ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Oeter, Ferdinand

Article

Familienlastenausgleich und Angleichung der sozialen Startbedingungen

Schmollers Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Provided in Cooperation with:
Duncker & Humblot, Berlin

Suggested Citation: Oeter, Ferdinand (1969) : Familienlastenausgleich und Angleichung der sozialen Startbedingungen, Schmollers Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, ISSN 0036-6234, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 89, Iss. 1, pp. 33-59, https://doi.org/10.3790/schm.89.1.33

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/291182

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.

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Familienlastenausgleich und Angleichung der sozialen Startbedingungen

Analysen und Vorschläge

Von Ferdinand Oeter, Köln

I. Problemstellung

Die Frage, ob die Sorgepflicht für Kinder eine sozial relevante und von der Gesetzgebung in Form eines systematischen Familienlastenausgleichs (FLA) zu berücksichtigende Belastung darstellt, wird in der BRD noch immer uneinheitlich beantwortet.

So warnen neoliberale Autoren hinsichtlich des Familienlastenausgleichs vor einer „Grenze, an der Hilfe korrumpiert“[1]. Demgegenüber bezeichnete *Mackenroth* in seinem wegweisenden Vortrag über „die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan“ den FLA als „die sozialpolitische Großaufgabe des 20. Jahrhunderts“, deren „Richtmaß nicht vergangener Verlust, sondern eine gegenwärtige Leistung“ sei: „die Lasten für das Aufbringen der jungen Generation, ohne die kein Volk und keine Kultur ihre Werte erhalten und tradieren können, müssen gerecht verteilt werden, so daß das Volk nicht durch eine falsche Verteilung dieser Lasten seinen Bestand gefährdet“[2].

Als Diskussionsbasis sollte diese Formel für alle akzeptabel sein, die Politik nicht nur als Vertretung einseitiger Gegenwartsinteressen ohne Rücksicht auf die Gesamtgesellschaft und die künftige Entwicklung dieser Gesellschaft betrachten.

Die Entscheidung über gegebenenfalls erforderliche gesetzliche Maßnahmen engt sich dadurch auf folgende Fragestellungen ein:

1. Besteht eine falsche Verteilung von Lasten, die den Bestand der Gesellschaft gefährdet?

---

[1] Hans *Willgerodt:* Der Familienlastenausgleich im Rahmen der Sozialreform. Ordo VIII (1956) S. 136.

[2] Gerhard *Mackenroth:* Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan. Schriften des Vereins für Socialpolitik. Neue Folge Band 4. Berlin 1952. Zitiert nach Wiederabdruck in: Erik *Boettcher:* Sozialpolitik und Sozialreform. Tübingen 1957. S. 61.

DOI https://doi.org/10.3790/schm.89.1.33 | Generated on 2023-04-04 11:43:36
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Wenn ja, durch welche korrigierbaren Abläufe ist es dazu gekommen?

3. Welches sind die zweckmäßigsten Maßnahmen zur Korrektur dieser falschen Belastung?

4. Wie lassen sie sich am reibungslosesten in das geltende Abgaben- und Leistungssystem der Gesellschaft einfügen?

II. Das volkswirtschaftliche Regenerationsproblem

1. Altenlast und Familienlast

Die sachgerechte Beantwortung dieser Fragen erfordert einige kurze historische Vorbemerkungen: Der Zerfall der Familie als Betriebsstätte und Produktionseinheit hatte gegen Ende des 19. Jahrhunderts in Deutschland zu einer hochgradigen Verelendung der alten und kranken Arbeiter geführt, so daß sich der Gesetzgeber zum Aufbau von Versorgungseinrichtungen gezwungen sah. Ihr Charakter als „Versicherung" war — zumindest auf dem Teilgebiet der Altersrenten — von vornherein problematisch, weil es ganz aktuell darum ging, eine „alte Last" zu übernehmen und auch dort Rentenleistungen zu gewähren, wo keinerlei oder doch versicherungsmathematisch nur völlig unzureichende Vorleistungen eingebracht worden waren.

Vor allem seit dem Ersten Weltkrieg hat sich das System auf immer weitere Bevölkerungskreise ausgedehnt und schließlich nach zweimaligem Verlust der Rücklagen so stabilisiert, daß die Beiträge der im Leistungsalter stehenden Versicherten jeweils immer wieder sofort an die Rentenberechtigten ausgezahlt werden. Dabei wird lediglich durch das sog. Abschnittsdeckungsverfahren immer nur ein gewisser Stabilisierungsfonds aufrecht erhalten.

Im Gegensatz zur „Alterslast" wurde die „Familienlast" erst relativ spät als sozialpolitisches Problem erkannt, d. h. der Zusammenhang zwischen der Versorgung der (nicht mehr arbeitsfähigen) Alten und der (noch nicht arbeitsfähigen) Jungen ist erst ganz allmählich ins Bewußtsein der Öffentlichkeit gerückt. Offenbar wurde jedenfalls zunächst nicht erkannt, daß durch das Ausscheiden der Kinder und mehr und mehr auch der Jugendlichen aus dem ehedem mit der Familie integrierten Produktionsprozeß sowie durch den Auf- und Ausbau des Schul- und Ausbildungswesens eine ganz spezifische Belastung der Familie entstanden ist, wie es sie in diesem Umfang und in dieser Höhe in der Vergangenheit niemals gegeben hat.

Nicht minder bedeutsam als die Entstehung eines primär unproduktiven Ausbildungswesens, das ähnlich der „Umwegproduktion" erst in

DOI https://doi.org/10.3790/schm.89.1.33 | Generated on 2023-04-04 11:43:36
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einem sekundären Sektor der menschlichen Wohlfahrt dienende Güter erzeugen hilft, ist aber ein weiterer, der Öffentlichkeit bisher weitgehend verborgen gebliebener Vorgang: Die Regeneration der Bevölkerung (und damit des Produktionsmittels „Arbeit") verläuft äußerst unterschiedlich, denn zwei Drittel der das Fortpflanzungsalter durchlaufenden Erwachsenen ziehen nur bis zu zwei Kindern auf und regenerieren dabei ihre Ausgangszahl nur etwa zur Hälfte. Wenn gleichwohl die Bevölkerungszahl der Bundesrepublik gegenwärtig leicht zunimmt, so hat das — neben einer erheblichen Zuwanderung — seine Ursache darin, daß ein Drittel der Bevölkerung mit drei und mehr Kindern seinen zahlenmäßigen Bestand annähernd verdoppelt. Die individuelle „Familienlast" differiert auf diese Weise zwischen dem Nullwert (bei Kinderlosen) und einem Wert, der die — je nach Verbrauchseinkommen bzw. sozialer Stellung — unterschiedlichen Lebenshaltungskosten des Elternpaares ganz erheblich überschreitet (Familien mit drei und mehr Kindern).

Rein zahlenmäßig ist die gesamte „Familienlast" auf jeden Fall nicht kleiner als die gesamte „Alterslast"; denn einem Anteil der Alten von über 65 Jahren von 12,3 % (1967) stehen mit 22,9 % fast doppelt so viel Kinder unter 14 Jahren gegenüber. Dabei liegen die Lebenshaltungskosten nur bei den Säuglingen und Kleinkindern unter denen alter Menschen, während bei den größeren Kindern die Summe von Lebenshaltungskosten und Ausbildungskosten weit über dem Ausgabenbedarf alter Menschen liegen dürfte. Das gilt in verstärktem Maße für die in den vorstehenden Verhältniszahlen nicht enthaltenen Jugendlichen in weiterführender Ausbildung.

2. Die differenzierte Fortpflanzung und ihre soziokulturellen Folgen

Über die aus den unterschiedlichen Kinderzahlen resultierenden Belastungsunterschiede gibt die Statistik vorerst nur sehr wenig Auskunft.

Nach der Frauenenquête der Bundesregierung[3] gab es am 6. Juni 1961 in der BRD rund 6,5 Mill. Mütter mit rund 11 Mill. Kintern unter 14 Jahren. Rund 54 % dieser Mütter hatten nur 1 Kind unter 14 Jahren, rund 30 % deren 2 und rund 16 % 3 und mehr.

Eine weitere Statistik der Frauenenquête, die alle noch in der elterlichen Familie lebenden Kinder einbezieht und rund 10,7 Mill. Mütter

[3] Bericht der Bundesregierung über die Situation der Frauen in Beruf, Familie und Gesellschaft. Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/909, S. 322 und 323 (Frauenenquête).

DOI https://doi.org/10.3790/schm.89.1.33 | Generated on 2023-04-04 11:43:36
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und 19,4 Mill. Kinder umfaßt, kommt auf rund 50 % Mütter mit 1 Kind, rund 31 % Mütter mit 2 Kindern und rund 19 % Mütter mit 3 und mehr Kindern[4]. Nach dieser Statistik versorgten die 19 % Mütter mit 3 und mehr Kindern rund 38 % aller erfaßten Kinder.

Gleichwohl gibt auch diese zweite Statistik ebenso wie die erste lediglich einen aktuellen Querschnitt, gewissermaßen eine Momentaufnahme. Sie gibt also keinerlei Auskunft darüber, wie lang der Lebensabschnitt ist, währenddessen die Mütter für Kinder sorgen müssen bzw. wie lange sie nicht in der Lage sind, die Erträge ihrer Arbeitskraft für ihre eigenen Bedürfnisse und für ihr eigenes Wohlergehen zu verwenden, und sie gibt somit auch keinerlei Auskunft darüber, wie es um die Gesamtlast steht, die die einzelnen Mütter zu tragen haben. Eine solche Aussage wird vielmehr erst möglich, wenn die Momentaufnahme der Querschnittsbetrachtung durch eine Längsschnittbetrachtung ergänzt wird.

Derartige Längsschnittuntersuchungen fehlen bisher in der offiziellen Statistik.

