

Luxusgut Kind zwischen Privatinteresse und gesellschaftlicher Verpflichtung – Zu den Kontroversen in der familien- politischen Debatte

Von Notburga Ott*

Zusammenfassung: In der gegenwärtigen familienpolitischen Diskussion zeigen sich heftige Kontroversen sowohl hinsichtlich der Ziele wie auch der zu ergreifenden Maßnahmen. Während die einen Kinder als Privatangelegenheit der Eltern ansehen, fordern die anderen die Verantwortung des Staates ein, die jedoch teilweise auf eine Übernahme der finanziellen Belastungen verkürzt wird. Eine neue Akzentuierung dieser Fragen bringt die infolge der PISA-Studie entbrannte bildungspolitische Diskussion, die jedoch unabhängig von der familienpolitischen geführt wird. In diesem Artikel werden die verschiedenen Sichtweisen systematisch hinterfragt und aus einer ökonomischen Perspektive zueinander in Bezug gesetzt, um Ansatzpunkte für eine rationale Familienpolitik aufzuzeigen.

Summary: The recent debate in family policy has been characterised by controversies concerning the aims as well as the measures that should be taken. Some hold that bringing up children is a private family matter; others point to the responsibility of government, which is often reduced to financing parental costs. The PISA study has brought new aspects into this debate. However, the discussion focuses on education policy and excludes family aspects. In this article the different points of view are contrasted in order to find the basis for a more rational family policy.

Die Parteien aller politischer Couleur entdecken zurzeit die Familie, und familienpolitische Maßnahmen gelangen auf die politische Agenda. Ein Thema, das jahrzehntelang ein Nischendasein führte, erringt in diesem Jahr sogar einen Platz unter den Wahlkampfthemen. Denn was Demographen und Familienforscher seit fast drei Jahrzehnten wissen und sagen, ist nun auch in der Bevölkerung und der Politik angekommen: Die Deutschen werden immer weniger. Die deutsche Gesellschaft wird immer älter. Es wachsen immer weniger Kinder nach. Daraus erwachsen gravierende Probleme sowohl für den Arbeitsmarkt als auch für die sozialen Sicherungssysteme, insbesondere das umlagefinanzierte Alterssicherungssystem. In der heute im Erwerbsleben stehenden Generation wächst die Erkenntnis, dass sie im Rahmen der gegenwärtigen Sicherungssysteme keine ausreichende Absicherung für das Alter zu erwarten hat. Auf dem Arbeitsmarkt macht sich bereits jetzt – trotz im Durchschnitt hoher Arbeitslosigkeit – in einigen Branchen der fehlende Nachwuchs bemerkbar, was zu Produktivitätseinbußen und langfristig auch zu Abwanderung bestimmter Branchen führen kann. Die „Lücke“ mit Zuwanderung schließen zu wollen, weckt Verunsicherung und Ängste in der Bevölkerung, wie die Debatte um das Zuwanderungsgesetz zeigt.

Das Problem, das in der Öffentlichkeit momentan wahrgenommen wird, ist damit eigentlich nicht die Frage nach der „Familie“, nach ihren Funktionen in unserer Gesellschaft und

* Lehrstuhl für Sozialpolitik und öffentliche Wirtschaft, Ruhr-Universität Bochum, E-Mail: notburga.ott@ruhr-uni-bochum.de

ob sie diese adäquat erfüllt und erfüllen kann, sondern die bevölkerungspolitisch motivierte Frage nach dem quantitativen Umfang der nachwachsenden Generation. Überlegungen, mit welchen Maßnahmen die Neigung, Kinder zu bekommen, gesteigert werden kann, stehen daher im Zentrum der Diskussion über Familienpolitik.

Das relativ schlechte Abschneiden deutscher Schüler bei den international vergleichenden Bildungsstudien TIMSS¹ und PISA² weist allerdings deutlich darauf hin, dass auch der qualitative Aspekt der Humanvermögensbildung nicht vernachlässigt werden darf. Dieser wird jedoch in der deutschen Diskussion ausschließlich beim Bildungssystem verortet.³ So bezogen sich die ersten Reaktionen auf die Ergebnisse der PISA-Studie ausschließlich auf das schulische Bildungssystem. Und obwohl bereits aus den ersten Veröffentlichungen der PISA-Studie deutlich wird, wie wichtig der familiäre Hintergrund und das Zusammenwirken von familialer Erziehung und Bildungssystem für den Bildungserfolg sind⁴, wird dieser Zusammenhang in den Verlautbarungen hier zu Lande nicht thematisiert. Obgleich von den Eltern erwartet wird, dass sie „durch engagierte Erziehungsarbeit die Grundlagen für eine solche Bildungspolitik legen“⁵, wird nicht nach den Voraussetzungen dafür gefragt und welche Aufgaben dabei eine staatliche Familienpolitik hätte.

1 Das konzeptionelle Problem: Eltern als Adressaten der Familienpolitik

Dass diese beiden Aspekte der Quantität und der Qualität des Humankapitals in der familienpolitischen Diskussion nicht zusammengebracht werden, mag vor allem an der Fokussierung auf die Eltern als Adressaten familienpolitischer Maßnahmen liegen. Dies wiederum dürfte verschiedene Ursachen haben.

Zunächst einmal ist die Pflege und Erziehung der Kinder als das natürliche Recht der Eltern sowie als die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht im Grundgesetz, Artikel 6 Absatz 2, festgeschrieben. Zwar wird an gleicher Stelle auch die staatliche Gemeinschaft verpflichtet, über das Kindeswohl zu wachen, was jedoch aufgrund des elterlichen Erziehungsprimats direkt an das Kind gerichtete Maßnahmen auch ohne Zustimmung der Eltern nur mit besonderer Begründung erlaubt.⁶ Zudem mögen aus Sicht der handelnden Politiker die Eltern unter wahlstrategischen Gesichtspunkten die interessantere Zielgruppe darstellen.

Des Weiteren wurden in der Vergangenheit familienpolitische Anstöße mehrfach vom Bundesverfassungsgericht⁷ gegeben, das mit seinen Urteilen den Gesetzgeber zwang, verfassungswidrige Zustände zu beseitigen. Anlass war jeweils die Klage von betroffenen Eltern,

¹ Vgl. Mullis et al. (2000) und Martin et al. (2000).

² Vgl. OECD (2001) und Deutsches PISA-Konsortium (2001).

³ Dies zeigt sich z. B. auch im Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (2001), in dem das „Humanvermögen als Summe aus Bildungsaufwendungen und entgangenen Einkommen“ (S. XVIII) beziffert wird.

⁴ Siehe vor allem OECD (2001), Kapitel 6 und 8.

⁵ Vgl. die Neujahrsansprache 2002 des Bundeskanzlers.

⁶ Hierbei handelt es sich überwiegend um Maßnahmen (vor allem der Jugendhilfe) zum Schutz der Kinder vor Schaden durch die Eltern. Aber auch andere Maßnahmen wie die allgemeine Schulpflicht oder die in der Vergangenheit bestandene Impfpflicht setzen das Elternrecht außer Kraft. Zur Diskussion von Elternrecht, Kindeswohl und staatlichem Wächteramt vgl. z. B. die Beiträge in Proksch (1993).

⁷ Vgl. vor allem: BVerfGE 43/108 vom 23. November 1976, BVerfGE 61/319 vom 3. November 1982, BVerfGE 66/214 vom 22. Februar 1984, BVerfGE 67/290 vom 4. Oktober 1984, BVerfGE 68/143 vom 17. Oktober 1984, BVerfGE 82/60 vom 29. Mai 1990, BVerfGE 82/198 vom 12. Juni 1990, BVerfGE 87/1 vom 7. Juli 1992, BVerfGE 87/153 vom 25. September 1992, BVerfGE 89/346 vom 26. Januar 1994, BVerfGE 94/241 vom 12. März 1996, BVerfGE 99/216, 246, 268 und 273 vom 10. Nov. 1998 und 1 BvR 1629/94 vom 3. April 2001.

die sich aufgrund der Wahrnehmung ihrer Elternrechte und -pflichten in der Gesellschaft benachteiligt sahen, weshalb vor allem deren Angelegenheiten auf die politische Agenda gerückt wurden. Zudem kamen dabei nur solche Problemfälle zur Verhandlung, bei denen finanzielle Aspekte im Vordergrund standen, die durch die staatliche Steuer- und Sozialgesetzgebung geregelt werden. Faktische Benachteiligungen z. B. am Arbeitsmarkt oder auf Versicherungs- und Kreditmärkten, die nicht durch das staatliche Regelwerk bedingt sind, haben dagegen kaum Chancen, vor dem Verfassungsgericht verhandelt zu werden.⁸ Durch die Urteile des Bundesverfassungsgerichts wurde daher den steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Aspekten eine hohe Priorität im Bereich der Familienpolitik zugewiesen, die angesichts begrenzter Haushaltsmittel anderweitige familienpolitische Aktivitäten weitgehend verdrängten.

