

Verfassungsrechtliche Maßstäbe der Familienpolitik: Die Familie mehr, die traditionelle Ehe weniger fördern

Von Ellen Kirner*

Zusammenfassung: Das Bundesverfassungsgericht hat gefordert, künftig im Steuer- und Sozialrecht verstärkt zu berücksichtigen, dass Eltern einen erheblichen Aufwand für den Lebensunterhalt und die Erziehung der Kinder tragen. Dazu wäre die Erhöhung monetärer und realer Transferleistungen zugunsten der Kinderbetreuung und Kindererziehung der richtige Weg. Die Verfassung gebietet es, die knappen öffentlichen Mittel dort einzusetzen, wo der Bedarf der Familien am größten ist. Dem würde eine Erhöhung des Bundeserziehungsgeldes entsprechen. Zudem fordert der Gleichberechtigungsgrundsatz, dass alle Familien an der Förderung teilhaben und zugleich der Benachteiligung der Frauen auf dem Arbeitsmarkt entgegen gewirkt wird. Deshalb sollte mit monetären oder realen Transferleistungen die Ausweitung der professionellen Kinderbetreuung, auch in Kindergärten und Schulen, gefördert werden. Um Finanzierungsspielräume für die Familienpolitik zu schaffen, empfiehlt es sich, die im Steuer- und Sozialrecht verankerten und verfassungsrechtlich nicht gebotenen Abgabenerleichterungen für nicht oder eingeschränkt erwerbstätige Ehepartnerinnen oder Ehepartner abzubauen.

Summary: The German Federal Constitutional Court (Bundesverfassungsgericht) has called for future tax law and social legislation to better take into account the considerable costs borne by parents to raise and educate children. The best way of solving this problem would be to increase cash transfer and in-kind payments that support childcare and education. The principles in the German Constitution require that scarce public resources are directed towards meeting families' most urgent needs. Thus, the "federal childrearing allowance" (Bundeserziehungsgeld) should be increased. Further, the constitutional principle of equality (Gleichberechtigungsgrundsatz) demands that family policy guarantees that all families have access to its benefits and that labour market discrimination against women is counteracted. It is therefore necessary to expand and improve professional childcare and education. In order to create the necessary financial resources, it would be expedient to reduce the amount of the tax and social insurance exemptions that are granted to spouses not in full-time employment and which are not provided for in the constitution.

Das Bundesverfassungsgericht hat in den vergangenen drei Jahrzehnten wesentliche Anstöße für familienpolitisch relevante Änderungen im Steuer- und Sozialrecht gegeben. Seine Entscheidungen haben bisher so viele politische Aktivitäten initiiert, dass es bereits als „faktischer Ersatzgesetzgeber“ bezeichnet wurde (Scholz 1999, 8). Vor diesem Hintergrund ist es interessant zu fragen, wie Maßnahmen zur Förderung von Ehe und Familie in Hinblick auf die hierfür maßgeblichen Normen des Grundgesetzes zu beurteilen sind und welche Veränderungen denkbar und zielgerecht erscheinen. Dabei geht es hier nicht darum, die juristische Seite dieser Fragen intensiv zu behandeln. In diesem Beitrag sollen vielmehr familienpolitisch relevante Maßnahmen im Transfersystem, d. h. im Wesentlichen die Leis-

* DIW Berlin, E-Mail: ekirner@diw.de

tungen, die der Staat (Gebietskörperschaften und die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung) gewährt, und die Abgaben, die er in diesem Zusammenhang erhebt, hinsichtlich ihrer ökonomischen Wirkungen als Begünstigung oder Benachteiligung bestimmter Gruppen privater Haushalte betrachtet werden.¹

1 Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als Triebfeder familienpolitischer Maßnahmen

In mehreren Entscheidungen hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) die Richtung, in der künftig die familienpolitischen Regelungen im Transferrecht zu ändern sind, eindeutig bestimmt:

Dem Gesetzgeber wird aufgegeben, mit jedem Reformschritt

- in der gesetzlichen Rentenversicherung die Benachteiligung der Familie tatsächlich zu verringern (BVerfG 1992, 41),
- im Einkommensteuerrecht die kindbedingte Minderung der Leistungsfähigkeit steuerpflichtiger Eltern im Vergleich zu kinderlosen Steuerpflichtigen zu berücksichtigen (BVerfG 1998, Abs. 94).

In seinem jüngsten Urteil zur Familienpolitik hat das Bundesverfassungsgericht entschieden: „Es ist mit Artikel 3 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 6 Abs. 1 GG nicht zu vereinbaren, dass Mitglieder der sozialen Pflegeversicherung, die Kinder betreuen und erziehen und damit neben dem Geldbeitrag einen generativen Beitrag zur Funktionsfähigkeit eines umlagefinanzierten Sozialversicherungssystems leisten, mit einem gleich hohen Pflegeversicherungsbeitrag wie Mitglieder ohne Kinder belastet werden.“ (BVerfG 2001, Leitsatz) Nach dem 31. Dezember 2004 muss der Benachteiligung von Eltern dadurch begegnet werden, dass Unterhaltsverpflichtete bereits vom ersten Kind an im Beitragsrecht relativ entlastet werden. Die Bedeutung dieses Urteils ist auch für andere Zweige der Sozialversicherung zu prüfen (BVerfG 2001, Abs. 69 ff.).

Der Auftrag an den Gesetzgeber, im Transferrecht die ökonomischen Konsequenzen des Aufziehens von Kindern stärker als heute zu kompensieren, ist also eindeutig. Aber welche konkreten Schritte sind notwendig?

Einer Antwort auf diese Frage kommt man näher, wenn man die Grundlagen familienpolitisch relevanter Verfassungsgerichtsentscheidungen betrachtet. Einige wichtige dieser Urteile, auf die hier Bezug genommen wird, sind in der Übersicht 1 skizziert. Der Maßstab, nach dem die Vereinbarkeit der beanstandeten gesetzlichen Regelungen mit dem Grundgesetz geprüft wurde, war in allen genannten Entscheidungen zum Sozialversicherungsrecht – allein oder in Verbindung mit Artikel 6 Abs. 1 Grundgesetz (GG) – der Gleichheitsgrundsatz des Artikels 3 GG. (In der Übersicht 2 sind die Normen des Grundgesetzes aufgeführt, die diesbezüglich für die Familienpolitik wichtig sind.) Es war jeweils zu entscheiden, ob

¹ Unter „Familie“ wird im Folgenden – nach einer Definition des Bundesverfassungsgerichts bereits aus dem Jahr 1959 – eine „umfassende Gemeinschaft von Eltern und Kindern verstanden, in der den Eltern vor allem Recht und Pflicht zur Pflege und Erziehung der Kinder erwachsen“; vgl. von Münch (1994, 302). Der Begriff „Kinder“ wird also insoweit eingeeignet, als er nicht generell die Abkömmlinge der Eltern bezeichnet, sondern sich nur auf die Jüngeren, noch Betreuungs- und Erziehungsbedürftigen (einschließlich der Adoptiv-, Pflege- und Stiefkinder) bezieht. Es ist heute selbstverständlich, dass Mütter oder Väter, die mit ihren Kindern allein in einem Haushalt leben, sowie nicht verheiratete Paare mit Kindern ebenso wie Ehepaare mit Kindern zu den Familien zählen.

bestimmte Regelungen in „sachwidriger“ Weise für gleiche Personen-/Haushaltsgruppen ungleiche Konsequenzen haben oder ob ungleiche Gruppen gleich behandelt werden.² Da die jeweiligen Gruppen nicht homogen sind, ist der Gesetzgeber auf Typisierung und Verallgemeinerung angewiesen. Wenn als Maßstab für die Entscheidung über die erforderlichen Reformschritte der Gleichheitsgrundsatz herangezogen wird wie in den genannten Urteilen, muss also gefragt werden: Welche Gruppen sind typischerweise im Vergleich zu anderen benachteiligt, und wie müssen die gesetzlichen Regelungen geändert werden, damit die Nachteile verfassungskonform ausgeglichen werden?

