familien, deren Einkommen zu gering ist, um ihre Aufgaben zu erfüllen, müssen durch staatliche Transferleistungen zur Aufgabenerfüllung in stand gesetzt werden, und zwar um so mehr, je geringer ihr Einkommen und je größer die Zahl ihrer Kinder ist;
2. die wirtschaftliche Benachteiligung von Eltern gegenüber Kinderlosen muss schrittweise bei allen familien-, steuer- und sozialpolitischen Maßnahmen verringert werden;
3. der Staat ist aufgrund seiner Verpflichtung zum Schutz des ungeborenen Lebens, des Schutzauftrages für Ehe und Familie und der Gleichstellung von Mann und Frau in der Teilhabe am Arbeitsleben verpflichtet,
  - a) Grundlagen für die bessere Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbstätigkeit zu schaffen,
  - b) die institutionelle und familiäre Kinderbetreuung zu verbessern,
  - c) die versorgungsrechtlichen Nachteile kindererziehender Elternteile angemessen auszugleichen,
  - d) eine kinderfreundliche Gesellschaft zu fördern.

Im Mütterurteil hat das Gericht besonders hervorgehoben, dass

1. das bestehende Alterssicherungssystem zu einer Benachteiligung kindererziehender Personen gegenüber Kinderlosen führt,
2. die Kindererziehung für die Altersversorgung bestandsichernde Bedeutung hat,
3. die Benachteiligung von Familien, in denen sich ein Elternteil der Kindererziehung widmet, weder durch staatliche Leistungen noch in anderer Weise ausgeglichen werden und
4. daher der Gesetzgeber verpflichtet ist, die erhebliche Beeinträchtigung der Erzieher von Kindern in weiterem Umfang als bisher schrittweise abzubauen.

1998 entwickelte das Gericht eine neue Konzeption des steuerlich freizustellenden Existenzminimums. Es verpflichtete den Gesetzgeber, ab 1. Januar 2000 die Abzugsfähigkeit der Kinderbetreuungskosten und ab 1. Januar 2002 die Gewährung des Haushaltsfreibetrags »bei der gebotenen Neugestaltung des Kinderleistungsausgleichs« in Form eines Erziehungsfreibetrags neu zu regeln. In Zukunft ist demnach die steuerliche Verschonung 1. des minimalen Sachbedarfs für den Lebensunterhalt<sup>5</sup>, 2. des Betreuungsbedarfs<sup>6</sup> und 3. des Erziehungsbedarfs<sup>7</sup> geboten.

<sup>5</sup> Dazu zählt das BVerfG Ernährung, Unterkunft, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Heizung und Bedürfnisse des täglichen Lebens.

<sup>6</sup> Er ist definiert als die für die Erfüllung der elterlichen Pflicht zur Erziehung und Betreuung erforderliche Betreuungszeit.

<sup>7</sup> Er wird definiert als »Aufwendungen der Eltern, die dem Kind die persönliche Entfaltung, seine Entwicklung zur Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit ermöglichen«. Als Beispiele nennt das Gericht die Mitgliedschaft in Vereinen, sonstige Formen der Begegnung mit Dritten, das Erlernen und Erproben moderner Kommunikationstechniken, den Zugang zu Kultur- und Sprachfertigkeit sowie die verantwortliche Nutzung der Freizeit und der Gestaltung der Ferien.

In wissenschaftlichen Veröffentlichungen wird der FP ein geringer politischer Stellenwert attestiert.<sup>8</sup> Ein wesentlicher Grund für diesen niedrigen Stellenwert dürfte darin liegen, dass im politischen Bereich die von den Familien getragenen Lasten und vor allem der Wert der Beiträge der Familien für die Humanvermögensbildung weithin verkannt werden.

### Der Beitrag der Familien zur Humanvermögensbildung und die Höhe der Kinderkosten

Das Humanvermögen eines Individuums lässt sich definieren als die Gesamtheit seiner körperlichen, psychischen und geistigen Fähigkeiten und Fertigkeiten. Ein wesentliches Segment dieses Humanvermögens ist das Arbeitsvermögen oder Humankapital als die Gesamtheit der die Arbeits- und Erwerbsfähigkeit bestimmenden Fähigkeiten und Fertigkeiten. Auf die Gesellschaft bezogen versteht man unter Humanvermögen die Gesamtheit der mit bestimmten Kenntnissen, Fähigkeiten, Fertigkeiten und Erfahrungen, d.h. mit bestimmten Kompetenzen zur Lebensbewältigung und Lebensgestaltung, ausgestatteten Bevölkerung. Es ist nicht nur für das Wirtschaftsleben von grundlegender Bedeutung, sondern auch für die Kultur, vor allem die Sozialkultur, für Kunst und Wissenschaft, Politik und Sport.