Nicht zuletzt sind es jedoch auch die Ökonomen bzw. die familienökonomische Sichtweise, die einen Bias in die familienpolitische Diskussion gebracht haben. Denn obwohl Gary Becker, der Begründer der neuen Familienökonomik, den Zusammenhang von „Quantity and Quality of Children“⁹ – als einen Trade off bei der Entscheidungsfindung der Eltern – gesehen und damit einen entscheidenden Beitrag zur Erklärung des so genannten „demographischen Übergangs“ in hoch entwickelten Gesellschaften geleistet hat, hat er mit diesen Analysen gleichzeitig eine Sichtweise geprägt, die diesen Zusammenhang auf gesamtgesellschaftlicher Ebene aus dem Blick geraten lässt.¹⁰ Der familienökonomische Ansatz, der – wie der ökonomische Ansatz generell – von eigenverantwortlichen, rational handelnden Individuen ausgeht, stellt die Entscheidung der Eltern in den Mittelpunkt seiner Betrachtungen. Die Entstehung von Handlungskompetenzen, die zu diesem selbstverantwortlichen Verhalten notwendig sind, wird dabei ausgeblendet. Kinder als noch nicht selbstverantwortlich handelnde, gleichwohl mit eigenen Persönlichkeitsrechten ausgestattete Mitglieder der Gesellschaft haben in diesem Ansatz konzeptionell keinen Platz.¹¹ Daher wird ausschließlich die Sicht der Eltern eingenommen und die Entscheidung für ein Kind mit anderen privaten, Kosten verursachenden Entscheidungen – wie der Nachfrage nach einem Konsumgut oder einer Investitionsentscheidung – verglichen. Eltern treffen ihre Wahl für ein Kind unter Kenntnis der gesamten künftigen Kosten (bzw. entsprechender Erwartungswerte), die wiederum von der geplanten „Qualität“ abhängen, da hierfür elterliche Investitionen in das Humanvermögen ihrer Kinder notwendig sind. Die Quantitäts-Qualitätsentscheidung findet im elterlichen Kalkül also simultan statt und hängt von den Nutzenerwartungen der Eltern ab. Nicht von den Eltern kommende Inputfaktoren bei der Humanvermögensbildung werden dabei nur insoweit berücksichtigt, wie sie die Kosten und den erwarteten Nutzen der Eltern erhöhen oder senken. Kinder werden damit zur reinen Privatsache. Die Auswirkungen elterlicher Aktivitäten auf andere Gesellschaftsmitglieder können dabei mit dem Externalitätenkonzept erfasst werden. Umgekehrt finden jedoch erbrachte oder fehlende Leistungen der Gesellschaft bei der Humanvermögensbildung keinen systemati-

8 Zwar mag sich aus Artikel 6, Absatz 1 des Grundgesetzes, der die Familie unter besonderen Schutz der staatlichen Ordnung stellt, die Verpflichtung des Staates zu aktiver Förderung der Familie und dem Abbau von Benachteiligungen in allen Lebensbereichen ableiten – ein individueller Rechtsanspruch auf derartige familienpolitische Maßnahmen, der eine Verfassungsbeschwerde betroffener Eltern begründen würde, folgt daraus jedoch nicht. Nach Art. 93 I Nr. 4a GG ist eine Verfassungsbeschwerde nur dann begründet, wenn ein Grundrecht oder ein grundrechtsgleiches Recht durch eine Maßnahme der öffentlichen Gewalt verletzt worden ist. Der Beschwerdeführer kann dabei immer nur die Verletzung eigener Grundrechte geltend machen. Bei unterlassenen staatlichen Aktivitäten dürften damit die Voraussetzungen für eine Verfassungsbeschwerde kaum gegeben sein.

9 Vgl. hierzu vor allem Becker (1960) und Becker und Lewis (1973).

10 Vgl. zur Darstellung und Kritik des Beckerschen Ansatzes Ott (1998).

11 Vgl. hierzu ausführlich und insbesondere zu den ordnungstheoretischen und -politischen Implikationen Ott (2000a und 2001a).

schen Platz. Und die Bedeutung der Humanvermögensbildung für die nächste Generation selbst wird, sofern sie über das private Investitionskalkül der Eltern hinausreicht, gar nicht berücksichtigt.

Konzeptionell bietet sich hier die Erweiterung des familienökonomischen Ansatzes in zweierlei Hinsicht an: (a) die Spezifizierung einer „Produktionsfunktion für Humanvermögen“, in der auch gesellschaftliche Inputfaktoren¹² berücksichtigt werden, und (b) die explizite Betrachtung eines echten Generationenvertrages auf Gegenseitigkeit an, der aber angesichts der Vertragsunfähigkeit der Kinder zum Zeitpunkt der Humanvermögensinvestitionen auf konstitutioneller Ebene angesiedelt und abgesichert sein muss. Eine solche Betrachtungsweise ist allerdings bislang in der Familienökonomik kaum verbreitet. Soweit sich die ökonomische Sichtweise zunehmend in der politischen Diskussion, bei Urteilsbegründungen des Verfassungsgerichts, aber vor allem in den Stellungnahmen wissenschaftlicher Beratungsgremien¹³ wieder findet, bleibt dieser Aspekt des genuinen Interesses der nächsten Generation an ihrer Humanvermögensbildung unterbelichtet und der gesellschaftliche Beitrag zu dieser in einer mit der familienpolitischen Diskussion unverbundenen Bildungspolitik verhaftet.

Nun ist es durchaus sinnvoll, wenn sich familienpolitische Maßnahmen an die Eltern richten, da diese überwiegend die Handelnden sind und politische Maßnahmen daher geeignete Anreize für deren Handeln setzen müssen. Stehen bei der Ausgestaltung der Regelungen jedoch nur die Interessen der gegenwärtigen Generation, d. h. der Verteilungskonflikt zwischen Eltern und Kinderlosen, im Vordergrund, mögen Maßnahmen ergriffen werden, die nicht nur die Interessen der nächsten Generation verletzen, sondern aufgrund fehlspezifizierter Generationen- und Gesellschaftsverträge auch die intendierten Ziele für die gegenwärtige Generation verfehlen.

2 Viele Gründe sprechen für staatliche familienpolitische Aktivitäten

In demokratischen, marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaften begründet sich politischer Handlungsbedarf neben Verteilungsaspekten vor allem durch Marktmängel. Das Einfordern von Eigenverantwortlichkeit als Grundvoraussetzung für Demokratie und Markt verlangt umgekehrt auch die Nichtverantwortlichkeit für vom Individuum nicht zu vertretende Marktmängel. Um im Sinne des Subsidiaritätsprinzips den Einzelnen in die Lage eigenverantwortlichen Handelns zu versetzen, wird daher die Beseitigung von Marktmängeln zu einer vorrangigen Aufgabe des Staates. Neben einem konstitutionellen Rahmen, der private Interaktionen durch die Möglichkeit verbindlicher Vertragsgestaltung überhaupt erst ermöglicht, gehören dazu die typischen Marktversagensphänomene wie die Bereitstellung öffentlicher Güter, externe Effekte und Marktzugangsprobleme.

¹² Hier bietet sich das von Coleman geprägte Konzept des „Sozialkapitals“ an, worunter man das Beziehungsgefüge formeller und informelle Institutionen versteht. Vgl. z. B. Coleman (1988) und zu einem Überblick Habisch (1999).

¹³ Beispielhaft sei hier der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung genannt, der in seinem jüngsten Jahresgutachten (2001/02) bei der Diskussion um die Konsequenzen des Pflegeversicherungsurteils des Bundesverfassungsgerichts (Kapitel 2.IV.4) wie auch in dem Gutachten des Jahres 1998/99 bei der Frage nach der steuerlichen Freistellung des kindlichen Existenzminimums (S. 228) ausschließlich die Anreizwirkungen der Maßnahmen auf die elterliche Entscheidung betrachtet, wobei implizit eine Sichtweise der Kinder als „Konsumgut“ zugrunde liegt.

