

# Grundlegung

*Ulrich Becker*



## *Inhaltsverzeichnis*

Abkürzungsverzeichnis	13
A. Die Förderung von Kindern als öffentliche Aufgabe	15
I. Demographischer Hintergrund	15
II. Familienpolitische Reaktionen in der Vergangenheit	19
III. Begründung kindbezogener Leistungen	20
1. Zum Erhaltungsinteresse	20
2. Zur Verwobenheit individueller Rechte und kollektiver Interessen	21
3. Die „dritte Generation“	24
B. Ziel und Anlage der Studie	27
I. Zielsetzung	27
II. Zur Länderauswahl	29
III. Komplexität des Themas und Beschränkungen	32
1. Disziplinär	32
2. Gegenständlich	33
3. Lebenszeitbezogen	34
C. Systematisierung der Sozial- und Betreuungsleistungen	35
I. Funktionen der Maßnahmen	36
1. Allgemein	36
a) Erhalt gesellschaftlicher Institutionen	36
b) Schaffung von Integrationsbedingungen und Förderung der Produktivität	36
2. Konkret	36
a) Sicherung der finanziellen Existenzgrundlagen des Kindes	36
b) Sicherung der individuellen Entwicklung und der gesellschaftlichen Eingliederung des Kindes	36
3. Zusammenspiel und Formen	36
a) Zusammenhang zwischen konkreten und allgemeinen Funktionen	36
b) Kompensatorischer Zweck und Anreizwirkung	37
c) Dreiteilung der Maßnahmen	37
4. Niveau	39
a) Armutsvermeidung	39
b) Typisierte Bedarfsdeckung	39
c) Erhalt der Leistungsfähigkeit	40
d) Schaffung von Anreizen	40
II. Verantwortlichkeiten und deren Umsetzung	40
1. Teilung der Verantwortlichkeiten	40
a) Primär: Eltern	40

b) Subsidiär oder daneben: Staat	41
c) Beteiligung nichtstaatlicher Einrichtungen	42
d) Einbeziehung weiterer, nicht primär verantwortlicher Personen: Arbeitgeber	44
2. Einrichtungen und deren Zusammenspiel bei der Durchführung	44
a) Formen der Leistungserbringung	44
b) Vertikale Verschränkungen	45
III. Leistungstypen	46
1. Förderungssysteme	46
a) Charakteristika	46
b) Leistungen	47
c) Finanzierung	47
2. Vorsorgesysteme	48
a) Charakteristika	48
b) Leistungen	48
c) Finanzierung	49
3. Hilfesysteme	50
4. „Negative Systeme“: Steuervergünstigungen	50
D. Übergeordnete normative Vorgaben	51
I. Verfassungsrechtliche Bezugspunkte	51
II. Supra- und internationale Vorgaben	52
1. Normative Ansätze der EU	52
2. Völkerrechtliche Regelungen	55
Literaturverzeichnis	58

## Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BayGVBl.	Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BKGG	Bundeskindergeldgesetz
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BSG	Bundessozialgericht
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
BV	Bayerische Verfassung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
CETS	Council of Europe Treaty Series
CM	Committee of Ministers (Council of Europe)
DAngVers	Deutsche Angestelltenversicherung
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DJT	Deutscher Juristentag
DRV	Deutsche Rentenversicherung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
ESC	Europäische Sozialcharta
ESTG	Einkommensteuergesetz
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg mit Entscheidungen der Staatsgerichtshöfe beider Länder
ETS	European Treaty Series
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FamRZ	Zeitschrift für das gesamte Familienrecht mit Betreuungsrecht, Erbrecht, Verfahrensrecht, Öffentlichem Recht
FS	Festschrift
FPR	Familie Partnerschaft Recht
GA	Generalanwalt
GA Res.	General Assembly Resolution
GG	Grundgesetz
GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
ILO	International Labour Organization, vgl. IAO
IfD Allensbach	Institut für Demoskopie Allensbach
IPWSKR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
JESP	Journal of European Social Policy
JZ	JuristenZeitung

KOM	Mitteilung der Kommission
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
RelKerzG	Gesetz über die religiöse Kindererziehung
RL	Richtlinie
Rs.	Rechtssache
SA	Schlussantrag
SDSRV	Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes
SGB	Sozialgesetzbuch
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts Erster Instanz
UN	United Nations
UN-KRK	Übereinkommen über die Rechte des Kindes
Unicef	United Nations International Children's Emergency Fund
UNTS	United Nations Treaty Series
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VO	Verordnung
VSSR	Vierteljahresschrift für Sozialrecht
VVDStRL	Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WSI Mitteilungen	Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans-Böckler-Stiftung
ZIAs	Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht
ZÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht
ZP	Zusatzprotokoll
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSR	Zeitschrift für Sozialreform

## *A. Die Förderung von Kindern als öffentliche Aufgabe*

Kinder, so heißt es in der Bayerischen Verfassung, „sind das köstlichste Gut eines Volkes“ (Art. 125 Abs. 1 S. 1 BV). Diese Formulierung enthält, unberührt durch eine zwischenzeitlich vollzogene und notwendige Überarbeitung,<sup>1</sup> ein Pathos, das heute gesetzlichen Texten fremd geworden ist. Das ändert nichts daran, daß die in ihr kraftvoll zum Ausdruck gebrachte Betonung der besonderen Bedeutung von Kindern nach wie vor uneingeschränkte Zustimmung verdient.

Mit dem Bezug auf das Volk stellt sie zugleich, mit einer zeitgebundenen Unbefangenheit, diese Bedeutung in einen Zusammenhang zum Erhalt der Gesellschaft. Das entspricht angesichts der aktuellen demographischen Entwicklungen (I.) durchaus einem Begründungsmuster für den Ausbau familienpolitischer Maßnahmen (II.). Allerdings darf dieser Zusammenhang nicht, wie das oft geschieht, einseitig und losgelöst von dem Schutz individueller Rechte der Kinder betrachtet werden. Ganz umgekehrt geben diese Rechte den normativen Rahmen für staatliche Fördermaßnahmen ab. Ihre Konkretisierung und Umsetzung spielt, was im Rahmen sozialpolitischer Studien regelmäßig ausgeblendet bleibt, ihrerseits eine wichtige Rolle für die immer institutionell bedingte Wirksamkeit staatlicher Interventionen. Kinderrechte sind über die letzten Jahre zunehmend durch gesetzliche Vorschriften gestärkt worden.<sup>2</sup> So wurde auch die genannte Vorschrift in der Bayerischen Verfassung ab dem Jahr 2004<sup>3</sup> um folgenden Satz ergänzt: „Sie haben Anspruch auf Entwicklung zu selbstbestimmungsfähigen und verantwortungsfähigen Persönlichkeiten.“ Diese Rechtsentwicklung betont die eigenständige rechtliche Position von Kindern, die ihrerseits für die Begründung der Förderung von Kindern als öffentliche Aufgabe und die Ausgestaltung von kindbezogenen Leistungen (III.) als maßgebliche normative Vorgabe erscheint.

### *I. Demographischer Hintergrund*

Die Gesellschaft altert. In Deutschland wie in einer Reihe anderer Staaten ist dieser Prozeß auf die steigende Lebenserwartung der Menschen, zugleich aber auch auf die niedrige Zahl von Geburten zurückzuführen.