Bisher wird nicht ausreichend erkannt und gewürdigt, dass für die Bildung des Humanvermögens neben den öffentlichen Erziehungs- und Bildungseinrichtungen den Familien grundlegende Bedeutung zukommt. Denn wenngleich Eltern nicht um der Gesellschaft und des Staates willen Kinder haben wollen, erziehen und versorgen, so hat die Wahrnehmung der familialen Aufgaben doch eine Reihe gesellschaftlich relevanter positiver externer Effekte. Dazu gehören:

1. Die Sicherung der physischen Reproduktion der Gesellschaft und die materielle Versorgung der Kinder (und nicht erwerbstätiger Familienmitglieder).
2. Die Betreuung und Erziehung der Kinder. Sie trägt maßgeblich zur qualitativen gesellschaftlichen Reproduktion bei, d.h.
  - zur Fundierung der körperlichen, psychischen und geistigen Gesundheit der nachwachsenden Generation,
  - zur Entwicklung und Förderung ihrer Begabungen und Talente,
  - zur Vermittlung sozialen Verhaltens, vor allem der Selbstverantwortung, der sozialen Verantwortung und solidarischen Verhaltens;
  - zur Tradierung sonstiger sozialer und kultureller Werte;
  - zur Schaffung der Voraussetzungen für die personale Entfaltung der nachwachsenden Generationen.
3. Die materielle Versorgung der erwachsenen Familienmitglieder und die Pflege von Familienmitgliedern im Fall

<sup>8</sup> Vgl. dazu die in Fußnote 1 angegebenen Veröffentlichungen.

der Krankheit, einer Behinderung und altersbedingter Pflegebedürftigkeit. Diese Leistungen stellen Beiträge zur Erhaltung des Humanvermögens dar. Darüber hinaus werden durch die soziale Selbsthilfe in Form der Versorgung und Pflege der Familienmitglieder die Systeme der sozialen Sicherung und die öffentlichen Haushalte entlastet.

Durch diese auf andere Weise nicht oder nicht in vergleichbarer Qualität erfüllbaren Leistungen erbringen die Familien dem ökonomischen Wert nach erhebliche Beiträge zur Bildung und Pflege des Humanvermögens der Gesellschaft. Aus dieser Perspektive *erweist sich Familienpolitik als Politik zur Sicherung der Gesellschafts- und Wirtschaftsgrundlagen*.<sup>9</sup> Diese positiven externen Effekte der Familienarbeit sollten ein Maßstab für den künftigen Familienlasten- und Familienleistungsausgleich sein (vgl. Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2001).

Der Verfasser hat in einer realitätsnahen Modellanalyse den Aufwand für die Versorgung und Betreuung von Kindern abgeschätzt.<sup>10</sup> Die Studie führte zu folgenden Ergebnissen:

1. Der Wert des monetären *Versorgungsaufwands* für ein Kind vom ersten bis zum 18. Lebensjahr liegt bei Ehepaar-Haushalten, die Sozialhilfe-Empfänger sind und ein Kind haben, knapp über 95 000 DM; für Ehepaar-Haushalte mit zwei Kindern und durchschnittlichem Einkommen dieser Haushaltskategorie bei 116 000 DM, für Alleinerziehende-Haushalte mit einem Kind bei 128 000 DM und für Ehepaar-Haushalte mit einem Kind und durchschnittlichem Einkommen bei 162 000 DM.
2. Der monetäre Wert des *Betreuungsaufwands* für ein Kind liegt zwischen 147 000 DM und 207 000 DM.
3. Die Summen des Versorgungs- und des Betreuungsaufwands liegen zwischen 262 000 DM und 370 000 DM.<sup>11</sup> Der Mittelwert des Gesamtaufwands beläuft sich auf 317 000 DM.

Die von den Familien zu tragenden ökonomischen Lasten umfassen nicht nur die aufgezeigten Aufwendungen, son-

dern auch Verluste an eigenständiger sozialer Sicherung des eine Erwerbstätigkeit unterbrechenden Elternteils, Einkommensverluste, die durch die während der Unterbrechung der Erwerbstätigkeit entstehenden Erfahrungs- und Qualifikationsverluste verursacht sind<sup>12</sup>, sowie Beeinträchtigungen von Karrierechancen von Vätern und Müttern, die regional und zeitlich weniger mobil und weniger verfügbar sind als kinderlose Arbeitnehmer. Diese Belastungen bewirken erhebliche Lebenslageunterschiede zwischen kinderversorgenden und kinderlosen Gesellschaftsmitgliedern. Vermutlich beeinflussen diese zum Teil massiven Lebenslageunterschiede die Entscheidung für Kinder erheblich.