Auch familienpolitische Maßnahmen sollten an diesen Grundsätzen orientiert sein. Da Eingriffe, die Teilgruppen der Gesellschaft entweder durch direkte Umverteilung oder durch Verbesserung von Rahmenbedingungen besser stellen, andere Teilgruppen zumindest kurzfristig und in bestimmten gesellschaftlichen Konstellationen schlechter stellen, ist es dabei unumgänglich, die Interessen aller betroffenen Gesellschaftsmitglieder mit einzubeziehen, um die langfristige bzw. prinzipielle Vorteilhaftigkeit der Maßnahmen für alle Gesellschaftsmitglieder aufzeigen zu können.¹⁴ Hinsichtlich familienpolitischer Regelungen handelt es sich dabei um die Eltern, die Kinder und die weiteren Gesellschaftsmitglieder.

- Das Interesse von *Eltern* an ihren Kindern und deren Humanvermögensbildung ist vor allem durch den individuellen Wunsch nach einem Zusammenleben mit Kindern¹⁵ bestimmt. Insofern handelt es sich dabei um eine private Entscheidung entsprechend der eigenen Präferenzen, deren Kosten prinzipiell selbst zu tragen sind. Politischer Handlungsbedarf besteht jedoch dann, wenn aufgrund von Marktmängeln oder staatlichen Eingriffen diese Kosten überhöht oder der erwartete Nutzen reduziert ist. Nun verhindern erstens mangelnde Zugangsmöglichkeiten zu Kreditmärkten häufig wohlfahrtssteigernde intertemporale Einkommensumschichtungen. Denn eine angemessene Vorverlagerung eines im Lebenslauf steigenden Einkommens scheitert auf privaten Kreditmärkten an der hohen, nicht versicherbaren Unsicherheit künftiger Einkommensverläufe.¹⁶ Zweitens entstehen für die Eltern überhöhte phasenspezifische Belastungen¹⁷, da fehlende Kinderbetreuungsmöglichkeiten und starre zeitliche Restriktionen am Arbeitsmarkt vielfach eine den individuellen Präferenzen entsprechende Zeitaufteilung zwischen Familien- und Erwerbstätigkeit verhindern.¹⁸ Drittens erschweren gesellschaftliche Rahmenbedingungen, die Kindern die notwendigen außerfamiliären Sozialisationserfahrungen zu weiten Teilen vorenthalten, die Aufgabe der Eltern, den angestrebten Erziehungserfolg zu erreichen. Sie büden diesen damit häufig sehr hohe, teilweise bis zur Überforderung reichende Anstrengungen auf.
- Von Seiten der *Kinder* besteht ein Interesse an einer Humanvermögensbildung, die ihnen eine möglichst gute Basis zur Verwirklichung ihrer Lebenspläne bietet. Hier besteht das prinzipielle Problem, dass mit der Bildung dieses Humanvermögens erst die Voraussetzungen für eigenverantwortliches Handeln geschaffen wird. Kinder können daher die Entscheidungen über die Investitionen in ihr Humanvermögen größtenteils nicht selbst treffen, was in dreifacher Weise einen staatlichen Handlungsbedarf begründet. Erstens bedürfen diese Investitionen in Humanvermögen Zuwendungen von anderer Seite, da Kinder zu Lebensbeginn üblicherweise über kein Vermögen verfügen. Private Kreditmärkte versagen dabei in doppelter Weise: aufgrund der mangelnden Versicherbarkeit von Einkommensrisiken und aufgrund einer mangelnden Verpflichtungs-

14 In pluralistischen Demokratien, in denen man hinsichtlich der meisten politischen Fragen von keinem Wertkonsens ausgehen kann, werden längerfristig nur solche Regelungen Bestand haben, von deren prinzipiellen Vorteilhaftigkeit auch für die eigene Situation der weitaus größte Teil der Bevölkerung überzeugt ist.

15 Dies umfasst nicht nur die Zeit des direkten Zusammenlebens in der Kindheitsphase. Üblicherweise erwarten Eltern einen lebenslangen Austausch mit ihren Kindern und insbesondere auch eine Unterstützung im Alter, die angesichts bestehender kollektiver Alterssicherungssysteme heutzutage nicht mehr monetärer Art ist, sondern ihren Schwerpunkt in den Sozialbeziehungen und eventuellen Pflegeleistungen hat.

16 Da aufgrund des hohen Moral Hazard private Versicherungsmärkte für Erwerbseinkommensrisiken nicht existieren, bleibt Personen, die über keine anderen als Sicherheit dienenden Vermögenswerte verfügen, der Zugang zu Krediten versperrt. Vgl. hierzu ausführlich Ott (2000b und 2001a).

17 Vgl. hierzu Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen (2001), Kapitel 7.4.

18 Zudem entstehen dadurch einseitige Risiken für Frauen, die üblicherweise ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen und damit einen individuellen Verlust in ihrem am Markt verwertbaren Humanvermögen hinnehmen mit entsprechend niedrigerem Einkommen auch in späteren Lebensphasen – ein Risiko, das sie im Falle des Scheiterns der Partnerbeziehung überwiegend alleine tragen. Vgl. hierzu Ott (1997).

übernahme durch die Kinder. Eine treuhänderische Kreditaufnahme mag hier letztlich nur von Seiten des Staates hinreichend legitimierbar sein.¹⁹ Stehen zweitens derartige Kredite nicht oder nur unzureichend zur Verfügung, sind Kinder auf Zuwendungen von anderer Seite, üblicherweise ihrer Eltern, angewiesen.²⁰ Sofern jedoch die Eltern die Mittel für eine optimale Humanvermögensbildung ihrer Kindern nicht aufbringen können oder wollen, ist es aus Gründen der Gewährung gleicher Entwicklungschancen Aufgabe des Staates, hier für einen Ausgleich der Startbedingungen zu sorgen.²¹ Drittens gewährleisten die elterlichen Erziehungs- und Sozialisationsleistungen, die diese aufgrund ihrer eigenen Interessen erbringen, nicht zwingend eine optimale Humanvermögensbildung im Sinne möglichst guter Lebenschancen der Kinder.²² Auch hier erfordert es das staatliche Wächteramt, Bedingungen zu schaffen, die Kindern einen hinreichenden Entwicklungsspielraum gewährleisten.²³

- Das Interesse der *Gesellschaft*²⁴ ist durch externe Effekte begründet, denn von den sozialen und wirtschaftlichen Fähigkeiten der nächsten Generation profitieren alle Gesellschaftsmitglieder. Besonders deutlich ist dies bei der umlagefinanzierten Alterssicherung, bei der alle Rentenansprüche – auch die der Kinderlosen – durch die nächste Generation eingelöst werden müssen. Doch auch darüber hinaus besteht ein Interesse der Gesellschaft an Investitionen in die nächste Generation und ihr Humanvermögen. Sie dienen dem Bestand, der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sowie der Sozialkultur der Gesellschaft und stellen quasi ein „öffentliches Gut“ dar.²⁵ Die Verantwortung dafür sollte daher auch von allen gemeinsam getragen werden. Dies gilt nicht nur hinsichtlich einer finanziellen Beteiligung, sondern vor allem auch hinsichtlich der Sicherstellung eines Sozialisationsumfeldes, das kindlicher Entwicklung umfassend gerecht wird. Wie bei allen öffentlichen Gütern ist jedoch mit der bekannten „Free-rider-Problematik“ zu rechnen. Individuell besteht kein Anreiz, sich finanziell oder direkt an der Humanvermögensbildung der Kinder anderer Leute zu beteiligen. Letztere findet daher nur soweit statt, soweit Kinder in die Sozialbeziehungen und Institutionen einbezogen sind, die für die eigenen Lebensumstände von Bedeutung sind. Je mehr diese Beziehungen in modernen Gesellschaften so organisiert werden, dass Kinder systematisch ausgeschlossen sind²⁶,

19 Die Finanzierung der Humanvermögensbildung durch die öffentliche Hand (Familienlastenausgleich, Kinderbetreuungseinrichtungen, Ausbildungssystem, Jugendeinrichtungen, Jugendhilfe etc.) ist letztlich eine solche Kreditgewährung der heutigen Generation an die Nächste, die diesen vor allem im Rahmen des umlagefinanzierten Sozialversicherungssystems und durch die Übernahme der Staatsverschuldung zurückzahlen.

20 Die Zuwendungen von Seiten der Eltern begründen letztlich einen innerfamilialen Kreditvertrag, da Eltern im Allgemeinen eine gewisse „Rückzahlung“ durch Zuwendung der Kinder im Alter erwarten.

21 Dies geschieht einerseits durch die Verpflichtung der Eltern, ihren Kindern über die Sicherung des Existenzminimums angemessen am Lebensstandard der Familie zu beteiligen und ihnen eine ihren Fähigkeiten entsprechende Ausbildung zuteil werden zu lassen, und andererseits durch die Bereitstellung von Realtransfers vor allem im Bildungsbereich durch die öffentliche Hand. Darüber hinaus rechtfertigt die Sicherstellung von fairen Startchancen auch eine zusätzliche monetäre Umverteilung zugunsten von Kindern aus einkommensschwachen Familien (vgl. Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen 2001, Kapitel 7.5).