---

1 Erfolgt durch die Streichung der im ursprünglichen Text (BV v. 2.12.1946, BayGVBl., S. 333) enthaltenen Hinzufügung „gesunde“ durch Gesetz v. 20.3.1998 (BayGVBl., S. 38).

2 Vgl. etwa Art. 6 der Verf. NRW, eingefügt durch Gesetz v. 29.1.2002 (GVBl. NRW, S. 52); Art. 4a der Nieders. Verf., eingefügt durch Gesetz v. 18.06.2009 (Nds. GVBl., S. 276). Die Verfassungen der neuen Länder haben entsprechende Kinderrechte, ihrem späteren Entstehungszeitpunkt entsprechend, von Anfang an vorgesehen und damit (auch) in diesem Punkt zur Weiterentwicklung des Landesverfassungsrechts beigetragen.

3 Mit Gesetz v. 10.11.2003 (BayGVBl., S. 817).

Das ist keine neue Feststellung,<sup>4</sup> wie schon ein Blick auf die Entwicklung in Deutschland zeigt. Zu Zeiten der sogenannten großen Rentenreform in den fünfziger Jahren des 20. Jahrhunderts<sup>5</sup> reichte dort die Geburtenzahl nur annähernd aus, um die Größe der Bevölkerung konstant zu halten,<sup>6</sup> und es fehlte nicht an Stimmen, die familienpolitische Maßnahmen forderten.<sup>7</sup> Bis in die sechziger Jahre stieg die Bevölkerungszahl noch leicht an<sup>8</sup>, bevor ab Mitte dieses Jahrzehnts<sup>9</sup> wie in den siebziger<sup>10</sup> und achtziger Jahren<sup>11</sup> die Zahl der Geborenen jene der Gestorbenen nicht mehr ausgleichen konnte.<sup>12</sup> Diese Entwicklung gewann in den neunziger Jahren<sup>13</sup> und bis zum heutigen Tage weiter dramatisch an Gewicht.<sup>14</sup> In einem technisierten Sprachgebrauch wird insofern von einer „nicht-bestandserhaltenden Nettoerproduktionsrate“<sup>15</sup> bzw. von einer unter dem Ersatzniveau bleibenden Gesamtfruchtbarkeitsziffer<sup>16</sup> gesprochen.<sup>17</sup>

- 
- 4 Vgl. schon *Kaufmann*, Die Überalterung. Ursachen, Verlauf, wirtschaftliche und soziale Auswirkungen des demographischen Alterungsprozesses, 1960; *Stolleis*, Möglichkeiten der Fortentwicklung des Rechts der Sozialen Sicherheit zwischen Anpassungszwang und Bestandsschutz, DJT 1984, N, S. 9 ff.; *Birg*, in: *Klose* (Hrsg.), Altern hat Zukunft, 1993, S. 52, 55 ff.
  - 5 Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Rentenversicherung der Arbeiter – ArVNG, BGBl. 1957 I, S. 45; Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Rentenversicherung der Angestellten – AnVNG, BGBl. 1957 I, S. 88.
  - 6 Die Gesamtfruchtbarkeitsziffer erreichte in Deutschland im Jahr 1950 mit 2,1 gerade noch das Ersatzniveau und stieg bis ins Jahr 1960 auf knapp 2,4 an, um ab diesem Zeitpunkt stetig zu fallen; vgl. Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland 1952, S. 32 ff.; Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1968, S. 32 ff.
  - 7 Zur Befürchtung, die sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse würden ohne solche Maßnahmen zum Zusammenbruch der Familie führen, *Oeter*, in: *Lücker-Alemann* (Hrsg.), Familienförderung oder -ausbeutung? Die Zukunft des Familienlastenausgleichs, 1995, S. 29.
  - 8 *Schreiber*, Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft, Vorschläge zur Sozialreform, 1955, S. 17 f.
  - 9 *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* (Hrsg.), Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik, 1998, S. 94.
  - 10 1970 betrug die Gesamtfruchtbarkeitsziffer (vgl. Fußn. 16) in Deutschland noch 2,0, hatte damit aber schon den Wert des Ersatzniveaus von 2,1 unterschritten; dazu auch: *Becker*, Mutterschaft im Wohlfahrtsstaat, 2000, S. 260.
  - 11 1980 betrug die Gesamtfruchtbarkeitsziffer in Deutschland nur noch 1,4; vgl. *Dinkel*, Finanzarchiv 1981, S. 134 ff.; Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1982, S. 58.
  - 12 Ausführliche Darstellung bei *Borchert*, in: *Hessische Staatskanzlei* (Hrsg.), Die Familienpolitik muss neue Wege gehen! Der „Wiesbadener Entwurf“ zur Familienpolitik, 2003, S. 32 ff.
  - 13 1990 betrug die erste gesamtdeutsche Gesamtfruchtbarkeitsziffer 1,45 und im Jahre 1995 nur noch 1,25; vgl. *Statistisches Bundesamt* (Hrsg.), Fachserie 1 Reihe 1.1, 2012, S. 26.
  - 14 2012 betrug die zusammengefasste Geburtenziffer (ohne Berücksichtigung des Ergebnisses des Zensus) 1,38, vgl. *Statistisches Bundesamt* (Hrsg.), Fachserie 1 Reihe 1.1, 2012, S. 26.
  - 15 Dieser Begriff gibt an, wie viele Töchter eine Frau im Durchschnitt entsprechend der altersspezifischen Fruchtbarkeits- oder Sterbeziffern in ihrem Leben bekommen würde. Die Nettoerproduktionsrate berücksichtigt, dass einige Frauen bereits vor dem Ende ihres gebärfähigen Alters sterben. Bei einem Wert von 1,0 und mehr spricht man vom Erreichen des Ersatzniveaus der Fertilität, d.h. eine Müttergeneration wird vollständig durch eine Töchtergeneration ersetzt, vgl. *Kuczynski*, Ferti-



Auch in einigen anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union nimmt die Geburtenhäufigkeit ab. Zeigte sich noch bis in die achtziger Jahren des letzten Jahrhunderts, daß in einigen europäischen Staaten die Zahl der Geborenen jene der Gestorbenen überstieg,<sup>18</sup> so gleicht sich die Entwicklung in Europa seit den neunziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts an<sup>19</sup> und soll sich bis ins Jahr 2050 nicht wesentlich verbessern.<sup>20</sup> Allerdings bestehen hier im einzelnen bemerkenswerte Unterschiede. Frankreich, Irland und in den jüngsten Jahren Schweden und das Vereinigte Königreich sind Mitgliedstaaten der Europäischen Union, in denen nach wie vor die Bestandserhaltung der Generationen (zumindest in etwa) gewährleistet ist.<sup>21</sup> Gerade diese Unterschiede geben Anlaß für eine vergleichende Studie. Denn es fragt sich naturgemäß, welche länderspezifischen Umstände für die verschiedenen Bevölkerungsentwicklungen eine Rolle spielen. Lange Zeit wurde das nur im Lichte gesellschafts- und wirtschaftspolitischer Hintergründe betrachtet. Diese Perspektive ist um eine rechtliche zu ergänzen: Denn wenn die Rechte von Kindern ernst genommen und die individuelle, gesellschaftliche und gemeinschaftliche Verantwortung für deren Schutz wirksam aufeinander abge-

---

ty and Reproduction, 1932, S. 19 ff., 33. Dazu auch *Esenwein-Rothe*, Einführung in die Demographie, 1982, S. 322.

