

Lampert, Heinz

**Working Paper**

## Die Bedeutung der Familien und der Familienpolitik für die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft

Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe, No. 219

**Provided in Cooperation with:**

University of Augsburg, Institute for Economics

*Suggested Citation:* Lampert, Heinz (2002) : Die Bedeutung der Familien und der Familienpolitik für die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft, Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe, No. 219, Universität Augsburg, Institut für Volkswirtschaftslehre, Augsburg, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bvb:384-opus4-712423>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/70030>

**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.*

# **Die Bedeutung der Familien und der Familienpolitik für die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft**

von

Heinz Lampert <sup>1</sup>

März 2002

## *Zusammenfassung*

*Die Familienpolitik wird weithin als ein Teilbereich der Sozialpolitik verstanden, in dem es darum geht, die Familie durch eine Verbesserung ihrer Lebensbedingungen zu schützen und zu fördern. Nach neuerem ökonomischem Verständnis und entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dagegen wird die Notwendigkeit einer Familienpolitik aus den positiven externen Effekten abgeleitet, die mit der Erfüllung der Aufgaben der Familie verbunden und für die Entwicklung der Gesellschaft unverzichtbar sind. Der Verfasser stellt die Aufgaben der Familie und die dadurch bewirkten externen Effekte systematisch dar, leitet den Wert des Beitrags der Familien zur Humanvermögensbildung ab und erläutert die Bedeutung der Familien und der Familienpolitik vor dem Hintergrund der Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung, der Ziele wirtschaftliches Wachstum und Mehrung des Wohlstands sowie der Anpassungsbedürfnisse, die sich aus der Globalisierung ergeben.*

## *Abstract*

*Family policy usually is regarded as a section of social policy, aiming at the protection and support of families by improving their living conditions. According to newly developed economic understanding and following the jurisdiction of the Bundesverfassungsgericht (Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany) the necessity of family policy is based on the positive externalities, emerging from the performance of family tasks. These externalities are a necessary presupposition for the development of societies and therefore should be appreciated and honored. The author describes the tasks of families and the externalities connected with their performance, estimates the contribution of family work to the building of human capital and illustrates the importance of family as well as of family policy especially in view of the decline and aging of population, economic growth, increasing welfare and the necessity of flexibility to meet the requirements of globalization.*

---

<sup>1</sup> Anschrift des Verfassers: Prof. Dr. Heinz Lampert, Christof-Döring-Straße 16, 91207 Lauf / Pegnitz

„Den Leistungen der Familien verdankt die Gesellschaft ihre Zukunft. Die familialen ‚Investitionen in den Menschen‘ entscheiden nicht nur über die Wirtschaftspotenziale von morgen, sondern zugleich über die Kultur des menschlichen Zusammenlebens“.

*Fünfter Familienbericht, 1994, S. 320*

Familienförderung ist die beste Wirtschaftsförderung.  
Kinder sind die wichtigste Zukunftsressource eines Landes.

*Roland Koch, 2002, S. 12*

## **I. Anlass, Zielsetzung und Aufbau der Arbeit**

Die Familienpolitik wurde und wird überwiegend als ein politischer Bereich dargestellt, in dem es darum geht, aus sozialpolitischen Gründen die Lebenslage von Familien, insbesondere von einkommensschwachen und Mehr-Kinder-Familien durch steuerliche Entlastungen und Sozialtransfers, vor allem in Form von Kindergeld, zu verbessern. Nach neuem ökonomischem Verständnis und entsprechend der familienpolitischen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird die Notwendigkeit einer rationalen Familienpolitik jedoch überwiegend aus der Tatsache abgeleitet, dass die von den Familien für ihre Mitglieder erbrachten Leistungen die Entwicklung der Wirtschaft und der Gesellschaft sichern und daher gesellschaftlich anerkannt und partiell entgolten werden sollten. Denn es ist nicht mehr selbstverständlich und aus individueller Sicht weder sittlich noch ökonomisch geboten, eine Familie zu gründen.

Um die gesellschaftliche Bedeutung der Familien zu belegen, wird zunächst auf die Bedeutung der Familien für die Familienmitglieder eingegangen (II). Nach einer Darstellung der Wertschätzung, die Familien durch Individuen und die Träger politischer Verantwortung erfahren (II.A), werden die Leistungen der Familie für ihre Mitglieder und die externen Effekte dieser Leistungen herausgearbeitet (II.B). Innerhalb dieses Abschnitts wird zunächst das Konzept externer Effekte vorgestellt (II.B.1), dann die Leistungen der Familien systematisch erläutert (II.B.2), der Wert des Beitrags der Familien zur Bildung des Humanvermögens abgeschätzt (II.B.3) und schließlich die Bedeutung der Familienleistungen vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung (II.B.4.1), aus der Sicht wirtschaftlichen Wachstums und der Wohlstandsmehrung (II.B.4.2) und der aus der Globalisierung erwachsenden Anpassungsbedürfnisse untersucht (II.B.4.3).

Der Herausarbeitung der Bedeutung der Familienpolitik für die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft dient ein weiterer großer Abschnitt (III), in dem nach einer Skizze

wesentlicher Merkmale der Familienpolitik des letzten halben Jahrhunderts (III.A) und einer Darstellung der Familienpolitik als Voraussetzung für eine erfolgreiche Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik (III.B) der familienpolitische Handlungsbedarf aus wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Perspektive erläutert wird (III.C).

## II. Die Bedeutung der Familien

### A. Die Wertschätzung der Familien durch Individuen und Träger politischer und gesellschaftlicher Verantwortung

#### 1. Empirische Befunde zur Wertschätzung der Familie aus der Sicht der Individuen

Empirische Erhebungen zeigen seit Jahrzehnten, dass die überwiegende Zahl junger und älterer Menschen der Familie einen hohen Stellenwert einräumt. Sie nimmt unter den persönlichen Lebenszielen wie Gesundheit, Arbeit, Freizeit, Einkommen, Glaube usw. den ersten oder (nach der Gesundheit) den zweiten Platz ein.<sup>2</sup> Die Jugendlichen sind zu rund 90 % familienorientiert.<sup>3</sup> Diese Familienorientierung bleibt auch bei zunehmendem Alter bestehen.<sup>4</sup> Die Zukunftsbestrebungen der Jugendlichen richten sich neben dem Beruf auf die Familie.<sup>5</sup>

Die individuellen Wertschätzungen der Familie beruhen weniger auf der materiellen Versorgung der Familienmitglieder als vielmehr auf der Familie als Ort der Partnerschaft, der gegenseitigen Zuneigung, emotionalen Rückhalts, der Verlässlichkeit, der Geborgenheit, also weniger auf materiellen Kosten-Nutzen-Überlegungen als vielmehr auf der hohen Einschätzung von bestimmten Einstellungen, Haltungen und Verhaltensweisen im menschlichen Zusammenleben. Daher verwundert es auch nicht, dass die Menschen selbst in Krisenzeiten Familien gründen. Es scheint für die Familie – so der Familiensoziologe *Kurt Lüscher* - „ein Potenzial an spezifischer Sinnstiftung zu geben. Man könnte von einem ‚Eigensinn‘ sprechen. Dieser verleiht ‚Familie‘ Charakterzüge einer Gegenstruktur zur Gesellschaft: Wo Rationalität, Effizienz, Nützlichkeit zu überborden drohen, macht Familie geltend, dass auch die Gegenteile zum alltäglichen menschlichen Zusammenleben, mithin zu Menschsein gehören.“<sup>6</sup>

Der *Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen* beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend weist darauf hin, dass eine familiale Lebensform auch heute

---

<sup>2</sup> Vgl. dazu nur die Umfrageergebnisse des Allensbacher Instituts für Demoskopie, insbes. Allensbacher Institut 1997, S. 103 ff. sowie A. Spellenberg, D. Landau, R. Habisch 1992, S. 249 ff. und F.-X Kaufmann 1995, S. 155 ff.

<sup>3</sup> Elfter Kinder- und Jugendbericht 2002, S. 210.

<sup>4</sup> Elfter Kinder- und Jugendbericht 2002, S. 210.

<sup>5</sup> Deutsche Shell 2000, S. 13 ff.

<sup>6</sup> K. Lüscher 2001, S. 31.

ein hervorragendes Lebensziel der Menschen und freiwillige Kinderlosigkeit nach wie vor selten ist.<sup>7</sup>

Seit langem auch ist der Wunsch nach eigenen Kindern mit 90 % bei den Jugendlichen stabil,<sup>8</sup> wenngleich junge Frauen überwiegend keinen ausschließlich familienorientierten Lebensentwurf mehr erstreben, sondern eine Verbindung von Familie und Beruf.<sup>9</sup> Weniger als 5 % der Frauen wollen kinderlos bleiben. Bevorzugter Familientyp ist die Zweikinder-Familie.<sup>10</sup> Allerdings werden die Kinderwünsche der Frauen vielfach aus verschiedenen Gründen, auf die ich hier nicht näher eingehen kann, nicht verwirklicht.<sup>11</sup> Die Abweichungen zwischen dem erstrebten persönlichen Ideal und seiner Verwirklichung sind Ansatzpunkt und einer der Gründe für die Notwendigkeit von Familienpolitik.

## 2. Empirische Befunde zur Wertschätzung der Familien aus der Sicht von Trägern politischer und gesellschaftlicher Verantwortung

In der Politik, in den einschlägigen Wissenschaften und in den kirchlichen Soziallehren wird die Familie als grundlegender, unverzichtbarer, schutzbedürftiger und schutzwürdiger Baustein der Gesellschaft gewertet.

Im Grundsatzprogramm der CDU vom 23. Februar 1994 z.B. stehen die Programmsätze zur Unterstützung von Ehe und Familie und zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf unter der Überschrift "Die Familie - Fundament der Gesellschaft". In der jüngsten Veröffentlichung der Wertekommission der CDU werden Ehe und Familie als „Grundpfeiler der freiheitlichen Gesellschaft“ bezeichnet.<sup>12</sup> Im Grundsatzprogramm der CSU heißt es unter der Überschrift "Familie - Fundament unserer Gesellschaft": "Ehe und Familie haben sich über Jahrhunderte des gesellschaftlichen, sozialen und wirtschaftlichen Wandels als Urzelle der Gesellschaft bewährt. Ehe und Familie ... sind natürliche Lebensformen und Grundpfeiler einer freien und solidarischen Gesellschaft."<sup>13</sup>

*Helmut Kohl* hat anlässlich des 40jährigen Bestehens des Familienministeriums die Leistungen der Familien wie folgt gewürdigt: "In der Familie erfahren die Menschen Geborgenheit und Zuwendung. In ihr können am besten Werte vermittelt und Verhaltensweisen eingeübt werden, ohne die eine freie, solidarische und humane Gesellschaft nicht existieren kann: Liebe und Vertrauen, Toleranz und Rücksichtnahme, Opferbereitschaft und Mitverantwortung, Selbständigkeit und Mündigkeit. Als Lebens- und Erziehungsgemeinschaft bildet sie das Fundament einer jeden Gesellschaft".<sup>14</sup> "In einer auf Wahrung und

---

<sup>7</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) 2001, S. 97.

<sup>8</sup> ipos 1999.

<sup>9</sup> Elfter Kinder- und Jugendbericht 2002, S. 211.

<sup>10</sup> Statistisches Bundesamt 1990, S. 237 ff.

<sup>11</sup> Vgl. dazu Kaufmann 1995, S. 82, ff., H. Lampert 2001 und 1996, S. 61 ff.

<sup>12</sup> Wertekommission der CDU 2002, S. 18.

<sup>13</sup> CSU Landesleitung (Hg.) 1993, S. 27.

<sup>14</sup> H. Kohl 1993, S. 7.

Entwicklung von Wohlstand gerichteten Gesellschaft wird vielfach übersehen und verdrängt, dass Familien und kleine Netze gelebter Solidarität Bedingung effizienten Wirtschaftens und sozialer Sicherung für alle sind. *Würden in Familien nicht eine Fülle humaner Dienste von der Erziehung bis zur Pflege erbracht, wäre unser Sozialstaat nicht nur weniger menschlich, er wäre auch unbezahlbar*" (Hervorhebung durch H.L.).<sup>15</sup>

In den parteiamtlichen Veröffentlichungen der SPD und der F.D.P. findet man zwar keine vergleichbar starken Bewertungen von Ehe und Familie. Jedoch werden auch in diesen Parteiprogrammen - ausgehend von den Funktionen und der Bedeutung der Familie - familienpolitische Ziele formuliert.<sup>16, 17</sup>

Die praktische Familienpolitik ist – wie noch zu zeigen sein wird – weit davon entfernt, der familienpolitischen Rhetorik der Träger politischer Verantwortung zu entsprechen.

In soziologischer Perspektive wird die Familie als Primärgruppe eingeordnet, die nicht von der Gesellschaft und vom Staat geschaffen wird, sondern ihrerseits Voraussetzung jeglicher sozialen und politischen Kultur ist und durch ihren Beitrag zur personalen Entfaltung ihrer Mitglieder in die Gesellschaft die für deren Entwicklung erforderlichen Persönlichkeiten einbringt, also so gesehen eine Mittlerfunktion zwischen Individuum und Gesellschaft ausübt.<sup>18</sup> In der Familie vollzieht sich die „zweite, die sozio-kulturelle Geburt des Menschen.“<sup>19</sup>

Aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive gesehen entstehen durch die Erbringung familialer Leistungen, z.B. die Geburt, Versorgung, Betreuung und Erziehung von Kindern sogenannte externe, für die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft unverzichtbare Effekte. Darauf wird noch zurückzukommen sein (vgl. II.B.2).