22 Zwar darf man davon ausgehen, dass sich Eltern überwiegend eine ihren Kindern förderliche Entwicklung wünschen und insofern die elterlichen Interessen mit denen ihrer Kinder weithin deckungsgleich sind. Dennoch sind hier Interessenkonflikte nicht auszuschließen. So mag z. B. eine hohe Qualifikation, die den Kindern gute berufliche Chancen eröffnet, die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass die Kinder aufgrund von höherer Mobilität für Pflegeleistungen im Alter nicht zur Verfügung stehen. Zudem mag es häufig auch von Seiten der Eltern zu Fehleinschätzungen kommen, was den Kindern förderlich ist.

23 Wichtigste Maßnahme ist hier die Schulpflicht, die Kindern u. U. auch gegen den Willen der Eltern eine bestimmte Grundausbildung gewährt.

24 „Gesellschaft“ wird hier mit „übrigen Gesellschaftsmitglieder“ gleichgesetzt, da von Externalitäten alle anderen Personen, die nicht der jeweiligen Familie angehören, betroffen sind. Die entsprechenden Argumente gelten somit nicht nur für Kinderlose, sondern auch für andere Familien. Sofern mit Externalitäten Transferzahlungen begründet werden, bleiben die Kinderlosen dennoch die Nettozahler, während Familien immer sowohl Zahlende wie Empfangende sind.

25 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen (2001), Kapitel 4 und 7.2.

26 Dies ist z. B. im Arbeitsleben oder im Straßenverkehr deutlich zu beobachten.

geht ein wesentlicher Bestandteil kindlicher Sozialisation verloren, der durch andere Formen gesellschaftlicher Unterstützung familialer Erziehung übernommen werden muss – wenn auch in Zukunft die Sozialisation und Humanvermögensbildung der nächsten Generationen erfolgreich verlaufen soll.²⁷ Staatliche Aufgabe ist es dabei, einerseits entsprechende öffentliche Institutionen bereitzustellen²⁸ und andererseits neue informelle Beziehungsnetze durch die Schaffung eines entsprechenden rechtlichen und infrastrukturellen Rahmen anzuregen und zu fördern.²⁹

Vor dem Hintergrund dieser Argumente und Begründungszusammenhänge stellt sich die derzeitige familien- und bildungspolitische Diskussion kurzschlüssig und teilweise widersprüchlich dar, was im Nachfolgenden an den derzeit wichtigsten Diskussionsfeldern erörtert werden soll.

3 Steuerliche Freistellung des Existenzminimums für Kinder ist noch keine Familienpolitik

Eine heftige Diskussionen in der Öffentlichkeit hat das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10. November 1998³⁰ zur steuerlichen Freistellung des kindlichen Existenzminimums ausgelöst. Unter dem Anspruch, den verfassungsrechtlichen Vorgaben genüge zu tun, alle Kinder von staatlicher Seite aus „gleich zu behandeln“, einkommensschwache Familien besonders zu unterstützen und gleichzeitig das Haushaltsbudget möglichst wenig zu belasten, wurden verschiedene Modelle der Umsetzung extrem kontrovers diskutiert. In dieser Diskussion wurden jedoch weder die verschiedenen politischen Ziele konsequent auseinander gehalten, noch die vorgeschlagenen Maßnahmen einer systematischen Begründung unterworfen.

So schlägt z. B. der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 1998/99 (S. 228) einen Kinder-Grundfreibetrag im Steuersystem, d. h. einen konstanten Abzug von der Steuerschuld³¹, sowie einen mit steigendem Einkommen abschmelzenden Zuschlag vor. Die Argumentation basiert dabei auf einer Sichtweise von Kindern als „Konsumgut“ und verkennt die Bedeutung der Persönlichkeitsrechte der Kinder. Auch wenn ex ante, d. h. für die Fertilitätsentscheidung, eine liberale Gesellschaftsordnung davon ausgehen muss, dass diese Entscheidung von den Eltern freiwillig und unter Kenntnis der auf sie zukommenden Kosten getroffen wird, findet die Entscheidungsfreiheit und damit auch die Verantwortungszurechnung ex post dort ihre Grenzen, wo Grundrechte Dritter – hier die der Kinder – tangiert sind. Der Staat als Wächter des Kinderrechts hat für die Sicherstellung des Existenzminimums Sorge zu tragen.

27 Darauf macht vor allem der 11. Kinder- und Jugendbericht aufmerksam, der die „öffentliche Verantwortung für das Aufwachen von Kindern und Jugendlichen“ einfordert und die dazu notwendigen Rahmenbedingungen umfassend diskutiert.

28 Indem z. B. das Angebot an Betreuungseinrichtungen für Kleinkinder und Ganztagschulen ausgebaut wird und das Aufgabenspektrum dieser Einrichtungen erweitert wird.

29 Zu denken wäre z. B. an Elterninitiativen oder generationenübergreifende Wohnquartiere mit entsprechenden formellen Unterstützungseinrichtungen u. v. a. m.

30 BVerfGE 99/216, 246, 268 und 273.

31 Ein Grundfreibetrag wird in den Steuertarif eingearbeitet und führt dazu, dass Einkommen in einer Höhe bis zur Grundfreibetragsgrenze unsteuert bleiben. Obwohl dieses Einkommen zur Bemessungsgrundlage zählt, beginnt die Besteuerung erst ab einem Einkommen, das diese Grundfreibetragsgrenze überschreitet. Dies führt dazu, dass bei Einführung oder Veränderung des Grundfreibetrages alle Steuerpflichtigen einen gleich hohen Abzug von der Steuerschuld erhalten. In diesem Sinne wird der Grundfreibetrag auch vom Sachverständigenrat verstanden, der explizit eine konstante Steuerentlastung „Grundfreibetrag multipliziert mit dem Eingangsteuersatz“ (S. 228) vorschlägt.

Unsere Gesellschaft überträgt die Pflicht dafür zunächst den Eltern – als eine Folge ihrer freien Entscheidung. Dann aber kann das Einkommen, das zur Sicherstellung des Existenzminimums der Kinder aufgewendet werden muss, im Sinne unserer Steuergesetzgebung nicht als frei verfügbar gelten und darf nicht der Besteuerung unterliegen.

Dies ist auch die Argumentation des Bundesverfassungsgerichts, das die horizontale Steuergerechtigkeit in dem bis Ende 1999 geltenden Steuertarif verletzt sah. Es betont dabei, dass die Leistungen, die Eltern ihren Kindern schulden, nicht mit beliebigen anderen Ausgaben zu vergleichen sind und für die Eltern unabwendbare Aufwendungen darstellen, die die steuerliche Leistungsfähigkeit der Eltern mindern.³²

Horizontale Steuergerechtigkeit erfordert dann aber systemlogisch einen Abzug dieser Aufwendungen von der steuerlichen Bemessungsgrundlage. Steuerliche Leistungsfähigkeit beginnt überhaupt erst mit einem positiven Einkommen oberhalb des Existenzminimums. Unabhängig davon, wie hoch dieses Existenzminimum je nach Familiengröße ausfällt und damit dem steuerlichen Zugriff entzogen bleiben muss, ist das besteuerbare Einkommen aller Steuerpflichtigen gleich zu behandeln, d. h. auf dieses verbleibende Einkommen muss ein einheitlicher Tarif angewendet werden.

Ein Kinder-Grundfreibetrag gewährleistet dies gerade nicht.³³ Er führt zwar dazu, dass das Existenzminimum selbst steuerfrei bleibt – für Kindererziehende ergäbe sich jedoch für das besteuerbare Einkommen oberhalb der Grundfreibeträge ein höherer Eingangsteuersatz als für Kinderlose³⁴ und damit bei gleicher Leistungsfähigkeit eine höhere Steuerbelastung, was eklatant die horizontale Steuergerechtigkeit verletzt.