- 16 Die Gesamtfruchtbarkeitsziffer (Total Fertility Rate, TFR, zusammengefasste Geburtenziffer) ist die Summe der altersspezifischen Fruchtbarkeitsziffern im Sinne der Fertilität aller Frauen in einem Bezugszeitraum. Auch männlicher Nachwuchs findet Berücksichtigung, vgl. *Statistisches Bundesamt* (Hrsg.), Fachserie 1 Reihe 1.1, 2012, S. 7. Der für eine langfristige Bestandserhaltung der Bevölkerung notwendige Wert beträgt demnach für Deutschland ca. 2,1 Kinder.
- 17 Vgl. etwa *Lampert*, Priorität für die Familie, 1996, S. 138; *Dorbritz*, Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft 1998, S. 179 ff.; *Bauer*, Konzeptionelle Grundfragen eines Kinderleistungsausgleichs im Rahmen einer umlagefinanzierten zwangsweisen Rentenversicherung, 2000, S. 17.
- 18 *Eurostat* (Hrsg.), Statistische Grundzahlen der Gemeinschaft, Ausgabe 1981, Referenzzeitraum 1980, S. 14.
- 19 Vgl. *Eurostat* (Hrsg.), Jahrbuch 1998/99, S. 15. Die Entwicklungen werden sich voraussichtlich fortsetzen; so soll die EU-Bevölkerung ab 2040 zurückgehen; gleichzeitig wird sich der Bevölkerungsanteil der Über-65-Jährigen von 17 % in 2010 auf 30 % in 2060 fast verdoppeln, vgl. Eurostat-Pressemitteilung 80/2011 vom 08.06.2011, abrufbar unter <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/IT>  
Y\_PUBLIC/3-08062011-BP/DE/3-08062011-BP-DE.PDF (Stand: 12.5.2014); in Deutschland wird sich der Altenquotient bis 2060 voraussichtlich verdoppeln, der Anteil der Menschen im Alter von 65 oder älter beträgt dann ca. ein Drittel der Gesamtbevölkerung. Der Jugendquotient hingegen wird voraussichtlich konstant bleiben, *Statistisches Bundesamt* (Hrsg.), Bevölkerung Deutschlands bis 2060, 12. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 16, 20 (abrufbar unter [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/VorausberechnungBevoelkerung/BevoelkerungDeutschland2060Presse5124204099004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/VorausberechnungBevoelkerung/BevoelkerungDeutschland2060Presse5124204099004.pdf?__blob=publicationFile); Stand 12.5.2014).
- 20 Vgl. *Birg*, in: *Frankfurter Institut* (Hrsg.), Prosperität in einer alternden Gesellschaft, 2000, S. 25 ff.
- 21 *Eurostat*, [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo\\_frate&lang=de](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo_frate&lang=de), (Stand: 11.03.2014); Frankreich und Irland mit jeweils einer Geburtenrate von 2,01, Schweden und das Vereinigte Königreich mit 1,91/1,92.

stimmt werden, bestehen günstige Voraussetzungen auch für eine ausgeglichene Bevölkerungsentwicklung.

Tabelle: Gesamtfruchtbarkeitsrate in den EU-Mitgliedsstaaten (Anzahl der Kinder pro Frau)<sup>22</sup>

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Europäische Union (EU28)	1,47	1,5	1,51	1,54	1,56	1,61	1,60	1,61	1,58	1,58
Belgien	1,67	1,72	1,76	1,80	1,82	1,85	1,84	1,86	1,81	1,79
Bulgarien	1,23	1,29	1,32	1,38	1,49	1,56	1,66	1,57	1,51	1,50
Tschechische Republik	1,18	1,23	1,29	1,34	1,45	1,51	1,51	1,51	1,43	1,45
Dänemark	1,76	1,78	1,80	1,85	1,84	1,89	1,84	1,87	1,75	1,73
Deutschland	1,34	1,36	1,34	1,33	1,37	1,38	1,36	1,39	1,36	1,38
Estland	1,37	1,47	1,52	1,58	1,69	1,72	1,70	1,72	1,61	1,56
Irland	1,96	1,93	1,86	1,91	2,01	2,06	2,06	2,05	2,03	2,01
Griechenland	1,28	1,30	1,32	1,40	1,38	1,47	1,49	1,51	1,39	1,34
Spanien	1,30	1,31	1,33	1,36	1,38	1,45	1,38	1,37	1,34	1,32
Frankreich	1,89	1,92	1,94	2,00	1,98	2,01	2,00	2,03	2,01	2,01
Kroatien	1,41	1,43	1,50	1,47	1,48	1,55	1,58	1,55	1,48	1,51
Italien	1,29	1,34	1,34	1,37	1,4	1,45	1,45	1,46	1,44	1,43
Zypern	1,51	1,52	1,48	1,52	1,44	1,48	1,47	1,44	1,35	1,39
Lettland	1,32	1,29	1,39	1,46	1,54	1,58	1,46	1,36	1,33	1,44
Litauen	1,26	1,27	1,29	1,33	1,36	1,45	1,50	1,50	1,55	1,60
Luxemburg	1,62	1,66	1,63	1,65	1,61	1,61	1,59	1,63	1,52	1,57
Ungarn	1,27	1,28	1,31	1,34	1,32	1,35	1,32	1,25	1,26	1,34
Malta	1,48	1,40	1,38	1,36	1,35	1,43	1,42	1,36	1,45	1,43
Niederlande	1,75	1,72	1,71	1,72	1,72	1,77	1,79	1,79	1,76	1,72
Österreich	1,38	1,42	1,41	1,41	1,38	1,41	1,39	1,44	1,43	1,44
Polen	1,22	1,23	1,24	1,27	1,31	1,39	1,40	1,38	1,30	1,30
Portugal	1,44	1,40	1,41	1,37	1,35	1,39	1,34	1,39	1,35	1,28
Rumänien	1,31	1,35	1,39	1,40	1,42	1,53	1,57	1,54	1,46	1,53
Slowenien	1,20	1,25	1,26	1,31	1,38	1,53	1,53	1,57	1,56	1,58
Slowakei	1,20	1,25	1,27	1,25	1,27	1,34	1,44	1,43	1,45	1,34
Finnland	1,76	1,80	1,80	1,84	1,83	1,85	1,86	1,87	1,83	1,80
Schweden	1,71	1,75	1,77	1,85	1,88	1,91	1,94	1,98	1,90	1,91
Vereinigtes Königreich	1,70	1,75	1,76	1,82	1,86	1,91	1,89	1,92	1,91	1,92

22 Quelle: Eurostat, [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo\\_frate&lang=de](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo_frate&lang=de), abgerufen am 06.05.2014, letztes Update am 11.03.2014, hier auf zwei Nachkommastellen gerundet. Die Tabelle zeigt die mittlere Anzahl lebend geborener Kinder, die eine Frau im Verlauf ihres Lebens gebären würde, wenn sie im Laufe ihres Gebärfähigkeitsalters den altersspezifischen Fruchtbarkeitsziffern der betreffenden Jahre entsprechen würde.

