FRAUKE BROSIUS-GERSDORF

Demografischer Wandel und Familienförderung

Jus Publicum
204

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 204

Frauke Brosius-Gersdorf

Demografischer Wandel und Familienförderung

Mohr Siebeck

Frauke Brosius-Gersdorf, geboren 1971; Studium der Rechtswissenschaft in Hamburg; 1995 Erstes und 2000 Zweites Juristisches Staatsexamen; 1997 Promotion; 1998 LL.M.; 2001–04 Rechtsanwältin; 2010 Habilitation; seither Professorin für Öffentliches Recht an der Leibniz Universität Hannover.

Gedruckt mit Unterstützung des Förderungs- und Beihilfefonds Wissenschaft der VG WORT.

e-ISBN PDF 978-3-16-151285-8
ISBN 978-3-16-150391-7
ISSN 0941-0503 (Jus Publicum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über *http://dnb.d-nb.de* abrufbar.

© 2011 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Computersatz Staiger in Rottenburg/N. aus der Stempel-Garamond gesetzt, von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Vorwort

Der demografische Wandel in Deutschland ist eine der großen Herausforderungen unseres Gemeinwesens. Die Geburtenquote in Deutschland liegt seit über 30 Jahren ein Drittel unter dem Generationenersatzniveau und zählt zu den niedrigsten Geburtenraten weltweit. Gleichzeitig geben wenige Länder mehr Geld für Familien aus als Deutschland. Die infolge der niedrigen Fertilität und der stetig steigenden Lebenserwartung der Menschen fortschreitende Alterung und der Rückgang der Bevölkerung gefährden die Funktionsfähigkeit der gesetzlichen Sozialversicherungssysteme, schwächen die Prosperität der Volkswirtschaft und haben gravierende negative Auswirkungen auf nahezu alle anderen staatlichen und gesellschaftlichen Bereiche.

Vor diesem Hintergrund ist die vorliegende Arbeit entstanden, die von der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam im Sommersemester 2010 als Habilitationsschrift angenommen wurde. Im Zentrum der Arbeit steht die Frage, ob der Staat gezielte Anreize für einen Anstieg der Geburtenrate in Deutschland setzen darf und welche familienpolitischen Steuerungsimpulse hierfür notwendig sind. Die Habilitationsschrift weist als ineinandergreifende Hauptursachen der niedrigen Geburtenrate in Deutschland die gestiegenen Bildungs- und Erwerbschancen der Frauen sowie die Unvereinbarkeit von Familie und Beruf aus, analysiert den verfassungs- und unionsrechtlichen Rahmen für eine Geburtenpolitik des Staates und entwickelt ein neues System staatlicher Familienförderung, das effektive Impulse für einen Anstieg der Geburtenrate setzt. Nur wenn der Staat durch eine gleichstellungsorientierte Familienpolitik Elternschaft und Erwerbstätigkeit aus ihrer Konkurrenz befreit, wird die Zahl der Geburten in Deutschland wieder steigen und lässt sich der demografische Wandel in Deutschland aufhalten.

Und nun ein Wort des Dankes. Die Arbeit wurde von Prof. Dr. Hartmut Bauer betreut. Seine Ermutigung zu dem Thema, seine wohlwollende Begleitung der Arbeit, seine scharfsinnigen Anregungen in der Sache und nicht zuletzt der Freiraum, den er mir an seinem Lehrstuhl gewährt hat, haben die Entstehung der Arbeit wesentlich befördert. Für seine Liberalität, sein Coaching in Wissenschaftsfragen, sein stets offenes Ohr für Fragen und Diskussionen und nicht zuletzt für die herzliche und warme Atmosphäre an seinem Lehrstuhl bin ich sehr dankbar.

Mein weiterer Dank gilt allen Mitarbeitern sowie wissenschaftlichen und studentischen Hilfskräften des Lehrstuhls von Prof. Dr. Hartmut Bauer – na-

mentlich Regina Kiekebusch, Friedrich Alexander Markmann, Diana Fiedler und Mareike Rohde –, von denen jeder auf seine Weise zum Gelingen der Arbeit beigetragen hat.

Weiterer Dank gebührt Prof. Dr. Timo Hebeler, der das Zweitgutachten übernommen und in kürzester Zeit erstellt hat.

Der Förderungs- und Beihilfefonds Wissenschaft der VG WORT hat die Druckkosten für diese Arbeit übernommen und ihre Veröffentlichung damit ermöglicht.

Gewidmet ist die Arbeit meinem Ehemann Hubertus Gersdorf.