Die Attraktivität eines solchen Grundfreibetrages liegt nun darin, dass damit eine bei allen Familien gleich hohe „Steuerentlastung“ erreicht wird. Von einer Freibetragslösung würden dagegen aufgrund der Progression Familien mit einem höheren Einkommen in größerem Umfang profitieren, worin eine sozialpolitischen Grundsätzen widersprechende „stärkere Förderung reicherer Familien“ gesehen wird. Bereits die Verwendung dieser Begrifflichkeit zeigt jedoch eine Sichtweise, die den in Grundrechten der Kinder begründeten Unterschied zwischen Konsumausgaben und dem existenzsichernden Unterhaltsaufwand für Kinder verkennt. Folgt man nämlich der Argumentation des Bundesverfassungsgerichts, handelt es sich nicht um eine „Entlastung“ von prinzipiell zu zahlenden Steuern,

32 So „... betont das Gericht, dass der Kindesunterhalt nicht mit der privaten Bedürfnisbefriedigung rechtlich gleichgestellt werden, der Steuergesetzgeber deshalb auf die Mittel, die zur Pflege und Erziehung der Kinder unerlässlich sind, nicht in der Weise zugreifen dürfe wie auf finanzielle Mittel, die zur Befriedigung beliebiger Bedürfnisse eingesetzt werden. [...] Der existenznotwendige Bedarf bildet von Verfassungs wegen die Untergrenze für den Zugriff durch die Einkommensteuer. Art. 6 Abs. 1 GG gebietet darüber hinaus, dass bei der Besteuerung einer Familie das Existenzminimum sämtlicher Familienmitglieder steuerfrei bleiben muss. [...] Der Gleichheitssatz begründet in seiner Ausprägung als ‚horizontale Steuergleichheit‘ weitere verfassungsrechtliche Anforderungen. Er gebietet, Steuerpflichtige bei gleicher Leistungsfähigkeit gleich hoch zu besteuern. [...] eine verminderte Leistungsfähigkeit durch Unterhaltsverpflichtung gegenüber einem Kind muss dementsprechend [...] sachgerecht berücksichtigt werden.“ (BVerfG, 2 BvL 42/93 vom 10.11.1998, B.I.3a, C.I.1 und 2)

33 Im Gegensatz zu einer Freibetragslösung, bei der das Existenzminimum der Kinder nicht zum zu versteuernden Einkommen zählt, bleibt die Bemessungsgrundlage bei der Grundfreibetragslösung unverändert. Unterschiedliche Grundfreibeträge führen daher zu unterschiedlicher indirekter Progression (vgl. z. B. Zimmermann und Henke 1994, S. 122). Unterschiedliche Grundfreibeträge bei Steuerpflichtigen mit gleicher Bemessungsgrundlage führen somit zu unterschiedlichen individuellen Steuersätzen, was nur bei unterschiedlicher Leistungsfähigkeit der horizontalen Gerechtigkeit nicht widerspricht. Ein solch konstanter Abzug von der Steuerschuld ist daher nur bei Einkommensverwendungen angebracht, die die steuerliche Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen nicht berühren (vgl. z. B. Andel 1998, S. 330 f.).

34 Vgl. ausführlich Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen (2001), Kapitel 7.1 und Althammer (2000), S. 359 f.

sondern um die Korrektur des der Besteuerung zugrunde liegenden Einkommens um genau jede Einkommenseinheit, die den Eltern gar nicht zu ihrer Verfügung stehen.³⁵

Diese Sichtweise macht dann auch die doppelte Funktion des Kindergeldes deutlich.³⁶ Nach dem seit 1996 geltenden so genannten Optionsmodell stellt es vorrangig eine Steuerrückzahlung dar, die der verfassungsrechtlich gebotenen steuerlichen Freistellung des Existenzminimums für Kinder dient. Damit erhalten nur Familien, deren Steuerrückzahlung durch den Kinderfreibetrag geringer ist als das Kindergeld, einen echten Transfer. Dieser ist daher umso größer, je geringer der individuelle Steuersatz, d. h. je geringer das verfügbare Einkommen ist. Der vom Sachverständigenrat (1998, S. 228) vorgeschlagene einkommensabhängige Transfer an Familien zusätzlich zur Steuerfreistellung des Existenzminimums der Kinder ist damit schon lange politische Praxis³⁷, ohne in der öffentlichen Diskussion als solcher wahrgenommen zu werden. Eine transparentere Ausgestaltung von politischen Maßnahmen, die die jeweiligen Funktionen und Ziele auch für die Adressaten klar erkennbar machen, würden solche Missverständnisse vermeiden helfen und die Akzeptanz in der Bevölkerung erhöhen.

4 Der Konstruktionsfehler im Sozialversicherungssystem bedarf einer Korrektur

Auch das jüngste Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu familienpolitischen Fragen, das Pflegeversicherungsurteil vom 3. April 2001³⁸, hat eine Diskussion geweckt, die noch lange nicht abgeschlossen ist und ebenfalls äußerst kontrovers geführt wird. Es geht dabei um die Frage, ob die vom Verfassungsgericht konstatierte Benachteiligung von Familien in der Pflegeversicherung Konsequenzen auch für die anderen umlagefinanzierten Zweige der Sozialversicherung, insbesondere die Rentenversicherung nach sich zieht.

Das Verfassungsgericht zielt bei seiner Argumentation³⁹ auf die systemimmanenten externen Effekte familialer Leistungen.⁴⁰ Nach dem Umlageverfahren finanzierte Sicherungssysteme, bei denen der Leistungsbezug typischerweise erst nach der wirtschaftlich aktiven Phase mit Beitragszahlungen eintritt, wie dies für die Renten- und die Pflegeversicherung kennzeichnend ist, erfordern einen Generationenvertrag, d. h. es muss eine nächste Generation mit entsprechender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit geben, die in der Lage und willens ist, die Leistungsansprüche der Älteren an das System auch einzulösen. Die Erziehungsleistung hat insofern eine „konstitutive Bedeutung“⁴¹ für die Funktionsfähigkeit des

35 Dass Familien mit höherem Einkommen durch eine verfassungsgemäße Behandlung einen größeren Effekt im Vergleich zu vorher erfahren, liegt daran, dass diese im verfassungswidrigen Zustand überproportional (entsprechend ihrem individuell höheren Steuersatz) ungerechtfertigt besteuert wurden.

36 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen (2001), Kapitel 2.4 und 7.1.

37 Allerdings muss hier angemerkt werden, dass das damit verfolgte Ziel einer Umverteilung zugunsten einkommensschwächerer Familien gerade im untersten Einkommensbereich ins Gegenteil verkehrt wird, indem nämlich bei Sozialhilfebeziehern das Kindergeld auf die Sozialhilfe angerechnet wird. Es muss somit zur Existenzsicherung eingesetzt werden und stellt somit für diese Personengruppe keinen zusätzlichen Transfer mehr dar. Vgl. Ott (2001a).

38 1 BvR 1629/94.

39 „Die Erziehungsleistung versicherter Eltern begünstigt innerhalb eines umlagefinanzierten Sozialversicherungssystems, das der Deckung eines maßgeblich vom Alterwerden der Versicherten bestimmten Risikos dient, in spezifischer Weise Versicherte ohne Kinder. [...] Wird ein solches allgemeines, regelmäßig erst in höherem Alter auftretendes Lebensrisiko durch ein Umlageverfahren finanziert, so hat die Erziehungsleistung konstitutive Bedeutung für die Funktionsfähigkeit dieses Systems.“ (BVerfG, 1 BvR 1629/94 vom 3.4.2001, C.IV).

40 Vgl. zum Folgenden ausführlich Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen (2001), Kapitel 7.3, und Ott (2001a und c).

41 Siehe Fußnote 39.

Systems. Die Leistungen von Eltern für ihre Kinder sind jedoch überwiegend privater Natur, d. h. sie kommen privaten Investitionen in das Humankapital ihrer Kinder gleich, die mit entsprechenden „Renditeerwartungen“ in Form von Unterstützung im Alter verbunden sind. Während jedoch private Investitionen in Finanz- und Sachkapital auch zu privaten Erträgen führen, werden die Erträge der Humankapitalinvestitionen zu einem Großteil kollektiviert, indem die nächste Generation die Rentenansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung und die Pensionsansprüche der öffentlich Bediensteten einzulösen hat. Die Höhe der Rentenansprüche basiert dabei auf Leistungen an die vorherige und nicht auf Leistungen an die nachfolgende Generation.⁴² Dadurch entstehen externe Effekte der Kindererziehung, die ein entsprechendes „Free-rider-Verhalten“ nahe legen. Verzichtet man auf private Leistungen an Kinder und erwirbt hohe Ansprüche im Rentensystem, die dann von der nächsten Generation beglichen werden, deren Humanvermögensbildungskosten jedoch von anderen Gesellschaftsmitgliedern getragen wurden, ist dies zwar ein systemgerechtes Verhalten, das jedoch faktisch eine Umverteilung zu Lasten der Kindererziehenden bedeutet. Diese systemimmanenten externen Effekte werden zwar mittlerweile weithin anerkannt, umstritten ist jedoch ihre quantitative Bedeutung sowie, ob und gegebenenfalls wie sie beseitigt oder internalisiert werden sollen.