## II. Familienpolitische Reaktionen in der Vergangenheit

Die absehbare<sup>23</sup> demographische Entwicklung war eine wesentliche Ursache dafür, daß sich die Europäische Union in den achtziger und neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts verstärkt mit Familienpolitik und in diesem Zusammenhang auch mit sozialen Leistungen für Kinder beschäftigte, allerdings in der Position eines die nationalen Entwicklungen zusammenfassenden Beobachters.<sup>24</sup> Schon die bestehende Verteilung der Kompetenzen zwischen Union und Mitgliedstaaten beläßt es bei der zentralen Rolle der nationalen Gesetzgeber.<sup>25</sup> Praktisch wirksame Handlungen müssen auf nationaler Ebene getroffen werden. Ein Rückblick auf die Entwicklung der staatlichen Interventionen zugunsten von Kindern in den letzten Jahren zeigt aber, daß die meisten Staaten eher zögerlich und in der Regel nicht umfassend auf die demographischen Trends reagiert haben.<sup>26</sup> Daran hat sich auch in den letzten Jahren nichts grundlegend geändert.

Um Deutschland als Beispiel zu nennen: Dort wurden neue Leistungen Mitte der achtziger Jahre des letzten Jahrhunderts geschaffen.<sup>27</sup> Anstöße zu einem Ausbau der bestehenden Leistungen waren seitdem weniger politischen Initiativen als vielmehr der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu verdanken.<sup>28</sup> Nicht umsonst betonten Stimmen in der Literatur, daß zwar zunächst die staatlichen Transfers an Familien ausgeweitet worden waren, dann aber aus haushaltspolitischen Gründen auch beschränkt und zum Teil eingefroren wurden.<sup>29</sup>

23 Vgl. statt vieler Schubnell, in: Franke/Jürgens (Hrsg.), Keine Kinder – Keine Zukunft?, 1978, S. 9 ff.; Europäische Kommission (Hrsg.), Europäische Sozialstatistik Bevölkerung, 2002, S. 45 ff.

24 Vgl. Randall, Journal of European Public Policy 2000, S. 346 ff.

25 Insbesondere auch durch den Vertrag von Lissabon hat sich daran nichts geändert. Familienpolitische Maßnahmen können immerhin zum Teil auf sozialpolitische Kompetenzen gestützt werden, vgl. dazu unten, D.II.1.

26 Einen Überblick für Deutschland gibt Schwarz, in: Felderer (Hrsg.), Bevölkerung und Wirtschaft, 1990, S. 496 ff.; „Nachholbedarf“ sah Ruf, in: Gesellschaft für Versicherungswissenschaft (Hrsg.), Familienlastenausgleich in der BRD, 1989, S. 14; zu Südeuropa vgl. Reich, Wirtschaftsdienst, Bd. 88 (2008), 12, S. 820.

27 1986 trat das erste Erziehungsgeldgesetz in Kraft; dazu: Wingen, Vierzig Jahre Familienpolitik in Deutschland, 1993, S. 49, 266 ff.; Geissler, in: Bundesministerium für Familie und Senioren (Hrsg.), 40 Jahre Familienpolitik in der BRD, 1993, S. 105 ff.; Wingen, Familienpolitik, 1997, S. 266 ff.; zu den Mängeln der deutschen Familienpolitik: Münch, Familienpolitik in der BRD, 1990, S. 181 ff.; Bernöster, Grundlagen zur aktuellen Familienpolitik in Deutschland, 1999, S. 469 ff.

28 Vgl. Herzog, in: Bundesministerium für Familie und Senioren (Hrsg.), 40 Jahre Familienpolitik in der BRD, 1993, S. 53 ff.

29 Netzler, Soziale Gerechtigkeit durch Familienlastenausgleich, 1985, S. 17 ff.

### III. Begründung kindbezogener Leistungen

Zwischenzeitlich werden die demographischen Entwicklungen vermehrt als problematisch wahrgenommen,<sup>30</sup> wenn es auch immer noch an umfassenden politischen Handlungsstrategien fehlt.<sup>31</sup> So werden schon deshalb Leistungen für und an Kinder für notwendig gehalten,<sup>32</sup> obwohl sich an den praktischen Schwierigkeiten der Umsetzung dieser Erkenntnis angesichts weiter gesunkener Verteilungsspielräume nichts geändert hat.<sup>33</sup> Unabhängig davon wird ganz zutreffend auch auf die normative Ambivalenz entsprechend begründeter Förderungsnotwendigkeiten hingewiesen. Tatsächlich sind mit der Förderung von Kindern ganz unterschiedliche, wenn auch miteinander verknüpfte Zielsetzungen verbunden.

#### 1. Zum Erhaltungsinteresse

Auf einen ersten Blick – gelenkt durch die vorstehend hervorgehobenen demographischen Hintergründe – steht diese Förderung im Dienste bevölkerungspolitischer Ziele<sup>34</sup>. Allerdings ist diese Zielsetzung alles andere als unumstritten.<sup>35</sup> Ihr Verständnis hängt stark von historischen Prägungen ab.<sup>36</sup> Insbesondere in Deutschland wird heute<sup>37</sup> vor

30 Vgl. statt vieler nur *Höhn*, Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft 1989, S. 211 ff.; *Börsch-Supan*, Journal of Institutional and Theoretical Economics 1992, S. 533 ff.; *Leisering*, Politik und Zeitgeschichte 1996, S. 13 ff.; *Castles*, Journal of European Social Policy 2003, S. 209 ff.; *Halder*, Demographischer Wandel und politische Antworten in Deutschland, 2008, S. 35 f.; *Enste/Hülkamp/Schäfer*, Familienunterstützende Dienstleistungen, 2009, S. 4; kritisch hinterfragt werden die Auswirkungen fehlenden Nachwuchses auf den Generationenvertrag bei *Fink*, Der neue Generationenvertrag, 1988, S. 9; *Raffelhüsch/Walliser*, in: *Knappe/Winkler* (Hrsg.), Sozialstaat im Umbruch, 1997, S. 65 ff.; *Schmähl*, in: *Becker/Ott/Rolf* (Hrsg.), Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft, 2001, S. 176 ff.

31 Vgl. nur *Becker*, in: *ders./Roth* (Hrsg.), Recht der Älteren, 2013, § 1 Rdnr. 2.

32 So für Deutschland etwa *Engelbrech*, WSI-Mitteilungen 2002, S. 139 ff.; *Wannenwetsch*, in: *Krüselberg/Reichmann* (Hrsg.), Zukunftsperspektive Familie und Wirtschaft, 2002, S. 343; *Danhel* in: *Wingen* (Hrsg.), Bevölkerungsbewusste Familienpolitik, 2003, S. 5 ff.; *Kaufmann*, in: *Hessisches Staatsministerium* (Hrsg.), Die Familienpolitik muß neue Wege gehen! Der „Wiesbadener Entwurf“ zur Familienpolitik, 2003, S. 290 ff.; für eine Untersuchung über die konkreten Auswirkungen (verschiedener) familienpolitischer Maßnahmen vgl. *Buhr/Huinink*, ZSR 58 (2012), S. 315 ff., 336 ff.

33 Vgl. *Werdning*, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 1999, S. 491 ff.; *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* (Hrsg.), Stellungnahmen des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim BMFSJ nach den Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichts vom 10. November 1998, 2000, S. 16; *Roos*, in: *Goldschmidt/Beestermöller/Steger* (Hrsg.), Die Zukunft der Familie und deren Gefährdungen, Norbert Glatzel zum 65. Geburtstag, 2002, S. 191 ff.