2 Unzulängliche Berücksichtigung der Kinderbetreuung im Transfersystem

Das BVerfG hat in seinen Urteilen von 1998 und 2001 den Vergleich auf Eltern und Kinderlose beschränkt und damit das Gebot des horizontalen Familienlastenausgleichs, heute häufig auch „Familienleistungsausgleich“ genannt, in den Vordergrund gestellt. Diese pauschale Betrachtung darf jedoch nicht dazu führen, dass wesentliche Unterschiede innerhalb dieser beiden Gruppen unbeachtet bleiben. Zum Familienlastenausgleich ist der Staat nach Artikel 6 Absatz 1 GG in Verbindung mit dem „Sozialstaatsprinzip“ verpflichtet, das aus den Artikeln 20 Absatz 1 und 28 Absatz 1 GG abgeleitet wird. Aus diesem Postulat folgt, dass die knappen Mittel, die dem Staat zur Bewältigung seiner familienpolitischen und sonstigen Aufgaben zur Verfügung stehen, dort eingesetzt werden müssen, wo der Bedarf am größten ist (vgl. u. a. BVerfG 1996, 263; Zeidler 1984, 596 f.).

An dieser Stelle kann nicht auf die vielfältigen Gründe für die ungünstigen Lebensverhältnisse bestimmter Familiengruppen eingegangen werden (vgl. u. a. Butterwegge 2001, 347 ff.), sondern es wird der Aspekt in den Vordergrund gestellt, den das BVerfG (1998) in seinem Urteil zur Einkommensteuer betont hat: Die Schwächung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist infolge der Betreuung und Erziehung der Kinder. Dies ist zweifellos eine der wesentlichen Ursachen für das niedrige Haushaltseinkommen vieler Familien. Bei der Frage, wie die daraus folgende Benachteiligung zu kompensieren ist, muss aber nach verschiedenen Familienphasen, typisiert nach dem Alter der Kinder, differenziert werden. In Familien mit kleinen Kindern ist in Deutschland in der weit überwiegenden Zahl der Fälle ein Elternteil, meistens die Mutter, nicht oder zeitlich stark eingeschränkt erwerbstätig. 71 % (in Westdeutschland) bzw. 66 % (in Ostdeutschland) aller Frauen mit Kindern unter vier Jahren nahmen den Anspruch auf Mutterschutz oder Erziehungsurlaub wahr.³ Ob das auf den Wunsch der Eltern, das Kind selbst zu betreuen, oder auf den Mangel an alternativen Betreuungsmöglichkeiten zurückzuführen ist, kann an dieser Stelle dahin gestellt bleiben. Jedenfalls entstehen in der Regel hohe Opportunitätskosten, das Familieneinkommen sinkt drastisch (vgl. Hufnagel sowie Beblo und Wolf, in diesem Heft). Auch wenn die Eltern den Aufwand für professionelle „Fremdbetreuung“ tragen müssen, mindert das die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Familie.

Der Bedarf der Kinder an individueller Betreuung nimmt jedoch mit steigendem Alter tendenziell ab, sie wachsen in das Kindergarten- und Schulalter hinein, und der Staat über-

² „Der Gleichheitsgrundsatz ist verletzt, wenn der Gesetzgeber es versäumt hat, Ungleichheiten der zu ordnenden Lebenssachverhalte zu berücksichtigen, die so bedeutsam sind, dass sie bei einer am Gerechtigkeitsdenken orientierten Betrachtungsweise beachtet werden müssen ...“ (BVerfG 2001, Abs. 43).

³ Rund 5 % waren offiziell arbeitslos gemeldet oder suchten sofort oder im kommenden Jahr eine Erwerbstätigkeit; vgl. DIW (2001, 651).

Übersicht 1

Auswahl wichtiger Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 1975 bis 2001

Das „*Witwerrenten-Urteil*“ (BVerfGE 39, 1975) legte dem Gesetzgeber auf, bis 1984 in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) die Voraussetzungen für den Anspruch von Männern und Frauen auf Hinterbliebenenversorgung geschlechtsneutral zu formulieren, d. h. dass die zuvor geltenden erschwerenden Bedingungen für Witwerrenten wegfallen mussten.

Im „*Alleinerziehenden-Urteil*“ (BVerfGE 61, 1982) wurde verlangt, im Einkommenssteuerrecht zu berücksichtigen, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit berufstätiger Alleinstehender mit Kindern durch den zusätzlichen zwangsläufigen Betreuungsaufwand gemindert sein kann, der bei Ehepaaren typischerweise nicht entsteht oder leichter getragen werden kann.

Das Bundesverfassungsgericht setzte sich im „*Mütter-Urteil*“ (BVerfGE 87, 1992) mit der unterschiedlichen Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung auseinander.

Ebenfalls um die Anerkennung von *Kindererziehungszeiten* in der GRV ging es in der Entscheidung darüber, dass die unterschiedliche Anrechnung dieser Zeiten in Abhängigkeit von einer gleichzeitig geleisteten Zahlung von Pflicht- oder freiwilligen Beiträgen nicht mit der Verfassung vereinbar sei (BVerfGE 94, 1996).

In einer der jüngeren Entscheidungen zum *Einkommensteuerrecht* legte das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber auf, Ehepaare mit Kindern (wieder) in soweit mit den Unverheirateten mit Kindern gleichzustellen, als bei allen Eltern der Betreuungsbedarf des Kindes als notwendiger Bestandteil des familiären Existenzminimums steuerlich unbelastet bleiben müsse. Auch sei der Erziehungsbedarf des Kindes im Kinderleistungsausgleich unabhängig vom Familienstand zu berücksichtigen (BVerfGE 99, 1998).

Das Bundesverfassungsgericht entschied (BVerfG 2001), dass der Gesetzgeber verpflichtet ist, in der sozialen *Pflegeversicherung* Mitglieder mit einem oder mehreren Kindern gegenüber kinderlosen Mitgliedern bei der Bemessung der Beiträge relativ zu entlasten.

Quellen: Sammlung der Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen (BVerfGE – Band, Jahr).

nimmt teilweise die Finanzierung des Betreuungs- und Erziehungsaufwands. Die Erwerbsbeteiligung der Mütter nimmt immer mehr zu, je älter die Kinder werden. Betrachtet man alle Elternhaushalte mit gleicher Kinderzahl im Querschnitt der Bevölkerung, so kann man also die Familien mit den „kleinen“ Kindern typisierend als diejenigen mit der stärksten Belastung durch den Betreuungs- und Erziehungsaufwand ansehen.⁴ Zwar ist in Deutschland das Spektrum der Einstellungen zu der Frage groß, wie lange Kinder vorwiegend in der Familie und nicht in gemeinschaftlichen Einrichtungen wie Kindertagesstätten betreut werden sollen oder können. Richtet man sich jedoch nach den Altersgrenzen für die Ansprüche auf den Erziehungsurlaub (jetzt „Elternzeit“ genannt) nach dem Bundeserzie-

⁴ Empirische Untersuchungen zu den Aufwendungen für Kinder im typischen Familienzyklus zeigen: Mit steigendem Alter eines Kindes nimmt zwar der von den Eltern zu finanzierende Geldaufwand für ein Kind zu, diese Zunahme ist jedoch geringer als die Abnahme des (in Geldeinheiten bewerteten) privaten Zeitaufwands. Im Familienzyklus ist damit der Gesamtaufwand für die Familie (abzüglich aller direkten staatlichen Zahlungen und Steuererminderungen) in den ersten Lebensjahren eines Kindes am höchsten. Vgl. Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen (2001, 144 ff.).