Auf meine Bitte untersuchte daher das spätere Mitglied der Sozialenquêtekommission Karl *Freudenberg* bereits 1955 die Frauenjahrgänge von 1903 bis 1908 und kam dabei zu folgendem Ergebnis:

28 % dieser Frauen blieben kinderlos

auf 20 % der Frauen	mit 1 Kind	entfielen weniger als	10 % aller Kinder
auf 21 % der Frauen	mit 2 Kindern	entfielen weniger als	22 % aller Kinder
auf 13 % der Frauen	mit 3 Kindern	entfielen weniger als	21 % aller Kinder
auf 8 % der Frauen	mit 4 Kindern	entfielen weniger als	17 % aller Kinder
auf 10 % der Frauen	mit 5 Kindern und mehr	entfielen mehr	als 30 % aller Kinder.

Da diese Zahlen aus einem verhältnismäßig unzureichenden Material lediglich auf dem Wege der Extrapolation gewonnen werden konnten, hat *Freudenberg* auf ihre Veröffentlichung verzichtet. Er stellte aber dann auf Grund späterer, mit exakten Unterlagen gewonnener Zahlen fest, daß zwei Drittel der Kinder von nur einem Drittel der Mütter abstammen[5]. Dieses Ergebnis wurde erst neuerdings von der offiziellen Statistik bestätigt. Danach haben von den Ehen, in denen die Frau bei der Heirat noch keine 50 alt war, 64 % höchstens zwei und 36 % drei und mehr lebendgeborene Kinder, aber auf die Ehen mit bis zu zwei Kindern entfallen nur 39,7 %, auf die Ehen mit drei

[4] Frauenenquête, a.a.O. S. 323.

[5] Karl *Freudenberg:* Die quantitative Betrachtung des generativen Prozesses. In: Die ökonomischen Grundlagen der Familie. Ges. für Sozialen Fortschritt. Berlin 1960.

DOI https://doi.org/10.3790/schm.89.1.33 | Generated on 2023-04-04 11:43:36
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und mehr Kindern dagegen 60,3 der Kinder[6]. Da die Statistik auf Ehen und nicht auf Mütter abstellt, bleibt unberücksichtigt, daß die gleichen Frauen möglicherweise in verschiedenen Ehen eine größere Zahl Kinder geboren haben, so daß sich das vorstehende Zahlenverhältnis noch in Richtung auf die stärkere Massierung der Kinder verschiebt. „Gäbe es keine Ehen mit drei und mehr Kindern, sondern hätten auch diese Ehen nur zwei lebendgeborene Kinder, so würden ... an der für die Bestandserhaltung der Bevölkerung erforderlichen Mindestzahl rund 16 % fehlen. Gäbe es keine Ehen mit 4 und mehr Kindern, so würde die für die Bestandserhaltung der Bevölkerung erforderliche Mindestzahl gerade noch erreicht. Die Familien mit 4 und mehr Kindern bilden gegenwärtig die Voraussetzung für das leichte Bevölkerungswachstum[7]."

Legt man die Gesamtzahl der Frauen einschließlich der kinderlosen zugrunde, so ergibt sich, daß zwei Drittel der physischen, psychischen und ökonomischen Leistungen, die mit dem Aufwachsen der Nachfolgegeneration zwangsläufig verbunden sind, auf nur 30 % aller Frauen entfallen. Allein bei den von diesen Frauen lohnlos erbrachten Pflegeleistungen handelt es sich um Milliardenwerte. Die Leistungspflicht dieser Frauen beschränkt sich zudem nicht wie bei ein und zwei Kindern auf einen relativ kurzen Lebensabschnitt, sondern umfaßt den größten Teil ihrer gesamten Leistungsphase. Effektiv wird auf diese Weise jede sinnvolle Lebensplanung dieser Mütter in Frage gestellt. Das gilt vor allem hinsichtlich der in der Öffentlichkeit neuerdings immer nachdrücklicher erhobenen Forderung, daß eine Frau solange auf Erwerbsarbeit verzichten solle, wie ihre Zeit und Arbeitskraft durch die Pflege und Erziehung der Kinder beansprucht werde, und daß sie dafür später in den Beruf zurückkehren solle, wenn die Kinder das Haus verlassen haben. In Wirklichkeit hat sich demgegenüber die Zahl der in abhängiger Stellung erwerbstätigen Mütter mit noch zu versorgenden Kindern in den zwölf Jahren von 1950 bis 1962 mehr als verdreifacht[8], während die Quote der abhängig beschäftigten Frauen mit ca. fünfzig Jahren sprunghaft absinkt[9], d. h. gerade zu dem Zeitpunkt, an dem Kinder normalerweise das Haus verlassen haben und keine Arbeit mehr verursachen.

Dieser Trend würde vermutlich noch deutlicher zum Ausdruck kommen, wenn die Statistik besser aufgeschlüsselt wäre und nicht nur nach

---

[6] Bericht der Bundesregierung über die Lage der Familien in der Bundesrepublik Deutschland. Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/2532, S. 40 (Familienbericht).

[7] Familienbericht, a.a.O. S. 40.

[8] Familienbericht, a.a.O. S. 61.

[9] Frauenenquête, a.a.O. S. 63, Texttabelle 9.

DOI https://doi.org/10.3790/schm.89.1.33 | Generated on 2023-04-04 11:43:36
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den Gruppen ledig, verheiratet, sowie verwitwet und geschieden, sondern auch nach der unterschiedlichen Kinderzahl der Mütter differenzieren würde. Nicht minder bedeutsam für die Sozialstruktur der Gesellschaft ist, daß der Anteil der Kinder, die eine qualifizierte Ausbildung erhalten, mit der Geschwisterzahl erheblich absinkt. Nach einer Untersuchung von *Jürgens* steigt der Anteil der Volksschüler (Oberstufe) von 61 % bei Familien mit 1 Kind auf 77 % bei Familien mit 6 und mehr Kindern, während derjenige der Kinder, die eine Realschule besuchen, von 19 auf 11 und derjenigen, die das Gymnasium besuchen, von 20 auf 13 absinkt[10]. Da jedoch ein großer Teil der geschwisterreichen Kinder die Oberstufe der Volksschule überhaupt nicht erreicht, so daß sie in diesen Vergleichszahlen nicht enthalten sind, verschiebt sich das Chancenverhältnis für den Besuch einer weiterführenden Schule noch erheblich zu ungunsten der Kinder mit mehreren Geschwistern. Ganz allgemein gilt, daß auch die erfolgreichen Volksschüler eine relativ niedrige Geschwisterzahl haben, während die erfolglosen vorwiegend geschwisterreich sind. Damit ist weitgehend auch eine ganz erhebliche Chancenungleichheit für den späteren Berufserfolg gegeben.

Besonders kraß sind die Unterschiede beim Besuch von Hochschulen. Eigene Untersuchungen anhand des vom Deutschen Studentenwerk herausgegebenen Zahlenmaterials ergaben, daß der prozentuale Anteil derjenigen, die ein Hochschulstudium absolvieren, bei Personen mit 4 und mehr Geschwistern nur etwa ein Zehntel desjenigen bei Personen ohne Geschwister beträgt. Die „Chance zu studieren" ist also für die Gesamtheit der Einzelkinder im Durchschnitt zehn mal größer als für die Gesamtheit der Kinder mit 4 und mehr Geschwistern[11].

Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, daß die Bildungschancen der Kinder mit mehreren Geschwistern um so weniger beeinträchtigt werden, je höher die Sozialschicht ist, der die Kinder entstammen[12]. Hieraus ist vielfach vorschnell gefolgert worden, daß die Begabung in den unteren Sozialschichten nicht für eine qualifizierte Ausbildung ausreiche. Dem widerspricht jedoch bereits die Erfahrung, daß es zahlreichen Einzelkindern und immer wieder auch einmal einem oder mehreren Kindern aus einer kinderreichen Familie der unteren Sozialschicht gelingt, bis zu den höchsten Positionen in Wissenschaft, Kultur und Politik aufzusteigen.

---

10 H. W. *Jürgens:* Familiengröße und Bildungsweg der Kinder. Zit. nach Familienbericht, a.a.O. S. 78.

11 Ferdinand *Oeter:* Wer studiert heute in der Bundesrepublik? Die Mitarbeit. Heft 7/1959.

12 Familienbericht, a.a.O. S. 78 f.

DOI https://doi.org/10.3790/schm.89.1.33 | Generated on 2023-04-04 11:43:36
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Offenbar wird also die Entfaltung von Begabung durch schichtenspezifische Einflüsse erheblich in positiver oder negativer Hinsicht beeinflußt. Auf diese Frage soll in anderem Zusammenhang noch einmal eingegangen werden.

3. Folgen der Frühehe

Besondere Probleme erwachsen aus der seit längerer Zeit zu beobachtenden Vorverlegung des Heiratsalters und der häufig gerade in diesen Ehen besonders schnellen Geburtenfolge. Unterstellt man, daß Kinder, die später als sieben Monate nach der Eheschließung geboren werden, ehelich empfangen wurden, dann sind bereits 40 % aller Erstgeborenen vorehelich gezeugt. Von den im ersten Ehejahr Geborenen sind es sogar rund 70 %[13]. Hieraus geht eindeutig hervor, daß ein ganz erheblicher Teil der Eheschließungen unter dem Druck einer bereits bestehenden Schwangerschaft erfolgt. Dabei fehlt es in sehr vielen Fällen an ausreichenden wirtschaftlichen Grundlagen.

Werden nun in diesen Ehen in schneller Folge weitere Kinder geboren, so wirkt sich nicht nur der Mangel an ausreichendem Wohnraum, sondern in gleichem Maße auch das fehlende Verständnis und die fehlende Übung in der Wirtschaftsführung bald in katastrophaler Weise aus. Die Hauseigentümer oder Hauptmieter, bei denen die jungen Ehepaare in Untermiete wohnen, versuchen sich ihrer als Störelemente zu entledigen. Vielfach werden sie in Übergangsheime eingewiesen oder finden nur ähnliche, völlig unzureichende Notunterkünfte. Dabei gelangen sie nicht selten in ein ausgesprochen asoziales Milieu[14].

Viele der Mütter kapitulieren unter diesen Umständen schließlich vor den sich immer stärker auftürmenden Schwierigkeiten und lassen sich mehr oder minder von den Verhältnissen treiben. Die Wohnung verwahrlost. Nicht selten erhalten die Kinder nicht einmal ein warmes Mittagessen, sondern Backwaren und Süßigkeiten. Ein Teil der Mütter und zahlreiche dieser Väter verfallen dem Alkoholismus und dem unmäßigen Zigarettenkonsum. Gesundheitsstörungen der verschiedensten Art breiten sich aus.