34 Vgl. zu deren Entstehung *J. Nipperdey*, Die Erfindung der Bevölkerungspolitik, 2012.

35 Krit. dazu *Baer*, VVDStRL 68 (2009), S. 290, 315 ff.

36 Vgl. *Kaufmann*, Schrumpfende Gesellschaft, 2005, S. 162 ff.

37 Vgl. zur Entwicklung *M. Fuhrmann*, Volksvermehrung als Staatsaufgabe?, 2002.

dem Hintergrund der mißbräuchlichen Nutzung während der nationalsozialistischen Herrschaft insofern Zurückhaltung geübt. Vom Volk zu sprechen ist untrennbar verbunden mit dem drohenden Ausschluß anderer Personengruppen,<sup>38</sup> was weder politisch gewollt noch rechtlich zulässig wäre.

Das schließt nicht aus, mit der Familienpolitik auch kollektive Interessen zu verfolgen. Erforderlich ist jedoch eine Ausrichtung und dazu passende begriffliche Fassung, die der zwischenzeitlichen Entwicklung Rechnung trägt. In der Sache gehen kann es politischen Gemeinschaften danach nur um ein gesellschaftliches *Erhaltungsinteresse*.<sup>39</sup> Dieses zielt auf die Aufrechterhaltung einer funktionierenden Gesellschaft, und zwar im Sinne der Sicherung von Funktionsvoraussetzungen, also der Produktivität und der von ihr getragenen und zur Stabilisierung der Lebensbedingungen erforderlichen Institutionen. Das ist zunehmend im Kontext der europäischen Integration zu sehen. Gerade weil der Staat auch in absehbarer Zukunft die politische Einheit bilden wird, auf deren Ebene grundlegende Fragen für das Zusammenleben der Menschen entschieden werden, lassen sich die Sorgen um die Funktionsfähigkeit der Gesellschaft allerdings von einem nationalstaatlichen Hintergrund nicht lösen.

Zunächst nur ein Teilaspekt ist in diesem Zusammenhang die Sicherung ausreichender Grundlagen für die Funktionsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme<sup>40</sup> – oder aber deren Neugestaltung, sofern die bisherige Ausgestaltung für überholt oder gar verfehlt angesehen wird.<sup>41</sup> Wie auch immer die Anlage gewählt wird: In jedem Fall bleibt die Feststellung unabweisbar, daß auch künftig durch eine Abfolge von Generationen die Versorgung der nicht mehr produktiven Gesellschaftsmitglieder gesichert und zugleich die Grundlage für die Aufrechterhaltung der Produktivität gelegt werden muß. Daß in diesem Sinne nicht die Größe der Bevölkerung die entscheidende Rolle spielt, es also auch deshalb nicht um das Überleben eines Volkes oder einer Nation geht, sondern um die Nutzung der Fähigkeiten der Mitglieder einer Gesellschaft, liegt auf der Hand.

## 2. Zur Verwobenheit individueller Rechte und kollektiver Interessen

Nicht selten wird im Zusammenhang mit dem hier gewählten allgemeinen Begriff des Erhaltungsinteresses von der Notwendigkeit gesprochen, das Humanvermögen oder

38 Vgl. zur Politik des Ausschlusses Zacher, ZIAS 2002, S. 193, 198 ff., insb. S. 216 ff.

39 Vgl. auch zur „Nachwuchssicherungspolitik“ Kluth, VVDStRL 68 (2009), S. 246, 279 ff.

40 So u.a. schon Schreiber, Kindergeld im sozio-ökonomischen Prozeß, 1964, S. 11; Lampert/Wingen, Familien und Familienpolitik, 1986, S. 57; Borchert, Renten vor dem Absturz, Ist der Sozialstaat am Ende?, 1994, S. 15 ff.; Horstmann, Kindererziehung und Alterssicherung, Verteilungspolitische Aspekte ausgewählter Reformvorschläge zu einer familienorientierten Ausgestaltung der gesetzlichen Rentenversicherung, 1996, S. 19 ff.

41 Di Fabio, Die Kultur der Freiheit, 2005, S. 147.

gar Humankapital zu erhalten.<sup>42</sup> Das ist – selbst wenn die soziale Einbindung der Individuen in den Blick genommen wird – zu Recht als reduktionistisch kritisiert worden.<sup>43</sup> Es wäre allerdings falsch, die ökonomischen Grundlagen des Erhaltungsinteresses zu ignorieren. Keine Gesellschaft und keine politische Gemeinschaft, deren Aufgabe es ist, das Leben innerhalb bestimmter räumlicher Grenzen zu organisieren und für die Entfaltung der dort Lebenden zu sorgen, können sich wirtschaftlichen Zwängen entziehen. Unabhängig von der philosophischen Begründung des Verhältnisses zwischen Gemeinschaft und Individuum und den daraus ableitbaren Aufgaben für hoheitliche Interventionen und deren Grenzen:<sup>44</sup> Ein Mindestmaß an Einrichtungen der Daseinsvorsorge bzw. an Infrastruktur und im Allgemeininteresse stehenden Diensten sowie des sozialen Schutzes ist schon deshalb vom Staat bereitzustellen, um die tatsächliche Inanspruchnahme individueller Freiheiten zu ermöglichen. Dazu kommt, daß der Sozialstaat auch darüber hinausgehend Gleichheit herstellen muß, um ein friedvolles Zusammenleben zu ermöglichen.<sup>45</sup> Was genau das bedeutet, bedarf der politischen Festlegung und unterliegt dem Wandel. Daß der Staat aber grundsätzlich allen Mitgliedern der Gesellschaft Teilhabechancen ermöglichen soll, steht außer Frage. Und das wiederum weist auf die Sorge um die Gewährleistung der notwendigen Güter einschließlich von Bildungseinrichtungen und sozialen Diensten zurück.

Daraus wird die Verwobenheit kollektiver Interessen und der daraus ableitbaren staatlichen Aufgaben mit individuellen Rechten deutlich: Einerseits muß das angesprochene Erhaltungsinteresse immer im Dienste der Aufrechterhaltung individueller Freiheiten und Teilhabechancen stehen, jedenfalls in einer freiheitlich verfaßten Gemeinschaft. Andererseits hat die politische Gemeinschaft die Rechte aller in ihr lebenden Menschen in den Blick zu nehmen, für gewisse Ausgleichs zu sorgen und dabei soziale und ökonomische Wirksamkeitsbedingungen zu berücksichtigen. Dieses Erfordernis kann Beschränkungen individueller Freiheiten herbeiführen und gegebenenfalls rechtfertigen.

Die enge Verbindung von genuin auf eine Verbesserung der Freiheitswahrnehmung und auf den Erhalt wirtschaftlicher Grundlagen für die Gesellschaft ausgerichteten Zielen verdeutlicht das mittlerweile auch von Seiten der Europäischen Union<sup>46</sup> verfolgte

42 Vgl. *Hofferth/Philipps*, Social Issues 1991, S. 1 ff.; *Gormeley/Peters*, Policy Science 1991, S. 381 ff.; *Gustafsson/Stafford*, in: *Blanc* (Hrsg.), Social protection versus economic flexibility: Is there a trade-off?, 1994, S. 336 ff.; *Hagy*, The Journal of Human Resources 1998, S. 683 ff.; *Werdning/Hoffmann*, Ifo-Schnelldienst, Bd. 59 (2006), 2, S. 28, 34 f.; *Diekmann/Plünnecke/Seyda*, Sozialbilanz Familie, in: *Institut der deutschen Wirtschaft Köln* (Hrsg.), Analysen, S.106 ff.