Übersicht 2

Aus dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland¹

I. Die Grundrechte

Artikel 1 (Menschenwürde und Menschenrechte)

- (1) Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.
- (2) Das Deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.
- (3) Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht.

Artikel 2 (Persönlichkeitsrechte)

- (1) Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt.
- (2) Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Die Freiheit der Person ist unverletzlich. In diese Rechte darf nur auf Grund eines Gesetzes eingegriffen werden.

Artikel 3 (Gleichheitsgrundsatz, Gleichberechtigung)

- (1) Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.
- (2) Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.
- (3) Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden. Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.

...

Artikel 6 (Ehe und Familie, uneheliche Kinder)

- (1) Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutze der staatlichen Ordnung.
- (2) Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft.
- (3) Gegen den Willen der Erziehungsberechtigten dürfen Kinder nur auf Grund eines Gesetzes von der Familie getrennt werden, wenn die Erziehungsberechtigten versagen oder wenn die Kinder aus anderen Gründen zu verwahrlosen drohen.
- (4) Jede Mutter hat Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge der Gemeinschaft.
- (5) Den unehelichen Kindern sind durch die Gesetzgebung die gleichen Bedingungen für ihre leibliche und seelische Entwicklung und ihre Stellung in der Gesellschaft zu schaffen wie den ehelichen Kindern.

...

II. Der Bund und die Länder

Artikel 20 (Demokratischer Bundesstaat)

- (1) Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.
- (2) Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.
- (3) Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.
- (4) Gegen jeden, der es unternimmt, diese Ordnung zu beseitigen, haben alle Deutschen das Recht zum Widerstand, wenn andere Abhilfe nicht möglich ist.

...

Artikel 28 (Verfassungsgemäße Ordnung der Länder; Gemeinden)

- (1) Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. ...

¹ Stand: Zuletzt geändert durch Art. 1 G vom 26.11.2001 | 3219 Maßgaben aufgrund des EinigVtr vgl. GG Anhang EV.

hungsgeldgesetz einerseits und auf einen Kindergartenplatz andererseits, so können jedenfalls Kinder bis zum vollendeten dritten Lebensjahr als „klein“ angesehen werden, im Sinne eines noch sehr hohen Aufwands an individueller Betreuung.

Eltern mit kleinen Kindern haben nicht nur aufgrund der geringen Erwerbsbeteiligung, in der Regel der Mutter, häufig niedrige Haushaltseinkommen, sondern auch deshalb, weil die erwerbstätigen Väter (oder Mütter) meistens am Beginn ihrer Berufslaufbahn stehen und noch wenig verdienen. So profitieren sie typischerweise in geringerem Maße von den kindbezogenen Freibeträgen, sonstigen steuerlichen Erleichterungen und dem Ehegattensplitting bei der Einkommensteuer als Haushalte in einer späteren Familienphase. Weil das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Einkommenssteuerrecht besonderen Wert auf die Verbesserung des horizontalen Familienlastenausgleichs gelegt hatte, fiel jedoch die Erhöhung des Kindergelds, das vor allem Haushalten mit niedrigerem Einkommen zugute kommt, im Vergleich zu der steuerlichen Entlastung höherer Einkommen infolge der Berücksichtigung des Betreuungs- und Erziehungsaufwands in der Form eines Freibetrags relativ gering aus.

In den Zweigen der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung sowie der sozialen Pflegeversicherung sind die nicht oder geringfügig erwerbstätigen Ehepartner/innen unentgeltlich „mitversichert“, d. h. der oder die Erwerbstätige erwirbt mit dem eigenen Beitrag auch einen Anspruch für den jeweils nicht erwerbstätigen Partner. Sind Kindererziehende dagegen erwerbstätig, müssen sie in der Regel die daraus folgenden Lasten mitfinanzieren. Im Vergleich zu Ehepaaren sind unverheiratete Eltern generell benachteiligt, da sie keine zusätzliche Risikoabsicherung für einen Partner erwerben können.

Nur mit den „Babyjahren“ im Rentenrecht wird, jedenfalls für die nach 1991 geborenen Kinder, die Phase, in der normalerweise der Aufwand für die individuelle Betreuung besonders groß ist, für alle Kindererziehenden in gleicher Weise berücksichtigt: Es werden je Kind drei Jahre (für die vor 1992 geborenen Kinder nur ein Jahr) bei Rentenanspruch und -zahlungsbetrag anerkannt, und zwar in Höhe einer Anwartschaft auf der Basis des durchschnittlichen Versicherteneinkommens. Kindererziehenden Nichterwerbstätigen wird also in dieser Periode der relativ hohe Rentenbeitrag erspart.

Der einzige nahezu „eigenständige“ Anspruch auf Transfereinkommen während der Phase, in der kleine Kinder zu betreuen sind, ist der Anspruch auf Erziehungsgeld. Nach dem Bundeserziehungsgeldgesetz beträgt es heute – wenn die höchstmögliche Dauer des Bezugs von zwei Jahren gewählt wird – maximal 307 Euro monatlich.⁵ Selbst in der Zeit, in der die Kinder noch sehr jung sind und deswegen viele Eltern auch dann nicht erwerbstätig sein wollen, wenn es ein qualitativ und quantitativ ausreichendes Angebot an Krippenplätzen gäbe, reicht das Erziehungsgeld bei weitem nicht für den Lebensunterhalt eines Elternteils aus.

Eine erhebliche Zahl von Familien mit kleinen Kindern ist damit auf Sozialhilfe angewiesen und lebt in Einkommensarmut.⁶ Dass dies mit den vorhandenen Instrumentarien nicht zu verhindern ist, kann man unter familienpolitischer Perspektive als den größten Verstoß gegen das Grundgesetz ansehen. Mit Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Art 6 Abs. 1 GG ist nicht nur die besondere Benachteiligung der Familien mit kleinen Kindern gegenüber den

⁵ Wird die Zeit des Bezugs verkürzt, kann das Erziehungsgeld maximal 460 Euro monatlich betragen. Einige Bundesländer haben besondere Regelungen zum Erziehungsgeld.

⁶ Familien mit jüngeren Kindern sind überdurchschnittlich häufig von Armut betroffen; vgl. Becker (in diesem Heft).

Kinderlosen unvereinbar. Im Querschnittvergleich aller Haushalte muss auch die günstigere Position der Ehepaare gesehen werden, deren Kinder nicht mehr betreuungsbedürftig oder erwachsen sind.

3 **Erhöhung von Transferleistungen zugunsten der Kinderbetreuung und Erziehung erforderlich**

Aus den Artikeln 3 Absatz 1 und 6 Absatz 1 GG lässt sich folgern, dass die Erhöhung von Transferleistungen zugunsten der Kinderbetreuung und Erziehung der beste Weg ist, um der verfassungsrechtlich bedenklichen Benachteiligung von Familien mit jüngeren Kindern stärker als heute entgegenzuwirken. Mit gezielten Transferleistungen ist zu erreichen, dass alle Kindererziehende, unabhängig vom Familienstand und von der Wirkung steuerlicher Maßnahmen zur Abgabentlastung, gleichbehandelt werden.