Die angeführten Belastungen werden nur in geringem Umfang durch familienorientierte Transferleistungen wie Kinderfreibeträge, Kindergeld, Erziehungsgeld, Kinderkomponente der Eigenheimförderung, Anerkennung von Erziehungsjahren, beitragsfreie Ansprüche auf Waisenrente, beitragsfreie Mitversicherung von Familienmitgliedern in der gesetzlichen Krankenversicherung und Kinderkomponente des Arbeitslosengeldes und der Arbeitslosenhilfe kompensiert. Die Autoren des Fünften Familienberichts kamen zu dem Ergebnis, dass der Anteil der öffentlichen Leistungen an den Versorgungs- und Betreuungsaufwendungen für Kinder im Durchschnitt maximal 25% erreicht (vgl. Bundesministerium für Familie und Senioren 1994, S. 290 ff.) Bei der erwähnten maximalen Entlastungsquote der Familien von durchschnittlich 25% ist noch nicht berücksichtigt, dass eine ganz wesentliche, stark ins Gewicht fallende Entlastungskomponente, die jahrzehntelang als Bestandteil des Familienlastenausgleichs interpretiert wurde, nämlich die Steuerfreibeträge, bis zur Höhe der existenzminimalen Aufwendungen für Kinder kein Bestandteil eines Lasten- oder Leistungsausgleich sind, sondern ein Gebot der Steuergerechtigkeit. Zu bedenken ist auch, dass die Familien selbst einen Teil der ihnen zufließenden staatlichen Leistungen durch die Zahlung direkter und indirekter Leistungen mitfinanzieren. Im Fünften Familienbericht wird dieser »Selbstfinanzierungsanteil« auf 32% geschätzt (vgl. Bundesministerium für Familie und Senioren 1994, S. 294).

Aufgrund dieser Fakten scheint langfristig eine spürbare Erhöhung der staatlichen Leistungen für die Familien sowohl aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit wie auch deswegen unumgänglich zu sein, weil die Familientätigkeit erhebliche externe Effekte hat, d.h. positive der Gesellschaft zugute kommende Erträge.

<sup>9</sup> Es sollte freilich nicht übersehen werden, dass Familien nicht nur privaten und öffentlichen Nutzen stiften, sondern auch im Fall misslungener Erziehung Kosten und Probleme schaffen können, die, wie z.B. Drogen- oder Alkoholsucht Jugendlicher, die Gesellschaft treffen, dass Familien also negative externe Effekte, externe Verluste verursachen können.

<sup>10</sup> Vgl. zu den Modellannahmen, den Bewertungsproblemen und den statistischen Grundlagen Lampert (1996, S. 28 ff). Neuere Berechnungen finden sich im jüngsten Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2001).

<sup>11</sup> Der ehemalige sächsische Finanzminister, Georg Milbradt, veranschaulicht in Heft 5/6 1999 der »Stimme der Familie« S. 5 den Wert des Versorgungsaufwands der Familien durch den Hinweis, dass durch den Ausfall eines intakten Familienverbandes das Land Sachsen für die Betreuung, Erziehung, Ernährung und Unterkunft der Kinder pro Heimplatz und pro Tag 138 DM, also pro Jahr 50 000 DM aufwenden muss. Das ergibt für ein Kind bis zum vollendeten 16. Lebensjahr 800 000 DM.

<sup>12</sup> Heinz Galler (1991, S. 120) hat die Einbußen an Lebenseinkommen aus Erwerbsarbeit ermittelt, die sich bei drei- bis zehnjähriger Erwerbsunterbrechung für Frauen mit unterschiedlichem Bildungsabschluss ergeben. Er hat dabei auch die Einbußen an Einkommen berücksichtigt, die sich aus den mit der Unterbrechung verbundenen Qualifikationsverlusten ergeben, und die Verluste an Rentenansprüchen in die Berechnung einbezogen. Es zeigte sich, dass die Gesamteinbußen Größenordnungen von netto rund 110 000 DM bei einer Hauptschülerin und bis zu rund 540 000 DM bei einer Hochschulabsolventin erreichen können.

### Was zu tun und wie es zu finanzieren ist

Wie eine neue FP eines Lasten- und eines Leistungsausgleichs aussehen sollte, die die Defizite der bisherigen FP vermeidet und den Familien Gerechtigkeit widerfahren lässt, hat der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen in seinem jüngsten Gutachten ausführlich dargestellt und begründet (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2001). Es nimmt die gesamte FP, die unterschiedlichen Familientypen und -größen ins Blickfeld, deckt institutionelle Fehlkonstruktionen aus familienpolitischer Sicht auf und enthält neben den nur mittel- und langfristig umsetzbaren Vorschlägen zu einer familienorientierten Sozialstaatsreform auch für die kurze Frist Empfehlungen. In Folgenden sei – notwendigerweise unvollständig – dargestellt, welche Schritte der Verfasser auf dem Weg zu einer besseren FP für geboten hält.<sup>13</sup> Dringend erforderlich erscheinen