43 Vgl. etwa den Diskussionsbeitrag von *Hoffmann-Riem* in: VVDStRL 68 (2009), S. 359 f.

44 Vgl. nur *Becker*, Sozialrecht und Sozialrechtswissenschaft, ZÖR 65 (2010), S. 619 f.

45 Dazu die Berichte von *Davy* und *Axer*, Soziale Gleichheit – Voraussetzung oder Aufgabe der Verfassung?, VVDStRL 68 (2009), S. 122, 124 ff. bzw. S. 177, 185 ff.

46 So ist die bessere Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben zur Erhöhung der (Frauen-)Erwerbsquote regelmäßig Bestandteil der Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen, vgl. 2005/600/EG, 2008/618/EG und 2010/707/EU.



Bestreben, eine *Vereinbarkeit von Familie und Berufstätigkeit* zu gewährleisten.<sup>47</sup> Damit soll die Produktivität der Gesellschaft insgesamt erhöht und etwa auch die finanzielle Basis beschäftigungszentrierter Sozialleistungssysteme verbreitert werden.

Die Zielsetzung geht aber über diese ökonomischen Wirkungen hinaus: Unausweichlich betrifft sie nämlich, zumindest in den Gesellschaften, in denen die Aufgabe der Kinderbetreuung und -erziehung traditionell den Frauen zukommt, die geschlechterspezifische Rollenverteilung und ist in diesem Zusammenhang Teil der Forderung nach Gleichberechtigung im Sinne der Eröffnung von Wahlmöglichkeiten und Entfaltungschancen<sup>48</sup>. Die Forderung nach besserer Vereinbarkeit von Familie und Berufstätigkeit ist ohne ein verändertes Rollenverständnis von Vätern und Müttern nicht zu realisieren.<sup>49</sup>

Selbst wenn ein entsprechender geschlechtsspezifischer Hintergrund ausgeblendet bliebe, ließe sich die Eröffnung von Erwerbsmöglichkeiten nicht ohne weiteres auf den ökonomischen Aspekt der bestmöglichen Ausnutzung von Humanressourcen reduzieren.<sup>50</sup> Denn sie berührt – ganz abgesehen von der Bewertung der Kindererziehung selbst – zugleich die später noch einmal aufzugreifende<sup>51</sup> Frage, inwieweit der Staat bzw. von ihm geschaffene oder unterstützte Institutionen sich in die Aufgabe der Kin-

47 Vgl. dazu bereits *Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit* (Hrsg.), *Der Kinderwunsch in der modernen Industriegesellschaft*, 1980, S. 85 ff.; *Eichhorst/Thode*, in: *Bertelsmann Stiftung* (Hrsg.), *Vereinbarkeit von Familie und Beruf*, 2002, S. 47 ff.; *Hromadka*, *Personalplanung* 2009, S. 8-14; *Brosius-Gersdorf*, *Demografischer Wandel und Familienförderung*, 2011, S. 656 ff. Zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf hat die OECD Vergleichsstudien erarbeitet, vgl. *OECD* (Hrsg.), *Babies and Bosses – Reconciling Work and Family Life*, 2007.

48 Vgl. zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie nur: *Fuchs*, *Welche Maßnahmen empfehlen sich, um die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familie zu verbessern?* Gutachten für den 60. Deutschen Juristentag, 1994, S. F9 ff.; *Hantrais*, *Gendered Policies in Europe*, 2000, S. 191 ff.; *Plantenga/Koopmans*, *WSI Mitteilungen* 2002, S. 161 ff.; *Opielka*, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 2002, S. 20 ff.; *Ludwig/Schlevogt*, *WSI Mitteilungen* 2002, S. 133 ff.; *Jönsson*, *WSI Mitteilungen* 2002, S. 176 ff.; *Spieß*, *Sozialer Fortschritt* 2003, S. 17 ff.; *Institut der deutschen Wirtschaft* (Hrsg.), *Frauenerwerbstätigkeit und Geburtenverhalten*, 2003, S. 9; zur Rollenverteilung in Europa siehe *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* (Hrsg.), *Dokumentation der Tagung „Eigenverantwortung, private und öffentliche Solidarität – Rollenleitbilder im Familien- und Sozialrecht im europäischen Vergleich“* in Zusammenarbeit mit dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, 2008.

49 Vgl. *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* (Hrsg.), *Eigenverantwortung, private und öffentliche Solidarität* (Fußn. 48); *dass.* (Hrsg.), *Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit*, Siebter Familienbericht, 2006 und der darin entwickelte familienpolitische Dreiklang aus Zeit, Infrastruktur und Geld; hierzu auch *Bertram/Bujard*, in *dies.* (Hrsg.), *Zeit, Geld, Infrastruktur – zur Zukunft der Familienpolitik*, S. 4 ff.

50 Vgl. *Bundesministerium für Familie und Senioren, Familien und Familienpolitik* (Hrsg.), *Zukunft des Humanvermögens*, fünfter Familienbericht, BT-Drucks. 12/7560, 1994, S. 1 ff.

51 Vgl. unten, D.I.

dererziehung einschalten kann oder darf bzw. diese Aufgabe unterstützen soll<sup>52</sup> und damit die Abgrenzung von staatlicher und gesellschaftlicher Sphäre.<sup>53</sup> Staatliche Unterstützung wird zugleich nicht ohne Auswirkung auf die Familien bleiben, sei es weil deren Rolle in der modernen Erwerbsgesellschaft ohnehin schwierig geworden ist<sup>54</sup> oder weil zumindest bestimmte Formen der Kinderbetreuung beeinflusst werden. Welche Zusammenhänge hier bestehen bzw. unter Umständen realisiert werden sollen, hängt sowohl von der Art sozialstaatlicher Interventionen wie der vorfindlichen gesellschaftlichen Realität ab.

### 3. Die „dritte Generation“

Die Förderung von Kindern steht, wie schon die kurzen vorstehenden Ausführungen zeigen, in einem Zusammenhang mit unterschiedlichen Zielsetzungen und gesellschaftlichen Leitbildern. Sie ist nicht zu lösen von einem familienpolitischen Hintergrund und dem Bezug auf die innerhalb der Familie bestehende Verteilung sozialer Rollen. Aber auch wenn die Kinder selbst in den Mittelpunkt der Betrachtung gestellt werden, bleibt ihre Förderung mit zwei Zielsetzungen verbunden: dem gesellschaftlichen Erhaltungsinteresse mit allen seinen angedeuteten Ambivalenzen einerseits wie andererseits dem individuellen Interesse an der Entfaltung persönlicher Fähigkeiten und Neigungen und der Ermöglichung sozialer Teilhabe.