Dabei ist die finanzielle Lage dieser Familien nicht einmal besonders schlecht, denn die Ausgaben für die Wohnung sind minimal und das Arbeitseinkommen nicht selten überdurchschnittlich, es wird eben nur weniger rationell als in den geordneten Familien verwertet.

---

[13] Hans Harmsen: Demographische Strukturprobleme in Europa. In: Richard *Kepp* und Helmut *Koester* (Hrsg.): Empfängnisverhütung aus Verantwortung. Stuttgart 1968.

[14] Hans *Harmsen:* Soziale Leistungsschwäche erfordert aktive Familienplanung. Gesundheitsfürsorge, Heft 2/1967.

DOI https://doi.org/10.3790/schm.89.1.33 | Generated on 2023-04-04 11:43:36
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Resozialisierung dieser Familien ist demzufolge auch erst in zweiter Linie ein finanzielles Problem. Entscheidend ist vielmehr neben der Umsetzung in geeignete Wohnungen eine systematische Umerziehung. Dabei ergeben sich nach Hans *Harmsen*, der sich u. a. auch auf englische Erfahrungsberichte stützt, besonders auf psychologischem Gebiet größte Schwierigkeiten[14]. Vor allem erweist sich immer wieder, daß die Frauen allen an sie herangetragenen Anregungen mit größtem Mißtrauen begegnen. Die Vertreter der Fürsorgeeinrichtungen werden von ihnen vielfach nur als „Schnüffler" betrachtet, die sich in ihre höchst privaten Einrichtungen einmischen und die angeblich nur daran interessiert sind, ihnen falsche Haushaltsführung nachzuweisen, um der Sozialbehörde Kosten zu sparen. Diese Vorstellung, daß es der Sozialbehörde gar nicht um echte Hilfeleistung gehe, ist nur äußerst schwer zu beseitigen. Am ehesten gelingt es noch einem Arzt, das Vertrauen dieser Frauen zu gewinnen. Wie *Harmsen* im einzelnen begründet, können Dauererfolge überhaupt nur durch systematische Teamarbeit erreicht werden. Sozialarbeiter, Psychologen und Ärzte müssen dabei Hand in Hand arbeiten. Entscheidend ist, daß es gelingt, den weiteren unerwünschten Kindersegen als die eigentliche Quelle des Elends abzustoppen. Grundsätzlich sollte man es aber gar nicht erst soweit kommen lassen. Das ist nur möglich, wenn es gelingt, diesen Notständen rechtzeitig prophylaktisch zu begegnen. Es muß also angestrebt werden, daß alle in ungünstigen sozialen Verhältnissen lebenden Ehepaare — und das gilt grundsätzlich für alle noch sehr jungen Paare ohne die erforderliche Lebensreife — spätestens nach der vorschnellen Geburt des zweiten Kindes systematisch ärztlich beraten und mit der Anwendung sicherer Methoden der Konzeptionsverhütung vertraut gemacht werden. Nach Möglichkeit sollte dabei eine laufende Betreuung erfolgen.

Ein Problem von größter soziologischer und medizinischer Tragweite bilden die Kinder dieser Familien. Erstaunlicherweise machen sie, wenn sie nicht gerade krank sind, häufig einen harmonischen und geradezu glücklichen Eindruck. Das ist nur für den verwunderlich, der sich in der Psychologie des Kindes, vor allem des Kleinkindes, nicht auskennt. Diese Kinder empfinden nämlich noch nichts von ihrer sozialen Deklassierung und genießen ganz unkompliziert jene „Nestwärme", die ihnen in diesem Milieu schon durch das enge Beieinander zahlreicher Menschen oft viel unmittelbarer als unter gehobenen sozialen Verhältnissen zuteil wird.

Bei näherer Beschäftigung mit diesen Kindern fällt allerdings bald auf, daß sie in ihrer geistigen Entwicklung stark retardiert sind und nur über einen ganz primitiven Sprachschatz verfügen. So finden sie schon im Vorschulalter kaum Anschluß an ihre besser gestellten Alters-

DOI https://doi.org/10.3790/schm.89.1.33 | Generated on 2023-04-04 11:43:36
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

genossen. Viele von ihnen erreichen demzufolge auch erst verspätet die Schulreife. Auch in der Schule liegen sie mit ihren Leistungen meist erheblich unter dem Durchschnitt. Die Zahl der Hilfsschüler ist erschreckend groß.

Lange Zeit wurden für diese Erscheinungen ausschließlich schlechte Erbanlagen verantwortlich gemacht, und sicher finden sich unter diesen Kindern auch relativ viele Minderbegabte. Aber bei weitaus den meisten von ihnen ist das Schulversagen milieubedingt. Gerade in der für die Sprachentwicklung besonders wichtigen Zeit zwischen dem dritten und sechsten Lebensjahr sind diese Kinder nämlich vorwiegend auf Kontakte mit gleichaltrigen und jüngeren Geschwistern und Nachbarskindern angewiesen, zumal sich die häufig apathischen Mütter kaum die Mühe machen, einen Ausgleich zu schaffen. Es kommt dadurch zu einer regelrechten Verödung von geistigen Potenzen, die — zumindest in unserem heutigen Schulsystem — auch später nicht wieder ausgeglichen werden können.

Die Bedeutung der Sprachentwicklung für die weitere Entwicklung der Persönlichkeit wird im übrigen Gegenstand einer Untersuchung sein, die das Max-Planck-Institut für Bildungsforschung z. Z. vorbereitet[15]. Es ist demzufolge unbedingt notwendig, daß diesen in ihrer Entwicklung schwer benachteiligten Kindern so früh wie möglich die erforderlichen geistigen und sprachlichen Anregungen institutionell vermittelt werden. Alle diese Kinder gehören also in gut geleitete Kindergärten, in denen jedes von ihnen altersgemäß gefördert wird. Dabei muß davon ausgegangen werden, daß drei- bis vierjährige Kinder zunächst nur stundenweise von ihren Müttern getrennt werden dürfen, wenn sie keinen seelischen Schaden davontragen sollen. Der Kindergarten darf also auf keinen Fall als Abstellplatz für diese Kinder betrachtet werden, er hat ausschließlich die Aufgabe, die Kinder altersentsprechend zu fördern und ihren Anschluß an die Gesellschaft vorzubereiten.

Nur so kann auch einem späteren sozialen Abgleiten dieser Kinder wirksam vorgebeugt werden, zumal neuere Untersuchungen einwandfrei beweisen, daß das Hauptreservoir der Kriminalität bei den schulisch und beruflich Frustrierten zu suchen ist[16].

Die Notwendigkeit, die Sprachentwicklung und damit auch die geistige Entwicklung durch Kindergartenarbeit zu fördern, besteht im übrigen für alle geschwisterreichen Vorschulkinder der unteren bis weit hinein in die mittleren Sozialschichten; denn auch die fleißige,

[15] Persönliche Mitteilung.

[16] Albert K. *Cohen:* Kriminelle Jugend. Hamburg 1961. — Fritz *Sack* und René *König* (Hrsg.): Kriminalsoziologie. Frankfurt 1968.

DOI https://doi.org/10.3790/schm.89.1.33 | Generated on 2023-04-04 11:43:36
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ihrer Aufgabe gewachsene und um das Wohl ihrer Kinder bemühte kinderreiche Mutter findet vielfach bei bestem Willen nicht die Zeit, hier genügend zu tun. Und selbst wenn sie es täte, würden die älteren Kleinkinder immer wieder durch den Umgang mit den jüngeren Geschwistern in deren primitive Sprech- und Denkweise zurückfallen. Hier liegt mit größter Wahrscheinlichkeit auch die bei weitem wichtigste Ursache für die erschütternd hohe Quote angeblich minderbegabter Kinder aus kinderreichen Familien und für den geringen Anteil der Studierenden aus Familien mit vier und mehr Kindern[17].

4. Kinderreiche Mütter der gehobenen Mittelschicht

Völlig anderer Art, aber nicht minder bedeutsam ist die soziale Benachteiligung der kinderreichen Familien in den gehobenen Mittelschichten und in der intellektuellen Oberschicht, und hier wiederum vor allem der Mütter.

Viele dieser Mütter verfügen über eine qualifizierte Berufsausbildung, die derjenigen des Mannes gleichwertig ist, nicht wenige von ihnen haben ein akademisches Studium zum Abschluß gebracht und nicht selten bereits Berufserfahrungen gesammelt. Wenn sie den Anforderungen eines Haushalts mit mehreren Kindern gerecht werden wollen, sind sie gezwungen, ihre liebgewordene und nicht selten auch einträgliche außerhäusliche Tätigkeit aufzugeben.

Man wird hierbei davon ausgehen müssen, daß die Haushaltsführung dieser Sozialschicht einen wesentlich größeren Arbeitsaufwand als in der Unterschicht erfordert. Das gilt vor allem, wenn die dieser Schicht eigenen geistigen und kulturellen Bedürfnisse nicht unzumutbar eingeengt werden sollen. Demzufolge ist die Haushaltsführung hier auch erheblich teurer als in der Unterschicht. Die Arbeitsmarktlage bringt es zudem mit sich, daß die wenigen Hilfskräfte, die für den Haushalt überhaupt noch zur Verfügung stehen, von den zahlungskräftigeren kinderlosen und kinderarmen Haushaltungen mit Repräsentationsansprüchen abgeworben werden. Nicht umsonst spricht daher Wolfgang *Metzger* von „Müttern mit wehem Rücken und geschwollenen Füßen, die ohne Aussicht auf die geringste Erholung, ohne Hoffnung, daß es je anders wird, ihre Tage im Kampf um das nackte Leben und ihre Nächte mit nutzlosen Gewissensqualen über unerfüllt gebliebene Erziehungsaufgaben des vergangenen Tages[18]“ verbrachten.

---

[17] Vgl. *Oeter:* a.a.O.