---

<sup>15</sup> H. Kohl 1993, S. 14; vgl. auch W. Schäuble, 1994. Die Überschrift des Fünften Kapitels dieses Buches lautet: "Die Familie - Das Fundament von Staat und Gesellschaft".

<sup>16</sup> Vgl. dazu Rudolf Scharping, Für eine zukunftsorientierte Familienpolitik, in: Stimme der Familie vom Juli/August 1994, S. 1 ff.; SPD-Bundestagsfraktion (Hg.), Familienangelegenheiten, Bonn 1994; das Grundsatzprogramm der SPD vom 20. Dez. 1989 und Friedrich-Naumann-Stiftung (Hg.), Das Programm der Liberalen, Baden-Baden 1990, S. 459 ff. Im Bericht der Projektgruppe der SPD-Bundestagsfraktion vom 16.03.1998 finden sich folgende Formulierungen: „Die Familie als Lebensgemeinschaft von Erwachsenen und Kindern ist die wichtigste Säule für verlässliche menschliche Beziehungen, für emotionale Sicherheit und Geborgenheit. Sie trägt dabei den Großteil der Verantwortung für das Aufwachsen, die Erziehung und Bildung der nachwachsenden Generation. Familie ist der wichtigste Ort zur Übermittlung von Werten, Kultur, Einstellungen und Verhaltensmustern, und deshalb brauchen Familien die Unterstützung des Staates bei der Bewältigung ihrer vielfältigen Aufgaben.“

<sup>17</sup> Am Rande sei angemerkt, dass sich in den politischen Grundsätzen des *Bündnis 90/Die Grünen* vom Juni 1993 die Stichworte Familie und Familienpolitik nicht finden. Elemente einer Familienpolitik lassen sich allenfalls zum einen im Hinweis finden, dass das Menschenrecht "uneingeschränkt auch für ImmigrantInnen, Flüchtlinge, Kinder, Lesben und Schwule, Behinderte, Ältere, Kranke, Arbeitslose, Obdachlose und Gefangene gelten" müsse, ferner in der Forderung, dass "die vollständige Gleichberechtigung der Geschlechter" und "die Gleichstellung von Männern und Frauen" verwirklicht werden soll, zum ändern in der Einsicht, dass zur Verwirklichung der Menschenrechte auch Rahmenbedingungen gehören, "die es Menschen mit Kindern ermöglichen, ihre Verantwortung als Erziehende ebenso wahrzunehmen wie bei der Gestaltung gesellschaftlicher Prozesse" (S. 22, 31, 33; kursiv: Unterstreichungen im Original).

<sup>18</sup> A. Auer 1986, S. 90.

<sup>19</sup> D. Claessens 1967, S. 69.

Zur Einschätzung der Familie durch die Kirchen sei nur darauf hingewiesen, dass der katholischen Soziallehre gemäß die Familie eine "natürliche" Gemeinschaft ist,<sup>20</sup> ein "Lebens- und Liebesraum, wie es keinen anderen gibt",<sup>21</sup> eine "Erneuerungszelle der Gesellschaft in biologischer, moralischer und kultureller Hinsicht".<sup>22</sup> Daher bezeichnet *Johannes Messner* auch die Familienpolitik zutreffend als das eigentlichste Gebiet der Gesellschaftspolitik.<sup>23</sup> Erinnert sei auch an zahlreiche Verlautbarungen der katholischen Kirche zur Familie und zur Familienpolitik.<sup>24</sup>

Auch in der evangelischen Sozialethik kommt Ehe und Familie eine herausragende Rolle zu.<sup>25</sup>

Die Einschätzung der Familie als eines grundlegenden Bausteins der Gesellschaft ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen und damit begründbar, dass die Familie in allen wissenschaftlich durchleuchteten geschichtlichen Epochen, in allen Kulturkreisen und in allen Gesellschaftssystemen ein grundlegendes und in bestimmter Weise durch Recht und Sitte geschütztes Element von Gesellschaft und Staat war und ist. *Familie ist - wie die Religion - eine universale Institution, weil sie Funktionen erfüllt, ohne die Gesellschaften und Staaten nicht überleben können.*<sup>26</sup>

Angesichts der existenziellen Bedeutung der Familie für Staat und Gesellschaft, angesichts des feststellbaren Wandels in den Lebens- und Familienformen und angesichts der Vermutung, dass die Erfüllung der Familienfunktionen gefährdet ist, *ist es dringend geboten, die Lage der Familien und ihre Entwicklung zu beschreiben sowie zu diagnostizieren und die Zukunftschancen der Familien zu prognostizieren, um darauf aufbauend eine politische Therapie ableiten zu können.*

---

<sup>20</sup> O. v. Nell-Breuning 1968, S. 60.

<sup>21</sup> Ebenda.

<sup>22</sup> J. Messner 1968, S. 221.

<sup>23</sup> Ebenda, S. 221.

<sup>24</sup> Vgl. z. B. die Charta der Familienrechte des Heiligen Stuhls vom 22.10.1983, den Brief von Papst Johannes Paul II. an die Familien vom 02.02.1994 und die Enzyklika *Evangelium vitae* vom 25.03.1995 (alle Dokumente herausgegeben vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz).

<sup>25</sup> A. Klose 1993, S. 68. Vgl. auch R. Schäfer, D. Pirson, 1987 und H.-G. Krüsselberg 2001.

<sup>26</sup> Vgl. dazu W. J. Goode 1972, S. 545 f. Diese Aussage gilt ungeachtet der Tatsache, dass sich die Ausprägungen der Familien nach Größe und Struktur, nach Rechten und Pflichten ihrer Mitglieder sowie nach ihrer wirtschaftlichen Potenz historisch und interkulturell unterscheiden.

## B. Die Bedeutung der Leistungen der Familien für ihre Mitglieder und ihre externen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Effekte<sup>27</sup>

### 1. Zum Konzept externer Effekte

Die Leistungen der Familien, die im folgenden Abschnitt dargestellt werden, erfüllen die Mitglieder von Familien natürlich um ihrer selbst und ihrer Familie willen. Ehen werden geschlossen, weil sich die Partner lieben. Eltern bringen Kinder nicht zur Welt und versorgen und erziehen sie nicht um der Gesellschaft willen, sondern weil sie sich lieben und Kinder wünschen. Familienmitglieder sorgen nicht füreinander um der Gesellschaft willen. Sie erfüllen alle ihre Aufgaben vielmehr für sich und für ihre Familie. Nichtsdestoweniger haben die zutiefst "privaten" Entscheidungen für Kinder und die ganz auf die eigene Familie konzentrierte und "privat" motivierte Wahrnehmung familialer Aufgaben - in ökonomischer Terminologie formuliert - *positive externe Effekte*. Als externe Effekte werden in den Wirtschaftswissenschaften (positive oder negative) Wirkungen bezeichnet, die als unbeabsichtigte "Neben"-Wirkungen auftreten.<sup>28</sup> Solche externen Effekte sind mit der Erfüllung familialer Aufgaben untrennbar verbunden.<sup>29</sup> Familienpolitisch wichtig ist die Tatsache, dass sich die externen Effekte nicht beim Verursacher niederschlagen, ihm also keinen Nutzen bringen. Eine Folge davon ist, dass das Gut, das positive Effekte abwirft, aus gesellschaftlicher Sicht zu wenig produziert wird. Durch Leistungen der Gesellschaft an die Verursacher positiver Effekte können solche Defizite verringert werden.<sup>30</sup>

Dieses die Familienpolitik begründende und für diese Politik maßgebliche Faktum übersehen viele Kritiker einer staatlichen Familienpolitik, wie z.B. der betriebliche Steuerexperte Professor *Hans Peter Bareis*, der Vorsitzender einer von der Regierung Kohl eingesetzten Steuerreformkommission war. Er meinte, es sei nicht einzusehen, warum die Gesellschaft durch die Einräumung steuerlicher Vergünstigungen für Kinder zahlen solle. Selbst für den Fall einer Behinderung von Kindern sprach er sich gegenüber einer steuer-

---

<sup>27</sup> Vgl. zur Bedeutung der Familien auch die ausführliche und differenzierte Darstellung familialer Leistungen in: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.), 2001 (4. Kapitel). Dort wird verdeutlicht, welche materiellen, psychischen und mentalen Anforderungen an die Eltern im Zusammenhang mit der Versorgung, Betreuung und Erziehung der Kinder gestellt werden. Vgl. zum Leistungspotenzial der Familien und seiner Bedeutung für Wirtschaft und Gesellschaft auch M. Hermanns 2000. Vgl. auch die systematische Darstellung der Leistungen von Familien bei M. Wingen 1995, S. 25 ff.

<sup>28</sup> Klassische Beispiele für negative externe Effekte sind die mit bestimmten Produktionen verbundenen Verunreinigungen der Luft oder des Wassers oder auch Lärmbelästigungen. Ein Beispiel für positive Effekte ist ein Gebäudeschutz durch private Sicherheitsdienste für Privatpersonen oder Privatbetriebe, weil damit gleichzeitig die Sicherheit der Anwohner unentgeltlich erhöht wird.

<sup>29</sup> Vgl. zu positiven externen Effekten der Familientätigkeit auch Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) 2001, S. 190 ff. Den positiven Effekten stehen - wenngleich in weit geringerem Umfang - negative Effekte gegenüber, z.B. durch unzureichende Versorgung, Betreuung und misslingende Erziehung der Kinder, die auch zu Kriminalität und Sucht führen kann. Dadurch entstehen der Gesellschaft Kosten. Vgl. zu dieser Problematik die genannte Quelle.

<sup>30</sup> Vgl. dazu auch W. J. Mückl 2002, S. 311 ff.



rechtlichen Anerkennung außergewöhnlicher Belastungen sehr zurückhaltend aus.<sup>31</sup> Private Entscheidungen, zu denen auch die Entscheidungen für Kinder zu rechnen seien, sollten durch das Steuerrecht möglichst wenig beeinflusst werden. „Wenn man es sich überlegt, so bin ich ja schließlich verantwortlich dafür, dass ich Kinder in die Welt gesetzt habe. Und ich frage mich schon, ob ich fordern kann: Ich habe jetzt Kinder, die kosten mich so viel, das müsst ihr, die Gesellschaft, übernehmen. Ich wehre mich dagegen, dass meine Kinder für den Staat da seien, und ich vom Staat für sie eine Gegenleistung verlangen kann.“<sup>32</sup>

Da der Gesellschaft – wie zu zeigen sein wird - daran liegen muss, dass sie die positiven externen Effekte der Familiengründung und der Erhaltung der Familien nutzen kann, muss sie ein aus dem Ziel der Sicherung und Entwicklung der Gesellschaft folgendes genuines Interesse haben, Familien zu schützen und zu fördern.

## 2. Die Leistungen der Familien für ihre Mitglieder und ihre externen Effekte

### 2.1. Leistungen für Kinder und Jugendliche und ihre externen Effekte

In der folgenden Darstellung werden Leistungen verstanden als die in einer bestimmten Zeit durch Arbeit in der Familie erreichten Ergebnisse bei der Geburt, Versorgung, Betreuung und Erziehung der Kinder, die Effekte gemeinsamer Haushaltsproduktion, gegenseitiger Hilfe und persönlicher Kommunikation für alle Familienmitglieder sowie die Leistungen in den familialen Netzwerken für Ältere, Behinderte und Kranke.<sup>33</sup>

Zu den wesentlichen Leistungen der Eltern für ihre Kinder gehören die Geburt, die materielle Versorgung, die Betreuung, die Pflege und die Erziehung der Kinder.

Der externe Effekt *der Geburt, der materiellen Versorgung und der Pflege* von Kindern besteht in der *quantitativen Sicherung des Nachwuchses*. Mit dieser physischen Reproduktion der Gesellschaft erfüllt die Familie ein Erfordernis eines jeden sozialen Systems, das das Ziel der Selbsterhaltung verfolgt. Wie noch zu zeigen sein wird, hängen die ökonomische Leistungsfähigkeit einer Gesellschaft und ihre Fähigkeit, quantitativ und qualitativ ausreichende soziale Dienstleistungen und die erforderlichen Sozialleistungen zu erbringen, davon ab, dass die Bevölkerungsschrumpfung bestimmte Grenzen nicht überschreitet. Daraus folgt, dass die Familienpolitik die Lebensbedingungen der Familien so beeinflussen sollte, dass junge Menschen ihre Kinderwünsche erfüllen können, ohne in ihrem Le-

---

<sup>31</sup> „Wenn mein Kind behindert ist, dann habe ich trotzdem zuerst einmal die finanzielle Verantwortung zu tragen. Erst im zweiten Schritt darf ich natürlich fragen, inwieweit ich die Allgemeinheit dazu bewegen könnte, die mir im Vergleich zu anderen entstehende außergewöhnliche Belastung mitzutragen. Da kann man geteilter Meinung sein“ (Süddeutsche Zeitung vom 02./03. Oktober 1996, S. 14).