Es liegt nahe, die finanziellen Lasten, die aus der Betreuung kleiner Kinder folgen, in einem ersten Schritt durch eine Veränderung der geltenden Regelungen im Bundeserziehungsgeldgesetz zu mildern. Nach Artikel 6 Absatz 2 GG sind „zuvörderst“ die Eltern zur „Pflege und Erziehung der Kinder“ verpflichtet. Und für die Familienpolitik ist das Sozialstaatsprinzip richtungsweisend, das den Staat zu sozialer Sicherheit und Gerechtigkeit verpflichtet (vgl. Wingen 1997, 54). So erscheint die Forderung konsequent, dass alle Eltern, die ein kleines Kind selbst betreuen und deshalb „typischerweise“ nicht berufstätig sein können, in dieser Zeit einen Anspruch auf die Sicherung eines angemessenen Lebensunterhalts haben.

Eine solche Verbesserung des Familienlastenausgleichs wird sinngemäß auch auf der Basis von Artikel 6 Absatz 4 GG gefordert: Mutterschutz ende nicht mit der Geburt eines Kindes, und es sei nicht vertretbar, dass den Frauen, wenn es um die Entscheidung zu einem Kind geht, vom Staat nicht mehr versprochen werden könne, „... als ein Leben am Rande der Armutsgrenze (Sozialhilfe, Kindergeld, Erziehungsgeld)“ (von Münch 1994, 317).

Diese Argumentation, die sich konkret auf Frauen bezieht, die die Verantwortung für ein Kind allein übernehmen müssten, d. h. nicht mit einem Partner teilen könnten, sollte nicht in der Weise missverstanden werden, dass nur oder im Wesentlichen den Müttern ein Anspruch auf Sicherung des Lebensunterhalts zusteht. Artikel 3 Absatz 2 GG verbietet vielmehr eine Festschreibung überkommener Rollenverteilungen; und die Tatsache, dass Frauen noch immer stärker durch die ökonomischen Nachteile betroffen sind, die aus der Kinderbetreuung folgen, „löst ... die Pflicht des Gesetzgebers aus, auf eine Angleichung der Lebensverhältnisse von Männern und Frauen hinzuwirken“ (BVerfG 1992, 42).

Aus dem Gleichstellungsgebot folgt zunächst, dass auch den Müttern kleiner Kinder Erwerbstätigkeit ermöglicht wird, wenn dies gewünscht und/oder notwendig ist. Es müssen also bessere Voraussetzungen für die Betreuung und Erziehung außerhalb der Familie geschaffen werden. Unter anderem könnte ein erhöhtes Erziehungsgeld die Finanzierung professioneller Kinderbetreuung erleichtern. Wenn es aber gefördert werden soll, dass Mütter oder Väter nicht erwerbstätig sind, um ihre Kinder selbst zu betreuen, gibt es einen weiteren Grund, die Aufstockung des Erziehungsgeldes zu fordern: In den heute noch weit überwiegenden Fällen können die Familien nach der Geburt eines Kindes auf das – in der Regel niedrigere – Einkommen der Mutter eher verzichten als auf das des Vaters. Schon aus ökonomischen Gründen wird der Mann deshalb die (volle) Erwerbstätigkeit fortsetzen, wäh-

rend die Frau die Elternzeit in Anspruch nimmt (vgl. Hufnagel sowie Beblo und Wolf, in diesem Heft). Damit trägt das niedrige Erziehungsgeld zur Zementierung der Rollenverteilung bei, was Artikel 3 Absatz 2 GG widerspricht. Allerdings muss auch der Gefahr vorgebeugt werden, dass durch ein erhöhtes Erziehungsgeld zusätzliche Anreize zur Nichterwerbstätigkeit nur der Frauen gesetzt werden und dadurch die tradierte Rollenverteilung zum Nachteil der Mütter verfestigt wird. Ein monetärer Bonus für „egalitäre“ Elternschaft wäre ein Weg, dem zu begegnen (vgl. Hufnagel, in diesem Heft). Bei den noch immer festgefahrenen Einstellungen der Männer und den daraus ebenfalls folgenden Zwängen im Berufsleben wäre es vermutlich sogar notwendig, wenigstens einen Teil des gesamten Elternurlaubs als individuellen, d. h. nicht vom einen auf den anderen Elternteil übertragbaren Rechtsanspruch zu gewähren (vgl. dazu Kirner 1998, 388 f.).

Auf weitere Fragen zur Ausgestaltung des Erziehungsgeldes kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden. Insbesondere wäre zu klären, ob es in der Form eines „Erziehungsgelds“ für alle Familien mit vergleichbaren Merkmalen (Zahl und Alter der Kinder) in gleicher Höhe gezahlt werden sollte.⁷ Dies entspricht der vom Verfassungsgericht betonten Gleichwertigkeit der Kindererziehungsleistung. Auch hätten nicht erwerbstätige Mütter oder Väter „eigenständige“, d. h. von der Ehe und vom Einkommen des Ehepartners unabhängige Ansprüche. Im Gegensatz hierzu wird das Erziehungsgeld nach den geltenden Regeln vom siebenten Lebensmonat des Kindes an gekürzt oder entfällt ganz, wenn das Haushaltseinkommen bestimmte, niedrige Grenzen überschreitet.

Ein Erziehungsgeld, das an alle Eltern gezahlt wird und das hoch genug ist, den Lebensunterhalt eines Elternteils zu sichern, erfordert allerdings ein noch weit größeres Umverteilungsvolumen zugunsten der Familienhaushalte als die Erhöhung des heutigen, einkommensabhängigen Erziehungsgeldes. Da die Chancengleichheit der Kindererziehenden auf dem Arbeitsmarkt gefördert werden sollte, ist ein gut ausgestattetes Erziehungsgeld für Eltern etwas älterer, aber noch betreuungsbedürftiger Kinder auch deshalb problematisch, weil es dazu beitragen könnte, die „Familienphase“ über den Bedarf aus der Sicht des Kindes hinaus auszudehnen. Heute besteht weitgehend gesellschaftlicher Konsens darüber, dass die Entwicklung der Kinder jenseits der Kleinkindphase gut in Einrichtungen für die gemeinschaftliche Betreuung und Erziehung gefördert werden kann. Der Staat sollte daher im Interesse der Kinder und Eltern die Rahmenbedingungen für die entsprechende Infrastruktur verbessern. Das könnte auf dem Wege geschehen, dass das Kindergeld erhöht wird, diese zusätzliche Komponente aber in der Form eines Realtransfers, als Gutschein für die Inanspruchnahme von Betreuungs- und Erziehungseinrichtungen, gewährt wird (vgl. Kreyenfeld et al. 2002).