[18] Wolfgang *Metzger:* Die Grundlagen zu Fröbels Haus. Blätter des Pestalozzi-Fröbel-Verbandes. Jahrg. III/Heft 6 und Jahrg. IV/Heft 1—3.

DOI https://doi.org/10.3790/schm.89.1.33 | Generated on 2023-04-04 11:43:36
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese Situation der kinderreichen Mütter in den gehobenen Sozialschichten hat sich erst im letzten Jahrzehnt merklich dadurch gebessert, daß es gelungen ist, den ökonomischen Abstand zwischen Kinderlosen, Kinderarmen und Kinderreichen innerhalb dieser Schicht durch größere Steuerermäßigungen zu verringern. Besonders günstig hat sich dabei die Situation der jungen Familien von Beamten und im öffentlichen Dienst stehenden Jungakademikern entwickelt, weil hier erhebliche Familienzuschläge gezahlt werden. Immerhin gilt auch hier weiter, daß, wie *Metzger* im Zusammenhang mit dem obigen Zitat ausgeführt hat, „der vor 100 Jahren mit so viel Idealismus begonnene Kampf um die berufliche und wirtschaftliche Gleichberechtigung" eine sicherlich völlig unbeabsichtigte Nebenwirkung gehabt habe. Diese bestehe darin, daß dieser Sieg über den Mann „in einer nicht weniger bedeutsamen Weise ein Sieg der erwerbstätigen Frauen über die Mütter, genauer, ein Sieg der Ledigen und Kinderlosen beiderlei Geschlechts über die Väter und Mütter ist, indem sie jenen Vorrechte verschafft und diese benachteiligt in einer Weise, die man nur als Hohn auf den Grundsatz der Gleichberechtigung bezeichnen kann"[18].

III. Problematischer Familienlastenausgleich

1. Alimentationspläne

Bereits diese beiden Beispiele, denen zwanglos weitere angefügt werden könnten, zeigen, wie differenziert und weitläufig die ökonomischen Probleme der Familien mit Kindern sind. Das verdient besonders hervorgehoben zu werden, weil neuerdings von verschiedenen Seiten vorgeschlagen wurde, die Steuerentlastung für Familien mit Kindern zu beseitigen und an ihre Stelle einheitliche Alimentationszahlungen zu setzen. Dabei soll entweder die Steuererhebung nur noch technisch in den Dienst der Umverteilung gestellt oder aber eine besondere Einrichtung („Ausgleichskasse" bzw. „Ausgleichsfonds") geschaffen werden, der die Verteilung der von der Finanzverwaltung erhobenen Ausgleichsabgaben obliegt.

Da der materielle Inhalt aller dieser Vorschläge im wesentlichen der gleiche ist, soll hier nur kurz derjenige von Willi *Albers*[19] referiert werden. Er sieht vor, daß nach Alter und Ordnungszahl der Kinder gestaffelte „Ausgleichsleistungen" in folgender Höhe gezahlt werden.

Nach diesem Vorschlag würde beispielsweise einer Familie mit 3 Kindern unter 4 Jahren und 3 Kindern zwischen 4 und 11 Jahren ein

[19] Willi *Albers:* Zur Reform des Familienlastenausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland. Sozialer Fortschritt. Heft 9. 1967.

DOI https://doi.org/10.3790/schm.89.1.33 | Generated on 2023-04-04 11:43:36
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

	1. Kind DM	2. Kind DM	3. und 4. Kind DM	5. und weitere Kinder DM
0 bis unter 4 Jahre	15,—	30,—	45,—	50,—
4 bis unter 11 Jahre	25,—	50,—	65,—	70,—
11 bis unter 15 Jahre	35,—	65,—	85,—	90,—
15 Jahre und älter*	75,—	105,—	125,—	130,—

* Nur, soweit eine verlängerte Berufsausbildung stattfindet.

Betrag von 230,— DM zustehen. Dieser liegt um nur 25,— DM höher als das jetzige Kindergeld. Berücksichtigt man, daß nach unveröffentlichten Untersuchungen des Familienministeriums über 95 % aller Erstkinder in den Genuß von Steuerermäßigung in Höhe von mindestens 19,— DM gelangen, so vermindert sich dieser Abstand auf 6,— DM. Erhält die Familie nach heutigem Recht auch Steuerermäßigung für das zweite und gegebenenfalls auch für das dritte Kind, so ergibt sich bereits nach dem Vorschlag ein Minderbetrag zwischen 20,— und 50,— DM, der erst dann wieder aufgeholt wird, wenn wenigstens je eines der Kinder die nächsthöhere Leistungsklasse erreicht hat.

Handelt es sich um eine Familie, deren Ernährer im öffentlichen Dienst steht und die nach heutigem Recht für 6 Kinder 300,— DM Kinderzulage und bis zu 262,— DM Ortszuschlag erhält, so würde sie nach dem Vorschlag um nahezu 50 % und im Falle von Steuerermäßigungen für zwei bis drei Kinder um weit über 50 % schlechter gestellt werden. Ihren Rückstand gegenüber der gegenwärtigen Regelung würde sie erst wieder aufholen können, wenn alle Kinder das 11. Lebensjahr überschritten haben und drei von ihnen nach Überschreitung des 15. Lebensjahres eine verlängerte Berufs- bzw. Schulausbildung absolvieren. Es ist kaum anzunehmen, daß diesen jungen Familien die Bewältigung ihrer Probleme auf diese Weise erleichtert wird.

Nun spielt allerdings bei dem Vorschlag von *Albers* die Vorstellung eine große Rolle, daß es in besonderem Maße darauf ankomme, durch Herstellung gleicher Startchancen allen Begabten den Zugang zu weiterführenden Schulen und zu einer qualifizierten Berufsausbildung zu eröffnen. Nach den neuesten Ergebnissen der Sozialisationsforschung, auf die weiter oben hingewiesen wurde[20], liegt aber die für die Aktivierung von Begabung entscheidende Lebensphase sehr viel früher, nämlich schon im Vorschulalter. Mit dem Ende der allgemeinen Schulpflicht einsetzende finanzielle Entlastungen der Eltern dürften also generell viel zu spät kommen. Es muß somit bezweifelt werden, ob der

[20] Vgl. *Cohen:* a.a.O.; *Sack* und *König:* a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/schm.89.1.33 | Generated on 2023-04-04 11:43:36
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorschlag geeignet ist, die in ihn gesetzten Hoffnungen auch nur entfernt zu erfüllen, und ob nicht seine Nachteile weit schwerer wiegen als mögliche kleinere Vorteile. Auf jeden Fall erscheint es notwendig zu prüfen, ob nicht die in dem Plan anvisierten legitimen Ziele auf andere Weise weit besser und sicherer erreicht werden können.

2. Das Finanzierungsproblem

Der durch Beschluß des Finanzausschusses des Bundesrates ins Leben gerufene Arbeitsausschuß für Steuerreform unter seinem Vorsitzenden, dem seinerzeitigen hessischen Finanzminister und jetzigem Bundesbank-Vizepräsidenten Heinrich *Troeger*, hat bereits 1953 sehr dezidiert zur Frage des Familienlastenausgleichs und seiner Finanzierung Stellung genommen[21]. Dabei heißt es u. a.: „Der ‚Grundsatz vom gleichen Verdienst bei gleicher Leistung' hat zu schweren Störungen des wirtschaftlichen Gleichgewichts geführt. Leidtragende sind die Familien, vor allem die großen Familien geworden. So lange die Mehrzahl aller Erwerbstätigen aus Familienvätern bestand, war jeder Arbeitslohn ohne weiteres Familienlohn. Ist die Zahl der ledigen Erwerbstätigen bis zur Zahl der Familienväter angewachsen, dann kann aus sozialpolitischen Gründen nicht länger verantwortet werden, daß die eine Hälfte der Arbeitnehmer ihren Lohn zum Unterhalt der Familien benötigt, während der Lohn der anderen Hälfte die Grundlage für eine übersteigerte Lebenshaltung abgibt. Dazu aber ist es — nicht zuletzt als Ergebnis des Kampfes um die berufliche und wirtschaftliche Gleichberechtigung der Frau — inzwischen gekommen ..."

„Zuweilen geht man von der Fiktion aus, daß eine Rückstellung von etwa 10 % des Einkommens für die Alterssicherung ausreichend sei. Dabei wird übersehen, daß nur die Kindergeneration den alten Menschen der vorhergehenden Generation einen sorgenfreien Lebensabend verschaffen kann. So ergibt sich, daß die Eltern mit Kindern die Rentenansprüche derjenigen sicherstellen, die unverheiratet bleiben oder deren Ehe kinderlos bleibt ..."

„Der Deklassierung der Familie steht ein Kaufkraftüberhang bei den Ledigen, den Kinderlosen und auch bei den Familien mit nur einem Kind gegenüber ... Die zwangsläufig in den Luxuskonsum einströmende Kaufkraftsteigerung derjenigen, die für weniger als zwei Kinder zu sorgen haben, sollte durch wohlabgewogene Familienausgleichsabgaben abgefangen werden. Das Aufkommen an Familienausgleichsabgaben sollte dazu verwandt werden, die Defizite der Alters-

[21] Heinrich *Tröger* (Hrsg.): Diskussionsbeiträge des Arbeitsausschusses für die Große Steuerreform. Stuttgart 1954. S. 21 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/schm.89.1.33 | Generated on 2023-04-04 11:43:36
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rentenversicherung zu decken, sowie so lange Kinderbeihilfen zu zahlen, wie nicht ein voller Ausgleich der Familienlasten über die Einkommensteuer und die Familienlasten-Ausgleichsabgabe möglich ist."

Diese Stellungnahme entspricht im Grundsatz der von *Mackenroth* exakt begründeten sozialwissenschaftlichen Erkenntnis: „Die Lasten für das Aufbringen der jungen Generation, ohne die kein Volk und keine Kultur ihre Werte erhalten und tradieren können, müssen gerecht verteilt werden, so daß das Volk nicht durch eine falsche Verteilung dieser Lasten seinen Bestand gefährdet[22]."

3. Konkrete Möglichkeiten der Steuergesetzgebung

Den vorstehend skizzierten Anforderungen wird weitgehend ein Gutachten gerecht, das der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen Anfang 1967 veröffentlicht hat[23].