So betont z. B. der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem neuesten Gutachten (2001, S. 258), dass durch die öffentliche Hand etwa die Hälfte der familialen Kosten der Kindererziehung kompensiert würden und der externe Effekt dadurch deutlich geringer ausfalle als vom Verfassungsgericht angemahnt. Auch wenn dies von der Grundaussage her stimmt – wenngleich der vom Sachverständigenrat angegebene Anteil als deutlich überhöht angesehen werden muss⁴³ –, so werden dennoch ganz erhebliche Aufwendungen von den Eltern privat getragen, so dass die externen Effekte nicht zu vernachlässigen sind.

Problematisch wird die Argumentation des Sachverständigenrates aber vor allem bei der Vergleichbarkeit von generativen⁴⁴ und monetären Beiträgen (S. 258). Hier wird wiederum die Sichtweise von Kindern als „Konsumgut“ deutlich, die sowohl das Investitionsmotiv in innerfamiliale Generationenbeziehungen mit Erwartungen an Unterstützung im Alter als auch den durch die Persönlichkeitsrechte der Kinder bedingten Zwangscharakter elterlicher Aufwendungen verkennt. Bei konsequenter Berücksichtigung aller relevanten Bedingungen lässt sich die vom Sachverständigenrat vertretene Aussage, dass „die monetären Beiträge ... staatlich veranlasste Zwangsabgaben dar(stellen), während dies bei den Natu-

42 Lediglich die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten führt zu einer teilweisen Anbindung der Rentenansprüche an die Leistungen in die nachfolgende Generation. Da dies aber nicht generell für das gesamte System gilt, werden die externen Effekte damit nicht beseitigt, aber andererseits systemimmanente Inkonsistenzen geschaffen, wie das Verfassungsgerichtsurteil zur ungleichen Behandlung von erwerbstätigen Kindererziehenden in der Rentenversicherung (BVerfGE 94, 241) zeigt, das der ursprünglich intendierten Zielsetzung – fehlende Beitragszahlungen in Zeiten erziehungsbedingter Erwerbsunterbrechungen auszugleichen – widerspricht.

43 In der vom Sachverständigenrat ausgewiesenen Summe von 291 Mrd DM für das Jahr 2000 sind auch die staatlichen Ausgaben für das Bildungssystem in Höhe von 143 Mrd DM enthalten. Zwar ist es richtig, dass diese Mittel für Kinder aufgewendet werden, sie stellen allerdings keine Kompensation von familialen Kosten dar, da die Bildungsausgaben erst gar nicht als Kosten in den Familien anfallen. Die Angabe, dass „annähernd die Hälfte“ der elterlichen Kosten kompensiert würden, ist damit stark überhöht – ganz abgesehen davon, dass nicht ersichtlich wird, wie diese Aussage zu Stande kommt, da die familialen Kosten nicht ausgewiesen werden. Aber selbst wenn man die jeweiligen Anteile der Eltern und der öffentlichen Hand an den gesamten Kosten der Kindererziehung betrachtet, dürfte der angegebene staatliche Anteil überhöht sein. Nach den Berechnungen des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen (2001, Kapitel 6.4) liegt der öffentliche Anteil an den Gesamtaufwendungen für Kinder je nach Familientyp zwischen 34 und 52 %.

44 Mit „generativen“ oder „Natural“-Beiträgen sind dabei die Aufwendungen der Eltern gemeint, die Kinder in die Lage versetzen, die Rentenansprüche der vorherigen Generation einzulösen.

ralbeiträge keineswegs der Fall ist“ (ibd.) nicht halten. Auch die monetären Beiträge sind keine unbedingten Zwangsabgaben, die jedes Gesellschaftsmitglied zu entrichten hätte, sondern sie hängen von individuellen Vorentscheidungen ab. Generell liegt bei beiden Beitragsarten eine freiwillige Entscheidung zugrunde, die dann allerdings einen staatlichen Zwang nach sich zieht: hier die Entscheidung für ein Kind mit den entsprechenden elterlichen Pflichten, dort die Entscheidung für eine abhängige Beschäftigung mit der entsprechenden Sozialversicherungspflicht.⁴⁵ Während man sich den monetären „Zwangsabgaben“ jedoch durch Aufgabe oder Einschränkung der sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit relativ leicht entziehen oder sie zumindest der Höhe nach reduzieren kann⁴⁶, ist die Entscheidung für Kinder mit den daraus folgenden Pflichten nahezu irreversibel.⁴⁷ Der Zwangscharakter der „Naturalbeiträge“ ist daher zumindest in der Rentenversicherung tendenziell sogar größer als bei den monetären Beiträgen.

Die Nichtvergleichbarkeit von monetären und generativen Beiträgen liegt dagegen einerseits in den durch sie geschaffenen Leistungsansprüchen und andererseits in ihrem Bezug zur Schaffung der Wertschöpfungsbasis der nächsten Generation. Wie der Sachverständigenrat zu recht betont, gehören hierzu Human- und Sachkapital (S. 261). Während nun Eltern einen Beitrag zur Bildung des Humankapitals leisten und dafür keine bzw. in der Rentenversicherung nur geringe Ansprüche an das künftige Sozialprodukt erhalten, stehen die Ansprüche der Beitragszahler in Relation zu ihren monetären Leistungen, die jedoch weder zur Human- noch zur Sachkapitalbildung beitragen. Der Sachverständigenrat folgert daraus die Notwendigkeit, im Rahmen der Sozialversicherung Anreize zu verstärkten Sparanstrengungen zu schaffen.

Dies läuft auf die Forderung nach stärkerer Kapitalfundierung der sozialen Sicherungssysteme hinaus, wie sie zunehmend mit verschiedenen Begründungen, aber nicht zuletzt auch zur Beseitigung der systemimmanenten externen Effekte anempfohlen wird. In der Tat würde die beschriebene Externalität in einem rein kapitalfundierte System nicht auftreten. Wie stark individuell oder kollektiv ein solches System auch ausgestaltet wäre, das Humanvermögen der nächsten Generation hätte darin keine systemimmanente konstitutive Bedeutung. Seine Bedeutung würde sich nur indirekt in den Kapitalrenditen⁴⁸ widerspiegeln, die von der Produktivität des Humankapitals wie auch seiner Entlohnung auf den Arbeitsmärkten bestimmt werden. Systemimmanente externe Effekte könnten vermieden werden, denn die Empfänger von Humankapitalinvestitionen wären nicht mehr gezwungen, einen Teil ihrer Erträge in ein kollektives System abzugeben, und daher in der Lage, ihre Finanziere angemessen zu entschädigen. Investitionen in das Humanvermögen der Kinder wären dann in privaten innerfamiliären Generationenverträgen zu regeln, die Entscheidungen von Eltern könnten dann wieder voll der Privatheit überlassen bleiben. Zur Alterssicherung trügen die Renditen sowohl des Sach- wie des Humankapitals bei, in das die Individuen entsprechend ihrer Präferenzen investieren.

45 Dies gilt so zumindest für die Rentenversicherung. Bei der Pflegeversicherung ist die Versicherungspflicht zwar größer, da dieser auch die Mitglieder der privaten Krankenversicherung unterliegen, dennoch liegt auch hier eine freiwillige Entscheidung, nämlich einer PKV beizutreten, zugrunde.

46 Auch dies gilt so wiederum nur für die Rentenversicherung. In der Pflegeversicherung ist ein vollständiges Umgehen der Beitragszahlungen immerhin für Personen relativ einfach, die bei Aufgabe der Erwerbstätigkeit in den Genuss einer beitragsfreien Versicherung, überwiegend im Rahmen der Familienversicherung gelangen.

