

Gerechtigkeit für Familien

Zur Begründung und Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs

Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen

Band 202
Schriftenreihe des Bundesministeriums
für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Verlag W. Kohlhammer

Inhaltsverzeichnis

Seite

Vorwort	V
Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse	XV
1. Einführung	1
1.1 Ansatzpunkte und Ziele dieses Gutachtens	1
1.2 Zur Integration von Familienlasten- und Familienleistungsausgleich – Die Entwicklung eines neuen familienpolitischen Paradigmas	4
1.3 Zum Stellenwert von Familienlasten- und Familienleistungsausgleich in der Debatte um die Reform des Sozialstaates	7
1.4 Gerechtigkeit für Familien – ein Grundanliegen von Familienlasten- und Familienleistungsausgleich	8
1.5 Überblick über den Aufbau des Gutachtens	11
2. Die Entwicklung des Familienlasten- und des Familienleistungsausgleichs und seiner Leitbilder in der Bundesrepublik Deutschland	15
2.1 Ausgangssituation und Anfänge einer eigenständigen Familienpolitik (1949 - 1953)	16
2.2 Die Zeit von der Gründung des Bundesministeriums für Familienfragen bis zum Ende der großen Koalition (1953 - 1969)	18
2.3 Die Familienpolitik in der Zeit der sozial-liberalen Koalition (1969 -1982)	24
2.3.1 Der Abbau des dualen Familienlastenausgleichs	24
2.3.2 Änderungen im Ehe- und Familienrecht als Folge der Orientierung der Familienpolitik an einem neuen Leitbild	26
2.3.3 Die Verbesserung der Lebenslage von Müttern und Kindern	28
2.4 Wiederbelebung des dualen Familienlastenausgleichs und Weiterentwicklung der Familienpolitik (1982 - 1998)	28

2.4.1	Die Wiedereinführung des dualen Familienlastenausgleichs	29
2.4.2	Weiterentwicklung des Instrumentariums der Familienpolitik.....	30
2.4.3	Reform des dualen Familienlastenausgleichs im Jahre 1995	34
2.4.4	Familienpolitik nach der Wiedervereinigung.....	39
2.5	Familienpolitik in der Zeit der rot-grünen Koalition (ab Oktober 1998)	41
2.6	Zusammenfassung.....	43
2.6.1	Die Entwicklungsphasen der Familienpolitik	43
2.6.1.1	Familienpolitik in der Zeit christlich-liberaler Koalitionen (1953 - 1969).....	43
2.6.1.2	Familienpolitik in der Zeit der sozial-liberalen Koalition (1969 - 1982).....	43
2.6.1.3	Die Familienpolitik der christlich-liberalen Koalition (1982 - 1998)	44
2.6.1.4	Die Familienpolitik der rot-grünen Koalition seit 1999	45
2.6.2	Konzeptionelle Mängel und Unzulänglichkeiten des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs aus der Perspektive zielgerichteter Familienpolitik	46
2.7	<i>EXKURS</i> : Familienpolitik und Leistungen für Familien in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union.....	47
2.7.1	Europäische Familienpolitik.....	48
2.7.2	Entwicklung der familienpolitischen Handlungstypen.....	51
2.7.3	Die Hauptentwicklungen in den 90er Jahren.....	54
2.7.4	Die Familienförderung in den EU-Staaten.....	56
3.	Der Familienlasten- und Familienleistungsausgleich als Beitrag zur Reform des Sozialstaates.....	61
3.1	Begründungen und Begründungsmöglichkeiten für den Familienlastenausgleich	61
3.1.1	Die Absicherung familienspezifischer Lebensrisiken	67

3.1.2	Allokationspolitische Argumente	68
3.1.3	Verteilungspolitische Argumente.....	69
3.1.4	Grundtypen von Maßnahmen eines Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs.....	70
3.2	Gerechtigkeit als Grundlage und Ziel eines Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs.....	72
3.3	Gerechtigkeit für Familien nach dem Grundgesetz.....	80
3.4	Die Reform des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs als Beitrag zum Umbau des Sozialstaates.....	82
4.	Leistungen von Familien	87
4.1	Die Leistungen von Familien im Schattenöffentlicher Aufmerksamkeit.....	87
4.2	Erläuterung des analytischen Konzepts	89
4.3	Die Leistungen des Mikrosystems Familie	91
4.3.1	Leistungen durch Familientätigkeiten und Haushaltsarbeit..	91
4.3.2	Die Entscheidungen und Leistungen für Kinder	96
4.3.3	Pflege und Regeneration der Familienmitglieder	97
4.3.4	Die Sozialisations- und Bildungsleistungen sowie die soziale Platzierung der Kinder.....	100
4.3.5	Die emotionale Stabilisierung der Familienmitglieder	102
4.4	Die Leistungen von Familien für die Gesellschaft: die Bildung und Erhaltung des gesellschaftlichen Humanvermögens und intergenerationeller Solidarität.....	103
4.4.1	Die Leistungen der Familien zur qualitativen Entwicklung des Humanvermögens	104
4.4.2	Die Leistungen der Familien zur Erhaltung des Humanvermögens.....	107
4.4.3	Der Beitrag der Familien zur Reproduktion der Gesellschaft	108
4.4.4	Der Beitrag der Familien zur Stabilisierung der intergenerationellen Solidarität.....	112
4.5	Warum sollen Leistungen der Familien für die Gesellschaft ausgeglichen werden?	112