Mit der Begründung, daß eine sinnvollere Anpassung der Steuerbelastung an die soziale Situation (Leistungsfähigkeit) der Steuerpflichtigen erreicht werden müsse, schlägt der Beirat eine Erweiterung des Ehegatten-Splittings zu einem geschlossenen System der Familienbesteuerung vor. Unter Zugrundelegung des Gefälles in der steuerlichen Leistungsfähigkeit zwischen Einzelpersonen sowie kleinen und größeren Familien soll dabei die Einkommensteuer in ihrem Gewicht so verstärkt werden, daß sie mehr als die Hälfte der Gesamtsteuereinnahmen erbringt. Zeitweilige konjunkturgerechte antizyklische Ausgaben- und Einnahmeüberschüsse der öffentlichen Hand sollen über längere Zeiträume miteinander ausgeglichen werden. Dadurch soll eine Stabilisierung der Konjunktur unter Vermeidung jeder Überhitzung, d. h. ein stetiges Wirtschaftswachstum gesichert werden. Zur steuerlichen Entlastung der unteren Sozialschichten soll der allgemeine Freibetrag erhöht werden. Erhöhungen in Anpassung an das Wirtschaftswachstum sollen unter der jeweiligen Zuwachsrate des realen Sozialproduktes bleiben, damit der sich ergebende Spielraum für eine Senkung der Verbrauchssteuern auf lebensnotwendige Güter ausgenutzt werden kann. Durch Verminderung des Gewichts dieser indirekten Steuern soll deren unerwünschte schematische Belastungswirkung eingeschränkt werden. Im einzelnen sieht der Vorschlag folgende Maßnahmen vor:

---

[22] Vgl. *Mackenroth:* a.a.O.

[23] *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen:* Gutachten zur Reform der direkten Steuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Vermögensteuer und Erbschaftsteuer) in der Bundesrepublik Deutschland. Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen. Heft 9. Godesberg 1967.

DOI https://doi.org/10.3790/schm.89.1.33 | Generated on 2023-04-04 11:43:36
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1. Neufestsetzung des Steuertarifs, der unter Verschärfung der Progression von einer linearen Zone (25 %) bis zu einem Grenzwert von 60 % ansteigen soll.

2. Ausdehnung der linearen Tarifzone von bisher 8 009,— DM auf einen Betrag von 12 149,— DM für den Alleinstehenden.

3. Heraufsetzung des allgemeinen Freibetrages von bisher 1 680,— DM auf 3 000,— DM unter gleichzeitiger Streichung des Pauschbetrages für Sonderausgaben und des allgemeinen Werbungskostenpauschbetrages.

4. Reduzierung des Splittingfaktors für Ehepaare von 2,0 auf 1,8 und Einführung von „Kinderadditiven", die für Kinder bis zu 6 Jahren 0,3 bis zu 14 Jahren 0,6 und über 14 Jahre 0,9 betragen sollen. Durch Addition der einzelnen Elemente ergibt sich ein Gesamtdivisor. Durch diesen wird das steuerpflichtige Einkommen geteilt und der sich ergebende Betrag der Steuertabelle damit multipliziert, was zu einer wesentlichen Minderung der Steuerschuld bei mehrköpfigen Familien führt. Eine entsprechende Stufentabelle gestattet die unkomplizierte Berechnung, was vor allem für den Lohnsteuerabzug von Bedeutung ist.

Von einem „Überschußeinkommen von 9 150,— DM (Übergang von der Proportional- zur Progressionszone) für den Alleinstehenden ausgehend" sollen die Kinderadditive des Splittingfaktors in Stufen von von 250,— DM — erstmalig bei 9 400,— DM — um jeweils $1^0/_{00}$ abgebaut werden. Dieser Abbau wird damit begründet, daß „die mit wachsendem Einkommen steigende Sparfähigkeit in erster Linie als Sparfähigkeit des Einkommensbeziehers (bzw. des Ehepaares), nicht aber des Haushalts anzusehen" sei.

Der Splittingfaktor für Ehepaare soll deshalb von 2,0 auf 1,8 herabgesetzt werden, weil die gemeinsame Wirtschaftsführung des Ehepaares zu einer Haushaltsersparnis gegenüber Alleinstehenden führt. Eine solche Haushaltsersparnis wird im übrigen auch für die Familie mit mehreren Kindern unterstellt, was sicher insofern nicht zutrifft, als Kinder — im Gegensatz zur Ehefrau, die auch bei nur häuslicher Arbeit ökonomisch relevante Leistungen erbringt — keine zusätzlichen Erträge schaffen, sondern lediglich zu einer Belastung des Haushaltseinkommens führen.

Insgesamt würden die Vorschläge des Beirates hinsichtlich der Familienbesteuerung zu folgenden Ergebnissen führen:

Die erhöhten Freibeträge bewirken in den unteren Einkommensstufen eine absolute Verminderung der Steuerlast. Demgegenüber kommt es bereits als Folge des höheren Steuersatzes der Proportionalzone im Bereiche der höheren Masseneinkommen zu einer Erhöhung der Steu-

DOI https://doi.org/10.3790/schm.89.1.33 | Generated on 2023-04-04 11:43:36
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

erbeträge für Alleinstehende und kinderlos Verheiratete. Als Folge des steileren Anstieges im progressiven Bereich des Steuertarifs verschärft sich diese Tendenz noch weiter. Das gilt besonders für die hohen und höchsten Einkommen, zumal hier der Grenzsteuersatz von bisher 53 auf 60 % erhöht werden soll.

Durch das erweiterte Splitting (Familiensplitting) gelangen Familien mit Kindern in den Genuß von jeweils niedrigeren Steuersätzen. Dadurch wird den Bedürfnissen der Familien in weit höherem Maße Rechnung getragen als im bisherigen Steuerrecht. Das soll durch die nachstehenden Zahlenbeispiele verdeutlicht werden:

Steuerbeträge nach geltendem Recht und nach Vorschlag Beirat BMF
(in DM)

Steuerpflicht. Einkommen	Alleinstehend		Splitting		Splitting + Kinder*	
	jetzt	nach Beirat	jetzt	nach Beirat	jetzt	nach Beirat
3 000,—	245,—	0	0	0	0	0
6 000,—	815,—	750,—	490,—	149,—	0	0
9 000,—	1 392,—	1 500,—	1 060,—	900,—	0	0
12 150,—	2 109,—	2 287,—	1 664,—	1 687,—	432,—	0
15 000,—	2 873,—	3,051,—	2 200,—	2 399,—	968,—	599,—
21 000,—	4 783,—	4 964,—	3 432,—	3 899,—	2 108,—	2 100,—
30 000,—	8 210,—	8 393,—	5 746,—	6 380,—	4 026,—	4 410,—
39 000,—	12 011,—	12 194,—	8 542,—	9 356,—	6 468,—	6 725,—
45 000,—	14 683,—	14 867,—	10 630,—	11 560,—	8 384,—	8 268,—
51 000,—	17 433,—	17 631,—	12 862,—	13 898,—	10 458,—	9 820,—
99 000,—	41 288,—	41 489,—	33 468,—	35 132,—	30 512,—	27 115,—
110 000,—	47 009,—	47 210,—	38 656,—	40 438,—	35 596,—	32 045,—

* 1 Kind unter 6 Jahren, 2 Kinder zwischen 6 und 14 Jahren, 1 Kind über 14 Jahre.

Die Beispiele lassen das Ausmaß der vom Beirat für die unteren Einkommensstufen befürworteten Steuersenkung erkennen. Alleinstehende mit einem Einkommen unter 7 000,— DM und Ehepaare mit einem Einkommen unter 12 000,— DM hätten danach niedrigere Steuern als bisher zu zahlen. Oberhalb dieser Grenze würde der Steuerbetrag für Ehepaare ohne Kinder als Folge der Verkürzung des Splittingfaktors von 2,0 auf 1,8 erheblich stärker als für Alleinstehende ansteigen. In den höheren Einkommensstufen würde sich als Folge der Differenzierung der Kinderadditive nach dem Alter der Kinder auch der Steuerbetrag für Familien mit Kleinkindern erhöhen. Das gleiche gilt hier generell für Familien mit einem und — je nach Einkommenshöhe — auch mit zwei Kindern höherer Altersstufen. Demgegenüber würde sich die Steuerentlastung vor allem auf die Jahre verlagern, in

DOI https://doi.org/10.3790/schm.89.1.33 | Generated on 2023-04-04 11:43:36
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

denen die Kinder erhöhte Kosten verursachen. Grundsätzlich würde sich überall der Abstand der Steuerbelastung (-entlastung) zwischen kinderlosen Ehepaaren und Ehepaaren mit unterschiedlicher Kinderzahl ganz wesentlich gegenüber dem geltenden Steuerrecht vergrößern. Der „Tatbestand Ehe" würde somit steuerlich geringer zu Buche schlagen als der „Tatbestand Kinder", was sowohl soziologisch, wie vor allem auch unter Berücksichtigung der steuerlichen Leistungsfähigkeit voll gerechtfertigt wäre.

Allerdings würde die Heraufsetzung des Freibetrages auch dazu führen, daß die Zahl der Unterhaltsverpflichteten, die weder für das erste, noch gar für weitere Kinder Steuerermäßigung erhalten, wieder etwas ansteigen würde. Dadurch würde die vom Familienministerium und den Familienverbänden erhobene Forderung nach Ausdehnung des Kindergeldes auf alle Zweit- und möglicherweise auch auf Erstkinder erheblich an Gewicht gewinnen. Das verdient um so mehr hervorgehoben zu werden, als auch der wissenschaftliche Beirat beim BMF die Notwendigkeit ausreichender Kindergelder ausdrücklich bejaht. Da jedoch die Frage, wie diese zusätzlichen Kindergelder finanziert werden sollen, im Gutachten stillschweigend ausgeklammert wurde, soll hier geprüft werden, welche Ansatzpunkte für die Beschaffung der erforderlichen Finanzmittel im Gutachten enthalten sind.