1. eine in mehreren Schritten erfolgende Erhöhung des Kindergeldes auf monatlich 600 DM, um entsprechend den einschlägigen Entscheidungen des BVerfG für alle Eltern eine steuerliche Verschonung der minimalen Aufwendungen für die Versorgung, die Betreuung und die Erziehung der Kinder zu gewährleisten;
2. eine schrittweise Ausdehnung der Bezugsdauer für das Erziehungsgeld auf sechs Jahre, wobei von einem bestimmten, etwa dem dritten Jahr an, eine Abschmelzung sinnvoll erscheint;
3. die Dynamisierung des Kinder- und des Erziehungsgeldes,
4. der Ausbau der Erziehungsjahre im Sinne einer Erhöhung pro Kind mit steigender Ordnungszahl;
5. eine einkommensabhängig degressiv und eine kindzahlabhängig progressiv gestaltete Förderung der Vermögensbildung für die private Altersvorsorge;
6. ein Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen zur Förderung der Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familienarbeit und zur Förderung der Sozialisation auch der Kinder nicht erwerbstätiger Mütter;
7. Maßnahmen zur Reintegration von Eltern in das Erwerbsleben nach einer Unterbrechung der Erwerbstätigkeit in der nach der Zeitdauer durch die Entscheidung der Eltern bestimmten Betreuungsphase.

Das für eine solche Politik erforderliche Mittelvolumen dürfte sich auf etwa 80 bis 100 Mrd. DM belaufen. Es kann selbstverständlich allenfalls in einer Frist von sechs bis acht Jahren durch Umschichtungen im Bereich der öffentlichen Finanzen aufgebracht werden. Eine solche Umschichtung ist unvermeidlich, wenn die nach dem familienpolitischen Entscheidungstenor des BVerfG für eine verfassungskonforme,

<sup>13</sup> Vgl. zu einer ausführlichen Darstellung einer rationalen FP auch Lampert (1996, Fünftes Kapitel »Familienpolitik für die Zukunft«).

den gerechtfertigten Ansprüchen von Kindern und Eltern gerecht werdende FP verwirklicht werden soll.

Die Frage, ob die für eine effiziente FP erforderlichen merklich größeren Mittelvolumina aufgebracht werden können und wer durch die Finanzierung einer besseren FP letztlich belastet werden soll, ist eindeutig beantwortbar. Eine hochentwickelte und leistungsfähige Volkswirtschaft kann diese Mittel aufbringen – nicht notwendig zusätzlich, sondern durch eine aufgrund veränderter Prioritätensetzung veränderte Struktur der öffentlichen Ausgaben. Nicht unerhebliche Mittel können durch eine Abbau der gewerblichen Erhaltungssubventionen gewonnen werden. Eine weitere Finanzierungsquelle liegt in den Erträgen einer effizienten FP, die sich unabhängig davon ergeben, ob verbesserte Rahmenbedingungen, die die Versorgung und Erziehung von Kindern erleichtern und zu hohe persönliche Belastungen der Eltern durch Einkommens-, Erwerbstätigkeits- und Karriereverzichte vermeiden, auf Dauer auch einen Wandel des Reproduktionsverhaltens bewirken oder nicht.<sup>14</sup> Eine ergiebige, verfassungskonforme und aufgrund des starken Anstiegs der Zahl kinderloser Ehepaare sinnvolle Finanzierungsquelle liegt im Übergang vom praktizierten Ehegattensplitting zum Ehegatten-Realsplitting. Er würde jährlich rund 20 Mrd. DM erbringen (vgl. Seidel, Teichmann und Thiede 1999). Unabhängig davon, ob die Mittel zusätzlich oder durch eine Prioritätenverschiebung aufgebracht werden, muss als weitere Bedingung die Mittelaufbringung im Sinn einer Verringerung des Selbstfinanzierungsanteils der Familien verändert werden.

Eine Reform der FP setzt, wenn sie nicht an einem unüberwindlichen Widerstand der nicht und nicht mehr Kinder versorgenden, betreuenden und erziehenden Gesellschaftsmitglieder stoßen und nicht an der Angst politischer Mandatsträger vor einer Abwahl scheitern soll, einen durch eine umfassende und emotionsfreie Aufklärung induzierten Bewusstseinswandel in Bezug auf den Wert und die Leistungen der Familien für ihre Mitglieder und für die Gesellschaft voraus.<sup>15</sup> Eine weitere wichtige Voraussetzung für eine reformierte FP sind Familienminister(innen), die sich im Kabinett und vor allem gegenüber dem Finanzminister durchsetzen können.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Zu denken ist z.B. an Entlastungen im Sozialhilfebereich. Rückgänge der Nachfrage nach sozialen, von den Familien selbst erbrachte Dienstleistungen, eine Verringerung der Schwangerschaftsunterbrechungen sowie eine mit der Verbesserung der materiellen Lage der Familien verbundene Verbesserung des Gesundheitszustandes der Familienmitglieder und der Sozialisationsbedingungen und -ergebnisse der Kinder.

<sup>15</sup> Die Notwendigkeit eines solchen Bewusstseinswandels sieht der Verfasser auch bei nicht wenigen neoliberalen Ökonomen und liberalen Juristen, die die zweifelsfrei private Entscheidung für Kinder mit der selbstverantwortlichen Sorge der Eltern für ihre Kinder verbinden, weil sie – abgesehen von den sich aus dem Ziel sozialer Gerechtigkeit ergebenden Konsequenzen – die positiven externen Effekte der Familienarbeit übersehen.