<sup>32</sup> Ebenda.

<sup>33</sup> In Anlehnung an das Gutachten des *Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen* in: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Gesundheit (Hg.) 2001, S. 93 f.

bensstandard und ihren Entwicklungschancen gegenüber kinderlosen Gesellschaftsmitgliedern abzufallen.

Die *Versorgung, Betreuung und Erziehung* der Kinder tragen maßgeblich zur *qualitativen gesellschaftlichen Reproduktion* bei. Denn die Versorgung, Betreuung und Erziehung der Kinder sind potenziell gleichbedeutend

- mit der Fundierung der körperlichen, psychischen und geistigen Gesundheit der nachwachsenden Generation;
- der Entwicklung und Förderung der Begabungen und Talente der nachwachsenden Generation;
- der Vermittlung und Einübung sozialen Verhaltens, insbesondere sozialer Verantwortung und solidarischen Verhaltens;
- der Tradierung sonstiger sozialer und kultureller Werte;
- der Schaffung der Voraussetzungen für die personale Entfaltung der nachwachsenden Generationen.

Zusammenfassend lässt sich formulieren, dass die Familien durch ihre für die Kinder und Jugendlichen erbrachten Leistungen untrennbar verbunden für die Gesellschaft unentgeltlich die quantitative Komponente des Humanvermögens der Gesellschaft bereitstellen und – zusammen mit den Sozialisations- und Bildungsinstitutionen – die qualitative Komponente des Humanvermögens nachhaltig prägen. Die Investitionen der Familien in ihre Kinder sind Investitionen in das Humanvermögen der Gesellschaft.

Das Humanvermögen – definiert als die Gesamtheit der mit bestimmten körperlichen, psychischen und mentalen Fähigkeiten und Fertigkeiten ausgestatteten Bevölkerung - ist sowohl quantitativ als auch qualitativ gesehen eine entscheidende Determinante des wirtschaftlichen Potenzials einer Gesellschaft und seiner Entwicklungsmöglichkeiten. Die wirtschaftlich relevanten handwerklichen, körperlichen, mentalen, intellektuellen und sozialen Fähigkeiten beeinflussen die Leistungsfähigkeit, die Innovationsfähigkeit und die Wettbewerbsfähigkeit der arbeitsteilig und kooperativ organisierten Volkswirtschaft und damit die wirtschaftliche Wohlfahrt der Gesellschaft. Die Funktionsfähigkeit der Wirtschaft und das soziale Klima in der Wirtschaft hängen auch ab von sozialen Eigenschaften und Fähigkeiten wie Achtung der Menschenwürde, Zuverlässigkeit, Korrektheit, Einordnungsbereitschaft, Rechtsbewusstsein, Kollegialität, Solidarität, emotionale Stabilität usw.

Nicht geringer einzuschätzen ist die Bedeutung der Qualität des Humanvermögens für die Politik, die Wissenschaft, die Kunst. Die Bereitschaft und die Fähigkeit heranwachsender Generationen, sich im politischen, kulturellen und sozialen Leben zu engagieren, etwas zu leisten und Verantwortung zu übernehmen, hängen vom Erziehungs- und Sozialisationserfolg ab, den die Familien in Verbindung mit den öffentlichen Bildungseinrichtungen erreichen.

Auf Grund der Wirkungen der familialen Leistungen werden bestimmte, die Gesellschaft stabilisierende und ihre Entwicklung fördernde Leistungen, die Kinder im Laufe ihres Lebens erbringen, zu „öffentlichen“ Gütern.<sup>34</sup>

Die Dauer, Intensität und Qualität, in der die Familien ihren gewichtigen Beitrag zur Ausprägung der geistigen, sozialen und beruflichen Dimension des Humanvermögens tatsächlich leisten und leisten können, hängt auch von äußeren Bedingungen ab, wie z.B. dem verfügbaren Einkommen und Vermögen, den Wohnverhältnissen, der Erziehungsbereitschaft und der Erziehungsfähigkeit der Eltern, von der Unterstützung durch die öffentlichen Bildungs- und Beratungseinrichtungen, aber auch vom Angebot an Infrastruktureinrichtungen, die die Betreuung und Erziehung der Kinder komplementär oder auch substitutiv übernehmen können und von Art und Umfang der Erwerbsmöglichkeiten für Mütter.<sup>35</sup> Daraus lassen sich unschwer familienpolitische Ziele ableiten.

## *2.2. Die Leistungen für die erwachsenen Familienmitglieder und ihre externen Effekte*

Leistungen der Familie für die erwachsenen Familienmitglieder sind

- ihre materielle Versorgung;
- Pflege im Fall der Krankheit, einer Behinderung und einer altersbedingten Pflegebedürftigkeit;
- Beiträge zur Regeneration und Erholung;
- psychische und materielle Hilfe im Bedarfsfall.

Die materielle Versorgung, die Pflege im Falle der Krankheit und die Beiträge zur Regeneration und Erholung stellen wiederum Beiträge zur Erhaltung des Humanvermögens, insbesondere des Arbeitsvermögens, dar. Darüber hinaus werden durch die Versorgung und Pflege der Familienmitglieder sowie durch die Unterhaltsverpflichtungen und freiwillige Hilfe für die Familienmitglieder die Systeme der sozialen Sicherung und die öffentlichen Haushalte entlastet, weil die Familien die Funktion sozialer Selbsthilfe und damit eine Versicherungsfunktion erfüllen.

Eine weitere Leistung der Familien, die auch der Gesellschaft zu Gute kommt, besteht in der Stabilisierung der intergenerationalen Solidarität. Sie beruht darauf, dass in den Familien Generationensolidarität geübt wird.<sup>36</sup>

Schließlich verdient hervorgehoben zu werden, dass allein schon die Gründung und Erhaltung einer Familie in unserer Gegenwart eine aner kennenswerte Leistung sui generis ist.

---

<sup>34</sup> Vgl. dazu Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.), 2001, S. XXIII. Als „öffentlich“ sind Güter definiert, deren Nutzen nicht auf bestimmte Konsumenten beschränkt ist

<sup>35</sup> Vgl. dazu auch W. J. Mückl 2002, S. 307 ff.

<sup>36</sup> Vgl. dazu F.-X. Kaufmann 1995, S. 76 f.

Denn eine Familiengründung ist nicht mehr selbstverständlich, weil sie mit nicht unerheblichen, noch darzustellenden Lasten verbunden ist.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Familie als Lebens-, Erziehungs- und Wirtschaftsgemeinschaft Aufgaben wahrnimmt, die auf andere Weise nicht oder nicht in vergleichbarer Qualität wahrgenommen werden können. Diese Auffassung liegt auch mehreren familienpolitisch relevanten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu Grunde. Da *„Eltern mit der Erziehung ihrer Kinder zugleich Aufgaben übernehmen, deren Erfüllung sowohl im Interesse der Gemeinschaft als auch jedes Einzelnen gelegen ist“* (Hervorhebung durch H.L.), ist der Staat gehalten

- „eine kinderfreundliche Gesellschaft zu fördern“,
- „die Grundlage dafür zu schaffen, dass Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit aufeinander abgestimmt werden können und die Wahrnehmung der familialen Erziehungsaufgabe nicht zu beruflichen Nachteilen führt“ und
- „dafür zu sorgen, dass ein Elternteil, der sich unter Verzicht auf Erwerbseinkommen der Erziehung eines Kindes widmet, für die ihm hieraus erwachsenden versorgungsrechtlichen Nachteile einen angemessenen Ausgleich erhält“.<sup>37</sup>

Schon 1983 hat *Wolfgang Zeidler* in seinem Artikel „Ehe und Familie“ nach einer eindrucksvollen Analyse der Probleme der Familienbildung in den entwickelten Gesellschaften der Gegenwart formuliert: „Mit Rücksicht auf die sich abzeichnende demographische Situation wird die zahlenmäßige Ausbalancierung der Generationsstrukturen zur Überlebensfrage für unsere soziale, wirtschaftliche und damit letztlich auch verfassungsmäßige Ordnung“.<sup>38</sup>

Erschwert werden die Gründung und die Sicherung der Lebensgrundlagen der Familien durch folgende Lasten, die allerdings subjektiv – je nach der Lebenslage, vor allem der Höhe des Einkommens und des Vermögens – unterschiedlich intensiv empfunden werden:

- Familien haben im Vergleich zu alleinstehenden Erwerbstätigen und zu Ehepaaren ohne Kinder bei gleich hohem Haushaltseinkommen ein umso niedrigeres Pro-Kopf-Einkommen, je größer die Zahl der Kinder ist;
- ein vorübergehender oder dauernder Verzicht eines Elternteils auf ein Erwerbseinkommen. Dieser Verzicht auf ein zweites Erwerbseinkommen wird umso stärker wahr-

---

<sup>37</sup> Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 28.Mai 1993 in Bundesverfassungsgerichts-Entscheidung (BVerfGE) 88;203, insbesondere 259 - 261. Vgl. auch das Urteil vom 07. Juli 1992, das den Gesetzgeber verpflichtet, den Mangel des Rentenversicherungssystems, der in den durch Kindererziehung bedingten Nachteilen bei der Altersversorgung liegt, in weiterem Umfang als bisher auszugleichen (BVerfGE 87;1). Das Gericht stellte in diesem Urteil insbesondere auch fest, dass die Benachteiligung der Familien, in denen ein Elternteil sich der Kindererziehung widmet, weder durch staatliche Leistungen im Rahmen des Familienlastenausgleichs (Erziehungsgeld, Kindergeld, Kinderfreibetrag, Ausbildungsförderung) noch auf andere Weise ausgeglichen wird (BVerfGE 87;38).

<sup>38</sup> W. Zeidler 1983, S. 595.

nehmbar, je selbstverständlicher die Erwerbstätigkeit der Frauen bzw. Kinderlosigkeit wird.<sup>39</sup>

- der vorübergehende oder dauernde Verzicht auf Partizipation am Erwerbsleben;
- ein mit der Unterbrechung bzw. Aufgabe der Erwerbstätigkeit trotz der Anerkennung von drei Kindererziehungsjahren pro Kind auftretender Verlust an Rentenansprüchen;
- eine Einkommensminderung bei einem Wiedereintritt in das Erwerbsleben auf Grund des eingetretenen Qualifikationsverlustes und zusätzlich eine Reduzierung der Karrierechancen;<sup>40</sup>
- die Einkommensvorteile Kinderloser werden ergänzt durch die gegenüber Eltern größere Disponibilität in Bezug auf die Arbeitszeit, die regionale und die berufliche Mobilität. Chancen zu beruflichem Aufstieg haben in erster Linie diejenigen, die ihre Arbeitskraft uneingeschränkt der Erwerbstätigkeit zuwenden können;
- die Freiheit von Betreuungs- und Erziehungspflichten und das vergleichsweise höhere Einkommen ermöglichen Kinderlosen eine uneingeschränkere Nutzung der Freizeitangebote der Wohlstandsgesellschaft.

Die ökonomischen und sozialen Probleme von Familien mit Kindern verstärken sich mit steigender Kinderzahl<sup>41</sup> und dann, wenn die Eltern ein niedriges berufliches Qualifikationsniveau haben, wenn Kinder behindert sind, wenn in der Familie für chronisch kranke oder ältere Mitglieder Pflegeleistungen erbracht werden müssen oder wenn bei Familienmitgliedern Formen sozialer Schwäche - wie etwa soziale Labilität oder Alkoholismus - auftreten.

Es bedarf keiner besonderen Begründung, dass die ökonomische und soziale Lage der unvollständigen Familien in der Mehrzahl der Fälle besonders ungünstig ist, weil Alleinerziehende aufgrund der begrenzten zeitlichen Möglichkeiten der Mütter zur Erwerbsarbeit vergleichsweise niedrigere Erwerbseinkommen haben, weil sie versuchen müssen, Einkommenserwerb und Kinderbetreuung miteinander zu vereinbaren und weil sie das Leben vielfach ohne Partner oder Verwandte bewältigen müssen.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> Nach neueren Untersuchungen von *I. Becker* (2001) liegen in den westdeutschen Haushalten die Pro-Kopf-Einkommen der Haushalte mit einem und zwei Kindern um 28 bis 44 % und in den Haushalten mit 3 und mehr Kindern um 40 bis 44 % unter den Pro-Kopf-Einkommen kinderloser Paar-Haushalte. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt *E. Kirner* (1999).

<sup>40</sup> Nach *Heinz Galler* (1991) nimmt eine Hochschulabsolventin bei einer zehnjährigen Unterbrechung netto einen Lebenseinkommensverlust von rund 540 000 DM in Kauf, eine Hauptschulabsolventin bei einer dreijährigen Unterbrechung einen Einkommensverlust von rund 109 000 DM.

<sup>41</sup> Das ist - abgesehen von dem sinkenden Pro-Kopf-Einkommen - erstens daran ablesbar, dass der Anteil der Kinder, die weiterführende Schulen besuchen, mit steigender Kinderzahl sinkt, wobei bei den "unvollständigen" Familien dieser Rückgang noch stärker ausgeprägt ist, zweitens daran, dass die Wohnungsver-sorgung von Mehrkinderfamilien merklich schlechter ist (vgl. dazu Bundesministerium für Familie und Senioren 1994, S. 135 ff.) und drittens daran, dass unter den Sozialhilfeempfängern und unter den Obdachlosen Familien mit drei und mehr Kindern überrepräsentiert sind (Statistisches Bundesamt, Fachserie 13, Reihe 2: Sozialhilfe, fortlaufend).