IV. Sozioökonomische Auswirkungen der Vorschläge des Wissenschaftlichen Beirates beim BMF

Die Vorschläge des wissenschaftlichen Beirates beim BMF zur Einführung des Familiensplittings sind mit einer Reihe weiterer Reformvorschläge gekoppelt, die gleichfalls einer gerechteren Verteilung der Steuerlast dienen sollen. Neben einer größeren Zahl kleinerer Posten geht es dabei vor allem um Fragen der Gewinnermittlung, um die Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, um die Besteuerung von Renten und Pensionen und um die Sonderausgaben. Der Beirat rechnet hier insgesamt mit der Möglichkeit, Mehreinnahmen von über 4,5 Mrd. DM zu erzielen.

Andererseits ergeben sich bei dem vorgeschlagenen Tarif fürs erste erhebliche Mindereinnahmen. Lediglich für die veranlagte Einkommensteuer werden Mehreinnahmen in Höhe von 600 Mill. DM veranschlagt, dazu kommen noch geringfügige Mehreinnahmen durch Änderungen der Erhebungstechnik und der Steuerbefreiungen bzw. -ermäßigungen. Demgegenüber würde sich das Aufkommen aus der Lohnsteuer um 1,3 Mrd. DM und aus der auf die Einkommensteuerschuld anzurechnenden Lohnsteuer um 100 Mill. DM vermindern. Dazu kämen

DOI https://doi.org/10.3790/schm.89.1.33 | Generated on 2023-04-04 11:43:36
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

noch Mindereinnahmen in Höhe von 1,7 Mrd. DM als Folge der Erhöhung des Arbeitnehmerfreibetrages von 240 auf 720 DM und von 150 Mill. DM als Folge der Einführung eines Sonderfreibetrages für berufstätige Mütter mit (erziehungsberechtigten) Kindern in Höhe von 600 DM, insgesamt also Mindereinnahmen in Höhe von 3,25 Mrd. DM.

Soweit die Vorschläge des Beirates Mehreinnahmen mit sich bringen, sind sie auf starken Widerstand der jeweiligen Interessengruppen gestoßen. Es steht also noch völlig offen, ob und in welchem Ausmaß diese Mehreinnahmen des Fiskus realisiert werden können. Sie könnten vielmehr bei der parlamentarischen Beratung einer entsprechenden Gesetzesvorlage noch erheblich zusammenschmelzen. Dadurch würden sich aber auch die Aussichten auf Einführung des vom Beirat für unerläßlich gehaltenen umfassenden Familienlastenausgleichs ganz erheblich verschlechtern. Das wiegt besonders schwer angesichts der Tatsache, daß infolge der Erhöhung der Freibeträge bei niedrigem Einkommen die Steuerermäßigungen reduziert werden oder völlig ausfallen, so daß als Äquivalent zumindest das Kindergeld für Zweitkinder wesentlich angehoben werden müßte, wenn sich die — immer nur im Vergleich zu kinderlosen Einkommensbeziehern richtig zu beurteilende — soziale Situation der Familie mit Kindern nicht beträchtlich verschlechtern soll.

V. Harmonisierung von Steuern und Umlagen

Unter diesen Gesichtspunkten erscheint es dringend erforderlich, die Erhöhung der Freibeträge mit einer entsprechenden Anhebung des Kindergeldes zu koppeln. Gegebenenfalls müßte die Erhöhung der Freibeträge zunächst so begrenzt werden, daß gleichzeitig die erforderlichen Budgetmittel für den unter dem Aspekt einer konsequenten sozialen Strukturpolitik ohne jede Frage weit dringlicheren Familienlastenausgleich bereitgestellt werden können.

Hierbei ist davon auszugehen, daß der Beirat selbst vorgeschlagen hat, bei späteren Erhöhungen des Freibetrages in Anpassung an das Wirtschaftswachstum unter der jeweiligen Zuwachsrate des realen Sozialproduktes zurückzubleiben, damit der sich ergebende Spielraum für eine Senkung der Verbrauchssteuern auf lebenswichtige Güter ausgenutzt werden könne. Das Vorziehen des Familienlastenausgleichs würde also nur einer veränderten Reihenfolge an sich gleicher Maßnahmen entsprechen.

Würde unter diesen Prämissen der allgemeine Freibetrag im Familiensplitting zunächst nur auf 2 800,— anstatt 3 000,— DM und der Arbeitnehmerfreibetrag zunächst nicht verdreifacht, sondern lediglich

DOI https://doi.org/10.3790/schm.89.1.33 | Generated on 2023-04-04 11:43:36
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

von 240,— auf 480,— DM verdoppelt werden, so würde das zwar auf eine etwas geringere steuerliche Entlastung der unteren Einkommensschichten hinauslaufen und für die obersten Einkommensschichten eine um maximal 115,— DM höhere Jahressteuer ergeben. Gleichfalls würden sich die Steuerermäßigungen für Kinder in den unteren Einkommensstufen nur unwesentlich, nämlich von 225,— auf 210,— DM je 0,3 Additiv vermindern. Andererseits würde sich aber ein Steuermehraufkommen in Höhe von mindestens 1 750 Mrd. DM und damit die Voraussetzung für eine Vervollständigung des Familienlastenausgleichs ergeben. Hierbei würde die vordringliche Erhöhung des Kindergeldes für Zweitkinder von 25,— auf 40,— DM bei gleichzeitigem Wegfall der Einkommensgrenze etwa 1 260 Mrd. DM erfordern. Aus dem Restbetrag von knapp 500 Mill. DM sollte zunächst ein Kindergeld für diejenigen Erstkinder finanziert werden, deren Unterhaltsverpflichtete weder den vollen Steuerermäßigungsbetrag ausschöpfen können, noch Kindergeld aus anderen Rechtstiteln erhalten. Dieses Kindergeld sollte analog zur Steuerermäßigung in der Proportionalzone auf monatlich 17,50 DM für Kinder bis zu 6 Jahren und auf 35,— DM für Kinder über 6 Jahre festgesetzt werden, wobei die Frage, wie ältere Kinder in verlängerter Schulausbildung dotiert werden müssen, hier zunächst ausgeklammert und in anderem Zusammenhang diskutiert werden soll, weil hier ohnehin ganz spezielle Förderungsmaßnahmen unumgänglich sind.

Im Zuge der dargelegten Maßnahmen zur Ergänzung des Familienlastenausgleichs sollten ferner noch drei weitere Korrekturen erfolgen:

1. Der Wissenschaftliche Beirat beim BMF hat einen unbegrenzten Abbau der Kinderadditive vorgeschlagen. Das würde bedeuten, daß oberhalb eines Überschuß-Einkommens von 250 000.— DM die Steuerlast nicht mehr nach der Kinderzahl differenziert werden würde, sondern für Steuerpflichtige mit und ohne Kinder völlig gleich wäre. Diese Regelung erscheint nicht vertretbar, wenn man zugrunde legt, daß der Familie in allen Sozialschichten eine prinzipielle Bedeutung als sozialem Ordnungsfaktor beigemessen werden muß. Aus diesem Grunde sollte der Abbau der Kinderadditive nur bis zu der Grenze weitergeführt werden, an der die relative Verminderung der Kinderermäßigungen in eine absolute Verminderung umschlägt. Diese Grenze liegt bei einem Überschußeinkommen von rund 120 000,— DM.

2. Die Zahlung von Kinderbeihilfen an Bezieher hoher Einkommen ist an sich nicht sinnvoll, andererseits ist jedoch die Grenzziehung für den Bezug von Kinderbeihilfen schwierig und mit unnötigem Verwaltungsaufwand verbunden. Deswegen würde es sich empfehlen, die Kinderbeihilfen in gleicher Weise, wie das bereits für diejenigen der Be-

DOI https://doi.org/10.3790/schm.89.1.33 | Generated on 2023-04-04 11:43:36
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

amten gilt, dem steuerpflichtigen Einkommen zuzurechnen. Dadurch würde mit steigendem Einkommen ein immer größerer Teil der Kinderbeihilfen wieder weggesteuert, d. h. das Gewicht der Kinderbeihilfen im Vergleich zu den Steuerermäßigungen noch weiter zurückgehen.

3. Gegen das unbegrenzte Ehegatten-Splitting, das bereits vor seiner Einführung im Jahre 1958 schwerwiegenden Bedenken begegnete, sind seitdem immer mehr Einwände erhoben worden[24]. So hat die am Zustandekommen des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichtes vom 17. 1. 57 als Berichterstatterin maßgeblich beteiligte Bundesverfassungsrichterin Erna *Scheffler* geltend gemacht, daß dem Bundesverfassungsgericht lediglich die Prüfung der Frage obgelegen habe, ob das Splitting mit Art. 6 I des Grundgesetzes vereinbar sei. Die durch das Ehegatten-Splitting bewirkte extreme Begünstigung des wohlhabenden Ehemannes der Nur-Hausfrau verstoße jedoch unstreitig gegen die Verfassungsbestimmung des Art. 3 I des Grundgesetzes[25]. Dieser Auffassung sind inzwischen auch andere Autoren beigetreten[26].

Auch unter familiensoziologischen Aspekten erscheint es unvertretbar, daß der — gegebenenfalls dauernd kinderlosen — Nur-Hausfrau ein Steuervorteil in der vielfachen Höhe einer Kinderermäßigung zufällt.

Vor allem hat sich auch der ehemalige Familienminister *Heck* diese Kritik zu eigen gemacht und eine Limitierung des Ehegatten-Splittings auf ein zu versteuerndes Jahreseinkommen von 32 000,— DM gefordert[27]. Die hiergegen vom Institut „Finanzen und Steuern" vorgebrachten Argumente[28] wurden vom Familienministerium mit gewichtigem Material zurückgewiesen[29].

Danach erscheint die verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit einer Begrenzung des Ehegatten-Splittings solange als gesichert, wie das bereits jetzt bestehende Wahlrecht der getrennten Veranlagung nicht angetastet wird. Durch eine Begrenzung des Ehegatten-Splittings auf ein zu versteuerndes Jahreseinkommen von 32 000,— DM würde die z. Z. im Höchstfall 11 281,— DM betragende Ermäßigung für die Ehefrau auf maximal 2 695,— DM reduziert werden. Einer mißbräuch-

---

[24] Zusammenstellung in: Einschränkung des Ehegatten-Splitting? Informationen des Bundesministeriums für Familie und Jugend. August 1968.