<sup>16</sup> Über diese Fähigkeit verfügten z.B. Familienminister Heiner Geißler (1982–1985) und Familienministerin Rita Süßmuth (1985–1988).

## Literatur

- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2001), *Gerechtigkeit für Familien. Zur Begründung und Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs*, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen, Stuttgart.
- Bundesministerium für Familie und Senioren (1994), *Familie und Familienpolitik im geeinten Deutschland – Zukunft des Humanvermögens*, Fünfter Familienbericht, BDr.S. 12/7560, Bonn.
- Galler, H. (1991), »Opportunitätskosten der Entscheidung für Familie und Haushalt«, in: S. Gräbe (Hrsg.), *Der private Haushalt als Wirtschaftsfaktor*, Frankfurt/Main.
- Grub, M., H. Quinke und G. Wurch (2000), *Entwicklung der Familieneinkommen in den 90er Jahren, Expertisen und Berichte zum Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*, hrsg. vom BFSFJ.
- Hauser, R. (1995), »Die Entwicklung der Einkommenslage von Familien über zwei Dekaden – einige empirische Grundlagen zur Würdigung der deutschen Familienpolitik«, in: G. Kleinhenz (Hrsg.), *Soziale Ausgestaltung der Sozialen Marktwirtschaft*, Berlin.
- Heldmann, E. (1986), *Kinderlastenausgleich in der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt/Main.
- Kaufmann, F.X. (1995), *Zukunft der Familie im vereinten Deutschland, Gesellschaftliche und politische Bedingungen*, München.
- Lampert, H. (1956), *Priorität für die Familie*, Berlin.
- Langer-Ei Sayed, J. (1980), *Familienpolitik, Tendenzen, Chancen, Notwendigkeiten*, Frankfurt/Main.
- Seidel, B., D. Teichmann und S. Thiede (1999), »Ehegattensplitting nicht mehr zeitgemäß«, in: *DIW Wochenbericht* 66 (40).



Andreas Storm\*

## Neue Herausforderungen für die Familienpolitik in Deutschland

Seit einiger Zeit wird in Deutschland eine intensive Debatte über den Stellenwert und die Aufgaben der Familienpolitik geführt. Vor allem die in den vergangenen zehn Jahren erfolgten Reformen der Alterssicherung haben der Öffentlichkeit den Zusammenhang von Sozialer Sicherung, demographischem Wandel und Familienförderung zunehmend bewusst gemacht. Mittlerweile ist allgemein bekannt, dass die anhaltend niedrige Geburtenrate weitreichende Folgen für alle Bereiche des öffentlichen Lebens mit sich bringt. Im Zusammenhang mit den dramatischen Änderungen in Bevölkerungsaufbau und Bevölkerungszahl werden eine Vielzahl von Problemfeldern diskutiert, vom Familienleistungsausgleich über die Reform der sozialen Sicherungssysteme bis hin zur Zuwanderung.

Vor diesem Hintergrund erfährt die Familienpolitik eine erhöhte Aufmerksamkeit und wird mitunter bereits als Querschnittsthema bezeichnet, das für alle anderen Politikfelder Relevanz besitzt. Auffällig ist auch, dass die Notwendigkeit einer besseren Familienförderung – meist unterschwellig – nicht mehr nur mit einer gerechteren Verteilung der finanziellen Lasten der Kindererziehung begründet wird. Neben der Forderung nach der Herstellung von inter- und intragenerativer Gerechtigkeit schwingt in der aktuellen Diskussion stets auch die leise Hoffnung mit, dass die Familienförderung mittel- bis langfristig zu einer Erhöhung der Geburtenrate und damit zur Entschärfung des demographischen Problemdrucks führen könnte. Diese Hoffnung wird aufgrund des negativen Beigeschmacks aller Arten von »Geburtenförderungs politik« nicht offen ausgesprochen, und es erscheint nach den derzeitigen Erkenntnissen auch mehr als fraglich, ob sie überhaupt begründet ist. Solange jedenfalls kein breiter gesellschaft-

\* Andreas Storm ist Mitglied des Bundestages und gehört der CDU/CSU-Fraktion an.

licher Konsens, hervorgegangen aus einer intensiven öffentlichen Debatte, über die Wünschbarkeit einer solchen aktiven staatlichen Beeinflussung des individuellen Kinderwunsches besteht, sollte dieser Gesichtspunkt keine ernsthafte Rolle in der Familienpolitik spielen.

