Leistungen für die nachwachsende Generation in der Bundesrepublik Deutschland

Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen
beim Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit

Band 73
Schriftenreihe des Bundesministers
für Jugend, Familie und Gesundheit

Verlag W. Kohlhammer
Stuttgart Berlin Köln Mainz

In der Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit werden Forschungsergebnisse, Untersuchungen, Umfragen usw. als Diskussionsbeiträge veröffentlicht. Die Verantwortung für den Inhalt obliegt dem jeweiligen Autor.

Herausgeber: Der Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit
Postfach, 5300 Bonn 2
Gesamtherstellung: Palatia-Druck Heitzer GmbH, 6744 Kandel, 1979
Verlag: W. Kohlhammer GmbH Stuttgart Berlin Köln Mainz
Verlagsort: Stuttgart
Printed in Germany
ISBN 3-17-005596-8

Inhaltsübersicht

Vorwort 7

Einleitung: Gegenstand und Aufbau des Gutachtens 9

Teil I:

Familienpolitische Probleme der Gegenwart: Perspektiven des Gutachtens 15

1. Die Bedeutung einer Gesamtübersicht der Aufwendungen zugunsten der nachwachsenden Generation für eine rationale Familienpolitik 17

2. Das Verhältnis der Leistungen verschiedener Träger für die nachwachsende Generation 21

3. Familienpolitik als Sozialisationspolitik 25

4. „Bewußte Elternschaft" und Reproduktion der Bevölkerung 29

Teil II:

Die Leistungen für die nachwachsende Generation, gegliedert nach Trägern und Leistungsarten 33

1. Aufwendungen innerhalb der Familien 35

1.1. Geldaufwand der Familie 35

1.2. Dienstleistungen (Zeitaufwand) der Familie, in Geldgrößen bewertet 47

2. Aufwendungen der außerfamilialen Träger, dargestellt in monetären Größen 57

3. Aufwendungen der außerfamilialen Träger, dargestellt anhand nicht-monetärer Kriterien 68

3.1. Nicht-monetäre Kriterien kollektiver Leistungen der Wohlfahrtsverbände 68

3.2. Umfang der gesamten kollektiven Leistungen der Wohlfahrtsverbände 72

3.3. Umfang der kollektiven Leistungen der Wohlfahrtsverbände für Kinder, Jugendliche und Familien 78

3.4. Fehlen einer Effizienzmessung 88

3.5. Ansätze zu einem Vergleich der kollektiven Leistungen der Wohlfahrtsverbände und des Staates für Kinder, Jugendliche und Familien 88

4. Zusammenfassung 99

Anhang zu Teil II 103

Teil III:

Zur Frage der Beurteilungskriterien für die Ausgestaltung familienpolitischer Maßnahmen 145

1. Vorbemerkungen 147

2. Leistungserbringung durch die Familie oder durch außerfamiliale Träger? 151

2.1. Pro und Kontra am Beispiel der frühkindlichen Erziehung 152

2.2. Zur familienpolitischen Tragweite der dargestellten Positionen 164

3. Außerfamiliale Träger; Leistungserbringung durch die öffentliche Hand oder durch freie Träger? 168

3.1. Pro und Kontra am Beispiel der Jugendhilfe 168

3.2. Diskussion der Argumente 176

4. Das Interventionsproblem: Staatliche Instrumente und gesellschaftliche Bedingungen ihres Erfolgs 182

4.1. Ordnungspolitische Erwägungen 183

4.2. Gesichtspunkte der Effektivität und Effizienz 187

Schlußbemerkungen 192

Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit 197

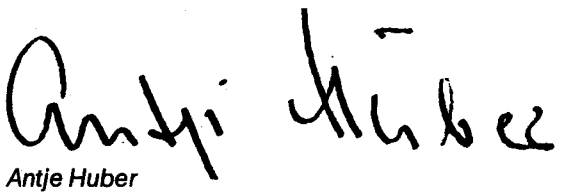
Vorwort

Ein wichtiger Teil der staatlichen Familienpolitik muß die permanente Verbesserung der Chancengleichheit für die nachwachsende Generation sein. Es ist eines der Lieblingsthemen von Oppositionen, zu behaupten, die jeweilige Regierung tue zu wenig. Sicherlich gibt es keinen Staat der Welt, der alle wünschenswerten Verbesserungen finanzieren kann. Deshalb sind Entscheidungen für eine Maßnahme oft zugleich Entscheidung gegen eine andere. Um ein Beispiel zu nennen: Wenn das Kindergeld für alle Kinder um nur zehn Mark pro Monat erhöht wird, kostet das im Jahr knapp zwei Milliarden DM — eine Summe, die nicht mehr zur Verfügung steht, wenn es z. B. um gezielte Maßnahmen für einkommensschwache Familien geht.

Leider wird in der politischen Tagesdiskussion meistens nur über das Kindergeld gesprochen. Mit mehr als 17 Milliarden DM im Jahre 1980 ist es unzweifelhaft ein sehr wichtiger Bestandteil staatlicher Hilfen, jedoch bei weitem nicht alles, was der Staat für Familien auf den verschiedenen Ebenen tut.

Zum erstenmal wird mit diesem Bericht eine Gesamtbilanz der finanziellen Aufwendungen für die nachwachsende Generation vorgelegt. Alle Leistungen, die innerhalb der Bundesrepublik für Familien aufgebracht werden, sind erfaßt worden. Inhaltlich wurde das Gutachten Ende 1978 abgeschlossen. Das bedeutet, daß die letzten erheblichen Kindergelderhöhungen und der Mutterschaftsurlaub hier nicht mehr registriert wurden. Dennoch gibt der Bericht ein gutes Bild der Umverteilungsstrukturen durch die Leistungen von Bund, Ländern, Kommunen und freien Trägern sowie die Leistungen der Familien selbst.

Ich danke den Mitgliedern des wissenschaftlichen Beirats meines Hauses für ihre Mühe, die der familienpolitischen Diskussion neue Sachargumente geliefert hat.



Antje Huber
Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit

Einleitung

Gegenstand und Aufbau des Gutachtens

Im Mittelpunkt dieses Gutachtens steht eine vom Wissenschaftlichen Beirat für Familienfragen beim BMJFG durchgeführte empirische Untersuchung, die einen Überblick über *möglichst alle* Leistungen zugunsten der nachwachsenden Generation liefern will (Teil II).

Dieser Studie geht eine Analyse der nach Ansicht des Beirats wichtigsten Probleme der Familienpolitik voraus, zu deren Lösung die Kenntnis jener Fakten Voraussetzung ist (Teil I).

Der empirischen Untersuchung folgen erste Ansätze zu einer systematischen Beurteilung des Umfangs wie der Struktur der gegenwärtigen Aufwendungen für die nachwachsende Generation in der Bundesrepublik Deutschland (Teil III).

Unter „Familie" wird jede soziale Beziehung verstanden, in der wenigstens eine Person innerhalb einer häuslichen Gemeinschaft die dauernde Verantwortung für mindestens ein Kind (oder einen Jugendlichen) trägt. Zur Familie zählen also nicht nur alle die Fälle, in denen beide Eltern oder ein Elternteil für mindestens ein leibliches oder adoptiertes Kind (oder einen Jugendlichen) die dauernde Verantwortung tragen. Hinzugerechnet werden auch alle Fälle, in denen andere Personen (Großeltern, sonstige Verwandte, nicht verwandte Personen — alleinstehend oder als Ehepaare) innerhalb einer häuslichen Gemeinschaft in einem Adoptions- oder Pflegschaftsverhältnis die dauernde Verantwortung für ein Kind (oder einen Jugendlichen) übernommen haben.

Unter den gegenwärtigen Bedingungen in der Bundesrepublik Deutschland sind in einer überwältigenden Zahl der Fälle die sozial-biologische Institution Familie und die sozial-ökonomische Institution Haushalt identisch. Die Zahl der Haushalte, die drei und mehr Generationen umfassen, ist heute gering. Im Untersuchungszusammenhang hat der Beirat vornehmlich auf die Gruppe „Haushalte mit Kinder" abgestellt, um familienrelevante Informationen zu gewinnen.

Als „nachwachsende Generation" werden alle Kinder und Jugendliche bis zum Eintritt in das Erwerbsleben bezeichnet; bei Absolventen der Hochschulen, Fachschulen und ähnlicher Einrichtungen reicht jener Lebensabschnitt bis in das Erwachsenenalter hinein. Zur Vereinfachung werden „nachwachsende Generation" und „Kinder und Jugendliche" synonym verwandt.

Eigentlich wäre es erforderlich gewesen, sämtliche außerfamilialen Institutionen in die Untersuchung des Teils II einzubeziehen, die in der einen oder anderen Form Leistungen für die nachfolgende Generation erbringen. Diesem Erfordernis konnte leider nicht in vollem Umfang entsprochen werden, da das vorhandene empirische Material lückenhaft oder nur schwer zugänglich war oder zumindest nicht in der benötigten Form vorlag. So konnten nur die größten außerfamilialen Träger in die weitere Analyse einbezogen werden: der Staat (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungssysteme) und die in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege zusammengeschlossen Wohlfahrtsverbände. Über die „konfessionellen" Wohlfahrtsverbände (Deutscher Caritasverband, Diakonisches Werk) ist allerdings der größte Teil der von den Kirchen gewährten Leistungen für die nachfolgende Generation erfaßt; unberücksichtigt aber bleibt beispielsweise die seelsorgerische Tätigkeit und Familienberatung innerhalb der Pfarrstellen. Da für die Ermittlung der notwendigen Daten keine weitere Forschungskapazität des Beirats zur Verfügung stand, konnten die Leistungen der Unternehmen und der Gewerkschaften für die nachfolgende Generation nicht berücksichtigt werden. Die ausgewiesenen freiwilligen Sozialleistungen der Unternehmen sind nicht nach familienbezogenen Kriterien aufgegliedert. Gleichwohl versucht der Beirat — zumindest für den Bereich der Unternehmen — durch Stichproben zusätzliche Informationen zu gewinnen, die im Anhang zu Teil II unter dem Gliederungspunkt 9 erwähnt werden. — Generell ist davon auszugehen, daß Gewerkschaften und Unternehmen einen mutmaßlich wichtigen, hier aber — aus dem genannten Grund — nicht ausdrücklich nachweisbaren Anteil an den Gesamtaufwendungen zugunsten der nachwachsenden Generation haben.

Die Tatsache, daß der Beirat bei der Erfassung der relevanten außerfamilialen Träger viel „Mut zur Lücke" aufbringen mußte, hat eine naheliegende Konsequenz: alle Aussagen über die Gesamtleistungen für die nachwachsende Generation in der Bundesrepublik Deutschland müßten in einem gegenwärtig nicht genau bestimmbaren Umfang nach oben korrigiert werden. Hinzu kommt, daß selbst bei den erfaßten außerfamilialen Trägern noch beachtliche Informationslücken bestehen.

Die Leistungen für die nachwachsende Generation können, wenn man von der Trägerschaft her gesehen zunächst nur die Familie und die außerfamilialen Träger unterscheidet, in folgender Weise erfaßt werden:

Die *Leistungen der Familie* für Kinder und Jugendliche lassen sich untergliedern in *Geldausgaben* (oder den daraus resultierenden Sachaufwand), die die Familien im Rahmen ihrer Einkommensverwendung direkt oder indirekt für die Kinder aufbringen, und in den *Zeitaufwand,* der für die Kinder und Jugendlichen in den Familien getätigt wird. Bei beiden Kategorien muß unterschieden werden zwischen den speziellen Aufwendungen, die den Kindern und Jugendlichen unmittelbar und ausschließlich zugute kommen, und solchen Aufwendungen, die im Rahmen der allgemeinen Haushaltsführung für die Familie insgesamt entstehen und anteilig den Kindern und Jugendlichen zugerechnet werden müssen. Um auch den Zeitaufwand, also die unmittelbaren Dienstleistungen der Familie für die nachfolgende Generation, mit berücksichtigen und seinen Beitrag zum Gesamtaufwand bestimmen zu können, war eine Bewertung desselben in Geldgrößen notwendig. Zur Bestimmung des Bewertungsmaßstabes erörtert der Beirat im Teil II, Abschnitt 1.2 unterschiedliche Ansätze; insgesamt stellt er drei Berechnungsgrundlagen vor. In die weiteren Überlegungen des Gutachtens geht jener Geldbetrag ein, der nach Schätzung des Zeitaufwandes der Familie für die Versorgung der nachwachsenden Generation durch die Bewertung dieses Zeitaufwandes mit einem gewogenen Bruttostundenlohn der Arbeitnehmerinnen (1974) in der Bundesrepublik Deutschland errechnet wurde.

Die *Leistungen der außerfamilialen Träger* für die nachwachsende Generation können entweder den Kindern und Jugendlichen unmittelbar (z. B. bei Heimunterbringung) oder, was im Regelfall zutrifft, den Familien im Interesse der Kinder und Jugendlichen gewährt werden. Insofern ist es berechtigt, bei den Leistungen der außerfamilialen Träger für die nachwachsende Generation von Leistungen für „Kinder, Jugendliche und Familien" zu sprechen.

Die Leistungen der Familien für die nachwachsende Generation (in Form von Geldausgaben und Zeitaufwand) sind stets als Leistungen zu interpretieren, die sich auf bestimmte Einzelpersonen beziehen; sie können deshalb immer „Individualleistungen" genannt werden. Bei den Leistungen der außerfamilialen Träger sind hingegen „Individualleistungen" und „Kollektivleistungen" zu unterscheiden.

Die — ebenfalls auf bestimmte Einzelpersonen bezogenen — Individualleistungen der außerfamilialen Träger können ohne Verwendungsauflage

gewährt werden (wie es beim Kindergeld, den Kinderzuschüssen in der Sozialversicherung oder einem Taschengeld bei Heimunterbringung von Jugendlichen der Fall ist). Sie können aber auch zweckgebunden sein (wie es bei einem von der Kinderzahl abhängigen Wohngeld geschieht). Unter individuellen Leistungen versteht der Beirat somit alle diejenigen Leistungen, welche das verfügbare Einkommen des Familienhaushalts mit und ohne Zweckbildung erhöhen (Transferzahlungen, Steuererleichterungen).

Neben den Individualleistungen gewähren die außerfamilialen Träger auch „Kollektivleistungen" in dem Sinne, daß nicht auf bestimmte Einzelpersonen bezogene Leistungsarten bereitgestellt werden (z. B. Kindergartenplätze, Krankenbetten, Beratungskapazitäten), die von einem wechselnden Personenkreis in Anspruch genommen werden können, ohne daß die Abgabe der Leistungen ausschließlich nach dem Kriterium der „pretialen Lenkung" — d. h. also gemäß einer Steuerung allein über Marktpreise — erfolgt. Dies schließt allerdings eine finanzielle Beteiligung derjenigen, die das Leistungsangebot in Anspruch nehmen, nicht aus (z. B. Elternbeiträge bei Inanspruchnahme von Kindergartenplätzen).

Neben möglichst genauen Informationen über Umfang und Struktur der Leistungen für die nachwachsende Generation benötigt die Familienpolitik auch Kenntnisse darüber, wer die von den einzelnen Trägern erbrachten Leistungen finanziert. Bei den Leistungen der Familien müssen neben den Einkommen die empfangenen Transferzahlungen berücksichtigt werden, und bei den außerfamilialen Trägern sollte bekannt sein, welche finanziellen Verflechtungen zwischen diesen Trägern der Leistungen für die nachwachsende Generation bestehen. Die vorliegenden empirischen Daten gewähren gegenwärtig nur einen recht unvollkommenen Einblick in diese Zusammenhänge.

Die Individualleistungen der Familien sowie die Individual- und Kollektivleistungen der außerfamilialen Träger können nach unterschiedlichen sachlichen Kriterien gegliedert werden. Der Beirat entschied sich für eine Gliederung nach folgenden Bedarfsbereichen: Ernährung, Bekleidung, Wohnung, Bildung und Erziehung, Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen, Gesundheit und Mutterschaft, Freizeit und Sport. Nach diesen Kriterien wurden die in ihrem Gesamtumfang ermittelten Leistungen der Familien sowie die Leistungen der (genannten) außerfamilialen Träger strukturiert.

Der Beirat mußte sich bei seinen empirischen Studien auf eine Querschnittanalyse der Jahre 1973 und 1974 beschränken. Gemessen an

dem Bedürfnis, nicht nur Informationen über eine gegebene Situation im Bereich familialer Versorgung zu besitzen, sondern auch etwas über deren Veränderung im Zeitablauf zu erfahren, ist dies zweifellos unbefriedigend. Die Tatsache jedoch, daß in der Bundesrepublik Deutschland bislang keine genaueren Kenntnisse über Umfang und Struktur der Leistungen für die nachwachsende Generation vorliegen, war für den Beirat Grund genug, einen ersten Schritt zur Verbesserung des Informationsstandes in der Familienpolitik zu tun. Er ist der Meinung, daß seine Ergebnisse geeignet sind, eine hinreichende Vorstellung über die wichtigsten Größenordnungen der Leistungen für die nachwachsende Generation zu vermitteln. Da die Schwierigkeiten bei der Aufbereitung statistischen Materials dieser Art immer beachtliche zeitliche Verzögerungen bis zum Termin der Publikation der Resultate zur Folge haben werden, betont er die Notwendigkeit einer Fortschreibung und Ergänzung seines Zahlenwerks zum Zweck einer ständigen Aktualisierung des Aussagegehaltes.

Familienpolitik setzt neben einer Kenntnis dessen, was ist, operationale Kriterien zur Beurteilung der Qualität der Leistungen für die nachwachsende Generation voraus. Der Beirat hat in seinen beiden letzten Gutachten für einige eng umgrenzte Leistungsarten auch in dieser Richtung Vorstellungen entwickelt (siehe Teil I, Abschnitt 1). Aufgrund des gegenwärtigen Standes der sozialwissenschaftlichen Forschung ist es jedoch unmöglich, für die Gesamtleistungen zugunsten der nachwachsenden Generation eine in sich geschlossene normative Konzeption operationaler Beurteilungskriterien zu entwickeln. Deshalb hat sich der Beirat (im Teil III dieses Gutachtens) mit einigen allgemeinen Analysen normativer, die Leistungen für die nachwachsende Generation betreffender Problemstellungen begnügt. Hierbei standen insbesondere folgende vier Fragen zur Diskussion:

1. Soll der Staat hier eingreifen?
2. Wenn ja, soll er die Familie selbst oder außerfamiliale Träger unterstützen?
3. Wenn er sich für die Unterstützung der Familie entscheidet: Soll die Unterstützung in Form von Geldleistungen oder von Sachleistungen gegeben werden und soll die Hilfe mit bestimmten Bedingungen oder Auflagen verbunden werden?
4. Wenn er sich für außerfamiliale Träger entscheidet: Sollen die Leistungen durch ihn selbst oder durch andere Träger erbracht werden?

In der Gegenwart ist eine deutliche Tendenz zur Steigerung der nichtfamilialen Aufwendungen und Leistungen an die nachwachsende Gene-

ration festzustellen. Sind die staatlichen Maßnahmen darauf gerichtet, die Fähigkeit der Familie zur Erbringung von Leistungen an die nachwachsende Generation zu steigern, so sprechen wir von familien*unterstützenden* Maßnahmen: So können den einzelnen Familien bedingte oder unbedingte Rechte auf Geldleistungen eingeräumt werden (Individualleistungen) oder es können den Eltern Dienstleistungen angeboten werden, welche sie bei der Erfüllung ihrer Erziehungsaufgabe unterstützen sollen (z. B. Elternbildung, Erziehungsberatung). Die Art und Weise der Erbringung dieser Maßnahmen erfolgt in der Regel auf gesetzlicher Grundlage und unter Beteiligung staatlicher Behörden bzw. von Einrichtungen kommunaler oder freigemeinnütziger Träger.

Im großen Umfang hat der Staat (bzw. die öffentliche Hand) in Verbindung mit anderen gesellschaftlichen Gruppen zusätzliche Leistungsangebote für die nachwachsende Generation entwickelt, welche traditionellerweise von der Familie nicht oder nur in Ansätzen erbracht werden konnten: Hierzu gehören insbesondere die Leistungen auf dem Bildungs- und dem Gesundheitssektor. Derartige Leistungen bezeichnet der Beirat als familien*ergänzende* Maßnahmen. Für familienergänzende Maßnahmen gilt, daß Adressat der entsprechenden Rechtsnormen bzw. Finanzmittel außerfamiliale Träger sind, welche Leistungen zugunsten der nachwachsenden Generation erbringen bzw. aufgrund dieser staatlichen Maßnahmen erbringen sollen. Bei diesen Maßnahmen bleibt jedoch in der Regel ein Mitwirkungsrecht der Eltern insoweit gewahrt, als sie auf Art und Umfang der Inanspruchnahme dieser Leistungen durch ihre eigenen Kinder Einfluß nehmen können.

Diese Mitwirkungsrechte können allerdings sehr unterschiedlich ausgestaltet werden.[1]

Jeder Versuch, die Qualität und Effektivität der Familienpolitik zu steigern, jegliches Bemühen um ein Mehr an Rationalität in der Familienpolitik bewegt sich im Spannungsfeld zwischen gesellschaftlichen Zielsetzungen und Vorstellungen über die geeignetsten Maßnahmen zu ihrer Verwirklichung. Voraussetzung aber für eine sachgerechte Erörterung dessen, was sein soll, ist die Kenntnis dessen, was ist. — Vorrangig auf diese Ebene der Beratung von Politik zielt der Beitrag des hier vorgelegten Beirats-Gutachtens zu einer rationalen Familienpolitik.

1 *Anmerkung:* Die hier vorgenommene Unterscheidung entspricht der Terminologie in dem Referentenentwurf des Jugendhilfegesetzes (Stand 31.10.1977), wo in Kap. 4 die „familienunterstützende Hilfe" und in Kap. 5 die „familienergänzende Hilfe" behandelt werden. Die in Kap. 6 JHG behandelte Hilfe „außerhalb der eigenen Familie" wird in Teil III des hier vorgelegten Gutachtens als familienersetzend bezeichnet.

Teil I:
Familienpolitische Probleme der Gegenwart: Perspektiven des Gutachtens

1. Die Bedeutung einer Gesamtübersicht der Aufwendungen zugunsten der nachwachsenden Generation für eine rationale Familienpolitik

Schwerpunkt des hiermit vorgelegten Gutachtens ist die Erstellung einer Gesamtbilanz von Aufwendungen für Kinder und Jugendliche, der zu entnehmen ist, welche monetären und nicht monetären Leistungen die Familien, der Staat und andere gesellschaftliche Institutionen in der unmittelbaren Gegenwart für die nachwachsende Generation erbringen. Damit wird nach Ansicht des Beirats ein wesentlicher Beitrag zur Verbesserung der allgemeinen Entscheidungsgrundlagen für die Familienpolitik geliefert.

Wissenschaftliche Beiträge für eine rationale Politik können sich beziehen auf a) Bemühungen um *eine eindeutige* und *widerspruchsfreie Formulierung der Ziele;* b) Bestrebungen um *die Ermittlung derjenigen Mittelkombination,* die eine optimale Verwirklichung eines eindeutig benannten Zielbündels ermöglicht, sowie c) die *systematische Beschreibung und Analyse der gegebenen Situation* unter Einschluß aller Entscheidungsträger des betreffenden Handlungsfeldes und einer Bestandsaufnahme ihrer Aktivitäten.

Der Beirat stellte sich in diesem Gutachten die Aufgabe, die gegebene Situation im Kostenbereich der Aufbringung nachwachsender Generationen zu erhellen und diesen auf seine Grundstrukturen hin systematisch zu durchleuchten. Er hat die Größenordnungen der heute *getätigten* Ausgaben ermittelt.

Er wollte sich nicht mit der in der wissenschaftlichen Literatur deutlich gewordenen Zurückhaltung hinsichtlich der Ermittlung der konkreten Belastungen von Eltern und der Öffentlichkeit durch die Übernahme der Verantwortung für die Pflege und Sorge für Kinder zufrieden geben. Aussagen wie die der Sozialenquête: Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland (1966), die Aufwendungen der Eltern für den Unterhalt und die Erziehung der Kinder seien in ihrer Gesamtheit nicht exakt zu erfassen, waren ihm zu resignativ.

Familienpolitik ist eine Politik zur Förderung der Handlungsfähigkeit von Familien in ihrer gesellschaftlichen Umwelt. Sie ist somit nicht nur auf die Stärkung der Lebensbedingungen innerhalb der Familie ausgerichtet,

sondern zugleich auf die Gestaltung der sozialen und räumlichen Umwelt von Familie. Familienpolitik ist somit ein Musterfall einer ökologisch orientierten Politik: sie beachtet nachdrücklich die Bedeutung unterschiedlicher Handlungs- und Entscheidungsträger für die konkrete Lebenslage von Familien als eigentlichem Zielbereich ihrer Politik. Da sich jedoch sowohl die Lebenslagen von Familien im historischen Ablauf ebenso ändern wie die speziellen Problembereiche als Ansatzpunkte für Politik, wird eine permanente Bestandsaufnahme solcher Lebenslagen und der konkreten Politiksituation notwendig. Jede die aktuelle Politik begleitende Kontrolle ihrer Ergebnisse dient nicht nur dazu, den laufenden Vollzug zu registrieren; sie trägt ferner dazu bei, den Fundus an Erfahrungen zu erweitern und sowohl dem Wandel in den Akzenten der Politik nachzuspüren als auch den sich gleichfalls wandelnden wissenschaftlichen Erkenntnisstand für die Politik-Debatte zu nutzen.

In der Vergangenheit hat der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen beim Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit wiederholt zu familienpolitischen Einzelfragen Stellung genommen. Dabei ist er von der *Prämisse* ausgegangen, daß die Familie in unserer Gesellschaft der wichtigste Träger der Reproduktion der Bevölkerung, der Sozialisation des Nachwuchses und der Regeneration ihrer Mitglieder ist (Gutachten: Familie und Wohnen, 1976, S. 11 ff). Als *Zielsetzungen* für die Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland benannte er in seinem Gutachten „Zur Reform des Familienlastenausgleichs" (1971): a) die Verankerung des Rechts auf Sicherung des sozialkulturellen Mindestbedarfs sowie auf Erziehung und Ausbildung für jedes Kind; b) die Anpassung der Familieneinkommen an einen durch Kinder bedingten unterschiedlichen Bedarf, sowie c) die ausdrückliche Anerkennung der Leistungen der Familie für die Gesellschaft, insbesondere jener, die in der Erfüllung der Sozialisationsfunktion liegen.

Zur Konkretisierung dieser Forderungen an die Politik wurde es notwendig, den monetären Ausdruck für den sozialkulturellen Mindestbedarf eines jeden Kindes zu erfassen. Auf diese Weise konnte zugleich ermittelt werden, wie stark Familien durch Kinder finanziell *tatsächlich belastet* werden und wie eine Reform des Familienlastenausgleichs beschaffen sein könnte.

In seinem Gutachten „Familie und Wohnen" (1974) betonte der Beirat zudem die besondere Bedeutung der Gewährleistung des Rechts eines jeden Kindes auf gleiche, seinen Fähigkeiten entsprechende Entwicklungschancen. Er hob hervor, daß Wohnung und Wohnungsumwelt insgesamt äußerst wichtige Rahmenbedingungen für die Sozialisationsleistung der Familie darstellen. Hinsichtlich der *Mittelkombination* einer familiengerechten Wohnungspolitik schlug der Beirat vor, das Wohngeldsystem so auszugestalten, daß die Höhe des Wohngeldes besser als bisher an die durch Einkommen und Kinderzahl differenzierte finanzielle Leistungsfähigkeit der Familie angepaßt wird. Gleichzeitig legte der Beirat einen Plan vor, den Wohnbedarf der Kinder demjenigen der Eltern gleichzustellen, den höheren (potentiellen) Wohnbedarf junger Familien zu berücksichtigen und die finanzielle Benachteiligung von Familien mit drei oder mehr Kindern mittels eines Prämiensystems zu mildern.

Nach Ansicht des Beirats besteht in der Arbeit an solchen Projekten, insbesondere in der Stellungnahme zu Problemen, deren Behandlung ihm als politisch vordringlich erscheinen, seine besondere Aufgabe. Die Ergebnisse seiner bisherigen Untersuchungen und Analysen haben auch — wie sich inzwischen gezeigt hat — die laufende Gesetzgebung durchaus beeinflußt. Allerdings stieß der Beirat während seiner Studien über die genannten Themen auf die seines Erachtens äußerst unliebsame Tatsache, daß die *Materialbasis* für eine Familienpolitik, die allgemeine Informations- und Gestaltungsaufgaben wahrzunehmen beabsichtigt und nicht permanent lediglich punktuell zu intervenieren gedenkt, *äußerst unzulänglich* war. Wo immer er bemüht war, fundierte Empfehlungen für Politik zu geben, mußten stets in einem erheblichen Umfang die (für die Beratung der Familienpolitik notwendigen) statistischen und theoretischen Vorstudien durch den Beirat selbst geleistet werden.

Nach diesen Erfahrungen beschloß der Beirat, an Einzelfragen der Familienpolitik ansetzende Untersuchungen zunächst zurückzustellen. Solche Studien — so meinte er — bleiben unbefriedigend, wenn sie sich nicht langfristig in ein Gesamtkonzept von Familienpolitik einfügen. Wissenschaftliche Beratung im Bereich der Familienpolitik setzt seines Erachtens *vor allem* die Kenntnis von zumindest hinreichenden Informationen über Ausmaß und Struktur der Leistungen voraus, die durch die Familien für sich selbst bzw. ihre Kinder sowie von Trägern außerhalb der Familie für Familien und Kinder erbracht werden. Selbst hier erwies sich der aktuelle Wissensstand als äußerst unzureichend: zum einen konnte aus den statistischen Daten vielfach nicht die *tatsächliche Inanspruchnahme* von Leistungsangeboten für Familien ersehen werden, zum anderen waren erhebliche Leistungsbereiche dieser Art in der amtlichen Statistik überhaupt nicht ausgewiesen.

So sah sich der Beirat gezwungen, selbst den Versuch zu unternehmen, einen möglichst vollständigen Überblick über alle Aufwendungen für die nachwachsende Generation zu erarbeiten.

Bisher liegen lediglich für für die Jahre 1935 und 1954 Aufwandsberechnungen für Kinder in Deutschland bzw. in der Bundesrepublik Deutschland vor. Ihnen ist zu entnehmen, daß sich sowohl das Volumen der Aufwendungen als auch das Strukturbild der Aufwendungen und ihrer jeweiligen Träger im Zeitablauf erheblich gewandelt hat. Festzustellen war somit für die Gegenwart in einem ersten Schritt: wer leistet was und in welchem Umfang für die nachwachsende Generation, d. h. welche Träger übernehmen mit welchen Funktionen die Leistungen und Aufwendungen für die nachwachsende Generation?

Zur Diskussion steht damit zugleich die Aufteilung der Zuständigkeiten, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten in der Familienpolitik, und das bedeutet: das Verhältnis der Leistungen von Familien, Staat und Gesellschaft für Kinder. Nicht zuletzt am Problem der strukturellen Auffächerung des Leistungsangebotes, insbesondere seiner Trägerschaft durch die Familie oder außerfamiliale Träger, und der Aufgliederung des Leistungsangebotes nach privater und öffentlicher Verantwortung entfaltet sich die global äußerst schwierig zu beantwortende Frage nach der Rationalität von Familienpolitik.

Der Beirat ist der Ansicht, daß es eben deshalb unerläßlich ist, die von ihm in diesem Gutachten erstellte Aufwendungsbilanz für die nachwachsende Generation fortzuschreiben und die noch vorhandenen Lücken zu füllen. Nur dann, wenn hinreichende Detailinformationen vorhanden sind, läßt sich sinnvoll über Leistungsverbesserungen zugunsten der Lebenslage von Familien argumentieren. Insbesondere gilt dies für die Leistungskraft und das Beanspruchungspotential von Trägern der Aufwendungen für die nachwachsende Generation.

2. Das Verhältnis der Leistungen verschiedener Träger für die nachwachsende Generation

Wie auch immer die Leistungen der Familie für die nachwachsende Generation nach Umfang, Struktur und Qualität im einzelnen beurteilt werden mögen, unbestreitbar ist, daß die Familie in unserer Gesellschaftsordnung einen großen (später noch zu präzisierenden) Teil aller für die nachwachsende Generation aufzuwendenden Leistungen selbst erbringt.

Mit der Geburt beginnen die Prozesse des Lernens, der Pflege und der Erziehung, in denen die Menschen relativ dauerhafte Verhaltensweisen erwerben, die sie ihrerseits befähigen, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen und es teilweise zu beeinflussen. Solche Tatbestände kennzeichnet man in zunehmendem Maße mit dem Begriff der Sozialisation.

Jede Gesellschaft ist zu ihrer Selbsterhaltung und Weiterentwicklung darauf angewiesen, daß neue Generationen in ihr heranwachsen und sich dabei die Kenntnisse über den jeweils erreichten Stand der kulturellen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung aneignen. Jeder Gesellschaft entstehen damit Kosten für die heranwachsende Generation; sie wendet einen erheblichen Teil ihrer Produkte und Dienstleistungen auf, um jene Generation zu befähigen, die Funktionsfähigkeit der Gesellschaft zu erhalten und ihr eigenes Leben selbständig zu gestalten. Die dabei erworbenen Qualifikationen zählen u. a. zu den wirtschaftlichen Voraussetzungen für die Versorgung derer, die als Kinder oder nicht mehr Erwerbstätige an dem von der Erwerbstätigen-Generation geschaffenen Sozialprodukt partizipieren müssen. Die Höhe der Aufwendungen einer Gesellschaft für die nachwachsende Generation hängt folglich von den Ansprüchen ab, die diese Gesellschaft jeweils hinsichtlich der Versorgung ihrer Kinder und deren Ausstattung mit Handlungspotential im Bereich des als lebensnotwendig und wünschenswert empfundenen Bedarfs gegen sich geltend macht.

Im Zuge der Verwissenschaftlichung von fast allen gesellschaftlichen Bereichen verstärkt sich auch die Tendenz, nach wissenschaftlichen Kriterien erarbeitete Vorstellungen über Mindeststandards der Ausstattung zu formulieren. So ist der Beirat selbst zum einen in bezug auf den sozialkulturellen Mindestbedarf, zum anderen in bezug auf den Wohnbedarf der Kinder vorgegangen.

Dabei ist es zu bedenken, daß das gegenwärtige Verständnis einer „angemessenen" Sozialisation (wie auch einer „angemessenen" Ernäh-

rung und ähnlichem) zusätzliche Forderungen an die Familie und ihre Funktionserfüllung und damit zusätzliche Anforderungen an die von ihr für die nachwachsende Generation zu erbringenden Leistungen stellt.

Neben die Familie als offenkundig erstem Träger von Leistungen für die nachwachsende Generation treten heute allerdings in der Bundesrepublik Deutschland der Staat (Bund und Länder), die Kommunen, Parafisci wie die Sozialversicherungsträger, die Kirchen, die unter der Dachorganisation der „Freien Wohlfahrtspflege" zusammengefaßten Wohlfahrtsverbände, weitere Verbände wie etwa die Jugendverbände sowie Wirtschaftsunternehmen und Gewerkschaften. — Bund und Länder erbringen nur zu einem Teil unmittelbare Leistungen für die nachwachsende Generation (z. B. im Schulwesen), zum anderen finanzieren sie Leistungen, die durch Dritte erbracht werden, beispielsweise durch die Gemeinden und Landkreise, durch Jugend- und Wohlfahrtsverbände, die als Empfänger staatlicher Leistungen in Erscheinung treten, oder durch die Familie selbst. — Für jegliche Erörterung einer Aufteilung der Leistungserbringung für Kinder gemäß ihrer Trägerschaft gilt es daher zu *berücksichtigen, daß zwischen dem Träger der sozialen Leistungen und dem Träger der Finanzierung gegebenenfalls zu unterscheiden ist.*

Die Vielfalt der Träger von Aufwendungen und Leistungen für die nachwachsende Generation ist Ergebnis eines historischen Prozesses, in dessen Rahmen sich einerseits der Staat, andererseits unterschiedliche gesellschaftliche Kräfte und nicht zuletzt auch die gegenwärtig vorherrschende Form der zumeist in „Zwei-Generationen-Haushalten" lebenden Gattenfamilie — einschließlich ihrer unvollständigen Formen (z. B. Haushalte mit nur einem Elternteil) — herausgebildet haben. Zwischen dem Staat als Inbegriff der Öffentlichkeit auf der einen und der Familie als Inbegriff der Privatheit auf der anderen Seite hat sich eine Reihe gesellschaftlicher Organisationen entwickelt, die als Träger sozialer Aktivitäten ebenfalls öffentliche Aufgaben wahrnehmen.

Dieser für die Bundesrepublik Deutschland besonders charakteristische Sachverhalt kann durch den Begriff 'pluralistischer Sozialstaat' gekennzeichnet werden. Mit dem Begriff des pluralistischen Sozialstaates soll darauf hingewiesen werden, daß öffentliche Aufgaben in der Bundesrepublik keineswegs nur durch den Staat als Träger der politischen Verantwortung erfüllt werden, sondern daß außer dem Staat andere nichtstaatliche Institutionen sozialstaatliche Aufgaben erfüllen. Der Begriff pluralistischer Sozialstaat ist also beschreibend gemeint und läßt zunächst ganz offen, inwieweit der Staat zu einer solchen Ausgliederung von Aufgaben durch verfassungsrechtliche und gesetzliche Normen ver-

pflichtet ist und inwieweit und weshalb die gegenwärtig zu beobachtende Verteilung sozialer Aktivitäten auf die verschiedenen Träger auch so sein soll, wie sie ist. Es wird damit lediglich das Faktum unterschiedlicher Trägerschaft und unterschiedlicher Leistungsangebote bei unterschiedlicher Finanzierungsweise festgestellt.

Die Vielfalt der Trägerschaft der Leistungen und Aufwendungen für die nachwachsende Generation läßt allerdings *folgendes sachliches Problem* entstehen: Im Zuge der historischen Entwicklung moderner Gesellschaft ist die Tendenz zu beobachten, daß in zunehmendem Maße nichtfamiliale Leistungen neben oder an die Stelle von familialen Leistungen für die nachwachsende Generation treten. In gewissem Umfange entlastet darüber hinaus der Staat — wie bereits erwähnt — die Familie vom ökonomischen Aufwand für das Aufziehen der nachwachsenden Generation durch Zuschüsse (z. B. Kindergeld). So wird begründetermaßen gerade in jüngster Zeit im Rahmen familienpolitischer Erörterungen die Frage diskutiert, nach welchen Gesichtspunkten sich die öffentlichen Leistungen nun auf familiale und außerfamiliale Träger verteilen *sollen* bzw. welche Form der öffentlichen Unterstützung des Aufziehens der nachwachsenden Generation unter dem Gesichtspunkt der Gewährleistung bzw. Verbesserung der Entwicklungsmöglichkeit der nachwachsenden Generation *zweckmäßig erscheint.*

Die systematische Erörterung dieser Frage macht Informationen über zwei Teilbereiche der Diskussion erforderlich:

1. Welche Träger erbringen gegenwärtig welche Leistungen und Aufwendungen für die nachwachsende Generation? Um welche Leistungen und Aufwendungen handelt es sich dabei?
2. Gibt es Kriterien für die Angemessenheit der gegenwärtigen Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Trägern?

Informationen gemäß Frage 1 zu liefern, ist — wie in 1.1 dargelegt wurde — ein Schwerpunkt dieses Gutachtens (siehe Teil II). Zur Beantwortung der Frage 2 ist grundsätzlich folgendes festzustellen: Hinsichtlich der Analyse der Wirkungen der Aufwendungsverteilung auf unterschiedliche Träger bleibt zu beachten, daß unser gesichertes Wissen über die Bedingungen, unter denen die Entwicklung der nachwachsenden Generation günstig beeinflußt werden kann, noch sehr unvollständig ist und zudem generalisierende Aussagen in diesem Bereich wahrscheinlich stets nur innerhalb bestimmter sozialstruktureller Grenzen möglich sind.

Politik begleitende Forschung ist daher unverzichtbar. Aber auch sie trägt nur bedingt dazu bei, die sehr schwierige Aufgabe zu lösen, die

ansteht, wenn man eine Einigung über die normativen Gesichtspunkte anstrebt, nach denen die gegenwärtige Aufgabenverteilung beurteilt werden soll. Dies ist keineswegs verwunderlich, wenn man bedenkt, in welchem Umfange hier Wertentscheidungen, aber auch politische Aktivitäten die Genese des Status quo und die Perspektiven seiner Fortentwicklung bestimmen.

Aus diesem Grund hält es der Beirat nicht für sinnvoll, in Verbindung mit dem in diesem Gutachten vorgelegten Zahlenwerk konkrete politische Empfehlungen abzugeben. Gleichwohl hat er in I.3 und im Teil III versucht, einige Gesichtspunkte und Kriterien zu formulieren, die bei der Erörterung der Ausgestaltung konkreter Leistungen und ihrer Trägerschaft zu berücksichtigen sind.

3. Familienpolitik als Sozialisationspolitik

Ein erster Schwerpunkt der aktuellen familienpolitischen Diskussionen betrifft die Frage, in welchem Umfang und in welcher Form Maßnahmen geplant und durchgeführt werden sollen, welche die Familie bei der Erfüllung ihrer Aufgabe der Sozialisation des Nachwuchses unterstützen, ergänzen oder auch ersetzen: Zur Erörterung steht der Aufbau sekundärer Institutionen oder Organisationen und deren Einschaltung in den ursprünglich gegebenen Aufgabenbereich der Primärgruppe Familie. Tatsächlich greifen inzwischen in wachsendem Maße Staat und andere gesellschaftliche Institutionen durch Beratung, Hilfe und Förderung, durch Entlastung und Ersatz elterlicher Funktionen in den Alltag der Familie und der Kinder ein. Das gilt nicht nur in Fällen von Vernachlässigung oder Verwahrlosung und auch nicht nur für desorganisierte und unvollständige Familien, sondern selbst im „Normalfall". Diese Tendenz einer zunehmenden Vergesellschaftung von Leistungen für die nachwachsende Generation hat sich auf alle Lebensalter ausgedehnt; sie erstreckt sich einmal infolge einer verlängerten Pflichtschulzeit bis in das Erwachsenenalter, zum anderen bis in das Vorschulalter und die frühe Kindheit hinein.

In den letzten Jahren sind nun in verstärktem Maße Stimmen laut geworden, die eine kritische Überprüfung dieser Tendenz, in wachsendem Maße Leistungen für die nachwachsende Generation auf sekundäre Organisationen zu übertragen, fordern. Berührt wird mit den Hinweisen auf die finanzielle Belastung und die allgemeine Belastbarkeit der privaten und öffentlichen Haushalte einmal die oben angesprochene Frage nach den Trägern und Leistungsarten. Zugleich aber stellt sich in aller Deutlichkeit die Frage nach den Kriterien einer angemessenen Aufgabenverteilung. Dabei wird u. a. auf mögliche Folgekosten hingewiesen, die insbesondere als Resultat einer Reduktion der Selbstregulierungsfähigkeit primärer Gruppen (Familie) entstehen können.

Um deutlich zu machen, welche Probleme sich bei einer Auswertung auf der Ebene sozialer Wirkungen und Folgekosten ergeben, werden hier, wie auch im Teil III, einige exemplarische Überlegungen am Beispiel des Leistungsbereiches „Erziehung und Bildung" angestellt. Dazu wird über konkrete Erfahrungen mit einem Großobjekt familienunterstützender und familienergänzender Förderungsmaßnahmen in den USA kurz berichtet werden. Auf diese Weise lassen sich einige der Schwierigkeiten einer rationalen Begründung von Familienpolitik durch die Veranschaulichung

der in diesem Zusammenhang auftretenden Zielkonflikte, der Diskrepanzen zwischen Planung und Zielerreichung und des Spannungsverhältnisses zwischen Wissenschaft und Politik verdeutlichen.

Ausgangspunkt für die Initiierung des Projekts 'Head Start' zur kompensatorischen Erziehung von Vorschulkindern war, daß man in den USA eine rasche und effektive Lösung gesellschaftlicher Probleme suchte, nämlich einen Ausweg aus dem Verelendungszirkel besonders der sozial Benachteiligten und der Randgruppen. Als wichtigen Indikator für künftiges berufliches und gesellschaftliches Versagen betrachtete man das extrem häufige Schulversagen der Kinder dieser Gesellschaftsgruppen, und dies wiederum verstand man als Funktion sprachlicher Intelligenzleistungen.

Was lag näher, als die vereinzelten wissenschaftlichen Ergebnisse aufzugreifen, die auf einen engen Zusammenhang zwischen Milieubedingungen und Intelligenzhöhe bei den Kindern einerseits und auf Verbesserung der Intelligenzleistungen bereits nach relativ kurzem Kindergartenbesuch andererseits hinwiesen? Ein nationenweites Förderungsprogramm institutionalisierter Vorschulerziehung wurde zügig entwickelt und durchgeführt, das den Kindern der ärmeren Bevölkerungsschichten dienen, bereits bestehende Defizite ausgleichen und zugleich prophylaktisch wirken sollte. Man hoffte auf ein deutliches Absinken späterer gesellschaftlicher Belastungen (Schulversagen, Arbeitslosigkeit, Delinquenz) durch eine frühzeitig einsetzende, soziale Benachteiligung ausgleichende Erziehung der Kinder.

Die ein bis sieben Jahre später (im Auftrag der Regierung) durchgeführten *Wirkungsanalysen* ließen den Enthusiasmus zusammenbrechen und führten zu — vorschnellen — massiven Kürzungen des Etats für vorschulische und kompensatorische Erziehung. Man hatte herausgefunden: eine Steigerung der Intelligenztestleistungen bei den geförderten Kindern zeigte sich nur bei Programmeintritt. Positive Auswirkungen auf die Schulleistungen konnten im 3. Schuljahr kaum mehr festgestellt werden. Das politische Interesse an diesen Fragen ging zurück.

Wichtige, auch familienpolitisch bedeutsame Erkenntnisse *aus dem Projekt* blieben *jedoch* in der politischen Öffentlichkeit weitgehend unbeachtet. Diese lauten:

(1) Am effektivsten waren solche Programme, die bereits in den ersten drei Lebensjahren des Kindes die Eltern-Kind-Interaktion positiv beeinflußten.

(2) Die isolierte „Behandlung" des Kindes in pädagogischen Tageseinrichtungen zeigte umso weniger nachhaltige positive Wirkungen, je jünger das Kind war. Eine „Abgabe" der Erziehungsverantwortung der Eltern an die Institution war dann nämlich häufig die negative Begleiterscheinung des Kindergartenbesuchs ihrer Kinder. Das aktive Interesse der Eltern an der Erziehung ihrer Kinder muß erhalten bleiben, und ihr Gefühl, mit Erziehung etwas bewirken zu können, muß gestärkt werden, will man dauerhafte positive Wirkungen kompensatorischer Maßnahmen erzielen.

(3) Durch Verbesserungen in den Erziehungsumwelten von Kindern sind zwar keine raschen und spektakulären, jedoch dann bedeutsame und langanhaltende Wirkungen zu erwarten, wenn man
   a) früh, d. h. *vor* dem 5. Lebensjahr mit der Förderung beginnt,
   b) die Programme mit eigens hierfür geschulten Kräften durchführt,
   c) die Kinder möglichst über mehrere Jahre fördert,
   d) wenn die Schule die im vorschulischen Bereich begonnene Förderung aufgreift und weiterführt.

(4) Die Wirkungen familien- und bildungspolitischer Programme dürfen nicht allein an Intelligenzquotienten (IQ) und Schulleistungen gemessen werden.
   Auf dem Sektor der Gesundheitsfür- und -vorsorge hatte das amerikanische Head-Start-Programm sehr große Erfolge. Gut geführte pädagogische Programme zeitigten besondere Erfolge im Bereich des Sozialverhaltens und der Selbstachtung der Kinder wie deren Eltern. Allerdings sind „Maße" in letzteren Bereichen sehr viel schwieriger zu gewinnen.

(5) Mit gesellschaftlichen Eingriffen bei **einer** Personengruppe verändert man sogleich ein soziales Gefüge.
   Richtete man die Vorschulprogramme ausschließlich auf die Kinder allein aus, so ergab sich die Gefahr einer Entfremdung der Kinder aus ihrer sozialen Gruppe. Bezog man dagegen die Mütter mit ein, dann ließen sich positive Wirkungen der Programme auch bei den Geschwistern des Zielkindes und in der Nachbarschaft nachweisen. Positive Wirkungen auf die Kinder ergaben sich selbst dann, wenn den Müttern über ganz andere als pädagogische Inhalte (z. B. Nähkurse, Fahrunterricht, Fortbildung) Selbstachtung und Selbstvertrauen vermittelt wurden. Unerwartet negative Auswirkungen auf die Ehen hatten die kompensatorischen Programme dann, wenn die Väter nicht angemessen beachtet und berücksichtigt wurden. Für die Übertragbarkeit von Modellprojekten ist die Erfahrung wichtig, daß die verschiedenen Programme ganz unterschiedliche Wirkungen je nach dem Ausmaß der sozialen Kohärenz der Nachbarschaften und Gemeinden zeitigten.

Die hier ausgeführten Erfahrungen haben zu einer veränderten Betrachtungsweise bei der wissenschaftlichen Analyse von Sozialisationsprozessen und bei der Planung von Maßnahmen zur Verbesserung von Sozialisations- und Erziehungsprozessen geführt. Ging man früher von einem Modell von Defiziten in einzelnen Individuen, evtl. angezeigt in Intelligenzleistungen, aus, die man nur „aufzufüllen" habe, sieht man heute sehr viel stärker *das sich entwickelnde Kind in einem Beziehungsgeflecht,* das durch die ökologische/ökonomische/soziale Infrastruktur seiner Gemeinde, die Wohnung, die wirtschaftliche Lage und die Arbeitsbedingungen seiner Eltern, deren zeitliche Verfügbarkeit, ihre Wirksamkeit als soziale und kulturelle Vorbilder und Interaktionspartner und durch die weiter zur Verfügung stehenden Sozialpartner (Kinder, Erwachsene) bestimmt ist.

In entsprechender Weise läßt sich im Bereich der politischen Planung von Maßnahmen eine Akzentverschiebung feststellen: im Mittelpunkt stehen nicht mehr allein die unmittelbar am Kind vorgenommenen pädagogischen Interventionen durch Programme in außerfamiliären Einrichtungen, sondern Formen der Intervention, von denen erwartet werden kann, daß sie vornehmlich die kontinuierlichen Rahmenbedingungen familiärer Sozialisation verbessern. Hierzu gehören auch Interventionsprogramme, die *statt zu einer Trennung zu einer Verbindung von Lebenswelten von Kindern* (Familie *und* familienergänzenden Sozialisationsumwelten) beitragen.

Es ist also festzuhalten: Die Planung von familienunterstützenden und -ergänzenden Maßnahmen intendiert einen Eingriff in bestehende Systemzusammenhänge, dessen Haupt- und Nebenwirkungen positiver und negativer Art wir gerade erst zu erkennen beginnen.

Das heißt, der Wissensstand reicht nicht aus zu einer planmäßig angelegten Feinsteuerung des Sozialisationsprozesses. Etwas mehr weiß man über allgemeine Rahmenbedingungen.

Die Familienpolitik muß solche qualitativen Probleme berücksichtigen und sich der jeweils abgesicherten sozialwissenschaftlichen Erkenntnisse vergewissern. Der Beirat steht vor dem Abschluß eines weiteren Gutachtens, das unter dem Titel „Familienunterstützende und -ergänzende Maßnahmen für Familien mit Kleinkindern" entsprechende Fragen aufgreift.

4. „Bewußte Elternschaft" und Reproduktion der Bevölkerung

Familienpolitik ist nach bisher herrschender offizieller Auffassung in der Bundesrepublik nicht Bevölkerungspolitik, d. h. Familienpolitik geht nicht von der Zielsetzung einer Beeinflussung der Geburtenzahl aus. Andererseits ist die Familie unbestritten nach wie vor der wichtigste Träger der Reproduktion der Bevölkerung. Ändert sich ihr Reproduktionsverhalten, dann ändern sich auch die Struktur der Familie, das Volumen der von ihr wahrgenommenen Aufgaben, der Zyklus des Familienlebens. Bekanntlich ist die durchschnittliche Kinderzahl pro Ehe in der Bundesrepublik in den letzten zwölf Jahren von ca. 2,5 auf 1,4 zurückgegangen. Die langfristigen Bevölkerungsprognosen sagen für die nächsten Jahrzehnte einen allmählichen Bevölkerungsrückgang voraus, soweit dieser nicht durch die Zuwanderung weiterer ausländischer Arbeitskräfte und deren Familien kompensiert wird. Auch im Vergleich zu anderen europäischen Staaten ist der Geburtenrückgang in der Bundesrepublik besonders ausgeprägt.