[25] Erna *Scheffler:* Ehe und Familie. In: *Bettermann, Nipperdey, Scheuner* (Hrsg.): Die Grundrechte. Berlin 1960.

[26] Vgl. Informationen des Bundesministeriums für Familie und Jugend, a.a.O.

[27] Überlegungen zur Verbesserung des steuerlichen Familienlastenausgleichs. Informationen des Bundesministeriums für Familie und Jugend. Sept. 1968.

[28] Einschränkung des Ehegatten-Splitting? Institut für Finanzen und Steuern. Brief 109.

[29] Vgl. Informationen des Bundesministeriums für Familie und Jugend, a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/schm.89.1.33 | Generated on 2023-04-04 11:43:36
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lichen Inanspruchnahme der getrennten Veranlagung könnte dadurch vorgebeugt werden, daß sie an exakte vermögens- und einkommensrechtliche Voraussetzungen geknüpft wird. Unter dieser Voraussetzung könnte eine Begrenzung des Ehegatten-Splittings auch in das vom Beirat beim BMF vorgeschlagene System der Familienbesteuerung eingefügt werden. Weiterhin müßte dabei sichergestellt werden, daß Kinderfreibeträge jeweils nur einmal, d. h. entweder vom Ehemann oder der Ehefrau in Anspruch genommen werden können. Die Lücke der gegenwärtigen Gesetzgebung mit der Möglichkeit der Mehrfachanrechnung von Kinderfreibeträgen müßte also geschlossen werden.

Anstelle der von *Heck* geforderten starren Begrenzung des Ehegatten-Splittings könnte auch ein fließender Abbau erfolgen. Dies ließe sich unschwer dadurch erreichen, daß der Ehegattenanteil des Splittingdivisors in analoger Weise wie die Kinderadditive abgebaut wird. Budgetmäßig würden sich die unter 1. und 2. erörterten Maßnahmen im großen ganzen kompensieren. Allenfalls wäre mit geringfügigen Mehreinnahmen des Fiskus zu rechnen.

Demgegenüber würde die Begrenzung des Ehegatten-Splittings zu beträchtlichen Mehreinnahmen führen, die — je nach Art dieser Begrenzung — zwischen 500 und 750 Mill. DM liegen dürften.

Dieser Betrag sollte vordringlich für Maßnahmen Verwendung finden, die geeignet sind, die Bildungs- und Ausbildungschancen von Kindern aus den unteren Sozialschichten nachhaltig zu verbessern.

VI. Angleichung der sozialen Startbedingungen

Der Familienlastenausgleich zielt auf eine Beseitigung oder doch Verringerung der unterschiedlichen Belastung ab, die der aktiven Generation durch das Heranwachsen der Nachfolgegeneration auferlegt wird. Der zentrale Ansatzpunkt des Familienlastenausgleichs ist somit die soziale Leistungsfähigkeit der einzelnen Familie und des einzelnen Steuerpflichtigen. Steuer- und Abgabengerechtigkeit als Grundprinzipien des sozialen Rechtsstaates sind nur in dem Maße realisierbar, wie der je nach der Kinderzahl unterschiedlichen sozialen Leistungsfähigkeit jeder einzelnen Familie und jedes einzelnen Steuerpflichtigen Rechnung getragen wird. Da dies bei zahlreichen Steuern und Abgaben nicht der Fall ist, wobei zudem noch die nicht nach der Leistungsfähigkeit differenzierten Abgaben die unteren Einkommensschichten über Gebühr belasten, sind pauschalierte Rückerstattungen in Form von Ausgleichszahlungen (Kindergeld) unerläßlich.

Auf diese Weise lassen sich aber noch keine gleichen Startchancen für Kinder gleichen Begabungsniveaus aus unterschiedlichen Sozial-

DOI https://doi.org/10.3790/schm.89.1.33 | Generated on 2023-04-04 11:43:36
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schichten schaffen, wie dies dem Auftrag des Art. 2 des Grundgesetzes entspricht; denn die derzeitige Chancenungleichheit hat neben ökonomischen auch zahlreiche außerökonomische Ursachen, die nur durch exakt gezielte Maßnahmen behoben werden können. Vorwiegend handelt es sich dabei um folgende Problemkreise:

1. Kindesvernachlässigung und Kindesmißhandlung.

2. Mangel an Entwicklungs- und Förderungsmöglichkeiten im Kleinkindesalter.

3. Unzureichende Förderungsmaßnahme im Grund- und Volksschulalter.

4. Erschwerter Zugang zu weiterführenden Schulen und Hochschulen.

1. Kindesvernachlässigung und Kindesmißhandlung

In der BRD beträgt die Zahl der Mütter, die wegen Kindesmißhandlung und Kindestötung straffällig werden, ein Mehrfaches der Zahl der Sittlichkeitsverbrecher. Dabei muß in Rechnung gestellt werden, daß die Dunkelziffer hier besonders groß ist.

Fast ausschließlich handelt es sich um kinderreiche Mütter. Nahezu alle diese Mütter behandeln ihre anderen Kinder liebevoll. Was veranlaßt sie also zu Brutalitätsakten gegenüber dem einen Kind? Nach Dietrich *Oeter*[30] handelt es sich in nahezu allen Fällen um Kinder, die als Säuglinge oder Kleinkinder längere Zeit von ihren Müttern getrennt waren und in fremder Pflege gelebt hatten. Selbst wenn die Pflegemutter ihnen nur einen Bruchteil der Liebe und Zuwendung einer richtigen Mutter hatte geben können, so war sie doch in der entscheidenden Prägungsphase des Kindes zu seinem zentralen Beziehungsfaktor, d. h. zur „Mutterfigur" geworden. Ihr gegenüber war die leibliche Mutter, die vielleicht hin und wieder einmal am Horizont des Kindes aufgetaucht war, eine fremde Frau, die ihm seine eigentliche Mutter entrissen hat.

Auf den Verlust dieser eigentlichen, wenn auch nicht leiblichen Mutter reagiert das Kleinkind mit tiefer Ratlosigkeit. Diese Ratlosigkeit äußert sich in einer Form, die von der leiblichen Mutter als Ungezogenheit und Boshaftigkeit mißdeutet und mit Strafe beantwortet wird. Je verzweifelter die Seelenlage des Kindes wird, um so härter wird die

[30] Dietrich *Oeter:* Verhalten wir uns richtig zu den Kindern? Deutscher Kinderschutzbund. Sonderdruck der Schriftenreihe „Schutz dem Kinde". Heft 2/66.

DOI https://doi.org/10.3790/schm.89.1.33 | Generated on 2023-04-04 11:43:36
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eskalation der Umerziehungsversuche. Schließlich kommt es zu einem dramatischen Schlußakt, der gerichtsnotorisch wird.

Zu diesem Zeitpunkt hat aber auch das noch einmal mit dem Leben davongekommene Kind kaum noch wieder gut zu machende Entwicklungsschäden erlitten. Wird überdies die Mutter zu einer längeren Freiheitsstrafe verurteilt, so droht nunmehr auch ihren anderen Kindern ein Schicksal, das sich nur graduell von dem des getöteten oder mißhandelten unterscheidet.

Das soziale Fehlverhalten dieser Mütter und das daraus resultierende traurige Schicksal zahlloser Kinder kann nur dadurch verhindert werden, daß sich der Gesetzgeber seiner Verantwortung bewußt wird und für Einrichtungen sorgt, die ein ungestörtes Zusammenleben alleinstehender oder noch nicht verheirateter Mütter mit ihren Kindern so lange ermöglichen, bis die weitere gedeihliche Entwicklung der Kinder entweder durch Eheschließung und Gründung eines eigenen Hausstandes oder durch Adoption sichergestellt ist. Dies wäre dadurch erreichbar, daß allen Entbindungsanstalten und größeren Krankenhäusern Heime angeschlossen werden, die Mütter und Kinder sofort nach der Entlassung aus der Entbindungsstation aufnehmen und den Müttern nach Ablauf der Schutzfrist geeignete Arbeitsplätze vermitteln. Vor allem würde sich dabei eine Beschäftigung der Mütter in den Krankenanstalten anbieten, ohne daß allerdings ein Zwang in dieser Hinsicht ausgeübt werden dürfte. Die spezifische Arbeitssituation der Krankenhäuser würde vor allem auch ein Eingehen auf die besondere Lage der Mütter in Form von Teilarbeitszeit gestatten. Außerdem würde eine Eingliederung der Frauen in unterschiedliche Aufgabengebiete je nach Eignung und Vorbildung möglich sein. Besonders wünschenswert erscheint ferner eine Weiterbildung der jungen Frauen in Hauswirtschaft und Gesundheitspflege, die teils analog zum Schwesternunterricht von Lehrkräften der Krankenhäuser, teils aber auch von Berufsschullehrerinnen durchgeführt werden sollte.

Besonders wichtig ist die Auswahl der Heimleiterin. Sie müßte in ihrer Person Autorität mit psychologischem und organisatorischem Geschick vereinigen. Erstrebenswert wäre ein Höchstmaß an Selbstverwaltung der Heime, die auf diese Weise zu einer „Volksschule der Mitmenschlichkeit" werden könnten.

Für die Rechnungsführung der Heime sollte entweder ein Krankenhausträger oder ein örtlicher Sozialhilfeträger die unmittelbare Verantwortung tragen, dessen Auslagen vom Bund im Rahmen des Mutterschutzgesetzes erstattet werden müßten.

DOI https://doi.org/10.3790/schm.89.1.33 | Generated on 2023-04-04 11:43:36
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Der Mangel an Entwicklungs- und Förderungsmöglichkeiten im Kleinkindesalter

Bevor der motorisierte Verkehr die Straßen und Plätze der Städte und Dörfer usurpierte, waren diese ein ideales Spiel- und Übungsfeld der Jugend. Überall fanden sich Kinder, die Marmel und Reifen und die zahllosen anderen Spiele der verschiedenen Jahreszeiten spielten, die den Erwachsenen bei der Arbeit zuschauten und für sie Wege und Hilfsdienste ausführten. Dabei wuchsen sie selbst unvermerkt in immer weitere und schwierigere Wirkungskreise hinein.