4.5.1	Gründe für den Ausgleich familialer Leistungen für die Gesellschaft.....	113
4.5.2	Gründe für den Ausgleich der Leistungen für die Kinder- generation durch die Kindergeneration	115
4.6.	Zum Wert des Beitrags der Familien zur Humanvermögens- bildung	116
5.	Lasten durch Kinder – Eine konzeptionelle Klärung.....	119
5.1	Der Ausgangspunkt: Die Idee der Opportunitätskosten	119
5.2	Opportunitätskosten des Aufziehens von Kindern und Lasten durch Kinder	122
5.3	Lasten durch monetäre Aufwendungen der Eltern und deren steuerliche Berücksichtigung	124
5.4	Lasten durch staatliche Realleistungen.....	125
5.5	Lasten durch Einschränkungen der Erwerbstätigkeit der Eltern zur Kinderbetreuung	126
5.6	Lasten durch nicht-monetäre Kosten	130
5.7	Die Bedeutung der zeitlichen Verteilung der Lasten durch Kinder	132
5.8	Von der Verteilung kindbedingter Lasten zum Familien- lastenausgleich.....	132
5.9	Lasten und Nutzen durch Kinder – Vom bedarfsgerechten Lastenausgleich zur kommutativen Gerechtigkeit des Leistungsausgleichs	135
6.	Leistungen für Kinder und Lasten durch Kinder – Versuch einer empirischen Abschätzung.....	137
6.1	Leistungen der Familien und Lasten durch Kinder – Von der Theorie zur empirischen Messung.....	137
6.2	Der Untersuchungsansatz.....	139
6.3	Private und öffentliche Aufwendungen für Kinder im Familienzyklus.....	144
6.4	Private und öffentliche Aufwendungen für Kinder – Gesamtbeträge.....	153

6.5	Private und öffentliche Aufwendungen in der Phase tertiärer Bildung	162
7.	Konzepte eines gerechten Familienlasten- und Familien- leistungsausgleichs	167
7.1	Horizontal gerechte Verteilung der Steuerlasten	171
7.1.1	Horizontale Gerechtigkeit im Rahmen des Leistungs- fähigkeitsprinzips	171
7.1.2	Steuergerechtigkeit nach den Entscheidungen des Bundes- verfassungsgerichts	174
7.1.3	Die praktizierte Optionslösung – eine kritische Beurteilung .	180
7.1.4	Zum Ausmaß der kindbedingten Minderung der Leistungs- fähigkeit - die jüngste Sicht des Bundesverfassungs- gerichts	184
7.2	Leistungsausgleich aufgrund externer Erträge	190
7.2.1	Gesellschaftliche Erträge durch Familientätigkeit	191
7.2.2	Gesellschaftliche Belastung durch unzureichende Funktionserfüllung	193
7.2.3	Ansatzpunkte eines Ausgleichs der familialen Leistungen für die Gesellschaft	195
7.3	Intergenerationeller Leistungsausgleich	199
7.3.1	Grundüberlegungen	199
7.3.2	Zur Begründung eines intergenerationellen Leistungs- ausgleichs	201
7.3.2.1	Unzureichende Schenkungen und Kreditgewährung an die nachwachsende Generation auf privater Basis	202
7.3.2.2	Kollektive Alterssicherung	204
7.3.3	Das System des intergenerationellen Leistungsausgleichs .	205
7.3.4	Schritte zur Umsetzung des intergenerationellen Leistungs- ausgleichs	210
7.4	Intertemporale Umverteilung	211
7.4.1	Intertemporale Umverteilung der elterlichen Konsumein- schränkungen	212

7.4.2	Intertemporale Umverteilung der Zeitaufwendungen für Kinder	213
7.4.3	Maßnahmen zur intertemporalen Umverteilung	213
7.5	Familienbezogene Verteilungs- und Umverteilungspolitik im Sinne einer bedarfsgerechten Umverteilung (Familienlastenausgleich).....	216
7.5.1	Kritische Aspekte des (korrigierten) Marktergebnisses aus Sicht einer bedarfsorientierten Umverteilung zugunsten von Familien	218
7.5.2	Konsequenzen für (um-)verteilungspolitische Eingriffe des Staates	221
7.5.3	Berücksichtigung von Verteilungs- und Umverteilungsaspekten.....	223
7.5.4	Spezielle Politikfelder mit monetären und/oder Realtransfers an Familien.....	224
7.5.5	Zum Ausmaß eines monetären Ausgleichs familialer Lasten.....	229
7.5.5.1	Maßnahmen zum Ausgleich der Prozesschancen	230
7.5.5.2	Monetäre Ausgleichsmaßnahmen und Startchancengerechtigkeit	231
7.5.5.3	Modelle eines Kinderfördergeldes.....	233
7.6	Integration der Teilkonzepte zu einer Gesamtkonzeption	236
7.6.1	Die umfassende Lösung.....	237
7.6.2	Die adäquate Berücksichtigung der einzelnen Teilprobleme	239
7.6.3	Konzeptionelle Schritte zur Anpassung des heutigen Systems.....	241
8.	Empfehlungen	245
8.1	Allgemeine Empfehlungen	246
8.2	Konkrete Empfehlungen.....	249

Anhang	259
Anhang 6-A: Zur Konstruktion typischer Familienzyklen.....	259
Anhang 6-B: Private und öffentliche Aufwendungen für Kinder- Berechnungsmodalitäten	265
Anhang 6-C: Öffentliche Aufwendungen für Kinder im Familien- zyklus.....	291
Abbildungsverzeichnis	299
Tabellenverzeichnis	301
Literaturverzeichnis	303
Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	319