Die Probleme, welche sich aus einem Bevölkerungsrückgang und/oder einem weiter zunehmenden Ausländeranteil an der Bevölkerung (übrigens ebenfalls an der nachwachsenden Generation — bereits heute sind über 20% der in der Bundesrepublik Geborenen Ausländerkinder!) ergeben, sind noch wenig erforscht und können zudem nicht Gegenstand dieses Gutachtens sein. Der Geburtenrückgang selbst deutet jedoch auf *eine neue Dimension des Problems gesellschaftlicher Reproduktion* hin:

Während früher die gesellschaftliche Reproduktion im wesentlichen als ein *qualitatives* Problem gesehen wurde — als Frage nach den Erziehungs-, Bildungs- und Sozialisationsbedingungen der nachwachsenden Generation, kam neuerdings das *quantitative* hinzu — als Frage nach den Bedingungen, unter denen Eheleute bereit sind, sich für eine bestimmte Zahl von Kindern zu entscheiden.

Über die Gesichtspunkte, welche für die Entscheidung über die Zahl der Kinder und den Zeitpunkt ihrer Geburt im Rahmen einer Ehe von Bedeutung sind, ist noch wenig bekannt. Es ist jedoch sicher, daß heute — im Gegensatz zu früher — eine weit größere Zahl von Ehepaaren die Möglichkeit besitzt, Zahl und Zeitpunkt der Geburt ihrer Kinder bewußt zu planen.

In sehr viel höherem Maße als zuvor muß damit gerechnet werden, daß den Eltern die Vor- und Nachteile von Kindern (und ihrer Zahl) für das

eigene Leben bewußt werden und in ihren familialen Entscheidungen Berücksichtigung finden. Solches erfolgt vermutlich unter Orientierung an sowohl materiellen als auch immateriellen Gesichtspunkten, beinhaltet stets aber eine Einschätzung der gegenwärtigen Lage und den Versuch einer Antizipation zukünftiger Ereignisse. Diese Eischätzungen dürften sich dabei sowohl auf die Veränderungen beziehen, die für das Paar selbst durch die Ankunft eines (weiteren) Kindes entstehen, als auch auf zukünftige Bedingungen, unter denen das Kind zu leben hat bzw. unter denen die Eltern versuchen müssen, für das Wohl ihrer Kinder zu sorgen.

Die Entwicklung in Richtung auf „bewußte Elternschaft" wird in der Bundesrepublik weitgehend befürwortet. Sie gilt zum einen als ein Fortschritt menschlicher Freiheit für Mann und Frau und erscheint zum anderen als ein Vorteil für die Kinder: die Eltern mögen ihnen auf Grund ihrer freien Entscheidung zur Familiengründung besondere — die Leistungen für die nachwachsende Generation prägende — Verantwortung entgegenbringen.

Diese Entscheidungsfreiheit der Eltern kann jedoch weder die Politiker noch die Wissenschaftler von der Prüfung der Frage entbinden, ob die jeweils zu beobachtende Reproduktion in demographischer, wirtschaftlicher, pädagogischer und kultureller Hinsicht gesellschaftlichen Zielvorstellungen entspricht und inwieweit die Verwirklichung von Rahmenbedingungen, die für die Zukunft der Gesellschaft von Bedeutung sind, gesichert ist.

In dem Maße, in dem die Bevölkerung Resultante des bewußten menschlichen Handelns ist, wird auch die wissenschaftliche Erörterung der Frage nach den Bedingungen und gesellschaftlichen Folgen der elterlichen Entscheidungen über Zahl und Zeitpunkt der Geburt ihrer Kinder sowie der Möglichkeiten, sie zu beeinflussen, unausweichlich. Die Ergebnisse dieser wissenschaftlichen Erörterung sind auch die unerläßliche Grundlage für eine in der Bundesrepublik immer noch fehlende familien-orientierte Bevölkerungspolitik.

Bisher gibt es in der Bundesrepublik keinerlei Anhaltspunkte dafür, daß der Familienlastenausgleich in seiner jetzigen Form Entscheidungen zugunsten einer höheren Kinderzahl zur Folge hat. Eine starke finanzielle Belastung der Familie durch Kinder sowie ein Verzicht auf die Erwerbstätigkeit eines Ehepartners zwecks Betreuung von Kindern in der Familie spielen vermutlich eine wesentliche Rolle bei der Entscheidung über die Beschränkung der Geburtenzahl. Über die Höhe beider Arten von Belastung bestehen bislang nur unklare Vorstellungen, die in der Regel von

der jeweils persönlichen Lebenslage geprägt sind. Eine rationale Familienpolitik setzt aber auch hinreichend exakte Kenntnisse über die definitive wirtschaftliche Belastung von Familien durch Kinder voraus. — Allerdings ist offen, inwieweit es gelingen kann, allein durch ökonomische Maßnahmen die Geburtenrate positiv zu beeinflussen.

Insbesondere ist zu berücksichtigen, daß unter den heutigen gesellschaftlichen Bedingungen der Wunsch nach Kindern *in der Regel nicht ökonomisch bedingt ist:* nur noch in Ausnahmefällen möchte man Kinder wegen der Mithilfe im eigenen Geschäft bzw. zum Zweck dessen späterer Fortführung oder im Hinblick auf die eigene Altersversicherung haben. Der Wunsch nach Kindern hat generell immaterielle Motive, welche gleichzeitig für die elterliche Bereitschaft entscheidend sind, die für eine gute kindliche Entwicklung unumgänglichen Verzichtleistungen auf sich zu nehmen. Die Anerkennung und Berücksichtigung dieser im einzelnen noch wenig bekannten Motive dürften für die Erhaltung der notwendigen Fortpflanzungsbereitschaft der Bevölkerung entscheidener sein als der zweifellos ebenfalls notwendige Ausgleich materieller Benachteiligungen.

Aber es darf in diesem Zusammenhang keineswegs außer acht gelassen werden, daß vermutlich nicht nur die relativen Kosten der Kindererziehung — im Verhältnis zum Zeitaufwand für andere Tätigkeitsbereiche in der Familie — in jüngster Zeit deutlich zugenommen haben, sondern daß die Anforderungen, die von Seiten Dritter an die Familie gerichtet werden, zunehmen: Ohne Zweifel haben sich die gesellschaftlichen Standards angemessener Pflege und Erziehung von Kindern spürbar erhöht. Dazu hat auch der Staat beigetragen, indem er die Dauer der Sorgepflichten der Eltern durch gesetzliche Maßnahmen praktisch verlängerte, beispielsweise durch die Ausdehnung der gesetzlichen Schulpflicht, die Berufsschulpflicht und die Fundierung des Anspruchs der Kinder auf die Finanzierung einer qualifizierten Ausbildung durch die Eltern. Wahrscheinlich sind zudem die Ansprüche der Eltern selbst an ihre eigenen Erziehungsleistungen und zugleich die Bereitschaft, für die vorhandenen Kinder Opfer zu bringen, eher gestiegen. Eine derartige Erhöhung des Anspruchsniveaus bei gleichzeitiger Erhöhung der Belastungen könnte den gegenwärtigen Geburtenrückgang plausibel machen.

Wenn diese Erklärung zutrifft, läßt sich daraus schließen, daß für eine familienorientierte Gesellschaftspolitik kein Widerspruch zwischen qualitativen und quantitativen Aspekten des Nachwuchsproblems besteht:

Eine ausschließlich ökonomisch motivierte, quantitativ orientierte Bevölkerungspolitik, welche die komplexen Motive und Erwartungen der Eltern

vernachlässigt, erscheint wenig aussichtsreich. Eher dürfte eine primär auf die Verbesserung der durchschnittlichen kindlichen Entwicklungschancen gerichtete Politik geeignet sein, das Fortpflanzungsverhalten potentieller Eltern zu ändern, eine Politik also, die sich an einer umfassenden Verbesserung der kindlichen Lebensverhältnisse, an der Anerkennung der elterlichen Verantwortung und Erziehungsleistung sowie an der Beseitigung von sozialen Hindernissen für Familien mit mehreren Kindern orientiert.

Voraussetzung aber für jede Konzeption einer staatlichen Politik der Nachwuchssicherung ist die Kenntnis dessen, was bereits geschieht, — insbesondere die Kenntnis der gegenwärtigen Aufwendungen für das Aufbringen der nachwachsenden Generation und die Verteilung der Aufwendungen auf unterschiedliche Träger. Es ist kaum vorstellbar, daß beispielsweise bis heute das Verhältnis von familialen und öffentlichen Aufwendungen unbekannt ist. Ebenso sind unsere Vorstellungen darüber sehr unvollständig, in welchem Umfange die Familien durch öffentliche Maßnahmen tatsächlich entlastet werden.

Mit diesem Gutachten werden einige der vorhandenen Wissenslücken geschlossen durch einen Überblick über Umfang und Struktur der Leistungen für die nachwachsende Generation in der Bundesrepublik.

Der wissenschaftliche Beirat betrachtet dies als eine unerläßliche Voraussetzung für alle weiterführenden Überlegungen im Hinblick auf die Beurteilung der bisherigen staatlichen Maßnahmen zugunsten der nachwachsenden Generation und deren Fortentwicklung.

Teil II:
Die Leistungen für die nachwachsende Generation, gegliedert nach Trägern und Leistungsarten

In diesem Teil wird versucht, Umfang und Struktur der Leistungen für die nachwachsende Generation in der Bundesrepublik Deutschland zu erfassen. Diese Bestandsaufnahme ist nach Trägern und innerhalb der Träger nach bestimmten Leistungsarten gegliedert. Zunächst werden die Aufwendungen ermittelt, die innerhalb der Familien selbst erbracht werden (Abschnitt 1.). Dabei wird nicht nur der Geldaufwand im engeren Sinne, sondern auch der Zeitaufwand der Eltern zugunsten der Kinder erfaßt. Anschließend werden die Leistungen der wichtigsten außerfamilialen Träger dargestellt. Dies geschieht einerseits dadurch, daß die Leistungen in monetären Größen ausgedrückt werden (Abschnitt 2.). Andererseits werden sie aber auch mit Hilfe nicht-monetärer Kriterien (Anzahl der Einrichtungen, der verfügbaren Plätze oder Betten und der Beschäftigten) darzustellen versucht (Abschnitt 3.).

1. Aufwendungen innerhalb der Familien

Wie bereits erwähnt, umfassen die Aufwendungen der Familien für Kinder erstens

die Geldaufwendungen, die von den Familien direkt für die Kinder erbracht werden und zweitens

die im Haushalt erbrachten Dienstleistungen zur Versorgung der Kinder; diese müssen zunächst als Zeitaufwand erfaßt und sodann, um sie mit den Geldaufwendungen vergleichen zu können, in Geldgrößen gewertet werden.

1.1. Geldaufwand der Familie[1]

1.1.1. Aufbau der Berechnungen

Will man eine quantitative Vorstellung von den Aufwendungen für ein Kind gewinnen, gibt es zwei methodische Ansätze: Zum einen kann nach den *effektiven* durchschnittlichen Aufwendungen der Familie für ein Kind gefragt werden; zum anderen nach den Aufwendungen, die entsprechend bestimmter Normvorstellungen erforderlich sind, um den Bedarf eines Kindes zu befriedigen.

Das Material zur Beantwortung der ersten Frage liefern die Angaben über die *effektiven Aufwendungen* der Familien mit Kindern. Hier ist allerdings zu beachten, daß sich die Verbrauchsausgaben der Familie nur sehr bedingt dem einzelnen Haushaltsmitglied, hier also dem einzelnen Kind zuordnen lassen. Bei unseren Berechnungen wurde nach der Methode der Vollpersonenrechnung verfahren: Die materiellen Aufwendungen für ein Kind wurden mit 0,7 Vollpersonen (VPE) bemessen.

Will man die zweite Frage beantworten, so ist — im Sinne einer Bedarfsrechnung — von einem von Experten aufzustellenden Warenkorb auszugehen, dem bestimmte normative Vorstellungen über den angemessenen Bedarf eines Kindes zugrundeliegen.

Beide Größen, sowohl der Ist-Aufwand als auch der Normaufwand ändern sich im Zeitablauf mit wachsendem Wohlstand. Offensichtlich folgt

1 Zur methodischen Vorgehensweise siehe Anhang 1.

die Entwicklung der Normwerte langfristig den Ist-Werten. Im folgenden soll lediglich der Istaufwand berechnet werden. Zum Zweck der Ermittlung der tatsächlichen Belastung der Familien sind hier Berechnungen angestellt worden, die nicht nur Durchschnittsbelastungswerte, sondern zugleich auch die Verteilung der Lasten nach der Familiengröße, der Einkommenshöhe und der sozialen Stellung des Haushaltsvorstandes erkennen lassen.

1.1.2. Methodische Vorbemerkungen

Die Ausgaben der einzelnen Familien für ein Kind differieren nicht unbeträchtlich, da sie von dem Lebenszuschnitt des elterlichen Haushalts bestimmt werden. Statistische Untersuchungen über die Verbrauchsausgaben von Familien mit Kindern werden daher stets sehr unterschiedliche Ausgabenbeträge für ein Kind aufzeigen, je nachdem

- wieviele Kinder von dem Haushaltseinkommen zu unterhalten sind,
- wie hoch das Einkommen des Ernährers ist,
- welcher sozialen Gruppe der Haushaltsvorstand zuzurechnen ist und
- in welchem Alter das Kind steht.

Vom Einfluß des Kindesalters auf die Ausgabenhöhe soll allerdings im weiteren Verlauf der Untersuchung abgesehen werden.

Folglich kann immer nur von den Ausgaben für ein Kind in Familien einer bestimmten Familiengröße, Einkommensschicht und sozialen Gruppe ausgegangen werden. Ferner lassen sich — wie ebenfalls bereits erwähnt — die Ausgaben der Familien den einzelnen Familienmitgliedern nicht immer eindeutig zuordnen, so daß auch bei genauen statistischen Erhebungen und Untersuchungen die Aufwendungen für ein Kind nicht exakt ermittelt werden können. Schließlich gilt es zu berücksichtigen, daß sich die für Unterhalt und Erziehung eines Kindes aufzuwendenden Kosten langfristig unter dem Einfluß der von gesellschaftlichen Normen beeinflußten Verbrauchsgewohnheiten, der Wohlstandsbedingungen sowie der Auffassung von der Stellung des Kindes in unserer Gesellschaft ändern; ein Tatbestand, der bei der Interpretation der langfristigen Auswirkungen zu berücksichtigen ist.

Aktuelles und zugleich tief gegliedertes Datenmaterial zur Ermittlung der Aufwendungen für ein Kind bieten zunächst die laufenden Wirtschaftsrechnungen, für die lange Zeitreihen vorliegen und denen tägliche Aufzeichnungen der Einnahmen und Ausgaben von ausgewählten Haushaltstypen zugrunde liegen. Ferner werden für die Gesamtheit der inländischen privaten Haushalte mit der etwa alle fünf Jahre wiederholten Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) ebenfalls repräsentative Ergebnisse ermittelt. Neueste Angaben für die effektiven Aufwendungen der Familien aller sozialen Schichten, Einkommensstufen und Familiengrößen liegen derzeit für 1973 vor.[2]

Für die Schätzung der materiellen Aufwendungen der Familie für Kinder wurde daher von den Ergebnissen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) von 1973 ausgegangen. Um den Anteil eines Kindes an den Aufwendungen der Familie für die einzelnen Bedarfsgruppen (Nahrung, Kleidung etc.) zu ermitteln, wurde die Methode der Verbrauchseinheitenrechnung angewandt und zwar in der Form einer Aufwandsskala im Gegensatz zur Ermittlung mit Hilfe von Bedarfsskalen, wie sie für die Berechnung von Unterhaltsbedarfseinheiten verwendet werden.

Die Verbrauchseinheitenrechnung geht von dem Grundgedanken aus, daß das einzelne Haushaltsmitglied in unterschiedlichem Maße an dem (effektiv nachgewiesenen) Verbrauch von Gütern und Dienstleistungen beteiligt ist, wobei die Höhe der Anteile von persönlichen Merkmalen, die den Verzehr bzw. den Aufwand beeinflussen, bestimmt wird; z. B. vom Alter und Geschlecht, von der Schwere des Berufs u. a. . . .

1.1.3. Der Einfluß der Familiengröße auf die durchschnittlichen materiellen Aufwendungen für ein Kind

Ausgehend von den Aufwendungen für den privaten Verbrauch[3] von Ehepaaren mit 1, 2 und 3 Kindern konnten die materiellen Aufwendungen für ein Kind für diese Haushaltstypen berechnet werden. Die Aufwendungen für ein Kind in Ehepaarhaushalten mit 4 und mehr Kindern wurden ergänzend geschätzt.

2 Nicht einbezogen in die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) sind die in Anstaltshaushalten lebende Bevölkerung und die Haushalte von Ausländern sowie die Bezieher hoher Einkommen (1973 über 15.000 DM/Monat).

3 Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 1973

Wie Tabelle 1 zeigt, gehen die materiellen Aufwendungen der Familien für ein Kind mit wachsender Kinderzahl zurück.

Tabelle 1:

Aufwendungen für ein Kind[1] nach der Familiengröße 1973/1974 in DM/Monat

Ehepaare mit . . . Kindern	1973 DM/Mon.	1974[2] DM/Mon.	1974 Meßziffer[4] 564 = 100	1974 Meßziffer[4] 468 = 100[5]
	Sp. 1	Sp. 2	Sp. 3	Sp. 4
Für 1 Kind in einem Ehepaarhaushalt mit 1 Kind[1]	527	564	100	120
für 1 Kind[1] in einem Ehepaarhaushalt mit 2 Kindern	439	469	83	100
für 1 Kind[1] in einen Ehepaarhaushalt mit 3 Kindern	398	426	76	91
für 1 Kind[1] in einem Ehepaarhaushalt mit 4 Kindern u. m.[3]	343	367	65	78
Durchschnitt	437	468	83	100

1 1 Kind = 0,7 VPE
2 Ausgehend von den Ergebnissen der EVS 1973 ist bei der Umrechnung auf 1974 die Entwicklung des Gesamten Privaten Verbrauchs berücksichtigt. (Multiplikator 1,07)
3 Es wurde von einer durchschnittlichen Kinderzahl von 4,3 ausgegangen.
4 Verbrauch in einem Einkindhaushalt
5 Durchschnittlicher Verbrauch aller Haushalte.

1974 erreichten die Aufwendungen für ein Kind in einem Ehepaarhaushalt mit 4 und mehr Kindern mit 367 DM nur 65% der Aufwendungen für ein Einzelkind mit 564 DM. In einem kinderreichen Haushalt wird vielfach weniger aufwendig gegessen, beengter gewohnt usw.; die größere von gleichem Einkommen zu versorgende Personenzahl führt mithin im allgemeinen zu einer durchschnittlich schlechteren Versorgung und einer geringeren Ersparnis. Bemerkenswert ist weiterhin, daß die *durchschnittlichen* Aufwendungen aller Familien für ein Kind (im Jahre 1973 waren es 437,— DM) den Aufwendungen für ein Kind in einem Zweikinderhaushalt nahezu entsprechen; die Zweikinderfamilie bestimmt also durch ihr großes Gewicht an der Gesamtzahl der Familien mit Kindern weitgehend den Gesamtdurchschnitt.

1.1.4. Der Einfluß eines steigenden Einkommens auf die materiellen Aufwendungen für ein Kind

Tabelle 2 verdeutlicht, daß die Aufwendungen der Familie für ein Kind in Ehepaarhaushalten mit jeweils gleicher Kinderzahl mit höherem Haushaltsnettoeinkommen deutlich ansteigen.

Tabelle 2:

Einfluß eines steigenden Haushaltsnettoeinkommens auf die Verbrauchsausgaben von Ehepaarhaushalten für 1 Kind (0,7 VPE) nach der Kinderzahl 1973 in DM/Monat

Haushaltsnetto-einkommen von . . . . . bis unter . . . . . DM/Monat	Aufwendungen für ein Kind in Ehepaarhaush. mit . . . . . Kind 1 Ki. DM/M	2 Ki. DM/M	3 Ki. DM/M	1 Ki. Meßziffer[1]	2 Ki. Meßziffer[1]	3 Ki. Meßziffer[1]
	Sp. 1	Sp. 2	Sp. 3	Sp. 4	Sp. 5	Sp. 6
unter 600	/	/	/	/	/	/
600 — u. 800	/	/	/	/	/	/
800 — u. 1.000	(288,—)	/	/	100	/	/
1000 — u. 1.200	289,—	246,—	/	100	100	/
1200 — u. 1.500	351,—	277,—	231,—	122	113	100
1500 — u. 1.800	409,—	323,—	271,—	182	131	117
1800 — u. 2.500	494,—	395,—	331,—	172	161	173
2500 — u. 5.000	649,—	531,—	452,—	225	216	196
5000 — u. 15.000	939,—	733,—	636,—	326	298	275
Ø aller Haush.	526,—	439,—	387,—	183	178	168

1 jeweils niedrigste hier ausgewiesene Einkommensstufe = 100

Quelle: Ergebnisse der EVS 1973 nach dem Haushaltstyp. Ausgaben für Ehepaarhaushalte mit 4 u. mehr Kindern sind nicht ausgewiesen. Fachserie 15 Heft 4, S. 85 ff (Annahme 1 Kind = 0,7 VPE)

Wie die in Sp. 4, 5 und 6 angeführten Meßziffern zeigen, liegen die Verbrauchsausgaben je Kind innerhalb der für 1973 ausgewiesenen Einkommensstufen bei allen drei Haushaltstypen in der höchsten Einkommensstufe etwa drei Mal so hoch wie in der niedrigsten hier ausgewiesenen Einkommensstufe. Liest man die Tabelle horizontal, dann bestätigt sie gleichzeitig auch den Rückgang der Aufwendungen je Kind mit steigender Kinderzahl.

Will man das *je Person erreichte Verbrauchsniveau* ermitteln, so muß neben dem Haushaltsnettoeinkommen zugleich auch die Zahl der von

diesem Haushaltseinkommen zu unterhaltenden Personen berücksichtigt werden. Dieser Zusammenhang läßt sich aus der nachfolgenden Tabelle 3 ablesen, die die Verteilung der Haushaltsmitglieder in Abhängigkeit von dem je Person verfügbaren Haushaltsnettoeinkommen wiedergibt und damit eine Vorstellung von der Wohlstandsschichtung der Haushalte bzw. Kinder vermittelt.

Tabelle 3:

Wohlstandsschichtung der Kinder nach den Einkommensstufen je Person 1973

Haushaltsnettoeinkommen je Person von . . . bis unter . . . . DM/Monat	Kinder insges. in 1000	in %	davon in % der jew. Einkommensst. in Familien mit 1 Ki.	2 Ki.	3 Ki.	4 u. mehr[1] Kinder	Zusammen
	1	2	3	4	5	6	7
unter 300	508	4	9	11	33	47	100
300 — u. 400	1590	10	3	29	29	39	100
					68		
400 — u. 800	9339	59	24	33	33	10	100
800 u. mehr	4206	27	31	62	5	2	100
Insges. in 1000	15767[2]	100	3693	6228	3924	1922	
Anteile in %	(100)		(24)	(39)	(25)	(12)	

1 Multiplikator: 4,3
2 Abweichungen in den Summen ergeben sich aufgrund des gewählten Multiplikators bei 4 u. mehr Kindern und wegen der Berücksichtigung der nur schwach besetzten Gruppen.
Quelle: s. Tab. 3 a

Die angeführte Wohlstandsschichtung zeigt (s. Spalte 2 der Tab. 3), daß 1973 59% aller Kinder in der Bundesrepublik Deutschland in Haushalten mit einem je Kopf-Einkommen zwischen 400 – 800 DM/Monat aufwuchsen; 10% lebten mit einem je Kopf-Einkommen von 300 – 400 DM, weitere 27% in Haushalten mit einem je Kopf-Einkommen von 800 DM und mehr. Nur 4% der Kinder — und zwar vorwiegend solche aus Familien mit 4 und mehr Kindern — lebten in Haushalten, die mit 300 DM monatlich oder weniger je Person auskommen mußten.

Bezieht man auch die Familiengröße in die Betrachtung ein, so zeigt sich, daß 47% — also nahezu die Hälfte der Kinder —, die in Familien mit einem je Kopf-Einkommen von weniger als 300,— DM monatlich leben, aus Familien mit 4 und mehr Kindern stammen, weitere 33% aus Familien

mit drei Kindern (Sp. 5 und Sp. 6). Auch bei den Familien mit einem je Kopf-Einkommen von 300 – 400 DM monatlich überwiegen die Kinder aus kinderreichen Familien (68%). In der am stärksten besetzten Einkommensstufe zwischen 400 und 800 DM je Kopf dominieren die Kinder aus Zwei- und Dreikinderfamilien (mit je 33%); hier sind aber auch die Einzelkinder mit 24% relativ stark vertreten, während Kinder aus kinderreichen Familien nur noch mit etwa 10% beteiligt sind. Von den 4,2 Mill. Kindern der höchsten Wohlstandsstufen entfallen nahezu zwei Drittel (62%) auf Familien mit zwei Kindern, ein weiteres knappes Drittel wächst als Einzelkinder auf. Kinder aus kinderreichen Familien sind hier kaum vertreten.

Tabelle 3 a:

Wohlstandsschichtung der Kinder nach der Familiengröße

Kinder in Familien mit . . . . . Kindern	Kinder insgesamt in 1000	in %	davon in Haushalten mit einem Hh. Netto-Eink. je Person in DM/Monat unter 300 DM in %	300 – u. 400 DM in %	400 – u. 800 DM in %	800 DM u. mehr in %	Zusammen %
	1	2	3	4	5	6	7
Kinder in Fam. mit 1 Kind	3693	24	1	2	61	36	100
					97		
Kinder in Fam. mit 2 Kindern	6228	39	1	7	50	42	100
					92		
Kinder in Fam. mit 3 Kindern	3924	25	4	12	**79**	5	100
Kinder in Fam. mit 4 und mehr Kindern[1]	1922	12	12	33	**50**	5	100
			45				
Kinder insg. in 1000	15767[2]	100	508	1590	9339	4206	
Anteile in %			4	10	59	27	100

1. Multiplikator: 4,3
2 Abweichungen in den Summen ergeben sich aufgrund des gewählten Multiplikators bei 4 und mehr Kindern und wegen der Berücksichtigung der nur schwach besetzten Gruppen.
Quelle: Arbeitsunterlagen des Statistischen Bundesamtes über Einnahmen und Ausgaben privater Haushalte, EVS 1973, eigene Berechnungen der Dokumentationsstelle der Universität Gießen.

Die Wohlstandsschichtung der Kinder nach der Familiengröße zeigt (siehe Tabelle 3 a), wie maßgeblich die Einkommens- und Lebenssituation der Kinder von der Zahl der von dem Haushaltsnettoeinkommen zu unterhaltenden Kinder beeinflußt wird. Die 3,7 Mill. Einzelkinder konzentrieren sich zu 97 % in den beiden höchsten Wohlfahrtsstufen; dies gilt auch weitgehend für die 6,2 Mill. Kinder, die in Familien mit zwei Kindern aufwachsen und zwar mit zusammen 92 %. Von den 3,9 Mill. Kindern in Dreikinderfamilien wachsen nahezu vier Fünftel (79 %) in der gehobenen Einkommensstufe zwischen 400 und 800 DM monatlich je Person auf, weitere 16 % leben in den beiden unteren Einkommensstufen mit weniger als 400 DM monatlich. Von den 1,9 Mill. Kindern aus Familien mit vier und mehr Kindern leben bereits 45 % in den beiden unteren Einkommensschichten, weitere 50 % leben in der gehobenen Einkommensstufe von 400 – 800 DM monatlich.

Tabelle 4:

Verbrauchsausgaben pro Kind in Abhängigkeit vom Pro-Kopf-Einkommen 1973 in DM/Monat

Haushaltsnettoeinkommen je Person nach Einkommensstufen von . . . . bis . . . . unter DM/Monat	Zahl der Kinder in 1000	in %		Aufwendungen für 1 Kind in DM/Monat	Meßziffer Priv. Verbrauch je Kind[1] 437,–DM = 100
	Sp. 1	Sp. 2		Sp. 3	Sp. 4
unter 300 DM	627[2]	4	14	242,–	56
300 – u. 400 DM	1590	10		**275,–**	64
400 – u. 500 DM	2657	17		336,–	78
500 – u. 600 DM	3652	23	59	394,–	91
600 – u. 800 DM	3030	19		**478,–**	111
800 – u. 1000 DM	2489	16	27	532,–	123
1000 – u. 5000 DM	1722	11		658,–	152
Insg./Durchschnitt	15.767	100		437,–	100

1 Ein Kind = 0,7 VPE
2 Bei etwa 100.000 Kindern in Haushalten mit 200,– DM monatl. je Person erreichen die Aufwendungen etwa die Hälfte der durchschnittlichen Aufwendungen von 437,– DM monatlich. Diese Kinder wachsen somit in der sog. Bedrängniszone auf.

Ausgehend von der Verteilung der 15,8 Mill. Kinder auf die Einkommensstufen je Person im Jahr 1973 lassen sich auch die Aufwendungen der Familien für alle Kinder schätzen (siehe Tabelle 4).

Für 59 % der Kinder betragen die monatlichen *Aufwendungen* der Familie (Sp. 3) zwischen 300 und 500 DM. Weitere 27 % leben in Haushalten einer hohen Wohlstandsstufe. Nur für 14 % liegen die Aufwendungen für den privaten Verbrauch unter 300 DM.

1.1.5. Die Aufwendungen für Kinder nach der sozialen Stellung des Haushaltsvorstandes

Der Anteil der in Arbeiterhaushalten (43 %) und in Angestelltenhaushalten (27 %) aufwachsenden Kinder erreicht zusammen 70 % (siehe Tabelle 5).

Tabelle 5:

Privater Verbrauch je Kind[1] nach der sozialen Stellung des Haushaltsvorstands und nach der Familiengröße[2] (in DM/Monat) 1973

Soz. Stellung d. Hh. Vorstands (Ehepaarhh.)	Zahl d. Kinder absolut	in %	Priv. Verbr. je Kind[1] gew. Ø DM/Monat	Meßzif. 438 = 100	Zahl der Kinder in Ehepaarhh. mit . . . . Kindern in %			
					1 Ki.	2 Ki.	3 Ki.	4 u. m. Ki.
Landwirt	524 100	3	368[3]	84[3]	2	3	4	6
Selbständige	1 605 600	10	526	120	8	11	10	12
Beamter	1 658 900	11	500	114	10	11	11	10
Angestellter	4 205 800	27	482	110	29	29	25	19
Arbeiter	6 835 000	43	377	86	40	42	46	49
Nichterw. Tät.	907 700	6	467	107	12	4	4	4
Inges./Durch.	15 737 100	100	438	100	100	100	100	100
Zahl der Kinder in 1000					3693	6228	3924	1922

1 1 Kind = 0,7 VPE
2 Die geringfügigen Abweichungen gegenüber den anderen Tabellen ergeben sich materialbedingt aus unterschiedlichen Schätzverfahren
3 nicht direkt vergleichbar
Quelle: Fachserie 15, Heft 4 Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1973 Einnahmen und Ausgaben privater Haushalte, S. 85 ff.

Die durchschnittlichen Ausgaben für den privaten Verbrauch je Kind wurden mit 438,— DM/Monat ermittelt; dabei dürften die Aufwendungen für Kinder in landwirtschaftlichen Haushalten allerdings nicht unmittelbar vergleichbar sein.

Die Aufwendungen in Arbeiterhaushalten liegen mit (durchschnittlich) 377,— DM/Monat unter dem ermittelten *Gesamt*-Durchnitt, sie erreichen nur 86% dieses Durchschnitts. Diese relativ niedrigen Aufwendungen der Arbeiterfamilien je Kind erklären sich nicht zuletzt aus dem großen Anteil kinderreicher Arbeiterfamilien: Nahezu die Hälfte (47%) aller 5,8 Mill. Kinder aus kinderreichen Familien mit 3 und mehr Kindern wächst in Arbeiterhaushalten auf; weitere 23% in Haushalten von Angestellten (Tab. 6).

Tabelle 6:

Die Verteilung der Kinder aus kinderreichen Familien nach der sozialen Stellung des Haushaltsvorstandes (Ehepaarhaushalte) 1973

Soziale Stellung des Hh.-Vorstandes (Ehepaarhaush.)	Kinder in Ehepaarhaushalten mit 3 und mehr Kindern		
	in 1000	Anteil in %	Anteil an all. Kindern der betr. Schicht
	Sp. 1	Sp. 2	Sp. 3
Landwirt	278	5	53
Selbständiger	632	11	40
Beamter	620	10	37
Angestellter	1342	23	32
Arbeiter	2734	47	40
Nichterwerbstät.	241	4	27
Insges.	5847	100	37

Quelle: s. Tabelle 5

Auf kinderreiche Ehepaare mit drei und mehr Kindern entfallen durchschnittlich 37% aller Kinder, also nahezu zwei Fünftel (vergleiche Tabelle 6). Bei den Landwirten gehört über die Hälfte der Kinder (53%) diesem Familientyp an. Etwas über dem Durchschnitt liegt dieser Anteil auch bei den Arbeitern und den Selbständigen der gewerblichen Wirtschaft (mit jeweils 40%).

An den gesamten privaten Aufwendungen für Kinder unter 18 Jahren sind die Arbeiter- und Angestelltenhaushalte zusammen zwei Drittel beteiligt (66,8%); es folgen die Haushalte der Beamten und der Selbständigen (ohne Landwirte) mit jeweils 12% (s. Tabelle 7 Sp. 5).

Tabelle 7:

Die Aufwendungen der Ehepaarhaushalte für Kinder unter 18 Jahren nach der sozialen Stellung des Haushaltsvorstandes. Ergebnisse der EVS 1973 in DM/Monat.

Soziale Stellung d. Haushaltsvorstandes (Ehepaarhaushalt)	Zahl d. Kinder		priv. Verbrauch je Kind[1]	Ges. Aufwendungen für Kinder unt. 18 Jahren		
	absol.	in %	gewog. Ø in DM/Monat	in Mill. DM	in %	
	1	2	3	4	5	
Landwirt	524 100	3	368,48	193,1	2,8	
Selbständiger	1 605 600	10	525,94	844,4	12,2	
Beamter	1 658 900	11	499,70	829,0	12,0	
Angestellter	4 205 800	27	481,95	2 027,0	29,4	66,8
Arbeiter	6 835 000	43	376,98	2 576,7	37,4	
Nichterw. Tätige	907 000	6	467,13	423,7	6,1	
Insges./Durchschn.	15 736 400	100	438,08	∑6 893,9	100	

1 1 Kind = 0,7 VPE

1.1.6. Die gesamten finanziellen Aufwendungen der Familien für die nachwachsende Generation in der Bundesrepublik Deutschland 1973 und 1974

Mit der Ermittlung der durchschnittlichen Verbrauchsausgaben je Kind mit 437,— DM/Monat für 1973 bzw. mit 468,— DM/Monat für 1974

können nunmehr die gesamten materiellen Aufwendungen der Familien für die heranwachsende Generation berechnet werden (Tab. 8). Dabei müssen neben den Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren (0,7 VPE) auch die noch in Ausbildung stehenden Personen von 18 – 28 Jahren, die in den Familien leben, berücksichtigt werden; deren Verbrauch wird mit 1,1 VPE in Ansatz gebracht. Die Berechnung im einzelnen ist im methodischen Vermerk (Anhang zu Teil II S. 105 ff) dargestellt.

Die gesamten finanziellen Aufwendungen der Familie für die heranwachsende Generation betrugen somit im Jahre 1973 (1974) circa 93 (102) Mrd. DM, d. s. circa 19% des gesamten privaten Verbrauches. In diesen Zahlen sind allerdings nicht die Sachleistungen der sozialen Krankenversicherungen, die die Familien über ihre Beiträge an die Krankenkassen finanzieren, berücksichtigt. Diese betrugen für 1974 über 9 Mrd. DM, so daß sich die Verbrauchsausgaben für die nachwachsende Generation für 1974 auf über 111 Mrd. (circa 21% des privaten Verbrauches) erhöhen.

Tabelle 8:

Materielle Aufwendungen für die heranwachsende Generation 1972 — 1974

a) Priv. Verbrauch je Kind für Kinder unter 18 Jahren;
Berichtigte Werte (0,7 VPE)

Jahr*	Kinderzahl (Ki. u. 18 J.)	in DM/Monat	in DM/Jahr	Monatsaufwand in Mill. DM	Jahresaufwand in Mill. DM	Anteil am ges. priv. Verbrauch[3] in %
1973	15 731 000	437	5 244	6 874	82 493	16,6
1972[1]	16 537 679	398	4 776	6 582	78 984	17,5
1974[1]	16 227 893	468	5 616	7 595	91 136	17,1

1 Unter Berücksichtigung der Entwicklung des gesamten Privat-Verbrauchs 1972 – 1974
2 Zahl der 18 – 28jährigen, die in Ausbildung stehen und in der Familie leben (Mikrozensus Mai 1975)
3 Gesamter Privater Verbrauch:
1973 495 710 Mill. DM
1972 450 920 Mill. DM Quelle: Statistisches Jahrbuch 1976, S. 523
1974 532 940 Mill. DM
* Diese Reihenfolge erklärt sich daraus, daß für 1973 das Ausgangsmaterial in der EVS festliegt; für 1972 und 1974 handelt es sich um fortgeschriebene Zahlen.

b) Priv. Verbrauch je Kind für Kinder 18 – 28 Jahre
Berichtigte Werte[1] (1,1 VPE)

Jahr*	Kinderzahl 18 – 28 jähr. i. Ausb.[2]	DM/Monat	DM/Jahr	Monat i. 1000 DM	Jahr i. 1000 DM	Anteil am ges. priv. Verbrauch in %
1973		688,–	8 256	866 192	10 394 304	2,1
1972	1 259 000	625,–	7 500	786 875	9 442 500	2,1
1974		735,–	8 820	925 365	11 104 380	2,1

c) Gesamte finanzielle Aufwendungen für die heranwachsende Generation

Jahr*	Kinderzahl in 1000	Jahresaufwendungen f. Generation i. Mill. DM		Anteil am ges. ges. priv. Verbrauch in %
1973	16 990	92 887		18,7
1972	17 797	88 427		19,6
1974	17 487	102 240		19,2
1974	zuzügl.	9 520	Sachleistungen d. soz. Krankenvers.	
		111 760		21

1.2. Dienstleistungen (Zeitaufwand) der Familie, in Geldgrößen bewertet[4]

Neben den Geldaufwendungen der Familie für die nachwachsende Generation sind nunmehr die Dienstleistungen zu berücksichtigen, die innerhalb der Familie für die Kinder und Jugendlichen erbracht werden. Um diesen Dienstleistungsaufwand mit dem Geldaufwand vergleichen zu können, müssen wir für die Bewertung des Dienstleistungsaufwandes einen geeigneten Maßstab finden.

4 Zur methodischen Vorgehensweise siehe auch Anhang 2.

Der größte Anteil dieser Dienste wird durch die Arbeitsleistungen der Familien-Hausfrauen bereitgestellt. Er wird auch als die „wertschaffende Leistung"[5] der Hausfrauen bezeichnet. Diese von den Hausfrauen erstellte „wertschaffende Leistung" ohne Marktpreis deckt nach unseren Schätzungen etwa 80% der Leistungen der unmittelbaren Versorgung in den Familienhaushalten mit Kindern.[6] Weitere 10% werden von den Ehemännern, etwa 5% von den heranwachsenden Kindern und die restlichen 5% von sonstigen Personen, zumeist Verwandten, die aushilfsweise und als Gäste in den Familienhaushalten mithelfen, erbracht.

Zur Bewertung der Dienstleistungen in Geldgrößen, die die Familie zur Versorgung und Erziehung der nachwachsenden Generation erbringt, bieten sich drei unterschiedliche Verfahren an:

(1) wir können die Bewertung nach der Schätzung der Kosten vornehmen, die der Gesellschaft entstünden, hätten nicht die Familien, sondern kollektive Einrichtungen diese Dienstleistungen erbracht.

(2) Wir können versuchen, den „Verlust an Erwerbseinkommen" der Familien zu berechnen, der dadurch entstanden ist, daß Kinder in der Familie zu versorgen waren und mit diesem „entgangenen Erwerbseinkommen" die Dienstleistungen der Familien bewerten.

(3) Schließlich können wir auch den Zeitaufwand der Familien für die Versorgung und Erziehung der nachwachsenden Generation zu schätzen versuchen und diesen dann mit dem Stundenlohn einer vergleichbaren erwerbswirtschaftlichen Arbeitsleistung bewerten.

Alle drei Bewertungsverfahren sollen lediglich Hilfsmittel zur Bestimmung des Geldwertes der von der Familie erbrachten Dienstleistungen für die nachwachsende Generation sein. Sie stellen somit zunächst nur Rechengrößen, nicht aber Empfehlungen für bestimmte Maßnahmen in der Familienpolitik dar.

5 Schmucker, H.: Über die Hälfte des Volkseinkommens geht durch die Hände der Frau, in: Bayern in Zahlen, 15. Jg., 1961, H.1, S. 19–21.
dieselbe „Zur Frauen-Enquête", in: Hauswirtschaft und Wissenschaft, 15. Jg., 1967, H. 2, S. 47–57.

6 Vergl. Walker, K. u. M. Woods: Time Use, Washington 1976, S. 52. Zander, E.: Zeitaufwand für Hausarbeit in ausgewählten privaten Haushalten, BFE-Bericht 1976/2, Karlsruhe 1976.

Zu (1)

Wenn die Dienstleistungen der Familien für die nachwachsende Generation mit der Geldgröße bewertet werden, welche die Gesellschaft benötigte, wenn sie diese Leistungen zu erbringen hätte, bietet sich als möglicher Wert die Kosten eines Heimplatzes im Jahr 1974 an. Aus Angaben der Wohlfahrtsverbände von 1973 ermittelten wir einen Durchschnittswert von 18.000,— DM/Jahr Betriebsausgaben (ohne Abschreibungen) pro Heimplatz (Bett),[7] den wir unseren weiteren Berechnungen zugrundelegen, obwohl die tatsächlichen Kosten 1974 höher liegen dürften.

1974 waren 16,2 Mill. ledige Kinder unter 18 Jahren und weitere 1,26 Mill. junge ledige Erwachsene in Ausbildung von den Familien zu versorgen. Die Betriebsausgaben für eine kollektive Versorgung der nachwachsenden Generation hätten nach den Gegebenheiten der Jahre 1973/1974 folglich mindestens 291 (314)[8] Milliarden DM betragen. Weitere über 9 Milliarden DM Sachleistungen der Krankenversicherungen kämen noch hinzu. ca. 301 (324)[8] Mrd. DM hätte die Gesellschaft also an laufenden Ausgaben anstelle der Familien aufwenden müssen.

Ziehen wir von diesen Gesamtkosten für eine kollektive Versorgung der nachwachsenden Generation den „privaten Verbrauch" derselben einschließlich der Sachleistungen der Krankenversicherungen von 101 (111)[8] Mrd. DM ab (siehe Tabelle 8), so erhalten wir unsere erste Geldgröße, welche den Wert der Dienstleistungen der Familie für die nachwachsende Generation angeben könnte.

Für 1974 betrüge dieser Wert, berechnet nach den alternativen Kosten bei einer kollektiven Versorgung der Kinder 200 (213)[8] Milliarden DM.

Dieser Betrag stellt aber lediglich eine erste sehr grobe Orientierungsgröße über die Bedeutung der familialen Dienstleistungen für die Reproduktion der Gesellschaft dar. Es ist unmöglich, darauf Kosten-Nutzen-Vergleiche aufzubauen. Er soll im weiteren Verlauf der Diskussion nicht weiter berücksichtigt werden.

7 Wir berücksichtigen die Ausgaben für Kinder- und Säuglingsheime von 16.520 DM/Jahr und von Heimen der Fürsorgeerziehung und freiwilligen Erziehungshilfe von 19.090 DM/Jahr.

8 Die Zahlen in Klammern beziehen sich immer auf die Aufwendungen für die 16,2 Mill. ledigen Kinder unter 18 Jahren *zuzüglich* der 1,26 Mill. lediger junger Erwachsener in Ausbildung, die noch von der Familie versorgt werden.

Zu (2)

Wie bereits dargelegt, wird bei dem zweiten Bewertungsverfahren von dem Gedanken ausgegangen, daß Familien, die Kinder zu versorgen haben, Arbeitspotential für diese Kinderversorgung zur Verfügung halten müssen. Sie sind dadurch verhindert, dieses erwerbswirtschaftlich zur Einkommenserzielung einzusetzen.

Mit der Höhe dieses „entgangenen" Erwerbseinkommens der Familien sollen nun die Dienstleistungen der Familien für die nachwachsende Generation bewertet werden.

In diese Modellrechnung gehen folgende Annahmen ein:

- Alle Ehefrauen mit zu versorgenden Kindern und Jugendlichen sind nicht erwerbstätig, ihnen entgeht somit ein Erwerbseinkommen.
- Struktur und Höhe dieses „entgangenen" Erwerbseinkommens entspricht den Erwerbseinkommen der Ehefrauen, die 1974 erwerbstätig waren. Da diese keinesfalls immer vollzeiterwerbstätig waren, kann auch hier nicht von einer Vollzeiterwerbstätigkeit aller ausgegangen werden.[9]

Die Geldgröße, die wir aufgrund dieser Berechnung zur Bewertung der Dienstleistungen der Familien für die nachwachsende Generation ermitteln konnten, beträgt für 1974 89 (96) Mrd. DM.

Es handelt sich hier um den unter den drei zur Diskussion stehenden Bewertungsverfahren niedrigsten Geldbetrag zur Bewertung der Dienstleistungen der Familie für die nachwachsende Generation, der unabhängig von den tatsächlichen Leistungen der Familie nach der Höhe des Verzichts auf Erwerbseinkommen zugunsten der Versorgung von Kindern ermittelt wurde. In ihm spiegelt sich darüberhinaus die aus anderen Gründen bestehende Einkommensdisparität der Frauen gegenüber den Männern.

Zu (3)

Der dritte Weg einer Bewertung der Dienstleistungen für die nachwachsende Generation verlangt zunächst die Ermittlung des Zeitaufwandes der Familien zur Versorgung der Kinder und Jugendlichen. In Zeitbudget-

9 Vgl. dazu Anmerkung 1 in Anhang 2

untersuchungen wird in der Regel in „durch Arbeit gebundene Zeit" und „arbeitsfreie Zeit" gegliedert.

Die Zeit zur Versorgung der Familie läßt sich keiner dieser beiden Zeiten zuordnen, sie ist deshalb einer dritten Kategorie „übrige gebundene Zeit" zuzuordnen.[10] Nun tauchen bei der Festlegung der Grenzen zwischen „Freizeit" und „übriger gebundener Zeit" in den vorliegenden Zeitbudgetuntersuchungen sehr unterschiedliche Annahmen auf. Ist der Spaziergang mit einem Kleinkind z. B. „Freizeit", oder stellt er eine Dienstleistung der Familie für das Kind dar? Ferner könnte im Extremfall der Zeitaufwand für ein Kleinkind einerseits auf 24 Stunden/Tag festgelegt werden — es bedarf der dauernden Anwesenheit einer Pflegeperson —, andererseits ließe sich argumentieren, daß sich ein Jugendlicher und junger Erwachsener ab 15 oder 16 Jahren auch alleine versorgen kann, Versorgungsleistungen der Familie folglich nicht mehr notwendig seien.

Eine weitere Schwierigkeit der Auswertung von Zeitbudgetuntersuchungen ergibt sich dadurch, daß diese auf Personen bzw. Haushalte bezogen sind, dabei aber nicht unterschieden wird nach Zeitaufwendungen für Kinder und Jugendliche und solche für Erwachsene und Erwerbstätige. Andere Untersuchungen beziehen sich wiederum nur auf die Zeiten, welche die Familien mit ihren Kindern verbringen. Hiermit sind einerseits nicht unbedingt alle Zeitaufwendungen für Dienstleistungen für die nachwachsende Generation erfaßt, andererseits werden „Freizeiten" der Familie mitgerechnet, die keine Dienstleistungen erbringen (z. B. der gemeinsame Kino- oder Schwimmbadbesuch mit Jugendlichen). Schließlich kommt hinzu, daß es bei den Erfassungsmethoden von Zeitaufwendungen noch sehr große Unterschiede im Genauigkeitsgrad gibt.

Entsprechend dem Ziel unserer Studie, zu einer Geldgröße zur Bewertung der Dienstleistungen der Familien für die nachwachsende Generation für das Jahr 1974 zu gelangen, kamen nur Zeitstudien in Betracht,

- welche die Haushalte nach Zahl und Alter der Kinder unterscheiden,
- die eine genügend große Anzahl von Haushalten untersuchen,
- die ihre Untersuchungsmethode und die Ergebnisse bis ins Detail nachvollziehbar darstellen und
- bei denen eine eindeutige Abgrenzung der als Arbeit zu bezeichnenden Tätigkeiten zur Versorgung der Familie von der als „Freizeit" zu

10 Vgl. dazu Anmerkung 2 in Anhang 2

bestimmenden Zeit, in welcher Kinder auch betreut und erzogen werden, erfolgt.

Nach unserer Kenntnis der im In- und Ausland vorliegenden Zeitbudgetuntersuchungen entspricht nur eine Untersuchung aus den USA diesen Anforderungen: Walker, K.R. und Woods, M.E.: Time Use: A Measurement of Household Production of Family Goods and Services, Washington 1976.

Auf der Basis dieses Materials ermittelten wir die Rechengrößen zur Schätzung des Zeitaufwandes der Familien für die nachwachsende Generation in der Bundesrepublik Deutschland für 1974.[11]

Wie aus Tabelle 9 hervorgeht, nimmt mit steigender Kinderzahl die Zahl der Stunden, die der Kinderversorgung je Kind zugeordnet werden kann, ab; auch wird die Zeit für die Versorgung der Erwachsenen knapper.

Tabelle 9:

Arbeitszeitaufwendungen für Haushalt und Familienpflege der Familie nach der Kinderzahl

Familientyp Ehepaar mit . . . . . Kindern	Stunden pro Tag		
	Tägliche Aufwendungen insgesamt	davon für Kinder (insgesamt)	für Erwachsene
0 Kinder	6.3	–	6.3
1 Kind	9.1	4.3	4.8
2 Kinder	10.7	6.5	4.2
3 Kinder	11.4	7.6	3.8
4 u. m. Kinder	13.0	9.9	3.1

Quelle: Walker, K. and M. Woods, a. a. O., S. 264

Die ermittelten Schätzgrößen scheinen nach unserer Kenntnis der Ergebnisse aus Haushaltungsanalysen (Fallstudien) realistisch und gut belegbar zu sein. Sie beziehen sich auf klar abgrenzbare Dienstleistungen, sie umfassen dabei nicht die elterlichen Fürsorge- und Erziehungsleistungen insgesamt. Sie stellen somit einen Mindeststandard dar.

11 Vgl. dazu Anmerkung 3 im Anhang 2 Beschreibung der Ermittlungen der Arbeitszeit

Tabelle 10 zeigt, daß 1974 von den Familien täglich 52.3 (56.3) Mill. Stunden zur Versorgung der nachwachsenden Generation aufgewandt wurden.

Tabelle 10:

Geschätzter Zeitaufwand der Familien für die nachwachsende Generation 1974 in Stunden/Tag

Familientyp Ehepaar mit . . . . .Kindern	Arbeitszeitaufwand für Kinder pro Fam. Std./Tag	Anzahl der Familien[1] (1000)	Arbeitszeitaufwand für Kinder[1] (1000 Std./Tag)
1 Kind	4,3	4 090 (4383)	17 587 (18 847)
2 Kinder	6,5	3 054 (3304)	19 851 (21 476)
3 Kinder	7,6	1 178 (1283)	8 953 (9 751)
4 u. m. Kinder	9,9	598 (633)	5 920 (6 266)
Insgesamt	5,9	8 920 (9603)	52 311 (56 340)

1 Zahlen in Klammern beziehen sich auf die gesamte Zahl der Kinder, die in Familien versorgt werden, also einschl. der 18–28jährigen, die in Ausbildung stehen.
Quelle: errechnet nach K. Walker and M. Woods a.a.O. S. 264

Ein weiteres Problem stellt die Bestimmung eines Bruttostundenlohnes zur Bewertung der Arbeitszeiten dar. Auch hier bieten sich zwei Wege an.[12] Beim ersten Verfahren wird davon ausgegangen, daß Frauen Leistungen im Erwerbsleben und/oder in den Familien erbringen und daß die Leistungen der Familienhausfrauen nach der Entlohnung der Frauen, die im Erwerbsleben stehen, bewertet werden können. Der in dieser Weise errechnete gewogene Bruttostundenlohn betrug für 1974 für Arbeitnehmerinnen 7,88 DM/Stunde.

