

Priorität für die Familie

Plädoyer für eine rationale Familienpolitik

Von

Heinz Lampert



Duncker & Humblot · Berlin

Inhaltsverzeichnis

Einleitung

Priorität für die Familie	1
----------------------------------	---

Erstes Kapitel

Bedeutung und Leistungen der Familie

A. Begriff und Definition der Familie	7
B. Das Ehe- und Familienleitbild in der Bundesrepublik und in der Deutschen Demokratischen Republik	12
I. Das Ehe- und Familienleitbild in der Bundesrepublik Deutschland	12
II. Das Ehe- und Familienleitbild in der Deutschen Demokratischen Republik	16
C. Aufgaben, Leistungen und Funktionen der Familie	18
I. Aufgaben und Leistungen der Familie	19
1. Aufbau, Aufrechterhaltung und Ausgestaltung der Familie als personaler Schutz-, Entfaltungs- und Regenerationsraum	19
2. Weitergabe menschlichen Lebens	20
3. Materielle Versorgung der Familienmitglieder	21
4. Erziehung und Sozialisation der Kinder	21
5. Pflege und Regeneration der Familienmitglieder	23
6. Entwicklung und Ausübung von Solidarität	23
II. Die Funktionen der Familie	24
III. Der Wert des Beitrages der Familien zur Humanvermögensbildung	28
1. Der Sinn der Ermittlung des Wertes und der Kosten der Versorgung und Betreuung von Kindern	28
2. Zu den Grenzen der Ermittlung des Wertes und der Kosten der Versorgung und Betreuung von Kindern	29
3. Der Wert der Haushaltsproduktion 1992	30

4. Die Ermittlung des Wertes des Beitrags der Familien zur Humanvermögensbildung.....	32
D. Familienformen und familiäre Funktionserfüllung.....	42
I. Zur Problematik der Benennung verschiedener Familienformen.....	42
II. Der Zusammenhang zwischen Familienformen und familiärer Aufgaben- bzw. Funktionserfüllung.....	44
III. Familienformen und familiäre Aufgabenerfüllung - Ein Überblick über Unterschiede in den strukturellen Voraussetzungen familiärer Aufgabenerfüllung.....	46
1. Die Ehegatten-Familie.....	46
2. Die Familie nicht-ehelicher Lebensgemeinschaften.....	48
3. Die Ein-Eltern-Familie.....	49
4. Stieffamilien.....	53
E. Die Abhängigkeit der Funktionserfüllung von den sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen.....	54
I. Der Einfluß von Einkommen und Vermögen.....	54
II. Wohnverhältnisse und Wohnumfeld.....	56
III. Organisation und Stabilität des Wirtschafts- und Sozialsystems.....	57
IV. Familienunterstützende soziale Infrastruktur.....	58

Zweites Kapitel

Die Lage der Familien in der Bundesrepublik Deutschland unter soziostrukturellen und ökonomischen Aspekten und ihr Einfluß auf die Familie als Institution sowie auf ihre Aufgaben und Funktionen

A. Die Entwicklung der Zahl, der Struktur und der Formen der Familien.....	61
I. Die Entwicklung der Haushaltsstruktur und der Familienformen im Überblick.....	61
II. Die Entwicklung ausgewählter Familienformen.....	67
1. Die Entwicklung der Ehegatten-Familie.....	70

2. Die Entwicklung der Haushalte Alleinerziehender.....	78
3. Die quantitative Bedeutung der Stieffamilien.....	79
4. Die Entwicklung der nicht-ehelichen Lebensgemeinschaften	80
5. Die Entwicklung der Lebensform „Alleinlebende“	81
6. Bemerkenswerte Unterschiede in den Lebensformen und familien- relevanten Verhaltensweisen zwischen den alten und den neuen Bundesländern	83
III. Zusammenfassung: Die Gefährdung der Familie als Institution.....	86
B. Die wirtschaftliche und soziale Lage der Familien.....	89
I. Die Einkommenslage der Familien.....	89
1. Die Einkommenslage der Familien zu einem Zeitpunkt.....	90
2. Die Einkommenslage der Familien im Zeitverlauf.....	99
3. Die Einkommenslage der Familien in den neuen Bundesländern	100
4. Die Einkommenslage von Eltern, insbesondere von Frauen, im Alter	101
II. Die Vermögenslage der Familien	104
III. Die Beteiligung der Familien am Erwerbsleben.....	111
1. Die Erwerbsbeteiligung der Familien	111
2. Der Einfluß der Arbeitswelt auf die Familien	114
IV. Die Wohnungsversorgung der Familien.....	118
C. Der Einfluß der wirtschaftlichen und sozialen Lage der Familien auf die Erfüllung ihrer Aufgaben und Funktionen	121