47 Letztlich ist dies nur durch Freigabe zur Adoption oder durch Unfähigkeit, die Pflichten zu übernehmen, möglich.

48 Es würden also nur die unter allokativen Gesichtspunkten erwünschten pekuniären externen Effekte auftreten.

Eine solche Argumentation ist jedoch kurzschlüssig, da sie nur einseitig die Beseitigung der momentanen systemimmanenten Externalität im Blick hat. Doch auch nach dessen Eliminierung verbleiben noch weitere Marktmängel, die es bei der Umgestaltung der sozialen Sicherungssysteme zu berücksichtigen gilt. Aus Sicht der Eltern haben innerfamiliäre Generationenverträge gravierende Nachteile. Risiken, die in der heutigen Rentenversicherung abgesichert sind, würden wieder in die Familien zurück verlagert: eine mangelnde Alterssicherung wegen mangelnder Möglichkeit oder Willigkeit der Kinder, ihre Eltern zu unterstützen.⁴⁹ Aufgrund hoher „Moral-hazard-Probleme“ lässt sich dieses Risiko nicht auf privaten Versicherungsmärkten absichern, weshalb hier staatlicher Handlungsbedarf besteht. So bedürfen Risiken bezüglich des späteren Einkommensverlaufs der Kinder zur Absicherung eines größeren Risikopools, als ihn die Familie bieten kann. Darüber hinaus bedarf auch der innerfamiliäre Generationenvertrag zu seiner Durchsetzung externer Sanktionsinstanzen⁵⁰, da bei Investitionen in Humanvermögen anderer Personen generell ein „Hold-up-Problem“ entsteht.⁵¹ Werden durch gesellschaftliche Institutionen diese Risiken der Humankapitalbildung nicht abgemildert, führt dies zu verzerrten Anreizen zugunsten von Sachkapitalbildung, bei der vergleichbare Risiken über die Kapitalmärkte besser abgesichert werden können. Solch verzerrte Anreize, die zu Unterinvestitionen in Humanvermögen führen, widersprechen wiederum sowohl den Interessen der Kinder, die eine möglichst gute individuelle Humankapitalausstattung wünschen, wie auch dem Interesse der Gesellschaft, das sie aufgrund der allgemeinen externen Effekten am Humanvermögen der nächsten Generation besitzt.

Die konsequente Lösung wäre ein vollständiger Drei-Generationen-Vertrag, mit dem die Leistungsströme zwischen den Generationen nach dem Äquivalenzprinzip auf Gegenseitigkeit ausgestaltet werden. Sämtliche Investitionen in das Humanvermögen der nächsten Generation⁵² werden dieser als Kredit zugerechnet, der in Form von Altersrenten und Leistungen an die öffentliche Hand zurückbezahlt wird. Auch auf individueller Ebene bleibt das Äquivalenzprinzip gewahrt, indem die Rückzahlung der Kredite entsprechend der erhaltenen Leistungen erfolgt und die Rentenhöhe der Beteiligung an der Humanvermögensbildung entspricht. Die Risiken hinsichtlich der Entwicklung der Humankapitalerträge werden dabei kollektiv abgesichert. Ein solches System würde dann keine verzerrten Allokationsanreize hinsichtlich der Bildung von Human- und Sachkapital mehr aufweisen. Ansatzpunkte zu einer schrittweisen Ergänzung des gegenwärtigen Sozialversicherungssystems um eine solche systematische Komponente der Humanvermögensbildung⁵³ zeigt der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen (2001) auf.

5 **Der PISA-Schock: Chancen für eine abgestimmte Familien- und Bildungspolitik?**

Die Frage der Humanvermögensbildung wird seit Bekanntwerden der Ergebnisse der PISA-Studie allerdings unter einem völlig anderen Blickwinkel diskutiert. Während in der

⁴⁹ Daneben ist in der heutigen Rentenversicherung auch das Risiko mangelnden Einkommens aufgrund überlangen Lebens abgesichert. Diese Absicherung übernimmt jedoch auch ein kapitalfundiertes System.

⁵⁰ Dies mögen rechtliche Verpflichtungen wie die Unterhaltspflicht innerhalb einer Familie, aber auch soziale Normen sein.

⁵¹ Als „Hold-up-Problem“ bezeichnet man die Gefahr eines einseitigen Vertragsbruches bei zeitlichem Auseinanderfallen von Leistung und Gegenleistung. Vgl. zu „Hold-up-Problemen“ bei Investitionen in Humankapital Ott (2000a).

⁵² Dies umfasst sowohl die Leistungen der Eltern wie auch die der öffentlichen Hand, d. h. auch das Bildungssystem.

⁵³ Alle bisherigen staatlichen Leistungen, die der Humanvermögensbildung dienen (vor allem die familienpolitischen Leistungen und das Bildungssystem), würden dabei sukzessive systematisch integriert werden.

jüngeren Vergangenheit die Erziehungs- und Sozialisationsaufgabe allein den Eltern als deren Privatangelegenheit zugeschrieben, die Bedeutung gesellschaftlicher Einrichtungen für die Humanvermögensbildung nicht thematisiert und der Bildungspolitik eine entsprechend geringe Beachtung geschenkt wurde, droht die Diskussion nunmehr fast ins Gegenteil zu kippen. Es mehren sich Aussagen, die familialen „Vorleistungen“ für das Bildungssystem würden angesichts gesellschaftlicher Veränderungen nur mehr unzureichend erbracht,⁵⁴ weshalb es staatliche Aufgabe wäre, diese Verantwortung den Eltern früher und in größeren Umfang abzunehmen.

Sehr schnell lagen Forderungen nach Ganztagschulen, mehr Kindertageseinrichtungen und verstärkte Bildungsanstrengungen im Vorschulbereich auf dem Tisch⁵⁵ – Forderungen, die in der frauenpolitischen Diskussion schon lange thematisiert werden, aber mit der Mutmaßung einer Schädlichkeit der mütterlichen Abwesenheit auf die kindliche Entwicklung in der Vergangenheit keine Chance auf politische Umsetzung hatten; aber auch Forderungen, die schon vor PISA von wissenschaftlicher Seite und dem vor zwei Jahren gebildeten „Forum Bildung“ unter dem Gesichtspunkt der Entwicklungschancen der Kinder gestellt werden.⁵⁶ Unter dem Erklärungsdruck nach Bekanntwerden der PISA-Studie stehen nun aber Forderungen im Raum, die teilweise widersprüchlich und als politisches Gesamtkonzept noch keineswegs tragfähig sind, vor allem auch weil sie die notwendige Verbindung von Familien- und Bildungspolitik nach wie vor ausklammern.

Während man auf bildungspolitischer Seite plötzlich einen großen Konsens zugunsten der Ganztagschule als Regelschule vorfindet, wobei hier die pädagogische Konzeption einer ganztägigen umfassenden Bildungsangebote im Vordergrund steht⁵⁷, lauten die Forderungen des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend weiterhin nach Ausbau der Ganztags-„Betreuung“, wobei hier lediglich ein Angebot für 30 Prozent der Sechs- bis Zwölfjährigen angestrebt wird.⁵⁸

Für die jüngeren Kinder wird eine „frühzeitige Einschulung“ sowie eine frühkindliche Bildung auch im Vorschulbereich gefordert. Gleichzeitig wird jedoch von nahezu allen politisch Verantwortlichen ein verpflichtender Kindergartenbesuch abgelehnt, ohne dass die Frage, ob damit vielleicht genau jene Kinder, für die eine solche Förderung am dringendsten wäre, gar nicht erreicht werden, überhaupt thematisiert wird. Nun ist eine Ausweitung der Pflicht zur Teilnahme an bestimmten Bildungs- und Erziehungsinstitutionen vor dem verfassungsrechtlichen Primat elterlicher Erziehungsfreiheit sicherlich besonders kritisch zu prüfen. Aber gerade dies findet momentan nicht statt. Sicher gibt es gute Argumente, eine Pflicht zum Besuch des heutigen Kindergartensystems abzulehnen. Notwenige Vor-

55 So spricht z. B. die Bayerische Landesregierung von der Notwendigkeit der „Sensibilisierung von Eltern, die für die Förderung ihrer Kinder nicht aufgeschlossen sind“ (vgl. Pressemitteilung vom 18.12.2001). Vielfach wird nach wie vor eine wesentliche Ursache in der Erwerbstätigkeit von Müttern gesehen, was neuerdings immerhin zu der Forderung führt, dass das Bildungssystem solche „Vorleistungen“ nicht mehr voraussetzen könne und entsprechend umgestaltet werden müsse (vgl. z. B. auch die Rede des Bundespräsidenten beim Abschlusskongress des Forum Bildung, 10.01.2002). Dass auch der Rückzug des Staates und der Gesellschaft aus der gemeinsamen Sozialisationsverantwortung und die Zuschreibung dieser Aufgaben allein an die Familie für die gegenwärtigen Probleme zumindest mitverantwortlich sind, wird in der öffentlichen Diskussion nicht thematisiert.

55 Neben Vertretern aller politischen Parteien wurden solche Forderungen als erste Reaktion z.B. auch von der Kultusministerkonferenz (296. Plenarsitzung am 5./6.12.2001) gestellt.

56 Vgl. Arbeitsstab Forum Bildung (2001).

57 Vgl. z. B. die 2. Forderung „Individuelle Förderung – auf dem Weg zu mehr Ganztagschulen“ des Forum Bildung (2001) die Rede der Bundesministerin für Bildung und Forschung beim Abschlusskongress des Forum Bildung (10.01.2002).