4 **Mehr Leistungen für die Kinderziehung auch in der Renten- und Pflegeversicherung**

Für die Umsetzung der Verfassungsgerichtsurteile spielt die Frage eine Rolle, ob durch erhöhte Transferleistungen in der „Familienphase“ – seien dies Erziehungsgeld, Kindergeld oder Gutscheine für die Inanspruchnahme von Betreuungseinrichtungen – der Be-

⁷ Vgl. dazu z. B. Leipert (1999, 11 ff.) und Opielka (1999, 149 ff.). Nach dem Vorschlag zum „Erziehungsgeld 2000“ sollen Eltern mit Kindern im Alter von 0 bis 7 Jahren ein Erziehungsgeld bekommen, und zwar in Abhängigkeit vom Alter und der Zahl der Kinder sowie dem Familienstand, jedoch unabhängig vom Haushaltseinkommen.

nachteiligung von Eltern auch in der Renten- und Pflegeversicherung Rechnung getragen werden kann. In dem „Mütter-Urteil“ zur gesetzlichen Rentenversicherung hatte das BVerfG zwar betont, dass sich aus dem Verfassungsauftrag, einen wirksamen Familienlastenausgleich zu schaffen, konkrete Forderungen für einzelne Rechtsgebiete und Teilsysteme nicht ableiten lassen. Insoweit bestehe grundsätzlich Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers (BVerfG 1992, 36, mit weiteren Nachweisen). In der Entscheidung zur Pflegeversicherung hat das Gericht jedoch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es in umlagefinanzierten Systemen, die vor allem Risiken der Altengeneration abdecken, einen „systemspezifischen Vorteil der Kinderlosen“ gäbe. Deshalb müsse die benachteiligende Wirkung durch die Belastung mit den Kosten der Kindererziehung auch innerhalb der Pflegeversicherung ausgeglichen werden. Die Tatsache, dass Kinderlose zur Finanzierung des Pflegerisikos der beitragsfrei mitversicherten Ehegatten und der Kinder herangezogen werden, wiege den Nachteil der Kindererziehenden nicht auf (BVerfG 2001, Abs. 58–61 ff.). Das BVerfG sieht offenbar eine Differenzierung der Beiträge der Pflegeversicherung für den besten Weg zum Ausgleich der kinderbedingten Nachteile an, der auch „für andere Zweige der Sozialversicherung“ zu prüfen ist (ebd., Abs. 69). Mit einer derartigen Lösung dürften allerdings wettbewerbsverzerrende Wirkungen auf dem Arbeitsmarkt verbunden sein, da Sozialversicherungsbeiträge Bestandteile der Lohnkosten sind und Eltern damit umso „billigere“ Arbeitskräfte wären, je mehr Kinder sie haben. Sinnvoller und zielgerechter wäre es, das Kindergeld um einen Betrag zum Ausgleich der Nachteile in der Pflegeversicherung zu erhöhen. Mit einem Erziehungsgehalt, aus dem alle Sozialversicherungsbeiträge gezahlt werden, wäre das Problem insoweit freilich auch lösbar.⁸

In der gesetzlichen Rentenversicherung sollte der Nachteilsausgleich auf der Seite der Rentenleistungen erfolgen. Zielgerecht wäre es, die Anrechnung von Kindererziehung bei der Rente weiter auszubauen, und zwar zunächst für die vor 1992 geborenen Kinder. Das BVerfG hat allerdings Ungleichbehandlungen, die aus Stichtagsregelungen folgen, ausdrücklich als mit der Verfassung vereinbar bezeichnet. Auch in dem Anliegen oder dem Zwang der öffentlichen Haushalte, Geld zu sparen, kann ein sachgerechter Grund dafür liegen (BVerfG 1992, 45). Das schließt aber nicht aus, dass dies bei einer „am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise“⁹ nicht nur von den Betroffenen als ungerecht angesehen wird. Außerdem sollten die Aufstockungsbeträge, die nach dem Altersvermögensergänzungsgesetz für die Erziehung von Kindern bis zum vollendeten 10. Lebensjahr gewährt werden, vereinheitlicht und erhöht werden.¹⁰

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Zahlung von kinderbezogenen Transferleistungen als der beste Weg angesehen wird, der zum Ausgleich der Benachteiligung von Familien führt. Aber wie können die öffentlichen Haushalte die dafür erforderlichen Mittel aufbringen?

8 Das Modell „Erziehungsgehalt 2000“ sieht das allerdings nicht vor; vgl. Opielka (1999, 150).

9 Vgl. das Zitat in Fußnote 2.

10 Nach geltendem Recht werden für Geburten ab 1992 unterschiedliche Aufstockungsbeträge gewährt in Abhängigkeit von der Erwerbsbeteiligung (bei mindestens zwei Kindern) und – bei Erwerbstätigkeit – von der Höhe des Verdienstes; vgl. Langelüddeke/Rabe (2001, 6 ff.). Eine stärkere Aufbesserung der Rentenleistungen für die Erziehung der Kinder auch nach deren dritten Lebensjahr ist wichtig, weil Teilzeitarbeit und Unterbrechung der Erwerbstätigkeit die Erwerbschancen der Kindererziehenden auch im weiteren Lebenslauf mindern. Außerdem geht künftig durch die Verlagerung von Alterssicherungsansprüchen auf kapitalgedeckte, freiwillige Leistungen die relative Begünstigung für Frauen, die aufgrund ihrer höheren Lebenserwartung in der gesetzlichen Rentenversicherung zum gleichen Beitrag länger Renten beziehen, teilweise verloren.

5 Finanzierungsspielraum für zusätzliche familienpolitische Leistungen auch durch Abbau der Eheförderung

Damit die vom BVerfG geforderte Verbesserung des Familienlastenausgleichs finanziert werden kann, muss das Volumen der staatlichen Einkommensumverteilung umstrukturiert werden. Denn die politischen Intentionen sind gegenwärtig aus ökonomischen und ordnungspolitischen Gründen darauf gerichtet, die gesamtwirtschaftliche Abgabenbelastung zu senken. In welchem Bereich öffentliche Mittel eingespart werden können, ist immer umstritten. In diesem Beitrag geht es lediglich darum, mit Blick auf die Verfassungsnormen Einsparungspotentiale im Bereich der Eheförderung zu benennen.

Der Staat muss heute große Beträge aufbringen, um Leistungen oder Abgabenerleichterungen zu finanzieren, die am Merkmal „verheiratet“ anknüpfen. So weist das Sozialbudget allein unter der Rubrik „Funktion: Ehegatten“ für das Jahr 2001 einen Betrag von fast 55 Mrd. DM auf, das entspricht 28 Mrd. Euro.¹¹ Der weitaus größte Posten hiervon entfällt auf den Ausfall an Steuereinnahmen, der sich (als rechnerische Differenz des Aufkommens bei Anwendung des Normaltarifs zum Aufkommen bei Anwendung des Splittingtarifs) infolge des Splittingverfahrens für Ehepartner im Einkommensteuerrecht ergibt. Zu dem unter „Ehegatten“ explizit ausgewiesenen Betrag kommen aber die insgesamt noch weit höheren Aufwendungen für die „Mitversicherung“ von nicht oder eingeschränkt erwerbstätigen Ehepartnern in den gesetzlichen Systemen für die Alters- und Invaliditätssicherung sowie für die Kranken- und Pflegeversicherung. In der gesetzlichen Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten betrug 2001 der Anteil der Witwen(r)-Renten an allen Rentenausgaben reichlich 18 %, das waren rund 66 Mrd. DM (33,6 Mrd. Euro) im Jahr (Deutschland insgesamt). Das Gewicht dieses Volumens wird zwar künftig aufgrund verschiedener Faktoren relativ abnehmen¹², aber dennoch erheblich bleiben.

Obwohl die Hinterbliebenenversorgung in der GRV – wie in der Beamtenversorgung – mit hohen Kosten verbunden ist, zahlen Alleinverdiener-Ehepaare – unabhängig davon, ob sie Kinder erziehen oder erzogen haben – keinen zusätzlichen Beitrag, was individuell erhebliche Einsparungen bedeutet.¹³ Ähnlich ist es in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung. In beiden Zweigen erhalten die nicht selbst versicherten Partner ohne eigenen Beitrag die vollen Leistungen der Familienmitversicherung. Sind beide Partner mehr als geringfügig erwerbstätig, müssen dagegen zwei Beiträge gezahlt werden.¹⁴ Für die gesetzliche Krankenversicherung ist der Aufwand für mitversicherte Ehepartner auf eine Größenordnung von mindestens 20 Mrd. DM (rund 10 Mrd. Euro) im Jahr 2001 zu schätzen.¹⁵

¹¹ Amtliche Schätzung für Deutschland insgesamt (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2002, 393 ff.).