Drittes Kapitel

Soziale und wirtschaftliche Gefahren des veränderten Familiengründungsverhaltens

Vorbemerkung.....	125
A. Ursachen und Arten der Gefahren	126

B. Probleme und Gefahren des Geburtenrückgangs.....	128
I. Gefahren der Singularisierung sowie der Verkleinerung und der Komplizierung der Verwandtschaftsnetze.....	129
II. Die Gefahr der Polarisierung der Gesellschaft.....	131
III. Das veränderte generative Verhalten als Quelle wirtschaftlicher und sozialer Probleme	133
1. Die Schrumpfung der Bevölkerung.....	133
2. Wirtschaftliche Folgen.....	136
3. Gefahren für das System sozialer Sicherung.....	137
a) Rentenversicherung.....	137
b) Krankenversicherung	139
c) Altenpflege	140
d) Zusammenfassung.....	141

Viertes Kapitel

Historische Grundzüge und Merkmale der Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland

A. Wurzeln der Familienpolitik im Deutschen Reich	143
I. Familienpolitische Ansätze im Kaiserreich.....	143
II. Familienpolitische Ansätze in der Weimarer Republik.....	144
III. Familienpolitik im Dritten Reich	145
B. Die Entwicklung der Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland	147
I. Ausgangssituation und erste Anfänge einer eigenständigen Familien- politik.....	147
II. Die Zeit von der Gründung des Bundesministeriums für Familienfragen 1953 bis zur Abschaffung der Kinderfreibeträge 1974.....	150
1. Die Gründung des Bundesministeriums für Familienfragen.....	150
2. Der duale Familienlastenausgleich als Kernstück der Familien- politik.....	153

3.	Familienorientierte Wohnungsbau-, Vermögens- und Bildungspolitik.....	156
III.	Die Familienpolitik während der Kanzlerschaft von Helmut Schmidt (1974 bis 1982).....	158
1.	Der Abbau des dualen Familienlastenausgleichs.....	158
2.	Verbesserung der Lebenslage von Müttern und von Kindern	160
3.	Änderungen im Ehe- und Familienrecht	161
IV.	Restaurierung des dualen Familienlastenausgleichs und Expansion der Familienpolitik während der Kanzlerschaft von Helmut Kohl (ab 1982).....	165
1.	Die Wiedereinführung des dualen Familienlastenausgleichs	165
2.	Ausweitung des Instrumentariums der Familienpolitik	172
3.	Novellierung des Instrumentariums der Familienpolitik.....	174
4.	Kürzungen familienpolitischer Leistungen.....	177
C.	Merkmale der Familienpolitik in der Bundesrepublik	179
I.	Das Gewicht der öffentlichen Leistungen für Ehe und Familie	179
1.	Das Gewicht der öffentlichen Leistungen für Ehe und Familie im Rahmen des Sozialbudgets	179
2.	Der Anteil der Familienlastenausgleichsleistungen an den Aufwendungen für Kinder.....	181
II.	Unzulänglichkeiten und Defizite der Familienpolitik.....	186
1.	Bevölkerungspolitische Instrumentalisierung der Familienpolitik	186
2.	Konzeptionelle Mängel und Unzulänglichkeiten des Familienlastenausgleichs	189
a)	Fehlende Kontinuität im Konzept des Familienlastenausgleichs	189
b)	Diskontinuität aufgrund absoluter und relativer Leistungskürzungen.....	189
c)	Unzulänglichkeiten des dualen Systems.....	190
d)	Übergewicht der finanziellen Förderung der Ehe.....	190
e)	Stärkere Förderung der Familien von Beschäftigten im öffentlichen Dienst.....	194
f)	Verteilungspolitische Probleme des Familienlastenausgleichs	194
3.	Konzeptionelle Mängel und Unzulänglichkeiten der Familienpolitik.....	196

D. Exkurs: Grundzüge der Familienpolitik in der Deutschen Demokratischen Republik.....	200
I. Grundzüge der Entwicklung.....	200
II. Familienpolitische und familienpolitisch relevante Maßnahmen.....	202
III. Zusammenfassung.....	204