Ein zweites Verfahren zur Bewertung des Zeitaufwandes der Familie mit einem Stundenlohn basiert auf summarischen Arbeitsplatzbewertungen für Hausfrauen und darüber hinaus auf der Rechtssprechung, die bei Schadensersatzansprüchen der Familie Kosten einer annähernd vergleichbaren Ersatzkraft" für das Ausfallen der Hausfrau in der Höhe von BAT VIII bis BAT VI festlegten.

Der auf diesem Weg errechnete Bruttostundenlohn zur Bewertung des Zeitaufwandes der Familie beträgt für 1974 DM 10,97.

12 Vgl. dazu Anmerkung 4 in Anhang 2

Aus Tabelle 11 ist ersichtlich, daß der Zeitaufwand der Familien, bewertet nach einem Bruttostundenlohn für eine *„vergleichbare Ersatzkraft für die Hausfrau", einen jährlichen Geldbetrag von 210 (226) Mrd. DM ergibt; der nach einem gewogenen Bruttostundenlohn berechnete Betrag ist niedriger und liegt bei 150 (162) Mrd. DM.*

Der Beirat hat sich entschieden, im weiteren Verlauf der Untersuchung mit dem Betrag von 162 Mrd. DM weiterzurechnen. Das heißt: Erstens werden bei der Berechnung dieser Geldgröße alle Dienstleistungen der Familie für ledige Kinder unter 18 Jahren zuzüglich derjenigen Dienstleistungen für die 1.26 Mill. ledigen jungen Erwachsenen in Ausbildung, die noch in der Familie versorgt werden, berücksichtigt. Ferner wurde zweitens zur Bewertung des Zeitaufwandes der gewogene Bruttostundenlohn der Arbeitnehmerinnen in der Bundesrepublik Deutschland gewählt. Dieser ist erheblich niedriger als der Bruttostundenlohn für eine durch die Rechtsprechung bestimmte vergleichbare Ersatzkraft für die Hausfrau.

Der Beirat kann möglichen Einwendungen entgegentreten, die darauf zielen, diese Schätzgrößen für übertrieben hoch zu halten. Es kann im Gegenteil davon ausgegangen werden, daß diese eher einen Mindestwert der Dienstleistungs-aufwendungen der Familien für die nachwachsende Generation widerspiegeln.

So ist darauf hinzuweisen, daß Frauenarbeit strukturell unterbewertet wird; auch geht in die hier durchgeführten Berechnungen nicht die Tatsache ein, daß die Mutter weit über den Normalarbeitstag hinaus sozusagen einen Bereitschaftsdienst durchführt.

Zu beachten ist allerdings, daß in diese Überlegungen zur Quantifizierung der Leistungen der Familien für die nachwachsende Generation keine Annahmen über die Qualität der von der Familie erbrachten Arbeitsleistungen für Kinder eingehen. Es ist schon schwer genug, anhand des in der Bundesrepublik Deutschland vorhandenen Datenmaterials den quantitativen Umfang der Versorgungsleistungen abzuschätzen. Für die Bestimmung der Qualität der familialen Versorgungsaufwendungen für Kinder müßten grundsätzlich andere Maßstäbe gefunden werden. Trotz vieler noch ungelöster Probleme sollte es Aufgabe der Familienhaushaltsforschung sein, operationale Qualitätsmaßstäbe zu finden und Untersuchungen einzuleiten, in denen die Quantität und Qualität der Versorgungsleistungen der Familien für Kinder operational abgegrenzt und bewertet werden können.

Tabelle 11:
Arbeitszeitaufwendungen für Kinder, mit Bruttolohnansätzen bewertet, 1974[1]

Arbeitszeitaufwand für Kinder insgesamt	Monatliche Bruttolöhne und -Gehälter		Bruttostundenlohn (Monatslohn dividiert durch 173,3)		Bruttovergleichsanspruch pro Tag / pro Jahr (365 Tage)			
	nach BAT VII	d. Arb. Ang./Beamt. gew. ø	nach BAT VII	gew. ø	nach BAT VII	gew. ø	nach BAT VII	gew. ø
1000 Std./Tag	DM/Monat		DM/Stunde		1000 DM/Tag		Mill. DM/Jahr	
52 311 (56 340)	1900,56	1366,36	10,97	7,88	573 852 (618 050)	412 211 (443 959)	209 456 (225 588)	150 457 (162 045)

1 Vgl. dazu Anmerkung 4 in Anhang 2.)
2 Die Zahlen in Klammern beziehen sich auf die Gesamtheit der Zahl der Kinder und Jugendlichen, also einschl. der 18–28jährigen, die in Ausbildung stehen

Quelle: errechnet nach Walker, K. and M. Woods, a a.O. S. 264 DIW Vierteljahrsheft, Heft 4, 1976, S. 218.

Die hier vorgenommenen, in monetären Größen dargestellten Bewertungen der Arbeitsleistung der Familien für die nachwachsende Generation berücksichtigen folglich immer nur den quantitativen Aspekt. Liebe und Zuneigung, die Eltern ihren Kindern geben und die Kinder erwidern, Freude und Glück, aber auch die Sorgen und Ängste, Belastungen und Beanspruchungen, welche das Familienleben mit sich bringt, mußten außerhalb der Überlegungen bleiben. Hier interessiert lediglich die Familie als Versorgungssystem, das Geld, Güter und Dienste für die Versorgung der nachwachsenden Generation bereitstellt. Trotz dieser Reduktion der eigentlichen Leistung der Familie auf ein ökonomisch abgrenzbares Minimum sind die Endsummen beachtlich. Eine rationale Gesellschaftspolitik wird diese Leistungen in Zukunft stärker zu berücksichtigen haben.

Zusammenfassend läßt sich auf Grund des dargestellten Vorgehens zur Ermittlung des Aufwands der Familie für die nachwachsende Generation für das Jahr 1974 feststellen: Zu den Geldaufwendungen von circa 111 Mrd. DM ist ein in Geld ausgedrückter Zeitaufwand in Höhe von 162 Mrd. DM hinzuzurechnen. Insgesamt ergibt sich somit ein in Geld ausgedrückter Aufwand der Familie für die nachwachsende Generation in Höhe von circa 273 Mrd. DM.

2. Aufwendungen der außerfamilialen Träger, dargestellt in monetären Größen.

Die in dieser Untersuchung berücksichtigten außerfamilialen Träger umfassen die Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände), die sozialen Versicherungen und die Wohlfahrtsverbände. Es werden alle Leistungen für die nachwachsende Generation erfaßt, unabhängig davon, ob die Kinder innerhalb oder außerhalb von Familien aufwachsen. Außerdem sind die Leistungen an Familien mit einbezogen, die wegen des Vorhandenseins von Kindern gewährt werden; so werden beispielsweise Aufwendungen für die medizinische Versorgung einer Mutter dann als Leistungen für die nachwachsende Generation behandelt, wenn sie im Zusammenhang mit der Geburt oder des Aufziehens eines Kindes gewährt werden. Ferner werden zur nachwachsenden Generation grundsätzlich alle Kinder gezählt, die noch von ihren Eltern unterhalten werden. Jedoch mußten aus statistischen Gründen gewisse Vereinfachungen eingeführt werden. So wurde bei allen Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren vermutet, daß der Unterhalt durch die Eltern erfolgt. Andererseits wurden die über 18-jährigen noch in der Ausbildung befindlichen Jugendlichen nur bis zur Vollendung des 28. Lebensjahres erfaßt. Die erste Abgrenzung führt zu einer Über-, die zweite zu einer Unterschätzung der Kinder- und Jugendlichenzahl; insgesamt sind die dadurch eintretenden Fehler aber vertretbar.

Weiter wird zwischen kollektiven und individuellen Leistungen unterschieden. Bei den ersteren werden Güter und/oder Dienstleistungen allen oder einer Gruppe von Staatsbürgern zur Nutzung angeboten, ohne daß dafür ein Marktpreis zu zahlen ist, die Inanspruchnahme der Leistungen ist mit anderen Worten für jeden Interessierten ohne Zahlung eines Marktpreises (was Elternbeiträge für den Kindergartenbesuch u. ä. nicht ausschließt) möglich. Diese Leistungen werden nicht als Einkommen der Nutznießer angesehen.

Es stellt sich hierbei die Frage, ob nicht alle gegen ein spezielles Entgelt von der öffentlichen Hand angebotenen Güter und Dienstleistungen den individuellen Leistungen zugerechnet werden müßten; denn die individuelle Inanspruchnahme ist ohne Schwierigkeiten festzustellen, und es bedarf eines „Kaufaktes" wie im marktwirtschaftlichen Bereich, um das Gut oder die Dienstleistung zu nutzen. Im folgenden wurden jedoch Sachleistungen der öffentlichen Hand dann dem kollektiven Bereich zugerech-

net, wenn das Entgelt nur einen Teil der Herstellungskosten deckt. Das trifft insbesondere für das Angebot von Plätzen in Kindergärten, -krippen und -horten zu.

Dadurch wird auch das gesamte Angebot von öffentlichen Bildungseinrichtungen dem kollektiven Bereich zugeordnet; das gleiche gilt für das Angebot von Heimplätzen. Bei diesen besteht allerdings teilweise eine Kostenbeteiligung der Familien, diese ist aber im allgemeinen niedrig, deckt also normalerweise nicht die Herstellungskosten. Praktisch läuft dieses Vorgehen darauf hinaus, daß fast nur Geldleistungen (Transferleistungen an private Haushalte) als Individualleistungen angesehen wurden. Allerdings wurden die Sachleistungen der Krankenversicherungen ebenfalls als Transfereinkommen den privaten Haushalten zugerechnet. Dadurch war es möglich, alle von Krankenversicherungen erbrachten Leistungen (Sach- und Geldleistungen) als Bestandteil der privaten Einkommen zu behandeln. Somit werden die so definierten individuellen Leistungen den jeweiligen Empfängern als Einkommen zugerechnet.

Da der Bund sich bei Erfüllung seiner Aufgaben in erheblichem Maße der Verwaltung der Länder und Gemeinden bedient, sind seine finanziellen Belastungen größer, diejenigen der Länder und Gemeinden kleiner, als dies in den folgenden Tabellen zum Ausdruck kommt. Für die Wohlfahrtsverbände, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erhebliche öffentliche Mittel erhalten, gilt Entsprechendes, wie für die Länder und Gemeinden.

Das Abstellen der Tabellen auf das Erfüllungsprinzip hat zur Folge, daß Zahlungen an Träger (Zuwendungsempfänger), die nicht in die Tabellen aufgenommen sind, unberücksichtigt bleiben. Um diesen Betrag, der eine Größenordnung von etwa 2 Mrd. DM erreichen dürfte, sind die Aufwendungen für die nachwachsende Generation zu niedrig ausgewiesen. So fehlen z. B. Ausgaben des Bundes für Beratungsstellen, die von privaten Organisationen getragen werden.

Die Aufwendungen von Bund und Ländern wurden durch eine Auswertung ihrer Haushalte ermittelt; als Grundlage wurden die Haushaltspläne verwendet. Der Mangel, daß der Vollzug der Haushalte vom Plan und damit auch die tatsächlichen Ausgaben von den Haushaltsansätzen oft nicht unerheblich abweichen, mußte in Kauf genommen werden, da nur die Angaben im Haushaltsplan so detailliert sind, daß die Leistungen für Familien und Kinder ermittelt werden konnten. Aber auch bei den Einzelpositionen (Titeln) und bei Verwendung der in den Fußnoten enthaltenen Erläuterungen blieb eine Reihe von Positionen übrig, bei denen die der nachwachsenden Generation zuzurechnenden Anteile geschätzt werden

mußten. Die Tabelle 9 A im Anhang 3 zeigt, welcher Anteil der verschiedenen Ausgaben als für die nachwachsende Generation relevant angesehen wurde. Die in den Personalausgaben enthaltenen Kinderzuschläge wurden dem Sozialbericht entnommen und zum Teil geschätzt.

Die Daten für die Gemeinden wurden durch eine vom Deutschen Städtetag durchgeführte Befragung ermittelt, die durch das Statistische Bundesamt aufbereitet wurde.[1]

Große Schwierigkeiten machte die Beschaffung der Daten für die Wohlfahrtsverbände, da sie nur einigen großen Wohlfahrtsverbänden in ersten Ansätzen bekannt sind. Dank der tatkräftigen Hilfe durch das Diakonische Werk konnte auch diese Lücke geschlossen werden, wobei die bestehenden Fehlergrenzen sich in vertretbaren Größenordnungen halten.

Steuerermäßigungen für Kinder — den größten Posten machten die vor der Kindergeldreform 1974 letztmals gewährten Kinderfreibeträge in der Einkommenssteuer aus — sind in Höhe von 6,42 Mrd. DM in den individuellen Leistungen enthalten. Auch sie dürften unterschätzt sein, da es nicht möglich war, den infolge des Vorhandenseins von Kindern erhöhten Ermäßigungsbetrag z. B. bei den Sonderausgaben oder den außergewöhnlichen Belastungen zu ermitteln.

Die Individualleistungen wurden nach den wichtigsten Verwendungsbereichen des Einkommens der privaten Haushalte aufgeteilt. Dabei wurden zweckgebundene Leistungen wie Wohngeld und Ausbildungshilfen dem entsprechenden Verwendungsbereich Wohnung und Bildung in voller Höhe zugerechnet. Nicht zweckgebundene Einkommensübertragungen wie das Kindergeld und die Kinderzuschläge im öffentlichen Dienst und bei den Sozialleistungen wurden entsprechend der aus den Haushaltsrechnungen gewonnenen Aufteilung des für Kinder verfügbaren Einkommensbetrages auf die Verwendungsbereiche zugerechnet (vgl. Anhang 3 Tab. 10 A).

Tab. 12 vermittelt einen Überblick über die Leistungen nach Trägern, nach der Form der Leistung und nach Verwendungsbereichen.

1 Beiden gebührt Dank für die Unterstützung der Arbeit des Beirates. Der Landkreistag hat seine Unterstützung in letzter Minute zurückgezogen, wodurch der Erfolg der Befragung in Frage gestellt wurde. Die Zahlen für die Gemeinden insgesamt beruhen deshalb auf einer mit Unsicherheiten belasteten Hochrechnung.

Tabelle 12:

Aufwendungen der außerfamilialen Träger. Leistungen der öffentlichen Hand[1] und der Wohlfahrtsverbände für die nachwachsende Generation 1974 in Mrd. DM

12 a) kollektiv

Verwendungszweck	Bund	Länder	Gemeinden	Soziale Versicherungen	Wohlfahrtsverbände	Insgesamt
1) Ernährung	–	0,07	–	–	–	0,07
2) Bekleidung	–	–	–	–	–	–
3) Wohnung	0,33	1,75	0,12	–	0,95	3,15
4) Bildung u. Erziehung	2,42	24,32	9,67	–	3,34	39,75
5) Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen	–	0,03	–	0,05	–	0,08
6) Gesundheit und Mutterschaft	0,01	0,27	0,56	0,20	0,37	1,41
7) Freizeit und Sport	0,17	0,09	0,59	–	0,39	1,24
8) Sonstiges	–	0,01	–	–	0,05	0,06
9) Doppelzählungen	–	–0,30	–0,26	–	–	–0,56
Insgesamt:	2,93	26,24	10,68	0,25	5,10	45,20

1 Zuwendungen an Dritte in Höhe von etwa 2 Mrd. DM sind in den Ausgaben nicht enthalten.

12 b) individuell

Verwendungszweck	Bund	Länder	Gemeinden	Soziale Versicherungen	Wohlfahrtsverbände	Insgesamt
1) Ernährung	1,89	1,46	0,93	1,78	–	6,06
2) Bekleidung	0,92	0,71	0,37	0,80	–	2,80
3) Wohnung	2,02	2,05	0,62	1,94	–	6,63
4) Bildung u. Erziehung	2,34	2,07	0,37	1,16	–	5,94
5) Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen	–	–	–	0,25	–	0,25
6) Gesundheit und Mutterschaft	0,65	1,18	0,57	11,22	–	13,62
7) Freizeit u. Sport	0,60	0,46	0,16	0,57	–	1,79
Insgesamt:	8,42	7,92	3,02	17,72	–	37,08

12 c) Gesamt[1, 2]

Verwendungszweck	Bund	Länder	Gemeinden	Soziale Versicherungen	Wohlfahrtsverbände	Insgesamt
1) Ernährung	1,89	1,53	0,93	1,78	–	6,13
2) Bekleidung	0,92	0,71	0,37	0,80	–	2,80
3) Wohnung	2,35	3,80	0,74	1,94	0,95	9,78
4) Bildung u. Erziehung	4,76	26,39	10,04	1,16	3,34	45,69
5) Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen	–	0,03	–	0,30	–	0,33
6) Gesundheit und Mutterschaft	0,66	1,45	1,13	11,42	0,37	15,03
7) Freizeit u. Sport	0,77	0,55	0,75	0,57	0,39	3,03
8) Sonstiges	–	0,01	–	–	0,05	0,06
9) Doppelzählungen	–	–0,30	–0,26	–	–	–0,56
Insgesamt:	11,35	34,16	13,70	17,97	5,10	82,28

1 Zuwendungen an Dritte in Höhe von etwa 2 Mrd. DM sind in den Ausgaben nicht enthalten.
2 einschl. von Steuervergünstigungen in Höhe von 6,42 Mrd. DM.

Das Schwergewicht der Leistungen liegt bei den Ländern, auf die etwa 42. v.H. aller Leistungen entfallen, gefolgt von den sozialen Versicherungen (Gesetzliche Rentenversicherung, Lastenausgleichfonds, Kriegsopferversorgung) mit 22 v.H. Der Anteil des Bundes mit gut 14 v.H. hat sich durch die Kindergeldreform allerdings erheblich erhöht, weil die Leistungen um etwa 60 v.H. aufgestockt wurden und die Arbeitsamtsanstelle der Finanzamtslösung gewählt wurde, wodurch die Länder und Gemeinden entlastet wurden.

Bildung und Erziehung sowie Gesundheit und Mutterschaft bilden die beiden Schwerpunkte der Leistungen. Auf sie entfallen etwa drei Viertel der gesamten Aufwendungen. Die Bildungsausgaben begründen auch den erwähnten hohen Anteil der Länder an den gesamten Leistungen für die nachwachsende Generation. Bei der Befriedigung der Grundbedürfnisse Nahrung, Bekleidung und Wohnung ist der Anteil der öffentlichen Hilfen dagegen niedriger; der größte Teil dieser Aufwendungen wird von den Familien für die Kinder selbst getragen. Der Schwerpunkt der Aufwendungen für die Gesunderhaltung der nachwachsenden Generation liegt dagegen bei den sozialen Versicherungen (Gesetzliche Krankenversicherung). Sie tragen etwa drei Viertel der dafür aufgewendeten Mittel. Diese Feststellung, die auf die „beitragsfreie" Mitversicherung von Familienangehörigen in den gesetzlichen Krankenkassen zurückgeht, besagt allerdings nicht, daß die Familien mit Kindern in dieser Höhe von Krankheitskosten entlastet werden. Die allgemeinen Beiträge aller Versicherten mußten entsprechend erhöht werden. Aufgrund der relativ geringen Zahl der Alleinstehenden und ihrem unterdurchschnittlich hohen Einkommen kann man annehmen, daß etwa 90 v.H. der für die Versicherung von Familienangehörigen (Ehefrauen und Kinder) benötigten Mittel von den Verheirateten selbst aufgebracht werden müssen.

Dieses Beispiel zeigt auch die Grenze der Aussagefähigkeit der Tab. 12 auf. Es wird lediglich gezeigt, in welcher Höhe für die nachwachsende Generation Mittel zur Verfügung gestellt werden. In welchem Umfang die Familien, die diese Leistungen erhalten, definitiv besser gestellt werden, ist dagegen nicht zu erkennen, weil die Belastung durch die Aufbringung der Finanzierungsmittel — das gilt in gleicher Weise für eine Steuer wie für eine Beitragsfinanzierung — nicht dargestellt ist. Aus den Zahlen kann also weder für kollektive noch für individuelle Leistungen das Ausmaß der Besserstellung der Familien mit Kindern abgeleitet werden.

Die kollektiven Leistungen mit dem Schwerpunkt bei Bildung und Gesundheit übersteigen die individuellen Leistungen an die Familien mit Kinder um mehr als das Doppelte. Das Ausmaß der familienersetzenden und

-ergänzenden Maßnahmen ist in diesem Bereich folglich größer als dasjenige der familienunterstützenden.

Ein kollektives Angebot überwiegt allerdings nur bei der Bildung, was aber aufgrund des großen Gewichts der Bildungsausgaben zu einem Übergewicht der kollektiven Form der Leistungen insgesamt führt. Der höchste Anteil individueller Hilfen besteht außer der Bekleidung (100 v. H.) bei der Ernährung (99 v. H.). Auch bei den Leistungen für Gesundheit und Wohnung überwiegen die individuellen Hilfen (Anteil: rd. 91 v. H. bzw. 68 v. H.).

Bei den Individualleistungen sind Hilfen mit und ohne Verwendungsauflagen zu unterscheiden. Die Leistungen ohne Zweckbindung (Kindergeld, Kinderzuschläge, Waisenrenten und der ganz überwiegende Teil der Steuerermäßigungen), durch die die Selbstverantwortung der Familie für die Verwendung des Einkommens erhalten bleibt, überwiegen hierbei. Auf sie entfallen etwa 62 v. H. der Aufwendungen. Zweckgebunden sind das Wohngeld, die Ausbildungsförderung und die Leistungen im Krankheitsfall.

Ferner ist neben der Beteiligung des öffentlichen Bereichs und der Familien die Beteiligung der Wohlfahrtsverbände an dem Aufziehen der nachwachsenden Generation von wesentlicher Bedeutung. Zwar macht ihr gesamter Anteil an den Leistungen nur etwa 6 v. H. aus; darüber hinaus stammt ein großer Teil der Finanzierungsmittel einerseits von der öffentlichen Hand, womit entsprechende Verwendungsauflagen verbunden sind, andererseits von den Benutzern der von ihnen unterhaltenen Einrichtungen. Die eigenen Mittel der Wohlfahrtsverbände belaufen sich auf 1–2 Mrd. DM jährlich. Trotz dieses relativ geringen Gesamtanteils liegt jedoch die Bedeutung der Wohlfahrtsverbände vor allem darin, daß sie in Teilbereichen einen überwiegenden Anteil an den Leistungen aufweisen.

Zum Teil historisch bedingt, zum Teil, weil die Wohlfahrtsverbände sich elastischer als die staatliche Bürokratie neuen Bedürfnissen anzupassen scheinen konzentriert sich ihre Tätigkeit wie die Tab. 13 zeigt, auf die Bereiche vorschulische Erziehung, Erziehung in besonderen Lebenslagen und Hilfen bei Ausfall der Eltern.

Ihre Leistungen im Bereich der Krankenversorgung kommen wegen der von den privaten Haushalten aufzubringenden Krankenhauskosten nicht voll zum Ausdruck. Im vorschulischen Bereich entfällt auf sie nach Abzug

Tabelle 13:

Kollektive Leistungen der öffentlichen Hand und der Wohlfahrtsverbände an Familien und Kinder in Mill. DM 1974[1]

Tatbestand	Bund	Länder	Gemeinden	Soziale Versicherung	Wohlfahrtsverbände	Insgesamt
I) Nahrung						
1) Beratung	–	2	–	–	–	2
2) Gemeinschaftsverpflg.	–	73	–	–	–	73
II) Kleidung	–	–	–	–	–	–
III) Wohnung						
Objektförderung	329	1749	117	–	953	3148
IV) Bildung u. Erziehung						
1) Beratung	–	8	23	–	39	67
2) Vorschul. Erziehung	2	30	360	–	1400	1792
3) Schulbildung	278	14881	7763	–	–	22922
4) Hochschulbildung	2015	8443	5	–	–	10462
5) Befördg. Leistungen	–	467	195	–	–	662
6) Lehr- u. Lernmittel	–	269	446	–	–	715
7) Forschung u. Experimente	107	126	–	–	–	234
8) Polit. Erziehung	8	9	–	–	–	18
9) Verkehrserziehg.	1	2	3	–	–	7
10) Erziehg. i. besond. Lebenslagen/Behinderte Kinder	6	75	442	–	880	1403
11) Ausfall d. Eltern	–	4	484	–	1004	1491
12) Ehe- u. Fam. Beratung	–	14	1	–	18	33
V) Schaffung u. Sicherung des Arbeitsplatzes						
1) Bekämpfung d. Jugendarbeitslosigkeit	–	–	–	50	–	50
2) Jugendarbeitsschutz	–	34	–	–	–	34
VI) Gesundheit u. Mutterschaft						
1) Beratung	–	1	7	–	10	18
2) Vorsorge	9	53	300	200	–	562
3) Behandlung	–	210	236	–	254	700
4) Mutterschaft	–	5	19	–	94	118
5) Rehabilitation	–	–	–	–	8	8
VII) Freizeit und Sport						
1) Sport u. Sportförderg.	91	39	219	–	–	350
2) Freizeit u. Erholung	80	51	465	–	390	985
VIII) Sonstiges	1	12	–	–	45	58
IX) Insgesamt:	2927	26554	10944	250	5095	45770

1 Zuwendungen an Dritte in Höhe von etwa 2 Mrd. DM sind i. d. Ausg. nicht enth.

der Elternbeiträge trotz ehrenamtlicher Mitarbeiter mehr als drei Viertel der Ausgaben. Weiter liegt die Erziehung von Kindern, die behindert sind oder deren Eltern ausgefallen sind, zu etwa zwei Drittel in ihren Händen. Auch im Bereich Freizeit und Erholung fällt ihre Mitwirkung mit etwa 40 v. H. der Mittel erheblich ins Gewicht.

Ferner kommen die nach dem Inkrafttreten des umstrittenen Krankenhausfinanzierungsgesetzes nunmehr durch den Staat aufzubringenden Finanzierungsmittel für Investitionen in den Zahlen von 1974 noch nicht zum Ausdruck. Deshalb ist es nicht verwunderlich, daß hier noch auf die Wohlfahrtsverbände etwa 36 v. H. der Investitionsausgaben bei einem Bettenanteil von 40 v. H. entfielen.

Diese in der Tab. 13 gegebene tiefe Aufgliederung ist allerdings nur für die kollektive Form der Leistungen möglich; die individuellen Leistungen müssen der Systematik der Haushaltsrechnungen angepaßt werden und können, wenn überhaupt eine gleiche Gliederung wie für die kollektiven Leistungen erreicht werden soll, nur für die in der Tab. 12 b ausgewiesenen sieben großen Verwendungsbereiche (ohne Sonstiges) unterteilt werden.

Die detaillierte Gliederung der Tab. 13 zeigt, daß die Förderung von Forschungen im Bereich der Familienpolitik im Verhältnis zu der Förderung der Forschung durch die öffentliche Hand in anderen Bereichen nur unbedeutend ist, obwohl die Familie in der Gesellschaft eine zentrale Rolle ausfüllt. Von den kollektiven Leistungen in Höhe von rd. 45 Mrd. entfallen nur 234 Mill. DM (0,5 v. H.) auf die Forschung. Die Kosten der Beratung von Familien auf den verschiedenen Gebieten (Ernährung, Erziehung, Ehe, Gesundheit) liegen mit 120 Mill. DM noch niedriger, obwohl sie angesichts des hohen Anteils kollektiver Leistungen, über deren Inanspruchnahme die Familie entscheiden muß, und des großen Gewichts nicht zweckgebundener Hilfen bei den Individualleistungen sehr wichtig ist; die Familie ist angesichts der für sie nur schwer überschaubaren komplexen Zusammenhänge bei dem Aufziehen der nachwachsenden Generation vielfach überfordert, die richtige Entscheidung zu treffen. Allerdings gehören die Aufwendungen der öffentlichen Hand für die Beratung zu den stark überproportional gestiegenen Ausgabenbereichen, so daß eine gewisse Anpassung an das verstärkte Beratungsbedürfnis festzustellen ist. Die Bedeutung der außerfamilialen Träger bei der Finanzierung der Gesamtaufwendungen für die nachwachsende Generation wird deutlich, wenn wir die Hilfen des Staates und der freien Wohlfahrtsverbände in Höhe von 82 Mrd. dem Aufwand der Eltern in Höhe von 74 Mrd. (111 Mrd. Gesamtausgaben abzüglich 37 Mrd. staatlicher Individualleistungen) gegenüberstellen, die diese 1974 aus eigenen Mitteln aufgebracht haben. Der Anteil der Staatshilfen (37 Mrd.) an den von der Familie zu leistenden Ausgaben (111 Mrd.) beträgt somit etwa ein Drittel.

3. Aufwendungen der außerfamilialen Träger, dargestellt anhand nicht-monetärer Kriterien

Im vorhergehenden Abschnitt wurden die Leistungen außerfamilialer Träger für Kinder, Jugendliche und Familien nach Art und Umfang mit Hilfe finanzieller Aufwendungen beschrieben. Andererseits lassen sich zumindest die kollektiven Leistungen prinzipiell auch unter Verwendung nichtmonetärer, gleichwohl quantitativer Kriterien sowie qualitativer Kriterien charakterisieren. Dies ist insbesondere deshalb sinnvoll, weil solche Kriterien anders geartete Informationen vermitteln als das Kriterium der finanziellen Aufwendung, so daß zusätzliche, die bisherige Analyse ergänzende Einsichten in die Struktur kollektiver Leistungen außerfamilialer Träger gewonnen werden können. So können beispielsweise sachliche und personelle Kriterien zusätzliche Kenntnisse über die Struktur kollektiver Leistungen liefern.

Von diesen grundsätzlichen Feststellungen zu unterscheiden ist allerdings die Frage, wieviel das verfügbare empirische Material hergibt, um die als sinnvoll erachtete Ausweitung der Analyse kollektiver Leistungen außerfamilialer Träger auch realisieren zu können. Bei Prüfung des für die Bundesrepublik Deutschland vorhandenen Materials stellt man fest, daß in dieser Hinsicht über die Wohlfahrtsverbände mehr Informationen vorliegen als über die öffentliche Hand. Es ist deshalb zweckmäßig, zunächst die Einrichtungen der einzelnen Wohlfahrtsverbände zu untersuchen.

3.1. Nicht-monetäre Kriterien kollektiver Leistungen der Wohlfahrtsverbände[1]

Zu den nicht-monetären, jedoch quantitativen Kriterien kollektiver Leistungen der Wohlfahrtsverbände rechnen wir:

1. Sachliche Leistungen. Diese erfassen wir durch die *Zahl* der Einrichtungen, die zur „Produktion" kollektiver Leistungen verfügbar sind, wobei der Begriff „Einrichtung" inhaltlich sehr weit gefaßt werden sollte; durch die Größe der Einrichtungen, die an sachlichen Kriterien wie Zahl der verfügbaren Plätze oder Betten gemessen werden kann, und schließlich auch durch die sachliche *Ausstattung* der Einrichtungen, wie etwa vorhandene Apparaturen in Krankenhäusern, Ausstattung von Kindergärten mit Spielzeug oder Raumausstattung von Heimen.

   Im Prinzip vergleichbare Informationen liegen aufgrund der von den einzelnen Wohlfahrtsverbänden zur Verfügung gestellten Statistiken allein für die Zahl und Größe der Einrichtungen vor, so daß die sachlichen Leistungen der Wohlfahrtsverbände nur mit diesen beiden Kriterien beschrieben werden können.

2. Personelle Leistungen — von der Seite der Leistungserstellung her betrachtet. Diese können erfaßt werden durch die Zahl der Mitarbeiter in den Einrichtungen, gegliedert nach Vollzeitbeschäftigten, Teilzeitbeschäftigten und ehrenamtlichen Mitarbeitern, und ferner durch die Zahl der von den Mitarbeitern aufgewendeten Stunden, differenziert nach Art der erbrachten Leistungen (Beratung, Betreuung, Krankenpflege usw.) und nach dem Ausbildungsstand der Mitarbeiter. Die verfügbaren statistischen Daten erlauben eine Beschreibung der personellen Leistungen der Wohlfahrtsverbände von der Seite der Leistungserstellung aus gesehen durchgängig nur mit Hilfe der Kriterien der Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten. Über die ehrenamtlichen Mitarbeiter liegen — obwohl diese gerade bei den Wohlfahrtsverbänden in verschiedenen Einrichtungen eine große Rolle spielen — nur sehr unvollständige Informationen vor, so daß sie in die Analyse nicht einbezogen werden konnten. Das gleiche gilt für die anderen genannten Kriterien personeller Leistungen.

3. Personelle Leistungen — von der Seite des Leistungsempfanges her betrachtet. Diese Leistungen erfassen wir durch die Zahl der betreuten oder behandelten Personen; alternativ durch die Zahl der betreuten oder behandelten Fälle oder der Betreuungs- und Behandlungstage. Einige Wohlfahrtsverbände sind in der Lage, sporadisch Informationen über diese Kriterien kollektiver Leistungen zu geben. Diese reichen jedoch bei weitem nicht aus, um damit sinnvolle Aussagen über die gesamten kollektiven Leistungen der Wohlfahrtsverbände treffen zu können. Zusammenfassend betrachtet lassen sich gegenwärtig nur vier nicht-monetäre quantitative Kriterien zur Darstellung der kollektiven Leistungen der Wohlfahrtsverbände verwenden: Die *Zahl* der Einrichtungen; die *Größe* der Einrichtungen gemessen an der Zahl der verfügbaren Plätze oder Betten; die Zahl der *Vollzeitbeschäftigten;* die Zahl der *Teilzeitbeschäftigten.* Die Beschreibung der kollek-

1 Zur Methode der Untersuchung siehe auch Anhang 4–7

tiven Leistungen der Wohlfahrtsverbände mit Hilfe nicht-monetärer Kriterien bleibt somit unvollständig.

Nun sagt die Kenntnis der Zahl der voll- und teilzeitbeschäftigten Mitarbeiter in einzelnen Einrichtungsarten — auch der Relationen zwischen Mitarbeitern einerseits und betreuten oder behandelten Personen andererseits — noch nicht allzu viel aus, wenn man weder den Ausbildungsstand der Mitarbeiter kennt nocht weiß, nach welchen organisatorischen Prinzipien sich die sozialen Aktivitäten vollziehen. Angaben über behandelte oder betreute Personen oder Fälle bleiben an der Oberfläche, wenn Informationen über den Inhalt der Betreuung oder Behandlung fehlen oder nur sporadisch vorliegen. Weiterhin sind auch globale Angaben über die Zahl der Einrichtungen eines bestimmten Typs unbefriedigend, solange nicht deren räumliche Verteilung analysiert worden ist. Schließlich bleibt auch die Frage unbeantwortet, wie flexibel ein Träger ist, um auf neu entstehende soziale Nöte mit einem entsprechenden Angebot an Leistungen zu reagieren.

Der Beirat ist sich bewußt, daß erst die Einbeziehung dieser oder ähnlicher (mehr) qualitativer Kriterien die Basis für eine umfassende Beschreibung (und darüber hinaus für die Beurteilung) der kollektiven Leistungen der Wohlfahrtsverbände bilden würde. Insofern möchte der Beirat die folgende, sich auf einige wenige verfügbare quantitative Kriterien stützende Untersuchung ausdrücklich nur als eine erste Annäherung an eine befriedigende Beschreibung der kollektiven Leistungen der Wohlfahrtsverbände mit Hilfe nicht-monetärer Kriterien verstanden wissen. Obwohl der Beirat in diesem Zusammenhang nur die kollektiven Leistungen der Wohlfahrtsverbände für Kinder, Jugendliche und Familien ermitteln will, muß zunächst von den gesamten kollektiven Leistungen dieser Träger ausgegangen werden. Aus den Angaben über den Gesamtumfang der kollektiven Leistungen können dann die für Kinder, Jugendliche und Familien erbrachten Leistungen erst über ein Zurechnungsverfahren gewonnen werden.

Für eine übersichtliche Darstellung aller sozialen Aktivitäten der Wohlfahrtsverbände ist es zweckmäßig, die verfügbaren Daten nach Merkmalen zu strukturieren, mit deren Hilfe die Einrichtungsarten zu bestimmten Gruppen zusammengefaßt werden können. In den Statistiken der Wohlfahrtsverbände finden sich zwei Gruppierungen. Bei der einen ist es der institutionelle Rahmen der jeweiligen Leistungen, der als Gliederungsprinzip verwendet wird:
1. Anstalten und Heime („Geschlossene" Hilfe). 2. Tageseinrichtungen („Halboffene" Hilfe). 3. Einrichtungen der offenen Hilfe (auch: „Ambulante Dienste und Beratungsstellen" genannt). 4. Ausbildungs- und Fortbildungsstätten (für die zukünftigen und gegenwärtigen Mitarbeiter der Wohlfahrtsverbände).

Bei der anderen Gruppierung ist es die Art der kollektiven Leistungen, die als Gliederungsprinzip dient: 1. Gesundheitshilfe. 2. Jugendhilfe. 3. Weitere soziale Hilfe.

Es gibt Wohlfahrtsverbände (Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband; Diakonisches Werk), die auf das zweite Gliederungsprinzip mit dem Hinweis verzichten, nicht alle einzelnen Einrichtungsarten seien gemäß diesem Gliederungsprinzip eindeutig einzuordnen. Dies ist zwar nicht zu bestreiten, andererseits scheint dieses Gliederungsprinzip als Grobraster so informativ zu sein, daß gewisse Ungenauigkeiten in der Zuordnung einzelner Einrichtungsarten gemäß diesem Gliederungsprinzip in Kauf genommen werden können. Werden nun beide Gliederungsprinzipien gleichzeitig verwendet, ist es sachlich gleichgültig, welches der beiden Gliederungsprinzipien zum übergeordneten Prinzip gemacht wird. Diejenigen Wohlfahrtsverbände, die beide Prinzipien anwenden, gehen auch hier nicht einheitlich vor. (Die Arbeiterwohlfahrt und das Deutsche Rote Kreuz gehen vom ersten, der Deutsche Caritasverband vom zweiten Gliederungsprinzip aus). Der Beirat benutzt das erste Gliederungsprinzip als übergeordnetes und unterteilt damit die nach dem institutionellen Rahmen gegliederten sozialen Aktivitäten jeweils nach Gesundheitshilfe, Jugendhilfe und weiterer sozialer Hilfe.

Unter Anwendung der zuvor genannten Merkmalkombinationen sind die sozialen Aktivitäten der in der Bundesrepublik Deutschland tätigen Wohlfahrtsverbände in Tabelle 13 A im Anhang 5 zusammengefaßt worden. Sie macht das breite Spektrum der kollektiven Leistungen der Wohlfahrtsverbände deutlich. In dieser Übersicht fehlen die Verwaltungsstellen sowie die Ausbildungs- und Fortbildungsstätten. Die Verwaltungstätigkeit und die gesamten Aktivitäten im Ausbildungs- und Fortbildungssektor bilden zweifellos eine wichtige Grundlage für die kollektiven Leistungen der Wohlfahrtsverbände. Da es dem Beirat jedoch nicht möglich war, die jeweiligen Anteile der kollektiven Leistungen der Wohlfahrtsverbände für Kinder, Jugendliche und Familien zu ermitteln, sind die genannten Einrichtungen in der Übersicht unberücksichtigt geblieben. Für die Verwaltungsstellen ist dies allerdings nur bedingt zu rechtfertigen, da diese sich nicht auf die Verwaltungstätigkeit beschränken, sondern bis zu einem gewissen Grad auch beratend tätig sind. Es wird jedoch unterstellt, daß in den Verwaltungsstellen die Verwaltungstätigkeit überwiegt.

Eine zusätzliche Schwierigkeit bei der Erstellung dieser Übersicht ergab sich daraus, daß die von den Wohlfahrtsverbänden verwendete Nomenklatur für die einzelnen Einrichtungsarten teilweise voneinander abweicht — und damit auch die Zuordnung von Einrichtungen zu bestimmten Einrichtungsarten. In der Tabelle 13 A (Anhang 5) mußten deshalb verschiedentlich Kompromisse eingegangen werden, die sich im folgenden auch auf die statistischen Angaben auswirken. Die Gliederung, die in der von der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege seit einigen Jahren herausgegebenen „Gesamtstatistik der Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege" verwendet wird, konnte nicht unbesehen übernommen werden, da der Beirat auf die statistischen Angaben der einzelnen Wohlfahrtsverbände zurückgreifen wollte, in der Gesamtstatistik der Bundesarbeitsgemeinschaft jedoch Angaben über die einzelnen Wohlfahrtsverbände fehlen.

3.2. Umfang der gesamten kollektiven Leistungen der Wohlfahrtsverbände.

Wie schon erwähnt wurde, können zur Analyse der kollektiven Leistungen der Wohlfahrtsverbände durchgängig nur vier nicht-monetäre Kriterien verwendet werden: die Zahl der Einrichtungen, die Zahl der in diesen Einrichtungen verfügbaren Plätze oder Betten, die Zahl der Vollzeitbeschäftigten und die der Teilzeitbeschäftigten. Grundlage für die weitere Analyse sind die dem Beirat von den einzelnen Wohlfahrtsverbänden zur Verfügung gestellten Statistiken.

Tabelle 14 zeigt den Umfang der kollektiven Leistungen der Wohlfahrtsverbände zum 1.1.1973 gegliedert nach der Zahl der Einrichtungen, der verfügbaren Plätze oder Betten, der Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten. Ausführlichere Angaben dazu finden sich im Anhang 7 in Tabelle 14 A. Neben den Anstalten und Heimen, Tageseinrichtungen und Einrichtungen der offenen Hilfe sind zur Information auch die Ausbildungs- und Fortbildungsstätten aufgeführt worden, obwohl die Angaben dazu aus der Perspektive der Zielsetzung des Beirats mehr „nachrichtlichen" Charakter haben. Da es dem Beirat nicht um eine Untersuchung einzelner Einrichtungsarten geht, sind in Tabelle 14 nur die Summen der verwendeten Merkmalkombinationen („Anstalten und Heime" usw. in Kombination mit „Gesundheitshilfe" usw.) wiedergegeben worden. Um die ausgewiesenen Daten richtig einschätzen zu können, muß beachtet werden, daß die von den einzelnen Wohlfahrtsverbänden erstellten Statistiken zum Teil lückenhaft sind und ihrerseits bereits Schätzungen enthalten. Die Schwierig-

Tabelle 14:

Umfang der kollektiven Leistungen der Wohlfahrtsverbände in der Bundesrepublik Deutschland — 1. 1. 1973 — absolut.

Art der Einrichtungen und Art der Hilfe	Zahl der E.[1]	Plätze[2]	VZB[3]	TZB[4]
1. Anstalten und Heime				
1.1. Gesundheitshilfe	3 137	373 675	197 025	36 261
1.2. Jugendhilfe	3 792	273 153	34 999	10 407
1.3. Weitere soz. Hilfe	4 173	242 975	42 863	16 301
1. insgesamt	11 102	889 803	274 887	62 969
2. Tageseinrichtungen				
2.1. Gesundheitshilfe	744	54 374	2 391	1 945
2.2. Jugendhilfe	17 376	1 128 383	59 883	9 224
2.3. Weitere soz. Hilfe	3 121	170 886	3 063	2 609
2. insgesamt	21 241	1 353 643	65 337	13 778
3. Einrichtungen der offenen Hilfe				
3.1. Gesundheitshilfe	9 518	—	10 263	1 288
3.2. Jugendhilfe	1 297	—	1 354	769
3.3. Weitere soz. Hilfe	10 637	—	6 861	9 136
3. insgesamt	21 452	—	18 478	11 193
1. bis 3. insgesamt	53 795	2 243 446	358 702	87 940
4. Ausbildungsstätten				
4.1. Gesundheitshilfe	732	25 853	1 367	3 428
4.2. Jugendhilfe	255	13 728	1 063	966
4.3. Weitere soz. Hilfe	404	19 846	1 470	1 090
4. insgesamt	1 391	59 427	3 900	5 484
1. bis 4. insgesamt	55 186	2 302 873	362 602	93 424

1. E. = Einrichtungen
2. Plätze oder Heim- und Pflegebetten
3. Hauptberufliche Mitarbeiter: Vollzeitbeschäftigte
4. Hauptberufliche Mitarbeiter: Teilzeitbeschäftigte

keiten der Wohlfahrtsverbände als Dachorganisationen, von ihren oft weit verzweigten Untergliederungen (Verbänden und Einrichtungen) auf der Basis freiwilliger Mitarbeit exakte statistische Angaben zu erhalten, sind nach den vorliegenden Informationen erheblich. Dies mag an einer einzigen Zahl demonstriert werden: von einem Wohlfahrtsverband wurde auf Grund eines internen Schreibens bekannt, daß nach Meinung dieses Verbandes die Gesamtzahl der Voll- und Teilzeitbeschäftigten etwa 20 bis 30 v. H. über den ausgewiesenen Zahlen liegt. Insofern müssen alle hier wiedergegebenen statistischen Daten nicht-monetärer Kriterien mit Zurückhaltung interpretiert werden. Im ganzen gesehen dürften die vorliegenden statistischen Daten die kollektiven Leistungen der Wohlfahrtsverbände unterrepräsentieren. Dies gilt um so mehr, wenn man — worauf schon hingewiesen wurde — bedenkt, daß umfassende Informationen über andere Kriterien, wie etwa die ehrenamtlichen Mitarbeiter oder die betreuten oder behandelten Personen oder Fälle, fehlen. Berücksichtigt man all dieses, werden die in den Insgesamt-Zeilen 1 bis 3 der Tabelle 14 wiedergegebenen statistischen Daten um so eindrucksvoller. Werden die Angaben für die Anstalten und Heime, Tageseinrichtungen und Einrichtungen der offenen Hilfe zusammengefaßt, ergibt sich zum 1.1.1973 folgendes Gesamtbild für die kollektiven Leistungen der Wohlfahrtsverbände:

- rd. 54.000 Einrichtungen
- rd. 2,25 Millionen Plätze oder Betten
- rd. 359.000 Vollzeitbeschäftigte
- rd. 88.000 Teilzeitbeschäftigte.

Das verfügbare statistische Material läßt auch einige Aussagen über das relative Gewicht einzelner Wohlfahrtsverbände zu, wenngleich das Geheimhaltungsbedürfnis einzelner Wohlfahrtsverbände hier zu einer größeren Beschränkung zwingt als an sich notwendig wäre. In Tabelle 15 sind die absoluten Werte der Tabelle 14 A in Relation gestellt worden zu den Insgesamt-Zahlen der jeweiligen Merkmalkombinationen.

Hier zeigt sich fast durchgängig das große Gewicht des Deutschen Caritasverbandes und des Diakonischen Werks. Andererseits wird aber auch deutlich, daß die übrigen Wohlfahrtsverbände bei einzelnen Gruppen von Einrichtungsarten unterschiedliche relative Positionen einnehmen. So sind diese nach der Zahl der Einrichtungen gemessen bei den Anstalten und Heimen mit 23 v. H., bei den Tageseinrichtungen mit 15 v. H., bei den Einrichtungen der offenen Hilfe jedoch mit 31 v. H. vertreten. Von den Plätzen oder Betten stellen sie in den Anstalten und Heimen 25 v. H., in den Tageseinrichtungen 14 v. H.

– Anteile einzelner Wohlfahrtsverbände in v. H. – 1. 1. 1973 –

Art der Einrichtungen und Art der Hilfe	Zahl der Einrichtungen				Plätze oder Heim- und Pflegebetten				Hauptberufliche Mitarbeiter: Vollzeitbeschäftigte				Hauptberufliche Mitarbeiter: Teilzeitbeschäftigte			
	DCV[1]	DW[2]	Übrige	i[3]	DCV[1]	DW[2]	Übrige	i[3]	DCV[1]	DW[2]	Übrige	i[3]	DCV[1]	DW[2]	Übrige	i[3]
1. Anstalten und Heime																
1.1. Gesundheitshilfe	39	42	19	100	51	33	16	100	59	29	12	100	49	41	10	100
1.2. Jugendhilfe	40	31	29	100	42	22	36	100	50	37	13	100	39	43	18	100
1.3. Weitere soz. Hilfe	41	38	21	100	36	38	26	100	40	38	22	100	35	51	14	100
1. insgesamt	41	36	23	100	44	31	25	100	55	32	13	100	44	44	12	100
2. Tageseinrichtungen																
2.1. Gesundheitshilfe	16	50	34	100	19	53	28	100	24	66	10	100	6	68	26	100
2.2. Jugendhilfe	54	39	7	100	57	38	5	100	54	38	8	100	58	27	15	100
2.3. Weitere soz. Hilfe	20	28	52	100	9	19	72	100	11	14	75	100	7	29	64	100
2. insgesamt	47	38	15	100	50	36	14	100	51	38	11	100	41	33	26	100
3. Einrichtungen der offenen Hilfe																
3.1. Gesundheitshilfe	32	49	19	100	–	–	–	–	44	49	7	100	33	22	45	100
3.2. Jugendhilfe	75	9	16	100	–	–	–	–	81	9	10	100	82	4	14	100
3.3. Weitere soz. Hilfe	44	12	44	100	–	–	–	–	31	22	47	100	11	40	49	100
3. insgesamt	41	28	31	100	–	–	–	–	42	36	22	100	18	36	46	100
4. Ausbildungsstätten																
4.1. Gesundheitshilfe	50	43	7	100	55	37	8	100	55	36	9	100	41	53	6	100
4.2. Jugendhilfe	40	27	33	100	51	32	17	100	43	40	17	100	36	45	19	100
4.3. Weitere soz. Hilfe	73	25	2	100	70	26	4	100	67	32	1	100	43	53	4	100
4. insgesamt	55	35	10	100	59	32	9	100	56	36	8	100	41	52	7	100

1 Deutscher Caritasverband
2 Diakonisches Werk
3 i = insgesamt

Bei den Vollzeitbeschäftigten sind die übrigen Wohlfahrtsverbände in den Einrichtungen der offenen Hilfe mit 22 v. H. wiederum relativ stark vertreten. Bei den Teilzeitbeschäftigten ist allerdings besonders auffallend, daß die übrigen Wohlfahrtsverbände in den Einrichtungen der offenen Hilfe mit 46 v. H. sogar fast die Hälfte aller Teilzeitbeschäftigten in diesem Bereich stellen.

Merkliche Verschiebungen in der relativen Position der übrigen Verbände könnten sich möglicherweise ergeben, wenn umfassende Informationen über die ehrenamtlichen Mitarbeiter vorliegen würden. Um welche Grössenordnung es sich handeln könnte, wird deutlich, wenn man erfährt, daß in der „offenen Sozialarbeit und Gesundheitshilfe" des Deutschen Roten Kreuzes von den rd. 2,3 Millionen Einsatzstunden des Jahres 1972 nicht weniger als 75 v. H. von ehrenamtlich Tätigen geleistet worden sind. Leider liegen aber ausreichende Informationen über Zahl und Arbeitseinsatz der ehrenamtlichen Mitarbeiter der anderen Verbände nicht vor.

Um die Struktur der kollektiven Leistungen aller Wohlfahrtsverbände zu verdeutlichen, sind die Insgesamt-Werte der Tabelle 14 für die Anstalten und Heime, die Tageseinrichtungen und die Einrichtungen der offenen Hilfe in Tabelle 16 zum einen nach der Art der Einrichtung und zum anderen nach der Art der Hilfe zusammengefaßt worden. Diese von-Hundert-Werte zeigen dann die Struktur der Aktivitäten — bei allen Vorbehalten, die man derartigen globalen Zahlen gegenüber anmelden muß.

Die Gliederung nach der Art der Einrichtung läßt beispielsweise die hohe „Personalintensität" in den Anstalten und Heimen erkennen: In 21 v. H. aller Einrichtungen waren 77 v. H. aller Vollzeitbeschäftigten und 71 v. H. aller Teilzeitbeschäftigten tätig; ferner werden in den Tageseinrichtungen die meisten Plätze bereitgestellt: In 39 v. H. aller Einrichtungen sind es 60 v. H. aller Plätze (oder Betten). Die Gliederung nach der Art der Hilfe gibt einen allgemeinen Eindruck vom relativen Gewicht der drei Arten der Hilfe: Der Gesundheitshilfe, der Jugendhilfe und der Weiteren sozialen Hilfe. Gemessen an der Zahl der Einrichtungen und an der Zahl der Plätze oder Betten steht die Jugendhilfe mit 42 v. H. und 63 v. H. an erster Stelle. Gemessen an den Zahlen für die Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten überwiegt hingegen die Gesundheitshilfe mit 58 und 45 v. H.

Da die Zuordnung der einzelnen Einrichtungsart zu einer der Hilfsarten nicht immer zweifelsfrei möglich ist, bilden diese Daten die Struktur nicht völlig korrekt ab; es ist jedoch davon auszugehen, daß sie die Größenordnung richtig wiedergeben.