Heute hat sich demgegenüber der öffentliche Verkehrsraum zum schlimmsten Gefahrenherd der Jugend entwickelt, denn obwohl die Kinder den größten Teil des Tages in die engen vier Wände der Wohnung oder die Klassenzimmer der Schulen eingepfercht werden, obwohl die Eltern ihr größtes Augenmerk darauf richten, sie von der Straße fernzuhalten, werden bei den wenigen unerläßlichen Wegen, die Kinder überhaupt noch zurücklegen dürfen, jährlich viele hundert getötet und Tausende zu Krüppeln geschlagen. Vor allem aber wurde auf diese Weise die enge Etagenwohnung zu einem Ghetto der Kinder, das ihnen sowohl die für eine gedeihliche Entwicklung notwendige körperliche Betätigung, wie auch den nicht minder wichtigen spontanen Kontakt mit anderen Menschen der verschiedensten Altersstufen verwehrt. Besonders sind von dieser Entwicklung die Kinder im sog. Spielalter, d. h. die Drei- bis Sechsjährigen betroffen. Wirksame Abhilfe kann nur durch Errichtung genügend zahlreicher Kindergärten geschaffen werden, die systematisch so über die Wohnbereiche verteilt sein müssen, daß sie nach Möglichkeit für jede Mutter bzw. jedes Kind in einem Fußweg von längstens zehn Minuten erreicht werden können. Das ist vor allem deshalb unerläßlich, weil die kleinsten dieser Kinder aus psychologischen Gründen zunächst längstens zwei Stunden von der Mutter getrennt werden dürfen, andererseits aber so bald wie möglich auch mit größeren Kindern zusammenkommen sollten.

Soweit der Bund nicht selbst aus Art. 2 I des Grundgesetzes gewisse gesetzgeberische Kompetenzen zu beanspruchen vermag, sollte er zumindest durch Vergabe von Förderungsmitteln die Einrichtung geeigneter Kindergärten und die Ausbildung des Personals zu stimulieren versuchen.

3. Die unzureichenden Förderungsmaßnahmen im Grund- und Volksschulalter

Im Vordergrund steht hier die Misere der überfüllten Schulklassen. Dieser Übelstand wird nur durch den Einsatz weit größerer finanzieller Mittel behoben werden können. Außerdem muß der Beruf des Leh-

DOI https://doi.org/10.3790/schm.89.1.33 | Generated on 2023-04-04 11:43:36
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rers bei weitem attraktiver gemacht werden. Dabei ist dem Vorschlag Georg *Pichts* zuzustimmen, daß die Eingangsschwelle für Elementarlehrer erheblich gesenkt werden könnte, wenn gleichzeitig die Möglichkeit geschaffen würde, daß sich jeder Elementarlehrer durch ein finanziell ausreichend gefördertes „Postgraduate-Studium" auch dann noch für höhere Leistungsgruppen qualifizieren kann, wenn er selbst bereits für eine eigene Familie zu sorgen hat.

Ein weiteres entscheidendes Problem liegt darin, bereits in der Grundschule Chancengleichheit für den Eintritt in die weiterführenden Schulen zu schaffen. Hierbei wird man davon ausgehen müssen, daß Kinder aus den unteren Sozialschichten, zumal dann, wenn sie noch mehrere Geschwister haben und wenn beide Eltern berufstätig sind, vom Elternhaus nicht in der gleichen Weise geistig gefördert und zu den Schularbeiten angehalten werden können, wie das üblicherweise in wohlhabenderen Familien der Fall ist. Die hier zu Tage tretende Benachteiligung kann nur durch eine gezielte, spezifische Maßnahme ausgeglichen werden: die Tagesschule, in der die Kinder nach Abschluß des Normalunterrichtes eine warme Mittagsmahlzeit erhalten, ausruhen und spielen können und unter Anleitung ihre Schularbeiten verrichten. Diese Tagesschulen sollten nach Möglichkeit an die Stadtränder verlegt werden, der Weg von und zur Schule sollte in Schulbussen zurückgelegt werden, was organisatorisch um so leichter durchführbar sein dürfte, als dieser Schulbusverkehr jeweils in umgekehrter Richtung zum Berufsverkehr verläuft.

Gleichzeitig würden die Tagesschulen eine Entlastung der Schulen in den Stadtzentren herbeiführen, die ihrerseits wiederum dazu ausgenutzt werden könnte, den „Spielraum" der Besucher dieser Schulen zu vergrößern. Dabei sollte neben einer Erweiterung des Spiel- und Turnunterrichtes vor allem auch die Frage geprüft werden, inwieweit Schulhöfe und Spielplätze auch außerhalb der Unterrichtszeiten freigegeben werden könnten, um die unnatürliche und ungesunde Pferchsituation der Stadtkinder wenigstens etwas abzumildern. Eine wesentliche Voraussetzung für die Freigabe der Schulhöfe wäre die Einstellung von Aufsichtspersonal, etwa nach dem Vorbild der Stadt Zürich.

Obwohl alle diese Aufgaben in der Kompetenz der Länder und Gemeinden liegen, könnten sie durch entsprechende Geldzuweisungen des Bundes erheblich gefördert werden.

4. Der Zugang zu weiterführenden Schulen und Hochschulen

Voraussetzung ist in jedem Falle, daß die in den Kindern schlummernden Begabungen rechtzeitig geweckt und zur Entfaltung gebracht

DOI https://doi.org/10.3790/schm.89.1.33 | Generated on 2023-04-04 11:43:36
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werden, wie es in den vorhergehenden Abschnitten dargelegt wurde. Allerdings stellt der Übergang zu weiterführenden Bildungs- und Ausbildungswegen auch dann noch eine Reihe von finanziellen und organisatorischen Problemen, um deren Lösung sich der Gesetzgeber jedoch bereits ernsthaft bemüht. Ein entsprechendes „Ausbildungsförderungsgesetz“[31], für das sämtliche Parteien des Bundestages Initiativentwürfe vorgelegt haben, befindet sich in der Beratung und wird möglicherweise noch in dieser Legislaturperiode vom Bundestag verabschiedet werden. Von entscheidender Bedeutung ist, daß in die Förderungsmaßnahmen dieses Gesetzes bereits diejenigen Jahrgänge einbezogen werden, die für den Übergang von der Grund- zur Oberschule infrage kommen. Weiterhin ist zu berücksichtigen, daß Landkinder vielfach nur dann eine Oberschule besuchen können, wenn sie in ein Internat aufgenommen werden können. Für die erhöhten Aufwendungen, die mit auswärtiger Unterbringung der Kinder verbunden sind, müßten also gleichfalls Geldmittel zur Verfügung gestellt werden.

VII. Ergebnisse und Konsequenzen

Der vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen im Rahmen seines Gutachtens zur Reform der direkten Steuern entwickelte Vorschlag eines Familiensplittings läßt sich durch relativ geringfügige Korrekturen und Ergänzungen zu einem umfassenden Ausgleich der Familienlasten ausbauen. Damit ist das Modell einer universellen sozioökonomischen Ordnung für die Beziehungen aller Altersstufen innerhalb der modernen arbeitsteiligen Gesellschaft gegeben. Geben und Nehmen der Generationen, Aufbau der soziokulturellen Persönlichkeit, Verantwortung für die noch nicht und die nicht mehr im Wirtschaftsprozeß Aktiven sind in klarer Weise verdeutlicht und in ein festes Beziehungssystem gebracht.

Dieses System ist eine Grund- und Rahmenordnung, die nicht nur Platz für die gewachsenen Versicherungs- und Versorgungseinrichtungen bietet, sondern überhaupt erst ihr reibungsloses Zusammenspiel ermöglicht, das heute noch durch zahllose Irrationalitäten gestört und um seine Effizienz gebracht wird.

Erst auf dieser Grundlage wird eine „Sozialreform als permanenter Prozeß“ ermöglicht, durch die zwei von *Mackenroth*[32] aufgestellte Grundforderungen erfüllt werden können und müssen:

---

[31] Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksachen V/2416, V/3090, V/3554.

[32] Vgl. *Mackenroth:* a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/schm.89.1.33 | Generated on 2023-04-04 11:43:36
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1. Ein Ausbau der sozialen Dienste in einem Ausmaß und Umfang, daß kein Anspruch unberücksichtigt bleibt, den ein geschärftes soziales Gewissen anerkennt.

2. Ein Abbau hypertrophierter sozialpolitischer Maßnahmen, die die Arbeitseinkommen überbieten und das Nichtstun prämiieren und dadurch soziale Unruhe und soziales Unbehagen schaffen.

Der Schlüssel zur Lösung dieser Aufgaben liegt in der Anwendung des gleichen Prinzips einer unbestechlichen Rationalität, dem die Marktwirtschaft ihre überragenden Erfolge und ihre Leistungen für die menschliche Wohlfahrt verdankt.

Summary

Equalization of Family Burdens and Social Starting Conditions
Analysis and Proposals

One of the unsolved problems of social policy in the Federal Republic of Germany is, how adequate means for living, education and training of children and youths can be provided. The author analyzes the change from agrarian to industrial society and the resulting new forms of living and new tasks and duties of parents and children. In compliance with a report of the Board of Advisors with the German Ministry of Finance which aims at a better adaptation of tax burdens to individual capacity, he suggests a comprehensive equalization of different family burdens and a generous promotion of youth education and training. His proposals shall serve as a model of a socio-economic order for the relations of all age groups in modern society. The author illustrates the buildup of the socio-cultural personality, the responsibility for those who are not yet or not any more economically active and brings them into a fixed interrelating system.

This model is conceived as a basic order and frame-work, in which not only the traditional institutions of insurance and social security have their place. Moreover, it renders possible their smooth functioning, which today is still disturbed and made inefficient by countless irrationalities and social reform as a permanent progress to develop social service for all justified claims, while all unjustified and exaggerated social claims can be refused.

The author concludes that social policy must be based on the same principle of incorruptible rationality which has led the market economy to its great achievements for human welfare.

DOI https://doi.org/10.3790/schm.89.1.33 | Generated on 2023-04-04 11:43:36
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/