<sup>42</sup> Vgl. dazu *E. Neubauer* 1989.

Wenngleich im Rahmen dieser Arbeit keine differenzierte Analyse der Lage und der Lasten von Familien gegeben werden kann, sei doch darauf hingewiesen, dass sich die Familienpolitik vor allem auf eine Verbesserung der Lebenslage der Frauen konzentrieren muss, weil es die Frauen sind, die den größeren Teil der Familienlasten tragen.<sup>43</sup>

Die aufgezeigten Unterschiede in der Lebenslage zwischen Familien und Paaren oder Alleinstehenden ohne Kinder müssen ausgeglichen werden, um die Entwicklungschancen der Kinder zu sichern und die Aufwendungen für die gesellschafts-, wirtschafts- und sozialpolitisch erwünschte Geburt, Versorgung, Betreuung und Erziehung der Kinder innerhalb der Gesellschaft in einem bestimmten Umfang gerecht zu verteilen.

### 3. Schätzungen des Wertes des Beitrags der Familien zur Bildung des Humanvermögens

Versuche, den Wert des Beitrages von Familien zur Bildung des Humanvermögens der Gesellschaft in Form der Aufwendungen der Eltern für die Versorgung und die Betreuung ihrer Kinder zu erfassen, können leicht als unangemessene, materialistische Sichtweise missdeutet werden.

Gegen die Abschätzung der Kosten der Versorgung und der Erziehung von Kindern wird nicht selten eingewendet, dass für die Entscheidungen potenzieller Eltern für oder gegen Kinder materielle Erwägungen, wenn sie überhaupt eine Rolle spielen, nicht gewichtig seien. Ein anderer Einwand lautet, dass sich der Wert des Menschen nicht in Geld ausdrücken lasse. Dazu ist zunächst festzuhalten, dass sich der Wert eines Menschen nicht nur nicht ermitteln lässt, sondern dass es auch ethisch unzulässig ist, dies zu versuchen. Es mag auch richtig sein, dass für viele Menschen, vor allem für diejenigen, die Kinder haben, die Kosten des Kindesunterhalts und der Kindererziehung keine oder keine dominante Einflussgröße sind - wenngleich historische Erfahrungen die Vermutung nahe legen, dass das regenerative Verhalten der Menschen durch die Gesamtheit der Lebensbedingungen und nicht zuletzt durch die wirtschaftlichen Lebensbedingungen beeinflusst wird.

Der Sinn der Ermittlung des Aufwandes von Eltern für die Versorgung und die Erziehung der Kinder liegt jedoch nicht darin, zu ermitteln, wie „teuer“ Kinder sind, sondern darin

1. die Veränderung der Lebensbedingungen beurteilen zu können, die durch die Geburt von Kindern eintreten,
2. die Unterschiede in den Lebensbedingungen zwischen Menschen, die Kinder versorgen und erziehen, und jenen, die das nicht tun, erkennen und beurteilen zu können;

---

<sup>43</sup> Vgl. dazu *W. Zeidler* (1983), der dies besonders verdeutlicht, und *F.-X. Kaufmann* der (1955) herausgearbeitet hat, dass sich die Zukunft der Familie daran entscheiden wird, „ob es gelingt, dauerhafte Partnerschaftsbeziehungen auf der Basis nicht nur ideeller, sondern auch praktischer Gleichberechtigung in genügender Zahl und Dauer zu stabilisieren“ (S. 158).

3. beurteilen zu können, ob und in welchem Umfang familienpolitischer Handlungsbedarf existiert.

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

In der Literatur sind bereits einige Schätzungen des Beitrags der Familien zur Humanvermögensbildung zu finden. Einer der ältesten Beiträge dürfte der Beitrag von *Arnd Jessen* aus dem Jahre 1937 sein. *Jessen* hat dann auch im Auftrag der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt für das Jahr 1954 den elterlichen Aufwand für Kinder ermittelt und dabei nicht nur den Aufwand pro Kind - differenziert nach 1-, 2- und 3-Kinderfamilien - erfasst, sondern auch den Gesamtaufwand, den er mit 20 Milliarden DM oder einem Fünftel des Volkseinkommens ermittelte, von dem wiederum die Gesellschaft etwa ein Viertel, nämlich 5,4 Milliarden DM, trug.

Für die Vereinigten Staaten von Nordamerika legten 1972 *Ritchie Reed* und *Susan Mc Intosh* eine Schätzung der Kinderkosten für Familien mit bescheidenem Budget und unterschiedlichem Ausbildungsniveau der Mutter sowie in städtischer Umgebung wohnend vor. Unter Einbeziehung der Kosten der Geburt, der Aufzucht und einer College-Ausbildung kamen sie auf Beiträge pro Kind in Höhe von 84 045 bis 143 947 Dollar. 1989 haben *Richard Mc Kenzie* und *Gordon Tullock* die Kinderkosten einschließlich der mit 20 Dollar pro Stunde bewerteten Betreuungszeit, die mit 20 Stunden pro Woche angenommen wurde, auf 466 400 Dollar geschätzt.

Den Bemühungen, den Wert des Beitrags der Familien zur Humanvermögensbildung zu erfassen, sind vor allem zwei Arten von Grenzen gesetzt.

Erstens lassen sich nur Aufwendungen erfassen, die - wie z.B. Ausgaben für Lebensmittel, Kleidung usw. - in Form von Geldausgaben anfallen, und Aufwendungen an Zeit, die in Geld bewertet werden können. Alles, was darüber hinausgeht und für die Kinder einen unermesslichen, nicht quantifizierbaren Wert darstellt - die elterliche Liebe und Zuwendung, das Umsorgt- und Behütetsein, die Weckung und Entwicklung von Begabungen und Talenten, die Lenkung des Verhaltens und die Beeinflussung all dessen, was zur Entfaltung einer Persönlichkeit gehört -, entzieht sich einer ökonomischen Bewertung.

Zweitens sind der Ermittlung des Wertes des Beitrags der Familien zur Humanvermögensbildung Grenzen gesetzt, die mit den Möglichkeiten der statistischen Erhebung und den statistischen Methoden der Wert- und Kostenermittlung zusammenhängen.

Für die amtliche Statistik sind die Haushaltsproduktion, die Zeitverwendung der Bevölkerung und die Aufwendungen der Familien für ihre Kinder erst seit wenigen Jahren in Form

eines sogenannten „Satellitensystem Haushaltsproduktion“ zum Gegenstand der Berichterstattung geworden. Daher ist das gesammelte Wissen über den Wert der familialen Leistungen und die Kinderkosten noch relativ begrenzt und erweiterungsbedürftig.

Der Verfasser hat 1996 eine Bewertung des Beitrags von Familien mit Kindern zur Humanvermögensbildung veröffentlicht. Die Grundlagen und zentrale Ergebnisse dieser Bewertung sollen im folgenden skizziert werden.

Vorher sei noch darauf hingewiesen, dass der Versuch, die Leistungen der Familien zu bewerten, eine Reihe von Vorentscheidungen voraussetzt, da die Aufwendungen der Familien für ihre Kinder von einer Vielzahl Bestimmungsgrößen abhängen und diese Größen für die einzelnen Familien ganz unterschiedliche Ausprägungen aufweisen. So werden die Kinderkosten bestimmt durch

- die Höhe des verfügbaren Einkommens,
- die Präferenzstruktur des Haushalts, insbesondere die Einstellung der Eltern zur Bedeutung der Versorgung ihrer Kinder mit Gütern,
- die Zahl der Kinder in einer Familie bzw. die Ordnungszahl eines Kindes,
- das Alter der Kinder,
- die Lebenshaltungskosten am Wohnort und
- die Entfernungen zwischen der Wohnung einerseits und dem Standort des Kindergartens der Schule und der Orte der Freizeitaktivitäten der Kinder andererseits.

Die folgende Ableitung des Wertes des Aufwands für die Versorgung und die Betreuung der Kinder beruht auf folgenden Annahmen:

1. Die Kinder der in die Untersuchung einbezogenen Familientypen wurden 1983 bzw. (das zweite Kind in der Zwei-Kinder-Familie) 1985 geboren und bis zum 18. Lebensjahr einschließlich betreut;
2. die Mutter unterbrach die Erwerbstätigkeit mit der Geburt des ersten Kindes bis zum vollendeten sechsten Lebensjahr des ersten bzw. des zweiten Kindes.

Erfasst werden die Aufwendungen für Kinder für folgende Familientypen (in Klammern die monatlichen Versorgungsaufwendungen für das Jahr 1988<sup>44</sup>):

1. Alleinstehende mit einem Kind (DM 544);
2. Ehepaarhaushalte mit einem Kind und Sozialhilfe-Einkommen (DM 441);
3. Ehepaarhaushalte mit einem Kind und dem Durchschnittseinkommen dieser Kategorie (DM 691);
4. Ehepaarhaushalte mit zwei Kindern und dem Durchschnittseinkommen der Haushalte dieser Kategorie (DM 492 pro Kind).

---

<sup>44</sup> Nach M. Euler, Aufwendungen für Kinder, in: Wirtschaft und Statistik 1993, S. 759 ff.



In die Aufwandsermittlung sind einbezogen:

- Die monetären Versorgungsaufwendungen oder Versorgungsausgaben für Ernährung, Kleidung, Mietanteil, Spielzeug usw., wie sie von der amtlichen Statistik erhoben werden bzw. wie sie anhand der Regelsätze der Sozialhilfe verfügbar sind.
- Die Aufwendungen an Zeit für die Betreuung der Kinder, und zwar einmal für die direkte Betreuung (Körper- und Gesundheitspflege, Gespräche, Spielen) und zum anderen die indirekte Betreuung, d.h. die kinderbedingten Hausarbeiten (Kochen, Wäschepflege, Hausreinigung usw.). Der Wert dieser Hausarbeiten wird anhand von Zeitverwendungsdaten der amtlichen Statistik ermittelt.<sup>45</sup>

Auf die Berücksichtigung der Aufwendungen vor der Geburt und bei der Geburt wird verzichtet, zumal diese Aufwendungen in der Bundesrepublik nicht privat aufgebracht werden müssen. Auch die Bildungsaufwendungen, die überwiegend von der öffentlichen Hand getragen werden, werden nicht in die Aufwandsermittlung einbezogen.

Die Ermittlung der monetären Versorgungsaufwendungen geht von den vom Statistischen Bundesamt für die in die Untersuchung einbezogenen Familientypen ermittelten monetären Versorgungsaufwendungen für das Jahr 1988 aus.<sup>46</sup> Sie wurden auf Jahreswerte hochgerechnet.<sup>47</sup> Auf diese Weise kommen die Werte der Spalte 2 der folgenden Tabelle zustande.

Der bewertete Aufwand für die Betreuung der Kinder und für kindbedingte Haushaltstätigkeiten beruht auf der Multiplikation des ermittelten Zeitaufwandes mit dem Nettolohn von Hauswirtschafterinnen. Der vom Statistischen Landesamt Baden-Württemberg für 1990 ermittelte Zeitaufwand ist nach der Altersgruppe der Kinder und dem Erwerbstätigkeitsstatus der Mütter differenziert. Er wurde multipliziert mit dem Nettostundenlohn der Hauswirtschafterinnen in Höhe von 11,70 DM für das Jahr 1992.<sup>48</sup>

Es sei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die im Rahmen des folgenden Modells für den Zeitbedarf der Kinderbetreuung ausgewiesenen Werte sehr niedrig sind. Die Erfahrung lässt vermuten, dass sie - v.a. für Kinder unter sechs Jahren - zu niedrig sind. Die den folgenden Schätzungen zugrundeliegende Zeitkomponente führt also nicht zu einer Überschätzung des Wertes des Betreuungsaufwandes. Auch die Entscheidung für den Nettostundenlohn von Hauswirtschafterinnen als Bewertungsmaßstab für den Zeitaufwand

---

<sup>45</sup> Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Baden-Württemberg in Wort und Zahl, 1990.

<sup>46</sup> Vgl. dazu die oben ausgewiesenen Werte.

<sup>47</sup> Soweit es sich nicht um die Sozialhilfe-Empfängerhaushalte handelt, für die die jeweils für die einzelnen Jahre und die entsprechenden Altersgruppen geltenden monatlichen Sozialhilfesätze auf Jahreswerte hochgerechnet wurden, wurden die Werte für die Jahre 1983 bis 1987 entsprechend der Wachstumsrate des Preisindex für die Lebenshaltung deflationiert und für die Jahre 1989 bis 2000 mit einer Wachstumsrate von 2 % fortgeschrieben.

<sup>48</sup> Dieser Nettolohn wurde entsprechend den amtlich ausgewiesenen Reallohnindices für die Jahre 1983 bis 1991 deflationiert und für die Jahre 1993 ff. mit der Wachstumsrate der Jahre 1983 bis 1991 fortgeschrieben.

wurde in der Absicht getroffen, eine Überschätzung des bewerteten Zeitaufwandes zu vermeiden.