Wenn im Titel des Buches – bewußt plakativ und zuspitzend – Kinder als „dritte Generation“ angesprochen werden, dann steht dies im Zusammenhang mit einer *gesellschaftlichen* Generationenfolge und weist auf zwei Besonderheiten der Kinder-Generation hin: zum einen auf ihre Bedeutung für die künftige Aufrechterhaltung von Sozialleistungssystemen, die als Ausschnitt aus dem allgemeinen Erhaltungsinteresse wegen des hier relevanten Themenbezugs eine Hervorhebung verdient; zum anderen auf einen besonderen Schutzbedarf; nämlich die Angewiesenheit der Kinder auf eine angemessene Umsorgung und auf die Schaffung zukunftsfähiger und entwicklungsoffener Lebensbedingungen.

a) Wenn auch der in Deutschland erfundene „Generationenvertrag“ insofern mißverständlich erscheint, als er rechtsgeschäftliches Handeln insinuiert,<sup>55</sup> so bringt er doch die Notwendigkeit der Einkommensverteilung über den Lebensverlauf zum Ausdruck, einer

52 Vgl. zu diesen Zusammenhängen auch aus einer etwas anderen Perspektive (nämlich den damit verbundenen Kosten und deren Privatisierung oder Sozialisierung bzw. den auftretenden sozialen Problemen) *Scheiwe*, *Kinderkosten und Sorgearbeit im Recht*, 1999, S. 1 ff.

53 Sowie natürlich die zugrundeliegende Frage, wie sich diese Sphären überhaupt zueinander verhalten, insbesondere ob Staat und Gesellschaft voneinander zu trennen sind; vgl. dazu nur *Grimm*, in: *Grimm* (Hrsg.), *Staatsaufgaben*, 1994, S. 613 ff., 623; *Di Fabio*, *Das Recht offener Staaten*, 1998, S. 22 ff.; *Di Fabio*, *NJW* 2003, S. 993 ff., 994 f.

54 Dazu *Kaufmann*, *Schrumpfende Gesellschaft* (Fußn. 36), S. 152 ff.

55 Vgl. dazu *Zacher*, in: *ders.* (Hrsg.), *Alterssicherung im Rechtsvergleich*, 1991, S. 39.



zunächst intrapersonalen, aber möglicherweise auch intragenerationellen Umverteilung, die sich aus dem Umstand ergibt, daß in den Zeiten der Erwerbstätigkeit für Zeiten ohne Erwerbstätigkeit vorgesorgt werden muss. In diesem Zusammenhang wird leicht übersehen, daß nicht nur die zweite Generation<sup>56</sup> (der Erwerbstätigen) für die erste (der nicht mehr Erwerbstätigen) zu zahlen hat, sondern zugleich für die dritte (der noch nicht Erwerbstätigen)<sup>57</sup>, der Generationenvertrag<sup>58</sup> also die nachwachsende Generation einbezieht.<sup>59</sup> *Wilfried Schreiber* selbst, der als „Erfinder“ dieses „Vertrags“ gilt<sup>60</sup>, hat das ausdrücklich betont und versucht, darauf aufbauend Familienleistungen zu rechtfertigen.<sup>61</sup>

Diese ebenso grundlegende wie schlichte Erkenntnis erlaubt nicht zuletzt, auf weitere, in bestimmten gesellschaftspolitischen Vorstellungen wurzelnde Rechtfertigungsgründe für staatliche Interventionen verzichten zu können.<sup>62</sup> In gewisser Weise ist damit eine pragmatische Legitimationsgrundlage für staatliche Interventionen geschaffen. Zugleich läßt sich die Förderung von Kindern in den heute zum Teil geforderten Perspektivenwechsel hin zu einer investiven Sozialpolitik<sup>63</sup> einfügen. Zwar ist insofern grundsätzlich eine gewisse Skepsis geboten. Denn mit der Interpretation und Ausrichtung von Sozialleistungen als gesellschaftliche Investitionen ist offensichtlich die Ge-

56 Zum Generationenbegriff näher *Unnerstall*, Rechte zukünftiger Generationen, 1999, S. 25 ff.

57 Kinder sind natürlich nur zu einem bestimmten Zeitpunkt die „dritte Generation“, die Bezeichnung bezieht sich insofern auf ein statisches Modell, innerhalb dessen die durch Ordnungszahlen abgegrenzten Personengruppen in bestimmten Verantwortungsbeziehungen zueinander stehen; vgl. zum Begriff „dritte Generation“ auch *Friedrich-Ebert-Stiftung* (Hrsg.), Brauchen wir einen neuen Generationenvertrag?, 1997, S. 12; ein Gegenbeispiel liefert von *Weizsäcker*, Bevölkerungsentwicklung, Rentenfinanzierung und Einkommensverteilung, 1993, S. 9, der lapidar feststellt: „die Bevölkerung besteht aus zwei Gruppen, den Erwerbstätigen und den Rentnern.“

58 Zum Generationenvertrag näher *Lampert*, Der Generationenvertrag in der Bewährung, Kirche und Gesellschaft, 1999, S. 3 ff.; *Kohli/Szydlik* (Hrsg.), Generationen in Familie und Gesellschaft, Einleitung, 2000, S. 9 f.; *Merk*, Die Dritte Generation, 2002, S. 8 f.

59 Vgl. statt vieler *Lüdeke*, in: *Kleinhenz* (Hrsg.), Soziale Ausgestaltung der Marktwirtschaft, Festschrift zum 65. Geburtstag für Heinz Lampert, 1995, S. 151; von drei relevanten Generationen gehen auch *Kaufmann/Leisering* (Hrsg.), Studien zum Drei-Generationenvertrag, 1984, Vorwort, aus.

60 „Die Tatsache, dass jede Bevölkerung sich zu jedem Zeitpunkt aus Menschen aller Altersjahrgänge zusammensetzt, ist eine wesentliche, nicht immer genug gewürdigte Voraussetzung der Volkswohlfahrt ... es ist seit Anbeginn der Welt so, und es war auch in der Großfamilie des fast autarken Bauernhofs der vorindustriellen Zeit, dass nur die mittlere Generation, die Altersklasse der Vollkräftigen, die Güterproduktion leistete, die für alle drei Generationen ausreichen musste“, *Schreiber*, Sozialpolitische Perspektiven, 1972, S. 49.

61 Vgl. *Külp/Schreiber*, Soziale Sicherheit, 1971, S. 276 ff.; *Schreiber*, Sozialpolitische Perspektiven, 1972, S. 44 ff.; *Nell-Breuning*, in: *ders./Fetsch* (Hrsg.), Drei Generationen in Solidarität: Rückbesinnung auf den echten Schreiber-Plan, Beiträge zur Gesellschaftspolitik, 1981, S. 27 ff.

62 *Schreiber* sah sich insofern Kritik aus den Kreisen ausgesetzt, denen er sich zugehörig fühlte, vgl. zu den Diskussionen *Kannengießer*, DAngVers 1979, S. 215 ff.; *Rürup*, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/1979, S. 26 ff.; kritisch auch *Leisering*, Sozialstaat und demographischer Wandel, 1992, S. 229 ff.

63 Vgl. *Esping-Andersen*, in: *ders.* (Hrsg.), Why we need a New Welfare State, 2002, S. 26 ff.

fahr einer Verkürzung sozialpolitischer Funktionen verbunden. Als umfassendes Legitimationskonzept ist dieser Ansatz deshalb wenig tragfähig.<sup>64</sup> Das spricht aber nicht dagegen, nicht nur Vorsorge-, sondern ebenso Hilfe- und Förderleistungen auch zukunftsbezogen zu betrachten. Tatsächlich geschieht dies bereits zunehmend, und die entsprechende Diskussion mag auch die Bereitschaft steigern, höhere Leistungen für Kinder zu finanzieren.<sup>65</sup>

b) Leistungen für Kinder sind aber, ganz unabhängig von der Ausgestaltung sozialer Sicherungssysteme, in erster Linie als Unterstützung zur Ermöglichung eines menschenwürdigen Lebens und der Entfaltung der Persönlichkeit zu sehen.<sup>66</sup> In ihrem Mittelpunkt stehen Menschen mit eigenen Rechten, deren Wahrnehmung allerdings Besonderheiten unterliegt: wegen ihrer Abhängigkeit von anderen, im Kindeswohl agierenden Personen; und wegen ihrer Erstarkung im Zuge der kindlichen Entwicklung.<sup>67</sup> Kinder sind keine „kleinen Erwachsenen“,<sup>68</sup> sondern abhängig von besonderer Förderung – auch wenn sie auf diese einen Anspruch aus eigenem Recht besitzen.