Tabelle 16:
Struktur der kollektiven Leistungen[1] der Wohlfahrtsverbände insgesamt – 1. 1. 1973 –

Einrichtungsart oder Art der Hilfe	absolut					in v. H.			
	Zahl d. Einr.	Plätze Betten	Vollz. Besch.	Teilz. Besch.	Zahl d. Einr.	Plätze Betten	Vollz. Besch.	Teilz. Besch.
A. Gliederung nach Art der Einrichtung								
1. Anstalten und Heime	11 102	889 803	274 887	62 969	21	40	77	71
2. Tageseinrichtungen	21 241	1 353 643	65 337	13 778	39	60	18	16
3. Einrichtungen d. off. Hilfe	21 452	–	18 478	11 193	40	–	5	13
insgesamt	53 795	2 243 446	358 702	87 940	100	100	100	100
B. Gliederung nach der Art der Hilfe innerh. der Einrichtungen								
1. Gesundheitshilfe	13 397	427 949	209 679	39 494	25	19	58	45
2. Jugendhilfe	32 467	1 401 636	96 236	20 400	42	63	27	23
3. Weitere soz. Hilfe	17 931	413 861	52 787	28 046	33	18	15	32
insgesamt	53 795	2 243 446	358 702	87 940	100	100	100	100

1 Ohne Verwaltungsstellen und ohne Ausbildungs- und Fortbildungsstätten.

Die im Rahmen dieses Gutachtens interessierenden kollektiven Leistungen der Wohlfahrtsverbände für Kinder, Jugendliche und Familien lassen sich aus den bisherigen statistischen Angaben dieses Abschnitts nicht befriedigend ablesen, weil die kollektiven Leistungen für Kinder, Jugendliche und Familien über die üblicherweise als „Jugendhilfe" bezeichneten Aktivitäten hinausgehen. Deshalb soll im folgenden versucht werden, die kollektiven Leistungen der Wohlfahrtsverbände für Kinder, Jugendliche und Familien aus dem vorliegenden Material herauszuarbeiten.

3.3. Umfang der kollektiven Leistungen der Wohlfahrtsverbände für Kinder, Jugendliche und Familien.

Wie schon erwähnt wurde, weisen die bisherigen Angaben über die kollektiven Leistungen der Wohlfahrtsverbände wegen der Probleme der statistischen Erhebung, denen diese Verbände gegenüberstehen, möglicherweise Fehler auf. Hinzu kommt eine weitere mögliche Fehlerquelle, wenn aus diesen Daten diejenigen kollektiven Leistungen durch Schätzung festgestellt werden sollen, die die Wohlfahrtsverbände für Kinder, Jugendliche und Familien erbringen. Dies gilt, wenn die Daten der Jugendhilfe in vollem Umfang als kollektive Leistungen für Kinder, Jugendliche und Familien interpretiert werden, zumindest für die Bereiche der Gesundheitshilfe und der Weiteren sozialen Hilfe. Der Beirat ist bei diesen Schätzungen von den Wohlfahrtsverbänden unterstützt worden, die auf Anfrage bereitwillig Auskunft erteilten. In einer Anzahl von Fällen war es jedoch auch den Wohlfahrtsverbänden nicht möglich, genauere Angaben zu machen. Beispielsweise konnten in verschiedenen Anstalten die Bettenzahlen deshalb nicht nach den Kriterien „Erwachsene" einerseits und „Kinder und Jugendliche" andererseits unterteilt werden, weil die Behinderten „je nach Dringlichkeit und Möglichkeit" aufgenommen werden oder weil die Altersstruktur der in einzelnen Einrichtungen Betreuten unbekannt ist. Der Beirat mußte sich deshalb zum Teil mit recht groben Schätzungen begnügen. Im Rahmen der Gesundheitshilfe wurde häufig ein Schlüssel von 26. v. H. angewandt (orientiert an den Aufwendungen der gesetzlichen Krankenversicherung für Familien); in anderen Fällen wurde ein Bevölkerungsschlüssel von 50 v. H. zugrunde gelegt (orientiert an der Zahl der Kinder unter 18 Jahren, an der Zahl der Eltern in Familien mit Kindern unter 18 Jahren und an der Zahl der Haushaltsvorstände in unvollständigen Familien mit Kindern unter 18 Jahren). In Tabelle 13 A im Anhang 5 ist für jede Einrichtungsart der Schlüssel angegeben, der zur Berechnung der kollektiven Leistungen für Kinder, Jugendliche und Familien angewandt worden ist.

Das Ergebnis dieser Schätzungen ist in Tab. 17 und ausführlicher in Tab. 15 A im Anhang 7 zusammengestellt worden. Tab. 17 ist wie Tab. 14 (und Tab. 15 A wie Tab. 14 A im Anhang 7) gegliedert und gibt die Summen für die Merkmalkombinationen „Art der Einrichtung" und „Art der Hilfe" an, wobei nur die Zahlen des Deutschen Caritasverbandes und des Diakonischen Werks gesondert, die Zahlen der übrigen vier Verbände jedoch zusammengefaßt ausgewiesen werden. Die Daten für die Ausbildungsstätten haben wiederum nur „nachrichtlichen" Charakter und werden im folgenden nicht weiter berücksichtigt.

Um die kollektiven Leistungen für Kinder, Jugendliche und Familien mit den gesamten kollektiven Leistungen der Wohlfahrtsverbände vergleichen zu können, sind die Daten der Tabellen 14 und 17 in Tab. 18 gegenübergestellt worden. Es zeigte sich, daß — auch hier im Sinne eines Absteckens von Größenordnungen — für die kollektiven Leistungen der Wohlfahrtsverbände für Kinder, Jugendliche und Familien

- 57 v. H. aller Einrichtungen
- 72 v. H. aller Plätze oder Heim- u. Pflegebetten
- 47 v. H. aller Vollzeitbeschäftigten und
- 44 v. H. aller Teilzeitbeschäftigten

zur Verfügung stehen.

Schwerpunktmäßig werden die kollektiven Leistungen für Kinder, Jugendliche und Familien innerhalb der Tageseinrichtungen erbracht: 86 v. H. der Einrichtungen, 88 v. H. der Plätze, 97 v. H. der Vollzeitbeschäftigten und 83 v. H. der Teilzeitbeschäftigten sind bei den Tageseinrichtungen den kollektiven Leistungen für Kinder, Jugendliche und Familien zuzurechnen. An zweiter Stelle stehen die Anstalten und Heime; hier lauten die entsprechenden Anteile: 48 v. H. der Einrichtungen, 47 v. H. der Plätze oder Betten, 36 v. H. der Vollzeitbeschäftigten und 35 v. H. der Teilzeitbeschäftigten. Allerdings ist der Abstand zu den entsprechenden Anteilen innerhalb der Einrichtungen der offenen Hilfe nicht sonderlich groß, und bei den Teilzeitbeschäftigten kehrt sich die Rangfolge sogar um: 49 v. H. der Teilzeitbeschäftigten in den Einrichtungen der offenen Hilfe sind für die kollektiven Leistungen für Kinder, Jugendliche und Familien eingesetzt (gegenüber 35 v. H. in den Anstalten und Heimen).

Anhaltspunkte über das relative Gewicht der kollektiven Leistungen einiger Wohlfahrtsverbände können der Tab. 19 entnommen werden, in der die Daten der Tabelle 15 A in von-Hundert-Werten — bezogen auf die

Tabelle 17:

Umfang der kollektiven Leistungen der Wohlfahrtsverbände für Kinder, Jugendliche und Familien — 1. 1. 1973 — absolut

Art der Einrichtungen und Art der Hilfe	Zahl der E[1]	Plätze[2]	VZB[3]	TZB[4]
1. Anstalten und Heime				
1.1. Gesundheitshilfe	1 491	145 927	64 118	11 720
1.2. Jugendhilfe	3 794	273 253	34 999	10 407
1.3. Weitere soz. Hilfe	—	—	—	—
1. insgesamt	5 285	419 180	99 117	22 127
2. Tageseinrichtungen				
2.1. Gesundheitshilfe	488	47 495	2 274	1 691
2.2. Jugendhilfe	17 376	1 128 383	59 883	9 224
2.3. Weitere soz. Hilfe	478	21 317	1 052	583
2. insgesamt	18 342	1 197 195	63 209	11 498
3. Einrichtungen der offenen Hilfe				
3.1. Gesundheitshilfe	1 699	—	1 460	424
3.2. Jugendhilfe	1 297	—	1 354	769
3.3. Weitere soz. Hilfe	4 181	—	3 152	4 321
3. insgesamt	7 177	—	5 966	5 514
1. bis 3. insgesamt	30 804	1 616 375	168 292	39 139
4. Ausbildungsstätten				
4.1. Gesundheitshilfe	190	6 722	356	891
4.2. Jugendhilfe	255	13 728	1 063	966
4.3. Weitere soz. Hilfe	203	9 924	735	548
4. insgesamt	648	30 374	2 154	2 405
1. bis 4. insgesamt	31 452	1 646 749	170 446	41 544

1 E. = Einrichtungen
2 Plätze oder Heim- und Pflegebetten
3 Hauptberufliche Mitarbeiter: Vollzeitbeschäftigte
4 Hauptberufliche Mitarbeiter: Teilzeitbeschäftigte

Tabelle 18:

Kollektive Leistungen der Wohlfahrtsverbände insgesamt sowie für Kinder, Jugendliche und Familien – 1. 1. 1973 –

Art der Einrichtungen und Art der Hilfe	Zahl der Einrichtungen			Plätze oder Betten			Vollzeitbeschäftigte			Teilzeitbeschäftigte		
	Alle[1]	KJF[2]	KJF in v. H.[3]	Alle	KJF	KJF in v. H.	Alle	KJF	KJF in v. H.	Alle	KJF	KJF in v. H.
1. Anstalten und Heime												
1.1. Gesundheitshilfe	3 135	1 491	48	373 575	145 927	39	197 025	64 118	33	36 261	11 720	32
1.2. Jugendhilfe	3 794	3 794	100	273 253	273 253	100	34 999	34 999	100	10 407	10 407	100
1.3. Weitere soz. Hilfe	4 173	–	–	242 975	–	–	42 863	–	–	16 301	–	–
1. insgesamt	11 102	5 285	48	889 803	419 180	47	274 887	99 117	36	62 969	22 127	35
2. Tageseinrichtungen												
2.1. Gesundheitshilfe	744	488	66	54 374	47 495	87	2 391	2 274	95	1 945	1 691	87
2.2. Jugendhilfe	17 376	17 376	100	1 128 383	1 128 383	100	59 883	59 883	100	9 224	9 224	100
2.3. Weitere soz. Hilfe	3 121	478	15	170 886	21 317	12	3 063	1 052	34	2 609	583	22
2. insgesamt	21 241	18 342	86	1353 643	1197 195	88	65 337	63 209	97	13 778	11 498	83
3. Einrichtungen der offenen Hilfe												
3.1. Gesundheitshilfe	9 518	1 699	18	–	–	–	10 263	1 460	14	1 288	424	33
3.2. Jugendhilfe	1 297	1 297	100	–	–	–	1 354	1 354	100	769	769	100
3.3. Weitere soz. Hilfe	10 637	4 181	39	–	–	–	6 861	3 152	46	9 136	4 321	47
3. insgesamt	21 452	7 177	33	–	–	–	18 478	5 966	32	11 193	5 514	49
1. bis 3. insgesamt	53 795	30 304	57	2243 446	1616 375	72	358 702	168 292	47	87 940	39 139	44

1 Kollektive Leistungen insgesamt
2 Kollektive Leistungen für Kinder, Jugendliche und Familien
3 Kollektive Leistungen für Kinder, Jugendliche und Familien in v. H. der kollektiven Leistungen insgesamt.

Insgesamt-Werte der jeweiligen Merkmalkombinationen — ausgedrückt sind.

Wie bei allen kollektiven Leistungen der Wohlfahrtsverbände zeigt sich auch bei den kollektiven Leistungen für Kinder, Jugendliche und Familien, daß der Deutsche Caritasverband und das Diakonische Werk fast durchgängig vor den übrigen Wohlfahrtsverbänden liegen. Gleichwohl bleibt auch jetzt gültig, daß die übrigen Wohlfahrtsverbände bei den einzelnen Gruppen von Einrichtungsarten eine merklich unterschiedliche Bedeutung haben. So sind sie gemessen an der Zahl der Einrichtungen bei den Anstalten und Heimen mit 27 v. H., bei den Tageseinrichtungen hingegen mit 10 v. H., in den Einrichtungen der offenen Hilfe mit 30 v. H. vertreten; und ähnlich deutliche Unterschiede lassen sich auch bei anderen Kriterien feststellen.

In diesem Zusammenhang drängt sich auch die Frage auf, ob sich das relative Gewicht einzelner Wohlfahrtsverbände bei den kollektiven Leistungen für Kinder, Jugendliche und Familien gegenüber dem relativen Gewicht bei allen kollektiven Leistungen verschoben hat. Um diese Frage zu beantworten, sind zur besseren Übersicht die relativen Werte für die Anstalten und Heime, die Tageseinrichtungen und die Einrichtungen der offenen Hilfe aus den Tabellen 15 und 19 in Tab. 20 gegenübergestellt worden.

Wie aus dieser Tabelle leicht abgelesen werden kann, halten sich die Verschiebungen der Anteile des Deutschen Caritasverbandes, des Diakonischen Werks und der übrigen Wohlfahrtsverbände von allen kollektiven Leistungen zu den kollektiven Leistungen für Kinder, Jugendliche und Familien im Regelfall in sehr engen Grenzen und können in Anbetracht der unvermeidlichen statistischen Fehlerquellen vernachlässigt werden. Bemerkenswert sind nur folgende Gewichtsverlagerungen: Bei der Zahl der Einrichtungen der offenen Hilfe erhöht sich der Anteil des Deutschen Caritasverbandes von 41 v. H. auf 51 v. H., während der des Diakonischen Werks von 28 v. H. auf 19 v. H. absinkt; bei der Zahl der Plätze in den Tageseinrichtungen vermindert sich der Anteil der übrigen Wohlfahrtsverbände von 14 v. H. auf 7 v. H. und dies überwiegend zugunsten des Deutschen Caritasverbandes mit einer Steigerung des Anteils von 50 v. H. auf 55 v. H.; bei den Vollzeitbeschäftigten sind nur in den Einrichtungen der offenen Hilfe nennenswerte strukturelle Verschiebungen zuungunsten des Diakonischen Werkes und vornehmlich zugunsten der übrigen Wohlfahrtsverbände festzustellen, während bei den Teilzeitbeschäftigten nur in den Tageseinrichtungen deutliche strukturelle Verschiebungen von

Tabelle 19:

Umfang der kollektiven Leistungen der Wohlfahrtsverbände für Kinder, Jugendliche und Familien

– Anteile einzelner Wohlfahrtsverbände in v. H. – 1. 1. 1973 –

Art der Einrichtungen und Art der Hilfe	Zahl der Einrichtungen				Plätze oder Heim- und Pflegebetten				Hauptberufliche Mitarbeiter: Vollzeitbeschäftigte				Hauptberufliche Mitarbeiter: Teilzeitbeschäftigte			
	DCV	DW	Übrige	i*	DCV	DW	Übrige	i*	DCV	DW	Übrige	i*	DCV	DW	Übrige	i*
1. Anstalten und Heime																
1.1. Gesundheitshilfe	35	42	23	100	42	36	22	100	57	30	13	100	44	42	14	100
1.2. Jugendhilfe	40	31	29	100	42	23	35	100	50	37	13	100	39	43	18	100
1.3. Weitere soz. Hilfe	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
1. insgesamt	39	34	27	100	42	27	31	100	55	32	13	100	42	42	16	100
2. Tageseinrichtungen																
2.1. Gesundheitshilfen	17	45	38	100	20	53	27	100	24	68	8	100	6	68	26	100
2.2. Jugendhilfe	54	39	7	100	57	38	5	100	54	38	8	100	53	27	15	100
2.3. Weitere soz. Hilfe	12	26	62	100	7	8	85	100	14	13	73	100	6	8	86	100
2. insgesamt	51	39	10	100	55	38	7	100	53	39	8	100	48	32	20	100
3. Einrichtungen der offenen Hilfe																
3.1. Gesundheitshilfe	20	38	42	100	–	–	–	–	36	41	23	100	15	26	59	100
3.2. Jugendhilfe	75	9	16	100	–	–	–	–	81	9	10	100	82	4	14	100
3.3. Weitere soz. Hilfe	55	13	32	100	–	–	–	–	33	26	41	100	11	43	46	100
3. insgesamt	51	19	30	100	–	–	–	–	45	26	29	100	21	37	42	100
4. Ausbildungsstätten																
4.1. Gesundheitshilfe	50	43	7	100	55	37	8	100	55	36	9	100	41	53	6	100
4.2. Jugendhilfe	40	27	33	100	51	32	17	100	43	40	17	100	36	45	19	100
4.3. Weitere soz. Hilfe	73	25	2	100	70	26	4	100	67	32	1	100	43	53	4	100
4. insgesamt	53	31	16	100	58	31	11	100	53	37	10	100	40	50	10	100

* i = insgesamt

Tabelle 20:

Umfang aller kollektiven Leistungen und der kollektiven Leistungen für Kinder, Jugendliche und Familien der Wohlfahrtsverbände
— Anteile einzelner Wohlfahrtsverbände in v. H. 1. 1. 1973 —

Merkmal	DCV	DW	Übrige	insges.
I. **Zahl der Einrichtungen**				
1. **Anstalten und Heime**				
Alle kollektiven Leistungen	41	36	23	100
Kollekt. Leistg. f. KJF	39	34	27	100
2. **Tageseinrichtungen**				
Alle kollektiven Leistungen	47	38	15	100
Kollekt. Leistg. f. KFJ	51	39	10	100
3. **Einrichtungen d. offenen Hilfe**				
Alle kollektiven Leistungen	41	28	31	100
Kollekt. Leistg. f. KJF	51	19	30	100
II. **Plätze oder Heim- und Pflegebetten**				
1. **Anstalten und Heime**				
Alle kollektiven Leistungen	44	31	25	100
Kollekt. Leistg. f. KJF	42	27	31	100
2. **Tageseinrichtungen**				
Alle kollektiven Leistungen	50	36	14	100
Kollekt. Leistg. f. KJF	55	38	7	100
III. **Vollzeitbeschäftigte**				
1. **Anstalten und Heime**				
Alle kollektiven Leistungen	55	32	13	100
Kollekt. Leistg. f. KJF	55	32	13	100
2. **Tageseinrichtungen**				
Alle kollektiven Leistungen	51	38	11	100
Kollekt. Leistg. f. KJF	53	39	8	100
3. **Einrichtungen d. offenen Hilfe**				
Alle kollektiven Leistungen	42	36	22	100
Kollekt. Leistg. f. KJF	45	26	29	100
IV. **Teilzeitbeschäftigte**				
1. **Anstalten und Heime**				
Alle kollektiven Leistungen	44	44	12	100
Kollekt. Leistg. f. KJF	42	42	16	100
2. **Tageseinrichtungen**				
Alle kollektiven Leistungen	41	33	26	100
Kollekt. Leistg. f. KJF	48	32	20	100
3. **Einrichtungen d. offenen Hilfe**				
Alle kollektiven Leistungen	18	36	46	100
Kollekt. Leistg. f. KJF	21	37	42	100

den übrigen Wohlfahrtsverbänden zugunsten des Deutschen Caritasverbandes festzustellen sind.

Um zu erkennen, wie sich die kollektiven Leistungen aller Wohlfahrtsverbände für Kinder, Jugendliche und Familien auf die Einrichtungsarten einerseits und auf die Art der Hilfe andererseits verteilen, sind die Insgesamt-Werte der Tabelle 15 A nach diesen beiden Gesichtspunkten gegliedert in Tabelle 21 übernommen worden.

Die von-Hundert-Werte zeigen die Struktur der kollektiven Leistungen aller Wohlfahrtsverbände für Kinder, Jugendliche und Familien. Orientiert man sich an der Einrichtungsart, zeigt sich: gemessen an der Zahl der Einrichtungen und an der Zahl der Plätze oder Betten liegt der Schwerpunkt bei den Tageseinrichtungen (mit 60 und 74 v. H.); geht man jedoch von den Voll- und Teilzeitbeschäftigten aus, nehmen die Anstalten und Heime (mit 59 und 57 v. H.) die erste Position ein. Orientiert man sich an der Art der Hilfe, liegt — wie nicht anders zu erwarten — die Jugendhilfe an erster Stelle, und dies gemessen an allen vier Merkmalen (von der Zahl der Einrichtungen bis zu den Teilzeitbeschäftigten).

In diesem Zusammenhang ist es von besonderem Interesse, diese Strukturkennzehlen mit den entsprechenden für alle kollektiven Leistungen der Wohlfahrtsverbände zu vergleichen. In Tabelle 22 sind die Strukturkennzahlen der Tabelle 21 denen der Tabelle 16 gegenübergestellt. Hier wird die Bedeutung der Tageseinrichtungen für die kollektiven Leistungen für Kinder, Jugendliche und Familien noch von einer anderen Seite aus unterstrichen.

Nach der Zahl der Einrichtungen stehen die Tageseinrichtungen innerhalb aller kollektiven Leistungen mit 39 v. H. aller Einrichtungen mit den Einrichtungen der offenen Hilfe (40 v. H.) auf gleichem Rang, hingegen überwiegen sie innerhalb der kollektiven Leistungen für Kinder, Jugendliche und Familien mit 60 v. H. eindeutig. Diese Positionsverschiebung der Tageseinrichtungen zeigt sich auch bei den anderen Kriterien: Für die kollektiven Leistungen für Kinder, Jugendliche und Familien stehen in den Tageseinrichtungen 74 v. H. aller Plätze, 38 v. H. aller Vollzeitbeschäftigten und 29 v. H. aller Teilzeitbeschäftigten zur Verfügung, während die entsprechenden Werte im Rahmen aller kollektiven Leistungen 60 v. H., 18 v. H. und 16 v. H. lauten. Unter den Arten der Hilfe wird das Gewicht der Jugendhilfe innerhalb der kollektiven Leistungen für Kinder, Jugendliche und Familien dadurch unterstrichen, daß der Anteil der Zahl der Einrichtungen in der Jugendhilfe von 42 v. H. (bezogen auf alle kollektiven Leistungen) auf 73 v. H. (bezogen auf die kollektiven Leistungen

Tabelle 21:

Struktur der kollektiven Leistungen für Kinder, Jugendliche und Familien der Wohlfahrtsverbände insgesamt – 1. 1. 1973 –

Einrichtungsart oder Art der Hilfe	absolut				in v. H.			
	Zahl d. Einr.	Plätze Betten	Vollz. Besch.	Teilz. Besch.	Zahl d. Einr.	Plätze Betten	Vollz. Besch.	Teilz. Besch.
	A. Gliederung nach Art der Einrichtung							
1. Anstalten und Heime	5 285	419 180	99 117	22 127	17	26	59	57
2. Tageseinrichtungen	18 342	1197 195	63 209	11 498	60	74	38	29
3. Einrichtungen der offenen Hilfe	7 177	–	5 966	5 514	23	–	3	14
insgesamt	30 804	1616 375	168 292	39 139	100	100	100	100
	B. Gliederung nach der Art der Hilfe innerh. der Einrichtungen							
1. Gesundheitshilfe	3 678	193 422	67 852	13 835	12	12	40	35
2. Jugendhilfe	22 467	1401 636	96 236	20 400	73	87	57	52
3. Weitere soziale Hilfe	4 659	21 317	4 204	4 904	15	1	3	13
insgesamt	30 804	1616 375	168 292	39 139	100	100	100	100

Tabelle 22:

Struktur aller kollektiven Leistungen und der kollektiven Leistungen für Kinder, Jugendliche und Familien der Wohlfahrtsverbände – 1. 1. 1973 –

Einrichtungsart oder Art der Hilfe	Zahl der Einrichtungen		Plätze oder Betten		Vollzeitbeschäftigte		Teilzeitbeschäftigte	
	Alle koll. Leistg.	Koll. Leistg. f. KJF	Alle koll. Leistg.	Koll. Leistg. f. KJF	Alle koll. Leistg.	Koll. Leistg. f. KJF	Alle koll. Leistg.	Koll. Leistg. f. KJF
	A. Gliederung nach der Art der Einrichtung							
1. Anstalten und Heime	21	17	40	26	77	59	71	57
2. Tageseinrichtungen	39	60	60	74	18	38	16	29
3. Einrichtungen der offenen Hilfe	40	23	–	–	5	3	13	14
insgesamt	100	100	100	100	100	100	100	100
	B. Gliederung nach der Art der Hilfe innerh. der Einrichtungen							
1. Gesundheitshilfe	25	12	19	12	58	40	45	35
2. Jugendhilfe	42	73	63	87	27	57	23	52
3. Weitere soziale Hilfe	33	15	18	1	15	3	32	13
insgesamt	100	100	100	100	100	100	100	100

für Kinder, Jugendliche und Familien) wächst. Das gilt der Richtung nach auch für die drei anderen Kriterien (Plätze, Voll-, Teilzeitbeschäftigte), bei denen sich die entsprechenden Anteile in der Jugendhilfe von 63 v. H. auf 87 v. H., von 27 v. H. auf 57 v. H. und von 23 v. H. auf 52 v. H. erhöhen. Wir können also feststellen, daß die Merkmalkombinationen „Tageseinrichtungen und Jugendhilfe" bei den kollektiven Leistungen der Wohlfahrtsverbände für Kinder, Jugendliche und Familien im Mittelpunkt stehen.

3.4. Fehlen einer Effizienzmessung

Zweifellos wäre es wünschenswert, wenn die vorangegangene Untersuchung durch eine auf die einzelnen Einrichtungsarten der Wohlfahrtsverbände bezogene Effizienzmessung ergänzt werden könnte. Dazu reichen aber die Kenntnisse über wichtige Strukturmerkmale der einzelnen Einrichtungsarten — wie z. B. über die an Plätzen oder Betten gemessene Größe von Einrichtungen oder über die Relation zwischen Betreuern und betreuten Personen — nicht aus. Zur Effizienzmessung wäre es außerdem notwendig, genaue Kenntnisse über mehr „qualitative" Merkmale, wie z. B. über den Ausbildungsstand der Mitarbeiter oder den Organisationsgrad innerhalb der Einrichtungen zu haben. Schließlich müßten gesicherte Vorstellungen über die erwünschte Größenordnung von Einrichtungen vorliegen, ferner über die erwünschte Betreuungsrelation und ähnlichem mehr. Da der Beirat hier auf keine zuverlässigen Forschungsergebnisse zurückgreifen konnte, mußte darauf verzichtet werden, diesen Schritt in Richtung auf eine Effizienzmessung zu machen.

3.5. Ansätze zu einem Vergleich der kollektiven Leistungen der Wohlfahrtsverbände und des Staates für Kinder, Jugendliche und Familien.

In den vorhergehenden Abschnitten wurden, soweit es das verfügbare Material erlaubte, die kollektiven Leistungen der Wohlfahrtsverbände unter Verwendung nicht-monetärer Kriterien analysiert. Der Beirat ging dabei davon aus, daß es zweckmäßig ist, Einblick in derartige Leistungen nicht nur über die Erfassung des finanziellen Aufwands der Wohlfahrtsverbände, sondern auch anhand der Anzahl der Einrichtungen und ähnlicher Kriterien zu bekommen. Es wäre nun wünschenswert, daß wenigstens im Umfang der auswertbaren Kriterien (Zahl der Einrichtungen, verfügbare Plätze oder Betten, Voll- und Teilzeitbeschäftigte) ein Vergleich mit anderen Trägern, insbesondere dem Staat, möglich wäre, um auch von dieser (und nicht nur von der finanziellen) Seite her das kollektive Leistungsangebot für Kinder, Jugendliche und Familien durch einen Vergleich verschiedener Träger transparenter machen zu können. Die verfügbaren statistischen Unterlagen lassen dies jedoch auch in dem ohnehin schon relativ bescheidenen Umfang nicht zu. Vielmehr können nur bestimmte der nach nicht-monetären Kriterien beschriebenen kollektiven Leistungen der Wohlfahrtsverbände für Kinder, Jugendliche und Familien mit solchen des Staates verglichen werden. Da derartige Vergleiche nach Wissen des Beirats bislang in dieser Form aber noch nicht veröffentlicht worden sind, hat sich der Beirat entschlossen, selbst diesen nur rudimentären Vergleich vorzulegen. Mehr als eine grobe Vorstellung von den faktischen Größenordnungen läßt sich daraus allerdings nicht gewinnen.

Entsprechend dem weiter oben eingeschlagenen Weg wird zunächst nach der Zahl der Einrichtungen und der Zahl der Plätze oder Betten in den Einrichtungen gefragt. Hier kann auf die Ergebnisse der vorhandenen Abschnitte über die Wohlfahrtsverbände zurückgegriffen werden, da zu diesen Ergebnissen unmittelbar vergleichbare Zahlen für den staatlichen Sektor vorliegen. Allerdings ist dies nur für einen Teil der für die Wohlfahrtsverbände nachgewiesenen Einrichtungsarten möglich, da für den Staat weniger Informationen dieser Art vorliegen als für die Wohlfahrtsverbände. Es ist deshalb zunächst zu verdeutlichen, in welchem Umfang die nach nicht-monetären Kriterien quantifizierten kollektiven Leistungen der Wohlfahrtsverbände für Kinder, Jugendliche und Familien in den Vergleich mit dem staatlichen Sektor einbezogen werden können. Tab. 23 gibt darüber Auskunft: Während von den Anstalten und Heimen im Bereich der Gesundheitshilfe nur 24 v. H. der Zahl der Einrichtungen (wenngleich mit 44 v. H. der Plätze oder Betten) zum Vergleich herangezogen werden können, sind es im Bereich der Jugendhilfe nach der Zahl der Einrichtungen und nach der Zahl der Plätze oder Betten jeweils 93 v. H.; und innerhalb der Tageseinrichtungen kann die dort ganz eindeutig dominierende Jugendhilfe zu 88 v. H. und 96 v. H. mit entsprechenden öffentlichen Einrichtungen verglichen werden. Betrachtet man die Anstalten und Heime sowie die Tageseinrichtungen insgesamt, zeigt sich ein für den Vergleich immer noch recht günstiger, wenn auch nicht völlig befriedigender Repräsentationsgrad der Wohlfahrtsverbände zwischen 73 und 91 v. H.

In diesem Zusammenhang entsteht die Frage, warum vergleichbare Zahlen des Staates nicht für alle Einrichtungsarten der Wohlfahrtsverbände zur Verfügung stehen. Zwei Gründe könnten für das Fehlen von Informationen über den staatlichen Sektor eine Rolle spielen: 1. Es existieren im

Tabelle 23:

Umfang der in den Vergleich mit dem Staat einbeziehbaren kollektiven Leistungen der Wohlfahrtsverbände für Kinder, Jugendliche und Familien nach Zahl der Einrichtungen, sowie der Plätze oder Betten — 1. 1. 1973 —

Art der Einrichtung Art der Hilfe	Zahl der Einrichtungen			Zahl der Plätze oder Betten		
	insgesamt[1]	in Vergleich einbeziehbar		insgesamt[1]	in Vergleich einbeziehbar	
		absolut	in v. H.		absolut	in v. H.
1. Anstalten und Heime						
1.1. Gesundheitshilfe	1 491	364	24	145 927	64 448	44
1.2. Jugendhilfe	3 794	3 514	93	273 253	254 015	93
1.3. Weitere soz. Hilfe	—	—	—	—	—	—
1. insgesamt	5 285	3 878	73	419 180	318 463	78
2. Tageseinrichtungen						
2.1. Gesundheitshilfe	488	0	0	47 495	0	0
2.2. Jugendhilfe	17 376	15 311	88	1 128 383	1 087 817	96
2.3. Weitere soz. Hilfe	478	0	0	21 317	0	0
2. insgesamt	18 342	15 311	84	1 197 195	1 087 817	91
3. Einrichtungen der offenen Hilfe insg.	7 177	0	0	—	—	—

1 Vgl. Tabelle 18

staatlichen Sektor gleiche Einrichtungsarten, aber die relevanten statistischen Daten sind nicht greifbar; dies gilt zweifellos für eine Reihe von Heimen. 2. Es existieren zwar nicht gleiche Einrichtungsarten, gleichwohl entfaltet auch der Staat entsprechende Aktivitäten, ohne daß die verfügbaren statistischen Informationen vergleichbar gemacht werden könnten; beispielsweise wird ein beträchtlicher Teil der kollektiven Leistungen für Kinder, Jugendliche und Familien, die die Wohlfahrtsverbände im Rahmen der Einrichtungen der offenen Hilfe erbringen, vom Staat innerhalb der Jugendbehörden gewährt, ohne daß es möglich wäre, die Zahl dieser Behörden den Einrichtungen der Offenen Hilfe der Wohlfahrtsverbände statistisch gegenüberzustellen. Wegen dieser Gründe muß die Feststellung, daß die — nach der Zahl der Einrichtungen und der Plätze oder Betten quantifizierten — kollektiven Leistungen der Wohlfahrtsverbände für Kinder, Jugendliche und Familien nur bis zu einem gewissen Repräsentationsgrad in einen Vergleich mit kollektiven Leistungen des Staates für den gleichen Zweck einbezogen werden können, mit der notwendigen

Vorsicht interpretiert werden. Jedenfalls kann aus der Tatsache, daß der Repräsentationsgrad 100 v. H. unterschreitet, nicht der Schluß gezogen werden, dies sei in vollem Umfang ein Indiz für ein Fehlen entsprechender Leistungen des Staates.

In den Tab. 24 und 25 sind nach Einrichtungsarten gegliedert alle vergleichbaren statistischen Daten über die Zahl der Einrichtungen und über die Zahl der Plätze oder Betten zusammengestellt. Sie gewähren für wichtige Bereiche der hier interessierenden kollektiven Leistungen einen Einblick in die „Gewichtsverteilung" zwischen Staat und Wohlfahrtsverbänden, wie diese insbesondere in den prozentualen Werten zum Ausdruck kommt. Der Übersichtlichkeit halber sind die prozentualen Gesamtwerte der Tab. 24 und 25 in Tab. 26 zusammengefaßt worden.

Im Rahmen der vergleichbaren Einrichtungsarten zeigt sich ein Übergewicht des Staates in der Gesundheitshilfe, soweit die verfügbaren Plätze oder Betten als Kriterium herangezogen werden und ein Übergewicht der Wohlfahrtsverbände in der Jugendhilfe sowohl nach der Zahl der Einrichtungen als auch nach der der Plätze oder Betten. Wären die Informationen vollständiger oder alle vorhandenen vergleichbar, würde sich die Gewichtsverteilung vermutlich noch verschieben; dennoch dürfte die Größenordnung aus den Angaben der Tab. 26 annähernd richtig ablesbar sein. Daß sich dahinter für einzelne Einrichtungsarten recht unterschiedliche Feinstrukturen verbergen können, machen die Angaben der Tab. 24 und 25 deutlich.

Neben den Zahlen für die Einrichtungen und für die Plätze oder Betten wurden die Zahlen für die Voll- und Teilzeitbeschäftigten innerhalb der jeweiligen Einrichtungsarten herangezogen, um die kollektiven Leistungen der Wohlfahrtsverbände für Kinder, Jugendliche und Familien zu charakterisieren. Für die öffentliche Hand steht dem Beirat ein vergleichbares, ebenfalls nach Einrichtungsarten differenziertes Zahlenmaterial nicht zur Verfügung. Insofern ist es nicht möglich, auf der Basis der bisher für die Wohlfahrtsverbände ermittelten Zahlen für die Voll- und Teilzeitbeschäftigten einen Vergleich mit dem staatlichen Sektor vorzunehmen, sei es auch nur wiederum für einen Ausschnitt der kollektiven Leistungen. Allerdings bietet sich für den Bereich der Jugendhilfe ein Ausweg durch Rückgriff auf die Personalstrukturerhebung des Statistischen Bundesamtes für die Jugendhilfe des Jahres 1974 an. Diese gliedert die in der Jugendhilfe Tätigen nach Arbeitsbereichen und Berufsausbildungsabschluß. (Nach Auskunft des Statistischen Bundesamtes verfügen die Statistischen Landesämter auch über nach Einrichtungsarten gegliederte Daten). Im folgenden interessiert ausschließlich die Verteilung der in der

Tabelle 24:

Kollektive Leistungen des Staates und der Wohlfahrtsverbände für Kinder, Jugendliche und Familien nach der Zahl ausgewählter Einrichtungen — 1. 1. 1973 —

Art der Einrichtung	absolut			in v. H.		
	öffentl. Hand	WFV	i*	öffentl. Hand	WFV	i*
1. Ausgewählte Anstalten u. Heime						
1.1. Gesundheitshilfe						
Allgem. Krankenhäuser	209	232	441	47,4	52,6	100
KH für Säuglings- u. Kinderkrankheiten	19	41	60	31,7	68,3	100
KH für Gyn. u. Geburtshilfe, Entb.	24	31	55	43,6	56,4	100
KH für Tuberkulose	19	11	30	63,3	36,7	100
KH für Psychatrie u. Neurologie	25	15	40	62,5	37,5	100
KH für Suchtkrankheiten	1	5	6	16,7	83,3	100
Kurkrankenhäuser	33	3	36	91,7	8,3	100
Sonst. Fachkrankenhäuser	47	26	73	64,4	35,6	100
1.1. insgesamt	377	364	741	50,9	49,1	100
1.2. Jugendhilfe						
Kinder- u. Säuglingsheime	255	745	1 000	25,5	74,5	100
Heime f. Mutter u. Kind	8	68	76	10,5	89,5	100
Heilpädagogische Heime	47	122	169	27,8	72,2	100
Jugendheime	80	512	592	13,5	86,5	100
Erziehungsheime	55	75	130	42,3	57,7	100
Aufnahmeheime	172	47	219	78,5	21,5	100
Schülerheime	37	1 027	1 064	3,5	96,5	100
Studentenwohnheime	604	396	1 000	60,4	39,6	100
Internate	242	14	256	94,5	5,5	100
Jugendherbergen	109	508	617	17,7	82,3	100
1.2. insgesamt	1 609	3 514	5 123	31,4	68,6	100
2. Ausgewählte Tageseinrichtungen						
2.2. Jugendhilfe						
Kinderkrippen	349	205	554	63,0	37,0	100
Kindergärten	4 610	13 737	18 347	25,1	74,9	100
Kinderhorte	979	826	1 805	54,2	45,8	100
Sonderkindergärten	162	354	516	31,4	68,6	100
Sonderschulen	2 199	189	2 388	92,1	7,9	100
2.2. insgesamt	8 299	15 311	23 610	35,2	64,8	100

*i = insgesamt

Tabelle 25:

Kollektive Leistungen des Staates und der Wohlfahrtsverbände für Kinder, Jugendliche und Familien nach der Zahl der Plätze oder Betten ausgewählter Einrichtungen — 1. 1. 1973 —

Art der Einrichtung	absolut			in v. H.		
	öffentl. Hand	WFV	i*	öffentl. Hand	WFV	i*
1. Ausgewählte Anstalten u. Heime						
1.1. Gesundheitshilfe						
Allgem. Krankenhäuser	59 965	50 330	110 295	54,4	45,6	100
KH für Säuglings- u. Kinderkrankheiten	3 549	7 297	10 846	32,7	67,3	100
KH für Gyn. u. Geburtshilfe, Entb.	3 830	2 173	6 003	63,8	36,2	100
KH für Tuberkulose	3 642	1 436	5 078	71,7	28,3	100
KH für Psychiatrie u. Neurologie	21 221	3 113	24 334	87,2	12,8	100
KH für Suchtkrankheiten	143	299	442	32,4	67,6	100
Kurkrankenhäuser	5 120	464	5 584	91,7	8,3	100
Sonst. Fachkrankenhäuser	7 133	3 336	10 469	68,1	31,9	100
1.1. insgesamt	104 603	68 448	173 031	60,4	39,6	100
1.2. Jugendhilfe						
Kinder- u. Säuglingsheime	13 758	45 122	58 880	23,4	76,6	100
Heime f. Mutter u. Kind	200	3 428	3 628	5,5	94,5	100
Heilpädagogische Heime	4 868	5 402	10 270	47,4	52,6	100
Jugendheime	5 150	33 681	38 831	13,3	86,7	100
Erziehungsheime	4 199	7 368	11 567	36,3	63,7	100
Aufnahmeheime	1 001	1 200	2 201	45,5	54,5	100
Schülerheime	2 567	70 613	73 180	3,5	96,5	100
Studentenwohnheime	44 990	41 037	86 027	52,3	47,7	100
Internate	28 042	943	28 985	96,7	3,3	100
Jugendherbergen	9 756	45 221	54 977	17,7	82,3	100
1.2. insgesamt	114 531	254 015	368 546	31,1	68,9	100
2. Ausgewählte Tageseinrichtungen						
2.2. Jugendhilfe						
Kinderkrippen Kindergärten Kinderhorte	349 457	1061 381[1]	1410 838	24,8	75,2	100
Sonderkindergärten	4 243	13 615	17 858	23,8	76,2	100
Sonderschulen	336 051	12 821	348 872	96,3	3,7	100
2.2. insgesamt	689 751	1087 817	1777 568	38,8	61,2	100

1 Diese Zahl enthält auch die Plätze in Kindertagheimen, Kindertagesstätten und Betreuungskinderstuben. Die entsprechende Position ist bei der öffentlichen Hand nicht ausgewiesen.

*i = insgesamt

Tabelle 26:

Kollektive Leistungen des Staates und der Wohlfahrtsverbände für Kinder, Jugendliche und Familien für ausgewählte Bereiche in v. H. — 1. 1. 1973 —

Art der Einrichtung Art der Hilfe	Zahl d. Einrichtungen			Zahl d. Plätze oder Betten		
	Staat	Wohlfahrts-verbände	insges.	Staat	Wohlfahrts-verbände	insges.
1. Ausgewählte Anstalten und Heime						
1.1. Gesundheitshilfe	50,9	49,1	100	60,4	39,6	100
1.2. Jugendhilfe	31,4	68,6	100	31,1	68,9	100
2. Ausgewählte Tageseinrichtungen						
2.2. Jugendhilfe	35,2	64,8	100	38,8	61,2	100

Jugenhilfe Tätigen auf die Arbeitsbereiche, da dies der bisherigen, an Einrichtungsarten orientierten Analyse noch am nächsten kommt. Die Tatsache, daß sich die Personalstrukturerhebung auf das Jahr 1974 bezieht, während bislang für die nicht-monetären Kriterien der 1.1.1973 als Stichtag bevorzugt wurde, kann wegen der geringen zeitlichen Differenz vernachlässigt werden; dies gilt um so mehr, als die Angaben einzelner Wohlfahrtsverbände ebenfalls vom zuvor genannten Stichtag abweichen.

In der Personalstrukturerhebung werden als Träger die Kirchen neben den Wohlfahrtsverbänden gesondert ausgewiesen. Da es sich bei den in der Jugenhilfe der Kirchen Tätigen überwiegend um solche Personen handelt, die auch in den Verbandsstatistiken der konfessionellen Wohlfahrtsverbände erfaßt werden, sind im folgenden die Angaben für die Wohlfahrtsverbände und für die Kirchen zusammengefaßt worden. Außerdem sind bei allen Trägern die in Ausbildung befindlichen Personen — im Gegensatz zur Personalstrukturerhebung — nicht berücksichtigt worden, da dieser Personenkreis zum Zeitpunkt der Erhebung allenfalls am Rande bei der Bereitstellung kollektiver Leistungen beteiligt war.

Nach diesen Korrekturen ergeben sich für die Beschäftigten in der Jugendhilfe (Voll- und Teilzeitbeschäftigte) die in Tab. 27 nach Trägern

und Arbeitsbereichen gegliederten Daten.[2] Sie sind in den Tab. 28 und 29 prozentual ausgedrückt, so daß einerseits der Anteil der Träger an den Beschäftigten insgesamt und an den einzelnen Arbeitsbereichen (Tab. 28) und andererseits das Gewicht der einzelnen Arbeitsbereiche innerhalb der jeweiligen Träger (Tab. 29) zum Ausdruck kommt.

Wie Tabelle 28 zeigt (Spalte 1, Zeile 6 u. 7), sind von allen Beschäftigten in der Jugendhilfe rd. 90 v. H. innerhalb des staatlichen Sektors oder bei den Wohlfahrtsverbänden (einschließlich Kirchen) tätig (rd. 40 v. H. beim Staat und rd. 50 v. H. bei den Wohlfahrtsverbänden). Das Vorherrschen dieser beiden Trägergruppen ist also eindeutig. Setzt man die innerhalb dieser beiden Bereiche Tätigen (88.497 + 111.917) gleich 100, liegt der Anteil des Staates bei 44 v. H. und der der Wohlfahrtsverbände bei 56 v. H. Vergleichen wir dieses Ergebnis mit den Ergebnissen für die Jugendhilfe gemäß Tab. 26, besteht das dort — nach der Zahl der Einrichtungen und nach der Zahl der Plätze oder Betten — ermittelte Übergewicht der Wohlfahrtsverbände nicht mehr im gleichen Umfang. Zieht man jedoch von der Zahl der Beschäftigten in jedem dieser Bereiche diejenigen ab, die in den Tabellen unter „Verwaltung" zusammengefaßt sind, konzentriert man sich also auf diejenigen Beschäftigten, die unmittelbar kollektive Leistungen erbringen, verschiebt sich die Relation: Der Anteil des Staates liegt dann bei 41 v. H., der der Wohlfahrtsverbände bei 59 v. H. Dieses Ergebnis nähert sich wieder mehr der Größenordnung der Tab. 26 an.

Das Übergewicht der Wohlfahrtsverbände gegenüber der öffentlichen Hand ist im Bereich der Jugendhilfe offensichtlich in jedem Fall stark ausgeprägt, gleichgültig nach welchen der nicht-monetären Kriterien vorgegangen wird. Davon unbeschadet trifft auch bei einer Gliederung nach Arbeitsbereichen (und nicht nach Einrichtungsarten) zu, daß Staat und Wohlfahrtsverbände in den einzelnen Arbeitsbereichen der Jugendhilfe oft in starker Abweichung vom durchschnittlichen Gewicht engagiert sind (wie die Angaben der Zeilen 6 und 7 der Tab. 28 zeigen). Ergänzende Informationen dazu liefern die Zeilen 6 und 7 der Tab. 29: Innerhalb beider Trägergruppen spielt beispielsweise die frühkindliche Erziehung eine besondere Rolle (mit Anteilen von rd. 34 und rd. 52 v. H.), bei den Wohlfahrtsverbänden aber in noch stärkerem Maße als bei der öffentlichen Hand.

2 Obwohl insbesondere wegen der verschiedenen Erhebungsmethoden die Zahlen der Personalstrukturerhebung nicht mit denen der Verbandsstatistiken der Wohlfahrtsverbände im einzelnen verglichen werden können, sei jedoch auf die gleiche Größenordnung verwiesen: Nach Ermittlungen des Beirats sind in der Jugendhilfe der Wohlfahrtsverbände rd. 116.600 Personen tätig, während es nach der Personalstrukturerhebung (Wohlfahrtsverbände und Kirchen) rd. 111.900 Personen sind.

Beschäftigte* in der Jugendhilfe nach Arbeitsbereichen und Trägern, Bundesrepublik Deutschland 1974
– absolute Zahlen –

Träger \ Arbeitsbereich	1. Besch. insges.	2. Frühkindl. Erz.[1]	3. Vormundschaft[2]	4. Fam. fürsorge	5. Heimerz.[3]	6. Jugendgerichtshilfe[4]	7. Jugendfürsorge[5]	8. Beratung[6]	9. Fam. bildung	10. Erholung	11. Jugendarbeit[7]	12. Fortbildung[8]	13. Verwaltung[9]
1. Jugendamt	16 447	154	2 983	4 230	261	572	1 536	202	31	109	894	30	5 445
2. LJA, Ob. LJB	2 663	2	338	233	103	122	262	30	7	21	132	20	1 393
3. Behörden	19 110	156	3 321	4 463	364	694	1 798	232	38	130	1 026	50	6 838
4. Gemeinden	59 582	26 892	3 312	4 205	3 842	601	1647	1 286	248	598	2 642	62	14 257
5. Land	9 805	2 909	31	332	1 892	93	539	202	181	64	559	30	2 973
6. Öff. Träger	88 497	29 957	6 664	9 000	6 088	1 388	3 984	1 720	467	792	4 227	142	24 068
7. WFV und Kirche	111 917	58 545	362	544	19 505	73	1 138	1 681	1 445	1 566	4 231	389	22 658
8 Jugendverband, Jugendgruppe	4 010	33	1	1	8	–	26	10	1	23	3 248	28	631
9. Sonst. freie Träger	11 816	3 344	24	12	2 574	6	223	117	292	468	1 035	151	3 570
10. Freie Träger zus.	127 743	61 922	387	557	22 087	79	1 387	1 808	1 718	2 057	8 514	568	26 859
11. Priv. Gew. Tr.	4 907	1 751	6	6	1 618	–	123	11	9	281	63	16	1 023
12. Träger zus.	221 147	93 630	7 057	9 563	29 593	1 467	5 494	3 539	2 194	3 130	12 804	726	51 950

1 Einschließlich Kinderhort und pädagogische Betreuung auf Spielplätzen.
2 Adoptionswesen; Vormundschafts- und Pflegschaftswesen, Vormundschaftsgerichtshilfe; Erziehungsbeistandschaft.
3 Heimerziehung; Heimunterbringung und nachgehende Betreuung.
4 Jugendgerichtshilfe, Bewährungshilfe soweit landesrechtlich der Jugendhilfe zugeordnet.
5 Jugendschutz; sonstige Jugendfürsorge.
6 Institutionalisierte Beratung außer Beratung von Einrichtungen.
7 Außerschulische Jugendarbeit; Jugendsozialarbeit.
8 Fort- und Weiterbildung, Supervision.
9 Organisation, Koordination, Planung, Beratung von Einrichtungen (einschl. Heimaufsicht); Verwaltung; Wirtschafts-, technischer Bereich.
* ohne in Ausbildung befindliche Personen

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie K, öffentliche Sozialleistungen, Reihe 2, Öffentliche Jugendhilfe, Sonderbeitrag Personal in

Beschäftigte in der Jugendhilfe nach Arbeitsbereichen und Trägern, Bundesrepublik Deutschland 1974
– Vertikale Verteilung –

Träger \ Arbeitsbereich	1. Besch. insges.	2. Frühkindl. Erz.[1]	3. Vormundschaft[2]	4. Fam. fürsorge	5. Heimerz.[3]	6. Jugendgerichtshilfe[4]	7. Jugendfürsorge[5]	8. Beratung[6]	9. Fam. bildung	10. Erholung	11. Jugendarbeit[7]	12. Fortbildung[8]	13. Verwaltung[9]
1. Jugendamt	7,43	0,16	42,27	44,23	0,88	38,99	27,95	5,70	1,41	3,48	6,98	4,13	10,48
2. LJA, Ob. LJB	1,20	0	4,78	2,43	0,34	8,31	4,76	0,84	0,31	0,67	1,03	2,75	2,68
3. Behörden	8,64	0,16	47,05	46,66	1,23	47,30	32,72	6,55	1,73	4,15	8,01	6,88	13,16
4. Gemeinden	26,94	28,72	46,93	43,97	12,98	40,96	29,97	36,33	11,30	19,10	20,63	8,53	27,44
5. Land	4,43	3,10	0,43	3,47	6,39	6,33	9,81	5,70	8,24	2,04	4,36	4,13	5,72
6. Öff. Träger	40,01	31,99	94,43	94,11	20,57	94,61	72,51	48,60	21,28	25,30	33,01	19,55	46,32
7. WFV und Kirche	50,60	62,52	5,12	5,68	65,91	4,97	20,71	47,49	65,86	50,03	33,04	53,58	43,61
8. Jugendverband, Jugendgruppe	1,81	0,03	0,01	0,01	0,02	–	0,47	0,28	0,04	0,73	25,36	3,85	1,21
9. Sonst. freie Träger	5,34	3,57	0,34	0,12	8,69	0,40	4,05	3,30	13,30	14,95	8,08	20,79	6,87
10. Freie Träger zus.	57,76	66,13	5,48	5,82	74,63	5,38	25,24	51,08	78,30	65,71	65,49	78,23	51,70
11. Priv. Gew. Tr.	2,21	1,87	0,08	0,06	5,46	–	2,23	0,31	0,41	8,97	0,49	2,20	1,96
12. Träger zus.	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

1 Einschließlich Kinderhort und pädagogische Betreuung auf Spielplätzen.
2 Adoptionswesen; Vormundschafts- und Pflegschaftswesen, Vormundschaftsgerichtshilfe; Erziehungsbeistandschaft.
3 Heimerziehung; Heimunterbringung und nachgehende Betreuung.
4 Jugendgerichtshilfe, Bewährungshilfe soweit landesrechtlich der Jugendhilfe zugeordnet.
5 Jugendschutz; sonstige Jugendfürsorge.
6 Institutionalisierte Beratung außer Beratung von Einrichtungen.
7 Außerschulische Jugendarbeit; Jugendsozialarbeit.
8 Fort- und Weiterbildung, Supervision.
9 Organisation, Koordination, Planung, Beratung von Einrichtungen (einschl. Heimaufsicht); Verwaltung; Wirtschafts-, technischer Bereich.
* ohne in Ausbildung befindliche Personen

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie K, öffentliche Sozialleistungen, Reihe 2, Öffentliche Jugendhilfe, Sonderbeitrag Personal in der Jugendhilfe 1974, Stuttgart und Mainz 1977.