Hannover/Berlin, im Dezember 2010 *Frauke Brosius-Gersdorf*

Inhaltsübersicht

Vorwort V
Inhaltsverzeichnis IX
Abkürzungsverzeichnis XXV

Einleitung 1

Erster Teil

Demografischer Wandel in Deutschland

Kapitel 1: Realbefund 9
Kapitel 2: Auswirkungen des demografischen Wandels auf Staat und Gesellschaft 48
Kapitel 3: Ursachen des Geburtentiefs in Deutschland 93
Kapitel 4: Steuerbarkeit der Geburtenrate durch staatliche Familienförderung 118
Erster Teil: Ergebnis 151

Zweiter Teil

Verfassungsrechtlicher Rahmen für die Bewältigung des demografischen Wandels durch Familienförderung

Kapitel 1: Bevölkerungsreproduktion als Staatsaufgabe 159
Kapitel 2: Grundrechte als Quelle von Direktiven für staatliche Bevölkerungspolitik durch Familienförderung 198
Kapitel 3: Auflösung verfassungsrechtlicher Spannungslagen 459
Kapitel 4: Familienförderung und Eheförderung 485
Zweiter Teil: Ergebnis 508

Dritter Teil

Politik der Familienförderung in Deutschland – verfassungsrechtlicher und verfassungspolitischer Reformbedarf

Kapitel 1: Einzelne familienpolitische Maßnahmen im Spiegel des Verfassungsrechts 517

Kapitel 2: Reformvorschlag zur Neugestaltung der Familienpolitik: Bewältigung des demografischen Wandels durch ein einfaches und transparentes System der Familienförderung 590

Dritter Teil: Ergebnis 600

Vierter Teil

Unionsrechtlicher Rahmen für die Bewältigung des demografischen Wandels durch Familienförderung der Mitgliedstaaten

Kapitel 1: Bindung der Mitgliedstaaten bei der Familienförderung an das Europäische Unionsrecht 607

Kapitel 2: Bewältigung des demografischen Wandels durch geburtensteigernde Maßnahmen der Mitgliedstaaten – ein verbindliches unionsrechtliches Ziel 614

Kapitel 3: Unionsrechtliches Gebot der Familienförderung durch die Mitgliedstaaten 631

Kapitel 4: Unionsrechtliches Neutralitätsgebot bei der Familienförderung 640

Kapitel 5: Unionsrechtliche Regelungen zur Förderung der tatsächlichen Gleichberechtigung der Geschlechter bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf 655

Vierter Teil: Ergebnis 679

Schlussbetrachtung 682

Zusammenfassung in Leitsätzen 685

Literaturverzeichnis 741

Sachregister 779

Inhaltsverzeichnis

Vorwort V
Inhaltsübersicht VII
Abkürzungsverzeichnis XXV

Einleitung 1
A. Problemaufriss 1
B. Gegenstand und Gang der Untersuchung 3

Erster Teil

Demografischer Wandel in Deutschland

Kapitel 1: Realbefund 9

A. Fertilität, Mortalität und Migration in Deutschland – Rückblick, Überblick und Ausblick 9

I. Rückblick: Die Bevölkerungsentwicklung in Deutschland im 19. Jahrhundert und frühen 20. Jahrhundert 10

1. Die Bevölkerung im 19. Jahrhundert – erster demografischer Übergang (1865–1925) 10
2. Erster und Zweiter Weltkrieg, Weltwirtschaftskrise und Nachkriegszeit 13

II. Überblick: Zweiter demografischer Übergang und Bevölkerungssituation der Gegenwart 15

1. Zweiter demografischer Übergang (1965 bis 1975) 15
2. Status quo: Bevölkerungsentwicklung zwischen 1975 und 2005 16

a) Entwicklung der Fertilität, Mortalität und Migration 16
b) Größe und Altersstruktur der Bevölkerung im Jahr 2005 20

III. Ausblick: Die Bevölkerung Deutschlands im 21. Jahrhundert 22
1. Szenarien zur Entwicklung der Bevölkerung bis zum Jahr 2050 24
a) Erstes Szenario: Konstante demografische Lage 24
b) Zweites Szenario: Rückgang der Geburtenziffer 25
c) Drittes Szenario: Anstieg der Geburtenziffer 26
2. Fazit: Die Bevölkerung schrumpft und altert 27

B. Parallelen und Unterschiede: Demografischer Wandel in anderen Ländern 31
I. Entwicklung der Weltbevölkerung 31
II. Demografischer Wandel in Europa und anderen Industrieländern 36
III. Hohe Geburtenraten und Bevölkerungswachstum in Entwicklungsländern 42
IV. Fazit: Deutschland ist „Vor- und Spitzenreiter" im demografischen Wandel 47

Kapitel 2: Auswirkungen des demografischen Wandels auf Staat und Gesellschaft 48

A. Auswirkungen auf die Sozialversicherungssysteme 48
I. Gesetzliche Rentenversicherung 49
1. Gefährdung der Funktionsfähigkeit der Rentenversicherung .. 49
2. Handlungsoptionen: Reform der Rentenversicherung, Milderung der Folgen oder Bewältigung des demografischen Wandels 54
a) Anpassung der Rentenversicherung an den demografischen Wandel 55
b) Milderung der Folgen des Geburtenrückgangs 60
c) Bewältigung des demografischen Wandels 61
II. Gesetzliche Krankenversicherung 64
1. Anfälligkeit der Krankenversicherung für demografische Veränderungen 64
2. Handlungsoptionen 67
III. Gesetzliche Pflegeversicherung 70
1. Gefährdung der Funktionsfähigkeit der Pflegeversicherung .. 70
2. Handlungsoptionen 73