Die Werte für den bewerteten Zeitaufwand sind in Spalte 3 der Tabelle ausgewiesen. Die Werte der Spalte 4 zeigen den Gesamtwert der Versorgungs- und Betreuungsaufwendungen für die unterschiedlichen Familientypen.

Die Tabelle macht erkennbar:

1. Der Wert des monetären *Versorgungsaufwands* für ein Kind 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 Alleinerziehenden-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 *Betreuungsaufwandes* für ein Kind liegt bei Bewertung der Betreuungsstunde mit dem Nettostundenlohn einer Hauswirtschafterin zwischen rund 147 000 DM und 207 000 DM.
3. Die Summen des Versorgungs- und des Betreuungsaufwandes liegen zwischen 262 000 DM und 370 000 DM.<sup>49</sup> Der Mittelwert des Gesamtaufwandes beläuft sich auf 316 000 DM.

Ein Teil dieser Aufwendungen wird durch Steuerfreibeträge für Kinder (soweit diese höher sind als die existenzminimalen Versorgungsaufwendungen für Kinder) oder durch Kindergeldzahlungen, ferner durch Erziehungsgeldleistungen, durch die Anerkennung von Erziehungsjahren der Rentenversicherung und durch Wohngeldzahlungen, soweit sie von der Kinderzahl abhängen, vom Staat übernommen. Diese Leistungen betragen jedoch nur einen Bruchteil der tatsächlichen Aufwendungen, nicht zuletzt, weil die Familien selbst durch die Zahlung von direkten und indirekten Steuern diese staatlichen Leistungen mitfinanzieren. Im Fünften Familienbericht wird dieser „Selbstfinanzierungsanteil“ auf 32%, also rund ein Drittel, geschätzt. Andere Autoren kommen zu höheren Selbstfinanzierungsanteilen.

---

<sup>49</sup> Der frühere sächsische Finanzminister, Professor *Georg Milbradt*, veranschaulichte 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 die Summe von 800 000 DM.

**Tabelle 1: Die Versorgungs- und Betreuungsaufwendungen von Familien für 1983 bzw. 1985 geborene Kinder in DM für die Erziehungsperiode 1983 bis 2003**

	Monetärer Versorgungsaufwand	Bewerteter Aufwand für die Betreuung der Kinder und für kindbedingte Haushaltstätigkeiten	Versorgungs- und Betreuungsaufwand
(1)	(2)	(3)	(4) = (2)+(3)
Alleinerziehende mit <i>einem</i> Kind	127 827	207 243	335 070
Ehepaarhaushalt mit <i>einem</i> Kind und Sozialhilfe-einkommen	95 265	207 243	302 508
Ehepaarhaushalt mit <i>einem</i> Kind und Durchschnittseinkommen	162 360	207 243	369 603
Ehepaarhaushalt mit <i>zwei</i> Kindern und Durchschnittseinkommen (pro Kind)	115 603	146 983	262 586

Auf der Grundlage der durchschnittlichen Aufwendungen der Familien für ihre Kinder lässt sich die makroökonomische Größenordnung dieser Leistungen für bestimmte Geburtsjahrgänge und für die erwerbsfähige Bevölkerung insgesamt ableiten.

Der Geburtsjahrgang 1983 des früheren Bundesgebietes zum Beispiel umfasst rund 590 000 Personen. Wenn man die niedrigere Bewertungsvariante des durchschnittlichen Aufwands für ein Kind in Höhe von 316 000 DM zugrunde legt, ergibt sich, dass die Eltern dieser Kinder bis zu deren Volljährigkeit für die Versorgung und Betreuung, d.h. bis zum Jahre 2000, Leistungen im Wert von brutto rund 186 Milliarden DM erbracht haben und - unter der Annahme, dass die staatlichen Nettotransfers 15 % dieses Aufwands ausmachen<sup>50</sup> - von netto rund 158 Milliarden DM.

Auf dieser Grundlage lässt sich dann im nächsten Schritt auch eine Vorstellung darüber gewinnen, welchen Wert der Beitrag der Familien zur Humanvermögensbildung für die gesamte erwerbsfähige Bevölkerung darstellt.

Die Zahl der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (zwischen 15 und 60 Jahren) im früheren Bundesgebiet wurde für 1991 mit 41,6 Millionen ausgewiesen. Diese Personen umfassen im wesentlichen die Geburtsjahrgänge 1931 bis 1976. Der erste dieser Jahrgänge wurde 1931 bis 1949 versorgt und betreut, der letzte Jahrgang 1976 bis 1990. Wenn man

<sup>50</sup> Nettotransfers sind die Familienlastenausgleichsleistungen, die um die auf den Steuerzahlungen der Familien beruhenden Selbstfinanzierungsanteile der Familien zum Familienlastenausgleich bereinigt sind.

unterstellt, dass der Wert des Versorgungs- und Betreuungsaufwands der für jede dieser Personen aller Jahrgänge bis zu ihrem 18. Lebensjahr erbracht werden musste, dem oben ermittelten Wert von 316 000 DM entspricht, dann ergibt sich ein Beitrag der Familien zur Humanvermögensbildung der erwerbsfähigen Bevölkerung des Jahres 1991 in Höhe von brutto rund 13,1 Billionen DM und netto rund 11,1 Billionen DM. Das gesamte Bruttoanlagevermögen in der gesamten Wirtschaft im Gebiet der früheren Bundesrepublik ist demgegenüber für 1991 vom Statistischen Bundesamt mit 12,592 Billionen DM veranschlagt worden. Der Beitrag der Familien zur Bildung des Humanvermögens wurde in den Jahren 1931 bis 1990 erbracht und erreichte im Jahresdurchschnitt den Wert von brutto rund 222 Milliarden DM (13,1 Billionen: 59 Jahre [1990 - 1931]).

In seinem jüngsten Gutachten „Gerechtigkeit für Familien“ hat der *Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen* die privaten und öffentlichen Aufwendungen für Kinder ermittelt.<sup>51</sup> Die wesentlichen Ergebnisse sind – in modifizierter Form<sup>52</sup> - in Tabelle 2 wiedergegeben.

Bemerkenswert sind folgende Einsichten:<sup>53</sup>

1. Für die alten Bundesländer wurden Gesamtaufwendungen für Kinder ermittelt, die zwischen 544 000 DM in Familien Alleinerziehender mit einem Kind und 1 352 000 DM in Ehepaarfamilien mit drei Kindern liegen. Die Vergleichswerte in den neuen Bundesländern liegen zwischen 439 000 DM und 1 115 000 DM.
2. Die Werte für den Zeitaufwand für die Kinderbetreuung liegen in den alten Bundesländern zwischen 289 000 DM für die Alleinerziehenden mit einem Kind und 644 000 DM für Ehepaare mit drei Kindern. Die Vergleichswerte in den neuen Bundesländern liegen zwischen 213 000 DM und 476 000 DM.

---

<sup>51</sup> Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) 2001, 6. Kapitel.

<sup>52</sup> Der *Wissenschaftliche Beirat* hat in seine Lasten- und Leistungsberechnung die steuerlichen Kinderfreibeträge und eine rechnerische Steuer für die privaten Zeitaufwendungen einbezogen. Da die Kinderfreibeträge - auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts – bis zur Höhe der existenzminimalen Aufwendungen für Kinder ein Gebot der Steuergerechtigkeit, nicht aber eine Ausgleichsleistung sind, hat der Verfasser dieses Aufsatzes sie nicht berücksichtigt. Er hält auch die Einbeziehung fiktiver Steuerentgänge, die durch die zugunsten der Kinderbetreuung eingeschränkte oder aufgegebene Erwerbstätigkeit entstehen, für verfehlt. Daher wurden auch sie nicht als staatliche Leistung interpretiert und nicht in die Lasten- und Leistungsübersicht aufgenommen.

<sup>53</sup> Vgl. ebenda, S. 159 f.

**Tabelle 2: Private und öffentliche Aufwendungen für Kinder (1996) in unterschiedlichen Familientypen von der Geburt bis zum 18. Lebensjahr im früheren Bundesgebiet und in den neuen Bundesländern (kursive Zahlen) in DM**

	Ehepaare mit			Alleinerziehende mit	
	einem Kind	zwei Kindern*	drei Kindern*	einem Kind	zwei Kindern*
<b>Private Aufwendungen</b>					
Zeitaufwand	316 577 <i>233 797</i>	469 566 <i>366 931</i>	644 166 <i>476 680</i>	289 479 <i>213 735</i>	413 565 -
Geldaufwendungen netto**	153 502 <i>92 079</i>	192 422 <i>123 816</i>	250 646 <i>141 137</i>	61 397 <i>26 873</i>	76 546 -
Σ private Aufwendungen	470 079 <i>325 876</i>	661 988 <i>490 747</i>	894 812 <i>617 817</i>	350 876 <i>240 608</i>	490 111 -
<b>Öffentliche Aufwendungen</b>					
Monetäre Beteiligung*** (ohne Kinderfreibeträge)	7 547 <i>11 328</i>	16 852 <i>26 433</i>	24 602 <i>50 517</i>	51 653 <i>51 938</i>	74 309 -
Sonstige öffentliche Aufwendungen****	141 155 <i>146 556</i>	289 846 <i>296 876</i>	432 804 <i>446 588</i>	141 155 <i>146 556</i>	286 979 -
Σ Geldaufwendungen	161 049 <i>103 407</i>	209 274 <i>150 249</i>	275 248 <i>191 654</i>	113 050 <i>78 811</i>	150 855 -
Öffentliche Beteiligung	4,7 % <i>11,0 %</i>	8,1 % <i>17,6 %</i>	8,9 % <i>26,4 %</i>	45,7 % <i>65,9 %</i>	49,3 % -
Σ Gesamtaufwendungen	618 781 <i>483 760</i>	968 686 <i>814 056</i>	1 352 218 <i>1 114 922</i>	543 684 <i>439 102</i>	851 399 -
Öffentliche Beteiligung	24,0 % <i>32,6 %</i>	31,7 % <i>39,7 %</i>	33,8 % <i>44,6 %</i>	35,5 % <i>45,2 %</i>	42,4 % -

\* Jeweils jüngstes Kind. \*\* Lebenshaltungsaufwendungen abzüglich monetärer öffentlicher Beteiligung.

\*\*\* Kindergeld, Erziehungsgeld, Haushaltsfreibetrag. \*\*\*\* Erziehungszeiten, GKV-Mitversicherung, Kindergärten und Schulen.

Quelle: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) 2001, Gerechtigkeit für Familien.

Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen, S. 155 f.

3. Die Anteile der öffentlichen Hand an den gesamten Geldaufwendungen für Kinder (= „monetäre Beteiligung“) liegen zwischen 4,7 % für die Ehepaarfamilien mit einem Kind und 42,4 % für die Familien Alleinerziehender mit zwei Kindern. Die Vergleichswerte für die neuen Bundesländer liegen zwischen 11,0 % und 65,9 %.
4. Die Anteile der öffentlichen Hand an den *Gesamtaufwendungen* (= „monetäre Beteiligung“ + „sonstige öffentliche Aufwendungen“ einschl. Aufwendungen für Kindergärten und Schule) für Kinder liegen zwischen 24,0 % für die Ehepaarfamilie mit einem Kind und 42,4 % für die Familie Alleinerziehender mit zwei Kindern. Die Vergleichswerte für die neuen Bundesländer liegen zwischen 32,6 % und 45,2 % für Alleinerziehende mit einem Kind.

#### 4. Die Bedeutung der familialen Leistungen vor dem Hintergrund der gegenwärtigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen

##### *4.1. Der Beitrag der Familien zur demographischen Entwicklung und ihren Folgen für Wirtschaft und Gesellschaft*

Bekanntlich liegt das größte und zentrale Problem für die gegenwärtige und künftige Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik in der Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung.<sup>54</sup>

Die Schrumpfung der Bevölkerung bewirkt folgende Probleme:

1. nach einer Phase der Verringerung der Arbeitslosigkeit wird ab 2010 eine Arbeitskräfteknappheit eintreten,<sup>55</sup> die eine Wachstumsbremse darstellen wird. Das Durchschnittsalter des Erwerbsspersonenpotenzials wird steigen. Selbst hohe Frauenerwerbsquoten und Zuwanderungen können diese Entwicklung nicht verhindern;
2. eine Verringerung der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, d.h. der Beitragszahler der gesetzlichen Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung, durch die die finanzielle Stabilität der Systeme sozialer Sicherung gefährdet wird;
3. eine Verringerung der Zahl güternachfragender Wirtschaftssubjekte, durch die die Nachfrage gedämpft und indirekt das Wirtschaftswachstum beeinträchtigt wird;
4. eine Singularisierung und Polarisierung der Gesellschaft. Singularisierung entsteht auf Grund eines steigenden Anteils Alleinlebender, eines steigenden Anteils Kinderloser und der Abnahme der Kinderzahl pro Familie. Sie kann zu zunehmender Einsamkeit und sozialer Isolation führen, wenn es den Alleinlebenden nicht gelingt, sich soziale Netze aufzubauen. Gesellschaftspolitisch relevant ist die Verkleinerung der Verwandtschaftsnetze, weil die dadurch verursachte Verringerung intrafamilialer Hilfen im Falle der Krankheit, im Alter, bei Pflegebedürftigkeit, im Falle wirtschaftlicher Not und bei

---

<sup>54</sup> Vgl. zu den wirtschaftlichen und sozialpolitischen Folgen der Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung Bundesminister für Wirtschaft (Hg.), 1989, Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit 1980, B. Felderer 1983, B. Heck (Hg.) 1988, Deutscher Bundestag (Hg.) 1994, H. Lampert 1996, S. 128 ff., Deutscher Bundestag (Hg.) 1998.