Fünftes Kapitel

Familienpolitik für die Zukunft

A. Notwendigkeit und Dringlichkeit der Familienpolitik.....	207
B. Anforderungen an eine effiziente Familienpolitik.....	210
I. Konsequenzen aus dem Rationalprinzip für eine effiziente Familienpolitik.....	210
1. Vollständigkeit des Zielsystems.....	211
2. Sachliche und zeitliche Ausgewogenheit des Zielsystems.....	211
3. Ziel- und Systemkonformität der eingesetzten Mittel.....	212
4. Entwicklung und Verfolgung einer langfristig angelegten rationalen familienpolitischen Strategie.....	212
II. Aus Besonderheiten der Familienpolitik folgende Konsequenzen für Qualitätskriterien der Familienpolitik.....	213
1. Beachtung des Querschnittscharakters der Familienpolitik.....	213
2. Glaubwürdigkeit, Verlässlichkeit und Stetigkeit der Familienpolitik.....	214
3. Familienpolitik als Institutionen- oder Familienmitgliederpolitik?.....	215
4. Phasen- und adressatenspezifische Ausrichtung der Familienpolitik.....	219
C. Grundziele der Familienpolitik.....	222
I. Zur Frage der politischen Verbindlichkeit und der Herkunft familienpolitischer Ziele.....	222
II. Familienpolitische Grundziele und der Grad ihrer Verwirklichung in der Bundesrepublik Deutschland.....	232
1. Beeinflussung der Einkommens- und Vermögenslage.....	233

a)	Beeinflussung der Einkommens- und Vermögenslage durch Herstellung der Steuergerechtigkeit.....	233
b)	Beeinflussung der Einkommenslage durch Herstellung der Bedarfsgerechtigkeit	235
c)	Beeinflussung der Einkommens- und Vermögenslage durch einen Familienlasten- und Familienleistungsausgleich.....	236
aa)	Familienlasten- und Familienleistungsausgleich durch fiskalische Instrumente.....	236
bb)	Familienlasten- und Familienleistungsausgleich im Rahmen des Systems der sozialen Sicherung.....	240
2.	Förderung der Vereinbarkeit von Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit	241
a)	Bedeutung und Begründung der Zielsetzung.....	241
b)	Formen der Vereinbarkeit von Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit	244
c)	Verfolgung des Ziels der Vereinbarkeit durch Realisierung von Instrumentalzielen.....	246
aa)	Finanzielle und sozialrechtliche Abfederung der Erziehungsphase	246
bb)	Förderung der Rückkehr in die Erwerbstätigkeit.....	248
cc)	Verbesserung des Angebots an familienunterstützenden Betreuungseinrichtungen für Kinder	248
dd)	Familienfreundliche Gestaltung der Arbeitswelt	249
3.	Familiengerechte Wohnungsversorgung.....	251
4.	Ausbau der familialen sozialen Infrastruktur	254
D.	Was ist zu tun? Aufgaben und Empfehlungen.....	258
I.	Der erreichte Stand der Familienpolitik und ihre unerfüllten Aufgaben	258
II.	Beeinflussung der Grundlagen und Rahmenbedingungen für die Familienpolitik	262
1.	Herstellung und Sicherung eines hohen Beschäftigungsgrades.....	262
2.	Öffentliche und private Wertschätzung von Familien.....	263
3.	Beachtung der Interdisziplinarität der Familienpolitik und wissenschaftliche Fundierung der Familienpolitik.....	265
III.	Der Handlungsbedarf und Empfehlungen zu seiner Deckung.....	267

1. Nahziele der Familienpolitik.....	267
a) Beibehaltung der Familienorientierung des Systems sozialer Sicherung.....	267
b) Dynamisierung der familienpolitischen Geldleistungen	268
c) Verbesserung des Erziehungsgeldes	268
d) Erhöhung der Familienfreundlichkeit der Arbeitswelt	269
e) Ausbau der Familienberatung und der Familienbildung.....	270
2. Familienpolitik unter langfristiger Perspektive.....	271
a) Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungs- ausgleichs	271
b) Weiterentwicklung der Familienpolitik außerhalb des Familien- lasten- und Familienleistungsausgleichs	276
c) Überprüfung und Modifikation bestimmter Instrumente der Familienpolitik	277
aa) Ehegatten- und Familiensplitting.....	278
bb) Freibeträge versus Grundfreibeträge?	279
cc) Die Problematik der Erziehungsjahre	280
dd) Die Problematik der Pflegeversicherung.....	281
e) Überprüfung ehediskriminierender steuer- und sozialrecht- licher Lösungen.....	283
E. Zur Problematik der Finanzierung familienpolitischer Leistungen.....	283
Zusammenfassung	291
Tabellenanhang	307
Literaturverzeichnis	313
Personenverzeichnis	327
Sachverzeichnis	331