B. Auswirkungen auf das Wachstum der Volkswirtschaft 75

I. Schwächung des Wirtschaftswachstums 75

II. Handlungsoptionen: Folgenbewältigung oder Umkehr des Bevölkerungswandels 80

C. Weitere Konsequenzen des demografischen Wandels für Staat und Gesellschaft 82

D. Fazit 91

Kapitel 3: Ursachen des Geburtentiefs in Deutschland 93

A. Hauptursächlich: Geburtenrückgang als Folge gestiegener Erwerbschancen der Frauen und der Unvereinbarkeit von Familie und Beruf 94

I. Zeitenwandel: Eintritt der Frau in das Erwerbsleben und Abschied vom „male breadwinner-Modell“ 94

II. Kinder oder Erwerbstätigkeit: Faktische und rechtliche Barrieren für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf 100

1. Die Betreuungsinfrastruktur: Alte Defizite und neue Bedeutsamkeit 101
2. Die Gesellschaft: Weibliche „Rabenmütter“ und männliche „Versager“ 103
3. Das Geld: Der Staat vernachlässigt Doppelverdiener mit Kindern 104
4. Konsequenz: Erwerbstätigkeit oder Elternschaft 105

III. Fazit 111

B. Neben- und untergeordnet: Weitere Ursachen 112

Kapitel 4: Steuerbarkeit der Geburtenrate durch staatliche Familienförderung 118

A. Internationaler Vergleich: Geburtenelastizität und Familienpolitik ... 118

I. Kausalität zwischen dem Finanzvolumen staatlicher Familienförderung und der Geburtenrate? 119

II. Kausalzusammenhang zwischen der Zielsetzung staatlicher Familienpolitik und der Geburtenzahl: Hohe Fertilität durch pronatalistische und gleichstellungsorientierte Förderung 121

1. Familienpolitik in Frankreich, Schweden und Dänemark: Pronatalistisch und gleichstellungsorientiert 121
2. Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland: Gleichgültig gegenüber der Bevölkerungsentwicklung und der Geschlechtergleichberechtigung 127
a) Bewusste Absage an eine bevölkerungspolitische Zielsetzung der Familienpolitik 128
b) Keine konsequente Durchsetzung der Gleichberechtigung der Geschlechter 134
3. Fazit: Steigerbarkeit der Geburtenrate durch zielorientierte Familienförderung 140

III. Nebeneffekt: Hohe Frauenerwerbstätigkeit als Folge gleichstellungsorientierter Familienpolitik 145

B. Ehe- und Familienförderung als Querschnittsaufgabe: Steuerungsinstrumente und Politikfelder 147

Erster Teil: Ergebnis 151

Zweiter Teil

Verfassungsrechtlicher Rahmen für die Bewältigung des demografischen Wandels durch Familienförderung

Kapitel 1: Bevölkerungsreproduktion als Staatsaufgabe 159

A. Art. 20 Abs. 1 GG: Geburtensteigerung zur Bewältigung des demografischen Wandels – ein Mittel zur Erfüllung sozialstaatlicher Aufgaben 160

I. Kernbereich des Sozialstaatsprinzips 162
1. Sicherung des existentiellen Grundbedarfs 162
2. Wirtschaftliche Prosperität – Voraussetzung für die Erfüllung der sozialstaatlichen Pflichtaufgabe der Existenzsicherung 166

II. Fakultativbereich des Sozialstaatsprinzips: Sicherung gesellschaftlichen Wohlstands 170

III. Mittel zur Verwirklichung des Sozialstaatsprinzips 175
1. Kernbereich: Gestaltungsspielraum des Staates und Verengung des Gestaltungsspielraums 175
2. Fakultativbereich: Gestaltungsspielraum des Staates 179

B. Art. 6 Abs. 1 GG: Reproduktion der Bevölkerung als staatliche Pflichtaufgabe 181

I. Art. 6 Abs. 1 GG: Reproduktion der Bevölkerung als verbindliche verfassungsrechtliche Zielvorgabe 181

1. Art. 6 Abs. 1 GG im entstehungsgeschichtlichen Kontext 182
2. Art. 6 Abs. 1 GG in der teleologischen und systematischen Betrachtung 187

II. Inhalt der verfassungsrechtlichen Pflichtaufgabe: Weiter Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Definition des Reproduktionsziels 192

C. Einwände gegen die bevölkerungspolitische Dimension des Art. 6 Abs. 1 GG aus der Menschenwürdegarantie? 194

Kapitel 2: Grundrechte als Quelle von Direktiven für staatliche Bevölkerungspolitik durch Familienförderung 198

A. Art. 6 Abs. 1 GG: Gebot der Familienförderung 198

I. Destinatär der Förderung: Die Familie 201

1. Begriff der Familie 201
2. Adressat des Fördergebots 206

II. Strukturelemente des Grundrechts der Familie 208

III. Mehrdimensionalität des Familiengrundrechts: Abgrenzung des Fördergebots von anderen Grundrechtsfunktionen 210

1. Fördergebot und Abwehrrecht 211
2. Fördergebot und Institutsgarantie 214
3. Fördergebot und Schutzgebot 215
4. Fördergebot und interinstitutionelles Diskriminierungsverbot 216
5. Fördergebot und intrainstitutionelles Diskriminierungsverbot 220
6. Fördergebot und Neutralitätsgebot 221
7. Fördergebot und Gebot der Durchsetzung tatsächlicher Gleichberechtigung der Familienformen 222