Ihre Rechte sind auch in einer anderen Weise prekär. Denn da Kinder in eine Welt hineinwachsen, deren Zustand sie selbst nicht bestimmen können – weder faktisch noch über eigene politische Mitwirkungsrechte – ist die verstärkt zu vernehmende Forderung nach „Nachhaltigkeit“<sup>69</sup> oder einer „Generationengerechtigkeit“<sup>70</sup> gerade auch zum Schutz der Belange von Kindern ein wichtiges Anliegen. In ihrem Kern geht es darum, für die Zukunft auskömmliche Lebensbedingungen zu schaffen. Das setzt eine gegenwärtige Verantwortung zur angemessenen Berücksichtigung der Belange künftiger Generationen voraus, was – ohne das Thema hier weiter zu verfolgen – erstens angesichts der inhaltlichen Offenheit, zweitens wegen der Ungleichzeitigkeit zwischen der auf einzelne Wahlperioden beschränkten Legitimation der Gestaltungsbefugnisse und deren

64 Vgl. aber positiver zu dem Ansatz bei gleichzeitiger Feststellung, daß er trotz vielfacher politischer Beschwörung in der Praxis höchstens stückweise verfolgt wird, *Morel/Palier/Palme*, Towards a social investment welfare state?, 2012.

65 Vgl. beispielsweise *Bürger*, Familienpolitik in Deutschland, 1970, S. 37 ff.; *Arndt*, Das Familienkreditmodell, 1995, S. 39 ff.; *Werdning*, Familienpolitik für junge Familien, 2001, S. 22 ff.; *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* (Hrsg.), *Gerechtigkeit für Familien*, 2002, S. 1 ff.

66 Vgl. auch *Felix*, in: *Bork/Repgen* (Hrsg.), *Das Kind im Recht*, 2009, S. 107 f., 125; insofern auch kritisch bzgl. der jüngeren Entwicklung in Richtung Nachwuchssicherung.

67 Vgl. dazu *Zacher*, ZIAS 2007, S. 66, 69 f.

68 So ganz zutreffend das BVerfG in seiner „Regelsatzentscheidung“ v. 9.2.2010 (BVerfGE 125, 175), Rdnr. 191: „Kinder sind keine kleinen Erwachsenen. Ihr Bedarf, der zur Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums gedeckt werden muss, hat sich an kindlichen Entwicklungsphasen auszurichten und an dem, was für die Persönlichkeitsentfaltung eines Kindes erforderlich ist.“

69 Dazu *Kahl*, in: *ders.* (Hrsg.), *Nachhaltigkeit als Verbundbegriff*, 2008, S. 1 ff.; *ders.*, DÖV 2009, S. 2 ff., 12 f.; *ders.*, ZRP 2014, S. 18.

70 Vgl. nur *Becker*, in: *ders./Roth*, *Recht der Älteren* (Fußn. 31), Rdnr. 16, 24 f. m. w. N.; *Zacher*, in: *Festschrift für Heldrich*, S. 1211, 1216 ff.; *Kahl*, ZRP 2014, S. 17 f., 21.

weit darüber hinausreichenden Gegenstände und drittens wegen des Ausfalls subjektiver Rechte als Durchsetzungsmechanismen keineswegs einfach umzusetzen ist.

### *B. Ziel und Anlage der Studie*

#### *I. Zielsetzung*

Anknüpfend an die vorstehend geschilderte Ausgangslage faßt die folgende Studie die staatlichen Interventionen zusammen, mit denen Kinder entweder in finanzieller Hinsicht oder durch die Bereitstellung von Betreuungsmöglichkeiten gefördert werden. Zusammenfassend soll von *Leistungen für Kinder* gesprochen werden, und zwar auch, wenn diese Leistungen den Eltern oder anderen Sorgeberechtigten zustehen. Denn weil die Eltern in allen hier einbezogenen Gesellschaftsordnungen das Recht und die Pflicht zur Erziehung ihrer Kinder haben, geht es vielfach, wahrscheinlich sogar zumeist, bei entsprechenden Leistungen unmittelbar um deren Entlastung und Unterstützung. Deshalb bestehen auch starke Überschneidungen mit dem weiteren Feld der vorstehend schon angesprochenen Familienpolitik<sup>71</sup>. Das ändert nichts an der Konzentration der Studie auf die Förderung von Kindern. Dieser Ansatz beschränkt einerseits eine familienpolitische Sicht, weil nur bestimmte familienpolitische Maßnahmen in den Blick zu nehmen sind. Es führt andererseits gerade im Hinblick auf die Betreuungsleistungen zu einer Ausweitung, weil etwa das Kindergarten- und Schulrecht einbezogen werden müssen.

Ziel der Untersuchung ist es, die Komplexität der Leistungen für Kinder zu erfassen und diese zu systematisieren. Grundlage ist eine umfassende und verlässliche Darstellung des positiven Rechts, d.h. der relevanten Rechtsnormen und deren tatsächlicher Durchführung einschließlich der normativen und der faktischen Bezugspunkte.<sup>72</sup> Im

---

71 Vgl. dazu u.a. auch folgende Studien: *Konrad-Adenauer-Stiftung* (Hrsg.), Familienpolitik in Europa, 1978; *Kamerman/Kahn* (Hrsg.), Family Policy: Government and Families in Fourteen Countries, 1978; *Langer-El Sayed*, Familienpolitik, 1980; *Kamerman/Kahn* (Hrsg.), Maternity Policies and Working Women, 1983; *Ditch/Bradshaw/Eardley*, Developments in National Family Policies in 1994, 1995; *Ditch/Barnes/Bradshaw* (Hrsg.), An Synthesis of National Family Policies 1995, 1996; *Kahn/Kamerman*, Family Change and Family Policies in Great Britain, Canada, New Zealand and the United States, 1997; *Kaufmann/Kuijsten/Schulze/Strohmeier* (Hrsg.), Family Life and Family Policies in Europe, Band I, 1997; *Vlemminckx/Smeeding*, Child Well-Being, Child Poverty and Child Policy in Modern Nations, 2000; *Klammer*, WSI Mitteilungen 2002, S. 126; *Peuckert*, Familienformen im sozialen Wandel, 2002. Aus neuerer Zeit und mit stärkerem Bezug zu Kindern *Stock/Bertram/Fürnkranz-Prskawetz/Holzgreve/Kohli/Staudinger* (Hrsg.), Zukunft mit Kindern. Fertilität und gesellschaftliche Entwicklung in Deutschland, Österreich und der Schweiz, 2012.

72 Vgl. insofern zu methodischen Fragen des Sozialrechtsvergleichs nur *von Maydell*, Sach- und Kollisionsnormen im internationalen Sozialversicherungsrecht, 1967, S. 15; *Zacher* (Hrsg.), Methodi-