Tabelle 29:

Beschäftigte* in der Jugendhilfe nach Arbeitsbereichen und Trägern, Bundesrepublik Deutschland 1974 – Horizontale Verteilung –

Träger / Arbeitsbereich	1. Besch. insges.	2. Frühkindl. Erz.[1]	3. Vormundschaft[2]	4. Fam. fürsorge	5. Heimerz.[3]	6. Jugendgerichtshilfe[4]	7. Jugendfürsorge[5]	8. Beratung[6]	9. Fam. bildung	10. Erholung	11. Jugendarbeit[7]	12. Fortbildung[8]	13. Verwaltung[9]
1. Jugendamt	100	0,93	18,13	25,71	1,58	3,47	9,33	1,22	0,18	0,66	5,43	0,18	33,10
2. LJA, Ob. LJB	100	0,07	12,69	8,74	3,86	4,58	9,83	1,12	0,26	0,78	4,95	0,75	52,30
3. Behörden	100	0,81	17,37	23,35	1,90	3,63	9,40	1,21	0,19	0,68	5,36	0,26	35,78
4. Gemeinden	100	45,13	5,55	7,05	6,44	1,00	2,76	2,15	0,41	1,00	4,43	0,10	23,92
5. Land	100	29,66	0,31	3,38	19,29	0,94	5,49	2,06	1,84	0,65	5,70	0,30	30,32
6. Öff. Träger	100	33,85	7,53	10,16	6,87	1,56	4,50	1,94	0,52	0,89	4,77	0,16	27,19
7. WFV und Kirche	100	52,31	0,32	0,48	17,42	0,06	1,01	1,50	1,29	1,39	3,78	0,34	20,24
8. Jugendverband, Jugendgruppe	100	0,82	0,02	0,02	0,19	–	0,64	0,24	0,02	0,57	80,99	0,69	15,73
9. Sonst. freie Träger	100	28,30	0,20	0,10	21,78	0,05	1,88	0,99	2,47	3,96	8,75	1,27	30,21
10. Freie Träger zus.	100	48,47	0,30	0,43	17,29	0,06	1,08	1,41	1,34	1,61	6,66	0,44	21,02
11. Priv. Gew. Tr.	100	35,68	0,12	0,12	32,97	–	2,50	0,22	0,18	5,72	1,28	0,32	20,84
12. Träger zus.	100	42,33	3,19	4,32	13,38	0,66	2,48	1,60	0,99	1,41	5,78	0,32	23,49

1 Einschließlich Kinderhort und pädagogische Betreuung auf Spielplätzen.
2 Adoptionswesen; Vormundschafts- und Pflegschaftswesen, Vormundschaftsgerichtshilfe; Erziehungsbeistandschaft.
3 Heimerziehung; Heimunterbringung und nachgehende Betreuung.
4 Jugendgerichtshilfe, Bewährungshilfe soweit landesrechtlich der Jugendhilfe zugeordnet.
5 Jugendschutz; sonstige Jugendfürsorge.
6 Institutionalisierte Beratung außer Beratung von Einrichtungen.
7 Außerschulische Jugendarbeit; Jugendsozialarbeit.
8 Fort- und Weiterbildung, Supervision.
9 Organisation, Koordination, Planung, Beratung von Einrichtungen (einschl. Heimaufsicht); Verwaltung; Wirtschafts-, technischer Bereich.
* ohne in Ausbildung befindliche Personen

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie K, öffentliche Sozialleistungen, Reihe 2, Öffentliche Jugendhilfe, Sonderbeitrag Personal in der Jugendhilfe 1974, Stuttgart und Mainz 1977

4. Zusammenfassung

Zielsetzung der vorhergehenden Abschnitte war es, dem Leser eine Vorstellung über die Größenordnungen der wichtigsten Aufwendungen zu vermitteln, die für das Aufziehen der nachwachsenden Generation zu einem bestimmten Zeitpunkt (1973/74) aufgebracht wurden.

Untersucht wurden im einzelnen die Geldausgaben und der Zeitaufwand der Familie sowie das Angebot von Güter- und Dienstleistungen durch außerfamiliale Träger (öffentliche Hand mit den Gebietskörperschaften und der sozialen Krankenversicherung sowie die freien Wohlfahrtsverbände).

Die Geldausgaben der Familien konnten hierbei mit Hilfe von Haushaltsrechnungen ermittelt werden. Dabei mußte auf die nur in einem mehrjährigen Turnus durchgeführte Einkommens- und Verbrauchsstichprobe zurückgegriffen werden, deren letzte verfügbare Ergebnisse sich auf das Jahr 1973 beziehen. Es war deshalb notwendig, die aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe von 1973 gewonnenen repräsentativen Daten auf das für die Bestandsaufnahme verwendete Jahr 1974 fortzuschreiben.

Die in den jährlichen Haushaltsrechnungen erfaßte Zahl von Familien dient der laufenden Beobachtung der Einkommens- und Verbrauchsverhältnisse ausgewählter Haushaltstypen; ihre Ergebnisse sind nicht repräsentativ für die Gesamtbevölkerung. Die Ermittlung der Verbrauchsausgaben für ein Kind ist darüber hinaus noch dadurch erschwert, daß sich die Ausgaben eines Haushalts nicht den einzelnen Haushaltsmitgliedern zuordnen lassen. Eine (behelfsmäßige) Aufschlüsselung der Ausgabenbeträge der Familie mußte daher nach der sog. Vollpersonenrechnung unter Verwendung der Aufwandsrechnung des Statistischen Reichsamts von 1927/28 durchgeführt werden. Danach entfallen auf ein Kind im Durchschnitt aller Altersgruppen rd. 70 v. H. der Ausgaben eines Erwachsenen. Die Aufwendungen für ein Kind werden demnach mit 0,7 Vollpersoneneinheiten (VPE) gerechnet.

Die Verbrauchsausgaben für ein Kind betrugen danach 1974 im Durchschnitt monatlich 468,– DM. Die Fortschreibung auf 1978 dürfte einen Betrag von etwa 600,– DM ergeben. Im Verhältnis dazu nimmt sich die Entlastung der Eltern durch das Kindergeld in Höhe von 50,– DM für das erste, 80,– DM für das zweite und 150,– DM für das dritte und die weiteren Kinder bescheiden aus.

Dabei variieren die Verbrauchsausgaben für ein Kind erheblich sowohl mit der Kinderzahl als auch mit der Einkommenshöhe. Im Durchschnitt können die Eltern in einer Familie mit drei Kindern je Kind nur etwa drei Viertel des Betrages ausgeben, den eine Ein-Kind-Familie der gleichen Einkommensstufe ausgibt; zugleich werden auch die Verbrauchsausgaben für die Eltern wegen des geringeren je Kopf verfügbaren Einkommens entsprechend niedriger liegen. Aus dieser Relation wird deutlich, in welchem Ausmaß die Eltern sich trotz der öffentlichen Hilfen beim Aufziehen von Kindern einschränken müssen. Die Verbrauchsausgaben je Kind nehmen mit wachsendem Einkommen deutlich zu; jedoch bleibt die Zunahme erheblich hinter derjenigen der Einkommen zurück. So entspricht einer Erhöhung der Monatseinkommen von 1100,— DM auf 5000,— DM nur etwa eine Verdreifachung der Verbrauchsausgaben für ein Kind. Diese unterproportionale Erhöhung ist einerseits auf die mit wachsendem Einkommen zunehmende Sparquote, zum anderen aber auch auf Verbrauchsausgaben (Kraftfahrzeug, andere dauerhafte Konsumgüter) zurückzuführen, die nicht von der Haushaltsgröße abhängen.

Die gesamten Ausgaben der Familien für die nachwachsende Generation beliefen sich 1974 auf circa 111 Mrd. DM d. h. auf circa 21 v. H. des privaten Verbrauchs und auf circa 12 v. H. des Nettosozialprodukts zu Marktpreisen.

In diesen Zahlen ist der Zeitaufwand für das Aufziehen der Kinder in den Familien nicht enthalten. Das wichtigste zu lösende Problem ist hier, mit welchem Wertansatz dieser Zeitaufwand erfaßt werden soll. Eindeutige Lösungen bestehen nicht. Aus diesem Grunde fehlt in den Volkseinkommensberechnungen auch die Wertschöpfung der Hausfrau. Von den drei diskutierten Bewertungsmaßstäben: 1) Mehrkosten bei Übernahme des Aufziehens durch die Gesellschaft (Heimunterbringung) 2) Entgangenes Erwerbseinkommen für den die Kinder betreuenden Ehepartner — überwiegend die Ehefrau — 3) Schätzung und Bewertung des erforderlichen Zeitaufwandes der Eltern für die Versorgung und Erziehung der Kinder, entspricht die dritte Möglichkeit am besten der Wirklichkeit. In diesem Falle wird der Familie ein Opportunitätseinkommen zugerechnet, das dem zu Marktpreisen bewerteten Zeitaufwand entspricht. Wird dabei von einer „gelernten" Kraft (BAT VIII–VI) ausgegangen, ergibt sich für 1974 ein bewerteter Zeitaufwand in Höhe von 226 Mrd. DM; bei Ansatz nur des durchschnittlichen gewogenen Bruttostundenlohnes weiblicher Arbeitskräfte (1974:7,88 DM) ergibt sich ein Betrag in Höhe von 162 Mrd. DM. Auch wenn man, wie der Beirat beschlossen hat, von dem niedrigeren Betrag ausgeht, der die Verbrauchsausgaben

für Kinder immerhin noch um etwa 50 v. H. übersteigt, wird deutlich, welche Belastung das Aufziehen von Kindern mit sich bringt.

Schließlich ist bei der Würdigung der Aufbringungsleistung der Familie zu berücksichtigen, daß sie in vielen Fällen mit dem Verzicht auf die Erwerbstätigkeit eines Ehepartners und damit mit einem Einkommensausfall verbunden ist. Zwar ist die durchschnittliche Erwerbsquote verheirateter Frauen mit und ohne Kinder annähernd gleich hoch (38 v. H.), aber diese Übereinstimmung trügt; denn bei den verheirateten Frauen ohne Kinder handelt es sich überwiegend um ältere Frauen, für die in ihrer Jugend eine berufliche Ausbildung und eine außerhäusliche Erwerbstätigkeit nur in geringerem Umfang üblich war. Bei verheirateten Frauen im gebärfähigen Alter ist die Erwerbsquote bei Kindern deutlich niedriger als bei gleichaltrigen Frauen ohne Kinder. Der hohe Anteil von Frauen, die nach der Geburt des ersten Kindes die Erwerbstätigkeit aufgeben, bestätigt, daß die Geburt eines Kindes zusätzliche „Opfer" von den Familien fordert. Die öffentliche Hand erleichtert das Aufziehen der Kinder in zweierlei Hinsicht. Einmal gibt sie finanzielle Hilfen an Familien mit Kindern (Transferzahlungen), die 1974 einen Umfang von rd. 37 Mrd. DM erreichten und von denen Kindergeld und -zuschläge, Ausbildungshilfen und Wohngeld, sowie 1974 letzmalig Steuerfreibeträge für Kinder in der Einkommensteuer die wichtigsten waren. Zum anderen werden Güter und Dienstleistungen ohne Entgelt oder zu nicht kostendeckenden Preisen angeboten. Sie beliefen sich 1974 (einschließlich der von den Wohlfahrtsverbänden erbrachten Leistungen) auf 45 Mrd. DM (siehe Tabelle 12a, Seite 60). Das Schwergewicht dieser kollektiven Leistungen liegt bei der Bildung, auf die mehr als 80 v. H. dieser Ausgaben entfallen, gefolgt von Leistungen zur Wohnungsversorgung und zur Gesundheit. Der größte Anteil dieser Ausgaben entfällt auf die Länder. Bemerkenswert ist auch, daß die Wohlfahrtsverbände, auf die insgesamt nur ein Anteil von etwa 11 v. H. der Kollektivleistungen entfällt, in einigen Bereichen den höchsten Anteil der Leistungen aufweisen.

Zu diesen Bereichen mit einem Anteil von über 50. v. H. gehören die Betreuung behinderter und elternloser Kinder, sowie die Vorschulerziehung (Kindergärten, -krippen, -horte) — siehe Tabelle 13, Seite 65 —. Diese Schwerpunkte der Tätigkeit der Wohlfahrtsverbände werden noch deutlicher, wenn man den Anteil der Betten oder Plätze in den Anstalten und Einrichtungen mit denjenigen der öffentlichen Hand vergleicht. Ihre Einrichtungen bieten 40 v. H. der Krankenhausbetten, 70 v. H. der Plätze für die Heime der Jugendhilfe und 75 v. H. der Kindergartenplätze an (siehe Tabelle 26, Seite 94 und Tabelle 25, Seite 93).

Insgesamt ergaben sich daraus die in der Tab. 30 zusammengestellten Aufwendungen für die nachwachsende Generation.

Tabelle 30:

Die Aufwendungen der öffentlichen Hand, der Wohlfahrtsverbände und der Familien für die nachwachsende Generation 1974 in Mrd. DM und in v. H.

Leistungsart	Monetäre Aufwendungen individ.		kollekt.		insges.		Bewerteter Zeitaufwand		Gesamtaufwendungen	
Leistungsträger	Mrd. DM	%	Mrd. DM	%	Mrd. DM	%	Mrd. DM	%	Mrd. DM	%
Private Haushalte	74	67	–	–	74	47	162	100	236	74
Öffentliche Hand	37	33	40	85	77	49	–	–	77	24
Wohlfahrtsverbände	–	–	5	11	5	3	–	–	5	2
Unerfaßte Posten[1]	–	–	2	4	2	1	–	–	2	0
Insgesamt	111	100	47	100	158	100	162	100	320	100

1 Einschließlich von etwa 2 Mrd. DM Zuwendungen der öffentlichen Hand an Dritte, die als Träger nicht gesondert erfaßt wurden.

Auf die Familien entfielen danach mehr als zwei Drittel der individuellen Aufwendungen für die nachwachsende Generation in Höhe von 111 Mrd. DM. Der Staat erleichterte das Tragen dieser Belastung allerdings durch monetäre und Realtransfers in Höhe von 37 Mrd. DM, so daß der Nettoanteil der Familien an allen Aufwendungen in Höhe von 158 Mrd. DM nur 47 v. H. betrug. Bezieht man zusätzlich den Zeitaufwand in die Berechnung mit ein, erhöht sich der Anteil der Familien auf 74 v. H. Welche Beziehung man auch wählt, die große Bedeutung, aber auch die hohe Belastung der Familie als Sozialisationsträger bleibt erhalten. Der Anteil der monetären Aufwendungen am Nettosozialprodukt zu Marktpreisen beläuft sich 1974 auf 18 v. H. Trotz der hohen Ausgaben für die Bildung, die bei Erwachsenen nur noch in geringem Umfang anfallen, bleibt der Anteil hinter dem Anteil der Kinder an der Bevölkerung von 28 v. H. erheblich zurück. In diesen Zahlen drücken sich die Anstrengungen und Aufwendungen aus, durch die unsere Gesellschaft ihren Fortbestand zu sichern bestrebt ist.

Anhang zu Teil II

1. Zu 1.1.

Methodisches Vorgehen bei der Ermittlung eines Schätzwertes für die materiellen Aufwendungen für Kinder

2. Zu 1.2.

Anmerkungen zur Bewertung der Dienstleistungen (des Zeitaufwandes) der Familien in Geldgrößen

3. Zu 2.

Zur Berechnung der monetären Größen der außerfamilialen Träger

4. Zu 2.

Aufwendungen der außerfamilialen Träger, dargestellt in monetären Größen: der Beitrag der Wohlfahrtsverbände

5. Zu 3.1.

Übersicht über die kollektiven Leistungen der Wohlfahrtsverbände in der Bundesrepublik Deutschland nach der Art der Einrichtung

6. Zu 3.2.

Zur Statistik der Wohlfahrtsverbände

7. Zu 3.2.

Ergänzungstabellen zum Umfang der kollektiven Leistungen der Wohlfahrtsverbände nach nicht-monetären Kriterien

8. Zu 3.5.

Zur Statistik der öffentlichen Hand über die Leistungen der öffentlichen Hand nach nicht-monetären Kriterien

9. Zu 4.

Hinweis auf die Leistungen der Unternehmungen für die nachwachsende Generation

1. Zu 1.1.

Methodisches Vorgehen bei der Ermittlung eines Schätzwertes für die materiellen Aufwendungen für Kinder

Zur Ermittlung der durchschnittlichen materiellen Aufwendungen für ein Kind wird wie folgt vorgegangen:

1. Im Wege der Amtshilfe hatte das Statistische Bundesamt noch unveröffentlichtes Material aus der EVS 1973 mit Angaben über die Verbrauchsausgaben der Familien zur Verfügung gestellt. Anhand dieses Ausgangsmaterials wurden die Aufwendungen für ein Kind — und zwar einheitlich — mit dem durchschnittlichen Ansatz von 0,7 VPE errechnet. Dieser gewogene Durchschnitt von 0,7 VPE errechnet sich aus der Vollpersonenaufwandsskala des Statistischen Reichsamtes wie folgt: Ehepaar 1,9 bzw. 1,8 VPE; Kind unter 5 Jahren = 0,4 VPE; Kind 5– u. 9 Jahren = 0,5 VPE; Kind 9– u. 14 Jahren = 0,7 VPE; Kind von 14 bis zum vollendeten 18. Lebensjahr = 0,9 VPE. Daraus errechnet sich ein gewogener Durchschnitt für ein Kind bis zum vollendeten 18. Lebensjahr von knapp 0,7 VPE (vgl. auch die Veröffentlichung Schmucker et al.: „Die ökonomische Lage der Familie" 1961, S. 24).

2. Um die Aufwendungen der Familien für ein Kind schätzen zu können, wurde dem Einfluß der Familiengröße und dem Einfluß der Einkommenshöhe auf die Verbrauchsausgaben für ein Kind nachgegangen.

   Für die Ermittlung der durchschnittlichen Aufwendungen für ein Kind nach der *Familiengröße* mußten die Aufwendungen für Kinder in Familien mit vier und mehr Kindern zu den vorliegenden Angaben hinzugeschätzt werden (Multiplikator 4,3). Der auf diesem Wege ermittelte durchschnittliche Schätzwert für die Aufwendungen für ein Kind liegt bei 437,— DM monatlich bzw. 5.250,— DM/Jahr im Jahr 1973. Multipliziert mit der Kinderzahl konnten die Gesamtaufwendungen für die Kinder von 0 – 18 Jahren für 1973 ermittelt und — über den durchschnittlichen Aufwand je Kind auf die Gesamtaufwendungen für Kinder von 0 – 18 Jahren für die Jahre 1972 und 1974 errechnet werden.

3. Wegen des starken Einflußes der Einkommenshöhe auf die Verbrauchsstruktur des Haushalts und damit auf das Verbrauchsniveau der Kinder wurde eine zweite Berechnung durchgeführt, wobei von den Verbrauchsausgaben der Familien mit Kindern in ihrer Zuordnung zu den einzelnen Einkommensstufen ausgegangen wurde. Damit ist

die volle Breite der Einkommensverteilung und der Verhaltensweisen aller sozialen Schichten für die Schätzung nutzbar gemacht worden.

4. Anhand des genannten Ausgangsmaterials sind die Verbrauchsausgaben für sämtliche Einkommensstufen gewichtet mit der jeweiligen Kinderzahl zu durchschnittlichen Verbrauchsausgaben für Kinder zusammengefaßt worden. Der auf diese Weise ermittelte durchschnittliche Aufwand für ein Kind (0,7 VPE) ist sodann mit der Gesamtzahl der Kinder im Jahre 1973 multipliziert worden. Aus dem so ermittelten Jahresaufwand ließen sich die materiellen Aufwendungen für die nachwachsende Generation für das Jahr 1973 berechnen (siehe Tabelle 8, S. 46).

5. Die Angaben aus der EVS liegen nur für das Jahr 1973 vor. Bei der Ermittlung der Ergebnisse für 1972 und für 1974 mußte daher die Entwicklung des Gesamten Privaten Verbrauchs in den Jahren 1972 bis 1974 berücksichtigt werden. Verglichen mit dem gesamten Privaten Verbrauch für 1973 = 100 lag dieser 1972 bei 91 und 1974 bei 107.

6. In einer Sondertabelle ist eine Schätzung für die Aufwendungen für Kinder mit *18 Jahren und älter,* die in Familien leben und in Ausbildung stehen, durchgeführt worden (Tabelle 8, S. 46). Der Ansatz ist hier: ein Kind = 1,1 VPE. Hiervon muß der staatliche Zuschuß in Abzug gebracht werden.

Diesen auf dem Wege der Schätzung ermittelten Ergebnissen werden nachstehend einige *Angaben aus anderen Statistiken gegenübergestellt.*

a) Die durchschnittlichen Aufwendungen je Kind (0,7 VPE) in DM/Monat betrugen nach der ersten Schätzung 437,46, nach der zweiten Schätzung 433,— DM/Monat; dies entspricht einem durchschnittlichen Jahresaufwand je Kind nach beiden Berechnungsmethoden von rd. 5.200,— DM. Wir haben uns aus Gründen der Übersichtlichkeit dazu entschlossen, durchgehend von dem ersten Betrag auszugehen, bzw. in den relevanten Tabellen jeweils 437,— DM als maßgeblichen Durchschnittswert auszuweisen.

b) Geht man von den laufenden Wirtschaftsrechnungen aus und nimmt auch hier den Ansatz: ein Kind = 0,7 VPE, dann errechnen sich für:

	Haushaltstyp 2:	*Haushaltstyp 3:*
1972	268,— DM/Mon.	440,— DM/Mon.
1973	295,— DM/Mon.	490,— DM/Mon.
1974	329,— DM/Mon.	540,— DM/Mon.
1975	361,— DM/Mon.	584,— DM/Mon.
1976	385,— DM/Mon.	612,— DM/Mon.

Hier kann von einer guten Übereinstimmung gesprochen werden.

c) Aufschlußreich ist auch der *Vergleich mit den Aufwendungen der Pflegeeltern* für Pflegekinder in (Fremd) Familien.[1]

Für die von der Jugendhilfe betreuten 60 – 65.000 Kinder sind die Pflegesätze zum April 1977 angehoben worden. Nach einer Veröffentlichung des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge vom April 1977[2] begründet der Deutsche Verein seine Empfehlungen zur Neufestsetzung des Pflegegeldes für Pflegekinder. Eine Neufestsetzung ist notwendig geworden, da die Pflegekinder z. Z. etwa zu einem Drittel in Familien in einfacher Lebensstellung und zu je einem weiteren Drittel in Familien mit mittlerem und höherem Einkommen untergebracht sind. Das Pflegegeld wurde daher dem durchschnittlichen Lebensniveau dieser drei Familientypen angepaßt.

Für Kinder in einfachen Lebensverhältnissen erfolgte dies in Anlehnung an den Warenkorb für ein Kind in einfachen Lebensverhältnissen; für Kinder in Familien mit mittlerem und höherem Einkommen in Anlehnung an die Ergebnisse der laufenden Wirtschaftsrechnungen für mittlere und gehobene Verbrauchergruppen (mittlere Verbrauchergruppe: Haushaltstyp 2, gehobene Verbrauchergruppe: Haushaltstyp 3).

Zugleich wurden gewisse Schematisierungen vorgenommen. So wurde der Ernährungsaufwand nach dem ernährungsphysiologisch ermittelten Bedarf einheitlich, unabhängig vom Einkommen der Pflegeeltern, festgesetzt. Für die Gruppe Bekleidung und z. T. auch für Bildung und Unterhaltung konnten die Aufwendungen anhand der vorliegenden Feinaufgliederung unmittelbar den Haushaltsmitgliedern zugeordnet und damit

1 Die Regelsätze der Sozialhilfe scheiden als Bemessungsgrundlage und auch als Vergleichsbasis aus, da sie nur vom Bedarf in den unteren Einkommensschichten ausgehen und auch nicht alle Bedarfspositionen umfassen.

2 Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Bemessung des Pflegegeldes für Pflegekinder, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge Heft 4/1977, S. 46.

für ein Kind ermittelt werden. Für die restlichen Aufwendungen, die sich nicht exakt den einzelnen Haushaltsmitgliedern zuordnen lassen, wurde für ein Kind ein Anteil von 25% der gesamten Aufwendungen veranschlagt. Diese Ungenauigkeit wurde als vertretbar angesehen, zumal sie sich „nicht zum Nachteil der Kinder auswirkt".

Ausgehend von den Bundesdurchschnittspreisen von 1975 läßt sich danach folgender durchschnittlicher Betrag für den Lebensunterhalt eines Kindes errechnen:

ein Kind in einfachen Lebensverhältnissen	DM 272,–
ein Kind in einem Haushalt d. mittleren Verbrauchergruppe	DM 371,–
ein Kind in einem Haush. d. gehobenen Verbrauchergruppe	DM 560,–

Bei einer gleichmäßigen Verteilung der Kinder auf die drei Gruppen errechnet sich ein durchschnittlicher Aufwandsbetrag von DM 401,–.

Vorgesehen ist auch eine Staffelung des Pflegegeldes nach drei Altersstufen:

für 0 – 11jährige Pflegekinder	DM 320,–
für 12 – 15jährige Pflegekinder	DM 400,–
für 16 – 18jährige Pflegekinder	DM 480,–
Durchschnitt 0 – 18 Jahre	DM 401,–

Hinzu kommt noch ein einheitliches Erziehungsgeld in Höhe von DM 100,– monatlich.[3]

Damit sind erstmalig die Pflege- und Sozialisationsleistungen der Familie in der Form eines einheitlichen Erziehungsgeldes honoriert worden.

3 Für die hier besonders interessierenden Jahre 1972 und 1974 betrug der Pflegesatz 270,– DM bzw. 356,– DM monatlich.

Tabelle A 1:

Privater Verbrauch für ein Kind nach der Familiengröße 1973*

Haushaltsgröße und Haushaltstyp	Zahl der Haush.	Zahl der Kinder u. 18 Jh.	monatl. Ausgaben f. d. priv. Verbrauch je Kind[1]	priv. Verbrauch je Kind u. Jahr	priv. Verbrauch je Kind Messziffer Ges. Ø all. Ehep. m. Kind.
	in 1000		in DM	in DM	437,46 = 100
	Sp. 1	Sp. 2	Sp. 3	Sp. 4	Sp. 5
Ehepaare mit 1 Kind	3667	3667	527,16	6325,92	121
Ehepaare mit 2 Kind.	3112	6224	438,67	5264,04	100
Ehepaare mit 3 Kind.	1308	3924	398,43	4781,16	91
Ehepaare mit 4 u. m. Kindern[2]	447	1916	342,78	4113,36	78
Zusammen Ø	8534	15731	437,46	5249,52	100

1 1 Kind = 0,7 VPE
2 Multiplikator: 4,3
* siehe auch Tabelle 8, Seite 46
Quelle: Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 1973 und der Arbeitsunterlagen des Stat. Bundesamtes sowie eigene Berechnungen der Dokumentationsstelle der EVS der Univ. Gießen.

Wie die letzte Spalte verdeutlicht, liegen die Verbrauchsausgaben für ein Einzelkind beträchtlich über den durchschnittlichen Aufwendungen der Familien für Kinder. Dieser Durchschnitt wird weitgehend bestimmt von den Aufwendungen der Ehepaare mit 2 Kindern, auf die rd. 40% aller Kinder unter 18 Jahren entfallen.

Tabelle A 2:

Die Verteilung der 15,7 Mill. Kinder nach Wohlstandsstufen (Hh.nettoeinkommen je Person) und den materiellen Aufwendungen für 1 Kind[1] EVS 1973

Haushaltsnettoeinkommen je Kopf nach Einkommensstufen von . . . . . bis . . . . . u. DM	Zahl der Kinder in 1000	Zahl der Kinder in %	Aufwendungen je Kind[1] DM/Monat gewog. ∅	Aufwendungen je Kind[1] DM/Jahr	Aufwendungen f. alle Kinder jeder Eink.-Stufe in DM in 1000/Mon.	Aufwendungen f. alle Kinder jeder Eink.-Stufe in DM in 1000/Jahr	Meßziffer monatl. Verbr. Ausgaben je Kind[1] gew.∅ 437,46 = 100
	Sp. 1	Sp. 2	Sp. 3	Sp. 4	Sp. 5	Sp. 6	Sp. 7
unter 200	/	1	185,50	2 226,--	/	/	(42)
200– u. 300	511	4	242,10	2 905,20	123,713	1 484 557	55
300– u. 400	1 590	10	274,98	3 299,76	437 218	5 246 618	63
400– u. 500	2 657	17	336,--	4032,--	892 752	10 713 024	77
500– u. 600	3 652	23	394,35	4 732,20	1440 166	17 281 992	90
600– u. 800	3 030	19	478,23	5 738,76	1449 037	17 388 444	109
800– u. 1000	2 489	16	532,40	6 388,80	1325 144	15 901 728	122
1000– u. 5000	1 722	11	658,44	7 901,28	1133 834	13 606 008	151
Insgesamt/Durchschnitt	15 767	100	437,46	5 249,52	6 897 431	82 769 182*	100

/ Diese Gruppe ist nur schwach besetzt
* Ergebnisse des Ansatzes nach der Methode der Einkommensschichtung
1 1 Kind = 0,7 VPE
Quelle: Arbeitsunterlagen des Stat. Bundesamtes; eigene Berechnungen der Dokumentationsstelle der EVS der Univ. Gießen

Wie Spalte 2 nachweist, wuchsen 1973 rd. 15 % der Kinder in Haushalten mit einem Haushalts-Nettoeinkommen je Person bis zu 400 DM monatlich auf; knapp 60 % in Haushalten mit einem HhnE. je Person von 400 – und 800 DM monatlich.

WOHLSTANDSSCHICHTUNG: Verteilung der 15,7 Mill. Kinder unter 18 Jahren nach dem Haushaltsnettoeinkommen je Person und nach der Familiengröße 1973

Haushaltsnettoeinkommen von . . . bis unter . . . . . DM je Person und Monat	Kinder insgesamt in 1000	davon in Haushalten mit . . . . . Kindern in % aller Kinder d.jew.Einkommensst. %	1 Kind.	2 Kind.	3 Kind.	4Kind. u.m.*	insges. in %	davon in % aller Kinder n. d. Familiengröße 1 Kind	2 Kind	3 Kind	4 Kind u.m.*
unter 200	/		–	–	–	/	/	–	–	–	/
200 bis u. 250	237	100	–	–	–	100	2	–	–	–	12
250 bis u. 300	271	100	17	21	62	–	2	1	1	4	– 45
300 bis u. 400	1590	100	3	29	29	39	10	1	7	12	33
400 bis u. 500	2657	100	14	34	52	–	17	10	15	36	–
500 bis u. 600	3652	100	15	58	–	27	23	15	35	– 80	50
600 bis u. 800	3030	100	44	–	56	–	19	37	– 84	44	–
800 bis u. 1000	2489	100	–	96	–	4	16	– 73	39	–	5
1000 bis u. 5000	1717	100	77	12	11	/	11	36	3	5	/
5000 bis u. 7750	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Insgesamt	15 767						100	100	100	100	100
Kinder in 1000							15767	3693	6228	3924	1922

* Multiplikator: 4,3
Quelle: Ergebnisse der FVS 1973, STBA Arbeitsunterlagen über Einnahmen und Ausgaben privater Haushalte EVS 1973, eigene Umrechnung Dokumentationsstelle der Univ. Gießen.
– diese Gruppe ist nicht besetzt
/ diese Gruppe ist schwach besetzt

Wie diese Übersicht erkennen läßt, wuchsen die Kinder aus
1 Kind Fam. zu 73% i.d. hohen Einkommensstufen auf
2 Kind Fam. zu 84% i.d. gehobenen Einkommensstufen auf
3 Kind Fam. zu 80% i.d. mittleren Einkommensstufen auf
4 u. m. Kind. Fam. zu 45% i.d. unteren Einkommensstufen auf
zu 50% i.d. mittleren Einkommensstufen auf

Tabelle A 4:

Privater Verbrauch je Kind (1 Ki = 0,7 VPE) nach der sozialen Stellung des Haushaltsvorstandes und nach der Familiengröße (in DM/Monat)*

Soziale Stellung d. Haushaltsvorstands (Ehepaarhaushalte)	Zahl der Kinder in 1000	Zahl der Kinder in %	Priv. Verbrauch je Kind[3] gew. ∅ DM/Mon.	Meßziffer 438,08=100	Zahl der Kinder in Ehepaarhaushalten m. . . Kindern in %				3,9 Mill. Kind. i.Ehepaar Hh.m.3.u.m. Kinder	
					1 Kind	2 Kind	3 Kind	4 u. m. Kinder	Anteile n. soz. Stell. in %	Anteil an all. Ki. d. betr. Schicht
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Landwirt	524 100	3	368,48[1]	84[1]	14	33	31	22	5	53
Selbständiger	1 605 600	10	525,94	120	18	42	25	14	11	40
Beamter	1 658 900	11	499,70	114	21	41	26	11	10	37
Angestellter	4 205 800	27	481,95	110	25	43	23	9	23	32
Arbeiter	6 835 000	43	376,98	86	22	38	26	14	47	40
Nichterwerbstätige	907 700	6	467,13	107	47	27	18	9	4	27
Insgesamt/Durchschnitt	15 737 100[4]	100	438,08[2]	100					100	37

53
39
40

1 nicht direkt vergleichbar
2 die geringfügige Abweichung gegenüber den sonstigen Tabellen ist auf materialbedingte unterschiedliche Schätzmethoden zurückzuführen
3 geschätzt Multiplikator 4,3
4 Abweichung aufgrund des Multiplikators 4,3
* Das Versorgungsniveau der Kinder, die in Familien mit 3 und mehr Kindern aufwachsen, liegt wegen des durchschnittlich geringeren je Kopf-Einkommens dieser Familien nicht unbeträchtlich niedriger als das durchschnittliche Versorgungsniveau aller Kinder. Besonders hoch ist der Anteil der kinderreichen Familien in den Haushalten der Landwirte (53%), der Selbständigen (o. Landwirte) (40%) sowie der Arbeiterhaushalte (40%) (vgl. Spalte 10).

Quelle: Arbeitsunterlagen des Stat. Bundesamtes zur EVS 1973 und eigene Berechnungen der Dokumentationsstelle der Univ. Gießen

2. Zu 1.2

Anmerkungen zur Bewertung der Dienstleistungen (des Zeitaufwands) der Familien in Geldgrößen.

Anmerkung 1:

Auf der Basis der EVS 1973 (Sonderauswertung des Statistischen Bundesamts) wurden die Familien mit Kindern monatlichen Haushaltsnettoeinkommensklassen zugeordnet.

Tabelle A 5:

Ehepaare mit Kindern nach dem Haushaltsnettoeinkommen (EVS 1973)[1]

monatl. Haushaltsnettoeinkommen von . . . . . bis unter . . . . . DM	in 1000
unter 600 DM	/
600 – u. 800 DM	/
800 – u. 1 000 DM	(47)
1 000 – u. 1 200 DM	80
1 200 – u. 1 500 DM	675
1 500 – u. 1 800 DM	1 185
1 800 – u. 2 500 DM	3 029
2 500 – u. 5 000 DM	3 211
5 000 – u. 10 000 DM	279
10 000 – u. 15 000 DM	/
insgesamt	8 506

1 ohne Ehepaare von Ausländern, ohne Ehepaare in Anstalten und ohne Ehepaare mit einem monatl. Hh. Nettoeinkommen von 15 000 und mehr DM.

Quelle: Sonderauswertung des Stat. Bundesamtes

Diese Zuordnung war sodann zu berichtigen, wobei die Zahl der Familien mit Kindern, bezogen auf Einkommensklassen des Ehemannes, zur weiteren Berechnung ermittelt werden mußte. Im Durchschnitt aller Arbeitnehmerhaushalte werden nur 83% des Haushaltsbruttoeinkommens aus unselbständiger Arbeit vom Ehemann erbracht.[1] Unter der Annahme, daß das Haushaltsnettoeinkommen aller Haushalte ebenfalls zu 83% vom Ehemann stammt, wurden die Einkommensklassen neu gebildet. Da in der EVS nur die Anzahl der Haushalte mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen bis zu 15 000 DM ausgewiesen wird,

1 vgl. StaBu. WiSta. Heft 4/1977, S. 242

mußte die Anzahl der Haushalte mit einem höheren monatlichen Nettoeinkommen dazugeschätzt werden.

Tabelle A 6:

Entgangenes Erwerbseinkommen der Ehefrauen nach dem Haushalts-Nettoeinkommen des Ehemannes:

monatliches Nettoeinkommen des Ehemannes von . . . . . bis unter . . . . . DM[1]	Anzahl der Haushalte in 1000	Ø Nettoeinkomm. in DM/Monat der Ehefrauen mit Einkomm.[2]	Einkommen der Ehefrauen insgesamt 1 000 DM/Monat
664 – 830	(47)	412	19 364
830 – 996	80	534	42 720
996 – 1 245	675	622	419 850
1 245 – 1 494	1 185	688	815 280
1 494 – 2 075	3 029	798	2 417 142
2 075 – 4 150	3 211	950	3 315 500
4 150 – 8 300	279		
8 300 u. mehr	390	978	381 420
insgesamt	8 896 (9 579)[3]	833	7 411 276 (7 979 307)[3]

1 errechnet aus Tabelle A 5 durch Verringerung der Einkommensgrenzen um 17 %.
2 berechnet nach Haushalte und Familien 1977, S. 66
3 bei den in Klammerwerten gesetzten Zahlen sind ledige, in Ausbildung befindliche junge Erwachsene, die noch von der Familie versorgt werden, mit inbegriffen.

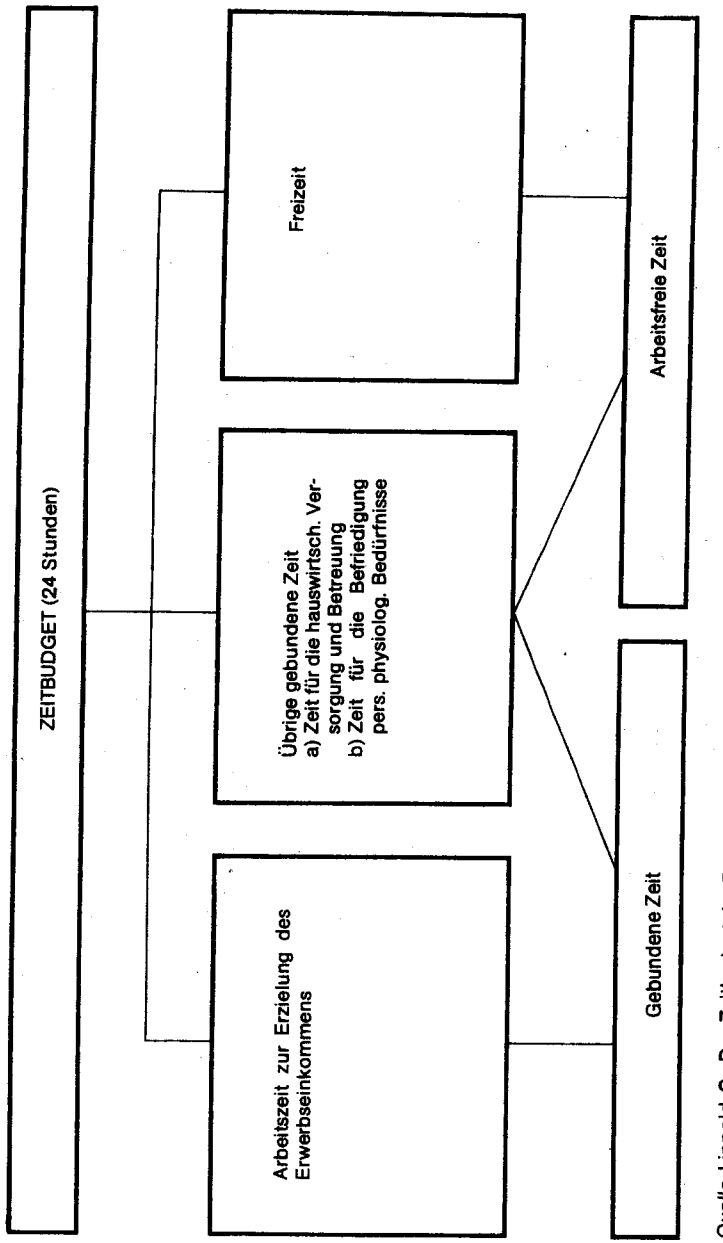
Da uns aus einer Zusatzerfragung des Mikrozensus vom April 1974 das Einkommen der Ehefrau, bezogen auf die Einkommensklasse des Ehemannes, bekannt war, konnte nunmehr das „entgangene Erwerbseinkommen" für alle Ehefrauen mit Kindern geschätzt werden.

Dabei ist also unterstellt

- daß 83% des Haushaltsnettoeinkommens vom Ehemann erbracht wird,
- daß alle Ehefrauen mit Kindern nicht erwerbstätig sind – ihnen also ein Erwerbseinkommen wegen der Versorgung der Kinder entgeht und
- daß die Ehefrauen, wenn sie anstelle der Kinderversorgung erwerbstätig wären, die gleichen Erwerbseinkommen bezögen, wie die Ehefrauen, die 1974 erwerbstätig waren. Es ist also keine Vollzeiterwerbstätigkeit für alle Ehefrauen angenommen worden.

Anmerkung 2:

Das Zeitbudget aufgegliedert in gebundene und arbeitsfreie Zeit



Quelle: Lippold, G.: Das Zeitbudget der Bevölkerung, Berlin 1970 S. 30

Anmerkung 3:

Der Schätzung des Zeitaufwandes der Familien für die nachwachsende Generation in der Bundesrepublik Deutschland liegen die Ergebnisse einer Untersuchung von K. Walker and M. Woods[2] zugrunde.

Tabelle A 7:

Arbeitszeitaufwand in Familien für die gesamte Hausarbeit und für ausgewählte Bereiche (Stunden/Tag)

Familientyp: Ehepaare m. . . . . Kind	Hausarbeit insges.	darunter Bekö-stig.	Fam. pflege	Haus-pflege	Kleider-pflege	Einkauf und Planung
0 Kind.	6,3	2,0	0,2	1,8	0,9	1,0
1 Kind.	9,1	2,2	2,2	2,2	1,1	1,1
2 Kind.	10,7	2,6	2,7	2,5	1,4	1,2
3 Kind.	11,4	2,9	2,4	3,0	1,4	1,5
4 u. m. Kind.	13,0	3,3	3,1	3,1	1,6	1,5

Quelle: Walker, K. and M. Woods, a.a.O. S. 246

Tabelle A 7 zeigt den Arbeitszeitaufwand je Familie für die gesamte Hausarbeit sowie für ausgewählte hauswirtschaftliche Arbeitsbereiche, gegliedert nach der Kinderzahl der Familie. Arbeitszeitaufwendungen für „Familienpflege" fallen bei Ehepaaren ohne Kinder kaum an (0,2 Std./Tag), während die Werte erheblich ansteigen, sobald Kinder vorhanden sind (2,2 – 3,1 Std./Tag). Es kann daher davon ausgegangen werden, daß die Versorgung der Kinder den größten Teil der Familienpflege ausmacht.

Bei der Aufteilung des gesamten Arbeitszeitaufwands im Haushalt auf die Erwachsenen und die Kinder wurde daher die Familienpflege mit Ausnahme der 0,2 Std./Tag, die auch bei Ehepaaren ohne Kinder anfallen, voll den Kindern zugeteilt. Die restliche Zeit für Hausarbeit (also ohne Familienpflege) wurde gleichmäßig auf die Familienmitglieder aufgeteilt. Der gesamte Arbeitszeitaufwand für die Versorgung der Kinder einer Familie ergibt sich dann als Summe der Zeitaufwendungen für Hausarbeit (ohne Familienpflege) je Kind zuzüglich der „Familienpflege" für Kinder.

2 Walker, K. and M. Woods: Time Use, Washington 1976, S. 52

Tabelle A 8:

Arbeitszeitaufwendungen für die gesamte Hausarbeit und für Familienpflege nach der Kinderzahl (Std./Tag)

Ehepaare mit . . . Kind.	Arbeitszeitaufwand für	1 Ges. Hausarbeit	2 Famil. pflege insg.	(3)=(1)–(2) Ges.Hausarbeit o. Fam. pflege	(4)=(2) –0,2 Fam. pflege nur für Kinder	(5)=(3) div. d. Zahl d. Hh-mitgl. Hausarbeit insg. o. Fam. pflege p. Kopf	(6)=(5) mal Kinderzahl Hausarbeit insg. o. Fam. pflege f. Kinder	(7)=(4)+(6) Hausarbeit insg. einschl. Fam.-Pfl. f. Kinder	(8)=(1)–(7) Hausarbeit insg. für Erwachsene
0 Kinder		6,3	0,2	6,1	–	3,0	–	–	6,3
1 Kind		9,1	2,2	6,9	2,0	2,3	2,3	4,3	4,8
2 Kinder		10,7	2,7	8,0	2,5	2,0	4,0	6,5	4,2
3 Kinder		11,4	2,4	9,0	2,2	1,8	5,4	7,6	3,8
4 und mehr Kinder		13,0	3,1	9,9	2,9	1,5	7,0	9,9	3,1

1 Familienpflege insges. abzüglich Familienpflege der Ehepaare (0,2). Da Familienpflege der Ehepaare sehr gering ist (0,2), wird unterstellt, daß Familienpflege fast nur Kinderpflege umfaßt.

Quelle: errechnet nach Walker, K. and M. Woods, a.a.O., S. 264

Anmerkung 4:

Die Bewertung erfolgte einmal nach dem Bundesangestellten-Tarif, Gehaltsgruppe VII. Dabei wurde von Einkommen einer 40jährigen verheirateten Frau mit zwei Kindern (also einschl. Kinderzuschlägen) ausgegangen, die seit 10 Jahren im öffentlichen Dienst beschäftigt ist. Zum anderen wurde die Arbeitszeitaufwendungen mit dem durchschnittlich von Frauen erzielten Stundenlohn bewertet.

Zugrundegelegt wurde das vom DIW ausgewiesene Durchschnittseinkommen der Arbeitnehmerinnen (DIW Vierteljahresheft, 4.4/1976, S. 218).

3. Zu 2

Zur Berechnung der monetären Größen der außerfamilialen Träger

Tabelle A 9:

Schätzung des Anteils, der bei nicht aufteilbaren Ausgabepositionen der öffentlichen Haushalte auf Familien und Kinder entfällt.

1) Krankheitskosten: Kinderanteil 16 v. H.

   Anteil mitversicherter Familienangehöriger (nur nicht erwerbstätige Ehefrauen und Kinder) 26 v. H.

2) Aufwendungen für Behinderte: wie bei Krankheit

3) Wohnungsversorgung (Objektförderung). Beratung, Sportförderung, Gesundheitsvorsorge: Bevölkerungsanteil 28 v. H.

4) Wohngeld: 36 v. H.

Tabelle A 10:

Aufteilung der nicht zweckgebundenen Individualleistungen auf die Verwendungsbereiche des Einkommens

Verwendungsbereich	Anteil
1) Ernährung	28,7
2) Bekleidung	12,9
3) Wohnung	31,3
4) Bildung und Erziehung	13,5
5) Gesundheit und Mutterschaft	4,3
6) Freizeit und Sport	9,3
7) Insgesamt	100

4. Zu 2

Aufwendungen der außerfamilialen Träger, dargestellt in monetären Größen: der Beitrag der Wohlfahrtsverbände.

Bei den in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege zusammengeschlossenen Verbände (im folgenden kurz Wohlfahrtsverbände genannt) handelt es sich um die Arbeiterwohlfahrt, den Deutschen Caritasverband, den Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband, das Rote Kreuz, das Diakonische Werk und die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden. Um einen Gesamtüberblick über die für Kinder, Jugendliche und Familien gewährten Leistungen, in monetären Größen ausgedrückt, geben zu können, mußte der Beirat deshalb versuchen, auch die im Rahmen dieser Wohlfahrtsverbände getätigten finanziellen Aufwendungen für Kinder, Jugendliche und Familien zu erfassen. Dies war nur durch eine recht grobe Schätzung möglich.

Die Wohlfahrtsverbände sind Dachorganisationen einer zumeist sehr großen Zahl weiterer Verbände und rechtlich selbständiger Einrichtungen. Die Übertragung der Informationen von diesen Untergliederungen zum jeweiligen Dachverband ist offensichtlich noch recht lückenhaft. Jedenfalls sind die unter dem Dach eines Wohlfahrtsverbandes zusammengefaßten, sachlich sehr weit gestreuten sozialen Aktivitäten ihrem quantitativen Umfang nach den Wohlfahrtsverbänden nur unvollständig bekannt. Dies beklagen die Wohlfahrtsverbände selbst, und sie sind, wie der außenstehende Beobachter feststellen kann, vor allem in den letzten Jahren zunehmend darum bemüht, ihr Informationsniveau zu heben. Während für nicht-monetäre Kriterien — wie Zahl der Einrichtungen oder Vollzeitbeschäftigte — schon ein relativ befriedigender, wenn auch keineswegs schon der erwünschte Informationsstand erreicht zu sein scheint, müssen die Kenntnisse über die finanziellen Aufwendungen im ganzen als unbefriedigend bezeichnet werden.

Die Finanzstrukturerhebungen großer Wohlfahrtsverbände (Deutscher Caritasverband, Diakonisches Werk) für 1973 weisen jedoch in die richtige Richtung.

Die Schätzung der finanziellen Aufwendungen der Wohlfahrtsverbände für Kinder, Jugendliche und Familien basiert einerseits auf Annahmen darüber, in welchem Umfang die kollektiven Leistungen der Wohlfahrtsverbände innerhalb der einzelnen Einrichtungsart (Art der Krankenhäuser, Heime usw.) für Kinder, Jugendliche und Familien erbracht werden. Darüber wird im Abschnitt 2.3 ausführlicher berichtet. An dieser Stelle

genügt es zunächst festzuhalten, daß als Gewichtungsfaktor für die Ermittlung der gesamten finanziellen Aufwendungen in den einzelnen Einrichtungsarten nur die Zahl der Plätze (Betten) oder der Beschäftigten in den einzelnen Einrichtungsarten verwendet wurde, die der kollektiven Leistung für Kinder, Jugendliche und Familien schätzungsweise zuzurechnen ist.

Andererseits basiert die Schätzung der gesamten finanziellen Aufwendungen in den einzelnen Einrichtungsarten auf einigen Annahmen über die finanziellen Aufwendungen je Platz (Bett) oder Beschäftigten (also je Gewichtungsfaktor), wobei für die Schätzung der Betriebsausgaben und der Investitionsausgaben gesonderte Wege eingeschlagen werden mußten.

Die Betriebsausgaben je Einrichtungsart wurden definiert als die laufenden Personal- und Sachausgaben (ohne Abschreibungen) je Einrichtungsart. Entsprechende Zahlen standen dem Beirat dank des Entgegenkommens des Diakonischen Werkes aus der Finanzstrukturerhebung des Diakonischen Werkes für das Jahr 1973 für den größten Teil der Einrichtungsarten der Anstalten und Heime sowie der Tageseinrichtungen zur Verfügung. Es wurde — mangels irgendwelcher anderer Informationen — unterstellt, daß die Betriebsausgaben innerhalb der einzelnen Einrichtungsart pro Platz (Bett) oder Beschäftigten von Wohlfahrtsverband zu Wohlfahrtsverband nicht wesentlich voneinander abweichen. Da für die Offene Hilfe keine — eine größere statistische Gesamtheit umfassende — Angaben zu den Betriebsausgaben vorliegen (auch die genannte Finanzstrukturerhebung erstreckte sich nicht auf die Offene Hilfe), wurden die dem Beirat zur Verfügung stehenden Zahlen einzelner Einrichtungen der Offenen Hilfe für eine Hochrechnung der finanziellen Aufwendungen in der Offenen Hilfe verwendet.