IV. Familienförderung: Fundament im Konzert der Grundrechte .. 222

1. Familienförderung und Eheförderung 223
2. Familienförderung und Mutterförderung 229

3. Familienförderung und Förderung tatsächlicher Gleichberechtigung der Geschlechter ... 231
4. Familienförderung und allgemeiner Gleichheitssatz ... 231
a) Interinstitutionelle Dimension: Förderung von Familien in der Gegenüberstellung mit nichtfamiliären Lebensformen ... 232
b) Intrainstitutionelle Dimension: Förderung einzelner Familienformen im Verhältnis zu anderen Familienformen ... 237
5. Familienförderung und sozialstaatliche Förderung ... 241

V. Telos: Objektivrechtliche oder individualrechtliche Fundierung des Fördergebots? ... 243
1. Bezugspunkt des Fördergebots innerhalb der Familie: Eltern-Kind-Verhältnis ... 243
2. Multifunktionalität der Familie ... 245
a) Raum zur Persönlichkeitsentfaltung der Familienmitglieder ... 246
b) Reproduktions- und Entlastungsfunktion für den Staat ... 247
3. Objektivrechtliches Fördergebot: Förderung wegen der Reproduktions- und Entlastungsfunktion der Familie ... 249

VI. Inhalt des Fördergebots ... 254
1. Art der Förderung ... 255
a) Lastenausgleich oder Leistungsausgleich – eine offene Frage ... 255
b) Wahlfreiheit des Gesetzgebers ... 260
aa) Wahl der Förderart: Lastenausgleich oder Leistungsausgleich ... 260
bb) Auswahl innerhalb der gewählten Förderart: Ausgleich einzelner oder sämtlicher Lasten bzw. Leistungen ... 261
2. Förderniveau ... 262
a) Bandbreite der vertretenen Meinungen: Von der Sicherung des Existenzminimums bis zum überkompensatorischen Lasten- und Leistungsausgleich ... 262
b) Eigener Ansatz ... 267
aa) Gestaltungsfreiheit jenseits des Existenzminimums ... 267
bb) Grenze der Gestaltungsfreiheit: Negative Gründungsfreiheit der Familie ... 271
3. Zeitliche Dimension der Förderung ... 274
4. Pflicht zur Förderung in jedem Regelungssystem? ... 277
a) Meinungsstand in Rechtsprechung und Schrifttum ... 277
b) Kritik und eigener Standpunkt ... 281
5. Darlegungs- und Begründungslast des Gesetzgebers, Umfang und Dichte gerichtlicher Kontrolle ... 287

B. Neutralitätsgebot bei der Förderung konkurrierender Formen der Familie ... 292

I. Sedes materiae der Neutralitätspflicht des Staates: Gründungs- und Gestaltungsfreiheit der Familie (Art. 6 Abs. 1 GG) ... 293

II. Inhalt des Neutralitätsgebots ... 296

1. Inhaltliche Direktiven des Neutralitätsgebots für die Familienförderung ... 296
2. Maßstab für die Ermittlung der Lasten ... 302
3. Zulässigkeit einkommensbezogener Staffelung der Förderung ... 309

III. Anwendungsbereich des Neutralitätsgebots: Abgrenzung von dem intrainstitutionellen Diskriminierungsverbot ... 314

IV. Grundrechtsdogmatische Einordnung des Neutralitätsgebots ... 317

V. Konsequenzen für die Familienförderung im Einzelnen ... 319

1. Neutralität im Verhältnis von Alleinverdienerfamilie und Doppelverdienerfamilie ... 321

a) Leistungen der Alleinverdienerfamilie und der Doppelverdienerfamilie: Pflege- und Erziehungsleistung ... 322
aa) Art der Leistungen ... 322
bb) Umfang der Leistungen ... 322

b) Lasten der Alleinverdienerfamilie und der Doppelverdienerfamilie: Sach- und Erziehungsbedarf ... 325
aa) Art der Lasten ... 325
bb) Umfang der Lasten ... 327

c) Lasten der Alleinverdienerfamilie und der Doppelverdienerfamilie: Einkommensausfall und Betreuungskosten ... 327
aa) Alleinverdienerfamilie mit Eigenbetreuung und Doppelverdienerfamilie mit Fremdbetreuung: Einkommensausfall versus Betreuungskosten ... 328
(1) Art der Lasten ... 328
(2) Umfang der Lasten ... 333
bb) Alleinverdienerfamilie mit Fremdbetreuung und Doppelverdienerfamilie mit Fremdbetreuung: Betreuungskosten ... 335
(1) Art der Lasten ... 335
(2) Umfang der Lasten ... 336
cc) Alleinverdienerfamilie mit Eigenbetreuung und Doppelverdienerfamilie mit Fremdbetreuung: Kein Einkommensausfall und keine Betreuungskosten versus Betreuungskosten ... 337