Eine Verbesserung der Familienförderung erscheint trotz aller in der Vergangenheit erzielter Fortschritte weiterhin notwendig, denn die finanziellen und strukturellen Nachteile von Eltern gegenüber Kinderlosen sind nach wie vor beträchtlich. An den Kosten der Kindererziehung müssen sich auch Kinderlose in angemessener Höhe beteiligen, weil sie in vielfältiger Weise von der Erziehungsleistung anderer profitieren. Dies gilt unabhängig von den Gründen für die eigene Kinderlosigkeit, denn auch die finanziellen Vorteile gegenüber Familien entstehen unabhängig von diesen Gründen. Ziel kann dabei – nicht nur aufgrund fiskalischer Erwägungen – sicherlich nicht der vollständige Ausgleich der mit der Kindererziehung verbundenen Belastungen sein. Es muss der Familienpolitik aber darum gehen, die Entscheidung des Einzelnen für oder gegen Kinder von finanziellen und beruflichen Erwägungen weiter abzukoppeln. Familienpolitik muss zukünftig verhindern, dass sich Menschen nur deshalb gegen eigenen Nachwuchs entscheiden, weil sie Kinder als Armutsrisiko und Karrierekiller fürchten. Die Neuausrichtung der Familienpolitik muss sich deshalb an drei Schwerpunkten orientieren.

### **Verbesserung der materiellen Situation von Familien**

Der vor wenigen Wochen veröffentlichte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung zeichnet ein bedenkliches Bild der materiellen Lage von Eltern und ihren Kindern. Mit steigender Kinderzahl wächst das Armutsrisiko der Familien trotz aller staatlichen Transferleistungen. Besonders dramatisch ist die Situation bei den Alleinerziehenden. Während im Durchschnitt der Bevölkerung etwa 4% der Haushalte Sozialhilfe beziehen, sind 28% der alleinerziehenden Frauen auf laufende Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen. Für Familien insgesamt liegt die Quote mit rund 6% immer noch um 50% über dem Durchschnitt.

Ein ähnliches Bild ergibt sich bei einer personenbezogenen Betrachtung. Etwa 3,5% der in Deutschland lebenden Menschen erhalten laufende Hilfe zum Lebensunterhalt. Während diese Quote bei Menschen über 65 Jahren, für die mit der rot-grünen Rentenreform gerade eine Grundsicherung eingeführt wurde, bei 1,3% liegt, leben 6,8% der Kinder von Sozialhilfe. Diese Zahlen machen deutlich, dass Armut heute kaum noch ältere Menschen betrifft, sondern vielmehr immer mehr Kinder.

Die CDU hat deshalb einen mutigen Vorschlag zur Verbesserung der finanziellen Lage von Familien unterbreitet. Mit

der Einführung eines Familiengeldes soll – weit über die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) hinaus – sichergestellt werden, dass künftig niemand auf Sozialhilfe angewiesen ist, nur weil er Kinder hat. Das Familiengeld soll die bisherigen Leistungen Erziehungsgeld und Kindergeld zusammenfassen und deutlich aufstocken. Es deckt zugleich das Existenzminimum eines Kindes vollständig ab.

Pro Kind und Monat sollen während der ersten drei Lebensjahre 1 200 DM gezahlt werden, im Alter von drei bis 17 Jahren 600 DM und, falls sich das Kind in der Ausbildung befindet, im Alter von 18 bis höchstens 27 Jahren 300 DM bzw. 350 DM ab dem vierten Kind. Die Staffelung nach dem Alter des Kindes trägt dem altersbedingt unterschiedlichen Betreuungsbedarf Rechnung und berücksichtigt zugleich, dass ab dem vierten Lebensjahr zusätzlich eine umfangreiche Betreuung, Erziehung und Bildung in Kindergarten und Schule stattfindet. Das Familiengeld soll unabhängig vom Umfang der Erwerbstätigkeit und von der Höhe des Einkommens der Eltern geleistet werden. Es ist zu dynamisieren und von Steuern und Sozialabgaben zu befreien. Das Familiengeld schafft einen Ausgleich für die Leistungen, die Eltern für unsere Gesellschaft erbringen, und sorgt für eine gerechte Lastenverteilung zwischen Eltern und Kinderlosen.

### **Anerkennung der Erziehungsleistung in der Sozialversicherung**

Auf die Erziehung von Kindern ist insbesondere die im Umlageverfahren finanzierte gesetzliche Rentenversicherung in hohem Maße angewiesen. Sie enthält zwar mittlerweile umfangreiche familienpolitische Elemente, doch trotz dieser Leistungen besteht Konsens darüber, dass in der Rentenversicherung mehr als bisher für Versicherte mit Kindern getan werden muss, um die erziehungsbedingten Nachteile in der Alterssicherung abzumildern und eine gerechtere Lastenverteilung zwischen Eltern und Kinderlosen herbeizuführen. Deshalb hat auch das vielbeachtete Urteil des BVerfG vom 3. April 2001, das die Berücksichtigung der Kindererziehung in der Beitragsbemessung der sozialen Pflegeversicherung fordert, weit über die Pflegeversicherung hinaus Bedeutung. Denn einige grundsätzliche Ausführungen des Gerichts betreffen allgemein den Typus eines »umlagefinanzierten Sozialversicherungssystems, das der Deckung eines maßgeblich vom Älterwerden bestimmten Risikos dient«. Die obersten Richter sprechen mit Blick auf ein solches System von einem »Dreigenerationenvertrag« und stellen fest, dass für dessen Funktionsfähigkeit die Erziehung von Kindern konstitutive Bedeutung habe.