Die Schätzung der Investitionsausgaben basiert wiederum auf Angaben aus der Finanzstrukturerhebung des Diakonischen Werkes. Dort wurden für die einzelnen Einrichtungsarten die größeren Investitionen (ab 100 000 DM) für einen fünfjährigen Zeitraum (1969 bis 1973) erfaßt. Zur Schätzung der Investitionsausgaben für das hier interessierende Jahr 1973 wurde von dem Jahresdurchschnittswert des genannten Zeitraums ausgegangen, der entsprechend den Preissteigerungen im Bausektor nach oben korrigiert wurde. Außerdem wurde für die Hochrechnung zur Ermittlung der Investitionsausgaben aller Wohlfahrtsverbände unterstellt, daß innerhalb der einzelnen Einrichtungsart die Investitionsausgaben pro Platz (Bett) von Wohlfahrtsverband zu Wohlfahrtsverband nicht wesentlich voneinander abweichen.

Das Ergebnis der — hier nicht im einzelnen darstellbaren — Schätzungen über die finanziellen Aufwendungen der Wohlfahrtsverbände für Kinder, Jugendliche und Familien zeigt Tabelle A 11. Sie ist nach den in den Statistiken der Wohlfahrtsverbände verwendeten Kriterien (Anstalten und Heime, Tageseinrichtungen und Offene Hilfe sowie Gesundheitshilfe, Jugendhilfe, Weitere soziale Hilfe) gegliedert. Obwohl die ausgewiesenen Zahlen sich aus den entsprechenden Zahlen für die einzelnen Einrichtungsarten zusammensetzen, wird auf eine Disaggregierung (in Richtung auf Gruppen von Einrichtungsarten — z. B. „Krankenhäuser" — oder schließlich auf einzelne Einrichtungsarten) bewußt verzichtet. Es soll damit vor einer Überinterpretation des Ergebnisses der auf einer Reihe von Annahmen basierenden Schätzungen gewarnt werden: bei dem gegenwärtigen Stand unseres Wissens ist nicht mehr zu gewinnen als eine Vorstellung von der Größenordnung der finanziellen Aufwendungen, die die Wohlfahrtsverbände für Kinder, Jugendliche und Familien erbringen.

Für eine, wenn auch relativ kleine Zahl von Einrichtungsarten lagen keine für eine Schätzung brauchbaren Angaben über Betriebsausgaben oder Investitionsausgaben vor, so daß sie unberücksichtigt bleiben mußten. Zudem ist darauf hinzuweisen, daß nur die größeren Investitionen (ab 100000 DM pro Projekt) in die Schätzungen eingegangen sind. Deshalb ist bei unserer Schätzung mit einer tendenziellen Unterschätzung der faktischen finanziellen Aufwendungen der Wohlfahrtsverbände für Kinder, Jugendliche und Familien zu rechnen. Um dies in einer Größe auszudrücken: im Jahr 1973 haben die Wohlfahrtsverbände für Kinder, Jugendliche und Familien wahrscheinlich mehr und nicht weniger als rd. 8,3 Mrd. DM aufgebracht.

Entsprechend der Absicht des Beirats, die (in monetären Größen ausgedrückten) kollektiven Leistungen aller außerfamilialen Träger nach bestimmten Funktionen zu gliedern, mußten die zuvor in Tabelle A 11 nach dem — bei den Wohlfahrtsverbänden üblichen — Gliederungsschema ausgewiesenen finanziellen Aufwendungen auf das funktionale Gliederungsschema des Beirats umgerechnet werden. Tabelle A 12 zeigt die Umsetzung der gesamten finanziellen Aufwendungen für Kinder, Jugendliche und Familien aus dem einen in das andere Gliederungsschema. Die Summenzeile der Tabelle A 12 gibt Auskunft darüber, wie sich die finanziellen Gesamtaufwendungen von rd. 8,3 Mrd. DM auf die vom Beirat verwendete funktionale Gliederung aufteilen.

Tabelle A 11:

Finanzielle Aufwendungen (kollektive Leistungen) der Wohlfahrtsverbände für Kinder, Jugendliche und Familien, Bundesrepublik Deutschland 1973 — in Mio DM —

Einrichtungsart	Betriebsausgaben	Investitionsausgaben	Finanz. Aufwendungen
1. Anstalten und Heime			
1.1 Gesundheitshilfe	2839	254	3093
1.2 Jugendhilfe	1927	179	2106
Anstalten und Heime insgesamt	4766	433	5199
2. Tageseinrichtungen			
2.1 Gesundheitshilfe	18	—	18
2.2 Jugendhilfe	2501	289	2790
2.3 Weitere soziale Hilfe	46	—	46
Tageseinrichtungen insgesamt	2565	289	2854
3. Offene Hilfe			
3.1 Gesundheitshilfe	63	—	63
3.2 Jugendhilfe	49	—	49
3.3 Weitere soziale Hilfe	127	—	127
Offene Hilfe insgesamt	239	—	239
Einrichtungsarten insgesamt	7570	722	8292

Tabelle A 12:

Finanzielle Aufwendungen (kollektive Leistungen) der Freien Wohlfahrtsverbände für Kinder, Jugendliche und Familien nach Einrichtungsart und Funktionen, Bundesrepublik Deutschland 1973 – in Mio DM –

Einrichtungsart	Finanz. Aufwendungen insges.	III	IV Bildung und Erziehung[1]					VI Gesundheit und Mutterschaft[2]				VII	VIII
		Wohnung	1.	2.	10.	11.	12.	1.	3.	4.	5.	Freizeit u. Sport	Sonstiges
1. Anstalten und Heime													
1.1. Gesundheitshilfe	3093	–	–	–	473	–	–	–	2270	55	–	295	–
1.2. Jugendhilfe	2106	941	–	–	117	947	–	–	–	39	–	62	–
2. Tageseinrichtungen													
2.1. Gesundheitshilfe	18	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1	17	–
2.2. Jugendhilfe	2790	12	–	2540	238	–	–	–	–	–	–	–	–
2.3. Weitere soziale Hilfe	46	–	–	–	46	–	–	–	–	–	–	–	–
3. Offene Hilfe													
3.1. Gesundheitshilfe	63	–	5	–	–	–	–	10	41	–	7	–	–
3.2. Jugendhilfe	49	–	13	–	6	4	–	–	–	–	–	–	26
3.3. Weitere soziale Hilfe	127	–	21	–	–	53	18	–	–	–	–	16	19
insgesamt	8292	953	39	2540	880	1004	18	10	2311	94	8	390	45
Korrektur	./. 3197[3]			./. 1140[3]					./. 2057[3]				
insgesamt korrigierte Werte	5097	953	39	1400	880	1004	18	10	254	94	8	390	45

1 Die Untergliederung von IV bedeutet: 1. Beratung; 2. Vorschulerziehung; 10. Erziehung und Hilfe für behinderte Kinder; 11. Ausfall der Eltern; 12. Ehe- und Familienberatung;

2 Die Untergliederung von VI bedeutet: 1. Beratung; 3. Behandlung; 4. Mutterschaft; 5. Rehabilitation.

3 Um Doppelzählungen in Tab. 30 zu vermeiden, müssen die geschätzten Elternbeiträge im Rahmen der Vorschulerziehung und die Kostenbeteiligung über die Pflegesätze der Krankenhäuser von den in Tab. A 12 für die Wohlfahrtsverbände ausgewiesenen Zahlen abgezogen werden. Denn in den monetären Aufwendungen der privaten Haushalte in Tab. 30 sind die Elternbeiträge und die Krankenkassenbeiträge enthalten. –.Die korrigierten Werte der Tab. A 12 gehen auch in die Tab. 12 und 13 ein.

5. Zu 3.1

Übersicht über die kollektiven Leistungen der Wohlfahrtsverbände in der Bundesrepublik Deutschland nach der Art der Einrichtung[1]

Tabelle A 13:

Art der Einrichtung	Schlüssel in v. H.[2]
1. Anstalten und Heime	
1.1 Gesundheitshilfe	
Allgemeine Krankenhäuser	26
Krankenhäuser f. Säuglings- u. Kinderkrankheiten	100
Krankenhäuser f. Gynäkologie und Geburtshilfe, Entbindungsheim	26
Krankenhäuser f. Tuberkulose	26
Krankenhäuser f. Psychiatrie u. Neurologie	26
Krankenhäuse f. Suchtkrankheiten	26
Kurkrankenhäuser	
Sonstige Fachkrankenhäuser (Krankenhäuser f. Orthopädie, f. chronisch Kranke u. Langzeitkranke)	26
Heime f. Körperbehinderte (einschl. Berufsförderungs- u. Berufsbildungswerke)	50
Heime f. Hör- und Sprachgeschädigte	50
Heime f. Blinde, Taubblinde	10
Heime u. Anstalten f. geistig Behinderte	x[3]
Heime u. Übergangsheime f. sonstige Behinderte (z. B. psychisch Behinderte)	50
Erholungs- u. Kurheime f. Erwachsene	0
Müttergenesungsheime	100
Erholungs- u. Kurheime f. Kinder u. Jugendl.	0
Freizeitheime f. Erwachsene	0
Freizeitheime f. Kinder u. Jugendl.	100
Familienferienstätten	0
Alten-Erholungsheime	0
Erholungsheime f. DRK-Schwestern	0
1.2 Jugendhilfe	
Kinderheime, Säuglingsheime, Erziehungsheime f. Kleinkinder u. schulpflichtige Kinder	100
Heime für Mutter und Kind	100
Heilpädagogische Heime	100
Jugend- und Lehrlingswohnheime	100
Kinder- und Jugenddörfer	100
Erziehungsheime	100
Aufnahme- u. Übergangsheime f. gefährdete Jugendl.	100
Heime f. schulentlassene Jugendliche (FE u. FEH)	100
Schüler(innen)heime, Wohnheime von Ausbildungsstätten	100
Wohnheime f. Student(innen)en	100
Internate von Schulen	100
Schullandheime	100
Jugendgästehäuser	100
Jugendherbergen	100

Art der Einrichtung	Schlüssel in v. H.
1.3 Weitere soziale Hilfe	
Altenwohnungen	0
Altenwohnheime	0
Altenheime ohne ständige Pflegeabteilung	0
Altenheime mit ständiger Pflegeabteilung	0
Altenpflegeheime, Altenkrankenheime	0
Altenheime f. Ordensangehörige, Schwestern, Mitarbeiter	0
Wohnheime f. Berufstätige	0
Seemannsheime	0
Übernachtungsheime	0
Hospize	0
Arbeiterkolonien	0
Heime der Nichtseßhaftenhilfe, Übergangsheime u. Wohngemeinschaften f. Suchtkranke, sonstige Heime f. Gefährdetenhilfe, Heime f. Strafentlassene	0
Wohnheime f. ausländische Arbeiter	0
2. Tageseinrichtungen („Halboffene Hilfe")	
2.1 Gesundheitshilfe	
Clubs f. Suchtkranke	50
Clubs f. Körperbehinderte	0
Clubheime f. psychisch Kranke	50
Einrichtungen der örtlichen Erholungshilfe f. Kinder und Jugendliche	100
Einrichtungen der örtlichen Erholungshilfe f. Erwachsene	0
Tag- und Nachtkliniken	26
Angemietete Ferienheime	100
Ferienerholung	100
Feriendörfer	100
2.2 Jugendhilfe	
Kindergrippen, Krabbelstuben	100
Kindergärten	100
Kinderhorte	100
Kindertagheime, Kindertagesstätten, Betreuungskinderstuben	100
Sonderkindergärten, Tages(bildungs)-stätten f. behinderte Kinder bzw. Jugendliche	100
Sonderschulen f. körperbehinderte Kinder u. Jugendliche	100
Sonderschulen f. sinnesgeschädigte Kinder u. Jugendliche	100
Sonderschulen f. geistig behinderte Kinder u. Jugendliche	100
Sonderschulen f. lernbehinderte Kinder u. Jugendliche	100
Tagesstätten f. Jugendliche, Haus d. offenen Tür	100
Grund-, Haupt-, Berufsschulen in Heimen	100
Einrichtungen f. Grundausbildungslehrgänge	100
Einrichtungen zur Förderung d. Berufsreife	100
Förderschulen f. spätausgesiedelte Kinder u. Jugendliche	100
Mädchenbildungsstätten	100
Lehrwerkstätten	100
Praktikantenhaus	100

Art der Einrichtungen	Schlüssel in v. H.
2.3 Weitere soziale Hilfe	
Beschützende Werkstätten f. Behinderte	50
Werkstätten f. psychisch Behinderte	50
Tagesstätten f. Erwachsene (Nachbarschaftshäuser)	0
Altentagesstätten, Altenclubheime	0
Clubheime f. Gasthausmission	0
Tagesstätten f. ausländische Arbeitnehmer	0
Club- u. Versammlungsräume der Binnenschiffermission	0
Stationäre Küchen u. Speiseeinrichtungen (Volksküchen)	20
Einrichtungen f. Aussiedler- u. Heimkehrerbetreuung	0
Familienbildungsstätten	100
Nähschulen, Nähstuben	50
Übernachtungsstätten	0
3. Einrichtungen der offenen Hilfe	
3.1 Gesundheitshilfe	
Gemeindekrankenpflegestationen	10
Beratungs- u. Behandlungsstellen f. Suchtkranke/Drogenabhängige	40
Beratungsstellen f. Behinderte u. deren Angehörige	80
Motorisierte Krankengymnastik	0
Entsendungsstellen f. Kur u. Erholung	65
Gesundheitsberatungsstellen	10
3.2 Jugendhilfe	
Pflege- und Adoptionsvermittlungsstellen	100
Stellen zur Führung von Vormundschaften u. Pflegeschaften	100
Erziehungsberatungsstellen	100
Jugendhilfestellen, Jugendberatungsstellen, Jugendschutzstellen	100
Jugendgilden	100
Jugendgemeinschaftswerke	100
Sozialdienste katholischer Frauen	100
Sozialdienste katholischer Männer	100
Jugendfürsorgevereine (Diözesanstellen)	100
Stellen des Verbandes katholischer Mädchensozialarbeit	100
3.3 Weitere soziale Hilfe	
Sozialstationen	50
Haus- und Familienpflegestationen	50
Dorfhelferinnenstationen	75
Betriebshelferstationen	0
Mahlzeitendienste (Essen auf Rädern) u. Mittagstische	0
Vermittlungsstellen (f. häusliche Dienste, Nachbarschaftshilfe, Helfergruppen f. Familien)	60
Ehe- und Familienberatungsstellen	100
Mütterberatungsstellen	100
Altenberatungsstellen	0

Art der Einrichtung	Schlüssel in v. H.
Hilfsstellen f. Straffällige, Nichtseßhafte	15
Stellen d. Gefährdetenhilfe f. Frauen u. Mädchen	30
Weitere allgemeine Beratungsstellen	50
Bahnhofsmissionen und -dienste	50
Stadtmissionen	50
Packstellen	0
Stationen d. Seemannsmission	0
Stationen u. Kontaktstellen d. Binnenschiffermission	0
Grenzübergangsstellen	0
Beratungsstellen f. Auslandtätige u. Auswanderer	0
Ausländerberatungs- und Betreuungsstellen	10
Stellen f. Flüchtlings- u. Spätaussiedlerhilfe	50
Telefonseelsorgestellen	50
Betreuungsstellen d. Katholischen Lagerdienstes	50
Caritaskonferenzen und -gruppen	50
Vinzenzkonferenzen	50
Rechtsberatungsstellen f. nichtdeutsche Flüchtlinge	0

1 Ohne Verwaltungsstellen und ohne Ausbildungs- und Fortbildungsstätten
2 Dieser Schlüssel gibt an, in welchem Umfang (in v. H.) die sachlichen und personellen Leistungen innerhalb der einzelnen Einrichtungen dem Tatbestand „Kinder, Jugendliche u. Familien" zugerechnet werden. Siehe dazu Abschnitt 2.3.4.
3 Die Angaben der einzelnen Wohlfahrtsverbände differieren stark; als Durchschnitt kann 50 v. H. gelten.

6. Zu 3.2

Zur Statistik der Wohlfahrtsverbände

1. Um die Angaben über die Wohlfahrtsverbände mit den Angaben über andere Träger vergleichbar zu machen, wurde versucht, die statistischen Daten für den 1. 1. 1973 zu bekommen. Dies war jedoch nicht in jedem Fall möglich. Im einzelnen gelten folgende Stichtage: Arbeiterwohlfahrt 31. 12. 1972; Deutscher Caritasverband 31. 12. 1972; Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband Februar/März 1974; Deutsches Rotes Kreuz 31. 12. 1973 für die Anstalten und Heime, 31. 12. 72 für die Tageseinrichtungen und die Einrichtungen der offenen Hilfe; Diakonisches Werk 31. 12. 1972 für die Anstalten und Heime, 1. 7. 1972 für die Tageseinrichtungen, die Einrichtungen der offenen Hilfe und die Ausbildungsstätten; Zentralwohlfahrtsstelle der Juden 31. 12. 1972. Da die ältesten und jüngsten statistischen Daten keine zwei Jahre auseinanderliegen, geht der Beirat davon aus, daß die Daten im ganzen untereinander vergleichbar sind und zu einer einheitlichen Statistik zusammengefaßt werden können. Der Einfachheit halber werden alle auf diesen Angaben aufbauenden Tabellen mit dem Stichtag 1. 1. 1973 versehen, auf die sich auch die meisten statistischen Daten faktisch beziehen.

2. Nicht alle Wohlfahrtsverbände gaben die zur Verfügung gestellten Verbandsstatistiken zur Veröffentlichung frei, weil sie „nur für interne Zwecke" seien. Es ist deshalb nicht möglich, die vorliegenden Daten für jeden einzelnen Wohlfahrtsverband gesondert auszuweisen. Um dem Geheimhaltungsbedürfnis einzelner Wohlfahrtsverbände Rechnung zu tragen, werden deshalb nur die Daten des Deutschen Caritasverbandes und des Diakonischen Werkes, die von diesen Verbänden auch selbst laufend veröffentlicht werden, gesondert ausgewiesen, während die statistischen Werte aller übrigen Wohlfahrtsverbände jeweils zu einer Zahl zusammengefaßt wurden, und dies ganz ohne Rücksicht darauf, von welchem dieser Wohlfahrtsverbände die Auflage gemacht wurde, die Verbandszahlen nicht zu veröffentlichen.

3. Es ist darauf hinzuweisen, daß die Zahlen der Insgesamt-Zeile der Tabelle 1, die auf der Grundlage der einzelnen Verbandsstatistiken ermittelt wurden, von den Zahlen abweichen, die sich für die gleichen Merkmalkombinationen aus der „Gesamtstatistik der Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege" der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (Stand 1. 1. 1973) errechnen lassen. Dies

dürfte im wesentlichen darauf zurückzuführen sein, daß sich die vom Beirat verwendeten Daten teilweise auf einen jüngeren Stichtag beziehen und Schätzungen seitens des Beirats nicht angestellt wurden, während die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege gemäß ihrer dem Beirat vorliegenden Auskünfte auch Schätzungen vornahm, um ältere Daten auf den 1. 1. 1973 fortzuschreiben. Im großen und ganzen liegen jedoch die Abweichungen zwischen den vom Beirat aus den Verbandsstatistiken ermittelten Werten und den entsprechenden Werten, die sich aus der genannten Gesamtstatistik der Bundesarbeitsgemeinschaft errechnen lassen, unter einem Prozent und können deshalb vernachlässigt werden.

7. Zu 3.2

Ergänzungstabellen zum Umfang der kollektiven Leistungen der Wohlfahrtsverbände nach nicht-monetären Kriterien.

Tabelle A 14:

Umfang der kollektiven Leistungen der Wohlfahrtsverbände in der Bundesrepublik Deutschland — 1. 1. 1973 — absolut

I. Zahl der Einrichtungen

Art der Einrichtungen und Art der Hilfe	DCV[1]	DW[2]	Übrige[3]	insges.
1. Anstalten und Heime				
1.1. Gesundheitshilfe	1 236	1 304	597	3 137
1.2. Jugendhilfe	1 518	1 169	1 105	3 792
1.3. Weitere soz. Hilfe	1 709	1 571	893	4 173
1. insgesamt	4 463	4 044	2 595	11 102
2. Tageseinrichtungen				
2.1. Gesundheitshilfe	120	373	251	744
2.2. Jugendhilfe	9 298	6 863	1 215	17 376
2.3. Weitere soz. Hilfe	620	861	1 640	3 121
2. insgesamt	10 038	8 097	3 106	21 241
3. Einrichtungen der offenen Hilfe				
3.1. Gesundheitshilfe	3 059	4 692	1 767	9 518
3.2. Jugendhilfe	970	120	207	1 297
3.3. Weitere soz. Hilfe	4 632	1 268	4 737	10 637
3. insgesamt	8 661	6 080	6 711	21 452
1. bis 3. insgesamt	23 162	18 221	12 412	53 795
4. Ausbildungsstätten				
4.1. Gesundheitshilfe	366	312	54	732
4.2. Jugendhilfe	101	70	84	255
4.3. Weitere soz. Hilfe	295	100	9	404
4. insgesamt	762	482	147	1 391
1. bis 4. insgesamt	23 924	18 703	12 559	55 186

1 Deutscher Caritasverband
2 Diakonisches Werk
3 Arbeiterwohlfahrt; Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband; Deutsches Rotes Kreuz; Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland.

II. Plätze oder Heim- und Pflegebetten

Art der Einrichtungen und Art der Hilfe	DCV[1]	DW[2]	Übrige[3]	insges.
1. Anstalten und Heime				
1.1. Gesundheitshilfe	191 006	123 607	59 062	373 675
1.2. Jugendhilfe	114 783	61 728	96 642	273 153
1.3. Weitere soz. Hilfe	87 153	93 294	62 528	242 975
1. insgesamt	392 942	278 629	218 232	889 803
2. Tageseinrichtungen				
2.1. Gesundheitshilfe	10 548	28 723	15 103	54 374
2.2. Jugendhilfe	648 072	426 647	53 664	1 128 383
2.3. Weitere soz. Hilfe	15 736	32 841	122 309	170 886
2. insgesamt	674 356	488 211	191 076	1 353 643
3. Einrichtungen der offenen Hilfe				
3.1. Gesundheitshilfe	–	–	–	–
3.2. Jugendhilfe	–	–	–	–
3.3. Weitere soz. Hilfe	–	–	–	–
3. insgesamt	–	–	–	–
1. bis 3. insgesamt	1 067 298	766 840	409 308	2 243 446
4. Ausbildungsstätten				
4.1. Gesundheitshilfe	14 148	9 469	2 236	25 853
4.2. Jugendhilfe	7 079	4 328	2 321	13 728
4.3. Weitere soz. Hilfe	13 902	5 238	706	19 846
4. insgesamt	35 129	19 035	5 263	59 427
1. bis 4. insgesamt	1 102 427	785 875	414 571	2 302 873

1 Deutscher Caritasverband
2 Diakonisches Werk
3 Arbeiterwohlfahrt; Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband; Deutsches Rotes Kreuz; Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland.

III. Hauptberufliche Mitarbeiter: Vollzeitbeschäftigte

Art der Einrichtungen und Art der Hilfe	DCV[1]	DW[2]	Übrige[3]	insges.
1. Anstalten und Heime				
1.1. Gesundheitshilfe	117 025	57 506	22 494	197 025
1.2. Jugendhilfe	17 352	12 997	4 650	34 999
1.3. Weitere soz. Hilfe	17 041	16 522	9 300	42 863
1. insgesamt	151 418	87 025	36 444	274 887
2. Tageseinrichtungen				
2.1. Gesundheitshilfe	588	1 576	227	2 391
2.2. Jugendhilfe	32 288	22 893	4 702	59 883
2.3. Weitere soz. Hilfe	336	437	2 290	3 063
2. insgesamt	33 212	24 906	7 219	65 337
3. Einrichtungen der offenen Hilfe				
3.1. Gesundheitshilfe	4 492	5 050	721	10 263
3.2. Jugendhilfe	1 090	130	134	1 354
3.3. Weitere soz. Hilfe	2 099	1 516	3 246	6 861
3. insgesamt	7 681	6 696	4 101	18 478
1. bis 3. insgesamt	192 311	118 627	47 764	358 702
4. Ausbildungsstätten				
4.1. Gesundheitshilfe	754	497	116	1 367
4.2. Jugendhilfe	453	424	186	1 063
4.3. Weitere soz. Hilfe	976	474	20	1 470
4. insgesamt	2 183	1 395	322	3 900
1. bis 4. insgesamt	194 494	120 022	48 086	362 602

1 Deutscher Caritasverband
2 Diakonisches Werk
3 Arbeiterwohlfahrt; Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband; Deutsches Rotes Kreuz; Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland

IV. Hauptberufliche Mitarbeiter: Teilzeitbeschäftigte

Art der Einrichtungen und Art der Hilfe	DCV[1]	DW[2]	Übrige[3]	insges.
1. Anstalten und Heime				
1.1. Gesundheitshilfe	17 639	14 978	3 644	36 261
1.2. Jugendhilfe	4 098	4 488	1 821	10 407
1.3. Weitere soz. Hilfe	5 667	8 292	2 342	16 301
1. insgesamt	27 404	27 758	7 807	62 969
2. Tageseinrichtungen				
2.1. Gesundheitshilfe	126	1 323	496	1 945
2.2. Jugendhilfe	5 327	2 524	1 373	9 224
2.3. Weitere soz. Hilfe	186	749	1 674	2 609
2. insgesamt	5 639	4 596	3 543	13 778
3. Einrichtungen der offenen Hilfe				
3.1. Gesundheitshilfe	431	282	575	1 288
3.2. Jugendhilfe	634	29	106	769
3.3. Weitere soz. Hilfe	1 001	3 683	4 452	9 136
3. insgesamt	2 066	3 994	5 133	11 193
1. bis 3. insgesamt	35 109	36 348	16 483	87 940
4. Ausbildungsstätten				
4.1. Gesundheitshilfe	1 413	1 830	185	3 428
4.2. Jugendhilfe	350	435	181	966
4.3. Weitere soz. Hilfe	468	581	41	1 090
4. insgesamt	2 231	2 846	407	5 484
1. bis 4. insgesamt	37 340	39 194	16 890	93 424

1 Deutscher Caritasverband
2 Diakonisches Werk
3 Arbeiterwohlfahrt; Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband; Deutsches Rotes Kreuz; Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland.

Tabelle A 15:

Umfang der kollektiven Leistungen der Wohlfahrtsverbände für Kinder, Jugendliche und Familien — 1. 1. 1973 — absolut

I. Zahl der Einrichtungen

Art der Einrichtungen und Art der Hilfe	DCV[1]	DW[2]	Übrige[3]	insges.
1. Anstalten und Heime				
1.1. Gesundheitshilfe	525	625	341	1 491
1.2. Jugendhilfe	1 518	1 169	1 107	3 794
1.3. Weitere soz. Hilfe	—	—	—	—
1. insgesamt	2 043	1 794	1 448	5 285
2. Tageseinnahmen				
2.1. Gesundheitshilfe	85	217	186	488
2.2. Jugendhilfe	9 298	6 863	1 215	17 376
2.3. Weitere soz. Hilfe	57	123	298	478
2. insgesamt	9 440	7 203	1 699	18 342
3. Einrichtungen der offenen Hilfe				
3.1. Gesundheitshilfe	345	649	705	1 699
3.2. Jugendhilfe	970	120	207	1 297
3.3. Weitere soz. Hilfe	2 317	564	1 300	4 181
3. insgesamt	3 632	1 333	2 212	7 177
1. bis 3. insgesamt	15 115	10 330	5 359	30 804
4. Ausbildungsstätten				
4.1. Gesundheitshilfe	95	81	14	190
4.2. Jugendhilfe	101	70	84	255
4.3. Weitere soz. Hilfe	148	50	5	203
4. insgesamt	344	201	103	648
1. bis 4. insgesamt	15 459	10 531	5 462	31 452

1 Deutscher Caritasverband
2 Diakonisches Werk
3 Arbeiterwohlfahrt; Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband; Deutsches Rotes Kreuz; Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland.

II. Plätze oder Heim- und Pflegebetten

Art der Einrichtungen und Art der Hilfe	DCV[1]	DW[2]	Übrige[3]	insges.
1. Anstalten und Heime				
1.1. Gesundheitshilfe	61 987	52 873	31 067	145 927
1.2. Jugendhilfe	114 783	61 728	96 742	273 253
1.3. Weitere soz. Hilfe	–	–	–	–
1. insgesamt	176 770	114 601	127 809	419 180
2. Tageseinrichtungen				
2.1. Gesundheitshilfe	9 728	24 775	12 992	47 495
2.2. Jugendhilfe	648 072	426 647	53 664	1 128 383
2.3. Weitere soz. Hilfe	1 512	1 623	18 182	21 317
2. insgesamt	659 312	453 045	84 838	1 197 195
3. Einrichtungen der offenen Hilfe				
3.1. Gesundheitshilfe	–	–	–	–
3.2. Jugendhilfe	–	–	–	–
3.3. Weitere soz. Hilfe	–	–	–	–
3. insgesamt	–	–	–	–
1. bis 3. insgesamt	836 082	567 646	212 647	1 616 375
4. Ausbildungsstätten				
4.1. Gesundheitshilfe	3 678	2 462	582	6 722
4.2. Jugendhilfe	7 079	4 328	2 321	13 728
4.3. Weitere soz. Hilfe	6 951	2 619	354	9 924
4. insgesamt	17 708	9 409	3 257	30 374
1. bis 4. insgesamt	853 790	577 055	215 904	1 646 749

1 Deutscher Caritasverband
2 Diakonisches Werk
3 Arbeiterwohlfahrt; Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband; Deutsches Rotes Kreuz; Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland.

III. Hauptberufliche Mitarbeiter: Vollzeitbeschäftigte

Art der Einrichtungen und Art der Hilfe	DCV[1]	DW[2]	Übrige[3]	insges.
1. Anstalten und Heime				
1.1. Gesundheitshilfe	32 736	19 181	8 201	64 118
1.2. Jugendhilfe	17 352	12 997	4 650	34 999
1.3. Weitere soz. Hilfe	–	–	–	–
1. insgesamt	54 088	32 178	12 851	99 117
2. Tageseinrichtungen				
2.1. Gesundheitshilfe	543	1 546	185	2 274
2.2. Jugendhilfe	32 288	22 893	4 702	59 883
2.3. Weitere soz. Hilfe	144	140	768	1 052
2. insgesamt	32 975	24 579	5 655	63 209
3. Einrichtungen der offenen Hilfe				
3.1. Gesundheitshilfe	526	595	339	1 460
3.2. Jugendhilfe	1 090	130	134	1 354
3.3. Weitere soz. Hilfe	1 050	807	1 295	3 152
3. insgesamt	2 666	1 532	1 768	5 966
1. bis 3. insgesamt	89 729	58 289	20 274	168 292
4. Ausbildungsstätten				
4.1. Gesundheitshilfe	196	129	31	356
4.2. Jugendhilfe	453	424	186	1 063
4.3. Weitere soz. Hilfe	488	237	10	735
4. insgesamt	1 137	790	227	2 154
1. bis 4. insgesamt	90 866	59 079	20 501	170 446

1 Deutscher Caritasverband
2 Diakonisches Werk
3 Arbeiterwohlfahrt; Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Deutsches Rotes Kreuz; Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland.

IV. Hauptberufliche Mitarbeiter: Teilzeitbeschäftigte

Art der Einrichtungen und Art der Hilfe	DCV[1]	DW[2]	Übrige[3]	insges.
1. Anstalten und Heime				
1.1. Gesundheitshilfe	5221	4906	1593	11720
1.2. Jugendhilfe	4098	4488	1821	10407
1.3. Weitere soz. Hilfe	–	–	–	–
1. insgesamt	9319	9394	3414	22127
2. Tageseinrichtungen				
2.1. Gesundheitshilfe	105	1147	439	1691
2.2. Jugendhilfe	5327	2524	1373	9224
2.3. Weitere soz. Hilfe	37	46	500	583
2. insgesamt	5469	3717	2312	11498
3. Einrichtungen der offenen Hilfe				
3.1. Gesundheitshilfe	62	111	251	424
3.2. Jugendhilfe	634	29	106	769
3.3. Weitere soz. Hilfe	486	1870	1965	4321
3. insgesamt	1182	2010	2322	5514
1. bis 3. insgesamt	15970	15121	8048	39139
4. Ausbildungsstätten				
4.1. Gesundheitshilfe	367	476	48	891
4.2. Jugendhilfe	350	435	181	966
4.3. Weitere soz. Hilfe	234	291	23	548
4. insgesamt	951	1202	252	2405
1. bis 4. insgesamt	16921	16323	8300	41544

1 Deutscher Caritasverband
2 Diakonisches Werk
3 Arbeiterwohlfahrt; Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband; Deutsches Rotes Kreuz; Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland.

8. Zu 3.5

Zur Statistik der öffentlichen Hand über die Leistungen der öffentlichen Hand nach nicht-monetären Kriterien.

1. Als Quellen für die Zahl der Einrichtungen sowie der Plätze oder Betten wurden verwendet: Statistisches Bundesamt, Fachserie A, Bevölkerung und Kultur, Reihe 7, Gesundheitswesen, III. Krankenhäuser und Berufe des Gesundheitswesens, 1972, S. 11 f. — Statistisches Bundesamt, Fachserie K, Öffentliche Sozialleistungen, Reihe 2, Öffentliche Jugendhilfe, 1972, S. 10 — Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1973, S. 99 — Statistisches Bundesamt, Fachserie A, Bevölkerung und Kultur, Reihe 10, Bildungswesen, I. Allgemeinbildende Schulen, 1972, S. 64. — Auskünfte des Statistisches Bundesamtes auf Anfrage.

2. Die den unter 1. genannten Quellen entnommenen Daten sind zum Teil nicht allein auf kollektive Leistungen für Kinder, Jugendliche und Familien bezogen. Bei allen Einrichtungsarten wurden zur Ermittlung der kollektiven Leistungen für Kinder, Jugendliche und Familien die gleichen Schlüssel angewendet wie bei den Wohlfahrtsverbänden: s. o. Anhang 5, Übersicht über die kollektiven Leistungen der Wohlfahrtsverbände in der Bundesrepublik Deutschland nach der Art der Einrichtung.

3. Als Quelle für die Voll- und Teilzeitbeschäftigten wurde verwendet: Statistisches Bundesamt, Fachserie K, Öffentliche Sozialleistungen, Reihe 2 Öffentliche Jugendhilfe, Sonderbeitrag Personal in der Jugendhilfe 1974, Januar 1977.

9. Zu 4.

Hinweis auf die Leistungen der Unternehmungen für die nachwachsende Generation.

Bereits im einleitenden Teil hatten wir darauf hingewiesen, daß zu den Leistungen zugunsten der nachfolgenden Generation auch die Aufwendungen von seiten der Unternehmungen zu rechnen sind, daß sich jedoch der Beirat außerstande gesehen habe, auch diese Aufwendungen zu erheben. Um jedoch einen gewissen Überblick über das mögliche Ausmaß dieser Aufwendungen zu erhalten, hat der Beirat bei einigen wenigen Unternehmungen diese Daten zu ermitteln versucht.

Diese Erhebungen haben ergeben, daß auch von seiten der Unternehmungen ein nicht zu vernachlässigender Anteil an den Gesamtaufwendungen zugunsten der nachfolgenden Generation aufgebracht wird. So betrug der Anteil der familienrelevanten Aufwendungen in einer Unternehmung, die einen Personal- und Sozialleistungsaufwand von circa 350 Mill. DM im Jahr 1970 aufwies, bezogen auf die freiwilligen Sozialleistungen, immerhin über 15% bzw. sogar fast 30%, wenn man die Ausbildungskosten mit hinzurechnet. In einer anderen Unternehmung, die einen etwa 10 mal so großen Personal- und Sozialleistungsaufwand hatte, betrug dieser Anteil ohne Ausbildungskosten allerdings nur 2,5%, mit Ausbildung hingegen 52%.

Dieses Beispiel zeigt zweierlei: Auf der einen Seite müssen wir damit rechnen, daß das Ausmaß der familienrelevanten Aufwendungen i.e.S. von Unternehmung zu Unternehmung beachtliche Unterschiede aufweisen dürfte, daß u.U. bei Unternehmungen mit mittlerer Größe dieser Anteil beachtlich höher ist als bei Großunternehmungen. Auf der anderen Seite dürften sich die Struktur dieser Aufwendungen ebenfalls von Unternehmung zu Unternehmung unterscheiden; während bei Unternehmungen mittlerer Größe die Einbeziehung der Ausbildungskosten etwa eine Verdopplung des Anteils brachte, stieg dieser Anteil bei der untersuchten Großunternehmung auf das 20fache.

Auch in der Aufteilung der familienrelevanten Aufwendungen i.e.S. (d.h. ohne Ausbildungskosten) lassen sich beachtliche Unterschiede innerhalb der untersuchten Unternehmungen feststellen. So wurden in der Unternehmung mittlerer Größe etwa die Hälfte dieser Aufwendungen für Wohnungszwecke, etwa ein weiteres Drittel für Familiengeld und weitere 15% für zusätzliche Renten aufgebracht, während in der untersuchten Großunternehmung der größte Teil der familienrelevanten Aufwendungen

ohne Ausbildungskosten sich auf Urlaubsplätze, Jugenderziehung und Gesundheitsvorsorge bezog.

Zusammenfassung der wichtigsten quantitativen Ergebnisse:

1. Der Gesamtaufwand für die 17,5 Mill. Kinder betrug 1974 etwa 320 Mrd. DM.

2. Die öffentliche Hand und die Wohlfahrtsverbände haben zu dem Lebensunterhalt der Kinder insgesamt DM 84 Mrd. beigetragen. Neben den direkten Transferleistungen von DM 37 Mrd. sind es kostenlose oder zu verbilligten Preisen bereitgestellte kollektive Leistungen der öffentlichen Hand und der Wohlfahrtsverbände mit zusammen 47 Mrd. DM.

3. Die Familie hat für den Lebensunterhalt ihrer 17,5 Mill. Kinder 111 Mrd. DM in bar ausgegeben, von denen ihr in der Form direkter Transferzahlungen 37 Mrd. erstattet wurden.

4. Mit diesen verbleibenden 74 Mrd. DM haben die Familien 17,5 Mill. Kinder aus ihrem Einkommen unterhalten. Die bare Nettobelastung der Familie für ein Kind liegt danach bei 4 229,— DM im Jahr oder bei DM 352,— im Monat. In Familien mit zwei bis drei Kindern sind diese gegenüber kinderlosen Haushalten über Jahre hinweg erheblich belastet, weil sie für die Gesellschaft das Aufziehen und die Sozialisation der Kinder übernahmen.

5. Außerdem kommen den Kindern naturale Sorgeleistungen in der Form des Zeitaufwandes der Eltern für Pflege, Ernährung, Erziehung etc. zu. Diese Leistungen sind ebenfalls den familialen Aufwendungen zuzurechnen. Bei vorsichtiger Bewertung in Geld ist dieser Zeitaufwand mit 162 Mrd. DM anzusetzen.

6. Im ganzen beteiligte sich somit die Familie an dem Gesamtaufwand für die nachwachsende Generation von rd. 320 Mrd. DM (einschließlich bewertetem Zeitaufwand) mit rd. 236 Mrd. DM und die Gesellschaft mit 84 Mrd. DM. Somit entfielen auf die Leistungen der Familie 74 % des Gesamtaufwandes.

7. Dieser Gesamtaufwand von 320 Mrd. DM bedeutet, daß für jedes Kind in der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1974 18 300,— DM aufgewendet wurden.

8. Beschränkt man sich auf die finanziellen Aufwendungen (ohne den bewerteten Zeitaufwand) für die familialen Versorgungs- und Sozialisationsleistungen, so erreichte der Aufwand je Kind und Jahr 9000,— DM.

9. Rechnet man im Durchschnitt mit 18 Sorgejahren für den heranwachsenden Menschen, so ergibt sich insgesamt ein Aufwand von 162 000,— DM je Kind auf der Basis der Ausgaben im Jahre 1974. Nicht berücksichtigt sind hierbei die (kostenlosen) Zeitaufwendungen der Familie für das Aufziehen und die Sozialisation der Kinder.

Teil III:

Zur Frage der Beurteilungskriterien für die Ausgestaltung familienpolitischer Maßnahmen

1. Vorbemerkungen

Bei seiner Aufgabe, zur Erhöhung der Rationalität familienpolitischer Maßnahmen durch wissenschaftliche Beratung der Politik beizutragen, steht der wissenschaftliche Beirat für Familienfragen häufig vor einem für die wissenschaftliche Beratung der Politik charakteristischen Dilemma: Die Praxis erwartet von der Beratung einerseits relativ allgemeingültige Aussagen und die Berücksichtigung problemübergreifender Zusammenhänge, die im politischen Tagesgeschäft allzuleicht übersehen werden; sie erwartet jedoch andererseits auch möglichst konkrete Empfehlungen zur Lösung bestimmter Probleme. Beide Forderungen sind in der Regel nicht gleichzeitig zu erfüllen, da brauchbare Empfehlungen zur Lösung bestimmter Probleme eine gründliche Abklärung sowohl der normativen Prämissen der Problembestimmung und der Handlungsempfehlung als auch des Zusammenhangs von Problembestimmung (Zielen), Problemlösungsvorschlägen (Maßnahmen) und situativen Faktoren (Lage) erfordern. Brauchbare Empfehlungen sind also in der Regel nicht generalisierbar, sondern auf eine bestimmte, räumlich und zeitlich beschränkt definierte Problemlage zugeschnitten.

Im Gegensatz zu seinen beiden vorangehenden Gutachten, die in konkrete Empfehlungen mündeten, versucht der Beirat im vorliegenden Gutachten eine zusammenfassende Betrachtung familienpolitisch relevanter öffentlicher Maßnahmen. Daraus folgt, daß die Schlußfolgerungen dieses Gutachtens nicht die Gestalt konkreter Empfehlungen an die Adresse der praktischen Politik tragen können. Der zusammenfassenden Betrachtungsweise gegebener Familienpolitik entspricht auf der normativen Ebene die Erörterung der Frage, welche übergreifenden Kriterien bei der Beurteilung der Ausgestaltung familienpolitischer Maßnahmen zu berücksichtigen sind. Zur Grundlegung einer rationaleren Familienpolitik reicht es nämlich nicht aus, lediglich die Erfolgsaussichten einzelner Maßnahmen zu erörtern. Jede einzelne staatliche Maßnahme steht in einem größeren politischen und gesellschaftlichen Zusammenhang und kann sowohl hinsichtlich ihrer Effektivität als auch hinsichtlich ihrer Qualität nur unter Berücksichtigung dieser übergreifenden Zusammenhänge angemessen beurteilt werden. Diese Zusammenhänge können jedoch nicht in jedem Einzelfall neu aufgerollt werden, sofern eine Beratung überhaupt jemals zu einem konkreten Ergebnis kommen will. Jede rationale Familienpolitik muß von bestimmten Grundsätzen ausgehen bzw. nach bestimmten Grundsätzen beurteilt werden. Diese haben den Zweck, als

vergleichsweise abstrakte Bezugspunkte der Beurteilung konkreter politischer Maßnahmen voranzugehen und die dabei zu berücksichtigenden Beurteilungskriterien zu begründen.

Im Rahmen dieses Gutachtens kann nicht die Gesamtheit möglicher Grundsätze der Familienpolitik erörtert werden. Der wissenschaftliche Beirat beschränkt sich hier auf zwei zusammenhängende Problemkreise, nämlich

1. auf die Frage nach den Trägern der Leistungen für die nachwachsende Generation und
2. auf die Frage nach der Ausgestaltung der Instrumente, mit denen der Staat in das Sozialgeschehen interveniert.

Dabei geht es im folgenden weniger darum, für bestimmte normative Positionen Partei zu ergreifen, als Kategorien und Kriterien zur Verfügung zu stellen, mit Hilfe derer die oftmals verschwommenen politischen Argumente geklärt und sowohl hinsichtlich ihres Sachbezugs wie hinsichtlich ihres Wertbezugs verdeutlicht werden können.

Obwohl Bund und Länder gemäß der im Grundgesetz festgelegten Kompetenzverteilung für die Familien- und Jugendpolitik zuständig sind, muß unsere Betrachtung davon ausgehen, daß der überwiegende Teil der Leistungen an die nachfolgende Generation durch andere Träger und die Familien selbst erbracht wird. Hier beschränkt sich die Aufgabe von Gesetzgeber und Regierung auf die rechtliche Regelung und die Bereitstellung von Geldmitteln für die Durchführung der als erforderlich angesehenen Maßnahmen.

Leistungen an die nachwachsende Generation werden von Familien und außerfamilialen Trägern unterschiedlicher Art und Rechtsnatur erbracht (vgl. Teil I Abschnitt 2). Es hängt demzufolge auch vom Verhalten dieser Träger bzw. des Personals der von ihnen unterhaltenen Einrichtungen ab, was der nachwachsenden Generation in welcher Qualität zukommt. Der Staat hat hier nur die Möglichkeit, durch die Unterstützung bestimmter Träger sowie durch den Einsatz unterschiedlicher politischer Instrumente indirekt auf die Gestaltung der Leistungen zugunsten der nachwachsenden Generation einzuwirken. Er ist in jedem Falle bei der Realisierung seiner Intentionen auf die Mitwirkung anderer Träger angewiesen. Diese Träger sind zudem — mit Ausnahme unmittelbar staatlicher Einrichtungen — keine direkten Produkte der Staatstätigkeit, sondern gesellschaftliche Einrichtungen mit unterschiedlichen Graden der rechtlichen und faktischen Autonomie.

Angesichts dieser Einsicht sind zwei polare normative Positionen möglich: Man kann entweder dafür plädieren, die Einfluß- und Steuerungsmöglichkeiten des Staates im Hinblick auf die Träger der Leistungen für die nachwachsende Generation zu maximieren, in der Annahme, daß der Staat nur auf diesem Wege im Stande sei, seine (dann als richtig und realisierbar unterstellten) Ziele durchzusetzen. Die Unabhängigkeit der Träger wird in diesem Falle in erster Linie als Störfaktor der staatlichen Politik gesehen. Umgekehrt ist es möglich, für eine möglichst weitgehende Anerkennung der Unabhängigkeit der einzelnen Träger zu optieren, in der Annahme, daß auf diese Weise den Bedürfnissen der nachwachsenden Generation am ehesten Rechnung getragen werde.

Die Frage nach dem Verhältnis von staatlicher Intervention und gesellschaftlicher Selbstorganisation wird im Rahmen der Wirtschaftspolitik als ordnungspolitisches Problem bezeichnet und erörtert. Auch mit Bezug auf das Problem der Nachwuchssicherung ist davon auszugehen, daß die staatlichen Maßnahmen in ein komplexes Geflecht gesellschaftlicher Regelungen und Aktivitäten eingreifen, in deren Zentrum die Familie steht. Auch die vom Staat direkt oder indirekt unterhaltenen Dienstleistungen für die nachwachsende Generation (Schule, Kindergarten, Jugendhilfe u. a. m.) erfüllen ihre Aufgabe im wesentlichen auf der Basis einer eigendynamischen Interaktion mit der nachwachsenden Generation. Deshalb muß auch für den hier interessierenden Bereich der Politik für die nachwachsende Generation nach den Steuerungsmöglichkeiten des Staates und deren Grenzen sowie nach der Selbststeuerungsfähigkeit der Leistungsträger gefragt werden. Allerdings fehlt es für diesen Bereich weitgehend an den erforderlichen empirischen Kenntnissen und an einer angemessenen Theorie, wie sie die Nationalökonomie zur Erklärung der Selbststeuerungsfähigkeit der Wirtschaft entwickelt hat. Dieses Defizit kann im Rahmen eines Gutachtens nicht ausgeglichen werden; es ist jedoch möglich, durch ein Abwägen der für und gegen verschiedene Positionen vorgebrachten Auffassungen und Argumente den Bereich des normativ Umstrittenen oder der Sache nach Unbekannten einzugrenzen und damit den Handlungsspielraum von Politik rationaler zu bestimmen. Dieser Methode folgt der Beirat im folgenden. Indem er versucht, eine Auswahl der wesentlichen in der politischen Diskussion vorgetragenen Argumente möglichst präzise zu formulieren, wird es erleichtert,

- Widersprüche zu erkennen
- implizite Annahmen über die Wirklichkeit offenzulegen und damit
- die zugrundeliegenden Annahmen mit vorliegenden Forschungsergebnissen zu vergleichen, sowie

— die normative Diskussion insofern zu versachlichen, als der Bereich des politisch Entscheidbaren deutlich eingegrenzt wird.

2. Leistungserbringung durch die Familie oder durch außerfamiliale Träger?

Die erste Frage, der sich ein an Familienpolitik Engagierter — als Politiker, Verwaltungsmann oder Wissenschaftler — zu stellen hat, lautet: Warum soll der Staat überhaupt — oder in bestimmter Hinsicht — familienpolitisch eingreifen? Aus der Beantwortung dieser Frage lassen sich Auswahlkriterien für die Konkretisierung familienpolitischer Problemstellungen gewinnen. Wie in Teil I Abschnitt 3 und 4 dargestellt wurde, geht der Beirat davon aus, daß es vor allem die Probleme der Sozialisation und der Reproduktion der Bevölkerung sind, welche den Staat zu Maßnahmen zugunsten der nachwachsenden Generation und damit auch zu familienpolitisch wirksamen Maßnahmen veranlassen können. Ziel staatlicher Maßnahmen zugunsten der nachwachsenden Generation muß es unter den gegebenen Bedingungen in unserem Lande sein, zur Sicherung eines zahlenmäßig ausreichenden Nachwuchses und zur Schaffung möglichst günstiger Entwicklungsbedingungen für den vorhandenen Nachwuchs beizutragen. Bei der Verfolgung dieses Ziels ist der Staat an die bestehenden Gesetze, insbesondere an die Regelungen des Grundgesetzes gebunden, das in Artikel 6 Ehe und Familie dem besonderen Schutze der staatlichen Ordnung anvertraut und den Erziehungsvorrang der Eltern festlegt. Eine wesentliche Einschränkung der Elternrechte bilden die allgemeine Schulpflicht und die Mündigkeitsregeln. Außerdem kann die öffentliche Hand im Falle des Versagens der Erziehungsberechtigten oder bei Verwahrlosungsgefahr für die Kinder auch gegen den Willen der Erziehungsberechtigten Maßnahmen für die Kinder ergreifen. Diese Regelungen machen deutlich, daß weder der Staat noch die Familie ein ausschließliches Recht auf die Beeinflussung der Entwicklungsbedingungen der Kinder besitzen. Nur aus einem Zusammenwirken von Staat und Familie können günstige Entfaltungsbedingungen für die Kinder resultieren. Hiervon ist im folgenden auszugehen.

Innerhalb dieses eben skizzierten allgemeinen Rahmens bleiben jedoch sehr unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten des Staates offen. Durch die Ausgestaltung der Maßnahmen — beispielsweise durch Formulierung der Bedingungen und Folgen ihrer Inanspruchnahme — kann der Staat mehr oder weniger steuernd auch auf die Familien einwirken.

Es zeigt sich somit, daß nahezu alle staatlichen Maßnahmen zugunsten der nachwachsenden Generation sowohl die Mitwirkung der Familie bzw.

der Erziehungsberechtigten als auch die Mitwirkung nicht-familialer Träger voraussetzen, allerdings in unterschiedlichen Formen und in unterschiedlichem Grad. Im gleichen Zug mit der Finanzierung eines oft erheblichen Teils des Aufwandes für die nachwachsende Generation interveniert der Staat durch gesetzliche Regelungen des jeweiligen Handlungsspielraums unterschiedlicher Träger in Bezug auf die zugunsten der nachwachsenden Generation zu erbringenden Leistungen. Im Rahmen dieses Abschnitts sollen am Beispiel der frühkindlichen Erziehung zunächst die Argumente dargestellt werden, welche in der Öffentlichkeit für oder gegen eine Verstärkung des Handlungsspielraumes der Familien bzw. der nicht-familialen Träger vorgebracht werden. Diese Argumente sind häufig mehrdeutig und gehen von ungeprüften Annahmen aus. Der Beirat sieht seine Aufgabe zunächst darin, diese Argumente zu präzisieren und die in ihnen enthaltenen Annahmen aufzudecken.