2. Neutralität im Verhältnis verschiedener Formen der Alleinverdienerfamilie ... 339
a) Pflege- und Erziehungsleistung der Alleinverdienerfamilien ... 339
b) Lasten der Alleinverdienerfamilien: Sach- und Erziehungsbedarf ... 341
c) Lasten der Alleinverdienerfamilien: Einkommensausfall und Betreuungskosten ... 342
aa) Alleinverdienerfamilien mit Eigenbetreuung: Einkommensausfall ... 343
bb) Alleinverdienerfamilien mit Eigenbetreuung: Kein Einkommensausfall und keine Betreuungskosten versus Einkommensausfall ... 344
cc) Alleinverdienerfamilien mit Fremdbetreuung: Betreuungskosten ... 345
dd) Alleinverdienerfamilie mit Eigenbetreuung und Alleinverdienerfamilie mit Fremdbetreuung: Kein Einkommensausfall und keine Betreuungskosten versus Betreuungskosten ... 346
ee) Alleinverdienerfamilie mit Eigenbetreuung und Alleinverdienerfamilie mit Fremdbetreuung: Einkommensausfall versus Betreuungskosten ... 347
3. Neutralität im Verhältnis verschiedener Formen der Doppelverdienerfamilie ... 350
a) Pflege- und Erziehungsleistung der Doppelverdienerfamilien ... 350
b) Lasten der Doppelverdienerfamilien: Sach- und Erziehungsbedarf 351
c) Lasten der Doppelverdienerfamilien: Betreuungsbedarf ... 351
4. Neutralität im Verhältnis kinderreicher und kinderarmer Familien ... 353
a) Pflege- und Erziehungsleistung kinderarmer und kinderreicher Familien ... 354
b) Lasten kinderarmer und kinderreicher Familien: Sach- und Erziehungsbedarf ... 355
c) Lasten kinderarmer und kinderreicher Familien: Betreuungsbedarf ... 357
d) Lasten kinderarmer und kinderreicher Familien: Einkommensausfall ... 358
5. Exkurs: Förderung ehelicher und nichtehelicher Familien ... 362

C. Schranken des Neutralitätsgebots: Doppeltes Gebot der Durchsetzung der tatsächlichen Gleichberechtigung der Geschlechter und der Familienformen ... 363

I. Verfassungsrechtliches Gebot der Durchsetzung tatsächlicher Gleichberechtigung der Geschlechter in der Familie (Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG) ... 365

1. Sedes materiae 365
a) Stand in Rechtsprechung und Schrifttum 365
b) Eigener Ansatz 369
aa) Regelungsgehalt des Art. 3 Abs. 2 und 3 GG 371
bb) Schutzzweck des Art. 3 Abs. 2 und 3 GG 381
cc) Regelungsbereich und Schutzzweck des Art. 6 Abs. 1 GG als Gebot rechtlicher Gleichberechtigung der Geschlechter .. 385

2. Grundrechtsdogmatische Einordnung des Fördergebots des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG 389
3. Voraussetzungen und Inhalt des Fördergebots des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG 391
a) Tatsächliche Nachteile 392
b) Typische Betroffenheit einer Geschlechtergruppe 394
c) Durchsetzung der Geschlechtergleichberechtigung durch Nachteilsbeseitigung im Rahmen des Familienlastenausgleichs oder -leistungsausgleichs 398

II. Verfassungsrechtliches Gebot der Durchsetzung tatsächlicher Gleichberechtigung der Familienformen (Art. 6 Abs. 1 GG) 405
1. Sedes materiae 405
2. Grundrechtsdogmatische Einordnung und Telos 412
3. Voraussetzungen und Inhalt 413

III. Konsequenzen für die Familienförderung 415
1. Durchsetzung tatsächlicher Gleichberechtigung der Familienformen im Rahmen des Familienlastenausgleichs (Art. 6 Abs. 1 GG) 416
a) Beseitigung faktischer Nachteile für die Doppelverdienerfamilie . 416
aa) Gewährleistung ausreichender Betreuungsangebote und Ersatz der Kinderbetreuungskosten 418
(1) Förderung der Kinderbetreuung durch Dritte als unerlässliche Voraussetzung für die Beseitigung der tatsächlichen Nachteile für die Doppelverdienerfamilie ... 418
(2) Einwände gegen den Ersatz der Kinderbetreuungskosten der Doppelverdienerfamilie 428
bb) Zulässigkeit einer spiegelbildlichen Förderung von Alleinverdienerfamilien durch Ersatz von Kinderbetreuungskosten und durch Einkommensersatzleistungen? 430
cc) Weitere finanzielle Leistungen für die Doppelverdienerfamilie 435
b) Beseitigung tatsächlicher Nachteile für die männliche Alleinverdienerfamilie? 439

c) Beseitigung tatsächlicher Nachteile für die weibliche Alleinverdienerfamilie? ... 441
d) Beseitigung tatsächlicher Nachteile für die kinderreiche Familie .. 442

2. Durchsetzung tatsächlicher Gleichberechtigung der Geschlechter im Rahmen des Familienlastenausgleichs (Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG) ... 444

a) Beseitigung faktischer Nachteile für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen ... 444
aa) Ersatz von Kinderbetreuungskosten ... 444
bb) Einkommensersatzleistungen für Mütter oder Väter? ... 446
cc) Weitere finanzielle Leistungen für Mütter oder Väter ... 447
b) Beseitigung faktischer Nachteile für die Kinderbetreuung durch Väter ... 449