¹² Die steigende Erwerbsbeteiligung der Frauen mindert aufgrund der Anrechnungsvorschriften die Ausgaben für Witwenrenten. Zur Refom der Hintergliebeenrente vgl. Vogel (2001).

¹³ Beispielsweise ergibt sich nach den Berechnungsgrundlagen und Einkommensgrößen von 2001 in Westdeutschland, dass eine Erwerbstätige, um eine Rente in Höhe von 1 337 DM (683 Euro) brutto monatlich zu erhalten wie die Witwe eines „Eckrentners“, 27 Jahre lang Beiträge auf der Basis eines durchschnittlichen Versicherungseinkommens hätte zahlen müssen, einen (Arbeitnehmerinnen-)Beitrag von 435 DM (rund 223 Euro) monatlich also. (Der „Eckrentner“ ist ein hypothetischer Versicherter, der 45 Jahre Beiträge auf dieser Basis gezahlt hat; es wurde unterstellt, dass die Witwenrente 60 % der „Eckrente“ beträgt.)

¹⁴ Um ein extremes Beispiel zu nennen: Ein Verheirateter in den alten Bundesländern, der das Doppelte der Beitragsbemessungsgrenze verdient (2002: 6 750 Euro/Monat brutto; Beitragsbemessungsgrenze: 3 375 Euro/Monat), zahlt für sich und seine nicht selbst versicherte Ehefrau einen Krankenversicherungsbeitrag bis zur Beitragsbemessungsgrenze (bei einem Beitragssatz von 13,6 % wäre das 2002 ein Arbeitnehmerbeitrag von 230 Euro monatlich). Verteilt sich jedoch bei einem anderen Ehepaar das gleiche Haushaltseinkommen je zur Hälfte auf Mann und Frau, ist dieser Beitrag zweimal zu zahlen.

¹⁵ Genaue Angaben sind nicht möglich, da die statistischen Informationen zu den Leistungen der Familienmitversicherung nicht tief genug gegliedert sind. Anhaltspunkte für die Schätzung lieferten Ergebnisse von Mikrosimulationsrechnungen für 1991; vgl. dazu Pfaff (1993,302 ff.).

Die auf die Ehe bezogenen Regelungen beruhen auf dem Leitbild der nicht erwerbstätigen Frau und des männlichen Familienernährers, das teilweise – in den alten Bundesländern und hier vorwiegend bei der älteren Bevölkerung – durchaus noch Geltung hat. Es kann daher nicht darum gehen, die genannten ehebezogenen Maßnahmen plötzlich abzubauen. Der Vertrauensschutz muss gewahrt werden. Man darf die heute älteren Ehepaare nicht mit einer solchen Reform konfrontieren, denn sie haben kaum die Möglichkeit, die durch die bisherigen Rahmenbedingungen geprägten Verhaltensweisen zu ändern. Aber für die heute junge Generation und künftige Eheschließungen sollten die Abgabenerleichterungen im Grundsatz (d. h. mit gerechtfertigten Ausnahmen) nicht mehr zugesagt werden.

Die Knappheit öffentlicher Ressourcen macht es erforderlich, zwischen „Ehe“ einerseits und „Familie“ andererseits in Hinsicht auf die jeweils mögliche staatliche Förderung abzuwägen (Zeidler 1984, 595 ff.). Die Mittel, die für die Privilegierung der Ehe unabhängig von der Kinderzahl aufgewendet werden, fehlen für die zielgerechte Förderung der Familie. Aus dem Wortlaut des Art. 6 Abs. 1 GG geht nicht hervor, dass die Ehe zu *fördern* sei. In der öffentlichen Diskussion zu diesem umstrittenen Thema wird zwar immer wieder – auch in der familienpolitischen Literatur (z. B. Wingen 1997, 52) – die Ansicht vertreten, das Gebot, die Ehe zu *schützen*, gebiete zugleich die materielle Förderung dieser Institution. Aber auch aus der Auslegung des Bundesverfassungsgerichts¹⁶, nach der der Staat verpflichtet ist, Ehe und Familie zu schützen und zu fördern, folgt nicht, dass die geltenden Regelungen dieser Sachverhalte unverändert aufrechterhalten bleiben müssen. Dieses System wird vielmehr selbst in der verfassungsrechtlichen Literatur teilweise vehement kritisiert (vgl. z. B. Zeidler 1984, 592 ff.). „Die ‚etwas unbedachte Fassung des Art. 6‘¹⁷ rechtfertigt jedenfalls keine Privilegierung der Ehe und nicht einmal ihre Gleichbehandlung mit dem besonderen Schutz der Familie“ (von Münch 1994, 320).

Selbst wenn man es für richtig hält, die Ehe – auch die kinderlose – zu fördern, sind diese Maßnahmen nicht zielgerecht, weil Ehepaare davon in sehr unterschiedlichem Maß profitieren. Die materielle Begünstigung ist bei sonst gleichen Bedingungen tendenziell am größten bei der Alleinverdiener-Ehe, hier besonders bei der mit hohem Einkommen, und umso kleiner je mehr die Partnerin oder der Partner selbst verdient.¹⁸ Bei Beachtung ihrer erheblichen Auswirkungen auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit verschiedener Haushaltsgruppen müssen die ehebezogenen Maßnahmen also als problematisch in Hinsicht auf den Gleichbehandlungsgrundsatz Art. 3 Abs. 1 GG angesehen werden. Die Privilegierung der Ehen mit nicht oder wenig verdienenden Partner(inne)n im Vergleich zu den nicht verheirateten Eltern hatte das BVerfG bereits 1982, in dem so genannten Alleinerziehenden-Urteil, als unvereinbar mit Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 GG eingestuft. Das Gericht konnte nach diesem Urteil keine sachlichen Rechtfertigungsgründe für die höhere Abgabenbelastung von Alleinstehenden mit Kindern sehen, „welche die durch erhöhte Betreuungskosten verursachte Minderung der Leistungsfähigkeit außer Betracht lässt“. Es wies darauf hin, dass die Unvereinbarkeit mit den beiden Grundrechten noch deutlicher wird, wenn kinderlose Ehepaare zum Vergleich herangezogen werden.¹⁹ Das

¹⁶ BVerfG (2001, Abs. 43, mit weiteren Nachweisen).

¹⁷ R. Herzog: Steuer- und Finanzpolitik im geeinten Deutschland. Referat auf dem VI. Deutschen Steuerzahlerkongress (1991, 19).

¹⁸ Das gilt nicht im rechnerisch exakten Sinne, da es z. B. Freigrenzen bei der Anrechnung eigenen Einkommens (bei der Hinterbliebenenversorgung) und Obergrenzen der Entlastungseffekte gibt.

¹⁹ BVerfG (1982). In diesem Urteil wurde der besondere Aufwand, den allein Erziehende durch die Kinderbetreuung im Vergleich zu den Verheirateten haben, betont und gefordert, dass allein Erziehende einen Ausgleich dafür erhalten, dass Verheiratete den steuerlichen Splittingvorteil in Anspruch nehmen können (was damals noch als „typisch“ für Ehepaare angesehen wurde; vgl. S. 351).

Urteil bezog sich zwar ausschließlich auf das Splittingverfahren im Einkommensteuerrecht, weil sich die Verfassungsklage lediglich auf diesen Punkt richtete. Jedoch treffen alle Argumente auch auf die oben genannten Abgabenerleichterungen für Ehepaare mit nicht oder wenig verdienenden Partner(inne)n im Recht der Sozialversicherung zu.