<sup>55</sup> IAB-Kurzbericht vom 20.05.1999.

handwerklichen Arbeiten in der Wohnung das intrafamiliale Solidaritäts- und Unterstützungspotenzial verringert und vermehrt öffentliche Hilfen erforderlich macht. Die „Polarisierung der Bevölkerung in diejenigen, die ‚in Familie investieren‘ und damit nachhaltig zur Humanvermögensbildung beitragen, und diejenigen, die darauf verzichten, aber gleichzeitig von der Humanvermögensbildung der anderen – z.B. über das Rentensystem – profitieren“<sup>56</sup> lässt befürchten, dass zusammen mit dem sog. Generationenkonflikt der soziale Friede in der Bundesrepublik gefährden werden könnte.<sup>57</sup> Dies vor allem dann, wenn im Zuge des im Grunde unvermeidlichen Ausbaues der Familienpolitik die erforderlichen Belastungen Kinderloser zugunsten derjenigen steigen werden, die Kinder haben. Die Gefahr des Umschlags der Polarisierung in einen sozialen Konflikt wächst auch in dem Maße, in dem der Anteil Kinderloser an der Bevölkerung steigt.<sup>58</sup>

Die Alterung wird bewirken:

1. in Verbindung mit der Verringerung der Beitragszahler eine Verschlechterung des Rentenlastquotienten, d.h. des Verhältnisses zwischen der Zahl der Rentenempfänger und der Zahl der deren Renten finanzierenden Beitragszahler;
2. eine Verschlechterung des Krankenversicherungslastquotienten, d.h. des Verhältnisses zwischen der Zahl der leistungsbeanspruchenden Versicherten und der Zahl der Beitragszahler;
3. eine verstärkte Nachfrage der älteren Menschen nach gesundheitswirksamen Gütern und Leistungen;
4. eine verstärkte Nachfrage nach Altenheimplätzen und Pflegeleistungen innerhalb und außerhalb der Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen;
5. in Verbindung mit dem Arbeitskräftemangel ein Defizit an Dienstleistern im Krankenhaus- und Pflegebereich.

All diese Probleme könnten entschärft werden, wenn die Familienpolitik Bedingungen schaffen würde, die es jungen Menschen erlauben, ihre Kinderwünsche zu verwirklichen, ohne große wirtschaftliche und soziale Nachteile in Kauf nehmen zu müssen. Korrekterweise muss man in diesem Zusammenhang zwei Einschränkungen machen: zum einen sollte der demographische Effekt einer treffsicheren und effizienten Familienpolitik nicht überschätzt werden. Ich vermute, dass sich die Geburtenziffer um 10 bis 15 % erhöhen ließe. Zum andern sollte die Familienpolitik nicht ausgesprochen bevölkerungspolitisch ausgestaltet werden. Dies könnte als bevölkerungspolitische Instrumentalisierung verstan-

---

<sup>56</sup> F.-X. Kaufmann 1995, S. 152.

<sup>57</sup> Diese Polarisierung hat sich auch schon in der familienpolitischen Diskussion niedergeschlagen. Von der einen Seite wird - wissenschaftlich fragwürdig, weil übertreibend und im Sprachgebrauch manipulativ - von der „Transferausbeutung der Familie“ durch die Kinderlosen geschrieben, von der anderen Seite wird Familienpolitikern, die für einen Ausbau der Familienpolitik eintreten, „Familienfundamentalismus“ vorgeworfen. Vgl. dazu einerseits D. Suhr 1990 und andererseits Th. Ebert, Familienfundamentalismus und Alterssicherung, in: WSI-Mitteilungen 1995, S. 365 ff.

<sup>58</sup> Auf die Gefahr der Polarisierung weist auch der *Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen* hin. Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2001 (Hg.), S. XXI.

den werden und die Familienpolitik unglaubwürdig werden lassen. Eine Familienpolitik ist um der Kinder und ihrer Eltern willen auch dann nötig, wenn die Bevölkerung nicht schrumpft. Hätten wir dies in den vergangenen Jahrzehnten beachtet, wäre der Geburtenrückgang wohl geringer gewesen.

#### *4.2. Der Beitrag der Familien zur Erreichung wirtschaftlichen Wachstums und der Erhöhung des Wohlstands*

Sowohl die Bewältigung der skizzierten demographischen Problematik und ihrer Folgewirkungen als auch die Ziele wirtschaftliches Wachstum, Wohlstandsmehrung, Absicherung der Systeme sozialer Sicherung und Sicherung des inneren Friedens, der durch eine Überlastung der Erwerbstätigen aufgrund sehr hoher Abgabequoten, d.h. durch einen Generationenkonflikt, gefährdet werden könnte, verlangen – abgesehen von einer Vergrößerung des Arbeitskräftepotenzials – eine Erhöhung der *Qualität des Arbeitskräftepotenzials*, um über die Entwicklung und Anwendung technischen Fortschritts die Arbeitsproduktivität und damit das erzielbare wirtschaftliche Gesamtprodukt zu erhöhen. „Je stärker die Geburtenrate unter die Nettoerproduktionsrate einer stationären Bevölkerung fällt, desto größer muss der Fortschritt der Arbeitsproduktivität sein, durch den das Realeinkommen der Erwerbstätigen und der Rentner konstant gehalten wird.“<sup>59</sup>

Da – wie gezeigt – die Talente und Begabungen, allgemeine Tugenden und Tugenden, die in der Arbeitswelt unverzichtbar sind, vor allem in den Familien entwickelt werden, wird die Qualifikation der Arbeitskräfte umso mehr erhöht werden können, je besser die Familien im Stande sind, ihre Betreuungs-, Erziehungs- und Sozialisationsfunktion zu erfüllen. Das hängt nicht nur davon ab, dass die materiellen Voraussetzungen für eine gute Betreuung und Erziehung geschaffen werden, sondern auch von der Erziehungskompetenz der Eltern. Daher sollte die Bildungspolitik ihre Aufmerksamkeit verstärkt auf die Bildung der Eltern und die Vermittlung von Erziehungskompetenz richten. Eine entsprechende Ausrichtung der Bildungspolitik sowie der Familien- und der Jugendberatung sollten in einem familienpolitischen Konzept nicht fehlen.

#### *4.3. Der Beitrag der Familien zur Bewältigung der aus der Globalisierung erwachsenden Anpassungsbedürfnisse*

Die Globalisierung, die vielfach unzureichend nur als eine Intensivierung der seit langem ablaufenden weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung interpretiert wird, tatsächlich aber auf Grund der unbegrenzten internationalen Kapital- und Unternehmensmobilität den Autonomiegrad der nationalen Wirtschafts- und Sozialpolitiken stark verringert und die internationale Arbeitsmarktkonkurrenz stark erhöht hat, erzwingt eine hohe Anpassungsbereitschaft und Anpassungsfähigkeit der Wirtschaftssubjekte an die sich vielfältig und mit hoher Geschwindigkeit ändernden Marktverhältnisse.

---

<sup>59</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) 2001, S. 109.



Das neuerdings als Maßstab erstrebte Leitbild des Menschen im Globalisierungszeitalter ist der flexible, mobile, durch Eigeninitiative und Beschäftigungsfähigkeit (Employability) charakterisierte, unternehmerisch denkende und handelnde, selbstverantwortliche, jederzeit und überall zur Verfügung stehende Mensch, der bereit ist, lebenslang zu lernen und im Laufe des Erwerbslebens mehrere Berufe auszuüben.<sup>60</sup> Für die Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen gehört zu diesem neuen Leitbild der Mensch als Unternehmer seiner Arbeitskraft und Daseinsvorsorge<sup>61</sup>, das „unternehmerische Individuum“.<sup>62</sup> Da „die Orientierung am Leitbild des unternehmerischen Individuums eine beträchtliche Umstellung bedeutet“, weil die Menschen „der Eigeninitiative und Selbständigkeit“ entwöhnt sind, „müssen sie Schritt für Schritt an ungewohnte Verantwortungen herangeführt werden“.<sup>63</sup>

Die für die wirtschaftenden Menschen mit diesen Forderungen verbundenen psychischen Belastungen, Belastungen durch Verluste sozialer Beziehungsnetze der Arbeitnehmer und ihrer Familien im Zusammenhang mit regionaler Mobilität, die – um mit *Franz-Xaver Kaufmann* zu sprechen – gestiegene strukturelle Rücksichtslosigkeit der Wirtschaft gegenüber der Familie,<sup>64</sup> die psychischen und mentalen Belastungen durch die Notwendigkeit lebenslangen Lernens sind noch kaum thematisiert.

Wie weit auch immer das neue Leitbild verwirklicht werden muss: die durch Globalisierung gestellten Anforderungen können umso leichter bewältigt werden, je funktionsfähiger die Familien sind, je mehr sie ihren Familienmitgliedern Zeiten der Erholung und Entspannung, Rückhalt, Ermutigung und Solidarität zu geben vermögen.

#### 4.4. Zusammenfassung

Die Darstellung der allgemeinen Bedeutung der familialen Leistungen und der besonderen Bedeutung vor dem Hintergrund der gegenwärtigen gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen hat deutlich werden lassen, dass die Familien durch die Erfüllung ihrer Aufgaben gegenüber den Familienmitgliedern für die Gesellschaft existenz- und entwicklungsnotwendige Leistungen erbringen und die Bewältigung aktueller zentraler Probleme demographischer und wirtschaftspolitischer Probleme erheblich erleichtern. Aus der politischen Aufgabe, die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung im Sinne des in der Verfassung und einschlägigen Gesetzen vorgegebenen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Zielbündels zu sichern,<sup>65</sup> ergibt sich konsequenter-

---

<sup>60</sup> Vgl. zu diesem Menschenbild R. Sennett 1998, J. Strasser 2000 und Kommission 1997, passim.

<sup>61</sup> Kommission 1997, S. 7.

<sup>62</sup> Kommission 1997, S. 36.

<sup>63</sup> Kommission 1997, S. 36.

<sup>64</sup> Vgl. dazu die Darstellung der strukturellen Rücksichtslosigkeit gegenüber den Familien bei Kaufmann 1975, S. 175 ff.

<sup>65</sup> Vgl. nur u.a. das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, das Arbeitsförderungsgesetz, das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen und die Sozialgesetzbücher.

weise die Aufgabe, die Familie vor Gefährdungen zu schützen<sup>66</sup> und sie in Stand zu setzen, ihre Aufgaben optimal zu erfüllen. Im Folgenden sollen die Aufgaben und die Bedeutung der Familienpolitik herausgearbeitet werden.

### **III. Die Bedeutung der Familienpolitik für die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft**

#### **A. Merkmale der Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland**

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland räumt mit dem Auftrag des Art. 6 an den Gesetzgeber, Ehe und Familie zu schützen und zu fördern, der Familie und der Familienpolitik einen hohen Rang ein. Allerdings wird von nicht wenigen Wissenschaftlern und in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts festgestellt, dass die Familienpolitik der letzten 50 Jahre diesem hohen Rang nicht gerecht geworden ist und unzulänglich blieb.<sup>67</sup>

Eine systematische Analyse der letzten 50 Jahre bundesdeutscher Familienpolitik führt zu folgender Bilanz. Auf der Aktivseite stehen:

1. Die aus kleinen Anfängen heraus erfolgende Ergänzung eines in den Einrichtungen der Sozialen Sicherung angelegten Familienlastenausgleich durch die Begründung eines dualen, auf Steuerfreibeträgen und Kindergeld beruhenden Lastenausgleichs, der schrittweise durch Anhebung der Freibeträge, Ausdehnung der Kindergeldzahlungen auf Kinder niedriger Ordnungszahl und Anhebungen des Kindergeldes verbessert wurde.
2. Die Einführung von Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und die Anerkennung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung als Maßnahmen zur Erhöhung der Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbstätigkeit und als erste Schritte zur Verbesserung der Sozialen Sicherung kinderversorgender Eltern.

---

<sup>66</sup> Vgl. dazu N. Goldschmidt u.a. 2002.

<sup>67</sup> Die *Sachverständigenkommission* für den Fünften Familienbericht bezeichnete 1994 (Bundesministerium für Familie und Senioren 1994, S. 30 und S. 271 ff.) die Familienpolitik als "Stiefkind der deutschen Sozialpolitik" und bemängelte die fehlende Berücksichtigung familienpolitischer Ziele und Anliegen in anderen Politikbereichen. F.-X. Kaufmann 1995, kritisiert S. 178 ff. das Übergewicht des Ehegattensplitting gegenüber den steuerlichen Entlastungen für Kinder, die Benachteiligung kinderversorgender Eltern in der Rentenversicherung, die ungenügende Berücksichtigung der Familien, insbesondere der kinderreichen, im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus und des Wohngeldes sowie die unzureichende staatliche Politik in Bezug auf die Erleichterung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Ähnliche Kritik übten Viola von Bethusy-Huc, 1987 und Ingrid Langer- El Sayed 1980. Vgl. auch die Kritik des *Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen* an der Familienpolitik des letzten halben Jahrhunderts, in Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2001 (Gutachten „Gerechtigkeit für Familien“), S. 15 ff., insbesondere S. 46 f. . Als Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts sind zu nennen die Entscheidungen vom 29. Mai 1990 (BVerfGE 82,60), vom 12. Juni 1990 (BVerfGE 82, 198), vom 07. Juli 1992 (BVerfGE 87,1; „Mütterurteil“), vom 25. September 1992 (BVerfGE 87, 153), vom 28. Mai 1993 (BVerfGE 88,203), vom 10. November 1998 (BVerfGE 99, 165 ) sowie das Pflegeurteil vom 03. April 2001 (1 BvR 1629/94).