D. Verfassungsrechtliche Gleichstellungsziele und Neutralitätsgebot versus Wächteramt des Staates ... 450

I. Inhalt und Voraussetzungen des staatlichen Wächteramts (Art. 6 Abs. 2 Satz 2 GG) ... 451
II. Außerfamiliäre Betreuung – eine Gefahr für das Kindeswohl? . 453

Kapitel 3: Auflösung verfassungsrechtlicher Spannungslagen ... 459

A. Spannungsverhältnis zwischen Grundrechten und Reproduktionszielen des Staates ... 459

I. Verfassungsrechtliche Spannungslage zwischen Neutralitätsgebot sowie Gleichstellungsgeboten einerseits und staatlichen Reproduktionszielen andererseits ... 459
II. Auflösung des verfassungsrechtlichen Spannungsverhältnisses . 463

1. Konsequenzen für die Förderung der Doppel- und der Alleinverdienerfamilie ... 463
2. Konsequenzen für die Förderung der kinderreichen und der kinderarmen Familie ... 465

B. Spannungsverhältnis zwischen Grundrechten und Sozialstaatsprinzip ... 468

I. Verfassungsrechtliche Spannungslage zwischen Neutralitätsgebot sowie Gleichstellungsgeboten einerseits und Sozialstaatsprinzip andererseits ... 468
II. Auflösung der verfassungsrechtlichen Spannungslage ... 469

1. Verwirklichung sozialer Sicherheit und Gerechtigkeit für sozial schwache Familien 471
a) Einkommensbezogene Förderung 471
b) Familienmodellbezogene Förderung? 475
c) Lastenbezogene Förderung? 477
d) Kinderzahlbezogene Förderung? 478
2. Verwirklichung sozialer Sicherheit und (Leistungs-) Gerechtigkeit für sozial starke Familien 479
a) Erwerbsgerechtigkeit: Einkommensbezogene Förderung 480
b) Erwerbsgerechtigkeit: Familienmodellbezogene Förderung? 482
c) Erwerbsgerechtigkeit und generative Gerechtigkeit: Lastenbezogene Förderung? 483
d) Generative Gerechtigkeit: Förderung nach der Kinderzahl 484

Kapitel 4: Familienförderung und Eheförderung 485

A. Verfassungsrechtliches Gebot der Eheförderung (Art. 6 Abs. 1 GG) .. 486
I. Förderung der Ehe als Ausgleich und Anreiz für die Erfüllung von Beistands- und Verantwortungsfunktionen 486
II. Verhältnis zwischen Eheförderung und Familienförderung 489
III. Inhalt des Gebots der Eheförderung: Gestaltungsspielraum des Staates hinsichtlich Art und Umfang der Förderung 490

B. Neutralitätsgebot bei der Eheförderung (Art. 6 Abs. 1 GG) 491
I. Dogmatische Herleitung 491
II. Inhalt 493
III. Konsequenzen für die Förderung der Alleinverdienerehe und der Doppelverdienerehe 494
1. Gleiche (Beistands- und Verantwortungs-)Leistungen der Alleinverdienerehe und der Doppelverdienerehe 494
2. Ungleiche Lasten: Einkommensausfall der Alleinverdienerehe und Mobilitätskosten der Doppelverdienerehe 495

C. Schranke des Neutralitätsgebots bei der Eheförderung: Doppeltes verfassungsrechtliches Gebot der Durchsetzung tatsächlicher Gleichberechtigung der Geschlechter (Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG) und der Familienformen (Art. 6 Abs. 1 GG) 498
I. Verfassungsrechtliche Gleichstellungsziele als Grenzen staatlicher Eheförderung 498

II. Konsequenzen für die Ehepolitik 500
1. Ehegattensplitting 500
2. Ehegattenmitversicherung 505

Zweiter Teil: Ergebnis 508

Dritter Teil

Politik der Familienförderung in Deutschland – verfassungsrechtlicher und verfassungspolitischer Reformbedarf

Kapitel 1: Einzelne familienpolitische Maßnahmen im Spiegel des Verfassungsrechts 517

A. Kindergeld und Kinderfreibetrag 517
I. Bestandsaufnahme 517
II. Verfassungsrechtliche Würdigung 520

B. Finanzielle Förderung der Kinderbetreuung 525
I. Bestandsaufnahme 525
II. Verfassungsrechtliche Würdigung 535

C. Elterngeld 545
I. Bestandsaufnahme 545
II. Verfassungsrechtliche Würdigung 547
1. Grundregelung: Zeitlich begrenzter prozentualer Lastenersatz 547
2. Modifizierungen: Mindestelterngeld und Aufstockung für einkommensschwache Familien 552
3. Geschwisterbonus und Mehrlingsregelung 554

D. Partnermonate 556

E. Beitragsfreie Kindermitversicherung in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung 560
I. Bestandsaufnahme 560
II. Verfassungsrechtliche Würdigung 561