2.1. Pro und Kontra am Beispiel der frühkindlichen Erziehung

Die Auflistung einiger Argumente, welche für bzw. gegen eine (familienergänzende oder -ersetzende) gesellschaftlich organisierte Kleinkinderziehung oder für bzw. gegen eine (ausschließlich) familiale Kleinkinderziehung angeführt werden, ist als exemplarische Überlegung für das Pro und Kontra familialer bzw. nicht-familialer Trägerschaft von Leistungen für die nachwachsende Generation zu verstehen. Die Polarisierung der Argumente erfolgt dabei im Hinblick auf größtmögliche Klarheit. Dabei sollte jedoch nicht vergessen werden, daß es in unserer Gesellschaft keine ernst zu nehmenden Vorschläge für eine vollständige Herausnahme von kleinen Kindern aus der Familie gibt und daß familiale und nicht-familiale Erziehung im Hinblick auf jedes einzelne Kind kombinierbar sind und auch tatsächlich ineinandergreifen. Grundsätzlich wird weder die Notwendigkeit einer Förderung der Erziehungsfähigkeit der Familie noch der Ausbau eines Angebots nicht-familialer Erziehungseinrichtungen im Rahmen der gegenwärtigen familienpolitischen Diskussionen bestritten. Umstritten ist vielmehr das Ausmaß, in dem den einen oder den anderen Priorität zu gewähren ist.

In der Hypothesenbildung der folgenden Pro- und Kontra-Diskussion wird aus Gründen besserer Eingängigkeit und Anschaulichkeit für beide Argumentationspositionen nahezu durchgängig die Form linearer Je — desto — Aussagen gewählt. Es lassen sich derartige Zusammenhangsvermutungen jedoch auch als nichtlineare, etwa kurvilineare, Beziehungen darstellen. Es muß auch darauf hingewiesen werden, daß neuere Forschungsbefunde die Entwicklung von interindividuell als gleichwertig bestimmten Handlungspositionen aufgrund recht unterschiedlicher Konfigurationen von subjektinternen Verhaltensdeterminanten und subjektexternen Sozialisationsgegebenheiten ausweisen. Mit anderen Worten: *für ein und dasselbe Verhalten kann es sehr unterschiedliche Erklärungsmuster geben. Daraus läßt sich auch die Fragwürdigkeit eindimensionaler* Lösungsvorschläge für die Problematik familienunterstützender, -ergänzender und -ersetzender Maßnahmen im Rahmen wissenschaftlich fundierter Politikberatung ablesen.

Schließlich sollte bei der Erwägung der folgenden Argumente auch der historische Ausgangspunkt bedacht werden.

- Heute geschieht die familiale Sozialisation der Kinder in der Regel nicht mehr durch die Teilnahme am Leben eines Mehrgenerationenhaushalts, der Arbeit und Freizeit umfaßt. Durch die Trennung von Arbeitsplatz und Wohnung und durch die zunehmende Privatisierung der Familie sind den Kindern innerhalb der Familie früher selbstverständliche Umwelterfahrungen heute nicht mehr zugänglich.
- Die Ausdifferenzierung der Kernfamilie als selbständiger sozialer Einheit ist verbunden mit einer Aufwertung individueller emotionaler Beziehungen innerhalb der Familie und mit einer Verselbständigung der Erziehungsaufgabe als bewußter und geplanter Tätigkeit; sie geht mit einer Aufwertung der Rolle des Kindes als individueller Persönlichkeit einher.
- Höhere Anforderungen an Erziehung und Bildung des Nachwuchses haben zur Entstehung einer Vielzahl familienergänzender Einrichtungen geführt; darüber hinaus führen Wandlungen der Familie, insbesondere die Zunahme der außerhäuslichen Erwerbstätigkeit von Frauen und Müttern dazu, daß in zunehmendem Maße ursprünglich familiale Erziehungsaufgaben durch gesellschaftliche Institutionen übernommen werden.
- Die Auflösung eines einheitlichen Wertsystems zugunsten einer pluralistischen Kultur hat die traditionsgeleiteten Selbstverständlichkeiten der Familienerziehung abgeschwächt und eine Vielzahl von zum Teil konkurrierenden Erziehungsauffassungen erzeugt; das hat bei vielen Eltern zu einer Verunsicherung in ihrem Erziehungsverhalten geführt. Die zunehmende Beschäftigung einer Reihe von Wissenschaftsdisziplinen mit dem Kind führt gleichzeitig zu einem immer umfangreicheren Wissen über Kindererziehung, ohne daß sich dieses Wissen freilich immer als geeignet erwiesen hätte, Hilfestellung für pädagogisches Handeln zu geben und die Unsicherheit von Eltern aufzuheben.

— In jüngster Zeit werden in der rechtspolitischen Diskussion neben dem grundsetzlich gesicherten Elternrecht unter Berufung auf die allgemeinen Grundrechte auch das Recht eines jeden Kindes auf angemessene Entwicklung seiner Persönlichkeit deutlicher hervorgehoben; dies entspricht der beschriebenen Aufwertung der Rolle des Kindes.

Die Betonung des Rechtes der Frau auf Teilnahme am außerfamilialen Leben und die Betonung des Rechtes des Kindes auf eine angemessene Entwicklung stellen den wesentlichen Argumentationshintergrund gegen den traditionellen Vorrang der Familienerziehung dar. Im folgenden sollen einige der wesentlichen, im Rahmen dieser Diskussion vorgebrachten Argumente dargestellt und soweit als möglich in prüfbare Hypothesen umformuliert werden.

A Argumente für einen Ausbau nicht-familialer Erziehung in früher Kindheit

A 1 Das Argument einer grundsätzlichen Ergänzungsbedürftigkeit der Familienerziehung durch öffentliche Erziehungsinstitutionen *(Sozialisationsdefizite der kleinen Familie)*

Nach Auffassung der Vertreter dieses Argumentes kann die Familie angesichts des skizzierten historischen Struktur- und Funktionswandels die Aufgaben der Erziehung nicht mehr allein erfüllen; eine umfassende Entwicklung der Kinder, ihre angemessene Vorbereitung auf das komplizierter gewordene Leben in einer demokratischen Leistungsgesellschaft sowie die Unterstützung und Beratung der Eltern könnten nur durch einen Ausbau nicht-familiärer Erziehungseinrichtungen gewährleistet werden. Öffentliche Erziehungsinstitutionen eigneten sich auch besser als das private Milieu der Familie zur Entwicklung von „öffentlichen Tugenden". Diese Argumentation beruht auf folgenden Voraussetzungen:

— Die Zahl der gesellschaftlich als notwendig erachteten menschlichen Entwicklungsziele ist größer als die Zahl der von der Familie geförderten Entwicklungsziele.

— Öffentliche Tugenden können nur durch nicht-familiale Sozialisationsträger vermittelt werden bzw. je ähnlicher die Lernsituation der tatsächlichen Handlungssituation ist, desto besser können situationsangemessene Verhaltensmuster vermittelt und gelernt werden.

A 2 Das Argument des notwendigen Ausgleichs ungleicher Entwicklungsbedingungen von Kindern *(Chancengleichheit)*

Mit diesem Argument wird darauf hingewiesen, daß Familien — insbesondere durch die Ungleichheit ihrer ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen — ihren Kindern ungleiche Startbedingungen „vererben"; eine Verbesserung der Chancengleichheit müsse und könne in erster Linie durch die Schaffung außerfamilialer Erziehungsinstitutionen geleistet werden, in welchen vor allem die Kinder von ökonomisch und sozial benachteiligten Familien erfaßt und gefördert werden sollen („kompensatorische Erziehung"). Dieses Argument erhält besondere Bedeutung im Hinblick auf Kinder in Problemsituationen, z. B. infolge angeborener oder erworbener Behinderungen, des Fehlens eines Elternteils, der Verwahrlosung oder der Erziehungsunfähigkeit der Eltern. Derartige Kinder bedürfen in besonderem Maße gesellschaftlicher Hilfen, damit dauerhafte Folgen ihrer ungünstigen Ausgangslage verhindert werden können.

Diese Argumentation beruht auf folgenden Annahmen:

- Wenn ökonomisch oder sozial benachteiligte Kinder proportional zum Grad ihrer Benachteiligung in außerfamilialen Erziehungseinrichtungen erzogen werden, dann verbessern sich ihre Chancen im Verhältnis zu Kindern aus ökonomisch und sozial nicht benachteiligten Familien.
- Je früher die außerfamiliale Erziehung einsetzt, desto wahrscheinlicher ist eine Angleichung der Chancen.

A 3 Das Argument der notwendigen Kompetenz von Erwachsenen *(Expertenwissen)*

Mit diesem Argument wird auf die Bedeutung von pädagogischem und psychologischem Wissen für den entwicklungsfördernden Umgang mit Kindern hingewiesen; es sei nicht länger zu verantworten, die Erziehung überwiegend ungelernten Kräften (den Eltern) zu überlassen. Die Formierung von Experten in familienergänzenden Erziehungsfeldern verbessere die Chancengleichheit der Kinder und könne durch Beratung der Eltern auch deren Erziehungsleistung steigern.

Diese Argumentation beruht auf folgenden Annahmen:

- Je qualifizierter der Erzieher, desto größer die Chancen der von ihr/ihm erzogenen Kinder.
- Pädagogisch ausgebildete Personen sind qualifiziertere Erzieher als die eigenen Eltern.

A 4 Das Argument der notwendigen Anregung *(Stimulation)*

Dieses Argument verstärkt einen Teilaspekt vorangehender Argumente: Kinder brauchen für eine angemessene Entwicklung eine vielfältige, ihre Neugier und ihr Erkundungsverhalten anregende Umwelt, die ihnen in vielen Haushalten nicht geboten wird; in außerfamilialen Erziehungsfeldern kann solches Anregungsmaterial (z. B. Spielzeug, Bücher) mit Unterstützung von Experten leichter zur Verfügung gestellt und gezielter eingesetzt werden als im Rahmen des Privathaushalts.

Diesem Argument liegt folgende Annahme zugrunde:

- Je vielfältiger die Umwelt des Kindes, desto vielfältiger die Fähigkeiten des Kindes.

A 5 Das Argument der notwendigen Befreiung des Kindes aus den Begrenztheiten und Zwängen der isolierten bürgerlichen Kleinfamilie *(Fixierung auf die Eltern)*

Dieses Argument geht von angenommenen Strukturmerkmalen der „Normalfamilie" aus, die als nachteilig für die Entwicklung der Kinder zur Selbständigkeit angesehen werden. Die Isolierung der Kernfamilie führe bei ausschließlich familialer Erziehung das Kind in eine extreme emotionale Abhängigkeit von seinen Eltern; hieraus resultierten häufig entweder kritiklose Übernahme der familialen Wertorientierung (z. B. Geschlechtsrollenorientierung, Vorrang des Privaten gegenüber dem Öffentlichen) oder aber das Überhandnehmen negativer Gefühle, die sich in unterschiedlichen Formen der Aggressivität äußerten. Dem könne nur durch ergänzende außerfamiliale Erziehungseinrichtungen gegengesteuert werden.

Diesem Argument liegt die Annahme zugrunde, daß mit steigendem Anteil der Kontakte des Kindes mit seinen eigenen Eltern an der Gesamtzahl der kindlichen Kontakte

- seine emotionale Abhängigkeit zunimmt
- seine Aggressivität zunimmt
- die im Elternhaus vorgefundenen Wertorientierungen und Verhaltenserwartungen übernommen werden.

A 6 Argument der notwendigen Erweiterung des Umganges der Kinder mit ihresgleichen *(Kooperation mit anderen Kindern)*

Da immer weniger Kinder in einer größeren Geschwistergruppe aufwachsen und der Anteil der Einkind-Familien steigt, würden die Identifikations- und Lernmöglichkeiten des Kindes notwendigerweise eingeschränkt. Außerfamiliale Erziehungssituationen sollten eine einseitige Abhängigkeit des Kindes von Erwachsenen vermeiden helfen und dazu beitragen, daß Kinder im Umgang mit gleichaltrigen sowie mit älteren und jüngeren Kindern Rollenübernahme, Kooperation und demokratische Regeln sozialen Verhaltens lernen.

Diesem Argument liegen folgende Annahmen zugrunde:

- Je geringer die Zahl der Kinder in einer Familie, desto geringer deren Lernmöglichkeiten prosozialen Verhaltens.

— Wenn ein Kind ein Einzelkind ist, dann ist seine Abhängigkeit von den Eltern größer als wenn es kein Einzelkind ist.

A 7 Das Argument der Selbstverwirklichung der Frau *(Frauenemanzipation)*

Durch ein umfassendes Angebot außerfamilialer Erziehungsmöglichkeiten soll gemäß diesem Argument die traditionelle Fixierung der Frau auf die Mutter- und Hausfrauenrolle durchbrochen werden. Die Selbstverwirklichung der Frau sei nur durch deren aktive Beteiligung am außerfamiliären Arbeitsleben und damit am gesellschaftlichen Leben zu gewährleisten; nur unter der Voraussetzung von Selbstverwirklichung könne die Frau für ihre Kinder eine angemessene Bezugsperson sein. Die Gleichberechtigung von Mann und Frau sei nur durch eine gemeinsame Wahrnehmung von familialen und außerfamiliären Aufgaben zu sichern; diese Gleichberechtigung sei auch für das Geschlechtsrollenlernen der Kinder (am Vorbild der Eltern) wichtig.

In etwas eingeschränkter Form besagt das Argument der Frauenemanzipation, daß das Angebot an außerfamilialen Erziehungseinrichtungen wenigstens soweit ausgebaut werden müsse, daß die Frauen sich für oder gegen eine außerhäusliche Erwerbstätigkeit frei entscheiden könnten. Andernfalls werde sich die Frau entweder nicht mit ihrer Mutterrolle identifizieren (was für das Kind schädlich wäre) oder Betreuungsmöglichkeiten suchen, die öffentlich nicht kontrollierbar sind.

Dieser Argumentation liegen folgende Annahmen zugrunde:

— Je größer die Entlastung der Frau von Erziehungsaufgaben durch außerfamiliale Erziehungseinrichtungen, desto größer die Chance der Frau zur Beteiligung am Erwerbsleben.

— Wenn eine Frau erwerbstätig ist, dann ist ihre Selbstverwirklichung größer.

A 8 Das demographische Argument

Vertreter eines weiteren Ausbaus familienergänzender Einrichtungen argumentieren, daß durch eine Entlastung erwerbstätiger Mütter von Erziehungsaufgaben das Interesse an einer für die Reproduktion der Gesellschaft erforderlichen Kinderzahl aufrecht erhalten werden könne, ohne daß die berechtigten Ansprüche der Frau auf Emanzipation bzw. Wahlfreiheit aufgegeben werden müssen.

Diesem Argument liegt die Annahme zugrunde, daß der Ausbau familienergänzender Einrichtungen das generative Verhalten der Ehepaare zu beeinflussen vermöge.

B Argumente gegen einen Ausbau außerfamilialer Erziehung bzw. für eine Verstärkung familienunterstützender Maßnahmen

B 1 Das Argument des grundsätzlichen Vorrangs der Familienerziehung *(Naturrecht)*

Im Gegensatz zum Argument einer historisch notwendig gewordenen Ergänzung der Familienerziehung durch öffentliche Erziehung (vgl. A 1) geht dieses Argument von einer naturrechtlichen Begründung der Eltern-Kind-Beziehung aus, die ihren Niederschlag auch in der Festlegung von Rechten und Pflichten der Eltern im Grundgesetz gefunden haben. Ausgehend von der (unbestrittenen) Tatsache, daß die Familie insbesondere in der frühen Kindheit den wichtigsten Erziehungsfaktor darstellt, wird gefordert, daß der Staat seine Mittel auf diejenigen Maßnahmen konzentriert, welche erforderlich sind, um die Familie in der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Einige Vertreter dieser Position halten jeden geplanten Ausbau von Institutionen der Kleinkinderziehung für eine Gefährdung der Familie und der Kinder und plädieren für eine ausschließliche Familienerziehung. Manche sehen bei einem Ausbau öffentlicher Erziehungsinstitutionen, die gewissen Richtlinien des Staates unterworfen sind, die Gefahr einer Indoktrination des Kindes.

B 2 Das Argument der *Chancengleichheit* wird hier mit anderer Akzentsetzung aufgegriffen: Eine wirkliche Verbesserung der Chancengleichheit setze neben gezielter Förderung der Kinder eine Verbesserung der überdauernden (insbesondere der materiellen) Rahmenbedingungen ihrer unmittelbaren Lebensumwelt, also der Familie, voraus; es wird auf Untersuchungsergebnisse über Programme kompensatorischer Erziehung verwiesen, denen zufolge familienunterstützende Maßnahmen eine notwendige Bedingung für den Erfolg solcher Programme darstellen. Die Wahrnehmung der Chancen kompensatorischer Erziehung setze zudem eine gelungene primäre Sozialisation (z. B. den Erwerb von Urvertrauen) voraus; hierfür seien die Familien nach wie vor die geeignetsten Vermittlungsinstanzen. Was problembelastete Kinder betrifft, so wird auf gute Erfahrungen mit präventiven Unterstützungssystemen z. B. für Familien mit behinderten Kindern verwiesen, die zeigen, daß sozialpädagogische Hilfen selbst in Konfliktsituationen auch die Familie als Erziehungsträger betreffen sollten und nicht nur zur Auslagerung der Dienstleistungen in Institutionen führen sollten. Eine Betreuung von Kindern in besonderen Konfliktsituationen durch öffentliche Einrichtungen erscheint nur dann gerechtfertigt, wenn durch familienunterstützende Maßnahmen die Funktionsfähigkeit der Familie nicht hergestellt werden kann.

Diese Begründung widerspricht weitgehend den Argument A 2 zugrundeliegenden Annahmen.

B 3 Gegen das Argument des notwendigen *Expertenwissens* wird eingewandt, daß das Wissen von Erwachsenen nicht die für die Entwicklung des Kindes notwendige Zuwendung und emotionale Bindung an Erwachsene ersetzen könne, und daß professionelle Bezugspersonen in dieser Hinsicht eher eine Distanz zu Kindern entwickeln. Radikale Gegner dieses Arguments berufen sich insbesondere hinsichtlich der frühkindlichen Erziehung auf die primäre Bedeutung eines „Mutterinstinkts"; häufig wird jedoch das Argument des Expertenwissens insoweit aufgegriffen, als für alle Eltern eine Vorbereitung auf die Elternrolle durch Vermittlung von pädagogischem-psychologischem Wissen (Elternbildung) gefordert wird, so daß in gewissem Sinn die Eltern selbst zu Experten gemacht werden sollen. Insoweit unterscheiden sich die Argumente also nicht grundsätzlich von den unter A 3 aufgeführten.

B 4 Das Argument der notwendigen *Stimulation* wird so gewendet, daß die familiale Umwelt eine höhere Stimulationsfähigkeit als die „künstlichen" Erziehungsumwelten außerfamilialer Einrichtungen aufweise. Zum einen gehe vor allem in der frühen Kindheit ein Höchstmaß an Stimulation im allgemeinen von den emotional bedeutsamen Bezugspersonen aus, und zudem sei das Alltagsgeschehen in der Familie vielfältiger und anregender.
Staatliche Maßnahmen sollten sich auf eine Anreicherung und Verbesserung der überdauernden Umwelt des Kindes (also des Familienhaushalts einschließlich der Wohnungsumwelt) durch familienunterstützende und infrastrukturelle Maßnahmen konzentrieren.

Dieser Argumentation liegt die Annahme zugrunde, daß der Grad der Stimulation des Kindes von der emotionalen Bedeutsamkeit einer Person für das Kind abhängig ist.

B 5 Gegen das Argument der *Fixierung des Kindes auf die Eltern* wird eingewendet, daß Kinder in der frühen Entwicklung zur Gewinnung von Urvertrauen auf die Ausbildung stabiler Personbeziehungen angewiesen sind. Einige Vertreter dieser Position wollen jede Form einer Mehrfachbemutterung des Kindes und jede Form des Bezugspersonen- und Umweltwechsels für Kleinkinder als potentiell ent-

wicklungsschädigend einstufen und fordern eine ausschließliche Familienerziehung. Andere verweisen auf die Tatsache, daß auch in der Normalfamilie häufig andere Erwachsene (Großeltern, Nachbarn) ins Blickfeld des Kindes gelangen und heben die Bedeutung von Kontinuität und Konsistenz der Erziehung hervor, welche bei jeder Form der Mehrfachbetreuung gefährdet sei. Sie plädieren auf diesem Hintergrund für familienergänzende Erziehung in familialer Trägerschaft (Familientagespflege statt institutioneller Betreuung), weil hierbei Kooperation leichter zu erreichen sei. Gegen institutionelle Formen der Früherziehung wird auch eingewandt, daß hier das Kind im allgemeinen auf männliche Bezugspersonen verzichten müsse.

Diese Argumente lassen sich im wesentlichen auf zwei prüfbare Hypothesen bringen:

- Je größer die Zahl der weiblichen Bezugspersonen des Kindes, desto größer die Störungen seiner Entwicklung.
- Je stärker und/oder häufiger der Wechsel der Bezugspersonen des Kleinkindes, desto geringer seine Fähigkeit zu stabilen Personenbeziehungen.

B 6 Gegen das Argument der notwendigen *Kooperation mit anderen Kindern* gibt es keine prinzipiellen Einwendungen. Es wird allerdings darauf hingewiesen, daß das Lernen von und mit anderen Kindern entwicklungsmäßig dem Lernen am Modell der erwachsenen Bezugspersonen nachgeordnet sei und seinen Platz z. B. im Kindergarten habe. Im übrigen solle die wünschenswerte Erweiterung des Umgangs des Kindes mit seinesgleichen in der natürlichen Umwelt des Kindes (Nachbarschaft) und im Falle familienergänzender Betreuung im Rahmen der Familientagespflege gefördert werden (vgl. B 5).

B 7 Gegen das Argument der *Frauenemanzipation* gibt es eine Vielzahl von Einwänden und Gegenargumenten: Die prinzipiellen Einwände gehen von der Unvereinbarkeit einer konsequenten Orientierung der Frau an außerfamiliären Rollen mit der Wahrung der Rechte der Kleinkinder aus; eine weitere Abnahme der Bereitschaft, die Mutterrolle zu erfüllen, müsse zur Vernachlässigung und unerwünschten Entwicklung der Kinder führen, außerdem aber auch dazu beitragen, daß überhaupt der Wunsch nach Kindern weiter abnehme und die quantitative Reproduktion der Bevölkerung nicht mehr zu sichern sei. Ein anderes grundsätzliches Gegenargument

besagt, daß Selbstverwirklichung der Frau nicht nur in der Erfüllung außerfamiliärer Rollen gefunden werden könne, und daß es deshalb Formen der öffentlichen Unterstützung und Anerkennung der Elternrolle bedürfe, beispielsweise durch Bezahlung eines „Mutter-" bzw. „Erziehungsgeldes"; die Befriedigung in der Mutterrolle hänge auch mit deren gesellschaftlicher Anerkennung zusammen.

Gegen das Argument der Wahlfreiheit wird eingewandt, die Erziehungsaufgabe sei nicht nur ein Recht, sondern auch eine grundgesetzlich verankerte Pflicht der Eltern. Da nicht übersehen wird, daß die Erwerbstätigkeit von Frauen zu einem nicht geringen Teil auf materielle Zwänge zurückzuführen ist, wird die Forderung nach mehr Wahlfreiheit für die Frau auch von den Vertretern familialer Erziehung ins Feld geführt: Familien sollten finanziell unterstützt werden, um Mütter von Kleinkindern vom ökonomischen Zwang der Erwerbstätigkeit zu befreien.

Eine Klärung der Berechtigung dieser Argumente könnte etwa durch Prüfung der folgenden Annahmen vorangetrieben werden:

- Je stärker die Orientierung der Frau auf außerfamiliale Rollen, desto geringer die Betreuung der Kinder;
- je geringer die Bereitschaft von Frauen, familiale Aufgaben der Kinderbetreuung zu erfüllen, (1) desto größer die Vernachlässigung der Kinder; (2) desto ungünstiger die Entwicklung der Kinder; (3) desto geringer der Wunsch nach Kindern.

B 8 Hinsichtlich der *demographischen* Wirkungen eines verstärkten Ausbaus familienergänzender Erziehungsinstitution wird eingewandt, daß diese Maßnahmen die historische Tendenz eines Funktionsverlustes der Familie noch verstärken würden; das Interesse an Kindern und die Bereitschaft, Pflichten für Kinder zu übernehmen, könnten bei einer weiteren Übernahme von Verantwortung durch die Gesellschaft nur weiter abgeschwächt werden; eine langfristige Sicherung der Reproduktion der Bevölkerung sei nur durch eine Verstärkung familienunterstützender Maßnahmen — einschließlich einer Vergütung der Erziehungstätigkeit in der Familie — möglich.

Dieses Argument unterstellt

- je stärker die Entlastung der Eltern von Erziehungsaufgaben, desto geringer das Interesse an Kindern;

— wenn die Erziehungs- und Betreuungstätigkeit der Mutter bezahlt wird, dann steigt die Bereitschaft von Frauen, Kinder zu haben.

2.2. Zur familienpolitischen Tragweite der dargestellten Positionen

Eine bewertende und abschließende Stellungnahme würde die empirische Untersuchung einer Vielzahl von Fragen voraussetzen, von denen nur einige wenige im Teil II erörtert werden konnten. Der Beirat möchte allerdings auf die Bedeutung der vorgetragenen Argumente für die Beurteilung von Familienpolitik aufmerksam machen.

Die Unterschiede in den dargestellten Positionen gehen zum einen auf unterschiedliche Annahmen über Wirkungszusammenhänge zurück, welche im vorangehenden teilweise expliziert wurden. Daneben ist festzustellen, daß sich in den einzelnen vorgetragenen Argumenten gravierende Unterschiede hinsichtlich der Wertpositionen der einzelnen Diskussionsgruppen wiederspiegeln.

Zwar dürfte über die einzelnen im Zusammenhang mit der Sozialisation anzustrebenden Zielsetzungen insoweit Einigkeit zwischen den an der Diskussion Beteiligten bestehen, als gleiche Grundziele anerkannt werden und keine Diskussionsgruppe die Berechtigung einzelner Grundziele völlig in Frage stellt. Beachtliche Unterschiede werden sich jedoch ergeben, wenn ein und dasselbe Ziel unterschiedlich interpretiert wird und im Falle eine Konfliktes mit anderen Zielen der Gesellschaftspolitik der notwendige Kompromiß mit einer anderen Gewichtung der einzelnen Ziele angestrebt wird. Der Überblick über die aufgeführten Argumente läßt einen dreifachen Unterschied in der Zielsetzung erkennen. So dürften sich erstens die inhaltlichen Ziele der Sozialisation zwischen den streitenden Diskussionsgruppen nicht unbeachtlich unterscheiden, je nachdem, welche Gesellschaftsordnung als erstrebenswert angesehen und welche Gewichtung individualistischen oder kollektivistischen Faktoren gegeben wird.

Unterschiede ergeben sich zweitens auch im Hinblick auf das Ziel der Chancengleichheit für Kinder. Auch hier kann davon ausgegangen werden, daß zwar jede Diskussionsgruppe dieses Ziel bejaht, daß jedoch die einzelnen Gruppen von recht unterschiedlichen Interpretationen dieses Grundzieles ausgehen. So verstehen die einen unter diesem Ziel das Recht jedes einzelnen Kindes auf Ausbildung seiner mehr oder weniger vorgegebenen Anlagen, während die anderen dieses Ziel sehr viel weitergehend interpretieren und eine Chancengleichheit auch in den Ergebnissen der Erziehung und Ausbildung wünschen und gerade dort eine Kompensation verlangen, wo unter Umständen aufgrund vererbter oder sonstiger Bedingungen eine ungleiche Ausgangslage gegeben ist. Selbstverständlich läßt sich ein Teil dieser Unterschiede aber auch darauf zurückführen, daß die Auffassungen über die Lernfähigkeit divergieren.

Schließlich ergeben sich drittens auch Unterschiede in der Frage, wie ein „vernünftiger" Kompromiß zwischen den Rechten der Kinder und Eltern insbesondere auch der Mutter gefunden werden soll. Während die eine Gruppe von der Vorstellung ausgeht, daß das Recht des Kindes auf Erziehung gegenüber Emanzipationsbestrebungen und dem Wunsch der Mutter, u. U. erwerbstätig zu sein, den Vorrang besitzt, will eine andere Gruppe den Kompromiß zwischen diesen beiden zum Teil widerstrebenden Zielsetzungen zugunsten der Rechte der Frau gelöst sehen.

Im Hinblick auf diese Unterschiede in der Zielsetzung gilt es festzustellen, daß sie in der Regel durch unterschiedliche weltanschauliche Positionen bedingt sind. Insoweit muß die Auseinandersetzung um diese Unterschiede politisch ausgetragen werden, da es keinen Weg gibt, eine dieser Positionen wissenschaftlich zu widerlegen oder zu bestätigen. Der Beitrag der Wissenschaft kann jedoch darin bestehen, auf die Nebenfolgen bestimmter politischer Entscheidungen hinzuweisen und deutlich zu machen, inwieweit Meinungsverschiedenheiten tatsächlich auf solche unterschiedlichen politischen Wertpositionen zurückgeführt werden müssen.

Trotz der Bedeutung dieser unterschiedlichen Wertpositionen wäre es falsch, wenn man den gesamten Streit um den Ausbau familienersetzender Maßnahmen allein in dieser Frage sehen wollte; sicherlich gibt es auch in der Frage der Reformmöglichkeiten Meinungsverschiedenheiten. So kann man davon sprechen, daß sowohl die Argumente zugunsten wie auch zu Lasten der familienergänzenden und familienersetzenden Maßnahmen von ihren Anhängern zum Teil verkürzt und gerade deshalb in unbefriedigender Weise dargeboten werden. So wird von den Anhängern eines Ausbaus familienersetzender Maßnahmen bisweilen lediglich auf die tatsächliche Mangelsituation bei der Erziehung innerhalb der Familien hingewiesen und damit die stillschweigende Vorstellung verbunden, dieser Nachweis reiche aus, um die Berechtigung eines Ausbaus familienersetzender Maßnahmen zu rechtfertigen.

Diese Argumentation erfolgt jedoch verkürzt. Eine befriedigende Beweisführung müßte darüber hinaus zunächst überprüfen, ob die nachgewie-

senen Defizite nicht genau so befriedigend durch familienergänzende und familienunterstützende Maßnahmen abgebaut werden könnten und ob diese Reformvorschläge u. U. nicht geringere Kosten verursachen als die familienersetzenden Maßnahmen, wobei sich der Begriff der Kosten hier nicht nur auf die materiellen Kosten beziehen, sondern alle, auch immateriellen Benachteiligungen umfassen sollte. Darüber hinaus müßte überprüft werden, wie effizient die familienersetzenden Maßnahmen sowohl in kurzfristiger wie in langfristiger Sicht sind. Es ist keinesfalls selbstverständlich, daß diese eine höhere Effizienz aufweisen als Aktivitäten innerhalb der Familie. Erst ein solcher umfassender Vergleich könnte Aufschluß darüber geben, ob das derzeitige Gewicht zwischen Erfüllung der Sozialisationsaufgaben innerhalb und außerhalb der Familie stärker zugunsten der außerfamilialen Träger verlagert werden sollte.

Auch bei den Gegnern eines Ausbaus familienersetzender Einrichtungen begegnet man bisweilen dieser verkürzten unbefriedigenden Argumentation. Auch hier beschränkt man sich bisweilen darauf, auf die empirisch nachgewiesenen Mängel innerhalb tatsächlicher außerfamilialer Träger hinzuweisen und diesen Nachweis als ausreichend dafür anzusehen, daß außerfamiliale Institutionen ganz allgemein im Hinblick auf die Sozialisationsziele ineffizienter sind als die Familie. Auch hier könnte diese Entscheidung erst dann befriedigend gefällt werden, wenn überprüft worden wäre, ob durch Reformmaßnahmen innerhalb der außerfamilialen Träger die Effizienz nicht entscheidend verbessert werden könnte. Nur ein Vergleich der Vor- und Nachteile aller zur Diskussion stehender Alternativen kann eine befriedigende Entscheidung bringen.

Die Unterschiede in den dargestellten Positionen lassen sich teilweise schließlich drittens auch darauf zurückführen, daß über die Sozialisationswirkungen einzelnen Maßnahmen und Institutionen unterschiedliche Meinungen bestehen.

Der Wissensstand der Sozialwissenschaften erlaubt noch keine umfassende empirische Prüfung der häufig kontroversen Annahmen, welche politischen Argumentationen zugrundeliegen. Nur von einem kleinen Teil der im vorangehenden Abschnitt formulierten Hypothesen läßt sich bereits heute sagen, inwieweit sie als empirisch widerlegt bzw. als vorläufig bewährt gelten können. Teilweise sind die Hypothesen auch selbst noch zu unpräzise formuliert, als daß sie unmittelbar wissenschaftlich prüfbar wären: So dürfte beispielsweise ungeklärt sein, wie sich die angestrebte Selbstverwirklichung der Frau (vgl. A 7) empirisch bestimmen läßt; ebenso dürfte es nicht einfach sein, die Hypothese zu prüfen, daß eine Abnahme der Bereitschaft von Frauen, familiale Aufgaben der Kinderbetreuung zu erfüllen, zu einer Vernachlässigung der Kinder, zur Entwicklungsstörung oder zum Verzicht auf Kinder führt (vgl. B 7), da auf entsprechende Bereitschaften meist aus einem Verhalten geschlossen wird, wodurch das Argument tautologisch würde. Wahrscheinlich wäre es zweckmäßiger, hier mit der Prüfung allgemeinerer Hypothesen am Beispiel der Bereitschaft zur Kinderbetreuung einzusetzen:

- Wenn eine Person Teile einer Aufgabe (Kinderbetreuung) nicht übernehmen will, dann übt sie die ganze Aufgabe schlecht aus, wenn sie dennoch dazu gezwungen wird;
- wenn eine Person Teile einer Aufgabe (Kindererziehung) nicht übernehmen will, dann versucht sie, die gesamte Aufgabe nicht zu übernehmen.

Gerade wegen des teilweise mangelnden Wissens ist der Spekulation mehr als erwünscht Tür und Tor geöffnet, und es muß befürchtet werden, daß sich unversehens auch in die Hypothesenbildung Wunschvorstellungen einschleichen. Dabei dürften die Unterschiede weniger darin bestehen, daß der Einfluß einzelner Bestimmungsgründe völlig geleugnet wird, als vielmehr darin, daß den einzelnen Bestimmungsgründen der Sozialisation ein unterschiedliches Gewicht beigemessen wird. Ein solcher Unterschied wird besonders deutlich in der Frage, ob es für den Erfolg der Sozialisation stärker auf das Expertenwissen der Erzieher oder mehr auf emotionale Faktoren ankommt, die überhaupt erst ein Urvertrauen des Kindes gegenüber dem Mitmenschen entstehen lassen. Gerade im Hinblick auf diese dritte Gruppe von unterschiedlichen Positionen bleibt die Wissenschaft aufgerufen, durch Verbesserung des Wissensstandes der praktischen Familienpolitik stärkere Hilfestellung als bisher zu geben. Der Beirat wird gerade diese Frage der familienergänzenden Maßnahmen in einem späteren Gutachten ausführlicher als es hier möglich war, behandeln.

3. Außerfamiliale Träger: Leistungserbringung durch die öffentliche Hand oder durch freie Träger?

Wie bereits einleitend ausgeführt, gibt es keine ernstzunehmenden Vorschläge für eine vollständige Herausnahme der Kinder aus dem Familienverband als Regelfall. Ebenso werden bestimmte familienergänzende Maßnahmen wie z. B. die Schulpflicht von niemandem in Frage gestellt. Während im vorher erörterten Beispiel familienersetzende Maßnahmen im frühkindlichen Lebensalter, vor allem das Verhältnis von Familie und außerfamilialen Trägern, zur Diskussion stand, erweist sich in anderen Bereichen die Frage als umstritten, welche Art von außerfamilialen Trägern für die Erfüllung dieser Aufgaben am besten geeignet ist. Die Adäquatheit der unterschiedlichen öffentlichen und privaten Träger für die jeweils erforderlichen Sozialisationshilfen wird nach wie vor kontrovers diskutiert. Die traditionellen Vorstellungen gingen von einer Aufgabenteilung aus, die in der Schul- und Hochschulbildung durch die Dominanz des Staates, in der Berufsausbildung durch das duale System von Betrieb und Schule und in der Jugendhilfe ebenso wie im Krankenwesen und in der Altenhilfe durch den Vorrang der freien Träger (Wohlfahrtsverbände und Kirchen) gekennzeichnet war.

Inzwischen ist durch die laufende Gesetzgebung an einigen Stellen eine Ausweitung des staatlichen Einflusses eingetreten (z. B. Krankenhausfinanzierungsgesetz). Diese Gewichtsverlagerung ist umstritten.

Insbesondere im Bereich der beruflichen Bildung, der Vorschulerziehung und der Diskussion um ein neues Jugendhilfegesetz ist die Diskussion um die Adäquatheit der Träger, die zuletzt im Zusammenhang der Novellierung des BSHG und JWG von 1961 geführt worden war und mit dem Verfassungsgerichtsurteil von 1967 einen gewissen Abschluß gefunden hatte, wieder aufgelebt.

3.1. Pro und Kontra am Beispiel der Jugendhilfe

An dieser Stelle sollen die Argumente zum Verhältnis von Staatstätigkeit und freier Trägerschaft exemplarisch für den Bereich der Jugendhilfe dargestellt werden. Bei der Polarisierung des Pro und Kontra wird im folgenden nicht danach gefragt, wie stark die Argumente in der öffentlichen Diskussion vertreten werden. Gegenüber der gesellschaftlichen Realität erscheinen die Extrempositionen daher als überbetont, die breite Mitte als vernachlässigt. Dieser Eindruck wird bewußt in Kauf genommen, um die Pro- und Kontra-Argumente umso deutlicher herausarbeiten zu können.

Der neu eingeführte Begriff der Partnerschaft für das Verhältnis von Staat und Kommune einerseits und freien Trägern andererseits erscheint den einen nur als Kaschieren des alten subsidiären Nachranges der öffentlichen Hand, weil die Beachtung der Grundrichtung der Erziehung, die Möglichkeit der Übertragung von Aufgaben an die anerkannten Vereinigungen für Jugendhilfe und deren Beteiligung an der Planung erhalten bleiben; die anderen sehen darin bereits einen Durchbruch der Staatsgewalt gegenüber den freien gesellschaftlichen Kräften, weil diese nicht mehr von vorneherein als vorrangig bezeichnet werden und somit durch ihre eigenen Aktivitäten nicht mehr ohne weitere Begründung Initiativen der Jugendämter blockieren können.

Die einen fordern für die Jugendhilfe die gleiche öffentliche Gesamtverantwortung, wie sie die Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates für das Bildungswesen formuliert hat. Diese öffentliche Verantwortung müsse die Planung, die Formulierung der Erziehungsziele, das Einhalten von Mindeststandards und die Finanzierung der Institutionen einschließen. Dadurch würden die privaten Träger nicht gehindert, Sozialisationshilfen anzubieten, die in der staatlichen Planung fehlten. Allerdings nur, wenn die Arbeit der freien Träger verbindlich in die planende Gesamtverantwortung von Staat und Kommune eingebunden sei, könne sie zu einem sinnvollen pluralistischen Angebot an Sozialisationshilfen beitragen.

Die anderen sehen in der autonomen Entscheidung der gesellschaftlichen Gruppen und Kräfte unterschiedlicher weltanschaulicher Orientierung und historisch gewachsener Spezialisierung auf unterschiedliche Probleme und Notsituationen den einzig vernünftigen Weg, die familiale Sozialisation zu unterstützen, und wünschen Initiativen der Kommunen und Länder nur im Notfall, im Sinne einer Ausfallbürgschaft.

Unter Gesichtspunkten der Bedarfsdeckung ist zunächst festzuhalten, daß weite Bereiche der Jugendhilfe noch ausbaubedürftig erscheinen. Solange eine allgemeine Mangelsituation an derartigen Einrichtungen herrscht, kommt es in erster Linie darauf an, daß das Leistungsangebot dem Bedarf überhaupt gerecht wird. Dabei stellt sich unter dem Gesichtspunkt einer Steuerung der Bedarfsdeckung die Frage, ob sich der Aus-

bau der Einrichtungen und Angebote der Jugendhilfe vorwiegend auf der Basis staatlicher Planung oder auf der Basis potentiell im Wettbewerb stehender Initiativen unterschiedlicher Träger entwickeln soll. In der öffentlichen Diskussion wird allerdings nicht genügend zwischen der Planungs- und Finanzierungskompetenz der öffentlichen Hand und der Frage nach dem Verhältnis von freien und öffentlichen Trägern auf der Ebene der Leistungserbringung unterschieden. Auf der Ebene der Leistungserbringung geht es zumeist um die Konkurrenz von freien und kommunalen Einrichtungen.

A Für den Vorrang der freien Träger bei den außerfamilialen Sozialisationshilfen werden folgende Gründe ins Feld geführt:

A 1 Der weltanschauliche Pluralismus unserer Gesellschaft müsse sich in dem Angebot an Sozialisationshilfen widerspiegeln, damit die Klienten Wahlfreiheit besäßen. Das bedeutet z. B. im Jugendhilfebereich die Chance, diejenige Einrichtung zu wählen, in der die von den Klienten anerkannte Grundrichtung der Erziehung aufgenommen und fortgeführt würde.
Nur so könne verhindert werden, daß die Kinder in einem Sinne erzogen werden, der den Elterninteressen und ihrer weltanschaulichen Überzeugung widerspreche.

- Nur in Einrichtungen mit einer eindeutigen weltanschaulichen Orientierung könnten Sozialisationshilfen geleistet werden, die die leibliche, geistige und seelische Ganzheitlichkeit des Menschen berücksichtigen. Es reiche nicht aus, allein die körperliche und verstandesmäßige Entwicklung zu fördern. Die Seelsorge gehöre notwendigerweise dazu und könne am besten in entsprechenden konfessionellen Institutionen geleistet werden.
- Die Vielfalt der Probleme und Notsituationen mache es erforderlich, daß die Klienten ein auf ihre besondere Situation zugeschnittenes Angebot an Sozialisationshilfen erhalten.

A 2 Weltanschauliche Pluralität und ganzheitliche Hilfe verhindere nicht deren fachliche Differenzierung durch Spezialisierung des Angebots, wie die historische Entwicklung der freien Träger zeige.

A 3 Die freien Träger seien im Unterschied zu Staat und Kommune frei von typischen Merkmalen der bürokratischen Organisation.

- Insbesondere sei die unzweckmäßige Aufteilung von Befugnissen auf Innendienst- und Außendienstmitarbeiter nicht in der gleichen Weise konstitutiv für die freien Verbände wie für die Jugend- und Sozialämter.
- Die größere Flexibilität im Arbeitsvollzug sei ein entscheidendes Plus für die freien Träger: Deren Mitarbeiter könnten sich viel freier von Richtlinien und Verwaltungsvorschriften dem jeweiligen Fall zuwenden.
- Die Einrichtungen hätten größere Innovationschancen in Bezug auf die Einführung neuer Methoden. Sie könnten sich auf neue Herausforderungen der Umwelt schneller umstellen.

— Die Mitgestaltungsmöglichkeiten aller Mitarbeiter unterschiedlicher Kompetenzen und Statuspositionen seien bei den freien Trägern — auch wegen ihrer geringeren Anonymität und größeren Überschaubarkeit — stärker als bei den öffentlichen Trägern.

A 4 Es bestehe eine geringere soziale Distanz zu den Klienten, die sich auf deren Vertrauen in die jeweilige Einrichtung, das Ausmaß der Inanspruchnahme und den Erfolg der Sozialisationshilfen positiv auswirke.

A 5 Die geringere soziale Distanz ermögliche eine stärkere Partizipation der Klienten und fördere Kooperationsmöglichkeiten und Kooperationsbereitschaft.

A 6 Außerdem sei die Motivation zur Mitarbeit in den Institutionen der freien Träger wesentlich leichter zu erreichen: Es bestehe eine höhere Chance, hauptamtliche Mitarbeiter zu einem stärkeren Engagement über die tariflichen Bedingungen hinaus zu bewegen, wenn die Situation es erfordere. Besonders für Arbeitsbereiche mit schwerbehinderten und vielfältig gestörten Klienten, deren Betreuung ein besonderes Maß an Idealismus und Einsatzbereitschaft erfordert, hätten es die freien Träger leichter, überhaupt Mitarbeiter zu gewinnen. Auch die Gewinnung von ehrenamtlichen Helfern falle leichter.

A 7 Schließlich hätten die freien Träger bessere Möglichkeiten, die Bevölkerung insgesamt bzw. ihnen nahestehende Bevölkerungsgruppen von der Notwendigkeit der finanziellen Unterstützung ihrer Arbeit durch Spenden und Mitgliedsbeiträge zu überzeugen.

B Gegen den historisch gewachsenen Vorrang der freien Träger werden folgende Gründe aufgeführt:

B 1 In den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege spiegele sich so wenig wie in den Einrichtungen der Kirchen der tatsächliche Weltanschauungspluralismus der Bevölkerung. Die potentiellen Klienten hätten keine wirkliche Chance, sich für einen Träger zu entscheiden, von dem sie meinen, daß er ihren Erziehungsvorstellungen entspreche.

— In eine unzumutbare Situation gerieten diejenigen Klienten, die zu keiner der etablierten Gruppen Vertrauen haben und daher Sozialisationshilfe durch weltanschaulich festgelegte Träger ablehnen. Das Erziehungsrecht der Eltern und die Grundsätze des Pluralismus schlössen auch eine Entscheidung darüber ein, welchen Stellenwert weltanschauliche Fragen in der Erziehung haben sollen.

— Der Pluralismus sei zu einigen wenigen Säulen der großen etablierten Verbände erstarrt, die sich für die Bevölkerungsgruppen ihrer Konfession und Weltanschauung für zuständig erklärten. Eine Wahlfreiheit für die Betroffenen gäbe es nicht.

B 2 Der weltanschauliche Pluralismus und die historisch gewachsenen fachlichen Ausrichtungen der freien Träger verhinderten eine sinnvolle Planung unter dem Gesichtspunkt fachlicher und problemorientierter Spezialisierung. Überangebote und Engpässe bestimmter fachlich notwendiger Sozialisationshilfen vor Ort seien die zwangsläufige Folge. So führte z. B. im Bereich der Jugendhilfe die gesetzlich garantierte Berücksichtigung der Grundrichtung der Erziehung zu einem unkoordinierten Nebeneinander von Einrichtungen in den Städten, Kreisen und Regionen.

B 3 Die freien Träger seien inzwischen selbst zu bürokratischen Großorganisationen geworden und wiesen alle Merkmale der formalen Organisation auf.

— Die Flexibilität in Bezug auf Arbeitsabläufe und methodische Innovationen sei zwar grundsätzlich gegeben und würde auch durch einen gewissen Vertrauensvorschuß der freien Träger in der Öffentlichkeit gefördert. Die freien Träger würden diese Flexibilität jedoch nicht in dem notwendigen Maße realisieren. Ihr Bedürfnis, die gesetzlichen Normen zu erfüllen und statistisch meßbare Erfolge nachzuweisen, um die entsprechenden Sub-

ventionen zu erhalten, führe sogar dazu, daß die freien Träger sich den öffentlichen Trägern anpaßten und genauso unflexibel würden wie diese.

- Es müsse bezweifelt werden, daß die Mitgestaltungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten der Mitarbeiter bei den freien Trägern größer seien als bei den Kommunen und Ländern. Dort sei die demokratische Kontrolle durch das allgemeine Wahlrecht und die entsprechende parlamentarisch kontrollierte Verwaltung wenigstens formal abgesichert. Hier fände allenfalls eine interne Kontrolle statt, wobei der Primat der Geistlichen bzw. der Verbandsfunktionäre gegenüber den fachlichen Mitarbeitern dem der Verwaltungsbeamten in der öffentlichen Verwaltung in nichts nachstände.

B 4 Die Nähe einer Einrichtung zum Klienten entscheide sich nicht primär an der Frage der Trägerschaft, sondern an einer Reihe von Faktoren wie räumliche Nähe, Bekanntheitsgrad, Vertrauen in die Mitarbeiter, die man irgendwo her kennt, gute Erfahrungen von Verwandten, Freunden und Bekannten, von denen man gehört hat. So gesehen könne eine von der Bürgerschaft einer kleinen Gemeinde geschaffene Einrichtung eine wesentlich größere Klientennähe aufweisen als die Einrichtung eines Landesverbandes, die zufällig auch in diesen Ort gelegt wurde.

B 5 Größere Klientennähe könne auch in kommunalen Einrichtungen stärkere Partizipation der Klienten ermöglichen.

B 6 Seit Jahren hätten freie Träger Mühe, für bestimmte Einrichtungen Mitarbeiter zu gewinnen, die das entsprechende weltanschauliche Bekenntnis vorweisen können. Und genauso lang gäbe es Bewerber mit entsprechender beruflicher Qualifikation, die bei freien Trägern keine Anstellung fänden bzw. keine Chance hätten, Leitungspositionen zu bekleiden, weil sie nicht die entsprechende Konfession haben. Es bestehe z. B. ein Ungleichgewicht zwischen der Anzahl der offenen Stellen bei den z. T. marktbeherrschenden konfessionellen Trägern der Jugendhilfe und der Anzahl der Studienabgänger mit entsprechender Konfession als Voraussetzung für deren Anstellungsfähigkeit bzw. Aufstiegschancen, weil die Motivation für die Wahl helfender Berufe heute nicht mehr in gleicher Weise religiös vermittelt sei wie die Schaffung entsprechender Einrichtungen. Sobald die freien Träger ihren Vorrang in der Jugendhilfe verlören,

hätten auch entsprechende kommunale Aufrufe zu ehrenamtlicher Mitarbeit Aussicht auf Erfolg.

B 7 Die gleiche Sachlage ergäbe sich zum Punkt Spendenfreudigkeit.

3.2. Diskussion der Argumente

Ein Vergleich der unter 3.1 dargestellten kontroversen Argumentation ist insofern aufschlußreich, als sich dabei eine gewisse Parallelität feststellen läßt: Es fällt auf, daß die Wünschbarkeit der Merkmale, welche als Argumente für die freien Träger vorgebracht werden, von den Befürwortern eines Vorrangs der öffentlichen Hand nicht wesentlich anders bewertet werden. Es wird lediglich argumentiert, die gegenwärtige Verfassung der freien Träger gewährleiste die Verwirklichung dieser Merkmale nicht. Insoweit sich also die Urteile über wünschbare Merkmale der Jugendhilfe nicht widersprechen, können die vorgetragenen Auffassungen als „Expertenurteile" dazu dienen, allgemeine Kriterien für die Bewertung von Trägern und ihren Leistungen zu gewinnen.

Da davon auszugehen ist, daß Bund und Länder über die von ihnen zur Verfügung gestellten Mittel und durch die Ausgestaltung ihrer Förderrichtlinien gewisse Steuerungsmöglichkeiten für den Bereich der Jugendhilfe besitzen, stellt sich die Frage, welche Gesichtspunkte bei diesen Steuerungsversuchen zu berücksichtigen sind. Ganz allgemein geht es darum, das Angebot an kollektiven Leistungen unter Berücksichtigung von deren Zielsetzung und Eigenart zu „optimieren". Hierunter kann jedoch verschiedenes verstanden werden:

1. Zum einen stellt sich die Frage nach den Bedarfskriterien: Wie groß soll das Angebot sein und wie soll es sich verteilen? Inwieweit ist dabei die aktuelle Nachfrage zu berücksichtigen und inwieweit ist davon auszugehen, daß die Leistungen der Jugendhilfe gerade solchen Jugendlichen zukommen sollten, welche nicht spontan als Nachfrager nach derartigen Leistungen auftreten?
2. Zum anderen stellt sich die Frage, welchen Einfluß der Staat auf die Art des Angebots nehmen soll: In Frage kommen hier Einflußnahmen auf die räumliche Verteilung, die Trägerschaft, sowie die Art und den Umfang des Angebots im einzelnen.
3. Endlich geht es um die Berücksichtigung einer Wechselbeziehung zwischen Angebot und Nachfrage: Vor allem wenn davon auszugehend ist, daß das Angebot auch solche Zielgruppen erreichen soll, welche nicht spontan als Nachfrager auftreten, so stellt sich die Frage, wie das Angebot ausgestaltet sein müßte, um derartige Teile der Ziegruppen zu erreichen und ob dies durch staatliche Maßnahmen gefördert werden kann.

Zu 1.

Im Grundsatz wird das Prinzip der Wahlfreiheit auf der Seite der Nachfrager von niemandem bestritten. Faktisch ist die Wahlfreiheit jedoch durch den Mangel eines ausreichenden Angebotes in weiten Bereichen nicht gegeben. So ist es durchaus offen, inwieweit die Förderung der Möglichkeit, aus einem differenzierten Angebot an Kollektivleistungen so auswählen zu können, daß der Einzelne — gemäß seinem eigenen Urteil — die bestmögliche Versorgung erreicht, den Vorrang verdient vor Versuchen des Staates, eine möglichst flächendeckende Minimalversorgung sicherzustellen. Auch das Prinzip der flächendeckenden Minimalversorgung schließt jedoch die Vielfalt des Angebots nicht grundsätzlich aus, sondern erfordert lediglich größere Übersicht und Beweglichkeit auf seiten der Nachfrager.