Die Privilegierung der Einverdiener-Ehe kommt zwar auch, sogar vornehmlich, Eltern-Haushalten zugute. Aber diese indirekte Familienförderung über die Ehe wirkt völlig diffus, jedenfalls nicht familienbedarfsgerecht und zielgerecht. Sie entlastet auch Eltern erwachsener, nicht mehr unterhaltsbedürftiger Söhne und Töchter.²⁰ Insofern ist das Gebot verletzt, knappe öffentliche Mittel dem Bedarf entsprechend einzusetzen. Individuell senken die Abgabenerleichterungen die Opportunitätskosten der Hausarbeit, und das wirkt sich auf das Arbeitsangebot eines Haushalts aus (vgl. Althammer, in diesem Heft). Bei den heute noch gegebenen Rahmenbedingungen für die Rollenverteilung zwischen den Geschlechtern senkt das im Wesentlichen die Erwerbsbeteiligung von Frauen,²¹ was auf verschiedenen Wegen zu mittelbarer Diskriminierung führt. Solche Maßnahmen sind jedoch im Prinzip unvereinbar mit Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 GG (vgl. Vollmer 1998, 119 ff.). Die Privilegierung der Hausfrauen-Ehe im Vergleich zur Gemeinschaft von zwei erwerbstätigen Verheirateten ist wegen der Pflicht des Staates, faktische Gleichberechtigungsdefizite nicht noch zu fördern, als verfassungswidrig anzusehen.²²

Fraglich ist darüber hinaus, ob die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Alleinverdienerpaares in einem die Ungleichbehandlung rechtfertigenden Maß dadurch vermindert wird, dass der Lebensunterhalt der Hausfrau aus dem gemeinsamen Haushaltseinkommen gedeckt werden muss. Die zivilrechtliche Pflicht beider Ehepartner, zum gemeinsamen Lebensunterhalt beizutragen, erfüllt eine Hausfrau in der Regel durch Hausarbeit. Im Zivilrecht wird anerkannt, dass dieser Arbeit ein monetärer Wert entspricht.²³ Auch das BVerfG vertrat diese Auffassung, z. B. bei der Frage, welcher der beiden Partner in einer Ehe den überwiegenden Beitrag zum Lebensunterhalt erbracht hat (vgl. z. B. BVerfG 1975). Berücksichtigt man die allgemein anerkannte Tatsache, dass Hausarbeit das reale Einkommen eines Paares erhöht, lassen sich also die Abgabenerleichterungen im Steuer- und Sozialrecht nicht, jedenfalls nicht im bisherigen Umfang, mit der vermeintlich geringeren wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit rechtfertigen.

Der Wortlaut des Artikels 6 Abs. 1 GG wird zwar im Streit zu diesem Thema heute noch häufig in der Weise interpretiert, dass die Ehe „als solche“, also unabhängig von ihrer Funktion, einen institutionellen Rahmen für die Familie zu bilden, zu schützen und zu fördern sei. Diese Sicht vernachlässigt aber die historische Relativität der gesellschaftlichen und rechtlichen Konzeptionen für Ehe und Familie: Zu der Zeit, als die Grundrechte formuliert wurden, waren „vielleicht etwas unbewusst“ beide Begriffe als annähernd synonyme Bezeichnung desselben Lebenssachverhalts verstanden worden; das dem Grundgesetz zugrunde liegende Leitbild für Artikel 6 Absatz 1 GG ging von einer weitgehenden Identität der beiden Schutzgüter „Ehe“ einerseits und „Familie“ andererseits aus (Zeidler 1984, 592).

20 Das verfügbare Nettoeinkommen von Ehepaaren im Erwerbsalter, die keine Kinder (mehr) im Haushalt haben, ist deutlich höher als das von Haushalten mit jüngeren Kindern. Vgl. DIW (1999, 166).

21 Obwohl es durchaus Ansätze für eine allmähliche Veränderung der Rollenverteilung in der Ehe gibt, ist diese wünschbare Entwicklung noch so wenig ausgeprägt, dass zur sprachlichen Vereinfachung im Folgenden der Begriff „Hausfrauen“ als Synonym für die den Haushalt führenden Ehepartner/innen verwendet wird.

22 Ebsen (1993, 147), mit weiteren Nachweisen.

23 Zum Beispiel bei Schadensersatzansprüchen von Witwern gegen Verursacher eines Unfalls, der den Tod einer Hausfrau zur Folge hatte.

Insoweit sich aber beide Bereiche auseinander entwickelt haben, dürfte die materielle Förderung der Ehe ihre Legitimation verloren haben. Heute hat ein erheblicher Kreis der Ehepaare kein oder nur ein Kind. Zudem ist die Erwerbsbeteiligung der verheirateten Frauen, insbesondere der Mütter, trotz aller Hemmnisse langfristig erheblich gestiegen. Schon vor vielen Jahren hatte dieser Wandel bei der Rechtsprechung (zur Witwerrente) eine Rolle gespielt (BVerfG 1975). Heute ist es nicht mehr „typisch“, dass verheiratete Frauen nicht erwerbstätig sind.²⁴ So kann man den Begriff „Ehe“ nicht mehr als Synonym für „Familie mit kindererziehender Hausfrau“ verwenden. Ein nicht zu vernachlässigender Kreis der Kinder wächst zudem in Haushalten von allein Erziehenden oder unverheirateten Paaren auf. Der „rechtfertigende Grund“ für die Ungleichbehandlung scheint also nicht mehr gegeben zu sein. Mit dem Gleichheitsgrundsatz nach Art. 3 GG dürfte es daher kaum noch vereinbar sein, diese Gruppen gegenüber den Hausfrauen-Ehen zu benachteiligen. Vermutlich ist es nur noch eine Frage der Zeit, dass das BVerfG es als vereinbar mit Artikel 6 Abs. 1 GG ansieht, die Förderung der Hausfrauen-Ehe abzubauen, um finanziellen Spielraum zur Förderung der Familie zu gewinnen.

Selbstverständlich müsste der soziale Schutz der bisher „mitversicherten“ Ehepartner aufrechterhalten werden. Zielgerecht wäre es, für alle Kindererziehenden, unabhängig vom Familienstand, Zuschüsse nicht nur zur Pflegeversicherung, sondern auch zur Krankenversicherung zu zahlen. Für die Zeit nach Abschluss der Kindererziehung sollten Ehepaare Beiträge für einen eigenständigen Versicherungsschutz beider Partner zahlen.

6 **Fazit: Die Kindererziehung und eine partnerschaftliche Arbeitsteilung fördern**

Da die weitaus meisten Kinder noch immer in der Ehe geboren werden, würde auch die Ehe durch eine bessere Familienpolitik gefördert, und zwar besonders in der Zeit, in der dies bedarfs- und leistungsbezogen gerechtfertigt ist. Der beste Weg hierfür wäre, die Maßnahmen zum Familienlastenausgleich am Bedarf sowohl der Kinder als auch der kinderbetreuenden Familienmitglieder auszurichten. Auch bei einer am Gerechtigkeitsdenken orientierten Betrachtungsweise erscheint es geboten, dass der Staat im Transferrecht Regelungen zur Förderung einer Arbeitsteilung abbaut, bei der Kindererziehende darauf angewiesen sind und lebenslang darauf angewiesen bleiben, den Lebensunterhalt vollkommen oder weitgehend aus dem Einkommen des Ehepartners oder den daraus abgeleiteten Witwenrenten zu decken.