F. Anrechnung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung 565

I. Bestandsaufnahme 565

II. Verfassungsrechtliche Würdigung 568

G. Betreuungsgeld für Alleinverdienerfamilien 575

I. Optionen eines Betreuungsgeldes 575

II. Verfassungsrechtliche Würdigung 578

H. Familiengeld 580

I. Vorschläge zur Einführung eines Familiengeldes 580

II. Verfassungsrechtliche Würdigung 582

I. Familiensplitting 584

I. Gestaltungsvarianten 584

II. Verfassungsrechtliche Würdigung 587

Kapitel 2: Reformvorschlag zur Neugestaltung der Familienpolitik: Bewältigung des demografischen Wandels durch ein einfaches und transparentes System der Familienförderung 590

A. Verfassungsrechtliche Bausteine für die Bewältigung des demografischen Wandels durch ein neues System der Familienförderung 591

B. Rechtspolitischer Reformvorschlag: Umsetzung der verfassungsrechtlichen Bausteine für die Bewältigung des demografischen Wandels durch ein einfaches und transparentes System der Familienförderung 595

Dritter Teil: Ergebnis 600

Vierter Teil

Unionsrechtlicher Rahmen für die Bewältigung des demografischen Wandels durch Familienförderung der Mitgliedstaaten

Kapitel 1: Bindung der Mitgliedstaaten bei der Familienförderung an das Europäische Unionsrecht 607

Kapitel 2: Bewältigung des demografischen Wandels durch geburtensteigernde Maßnahmen der Mitgliedstaaten – ein verbindliches unionsrechtliches Ziel 614

A. Europäisches Primärrecht 614
B. Kompetenz der Europäischen Union zum Erlass von Sekundärrechtsakten zum demografischen Wandel 622
C. Unverbindliche europäische Rechtsakte 625

Kapitel 3: Unionsrechtliches Gebot der Familienförderung durch die Mitgliedstaaten 631

Kapitel 4: Unionsrechtliches Neutralitätsgebot bei der Familienförderung 640

A. Europäisches Primärrecht 640
I. Gründungs- und Gestaltungsfreiheit der Familie als Quelle eines Neutralitätsgebots 640
II. Diskriminierungsverbot als Quelle einer Neutralitätsverpflichtung der Mitgliedstaaten 648
B. Europäisches Sekundärrecht 652

Kapitel 5: Unionsrechtliche Regelungen zur Förderung der tatsächlichen Gleichberechtigung der Geschlechter bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf 655

A. Europäisches Primärrecht 657
B. Europäisches Sekundärrecht 671
C. Unverbindliche europäische Rechtsakte 672

Vierter Teil: Ergebnis 679

Schlussbetrachtung 682

Zusammenfassung in Leitsätzen 685

A. Demografischer Wandel in Deutschland 685

I. Realbefund 685

II. Auswirkungen des demografischen Wandels auf Staat und Gesellschaft 687

III. Ursachen des Geburtentiefs in Deutschland 692

IV. Steuerbarkeit der Geburtenrate durch eine gleichstellungsorientierte Familienpolitik 693

B. Verfassungsrechtlicher Rahmen für die Bewältigung des demografischen Wandels durch Familienförderung 695

I. Bevölkerungsreproduktion als Staatsaufgabe 695

II. Art. 6 Abs. 1 GG: Fördergebot als Quelle von Direktiven für staatliche Bevölkerungspolitik durch Familienförderung ... 697

III. Art. 6 Abs. 1 GG: Neutralitätspflicht des Staates bei der Förderung konkurrierender Formen der Familie 701

IV. Schranken des Neutralitätsgebots: Doppeltes Gebot der Förderung tatsächlicher Gleichberechtigung der Geschlechter (Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG) und der Familienformen (Art. 6 Abs. 1 GG) 712

V. Verfassungsrechtliche Gleichstellungsziele und Neutralitätsgebot versus Wächteramt des Staates? 719

VI. Spannungsverhältnis zwischen Grundrechten und Reproduktionszielen des Staates 720

VII. Spannungsverhältnis zwischen Grundrechten und Sozialstaatsprinzip 721

VIII. Familienförderung und Eheförderung 722

C. Politik der Familienförderung in Deutschland – verfassungsrechtlicher und verfassungspolitischer Reformbedarf 725

I. Reformbedarf im Bereich einzelner familienpolitischer Maßnahmen 725
II. Reformvorschlag für ein neues, transparentes System der Familienförderung zur Bewältigung des demografischen Wandels 734

D. Unionsrechtlicher Rahmen für die Bewältigung des Bevölkerungswandels durch Familienförderung 736

Literaturverzeichnis 741
Sachregister 779

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AER	American Economic Review
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a.F.	alte Fassung
Alt.	Alternative
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
BAnz.	Bundesanzeiger
BayOLG	Bayerisches Oberlandesgericht
BbgGVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg
BbgKitaG	Kindertagesstättengesetz Brandenburg
Bd.	Band
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BeckOK	Beck`scher Online-Kommentar
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
BEEG	Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit
Berl. J. Soziol.	Berliner Journal für Soziologie
BFH	Bundesfinanzhof
BFH/NV	Nicht amtlich veröffentlichte Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKGG	Bundeskindergeldgesetz
BlnGVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt Berlin
BlnKitaRG	Berliner Gesetz zur Weiterentwicklung des bedarfsgerechten Angebotes und der Qualität von Tagesbetreuung (Kindertagesbetreuungsreformgesetz)
BlnTKBG	Gesetz über die Beteiligung an den Kosten der Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege sowie in außerunterrichtlichen schulischen Betreuungsangeboten des Landes Berlin (Tagesbetreuungskostenbeteiligungsgesetz)
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BSP	Bruttosozialprodukt
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache

BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
CEDAW	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau
CEEP	Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft
CEPR	Center for Economic Policy Research
DAngVers	Die Angestelltenversicherung
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
DfK	Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften
DGBw	Deutsche Gesellschaft für Bevölkerungswissenschaft
d.h.	das heißt
dies.	dieselbe(n)
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DJT	Deutscher Juristentag
Dok.	Dokument
DRV	Deutsche Rentenversicherung
DStRE	Deutsches Steuerrecht – Entscheidungsdienst
DStZ	Deutsche Steuer-Zeitung
DSW	Deutsche Stiftung Weltbevölkerung
ebd.	ebenda
ed.	edition
EG	Europäische Gemeinschaft
EGB	Europäischer Gewerkschaftsbund
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
Einl.	Einleitung
E.L.Rev.	European Law Review
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
endg.	endgültig
ESC	Europäische Sozialcharta
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
e.V.	eingetragener Verein
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FG	Finanzgericht
Fn.	Fußnote

FPR	Familie Partnerschaft Recht
FuR	Familie und Recht
FW	Die Friedenswarte
GG	Grundgesetz
gem.	gemäß
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
Grunds.Aussch.	Ausschuss für Grundsatzfragen
HA-Steno	Parlamentarischer Rat. Verhandlungen des Hauptausschusses Bonn 1948/49
HessGVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen
HKJGB	Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch
HmbGVBl.	Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt
HmbKibeG	Hamburger Kinderbetreuungsgesetz
Hpt.Aussch.	Hauptausschuss
Hrsg.	Herausgeber
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
HVerfR	Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland
i.d.F.	in der Fassung
ifo	Institut für Wirtschaftsforschung
i.S.d.	im Sinne de(s,r)
i.V.m.	in Verbindung mit
jew.	jeweils
JHR	The Journal of Human Resources
JöR n.F.	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge
Kap.	Kapitel
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung
KiföG	Gesetz zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz)
KJ	Kritische Justiz
KJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz
KOM	Kommission
KWI	Kommunalwissenschaftliches Institut
KZfSS	Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie
Lfg.	Lieferung
lit.	littera
Losebl.	Loseblatt-Sammlung
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
MPIDR	Max Planck Institute for Demographic Research
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen

NBER	National Bureau of Economic Research
n.F.	neue Fassung
NICHD	National Institute of Child Health and Human Development
Nr.	Nummer
NRWGVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
NRWKiBiz	Gesetz zur frühen Bildung von Kindern (Kinderbildungsgesetz) des Landes Nordrhein-Westfalen
NS-Staat	nationalsozialistischer Staat
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
o.O.	ohne Ortsangabe
OVG	Oberverwaltungsgericht
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
RESC	Revidierte Europäische Sozialcharta
RGBl.	Reichsgesetzblatt
Rev.	revidiert
Rev.trim.dr.h.	Revue trimestrielle des droits de l´homme
RiA	Recht im Amt
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
RUDH	Revue universelle des droits de l´homme
RuR	Raumforschung und Raumordnung
S.	Seite / Siehe
s.	siehe
scil.	scilicet
SF	Sozialer Fortschritt
SGB	Sozialgesetzbuch
SGb	Die Sozialgerichtsbarkeit
Slg.	Sammlung
sog.	so genannte(r,s)
SozVers	Die Sozialversicherung
StenProt.	Stenografisches Protokoll
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
StuW	Steuer und Wirtschaft
StWG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
Tab.	Tabelle
ThürErzGGDVO	Verordnung zur Durchführung des Thüringer Erziehungsgeldgesetzes
ThürGVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen
ThürKitaG	Thüringer Gesetz über die Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege (Thüringer Kindertageseinrichtungsgesetz)
u.a.	und andere

UN	Vereinte Nationen
UNICE	Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände Europas
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
v.a.	vor allem
Var.	Variante
verb.	verbundene
Verf.	Verfasser
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Vol.	Volume
Vorb.	Vorbemerkung
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WSI	Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut
z.B.	zum Beispiel
ZBevWiss	Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft
ZESAR	Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht
ZEW	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung
ZfB	Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft
ZfE	Zeitschrift für Erziehungswissenschaft
ZfF	Zeitschrift für Familienforschung
ZfJ	Zentralblatt für Jugendrecht
ZfW	Zeitschrift für Wirtschaftspolitik
ZIAS	Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZP	Zusatzprotokoll zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSR	Zeitschrift für Sozialreform

Alle weiteren Abkürzungen sind entnommen aus: *H. Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 6. Aufl., Berlin/New York 2008.