Für den Bereich der Jugendhilfe ergibt sich aus den Prinzipien der Pluralität und der Wahlfreiheit, daß die Eltern für ihre Kinder oder die Jugendlichen selbst grundsätzlich die Wahl zwischen den Angeboten mehrerer Einrichtungen haben sollen. Dieser Grundsatz besagt allerdings noch nicht, daß es die trägerspezifischen Merkmale (z. B. die sogenannten Grundrichtungen) sind, welche für die Wahlentscheidung zwischen unterschiedlichen Einrichtungen aus der Sicht der Nachfrager entscheidend sind.

Im weiteren ist zu berücksichtigen, daß der Grundsatz der Wahlfreiheit ausreichende Information des Nachfragers über die angebotenen Leistungen und ihre Bedeutung für seine Lebenslage voraussetzt. Gerade im Bereich der Jugendhilfe wird man nicht ungeprüft davon ausgehen können, daß die artikulierte Nachfrage den wohlverstandenen Interessen der Kinder bzw. Jugendlichen in jedem Falle entspricht. Es kann daher im öffentlichen Interesse liegen, (1) die angebotenen Leistungen nicht in jeder Hinsicht gemäß der artikulierten Nachfrage zu gestalten oder (2) mit dem Angebot insbesondere solche Gruppen von Kindern und Jugendlichen bzw. deren Eltern anzusprechen, welche diese Leistungen nicht von sich aus spontan nachfragen würden. Insofern erweist sich eine ausschließlich an der manifesten Nachfrage orientierte Steuerung des Angebots als nicht opportun.

Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, daß eine zentralgesteuerte Reglementierung des Angebots einer dezentralen Gestaltung der angebotenen Leistungen überlegen sei. Angesichts des Umstandes, daß die Auffassungen über angemessene Arbeitsweisen im Bereich der Sozial-, Jugend- und Gesundheitshilfe recht kontrovers sind, lassen sich

keine allgemein gültigen Grundsätze angeben, die eine Vereinheitlichung des Angebots rechtfertigen würden. Die Vielfalt der Arbeitsweisen scheint eher gewährleistet, wenn das Angebot durch eine Mehrzahl von Trägern erbracht wird. Solange also eine eindeutige Überlegenheit einer spezifischen Trägerschaft hinsichtlich der Qualität der angebotenen Leistungen nicht dargetan werden kann, scheint grundsätzlich die Konkurrenz von öffentlichen und freien Trägern auf der Ebene der konkret angebotenen Leistungen wünschenswert.

Zu 2.

Das Angebot sollte eine bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung auf qualitativ hochstehendem Niveau und in differenzierter Form ermöglichen. Unter Vernachlässigung der spezifischen Leistungsmerkmale, deren Erörterung den Rahmen dieser Überlegungen sprengen würde, ergeben sich hier somit zwei normative Gesichtspunkte:

Erstens ist zu entscheiden, was unter „bedarfsgerechter Versorgung" zu verstehen ist. In erster Annäherung, d. h. solange keine spezifischen Gesichtspunkte für Versorgungsdifferenzen (z. B. besondere Bedürfigkeit einzelner Segmente der Zielgruppen oder bestimmter Regionen) zu berücksichtigen sind, läßt sich der quantitative Aspekt des Bedarfs am Kriterium der gleichmäßigen Versorgung orientieren. Es stellt sich daher die Frage, inwieweit eine konkurrierende Pluralität der Träger mit dem Ziel einer gleichmäßigen Versorgung vereinbar ist.

Zweitens lassen sich in qualitativer Hinsicht folgende allgemeine Merkmale der in diesem Bereich zu erbringenden kollektiven Leistungen als unbestritten feststellen: Fachliche Qualifikation der Mitarbeiter, flexible, auf den Einzelfall bezogene Entscheidungsmodi, eine unbürokratische Organisationsform, die eine Zergliederung der Entscheidungsbefugnisse verhindert, die Fähigkeiten einer Organisation, neue Methoden einzuführen (Innovationspotential), sowie die Chancen, sowohl besonders qualifiziertes Personal für sich zu gewinnen, als auch ehrenamtlich für die Organisation tätiges Personal zu gewinnen (Rekrutierungspotential). — Es wird allgemein zugestanden, daß die hier in Frage stehenden kollektiven Leistungen, welche überwiegend den Charakter person- oder familienbezogener Dienstleistungen tragen, hinsichtlich der Qualität ihrer Erbringung und ihrer Wirkungen durch Bürokratisierungstendenzen der Organisation bedroht sind. Das bedeutet im wesentlichen zweierlei: Zum einen bringt die verwaltungsmäßige Organisationsform in der Regel eine Form der Arbeitsteilung hervor, die an organisationsinternen Kriterien

und nicht an den Erfordernissen des nutznießenden Publikums ausgerichtet ist. Ganzheitlich erfahrene Problemlagen werden häufig durch organisationsinterne Kompetenzgliederung „zerstückelt" und in nicht ausreichend koordinierter Form bearbeitet. Es stellt sich also die Frage, ob die freien Träger eher als die öffentlichen Träger imstande sind, unzweckmäßige Formen der Arbeitsteilung abzubauen bzw. zu verhindern und in wieweit diese Möglichkeiten genutzt werden.

Ein weiterer Aspekt der Bürokratisierung bezieht sich auf die Interessen und Motive des leistungserbringenden Personals. Für die Motivation fest angestellter Personen ist in der Regel die Erhaltung ihrer Arbeitsstelle, die Expansion ihres Tätigkeitsbereichs etc. von großer Bedeutung. Die Frage, ob die eigene Tätigkeit gesellschaftlich noch notwendig ist, tritt dabei u. U. hinter die eigenen Ziele (Erhaltung des Arbeitsplatzes sowie Expansion der eigenen Organisation) zurück. Nur insoweit als dieses organisatorische Eigengewicht durch ausreichende professionelle Orientierung des Organisationspersonals kompensiert wird, scheint die Erhaltung eines ausreichenden Innovationspotentials möglich. Ohne die spezifischen Probleme des Einsatzes ehrenamtlich tätiger Personen übersehen zu wollen, dürfte bei dieser Mitarbeitergruppe die Frage, welche Bedeutung die eigene Tätigkeit für andere, insbesondere für die Zielgruppe besitzt, unabhängig von der professionellen Orientierung mehr Gewicht haben.

Nicht unerhebliche Bedeutung für das Innovationspotential einer Organisation dürfte ferner die Form ihrer Finanzierung haben. Erfolgt die Finanzierung von Leistungen ausschließlich über öffentliche Zuweisungen, ist die Organisation also von Spenden oder Unkostenbeiträgen der Nutznießer unabhängig, so entfällt damit jede direkte Kontrollmöglichkeit der Öffentlichkeit bzw. der Nutznießer, da die Aufbringung der öffentlichen Zuwendungen in keinem Zusammenhang mit den erbrachten Leistungen steht. Eine Organisation, die sich im wesentlichen über Spenden finanzieren muß, kann nur solange überleben, als ihr Leistungsangebot in den Augen der sie unterstützenden Öffentlichkeit positiv eingeschätzt wird; insofern ist sie eher zur Anpassung an spezifisch gelagerte und neu auftauchende Probleme und Aufgaben gezwungen. In dem Maße allerdings, als auch die freien Träger ihre Leistungen im wesentlichen durch öffentliche Zuschüsse finanzieren, auf die sie einen gesetzlichen Anspruch haben, sinkt die Überzeugungskraft dieses Arguments.

Zu 3.

Bei der Erörterung der optimalen Arbeitsteilung zwischen öffentlicher Hand und freien Wohlfahrtsverbänden in Zusammenhang mit der Erbringung kollektiver Leistungen wird in der Regel zu wenig zwischen dem Planungsaspekt und dem Leistungsaspekt unterschieden. Unter dem Aspekt der unmittelbaren Leistungserbringung ergibt sich aus dem Vorangehenden, daß zwar keinerlei Garantie besteht, daß die freien Träger hier jene Vorteile tatsächlich realisieren, die sie für sich beanspruchen; es gibt jedoch auch keine Anhaltspunkte dafür, daß öffentliche Träger hierzu grundsätzlich besser imstande sind.

Da die Optimierungskriterien von Leistungen in diesem Bereich ohnehin umstritten sind, scheint *zunächst* grundsätzlich die Konkurrenz öffentlicher und freier Träger sowie der freien Träger untereinander die empfehlenswerteste Maxime zu sein, um ein differenziertes Angebot sicherzustellen. Ein solches vielfältiges Angebot an Jugendhilfeleistungen — bezogen auf das Bundesgebiet oder auf das Gebiet eines öffentlichen Trägers (z. B. Kreis oder kreisfreie Stadt) — muß jedoch noch keinesfalls konkurrierende Angebote und Auswahlmöglichkeiten für den einzelnen Benutzer bedeuten. Unter Berücksichtigung der Bedeutung von Standortfragen, der fachlichen Differenzierung sowie häufig vorhandener Mangelsituationen sollte neben dem Konkurrenzgedanken aller Träger die Möglichkeit der Partizipation verschiedener funktional, aber auch weltanschaulich differierender Partikulareinrichtungen an institutionellen Zusammenschlüssen nicht ausgeschlossen werden.

Darüberhinaus ist folgendes zu beachten:

Da die kollektiven Leistungen nicht zu kostendeckenden Preisen erbracht werden, und da davon ausgegangen werden muß, daß die leicht aktualisierbare Nachfrage gerade nicht in erster Linie aus denjenigen Gruppen erfolgt, deren Versorgung das öffentliche Interesse an der kollektiven Leistungserbringung begründet, kann die aktuelle Nachfrage nicht als angemessenes Kriterium für die Steuerung des Angebots gelten. Es besteht vielmehr ein öffentliches Interesse an einer (nach verschiedenen räumlichen, sozialen und sachlichen Gesichtspunkten zu bestimmenden) Gleichmäßigkeit der Versorgung, welche nur durch eine Koordination der Einzelaktivitäten der verschiedenen Träger sichergestellt werden kann. Hierfür scheint das Instrument einer Rahmenplanung und der Setzung von Versorgungsrichtwerten durch die öffentliche Hand unter Beteiligung der freien Träger am ehesten geeignet.

Es zeigt sich also, daß die aus der Literatur zum Koordinationsproblem wohlbekannte Antinomie der Positionen Markt versus Plan in unserem Zusammenhang den Problemen nicht gerecht wird. Es scheint möglich, pluralistische Angebotsstrukturen zu erhalten, ohne daß dabei völlig auf Elemente der Planung verzichtet werden muß. Das Instrument der Planung als Steuerungsmechanismus sollte jedoch nur auf der ersten Stufe der Problemlösung, nämlich bei der Entscheidung über die Bereitstellung von Kapazitäten und deren Verteilung zur Gewährung gleichmäßiger Versorgungsniveaus eingesetzt werden. Der Handlungsspielraum bei der Leistungserbringung sollte jedoch nicht beeinträchtigt werden.

Die vorangehenden Überlegungen sprechen für ein Procedere der Rahmenkoordination, d. h. ein Verfahren der konsensuellen Abstimmung und Abgrenzung von Handlungsbereichen nach Maßgabe exakt benennbarer Leistungsvorteile bei unterschiedlichen Institutionen. Zu gewährleisten wäre hier sowohl eine arbeitsteilige Gliederung des Angebotssektors zu Zwecken eines flächendeckenden und je nach den Prioritätsentscheidungen selbständig disponierender Träger differenzierten Angebots- als auch ein Abstimmungsmodus, in dem alle Beteiligten nach bestimmten von ihnen akzeptierten Regeln einbezogen werden. Dabei ist durch die Einrichtung spezieller Artikulationsmöglichkeiten die Partizipation der von der Planung direkt Betroffenen zu gewährleisten. Auch diese Form der Rahmenkoordination sollte einen weitgehenden Handlungsspielraum für die Träger im Hinblick auf neue Aufgaben und Problemlösungsversuche enthalten, um Lücken der Bedarfsbefriedigung im gegebenen Angebot zu entdecken und auszufüllen.

4. Das Interventionsproblem: Staatliche Instrumente und gesellschaftliche Bedingungen ihres Erfolgs

Wie bereits in der Einführung dargestellt wurde, bedient sich der Staat unterschiedlicher Methoden oder Instrumente, um auf die Bedarfsdekkung der nachfolgenden Generation einzuwirken. Grundsätzlich ist dabei zunächst zwischen Individualleistungen und Kollektivleistungen zu unterscheiden. Individualleistungen der öffentlichen Hand erhöhen das verfügbare Einkommen des Familienhaushalts, so daß hinsichtlich der Verwendung den Leistungsadressaten ein hoher, allenfalls durch Zweckbindungen eingegrenzter Verwendungsspielraum verbleibt. Hier entscheiden also die Individuen bzw. Haushalte selbst — durch entsprechende Nachfrage marktmäßig angebotener Güter — über Form, Quantität und Qualität der Bedarfsdeckung für die nachwachsende Generation.

Im Falle von Kollektivleistungen entscheidet dagegen ein kollektiver (öffentlicher oder 'freier') Träger über die Verwendung der staatlicherseits zur Verfügung gestellten Finanzmittel, welche diesem Träger wiederum entweder als allgemeine Zuschüsse oder als zweckgebundene Zuweisungen zufließen. In der Regel verfügen kollektive Träger noch über zusätzliche Eigenmittel, so daß die von ihnen erbrachten Leistungen für die nachwachsende Generation häufig aus mehreren Quellen finanziert werden. Das Ausmaß der Autonomie der einzelnen Träger dürfte nicht zuletzt davon abhängen, inwieweit sie auf staatliche Zuschüsse angewiesen sind.

In welchem Umfange bei Kollektivleistungen die Wahlfreiheit der Familie bzw. der nachwachsenden Generation eingeschränkt wird, ist zum einen vom Grad der Pluralität des Angebots (vgl. Teil III, Abschnitt 3) abhängig, andererseits aber auch von spezifischen Auflagen, welche entweder vom Gesetzgeber oder von den Trägern im Zusammenhang mit der Nutzung derartiger Leistungen gemacht werden. Dabei ist zu berücksichtigen, daß Kollektivleistungen in der Regel unentgeltlich (Nulltarif) oder zu nicht kostendeckenden Preisen angeboten werden, so daß die Beschaffung äquivalenter Leistungen auf dem freien Markt für die Familie eine zusätzliche Belastung bedeuten würde. Auch wenn keine Pflicht zur Inanspruchnahme bestimmter Kollektivangebote wie im Falle der allgemeinen Schulpflicht besteht, ist die faktische Wahlfreiheit der Familien in der Regel doch stark durch die Bedingungen des örtlichen Angebots eingeschränkt.

Bei der Behandlung der Frage, nach welchen Gesichtspunkten sich der Staat für das Instrument der Individualleistungen oder Kollektivleistungen

entscheiden soll, sind sowohl allgemeine ordnungs- oder gesellschaftspolitische Gesichtspunkte als auch technische Probleme der Wirksamkeit verschiedener Instrumente zu berücksichtigen.

4.1. Ordnungspolitische Erwägungen

In ordnungspolitischer Hinsicht geht der Beirat davon aus, daß staatliche Maßnahmen die Entscheidungsfreiheit von Individuen nur in begründeten Fällen einschränken sollen. Daraus folgt, daß jegliche Form staatlicher Intervention, welche die Freiheit von Individuen einschränkt, in dem Sinne begründungspflichtig ist, daß solche Eingriffe im Hinblick auf die Erreichung bestimmter anerkannter Ziele notwendig sind.

Im hier interessierenden Falle der Leistungen zugunsten der nachwachsenden Generation wird zur Begründung staatlicher Maßnahmen zunächst auf die allgemeinen Ziele der Nachwuchssicherung und der Beeinflussung der Sozialisationsbedingungen der nachwachsenden Generation unter dem Gesichtspunkt kindlicher Entwicklungschancen zu verweisen sein (vgl. Teil I). Im Unterschied zu den meisten sonstigen staatlichen Maßnahmen ist hier als besonderer Umstand zu berücksichtigen, daß die anvisierten Nutznießer, also die Kinder und Jugendlichen, in der Regel nicht selbst über die Inanspruchnahme der angebotenen Leistungen entscheiden können, sondern daß dies für sie stellvertretend durch die Eltern bzw. Erziehungsberechtigten geschieht. In der Regel wird man dabei davon ausgehen dürfen, daß die Erziehungsberechtigten die wohlverstandenen Interessen ihrer bzw. der ihnen anvertrauten Kinder wahrzunehmen suchen; selbst in zahlreichen Einzelfällen, in denen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils der Erziehungsberechtigten am Platze sind, stellt sich die Frage, ob irgendeine andere — beispielsweise staatliche — Instanz eher imstande wäre, die wohlverstandenen Interessen jedes einzelnen Kindes wahrzunehmen. Staatliche Politik, welche ernsthaft am Kindeswohl sich orientiert, wird in der Regel nur den Interessen und Bedürfnissen von Kindern im Vergleich zu anderen Interessen und Bedürfnissen höhere Priorität einräumen können. Sie verfügt jedoch nicht aus sich heraus über die erforderliche Selektivität und Flexibilität, um die richtigen Entscheidungen im Einzelfall zu treffen. Der ganzheitlichen Lebenssituation des Kindes entspricht notwendigerweise eine fragmentierte Organisation der diese Lebenssituation beeinflussenden politischen Maßnahmen, die zudem in ihren rechtlichen Regelungen auf den Einzelfall nur ungenügend Rücksicht nehmen können. Das Interesse der Eltern an ihren eigenen Kindern erweist sich daher — trotz möglicher Defizite

des Elternverhaltens im Einzelfall — als unerläßlicher „sozialer Puffer", um den Erfolg öffentlicher Maßnahmen im Regelfalle sicherzustellen. Nur wo die Eltern in dieser Aufgabe offensichtlich versagen, scheint die Übertragung des Sorgerechts an andere Erziehungsbefähigte gerechtfertigt. Der Grundsatz, daß staatliche Maßnahmen die Entscheidungsfreiheit von Individuen nur in begründeten Fällen einschränken sollen, muß im vorliegenden Zusammenhang also auf die Entscheidungsfreiheit der Erziehungsberechtigten insoweit übertragen werden, als die Rechtsordnung nicht den Heranwachsenden selbst Entscheidungsfreiheit zubilligt.

Bei der ordnungspolitischen Beurteilung der staatlichen Instrumente zur Förderung der nachwachsenden Generation ist also zunächst zu prüfen, ob und aus welchen Gründen die Ausgestaltung der staatlichen Leistungserbringung Einfluß auf die Entscheidungsfreiheit der Erziehungsberechtigten bzw. der Jugendlichen nehmen soll. Hierzu ist es notwendig, sich die unterschiedlichen Formen der Ausgestaltung staatlicher Leistungen unter dem Gesichtspunkt ihres Interventionsgrades zu vergegenwärtigen.

Die geringste Einschränkung der Entscheidungsfreiheit von Individuen im Prozeß der Bedarfsdeckung ist offensichtlich dort gegeben, wo die Bedarfsdeckung marktmäßig erfolgt, d. h. wo es bei einer Vielzahl von Anbietern den einzelnen Nachfragern überlassen bleibt, deren Angebot zu Marktpreisen zu kaufen und damit wiederum selbst auf das Angebot Einfluß zu nehmen. In der Wirtschaftspolitik wird daher unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten zwischen marktkonformen und nicht-marktkonformen Staatseingriffen unterschieden. Von den staatlichen Instrumenten der Familienpolitik entsprechen die nicht zweckgebundenen Individualleistungen — etwa in Form eines Kinder- oder Erziehungsgeldes oder von Steuererleichterungen — voll dem Prinzip der Marktkonformität. Bei zweckgebundenen Individualleistungen wie z. B. dem Wohngeld erfolgt eine Stärkung der Kaufkraft der Familie in güterspezifischer Hinsicht, also im Bezug auf Wohnraum, so daß hier die Verwendungsfreiheit insoweit eingeschränkt ist.

Hierfür läßt sich in familienpolitischer Sicht anführen, daß ausreichender Wohnraum eine wesentliche Bedingung für eine angemessene kindliche Entwicklung darstellt.[1] Das Wohngeld wird zwar nur gewährt, wenn die Kosten der Wohnungsnutzung einen bestimmten Anteil am Einkommen überschreiten; es kann aber nicht auf jene Fälle beschränkt werden, in denen aufgrund der finanziellen Entlastung eine familiengerechte

1 vgl. hierzu das bereits erwähnte Beiratsgutachten „Familie und Wohnen", Kap. 2

Wohnung bezogen wird. Es werden also auch dann Transferzahlungen gewährt, wenn die bisherige teure, aber nicht familiengerechte Wohnung beibehalten wird. Eine weitere Begründung für das zweckgebundene Wohngeld besteht daher im Argument, daß die Kosten der Wohnungsaufwendungen für Familien stark voneinander abweichen und die Familienhaushalte daher in sehr unterschiedlichem Maße belasten. Aus dieser Perspektive dient auch die Gewährung des Wohngeldes einer Erhöhung des verfügbaren Einkommens der Familie; ähnliches gilt für die ebenfalls zweckgebundenen Beihilfen zum Besuch weiterführender Schulen und Hochschulen. Auch zweckgebundene Individualleistungen erscheinen daher noch als relativ marktkonform, wenngleich mit ihnen bewußt ein Anreiz zur Beschaffung bestimmter, als für die nachwachsende Generation förderlich angesehener Güter (Wohnung, Bildung) gesetzt wird.

In all den Fällen, in denen sich der Staat für die Finanzierung kollektiver Leistungen entscheidet, ist dagegen Marktkonformität nicht mehr gegeben. Die Finanzierung dieser Leistungen erfolgt ja gerade mit dem Zweck, den an der Nutzung dieser Güter interessierten Eltern bzw. Kindern einen unentgeltlichen oder zumindest kostengünstigen Zugang zur Inanspruchnahme dieser Leistungen zu ermöglichen. Die Güter und Dienstleistungen werden also nicht zu Marktpreisen, sondern häufig sogar zum Nulltarif angeboten, so daß an die Stelle der Kaufentscheidung die Entscheidung zur Inanspruchnahme überhaupt tritt und dem hierfür geforderten Preis keine Indikatorfunktion von Knappheitsrelationen zukommt. Typischerweise ist es den Anbietern dann auch verwehrt, im Falle einer Übernachfrage ihre Preise beliebig zu erhöhen. Bei der Zuteilung der knappen Leistung müssen dann nicht-marktkonforme Zugangsbeschränkungen — beispielsweise Einkommensgrenzen oder die Konfessionszugehörigkeit — dazu dienen, die Nachfrage an das verfügbare Angebot anzupassen.

Dieses Verfahren des Staates bedarf nach der ordnungspolitischen Prämisse des Beirats einer besonderen Begründung: Es muß also dargetan werden, weshalb ein im öffentlichen Interesse gewünschtes Versorgungsniveau der nachwachsenden Generation nicht durch entsprechende Transferzahlungen an die Erziehungsberechtigten erreicht werden kann und inwieweit ein kollektives Angebot eher geeignet ist, ein solches Versorgungsniveau sicherzustellen.

Die Gefährdung eines solchen gesellschaftlich erwünschten Versorgungsniveaus läßt sich mit zwei Argumentationen begründen:

Erstens kann argumentiert werden, daß die Nachfrage zu Marktpreisen nicht zu einem gesellschaftlich erwünschten Versorgungsniveau führe.

Hier muß also unterstellt werden, daß die Nachfrager — in der Regel also die Erziehungsberechtigten — den betreffenden Gütern im Vergleich zu anderen Einkommensverwendungsmöglichkeiten geringeren Nutzen zusprechen, als dies im öffentlichen Interesse erwünscht wäre. Diese Begründung ist in unserem Zusammenhang vor allem von Bedeutung und wird im folgenden ausführlicher erörtert.

Zweitens kann argumentiert werden, daß unter den auf einem bestimmten Markt gegebenen Bedingungen das Angebot der Leistungen entweder seinem Umfang oder seiner Qualität nach nicht dem öffentlichen Interesse entspräche. Hierfür können entweder Eigenarten des Gutes oder fehlende Anbieterkonkurrenz (Monopolsituationen) entscheidend sein. Bei den in unserem Zusammenhang interessierenden Kollektivleistungen handelt es sich ganz überwiegend um Einrichtungen zur Erbringung sozialer Dienstleistungen in den Bereichen Bildung, Erziehung, Gesundheit und Mutterschaft.

Wegen des hohen Kostenniveaus für solche Leistungsangebote ist nicht damit zu rechnen, daß ein wohnungsnah breitgestreutes Angebot (z. B. an Kindergärten, Jugendzentren u. ä.) zustande kommt. Aufgrund der häufig begrenzten Mobilität der Nachfrager fällt dem jeweils vor Ort tätigen Anbieter eine Monopolstellung zu, die es ihm gestattet, sich nicht an den Bedürfnissen der Nachfrager auszurichten. Hier ist eine staatliche Kontrolle zu rechtfertigen.

Beim verbilligten oder unentgeltlichen Angebot kollektiver Leistungen wird in die Entscheidungsfreiheit der „Konsumenten" noch nicht eingegriffen, sondern lediglich die Gestaltung des Angebots der Marktsteuerung entzogen. Schärfere Interventionsgrade stellen die Setzung gezielter Anreize oder — als ultima ratio — die gesetzliche Festlegung eines Inanspruchnahmezwanges dar. Derartige, die Handlungsfreiheit der Individuen bzw. Erzieher direkt beeinflussende Eingriffe des Staates scheinen nur gerechtfertigt, wenn die Sicherheit, das angestrebte Ziel zu erreichen, eine Priorität vor der mit den Interventionen verbundenen Beschränkung selbstverantwortlichen Handelns verdient. Die Sicherheit der Wirkung wird dann also der Freiheit der Entscheidung vorgezogen. Derartige Eingriffe scheinen dem Beirat zum einen nur beim Vorliegen entsprechend gewichtiger Gründe und zum anderen unter der Bedingung gerechtfertigt, daß die in Frage stehenden Interventionen tatsächlich geeignet sind, den angestrebten Zweck zu erreichen.

Der Beirat sieht im vorliegenden Zusammenhang im wesentlichen zwei Anlässe, bei denen staatliches Eingreifen in die individuelle Entscheidungsfreiheit gerechtfertigt erscheint:

1. Wenn in gravierender oder existentieller Weise durch die individuellen Entscheidungen die Interessen anderer, davon Betroffener, negativ tangiert werden. Auf dieser Maxime beruhte z. B. der Impfzwang.
2. Wenn überhaupt keine Handlungsfähigkeit, oder nur eine beschränkte Handlungsfähigkeit derjenigen besteht, um deren Interessen es geht. Dies trifft in erster Linie für Kleinkinder, in beschränktem Umfange jedoch auch für Kinder und Jugendliche zu. Ein staatliches Eingreifen scheint in diesen Fällen nur dann gerechtfertigt, wenn individuelle Entscheidungen oder deren Fehlen (bzw. das Fehlen entsprechender stellvertretender Handlungen der Eltern) zu einer gravierenden Beeinträchtigung der wohlverstandenen Interessen der Kinder oder allgemein akzeptierter gesellschaftspolitischer Zielsetzungen führt. In diesem Sinne wurde der Schulzwang zunächst zur Verhinderung der gesundheitsschädlichen Kinderarbeit und heute im Interesse eines individuell und kollektiv nützlichen allgemeinen Bildungsniveaus eingesetzt. Ebenso wird der Entzug des elterlichen Sorgerechts gerechtfertigt.

4.2. Gesichtspunkte der Effektivität und Effizienz

Die vorangehende Skizze der unterschiedlichen Interventionsgrade, welche mit den verschiedenen Instrumenten staatlicher Politik zugunsten der nachwachsenden Generation verbunden sind, machte deutlich, daß stärker in die Entscheidungsfreiheit eingreifende Maßnahmen des Staates nicht nur unter dem Gesichtspunkt ihrer Zielsetzung, sondern auch unter dem Gesichtspunkt ihrer faktischen Wirksamkeit beurteilt werden müssen. Nur die Sicherheit des Wirkungsgrades kann eine Priorität der Intervention gegenüber der freien Entscheidung rechtfertigen. Insofern sind also auch technische Überlegungen ordnungspolitisch nicht neutral.

Eine Analyse staatlicher Maßnahmen unter Effektivitätsgesichtspunkten setzt eine vorherige theoretische bzw. hypothetische Bestimmung ihrer Wirkungsweise voraus. Hier wäre unter Zugrundelegung bestimmter Zielsetzungen zu fragen, wie der Zusammenhang zwischen bestimmten öffentlichen Maßnahmen und dem Grade der Zielerreichung gedacht wird, bevor empirisch untersucht werden kann, ob und inwieweit ein solcher Zusammenhang besteht. Dies setzte eingehende und auf bestimmte Maßnahmen konzentrierte Untersuchungen voraus, welche nicht Gegenstand dieses Gutachtens sind. Immerhin kann an dieser Stelle Grundsätzliches zur Wirkungsweise unterschiedlicher Instrumente angedeutet werden, soweit dies für die normativen Überlegungen dieses Teils von

Bedeutung ist. Bei der Erörterung der technischen Aspekte unterschiedlicher Instrumente stehen zwei Gesichtspunkte im Vordergrund, nämlich derjenige der Effektivität, d. h. der Fähigkeit eines Instrumentes, ein bestimmtes Ziel zu erreichen und derjenige der Effizienz, d. h. des Verhältnisses von Aufwand und Wirkung.

Hinsichtlich des Zielaspektes ist auf das bereits früher Gesagte zu verweisen (vgl. Teil I und III, Abschnitt 1). Es ist also zu fragen, ob und inwiefern bestimmte Instrumente besser als andere geeignet sind, die Entwicklungsbedingungen von Kindern zu beeinflussen.

Was zunächst die Individualleistungen ohne Zweckbindung betrifft, so ist eine recht unspezifische Wirkungsweise zu unterstellen. Sie erhöhen in der Regel das verfügbare Einkommen der Familie, doch es bleibt völlig offen, inwieweit und unter welchen Bedingungen die Eltern dazu neigen, die zusätzlich verfügbaren Einkommensbestandteile für Zwecke zu verwenden, die der Förderung ihrer Kinder nützlich sind. Dagegen haben nichtzweckgebundene Individualleistungen den Vorteil, daß ihre Verteilung an die Zielgruppen mit einem vergleichsweise geringen Verwaltungsaufwand möglich ist.

Auch bei den zweckgebundenen Individualleistungen muß die Frage zumeist offenbleiben, inwieweit die Zweckbindung tatsächlich bestimmte Wirkungen zeitigt, also beispielsweise junge Ehepaare veranlaßt, sich nach einer geeigneteren Wohnung umzusehen oder ihren Kindern eine zusätzliche Ausbildung zu ermöglichen. Häufig wird ein aus anderen Motiven gefaßter Entschluß jedoch durch entsprechende Zuwendungen leichter realisierbar bzw. mit geringeren finanziellen Nachteilen verbunden sein. Insofern ist auch eine spezifische Wirkung, d. h. eine bessere Versorgung mit Gütern zu erwarten, die von den privaten Haushalten unterbewertet werden. Dieses Ziel könnte auch mit Hilfe von Subventionen für von privaten Unternehmen hergestellte Güter und Dienstleistungen erreicht werden. Doch wäre es für die angestrebte Wirkung notwendig, daß die Subventionen als Preisermäßigungen an die Verbraucher weitergegeben werden, was erhebliche Reglementierungen und Kontrollen voraussetzt. Die unterschiedlichen Formen zweckgebundener Geldzuweisungen sind hinsichtlich ihrer Effizienz umstritten: Sie erfordern in der Regel einen sehr hohen Verwaltungsaufwand, ohne daß die Zielerreichung in jedem Fall gesichert ist, weil die Wirkungen relativ unspezifisch bleiben.

Sobald spezifische Wirkungen erzielt werden sollen, erscheint oftmals das Instrument der kollektiven Leistungen geeigneter. Hier ist es dem

Staat im Grundsatz möglich, entweder selbst bestimmte Leistungen anzubieten oder andere Träger durch zweckgebundene Zuschüsse zum Angebot bestimmter Leistungen zu veranlassen, von denen angenommen wird, daß sie im Falle der Inanspruchnahme entweder bei den Eltern oder bei den Kindern bestimmte Wirkungen zeitigen.

Unter dem Nachfrageaspekt betrachtet, setzt das Angebot kollektiver Leistungen voraus, daß die entsprechenden Leistungen zu Marktpreisen nicht in einem dem öffentlichen Interesse entsprechenden Umfang nachgefragt würden. Hierfür können entweder ökonomische oder außerökonomische Gründe maßgebend sein: Die ökonomische Betrachtungsweise geht davon aus, daß es im wesentlichen Kostengründe sind, welche Eltern von der Inanspruchnahme bestimmter Einrichtungen abhalten. Daher sei es notwendig — so wird gefolgert — diese Leistungen entweder stark verbilligt oder unentgeltlich anzubieten, um die Inanspruchnahme auch weniger bemittelten Familien mit geringer Präferenz für diese Geldverwendung möglich zu machen.

Insoweit dieses Argument zutrifft, könnte an die Stelle von kollektiven Leistungen unter dem Nachfrageaspekt grundsätzlich auch eine zweckgebundene Individualleistung treten: Es geht hier im wesentlichen um die Beeinflussung von Präferenzen der Geldverwendung, wobei unterstellt wird, daß die Eltern bzw. die Kinder und Jugendlichen selbst im Maße ihrer Urteils- und Entscheidungsfähigkeit prinzipiell den Nutzen der ihnen dank öffentlicher Unterstützung verbilligt oder unentgeltlich angebotenen Güter erkennen und zumindest eine solche Präferenz für diese Güter haben, daß sie ihrer Inanspruchnahme nicht andere Zeitverwendungen vorziehen.

Diese Maßnahmen versagen jedoch dort, wo andersartige Motive der Inanspruchnahme bestimmter Leistungen entgegenstehen, z. B. kulturelle Traditionen, soziale Gewohnheiten, soziale Distanz zur leistungsgewährenden Stelle, emotionale Bindungen u.a.m. Dabei besteht Grund zur Annahme, daß nicht mit ökonomischen Mitteln behebbare Ursachen unzureichender Inanspruchnahme um so weiter verbreitet sind, je geringer das Bildungsniveau der Eltern und je verwaltungsferner der Beruf der Eltern ist. Es ist also insbesondere mit Phänomenen sozialer Distanzierung gegenüber bestimmten Angeboten an Kollektivleistungen zu rechnen, die vermutlich bei denjenigen sozialen Schichten am weitesten verbreitet sind, die hinsichtlich der ausreichenden Versorgung des Nachwuchses die größten Schwierigkeiten haben.

Es ist einleuchtend, daß in diesen Fällen mit marktkonformen Maßnahmen wenig erreicht werden kann. Die Frage stellt sich jedoch, ob und

wie auf anderem Wege überhaupt eine breitere Inanspruchnahme verwirklicht werden kann. Durch Erlaß entsprechender Gesetze kann der Staat grundsätzlich die Inanspruchnahme bestimmter Leistungen erzwingen, wie im Falle der allgemeinen Schulpflicht. Dies ist der schärfst mögliche Eingriff in die Entscheidungsfreiheit der Individuen bzw. der Erziehungsberechtigten. Seine Rechtfertigung setzt den Nachweis der Wirksamkeit der Zwangsmaßnahmen voraus, welche in all denjenigen Fällen fragwürdig erscheint, wo die Mitwirkung der Eltern bzw. Erziehungsberechtigten eine konstitutive Voraussetzung für den Erfolg der öffentlichen Maßnahmen darstellt. Es sind also dem zwangsweisen Eingreifen des Staates in diesem Bereich nicht nur ordnungspolitische, sonder auch faktische Grenzen gesetzt, sofern der Zwang nur durch den Erfolg gerechtfertigt werden kann.

Sieht man von staatlichen Zwangsmitteln ab, so stehen im wesentlichen zwei Möglichkeiten zur Stimulierung einer höheren Inanspruchnahme zur Verfügung: Es können den Eltern entweder bestimmte — meist finanzielle — Anreize geboten werden, um sie für ein bestimmtes Verhalten im Interesse ihrer Kinder zu gewinnen; so wird anderswo beispielsweise die Zahlung von Muttergeld an die Bedingungen der Inanspruchnahme entsprechender Vorsorgeuntersuchungen geknüpft. Zum anderen kann versucht werden, durch eine entsprechende Ausgestaltung des Leistungsangebots Eltern zur Mitwirkung bzw. zur erhöhten Inanspruchnahme der Leistungen für ihre Kinder zu gewinnen. Die Erfolgsaussichten derartiger Maßnahmen bei den sozial unterprivilegierten und gleichzeitig in sozialer Distanz zu den Einrichtungen lebenden Bevölkerungsgruppen hängen vermutlich in hohem Maße vom persönlichen Engagement des Personals in den leistungsgewährenden Einrichtungen ab.

Das Hauptproblem besteht bei einem kollektiven Angebot darin, den Umfang und die Verteilung dieses Angebots zu bestimmen; denn der Marktpreis als Regulativ von Angebot und Nachfrage fehlt und die Präferenzen als Bestimmungsgröße der Nachfrage können in der Regel nicht bestimmt werden. Es besteht also grundsätzlich die Gefahr, daß Investitionen und Leistungsangebote sich nicht am Bedarf orientieren. Allerdings kann im Umfang der Inanspruchnahme von Leistungen und Einrichtungen ein gewisser Indikator für den Erfolg kollektiver Angebote durchaus gesehen werden.

Neben den Gesichtspunkten der Effektivität bestimmter Träger und Maßnahmen ist auch der Aspekt der Effizienz oder Wirtschaftlichkeit nicht zu vernachlässigen. Für die meisten Leistungsarten dürfte es grundsätzlich möglich sein, unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Eigen-

arten optimale Größenordnungen der leistungserbringenden Einrichtungen festzustellen. Diese Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte können auch für die Erörterung der Frage, inwieweit eine Pluralität bzw. Konkurrenz mehrerer Träger einen gangbaren Weg darstellen, von Bedeutung sein.

Hinsichtlich der Größenordnung von Einrichtungen sind zwei Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

1. In manchen Bereichen setzt eine optimale Erbringung bestimmter Leistungen eine gewisse Größe der Einrichtung und das arbeitsteilige Zusammenwirken unterschiedlich spezialisierten Personals voraus. Bei bestimmten Leistungen sinken zudem die Durchschnittskosten pro Leistung mit zunehmender Leistungsmenge erheblich. Sofern dies der Fall ist, stellt sich in wenig dicht besiedelten Gebieten oder hinsichtlich seltener Problemlagen die Frage, ob die Konkurrenz mehrerer Träger noch ein wirtschaftliches Leistungsangebot in optimalen Größenordnungen zuläßt. Zu kleine Einrichtungen können also sowohl ineffektiv als auch unwirtschaftlich sein. Darüber hinaus muß mit der Möglichkeit einer ungenügenden Auslastung größerer Einrichtungen gerechnet werden, falls die Nachfrage im Einzugsbereich geringer als das Angebot ist.
2. Leichter übersehen wird jedoch ein anderer Sachverhalt: Bestimmte Größenordnungen von Einrichtungen können zwar noch wirtschaftlich, aber bereits nicht mehr effektiv arbeiten. Gerade im Bereich der persönlichen Dienstleistungen wie z. B. Beratung, Pflege, Betreuung oder Schulung besteht Grund zur Annahme, daß die Wirksamkeit der Einrichtungen ab einer näher zu bestimmenden Größenordnung sinkt. Es wäre ein lohnendes Aufgabenfeld staatlicher Forschungsförderung, die Frage der optimalen Betriebsgröße von Einrichtungen des Dienstleistungsbereichs unter Gesichtspunkten der Effizienz und der Wirksamkeit zu untersuchen.

Schlußbemerkungen

Die allgemeine Begründung für staatliche Förderungsmaßnahmen zugunsten der nachwachsenden Generation liegt in der gesellschaftlichen Verantwortung, Lebensverhältnisse zu schaffen, die es ermöglichen, daß eine hinreichende Zahl junger Menschen heranwächst, die hinreichende Kenntnisse, Fähigkeiten und Einstellungen erworben haben, sich den jeweils erreichten Stand der kulturellen, wirtschaftlichen, politischen und sozialen Entwicklung anzueignen, ihn anzuwenden und weiterzuentwickeln.

Drei Gründe sprechen vor allem für die Notwendigkeit staatlicher Maßnahmen zugunsten der nachwachsenden Generation:

1. Die Daseinsvorsorge für die nachwachsende Generation geschieht im Verbund der Familie mit gesellschaftlichen Institutionen. Die Familie bedarf einerseits des Schutzes und der Hilfe zur Wahrnehmung der eigenen Kompetenz und andererseits der sie ergänzenden und ersetzenden Leistungen im Verbund mit ihr.
2. Das früher wirksame persönliche ökonomische Interesse der Menschen an Kindern ist stark zurückgegangen. Die Belastungsphase der Eltern wurde länger, z. B. durch längere Ausbildungszeiten der Kinder. Hinzu kommt, daß durch die staatlichen Sicherungssysteme der Altersversorgung die unmittelbare Verantwortung der Kinder für die Altersicherung der eigenen Eltern nicht mehr besteht, wodurch die Notwendigkeit, zu diesem Zweck Kinder zu haben, aufgehoben wird. Kinder schaffen heute keine besonderen ökonomischen Vorteile für ihre Eltern.
3. Es besteht Grund zur Vermutung, daß die Kosten für den Unterhalt und die Erziehung der nachwachsenden Generation überproportional zur allgemeinen Wohlstandssteigerung zunehmen: So ist
   a) das Anspruchsniveau insbesondere in Bezug auf die Versorgung und Ausbildung von Kindern ständig gestiegen.

   Weiterhin hat
   b) die Zeit, welche Eltern (insbesondere die Mutter) ihren Kindern widmen, an Wert gewonnen.

   Diese Zeit steht für eine Erwerbstätigkeit nicht mehr zur Verfügung. Die für Kinder aufgewandte Zeit wird aber umso „wertvoller", je höher diese alternative Tätigkeit entlohnt wird.

   Es erscheint zudem so zu sein, daß mit steigendem Wohlstand der Wunsch nach Freizeit (Muße) zunimmt und damit gleichzeitig die Bereitschaft, Zeit für Kinder aufzuwenden, sinkt.

Aus diesen Überlegungen folgt, daß in *ökonomischer* Betrachtungsweise dem gesamtgesellschaftlichen Interesse an der Nachwuchssicherung kein entsprechendes individuelles Interesse der Ehepaare gegenübersteht. Es sind im wesentlichen nur noch immaterielle Gründe, die heute Ehepaare veranlassen, sich für Kinder zu entscheiden. So stellt sich für die Familienpolitik die Frage, ob und inwieweit die den Familien entstehenden ökonomischen Nachteile reduziert werden sollen.

Dabei gilt es zu berücksichtigen, daß aus verschiedenen Gründen die Möglichkeiten der Eltern, die Entwicklung der Kinder zu fördern, unterschiedlich sind. Jedes staatliche Eingreifen zugunsten der nachwachsenden Generation ist daher nicht nur unter dem Gesichtspunkt des erreichten durchschnittlichen Niveaus der Betreuung und Erziehung, sondern auch hinsichtlich seiner Verteilungswirkung zu beurteilen.

Im Hinblick auf die Verwirklichung der familienpolitischen Zielsetzungen ist sowohl die Frage nach den Maßnahmen als auch die Frage nach der Trägerschaft von Bedeutung. Dabei zeigt sich, daß mit der Entscheidung über den Einsatz bestimmter Instrumente zur Erfüllung familienpolitischer Aufgaben in der Regel gleichzeitig eine Entscheidung über die Priorität des Einsatzes familialer oder außerfamilialer Träger fällt.

Familienpolitik ist nicht allein Einkommensumverteilung. Die Gesamtheit der familienpolitischen Aktivitäten erschöpft sich nicht im Einsatz staatlicher Finanzmittel. Erforderlich ist darüber hinaus, die soziale Umwelt familien- und kindgerecht zu gestalten. Durch Gesetzgebung und administrative Maßnahmen werden die Sozialisationsbedingungen der nachwachsenden Generation zudem in qualitativer Weise wesentlich beeinflußt.

Es muß außerdem davon ausgegangen werden, daß es Eltern gibt, die — aus welchen Gründen auch immer — weniger Interesse und weniger Engagement als andere dafür aufzubringen vermögen, daß ihre Kinder so mit Leistungen versorgt werden, wie es bei den Kindern anderer Bevölkerungsgruppen der Fall ist. Mit dem Hinweis auf die relative Unterversorgung dieses Teils der nachwachsenden Generation werden vielfach die über den bloßen Einkommenstransfer hinausgehenden staatlichen Maßnahmen gerechtfertigt.

Dabei gilt es zu bedenken, daß Kollektivleistungen keinesfalls immer von den Gruppen in Anspruch genommen werden, für die sie an sich bestimmt

sind. Gerade aus diesen Gründen entsteht die Frage, ob nicht den Trägern und Einrichtungen, die sich in besonderer Weise sozial benachteiligter Gruppen annehmen und mit u. U. auch unorthodoxen Methoden die soziale Distanz zu ihnen zu überwinden trachten, besondere Unterstützung zukommen sollte. Die Frage, ob in Abhängigkeit von der Trägerschaft bestimmte Wirkungen erzielt werden können, bedarf allerdings weiterführender Forschungen, da über die Methoden erfolgreicher sozialer Hilfeleistungen noch wenig Einigkeit besteht.

Mit diesem Gutachten hat der Beirat eine Übersicht über den Gesamtumfang der in der Bundesrepublik Deutschland für die nachwachsende Generation erbrachten Leistungen und über deren Verteilung auf unterschiedliche Träger vorgelegt. Damit wird zunächst lediglich der *Zustand beschrieben,* wie er heute gegeben ist. Um diesen *Zustand beurteilen* zu können, müßten Normen (als Bewertungsmaßstäbe) entwickelt werden. Erst ein Vergleich zwischen der Wirklichkeit und solchen Normen würde eine Aussage über als notwendig erachtete Reformmaßnahmen gestatten. Zu beantworten wären hier u. a. Fragen folgender Art:

Bis zu welcher Grenze *sollen* Familien die durch Kinder gegebene Belastungen ohne Kompensation tragen,
a) hinsichtlich des Anteils am Familieneinkommen,
b) hinsichtlich des Anteils am Zeitbudget?
Unter welchen Voraussetzungen *sollen* freie Träger an die Stelle von Trägern der öffentlichen Hand treten können?

Bis heute ist es jedoch nicht gelungen, ein *umfassendes* Normensystem für die Familienpolitik zu entwickeln. Welche Probleme hier bestehen und welche Möglichkeiten sich bieten, in der Normendiskussion voranzuschreiten, belegen u. a. die gutachterlichen Äußerungen des Beirats über den Ist- und Normaufwand für Kinder („Zur Reform des Familienlastenausgleichs"; Bonn-Bad Godesberg 1971, herausgegeben vom BMJFG) und die Anforderungen an ein familiengerechtes Wohnen („Familie und Wohnen", Schriftenreihe des BMJFG, Bd. 20; Stuttgart 1976).

Eine besondere Schwierigkeit, im Bereich der Familienpolitik zu generalisierbaren Normvorstellungen zu gelangen, ergibt sich aus der Differenziertheit der familialen Verhältnisse. Es gibt nicht „die" Familie. Familien sind z. B. schon nach der Zahl der Mitglieder und deren Alter verschieden und jede Familie lebt in spezifischen Konstellationen ökonomischer, räumlicher und sozialer Faktoren.

Vor dem Ziel einer angemessenen Betreuung und Erziehung der nachwachsenden Generation stellt sich die Frage, wie die Familienpolitik —

angesichts unterschiedlich verteilter Möglichkeiten und Fähigkeiten von Familien zur Betreuung und Erziehung ihrer Kinder — das Zusammenspiel von familialer und außerfamilialer Sozialisation differenziert beeinflussen kann.

Dabei ist zu berücksichtigen, daß typischerweise gerade diejenigen Bevölkerungsgruppen, welche entweder aus ökonomischen oder sozialen Gründen bestimmte Leistungen nicht in Anspruch nehmen, ihre Interessen in der Öffentlichkeit nur wenig artikulieren können. Überdies sind sowohl im Bereich der politischen Willensbildung als auch im Bereich der sozialen Dienste für Kinder die Voraussetzungen eher ungünstig, die Bedürfnisse von Familien mit besonderen Belastungen zu berücksichtigen. Der wissenschaftliche Beirat beabsichtigt, in einem weiteren Gutachten diesen Fragen nachzugehen.

Als erschwerend erweist sich darüber hinaus für die Familienpolitik, daß es sich hier um eine Querschnittsaufgabe von Politik handelt: sie ist — erst recht bei einem föderativen Staatsaufbau — nicht durch die Zuständigkeit eines bestimmten Fachressorts zu definieren, in dem selbst auf Bundesebene die Kompetenz für alle familienrelevanten Maßnahmen gebündelt werden könnte. Neben dem Bund fällt den Ländern und Gemeinden eine originäre familienpolitische Verantwortung zu.

Eine zentrale Absicht des Beirats war es, mit diesem Gutachten weiterführende Analysen anzuregen. Die Ergebnisse dieses Gutachtens sind für die Feststellung und Gestaltung der Lastenverteilung zwischen den Generationen, den Erwachsenen mit und ohne Kindern, den Erwerbstätigen und Familienhausfrauen von erheblicher Bedeutung.

Die hier behandelte Fragestellung nach den Gesamtaufwendungen für die nachwachsende Generation erlangt zudem durch die konkrete Geburtenentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland besondere Aktualität. Angesichts des seit mehr als 10 Jahren anhaltenden Geburtenrückgangs, der dazu geführt hat, daß die Geburten nur zwei Drittel des Umfangs betragen — für die deutsche Bevölkerung noch weniger —, der für eine längerfristig in etwa gleichbleibende Bevölkerungsgröße notwendig wäre, ist eine Auseinandersetzung mit bevölkerungspolitischen Fragen notwendig geworden. Damit erhält die Familienpolitik wegen der möglichen Auswirkungen ihrer Maßnahmen auf die Geburtenentwicklung eine neue Dimension.

Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit

— Stand Nov. 1978 —

ALBERS, Prof. Dr. Willi, *Universität Kiel — Seminar für Finanzwissenschaft*

EWERT, Prof. Dr., Otto, *Johannes-Gutenberg-Universität, Mainz — Psychologisches Institut*

FRIEDRICHS, Prof. Dr., Jürgen, *Universität Hamburg — Seminar für Sozialwissenschaften*

KAUFMANN, Prof. Dr., Franz-Xaver, (Vors. des Beirats bis Nov. 1978); *Universität Bielefeld — Fakultät für Soziologie*

KEIL, Prof. Dr., Siegfried, *Pädagogische Hochschule Ruhr — Lehrbereich 1 Erziehungswissenschaften, Dortmund*

KRAPPMANN, Dr., Lothar, *Max-Planck-Institut für Bildungsforschung Berlin*

KRÜSSELBERG, Prof. Dr., Hans-Günter, (Vors. des Beirats ab Nov. 1978); *Philipps-Universität Marburg — Institut für Allgem. Volkswirtschaftslehre*

KÜLP, Prof. Dr., Bernhard, *Albert-Ludwigs-Universität Freiburg — Institut für Allg. Wirtschaftsforschung*

LAMPERT, Prof. Dr., Heinz, *Universität Augsburg — Fachbereich Volkswirtschaftslehre*

LIEGLE, Prof. Dr., Ludwig, *Universität Tübingen — Institut für Erziehungswissenschaft*

LÜSCHER, Prof. Dr., Kurt, *Universität Konstanz – Fachgruppe Soziologie –*

RAUH, Prof. Dr., Hellgard, *FU Berlin, FB 12 — Institut für Psychologie*

SCHMUCKER, Prof. Dr., Helga, *Universität Gießen — FB 20 Wirtschaftslehre des Haushalts und Verbraucherforschung*

v. SCHWEITZER, Prof. Dr., Rosmarie, *Universität Gießen — FB 20 Wirtschaftslehre des Haushalts und Verbraucherforschung*

SCHUBNELL, Prof. Dr., Hermann, *Universität Mainz — Soziologisches Institut —*

SÜSSMUTH, Prof. Dr., Rita, *Pädagogische Hochschule Ruhr — Fachbereich Erziehungswissenschaft*

WILLEKE, Prof. Dr., Franz-Ulrich, *Universität Heidelberg — Alfred-Weber-Institut für Sozial- und Staatswissenschaften*

Ständige Gäste:

PETTINGER, Dr., Rudolf, *Deutsches Jugendinstitut, München*

SCHWARZ, Abteilungspräs., Dr., Karl, *Statistisches Bundesamt, Wiesbaden*