3. Eine sicherlich noch nicht voll befriedigende, aber doch merkliche Verbesserung der Stellung der Frau in der Familie und in der Gesellschaft im Sinne der Gleichberechtigung der Frau vor allem in Bezug auf die personale Freiheit, die Möglichkeiten der freien Entfaltung der Persönlichkeit und die Wahrung anderer Grundrechte, wie etwa des Rechts auf Bildung.
4. Eine – allerdings nicht ausreichend erscheinende - Verbesserung der familienrelevanten sozialen Infrastruktur wie Kinderbetreuungseinrichtungen, Familienberatung und Familienbildungseinrichtungen.

Auf der Passivseite sind folgende Defizite festzuhalten:

1. Die Leistungen für Familien wurden immer wieder als finanzpolitische Manövriermasse eingesetzt. Vor allem in den 80er Jahren wurden die nominalen Verbesserungen der Steuerfreibeträge für Kinder und des Kindergeldes gekürzt und dadurch absolut entwertet. Zum anderen wurden sie relativ entwertet, weil Anpassungen an Veränderungen des Preisniveaus und der allgemeinen Einkommensentwicklung nur diskretionär vorgenommen wurden. Diese Leistungsminderungen beeinträchtigten die Verlässlichkeit und Vertrauenswürdigkeit der Politik. Angesichts der absoluten und der relativen Leistungsminderungen verwundert es nicht, dass von 1973 bis 1990 die Wohlfahrtspositionen für verschiedene Familientypen stabil geblieben sind<sup>68</sup> und in der Periode 1993 bis 1998 die Wohlstandslücke zwischen den Paaren mit einem und zwei Kindern und den kinderlosen Paaren sogar größer geworden ist.<sup>69</sup>
2. Die mehrmaligen Wechsel in der Konzeption des Familienlastenausgleichs, die sich daraus ergaben, dass CDU/ CSU dominierte Regierungen Steuerfreibeträge bevorzugten, SPD dominierte Regierungen das Kindergeld bevorzugten, haben die Kontinuität der Familienpolitik beeinträchtigt.
3. Die staatlichen Leistungen im Rahmen des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs sind - gemessen an den Aufwendungen der Eltern für die Versorgung, Erziehung und Betreuung ihrer Kinder und unter Berücksichtigung der hohen Selbstfinanzierung dieser Leistungen durch direkte und indirekte Steuern der Familien - nicht ausreichend.
4. Eine jahrzehntelang nicht verfassungsgemäße Besteuerung der Familien, weil das für die Sicherung des Existenzminimums der Kinder erforderliche Einkommen gar nicht hätte besteuert werden dürfen.<sup>70</sup>

<sup>68</sup> R. Hauser 1995, S. 133 ff.. Die Untersuchung von *Richard Hauser* 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>69</sup> Vgl. M. Grub, H. Quinke, G. Wurch, *Entwicklung der Familieneinkommen in den 90er Jahren*, Expertise für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn 2000.

<sup>70</sup> Vgl. dazu nur die Entscheidungen des BVerfG vom 29. Mai 1990 (BVerfGE 82,60) und vom 12. Juni 1990 (BVerfGE 82,198).

5. Zu geringe steuerliche Entlastungen der Familien im Rahmen von Steuerreformen. Sowohl bei der als familienfreundlich ausgegebenen dreistufigen Reform der christlich – liberalen Regierung 1986 bis 1990 als auch bei der von der rot-grünen Koalition als familienfreundlich angekündigten Reform der Jahre 1999 bis 2002 wurden kinderlose Steuerzahler vergleichsweise stärker entlastet als kinderunterhaltsverpflichtete Steuerzahler.
6. Entscheidende Impulse für eine Verbesserung der Lage der Familien, vor allem der Mütter, wurden nicht von den Trägern politischer Verantwortung, sondern vom Bundesverfassungsgericht gegeben.<sup>71</sup> Derartige Impulse waren vor allem
  - das Gebot der steuerlichen Freistellung der existenzminimalen Aufwendungen für den Kindesunterhalt,
  - die Forderung an den Gesetzgeber, die Benachteiligung der Eltern in der Rentenversicherung schrittweise zu verringern,
  - die Forderung an den Gesetzgeber, auch Mindestaufwendungen für die Erziehung und die Betreuung von Kindern steuerlich freizustellen und
  - die Auflage, die Beitragssätze in der Pflegeversicherung nach dem Familienstand zu differenzieren.

Fasst man die familienpolitische Substanz einiger Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zusammen, so ergibt sich eine familienpolitische Konzeption, wie man sie eigentlich von den für die Familienpolitik verantwortlichen Mandatsträgern erwarten würde.<sup>72</sup>

7. Im politischen Raum wird die Familienpolitik dann ernst genommen, wenn bevölkerungspolitische Verwerfungen die Bedeutung der Familien für die Entwicklung der Gesellschaft sichtbar machen. So begrüßenswert und so erstrebenswert auch Bevölkerungseffekte der Familienpolitik sein mögen: Familienpolitik muss um der Familien, insbesondere der Kinder willen, betrieben werden – unabhängig davon, ob die Bevölkerung wächst, stagniert oder schrumpft.

## B. Die Familienpolitik als Voraussetzung für eine erfolgreiche Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik

Familienpolitik wird herkömmlicher Weise meist verstanden als eine Politik, die dem Schutz und der Förderung der Familien dient und die Familie in Stand setzen will, ihre Aufgaben gegenüber den Familienmitgliedern möglichst gut zu erfüllen. Dieses Verständnis, das auch der praktizierten Familienpolitik zu Grunde liegt, *ist jedoch zu eng*. Es ver-

---

<sup>71</sup> Besonderes Gewicht kommt den Urteilen des BVerfG vom 29. Mai und vom 12. Juni 1990, vom 7. Juli 1992 (Mütterurteil) und vom 28. Mai 1993 (Zur Regelung des Schwangerschaftsabbruchs) sowie den Beschlüssen vom 10. November 1998 (Zur Notwendigkeit der Anerkennung eines Erziehungs- und eines Betreuungsfreibetrags zusätzlich zum Versorgungsfreibetrag bei der Einkommensteuer – BVerfGE 99, 165) zu.

<sup>72</sup> Vgl. zum Beleg H. Lampert 1994, S. 43 ff.

kennt den Stellenwert der Familienpolitik für eine erfolgreiche Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, weil es nicht berücksichtigt, dass Familienpolitik als Politik der Verbesserung der Voraussetzungen für die Erfüllung familialer Aufgaben auch die externen Effekte der Familienarbeit verstärkt. Familienpolitik wird durch die Verstärkung der externen Effekte der Familienarbeit zu einem Bereich, der

- über die Beeinflussung der Rahmenbedingungen des generativen Verhaltens die Bevölkerung beeinflusst, also bevölkerungspolitische Wirkungen erzeugt;
- über die Verbesserung der Voraussetzungen für ein gesundheitsbewusstes Leben Gesundheitsprophylaxe erleichtert und damit gesundheitspolitisch erwünschte Wirkungen hervorruft;
- über die Verbesserung der Bildungsvoraussetzungen der Familienmitglieder, insbesondere der Kinder und Jugendlichen, bildungspolitische Ziele fördert;
- über die Verbesserung der Qualität des Humanvermögens die Qualität des Arbeitskräftepotenzials erhöht, also positive arbeitsmarktpolitische und wachstumspolitische Wirkungen erzeugt und schließlich
- über die Verstärkung des Solidaritätspotenzials der Familien die soziale Sicherheit und den sozialen Frieden fördert.

Aus dieser erweiterten Perspektive erweist sich Familienpolitik als Wirtschaftsgrundlagen- und Gesellschaftspolitik. *Hans-Günter Krüsselberg* hat herausgearbeitet, dass Familienpolitik als Politik der Förderung der Humanvermögensbildung im Grunde eine gesellschaftspolitisch dringend erforderliche Art der Vermögenspolitik ist und dass eine intakte Welt der Familie eine Voraussetzung für eine effiziente Arbeitswelt darstellt.<sup>73</sup> Eine unveränderte Fortführung der Familienpolitik ist daher gleichbedeutend mit einer Gefährdung der Qualität und der Zukunft von Gesellschaft und Staat. Wenn diese Gefährdung vermieden werden soll, ist eine Verlagerung der innenpolitischen Prioritäten auf die Familienpolitik zwingend.<sup>74</sup>

### C. Der familienpolitische Handlungsbedarf aus wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Perspektive

Im Folgenden soll der aktuelle und künftige familienpolitische Handlungsbedarf dargestellt werden.<sup>75</sup> Dabei kann es im Zusammenhang mit dem Thema nicht die Aufgabe sein, diesen Bedarf vollständig und detailliert darzustellen. Vielmehr sollen der Zielkomplex und die Hauptziele der Familienpolitik, wie sie in der wissenschaftlichen Literatur benannt werden, und die zu ihrer Erreichung einsetzbaren Mittelgruppen angesprochen werden, um

---

<sup>73</sup> H.-G. Krüsselberg 1997, S. 535 und 541.

<sup>74</sup> So auch die *Sachverständigenkommission* zur Abfassung des Fünften Familienberichts, in: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 1994, S. 319.

<sup>75</sup> Vgl. zu diesem Bedarf auch Bundesministerium für Familie und Senioren 1994, S. 31 ff., S. 271 ff. und S. 319 ff.

den Umfang und die Komplexität der familienpolitischen Aufgaben zu verdeutlichen. Es geht um folgenden Zielkomplex:

1. Die *Beeinflussung der Einkommens- und Vermögenslage der Familien* mit der Zielsetzung, eine gerecht erscheinende Verteilung der mit der Versorgung, Betreuung und Erziehung von Kindern verbundenen ökonomischen Aufwendungen auf die Familien einerseits und die öffentliche Hand andererseits zu erreichen. Dazu gehören als Unterziele

- die Herstellung der Steuergerechtigkeit durch die Freistellung des Minimumbedarfs für die Versorgung, für die Betreuung und für die Erziehung der Kinder von der Besteuerung durch Steuerfreibeträge oder entsprechend hohe Kindergeldleistungen;
- die aus dem Sozialstaatsgebot folgende Sicherung der genannten Minima für einkommensschwache Familien durch die öffentliche Hand;
- ein angemessener Ausgleich der Leistungen der Familien für die Gesellschaft, d.h. der externen Effekte. Dazu gehören
  - a) ein partieller Ausgleich der durch die familieninterne Betreuung von Kindern entstehenden Verluste an Erwerbseinkommen (Erziehungsgeld);
  - b) ein Ausgleich der versorgungsrechtlichen Nachteile, die Eltern entstehen, die zugunsten der Kinderbetreuung vorübergehend oder dauernd auf Erwerbstätigkeit verzichten (Anerkennung von Erziehungsjahren) und
  - c) ein Abbau des familienpolitischen Systemfehlers in der Alterssicherung, der darin besteht, dass die Altersversorgung weder in ihrer Höhe noch in ihrer Verteilung der Ansprüche daran geknüpft ist, wer in welchem Umfang an der Humanvermögensbildung beteiligt ist;
- die Anpassung der genannten Leistungen an veränderte Lebenshaltungskosten und Einkommensverhältnisse (Dynamisierung) und
- die strikte Beibehaltung bzw. ein Ausbau der Familienorientierung der Systeme sozialer Sicherung im Sinne einschlägiger Urteile des Bundesverfassungsgerichts.<sup>76</sup>

2. *Förderung der Vereinbarkeit von Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit*<sup>77</sup> durch

- die Übernahme der Kosten ausserfamiliärer Betreuung für Familien mit niedrigen und mittleren Einkommen;
- die Sicherung eines qualitativ hochwertigen und ausreichenden Betreuungsangebotes;
- großzügige Freistellungen von der Erwerbsarbeit bei der Geburt und der Erkrankung von Kindern;

---

<sup>76</sup> Vgl. nur das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Pflegeversicherung vom 03. April 2001.

<sup>77</sup> Vgl. dazu die ausführliche Darstellung der Problematik bei Lampert 2001, S. 16 ff.

- eine familienfreundliche Arbeitswelt u.a. durch Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse und der Arbeitszeiten;
- Weckung der Bereitschaft der Ehemänner und Väter zu einer stärkeren Beteiligung an hauswirtschaftlichen und Familienaufgaben;
- die Gleichbewertung von Familienarbeit und Erwerbsarbeit;
- die Förderung der Reintegration von Eltern in die Arbeitswelt nach der Elternpause.