58 Vgl. Pressemitteilung des BMFSFJ vom 9.1.2002.

aussetzung für verpflichtende Elemente wäre zumindest die Sicherstellung gewisser Standards, wovon man heute nicht generell ausgehen kann.⁵⁹ Es wäre allerdings zu vermuten, dass bei Abwägung von Elternrechten und staatlichem Wächteramt die Einführung verpflichtender Elemente eine größere Vielfalt an vorschulischen Angeboten erfordert, die zumindest die Wahlfreiheit der Eltern vergrößert. All dies würde jedoch die öffentlichen Haushalte zumindest kurzfristig stark belasten.⁶⁰ Die Vermeidung dieser eigentlich unumgänglichen Diskussion macht daher das politische Geschäft sicher einfacher.

Dabei wäre gar nicht zu erwarten, dass hier tatsächlich Grundsatzpositionen aufeinander prallen müssen. So findet man im internationalen Vergleich etliche Länder⁶¹, bei denen die Pflicht, öffentliche Bildungs- und Erziehungseinrichtungen zu besuchen, in deutlich jüngeren Alter beginnt, was bei der Bevölkerung offensichtlich akzeptiert wird. Allerdings zeigt die PISA-Studie auch, dass der Beginn der Schulpflicht keinerlei Erklärungswert für den Schulerfolg hat. Wichtiger wäre es daher in diesem Zusammenhang zu fragen, in welchem Umfang ein freiwilliger Besuch von Bildungs- und Erziehungseinrichtungen im Vorschulbereich vor allem in den „erfolgreichen“ Ländern erfolgt und was die Akzeptanz des öffentlichen Angebots bei den Eltern bestimmt.

Auch wenn also die aktuelle Diskussion überwiegend unbefriedigend verläuft, insbesondere weil Bildungs- und Familienpolitik nach wie vor nicht gemeinsam thematisiert werden, gibt es doch auch erste Anzeichen eines Umdenkungsprozesses. So wird vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zusammen mit dem Bundesjugendkuratorium die Forderung erhoben, die bildungspolitische Diskussion nach PISA nicht auf die formale Bildung zu beschränken, sondern die Notwendigkeit der Kooperation und Verknüpfung der verschiedenen Bildungsorte der formellen, nichtformellen und informellen Institutionen in diese Diskussion einzubeziehen.⁶²

Literaturverzeichnis

- Althammer, Jörg* (2000): Familienbesteuerung zwischen Steuersystematik und Tarifmanipulation. In: *Wirtschaftsdienst*, 6, 355–360.
- Andel, Norbert* (1998): *Finanzwissenschaft*, 4. Aufl. Tübingen.
- Arbeitsstab Forum Bildung* (2001): *Empfehlungen des Forum Bildung*. Bonn.
- Becker, Gary S.* (1960): An Economic Analysis of Fertility. In: *Demographic and Economic Change in Developed Countries*. National Bureau Committee for Economic Research. Princeton, 209–231.
- Becker, Gary S., und Gregg H. Lewis* (1973): On the Interaction between the Quantity and Quality of Children. In: *Journal of Political Economy* 81, 279–288.

⁵⁹ So folgert z. B. Mann (1993, S. 62) aus GG Art 6(2), dass sich der Staat nicht nur auf sein Wächteramt zurückziehen dürfe, sondern dass angesichts der Bedeutung außerfamiliärer Sozialisationsinstanzen eine staatliche Verpflichtung zu familienergänzenden Institutionen besteht, da er nur dann legitimiert sei, „in Familien einzugreifen, die gleichwohl ihrer Erziehungspflicht nicht genügen (können)“.

⁶⁰ Auch wenn langfristig durch ein vielfältiges Angebot privater Einrichtungen die öffentlichen Haushalte entlastet werden können (vgl. Kreyenfeld et al. 2001), dürften in der Übergangszeit der öffentlichen Hand Zusatzkosten im Verwaltungsbereich, aber vor allem durch die Notwendigkeit, sofort ein flächendeckendes Angebot bereits zu stellen, entstehen.

⁶¹ Beispielsweise Irland, das Vereinigte Königreich oder auch einige Staaten der USA. Vgl. Deutsches PISA-Konsortium (2001, S. 413).

⁶² Pressemitteilung des BMFSFJ vom 7.1.2002. Die Forderungen des Bundesjugendkuratoriums (2002) sind in einer Streitschrift zu finden. „Lernorte öffnen und verknüpfen“ ist auch einer der 12 Empfehlungen des Forum Bildung.

- Bundesjugendkuratorium* (2002): Streitschrift „Zukunftsfähigkeit sichern! – Für ein neues Verhältnis von Bildung und Jugendhilfe“. Berlin.
- Bundesregierung* (2001): Lebenslagen in Deutschland – Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin.
- Bundesregierung* (2002): 11. Kinder- und Jugendbericht. Berlin.
- Coleman, James S.* (1988): Social capital in the creation of human capital. In: *American Journal of Sociology*, 94, 95–120.
- Deutsches PISA-Konsortium* (Hrsg.) (2001): PISA 2000. Opladen.
- Habisch, André* (1999): Sozialkapital. In: W. Korff et al. (Hg.): *Handbuch der Wirtschaftsethik*, Bd. IV. Gütersloh, 472–508.
- Kreyenfeld, Michaela, C. Katharina Spiess und Gert G. Wagner* (2001): Finanzierungs- und Organisationsmodelle institutioneller Kinderbetreuung. Analysen zum Status quo und Vorschläge zur Reform. Neuwied.
- Mann, Mathias* (1993): Spannungsverhältnis Elternrecht, Kindeswohl, staatliches Wächteramt. In: Proksch (1993), 55–68.
- Mullis, Ina V. S. et al.* (2000): TIMSS 1999 International Mathematics Report. Chesnut Hill.
- Martin, Michael O. et al.* (2000): TIMSS 1999 International Science Report. Chesnut Hill.
- OECD* (2001): Knowledge and skills for life – First Results From PISA 2000. Paris.
- Ott, Notburga* (1997): Beruf, Kinder, Familie – ein Spannungsfeld aus ökonomischer Sicht. In: Ute Behning (Hg.): *Das Private ist ökonomisch – Widersprüche der Ökonomisierung von Familien- und Haushaltsdienstleistungen*. Berlin, 41–66.
- Ott, Notburga* (1998): Der familienökonomische Ansatz von Gary S. Becker. In: Ingo Pies und Martin Leschke (Hrsg.): *Gary Beckers ökonomischer Imperialismus*. Tübingen, 63–90.
- Ott, Notburga* (2000a): Der Ordnungsbezug des Ökonomischen Imperialismus – Das Beispiel der Familienökonomik. In: Helmt Leipold und Ingo Pies (Hrsg.): *Ordnungstheorie und Ordnungspolitik – Konzeptionen und Entwicklungsperspektiven*. Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Bd. 64. Stuttgart, 171–196.
- Ott, Notburga* (2000b): Ökonomische Effizienz und Familienlastenausgleich – Konzeptuelle Überlegungen. In: André Habisch, Bernhard Jans und Erich Stutzer (Hrsg.): *Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale*. Graftschaft, 185–200.
- Ott, Notburga* (2001a): Die Sicherstellung familialer Aufgaben aus ordnungstheoretischer und ordnungspolitischer Sicht. In: Wolfgang Mückel (Hrsg.): *Familienpolitik – Grundlagen und Gegenwartsprobleme*. Paderborn.
- Ott, Notburga* (2001b): Leistungsgerechtigkeit statt Umverteilung. In: ifo-Schnelldienst, 12, 3–6.
- Ott, Notburga* (2001c): Der Konstruktionsfehler im Sozialversicherungssystem bedarf einer Korrektur. In: *Wirtschaftsdienst*, 5, 263–264.
- Proksch, Roland* (Hrsg.) (1993): *Rettet die Kinder jetzt. Zum Spannungsverhältnis Elternrecht – Kindeswohl – staatliches Wächteramt*. Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik. Frankfurt a. M.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (1998): *Vor weitreichenden Entscheidungen. Jahresgutachten 1998/99*. Stuttgart.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (2001): *Für Stetigkeit – gegen Aktionismus. Jahresgutachten 2001/02*. Stuttgart.
- Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend* (2001): *Gerechtigkeit für Familien – Zur Begründung und Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs*. Schriftenreihe des BMFSFJ, Bd. 202. Stuttgart.
- Zimmermann, Horst, und Klaus-Dirk Henke* (1994): *Finanzwissenschaft*, 7. Aufl. München.