Diese Beschreibung dürfte unzweifelhaft auch auf die gesetzliche Rentenversicherung zutreffen. Mit hoher Wahrscheinlichkeit kann zudem das System der gesetzlichen Krankenversicherung dazu gerechnet werden, denn hier stei-

gen die Leistungsausgaben mit zunehmendem Alter der Versicherten deutlich an, während die Beitragseinnahmen im Alter zurückgehen. So betragen im Jahre 1999 die Pro-Kopf-Einnahmen in der Krankenversicherung der Rentner (KVdR) nur 54,9% der Pro-Kopf-Einnahmen in der Allgemeinen Krankenversicherung (AKV), während die Pro-Kopf-Ausgaben in der KVdR bei 183,7% der Ausgaben pro Kopf in der AKV lagen.<sup>1</sup> Zusammen mit dem Fehlen von Altersrückstellungen resultiert daraus eine umlagefinanzierte intergenerative Umverteilung, für die der Beitrag der Kindererziehung grundlegende Bedeutung hat. Daher sprechen gute Gründe für eine Übertragung der Konsequenzen, die aus dem Urteil des BVerfG für die soziale Pflegeversicherung zu ziehen sind, auf die gesetzliche Renten- und Krankenversicherung.

Da Versicherte mit Kindern in der sozialen Pflegeversicherung neben dem monetären auch einen generativen Beitrag leisten, fordern die Verfassungsrichter einen Ausgleich dieser erhöhten Gesamtbelastung auf der Beitragsseite, innerhalb des Versicherungssystems, während der Erziehungsphase und bereits vom ersten Kind an. Dieser Ausgleich erfolge nämlich nicht bereits durch die beitragsfreie Mitversicherung der Familienangehörigen. Ein solcher Bedarf an weiteren familienpolitischen Elementen lässt sich gleichermaßen für die Krankenversicherung ausmachen. Auch in der Rentenversicherung könnte die notwendige weitere Entlastung der Eltern auf der Beitrags- statt wie bisher auf der Leistungsseite erfolgen. Familienförderung könnte dann in der Rentenversicherung sowohl durch geringere Beiträge während der Erziehungsphase als auch durch höhere Rentenleistungen im Alter erfolgen.

Für eine relative Beitragsentlastung von Versicherten, die Kinder erziehen, gegenüber kinderlosen Versicherten gibt es prinzipiell zwei Möglichkeiten. Zum einen kann die Bemessungsgrundlage für die Erhebung der Sozialversicherungsbeiträge durch einen einheitlichen Abzugsbetrag (»Kinderbonus«) ähnlich dem steuerlichen Kinderfreibetrag gemindert werden. Die Höhe dieses Abzugsbetrages könnte sich beispielsweise am steuerlichen Existenzminimum für ein minderjähriges Kind oder an der Summe aus Grundfreibetrag, Betreuungsfreibetrag und dem zukünftigen, ebenfalls vom BVerfG geforderten Erziehungsfreibetrag orientieren. Diese Variante würde durch eine einheitliche Entlastung unabhängig vom versicherungspflichtigen Einkommen der Eltern zwar vertikale Gerechtigkeit garantieren, die horizontalen Verteilungswirkungen wären jedoch nicht unproblematisch. Eltern mit einem Einkommen nahe der Beitragsbemessungsgrenze würden gegenüber Kinderlosen mit gleichem Einkommen nur geringfügig entlastet, während im Niedriglohnbereich die Beitragsschuld eines erziehenden Versicherten sogar negativ werden kann.

<sup>1</sup> Eigene Berechnungen nach VdAK / AEV: Ausgewählte Basisdaten des Gesundheitswesens.

Eine zweite Möglichkeit besteht in der kinderzahlabhängigen Staffelung der Beitragssätze. Denkbar wäre hier beispielsweise ein Rabatt von 10% pro Kind auf den Arbeitnehmerbeitrag zur gesetzlichen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung, wie er vom Verfasser in einem »Familien-Rabatt-Modell« vor kurzem vorgeschlagen wurde.<sup>2</sup> Mit diesem Modell könnte ein Durchschnittsverdiener mit zwei Kindern um gut 180 DM monatlich entlastet werden.

### Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Ein drittes wichtiges Handlungsfeld der Familienpolitik besteht in der Verbesserung der Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Kindererziehung insbesondere für Frauen. Hier sind umfangreiche Maßnahmen notwendig, damit Frauen nicht befürchten müssen, durch die Erziehung von Kindern automatisch den Anschluss im Beruf zu verlieren und auf Karrierechancen verzichten zu müssen. Durch die Fortschritte im Bereich der Frauenförderung konnte zwar die Erwerbsbeteiligung von Frauen im Allgemeinen deutlich angehoben werden. Für Mütter, die Kinder erziehen, hat sich die Erwerbssituation aber nicht grundsätzlich verbessert. Deshalb sollten die bestehenden Instrumente auf die gezielte Förderung der Erwerbstätigkeit von Müttern konzentriert werden.