Eine Reform des Familienlastenausgleichs muss das gesamte Bündel familienpolitischer Maßnahmen im Transfersystem und alle dafür relevanten Normen des Grundgesetzes berücksichtigen. Um den Gleichheitsgrundsatz zu befolgen, ist es notwendig, aber reicht es nicht aus, Nachteile zu kompensieren, die Eltern infolge des Aufziehens von Kindern in der Renten- und Pflegeversicherung bisher hinnehmen. Die Maßnahmen müssen zudem bedarfsgerecht sein und an der Ursache für die Benachteiligung ansetzen. So sind sie auch an dem Gebot des Artikels 3 Absatz 2 Satz 2 GG auszurichten, nach dem der Staat die partnerschaftliche Arbeitsteilung zwischen Männern und Frauen fördern sollte. Dies erfordert es, die steuer- und sozialrechtlichen Regelungen, die vornehmlich die Ehe mit traditio-

²⁴ Immerhin führten von den verheiratet zusammen lebenden Ehepaaren im Erwerbsalter in den alten Bundesländern im Jahr 2000 nur noch 28 % (Westdeutschland) bzw. 7 % (Ostdeutschland) eine „Alleinverdiener-Hausfrauen-Ehe“; weitere 39 % dieser Paare in Westdeutschland (23 % in Ostdeutschland) teilten sich die Arbeit, indem der Mann einer Vollzeit- und die Frau einer Teilzeitbeschäftigung nachging; vgl. DIW (2001, 656).

neller Aufgabenverteilung privilegieren, langfristig auslaufen zu lassen. Außerdem sind die Rahmenbedingungen für die professionelle Kinderbetreuung und -erziehung zu verbessern. Das würde dazu beitragen, die bestehenden Nachteile der kindererziehenden Mütter und Väter auf dem Arbeitsmarkt sowie bei der Sozialversicherung und damit auch die „Transferausbeutung von Familien“⁶²⁵ abzubauen.

Literaturverzeichnis

- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung* (2002) (Hrsg.): Sozialbericht 2001. Bonn.
- Bundesverfassungsgericht* (1975): Entscheidung vom 12. März, Aktenzeichen: 1 BvL 15/19/71, und 32/73; 1 BvR 297, 315/71, 407/72 und 37/73. In: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 39. Bd. Tübingen.
- Bundesverfassungsgericht* (1982): Entscheidung vom 3. November, Aktenzeichen: 1 BvR 620/78, 1335/78, 1104/79 und 363/80. In: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 61. Bd. Tübingen.
- Bundesverfassungsgericht* (1992): Entscheidung vom 7. Juli, Aktenzeichen: 1 BvL 51/86, 50/87 und 1 BvR 873/90, 761/91. In: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 87. Bd. Tübingen.
- Bundesverfassungsgericht* (1996): Entscheidung vom 12. März, Aktenzeichen: 1 BvR 609/90 und 1 BvR 692/90. In: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 94. Bd. Tübingen.
- Bundesverfassungsgericht* (1998): Entscheidung vom 10. November, Aktenzeichen: 2 BvR 1057/91, 2 BvR 1226/91 und 2 BvR 980/91; <http://www.BVerfG.de>
- Bundesverfassungsgericht* (2001): Entscheidung vom 3. April, Aktenzeichen: 1 BvR 16/29/94; <http://www.BVerfG.de>
- Butterwegge, Christoph* (2001): Niedergang oder Renaissance der Familie? Perspektiven der Familienpolitik. In: Soziale Sicherheit, Nr. 10, 347 ff.
- DIW* (1999): Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts erfordert Reform der staatlichen Förderung von Ehe und Familie. Zur Einkommenssituation von Haushalten mit Kindern. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 8/99. Bearb.: Ellen Kirner in Zusammenarbeit mit Anke Schöb und Stefan Weick. Berlin
- DIW* (2001): Erwerbsverhalten von Frauen: Trotz Annäherung immer noch deutliche Unterschiede zwischen Ost und West. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 42/2001. Bearb.: Elke Holst und Jürgen Schupp. Berlin.
- Ebsen, Ingwer* (1993): Das Kindererziehungsurteil des BVerfG vom 7. Juli 1992 – verfassungsrechtlicher Kontext, Entscheidungsduktus, Konsequenzen für den Gesetzgeber. In: Die Sozialversicherung, Juni, 144 ff.
- Kirner, Ellen, und Wolfgang Kirner* (1998): Elternurlaub und Elterngeld als Bestandteile einer Strategie zur Umverteilung von Arbeit zwischen Männern und Frauen. In: Heinz P. Galler und Gert Wagner (Hrsg.): Empirische Forschung und wirtschaftspolitische Beratung. Frankfurt a. M., 379 ff.
- Kreyenfeld, Michaela, C. Katharina Spiess und Gert G. Wagner* (2001): Finanzierungs- und Organisationsmodelle institutioneller Kinderbetreuung. Analysen zum Status quo und Vorschläge zur Reform. Neuwied.
- Langelüddeke, Anne, und Birgitta Rabe* (2001): Rentenreform 2000: Verbesserung der eigenständigen Alterssicherung von Frauen? In: Sozialer Fortschritt, Nr. 1, 6 ff.

25 Beschwerde, die Grundlage des Pflege-Urteils war. In: BVerfG (2001, Abs. 14). Vgl. auch Suhr (1990, 69 ff.).

- Leipert, Christian* (1999): Aufwertung der Erziehungsarbeit – Politische Notwendigkeit und Wege zur Erreichung des Ziels. In: Christian Leipert (Hrsg.): Aufwertung der Erziehungsarbeit. Europäische Perspektiven einer Strukturreform der Familien- und Gesellschaftspolitik. Opladen, 11 ff.
- Münch, Eva-Marie von* (1994): Ehe und Familie. In: Ernst Benda, Werner Maihofer und Hans-Jochen Vogel, unter Mitwirkung von Konrad Hesse und Wolfgang Heyde (Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. Berlin, 293 ff.
- Opielka, Michael* (1999): Zur Debatte um ein Erziehungsgehalt in Deutschland. In: Christian Leipert (Hrsg.): Aufwertung der Erziehungsarbeit. Europäische Perspektiven einer Strukturreform der Familien- und Gesellschaftspolitik. Opladen, 149 ff.
- Pfaff, Anita B.* (1993): Familienhilfe: Familienlastenausgleich in der gesetzlichen Krankenversicherung. In: Sozialer Fortschritt, Nr. 12, 302 ff.
- Scholz, Rupert* (1999): Das Bundesverfassungsgericht: Hüter der Verfassung oder Ersatzgesetzgeber? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Zeitschrift „Das Parlament“, Nr. 16, 3 ff.
- Suhr, Dieter* (1990): Transferrechtliche Ausbeutung und verfassungsrechtlicher Schutz von Familien, Müttern und Kindern. In: Der Staat, Nr. 1, 69 ff.
- Vogel, Manuela* (2001): Die Reform der Hinterbliebenenrenten. In: Die Angestelltenversicherung, Nr. 12, 434 ff.
- Vollmer, Franziska* (1998): Das Ehegattensplitting. Eine verfassungsrechtliche Untersuchung der Einkommensbesteuerung von Eheleuten. Baden-Baden.
- Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen* (2001): Gerechtigkeit für Familien. Zur Begründung und Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs. Hrsg. vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Schriftenreihe, Bd. 202. Stuttgart.
- Wingen, Max* (1997): Familienpolitik – Grundlagen und aktuelle Probleme. In: Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe, Bd. 339, Bonn.
- Zeidler, Wolfgang* (1984): Ehe und Familie. In: Ernst Benda, Werner Maihofer und Hans-Jochen Vogel unter Mitwirkung von Konrad Hesse (Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Teil 1, unveränderter Nachdruck der Originalausgabe von 1983. Berlin, 555 ff.