### 3. *Familiengerechte Wohnungsversorgung* durch

- die Festsetzung von Mindeststandards für die Wohnungsversorgung nach Größe, Struktur und Ausstattung;
- einen ausreichenden Mieterschutz;
- die Entlastung von Familien, die zur Miete wohnen, durch einkommens- und familiengrößenabhängige Mietzuschüsse und ihre regelmäßige Anpassung an die Mietenentwicklung (wie sie im Grundsatz im Wohngeldgesetz verwirklicht ist);
- die Förderung des Baus von Wohnungen durch die Gewährung öffentlicher Mittel in Form von Darlehen oder Zuschüssen (sozialer Wohnungsbau), die bevorzugt für einkommensschwache Familien zur Verfügung gestellt werden, die wegen persönlicher Merkmale oder besonderer Lebensumstände Schwierigkeiten haben, öffentlich nicht geförderte Wohnungen anzumieten oder Wohnungseigentum zu erwerben;
- die Förderung des Erwerbs von familiengerechtem Wohnungseigentum.

### 4. *Ausbau der Infrastruktur* für Familien, d.h.

- der familienunterstützenden Kinderbetreuungseinrichtungen,
- der verschiedenen Arten familienrelevanter Beratungsinstitutionen,
- familienunterstützender Sozialeinrichtungen und
- sozialer Stützungsnetze sowie
- einer familiengerechten Orientierung des Gesundheitssystems.

Dieser keineswegs vollständige Überblick über familienpolitische Zielsetzungen und Aufgaben macht erkennbar, dass die Diskrepanz zwischen dem zur Zielerreichung erforderlichen Mittelbedarf und den Mitteln, die verfügbar sind bzw. verfügbar gemacht werden können, ganz erheblich ist. Anders formuliert: eine rationale Familienpolitik, die ja auf die Summe der Ziele bezogen sein muss, macht eine zeitraumbezogene, langfristig angelegte Strategie erforderlich, d.h. eine zeitraumbezogene familienpolitische Konzeption, die alle in der Gesellschaft als erstrebenswert anerkannten Ziele und die zu ihrer Erreichung erforderlichen Mittel und Mittelbedarfe enthält und folgenden Kriterien genügt:

1. Sie muss – ausgehend von den für die nahe Zukunft verfügbaren Mittel – Nah- und Fernziele unterscheiden und innerhalb der Nah- wie auch der Fernziele Prioritäten bzw. Zielerreichungsetappen festlegen;

2. sie muss dabei die Komplementarität der Mittel beachten, weil die Effizienz der eingesetzten Mittel umso höher ist, je besser die Mittelkomplementarität beachtet wird,<sup>78</sup>
3. sie muss der Tatsache besonders Rechnung tragen, dass Familienpolitik eine Querschnittsaufgabe ist. Die Erreichung ihrer Ziele hängt nicht nur vom Einsatz familienpolitischer Instrumente im engeren Sinne ab, sondern auch vom Einsatz beschäftigungs-, arbeitsmarkt-, vermögens-, wohnungs- und verkehrspolitischer Instrumente, vom Einsatz jugend-, alten- und frauenpolitischer Instrumente und zwar auf allen politischen Ebenen – der Bundes-, der Landes- und der Kommunalebene. Auch die nicht staatlichen Träger, wie Wohlfahrtsverbände, Kirchen, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften müssen in die Ziel-Mittel-Konzeption einbezogen werden. Der Querschnittscharakter der Familienpolitik macht eine horizontale bereichsübergreifende Koordinierung familienpolitischer Aktivitäten erforderlich, d.h. eine Koordinierung der Politik zwischen den verschiedenen Ministerien bzw. Verwaltungen auf einer bestimmten politischen Ebene (Zentralstaat, Länder, Bezirke und Städte) ebenso wie eine vertikale Abstimmung zwischen dem Zentralstaat, den Ländern sowie den Bezirken und Städten. Im Fünften Familienbericht wird dazu ausgeführt: Effizienz der Familienpolitik setzt voraus, "dass die Träger auf allen Ebenen Familienpolitik als ihre Aufgabe begreifen und zusammenwirken, um ein zieladäquates, möglichst vollständiges und möglichst gut aufeinander abgestimmtes, komplementäres Instrumentarium zu entwickeln und koordiniert einzusetzen".<sup>79</sup>
4. schließlich sei hervorgehoben, dass die Effizienz der Familienpolitik ganz entscheidend von ihrer Verlässlichkeit und Konstanz abhängt. Eine instabile, diskontinuierliche Familienpolitik wird Zweifel in die Verlässlichkeit der wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen für das Leben in Familien aufkommen lassen, zumal ja Entscheidungen für Kinder die Lebenslage der Eltern und der Kinder dauerhaft beeinflussen.

---

<sup>78</sup> Ein Beispiel ist die Abstimmung zwischen den Instrumenten Erziehungsurlaub, Erziehungsgeld, Erziehungsjahre und Reintegrationschancen in das Erwerbsleben. Ohne Erziehungsgeld, die Anerkennung von Erziehungsjahren und ohne Reintegrationschancen in das Erwerbsleben würde der Erziehungsurlaub weit weniger beansprucht.

<sup>79</sup> Bundesministerium für Familie und Senioren 1994 (Fünfter Familienbericht), S. 274.



## Literaturverzeichnis

- Allensbacher Institut für Demoskopie, 1997, Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1993 – 1997, München
- Auer, A., 1986, Ehe und Familie I. Theologisch, in: Staatslexikon. Recht, Wirtschaft, Gesellschaft, 2. Bd., 7. Aufl., Freiburg u.a., S. 86 ff.
- Becker, I., 2001, Personelle Einkommensverteilung 1993 und 1998: Ergebnisse der EVS zur Ungleichheit innerhalb und zwischen sozioökonomischen Gruppen, Arbeitspapier Nr. 26 des Instituts für Volkswirtschaftslehre an der Universität Frankfurt/Main, Frankfurt
- Bethusy-Huc, V. Gräfin von, 1987, Familienpolitik, Tübingen
- Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit (Hg.), Bevölkerungsentwicklung und nachwachsende Generation, Bonn
- Bundesminister für Wirtschaft (Hg.), 1980, Wirtschaftspolitische Implikationen eines Bevölkerungsrückgangs. Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, Göttingen
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend /Hg.), 2001, Gerechtigkeit für Familien. Zur Begründung und Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs, Gutachten des wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen, Stuttgart
- Claessens, D., 1967, Familie und Wertesystem. Eine Studie zur "zweiten, soziokulturellen Geburt des Menschen", 2. Aufl., Berlin
- CDU Grundsatzprogramm, 1994, Freiheit in Verantwortung
- CDU Wertekommission, 2002, Die neue Aktualität des christlichen Menschenbildes, o.O.
- CSU Landesleitung, 1993, Grundsatzprogramm der Christlich-sozialen Union in Bayern, München
- Deutsche Shell (Hg.), 2000, Jugend 2000, 13. Shell Jugendstudie, 2 Bde. Opladen
- Deutscher Bundestag (Hg.), 1994, Zwischenbericht der Enquête-Kommission Demographischer Wandel. Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und die Politik, Bonn
- Deutscher Bundestag (Hg.) 1994, Demographischer Wandel. Zweiter Zwischenbericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel“ – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und die Politik, Bonn
- Elfter Kinder- und Jugendbericht, 2000, Bonn
- Felderer, B., 1983, Wirtschaftliche Entwicklung bei schrumpfender Bevölkerung, Berlin u.a.
- Galler, H., 1991, Opportunitätskosten der Entscheidung für Familie und Haushalt, in: S. Gräbe (Hg.), Der private Haushalt als Wirtschaftsfaktor, Frankfurt/Main, S. 118 ff.
- Goldschmidt, N., Beestermöller, G., Steger, G. (Hg.), 2002, Die Zukunft der Familie und ihre Gefährdungen, Norbert Glatzel zum 65. Geburtstag, Münster u.a.
- Goode, J. W., 1972, Family, in: Colliers Encyclopedia, Bd. 9, New York, S. 545 ff.
- Grub, M., Quinke, H., Wurch, G., 2000, Entwicklung der Familieneinkommen in den 90er Jahren, Expertise für das BMFSFJ, Bonn
- Hauser, R., 1995, Die Entwicklung der Einkommenslage von Familien über zwei Dekaden – einige empirische Grundlagen zur Würdigung der deutschen Familienpolitik, in: G. Kleinhenz (Hg.), Soziale Ausgestaltung der Marktwirtschaft. Die Vervollkommnung einer sozialen Marktwirtschaft als Daueraufgabe der Ordnungs- und Sozialpolitik, Berlin, S. 133 ff.
- Heck, B. (Hg.), 1988, Sterben wir aus? Die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, Freiburg u.a.
- Hermanns, M. 2000, Das humane, soziale und ökonomische Leistungspotenzial von Familien, in: B. Jans, A. Habisch, E. Stutzer (Hg.), Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale. Festschrift für Max Wingen zum 70. Geburtstag, Graftschaft, S. 99 ff.
- Ipos, 1999, Jugendliche und junge Erwachsene in Deutschland, Mannheim
- Kaufmann, F.-X., 1995, Zukunft der Familie im vereinten Deutschland. Gesellschaftliche und politische Bedingungen, München
- Kirner, E., 1999, Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts erfordert Reform der staatlichen Förderung von Ehe und Familie, in DIW-Wochenberichte 8/99
- Klose, A., 1993, Christliche Soziallehre. Eine ökonomische Herausforderung, Graz u.a.
- Koch, R., 2002, Familienförderung ist die beste Wirtschaftsförderung, in: Soziale Ordnung. Zeitschrift der Sozialausschüsse der CDU, 1, S. 12 ff.

- Kohl, H., 1993, 40 Jahre Familienpolitik, in: Bundesministerium für Familie und Senioren (Hg.), 40 Jahre Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland – Rückblick und Ausblick, Neuwied, S. 7 ff.
- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, 1997, Erwerbslosigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen, Teil III: Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungslage, Bonn
- Krüsselberg, H.-G., 1997, Über die Bedeutung von Familie und Familienpolitik in einer Sozialen Marktwirtschaft, in: ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 48, S. 529 ff.
- Krüsselberg, H.-G., 2001, Familie, in: M. Honecker u.a. (Hg.) Evangelisches Soziallexikon, Neuausgabe, Stuttgart, Sp. 473 ff.
- Lampert, H., 1994, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Familienpolitik aus familienpolitischer Sicht, in: W. Bottke, Familie als zentraler Grundwert in demokratischen Gesellschaften, St. Ottilien, S. 43 ff.
- Lampert, H., 1996, Priorität für die Familie, Plädoyer für eine rationale Familienpolitik, Berlin
- Lampert, H., 2001, Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familienarbeit als aktuelle und zentrale Zielsetzung der Familienpolitik, Beitrag Nr. 211 der Volkswirtschaftlichen Diskussionsreihe des Instituts für Volkswirtschaftslehre der Universität Augsburg, Augsburg
- Langer-El Sayed, I., 1980, Familienpolitik. Tendenzen, Chancen, Notwendigkeiten, Frankfurt/ Main
- Lüscher, K., 2001, Soziologische Annäherungen an die Familie, Konstanz
- Mensen, B. 1982, Ehe und Familie in verschiedenen Kulturen, St. Augustin
- Messner, J., 1969, Das Gemeinwohl. Idee, Wirklichkeit, Aufgaben, 2. Aufl., Osnabrück
- Mücl, W.J., 2002, Familie und Familienpolitik aus allokativer Sicht, in: N. Goldschmidt u.a. (Hg.), Die Zukunft der Familie und ihre Gefährdungen, Norbert Glatzel zum 65. Geburtstag, Münster u.a., S. 301 ff.
- Nell-Breuning, O.v., 1968, Baugesetze der Gesellschaft, Freiburg u.a.
- Neubauer, E., 1988, Alleinerziehende Mütter und Väter. Eine Analyse der Gesamtsituation, Bonn
- Schäfer, R., Pirson, D., 1987, Ehe und Familie, in: R. Herzog u.a. (Hg.), Evangelisches Staatslexikon, 3. Aufl., 1. Bd., Stuttgart, Sp. 639 ff.
- Schäuble, W., 1994, Und der Zukunft zugewandt, Berlin
- Sennett, R., 1998, Der flexible Mensch. Die Kultur des neuen Kapitalismus, Berlin
- Spellenberg, A., Landau, D., Habich, R. 1992, Orientierungen und subjektives Wohlbefinden in West- und Ostdeutschland, in: W. Glatzer, H.-H. Noll (Hg.), Lebensverhältnisse in Deutschland; Ungleichheit und Angleichung, Frankfurt/ New York, S. 249 ff.
- Statistisches Bundesamt, 1990, Familien heute – Strukturen, Verläufe und Einstellungen, Stuttgart
- Strasser, J., 2000, Triumph der Selbstdressur, in: Süddeutsche Zeitung am Wochenende vom 16./17.10.2000
- Suhr, D., 1990, Transferrechtliche Ausbeutung und verfassungsrechtlicher Schutz von Familien, Müttern und Kindern, in: Der Staat, S. 69 ff.
- Wingen, Max, 1995, Familie – ein vergessener Leistungsträger? Grafschaft
- Zeidler, W., 1983, Ehe und Familie, in: E. Benda, W. Maihofer, J. Vogel (Hg.), Handbuch des Verfassungsrechts, Berlin u.a., S. 555 ff.