Während von den 1950 in Westdeutschland geborenen Frauen 15% kinderlos blieben, werden fast 30% der Frauen des Jahrgangs 1965 keine Kinder bekommen. Auch in Ostdeutschland nimmt die Kinderlosigkeit deutlich zu und nähert sich den Werten für die alten Bundesländer. Zunehmend zeichnet sich ein Muster ab, nach dem Frauen entweder zwei oder mehr Kinder bekommen oder aber kinderlos bleiben. Mit die wichtigste Ursache dafür wird gemeinhin in der nach wie vor schlechten Vereinbarkeit von Familie und Beruf gesehen. Frauen müssen sich oftmals zwischen Kind und Karriere entscheiden. Zwar können die finanziellen Folgen dieser Situation durch die oben genannten Maßnahmen zur Verbesserung der materiellen Lage von Familien entschärft werden. Der Wunsch von Frauen und Männern, auch während der Kindererziehung beruflich tätig zu sein, verlangt aber nach strukturellen Veränderungen in der Arbeitswelt und nach einer Ausweitung der Betreuungsmöglichkeiten für Kinder.

Eine familienfreundlichere Arbeitswelt muss Müttern und Vätern die Möglichkeit geben, eigenverantwortlich zu entscheiden, wie sie gemeinsam in unterschiedlichen Familienphasen für das Familieneinkommen und die Kindererzie-

<sup>2</sup> Storm, A. (2001), Ein Vorschlag für ein Familien-Rabatt-Modell in der gesetzlichen Sozialversicherung, Manuskript vom 6. April 2001, Berlin. Zur Berichterstattung in der Presse vgl. beispielsweise Der Spiegel vom 9. April 2001; Frankfurter Rundschau vom 9. April 2001; Die Welt vom 10. April 2001; Handelsblatt vom 10. April 2001; Süddeutsche Zeitung vom 10. April 2001; Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. April 2001.

hung Sorge tragen. Dazu kann die Flexibilisierung der Arbeitszeitregelungen durch innovative und bedarfsgerechte Lösungen ebenso beitragen wie eine Ausweitung des Angebots an qualifizierten TeleArbeitsplätzen. Entscheidend für die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit ist zudem ein Ausbau des vorhandenen Netzes der Betreuungseinrichtungen für Kinder. Zwar entspricht das Betreuungsangebot für die Drei- bis Sechsjährigen inzwischen flächendeckend dem Bedarf, wozu nicht zuletzt die Einführung des Rechtsanspruches auf einen Kindergartenplatz durch die unionsgeführte Bundesregierung im Jahre 1996 beigetragen hat. Doch besteht insbesondere für Kinder unter drei Jahren und für Kinder im Grundschulalter noch erheblicher Handlungsbedarf. Für Kleinkinder brauchen wir ein größeres Angebot an Krippenplätzen und Tagesmüttern. Öffnungszeiten von Kindergärten müssen grundsätzlich eine Ganztagsbetreuung erlauben, und für Schulkinder müssen mehr Hortplätze und Ganztagschulen geschaffen werden.

#### **Eine neue Prioritätensetzung für die Familienpolitik**

Die genannten Maßnahmen in den drei Schwerpunkten der Familienpolitik begegnen in aller Regel dem Hinweis, sie seien zwar gut gemeint, aber schlicht unbezahlbar. Nun lässt sich mit Fug und Recht bezweifeln, ob etwa die Kosten des Familiengeldes in Höhe von rund 60 Mrd. DM die Umsetzung des Vorschlags tatsächlich unmöglich machen, wenn jährlich weit über 1 200 Mrd. DM für Sozialleistungen im weiteren Sinne ausgegeben werden. Es ist daher an der Zeit, dass die Familienpolitik den Stellenwert auf der politischen Agenda erhält, den sie in Sonntagsreden und Parteiprogrammen aller politischen Richtungen bereits seit Jahren besitzt. Wenn der Familienpolitik ihrer Bedeutung entsprechend eine höhere Priorität als bisher eingeräumt wird, ist auch ihre Finanzierung kein Ding der Unmöglichkeit mehr, sondern eine Frage des politischen Willens.

Die Feststellung, dass ein rohstoffarmes Land wie Deutschland auf das Kapital in den Köpfen seiner Einwohner angewiesen ist, um im Zeitalter des Wissens und der Information seinen Platz an der Weltspitze zu behaupten, ist mittlerweile zum Allgemeingut geworden. Am Beispiel der Familienpolitik wird sich zeigen, ob aus dieser Erkenntnis Taten folgen und ob die Betreuung, Erziehung und Bildung von Kindern tatsächlich als gewinnbringende Investition in die Zukunft unseres Landes angesehen wird.